

## Uluslararası Sosyal Siyasal ve Mali Araştırmalar Dergisi



International Journal of Social, Political and Financial Researches

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/ussmad>

*Araştırma Makalesi/ Research Article*

### Harcama Gözden Geçirmeleri: Teorik Bir Perspektif

#### *Spending Reviews: A Theoretical Perspective*

Özlem Babacı<sup>a</sup>, Tekin Akdemir<sup>b</sup>

<sup>a</sup>Arş. Gör., Yozgat Bozok Üniversitesi, ozlem.babaci@bozok.edu.tr, ORCID: 0000-0001-9370-1583

<sup>b</sup>Prof. Dr., Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, tekinakdemir@aybu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-2761-163X

#### MAKALE BİLGİSİ

**Makale Gönderim Tarihi:** 29.07.2024

**Makale Kabul Tarihi:** 18.09.2024

**Anahtar Kelimeler:** Harcama Gözden Geçirmeleri, Bütçe Tasarrufu, Verimlilik, Etkinlik

**JEL Kodları:** H50, H61, H80

#### ÖZ

Son iki yüz yıllık süreçte yaşanan küresel krizler, demografik değişiklikler, enerji talebi artışları, çevre sorunları, yaşlılık ve sağlık harcamalarındaki artışlar ile salgın ve pandemi gibi öngörülemeyen faktörler kamu harcamalarının artmasına yol açmıştır. Gelirdeki artışın harcama artışına eşlik etmemesi, 1980'lerden bu yana birçok OECD ülkesinde harcamaların etkinliğinin ve verimliliğinin ön plana çıkmasına sebep olmuştur. Bu durum, harcama gözden geçirmelerini gündeme getirmiştir. Bütçe harcamalarında etkinliğin artırılması ve sosyoekonomik politika hedefleri doğrultusunda kaynakların önceliklendirilmesini sağlayan araçlardan biri olan harcama gözden geçirmeleri, mevcut harcamaları derinlemesine analiz ederek verimsiz harcamaların belirlenmesini ve bunların azaltılmasını, yeniden düzenlenmesini ya da iptal edilmesini sağlayan sistematik bir süreç olarak kullanılmıştır. Çalışmada, birçok OECD ve AB üyesi ülkede uygulama alanı bulan ve bütçe süreçleriyle entegre olarak çalışan harcama gözden geçirmelerinin teorik bir bakış açısıyla değerlendirilmesi yapılmıştır.

#### ARTICLE INFO

**Article Received:** 29.07.2024

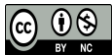
**Article Accepted:** 18.09.2024

**Keywords:** Spending Reviews, Budgetary Savings, Effectiveness, Efficiency

**JEL Codes:** H50, H61, H80

#### ABSTRACT

Global crises, demographic changes, energy demand increases, environmental problems, increases in ageing and health expenditures, and unpredictable factors such as epidemics and pandemics in the last two hundred years have led to an increase in public expenditures. The fact that the increase in revenues was not accompanied by an increase in expenditures has led many OECD countries to emphasise the effectiveness and efficiency of expenditures since the 1980s. This has brought the spending reviews to the agenda. Spending reviews, which are tools that enhance the efficiency of budget expenditures and prioritize resources in line with socioeconomic policy objectives, have been adopted as a systematic process to deeply analyze current expenditures. This allows for the identification of inefficient expenditures and their reduction, reorganization, or cancellation. In this study, spending reviews, which have been implemented in many OECD and EU member states and integrated with budget processes, are evaluated from a theoretical perspective.



Bu makale Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 License altında lisanslanmıştır.



## Giriş

Geçmişten günümüze devletlerin ekonomik fonksiyonlarında yaşanan değişimler ve dönüşümler, geleneksel devlet anlayışının önem kazanmasına ve devletlerin ekonomik hayatta daha aktif bir rol üstlenmesine yol açmıştır. 1960'lı yıllar itibarıyla sosyal devlet anlayışının gelişmesi, 1970'li yıllardan itibaren yaşanan ekonomik krizler ve baskılar kamu harcamalarının artmasına sebep olurken, 1980'li yıllarla birlikte Neoliberal politikaların benimsenmesi, devletin ekonomik fonksiyonlarında bir dönüşüm yaşanmasına sebep olmuştur. Bu dönemde kamu harcamalarının azaltılması ve piyasa mekanizmalarının ön plana çıkarılması gibi reformlar gündeme gelmiş ve bazı OECD üyesi ülkelerde harcamaların azaltılması ve verimliliğin sağlanması konuları önem kazanmıştır.

2008 yılında patlak veren küresel finansal kriz ile birlikte birçok OECD ülkesinde mevcut mali yapıların süreçlerinin yeniden genişletilmesi gündeme gelmiş ve bu süreçte harcama gözden geçirmeleri yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu dönemde hükümetler, mali konsolidasyon, açık azaltma ya da mali alan yaratma gibi arayışlar içerisine girerken harcama gözden geçirmeleri de hükümetlerin bütçe sürecinin bir parçası olarak öncelikleri haline gelmeye başlamıştır.

Harcama gözden geçirmeleri, mevcut kamu harcamalarının sistematik ve kapsamlı bir şekilde gözden geçirilmesi, verimlilik ve etkinlik açısından değerlendirilmesi ve önceliklerin yeniden belirlenmesi sürecini ifade etmektedir. Bu süreç, mali sürdürülebilirliği sağlamak ve kamu kaynaklarının daha etkin kullanımını teşvik etmek amacıyla uygulanmaktadır. Zamanla bütçe sürecinin bir parçası haline gelen harcama gözden geçirmeleri Hollanda, Birleşik Krallık<sup>1</sup>, İrlanda, Almanya ve Kanada gibi ülkelerin öncülüğüyle geliştirilmiştir. Özellikle 2019 yılında yaşanan COVID-19 pandemisi sonrası uygulanan genişletici maliye politikaları sonucu mali açıklar birikmiş, kamu harcamaları artmış ve ekonomik durgunluk Türkiye de dahil olmak üzere birçok ülkenin sürdürülebilir mali dengeyi muhafaza etme çabalarını yoğunlaştırmasına neden olmuştur. Bu kapsamda harcama gözden geçirmeleri iyi mali yönetimin tesis edilmesine yönelik girişimlerde giderek önem kazanmış ve yaygınlaşmıştır. Nitekim, gittikçe önemi artan harcama gözden geçirmelerini 2011 yılında 16 ülke uygularken, 2023 yılında 34 ülke uygulamıştır. Bu ülkeler, harcama gözden geçirmeleri sayesinde mali yapılarını daha sürdürülebilir hale getirmeyi ve kamu harcamalarının etkinliğini artırmayı hedeflemiştir. Harcama gözden geçirmelerini uygulayan her ülke, kendi ekonomik ve mali koşullarına göre farklı stratejiler ve yöntemler benimsemiştir. Ancak genel olarak harcama gözden geçirmeleri, kamu maliyesinde etkinlik ve verimliliği artırmak, mali riskleri azaltmak ve bütçe açıklarını kontrol altına almak gibi ortak amaçlar doğrultusunda uygulanmıştır.

Bu çalışma, ülkemizde şu an için uygulanmayan ancak 2024 tarihli Tasarruf Tedbirleri Genelgesi<sup>2</sup> ile uygulanması planlanan harcama gözden geçirmelerinin temel bileşenlerini, amacını ve uygulama sürecini detaylı bir şekilde ele almayı amaçlamaktadır. Çalışmanın bir diğer önemli bileşeni, harcama gözden geçirmelerini halihazırda uygulamış ve başarılı bir şekilde işletmiş olan Birleşik Krallık'a dair bir örnek uygulamayı incelemektir. Harcama gözden geçirmelerine dair teorik çerçeve ve Birleşik Krallık'taki uygulama; harcama gözden geçirmelerinin, kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini desteklemek, harcamaların verimliliğini artırmak ve hükümetin politika önceliklerine uygun olarak kaynak tahsisini optimize etmek için önemli bir araç olarak kullanıldığını göstermektedir.

## 1. Harcama Gözden Geçirme Sistemine Genel Bir Bakış

### 1.1. Harcama Gözden Geçirmeleri ve Amaçları

1870'li yıllarından itibaren devletlerin ekonomik fonksiyonlarındaki değişimler, toplumların devletten beklentilerinin artması, özellikle savaşlar ve ekonomik buhranlar gibi etkenler, kamu harcamalarının önemli ölçüde artmasına neden olmuştur. 1960'larda sosyal refah politikası anlayışı ile uygulanan kamu politikaları (emeklilik, sağlık, eğitim, sosyal yardım ve işsizlik maaşı gibi) kamu harcamalarının artmasına sebep olurken, 1980'li yıllarda Neoliberal politikalara geçişle; devletlerin kamu harcamalarını azaltma ve harcamalarda etkinlik-verimlilik sağlama arayışlarına girmelerine sebep olmuştur. 2008 Küresel Mali Krizi ile birlikte de kamu harcamalarında (eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik harcamaları vb.) yaşanan artışla birlikte verimlilik arayışı yeni bir aşamaya gelmiş ve harcama programlarının gözden geçirilmesi çabaları yaygınlaşmıştır (Tanzi, 2008, s. 3; Tanzi & Schuknecht, 2000, s. 3–10).

Kamu harcamalarındaki bu artışlarla birlikte harcama gözden geçirmeleri 1960'lı yıllarda Birleşik Krallık'ta ve 1970'li yıllarda Hollanda'da bütçe reformlarının ayrılmaz bir parçası haline gelmiş ve 2008 küresel finansal krizi sonrasında önem kazanarak birçok ülkede uygulama alanı bulmuştur. Harcama gözden geçirmelerinin temelleri

<sup>1</sup> Resmi adı "United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland" olan ülke, çalışma da Birleşik Krallık olarak adlandırılacaktır. Birleşik Krallık; İngiltere, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda gibi ülkeleri kapsamaktadır.

<sup>2</sup> 17 Mayıs 2024 tarihli ve 32549 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2024/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile kamuda tasarruf tedbirleri yürürlüğe girmiştir. Ancak, söz konusu tedbirlerin uygulanma tarihi, Meclis Genel Kurulu'nda kabul edilen kanun teklifi doğrultusunda 1 Eylül 2024 yerine 1 Ocak 2025 olarak değiştirilmiştir.

esas olarak; M. Robinson, A. Schick, K. Vandierendonck, I. Hawkesworth, K. Klepsvik, E. Lau, M. Marcel gibi isimlerin çalışmalarıyla şekillenmiştir.

Harcama gözden geçirme kavramının gelişmesine katkı sağlayan en önemli isimlerden biri olan Robinson'a göre harcama gözden geçirmesi; "*temel harcamaların sistematik olarak incelenmesine dayalı olarak tasarruf tedbirlerinin geliştirilmesi ve benimsenmesi süreci*" olarak tanımlanmaktadır (Robinson, 2013, s. 4).

Hawkesworth & Klepsvik'e göre, "*siyasi önceliklerin değişmesi, bir hizmete olan talebin değişmesi veya verimlilik artırıcı önlemler nedeniyle bütçe harcamalarının azaltılması ve/veya (yeniden) tahsis edilmesi yoluyla mali alan yaratmak*" için kullanılan mali reformun bir aracıdır (Hawkesworth & Klepsvik, 2013, s. 112).

Vandierendonck'e göre ise; "*alternatif finansman seviyelerinin sonuçlarını inceleyerek, verimlilik tasarruflarını ve düşük öncelikli veya etkisiz harcamaları kesme fırsatlarını tespit etme temel amacı ile temel harcamaların koordineli ve derinlemesine analizini*" ifade eder (Vandierendonck, 2014, s. 13).

Genel olarak harcama gözden geçirmeleri, bir kamu kuruluşunun tüm harcamalarının, yatırımlarının ve kaynaklarının kapsamlı bir değerlendirmesidir. Bu değerlendirme, potansiyel maliyet azaltımlarının belirlenmesiyle gerçekleştirilir. Hükümetler, kamu harcamalarını azaltmak ve kontrol etmek (orta vadeli harcama gözden geçirme) veya kamu fonlarını daha verimli bir tahsise (uzun vadeli harcama gözden geçirme) doğru yeniden yönlendirmek gibi mali zorlukların üstesinden gelmek amacıyla bu süreçlere sıklıkla başvururlar. Bu açıdan harcama gözden geçirmeleri, yıllık bütçeyi ve belirli denetim ve hesap verebilirlik prosedürlerini de içeren kapsamlı bir dizi mali iyileştirme önleminin yalnızca bir yönüdür (Catalano & Erbacci, 2018, s. 11).

Harcama gözden geçirmelerini aktif ve pasif olacak şekilde ayıran tanımlamalarda mevcuttur. Pasif harcama gözden geçirmelerinde; çok yönlü demografik değişimler, çevresel değişiklikler, sosyal farkındalıklardaki değişiklikler, ekonomik ve teknolojik değişimlere göre gelecekteki durumlar öngörülerek mevcut mali yapıyı uyarılma süreci değerlendirilirken aktif harcama gözden geçirmelerinde genişletilecek ve daraltılacak proje alanları belirlenerek harcama yapısının değiştirilmesi süreci tanımlanmaktadır (Chang & Kim, 2021, s. 31).

Yapılan birkaç tanımlama ışığında harcamaların gözden geçirilmesi (Spending Reviews), mevcut kamu harcamalarının kapsamlı bir şekilde gözden geçirilerek, gereksiz veya verimsiz harcamaların belirlenmesi ve tasarruf seçeneklerinin ortaya konulması süreci olarak tanımlanabilir. Bu süreç, kamu harcamalarının etkinliği, verimliliği, gerekliliği ve mali sürdürülebilirliği gibi kriterler çerçevesinde değerlendirilmektedir. Mali otoritelerin bütçe hazırlama süreci ve Meclis'in bütçe müzakere süreci sırasında sınırlı mali kaynakların yeniden tahsisini sağlayan, aciliyeti düşük alanlardaki harcamaları azaltarak gerekli alanlardaki harcamaları arttıran uygulamalardır.

Bir yönetim aracı olarak harcama gözden geçirmeleri son yirmi yılda popülerlik kazanmasına rağmen, halen resmi veya teorik bir tanıma sahip değildir. "Harcama Gözden Geçirme" kavramı, Birleşik Krallık'ta Hazine Müsteşarlığı (HM Treasury) tarafından kamu harcamalarını azaltmak ve kamu hizmetlerinde önemli iyileştirmeleri belirlemek için yürütülen belirli hükümet prosedürlerinin ardından gelmektedir. Ne yazık ki bu süreçlere katkı sağlayan bileşenlere ilişkin kapsamlı bir açıklama bulunmamakta ve konu mevcut literatürde yeterince ele alınmamaktadır. Bu durum, harcama gözden geçirmesinin çeşitli amaçlara hizmet edebilen ve farklı zaman dilimlerinde uygulanabilen esnek ve çok yönlü bir araç olarak kabul edilen hibrit doğasına bağlanabilir.

Harcama gözden geçirmelerinin çeşitli amaçları vardır. Bunlar şu şekilde özetlenebilir:

- Kıt olan kaynaklarla kamu maliyesinin kalitesini artırma,
- Düşük öncelikli veya etkisiz harcama kalemlerini azaltarak, öncelikli harcamalar için yer açılmasına olanak sağlama,
- Tasarruf önerileri sunarak ve verimlilik kazançlarını belirleyerek, mali alan yaratılmasına katkıda bulunma,

Özetle, Harcama Gözden Geçirmesi, mevcut kamu harcamalarının köklü bir şekilde gözden geçirilmesiyle, mali verimliliği ve etkinliği arttırmayı hedefleyen ve yeni mali ihtiyaçları karşılayacak mali alanı (fiscal space) oluşturmak için yapılan bir çalışmadır. Temel olarak, bütçe hazırlama sürecinde sadece yeni projeler değil, mevcut projeler de kapsamlı bir şekilde incelenmektedir. Ancak, bütçe hazırlama sürecindeki zaman kısıtlamaları nedeniyle, gözden geçirmelerde genellikle yeni projelere odaklanılmaktadır. Bu sınırlamaları aşmak için, bazı ülkeler harcama tasarruf önlemleri geliştirmek üzere ayrı süreçler yürütmektedir. Sonuç olarak bu uygulama, 2000'li yılların sonlarındaki küresel mali krizle OECD ülkeleri ve gelişmekte olan ülkeler arasında yaygınlaşmıştır.

## 1.2. Harcama Gözden Geçirmelerinin Tipolojisi

Tanımlardan da anlaşılacağı üzere, harcama gözden geçirmeleri, temel harcamaların sistematik olarak incelenmesi yoluyla çeşitli tasarruf önlemleri geliştirmek amacıyla tasarlanmış yaklaşımlardır. Harcama gözden geçirmeleri, gözden geçirmenin yönü, konusu ve kapsamına göre kategorize edilebilir.

Harcama gözden geçirmeleri; yönüne göre dikey ve yatay gözden geçirme olarak sınıflandırılabilir. Dikey gözden geçirme, geleneksel yöntemle bütçe yapısına göre harcama gözden geçirme işlemini ifade eder. Belirli bir kurumun veya bakanlığın tüm programlarını ve süreçlerini kapsamlı bir şekilde ele alırlar. Bu tür gözden geçirmeler, tek bir bakanlık veya kurumun içindeki farklı program ve süreçlerin performansını ve harcama verimliliğini değerlendirmek için yapılır. Yatay gözden geçirme ise bütçe yapısına bağlı kalmaksızın belirli bir sürecin veya işlevin farklı birimler veya kurumlar genelinde gözden geçirilmesidir. Yani, belirli bir alanla ilgili bütüncül ve kapsamlı bir harcama gözden geçirmesini ifade eder. Bu tür gözden geçirmelerde, aynı süreci gerçekleştiren farklı kurumların performansı ve harcama verimliliği analiz edilir.

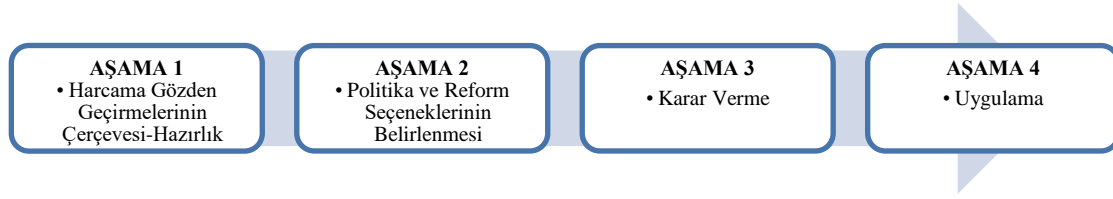
Harcama gözden geçirmelerine dair bir diğer sınıflandırma konularına göre yapılan sınıflandırmadır. Harcama gözden geçirmeleri konularına göre üç tipe ayrılabilir: Program gözden geçirmeleri (belirli programlarda stratejik ve/veya verimlilik tasarruflarını belirlemeyi amaçlayan); süreç gözden geçirmeleri (iş süreçlerine odaklı); ve kuruluş (organizasyonel) gözden geçirmeleri (tüm bakanlıkları veya diğer kurumları gözden geçiren)

- Program gözden geçirmeleri, gözden geçirmenin amaçladığı tasarrufun niteliğine bağlıdır ve tasarruflar, stratejik ve taktiksel (Verimlilik-Operasyonel) olmak üzere ikiye ayrılır. Stratejik Tasarruf, topluluğa sunulan hizmetlerin (çıktıların) veya transfer ödemelerinin miktarının azaltılması ya da belirli işlevlerin yerine getirilmesinin başka bir yürütme organına veya dış hizmet sağlayıcısına (dış kaynak kullanımı) devredilmesidir. Bu tür tasarruflar "çıktı" tasarrufları olarak da adlandırılabilir. Harcama gözden geçirme sonucunda elde edilen tasarruf tedbirleri, nasıl ve nerede uygulanacakları önceden belirlenmiş, net ve açıktır. Bu, hükümetin hangi hizmetlerin veya transfer ödemelerinin azaltılacağını ya da verimlilik tasarrufları için hangi iş süreçlerinde maliyet düşürücü değişikliklerin yapılacağını detaylandığı anlamına gelmektedir (Pollitt, 2010, s. 24; Robinson, 2013, s. 4). Harcama gözden geçirmenin stratejik boyutu, bir hükümet programının gerekçesini değerlendirmeyi içerir ve bu analiz, harcamaların azaltılması veya yeniden tahsis edilmesi için önerilerde bulunmayı içerir (The World Bank, 2018, s. 8). Taktiksel tasarruflar, hizmetlerin üretilme şeklini değiştirerek elde edilen harcama azaltımlarıdır; böylece aynı miktar ve kalitede hizmet (yani çıktılar) daha düşük maliyetle sunulur. Bu tasarruflar "operasyonel" tasarruflar olarak da adlandırılabilir (The World Bank, 2018, s. 8). (Örneğin; bir okulda öğretim kalitesi ve öğrenci sayısı değişmeksizin, ders materyallerinin dijitalleştirilmesiyle kâğıt ve baskı maliyetlerinin düşürülmesidir. Bu durum, eğitim hizmetinin kalitesini ve miktarını değiştirmeden maliyetleri düşürmeye yönelik bir taktiksel tasarruf örneğidir).
- Süreç gözden geçirmesi, hükümet hizmetlerinin sunumu, bilgi teknoloji sistemlerinin kullanımı ve insan kaynakları yönetimi gibi belirli işlevleri inceleyerek etkinlik ve verimliliği artırmaya odaklanan bir tür harcama gözden geçirmesidir. Bu süreçte yer alan tüm bakanlıkların (kurumların) faaliyetlerini kapsadığı için yatay bir gözden geçirme olarak kabul edilir.
- Kuruluş gözden geçirmesi, belirli bir kuruluşun tüm faaliyetlerini ve süreçlerini inceleyen bir harcama gözden geçirmesidir. Tek bir kuruluşa veya birden çok kuruluşa odaklanabilir. Bu tür bir harcama gözden geçirmesi, belirli bir bakanlık veya kurum içindeki program ve süreçleri kapsar ve genellikle dikey bir gözden geçirme olarak adlandırılır.

Harcama gözden geçirmelerinin kapsamını belirlemek de oldukça stratejik bir öneme sahiptir. Uygulanacak olan gözden geçirmenin kapsamı, siyasi önceliklere göre değişebileceği için gözden geçirmeler kapsamlı ya da seçici (hedeflenmiş) şekillerde yapılabilmektedir. Kapsamlı gözden geçirmeler, kamu harcamalarının tamamını veya büyük bir bölümünü kapsayan ve bütçe tasarrufunu hedefleyen harcama gözden geçirmeleridir. İncelemenin kapsamının genişliğinden dolayı, mali kriz durumlarında (küresel ekonomik durgunluklar, doğal afetler, pandemiler, siyasi ve sosyal çalkantılı dönemler, enerji krizleri gibi) bütçede tasarruf sağlamak için bir yöntem olarak kullanılırlar. Seçici (hedeflenmiş) gözden geçirmeler ise belirli bir kalem veya kamu harcaması alanını (örneğin sağlık, eğitim veya sosyal güvenlik gibi) inceleyen harcama gözden geçirmeleridir. Sınırlı bir gözden geçirme olduğu için uygulanabilirliği yüksek ve ayrıntılı gözden geçirme yapılabilir, ancak büyük ölçekli bütçe tasarrufları hedefleyen harcama gözden geçirmeleri için uygun değildir.

## 1.3. Harcama Gözden Geçirme Süreci

Harcama gözden geçirmelerine ilişkin mevcut literatür, OECD ve Avrupa Komisyonundan iki uzman olan Robinson (2013) ve Vandierendonek'e (2014) atıfta bulunmaktadır. Çoğunlukla OECD'nin yayınlarında sunulan harcama gözden geçirmeleri, harcama gözden geçirme sürecinin önemli aşamalarını tanımlamak için ülkelere referans olabilecek bir çerçeve sunmaktadır.

**Şekil 1:** Harcama Gözden Geçirmelerinin Aşamaları

**Kaynak:** (IMF, 2019, s.30; Robinson, 2014, s.3)

Şekil 1.'de farklı ülkelerin harcama gözden geçirme deneyimlerinden yola çıkarak yapılan harcama gözden geçirmelerinin aşamaları gösterilmiştir. Şekil 1.'e göre, harcama gözden geçirmelerinin genel olarak dört aşaması vardır. Bunlar; harcama gözden geçirmesinin çerçevesini belirleme aşaması (hazırlık aşaması), politika ve reform seçeneklerinin (temel parametreler) belirlenmesi aşaması, karar verme aşaması ve bu süreçlerin uygulanma aşamasıdır. Harcama gözden geçirmelerinin belirlenen bu aşamalarıyla birlikte ülkelerin karşılaştığı tercihler daha net hale gelir ve değişen koşulların farklı gözden geçirme yaklaşımlarını gerektirdiği durumlarda söz konusu aşamalarda iyileştirmeler yapılarak süreçler tamamlanır. Bunun yanı sıra, her aşamanın ayrıntılı bir şekilde analiz edilmesi, diğer aşamalardaki seçimlerin etkilenmesine sebep olarak planlamaya katkı da bulunmaktadır.

- Hazırlık aşaması: genel kurumsal koşulların belirlendiği aşamadır. Gözden geçirmelerin bütçe süreci çerçevesinde yürütülmesini düzenleyen normlar, harcama gözden geçirmelerinin amacı ve niteliği, temel katılımcıların yetkinlikleri, gözden geçirmelerin yürütülmesi ve gözden geçirme kapsamında geliştirilen tasarruf önerilerinin karara bağlanması, temel organizasyon ve koordinasyon mekanizmaları belirlenir (Kennedy & Howlin, 2017, s. 95).
- Politika ve Reform Seçeneklerinin Belirlenmesi aşaması: Temel parametrelerin belirlendiği bu aşamada; her gözden geçirme için teknik görev tanımı (gözden geçirme nesnelere, temel harcamalar, hedef sonuç göstergeleri, tasarruf sağlama görevi), gözden geçirme programı, çalışma gruplarının bileşimi, rapor hazırlama düzeni, sonuçların yönlendirme ve koordinasyon organları ile mutabakatı, raporlama formları belirlenir (Robinson, 2013, s. 17).
- Karar verme aşaması: harcama gözden geçirmelerinin üçüncü aşamasıdır. Bu aşamada; hükümet düzeyinde önerilen tasarruf veya yeniden tahsis seçeneklerinin hazırlanması ve ilgili tedbirlerin uygulanması kararlaştırılır. Karar verme aşaması, hükümetin yeni harcama önerilerini gözden geçirmesi ile aynı zamana denk gelir ve yeni önceliklerin finansmanını sağlar (Bova et al., 2020, s. 10)
- Son aşama, uygulama aşamasıdır. Uygulama aşamasında; harcama gözden geçirmesinin sonuçlarına dayanarak ilgili harcama tavanları ayarlanır. Bu aşama aynı zamanda raporların hangi şekilde yayımlanması gerektiği ve sonuçların diğer ilgili paydaşlara (Ulusal Meclis Komiteleri, sendikalar, genel halk, etkilenen gruplar vb.) paylaşılmasını da içerir (The World Bank, 2018, s. 13).

Harcama gözden geçirmelerinin süresi, bütçe hazırlama sürecine paralel olarak ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Bütçelemenin yıllık olması durumunda, harcama gözden geçirilmesinin de yıllık bir süreç içerisinde yapılması beklenmektedir. Ancak çok yıllık bütçelemenin söz konusu olduğu ülkelerde, harcama gözden geçirmeleri iki veya üç yılda bir yapılabilmektedir. Örneğin; Birleşik Krallık'ta bütçe hazırlama süreci, her üç yılda bir gerçekleştirilen ve harcamacı bakanlıkların gelecek üç yıl için ne kadar para beklediklerinin belirlendiği bir süreçtir.

#### 1.4. Harcama Gözden Geçirmelerinde Rol Alan Aktörler

Harcama gözden geçirme sürecinde rol oynayan başlıca gruplar, siyasi karar vericiler, mali otoriteler, bakanlıklar ve dış uzman gruplarından oluşmaktadır. Bu süreçte her grup arasındaki bağlantı, siyasi sistem ve hükümet yapılarıyla yakından bağlantılıdır. Siyasi karar verici grup, harcama gözden geçirme sürecinde temel çerçevenin ve uygulamanın kararlarını alırken mali otoriteler harcama gözden geçirme sisteminin temel çerçevesini oluşturan ve uygulama planları ile takvimini belirleyen ve aslında harcama yeniden yapılandırma önerilerinin hazırlanmasında kilit rol oynayan grubu oluşturmaktadır. Diğer yandan bakanlıklar mali otoritelerin belirlediği harcama gözden geçirme önerilerini hazırlama rolünü üstlenirken, dış uzmanlar, harcama yeniden yapılandırma önerilerini doğrulama ve danışmanlık yapma rolünü üstlenmektedirler (Robinson, 2013, s. 18).

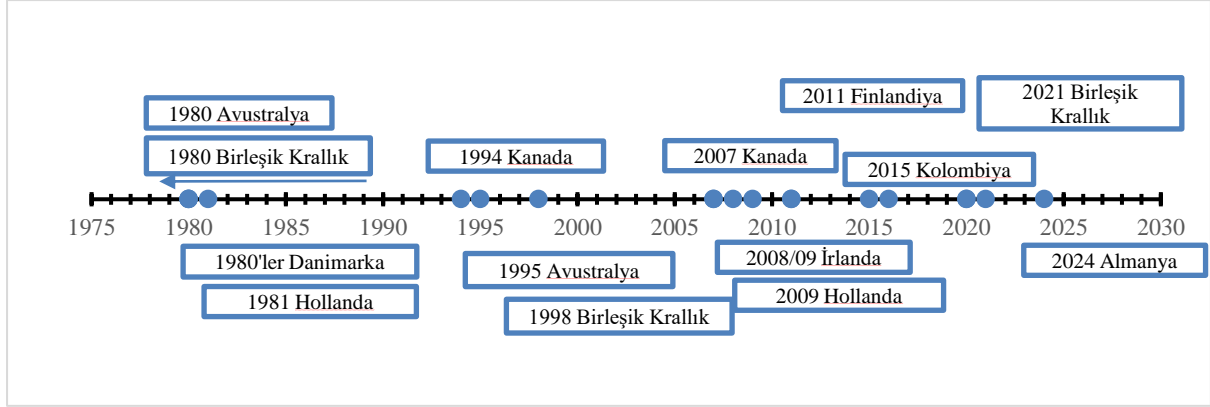
## 1.5. Harcama Gözden Geçirmelerinin Tarihsel Gelişim Süreci

Tarihsel süreç içerisinde kamu harcama gözden geçirmelerine yönelik uygulama arayışlarının yeni olmadığı ve 1960'lı yıllardan günümüze kadar harcama gözden geçirmelerinin araştırmalara konu olduğu bilinmektedir. 1960'lı ve 1970'li yıllarda birçok OECD ülkesinde yaşanan kamu harcamalarındaki keskin artış, 1980'li yıllar sonrası harcama gözden geçirmelerine olan ilgiyi arttırmıştır. 1960'larda Birleşik Krallık Kamu Harcamaları Anketi ve 1980'lerde Avustralya Portföy Yönetimi ve Bütçe Reformu programları, harcama gözden geçirmelerine yönelik ilk çağdaş adımlar olarak değerlendirilmektedir (Ajam, 2024, s. 3). Birleşik Krallık ve Avustralya'da harcama gözden geçirme adımları her ne kadar ilk çağdaş adımlar olarak değerlendirilse de Hollanda harcama gözden geçirmelerine yönelik çalışmalarını başlatan ilk ülke olarak kabul edilmektedir. Literatürde harcama gözden geçirmeleri 2002 yılında performans bütçe sistemi ile tanıtılsa da Hollanda'da harcama gözden geçirmelerinin kökenleri 1970'li yıllara dayanmaktadır. Ancak bakanlıkların ilgi eksikliği ve harcamalarını meşrulaştırma girişimleri, harcama gözden geçirmelerinin ilk kez 1981 yılında tanıtılmasına ve 1990'lı yılların sonuna doğru çeşitli değişikliklere de uğrayarak uygulanmasına sebep olmuştur (PEMPAL, 2022, s. 5-6).

1990'lı yılların sonuna doğru kamu harcamalarındaki artış, harcama gözden geçirmelerinin devlet bütçesi yönetiminde kritik bir araç olarak benimsenmesine yol açmıştır. Bu gözden geçirmeler, mali disiplinin sağlanması ve kamu kaynaklarının daha etkin kullanılması açısından önemli bir rol oynamıştır. 1994'te Kanada, 1995'te Avustralya ve 1998'de Birleşik Krallık gibi birçok gelişmiş ekonomide daha geniş kamu mali yönetimi (KMY) reformlarının bir parçası olarak harcama gözden geçirmelerini uygulamaya koymuştur. 1990'lı yıllarda uygulanan ilk kapsamlı harcama gözden geçirmesi ise 1998 yılındaki Birleşik Krallık'ta uygulamaya konulan kapsamlı harcama gözden geçirmeleridir. Bu gözden geçirme, hükümetin bütçe reform paketinin bir parçası olarak tanıtılmış ve uzun vadeli planlamayı teşvik edeceği düşüncesine dayanmıştır (Bartrum & Paxton, 2024).

2008 Küresel Finansal Krizi, dönemin kamu harcamaları ve bütçe yönetimi üzerinde derin izler bırakmıştır. Kriz sonrası dönemde birçok ülke bütçe açıklarını ve verimsiz harcamaları azaltmak, mali sürdürülebilirliği sağlamak amacıyla bütçe harcamalarının iyileştirilmesi ve yeniden düzenlenmesine yönelik stratejiler, bütçe kuralları uygulamaya koymuştur. Yeni sorumlulukların getirilmesi, kamu mali yönetim araçlarının oluşturulmasını gerektirmiş ve harcama gözden geçirmelerine yönelik yaklaşımın yeniden değerlendirilmesine yol açmıştır. Zamanla da birçok OECD ülkesinde harcama gözden geçirmeleri uygulanmaya başlanmıştır.

Şekil 2: OECD Ülkelerinde Harcama İncelemelerinin Gelişimi



**Kaynak:** Bu zaman çizelgesinde sunulan bilgiler, seçili ülkelerin Maliye Bakanlıklarından derlenmiştir.

Şekil 2.'de, 1990'lı yıllardan 2020'li yıllara kadar harcama gözden geçirmelerine ağırlık veren bazı ülkelerin gelişimleri gösterilmektedir. Harcama gözden geçirmesi uygulayan her ülkenin farklı hedeflerinden dolayı kapsamlı ya da seçici harcama gözden geçirmeleri yaptığı hatta çeşitli türdeki harcama gözden geçirmelerini birleştirdikleri bilinmektedir. OECD harcama gözden geçirme anketlerine göre, 2011 yılında 16 ülke, 2016 yılında 23 ülke, 2018 yılında 28 ülke ve 2020 yılında 31 ülke ve 2023 yılında 35 OECD ülkesinden 34'ü harcama gözden geçirmelerini kullandığını bildirmiştir. Türkiye, harcama gözden geçirmelerini uygulama değerlendirme aşamasında olduğunu ve önümüzdeki yıllarda kullanmayı planladığını belirtmiştir (OECD, 2017, 2021, 2024).

Tasarruf Tedbirleriyle İlgili 2024/7 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile "kamu kurum ve kuruluşlarının harcamalarında tasarruf sağlanması, bürokratik işlemlerin azaltılması ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımına" ilişkin tedbirlere yer verilmiş ve deprem kaynaklı maliyetler haricinde tüm harcamaların yeniden gözden geçirilmesi gerektiği belirtilmiştir. (Tasarruf Tedbirleri Cumhurbaşkanlığı Genelgesi, 2024).

## 2. Seçili Ülke Vaka Çalışması: Birleşik Krallık Örneği

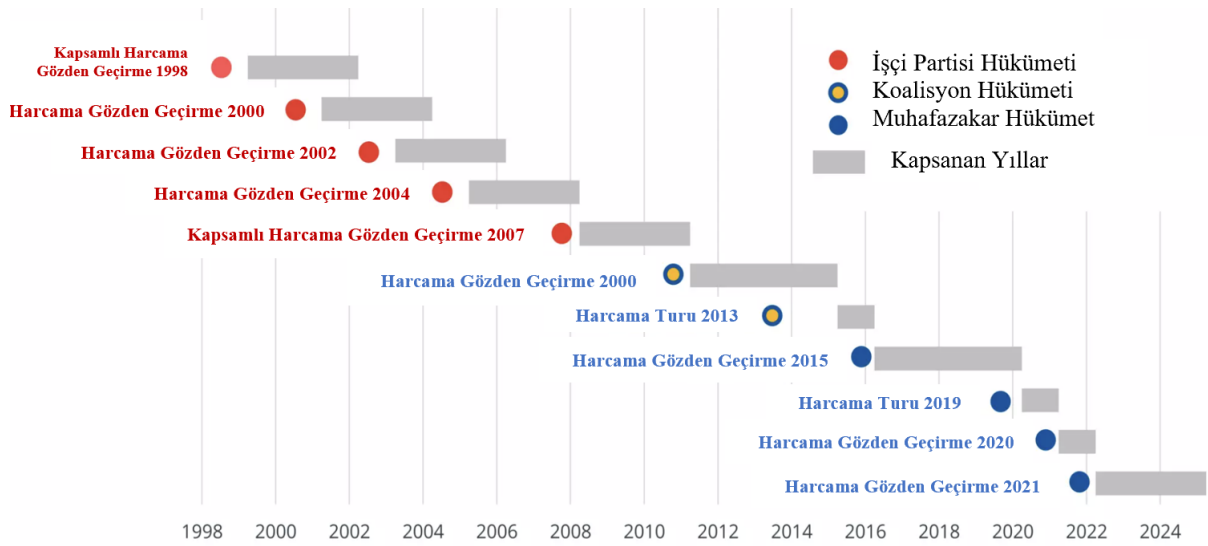
2008 Küresel finansal krizi gibi tüm dünyayı etkileyen COVID-19 salgını, ekonomik faaliyetlerin büyük ölçüde daralmasına sebep olmuş ve birçok ülke bu zorlukların ortadan kaldırılması için genişletici maliye politikaları uygulamıştır. Bu dönemde OECD ve Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkeler, mali disiplini sağlamak amacıyla önemli ölçüde kamu harcamalarında etkinliği sağlamaya odaklanmıştır. Hükümetler, sınırlı kaynaklarla çalışmak zorunda oldukları için, tahsis yapılarını değiştirerek mali esneklik sağlamak amacıyla harcama gözden geçirmelerini (spending reviews) kullanmaya başlamıştır.

Bu gibi dönemlerde harcamaların etkin ve verimli bir şekilde yönetilmesi için birden fazla ülke harcama gözden geçirmelerini uygularken (Hollanda, İrlanda, İspanya, Almanya gibi) Birleşik Krallık bu sistemi kapsamlı olarak uygulayan ilk ülke olarak dikkat çekmiştir. Çalışmanın bu bölümünde, Birleşik Krallık'ın harcama gözden geçirme süreci ve bu sürecin nasıl yapılandırıldığı incelenecektir.

### 2.1. Birleşik Krallık Harcama Gözden Geçirmeleri ve Gelişim Süreci

1997'de iktidara gelen Birleşik Krallık İşçi Partisi hükümeti, mali sürdürülebilirlik ve hesap verebilirliği artırmak amacıyla "1998 Maliye Yasası (Finance Act)" temelinde üç yıllık orta vadeli mali plan olan harcama gözden geçirmesini başlatarak ilk Kapsamlı Harcama Gözden Geçirmesi (CSR, Comprehensive Spending Review)'ni uygulamaya koymuştur. Bu süreçte, ekonomik döngü boyunca Hükümetin yalnızca yatırım yapmak için borçlanacağı Altın Kural (Golden Rule) ve kamu borcunun GSYİH'ye oranının %40'a indirilmesi gibi ilkeler benimsenmiştir (House of Commons, 1998). "1998 Maliye Yasası" ile harcama gözden geçirme sistemi; şeffaflık, istikrar, hesap verebilirlik, adalet ve verimlilik gibi beş mali yönetim ilkesi çerçevesinde şekillenmiştir (Finance Act 1998, 1998). Mali ve bütçe alanındaki reformlara öncelik verilmesi ile yıllık harcama planından orta vadeli harcama planına geçiş ve sonuç odaklı performans esaslı yönetime ve bütçelemeye adım atılmıştır. Bu reformlar sayesinde Birleşik Krallık, 1998 yılından günümüze kadar İşçi Partisi hükümeti, koalisyon hükümeti ve Muhafazakâr hükümet tarafından 2-5 yıllık aralıklarla toplam 11 kez harcama gözden geçirmesini uygulamıştır (HM Treasury, 2024).

Şekil 3: 1998'den Günümüze Birleşik Krallık Harcama Gözden Geçirmelerinin Zaman Çizelgesi



Kaynak: (Bartrum ve Paxton, 2024).

Şekil 3.'te Birleşik Krallık'ta 1998 yılından itibaren harcama gözden geçirmelerinin tarihsel gelişim süreci gösterilmektedir. 1998 yılından itibaren harcama gözden geçirme sistemleri 3 başlık altında incelenmiştir (Kapsamlı Harcama Gözden Geçirme, Harcama Gözden Geçirme, Harcama Turu). Bu gözden geçirmeler dögüsel olarak farklılık göstermeyip kullanılan yöntemlerinde bazı farklılıkları içermektedir.

- Kapsamlı Harcama Gözden Geçirme (Comprehensive Spending Review), her bakanlığın bütçe tahsisatını sıfır tabanlı olarak gözden geçirmesi bakımından kapsamlı olarak adlandırılır ve 1998, 2000 ve 2007 yıllarında gerçekleştirilmiştir. Her bir bakanlık için belirlenen harcama limitlerine (DELs, Departmental Expenditure Limits) göre politika öncelikleri belirlenerek bütçeler oluşturulmuştur. Gordon Brown'a göre, kapsamlı harcama gözden geçirmelerinin en önemli yeniliği, yıllık döngünün kısa vadeli yaklaşımından

uzaklaşarak kamu harcamalarını bir yıl özelinde değil, üç yıl temelinde hazırlamaktır (The Chancellor's Speech Announcing the Comprehensive Spending Review, 1998).

- Harcama Gözden Geçirme (Spending Review), her bakanlığın bütçe tahsisi sırasında önceki yılın tahsisatını temel alarak artış ve azalmaları göz önünde bulundurur, bu nedenle kapsamlı gözden geçirmeden farklıdır ve 2002, 2004, 2010, 2015, 2020 ve 2021 yıllarında toplam 6 kez gerçekleştirilmiştir.
- Harcama Turu (Spending Round) ise harcama gözden geçirmesine her ne kadar çok benzese de harcamayı birden fazla yıl yerine yalnızca bir yıl tahsis ettiği için diğer gözden geçirmelerden ayrılmaktadır. Harcama turu ile mali planlar bir yıllık olarak tasarlanmaktadır ve Birleşik Krallık'ta 2013 ve 2019 yıllarında yalnızca iki kez gerçekleştirilmiştir. 2013 yılı harcama turu, 2015-16 mali yılı harcama planını yapan kısa süreli harcama gözden geçirmesi şeklindedir (Alexander & Osborne, 2013).

2008 yılı küresel finansal krizi sonrası Birleşik Krallık'ta konut ve tüketim piyasalarında dalgalanma yaratmış, işsizlik ve ekonomik durgunluk gibi sosyoekonomik sorunların ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Mali krizi sonrasında ekonomik teşvik için yapılan aşırı harcamalar nedeniyle kamu borcunun artması sonucu Mali Sorumluluk Yasası (Fiscal Responsibility Act) çıkarılarak Bütçe Sorumluluk Ofisi (OBR- Office for Budget Responsibility) çıkarılmıştır. Bu sebeple Birleşik Krallık'ta 2010 yılında Kapsamlı harcama gözden geçirmesinin yapılması amaçlanmış, ekonomik krizle mücadele için Acil Bütçe (Emergency Budget) ilan edilerek dört yıl içinde yaklaşık 81 milyar pound bütçe kesintisi hedeflenmiştir. Bu tasarrufları elde etmek amacıyla, belirli politika ve projelerin azaltılması ya da durdurulması gibi verimliliği artıracak stratejilerin uygulanmasına karar verilmiştir. Harcamaların kapsamı, bölgesel hükümetlere yapılan transferler, vergi harcamaları, sermaye ve cari harcamalara kadar genişletilmiştir (Vandierendonck, 2014, s. 36). 2010'da açıklanan önlemler arasında refah kesintileri, kamu sektörü maaşlarının dondurulması, verimlilik önlemleri, borç servis maliyetlerinin azaltılması ve seçilmiş öncelikli veya büyüme artırıcı politikalar (okullar, ulaşım, düşük karbon ekonomisi vb.) için sürdürülen veya artırılan harcamalar bulunmaktaydı. Bütçe Sorumluluğu Ofisi, 2014/15'e kadar yarım milyon kamu işinin kesileceğini tahmin etmiştir.

2020 yılında ise Covid-19'un dünya genelinde hızla yayılması sonrası birçok ülkede olduğu gibi Birleşik Krallık'ta da genişletici maliye politikaları uygulanmış ve ekonomik politika tepkisi olarak işletmeler ve hane halkları desteklenmiştir. Bu durum bütçe açığı ve kamu borçlarının artmasına sebep olmuş ve bu durum hükümetin 12 ayı kapsayacak (2021/22 yılı hükümet harcamalarına ilişkin planlar) acil harcama gözden geçirme planını devreye sokmasına sebep olmuştur.

Son olarak 2021 yılı harcama gözden geçirmesi, Birleşik Krallık'ın 2024-25 mali yılına ilişkin bütçe planını ortaya koymaktadır. Covid-19 sonrası acil durum desteğinin sona ermesi ve ekonomik toparlanmanın devam etmesiyle küresel ekonomik belirsizliklerden kurtulma dönemi olarak harcama gözden geçirme süreci halen devam etmektedir.

Birleşik Krallık'ta Harcama gözden geçirmeleri bütçe sürecinin bir parçasıdır ve gözden geçirmeler ile her bir departmanın kaynaklarını nasıl kullanacağı belirlenir. Bütçe ile belirlenen harcamalar, Yönetilen Toplam Harcama (TME) olarak adlandırılmakta olup Kurumsal Harcama Limiti (DEL) ve Yıllık Yönetilen Harcamalar (AME) olarak iki şekilde sınıflandırılır. Kurumsal Harcama Limitleri önceden planlanabilen ve sabit harcama kalemleri olarak bilinmektedir ve kurumlar, harcama gözden geçirmeleri ile belirlenen limitler içinde kalmak zorundadırlar. Sağlık, eğitim, adalet, ulaşım gibi kamu hizmetlerine yapılan harcamalar olduğu gibi, altyapı projeleri gibi uzun vadeli yatırımları da kapsayan harcamaları oluşturur ve toplam devlet harcamalarının yaklaşık yarısına denk gelmektedir. Yıllık Yönetilen Harcamalar ise değişken kalemler bütçelerdir ve genellikle ekonomik koşullara ve kamu ihtiyaçlarına göre dalgalanma gösteren öngörülemeyen veya kontrol edilemeyen harcamalarıdır. Bu harcamalara sosyal yardımlar, AB kurumlarına yapılan ödemeler, merkezi yönetimin faiz harcamaları ve yerel yönetimlerin kendi gelirleri ile finanse ettiği harcamalar örnek gösterilebilir (OECD, 2004, s. 418).

Harcama gözden geçirmeleri, Hazine tarafından yürütülse de harcamaları azaltma kararları kolektif bir yaklaşımla yürütülmektedir. Bu kolektif yaklaşım Hazine'nin kamu görevlileri, kamu ve özel sektörden dış uzmanlar ve tanınmış kişilerden oluşan karma bir yapıya sahiptir ve aylarca süren tartışmalar şeklinde yapılmaktadır. Hazine, bütçeleri ilgili departmanlara devrederek paraları nasıl yönetmeleri ve harcamaları gerektiği ile ilgili kuralları belirler. Şansölye (Maliye Bakanı), ilgili bakanlıkların sekreterliklerine mektup göndererek harcamaları için resmi olarak başvuru yapmalarını ister. Gönderilen mektuplar, odaklanılması gereken konuları içermektedir (HM Treasury & Sunak, 2021).

Hazine, harcama gözden geçirmesinden önce bağımsız mali kurum olan Bütçe Sorumluluk Ofisi'nden hükümetin mali hedeflerini, kamu finansmanının sürdürülebilirliğini ve hükümetin mali ve ekonomik projeksiyonlarını karşılayıp karşılamayacaklarını belirten bir tahmin istemektedir. Bakanlıklardan gelen ilk harcama teklifleri harcama ekiplerine, bazı teklifler ise hazine içindeki uzman ekiplere gönderilir. Hazine Bakanlığı'nın harcama ekipleri, bakanlara harcamalar konusunda bilgi verir ve tavsiyelerde bulunur. Bu bilgilerle donatılmış bakanlar,



devlet bakanlıklarının sekreterleri ile müzakereler yapar ve bu müzakerelerin sonuçları, Maliye bakanı tarafından resmi yazılarla bakanlıklara iletilir (Bartrum & Paxton, 2024).

### 2.1.1. 2021 Yılı Birleşik Krallık Harcama Gözden Geçirmesi

27 Ekim 2021 Çarşamba günü Maliye Şansölyesi Rishi Sunak, 2021 sonbahar bütçesini ve harcama gözden geçirmesini (Spending Review 2021-SR21) parlamentoya sunmuş ve ülkenin benzeri görülmemiş bir küresel ekonomik krizin ardından (COVID-19) kurtulmaya çalıştığı ve daha parlak bir gelecek inşa etmeye çalıştığı bir döneme girdiğini açıklamıştır. Ekonomi toparlanma sürecine girerken ve acil durum destekleri kademeli olarak geri çekilirken sonbahar bütçesi ve SR21 hükümetin bir sonraki parlamento döneminde planladığı harcamaların ana hatlarını çizmektedir. SR21, 2022/23'ten 2024/25'e kadar olan önümüzdeki üç yıla ait kurumsal (departman) bütçeleri ve harcama planlarını kapsamaktadır. Hali hazırda devam etmekte olan harcama gözden geçirmelerinin etkilerine ilişkin veriler, 2024 Mart ayı ile sınırlanmıştır.

Şansölyenin 7 Eylül 2021 tarihinde departmanlara gönderdiği mektupta harcamalara ilişkin odaklanılması gereken konular belirlenmiştir. 2021 yılı Harcama Gözden Geçirmesi için İngiliz halkının önceliklerinin nasıl karşılanacağı, daha iyiye nasıl ulaşılacağı ortaya koyulmuş ve bu hedeflerin; güçlü ve yenilikçi kamu hizmetlerini sağlama, Birleşik Krallık genelinde fırsatları artırma, Net Sıfır (Karbon sıfır ekonomiye geçiş) geçişine öncülük etme, Küresel Britanya<sup>3</sup>'ü ilerletme ve büyüme planını gerçekleştirme yoluyla sağlanacağı hedeflenmiştir. Kurumlara yapılan SR21 çağrısında, hükümetin toplam harcama hedefleri iletilmiş ve yılda ortalama %4 oranında reel bir artış sağlanacağı ifade edilmiştir. SR21 ile, 2024/25 bütçe yılına kadar nakit artışının 140 milyar sterlin olacağı ve Parlamento'nun dönemi boyunca en büyük reel artışa denk geleceği öngörülmüştür. Ayrıca gözden geçirmeye konu olan yıllar içinde 600 milyar sterlinden fazla kamu sektörü yatırımı yapılması planlanmıştır (HM Treasury & Sunak, 2021).

SR21 ile ekonominin büyümesi ve kamu maliyesinin hedefleri de ele alınmıştır. Büyümenin 2021'de %6,5 olması öngörülmüş, 2022 ve 2023'te sırasıyla %6,0 ve %2,1 beklenmiştir. Borçlanmanın GSYİH'ye oranla 2021'de %7,9'dan 2023'te %2,4'e azalması öngörülmüştür. Sağlık hizmetlerine 2024/25'e kadar 44 milyar Pound'dan fazla yatırım yapılacağı bunun yanı sıra eğitim, konut, adalet ve diğer alanlara da önemli yatırımların yapılacağı duyurulmuştur. AR-GE'ye yönelik yatırımlar, bölgesel eşitsizliği azaltma yatırımları da ön plana çıkarılmıştır. Bu önlemler, Birleşik Krallık'ın ekonomik toparlanma, çevresel sürdürülebilirlik ve bölgesel eşitsizlik azaltma gibi hedeflerine yönelik olarak alınan çeşitli önlemleri içermektedir (HM Treasury, 2021).

Bakanlık Harcama Limitlerinin, nakit olarak yılda 100 milyar sterlinden fazla artması beklenmektedir. Bu beklenti, 2021-22'den 2024-25'e kadar yıllık ortalama %3,3'lük reel bir artış anlamına gelmektedir. Hükümetin; bakanlıklar, yerel yönetimler, diğer kamu kurumları ve sosyal güvenlik kurumu aracılığıyla harcadığı toplam para miktarını belirten toplam yönetilen harcamaların ise 2020-21'de %53,1'e çıkması, tahmin dönemi sonunda GSYİH'nin %41,6'sına inmesi beklenmektedir (HM Treasury, 2021).

Ekonomik ve Mali Görünüm Raporu'nda, harcama gözden geçirmelerinin sonucunda bakanlıklar arası harcama limitlerinin 2023'ten itibaren sürekli olarak azalacağı öngörülmüştür. 2021 harcama gözden geçirmesinin yayımlanmasının ardından, ekonomiye ilişkin tahminleri içeren Mart 2022 Ekonomik ve Mali Görünüm Raporu ve en son yayınlanan Mart 2024 Mali Raporu, 2022 Bütçesi'ndeki politikaların etkisini göstermektedir. Birleşik Krallık'ta pandemi sonrası kamu harcamalarındaki artış büyük ölçüde bakanlıklar tarafından yapılan harcamalardan kaynaklanmış olup, bakanlık harcamalarının cari ve yatırım harcamalarıyla birlikte GSYİH'nin yaklaşık %1'i kadar artmasına devam etmesi beklenmektedir. Sosyal yardım harcamaları ise pandemi öncesi seviyelerin biraz üzerinde stabilize olmuştur.

2024 yılında yayımlanan rapora göre ise 2025/26 dönemi ve sonrası borç faiz maliyetlerindeki düşüş ve bakanlık harcamalarının yavaş büyümesi, sosyal yardım harcamalarının ve harcama unsurlarının azalmasıyla birlikte kamu harcamalarında azalış öngörülmüştür. Yıllık yönetilen harcamaların daha çok finanse edilemeyen öğrenci kredileri, emekli maaşları ve çevresel vergilerden kaynaklı olduğu göz önüne alındığında bu harcamaların da azalma eğilimine girmesi beklenmektedir. Diğer yandan sağlık harcamalarının yıllık %3,6 artması, savunma harcamalarının GSYİH'nin %2'nin üzerinde tutulması hedefi (NATO asgarisi), resmi kalkınma yardımlarının (ODA) %0,5 tutulma hedefi, okul harcamalarındaki öğrenci başına harcamaları SR21 ile azaltma taahhütleri harcamalarda azalma eğilimini ortaya koymaktadır. Hükümetin harcama planları özellikle son harcama gözden geçirme sürecinin yaklaşması ile birlikte Bütçe Sorumluluğu Ofisi tahminlerinin çok üzerinde artış göstermiş ve bu durum Bütçe Sorumluluğu Ofisi'nin tahminlerini risk altına sokmuştur. Kasım 2015 ve Ekim 2021'deki iki

<sup>3</sup> Birleşik Krallık'ın, 31 Ocak 2020 tarihinde Avrupa Birliği'nden ayrılması sonrasında uluslararası alanda rolünü yeniden tanımlamak (ticaret anlaşmalarının çeşitlendirilmesi, dış politika ve diplomasinin genişletilmesi, küresel iş birlikleri, savunma ve güvenlik alanında etkin rol kazanma) için kullanılan bir terimdir.

Harcama Gözden Geçirmesi öncesinde hükümetler, kamu sektörü verimliliği için çalışsa da keskin bir şekilde düşüş yaşamış ve pandemi öncesi döneme göre verimlilik %5 altında seyretmiştir. Tahminlere göre kamu sektörü verimliliğini %5 arttırmak, yaklaşık 20 milyar pound hükümete ek finansman sağlayacaktır (OBR, 2024).

## Sonuç

Dünya geneli yaşanan ekonomik durgunluklara karşı yanıtlar, iklim krizleri nedeniyle ortaya çıkan beklenmedik felaketler, COVID-19 gibi öngörülemeyen salgınlar, göç dalgası, yaşlanan nüfus nedeniyle artan mali talepler gibi faktörlerin hızla artması, günümüzde harcama gözden geçirmelerinin önem kazanmasına sebep olmuştur. Bu durum ülkelerin bütçe sistemine yönelik reformların başında sistemli bir şekilde harcama gözden geçirmelerini kullanmalarını zorunlu hale getirmiştir. Kamu harcamalarında artış baskısı oluşturan bu unsurlara karşın hükümetler, sürdürülebilir maliyeti koruma ve daha etkin hizmetler sunma arayışına girmiş; AB ve OECD üyesi birçok ülke finansal krizin ardından mali risk faktörlerini önceden önlemek ve iyi mali yönetimi tesis etmek için harcama gözden geçirme sistemlerini kullanmaya başlamıştır.

Harcama gözden geçirmeleri, kamu bütçesinin etkin yönetimi ve mali sürdürülebilirliğin sağlanması açısından kritik bir araç olarak giderek daha fazla önem kazanmaktadır. Her ne kadar farklı ülkelerdeki kamu mali yönetim sistemlerinin çeşitliliği, harcama gözden geçirmeleri için tek tip bir metodoloji ve yöntem geliştirilmesini zorlaştırırsa da OECD ve Avrupa Birliği ülkelerinin başarılı deneyimleri, bu sürecin mali tasarruf önlemlerinin geliştirilmesi ve bütçe verimliliğinin artırılmasında ne kadar etkili olabileceğini göstermiştir. Harcama gözden geçirmeleri, temel harcamaların düzenli ve sistematik bir şekilde analiz edilmesini sağlar ve mali kaynakların daha etkin yönetilmesine olanak tanır.

Uluslararası en iyi uygulamalar, harcama gözden geçirmelerinin etkili olabilmesi için belirli temel ilkelerin izlenmesi gerekliliğini vurgulamaktadır. Bu ilkeler arasında, harcama gözden geçirmesinin bütçe sürecinin bir parçası olarak düzenli ve bütçe takvimine entegre bir şekilde yapılması, tasarruf seçeneklerinin yeni bütçe taahhütleriyle eş zamanlı olarak değerlendirilmesi, çeşitli yetkili organların rol ve sorumluluklarının net bir şekilde tanımlanması ve gerekli kurumsal ön koşulların sağlanması yer almaktadır.

Harcama gözden geçirme anlayışını benimseyen ülkelere bakıldığında; kamu kaynaklarını hükümetin öncelikli alanlarına göre dağıtma, kamu hizmetlerinin üretilmesinde verimlilik artışı ve kaynak israfının azaltılması hedeflediği görülmektedir. Nitekim birçok ülkede harcama gözden geçirme örnekleri, bütçe kesintilerine odaklanan harcama yönetiminden verimli harcama yönetimine geçiş olduğunu göstermektedir.

Harcama gözden geçirmelerinin uygulanması konusunda kapsamlı çalışmalar yürüten Birleşik Krallık'ta 1990'lı yıllar itibarıyla bütçe sürecinin bir parçası haline gelen harcama gözden geçirmelerinin uygulanması ile başarılı sonuçlar elde edilmiştir. Bu süreçte önemli mali tasarruflar sağlanmış ve kamu hizmetlerinin etkinliği artırılmıştır. Birleşik Krallık, harcama gözden geçirme sonuçlarını bakanlıkların harcama limitlerine dahil ederek mali proje performans yönetiminde kullanmaktadır. Bu yaklaşım sayesinde, belirlenen bütçe limitleri çerçevesinde projeler etkin bir şekilde yönetilmekte ve mali disiplin sağlanmaktadır.

Türkiye'de de demografik değişiklikler, finansal sektör kırılganlıkları, bölgesel ve küresel çatışmaların devam eden sonuçları ve korumacı politikaların yükselişi, salgın ve afet gibi acil durumların getirdiği sonuçlar, mali yükü ve kamu borçlarının hızla yükselmektedir. Dolayısıyla, Türkiye'nin de daha proaktif bir mali harcama sistemine ihtiyacı bulunmakta ve geleceğe yönelik harcama yönetimine odaklanması gerekmektedir. Bu nedenle bütçe sistemine yönelik reformların başında sistemli bir şekilde harcama gözden geçirmelerinin uygulanması gelmektedir. Gözden geçirmeler sayesinde mali disiplinin güçlenmesi, kamu yönetiminde kapasite gelişimi ve bütçe süreçlerinin iyileştirilmesi desteklenecektir. Bu süreç, bakanlık ekiplerinin daha yaratıcı ve etkili bir şekilde çalışmasını teşvik ederek, halk için sağlanan faydaların artırılmasına katkıda bulunacaktır. Son olarak, harcama gözden geçirmelerinin başarılı bir şekilde yürütülmesi için gerekli kurumsal ön koşulların sağlanması gerekmektedir.

Harcama gözden geçirmeye ilişkin teorik çerçeve ve Birleşik Krallık'ın uygulamadan elde ettiği deneyimler ışığında ülkemizde uygulanabilir harcama gözden geçirme önerileri şu şekilde sıralanabilir: İlk olarak, bütçe sistemiyle entegre bir harcama gözden geçirme sisteminin oluşturulması ve ilgili harcamacı bakanlıkların da görüşleri alınarak harcama gözden geçirme kılavuzunun oluşturulması gerekmektedir. Ardından bütçe programlarına göre harcamaları analiz edebilen, metodolojiyi en iyi şekilde bilen bir uzman harcama ekibinin oluşturulması gerekmektedir. Bu ekip sadece ilgili bakanlıkların harcama yetkilileri ve Maliye Bakanlığı uzmanları değil aynı zamanda dış uzmanlardan da oluşmalıdır. Diğer yandan harcama gözden geçirme yöntemleri için veri tabanlı bir harcama gözden geçirme sisteminin oluşturulması ve kapsamına ve proje türlerine göre analiz araçlarının belirlenmesi gerekmektedir. Son olarak harcama gözden geçirme sonuçlarının Maliye Bakanlığı ve harcamacı bakanlıkların personelinin yer aldığı bir yönlendirme komitesi tarafından denetlenmesi gerekmektedir. Bu süreçler tasarruf hedeflerinin belirlenmesini, uygun normatif ve metodolojik çerçevenin geliştirilmesini ve kapsamlı bir bilgi tabanının oluşturulmasını içermektedir.

## **YAZAR BEYANI**

**Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı:** Bu çalışma bilimsel araştırma ve yayın etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

**Etik Kurul Onayı:** Bu araştırma etik kurul izni gerektiren analizleri kapsamadığından etik kurul onayı gerektirmemektedir.

**Yazar Katkıları:** İki yazar da eşit oranda katkı sağlamıştır.

**Çıkar Çatışması:** Yazar açısından ya da üçüncü taraflar açısından çalışmadan kaynaklı çıkar çatışması bulunmamaktadır.

## Kaynakça

- Ajam, T. (2024). Applying spending review theory to developing countries: The case of South Africa. *Development Southern Africa*, 1–15. <https://doi.org/10.1080/0376835X.2024.2333386>
- Alexander, D., & Osborne, G. (2013, June 14). *What is the Spending Round?* <https://www.gov.uk/government/news/what-is-the-spending-round>
- Austerity Measures Presidential Decree, 32549 Resmî Gazete (2024). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2024/05/20240517-5.pdf>
- Bartrum, O., & Paxton, B. (2024, January 29). Spending Reviews. *Institute for Government*. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/spending-reviews>
- Bova, E., Ercoli, R., & Bosch, X. V. (2020). Spending Reviews: Some Insights from Practitioners. *European Commission, Discussion Papers-135*, Article 135. [https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/0f201b23-d84f-4c4d-84ac-ece9f13ddd6\\_en?filename=dp135\\_en.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/0f201b23-d84f-4c4d-84ac-ece9f13ddd6_en?filename=dp135_en.pdf)
- Catalano, G., & Erbacci, A. (2018). A theoretical framework for spending review policies at a time of widespread recession. *OECD Journal on Budgeting*, 17(2), 9–24. <https://doi.org/10.1787/budget-17-5j8z25k1ltjc>
- Chang, W.-H., & Kim, J.-W. (2021). *A Study on Establishing an Expenditure Restructuring System for Active Fiscal Policy Management* (21–03). KIPF (Korea Institute of Public Finance). <https://repository.kipf.re.kr/handle/201201/7959>
- Finance Act 1998, § 36 (1998). <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/36/part/VI>
- Hawkesworth, I., & Klepsvik, K. (2013). Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting in 2011/12. *OECD Journal on Budgeting*, 13(1), 105–140. <https://doi.org/10.1787/budget-13-5k3ttg15bs31>
- HM Treasury. (2021). *Autumn Budget and Spending Review 2021: Documents*. <https://www.gov.uk/government/publications/autumn-budget-and-spending-review-2021-documents>
- HM Treasury. (2024). *Policy papers and consultations*. <https://www.gov.uk/search/policy-papers-and-consultations>
- HM Treasury, & Sunak, R. (2021, September 7). *Spending Review 2021 launch letter*. <https://www.gov.uk/government/publications/spending-review-2021-launch-letter>
- House of Commons (Ed.). (1998). *Finance Act 1998 (Section 155)* (Vol. 322). <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1998/dec/09/finance-act-1998-section-155>
- IMF. (2019). *Chile: Technical Assistance Report-Introducing and Institutionalizing Spending Reviews* (19/271). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/09/24/Chile-Technical-Assistance-Report-Introducing-and-Institutionalizing-Spending-Reviews-48586>
- Kennedy, F., & Howlin, J. (2017). Spending reviews in Ireland – Learning from experience. *OECD Journal on Budgeting*, 16(2), 93–108. <https://doi.org/10.1787/budget-16-5jg30cchf0g0>
- OBR. (2022). *Economic and fiscal outlook—March 2022* (CP 648). Controller of Her Majesty’s Stationery Office. [https://obr.uk/docs/dlm\\_uploads/CCS0222366764-001\\_OBR-EFO-March-2022\\_Web-Accessible-2.pdf](https://obr.uk/docs/dlm_uploads/CCS0222366764-001_OBR-EFO-March-2022_Web-Accessible-2.pdf)
- OBR. (2024). *Economic and fiscal outlook – March 2024* (CP 1027). Controller of His Majesty’s Stationery Office. <https://obr.uk/efo/economic-and-fiscal-outlook-march-2024/>
- OECD. (2004). Case Studies of Selected OECD Countries-United Kingdom. *OECD Journal on Budgeting*, 4(3), 155–479. <https://doi.org/10.1787/budget-v4-art17-en>
- OECD. (2017). *Government at a Glance 2017*. Organisation for Economic Co-operation and Development. [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017\\_gov\\_glance-2017-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en)
- OECD. (2021). *Government at a Glance 2021*. Organisation for Economic Co-operation and Development. [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2021\\_1c258f55-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2021_1c258f55-en)
- OECD. (2024). *Spending reviews*. OECD. <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/spending-reviews.html>
- PEMPAL. (2022). *Spending Review Practices in the Netherlands*. Budget Community of Practice (BCOP). <https://www.pempal.org/knowledge-product/spending-review-practices-netherlands>

- Pollitt, C. (2010). *Cuts and reforms—Public services as we move into a new era*. 32(1), 17–31. <https://doi.org/10.1556/socec.32.2010.1.3>
- Robinson, M. (2013). *Spending Reviews*. *GOV/PGC/SBO(2013)6*. [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO\(2013\)6/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2013)6/en/pdf)
- Robinson, M. (2014). Spending Reviews. *OECD Journal on Budgeting*, 13(2). [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/spending-reviews\\_budget-13-5jz14bz8p2hd](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/spending-reviews_budget-13-5jz14bz8p2hd)
- Schick, A. (2013). "Chapter 1: Reflections On Two Decades Of Public Financial Management Reforms". In *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. USA: International Monetary Fund. Retrieved Jul 22, 2024, from <https://doi.org/10.5089/9781475531091.071.ch001>
- Tanzi, V. (2008). The Role of the State and Public Finance in the Next Generation. *OECD Journal on Budgeting*, 8(2). <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/budget-v8-art6-en.pdf?expires=1720336025&id=id&acname=guest&checksum=2513AF166930B79F12A100770E62B248>
- Tanzi, V., & Schuknecht, L. (2000). *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*. Cambridge University Press.
- The Chancellor's speech announcing the Comprehensive Spending Review* (Vol. 316) (with Brown, G.). (1998). <https://hansard.parliament.uk/commons/1998-07-14/debates/7695540c-0ab0-4299-b58b-6cf82a0ffef/ComprehensiveSpendingReview>
- The World Bank. (2018). *Bulgaria—Spending Review Manual*. <https://documents.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/940921532366222268/Bulgaria-spending-review-manual>
- Vandierendonck, C. (2014). Public Spending Reviews: Design, conduct, implementation. *European Economy-Economic Papers 2008-2015*, Article 525. <https://ideas.repec.org/p/euf/ecopap/0525.html>

## Extended Abstract

### Research Questions and Purpose

The aim of the study is to provide a theoretical perspective on spending reviews, which are currently practiced in many OECD and European Union countries but not in Türkiye. Spending reviews, which are an important tool for evaluating the effectiveness and efficiency of government programs and budget expenditures. Spending reviews provide information on reducing expenditures, achieving allocative efficiency in the budget and reorganizing the expenditure structure. Spending reviews, which have been practiced in some countries since the 1980s but whose importance was realized with the financial crisis at the end of the 2000s, is a fiscal analysis technique that has been widely used to mitigate the effects of the financial crisis.

The research questions of the study are; What are spending reviews, which is a new concept in the literature for Türkiye, and what are their purpose? What is the typology, historical development process and implementation processes of spending reviews?

The study explains specific information on the design of spending review, such as its purpose, content and implementation element, how spending review processes are managed in the United Kingdom, one of the most comprehensive countries implementing the spending review system, and provides spending review recommendations for Türkiye.

### Methodology

In this study, qualitative research methods are used. A conceptual framework for spending reviews has been established by reviewing the existing literature on spending reviews. The literature review consists of the following stages: firstly, the historical development process and implementation stages of spending reviews are examined, and the documents, reports and statistical data provided from relevant institutions and organisations are evaluated and concluded by qualitative analysis method. Then, spending reviews in the United Kingdom, which is seen as one of the most important countries in terms of implementation examples, are analysed in detail and the applicability of expenditure reviews in Türkiye is evaluated.

### Results

The changes and transformations in the economic functions of states from past to present have led to the increasing importance of the traditional understanding of the state and the more active role of states in economic life. While the development of the welfare state approach in the 1960s and the economic crises and pressures experienced since the 1970s led to an increase in public expenditures, the adoption of neoliberal policies in the 1980s led to a transformation in the economic functions of the state. In this period, budget reforms such as reducing public expenditures and prioritising market mechanisms came to the agenda, and in some OECD member countries, the issues of reducing expenditures and ensuring efficiency gained importance. With the 2008 global financial crisis, many countries started to use spending reviews to ensure fiscal sustainability. In addition, with the COVID-19 pandemic in 2019, which affected the whole world, public expenditures increased with the expansionary fiscal policies implemented by countries, and economic recession affected many countries, including Türkiye. Spending reviews, which were developed as a response to increasing public expenditures due to crisis periods, demographic changes, financial sector vulnerabilities, ongoing consequences of regional and global conflicts, are considered as a system that aims to increase the effectiveness of public expenditures and focuses on the efficiency of budget expenditures. Spending reviews involve a systematic analysis of current public expenditures. This contributes to a holistic perspective of the total expenditures of governments by taking into account the general economic situation. For this reason, the spending review process is a system that is managed by the joint efforts of not only the relevant ministries but also various government departments.

In this study, the existing literature on spending reviews is reviewed and the importance, purpose and implementation processes of spending reviews are detailed. Policy priorities have also been identified by analysing the case study on spending reviews, which are not currently applied in Türkiye. In this context, the UK model, which successfully manages the spending review process, is evaluated and it is emphasised that it is an important tool for ensuring the sustainability of public finances, efficiency and effectiveness of expenditures, and optimisation of resource allocation.

The study also includes a methodological introduction of spending reviews, highlighting the lack of existing literature in Türkiye. Although there is extensive information on the spending review systems of many OECD member countries and their integration with the budget process, the literature on spending review and structural adjustment systems in Türkiye is quite limited. With this study, it has been realised that the implementation of spending reviews in Türkiye is of great importance and has necessitated a situation assessment of the public financial management and resource allocation system established by Law No. 5018. At the end of the process, it

is considered important to institutionalise the effectiveness, efficiency and prioritisation of expenditures to the necessary areas by designing spending reviews with political will reports.