İstanbul Planlama Ajansı

EYLÜL 2024

BİLGİ NOTU

Kamu Kaynaklarının Halk İçin Kullanımında Neredeyiz? **Türkiye'nin İsraf Karnesi**



Yayın Yönetimi ve İdari Koordinasyon
İstanbul Planlama Ajansı

Katkı Sunanlar
Dr. Ozan Bingöl, Dr. Buğra Gökce

Tasarım Konsepti ve Yayın Kimliği
Kader Şahin

Basım Yeri ve Tarihi
İstanbul, Eylül 2024

ISBN: 978-625-6762-62-6
İstanbul Büyükşehir Belediye iştiraki Kültür A.Ş. yayınıdır.

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ 1
KAMUDA İSRAF 2
KAMUDA İSRAF NEDEN ÖNLENEMİYOR? 3
BAZI İSRAF KALEMLERİNE YAKINDAN BAKIŞ 6
Faiz Giderleri 6
Kur Korumalı Mevduat 8
Kamu-Özel İş Birliği Projeleri 10
Kamu-Özel İş Birliği Uygulamalarında Şeffaflık ve Denetim 10
İstisnai Kadro Uygulamaları 15
Diğer Harcama Kalemleri 17
Baskı ve Cilt Giderleri 17
Büro Mefruşat Alımları 18
Lojman Kiralama Giderleri 19
Taşıt Bakım ve Onarım Giderleri 19
İlan Giderleri 20
DEĞERLENDİRME 21
SONUÇ 22

GİRİŞ

İsraf kavramı, daha çok bireysel anlamda gündeme gelmektedir. Bu nedenle israfla mücadelenin gıda, giyim, enerji, su israfını önleme gibi alanlarla sınırlı olduğu algısı oluşmaktadır. İsrafı önlemenin, daha az su harcayarak, porsiyonları küçülterek sağlanacağı görüşü topluma sunulmaktadır. Dolayısıyla israfın nispeten önemsiz alanları olan bireysel ve toplumsal israf öne çıkartılarak asıl israf alanları geri plana atılmaktadır.

Gerçek anlamda büyük israf alanlarıyla mücadeledeki en önemli engellerin başında israfın dar bir kapsamda ele alınması gelmektedir. Bu yaklaşım nedeniyle; asıl büyük israf alanları değerlendirme dışı kalmakta, yeterince gündeme gelmemektedir. Öncelikle israf kavramının ve kapsamının doğru anlaşılması büyük önem taşımaktadır. İsraf kelimesinin sözlük anlamı; para, zaman, emek ve benzerlerinin gereksiz yere harcanması, savurganlık ve tutumsuzluktur.[1]

Sözlükte "haddi aşma, hata, cehalet, gaflet" gibi anlamlara gelen seref kökünden türetilmiş olan isrâf genel olarak inanç, söz ve davranışta dinin, akıl veya örfün uygun gördüğü ölçülerin dışına çıkmayı, özellikle mal veya imkânları meşrû olmayan amaçlar için saçıp savurmayı ifade etmektedir.[2] Sahip olunan kaynakların dengesiz, plansız ve gereğinden fazla harcanması, başka bir deyişle bilgisizce ve rasyonel olmayan şekilde kullanılması da israf anlamına gelmektedir. Bu kapsamda israfın nedenleri olarak; mal ve hizmetlerin satın alınması ve kullanılması ile ilgili hatalı davranış ve kararlar olabileceği gibi paranın kullanımına ilişkin (harcama, tasarruf, yatırım, borç yönetimi, kişisel finans) yeterli bilgiye sahip olmama ve finansal tutum, davranış ve kararlarda başarılı olamama gibi farklı etmenler saymak da mümkündür.[3]

İsraf, ilgili olduğu alana göre farklı boyutlara sahiptir. İsrafın yapıldığı alan, israfın sonuç ve etkilerinin de farklılaşmasına neden olmaktadır. Bu kapsamda israfı;

- *Bireysel israf,*
- *Toplumsal israf,*
- *Kamuda israf* şeklinde alt kategorilere ayırmak mümkündür.

[1] TDK. (2003). Türkçe Sözlük. 10. Baskı. Ankara. s. 985.
[2] TDV, (2001). "İsraf". İslam Ansiklopedisi. Cilt 23, İstanbul. s. 179.
[3] Ticaret Bakanlığı. (2018). Türkiye İsraf Raporu. Ankara. s. 10.

Bu kapsamda, ''Kamu Kaynaklarının Halk İçin Kullanımında Neredeyiz? **Türkiye'nin İsraf Karnesi**'' başlıklı raporda kamu kaynakların israf edilmesinin, verimsiz ve etkinlikten uzak şekilde kullanılmasının halk için yapılacak yatırımları ve halka götürülecek hizmeti sekteye uğratmasına değinilmektedir. Türkiye'de israfa, savurganlığa, verimsizliğe, kamu kaynaklarının genel kamusal yarar dışında özel amaçlarla kullanılmasına engel olunması gerektiğine değinen rapor, kamuoyunun farkındalığını artırma hedefi taşımaktadır.

KAMUDA İSRAF

2023 yılında genel devlet harcamalarının toplam büyüklüğü GSYH'nın %36,69'udur. Kamu harcama miktarının artması israf kapasitesinin de artması anlamına gelmektedir. Milli gelirin üçte birinden fazlasının devletçe harcanması tüm toplumsal refahı etkileyecek sonuçlar doğurmaktadır. İsraf olgusu genel olarak bireysel ve toplumsal israfı önleme kapsamında ortaya çıkmakta, israfı önleme kampanyaları da genellikle bu alanlarda yürütülmektedir. Tasaruf politikası ilk önce halka uygulanmaktadır. Kamu harcamalarında ise şeffaflığın azalması, denetim mekanizmalarının işlerliğini kaybetmesi, kamu ihale sisteminin bozulması halinde kamudaki israf ülke ekonomisini sarsacak boyutlara ulaşabilmektedir. Bu durum ülkenin sadece bugününü değil, geleceğini de etkilemektedir.

Kamuda büyük miktarlı ve çoğu kez kalıcı israf yaratan başlıca alanlar şunlardır:

- Yanlış ekonomik ve mali politikalar nedeniyle katlanılan yüksek faiz yükü,
- Yanlış politika uygulamaları sonucunda ortaya çıkan yüksek kamusal maliyetler,
- Seçim yatırımları,
- Kamunun istihdam alanı olarak görülmesi,
- İstisnai kadro uygulamasıyla yapılan sınavsız atamalar,
- Personel alımı ve karar verici kadrolara atamalarda liyakatin ve ehliyetin devre dışı bırakılması,
- Plansız, dengesiz, önceliklendirmeden yoksun yatırım kararları,
- Çok yüksek hesap hatasıyla ihale edilen kamu özel işbirliği projeleri ve ödeme garantileri,
- Görevlendirme zararları yoluyla bütçe denetiminden uzak harcamalar,
- Kişi veya şirkete özel istisna, muafiyet veya vergi indirimleri,
- Uzun vadeli perspektiften yoksun, verimlilik ve stratejiyi esas almayan teşvik sistemi,
- Şeffaflıktan uzak ihale sistemi,
- Kamunun ilan ve reklam harcamaları.

Yukarıda yer verilen israf alanları çoğu kez toplumun gündeminde yer almamaktadır. İsrafı ölçmek, tespit etmek ve ortaya koymak kolay değildir. Örneğin, kamu özel işbirliği projeleri için verilen garantiler yoluyla ne kadar kamu kaynağının kullanıldığına dair şeffaf veriye ulaşmak pek mümkün gözükmemektedir.

Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından 2018 yılında yayımlanan "İsraf: Dengeyi ve Ölçüyü Kaybetmek" isimli yayının "Kamuda İsraf" başlıklı bölümü israfın geniş kapsamı konusunda fikir verecek mahiyette olduğu için bazı bölümlerini aşağıda aynen alıntılıyoruz:[4]

> *"Kamuda İsraf: İsrafın en az önemsenen fakat yansımaları itibariyle en zararlı olanı kamuda yani devlet işlerinde, kaynaklarında ve mallarında yapılanıdır. Bu israf türü bazen Müslümanların yönetim işlerini emanet olarak omuzlarına alan devlet yetkilileri eliyle bazen de yönetilen bireyler eliyle yapılmaktadır.*
>
> *Öncelikle kamu görevlerine layık ve ehil olmayanların getirilmesi bu alandaki israfın ilk adımıdır.*
>
> *Ehliyet ve liyakate göre değil de bir tür yakınlık veya çıkar ortaklığına dayalı görevlendirmeler yapılırsa bunun hem hizmet kalitesinde azalmaya hem kamu kaynaklarının verimsiz harcanmasına hem de gerçek hak sahiplerinin hakkının gasp edilmesine sebep olması gibi istenmeyen sonuçları olacaktır. Bu sonuçların her birinin farklı anlamlarda israf olduğu da ortadadır.*
>
> *Kamu yatırımlarının planlanması ve harcamalarının yapılmasında gerçek ihtiyaç ölçütünün göz ardı edilip kısa vadeli sübjektif çıkarların ya da siyasî hesapların belirleyici olmasının da israf kapsamına gireceği bir gerçektir."*

KAMUDA İSRAF NEDEN ÖNLENEMİYOR?

Türkiye'de kamuda israfın yüksek olduğu ve bir türlü önlenemediği konusu zaman zaman kamuoyunun gündeminde yer almaktadır. Ancak israfın miktarı konusunda net verilere ulaşmak mümkün değildir. Sık sık çıkarılan tasarruf tedbirleri genelgeleri kamuda israfın önlenemediğini gösterir niteliktedir. Siyasetin üst seviyelerinde görev almış kişilerin sözleri analiz edildiğinde kamuda israfın çok yüksek boyutlarda olduğu ortaya çıkmaktadır:

> ***"Yav bu devlette öyle israflar var ki, öylesine masraflar var ki, anam anam anam anamm!"***
>
> ***Eski AKP Milletvekili Burhan Kuzu[5]***

[4] Diyanet İşleri Başkanlığı. (2018). İsraf: Dengeyi ve ölçüyü kaybetmek. Ankara: Diyanet İşleri Başkanlığı Yayınları.
[5] Hürriyet. (2015, Haziran 3). Burhan Kuzu'dan israf yorumu: Anam, anam, anam, anam, anamm. Hürriyet. https://www.hurriyet.com.tr/gundem/burhan-kuzudan-israf-yorumu-anam-anam-anam-anam-anamm-29116636

"İsrafın önünü alsak sizden vergi almamıza gerek kalmaz. 13 yıllık iktidarımızın her tarafı altın yazılarla, başarıyla doludur. Ama israf konusunda karnemiz kırıktır"

Eski Başbakan Yardımcısı Bülent Arınç[6]

"Hâlâ obez bir devlet yönetimine sahibiz. Devletin büyük olması, güçlü olması farklıdır, obez olması, hantal olması, verimsiz olması daha farklıdır. Devletimizi obezlikten kurtarmalıyız"

Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan[7]

Söylemler neticesinde sorulması gereken soru şudur: **Kamuda israf neden önlenemiyor?** Bu soruya cevap ararken bakılması gereken önemli konuların başında kamu harcamalarının karakteri gelmektedir. Kamu harcamalarının karakterini anlamak için Milton Friedman'ın *harcama matrisi*[8] önemli bir yol göstericidir. Friedman'ın harcama matrisinde temel olarak şu soruya cevap aranmaktadır: "Kim, kimin parasını, kim için harcarsa bu harcama sırasında nelere (fiyat-kalite) dikkat eder?" Friedman'ın dört tür harcamadan bahsettiği matriste, parayı harcayan ile paranın harcandığı şeyden yararlananın farklılaştığı durumlarda fiyat ve kalite beklentisinin ne şekilde değiştiği ortaya koyulmaktadır.

Tablo 1. Milton Friedman'ın Harcama Matrisi

Friedman Harcama Matrisi		Harcama Kimin İçin Yapılıyor?	
		Kendiniz İçin	**Başkaları İçin**
Kimin parası harcanıyor?	**Kendi paranız.**	Fiyat ve kalite birlikte dikkate alınır.	Fiyat düşük olması önceliktir, kalite önemsenmez.
	Başkasının parası *(Kamu kaynakları)*	Fiyatın önemi yoktur, en kaliteli ve pahalısı alınmak istenir. *(Kamu kaynağı ile makam odası, makam aracı, temsil ağırlama, seyahat harcamalarında geçerlidir.)*	Fiyat ve kalite önemsenmez. *(Kamu kaynağı ile yaptırılan binalar, yollar, mal ve hizmet alımlarında geçerlidir.)*

[6] Hürriyet. (2015, Nisan 19). Bülent Arınç: İsrafın önünü alsak sizden vergi almamıza gerek kalmaz. Hürriyet. https://www.hurriyet.com.tr/gundem/bulent-arinc-israfin-onunu-alsak-sizden-vergi-almamiza-gerek-kalmaz-28757768

[7] Milliyet. (2017, Ekim 31). Erdoğan gündeme getirmişti: Obez devlet yönetimine neşter vuruluyor. Milliyet. https://www.milliyet.com.tr/siyaset/erdogan-gundeme-getirmisti-obez-devlet-yonetimine-nester-vuruluyor-2546804

[8] Friedman, M., & Friedman, R. (1980). Free to choose: A personal statement. Harcourt Brace Jovanovich.

Kamu kaynağı harcamalarının şeffaflık ve denetim olmadığı sürece israfa yol açması olağandır. Bu harcamaların ileri boyutu usulsüzlük ve yolsuzluk noktasına ulaşabilmektedir. Kamu harcamalarında israf, usulsüzlük ve yolsuzlukların önlenememe nedenleri aşağıdaki gibidir:

- Her şeyden önce kamuda israf dar bir kapsama hapsedilerek gerçek israf kalemlerinin kamuoyundan gizlenmesi,
- Kamu harcamalarında şeffaflığı zayıf olması,
- Kamuda personel istihdamında ve yükselmelerde ehliyet ve liyakat sisteminin işlememesi,
- İstisnai kadro uygulamasının yaygınlaşması,
- Kamu ihale sisteminin çok sayıda istisnalarla işlemez hale gelmesi,
- İhalelerde şeffaflığı sağlayan açık ihale sisteminin oranının azalması, buna karşılık pazarlık usulünün yaygınlaşması,
- Kamu yatırımlarında planlama kapasitesinin düşük olması veya var olanın da yeterince kullanılmaması,
- Kamu harcamalarında gerçekçi ihtiyaç analizlerinin yapılmaması,
- Sayıştay başta olmak üzere harcama denetimi yapan birimlerin etkin çalışma imkanlarının olmaması,
- Yargıdaki bağımsızlık ve tarafsızlık krizi ,
- Yürütmeye çok fazla yetki tanınarak Meclisin gözetim ve denetim yetkisinin kısıtlanması,
- Meclisin bütçe hakkının rafa kaldırılması,
- Varlık Fonu ve benzeri yapılarla, bütçe dışına çıkmış çok büyük bir kamusal kaynağın denetim dışında kalması,
- Kanun yapma gücünü elinde bulunduranların israfı kanun kılıfı altında yapma imkanına sahip olması,
- Seçim kazanma amaçlı rasyonellikten uzak yatırım, mal ve hizmet alımlarının yaygınlığı,
- Görev zararları uygulaması yoluyla bütçe ödenek sınırlarının aşılabilmesi ve denetiminden uzak harcama yapma imkanının bulunması,
- Sosyal güvenlik sistemindeki yanlış politika ve uygulamalar nedeniyle sosyal güvenlik görev zararı ve açıklarının devasa boyutlara ulaşması,
- Kamuda, bir mal veya hizmet alımının veya yatırımın gerçekten ihtiyaçtan kaynaklanıp kaynaklanmadığından ziyade bu mal ve hizmetin alım yöntem ve usulleri ile ilgilenilmesi.

Kamu kaynaklarının israf edilmesi, bireysel kaynakların israfından daha yaygın ve daha büyüktür. Dolayısıyla kamuda yaşanan israf, yanlış yönetim ve politika tercihleri ve savurganlıklar toplumun imtiyazlı kesimi hariç herkesin fakirleşmesine neden olmaktadır. Toplumun çıkarı için merkezi yönetimden mahalli idarelere kadar tüm kamu yönetimi birimlerinde acil, gerçekçi ve kalıcı bir şekilde israfla mücadele stratejisi, eylem planı ve uygulamalarına ihtiyaç bulunmaktadır.

BAZI İSRAF KALEMLERİNE YAKINDAN BAKIŞ

Kamuda israf kalemleri içinde politika tercih ve uygulamalarına dayalı olarak ortaya çıkanlar en büyük paya sahip olanlardır. Bu anlamda, lüks makam odaları, makam araçları, temsil ve ağırlama giderleri nispeten küçük israf kalemleri olarak değerlendirilmektedir.

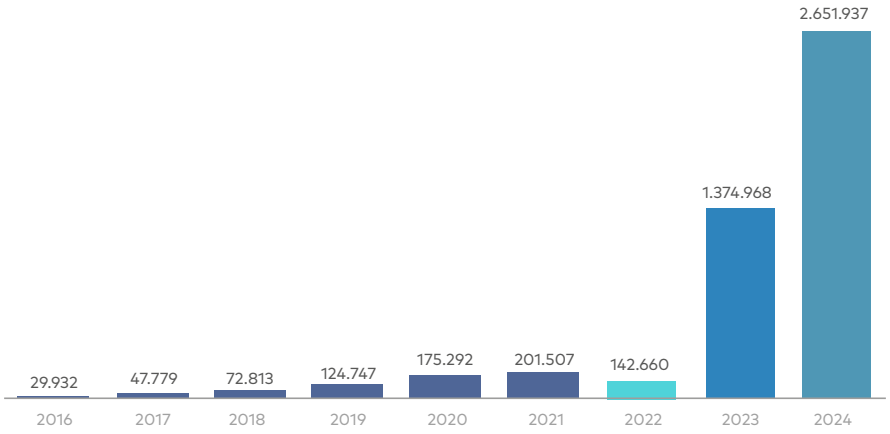
Görevlendirmelerde liyakat ve ehliyet ilkelerine uyulmaması, ekonomi biliminin rasyonalitesinden uzaklaşılması, seçime endeksli politika tercihleri, mali disiplinin göz ardı edilmesi gibi nedenlerle ortaya çıkan harcama kalemleri ülkenin sadece mali kaynaklarını tüketmemekte, aynı zamanda ülkenin geleceğinin de israf edilmesi anlamına gelmektedir. Sürekli artan gelir dağılımı adaletsizliğinde en önemli etken olarak ülke kaynaklarının etkin kullanılmaması ön plana çıkmaktadır. Toplanan vergilerin israf edilmesi, gelir dağılımı adaletsizliğinin önüne geçilebilmesine engel olmaktadır.

Faiz Giderleri

Kamu yönetiminde yapılan harcamaların en önemli bölümü merkezi yönetim bütçesiyle gerçekleştirilmektedir. Merkezi yönetim bütçe açıklarının boyutu; ekonomi ve maliye politikalarının başarısının önemli bir yansıması olarak görülmektedir. Artan bütçe açıklarının, borçlanma gereksinimini artırması daha fazla faiz yükü ve ödemesi anlamına gelmektedir.

Türkiye'de uygulanan ekonomi ve maliye politikalarının bir yansıması olarak son dönemde bütçe açıklarının hızla artmakta olduğu aşağıdaki grafikten de açık bir şekilde görülmektedir.

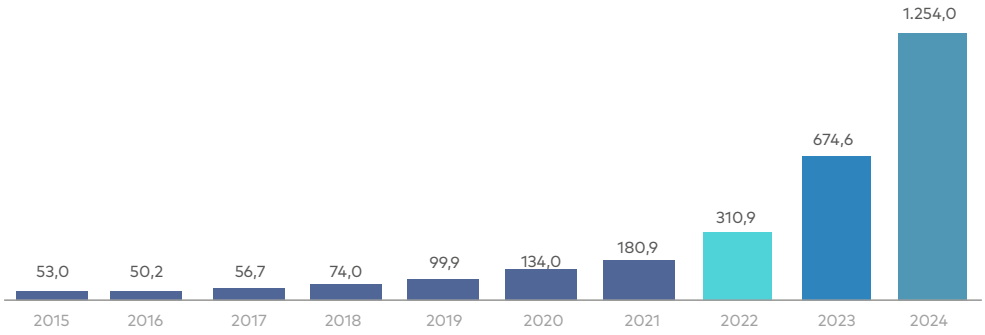
Şekil 1. Merkezi Yönetim Bütçe Açıkları (Milyon TL)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı

Artan merkezi yönetim bütçesi açıkları borçlanma ihtiyacını artırmıştır. 2022 yılı Temmuz ayı sonu itibariyle 3 trilyon 620 milyar lira olan merkezi yönetim borç stoku 2024 yılı Temmuz ayı sonu itibariyle 8 trilyon 106 milyar liraya çıkmıştır. Merkezi Yönetimin iki yıldaki borç stoku artışı %127,87 olmuştur. Aynı dönemde Yİ-ÜFE değişimi ise %104,28'dir. Yİ-ÜFE artışının da üzerinde bir borç artışı söz konusudur. Artan borçlar ve yükselen faizlerle birlikte merkezi yönetim bütçesindeki faiz giderleri hızla artma eğilimine girmiştir.

Şekil 2. Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Giderleri (Milyar TL)



*Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı *2024 yılı verisi yıl sonu bütçe hedefidir.*

2024 yılı Merkezi Yönetim Bütçesinde yer alan faiz harcama hedefinin 2019 yılında gerçekleşen faiz ödemesinin 12,5 katı olduğu görülmektedir. Uygulanan politikalar sonucunda ortaya çıkan bütçe açığı artışı, borçlanma gereksinimindeki yükseliş ve hızla artan faiz harcamaları nedeniyle artık vatandaş tarafından ödenen vergilerin daha büyük kısmı faize gitmektedir.

Tablo 2. Vergi Gelirlerinin Faize Giden Kısmı

Yıllar	Vergi Gelirleri (1.000 TL)	Faiz Harcamaları (1.000 TL)	Faiz Harcamalarının Vergi Gelirlerine Oranı
2016	459.001.741	50.246.537	%10,95
2017	536.617.206	56.711.803	%10,57
2018	621.536.356	73.961.212	%11,90
2019	673.859.718	99.939.640	%14,83
2020	833.250.502	133.962.309	%16,08
2021	1.164.988.132	180.852.270	%15,52
2022	2.353.437.651	310.903.199	%13,21
2023	4.500.865.586	674.614.533	%14,99
2024	7.407.706.981	1.254.000.000	%16,93

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı

2016 yılında vergi olarak ödenen her 100 liranın 10 lira 95 kuruşu faiz harcamasına giderken, 2024 yılında ise her 100 lira verginin 16 lira 93 kuruşunun faize gideceği hesaplanmıştır. Bütçeden faize giden tutarın daha az kamusal hizmet, daha az altyapı yatırımı anlamına gelmesi sebebiyle faiz, vergiler üzerindeki en büyük israf kalemi olarak tanımlanmaktadır.

Kur Korumalı Mevduat

Kur korumalı mevduat uygulaması, dönemin Hazine ve Maliye Bakanı tarafından bütçeye, dolayısıyla da kamuya hiçbir yükü olmayacak bir politika aracı olarak tanıtılmıştır. Ancak, kur korumalı mevduat uygulamasının iki yıldaki Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası verilerinde resmi rakamlara yansıyan yükünün 1 trilyon 58 milyar lirayı aştığı ortaya çıkmıştır (Tablo 3).

Kur korumalı mevduat uygulaması için getirilen vergi istisnaları nedeniyle vazgeçilen vergi tutarları, Merkez Bankası'nın kur korumalı mevduat ödemeleri nedeniyle zarar etmesi kaynaklı ödeyemediği Kurumlar Vergisi ve Hazineye aktarılmayan temettü geliri de dikkate alındığında, kur korumalı mevduat uygulaması nedeniyle sadece 2022 ve 2023 yıllarında 1,2 trilyon liranın üzerinde bir kamu harcaması yapıldığı ortaya çıkmaktadır.[9,10] Merkez Bankasına ilişkin veriler Tablo 4'te yer almaktadır. Aynı dönemde Merkezi Yönetim Bütçesinde yer alan tüm yatırım harcamalarının toplamı da 1,2 trilyon liradır.[11]

[9] Bingöl, O. (2023). Kur Korumalı Mevduat Hasar Raporu, https://vergiyedair.com/2023/03/30/kur-korumali-mevduat-hasar-raporu/

[10] Bu hesapta Merkez Bankasının eksik ödediği vergi miktarı ve temettü ile kur korumalı mevduat uygulaması nedeniyle sağlanan Kurumlar Vergisi istisnası dikkate alınmıştır.

[11] TC Hazine ve Maliye Bakanlığı.Merkezi yönetim bütçe istatistikleri .https://muhasebat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-ist

Kur korumalı mevduat uygulaması nedeniyle katlanılan maliyetin büyüklüğünü anlamak için, uygulamanın ortaya çıkardığı maliyetin Merkezi Yönetimin 2022 ve 2023 yıllarındaki tüm yatırım harcamalarına eşdeğer olduğunu bilmek yeterli olacaktır. Yani, sadece kur korumalı mevduat uygulaması nedeniyle iki yıldaki tüm yatırım harcamaları tutarına denk bir tutar harcanmıştır. Bu harcama ile yapılabilecek okul, hastane, öğrenci yurdu, yol, demiryolu, köprü, tünel gibi yatırımlar dikkate alındığında masraf ve israf kalemlerinin ne denli büyük olduğu görülmektedir.

Tablo 3. Kur Korumalı Mevduat Nedeniyle Bütçe ve TCMB Kaynaklarından Yapılan Harcama Tutarları

Yıllar	Merkezi Yönetim Bütçesinden Yapılan Ödemeler (TL)	Merkez Bankası Kaynaklarından Yapılan Ödemeler (TL)	Toplam
2022	92.538.964.000	72.843.177.706	165.382.141.706
2023	59.483.553.151	833.419.912.761	892.903.465.912
TOPLAM	152.022.517.151	906.263.090.467	1.058.285.607.618

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası[12]

Kur korumalı mevduat uygulaması nedeniyle Merkez Bankası 2023 yılında 818,1 milyar lira zarar etmiştir. Bunun sonucu olarak yıllar sonra Merkez Bankası hem vergi rekortmeni olamamış hem de milyarlarca lira vergi ödenememiştir. Merkez Bankasının kârından önceki yıllarda Hazine'ye aktarılan tutarlar kadar kâr elde edilemediği için bütçeye geçmiş yıllardaki kadar meblağ aktarılamamıştır. Mevcut zarar nedeniyle önümüzdeki 5 yıl içerisinde kâr etmesi mümkün görünmemektedir. Dolayısıyla, uygulanan politikaların maliye ve ekonomideki olumsuz etkileri yıllarca hissedilecektir.

Tablo 4. 2018-2023 TCMB Kar/Zarar Durumu, Kurumlar Vergisi ve Hazineye Aktarılan Tutarlar

Yıllar	Vergi Öncesi Kar/Zarar	Vergi	Net Dönem Karı/ Zararı	Hazineye Aktarılan Tutar
2018	66.881.467.192	10.601.911.759	56.279.555.434	37.518.595.863
2019	55.781.017.822	11.048.211.079	44.732.806.743	39.109.540.159
2020	43.036.531.996	8.538.600.284	34.497.931.712	30.193.950.551
2021	74.193.018.206	16.709.858.910	57.483.159.296	50.038.000.002
2022	93.301.692.859	21.279.804.867	72.021.887.992	32.618.411.709
2023	-820.756.168.771	0	-818.182.863.710	0

Kaynak: TC. Maliye Bakanlığı Faaliyet Raporları

[12] Kur korumalı mevduat uygulaması nedeniyle 2024 yılında Merkez Bankası kaynaklarından ne kadar harcama yapıldığı bilgisi 2025 yılının ortalarında Merkez Bankası Faaliyet Raporu'nda yer alacaktır.

Kamu-Özel İş Birliği Projeleri

Kamu-özel işbirliği (KÖİ-Public Private Partnerships-PPP's), kamu altyapı yatırımlarının yapılmasında ve yenilenmesinde kullanılan yöntemler setinde yer almaktadır. Gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülkede uygulama alanı bulmaktadır. Kamu-özel işbirliğini negatif veya pozitif yorumlamak ancak uygulama şekline bağlıdır.

İyi planlama ve fizibilite çalışmaları, doğru strateji, kontrol ve izleme mekanizmaları ile uygulanan kamu-özel işbirliğininin kamuya uzun vadeli finansman sağlaması, belirli risklerin özel sektöre devredilmesi, inşaat aşamasında yatırıma bütçe ayrılmaması gibi faydaları bulunmaktadır. Birçok altyapı projesinin aynı anda gerçekleştirilebilmesi, altyapı ihtiyaçlarının karşılanabilmesi, özel sektörün finansal etkinliği ve yönetsel becerisini kamu hizmetlerinin sunumuna aktarması gibi önemli katma değer alanlarını kapsayan kamu-özel işbirliği modelinin; devletin ihtiyaçlarının net olarak belirlendiği, performans denetiminin etkin şekilde yapıldığı şeffaf koordinasyon ve kontrol süreçlerine tabi tutulması gerekmektedir.[13]

Şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık ilkelerinin işletilememesi sebebiyle kamu özel işbirliği projelerinin kamuya getirdiği yük ülkemizde tam olarak bilinmemektedir. Yüz milyarlarca liralık ödemeyi/garantiyi içeren sözleşmeler yasama organının onayı alınmaksızın gerçekleştirilmekte ve sözleşmeler açık, şeffaf bir şekilde paylaşılmamaktadır. Bu haliyle bütçe hakkına aykırı bir durum söz konusudur.

Kamu özel işbirliği modeli dünyanın pek çok ülkesinde uygulanmaktadır. Ancak bu modelin Türkiye uygulanmasında yapılan hesaplama hataları, garantilerin kapsamı, ödemelerin dövizle yapılacak olması, fayda-maliyet-etkinlik analizlerinin gerçekçi olmaması, projelere ilişkin ön fizibilite raporlarının kamuoyundan gizlenmesi, ihale yöntemlerindeki sorunlar kamuoyunda bu projeler için yapılan ödemelerin kuşkuyla karşılanmasına yol açmaktadır.

Kamu-Özel İş Birliği Uygulamalarında Şeffaflık ve Denetim

İhtisas Komisyonu Raporu şeffaflık diyor ama uygulanmıyor.

Kamu-özel işbirliği için verilen proje garantileri nedeniyle devletin bütçesinden her yıl ne kadar ödeme yapıldığına ilişkin veriler yayımlanmamaktadır. Ancak, On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Dönemi (Kısa Vadeli) Hedefleri[14] arasında kamu-özel işbirliği projelerinde şeffaflaşma gereği şöyle ifade edilmiştir:

[13] Kalkınma Bakanlığı, On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarında Etkin Yönetim, Özel İhtisas Komisyonu Raporu.

[14] T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019). On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023). https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf

- Kamu- özel iş birliği süreçlerinin şeffaflaştırılması,
- Uluslararası standartlara uygun muhasebe ve raporlamanın sağlanması,
- Kamu- özel iş birliği veri tabanı oluşturulması,
- Bütüncül finansal tablonun kamuoyuyla paylaşılması,
- Kamu-özel iş birliği modelinin kamuoyu tarafından doğru biçimde algılanması için gerekli çalışmaların yürütülmesi.

Kamu-özel iş birliği ödemeleri bütçede farklı kalemler altında gizleniyor.

Yukarıda yer alan şeffaflaşma hedeflerine karşılık, uygulamada normal bütçe harcamalarındaki şeffaflığı görülmeyen kamu-özel işbirliği projelerinde garanti ödeme süreci söz konusudur. Örneğin, kamu-özel işbirliği projelerine yapılan garanti ödemeleri ya olması gereken bütçe gider kalemine kaydedilmemekte ya da on milyarlarca liralık tutarlar, muhasebe tekniğine aykırı bir şekilde, "diğer" kalemi içine gizlenmektedir. Konuya ilişkin örnekler Tablo 5'te yer almaktadır. Bu durum kamuoyunda verilere güvensizliğe neden olmakta ve harcamaların doğru yerlere yapılmadığına yönelik kanaati pekiştirmektedir. Merkezi yönetim bütçe harcamaları içinde kamu-özel işbirliği projelerine yapılan ödemeleri görmek mümkün değildir.

Bütçe harcama kalemlerinin hangi bütçe koduna kaydedileceği Bütçe Hazırlama Rehberinde yer almaktadır. Bu rehberler eskiden Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanırken artık Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından yayımlanmaktadır. Şehir hastanelerine kamu özel işbirliği proje garantileri kapsamında yapılacak ödemelere ilişkin 06.05.60.10 kodlu "Yap Kirala Devret Modeli ile Yapılan Sağlık Tesis ve Bina Kiralaması Giderleri" kalemi 2021-2023 Bütçe Hazırlama Rehberi'nde yer almaktadır. Ancak 2021 yılı bütçe gerçekleşme verilerinde bu harcama kalemi bulunmamaktadır. Araştırma kapsamında yapılan tespitlere göre bunun 06.05.60.05 kodlu "Bina Kiralaması Giderleri" kalemi altında yer aldığı görülmektedir.[15] 2016 yılında bu harcama kaleminde yapılan ödeme tutarı 1.1 milyon lira seviyesinde iken 2023 yılında 34,3 milyar liraya çıkması, Sağlık Bakanlığı tarafından yapılan şehir hastanesi garanti ödemelerine ilişkin açıklamalar tespiti teyit etmektedir.[16] Bu durum, bütçe rehberinde yer alan "Yap Kirala Devret Modeli ile Yapılan Sağlık Tesis ve Bina Kiralaması" kaleminin şehir hastaneleri için kullanılması gerektiği belirtilirken hiç kullanılmadığı; bunun yerine bina kiralaması kaleminin arttığını göstermektedir.

[15] Bingöl, O., (2002), Obez Devlet, Sia Kitap, s. 96.
[16] Sağlık Bakanlığı. (2023). Şehir Hastanelerine Ayrılan Pay Giderek Azalıyor. https://www.saglik.gov.tr/TR-101338/butcede-sehir-hastanelerine-ayrilan-pay-giderek-azaliyor.html

Garanti ödeme tutarlarının bazılarına uzun araştırmalar sonucunda ulaşılabiliyor.

Sayıştay Raporlarında yer alan verilerden otoyol garanti ödemelerinin cari transferler kalemi kapsamında ödendiği anlaşılmaktadır. Örneğin; "Karayolları Genel Müdürlüğü 2022 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu"nda yer alan aşağıdaki paragraf garanti ödemelerinin cari transferler kalemi altına gizlendiğine işaret etmektedir.[17]

> *"2022 yılı bütçe ödenekleri ve gerçekleşmelerine bakıldığında, 2022 yılı ödeneğinden en yüksek payın sermaye giderleri için ayrıldığı; sermaye giderlerini ise cari transferlerin takip ettiği görülmektedir. Sermaye giderleri kapsamında yapılan 84.079.256.894,57 TL tutarındaki harcamanın 72.704.835.032,00 TL'si gayrimenkul sermaye üretim giderleri için, 7.074.694.848,00 TL'si ise gayrimenkul alımları ve kamulaştırması için yapılmıştır.* ***Cari transferler kapsamında yapılan 36.424.498.107,51TL tutarındaki harcamanın 36.359.794.340,00 TL'si ise Yap-İşlet-Devret projeleri için yapılan garanti ödemelerinden oluşmaktadır.****"*

Sayıştay'ın farklı yıllarda yayınladığı raporlardan elde edilen verilere göre Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından bazı yıllarda yapılan garanti ödeme tutarları aşağıdaki gibidir:

- 2019 yılı 5.109.568.164,00 TL
- 2020 yılı 10.122.358.616,00 TL
- 2021 yılı 14.255.620.419,00 TL
- 2022 yılı 36.359.794.340,00 TL

Ancak bu ödemeleri, garanti ödemesi adıyla Merkezi Yönetim Bütçesinde görmek mümkün değildir. Aşağıdaki tabloda, kamu-özel işbirliği projeleri kapsamında verilmiş ödemelerin içine gizlenmiş olma ihtimali yüksek bazı bütçe kalemlerine yer verilmiştir.

Tablo 5. Merkezi Yönetim Bütçesinde KÖİ Ödemelerinin İçine Gizlendiği Bazı Bütçe Harcama Kalemleri

Yıllar	Ekonomik/Mali Amaçlı Diğer Transferler (1.000 TL)	Sınıflandırmaya Girmeyen Diğer Hizmet Alımları (1.000 TL)	Diğer Müteahhitlik Giderleri (1.000 TL)	Bina Kiralaması Giderleri (1.000 TL)	Toplam (1.000 TL)
2021	23.903.384	5.958.508	33.333.820	9.093.863	72.291.596
2022	37.636.859	9.778.975	71.149.151	17.241.332	135.808.339
2023	60.574.165	18.698.556	97.293.273	34.335.325	210.903.342
2024 (7 Ay)	47.660.656	20.107.106	104.881.074	44.513.106	217.161.942
TOPLAM	169.775.064	54.543.145	306.657.318	105.183.626	636.165.218

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı

[17] Sayıştay. (2023). Karayolları Genel Müdürlüğü 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. Ankara. s. 6.

Garanti verilen ödeme tutarlarıyla yatırım tutarları arasında ciddi orantısızlık var.

Aşağıda yine Sayıştay Raporları üzerinde yapılan titiz çalışmalar sonucunda ulaşılan bazı otoyol projeleri için verilen garanti tutarları yer almaktadır. Türkiye'de ulaşmanın söz konusu olmadığı projelerin yatırım tutarlarına Dünya Bankası veri tabanından ulaşılmıştır.

Tablo 6. Yap-İşlet-Devlet Kapsamında Bazı Otoyollar İçin Verilen Garanti Tutarları

İşin Adı	Verilen Garantiler (İşletme Süresince Toplam)
Gebze Orhangazi İzmir Otoyolu	10.754.020.006,08 $
Kuzey Marmara Otoyolu Projesi Odayeri Paşaköy Kesimi	7.093.302.948,00 $
Kuzey Marmara Otoyolu projesi Kurtköy - Akyası Kesimi	4.489.679.115,50 $
Kuzey Marmara Otoyolu Projesi Kınalı-Odayeri Kesimi	2.534.001.824,63 $
Menemen-Aliağa-Çandarlı Otoyolu	541.301.075,00 €
Ankara-Niğde Otoyolu	2.447.193.714,80
Toplam	**24.871.003.894,10 $**
	2.988.494.789,80 €

Kaynak: T.C. Sayıştay Başkanlığı, Sayıştay Raporları

Dünya Bankası veri tabanından ulaşılan verilere göre:[18]

- 2,5 milyar dolar garanti verilen Kuzey Marmara Projesinin Kınalı-Odayeri kesimi yatırım tutarının 1 milyar 40 milyon dolar; garanti tutarının yatırım tutarının 2,4 katı,
- 4,5 milyar dolar garanti verilen Kuzey Marmara Projesinin Kurtköy-Akyazı kesiminin yatırım tutarının 1,6 milyar dolar; garanti tutarının yatırım tutarının 2,7 katı,

2,4 milyar avro garanti verilen Ankara-Niğde otoyolu projesinin yatırım tutarının 1,2 milyar dolar; garanti tutarının yatırım tutarının 2,1 katı olduğu anlaşılmaktadır.

Devlet Hava Meydanları İşletmeleri'nin (DHMİ) açıkladığı '**2023 Faaliyet Raporu**'na göre Yap-İşlet-Devret Projeleri'ne (YİD) verilen yolcu garantisi tutmadığı belirlenmiştir. Bu nedenle 2023 sonu itibarıyla işletmeci şirketlere 199,7 milyon avro (yaklaşık 6 milyar 940 milyon lira) ödenmiştir.Doğru planlama yapılamayan, ekonomik modeleri doğru kurugulanamayan Yap-İşlet-Devret (Yid) Projeleri kamu için büyük ekonomik zararlar oluşturabilmektedir.

[18] World Bank Group (2024). Infrastructure Finance, PPPs & Guarantees Cauntry Snapshots Turkey. https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/turkey

Tablo 7. Yap-İşlet-Devret (YİD) Projeleri

Proje Adı	Yatırım/Kira Bedeli (İş Artışı Dahil)	İşletme Süresi (İlave Süre Dahil)	İşletme Süresi Bitiş Tarihi
Antalya Havalimanı I. Dış Hatlar Terminal Binası	75,902,000 $	9 yıl 45 gün	13.09.2007
Antalya Havalimanı II. Dış Hatlar Terminal Binası	85,386,000 $	3 yıl 5 ay 26 gün	22.09.2009
İstanbul Atatürk Havalimanı Dış Hatlar Terminal Binası ve Otopark	397,793,500 $	4 yıl 10 ay 15 gün	02.07.2005
Muğla Dalaman Havalimanı Dış Hatlar Terminal Binası	91,997,688 $	8 yıl 2 ay 17 gün	28.04.2015
İzmir Adnan Menderes Havalimanı Dış Hatlar Terminali	138,886,782 €	7 yıl 4 ay 26 gün	10.01.2015
Ankara Esenboğa Havalimanı İç/ Dış Hatlar Terminal Binası	188,702,557 €	17 yıl 8 ay	24.05.2025
Milas-Bodrum Havalimanı Dış Hatlar Terminal Binası	88,643,000 €	3 yıl 9 ay 66 gün	22.10.2015
Zafer Havalimanı	50,000,000 €	29 yıl 11 ay	21.03.2044
İstanbul Havalimanı	10,247,000,000 € (Yatırım Bedeli) \ n22,152,000,000 € + KDV (Kira Bedeli)	27 yıl 7 ay 21 gün	27.11.2046
Çukurova Havalimanı	244,514,852.96 € (Yatırım Bedeli) \ n297,100,000 € + KDV (Kira Bedeli)	25 yıl	*

Tüm bu incelenen verilere göre garanti tutarıyla yatırım tutarı arasında büyük farklar olduğu belirlenebilmektedir. Bu verilerin doğruluğunun ispatlanabilmesi için gerçek verilerin şeffaf bir şekilde açıklanması en doğru yöntem olacaktır. Şeffaflığın olmadığı her durum, usulsüzlüğe, verimsizliğe, yolsuzluğa ve israfa olanak tanımaktadır. Bu nedenle; kamu-özel işbirliği projelerinin kamuoyunda tartışılması ve bu projeler için kamu kaynağı aktarımının gerekliliğini ortaya koymak adına aşağıdaki önlemlerin uygulanması gerekmektedir:

- Kamu-özel iş birliği ile ilgili mevzuat dağınıklığı giderilmelidir.
- Fizibilite raporları gerçekçi hazırlanmalı, öngörü hatası minimum seviyeye indirilmelidir. Projede yer alan öngörü ile gerçekleşme arasındaki büyük sapma durumunda sorumlular hesap vermelidir.
- Projeden ihtiyaca değil, ihtiyaçtan projeye gidilmelidir.

- Projenin ihtiyaç durumu, fizibilite ve diğer tüm aşamalarında paydaşlarla işbirliği halinde olunmalıdır.
- Projelerin ön hazırlık aşamasından sözleşme ve gerçekleşme, işletme ve kamuya devri aşamasına kadar tüm süreçlerle ilgili etkili bir izleme ve denetim mekanizması oluşturulmalıdır.
- Bütçede öngörülebilirliği ortadan kaldıran garanti ödemelerinde yabancı para uygulamasına son verilmelidir.
- Kamu-özel iş birliği projeleri, makroekonomik politikalar, kamu yükümlülükleri ve bütçe dengeleri dikkate alınarak, dengeli bir risk paylaşımı ile maliyet etkinliği gözetilerek planlanmalı ve yürütülmelidir.

İstisnai Kadro Uygulamaları

Liyakatsiz ve ehliyetsiz kişilerin kamu görevine atanması ve üst kadroları işgal etmesi kamudaki en büyük israf alanlarından biridir. Kamu yönetimine, siyasi ve idari açıdan özellik taşıyan bazı görevlere yine belli bazı siyasi ve idari nedenlerle personel rejimine bağlı kalmaksızın memur atanabilme olanağı sağlayan görev kadrolarına "istisnai memuriyetler" adı verilmektedir. İstisnai memuriyet uygulaması, kamuda liyakat ve ehliyeti dikkate almadan görevlendirme yapılması sonucunu doğurmaktadır. Yaşanan pek çok kötü örnek, çok üst düzey görevlere getirilen liyakatsiz ve ehliyetsiz kişilerin kamuya verdiği mali yükün inanılmaz boyutlara ulaşabildiğini göstermiştir.

Devlet Memurları Kanunu;[19] atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümlere bağlı olmaksızın bazı görevlere memur atanabileceğini, "İstisnai Memuriyete" ilişkin 59, 60 ve 61'inci maddelerdeki düzenlemelerle kabul etmiştir. Pek çok istisnai memuriyete Devlet Memurları Kanunu'nun 48'inci maddesinde yazılı genel şartları taşıyan herkes atanabilmektedir.

Devlet Memurları Kanunu ve diğer kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde yer alan düzenlemeler uyarınca uygulanan istisnai memuriyet sınavsız, zahmetsiz ve kısa yoldan memuriyete girişin aracı olarak yoğun ve yaygın şekilde suistimal edilen bir alan olmuştur.

Sayıştay Genel Kurulunun 04.04.2005 tarih 5119/1 no.lu kararında;[20] istisnai memuriyete açıktan atandıktan sonra, diğer memur kadrolarına atanma hususuna ilişkin 657 sayılı Kanun'da açık bir düzenlemenin olmadığı, ancak açıktan istisnai memuriyete atanan kişinin naklen diğer memur kadrolarına

[19] Türkiye Cumhuriyeti. (1965). Devlet Memurları Kanunu (657 Sayılı Kanun). Resmî Gazete, 23 Temmuz 1965, Sayı 12056. https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf
[20] Sayıştay Genel Kurulu. (2005). 04.04.2005 tarihli ve 5119/1 sayılı karar. Resmî Gazete, Sayı 5119.

atanabileceği kabul edilse bile, bu konuda açılmış sınavlara girmiş ve başarılı olmuş kişilerin atamayı bekledikleri bir durumda, bu sınavlara girmediği halde bazı kişilerin istisnai memurluklar kullanılarak diğer memurluk kadrolarına atanmalarının, devlet memurluğu alımı için duyurulan sınava katılarak başarılı olmuş ve atamayı bekleyen kişiler aleyhine haksız bir durum yarattığı, ayrıca, sınavlarda başarılı olarak atanmayı bekleyenler varken, istisnai memurluk kadrolarının sınavsız devlet memurluğu teminine yönelik uygulamaya dönüştürülmesinin bu memuriyete atanmada tanınan kolaylığın istismarı anlamına da geldiği belirtilmiştir. Bu durumun Anayasa'nın kişilerin kanun önünde eşitlik ve kamu hizmetine girmede eşitlik ilkelerini ihlal edici nitelikte olduğunun altı çizilmiştir.

Kararın sonuç bölümünde:

> *"...Sadece hizmetin gereği olarak kullanılması gereken istisnai memurluk kadrolarının, devlet memurluğuna girmede esas olan sınav sistemini aşmaya yönelik olarak diğer memur kadrolarına naklen atanma amacıyla kullanılması, Anayasa ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile getirilmiş bulunan kanun önünde eşitlik ile liyakat ilkesinin ihlali anlamına geldiğinden, bu yolla devlet memurluğu kadrolarının liyakat esasına uymayan ve bu kadroların gerektirdiği niteliklere sahip bulunmayan kişilerin atanmasına imkân sağlayabileceğinden, 657 sayılı Kanun'un anılan 59'uncu maddesi hükümleri uyarınca açıktan istisnai memurluk kadrolarına atananların bir müddet sonra devlet memurluğuna alınma için açılmış bulunan sınavlara katılmadan ve dolayısıyla bu sınavlarda başarılı olmadan diğer memurluk kadrolarına atanmaları hususu, uygulama ve sonuçları bakımından Hazine menfaatlerini zarara uğratıcı nitelikte bulunduğunun TBMM'ye sunulmasına..." denmiştir.*

Ancak, kamuda liyakati ve ehliyeti yok eden, çok büyük israfa ve yolsuzluğa yol açan istisnai kadro uygulamasının suistimali konusunda geçen 19 yılda hiçbir adım atılmamış, aksine istisnai kadro uygulaması yaygınlık kazanmıştır.

Diğer Harcama Kalemleri

Araştırmanın bu bölümünde merkezi yönetim bütçesinde son yıllarda hızla artan ve kamuoyunda gerekliliği ciddi şekilde sorgulanan bazı harcama kalemlerine yer verilmiştir.

Baskı ve Cilt Giderleri

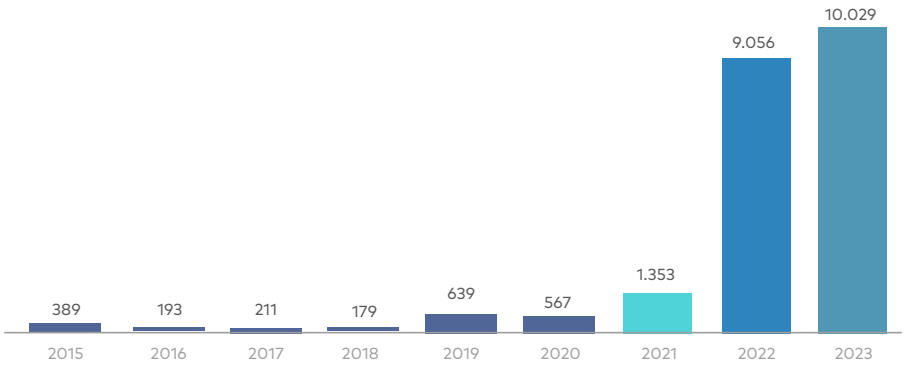
Merkezi Yönetim Bütçesinde yer alan baskı ve cilt giderleri 03.02.01.05 tertibinde yer alan tüketime yönelik mal ve hizmet alımları kaleminin altında yer alan bir harcama türüdür. Baskı ve cilt giderleri kapsamına nelerin girdiği ise Bütçe Hazırlama Rehberindeki açıklamalarda yer almaktadır. Bütçe hazırlama rehberinde baskı ve cilt gideri kalemi altında gider olarak ele alınacak harcamalar şu şekilde tanımlanmıştır:

> ***03.2.1.05 Baskı ve Cilt Giderleri:*** *Basılı olarak alınacak yayınlar dışında kalan ve hizmetin gerektirdiği durumlarda yapılacak (gazete, dergi, bülten, kitap, broşür, afiş, gibi) süreli veya süresiz yayınların basımı (sayısal ortamda yapılan baskılar dâhil) ile bunların veya daire ve idarelerce kullanılan her çeşit evrakın ciltlenmesine ilişkin ödemeler bu bölüme gider kaydedilecektir.*

Ders kitaplarına ilişkin harcamalar rehberde "03.02.10.06 Ders Kitabı Alım Giderleri" olarak ayrı bir kalemde yer almakta baskı ve cilt giderleri kapsamında değerlendirilmemektedir.

Teknolojinin gelişimi ile dijitalleşen haber ve bilgi kaynaklarının meyda mecralarında kullanım alanları genişlemektedir. Teknoloji ile bilgi aktarım araçlarının kullanımı ve maliyeti düşmektedir. Global ve Ulusal ölçekte haber kaynakları ve bilgi aktarımı digital ortamlarda daha fazla tercih edilmektedir. Dijitalleşen dünyada Kamunun Baskı ve cilt giderleri yıllar içinde düşmesi beklenirken son 4 senede neredeyse 20 katına çıkmıştır.

Şekil 3. Baskı ve Cilt Giderleri (Milyon TL)

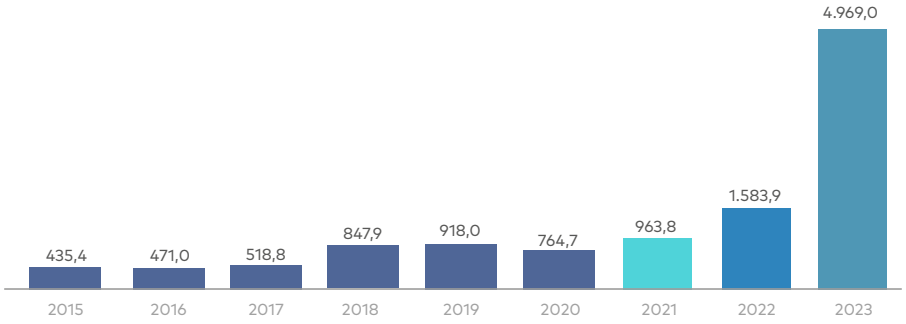


Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı

Büro Mefruşat Alımları

Büro mefruşat alımlarının yıllar itibariyle değişimi aşağıdaki tabloda yer almaktadır. Ülke ekonomisinde ciddi sıkıntıların yaşandığı, bütçenin çok yüksek açıklar verdiği son dönemde büro mefruşat alımlarındaki artış dikkat çekicidir.

Şekil 4. Büro Mefruşat Alımları (Milyon TL)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı

Büro mefruşat alımlarındaki ciddi artışın yanında okul ve hastane mefruşat alımlarına oranla yüksekliği de ayrıca incelenmesi gereken bir konu olarak öne çıkmaktadır. Aşağıda, merkezi yönetim bütçesinden 2015-2023 döneminde büro, okul ve hastane mefruşat alımları için yapılan harcamalara yer verilmiştir.

2023 yılında büro mefruşat alımı tutarının okul mefruşat alım tutarının 6,9 katı, hastane mefruşat alım tutarının 13,3 katı olduğu görülmektedir. Bu veri, kamu yönetiminde önceliklendirme sorununa işaret etmektedir.

Tablo 8. Büro, Okul ve Hastane Mefruşat Alımları

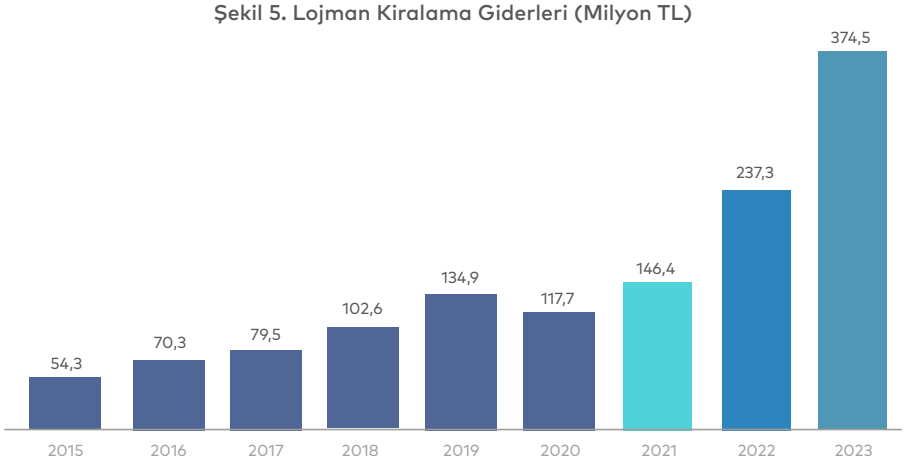
Yıllar	Büro Mefruşat Alımları (1.000 TL)	Okul Mefruşat Alımları (1.000 TL)	Hastane Mefruşat Alımları (1.000 TL)
2015	435.378	291.786	58.985
2016	470.971	301.912	130.617
2017	518.775	285.914	148.952
2018	847.900	128.823	81.264
2019	918.016	118.066	84.268
2020	764.740	95.034	165.436
2021	963.780	112.378	91.815
2022	1.583.912	312.587	215.881
2023	4.968.960	717.901	371.831

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı

Lojman Kiralama Giderleri

Kamuda tasarruf konusu gündeme geldiğinde veya kaynak ihtiyacı doğduğunda öncelikli olarak lojmanların satılmasının bir çözüm önerisi olarak sunulduğu bilinmektedir.[21] Ancak merkezi yönetim bütçesine bakıldığında son yıllarda lojman kiralama uygulamalarının yaygınlaştığı görülmektedir. Örneğin, kira artışına %25 sınır getirildiği dönemde 2022 yılından 2023 yılına olan dönemde lojman kira harcamalarının %57,8 oranında artması yeni lojman kiralamalarının söz konusu olduğu ve devletin yurttaş için koyduğu sınırlamalarla kendini bağlı görmediği anlamına gelmektedir.

Şekil 5. Lojman Kiralama Giderleri (Milyon TL)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı

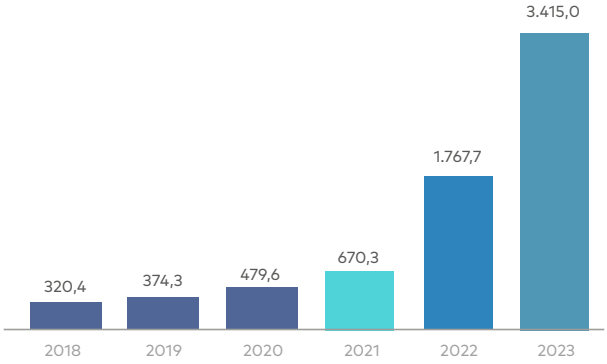
Taşıt Bakım ve Onarım Giderleri

Taşıt bakım ve onarım giderlerinde son üç yılda meydana gelen artışın çok yüksek boyutlara ulaştığı görülmektedir. 2021 yılında 670,3 milyon lira olan taşıt bakım ve onarım gideri 2023 yılında 2021 yılına göre %410 artış göstermiştir.

Taşıt bakım ve onarım giderlerinde görülen bu orandaki yüksek artışlar ya taşıt sayısının orantısız bir şekilde arttığına ya da harcamalarda incelenmesi gereken şüpheli yönler olduğuna işaret etmektedir.

[21] Dünya (2024) Kamuda tasarruf ve verimlilik dönemi 25 adımla başlıyor. https://www.dunya.com/ekonomi/kamuda-tasarruf-ve-verimlilik-donemi-25-adimla-basliyor-haberi-726633

Şekil 6. Taşıt Bakım ve Onarım Giderleri (Milyon TL)

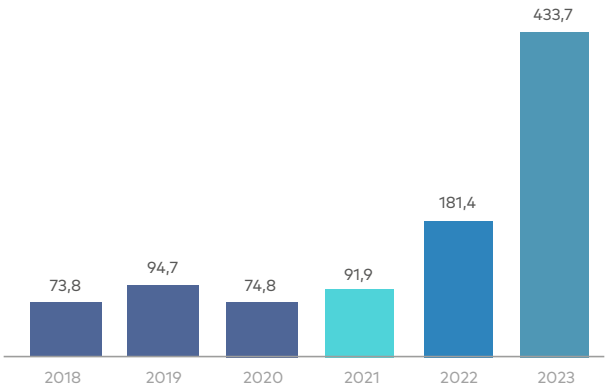


Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı

İlan Giderleri

Aşağıda Merkezi Yönetim Bütçesinden yapılan ilan giderleri tutarlarına yer verilmiştir. İlan giderlerinde de 2021 sonrasında enflasyon oranlarının çok üzerinde artış olduğu açıkça görülmektedir.

Şekil 7. Merkezi Yönetim İlan Giderleri (Milyon TL)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı

2023 yılında merkezi yönetim bütçesinden yapılan ilan gideri harcaması 2021 yılına göre %372 oranında artmıştır. Aynı dönemde TÜFE'deki artış oranı %170 ve Yİ-ÜFE artış oranı %185 olmuştur. Bu durum enflasyonun iki katından daha fazla oranda ilan gideri yapıldığını göstermektedir. İlan giderlerinde tasarrruf uygulamalarının gerçekleşebilmesi için haberleşme ve iletişim faaliyetlerinde dijital mecralar ve araçlar kullanılmalıdır. Teknolojinin yıllar içinde maliyeti düşerken kabiliyeti artmaktadır. Ulusal ve uluslararası düzeyde bilgi-iletişim faaliyetlerinde ekonomik verimlilik gözetilmelidir.

DEĞERLENDİRME

Türkiye'de kamu kaynaklarının israfı üzerine hazırlanmış olan rapor, kamuda israfın nedenleri, boyutları ve etkilerine dair kamuoyuna kapsamlı bir analiz sunmaktadır. Kamusal kaynakların savurganca kullanılmasının halk için sunulacak hizmetleri kısıtladığı ve ülkenin ekonomik kalkınmasını engellediği aşikardır. Bu bağlamda Raporda, kamu harcamalarının çeşitli kalemlerine, özellikle de faiz giderleri, Kur Korumalı Mevduat (KKM) uygulamaları, kamu-özel işbirliği projeleri ve istisnai kadro uygulamaları gibi alanları değerlendirerek tüm şeffaflığıyla kamuoyuna sunulmuştur.

2023 yılında Türkiye'de merkezi yönetim bütçe gerçekleşmeleri GSYH'nin %36,69'u seviyesine ulaşmıştır. Kamu harcamalarında şeffaflığın azalması ve denetim mekanizmalarının işlerliğini kaybetmesi ile kamudaki israf ülke ekonomisini sarsacak boyutlara ulaşmıştır. Bu durum ülkenin sadece bugününü değil, geleceğini de etkilemektedir.

Kamuda yaşanan büyük israfın temel nedenleri arasında; yanlış ekonomik ve mali politikalar, liyakate dayanmayan atamalar, plansız yatırımlar ve kamu-özel işbirliği projelerinde yürütülen kusurlu ve şeffaflıktan uzak süreçler yer almaktadır. Özellikle kamu yatırımlarının uzun vadeli planlama eksikliği ve siyasi hesaplarla şekillendirilmesi, kaynakların etkin kullanılmamasına neden olmaktadır.

Türkiye'nin artan bütçe açıkları nedeniyle faiz yükü ciddi boyutlara ulaşmıştır. 2022 yılı itibarıyla merkezi yönetim borç stoku iki yıl içinde %127 oranında artmış ve faiz harcamaları hızla yükselmiştir. 2016'da vergi gelirlerinin %10,95'i faize giderken, 2024'te bu oran %16,93'e çıkmıştır. 2024 yılı Merkezi Yönetim Bütçesinde yer alan faiz harcama hedefinin 2019 yılında gerçekleşen faiz ödemesinin 12,5 katı olduğu görülmektedir. Uygulanan politikalar sonucunda ortaya çıkan bütçe açığı artışı, borçlanma gereksinimindeki yükseliş ve hızla artan faiz harcamaları nedeniyle artık vatandaş tarafından ödenen vergilerin daha büyük kısmı faize gitmektedir. Bu durum, bütçeden halka hizmet olarak dönecek kaynakların ciddi ölçüde azalmasına yol açmıştır. Kur Korumalı Mevduat uygulaması, başlangıçta bütçeye hiçbir yük getirmeyeceği iddia edilse de, iki yıl içinde sadece Merkez Bankası ve Merkezi Yönetim Bütçesinde toplam 1 trilyon 58 milyar lira gibi devasa bir maliyet yaratmıştır. Bu harcamaların, kamu kaynaklarının israf edilmesine önemli bir örnek teşkil ettiği görülmektedir. KKM uygulaması nedeniyle yapılan harcamalar ve KKM için verilen vergi teşvkileriyle alınmayan vergilerin toplamı, 2022 ve 2023 yıllarındaki tüm yatırım harcamalarına eşdeğerdir. Yani, bu uygulama nedeniyle yapılabilecek okul, hastane, yol gibi altyapı yatırımları yerine kaynaklar KKM için harcanmıştır. Bu da halkın doğrudan yararlanabileceği hizmetlerin ertelenmesine veya iptal edilmesine yol açmıştır.

Kamu-özel işbirliği projeleri, Türkiye'de son yıllarda büyük miktarda kaynak aktarımı yapılan projelerden biridir. Ancak bu projeler, fizibilite, öngörü hataları/kusurları ile şeffaflık ve denetim eksiklikleri nedeniyle ciddi israfa neden olmaktadır. Özellikle garanti ödemeleri, yatırım maliyetlerinin çok üzerinde gerçekleşmektedir. Örneğin, Kuzey Marmara Otoyolu Projesi'nin belirli kesimlerine verilen garanti tutarları, yatırım maliyetlerinin 2,4 ila 2,7 katına ulaşmaktadır. Zafer Havalimanı'nda 2024'ün ilk 8 ayında 22 bin 404 yolcu sayısı gerçekleşmiştir. Garanti edilen yolcu sayısı ise 878 bin 488 olarak belirlenmiştir. Garanti ve yatırım bedeli arasındaki hata payı ise yüzde 97,45 olduğu görülmektedir. Bu fark hatalı/kusurlu fizibilite ve öngörü nedeniyle, kamu kaynaklarının verimsiz ve plansız kullanıldığını açıkça ortaya koymaktadır. Rapor, bu projelerde şeffaflık ve denetim eksikliği nedeniyle kamuoyunun bu harcamaların detaylarına erişemediğini ve bütçeden büyük kaynakların bu projelere aktarılmaya devam ettiğini vurgulamaktadır.

Kamu yönetiminde liyakat esasının göz ardı edilmesi, israfın en önemli sebeplerinden birisidir. İstisnai kadro uygulamaları, sınavsız atamalarla ehliyetsiz kişilerin üst düzey görevlere getirilmesine yol açmakta, bu da hem hizmet kalitesini düşürmekte hem de maliyeti artırmaktadır. Yıllardır bu konuda hiçbir somut ve iyileştirici adım atılmamış ve hatta olumsuz uygulamalar yaygınlaşarak mevcut yönetim anlayışı için bir ekol haline gelmiştir.

Baskı ve cilt giderleri, büro mefruşat alımları, lojman kiralama giderleri, taşıt bakım ve onarım giderleri ve ilan giderleri gibi harcama kalemlerinde de ciddi artışlar yaşanmaktadır. Örneğin, 2023 yılında büro mefruşat alımlarının, okul ve hastane mefruşat alımlarına oranla çok daha yüksek olması, kamu harcamalarında önceliklendirme sorununa işaret etmektedir. Taşıt bakım ve onarım giderlerinde ise %410'luk artış dikkat çekmektedir. Ayrıca ilan giderleri, 2021-2023 yılları arasında enflasyonun çok üzerinde bir artış göstermiştir.

SONUÇ

Türkiye'de kamusal kaynakların verimsiz kullanımı ve israfı, hem ekonomik kaynakları tüketmekte hem de toplumun genel refahını olumsuz etkilemektedir. Raporda sunulan veriler, kamusal kaynakların daha etkin ve şeffaf kullanılmadığı sürece israfın önlenemeyeceğini göstermektedir. Kamu-özel işbirliği projeleri, faiz harcamaları, Kur Korumalı Mevduat ve liyakatsiz atamalar gibi alanlarda israf, kamusal kaynakların halk için kullanılmasını engellemekte ve devlet bütçesinin büyük kısmını boşa harcamaktadır.

İsrafın önlenebilmesi için kamuda şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmalarının güçlendirilmesi, denetim süreçlerinin etkinleştirilmesi ve uzun vadeli stratejik planlama yapılması gerekmektedir. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere kadar tüm kamu yönetimi birimlerinde, halkın çıkarlarını önceleyen ve sürdürülebilir bir israfla mücadele politikası geliştirilmesi elzemdir. Aksi takdirde, israfın boyutları daha da büyüyerek ülkenin hem bugünü hem de geleceği açısından ciddi tehditler oluşturmaya devam edecektir.

İstanbul
Planlama
Ajansı