



Araştırma Makalesi • Research Article

Bütçenin Mahiyeti ve 2002 Sonrası Merkezi Yönetim Bütçesinin Mali Disiplin Ekseninde İncelenmesi

The Nature of Budget and the Investigation of General Government Budget after 2002 in Terms of Fiscal Discipline

Osman Cenk Kanca ^{a,*}, Metin Bayrak ^b

^a Dr. Öğr. Üyesi, Atatürk Üniversitesi, Erzurum Meslek Yüksekokulu, Dış Ticaret Bölümü, 25240, Erzurum /Türkiye.

ORCID: 0000-0003-3381-381X

^b Doç. Dr., Atatürk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, 25240, Erzurum /Türkiye.

ORCID: 0000-0003-4689-5367

MAKALE BİLGİSİ

Makale Geçmişi:

Başvuru tarihi: 03 Mayıs 2019

Düzeltilme tarihi: 27 Mayıs 2019

Kabul tarihi: 01 Haziran 2019

Anahtar Kelimeler:

Bütçe,

Genel Yönetim Bütçesi,

Genel Devlet Dengesi.

ARTICLE INFO

Article history:

Received May 03, 2019

Received in revised form May 27, 2019

Accepted June 1, 2019

Keywords:

Budget,

General Government Budget,

General State Balance.

ÖZ

Bütçe, milli gelirin vergiler ve diğer kamu gelirleri vasıtasıyla önemli bir kısmını alan ve aldığı bu gelirleri yine kamu harcaması olarak dağıtan, iktisadi konjonktüre göre ülke ekonomisinde devamlı bir ahenk sağlanmasına yol açan iktisadi olayların akışına göre bazen teşvik bazen de fren görevi yapan çok yönlü kullanıma haiz mali bir araçtır. Bütçe, belirli bir zaman diliminde (bir yılı kapsayan) kamu kesiminde gelir ve gider tahminlerini göstermesi bakımından önemlidir. İktisat politikasının önemli bir aracı olan bütçe ülkedeki ekonomik ve mali dengenin sağlanması açısından büyük önem arz etmekte, ülke politikalarının başarılı olmasında zaman ve zemin ayarı açısından mühim bir rol üstlenmektedir. Çalışmada önce devlet bütçesi teorik açıdan ele alınarak Türkiye’de 2002-2016 yılları arası dönem Merkezi Yönetim Bütçesi analiz edilmiş, daha sonra muhtelif bütçe kalemlerinin mali disiplin açısından tahlil ve incelemeleri yapılmıştır. Neticede Dünya’da ve Türkiye’de meydana gelen birçok olumsuzluklara rağmen Türk Merkezi Yönetim bütçesinde mali disiplinden taviz verilmediği gözlenmiştir.

ABSTRACT

Budget is a fiscal means ready for a multiple usage sometimes doing a duty of an incentive and sometimes a duty of brake according to the flow of economic events providing a continuous harmony in the country’s economy according to the conjuncture by taking a large sum of national income through taxes and other public revenues and distributing these revenues as public expenditures. Budget is crucial from the point of showing the estimations of revenues and expenditures in public sector in a certain time of period (covering a year). Being an important means of economic policy, budget gains importance in respect to providing economic and fiscal balance in the country and assumes an important role in the success of country policies time and ground adjustments. In the study, firstly budget is handled theoretically and General Government Budget in Turkey between the years 2002-2016 was analyzed, and then analysis and investigation of various budget items were performed from the point of fiscal discipline. As a result, it was observed that no concessions were made to the fiscal discipline in Turkish General Government Budget despite many negotiations occurred in the World and Turkey.

1. Giriş

Bütçe ya da Devlet Bütçesi, kamu kesiminin gelecek belirli bir dönem için kaynak harcama (gelir-gider) dengesini yansıtan ve demokratik rejimlerde yasama organı tarafından yürütme organına kamu harcaması yapma ve kamu gelirlerini toplama konusunda verilen hukuki bir yetki belgesidir. Bütçe esas olarak iki temel ayak üzerine istinat etmekte, bunlardan biri bütçenin ekonomik ayağını teşkil

ederken diğeri hukuki ayağını veya vechesini teşkil etmektedir. Bütçe ekonomik açıdan kamu kesiminin gelecek dönemdeki arz-talep dengesini ortaya koymakta, hukuki açıdan yürütme organının yapacağı kamu gelirlerinin toplanması, kamu giderleri ve kamu hizmetlerini içeren tasarruf ve aktiviteleri yasama denetimi altına almaktadır. Bütçe’nin İngiltere ve Fransa gibi ülkelerde halk hareketlerinin siyasal baskısı sonucu oluşması ve 1215

* Sorumlu yazar/Corresponding author.

e-posta: osmancenkkanca@hotmail.com

yılında Kral John'a imzalatılan Magna Carta (büyük özgürlük berati) olayı kamu yöneticilerinin siyasi baskı altına alınarak denetlenmesini amaçladığını göstermektedir. Şöyle ki bütçenin en eski ve geleneksel fonksiyonu olan denetimle gelecek dönemde yapılacak olan kamu harcamaları ve toplanacak olan kamu gelirleri miktar ve bileşim olarak yine halkın meşru temsilcisi olan bir organa verilerek halkın onayına sunulmakta; bütçenin yönetim fonksiyonuyla bütçe kamu yönetiminin en etkin araçlarından biri haline gelmekte iktisat politikasının mühim bir parçası olan maliye politikası bütçe vasıtasıyla kamu harcamaları, vergi ve borçlanma politikalarını kullanarak kaynak dağılımında etkinlik, gelir paylaşımında adalet, iktisadi istikrar, büyüme ve gelişme gibi amaçlara ulaşılmasını sağlamaktadır.

Bütçeyle ilgili birçok tanım yapılmıştır. Bunlardan Allix'e göre bütçe, kamu kesiminin belli bir süre içindeki gelir ve harcama tahminini yapan, gelirlerin toplanmasına, giderlerin yapılmasına olanak tanıyan hukuki bir belgedir (Torun, 1968: 18). Yine Sayar'a (1974) göre bütçe; tüm kamu kurum, kuruluş ve idareleri ile yarı resmi ya da özel teşekkül ve toplulukların, belli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yapılmasına önceden imkân veren mali bir cetveldir. Son olarak 1050 sayılı kanunu yürürlükten kaldıran 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3. maddesine göre bütçe "Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgedir" (5018 sayılı KMYK, 2003: 3/f maddesi).

Bütçenin tarihi gelişiminin ilk ayağı; 1215 tarihinde Kral John ile asiller arasında, İngiltere'de yapılan ve 63 maddeden oluşan "Magna Carta" anlaşmasıdır. Bütçenin gelişiminde ikinci metin ise 1688 yılında yayınlanan, verginin sadece parlamento tarafından konulacağını ileri süren Bill of Rights (Haklar Kanunu)'dur (Dileyici ve Özkıvrak, 2001: 94). Bütçe, İngiltere'de Hazine Bakanı (Chancellor of Exchequer) tarafından 1822 yılında parlamentoya sunulmaya başlanmıştır (Evgin, 1994: 19). Bu açıdan 1822 yılı, bütçe hakkının tam anlamıyla kullanılmaya başlandığı yıl olarak modern bütçeleme miladı sayılabilir (Edizdoğan, 2008: 26). Ülkemizde ise, Cumhuriyet ile birlikte uygulanan 1924, 1961, 1982 anayasalarında, kamu bütçesi açısından 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu uygulanmıştır. İşleyen süreç içerisinde Avrupa Birliği'ne girme isteğinin artması ve birlik kazanımlarına uyum maksadıyla yeni bütçeleme kanunu hazırlanma ihtiyacı hâsıl olmuştur. Bütçenin modern bir yapıya kavuşturulması ile ilgili son gelişme ise 10.12.2003 tarihinde kabul edilen ve 24.12.2003 tarihli resmi gazetede yayınlanarak 01.01.2006 tarihinde uygulamaya konulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. Bu kanunun yürürlüğe girmesi ile 1927 yılından beri kullanılmakta olan 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanununun uygulamasına son verilmiştir (Temelli, 2007: 6).

Bu çalışma, bütçeye ilişkin kuramsal özgün bilgilerin verilmesi ve 2002-2016 döneminde Türkiye'de bütçenin kısa bir değerlendirmesinin yapılması amacı ile hazırlanmıştır. Öncelikle çalışmada, bütçe ile ilgili ana hatlara yer verilmiştir. Daha sonra, Türkiye ekonomisinde bütçe/mali disiplin özelinde bahsi geçen dönemin genel bir değerlendirmesi yapılmıştır.

2. Bütçenin Fonksiyonları

Günümüzde kamu ekonomisi devletin tüm iktisadi faaliyetlerini kapsayan bir gelişme eğilimindedir. Bütçenin ilke ve işlevlerinin mahiyetinde değişimler olduğu gibi, bilhassa çağdaş sosyal devletten kaynaklanan ihtiyaçların karşılanması için bütçe yeni işlevlerde yüklenmiştir.

2.1. Bütçenin klasik fonksiyonları

Klasik bütçe fonksiyonları, klasik devlet işlevlerine bağlı olarak ortaya çıkan fonksiyonlardır. Bunlar; iktisadi, siyasi, hukuki ve denetim fonksiyonudur.

Bütçenin İktisadi Fonksiyonu; devlet bütçesinin iktisadi amaçları gerçekleştirmek için kullanılmasıdır. Kamusal ihtiyaçlardan kaynaklanan kamu hizmetleri genişledikçe ve devletin müdahale ettiği alanlar çoğaldıkça iktisadi fonksiyonun önemi artmaktadır. Yani bütçenin iktisadi önemi devletin ekonomi içindeki payının büyüklüğünden kaynaklanır. Bu sebeple bütçe politikasıyla milli ekonominin etkilenmesi amaçlanır. Bütçenin açık ya da fazla vermesi, gelir-gider bileşimindeki oynamalar ekonomik hayata etkisi fazla olduğu için, bütçe iktisadi amaçlara ulaşma konusunda etkin bir iktisat politikası aracı olarak kabul görmüştür. Bütçenin tam istihdamı sağlama, gelir dağılımını düzeltme kit kaynakların üretken alanlara kaydırılmasında müessir rolü yaygın kabul görmektedir (Ulusoy, 2006: 263).

Bütçenin Siyasi Fonksiyonu; kısaca, bütçenin meclise; hükümete mihmandarlık yapma bütçeyi yönetme ve denetleme imkânı tanınmasıdır. Seçimler vasıtasıyla iktidara gelen partiler, siyasi parti programlarına, seçimlerdeki vaatlerine hükümet programlarına göre bütçeyi idare etmeye çalışırlar. Hazırladıkları bütçe, parlamentoda siyasi sürece tabii tutulur. Bu siyasi sürecin somut yönü ise "Kamu Bütçesi" ile ortaya konmaktadır. Yani, meclisin bütçe hakkını kullanmasına bütçenin siyasi yönü adı verilmektedir (Tügen, 2005: 19).

Bütçenin Hukuki Fonksiyonu; bütçenin yürütme organı ve kamu yönetiminin hazırlanıp yasama organında görüşülmesi ve onaylanması dolayısıyla yürütme organını bağlayıcı bir kanun olması demektir (İlkmén, 1970). Bütçe kanunu ile yasama organı gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması konusunda yürütme organına yetki ve ruhsat vermekte, yürütme organı yasama organından aldığı bu ruhsat ve yetkiye göre hukuki tasarrufta bulunmaktadır.

Bütçenin Denetim Fonksiyonu; kamunun bütçe ile ilgili tüm işlemlerinin denetlenmesini sağlar. Denetimin amacı” bağlı bulunduğu kuruluşun amacına en verimli bir şekilde zamanında ve geçerli hukuk düzenine uygun; rasyonel olarak ulaşım ulaşımadığını, amaca yönelmede yöntemlerin yapılan işlem ve eylemlerin uygunluğunu, bunların optimum verimlilik, etkinlik ve ekonomi ile hizmet kalitesini sağlayıp sağlamadıklarını araştırmak, kontrol etmek sapmalar varsa meydana çıkarmak; genel düzeltme çarelerini tavsiye etmek; eğitim, haberleşme, merkez ve taşra arasında köprü kurma, merkezdeki planlama ve düzenleme çalışmalarına katılma gibi hizmetlerin en uygun tarzda yürütmesine yardımcı olmak “ şeklinde tanımlanmaktadır (Coşkun,1974: 254-255). Denetim fonksiyonun temelini, Meclisin hükümete verdiği gelir tahsil etme ve gider yapma yetkisinin bütçe ile verilen yetki dahilinde kullanıp kullanılmadığının incelenmesi oluşturmaktadır (Tosun, 2007: 123-124). Etkili bir denetim bir ekonomide kamu maliyesinin sağlıklı uygulanması ve kamu yönetimindeki verimliliğin sağlanması bakımından önem arz etmektedir.

2.2. Bütçenin Modern Fonksiyonları

1929 büyük buhranı müteakiben yaşanan olaylar maliye politikasının önemini artırmıştır. Maliye politikasının bu artan önemine binaen kamunun ekonomi içindeki payı-etkinliği daha da artmış ve iktisadi dengenin sağlanması için bütçeye yeni işlevler yüklenmiştir (Tokathoğlu ve Selen, 2017: 159).

Bütçenin makroekonomik fonksiyonu; adil gelir dağılımı ve istikrarın sağlanması şeklinde iki alt başlık altında incelenebilir. Bütçe ile farklı gelir gruplarından vergiler toplanıp yine toplumun farklı kesimlerine yönelik harcama yapılarak gelir yeniden dağıtımına tabi tutulur. Bütçenin bu işlevinin ve sürecinin temelini; kaynakların, ihtiyaçların, alternatif mali stratejilerin, önerilen bütçenin etkilerinin değerlendirilmesi ve bütçe gelir ve giderlerinin planlanması oluşturur. Modern iktisat ekolünde istikrar anlayışı, her nevi manipülasyonlardan uzak bir sosyoekonomik yapı çerçevesinde ortaya çıkan serbest piyasa ekonomisini öngörmektedir. Ekonomide bu istikrar “tam istihdam” ve “fiyat istikrarının” bir arada gerçekleşmesi biçiminde teşekkül etmektedir. Dolayısıyla bütçenin istikrar sağlama işlevi ile bu nitelikteki bir ekonomik ve sosyal duruma erişmek hedeflenmektedir (Falay, 2006: 10).

Bütçenin Yönetim Fonksiyonu; siyasi ve mali denetim açısından çeşitli basamaklardan geçen bütçe devlet yönetiminde verimlilik ve etkinliği büyük ölçüde etkilediğinden ve kamu yönetiminde karşılaşılan sorunların çözümünde yöneticilere yol gösterdiğinden siyasi iktidarın/hükümetin rasyonelitesini yükseltme aracı olarak işlev görmektedir (Batirel, 2006).

Bütçenin Planlama Fonksiyonunda ise; bütçe, devletin iktisadi bir planı niteliğindedir. Nitekim bütçe, kamunun parasal olarak gelir-gider durumunu gösterdiği için, gelecek dönemdeki planların, politikaların uygulanmasını

sağladığından siyasi bir plandır. Bu bakımdan ekonominin işlenmesi, kamu kesiminin bütçe yoluyla planlama yapmasına bağlıdır (Edizdoğan, 2008: 19).

3. Bütçe İlkeleri

Bütçe ilkeleri, demokrasiyle yönetilen ülke ekonomilerinde, bütçenin hazırlanmasından denetlenmesine kadar geçen aşamalarında esas alınması gereken kuralları ifade etmektedir.

Genellik ilkesi klasik maliyeciler tarafından çok katı olarak uygulanan bir ilkedir. Genellik ilkesi bütün kamu gelir ve giderlerinin bütçede gösterilmesini; gelir ve giderlerin biri biriyle mahsup edilmeksizin, gelir arkasına gider ya da gider arkasına gelir saklama veya gizleme olmaksızın kaydedilmesidir (Erginay, 1994: 175).

Bir başka deyişle, devletin tüm gelir ve giderlerinin bütçede yer alması durumunda genellik prensibi sağlanmış olmaktadır (Erginay, 1994: 168). Bu ilkeye 5018 sayılı kanunun 13. maddesinin (f) bendinde, “tüm gelir ve giderler gayri safi olarak bütçede gösterilir”, (g) bendinde ise “belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi esastır” denilerek vurgu yapılmıştır (5018 Sayılı KMYK, 2003: 13/f, 13/g mad.).

Birlik İlkesi; devlete ait tüm gelir ve giderlerin tek bir bütçe içinde toplanması gerektiğini gösterir. Kamu kesiminin yapmış olduğu tüm giderler ve yine toplanan tüm gelirlerin farklı bütçelerde değil tek bir bütçede gösterilmesi bu prensibin özünü oluşturmaktadır. Aksi bir durumda bütçede birlik prensibi bozulmuş olabilecektir (Erginay, 1994).

Açıklık ilkesi; bütçe kanunlarının, yasama organı üyeleri, uygulayıcılar ve genel olarak kamuoyu tarafından anlaşılır biçimde hazırlanması zorunluluğuna vurgu yapmaktadır. Doğruluk ilkesi, bütçeyi hazırlayanların olabildiği ölçüde reel piyasa koşullarını değerlendirerek gelir ve giderleri belirlemeleridir. Mali saydamlık ilkesi ise, bütçeyle ilgili her türlü veriye ulaşılmasında ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesini esas olarak kabul etmektedir (Erginay, 1994: 167-172). 5018 sayılı Kanunun 13. maddesinin (ı) bendinde “Bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve mali saydamlık esas alınır “ifadesi yer almıştır.

Yıllık Olma İlkesi; bütçe gelir ve giderlerine ilişkin izin ve yetkilerin bir yıl için geçerli olduğunu öngörmektedir (Uluatam, 2003: 117). Mali yıl Türkiye’de 1 Ocak’ta başlar, 31 Aralık’ta sona erer. 5018 sayılı Kanunun 13. maddesinin (d) fıkrasında “Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleri ile görüşülür ve değerlendirilir “denilmek suretiyle hazırlama sürecinde küçük bir regülasyon yapılmış ancak ilke özde değişmemiştir (Söyler, 2006: 283-300).

Önceden İzin İlkesi; mali yıla ait harcama yapma ve gelir toplama yetkisinin parlamento tarafından o dönem başlamadan önce, bir bütçe kanunu ile yürütme organına

verilmesi gerektiği anlamına gelmektedir. Bu kapsamda, meclis onayı olmadığı sürece hükümetin gelir toplama ve harcama yapma yetkisi bulunmamaktadır (Öztürk, 2015: 90).

Bütçede denklik ilkesi bütçe gelir ve gider yekûnunun birbirine eşit olmasıdır. Bütçe geleceğe ait bir tahmin olduğundan giderleri olduğundan daha az gelirleri olduğundan daha fazla göstermek mümkün olabilir. Dolayısıyla bütçe dengeliği mali yılın başındaki dengeliği değil mali yılın sonundaki dengeliği esas alır. Bütçede mali yılsonu itibarıyla toplanan kamu gelirleri ile yapılan kamu giderlerinin birbirine eşit olması halinde denklik ilkesi gerçekleşmiş olur (Pehlivan: 2004: 222; Çolak, 2008).

4. Bütçe Teorileri

Günümüzde mali kurumlara geleneksel fonksiyonlarının dışında yeni görevler yüklenince doğal olarak bu durum devletin mali hayatını simgeleyen bütçeyi etkilemiş, dolayısıyla bütçenin değişen mahiyeti bütçe teorilerinin değişim ve gelişimine neden olmuştur.

Klasik Bütçe Teorisi; klasik maliyecilerin kamu maliyesinde her zaman gerçekleştirilmesini istedikleri temel prensiplerinden biri bütçede denklik prensibidir (Türk, 2005: 349). Bu teoriye göre, devletin yaptığı harcamalar, kamu gelirlerinden fazla olmamalıdır. Onun için klasikler borçlanma ve para oyunları ile sağlanan devlet gelirlerine karşılıklıdır. Klasikler, devlet gelirleri ile giderleri arasında muhasebe anlamında dengeye önem verirlerken, modern maliyeciler ekonomik ve sosyal hayatın dengesi üzerinde önemle dururlar (Duverger, 1963: 222-225).

Telafi Edici Bütçe Teorisi; ekonomide özel kesimin harcamalarının azalması neticesinde meydana gelen eksik istihdamı gidermek, ekonomiyi yeniden tam istihdam denge seviyesine getirmek için, eksik kalan özel kesim harcamalarının kamu harcamaları ile tamamlanmasıdır (Pehlivan, 2004: 272). Telafi edici bütçe teorisinin özü belirli durumda ve belirli sınırlar çerçevesinde iktisadi hayatı krizden kurtarmak ve ekonomiyi yeniden canlanma safhasına sokabilmek için devletin açık bütçe politikasını mali bir araç olarak kullanmasıdır (Türk: 2005: 340).

J. M. Keynes tarafından geliştirilen bu teorisinin iki önemli özelliği bulunmaktadır (Türk, 2005: 356);

- (i) Telafi edici bütçe, ekonomiyi tam istihdam seviyesine ulaştırmak için kullanılan bir politika aracıdır.
- (ii) Ekonomi tam istihdam düzeyinde dengede olunca telafi edici bütçe tekrardan denk bir bütçe halini alacaktır.

Devri Bütçe Teorisinin özü; iktisadi konjonktüre bağlı olarak refah devrelerinde oluşan bütçe fazlalıkları ile depresyon zamanlarının bütçe açığını finanse etmektir. Kısaca bu teori mali politikaların hatalarını düzeltmek ve onun iktisadi yaşamda yarattığı negatif etkilerini önlemek amacını taşımaktadır. Bu görüş göre, bütçe politikası ve

tedbirleri devresel hareketlenmelere paralel yönde değil, zıt yönde olmalıdır (Aksoy, 1993: 43).

5. Bütçeleme Teknikleri

Ülkelerin iktisadi ve mali yönden sıklıkla karşılaştığı sorunlar bütçe ve bütçe sistemlerinin önemini fevkalade artırmıştır. Bütçe teknikleri bu tür problemlere çözüm bulabilmek için sürekli bir gelişim göstermiştir.

Torba Bütçe Tekniği; harcama yapan kuruluşlara ödenek çıkartılmasında, kuruluşlara verilen ödeneklerin kullanımında harcama yerleri anlamında bir kısıt getirmeyen, ödeneklerin kullanımında kuruluşları serbest bırakan bütçe tekniğidir. Bu bütçe tekniği kuruluşların yöneticilerini, kuruluşa verilen ödeneklerin kullanımında serbestlik tanıdığı için modern bütçeleme prensibine uygun olduğu düşünülmektedir (Mutluer, vd., 2005: 103).

Milli İktisadi Bütçe; İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra uygulanmaya başlanmış ve bir ülkenin geleceğe yönelik olarak kamu ve özel sektöre ait gelir ve gider tahminlerini gösteren tabloların bütünü anlamına gelmektedir. Fakat yıllık ekonomik raporlar (tablolar) tam anlamıyla milli bütçe olarak değerlendirilemezler (Feyzioğlu, 1981: 122).

Yatırım Bütçeleri; devlet bütçelerindeki yatırım harcamalarını önce makroekonomik büyüklükler olarak belirleyip sonra da bunu kamu hizmetleri arasında paylaşmaya tabi tutan dokümanları ifade etmekle birlikte bütçenin sadece gider kısmını esas almaktadır (Bülbül, vd., 2005: 64).

Performans Bütçe Tekniği; toplumsal hizmetlerde, verilen ödeneklerden en yüksek faydanın sağlanması açısından geliştirilen bir tekniktir. Bu sistem, kaynak kullanımında etkinliği sağlayabilmek amacıyla elde edilen çıktıları çeşitli performans kriterleri ile ölçmekte ve kaynak dağılımını ulaşılan sonuçlar doğrultusunda yapmaktadır (Tüğen, 2005: 314).

Program Bütçe Tekniği; devletin yürüttüğü faaliyetlerde belirtilen hedeflere ulaşmak için, eldeki kısıt kaynakların alternatif programlar arasında, uzun vadeli plana dayanarak tahsis edilmesinde yöneticiler ve siyasi mekanizmalar tarafından en iyi kararların alınmasını sağlayan bir bütçeleme sistemidir (Coşkun, 1974: 141). Ülkemizde bu bütçe tekniği 1973-2003 yılları arasında uygulanmıştır. 1971 ve 1972 yıllarında program bütçe kanunu vafı kavuşamamış ve uygulama ancak tam anlamıyla 1973 Mali Yılında Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS) esas ve tekniklerini içeren PBS adıyla anılan bütçe sistemi şeklinde kamu maliyesi alanında işlerlik kazanmıştır (Avcı, 2005: 233).

Planlama-Programlama-Bütçeleme Tekniği; 1965 yılında ABD'de uygulanmaya başlanmıştır ve ara aşamaları performans bütçe ve program bütçedir. PPBS bunların bir uzantısı olarak, iktisadi analizlerin kamu kesimi kararlarına uygulanmasına odaklanmıştır ve en geniş kapsamlı/gelişmiş olanıdır. Program bütçe ise bu iki sistem arasında teşekkül

etmektedir. Çağdaş bütçeciliğin bütçe tekniği açısından karşılığı PPBS'dir. PPBS, kamu sektöründe belirtilen hedeflere ulaşmak için sınırlı kaynakların ayrılmasında yöneticiler ve politika yapımcıları tarafından rasyonel kararların alınmasını sağlayan bir bütçeleme ve yönetim tekniğidir. Çağdaş bütçenin çeşitli unsurları ile bir sistem olarak ortaya çıkması ve bir süreç olarak bir araya getirilmesi PPBS ile sağlanmaktadır. PPBS, bütçenin hizmetler ve bu hizmetlerin çıktılarına göre yeniden şekillenmesi ve bu hizmetlerin gelecek yıllara ait maliyetlerinin öngörülmesidir (Cicioğlu ve Şimşek, 2007: 44-48). PPBS, dört aşamadan oluşur; Planlama, Programlama, Bütçeleme ve Sistem Analizi. Program bütçe ve performans bütçenin bir uzantısı olarak PPBS'nin temel özellikleri aşağıdaki gibi özetlenebilir (Ataç ve Moğol, 2002: 43); PPBS'nin temel özelliklerinin ilki planlamaya dayalı olması ve bütçelerin bu kapsamda şekillenmesidir. PPBS'nin ikinci özelliği, planlanan amaçlara ulaşmak için kamusal hizmetlerin programlar dâhilinde düzenlenmesidir. PPBS'nin üçüncü özelliği, kamu hizmetlerinde fonksiyonel sınıflandırmanın kullanılmasıdır. Dördüncü özellik, kamu yönetiminde verimliliğin artırılmasıdır. PPBS'nin diğer özelliği, kamu bütçelemeğinde bilinen tüm analiz tekniklerinden yararlanarak bütçe kararlarında rasyonelliği sağlamaya çalışması olarak ifade edilebilir. PPBS'nin son özelliği, sistematik muhasebe ve raporlama ile bilgi üretimi gerçekleştirmesidir (Falay, 1975: 209-225).

Sıfır Esaslı Bütçeleme Tekniği; 1964 yılında ABD'de ortaya çıkmıştır ve yeni mali yılın bütçesinin hazırlanmasında, önceki yılların ödeneklerinin dikkate alınmaması ya da sıfır kabul edilmesi esastır. Başka bir ifadeyle sıfır esaslı bütçe, yeni yılın bütçesinin, eski yılların bütçesinden tamamen bağımsız bir şekilde hazırlanmasını ifade eder (Pehlivan, 2004: 238-239). Bu teknik tüm harcama ve faaliyetlerin ilk kez yapılmış gibi, yeniden ve baştan belirlendiği bir bütçeleme tekniği ve sistemidir (Çataloluk, 2006: 230).

Analitik Bütçe Tekniği; devletin yüklendiği görevleri ifa ederken harcama bazında sağlıklı veri ve ölçülebilir-güvenilir mali istatistikî bilgi ortaya koymak amacıyla geliştirilmiş bir bütçe kod yapısıdır (Demirel, 2015: 160-161). Analitik Bütçe Sınıflandırması; kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma, finansman tipi sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört bölümden oluşur (T.C. Maliye Bakanlığı, 2004: 17).

Çok Yıllı Bütçeleme Tekniği; çok yıllık bir süreç kapsamında bütçe gelirlerini tahmin eden, ödenek tavanlarını belirleyen kamu kaynak kullanım sistemidir. Ülkemizde 2006-2008 dönemini kapsayacak şekilde uygulamaya konulan orta vadeli program ile birlikte "çok yıllık bütçe sistemi"ne geçilmiştir. 5018 sayılı kanununun 16/2. maddesinde "merkezi yönetim bütçe hazırlama sürecinin, Bakanlar Kurulu'nun mayıs ayının sonuna kadar toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde DPT müsteşarlığınca hazırlanan orta vadeli

programı kabul etmesiyle başlar" hükmüyle hazırlanan orta vadeli program çok yıllık bütçelemenin de başlangıç noktasını oluşturmuştur. Zira şu nokta unutulmamalıdır, TBMM üç yıllık stratejik planlar çerçevesinde, bütçeyi yıllık olarak kabul eder (Tunçer ve Kılıçer, 2013: 109-126).

6. 2002-2016 Dönemi Genel Yönetim Bütçesine Genel Bir Bakış

1980 ve 1990'lı yılları politik-ekonomik açıdan yüksek volatiliteli ve kargaşalı bir şekilde geçiren Türkiye için 2002 sonrası dönemde siyasi istikrarın sağlanması büyük bir dönüm noktası olmuş (Karahan ve Karagöl, 2014) ve Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı GEGP; IMF ve Dünya Bankası'nın taleplerine yönelik olarak uygulanmıştır (Ejder, 2012: 63). Yaşanan finansal krizler sonrası uygulamaya konulan reformlar ve 2002 yılı sonrasında sağlanan politik istikrar, temel parametrelerde belirgin bir düzelmeyi beraberinde getirmiştir. Nitekim global gelişmelerin de etkisiyle 2002 sonrası dönemde, daha önceki dönemlerden farklı olarak, makroekonomik anlamda istikrarlı bir iyileşme yaşanmıştır (BDDK, 2010: 75; Acar, 2013: 15-32; Turan, 2015: 223-235). Dönem içerisinde mali anlamda birçok yeniliğe imza atılmış ve çıkarılan 5018 sayılı KMYK'ye göre de, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kurum ve kuruluşlar ile birlikte, mahalli idareler, sosyal güvenlik kuruluşları ile genel sağlık sigortası, fonlar, döner sermayeler ve işsizlik sigortası fonu toplamı "Genel Yönetim Bütçesi" olarak ifade edilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013).

Kamu kesimi (politika yapımcıları), iktisadi dengenin temini ve kamu ekonomisinin sürdürülebilirliği için bütçenin büyüklüğünü, açık/fazla vermesini ve açığın karşılanma şeklini bir politika vasıtası olarak kullanabilir. Bütçe uygulamaları hedeflenen politika amaçlarına yönelmede önemli olmakla beraber amacın niteliğine göre bütçe dengesi de farklılık arz edebilmektedir. Öte yandan, ılımlı bir bütçe açığının sağlanması mali disiplinin tesisinde yeterli görülebilmektedir (Tokatlıoğlu ve Selen, 2017; Özyılmaz, 2016: 28-34; Şentürk, vd., 2017: 185-204). Nitekim söz konusu Türkiye ekonomisinde incelenen dönemde bütçe açığı açısından önemli gelişmeler yaşanmış, 2001 yılı sonrasında icra edilen istikrar programları ile maliye politikası bakımından temel hedef olarak mali disiplinin oluşturulması yoluyla bütçe açıklarının azaltılması belirlenmiştir (Tügen ve Dağ, 2018: 394). Bu gelişmeler Tablo 1'de özetlenmiştir.

Kamu maliyesinin performansının değerlendirilmesinde kullanılan önemli göstergeden biri bütçe dengesinin gayrisafi yurtiçi hasılaya (GSYH) oranıdır. Türkiye ekonomisinde 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz özellikle faiz harcamalarında dramatik bir artışa neden olmuş, yüksek düzeyde faiz dışı fazla verilmesine rağmen GSYH'nin 16.9'u kadar bir bütçe açığı oluşmuştur. İzleyen yıllarda yüksek faiz dışı fazlalar sayesinde konsolide bütçe dengesi de hızla kurulmuştur (Sezgin, 2015: 81-94). Öyle ki 2002 yılında yüzde 15,1 olan bütçe açığının GSYH'ye oranı, 2003

yılından itibaren alınan mali konsolidasyon tedbirleri sayesinde azalarak 2006 yılında yüzde 0,6 seviyelerine kadar düşmüştür. 2008'in son çeyreğinde Küresel Kriz ve beraberinde dünya ekonomisinin resesyona girmesiyle (Gür, 2017: 726-737; Kaya ve Kaygısız, 2015: 171-194) 2009 yılında yüzde 5,5'e çıkan bütçe açığının GSYH'ye oranı, takip eden yıllarda azalarak 2016 yılında yüzde 1,1 seviyesine gerilemiştir (Özatay, 2012: 1-11; T.C. Maliye Bakanlığı, 2017). Türkiye'de enflasyonla mücadele programının çöktüğü 2001 krizi sonrası mali açıdan farklı bir yönelim başlamış (Duramaz ve Dilber, 2015: 29-38), Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) ile kamu harcamalarının disipline edilmesi en önemli öncelik olarak belirlenmiş, bütçe politikalarının ekonomik büyümeyle uyumlu ve tasarruf önlemlerinin de yapısal reformlarla desteklendiği bir politika benimsenmiştir. Tek başına iktidarın sağlandığı siyasi istikrar ortamında mali disipline uyulmasının olumlu etkileri, 2004 yılından itibaren görülmeye başlanmıştır. Merkez bankasının enflasyonla mücadele politikasında başarılı olarak enflasyonun tek hanelere indiği, özelleştirmelere ağırlık verildiği, faiz oranlarının hızla gerilediği bu ortamda kamu harcamaları disiplini ve faiz dışı fazla verme politikasının etkisiyle bütçe açığı/GSYH oranında iyileşmeler görülmüştür. Böylece bütçe açığının GSYH içindeki payı, 2008 yılından itibaren yüzde 3 olan Maastricht Kriterlerinin altında kalmıştır. Bu gösterge, halen kriteri yakalayamayan gelişmiş ülkelerden ayrılmayı göstermektedir (Karagöl ve Ortakaya, 2014; Göğül, 2016: 87-109; Gülmez, vd., 2017: 195-203). Örneğin Fransa'da 2008 yılı sonrası bütçe açığı/GSYH oranı %5-7 bandında seyrederken, bir diğer gelişmiş ülke olan İspanya'da bu oran ortalama %8'ler civarında oluşmuştur. Mali disiplinde sağlanan bu başarılarla birlikte 2009'daki küresel krizin akabinde Türkiye yabancı yatırımcılar için "güvenli bir liman" olmuştur. Bütçe disiplininden geri adım atmadan uygulanan maliye politikası (%3 referans rakamının altında kalınması), 2009-2014 periyodunda Türkiye'nin bazı gelişmekte olan ekonomilerle beraber kısa ve uzun vadeli yabancı yatırımları çekebilmesini beraberinde getirmiş ve ülke ekonomisinin dinamizm kazanmasını sağlamıştır.

Tablo 1. Türkiye'de 2002-2016 Arası Bütçe Açığının Gelişimi

Yıllar	Bütçe Açığı/GSYH (%)
2002	-15,1
2003	-8,8
2004	-7
2005	-1,2
2006	-0,6
2007	-1,6
2008	-1,8
2009	-5,5
2010	-3,6
2011	-1,4
2012	-2,3
2013	-1,2
2014	-1,3
2015	-1,2
2016	-1,1

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı (2017), BÜMKO (2018), SBB (2018)

Tablo 2'ye bakıldığında ise genel devlet dengesi/genel yönetim bütçesi kalemleri, bütçede genellik ve şeffaflık ilkeleri çerçevesinde rahatlıkla izlenebilmektedir. Bu minvalde söz konusu dönemde, 2009 yılı hariç, (2002-2016), temel makro büyüklüklerden olan GSYH istikrarlı bir seyir izleyerek devamlı artış göstermiştir (Ulusoy, Yamak ve Şahingöz, 2016: 1-33). Tablo 2'de görüldüğü üzere, 2002'de 359 milyon TL olan GSYH 2016 yılına gelindiğinde 2.608 milyon TL seviyesine ulaşmıştır. Nitekim Rodrik (2012), 2001 krizi sonrasında uygulanan sağlam makroekonomik politikaları, 2002 sonrasında yakalanan yüksek ekonomik büyüme oranlarının nedeni olarak tespit etmiştir. Ancak, tasarrufların azalması, işsizlik oranının indirilememesi, dış açık ve düşük yatırım endişe verici gelişmeler olarak sayılmakta ve Türkiye ekonomisinin kırılganlığını artırmaktadır. 2002-2016 döneminde, dış ekonomik ilişkilerde ve iç dengelerde hızlı gelişmeler yaşanmıştır. Şöyle ki; dışa açılımcı uygulamalara paralel olarak ihracat ve ithalat arasındaki açılan makas cari açığı süratle artırmış ve iç-dış borç stoku ve borçlanma gereğinde dalgalanmalar görülmüş (Sungur, 2015: 243-269) ve 2016 yılında borçlanma gereği 35 milyon TL'yi aşmıştır. Kamu kesimi borçlanma gereğinin PSBR (public sector borrowing requirement) kamu kesimi toplam açığının GSYH'ye oranıdır (Eğilmez ve Kumcu, 2006). Olaya bu açıdan bakıldığında, PSBR'de dikkati değer bir düzelleme göze çarpmaktadır (TEPAV, 2012: 7).

Küresel Finansal Kriz'in en yoğun hissedildiği 2009 yılı hariç (Yüce, vd., 2013), 2002 yılında borçlanma gereği/GSYH %10,5 iken bu oran 2016'da %1,35'e kadar gerilemiştir. Diğer yandan, bütçe açıklarını kapatmaya yönelik uygulanan daraltıcı maliye politikaları kapsamında bütçede kısıntılara gidilmeye ve bütçe disipline edilmeye çalışılmıştır. Faizlerin düşme eğilimine girmesiyle özellikle faiz harcamalarındaki azalma, bütçe açığının işleyen periyotta oransal olarak azalmasına sebebiyet vermiştir. Öte yandan, dönem içerisinde değişen konjonktürle birlikte özellikle, cari harcamalar ve transfer harcamalarında artışlar gözlenmiş fakat üretkenliği olumlu yönde etkileyen yatırım harcamalarında ise istenilen seviye bir türlü yakalanamamıştır. 2002 yılında transfer harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı %57 civarında iken bu oran 2016 yılına gelindiğinde %44 düzeyinde gerçekleşmiştir. Öte yandan yatırım harcamasında ise 2002 yılındaki yatırım harcamaları/toplam harcamalar oranı %8 iken bu oran 2016 yılında çok bir değişiklik olmayarak %9 olmuştur. Bu durumun oluşumunda, ekonomik-mali kriz(ler)in (2008 küresel ekonomik krizi) bütçe esnekliğini azaltması ve kaynakların daha çok ihtiyari olmayan harcamalar için ayrılmasının etkili olduğu söylenebilir (Kesik, 2006: 185-207; Sezgin, 2013). Doğrudan gelir desteği kapsamında tarım kesimine yapılan yardımlar, sosyal yardım uygulamaları ve diğer sosyal güvenlik harcamaları bu dönemde çok yükselmiştir (T.C. Maliye Bakanlığı, 2012).

Tablo 2. Genel Devlet Dengesi

Milyon TL	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Vergiler	61,621	84,865	101,405	120,935	141,863	156,499	172,251	176,141	216,109	260,262	285,695	334,445	361,940	418,694	470,431
-Vasıtasız	21,633	27,513	31,424	36,283	40,614	48,754	55,720	57,293	61,295	76,012	85,730	92,602	105,982	118,880	138,106
-Vasıtalı	38,821	54,194	67,322	80,942	97,060	102,976	111,133	112,790	147,422	175,155	190,133	231,110	243,672	285,677	315,094
-Servet	1,167	3,158	2,659	3,680	4,190	4,769	5,398	6,058	7,392	9,095	9,832	10,733	12,285	14,137	17,231
Vergi dışı normal gelirler	8,989	11,159	13,145	16,388	19,283	18,026	17,777	19,195	19,447	23,836	30,186	29,520	38,941	42,794	46,273
Faktör gelirleri	20,625	23,159	29,715	38,808	46,119	48,808	53,379	59,414	60,749	65,395	80,885	90,781	99,361	112,676	129,576
Sosyal fonlar	16,817	23,878	30,120	33,607	44,400	48,319	61,459	70,823	89,514	118,858	132,564	157,967	178,900	212,940	248,442
Toplam	108,053	143,061	174,384	209,738	251,664	271,651	304,867	325,573	385,819	468,352	529,329	612,713	679,133	787,104	894,722
-Özelleştirme gelirleri	456	429	1,691	3,984	11,958	11,795	8,185	4,370	3,924	4,117	6,447	12,636	12,094	12,069	9,583
Toplam Gelir	108,509	143,490	176,075	213,722	263,622	283,446	313,051	329,943	389,743	472,469	535,776	625,350	691,227	799,173	904,305
Cari harcamalar	48,866	62,947	76,019	86,873	110,347	126,339	149,059	168,771	187,871	215,946	247,774	281,603	314,569	357,676	426,604
Yatırım harcamaları	12,784	13,084	13,558	18,775	22,446	26,737	32,300	31,405	37,545	43,322	49,811	65,775	66,916	81,101	91,146
-Sabit sermaye	12,684	12,994	13,430	18,645	22,316	26,190	31,897	31,442	37,712	43,136	49,330	66,097	67,053	80,991	91,189
-Stok değişmesi	100	90	128	129	130	548	403	-37	-167	187	482	-322	-137	110	226
Transfer harcamaları	84,618	103,399	109,252	108,472	120,651	132,047	147,354	181,794	197,317	217,801	252,808	289,643	320,382	362,824	421,435
-Cari transferler	81,729	101,225	106,069	105,893	113,134	127,088	140,817	172,212	184,540	205,841	240,443	272,044	295,827	339,398	399,883
-Sermaye transferleri	2,889	2,174	3,183	2,579	7,517	4,959	6,537	9,582	12,777	11,960	12,365	17,598	24,555	23,426	21,552
Toplam Harcama	146,267	179,429	198,829	214,120	253,443	285,124	328,713	381,970	422,734	477,070	550,394	637,021	701,867	801,601	939,455
Borçlanma Gereği	37,758	35,940	22,754	397	-10,179	1,678	15,662	52,026	32,991	4,601	14,618	11,672	10,640	2,429	35,150
GSYH	359,359	468,015	577,023	673,703	789,228	880,461	994,783	999,192	1,160,014	1,394,477	1,569,672	1,809,713	2,044,466	2,338,647	2,608,526
Borçlanma gereği/GSYH (%)	10,5	7,7	3,9	0,1	-1,3	0,2	1,6	5,2	2,8	0,3	0,9	0,6	0,5	0,1	1,35
Harcama/GSYH (%)	40,7	38,3	34,5	31,8	32,1	32,4	33,0	38,2	36,4	34,2	35,1	35,2	34,3	34,3	36,0
Gelir/GSYH (%)	30,2	30,7	30,5	31,7	33,4	32,2	31,5	33,0	33,6	33,9	34,1	34,6	33,8	34,2	34,7

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı (2017), Maliye Bakanlığı (2017), BÜMKO (2018), SBB (2018).

Bu kapsamda Tablo 2’de görüldüğü gibi, transfer harcamalarının toplam harcamaların yarısını oluşturduğu söylenebilir. Bütçenin gelirler bölümüne bakıldığında, gerek vergi gelirleri gerekse diğer gelir türlerinde kayda değer bir artış trendi göze çarpmaktadır. Şöyle ki, kamu kesiminin önemli bir yekûnunu oluşturan vergi gelirleri 2002 yılında 61,621 milyon TL iken bu rakam; 2016 yılında 470,431 milyon TL’ye yükselmiştir. Vergi gelirlerinin ise büyük bir kısmını dolaylı vergilerin oluşturduğu Tablo 2’den izlenebilmektedir. Öte yandan, 2002 yılında özelleştirmelerden toplam 0,456 milyon TL elde edilmişken, özelleştirme uygulamalarına ağırlık verilerek 2016 yılında bu rakam 9.583 milyon TL’ye ulaşmıştır. Tablo 2’de yer alan genel devlet dengesi rakamları, faktör gelirleri ile sosyal fonlardan elde edilen gelirlerin artış eğilimi içinde olduğunu göstermektedir. Nitekim 2016 yılında 129,576 milyon TL faktör geliri elde edilmişken, sosyal fonlardan temin edilen gelir ise 248,442 milyon TL olmuştur. Harcama/GSYH oranı 2002’de %40,7 iken 2016’da bu oran %36 olmuştur. Yine aynı şekilde Gelir/GSYH oranı 2002’de %30,2 iken 2016’da %34,7 olarak gerçekleşmiştir. Küresel krizin etkisiyle 2009 yılında ekonomide bir daralma görülmüş (Çebi ve Özlale, 2012: 09-38) %5,5’e çıkan bütçe açığının GSYH’ye oranı, takip eden yıllarda azalış trendine girmiştir.

7. Sonuç ve Değerlendirme

Kamu yönetiminde genel amaç; kamusal ihtiyaçlardan kaynaklanan kamu hizmetlerinin yapılabilmesi için devletin ekonomik değerler ve mali kaynaklar elde etmesi ve elde edilen bu kaynakların sosyal faydayı maksimum derecede yükseltecek, toplumsal refahı artıracak şekilde

harcanmasıdır. Tarihi süreç içerisinde bütçe devletin belirlenen amaçlara ulaşmak için kullandığı en önemli araçlardan biri olmuştur. İktisat politikasının temel araçlarından biri olan bütçe politikasıyla sağlanan hedeflere ulaşılması için harcama kalemlerinin içeriği kadar harcamayı fonlayan kaynağında sağlam ve sağlıklı olması gerekir.

Bu çalışmada, Türkiye ekonomisi için 2002-2016 dönemi itibarıyla genel devlet dengesi bazında temel parametreler incelenmiş ve mali duruma ilişkin saptamalar yapılmıştır. Türkiye’de 2001 yılında yaşanan derin ekonomik kriz akabinde yakalanan siyasi istikrar ve güven ortamında birtakım yapısal reformlar yapılmıştır. Harcama esaslı mali kural uygulamalarına yer verilerek (Karayazı, 2017: 758-769) bütçe disiplini edilmek istenmiş, borç stokunun ve faiz yükünün azaltılması hedeflenmiştir. 2008 küresel ekonomik krizi dönemi hariç kamu kesimi borçlanma gereksiniminde belirgin azalışlar yaşanmış ve faiz dışı fazla hedefinin tutturulmasına yönelik düzenlemelere devam edilmiştir. Kamu gelirlerinin önemli bir kısmını vergi gelirleri oluşturmuş Kamu harcamalarında ise en büyük paya transfer harcamaları sahip olmuş bunu sırasıyla cari harcamalar ve yatırım harcamaları takip etmiştir. Öte yandan, mali disiplin hedefi kapsamında kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasındaki senkronizasyon (eş zamanlama) sağlanarak bütçe açığı sorununda düzeltilmeler görülmüştür. GSYH’de istikrarlı bir artış sağlanmış, özelleştirme uygulamalarına ağırlık verilerek bütçe finanse edilmiş ve gelirlerde yükselme gerçekleşmiştir. Böylece kamu sektöründeki ağır yükün ve sürekli artan borçlanma ihtiyacının önüne geçilerek ekonomide verimlilik artırılmıştır (Karagöl, 2013: 44). Bu periyotta vergi gelirlerinde gösterilen yüksek

performans (dolaylı vergiler üzerine yoğunlaşan) ile bütçe giderlerinde sağlanan etkinlik ve tasarruf, bütçe gerçekleştirmelerinde de olumlu neticeleri beraberinde getirmiş ve kamu mali dengesinde iyileşme yaşanmaya başlanmıştır.

Olumsuz küresel koşullar, dünya ekonomisinde yaşanan iktisadi ve siyasi çalkantılar ve bunların negatif yansımalarına rağmen Türkiye gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkeden çok daha iyi bütçe performansı sergilemekte, her şeye rağmen Maastricht kriterleriyle belirlenen mali disipline uymaktan vazgeçer bir tutum göstermemektedir. Türkiye'nin mali disiplinden taviz vermemesi son derece sevindirici ve umut verici bir durum olmakla birlikte buna ilaveten bilhassa ekonomide son yıllarda meydana gelen istikrarsızlıkların kalıcı yünden çözümü için yapısal değişim ve dönüşüm programlarını acilen hayata geçirmesi elzem görünmektedir.

Kaynakça

- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003). Kabul Tarihi: 10.12.2003, (R.G. Tarih: 24.12.2003, Sayı: 25326).
- Acar, F. (2013). Türkiye Ekonomisine Genel Bakış (2001-2013). *ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi*, 1(2), 15-32.
- Aksoy, Ş. (1993). *Kamu Bütçesi*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Ataç, E., & Moğol, T. (2002). *Devlet Bütçesi*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Avcı, M. A. (2005). *Türkiye'de ve Dünyada Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlık Kavramının Gelişimi ve Önemi*. Yüksek Lisans Tezi. Bursa: Uludağ Üniversitesi.
- Batirel, Ö. F. (2006). *Devlet Bütçesi*. Ankara: A.Ü. Açık Öğretim Fakültesi Yayını.
- BDDK (2010). *Krizden İstikrara Türkiye Tecrübesi*. Çalışma Tebliği. Ankara: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu .
- Bülbül, D., Ejder, H., & Şahan, Ö. (2005). *Devlet Bütçesi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- BÜMKO [Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü] (2018). *İstatistikler: Bütçe Büyüklükleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri*. (Erişim: 21.01.2019), <https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-buyuklukleri-ve-butce-gerceklesmeleri>
- Cicioğlu, Ş., & Şimşek, S. (2007). Türkiye'nin Bütçe Performansı ve Bütçe Projeksiyonu. *ATSO Ekonomi Dergisi*, 47 (9), 44-48.
- Coşkun, G. (1974). *Program Bütçe Sistemi ve Türkiye Uygulaması*. 339. İstanbul: İ.Ü. İ.F. Yayını.
- Çataloluk, C. (2006). Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 16, 230.
- Çebi, C., & Özlale, Ü. (2012). Türkiye'de Yapısal Bütçe Dengesi ve Mali Duruş. *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*, 27 (310), 09-38.
- Çolak, H. B. (2008). Bütçe İlkeleri. *Yaklaşım Dergisi*, 55, 1-2.
- Demirel, D. (2015). Performans Esaslı Bütçe: ABD, İngiltere ve Türkiye Örnekleri. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8 (1), 153-176.
- Dileyici, D., & Özkıvrak, Ö. (2001). Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası. *Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi*, 3 (1), 94.
- Duramaz, S., & Dilber, İ. (2015). Küresel Kriz Sürecinde Para Politikasında Yeni Bir Araç Olarak Faiz Koridoruna Genel Bir Bakış. *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 1 (1), 29-38.
- Duverger, M. (1963). *Finances Publiques*. Paris, France: Presses Universitaires de.
- Edizdoğan, N. (2008). *Kamu Bütçesi*. Bursa: Ekin Basım Yayım Dağıtım.
- Eğilmez, M., & Kumcu, E. (2006). *Ekonomi Politikası*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Ejder, H. L. (2012). Türkiye'de Bütçe Politikaları: 2002-2012 Dönemi. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14 (1), 53-78.
- Erginay, A. (1994). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Savaş Yayınları.
- Evgin, T. (1994). 90'lı Yıllarda Bütçe ve Bütçe Açığının Finansmanı. *Ekonomik Yaklaşım*, 5 (13), 19-46.
- Falay, N. (1975). Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS)'nin Genel Eleştirisi. İçinde: *Maliye Enstitüsü Konferansları*, Sayı 23. İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü Yayını.
- Falay, N. (2006). *Devlet Bütçesi*. No: 873, 10. Eskişehir: A.Ü. Açıköğretim Fakültesi Yayını.
- Feyzioğlu, B. N. (1981). *Nazeri, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Göğül, K. P. (2016). Türkiye'de Mali Sürdürülebilirliğin Yapısal Değişimler Çerçevesinde Analizi (2002-2015). *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 4 (2), 87-109.
- Gülmez, A., Yardımcıoğlu, F., & Beşel, F. (2017). Türkiye'de Ekonomik Kırılganlığın Panzerihi: Mali Disiplin Çıpası. *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 3 (2), 195-203.
- Gür, B. (2017). Türkiye'nin Makroekonomik Performansı Üzerine Bir Değerlendirme: 2002-2016 Dönemi. *Social Sciences Studies Journal*, 3 (6), 726-737.
- İlken, Ş. N. (1970). *Maliye*. İstanbul: Kutulmuş Matbaası.
- Karagöl, E. T. (2013). *AK Parti Dönemi Türkiye Ekonomisi*. No: XXII. SETA Yayınları.
- Karagöl, E. T., & Ortakaya, Ü. İ. (2014). Geçmişten Günümüze Kamu Maliyesi. *SETA Perspektif*, 79, 1-31.
- Karahan, H., & Karagöl, E. T. (2014). Ekonomik Performansın Temel Taşı: Siyasi İstikrar. *SETA Perspektif*, 41, 1-5.

- Karayazı, M. (2017). Mali Kurallar: Türkiye'deki Uygulamalar Üzerine Bir Değerlendirme. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 10 (50), 758-769.
- Kaya, D. G. & Kaygısız, D. (2015). 2008 Küresel Krizi ve Sonrasında Türkiye'de Uygulanan Maliye Politikalarına Genel Bir Bakış. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 11 (26), 171-194.
- Kesik, A. (2006). Ekonominin Genel Dengesi İçinde Kamu Yatırımlarının Yapısı ve Gelişimi. İçinde: *İ. Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 49, 185-207.
- Mutluer, K., Öner, E., & Kesik, A. (2005). *Bütçe Hukuku*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayını.
- Özatatay, F. (2012). Mali Disiplin ve Büyüme: Türkiye Deneyimi. *TEK Tartışma Metni*, 110, 1-11.
- Öztürk, N. (2015). *Kamu Maliyesi*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Özyılmaz, A. (2016). Para ve Maliye Politikaları Arasındaki Koordinasyonun Makroekonomik Değişkenler Üzerindeki Etkinliği. *Balkan ve Yakın Doğu Sosyal Bilimler Dergisi*, 2 (1), 28-34.
- Pehlivan, O. (2004). *Kamu Maliyesi*. Trabzon: Derya Kitabevi.
- Rodrik, D. (2012). The Turkish Economy After the Global Financial Crisis. *Ekonomi-TEK Tartışma Metni*, 1 (1), 41-61.
- Sayar, N. S. (1974). *Kamu Maliyesi, Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı*. 2.cilt, 5. Baskı. İstanbul: Sermet Matbaası.
- SBB [T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı] (2018). *Gösterge ve İstatistikler: Kamu Kesimi Genel Dengesi*. (Erişim: 21.01.2019), <http://www.sbb.gov.tr/kamu-kesimi-genel-dengesi/>
- Sezgin, S. (2013). *Türkiye Ekonomisi*. Ankara: Anadolu Üniversitesi Yayını.
- Sezgin, Z. (2017). Kriz Sonrası Türkiye Ekonomisinde Mali Baskınlık. *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17 (1), 81-94.
- Söyler, İ. (2006). Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe Teknik ve Süreçlerindeki Değişiklikler ve Yenilikler Açısından Değerlendirilmesi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 16, 283-300.
- Sungur, O. (2015). 2000 Sonrası Türkiye Ekonomisi: Büyüme, Enflasyon, İşsizlik, Borçlanma ve Dış Ticarete Gelişmeler. *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, 9 (19-20), 243-269.
- Şentürk, S. H., Karakurt, B., & Şahingöz, B., (2017). Mali Disiplin ve Enflasyon İlişkisi Üzerine Bir Analiz: Türkiye Örneği. *Uluslararası Ekonomi ve Yenilik Dergisi*, 3 (2), 185-204.
- Şimşek H. A., & Altay, A. (2009). Küresel Kriz Ortamında Türkiye'de Maliye Politikalarının Değerlendirilmesi. *Finans Politik Ekonomik Yorumlar Dergisi*, 46 (528), 11-24.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı (2013). *Orta Vadeli Program:2014-2016*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- T.C. Maliye Bakanlığı (2004). *1993-2003 FFF Kamu Hesapları Bülteni*. Ankara: Muhasebat Genel Müdürlüğü.
- T.C. Maliye Bakanlığı (2012). *2011 Yılı Genel Faaliyet Raporu*. Ankara: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.
- T.C. Maliye Bakanlığı (2017). *2018 Yılı Bütçe Gerekçesi*. Ankara: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.
- Temelli, S. (2007). *Devlet Bütçesi ve Gelişimi ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanununun Çukurova Üniversitesi Uygulaması*. Yüksek Lisans Tezi. Ankara: Çukurova Üniversitesi.
- TEPAV (2012). *Mali İzleme Raporu*. Ankara: İstikrar Enstitüsü.
- Tokatlıoğlu, M., & Selen, U. (2017). *Maliye Politikası*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Torun, O. N. (1968). *Devlet Bütçesi Ders Notları (Teksir)*. Eskişehir.
- Tosun, E. (2007). *Kamu Mali Yönetimi Devlet Bütçesi Odaklı Bir Yaklaşım*. Ankara: Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayını.
- Tunçer, M., & Kılıçer, E. (2013). Örnek Ülkelerde ve Türkiye'de Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi. *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi*, 50 (580), 109-126.
- Turan, Z. (2015). 2002-2012 Yılları Arasında Türk İktisat Politikasındaki Gelişmeler. *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8 (1), 223-235.
- Tüğen, K. (2005). *Devlet Bütçesi*. İzmir: Bassaray Matbaası.
- Tüğen, K., & Dağ, M. (2018). Türkiye'de Bütçe Açıklarının Sürdürülebilirliğinde İç Borçlanmanın Rolü: Dönemsel Bir Analiz. *Yönetim ve Ekonomi*, 25 (2), 391-408.
- Türk, İ. (2005). *Maliye Politikası, Amaçlar, Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- TÜSİAD (2012). *Türkiye Ekonomisi 2013*. İstanbul: TÜSİAD Ekonomik Araştırmalar Bölümü.
- Uluatam, Ö. (2003). *Kamu Maliyesi*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Ulusoy, A. (2006). *Maliye Politikası*. Konya: Mikro Yayıncılık.
- Ulusoy, A., Yamak, R., & Şahingöz, B. (2016). Faiz Dışı Dengenin Ekonomik Büyüme ve İşsizlik Üzerine Etkisi. *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 8 (1), 1-33.
- Yüce, G., Akıncı, M., & Yılmaz, Ö., (2013). Türkiye Ekonomisinde Temel Ekonomik ve Finansal Göstergeler Bağlamında 2002 Öncesi ve Sonrası. *Maliye Dergisi*, 164, 183-207.