

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

İKTİSAT ANABİLİM DALI

İKTİSAT POLİTİKASI TEZLİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

**TÜRKİYE’DE TRANSFER HARCAMALARI VE EKONOMİK PERFORMANS İLİŞKİSİ
(2006-2018)**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Nurselin SÜER

ŞUBAT - 2022

TRABZON

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

İKTİSAT ANABİLİM DALI

İKTİSAT POLİTİKASI TEZLİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

**TÜRKİYE’DE TRANSFER HARCAMALARI VE EKONOMİK PERFORMANS İLİŞKİSİ
(2006-2018)**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Nurselin SÜER

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Metin BERBER

ŞUBAT - 2022

TRABZON

ONAY

Nurselin SÜER tarafından hazırlanan “Türkiye’de Transfer Harcamaları ve Ekonomik Performans İlişkisi (2006-2018)” adlı bu Çalışma 25/03/2022 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği / oyçokluğu ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından İktisat Anabilim Dalı İktisat Politikası Tezli Yüksek Lisans Programı’nda **yüksek lisans tezi** olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyesi		Karar		İmza
Unvanı – Adı ve Soyadı	Görevi	Kabul	Ret	
Prof. Dr. Metin BERBER	Başkan	☐	☐	
Prof. Dr. Suat Hayri ŞENTÜRK	Üye	☐	☐	
Dr. Öğr. Üyesi Ezgi BADAY YILDIZ	Üye	☐	☐	

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduklarını onaylarım.

Prof. Dr. Tülay İLHAN NAS
Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca KTÜ - Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kılavuzu'na uygun olarak hazırlanan bu Çalışmada yararlanılan kaynakların tümüne eksiksiz atıf yapıldığını, aksinin ortaya çıkması durumunda her tür yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.



İmza
Nurselin SÜER
11.02.2022

ÖNSÖZ

Kamu harcamaları, 1929 Büyük Buhran ve ardından II. Dünya Savaşı ile birlikte tüm dünyada artış trendine girmiş ve maliye politikasının önemli araçlarından biri haline gelmiştir. Kamu harcamalarının artması bir taraftan harcama yapısının ve çeşitliliğinin değişmesine sebep olurken diğer taraftan da devletin ekonomideki etkinliğini artırmıştır. Büyük Buhran ve İkinci Dünya Savaşı sonrası yaygınlaşan sosyal devlet anlayışı gereği tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de transfer harcamaları arttırılarak mevcut durum iyileştirilmeye çalışılmıştır. Ancak artan harcamalar kamu gelir gider dengesini bozmuş ve bütçe açıklarına sebep olmuştur. Bütçe açıklarının borçlanma ile finanse edilmesi ise faiz harcamalarını beraberinde getirmiştir. Özellikle de 1990’lı yıllardan itibaren transfer harcamalarında yaşanan artışlar bütçe açıklarının en önemli nedeni haline gelmiştir.

Transfer harcamalarındaki hızlı yükseliş kamu harcamaları içerisinde ayrıca incelenmesini cazip hale getirmiştir. Bu harcamaların bütçenin önemli bir kısmını oluşturması söz konusu harcamaların ekonomik etkilerini oldukça önemli kılmaktadır. Bu Çalışma’da söz konusu harcamaların tanımlamasına ve sınıflandırılmasına geniş biçimde yer verildikten sonra gelişim süreci dönemler itibariyle incelenmiş, büyüme üzerindeki etkisi ekonometrik çalışmayla test edilmiştir.

Tez çalışmam boyunca değerli katkılarıyla beni yönlendiren, sağladığı her türlü destekle yanımda olan değerli tez danışmanım Prof. Dr. Metin BERBER’e teşekkürlerimi sunarım. Bu çalışmanın ekonometrik bölümünde kıymetli tecrübelerinden yararlandığım değerli Hocam Dr. Öğr. Üyesi Ezgi BADAY YILDIZ’a verdiği destek ve gösterdiği ilgiden dolayı teşekkür ederim.

Şubat, 2022

Nurselin SÜER

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	IV
İÇİNDEKİLER.....	V-VII
ÖZET.....	VIII
ABSTRACT.....	IX
TABLOLAR LİSTESİ.....	X
GRAFİKLER LİSTESİ.....	XI
KISALTMALAR LİSTESİ.....	XII
GİRİŞ.....	1-2

BİRİNCİ BÖLÜM

1. TRANSFER HARCAMALARI; TEMEL BİLGİLER.....	3-16
1.1. Tanım ve Özellikler.....	3
1.2. Transfer Harcamalarının Sınıflandırılması	5
1.2.1. Şekil Kriterine Göre Transfer Harcamaları.....	6
1.2.1.1. Dolaylı ve Dolaysız Transfer Harcamaları.....	6
1.2.1.2. Gelir ve Sermaye Transfer Harcamaları.....	6
1.2.1.3. Verimli ve Verimsiz Transfer Harcamaları.....	7
1.2.2. Karşılık Kriterine Göre Transfer Harcamaları.....	7
1.2.2.1. Karşılıksız Transfer Harcamaları.....	7
1.2.2.1.1. Sosyal Amaçlı Transfer Harcamaları.....	7
1.2.2.1.2. İktisadi Amaçlı Transfer Harcamaları.....	8
1.2.2.1.3. Yabancı Ülkelere Yapılan Karşılıksız Transferler.....	9
1.2.2.1.4. Devlet Borçlarının Faiz ve İtfa Bedellerinin Ödenmesi.....	9
1.2.2.2. Sermaye Teşkili İçin Yapılan Transfer Harcamaları.....	10
1.2.3. Bütçe Ayrımına Göre Transfer Harcamaları.....	10
1.2.3.1. Program Bütçe Uygulamasına Göre Transfer Harcamalarının Yapısı.....	13
1.2.3.2. Analitik Bütçe Uygulamasına Göre Transfer Harcamalarının Yapısı.....	14

İKİNCİ BÖLÜM

2. TRANSFER HARCAMALARININ GELİŞİM SÜRECİ.....	17-47
---	--------------

2.1. Transfer Harcamalarının Dünya’da Gelişim Süreci	17
2.1.1. Gelişmiş Ülkelerin Transfer Harcamaları Yapısı ve Gelişimi.....	19
2.1.2. Gelişmekte Olan Ülkelerin Transfer Harcamaları Yapısı ve Gelişimi.....	20
2.1.3. Az Gelişmiş Ülkelerin Transfer Harcamaları Yapısı ve Gelişimi.....	22
2.2. Transfer Harcamalarının Türkiye’deki Gelişim Süreci	22
2.2.1. 1963-1979 Dönemi.....	23
2.2.2. 1980-2003 Dönemi.....	27
2.2.2.1. Konsolide Bütçe Harcamaları.....	28
2.2.2.2. Transfer Harcamaları.....	30
2.2.2.2.1. Faiz Harcamaları.....	33
2.2.2.2.2. KİT’lere Transferler.....	34
2.2.2.2.3. Sosyal Güvenlik Harcamaları.....	36
2.2.3. 2004-2018 Dönemi.....	37
2.2.3.1. Faiz Giderleri.....	39
2.2.3.2. Cari Transferler.....	41
2.2.3.3. Sermaye Transferleri.....	45

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE’DE TRANSFER HARCAMALARI REFAH GÖSTERGELERİ İLİŞKİSİ ve EKONOMETRİK ANALİZİ.....	48-76
3.1. Türkiye’de Transfer Harcamaları Refah Göstergeleri İlişkisi.....	48
3.1.1. Transfer Harcamaları Gelir Dağılımı İlişkisi.....	48
3.1.2. Transfer Harcamaları Ekonomik Büyüme ve Kalkınma İlişkisi.....	52
3.1.3. Transfer Harcamaları Bütçe Açıkları İlişkisi.....	55
3.1.4. Transfer Harcamaları Enflasyon İlişkisi.....	59
3.1.5. Transfer Harcamaları İstihdam Oranları İlişkisi.....	62
3.2. Transfer Harcamalarının Ekonomik Etkileri ve Etkinliği.....	65
3.3. Türkiye’de Transfer Harcamaları Büyüme İlişkisi.....	66
3.3.1. Literatür Taraması.....	66
3.3.2. Veri Seti ve Yöntem	70
3.3.2.1. Yöntem.....	70
3.3.2.1.1. Birim Kök Testi.....	70
3.3.2.1.2. Engle-Granger Koentegrasyon Analizi.....	71
3.3.2.1.3. Hata Düzeltme Modeli.....	72

3.3.2.2. Veri Seti.....	72
3.3.3. Bulgular.....	74
3.3.4. Sonuç ve Değerlendirme.....	76
SONUÇ ve ÖNERİLER.....	77
KAYNAKÇA.....	80
ÖZGEÇMİŞ.....	88



ÖZET

Bu çalışmanın amacı, transfer harcamalarının gelişim sürecini ele alarak, bu harcamaların ekonomik performans ve ekonomik büyüme ilişkisini incelemektir.

Birinci bölümde transfer harcamaları tanımlanmış sonrasında alt sınıflandırmalarına geniş bir biçimde yer verilmiştir. Transfer harcamaları literatürde kabul gören tanımlama ve sınıflandırma biçimi dikkate alınarak incelenmiştir. Transfer harcamasının yapısı itibarıyla bir kalıba göre sınıflandırmak diğer harcama türlerine göre daha zordur. Transfer harcamalarının nasıl sınıflandırıldığı kadar bütçede hangi harcama türlerinin transfer harcaması olarak kabul edildiği de önem taşımaktadır. Bu sebeple transfer harcamaları bütçe ayırımına göre ele alınıp ayrıca incelenmiştir.

İkinci bölümde transfer harcamalarının gelişim süreci hem dünya hem de Türkiye özelinde ele alınmıştır. Transfer harcamalarının dünyadaki gelişimine gelişmiş, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerin transfer harcamaları yapısına ve bu harcamaların etkilerine değinilmiştir. Türkiye'deki transfer harcamaları gelişim süreci ise üç ayrı başlık altında incelenmiştir. Bu ayırım, planlı kalkınma dönemi ile başlayıp sonrasında program bütçe sisteminden analitik bütçe sistemine geçiş süreci dikkate alınarak günümüze kadarki transfer harcamaları gelişim süreci ele alınmıştır. Bu bölüm ile birlikte transfer harcamalarının hangi alt kalemine bütçeden ne kadar pay ayrıldığı daha net bir şekilde ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

Son bölümde ise transfer harcamalarının refah göstergeleri arasındaki ilişkiye değinilmiştir. Çalışma boyunca yapılan tanımlamalar, transfer harcamalarının olumlu-olumsuz etkileri daha gerçekçi biçimde ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Transfer harcamalarının ekonomik göstergeler üzerindeki özet niteliğindeki etkilerine değinilmiştir. Transfer harcamaları ve ekonomik büyüme arasındaki nedenselliği ortaya koymak üzere 2006Q1-2009Q4 dönem verileri kullanılarak zaman serisi analizi yöntemlerinden Engle-Granger Koentegrasyon Analizi ve Hata Düzeltme Modeli ile ampirik olarak test edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Transfer Harcamaları, Ekonomik Büyüme, Engle-Granger Koentegrasyon Analizi, Hata Düzeltme Modeli

ABSTRACT

The aim of this study is to examine the development process of transfer expenditures and to examine the relationship of these expenditures with economic performance and economic growth.

In the first part, transfer expenditures are defined and then their subclassifications are given. Transfer expenditures have been examined by considering the definition and classification method accepted in the literature. It is more difficult to classify transfer expenditures in terms of their structure compared to other types of expenditures. How transfer expenditures are classified is as important as which types of expenditures are accepted as transfer expenditures in the budget. For this reason, transfer expenditures were handled according to the budget allocation and analyzed separately.

In the second part, the development process of transfer expenditures is discussed both in the world and in Turkey. The development of transfer expenditures in the world, the structure of transfer expenditures of developed, developing and underdeveloped countries and the effects of these expenditures are mentioned. The development process of transfer expenditures in Turkey has been analyzed under three separate headings. This distinction, starting with the transition to the planned period and then taking into account the transition from the program budget system to the analytical budget system, the development process of transfer expenditures up to the present has been discussed. With this section, it has been tried to reveal more clearly how much share from the budget is allocated to which sub-item of transfer expenditures.

In the last part, the relationship between transfer expenditures and welfare indicators is mentioned. The definitions made throughout the study and the positive-negative effects of transfer expenditures were tried to be put forward in a more realistic way. The summary effects of transfer expenditures on economic indicators are mentioned. In order to reveal the causality between transfer expenditures and economic growth, it has been empirically tested with the Engle-Granger Co-integration Analysis and Error Correction Model, which is one of the time series analysis methods, using the 2006Q1- 2009Q4 period data.

Keywords: Transfer Expenditures, Economic Growth, Engle-Granger Co-integration Analysis, Error Correction Model

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo Nr.	Tablo Adı	Sayfa Nr.
1	Transfer Harcamalarının Sınıflandırılması.....	5
2	Bazı Gelişmiş OECD Ülkelerinin Sosyal Harcamalarının GSYH Oranı (%).....	20
3	Bazı Gelişmekte Olan Ülkelerin Toplam Harcamalarındaki Transfer Harcama Payları (%).....	21
4	Transfer Harcamalarının Bütçe İçindeki Payı (% , 1963-1979).....	25
5	Konsolide Bütçe Gider Gerçekleşmeleri (1980-2003).....	29
6	Transfer Harcamalarının Türleri İtibariyle Dağılımı (% , 1980-2003).....	32
7	Transfer Harcamalarının Türleri İtibariyle Dağılımı (2004-2018).....	38
8	Transfer Harcamaları ve Gelir Dağılımı İlişkisi.....	50
9	Türkiye’de Transfer Harcamaları ve Büyüme Oranları İlişkisi (2006-2018).....	53
10	Türkiye’de Bütçe Dengesi/GSYH ve Transfer Harcamaları/GSYH İlişkisi (2006-2018).....	57
11	Türkiye’de Transfer Harcamaları Enflasyon İlişkisi (2006-2018)	61
12	Türkiye’de Transfer Harcamaları İşsizlik Oranı İlişkisi (2006-2018).....	63
13	Ampirik Literatür Özeti.....	68
14	Veri Seti ve Değişkenlere Ait Bilgiler.....	73
15	ADF Birim Kök Analizi Sonuçları.....	74
16	Engle-Granger Koentegrasyon Analizi Sonuçları.....	75
17	Gecikme Uzunluğunun Tespit Edilmesi.....	75
18	Hata Düzeltme Modeli Tahmin Sonuçları.....	76

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik Nr.	Grafik Adı	Sayfa Nr.
1	Transfer Harcamalarının GSYH'ya Oranı ve Bütçe İçindeki Payı (% , 1963-1979).....	23
2	Transfer Harcamalarının Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (% , 1963-1979).....	24
3	Transfer Harcamalarının Aldığı Paylar (% , 1980-2003).....	30
4	Faiz Harcamalarının Transfer Harcamaları İçindeki Payı (% , 1980-2003).....	33
5	KİT'lere Transferlerin Transfer Harcamaları İçindeki Payı (% , 1980-2003).....	35
6	Sosyal Güvenlik Harcamalarının Transfer Harcamaları İçindeki Payı (% , 1980-2003).....	36
7	Transfer Harcamalarının Aldığı Paylar (% , 2004-2018).....	39
8	Faiz Giderleri (Milyon TL, 2004-2018).....	40
9	Faiz Giderleri (% , 2004-2018).....	40
10	Cari Transfer Harcamaları (Milyon TL, 2004-2018).....	41
11	Cari Transfer Harcamaları (% , 2004-2018).....	42
12	Cari Transferlerin Alt Harcama Kalemleri (Milyon TL, 2004-2018).....	42
13	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Transferler (% , 2004-2018).....	43
14	Tarımsal Destekleme Ödemeleri (% , 2004-2018).....	45
15	Sermaye Transferleri (Milyon TL, 2004-2018).....	46
16	Sermaye Transferleri (% , 2004-2018).....	46
17	Türkiye'de Gini Katsayısı (2006-2018).....	51
18	Transfer Harcamaları ve Büyüme Oranları İlişkisi (2006-2018).....	54
19	Transfer Harcamalarının Büyümeye Etkileri.....	55
20	Türkiye'de Bütçe Dengesi/GSYH ve Transfer Harcamaları/GSYH İlişkisi (2006-2018)....	58
21	Türkiye'de Transfer Harcamaları Enflasyon İlişkisi (2006-2018)	61
22	Türkiye'de Transfer Harcamaları İşsizlik İlişkisi (2006-2018).....	64
23	Reel Transfer Harcamalarındaki Değişim ve Ekonomik Büyüme.....	73

KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ABS	: Analitik Bütçe Sistemi
ADF	: Augmented Dickey Fuller
BAĞ-KUR	: Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
BBYKP	: Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
DBYKP	: Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı
ECM	: Hata Düzeltme Modeli
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
HMB	: Hazine ve Maliye Bakanlığı
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development
PBS	: Program Bütçe Sistemi
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
TCDD	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları
TEFE	: Toptan Eşya Fiyat Endeksi
TÜFE	: Tüketici Fiyat Endeksi
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
YÖK	: Yüksek Öğrenim Kurumu

GİRİŞ

1929 Büyük Buhran ve ardından II. Dünya Savaşı ile birlikte kamu harcama politikaları sürekli değişim ve gelişim halinde olmuştur. Artan kamu harcamaları, harcamalarda çeşitliliğe neden olurken alt harcama kaleminden olan transfer harcamalarının önemi bu dönemde oldukça artmış durumdadır. Yaygınlaşan sosyal devlet anlayışı ile devletler, kamu ihtiyaçlarını gidermek ve destek olmak adına daha çok sosyal harcama yapmak durumunda kalmıştır. Bu noktada önem kazanan transfer harcamaları artış göstermiştir.

Transfer harcamalarının bu hızlı yükselişi, toplam kamu harcamaları payını ve böylece devletin ekonomideki varlığını arttırmıştır. Söz konusu durumun ülke gruplarındaki yansıması farklı seyretmektedir. Ekonomik kriz ve savaş sonrası az gelişmiş ülkeler ülke ekonomisini toparlamaya çalışan harcamalar yapmayı, gelişmekte olan ülkeler büyümeyi destekleyici harcamalar yapmayı, gelişmiş ülkeler ise hane halkını sosyal desteklerle besleyen çeşitli harcamalar yapmayı tercih etmek durumunda kalmışlardır.

Türkiye'nin de içinde bulunduğu gelişmekte olan ülke gruplarında, büyümeyi destekleyici harcamalar yapmak için bütçe gelirlerinin giderlerini karşılamakta zorlandığı, bütçe dengesizliğinin hüküm sürdüğü görülmektedir. Bu durumdaki ülkeler borçlanma batağına sürüklenmekte, söz konusu borçlanmaya bağlı olarak faiz harcamaları batağına girmek durumunda kalmaktadırlar. Tam bu noktada Türkiye'de de faiz harcamalarındaki artışa paralel transfer harcamalarındaki artış, bir dönem bütçenin yarısını oluşturur duruma gelmiştir. Bütçede, faiz harcamalarının payı tüm dönemlerde kendini hissettirse de Türkiye'de KİT ve sosyal güvenlik kurumları açıkları da büyük sorun olmuştur.

Bütçede bu denli yer tutan transfer harcamalarının ekonomik göstergeler üzerindeki etkileri araştırılmaya değer bir konu olmuştur. Çalışmada transfer harcamaları ekonomik büyüme ilişkisi üzerinde yoğunlaşmış, ekonometrik çalışma ile desteklenmiştir. Ancak literatür incelendiğinde kamu harcamaları ve ekonomik büyüme ilişkisine dair birçok çalışma bulunurken, transfer harcamalarının ekonometrik analizine dair çalışmaların azlığı dikkat çekmektedir. Bu bakımdan literatüre katkı sağlamak amacıyla transfer harcamaları ekonomik büyüme ilişkisi incelenerek literatüre katkı sunulması hedeflenmektedir.

Bu çalışmanın amacı Türkiye ekonomisinde transfer harcamalarının ekonomik performans üzerindeki etkisini 2006Q1-2019Q4 dönemi verileri kullanılarak ekonomik büyüme etkisini incelemektir.

Üç bölümden oluşan çalışmanın birinci bölümünde, transfer harcamalarının tanımlaması yapılmış, ardından bu harcamaların literatürde kabul görmüş sınıflandırmalarına yer verdikten sonra bütçe sistemlerinde transfer harcamaları yapısına yer verilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, transfer harcamalarının gelişim süreci incelenerek, söz konusu harcamaların zaman içerisinde bütçeden ne kadar pay aldığı tablo ve grafikler yardımıyla açıklanmıştır.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise, transfer harcamalarının ekonomik göstergeler üzerindeki etkilerine kısaca değinildikten sonra transfer harcamaları ve ekonomik büyüme arasındaki ilişki, 2006Q1-2019Q4 verilerine Genişletilmiş Birim Kök (ADF) testi, Engle-Granger Eşbütünleşme testi ve Hata Düzeltme Modeli testi uygulanarak ampirik olarak test edilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. TRANSFER HARCAMALARI; TEMEL BİLGİLER

1.1. Tanım ve Özellikler

Transfer harcamaları literatüre 20.yy sonlarına doğru giren bir kavram olup çeşitli iktisatçılar tarafından farklı yaklaşımlarla tanımlanmıştır. Transfer harcaması kavramı ilk olarak A.C. PIGOU tarafından ortaya konulmuş olup harcamaları, transfer ve transfer dışı harcamalar olarak ifade etmiştir (Pigou, 1947: 19). John F. DUE, bu harcamaların karşılıksız olması sebebiyle “hediye mahiyeti taşıdığı”nı ifade etmektedir. H.BROCHEIR ve P.TABONI, milli gelirden bir değişiklik yaratmayan sadece satın alma gücünün bireyler veya sosyal gruplar arasında el değiştirmesine sebep olan giderler olarak ifade etmiştir. T. BARNA ise “mal ve hizmetlerin kullanılması için gerekli satın alma gücünü toplumun bir kategorisinden diğerine nakleden devlet harcamaları” olarak tanımlamıştır (Nadaroğlu, 1976: 157-158).

Transfer harcamaları, kamu harcamaları içinde yer alan özel bir harcama kalemi olup gelirin ekonomik gruplar arasında değiş tokuşuna imkan sağlar. Bu harcamalar üretime herhangi bir katkısı olmadan, piyasadaki aktörler arasında mevcut kaynakların yeniden dağılımını amaçlar. Bu harcamalarda esas gaye gelirin yeniden dağıtılmasıdır. Bir başka deyişle, devlet herhangi bir üretim faktörü kullanmadan ekonomideki mevcut kaynaklar ile milli gelirin, yüksek gelir gruplarından düşük gelir gruplarına doğru akımını gerçekleştirir. Bu nedenle söz konusu harcamalar ekonomideki bireyler açısından kar ya da gelir sağlayabilir ancak herhangi bir yeni değer yaratmaz (Özen, 2002: 3).

Transfer harcamaları cari dönem itibarıyla GSMH üzerinde herhangi bir değişikliğe neden olmazlar. Devlet bu tür harcamalar ile üretime doğrudan bir katkı sağlamazken, toplumdaki kişiler veya kurumlar arasında satın alma gücünün yer değiştirmesine ve böylece düşük gelir gruplarının satın alma gücünün artmasına imkan verir. Artan satın alma gücü, toplam harcamadaki artışı da beraberinde getirir. Burada devlet herhangi bir üretim faktörü kullanmadan dolaylı etki sağlamaktadır. Şöyle ki karşılıksız olarak yapılan bu harcamalar milli gelirden doğrudan bir etki sağlamasa da kişi veya gruplara aktarılan bu ödemelerin tüketime yönelmesi durumunda GSMH

üzerinde dolaylı bir etki göstermektedir. Ancak burada harcamayı yapan devlet, milli gelirden etki yaratan ise bu harcamadan yararlanan kişi veya gruplardır (Türk, 1985: 26).

Devletin yapmış olduğu bu harcamaların karşılığında herhangi bir mal veya hizmet sağlanması söz konusu değildir. Bu harcamalar karşılıksız olarak gerçekleştirilmektedir. Bu tür harcamalar bazen kişilere, bazen firmalara, seyrek de olsa ülkelere yapılır ve çeşitli amaçlar taşıyabileceği gibi değişik uygulama biçimleri de alır (Uluatam, 2014: 267). Devlet bu harcamaları, harcamadan yararlanan kişi veya kurumlardan mal, hizmet veya herhangi bir ürün karşılığı beklemeden toplumdaki farklı gelir grupları arasındaki gelir dağılımı adaletsizliğini iyileştirmeyi amaçlar. Öğrencilere verilen burslar, şehit ve gazi yakınlarına ödenen aylıklar, dul ve yetim aylıkları, emekli maaşları, sübvansiyonlar, şirketlere yapılan karşılıksız yardımlar bu harcamalara örnek olarak verilebilir.

Transfer harcaması olarak kabul edilen bir başka harcama grubu ise karşılıksız olarak gerçekleşmez. Bu harcamalarda karşılık, devlete bir kısım sermaye geçmesidir. Devlet bu harcamalarla hisse senedi, tahvil gibi mali sermaye ya da bina, arazi gibi gerçek sermaye malı elde eder. Bu tür harcamaları gerçek harcamalardan ayıran, bu harcamaların karşılığında elde edilen unsurların cari dönemde üretilmiş mallar olmamasıdır (Uluatam, 2014: 238-239).

Transfer harcamaları- gerçek harcamalar ayrımı konusu tam bir netliğe kavuşmamış, tartışmalara konu olmaktadır. Basitçe bir tanımlama ile harcamalar, ekonomide mal ve hizmet hareketliliğine neden oluyor ise gerçek harcama, olmuyorsa transfer harcaması olarak kabul edilir. Bu tanımlama açık bir şekilde bir ayrımı ifade etse de uygulamada belli bir harcama kaleminin hangi gruba gireceği konusunda belirsizlikler mevcuttur.

Bu ikilemde bırakan durumlardan biri devletin emekli memurlara ödediği maaşlardır. Memurlara hizmet verdikleri yıllarda, ileride ödenecek emekli maaşları hesaba katılarak eksik ödeme yapıldığı, dolayısıyla emekli maaşlarının bir tür gecikmiş maaş ödemesi olarak ele alınması savunulabilecek bir tezdur. Bu düşüncenin mantıki sonucu, emekli maaşlarının, bütünüyle ya da kısmen gerçek harcama kabul edilmesi olur. Ancak uygulamada, emekli maaşları fiilen çalıştıkları yıllarda tam olarak ödendiği varsayımıyla emekli memur maaşları transfer harcaması olarak kabul edilir (Uluatam, 2014: 254).

Bu konudaki bir diğer tartışma ise devlet borç faizleridir. Borcun üretken amaçlar için kullanılması durumunda devlet borç faizlerinin gerçek harcamalar olarak kabul edilmesi gerekir. Çünkü bu özel sektörün borçlanmasından farksızdır. Buna karşılık üretken olmayan amaçların finansmanı için borçlara ödenecek faizler ise transfer harcamaları arasında yer alması gerekir. Ancak, her zaman devlet borçlarının ne kadarının üretken, ne kadarının üretken olmayan alanlar için kullanıldığının tespiti mümkün olmaz. Mali istatistiklerde bugüne kadar devlet borç faizleri hep

transfer harcamaları arasında sayılmıştır (Türk, 1985: 27). Bu sebeple devlet borç faizleri devletin gerçek bir tüketimini temsil etmez, bu yüzden transfer harcamaları içinde yer alır.

Transfer harcamaları öngörüldüğü biçimde toplumun sosyal yönden güçlü kalma, gelir dağılımı adaleti sağlama gibi amaçlara ulaşılması için bu harcamaların etkin bir biçimde uygulanması gerekmektedir. Bu bakımdan harcamanın miktarı, süresi ve harcamadan yararlanacakların doğru seçimi gibi pek çok etken büyük önem taşımaktadır. Bu ödemelerin miktarı ve süresi iyi belirlenemediği durumda söz konusu harcamalar başlangıçta bireylerin refah düzeylerini arttıracak, ancak belirli bir düzeyden sonra bireylerin davranışlarını bozucu etkide bulunacaktır. Tam bu noktada harcamaların sınırının iyi belirlenmesi gerekmektedir. Benzer şekilde harcamadan yararlanacak bireylerin doğru belirlenmesi harcamanın doğru kaynaklara aktarılması durumunda etkinliği arttırmada bir diğer önemli faktördür.

1.2. Transfer Harcamalarının Sınıflandırılması

Transfer harcamalarının yarattığı etkiler türleri itibariyle farklıdır. Bu sebeple harcamaların neden olduğu etkileri daha iyi görebilmek ve analiz etmek adına literatürde çeşitli şekilde sınıflandırmalar mevcuttur. Transfer harcamalarının ilk olarak şekil ve karşılık kriterine, daha sonrasında da bütçe ayırımına göre sınıflandırılması söz konusudur.

Tablo 1: Transfer Harcamalarının Sınıflandırılması

Transfer Harcamalarının Sınıflandırılması				
Şekil Kriterine Göre	Karşılık Kriterine Göre		Bütçe Ayırımına Göre	
	<u>Karşılıksız Transfer Harcamaları</u>	<u>Sermaye Teşkil Eden</u>	<u>Program Bütçe Uygulamasına Göre</u>	<u>Analitik Bütçe Uygulamasına Göre</u>
*Dolaylı ve Dolaysız *Gelir ve Sermaye *Verimli ve Verimsiz	*Sosyal Amaçlı *İktisadi Amaçlı *Yabancı Ülkelere Yapılan Yardımlar *Devlet Borçlarının Faiz Ödemeleri ve İtfa Bedellerinin Ödenmesi		*Kamulaştırma ve Bina Satın alımları *Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkilleri *İktisadi Transferler *Mali Transferler *Sosyal Transferler *Borç Faizi *Fon Ödemeleri	*Cari Transferler *Sermaye Transferleri *Faiz Giderleri

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

1.2.1. Şekil Kriterine Göre Transfer Harcamaları

1.2.1.1. Dolaylı ve Dolaysız Transfer Harcamaları

Gerçek veya tüzel kişilere yapılan aktarımlarla gelir düzeylerinde bir artış sağlanır. Devlet bu tür harcamaları dolaylı ve dolaysız şekilde gerçekleştirir. Bireylerin gelirlerini doğrudan arttıran transfer harcamaları dolaysız, bireylerin gelirlerini dolaylı olarak etkileyen transfer harcamaları ise dolaylı transfer harcamaları olarak kabul edilir. Amaç toplumdaki birey veya kurumların satın alma gücünü direkt olarak ya da belirli uygulamalar sonucu etkilemektir (Edizdoğan, 2007: 95).

Dolaylı transfer harcamaları, üretici ve tüketicilere mali destek sağlayan harcamalardır. Tüketicilerin giderlerini azaltmak için mal ve hizmet fiyatlarını düşürme, üreticilerin gelirlerini arttırmak için ise çeşitli iktisadi yardımlar yapma şeklinde gerçekleştirilir. Üretici ve tüketici konumundaki bireylerin ihtiyaçlarına yönelik olarak, devlet üreticinin mal ve hizmet üretimindeki girdileri ucuza kullanmasını sağlayan çeşitli vergi indirimi ve sübvansiyonlar sağlayarak tüketicilerin o malı daha ucuza ulaşmasına olanak sağlar (Nadaroğlu, 1976: 160). Böylece devlet üretici ve tüketici arasındaki dengeyi kurmuş olur. Dolaylı transferlere iktisadi sübvansiyonlar ve vergi iadeleri örnek olarak verilebilir (Çapan, 2006: 23).

Dolaysız transfer harcamaları ise, sosyal amaçlı harcamalar olup bireylerin satın alma gücünde direkt artışa yol açan harcamalardır. Devletin sosyal güvenlik birimlerince yapmış olduğu emeklilik, dul ve yetim aylıkları, öğrencilerin öğrenimlerinin devamını sağlamak amaçlı verilen burslar, işsizlik ödemeleri, devlet borç faizleri gibi yardımlar bu kapsamda değerlendirilmektedir.

1.2.1.2. Gelir ve Sermaye Transfer Harcamaları

Transfer harcamaları gelir transferleri olarak gerçekleştirildiği gibi sermaye transferleri olarak da gerçekleştirilmektedirler. Bu ayrımın amacı sermaye transferlerini daha net biçimde açıklayabilmektir. Dolaylı ve dolaysız transfer harcamaları geliri arttırmak amaçlı olduğundan gelir transfer harcamaları içerisinde değerlendirilebilirler. Gelir transfer harcamaları, satın alma gücünü yani sahip olunan geliri, toplumun bir kesiminden diğerine aktarımını sağlayan harcamalardan oluşmaktadır. Emekli maaşları, öğrenim bursları ve dul, yetim aylıkları gibi sosyal amaçlı harcamalar bunlara örnek verilebilir. Sermaye transferine en iyi örnek olarak; mağlup olan devletlerin galip devletlere ödediği savaş tazminatlarıdır. Bunlar aynı zamanda dolaysız sermaye transferleridir. Ayrıca devletin konut yapımına verdiği primler ve çeşitli özel kişi ve kuruluş yatırımlarını özendirmek amaçlı yapılan yardımlar ise dolaylı sermaye transferine örnek oluşturur (Edizdoğan, 2007: 95).

1.2.1.3. Verimli ve Verimsiz Transfer Harcamaları

Verimli verimsiz harcamalar ayrımında net bir çizgi olmamakla birlikte iktisadi amaçla yapılan harcamalar verimli harcamalar olarak kabul edilmektedir. Verimli transfer harcamaları, harcama niteliği itibarıyla kamu ve özel kesimi etkileyerek üretimde artış sağlayan böylece toplam hasılayı arttıran harcamalardır.

Aynı mantıkla bakıldığında sosyal amaçlı harcamalar ise verimsiz harcamalar olarak nitelendirilmektedir. Bu amaçla yapılan harcamalar toplam hasılayı etkilemek için yapılmadığından üretimde herhangi bir artışa neden olmaz. Bununla birlikte verimsiz olarak adlandırılan harcamalar ekonomide toplam talebi arttırdığından kısa vadede olmasa bile uzun vadede toplam hasılayı arttırmaları.

1.2.2. Karşılık Kriterine Göre Transfer Harcamaları

1.2.2.1. Karşılıksız Transfer Harcamaları

Karşılıksız transfer harcamaları devletin kişilere, firmalara ya da yabancı ülkelere gönüllü olarak yaptığı ödemeleri ifade eder. Sosyal amaçlı transfer harcamaları, iktisadi amaçlı transfer harcamaları, yabancı ülkelere yapılan karşılıksız harcamalar ve devlet borçlarının faiz ve itfa bedellerinin ödenmesi karşılıksız yardımları oluşturur. Devlet anlayışındaki değişimlerle birlikte günümüzde sosyal devlet anlayışının benimsenmesi kamu harcamalarının artışına yol açar. Bu noktadan bakıldığında kamu harcamalarının karşılıksız olarak yapılması devletin var olan gücünü toplumsal gruplar arasındaki refah farklılıkları gidererek toplumda gelir dağılımı adaletini sağlamada etkin olarak kullanılır (Edizdoğan, 2007: 96).

1.2.2.1.1. Sosyal Amaçlı Transfer Harcamaları

Sosyal amaçlı harcamalar nakdi veya ayni olarak yapılabilir. Dul ve yetim aylıkları, emekli maaşları, öğrencilere burs ödemeleri, işsizlik sigortası ödemeleri ve savaş gazilerine ödenen aylıklar, nakdi olarak yapılan yardımlara örnektir. Bunun yanında okullarda gıda yardımı, giyecek yardımı, fakirlere ücretsiz olarak belirli sağlık hizmeti verilmesi, körlere veya savaş mamullerine kamu taşıt araçlarında ücretsiz seyahat imkanı verilmesi gibi yardımlar ayni yardımlara örnek olarak verilebilir (Edizdoğan, 2007: 96-97). Bu harcamalar, kişilerden herhangi bir talepte bulunmadan ya da herhangi bir karşılık beklemeden gerçekleştirilmektedir. Devlet, sosyal devlet anlayışı gereği toplumdaki düşük gelir grubundaki kişilere karşılıksız olarak yardım etmeyi amaçlamaktadır.

1.2.2.1.2. İktisadi Amaçlı Transfer Harcamaları

Devletin kişilere yapmış olduğu karşılıksız ödemeler daha çok insani amaç güdülerek yapılmış olsa da, devletin firmalara yaptığı karşılıksız ödemeler mali yardım olarak değerlendirilir (Uluatam, 2014: 277). Devletin bu şekilde gerçekleştirdiği yardımlar sübvansiyon olarak adlandırılır. İktisadi amaçlı transfer harcamaları ekonomik ve sosyal politikanın bir aracı olarak uygulamada oldukça yararlanılan negatif vergilerdir (Nadaroğlu, 1976: 175)

İktisadi amaçlı transfer harcamaları, devletin karşılık beklemeden ekonomik ve mali araçlarla ekonomideki belirli kesimleri etkileyip ekonomik performansı arttırmayı hedeflemektedir. Devlet bu amaçla sübvansiyon ve teşvik gibi politikaları kullanılır (Tekpınar, 2013: 40). Ülke içinde belirli malların fiyatını düşük tutmak, yerli üreticiyi korumak, tarım alanında üreticilere teşvik sağlamak, ihracatı özendirmek, ucuz girdi kullanımını olanağı sağlamak, düşük faizli kredi imkanı gibi çeşitli şekillerde sübvansiyonlar verilerek ülke içinde ekonomik performansın artırılması amaçlanır. İktisadi amaçlı transferler içinde sübvansiyonlar önemli bir yer tutar. Sübvansiyon uygulamaları farklı şekillerde olabilir;

Üretim ve tüketim sübvansiyonları; devletin piyasa mekanizmasının işleyişini tamamen ortadan kaldırmadan, bazı malların üretim ve tüketim kalıplarını değiştirmek amacıyla yapılır. Bu uygulamalar, üreticiye nakdi olarak destek vermek veya kredi imkanlarını genişletmek, ucuz kredi olanağı sağlayarak üreticinin maliyetlerini azaltıp satışlarını arttırmayı hedefler. Üretim sübvansiyonları daha sık rastlanan uygulamalardır. Devletin nakdi yardımlarda bulunması, vergi yükünü hafifletici uygulamalar ile kredi alanlara kefil olması gibi aynı zamanda üretilen mal birimi başına spesifik sübvansiyon olarak da uygulanabilmektedir. Tüketici sübvansiyonlarında ise tüketici için malın maliyeti verilen sübvansiyonlara göre düşecek böylece talep ettiği malı daha ucuza alabildiğinden o mala olan talep artış gösterecektir. Üreticiye verilen sübvansiyonlar ne derece etkili ise bunun tüketiciye yansması da o derecede fazla olacaktır. Üretim ve tüketim sübvansiyonları verildikleri sektörler göre; tarım, ulaşım, sanayi ve konut sektörüne verilenler olarak sıralanabilir. Özel sektöre verilenler içerisinde en yüksek payı tarım sektörü almaktadır (Edizdoğan, 2007: 98-99).

İthal ve ihraç sübvansiyonları; ithalat veya ihracata konu olan bir mala sübvansiyon verilmesi şeklinde uygulanır. İhraç sübvansiyonları ihraç malının üretim maliyetini düşürmeyi hedefleyen uygulamalardır. Vergi iadesi, vergi indirimi, taşıma giderlerindeki indirimler gibi çeşitli yardımlardan oluşur. İthal sübvansiyonları ise malın iç fiyatını düşük tutarak tüketiciyi korumak amaçlı yapılır.

Tarım sübvansiyonları; devletin iktisadi politikalarına uygun olarak tarım sektörünü desteklemek, üretimin devamlılığını sağlamak veya mevsimsel ve iklimsel şartlardan oluşan olumsuzlukları gidermek amacıyla sağlanan yardımlardan oluşur.

Kamu teşebbüslerine verilen sübvansiyonlar; kamu teşebbüslerinin bütçe açıklarını kapatmak amacıyla uygulanan sübvansiyonlardır. Gerek mali yapıları bakımından gerekse yönetimden kaynaklanan çeşitli sorunlar sebebiyle sübvansiyon verilmesini gerektiren durumlarda kullanılır. Bütçe açıklarını kapatılmasının yanı sıra faaliyetleri özendirmek amacıyla devlet mali yardımlarda bulunmaktadır (Edizdoğan, 2007: 99).

1.2.2.1.3. Yabancı Ülkelere Yapılan Karşılıksız Transferler

Devletin kişilere ve firmalara yapmış olduğu karşılıksız yardımların yanı sıra dış politikalara uygun olarak yabancı ülkelere karşılıksız yardımda bulunması da mümkündür. Karşılıksız transferler, daha gelişmiş veya daha zengin olan ülkenin siyasi ya da iktisadi saiklerle az gelişmiş veya daha fakir ülkelere yapmış olduğu yardımlardan oluşur.

Ancak, bu tür yardımların tamamıyla karşılıksız olarak yapıldığını söylemek güçtür. Yardım yapan ülkeler yönünden; yardım yaptığı ülkenin siyasi ya da coğrafi yakınlıkları bakımından güçlü olmasını istemek, siyasi dostluk kurmak, siyasi rejimi ayakta tutmak veya bir pazar sağlamak gibi kısa veya uzun vadeli amaçlar söz konusu olabilir (Edizdoğan, 2007: 100). Yardım yapan ülkenin yardımı karşısında herhangi bir ölçüt, kıstas olmasa dahi yapılan yardımların, bir çıkar ilişkisi olması muhtemeldir. İkinci Dünya Savaşından sonra ekonomik anlamda zorlanan devletlerin yabancı kaynak kullanımına yönelmeleri, yabancı ülkelere yönelik transfer harcamalarının artmasına neden olmuştur. Bunun en bariz örneği ABD tarafından yapılan ve Avrupa'nın savaş sonrası dönemde büyük rol oynayan "Marshall Yardım Programı" uygulamalarıdır (Kapıcı, 2008: 128).

Yabancı ülkelere yapılan yardımlar, koşulsuz ve koşula bağlı yardımlar olmak üzere ikiye ayrılır. Koşulsuz yardımlar, yardım yapan ülkenin yaptığı yardım karşısında herhangi bir talepte bulunmadığı durumdur. Uygulamada örneğini görmek oldukça zordur. Diğer yardım türü olan koşula bağlı yardımlar ise yardım adı altında yardım yapan ülkenin yaptığı yardım karşılığında isteklerini açıkça belirttiği uygulamalardır.

1.2.2.1.4. Devlet Borçlarının Faiz ve İtfa Bedellerinin Ödenmesi

Transfer harcamalarının karşılık yönünden son ayrımı devlet borçlarının faiz ve itfa (anapara ödemeleri) bedellerinin ödenmesi için yapılan harcamaları kapsar. Bu tür harcamaların reel harcama mı yoksa transfer harcaması mı ayrımı konusunda çeşitli görüşler vardır. Devletin bir yatırımın finansmanı amacıyla yapmış olduğu borçlanma sonucunda oluşan faiz bedeli reel harcama olarak kabul edilir. Ancak devletin yapmış olduğu borçlanma üretken veya verimli olmayan bir harcamanın finansmanında kullanılacaksa bu durumda transfer harcaması olarak kabul edilir.

Literatürdeki genel kabule göre, iç borçların anapara ve faiz ödemeleri transfer harcamaları, dış borçların anapara ve faiz ödemeleri ise reel harcama olarak değerlendirilir. İç borçlanmanın transfer harcaması olarak kabul edilmesinin mantığı, borçlanmadan doğan faizin faiz geliri elde edenler ile vergi yükümlüleri arasında el değiştirmesi yani herhangi bir yeni değer yaratmamasından kaynaklanmaktadır. Dış borç faiz ödemelerinde ise toplam hasılanın bir kısmı yurt dışına çıkmakta, üretim faktörlerinin devlet tarafından satın alınmasına sebep olmaktadır. Bu nedenle A.C.PIGOU dış borçların anapara ve faiz ödemeleri için yapılan harcamaları üretim faktörü satın almakta kullanılan reel harcamaların özel bir türü olarak açıklamaktadır (Edizdoğan, 2007: 100).

1.2.2.2. Sermaye Teşkili İçin Yapılan Transfer Harcamalar

Sermaye teşkili için yapılan harcamalar karşılıksız değildir. Devlet bu harcamalarla birlikte menkul veya gayrimenkul mal elde etmektedir. Ancak transfer harcamaları tanımına bakıldığında bir aykırılık söz konusu olduğu görülmektedir. Sermaye teşkili için yapılan transfer harcamalarını reel harcamalardan ayıran transfer harcamaları grubuna dahil eden bazı temel noktalar bulunmaktadır.

Hisse senedi, tahvil, bono gibi mali sermaye değeri taşıyan menkul değerlerin devlet tarafından satın alınması bahsedilen farklılığı açıklar niteliktedir. Devlet bazı durumlarda özel kesimin sahip olduğu sermayeyi kamulaştırabilmektedir. Gerçekleşen bu durum mevcut sermayenin özel kesimden alınıp devlete verilmesi yani sermayenin el değiştirmesidir (Uluatam, 2014: 287). Tam da bu noktada transfer harcamalarıyla bağdaşan, yeni bir değer yaratmadan özel kesimin mülkiyetinden çıkarak mevcut değer devletin mülkiyetine girmesi durumu bu harcama türünü reel harcamalardan ayıran temel farklılık olarak görülebilir.

Devlet, özel kesimden menkul değerleri satın alabileceği gibi gayrimenkul değerleri de satın alabilmektedir. Burada reel- transfer harcaması ayrımı yapabilmek için gayrimenkul üretiminin satışın gerçekleştiği dönemde yapılıp yapılmadığına bakılması gerekmektedir. Eğer ki satışı gerçekleştirilen gayrimenkul satışın yapıldığı cari dönem itibarıyla gerçekleştiriliyorsa bu harcama reel harcama sayılmaktadır. Ters bir durum söz konusu olduğunda yani satışı gerçekleştirilen gayrimenkul değeri geçmiş dönemde üretimi gerçekleşmiş ise devletin yapmış olduğu bu harcama sermaye teşkili için yapılan transfer harcama niteliği taşır.

1.2.3. Bütçe Ayrımına Göre Transfer Harcamaları

Bütçe, kamunun belirli bir dönem içerisinde yapmayı planladığı hizmetler ile bunları finanse edecek kaynakların gösterildiği yazılı olan belgeyi ifade eder (Deniz, 2007: 20). Bütçe sistemi ise yapılan giderlere karşılık verilen hizmetin kalitesini arttırmayı hedefleyen, harcamaların en etkin ve doğru biçimde kaydını sağlayan ve gelir gider denliğini en iyi şekilde sağlamayı amaçlayan bir sistemdir.

Kamu harcamaları, bütçe sistemlerinde farklı şekilde sınıflandırılmış olup günümüze kadar birçok kez güncellenmiştir. Gerçek anlamda ilk bütçe çalışmaları Cumhuriyet döneminde başlamış olup ilk olarak geleneksel (klasik) bütçe sistemi uygulanmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren uygulamada olan ancak oldukça basit bir sistem üzerine kurulmuş, modern bütçe tekniklerinden uzak olan bu sistem, tüm eksikliklerine rağmen 1924-1973 yılları arası uygulamada kalmıştır.

1950 yılına kadar kamu harcamaları, genel ve katma bütçelerde organik esasa göre sınıflandırılmış olup harcamaların niteliği hakkında bilgi verilmemiştir. Bu dönemde harcamanın yapıldığı kamu kuruluşlarının (Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Maliye Bakanlığı gibi) toplam harcamaları esas alınarak sınıflandırma yapılmış ancak bu harcamaların dağılımı ile ilgili bilgi verilmemiştir.

1950-1963 yılları arasında kamu harcamaları iktisadi olarak sınıflandırılmış, A/1 Cari Harcamalar ve A/2 Yatırım Harcamaları olarak ikili grupta toplanmıştır. Bu sınıflandırma ile bütçede idari birimlerin toplam harcama dağılımı hakkında bilgi vermeye başlanmıştır. Söz konusu sınıflandırma 1963 yılında uygulamaya konulan planlı kalkınma dönemine kadar devam etmiştir.

Planlı döneme geçişle birlikte yatırımların bütçeye uygunluğunu sağlamada yetersiz kalan ikili sınıflandırma terk edilerek yeni bir sınıflandırma arayışına girilmiştir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (BYKP) 1964 Mali Yılı Bütçesi ile harcamalar; A/1 Cari Harcamalar, A/2 Yatırım Harcamaları, A/3 Sermaye Teşkili ve Transfer Harcamaları olarak üçlü bir ayırım şeklinde tasarlanmıştır. Bu sınıflandırmaya transfer harcamalarının eklenmesi ile hem bütçede yer alan harcamaların yatırıma uygunluğu sağlanmış hem de bugüne kadar cari harcamalarda yer almış kamu borçları, vatani hizmet aylıkları, dul ve yetim aylıkları gibi ödemeler ve çeşitli yardımlar sermaye teşkili ve transfer harcamaları kapsamına dahil edilmiştir. Ayrıca harcamalar içerisinde yer alan küçük onarımlar yatırım harcaması olarak değerlendirilirken yapılan üçlü sınıflandırma ile cari harcamalar içerisinde yer almıştır (Öner, 1993: 242-243).

Türkiye’de 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı’nın kurulması ile birlikte plan kavramı ülkede önem kazanmış, devlet uzun vadeli yıllık planlar yapma hazırlığına koyulmuştur. 1960’lı yıllarda devletin planlarına karşılık mali harcamaları gösteren bir bütçenin varlığı söz konusu değildi. Dönemi itibariyle tüm dünyada büyük ses getiren refah devleti-sosyal devlet anlayışı Türkiye’de de kamu harcamalarında artışa ve harcama türlerinde çeşitliliğe sebebiyet vermiştir. Bu nedenle kamu harcamalarının özenle sınıflandırılması gerekliliği doğmuş, aynı zamanda transfer harcamalarının önemi de artmıştır. Ancak klasik bütçe sisteminin bu anlamda yeterli alt yapısı bulunmamaktadır. Genel olarak bu sistem; yıllık planlara göre hazırlanan, siyasi etkenlere oldukça bağlı olan, bütçede yeteri kadar etkinlik sağlayamayan ve bütçede kamu fonlarının ihtiyaçları doğrultusunda rasyonel dağılımını gerçekleştiremeyen bir yapısı mevcuttur (Türk, 1985: 242-243).

Bu sebeple mevcut bütçe sisteminin eksikleri göz önünde bulundurularak bütçe sisteminde önemli değişikliklere gidilmiş ve 1973 Mali Yılı Dönemi'nde klasik bütçe sistemi terk edilerek Program Bütçe Sistemi'ne (PBS) geçiş yapılmıştır. Bu sistem ile ilk olarak A/1 Cari Harcamalar, A/2 Yatırım Harcamaları, A/3 Sermaye Teşkili ve Transfer Harcamaları şeklindeki üçlü ayırım esas itibarıyla aynı şekilde kalmıştır. Ancak bu sisteme uygun şekilde düzenlemiş, harcamalar ödenek türüne göre dağıtılmıştır. Buna ek olarak yapılan üçlü sınıflandırmada sermaye teşkili ve transfer harcamaları şeklindeki ayırımdan vazgeçilerek sermaye teşkili transfer harcamaları içine dahil edilmiştir (Kapıcı, 2008: 163). Harcama kalemi (A) cetvelindeki ödenekler 100,200...900 kod numarasına göre kaydedilmektedir. PBS içerisinde transfer harcamaları 900 kod numarası ile kaydedilmektedir. Bütçe sisteminde gerçekleşen harcamaların söz konusu transfer harcamaları grubuna dahil edilmesinde iki önemli ayırım mevcuttur.

5018 sayılı Kamu Mali Kontrol Kanunu kabul edilmeden önce Program bütçe sistemi uygulamasının, etkin bir sınıflandırma özelliğini yitirmiş olması, yeterli bir kurumsal ve fonksiyonel sınıflandırılmanın olmaması sebebiyle harcamaların analizine mümkün ortamının sağlanamaması ve var olan sınıflandırmanın uluslararası karşılaştırmalara imkan vermemesi sonucu 2004 Mali Yılı itibarıyla yeni bütçe sistemi olarak Analitik Bütçe Sınıflandırması (ABS) uygulamasına geçilmiştir. (Küçüköğlü vd., 2018: 453).

Analitik Bütçe Sınıflandırması harcamaları; kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik olarak dört bölümde sınıflandırmıştır (SBB, 2016: 3). Kurumsal sınıflandırma; Harcamanın yapıldığı kamu idari birimleri esas olarak hazırlanmıştır. Fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma; uluslararası standartlara (GFS: Government Finance Statistics ve ESA 95: European System of Integrated Economic Accounts) göre hazırlanmıştır. Finansman tipi sınıflandırma; yapılan ödeneğin kaynak tespiti ve mali mevzuata uygunluk gereğine takibi için geliştirilmiştir (Taşkesti, 2006: 78).

Analitik bütçe sistemi uygulamasına (T.C. Resmi Gazete, 02.07.2003, 2003/25156);

- Genel ve katma bütçeli idareler 01.01.2004 tarihinde,
- Mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları, düzenleyici ve denetleyici kurumlarla özel bütçeli kurum ve kuruluşlar 01.01.2005 tarihinde,
- Döner sermayeli kuruluşlar ile KİT (Kamu İktisadi Teşebbüsleri) hariç diğer kurum ve kuruluşlarda 01.01.2006 tarihinden itibaren ise tamamen uygulanmaya başlanmıştır .

Program bütçe uygulamasında merkezi kamu bütçesini, genel bütçedeki cumhurbaşkanlığı ve başbakanlığa bağlı kurumlar, bakanlıklar ve onlara bağlı kurumlar ve Anayasa Mahkemesi, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği gibi özerk genel idare kuruluşları oluşturuyordu. Aynı zamanda,

katma bütçeli kuruluş olarak YÖK, kamu üniversiteleri, Kamu Su İşleri, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü vb. kuruluşlar bulunuyordu. Konsolide bütçe harcamaları, Genel bütçede yer alan kuruluşlar ile Katma bütçeli kuruluşların bütçe toplamından oluşuyordu (İnsel, 2008: 20).

2003 yılından itibaren kademeli olarak uygulamaya konulan, 2004 yılında sonuçları ilk kez yayımlanan Analitik Bütçe Sınıflandırması sisteminde; Genel Bütçeli İdareler, Özel Bütçeli İdareler ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar bütçeleri toplamı Merkezi Yönetim Konsolide Bütçesinde yer almıştır. Bunun yanında, Mahalli İdareler Konsolide Bütçesi'ni; İl Özel İdareleri, Belediyeler ve belediyelere bağlı kuruluşların bütçelerinin toplamı oluşturmaktadır. Son olarak ise Sosyal Güvenlik Kurumları Konsolide Bütçesi yer alır. Konsolide bütçenin toplamı, kurumlar arası transferler çıkıldıktan sonra, Genel Yönetim Bütçesi'ni oluşturur. Genel Yönetim Bütçesi, merkezi, yerel ve özerk kurumların tüm gelir ve harcamaların toplamından oluştuğundan, yalnızca kamuyla sınırlı olmayan kamu kavramı ile onunla ilişkili kamu harcamasını ifade etmektedir (İnsel, 2008: 20).

1.2.3.1. Program Bütçe Uygulamasına Göre Transfer Harcamalarının Yapısı

1973-2003 yılları arasında uygulamada kalan program bütçe sisteminde transfer harcama kalemleri 1999 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nda R-Cetveli harcamalara ilişkin formül kısmı, 900 no'lu Transfer Harcama Kalemi başlığı altında şöyle tanımlanmıştır (Bütçe Kanunu, 1999: 240-244):

- 900- Transferler
- 910- Kamulaştırma ve Bina Satın Alımı
- 920- Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkilleri
- 930- İktisadi Transferler ve Yardımlar
- 940- Mali Transfer
- 950- Sosyal Transferler
- 960- Borç Ödemeleri
- 970- Fon Ödemeleri

Bu türler şöyle tanımlanmaktadır:

910- Kamulaştırma ve Bina Satın Alımları: Arazi, arsa, bina, fabrika, depo, çiftlik, gemi ve benzeri taşınmaz malların temini için yapılacak ödemeler, söz konusu taşınmazlar için Medeni Kanun ile diğer hükümler gereğince aynı haklar tesisi için ödenen bedeller, kamulaştırma, satın alma geçici işgallerle ilgili bedeller, vergi borçlarının tasviyesi gibi giderler bu harcama kaleminde yer alır.

920- Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkilleri: İktisadi devlet teşekküllerine katılma payları, Kamu İktisadi Teşebbüslerine katılma payları, ortaklıklara katılma payları, döner

sermayeli kuruluşlara katılma payları, kamu finansmanı ile kurulmuş özel şirketlere katılma payları, diğer kurumlara katılma paylarına ilişkin ödemeler bu harcama kaleminde yer alır.

930- İktisadi Transferler ve Yardımlar: İktisadi devlet teşekküllerine yapılacak yardım ödemeleri, kamu iktisadi teşebbüslerine yapılacak yardım ödemeleri, hükümetçe bu kuruluşlara verilen görevler nedeniyle doğan görev zararları için yapılacak ödemeler, müdahale alımları ve destekleme zararları için yapılacak ödemeler, kaynak açığını karşılamak için TCDD İşletmesine yapılacak transferler gibi ödemeler bu harcama kaleminde yer alır.

940- Mali Transferler: Katma bütçeli idarelere yapılacak hazine yardımı, Yükseköğretim kurumlarının cari hizmet giderlerine verilecek devlet katkısı, bağımsız bütçeli idarelere yapılacak ödemeler, özel idarelere yapılacak yardımlar, belediyelere yapılacak yardımlar, karma teşebbüslere katılma payları, uluslararası kuruluşlara yapılacak ödemeler, ikraz ve avanslarla ilgili ödemeler vb.

950- Sosyal Transferler: T.C. Emekli Sandığına yapılacak ödemeler, T.C. Emekli Sandığı dışındaki emekli, dul ve yetimlere özel kanunları gereğince yapılacak aylık ödemeler, yurtiçi ve yurtdışı öğrenim bursları, parasız yatılı öğrencilerin pansiyon giderleri, dernek, birlik, sandık, kurum, sendika, vakıf ve benzeri teşekküllere yapılacak ödemeler, devlet memurları yiyecek yardımı yönetmeliğine göre yapılacak giderler, Türk kültür varlığını koruma ve tanıtma giderleri, dış ülkelere siyasi tanıtma giderleri gibi ödemeler bu harcama kaleminde yer alır.

960- Borç Ödemeleri: Devlet tahvilleri faiz ödemeleri ve devlet tahvilleri genel giderleri, hazine bonoları faiz ödemeleri ve hazine bonoları genel giderleri, dış devlet borçlanma faiz ödemeleri ve dış devlet borçları genel giderleri (avukatlık, müşavirlik, kayıt, tescil ve benzeri giderler dahil), personel giderleri geçen yıllar borçları, yatırım giderleri geçen yıllar borçları vb.

970- Fon Ödemeleri: Fonlarda çalışan personelin maaşları, ücretleri ve diğer kanuni ödemeler, personel yollukları, hizmet alımları ve kiralar, tüketim malları ve malzeme alımları, demirbaş alımları, makine, teçhizat alımı ve büyük onarımları, yapı, tesis ve büyük onarım giderleri, gayrimenkul satın alımları vb.

1.2.3.2. Analitik Bütçe Sınıflandırmasına Göre Transfer Harcamalarının Yapısı

Analitik Bütçe Sınıflandırmasında harcamaların tanımı yeniden oluşturulmuş ve çeşitlendirilmiştir. Harcamalar; kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olarak 4 ana grupta toplanmıştır. Harcamaların ekonomik sınıflandırması ekonomik kodları itibarıyla şu şekildedir:

01- Personel Giderleri

- 02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri
- 03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri
- 04- Faiz Giderleri
- 05- Cari Transferler
- 06- Sermaye Giderleri
- 07- Sermaye Transferleri
- 08- Borç Verme
- 09- Yedek Ödenekler

Analitik Bütçe Sınıflandırmasında ekonomik sınıflandırma içerisinde transfer harcaması olarak; 04 Faiz Giderleri, 06 Cari Transferler, 07 Sermaye Transferleri olarak kabul edilebilir. ABS'ye göre transfer harcamaları aşağıdaki gibidir (<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/04/235rehbertumu2005pdf.pdf>);

a) Faiz Giderleri

Ödünç alınan paranın kullanılması karşılığında gerçekleşen ödeme faiz olarak tanımlanır. Faiz ödemeleri, finansman bölümünde sınıflandırılan borç alınan paranın anapara geri ödemesinden ve borçlanma için ödenen komisyon ve ihraç giderlerinden ayrılır.

- Kamu Kurumlarına Ödenen İç Borç Faiz Ödemeleri
- Diğer İç Borç Faiz Ödemeleri
- Dış Borç Faiz Giderleri
- İskonto Giderleri
- Para Piyasası Nakit İşlemleri Faiz Giderleri
- Türev Ürün Giderleri
- Kira Sertifikası Giderleri

b) Cari Transferler

Sermaye birikimi hedeflemeyen, cari nitelikli mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla yapılan karşılığı olmayan ödemeler olarak tanımlanabilir. Aynı işlemler analitik bütçe sınıflandırmasının kapsamı dışındadır. Bu sebeple aynı nitelikteki transferler bu kapsamda yer almaz. Transferler kimin yararlandığına göre değil kime ödendiğine göre sınıflandırılır.

- Görev Zararları
- Hazine Yardımları
- Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler
- Hane Halkına Yapılan Transfer Ödemeleri

- Devlet Sosyal Güvenlik Kurumlarından Hane Halklarına Yapılan Transfer Ödemeleri
- Yurtdışına Yapılan Transferler
- Gelirlerden Ayrılan Paylar

c) Sermaye Transferleri

Sermaye transferleri, bütçe dışına sermaye birikimi amaçlayan ya da sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla gerçekleştirilen karşılıksız ödemelerden oluşur. Transferin cari nitelikli mi yoksa sermaye nitelikli mi olduğunu belirlemek için cari harcama - sermaye harcaması ayrımında kullanılan hususları dikkate almak gerekir.

- Yurtiçi Sermaye Transferleri
- Yurtdışı Sermaye Transferleri

İKİNCİ BÖLÜM

2. TRANSFER HARCAMALARININ GELİŞİM SÜRECİ

Kamu harcamaları, devletin ekonomideki varlığını önemli ölçüde hissettiren en etkin maliye politikası araçlarından biri olup toplam harcama bileşeninde önemli bir paya sahiptir. Bu bakımdan ülkeler, gelişen ve değişen ekonomik ve siyasal etkenler dahilinde kamu harcamalarını kullanarak etkin bir maliye politikası uygulamayı tercih ederler. Bir kamu harcama çeşidi olan transfer harcamaları ise kamu harcamaları içinde önemli bir yer tutar. Transfer harcamaları, gelişmişlik düzeyleri, nüfus yoğunluğu gibi pek çok nedenlerden dolayı ülkeler arasında değişiklik göstermektedir. Transfer harcamalarının, gelişmiş ülkelerde, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelere nazaran kamu harcamalarının içindeki payı daha fazladır. Bununla birlikte söz konusu harcama payının sosyal devlet anlayışını benimseyen ülkelerde daha fazla olduğu da bir gerçektir. Aynı zamanda bu harcama türünün diğer harcama türlerine göre daha fazla artış seyrinde olduğu gözlemlenmektedir. Bu bölümde transfer harcamalarının dünyadaki gelişim süreci incelenirken gelişmiş, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeler olarak değerlendirilecektir.

Bu bölümde Türkiye'deki bütçe sistemindeki gelişmeleri takiben planlı kalkınma dönemi ile başlayıp günümüze kadarki transfer harcamaları büyüklüğü incelenerek, bu büyüklüğü etkileyen gelişmelere dikkat çekilecektir. Transfer harcamaları sosyal yönü yüksek harcamalar olduğundan ekonomik gelişmelerin yanı sıra toplumsal ve siyasi gelişmelerle yakından ilgili olan harcama türüdür. Bu bakımdan transfer harcamalarının gelişim sürecini incelerken bu gelişmelerden bağımsız yorumlanması doğru olmayacaktır.

2.1. Transfer Harcamalarının Dünyadaki Gelişim Süreci

Kamu harcamaları dünyada yaşanan gelişmelere paralel olarak gerçekleşmektedir. Bu sebeple II. Dünya Savaşı sonrası devletler yaralarını sarmak üzere ekonomideki varlığını arttırarak harcama politikalarında değişikliğe gitmişlerdir. Daha sonrasında 1929 Büyük Buhran ile devletin rolünün arttırılması gerekliliği düşüncesi kamu harcamalarının daha da genişlemesine sebep olmuştur. 1930'lu yılların sonuna gelindiğinde artık bu düşüncenin yaygınlaşması ile devletin etkinliğinin az olma fikri geçerliliğini kaybetmeye başlamıştır.

1950-1960 döneminde devletin ekonomiye yön vermesi gerekliliğini savunan Keynesyen düşüncenin hakimiyeti kamu harcamalarında daha fazla artış gerçekleşmesine neden olmuştur (Çeştepe ve Bilen, 2001: 56). Ancak 1970 yılında yaşanan stagflasyon ve ardından 1973 Petrol Krizi kamu harcamalarının artışını yavaşlatmıştır. Tüm bu gelişmelerle birlikte dünyada 1980'li yıllara gelindiğinde artık Keynesyen'in kamu politikalarından çok liberalleşme hareketleri ağırlık kazanmıştır. Bu ise devletin varlığının azalması ve daha çok piyasa mekanizmasının işleyişi ile özel sektör ağırlıklı yapının oluşmasına neden olmuştur.

1990 yılına kadar gelişmiş ülkelerde toplam kamu harcamalarının %55'ini, gelişmekte olan ülkelerde %50'sini ve son olarak az gelişmiş ülkelerde ise %40'ını transfer harcamaları oluşturuyordu. Faiz ödemeleri ise bu dönemde ülke grupları arasında farklılık göstermiştir. Şöyle ki; faiz ödemeleri 1990'a kadar gelişmiş ülkelerin GSYİH'nın %6'sından fazla iken az gelişmiş ülkelerde %3 civarındadır (Tanzi ve Schuknecht, 1996: 2).

1990'lı yıllarda ise ülke grupları içerisinde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde özellikle de sanayileşmiş ülkelerde kamu kesimi ağırlığı genişlemiştir. Sanayileşmiş ülkeler, kamuyu sosyal refahı sağlamak için kullanırken, gelişmekte olan ülkeler ise daha çok kalkınma ve alt yapı amaçlı olarak kullanmayı tercih etmişlerdir. Kamu kesimi bu dönemde genişlemeye devam ederken 1990'lı yılların sonu itibarıyla sanayileşmiş ülkelerde, kamu harcamaları toplam gelirin yarısını, gelişmekte olan ülkelerde ise dörtte birini oluşturur hale gelmiştir (Yılmaz ve Kaya, 2008: 414).

Her iki ülke grubunda kamu harcamaları payında artış gerçekleşirken, bu harcamaların yapısında farklılaşma görülmektedir. Gelişmiş ülkelerde, kamu harcamalarının çoğunluğu sosyal destek amaçlı transfer harcamaları oluşturmakta, gelişmekte olan ülkelerde ise kamu girişimcilik etkin şekilde kullanılmaktadır (Uzay, 2002: 155). Bu ülkelerde devlet gelişmiş ülkelerdeki gibi sadece ekonomiyi istikrara kavuşturmak yerine kaynaklarda hareketlilik sağlayarak büyümeyi destekleyici harcamalar yapmayı tercih etmektedir (Soubbotine ve Sheram, 2000: 61).

Transfer harcamalarının gelişim süreci çeşitli ülkeler arasında benzerlikler ve aynı zamanda farklılıklar göstermektedir. Transfer harcamaları gibi birçok ekonomik boyuttaki konunun incelenmesini ve karşılaştırma yapılabilmesini kolaylaştırmak adına çeşitli algoritmalar kullanılarak gelişmiş, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeler olarak sınıflandırılmalar mevcuttur. Bir gelişmekte olan ülke konumunda olan Türkiye ve bu gruptaki ülkelerin transfer harcamaları yapısını incelerken, gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerin durumunu da inceleyeceğiz. İlk olarak gelişmiş ülkeleri daha sonra gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeleri birlikte inceleyelim.

2.1.1. Gelişmiş Ülkelerin Transfer Harcamaları Yapısı ve Gelişimi

II. Dünya Savaşı'ndan sonra Harrod, Domar, Rostow ve bazı ünlü ekonomistler sermaye ve büyümeyi daha da önemlisi bunlar arasındaki ilişkiyi tartışırken ekonomide yatırım harcamalarına yönelim bulunmaktaydı. Örneğin, ekonomistler devlet bütçesindeki kamu harcamaları dağılımını cari ve yatırım harcamaları olarak belirlerken, cari harcamaların payının artmasına imkan veren ülkeleri eleştirmekteydiler. Öte yandan toplam kamu harcamalarındaki yatırım harcamaları payı yükselen ülkeler ise genellikle takdir edilen ülkelerdi (Tanzi ve Davoodi, 1997: 4-5).

II. Dünya Savaşı sonrası dünya genelinde ülkelerin içsel dinamiklerinde ciddi derecede bozulmalar meydana gelmesi sonucu ülkeler çeşitli politikalarla toparlanma adımları atmışlardır. Özellikle gelişmiş ülkeler, bu süreçte zarar gören ekonomilerini tekrar harekete geçirmek için yatırım harcamasına yönelmekle birlikte, savaş sonrası artan işsizliğin önüne geçmek, bozulan gelir dağılımını düzeltmek amacıyla sosyal harcamaların etkin olduğu politika tercih etmişlerdir. Böylece devletlerin harcama politikalarında sosyal harcamaların önemi ortaya çıkmış ve giderek önem kazanmaya başlamıştır. Gelişmiş ülkelerde sosyal harcama kapsamında emeklilik, yaşlılık, dulluk ve işsizlik ödemelerine ayrılan pay %30-40 oranına yükselmiştir (Meriç, 2003: 175-176). Böylelikle devletler çeşitli sosyal transferlerle toplum içinde bozulan dengenin düzeltilmesini sağlamaya çalışmışlardır. Bu tür sosyal transferleri belirli bir gelişmişlik düzeyinin üzerindeki ülkelerde daha yüksek oranda görmekteyiz.

Günümüzde ise sosyal transfer harcamalarının yanında mali nitelikli transfer harcamaları ile ekonomiyi canlandırmayı hedef alan harcamalar yapılmaya başlanmıştır. Mali transferler, toplumdaki bazı sektör veya kurumların ekonomik anlamda desteklenmesi veya genişlemesi amacıyla yapılan harcamalardan oluşmaktadır. Toplumun dengesini sağlamak amacıyla işsizlik ödemesi, dul ve yetim aylığı gibi sosyal harcamalara ek olarak yapılan mali transfer harcaması ile transfer harcamalarına ayrılan payın genişlemesine sebep olmuştur.

Bu bölümde gelişmiş ülkelerin transfer harcamaları yapısını incelerken OECD ülkelerinin bu harcamalara ayırdıkları pay ortalamaları dikkate alınarak daha sağlıklı bir karşılaştırma yapılacaktır. Gelişmiş ülke kategorisinde bulunan ülkeler IMF'in yayınladığı rapora göre belirlenmiştir (IMF: 2020, 120-124).

Tablo 2'de bazı gelişmiş ülkelerin sosyal harcamalarının GSYH oranı ve OECD ülkeleri ortalaması verilmiştir. Ele alınan dönemlerde genel olarak Birleşik Krallık ve Güney Kore OECD ortalamasının altında kalırken, ABD'nin ise ortalamaya yakın bir seyir halinde olduğu zaman zaman ortalamayı az da olsa geçtiği görülmektedir. Öte yandan İsveç ve Almanya sosyal harcama paylarının en yüksek olduğu ülkelerden olup, OECD ortalamasının oldukça üzerindedir. 1990-2000 yıllarında sosyal harcamaların en yüksek olduğu ülke İsveç iken, 2010 ve 2018 yıllarında ise sosyal

harcamaların en yüksek olduğu ülke İtalya olduğu görülmektedir. 2000-2010 yılları arasında genel anlamda artış eğiliminde olan sosyal harcamalar, özellikle ABD ve İtalya’da ciddi oranda artış göstererek sırasıyla %27,1 ve %22,4’e ulaşmıştır. Bu iki ülkenin sosyal harcamalarda artışa giderek 2008 yılında gerçekleşen küresel krizin etkilerini hafifletmek istediğini söylemek mümkün olacaktır. Gelişmiş ülke konumunda olan Güney Kore’de ise sosyal harcamalar OECD ortalamasının altında kalmış, bu harcamalar yıllar itibariyle artış göstermiş olsa da 2018 yılına gelindiğinde %10,8 gibi düşük bir seviyede kalmıştır. Norveç’in sosyal harcamalar yapısı ise bu ülke grupları içerisinde ortalamanın oldukça üzerinde oluşu ve harcamaların yüksekliği ile dikkat çekmektedir.

Tablo 2: Bazı Gelişmiş OECD Ülkelerinin Sosyal Harcamalarının GSYH (%)

Ülkeler\Yıllar	1990	2000	2010	2018
Almanya	21,4	25,4	25,9	25,1
İtalya	20,7	22,7	27,1	27,9
Norveç	21,6	20,4	22,0	25,0
İsveç	27,2	26,8	26,3	26,1
OECD-Toplam	16,4	17,4	20,6	20,1
ABD	14,9	16,2	22,4	20,6
Birleşik Krallık	13,2	14,3	19,4	18,7
Güney Kore	2,6	4,4	7,9	10,8

Kaynak: Organisation for Economic Co-operation and Delelopment (OECD), Data Social Spending Public of %GDP,1980-2018 <https://data.oecd.org/social-exp/social-spending.htm>.

2.1.2. Gelişmekte Olan Ülkelerin Transfer Harcamaları Yapısı ve Gelişimi

Gelişmekte olan ülkeler özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında arzuladıkları büyüme ve kalkınma hedeflerini gerçekleştirmek istemişlerdir. Ancak ülkelerin yeterli iç tasarrufa sahip olmayışı harcamaların finanse edilmesini zorlaştırmıştır. Bu durumda harcamaların finansmanı için iç tasarrufların yetersiz kaldığı noktada borçlanma yoluna gidilmesi kaçınılmaz olmuştur.

Gelişmekte olan ülkeler bu tür harcamaları gerçekleştirebilmek için yeterli iç tasarrufa sahip olmadığından finansman açığını dış borçlanma yoluyla kapatması gerekmektedir. Ancak dış borçlanma, ülkeleri borçlanma maliyeti olan faiz ile karşı karşıya bırakmaktadır. Faiz harcamaları, transfer harcamaları grubuna kaydedildiğinden toplam harcama içerisinde transfer harcamaları payının artmasında önemli paya sahip olmuştur. Bu noktada gelişmekte olan ülkelerin borçlanma ihtiyacının yüksek oluşu beraberinde faiz harcamalarının artmasına ve böylece toplam harcamalar içerisinde transfer harcamaları payının artmasına sebep olmuştur.

Gelişmekte olan ülkeler, gelişmiş ülkelerdeki transfer harcamaları yapısından farklı olarak kamu iktisadi kuruluşlara düşük maliyetli fiyatlandırma veya daha çok özel kuruluşları destekleyici iktisadi transfer harcamaları, mevcut ekonomik ve politik etkenler nedeniyle yapılırken, sosyal transferler anlamında eksik kaldığını görmekteyiz. Ancak bu eksiklik sadece bütçe sınırlamasından ziyade burada bir politika tercihi söz konusudur. Şöyle ki sosyal yardımlardan yararlananların ekonomik durumlarının kötüleşmesi durumunda etkin bir politik baskı oluşturamamasına karşın, iktisadi transferlerde örneğin enflasyonist bir baskı söz konusu olduğunda yapılacak indirimle bir politik baskı ile karşılaşabilmektedir (Ataç ve Ataç, 1992: 7).

Gelişmekte olan ülkelerde 1990-2001 yılları arası transfer harcamalarının GSYH'a oranına genel olarak bakıldığında artış eğiliminde olmasının yanı sıra ülkelerin gelir düzeylerindeki artışla beraber bu oranında artması dikkat çekicidir. Bu durum gelişmekte olan ülkelerin henüz gelişimini tamamlayamaması sebebiyle ortaya çıkmıştır. Gelişmekte olan ülkelerin başlıca hedefi iktisadi kalkınmadan ziyade iktisadi büyüme olduğundan gelir düzeylerini arttırıp büyüme hedeflerini gerçekleştirmek isterler. Daha sonrasında istenilen gelir düzeyine ulaştıklarında iktisadi kalkınmaya yönelerek toplumda sosyal adalet, eşitlik, refah gibi kavramlar ön plana çıkarılarak toplumda gelirin yeniden dağıtılmasına yönelik sorunlara odaklanmaktadır. Tam bu noktada etkili olan transfer harcamaları ve çeşitli vergi politikaları devreye girmektedir (Akbulut, 2013: 63).

Tablo 3: Bazı Gelişmekte Olan Ülkelerin Toplam Harcamalarındaki Transfer Harcama Payları (%)

Ülkeler/ Yıllar	<u>Faiz Harcamaları</u>		<u>Sübvansiyonlar ve Transfer Harcamaları</u>	
	2000	2018	2000	2018
Türkiye	10	8	50	46
Tayland	7	5	18	31
Brezilya	23	24	58	59
Meksika	11	13	61	64
Güney Afrika	8	11	62	60
Rusya	2	3	61	69
Macaristan	6	9	60	46

Kaynak: World Bank.

Tablo 3’de bazı gelişmekte olan ülkelerin toplam harcamalarına kıyasla transfer harcamaları yüzdesi verilmiştir. Tablo üzerinde transfer harcamalarını daha iyi değerlendirebilmek adına faiz harcamaları ayrı olarak gösterilmektedir. Bilindiği üzere ülkeler faiz harcamasına ne kadar az pay ayırabilirse harcamaların etkinliği o derece yükselecektir. Bu açıdan tabloda 2000 yılında Rusya’nın verileri dikkat çekmektedir. Sübvansiyonlar ve transfer harcamaları %61 seviyesinde iken faiz

harcamalarının %2 gibi oldukça düşük pay aldığını görmekteyiz. Rusya, faiz harcamalarına karşı tutumunu 2018 yılında 1 puanlık artışla korumuş, diğer kalem ise %69 seviyesine çıkmıştır. Brezilya'da sübvansiyonlar ve transfer harcamaları ve faiz harcamalarının yüksekliği ile dikkat çekmekle birlikte bu pay yıllar itibariyle %25'lere dayanmış durumdadır. 2000 yılında Macaristan ve Güney Afrika'da ise faiz harcamaları payı sırasıyla %6 ve %8 seviyesinde iken 2018 yılına gelindiğinde her iki ülke de faiz harcamaları payını artırmak durumunda kalmıştır. Türkiye'de faiz harcamaları payı 2000 yılında %10 seviyesinde iken 2018 yılına gelindiğinde 2 puanlık düşüşle %8 seviyesine gerilemiştir. Benzer bir durum Tayland verilerinde görmekteyiz. Faiz harcamaları payı 2010 yılında %7 seviyesinde iken 2018'de %5'e gerilemiştir.

2.1.3. Az Gelişmiş Ülkelerin Transfer Harcamaları Yapısı ve Gelişimi

Az gelişmiş ülkelerin temel iktisadi amacı, iktisadi büyümeyi ve düşük olan reel milli geliri artırmaktır. İktisadi kalkınma ve gelir dağılımında adaleti sağlamak gibi amaçlar bu ülke gruplarında daha alt sıralarda kalmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde daha çok kalkınma üzerine yoğunlaşarak kalkınmayı engelleyen gelir dağılımı farklılıklarını giderme gibi sorunlara odaklanılmıştır. Gelişmiş ülkelerde ise istikrarlı bir büyüme, gelir dağılımının iyileştirilmesi ve refah düzeyinin artırılması yönündeki politikalarla yürütülmektedir. Buradan çıkarılması gereken sonuç; ülkeler kalkınma sürecine dahil oldukça gelir dağılımında adalet amacını göz önünde bulundurarak harcama politikası belirlemek zorundadır (Aktaran Taşkesti: Batirel, 1976: 31).

Bu süreçte ülkeler harcama politikalarını kalkınma yönünde gerçekleştiren gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere transfer harcamaları payında artış gerçekleştirmektedir. Bu sebeple transfer harcama yapısının toplam harcamalar içerisindeki payı ülkelerin kalkınma sürecinde değişmektedir. Bu bakımdan az gelişmiş ülkelerin diğer ülke gruplarına göre transfer harcama payı daha düşük seviyede kalmaktadır. Az gelişmiş ülkeler henüz iktisadi kalkınma anlamında kendini tamamlayamamasından dolayı bu harcamalara pay ayıramamaktadır. Bu ülkelerde eldeki mevcut kaynaklarla bu tip harcamaları gerçekleştirecek yeterli kaynağa sahip olmayışı bu alanda harcama yapmaya engel olmaktadır. Az gelişmiş ülkelerin transfer harcamaları yapabilmesi için kalkınma sürecini bitirmiş olması ya da son aşamaya yaklaşmış olması gereklidir (Taşkesti, 2006: 48).

2.2. Transfer Harcamalarının Türkiye'deki Gelişim Süreci

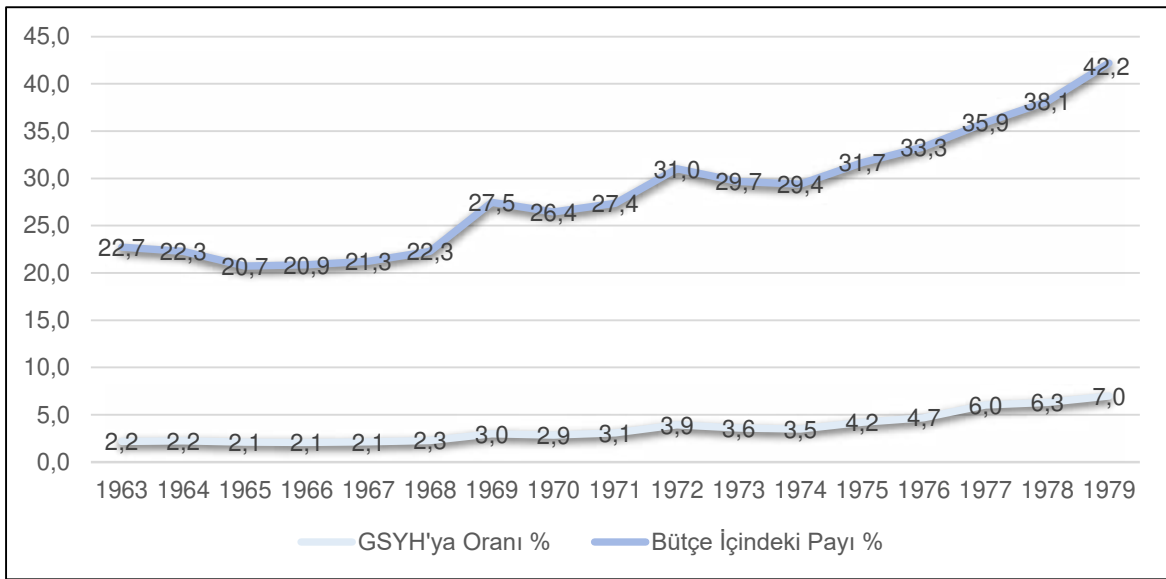
Türkiye'de transfer harcamalarının gelişim süreci planlı kalkınma döneminden günümüze kadarki zaman dilimi esas alınarak analiz edilecektir. Bu süreç üç döneme ayrılarak yazımlanacaktır. Bu dönemler 1963-1979, 1980-2003 ve 2004-2018 olarak ayrılmıştır. Oluşturulan bu üç ayrı dönemin kritik noktaları bulunmaktadır. Türkiye'de 1963 yılı itibariyle planlı kalkınma dönemine geçilmesi, ardından 1980 yılında 24 Ocak kararlarıyla liberal iktisadi politikalar uygulanmaya

başlanması ve ayrıca 2004 yılı itibariyle yeni bir bütçe sistemine geçilmesi transfer harcamaları gelişimini incelemek adına önemli kırılma noktalarıdır.

2.2.1. 1963-1979 Dönemi

Bu başlık altında 1963-1979 yılları arası kamu harcamaları içerisinde transfer harcamalarının, GSYH'ya oranı ve bütçe içindeki payı dikkate alınarak tablo ve grafik yardımıyla açıklanacaktır. Ayrıca bu oranlara sebep olan mali veya iktisadi politikaların etkilerine dikkat çekilecektir.

Grafik 1: Transfer Harcamalarının GSYH'ya Oranı ve Bütçe İçindeki Payı (% , 1963-1979)



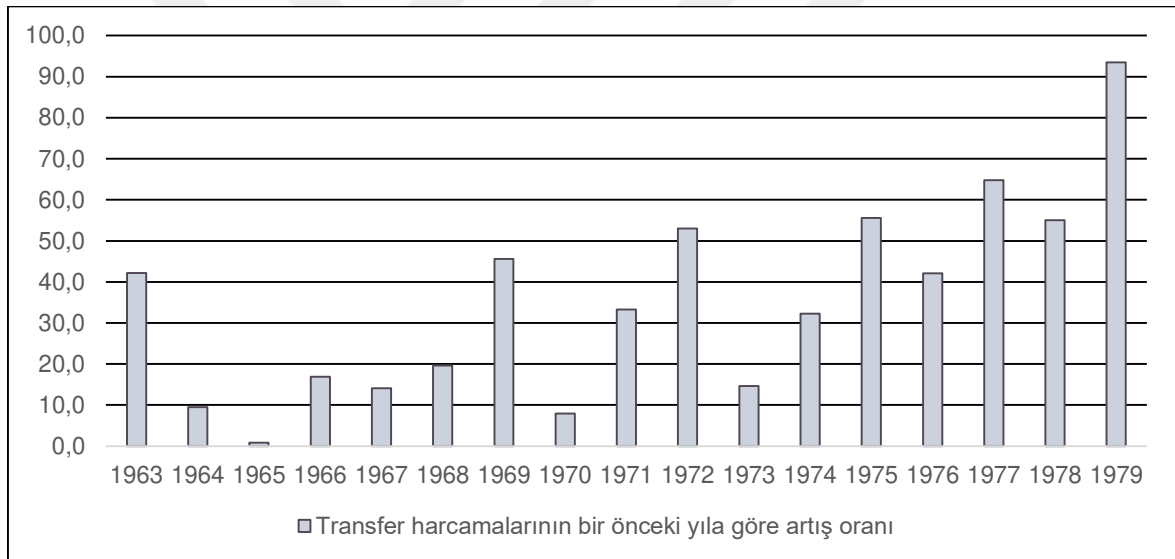
Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB), Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü, Bütçe Gelir Gider Gerçekleşmeleri (1924-2019) verilerinden derlenerek hazırlanmıştır (<https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-buyuklukleri-ve-butce-gerceklesmeleri>).

Grafik 1’de 1963-1979 döneminde transfer harcamalarının ekonomik sınıflandırmaya göre GSYH’ya oranı ve konsolide bütçe harcamalarına oranı gösterilmektedir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nı (BBYKP) kapsayan süreçte transfer harcamalarının GSYH’ya oranı ve konsolide bütçe harcamalarına oranı en düşük BBYKP’nda (1963-1967), en yüksek Dördüncü Kalkınma Planı’nda (DBYKP) (1979-1983) gerçekleşmiştir. Ayrıca 1965-1967 yılları arası GSYH’ya oranı % 2,1 ile en düşük, 1979 yılında ise %7’lik bir oranla dönemin en yüksek seviyesine çıkmıştır. Transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki payına baktığımızda en düşük 1965 yılında %20,7, en yüksek ise 1979 yılında %42,2 olarak gerçekleşmiştir. Görüldüğü üzere transfer harcamalarının konsolide bütçe ve GSYH’ya oranı yıllar içerisinde benzerlik göstermiştir.

Transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki payı 1963-1969 yılları arasında ortalama % 22,5 gibi bir seviyede dengeli bir seyir izlerken, 1969 yılında % 27,5, 1972 yılında %31 seviyesine kadar çıkmıştır. Yaşanan bu artışla birlikte 1972-1975 yılları arası ortalama aynı düzeylerde kalınmıştır. Ancak 1976 yılından itibaren transfer harcamalarının konsolide bütçe içindeki payı giderek artmış ve 1979 yılında %42,2 seviyelerine kadar ulaşmıştır.

1963-1979 döneminde transfer harcamalarının GSYH'ya oranı incelendiğinde, 1963 yılında %2,2 iken 1969 yılına kadar dengeli bir seyir izlediğini, 1969 yılından itibaren ise %3'lük bir paya ulaştığı görülmektedir. Gerçekleşen bu artışla birlikte 1969 yılından 1972 yılına kadar % 3'lere yakın bir seyir izlerken 1972 yılında artarak %3,9'a ulaşmıştır. 1972-1979 yılları arasında transfer harcamalarının GSYH'ya oranı artış trendini devam ettirmiş ve 1979 yılında %7'lik bir orana ulaşmıştır.

Grafik 2: Transfer Harcamalarının Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (% , 1963-1979)



Kaynak: HMB, Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü, Bütçe Gelir Gider Gerçekleşmeleri (1924-2019) verilerinden derlenerek hazırlanmıştır (<https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-buyuklukleri-ve-butcegerceklesmeleri>).

Grafik 2 'de transfer harcamalarının bir önceki yıla oranla artışı gösterilmiştir. Planlı kalkınma dönemi ile başlayan süreçte transfer harcamalarının bir önceki yıla göre artış oranı uygulanan ekonomik ve mali politikalar sonucu değişiklik göstermiştir. Bu dönemde transfer harcamalarının bir önceki yıla göre artış oranı dalgalı bir seyir halinde olup önemli artış ve azalışlar yaşanmıştır. 1963 yılında 1962 yılına göre %42,2'lik bir artış gerçekleşmiştir. Bu artışın planlı döneme geçiş ile birlikte gerçekleştiği düşünülürse, benzer şekilde liberalleşme hareketiyle 1979 yılında 1978 yılına göre %93,5'lik bir artış gözlemlemekteyiz. Bununla birlikte 1965 yılında 1964 yılına göre %0,8 gibi dönemin en düşük artışı gerçekleşmiştir. Bu düşük artışın ardından tekrardan transfer harcamaları

artma eğilimine girse de 1970 yılındaki artış oranı %7,9 oranında kalmıştır. Sonrasında artış gösteren bu oran 1971 ve 1972 yıllarında artarak sırasıyla %33,2 ve %53 seviyesine çıkmıştır. Ele alınan dönem sonuna kadar benzer artış ve azalışlar gerçekleşmiştir.

Kamu harcamaları içerisinde transfer harcamaları yaklaşık %20 gibi bir paya sahiptir. Bu harcamaların dönem içinde çeşitli nedenlerden dolayı planlanandan fazla gerçekleşmesi olağan sayılabilir. Ancak bu oranın %40'lara ulaşması bu noktada toplam kamu harcamalarının yeterince iyi planlanmadığını göstermektedir. Ayrıca üretim ve hizmet karşılığı bulunmayan bu harcamalarının toplam harcamadaki payının büyüklüğü, kamu kaynaklarının etkin kullanımından uzaklaştığının kanıtı niteliğindedir (Kepenek ve Yentürk, 2001: 164).

Tablo 4: Transfer Harcamalarının Bütçe İçindeki Payı (% , 1963-1979)

Yıllar	Transfer Harcamaları
1963	22,7
1964	22,3
1965	20,7
1966	20,9
1967	21,3
1968	22,3
1969	27,5
1970	26,4
1971	27,4
1972	31,0
1973	29,7
1974	29,4
1975	31,7
1976	33,3
1977	35,9
1978	38,1
1979	42,2

Kaynak: Grafik 1 verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

1963-1979 döneminde transfer harcamalarının yıllık artışları, GSYH'ya oranı ve bütçe paylarındaki değişimlerin nedenlerini daha iyi kavrayabilmek için dönemin öne çıkan özelliklerini kısaca vurgulayalım.

Türkiye 1950'li yıllardaki ekonomik ve siyasi bunalımlardan kurtulmak için çareyi planlı döneme geçişte bulmuştur. Planlı dönemle birlikte kamu gelir ve gider gerçekleştirmelerinin öngörülür biçimde kontrol altına alınması hedeflenmiştir. Türkiye ekonomisi özellikle 1960'lı yılların ilk yarısında 1958 yılından itibaren uygulanan istikrar programları ve dışarıdan sağlanan yardımlar ile ülke içinde istikrar durumu söz konusuydu. Bu mevcut durum 1970'li yılların başında dünyadaki

olumlu konjonktürel gelişmeler ve 1970 istikrar paketleri önlemlerini kullanarak devam ettirilmeye çalışılmıştır (Ulusoy, 2015: 346).

1970’li yılların ikinci yarısında yaşanan ekonomik ve siyasi istikrarsızlıkların artarak baş göstermesiyle birlikte kamu harcamalarındaki artışlar da kontrol edilememiş, aşırı sübvansiyonlar ekonomide likidite genişlemesine sebep olmuştur (Ulusoy, 2015: 346). Dünyada 1973 yılı sonunda yaşanan petrol krizi ile petrol fiyatlarında hızlı ve şok yükselişler gerçekleşmiştir. Şiddetle yükselen petrol fiyatlarına karşılık olarak Türkiye, fiyatlardaki bu yükselişi ilk zamanlar tüketici fiyatlarına yansıtmamıştır. Artan fiyatlarla oluşan maliyet satış arasındaki fark hazineden ödenmiştir. Bir bakıma devlet, petrol fiyatlarında gerçekleşen aşırı yükselişe karşılık sübvansiyonlarla petrol tüketimini teşvik etmiştir (Şahin, 2014: 173).

Peacock-Wiseman¹ tezinden yola çıkarak özellikle savaş dönemi gibi olağanüstü durumlarda kamu harcamalarında bir sıçrama yaşanmaktadır. Devlet, bu gibi durumlarda toplumda oluşabilecek olumsuz etkiyi azaltmak üzere bir takım sübvansiyonlarla topluma destek olma görevini üstlenmektedir. Tam da bu dönemde gerçekleşen 1973 Petrol Krizi ve ardından 1974 Kıbrıs Barış Harekatı birlikte gelen olası negatif etkileri azaltmak adına devletin bu yönde bir politika izlemesi sonucu sosyal harcamaları artırarak transfer harcamalarında beklenenden fazla artış görülmüştür (Özcan, 2009: 123-124).

Bu dönemde KİT’lerin problemleri özellikle 1970’li yıllarda devletin üzerinde büyük yük olmaya başlamıştır. KİT zararları giderek artış göstermiş, devlet oluşan zararları kapatmak için sübvansiyonlarla desteklemiştir. İzlenen bu politika sebebiyle enflasyon sorunu baş göstermiş ve bu durum finansal krizle sonuçlanmıştır (Karataş, 1994: 85). Aynı zamanda mevcut yönetim, gerçekleşen bu olağanüstü artışın etkilerini azaltmak adına döviz rezervleri kullanarak aynı zamanda kısa vadeli borçlanarak olası etkileri azaltmıştır. Yaşanan bu durumun öne çıkan nedenleri; KİT’lerin ve yerel yönetimlerin gelirlerindeki yetersizlikler, kamulaştırma ve özellikle belediye borçları, emekli ikramiyeleri gibi transfer harcamalarında uygulanan politikalar olmuştur (DPT, 1979: 91).

Özetle, planlı kalkınma deneyimiyle başlayan bu dönemde 1970’li yıllara kadar planlarda öngörüldüğü düzeyde kamu harcamalarını sınırlandırmada başarı yakalanmıştır. Ancak 1970 yılından sonra çeşitli sebeplerle kamu harcamalarındaki durdurulamaz artış sonrasında ek finansmana başvurulmuştur. Başta devlet kaynaklarıyla birlikte borçlanma tercih edilmesi artan

¹ Bu hipoteze göre, savaş ve doğal afet gibi olağanüstü durumlarda kamu harcamalarında ani yükselmeler meydana gelmekte, bu dönemlerden sonra harcamalardaki artışlar azalarak devam etse de eski düzeyine göre yüksek bir seviyede kalmaktadır. Bu sebepten ötürü söz konusu durum literatürde “sıçrama tezi” olarak ifade edilmektedir (Mere, 2006: 42).

harcamalara ek olarak beraberinde faiz harcamalarını arttırmıştır. Sonuç olarak, bu durum borçlanma nedeniyle transfer harcamalarının artmasına yol açmıştır.

2.2.2. 1980- 2003 Dönemi

1980’li yıllara girilirken 1970’li yılların olumsuz görünümünden kurtulmak için bir dizi kararlar alınarak program hazırlanmıştır. Türkiye’de 24 Ocak 1980 Kararları ile daha liberal politikalar benimsenmiş ve önemli değişiklikler hedeflenmiştir. 24 Ocak Kararları’yla, kısa vadede ekonomi politikasında değişim amaçlanarak devletin ekonomideki varlığının daraltılması, kamu harcamalarının sınırlandırılması ve sübvansiyonların azaltılması yönünde bir harcama politikası belirlenmiştir. Buna ek olarak kamu borçlarının daraltılacağı bir borçlanma politikası ve KİT’lerin bütçedeki yükünü hafifletecek bir maliye politikası uygulanması öngörülmüştür (Ağcakaya, 2003: 216). Bu kararlar ile ekonomide belirli bir süre de olsa denge sağlanmış, tırmanan bütçe açıkları azalma eğilimine girmiştir. Ancak özellikle 1983 yılından sonra iç ve dış borçlanmada yaşanan artışlar borç faizi ödemelerinin ve beraberinde bütçe giderlerinin artmasına sebep olmuştur. Kamu giderlerine karşılık kamu gelirlerinde aynı oranda artış gerçekleşmemesi, bütçe gelir ve gider dengesinin bozulmasına ve bütçe açıklarının hızla artmasına neden olmuştur (Öner, 1994: 25).

1980 sonrası kamu harcamalarını etkileyen gelişmeler; KİT’lerin açıkları, yüksek enflasyon, sosyal güvenlik kurumu açıkları, mahalli idare açıkları, bütçe dışı fonlar, özelleştirme faaliyetleri ve seçim ekonomisinin etkileri olarak sıralanabilir (Ağcakaya, 2003: 222-224). Bu dönemde iç borçlanma, kamu harcamalarını finanse etmek için önemli bir araç olmuştur. Devletin kamu giderlerini borçlanmayla finanse etmesi faiz harcamalarını da beraberinde getirmiştir. Aynı zamanda 1985’te Hazine’nin bankalara belli aralıklarla tahvil ve bono satma yöntemi benimsenmiştir. Bu ikili arasında gelişen durumda faiz harcamalarının kamu maliyesini ciddi sorunlara sokacak miktarlara ulaşmasına neden olmuştur (Boratav, 2005: 154). KİT’lerin mevcut yapısal sıkıntılar içerisinde olması bütçe büyüklüğünü doğrudan veya dolaylı olarak etkilemesi bütçe üzerinde baskı oluşturmıştır. Devletin KİT açıklarını finanse etmesi ise ek finansman desteğini gerektirmiş, bu da harcamaların artmasında neden olmuştur. Bu dönemde devletin harcamalarını arttırıcı bir diğer önemli sorun ise sosyal güvenlik kurumlarının açıkları olmuştur.

Sonuç olarak 1980’den itibaren uygulanan devletin etkinliğinin sınırlandırılması ve kamu harcamalarının azaltılması yönündeki ekonomi politikaları istenen ölçüde başarılı olamamıştır. Arzulananın aksine transfer harcamaları payında ciddi anlamda artış yaşanmıştır. 1980-2003 döneminde konsolide bütçe harcamaları tablo ve grafik yardımıyla ele alındığında, yukarıda bahsedilen kamu harcamalarını azaltma isteğinin uygulamada mümkün olmadığı görülmektedir.

2.2.2.1. Konsolide Bütçe Harcamaları

Konsolide bütçe harcamaları ekonomik sınıflandırmaya göre; cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları olarak üçe ayrılmaktadır. Cari harcamalar ve yatırım harcamaları birlikte değerlendirildikten sonra transfer harcamalarına ayrıca yer verilecektir.

Cari harcamalar, devletin cari dönem içinde gerçekleştirdiği ve aynı yıl içinde faydalandığı harcamalardır. Cari harcamalar her yıl tekrarlanır, faydaları kullanıldığı yıl içinde tükenir ve kamu tüketim harcamalarına yöneliktir. Bu harcamalar doğrudan milli geliri arttıran harcamalar olup, hizmetlerin devamlılığı için gereklidir (Gürsoy, 1978: 132).

Bu dönemde cari harcamaların konsolide bütçe payının dengeli bir seyir izlediğini söylemek mümkün olmayacaktır. Yaşanan artışların ardından belirli dönemlerde uzun süreli düşüşler gerçekleşmiştir. Dönem başı olan 1980 yılında %40,4'lük paya sahip olan konsolide bütçe payı 1981 yılındaki 4 puanlık düşüşün ardından 1982 yılına gelindiğinde %38,9'a yükselmiştir. 1983 yılında tekrardan düşüş trendine girmiş ve 1985 yılında %31,1'e kadar gerilemiştir. 1986 yılında %35,6'a yükselen bu pay 1988 yılına gelindiğinde %34,6'ya gerilemiştir. Bu düşüşün ardından yükseliş trendine girmiş ve 1991 yılında %48,9'a yükselmiştir. 1993 yılında ise dönemin en yüksek değeri olan %50,7'ye yükselmiştir. %50'lere kadar çıkan bu pay azalış trendine girerek 1998 yılı hariç azalarak 2003 yılına gelindiğinde %26,8'e kadar gerilemiştir.

Cari harcamaların GSYH'ya oranı incelendiğinde dengeli bir görünüme sahip olduğunu söylemek güçtür. Dönem başı olan 1980 yılında %6,5'lik değere sahip iken yaklaşık 2 puanlık düşüşle 1982 yılında %4,8'e gerilemiştir. 1983 yılında %5,4'e çıksa da tekrardan düşüş gerçekleşmiş ve 1985 yılında %4,2'ye kadar gerilemiştir. 1985-1988 yılları arası nispeten dengeli bir seviyede kalmış ve 1989 yılında %5,4'e yükselmiştir. Bu yükseliş 1994 yılında %7,7 değerine kadar ulaşmıştır. 1995 yılında tekrardan %6,6 seviyesine gerileyerek düşüş trendine girmiş ve 1997 yılında %6,4'e kadar gerilemiştir. 2001 yılına gelindiğinde %8,1'lere kadar yükselen bu oran dönem sonu olan 2003 yılında ise %8,8 kadar yükselerek aynı zamanda dönemin en yüksek değerine ulaşmıştır.

Yatırım harcamaları, üretimde artış sağlayan, üretkenliğe katkıda bulunan, kaynakların etkin kullanımını ve üretim faktörlerinin verimliliğini arttıran, çoğu dayanıklı mal ve faydası bir yıldan uzun olan harcamalardır (Gürsoy, 1978: 132).

Yatırım harcamaları uzun dönemli fayda sağlayan harcamalar olduğundan bu tür harcamaların yapılması GSYH üzerinde olumlu katkı sağlamaktadır. Tablodaki verilere bakıldığında yatırım harcamalarında dramatik bir gerileme söz konusudur. Konsolide bütçe payı ve GSYH'ya oranı benzerlik göstermektedir. Kısaca yorumlayacak olursak, konsolide bütçe payı 1980-1986 yılları

arasında %20 bandındadır. 1986 yılında ise dönemin en yüksek değeri olan %22,3'e yükseldikten sonra sürekli düşüş halindedir. Bu tarihten sonra dengesiz sürecinin ardından 2003 yılına gelindiğinde yatırım harcamalarının konsolide bütçe payı %6'ya kadar gerilemiş durumdadır.

Tablo 5: Konsolide Bütçe Gider Gerçekleşmeleri (1980-2003)

Yıllar	Cari Harcamalar			Yatırım Harcamaları			Transfer Harcamaları		
	Milyar TL	Kons. Büt. Pay. %	GSYH'ya Oranı (%)	Milyar TL	Kons. Büt. Pay. %	GSYH'ya Oranı (%)	Milyar TL	Kons. Büt. Pay. %	GSYH'ya Oranı (%)
1980	464	40,4	6,5	220	19,2	3,1	464	40,4	6,6
1981	602	36,8	5,6	360	22,0	3,4	671	41,1	6,3
1982	687	38,9	4,8	384	21,8	2,7	694	39,3	4,9
1983	1.022	35,0	5,4	560	19,2	3,0	1.333	45,7	7,1
1984	1.439	33,6	4,8	800	18,7	2,7	2.039	47,7	6,9
1985	2.023	31,1	4,2	1.185	18,3	2,5	3.285	50,6	7,0
1986	2.967	35,6	4,3	1.854	22,3	2,7	3.490	42,0	5,1
1987	4.432	34,6	4,4	2.496	19,5	2,5	5.863	45,8	5,8
1988	7.394	34,6	4,2	3.631	16,9	2,1	10.422	48,6	6,0
1989	16.607	42,7	5,4	5.871	15,1	1,9	16.393	42,2	5,4
1990	33.452	48,9	6,3	9.882	14,5	1,9	25.020	36,6	4,7
1991	60.536	48,9	6,3	19.038	14,5	1,9	52.827	36,6	4,7
1992	114.443	45,7	7,1	32.691	14,4	2,2	78.264	39,9	6,2
1993	205.448	50,7	7,7	57.565	14,5	2,2	227.425	34,7	5,3
1994	645.945	41,8	7,7	77.016	11,7	2,2	478.176	46,4	8,5
1995	347.262	38,4	6,6	102.989	8,5	1,5	975.260	53,0	9,2
1996	1.286.240	37,4	6,1	255.356	6,0	1,0	2.419.712	56,6	9,3
1997	2.788.298	32,4	6,4	640.134	6,4	1,3	4.621.820	61,1	12,2
1998	5.187.840	34,6	7,1	999.320	8,0	1,7	9.427.281	57,4	11,9
1999	9.172.790	33,2	7,3	1.544.427	6,4	1,4	17.367.468	60,4	13,4
2000	13.613.937	32,6	8,7	2.475.116	5,5	1,5	30.615.975	61,8	16,6
2001	20.448.022	29,1	8,1	4.149.580	5,3	1,5	55.981.463	65,6	18,4
2002	31.107.959	25,3	8,5	6.891.836	5,1	1,7	77.682.555	69,5	23,3
2003	38.513.866	26,8	8,8	7.179.667	6,0	2,0	94.761.309	67,2	22,2

Kaynak: HMB, Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü, Bütçe Gelir Gider Gerçekleşmeleri (1924-2019) verilerinden derlenerek hazırlanmıştır (<https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-buyuklukleri-ve-butce-gercekleşmeleri>).

Yatırım harcamalarının GSYH'ya oranları incelendiğinde benzer durumlar ortaya çıkmaktadır. Dönem boyunca bu harcamaların GSYH'ya oranı dengesiz yapısı ile dikkat çekmektedir. GSYH'ya oranı 1980 yılında %3,1 gibi bir orana sahipken, dönemin en yüksek değeri 1981 yılında %3,4 olarak kayda geçmiştir. Bu tarihten sonra küçük artış azalışlar aşanmış 1989 yılına gelindiğinde %1,9'luk

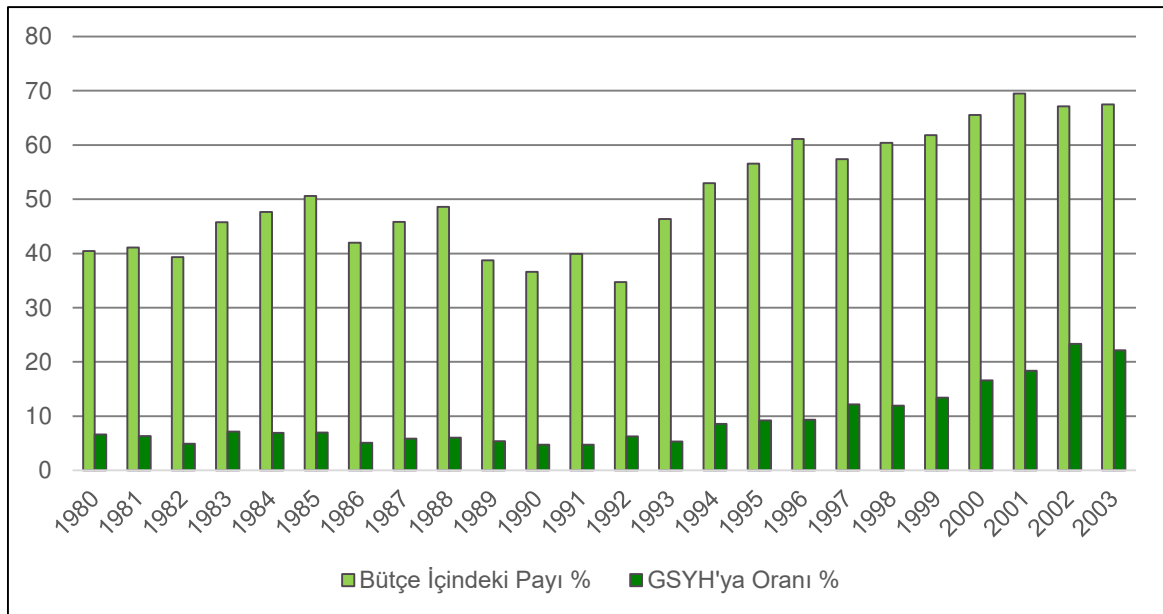
orana kadar düşmüştür. Ancak diğer dikkat çeken bir diğer durum 1991 yılına kadar bu oran sabit kalmıştır. Ardından benzer bir durum 1992-1994 yılları arasında %2,2 seviyesinde yaşanmıştır. 1995 yılına gelindiğinde %1,5'e kadar gerilemiş, ardından 1996 yılında %1'e düşerek dönemin en düşük değerine sahip olmuştur. Bu düşüşün ardından küçük artış azalışlar yaşanmış ve dönemin son yılı olan 2003 yılına gelindiğinde bu oran %2 seviyesine kadar çıkmıştır.

2.2.2.2. Transfer Harcamaları

Ekonomik ve sosyal politika açısından son derece güçlü bir araç olan transfer harcamalarının 1980-2003 dönemindeki gelişimi Tablo 6'daki verilere göre incelenmiştir.

Bu dönemde cari harcamalar ve yatırım harcamalarının aksine konsolide bütçe içerisinde, transfer harcamaları payında olağanüstü bir artış yaşanmıştır. Transfer harcamaları dönem başında %40,4 dönem sonunda ise %67,2'ye kadar çıkmıştır. Diğer harcama türleri ile karşılaştırıldığında bu belirgin yükseliş daha iyi görülebilir. Cari ve yatırım harcamalarına bütçeden ayrılan pay dramatik bir şekilde gerilemiştir. Cari harcamalar istikrarlı bir yapı sergilememekle birlikte dönem başında %40,4 iken dönem sonunda ise %26,8 seviyesine kadar gerilemiştir. Özellikle yatırım harcamalarının payında ciddi azalmalar görülürken, bu azalmaya karşılık transfer harcamalarının payı ciddi oranda artmıştır. 1980-2003 zaman diliminin başında yatırım harcamaları %19,2 iken sonunda ise %6'ya kadar düşmüştür.

Grafik 3: Transfer Harcamalarının Aldığı Paylar (% , 1980-2003)



Kaynak: HMB, Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü, Bütçe Gelir Gider Gerçekleşmeleri (1924-2019) verilerinden derlenerek hazırlanmıştır (<https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-buyuklukleri-ve-butce-gerceklesmeleri>).

Grafik 3'te transfer harcamalarının konsolide bütçe içindeki payı ve GSYH'ya oranı gösterilmektedir. Genel olarak bakıldığında grafikte yer alan her iki oran, incelenen dönemde paralellik göstermektedir. Aynı zamanda transfer harcamalarının payının genelde artış eğiliminde olduğu görülmektedir. Özellikle dönem başı ve dönem sonu değerlerine bakıldığında bu artış belirgin şekilde görülmektedir. Transfer harcamalarının konsolide bütçe içindeki payı incelendiğinde ilk üç yıl belirgin bir artış gerçekleşmemiştir. 1983 yılında ise %45,7 seviyesine çıkmış, 1985 yılına kadar artarak %50,5 seviyesine gelmiştir. 1986 yılına gelindiğinde yaklaşık 9 puanlık düşüşle %41,9 seviyesine gerilemiştir. 1992 yılına kadarki süreçte küçük artış-azalışlar yaşanmış, 1992 yılında ise %37,7 düzeyine kadar gerileyerek dönemin en düşük harcama payı gerçekleşmiştir. 1993 yılında 11,7 puanlık ciddi bir artışla %46,4'e kadar yükselmiştir. Bu yükseliş 1996 yılında %61'e kadar ulaşmıştır. 1997 yılında küçük bir azalışın ardından 2001 yılına gelindiğinde %69,5 gibi bir pay ile dönemin en yüksek değerine ulaşmıştır. Dönem sonu ise bu değer 2 puanlık bir düşüş %67,4 seviyesine gerilemiştir.

Transfer harcamalarının benzer şekilde GSYH'ya oranını incelediğimizde görülen o ki konsolide bütçe payı ile paralellik göstermektedir. 1980 yılında transfer harcamalarının GSYH'ya oranı %6,6 iken düşüş eğilimine geçen bu oran 1982 yılında %4,9 seviyesine gerilemiştir. 1983 yılında yaklaşık 2 puan artarak %7,1'e kadar çıkmıştır. Transfer harcamalarının GSYH'ya oranı 1986 yılına kadar aynı seviyelerde kalmış, 1986 yılında %5,1'e düşmüştür. Bu düşüşün ardından tekrardan bir yükselişle 1988 yılında %6 olarak gerçekleşmiştir. 1990 ve 1991 yılına kadar transfer harcamaları oranı giderek azalmış ve yaklaşık 2 puanlık bir düşüşle dönemin en düşük değeri olan %4,7'e gerilemiştir. 1992 yılında harcama oranı artarak %6,2 seviyesine ulaşmış, 1993 yılında yaklaşık 1 puanlık düşüş ile %5,3'e gerilemiştir. 1994 yılı itibariyle transfer harcamalarının GSYH'ya oranı, ufak çaplı düşüşlerle birlikte bir yükselim eğilimi göstererek 2002 yılında dönemin en yüksek oranı olan %23,3 seviyesine ulaşmıştır. Böylece 1980 yılında %6,6 seviyesinde başlayan transfer harcamalarının GSYH'ya oranı 2002 yılında yaklaşık 4 kat artmıştır. 2003 yılında dönem sonuna gelindiğinde yaklaşık 1 puan gerileyerek bu oran %22,1 olmuştur.

1980-2003 yılları arası dönemde transfer harcamalarının konsolide bütçe içerisindeki payı ve GSYH'ya oranı benzer bir sonuç ile dönem sonu ve dönem başı itibariyle artış göstermiştir. Böylece konsolide bütçe harcamalarının GSYH'ya oranı ele alınan dönem itibariyle de yükseldiği sonucu ortaya çıkmaktadır. Transfer harcamalarının payında gerçekleşen bu ciddi artışlarla bütçenin adeta bir transfer bütçesi haline geldiği söylenebilir.

Tablo 6'da 1980-2003 yılları transfer harcamalarının türleri itibariyle dağılımı verilmiştir. Transfer harcamaları alt kalemleri itibariyle; faiz harcamaları, KİT'lere transferler, devlet işbirliklerine katılım payı, vergi iadeleri, sosyal güvenlik, fon ödemeleri ve diğer transferler şeklinde bir ayırım yapılmıştır. Faiz harcamaları ve sosyal güvenlik harcamaları olarak tabloda belirtildiği gibi alt kalemlere ayrılmaktadır. Faiz harcamaları; iç ve dış borç faizi olarak, sosyal güvenlik harcamaları;

Emekli Sandığı'na ödemeler, SSK'ya ödemeler ise BAĞ-KUR'a ödemeler, İşsizlik Sigorta Fonu'na ödemelerden oluşmaktadır.

Tablo 6: Transfer Harcamalarının Türleri İtibariyle Dağılımı (% , 1980-2003)

Yıllar	Faiz Ödemesi		KİT'lere Transferler	Devlet İştiraklere Kat. Payı	Vergi İadeleri	Sosyal Güvenlik				Fon Ödemeleri	Diğer Transferler	Toplam Transferler
	İç Borç Faizi	Dış Borç Faizi				Emekli Sandığı'na Ödemeler	SSK'ya Ödemeler	BAĞKUR'a Ödemeler	İşsizlik Sigorta Fonu'na ödemeler			
1980	11,21	3,45	37,50	0,0	0,0	9,70	0,0	0,0	0,0	0,0	38,15	100
1981	10,13	8,35	34,87	0,0	0,0	8,35	0,0	0,0	0,0	0,0	38,30	100
1982	9,94	15,27	31,84	0,0	0,0	9,80	0,0	0,0	0,0	0,0	33,14	100
1983	8,25	21,08	22,73	3,15	0,0	8,55	0,0	0,0	0,0	0,0	36,23	100
1984	11,53	24,52	13,73	1,18	0,0	6,13	0,0	0,0	0,0	0,0	42,91	100
1985	12,79	25,78	5,45	0,30	5,48	6,39	0,0	0,0	0,0	0,0	43,81	100
1986	18,60	19,54	3,95	1,72	22,06	8,17	0,0	0,0	0,0	0,0	25,96	100
1987	21,49	17,16	8,03	2,37	22,16	7,20	0,0	0,0	0,0	0,0	21,59	100
1988	30,31	17,46	10,31	2,47	16,73	7,19	0,0	0,0	0,0	0,0	15,55	100
1989	31,20	19,18	7,46	1,67	19,19	8,54	0,0	0,0	0,0	0,0	12,77	100
1990	38,42	17,40	5,06	0,0	17,38	4,90	0,0	0,0	0,0	0,0	16,84	100
1991	32,07	13,50	13,73	1,48	14,24	3,03	0,0	0,0	0,0	0,0	21,96	100
1992	39,03	12,46	14,30	1,64	15,72	5,11	0,0	0,0	0,0	0,0	11,74	100
1993	40,68	10,53	9,66	0,58	9,34	4,84	0,0	0,0	0,0	7,08	17,29	100
1994	48,76	13,62	4,39	0,37	6,51	4,18	3,03	0,0	0,0	10,27	8,86	100
1995	48,76	10,31	4,66	0,54	6,52	4,20	6,07	0,82	0,0	6,65	11,45	100
1996	54,9	6,96	2,08	1,03	4,34	4,93	6,03	2,90	0,0	6,96	9,85	100
1997	42,80	6,49	2,67	3,90	5,40	6,49	7,29	2,66	0,0	8,38	13,92	100
1998	59,72	5,80	1,70	0,32	5,72	5,45	4,78	4,61	0,0	4,55	7,35	100
1999	56,57	5,16	2,40	1,02	6,68	5,96	6,36	3,51	0,0	5,68	6,67	100
2000	61,38	5,38	2,89	0,81	5,33	5,80	1,31	3,43	0,31	6,52	6,84	100
2001	66,98	6,37	1,98	0,92	5,21	4,69	1,30	2,57	0,57	2,64	6,77	100
2002	60,25	6,52	2,79	0,03	7,29	6,21	4,09	3,79	0,33	0,30	8,38	100
2003	55,63	6,22	1,98	0,04	8,80	6,48	4,75	5,19	0,37	0,30	10,23	100

Kaynak: HMB, Muhasebat Genel Müdürlüğü, 1980-1989 ve 1990-2003 Yılları Yıllık Bazlı Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri verilerinden yararlanarak hesaplanmıştır (<https://muhasebat.hmb.gov.tr/1994-2005-butce-istatistikleri>).

Tablo incelendiğinde toplam transfer harcamaları içinde dikkat çekici iki alt kalem öne çıkmaktadır. Bunlar; faiz harcamaları ve KİT'lere transferlerdir. 1980'li yıllarda en çok transfer ödemesi, KİT'lere yapılırken dönem sonuna doğru azalmıştır. Bunun yerine transfer harcamalarının

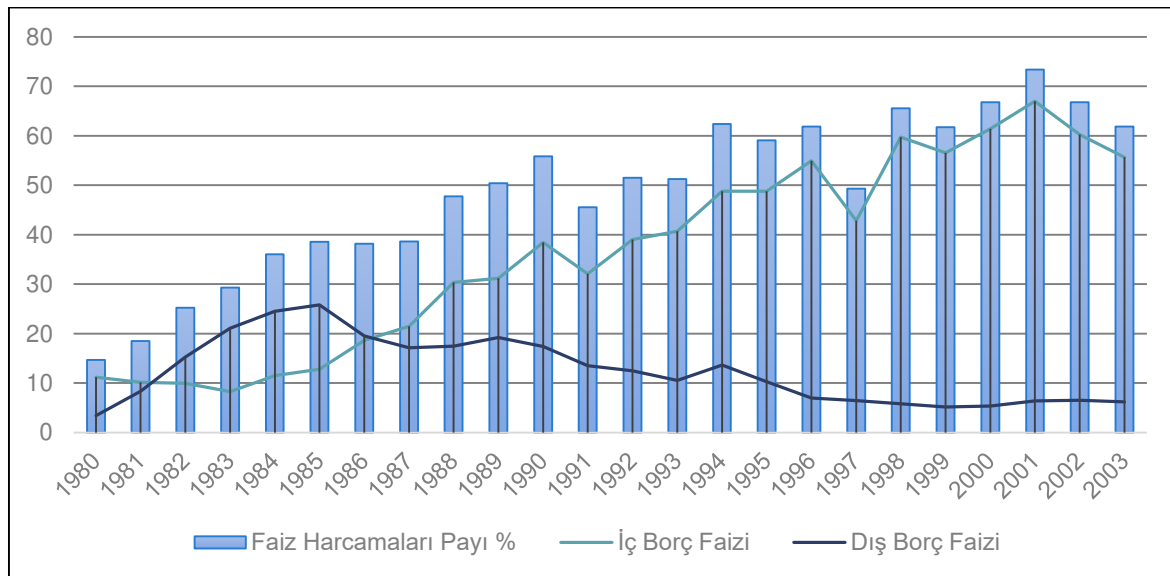
büyük bölümünü artan borç stokunun neden olduğu faiz harcamaları ve sosyal güvenlik harcamaları oluşturur hale gelmiştir.

2.2.2.2.1. Faiz harcamaları

1980’li yıllarda kamu açıklarını finanse edebilmek iç borçlanma tercih edilmiştir. Bu durum beraberinde faiz harcamalarının artmasına neden olmuştur. Ayrıca iç borçlanmayla beraber, borçlanma vadelerinin kısa olması da sorun teşkil etmiştir. Kısa vadeli borçlanma ile birlikte borç kapanmadan vadesinin dolması, bir başka borçlanma gerekliliği doğurmasına neden olmuş, böylece faiz harcamalarındaki artış hız kazanmıştır.

Faiz harcamaları 1980 yılında transfer harcamaları içinde %14,66’lık paya sahipken 2003 yılında bu oran %61,85’e yükselmiştir. 1987 yılı sonrasında bu pay önemli ölçüde artmış, transfer harcamalarının yarısını faiz harcamaları oluşturur hale gelmiştir. 1987-1990 yıllarında transfer harcamaları içinde faiz harcamaları payı artışı devam etmiş 1990 yılında %55,82 seviyesine ulaşmıştır. Bu tarihten sonra 1991 yılında %45,57’ ye kadar gerilemiş ve 1994 yılında tekrar bir ivme kazanarak %62,38’e ulaşmıştır. 1994-1996 arası faiz harcamaları dengeli bir seyir izlerken 1997 yılında yaklaşık 13 puanlık bir gerilemeyle %49,29 seviyesine gelmiştir. Faiz harcamalarında yıllar içerisinde benzer şekilde artış ve azalışlar görülmekle birlikte 2001 yılında dönemin en yüksek pay oranını %73,35 ile tamamlamıştır. 2002 yılında bu payda düşüş gerçekleşmiş ve son olarak faiz harcamaları payı 2003 yılında %61,85 olmuştur.

Grafik 4: Faiz harcamalarının Transfer Harcamaları İçindeki Payı (% , 1980-2003)



Kaynak: Tablo 6 verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

Grafik 4’te faiz harcamalarının iç borç ve dış borç faizi ayrımı da verilmiştir. İç borç faiz oranının dış borç faiz oranına göre daha fazla pay aldığı net olarak görülmektedir. Devletin borçlanma olarak iç borçlanmayı tercih etmesinin oldukça güçlü nedenleri bulunmaktadır. Şöyle ki, iç borçlar yurt içi piyasalardan sağlandığı için gerek vadeleri gerekse sağladığı ödeme kolaylıkları açısından dış borçlanmaya göre daha avantajlı konumdadır. Bu açıdan devletler dış borçlanmaya nazaran iç borçlanmanın sağladığı artılardan ötürü kamu borçlarının çoğunluğunu iç borçlar oluşturmaktadır (Demir ve Sever, 2008: 173).

Sonuç olarak anapara ve faiz ödemelerindeki bu artış transfer harcamaları payının ciddi oranda artmasına sebep olmuş, 24 Ocak kararlarıyla birlikte gerçekleşen liberalizasyon çalışmaları ve beraberinde kamu harcamalarında sınırlandırılmaya gidilmesi düşüncesi istenildiği ölçüde başarılı olamamıştır.

2.2.2.2.2. KİT’lere Transferler

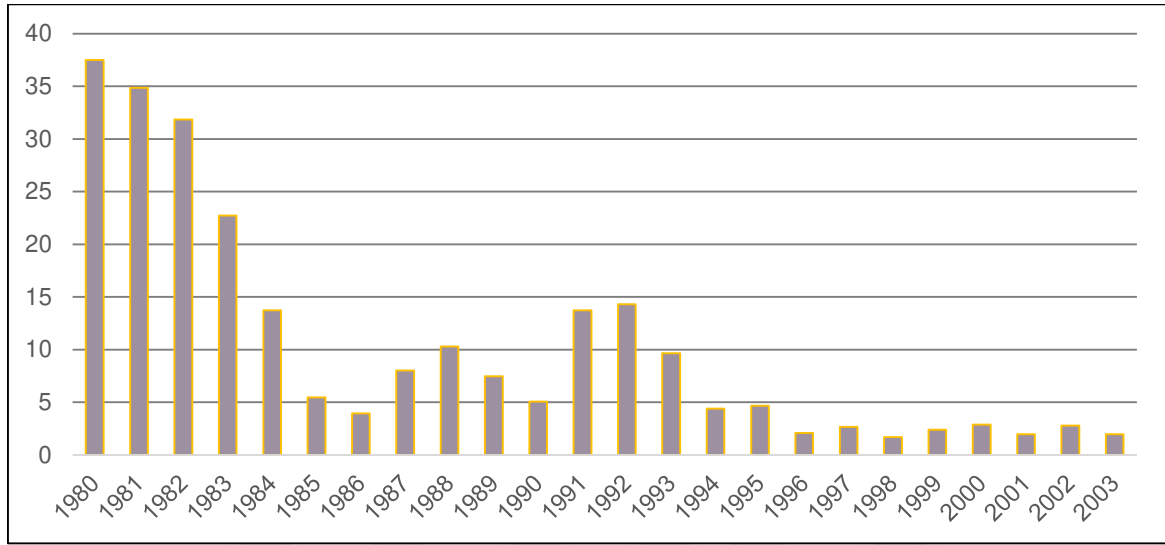
Transfer harcamaları içinde KİT’lere transferler 1980-2003 döneminde önemli yer tutmaktadır. KİT’lere transferler, program bütçe uygulamasında iki farklı kod içerisine kaydedilmektedir. KİT’lere transferlerin sermaye teşkili için 920-Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkilleri, görev zararlarını karşılamak için ise 930-İktisadi Transferler ve Yardımlar koduna kaydedilmektedir. Konsolide bütçeden KİT’lere sermaye, görev zararı ve yardım olmak üzere üç ayrı finansmanla transfer gerçekleşmektedir.

Türkiye’de 24 Ocak kararlarında KİT zararlarını azaltmak üzere bir dizi önlemler alınmıştır. Bu bağlamda ülke içinde benimsenen liberalizasyon politikalarıyla KİT’ler de dahil olmak üzere serbest piyasa ekonomisi gereği olarak kamu kesiminde sınırlandırılma olması, özel kesim ve girişimciliğin desteklenmesi gerektiği vurgulanmıştır (Şahin, 2014: 185). 1980’li yılların başında devletin borçlanma ihtiyacı oldukça yükselmesinin başlıca sebepleri arasında konsolide bütçe ve KİT açıkları bunun başlıca sebepleri arasında gelmektedir. Bu nedenle kamu kesimi borçlanma gereğini düşürmek amacıyla gerekli olan KİT zamlarının yapılması KİT’lerin açıklarının bir nebze de olsa azalmasına sebep olmuştur. Böylece devletin borçlanma ihtiyacının artmasının önüne geçilmiş ve borçlanma düzeyinde bir düşüş gerçekleşmiştir (Yıldırım ve Yıldırım, 2001: 9). Bu bilgiler ışığında KİT’lere transferlerin payının yıllar itibarıyla azalmasının bir sebebi olarak zararları azaltmak için KİT’leri özelleştirme isteği olarak gösterilebilir. Ancak genel anlamda bakıldığında bu istek gerçekleştirilememiş ve KİT’lerin verdiği zarar ekonomiye yük olmaya devam etmiştir (Şahin, 2014: 193).

24 Ocak Kararları’ndan bir diğeri de ihracatta teşvik uygulamasıdır. Bu uygulamayla, ihracatı canlandırarak daha dışa açık bir politika benimsenmiştir. Bir bakıma KİT’lere transfer harcamalarının azalmasıyla devreye ihracat teşvik harcamaları girmiştir. Ancak 1986 yılı hariç

ihracata yapılan teşvik harcamaları kurumlar vergisi gelirini geçmemiştir. Bu nedenle sürekli olarak ihracatçı kuruluşlara ek ödemeler yapılmıştır. Bu dönemde ihracat teşvik uygulamalarının transfer harcamalarının en önemli ilkelerinden olan adil gelir dağılımına ters düştüğünü söylemek mümkündür (Yıldırım ve Yıldırım, 2001: 9-10).

Grafik 5: KİT'lere Transferlerin Transfer Harcamaları İçindeki Payı (% , 1980-2003)



Kaynak: Tablo 6 verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

Grafik 5'te görüldüğü üzere 1980-2003 döneminde KİT'lere transferler dönem başı olan 1980 yılında toplam transfer harcamaları içinde %37,5'lik bir oran ile dönemin en yüksek payına sahipken, yıllar geçtikçe bu pay giderek azalmaya başlamıştır. 1986 yılına gelindiğinde bu harcama kalemi payı %3,95'lere kadar gerilemiştir. 1986 yılındaki düşüşle birlikte 1987 yılında 4 puanlık bir artışla %8,03'e ulaşmış olsa da 1990 yılında tekrardan %5,06 seviyesine gerilemiştir. Benzer bir durum 1990-1994 yılları arasında yaşanmış, KİT'e transferler 1994 yılına gelindiğinde %4,39'luk bir seviyede kalmıştır. 1998 yılında dönemin en düşük pay oranı %1,7 olmuştur. 1996-2003 yılları arası ise ortalama %2,30 seviyesinde olduğu görülmektedir. 1980-1984 yılları arası devletin KİT'lere transferler harcama kaleminden vergi iadeleri bir paya sahip değilken, 1985 yılında %5,48 seviyesine yükselmiş, 1986 yılında ise ivme kazanarak bu dönemdeki tavan paya sahip olarak yaklaşık 17 puanlık bir artışla %22,06 olarak gerçekleşmiştir.

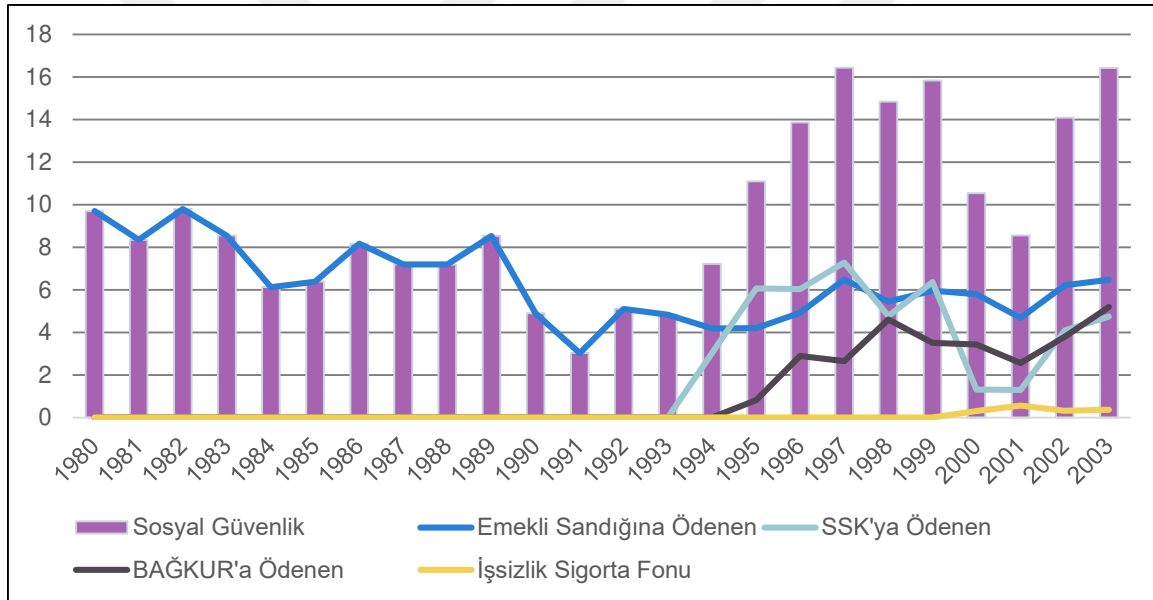
1980-2003 dönemi değerlendirildiğinde; ilk ve son yıllara bakacak olursak KİT'lere yapılan transferlerin ciddi biçimde azaldığını görmek mümkündür. Bu durumun yaşanmasındaki önemli nedenlerden biri de özelleştirme uygulamaları sonucu KİT'lerin sayılarındaki azalmalar olmuştur. İstihdam sayı ve giderlerine ilişkin maliyet azaltıcı tedbirlerin olumlu sonuç vermesi beraberinde KİT karlarının artmasına, böylece KİT'lerin borçlanma gereğinin azalmasına neden olmuştur. KİT fiyat politikalarının, enflasyon ve döviz kuru değişiklikleri ile uluslararası piyasalardaki ekonomik

gelişmelerle paralel olması aynı zamanda KİT'lerin zararlarını ortadan kaldırmaya ve azaltmaya katkı sağlamaktadır. Bu durum KİT'lere bütçeden aktarılan transfer gereksiniminin azalmasını sağlamaktadır (Ayyıldız Sayın, 2005: 109).

2.2.2.2.3. Sosyal Güvenlik Harcamaları

Türkiye’de sosyal güvenlik harcamalarını gerçekleştiren kurumlar Emekli Sandığı, SSK ve BAĞ-KUR’dur. Grafik 6’da transfer harcamalarında sosyal güvenlik harcamalarının payı oranı gösterilmektedir. Aynı zamanda sosyal güvenlik harcamalarının içerisinde BAĞ-KUR’a ödenen, Emekli Sandığına ödenen, SSK’ya ödenen ve İşsizlik Sigorta Fonu payları gösterilmektedir.

Grafik 6: Sosyal Güvenlik Harcamalarının Transfer Harcamaları İçindeki Payı (% , 1980-2003)



Kaynak: Tablo 6 verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

Ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının aktüeryal dengeleri özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren bozulmaya başlamıştır. 1990 yılına kadar ellerinde nakit fazlası bulunan mevcut kurumlar, aktif pasif dengesinde meydana gelen bozulmalarla birlikte her yıl açık veren ve bütçe transferleri ile görevlerine devam edebilir hale gelmiştir (Kapıcı, 2008: 340). Böylece bu dönemde konsolide bütçeden Emekli Sandığı'na ödeme gerçekleştirilirken, 1994 yılında SSK'ya ve ardından 1995 yılında BAĞ-KUR'a da transferler yapılmıştır (Özen, 2002: 118-119). 2000 yılına gelindiğinde ise çalışmakta olan bireylerin işsiz kalması durumunda ve belirtilen kriterlere uyması halinde gerekli nakdi desteği sağlamak üzere işsizlik sigortası fonu oluşturulmuştur. 2000 yılından itibaren de bu fona kaynak aktarımı sağlanmıştır. Bu durum aynı zamanda sosyal güvenlik harcamalarının transfer harcamaları içindeki payının artmasına neden olmuştur.

Sosyal güvenlik harcamalarında en yüksek pay Emekli Sandığı'na yapılan harcamalardan oluşmaktadır. Ek olarak, özellikle SSK ve BAĞ-KUR'a yapılan ödemelerle birlikte grafikten görüleceği üzere 1994 yılından itibaren transfer harcamaları içerisindeki toplam payının artan bir şekilde devam ettiğini görmekteyiz. Özellikle 1997 yılına gelindiğinde bu harcamaların transfer harcamaları içerisindeki payı %16,44'e çıkmıştır. 2000 yılında bu pay yaklaşık 6 puan gerileyerek %10,54'e düşse de tekrardan ivme kazanarak %16,42'ye ulaşmıştır. 1980-2003 döneminde SSK'ya ödenen pay ortalama %4,5 olurken benzer şekilde BAĞKUR'a ödenen pay ise ortalama %3,27'dir. Ayrıca bu dönemde sosyal güvenlik harcamaları içerisinde emeklilik sisteminin devamlılığı adına Emekli Sandığı'na yapılan ödemelerin aldığı pay %6,34 olmuştur.

Gelişmiş ülke devletlerinin sosyal refah devlet anlayışını besleyen en doğru ve en etkili yöntem, gelir düzeyi düşük bireylere nakit transfer uygulamaları gerçekleştirmektir. Ancak bu dönemde Türkiye'de transfer ödemeleri bu şekilde yürütülmemektedir. Ülkemizde sosyal güvenlik hizmetleri, sosyal güvenlik kuruluşları aracılığıyla yerine getirilmektedir. Bu kuruluşların 1991 yılından itibaren artış eğiliminde olan ve özellikle 1995 ve sonrasında artan bütçe açıkları bütçeden transfer ödemeleriyle karşılanmıştır (Kirmanoğlu, 1997: 94). Sosyal güvenlik harcamaları içerisinde işsizlik sigortası fonuna 2000 yılında %0,31, 2001 yılında %0,57, 2002 yılında %0,33 ve son olarak 2003 yılında ise %0,37 olarak transfer gerçekleşmiştir.

2.2.3. 2004-2018 Dönemi

Türkiye'de 2004 yılında bütçe değişikliğine gidilerek Analitik Bütçe Sistemi'ne geçiş tercih edilmiştir. Bu bütçe sistemine geçişle birlikte kamu harcamalarının sınıflandırılmasına dair tanımlamalarda birtakım değişimler meydana gelmiştir. Bu bakımdan harcamalar 8 ana başlık şeklinde aşağıdaki gibi bütçede yerini almıştır.

- Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi Giderleri
- Mal ve Hizmet Alım Giderleri
- Cari Transferler
- Sermaye Giderleri
- Sermaye Transferleri
- Borç Verme
- Yedek Ödenekleri
- Faiz Giderleri

Analitik Bütçe Sistemi'nde transfer harcamaları; cari transferler, sermaye transferleri, faiz giderleri olarak değerlendirilebilir.

Tablo 7: Transfer Harcamalarının Türleri İtibariyle Dağılımı (2004-2018)

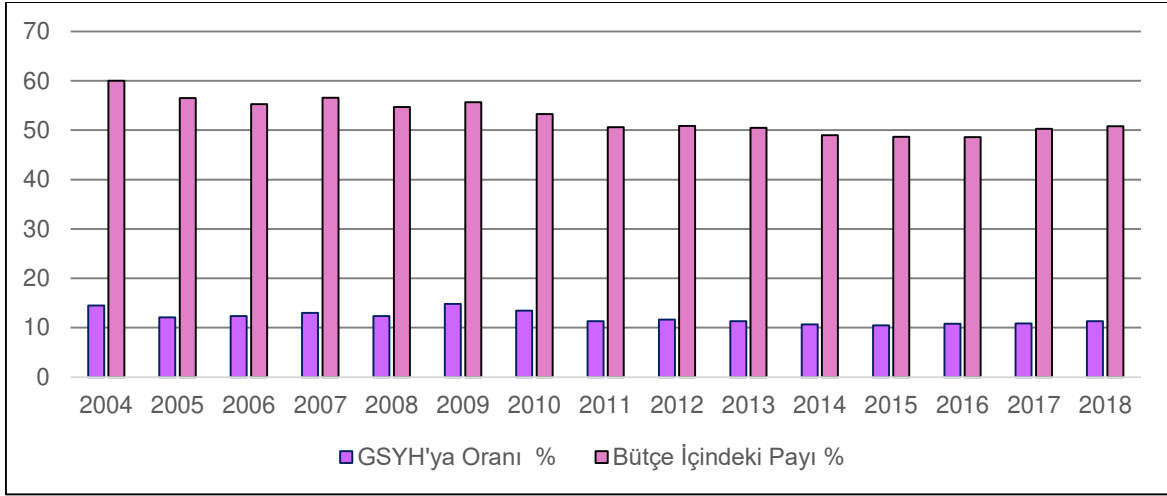
Yıllar	Faiz Giderleri			Cari Transferler			Sermaye Transferleri		
	Milyon TL	Bütçe Payı (%)	GSYH'ya Oranı (%)	Milyon TL	Bütçe Payı (%)	GSYH'ya Oranı (%)	Milyon TL	Bütçe Payı %	GSYH'ya Oranı (%)
2004	56.488	40,1	9,69	27.683	19,6	4,75	437	0,3	0,08
2005	45.680	31,3	6,71	35.223	24,1	5,18	1.546	1,1	0,23
2006	45.963	25,8	5,78	49.851	28,0	6,26	2.637	1,5	0,33
2007	48.753	23,9	5,49	63.292	31,0	7,13	3.542	1,7	0,40
2008	50.661	22,3	5,05	70.360	31,0	7,02	4.644	1,4	0,32
2009	53.201	19,8	5,29	91.976	34,3	9,14	5.698	1,6	0,43
2010	48.299	16,4	4,14	101.857	34,6	8,72	8.857	2,3	0,58
2011	42.232	13,4	3,01	110.499	35,1	7,87	5.671	2,1	0,48
2012	48.416	13,4	3,06	129.477	35,8	8,19	9.537	1,7	0,38
2013	49.986	12,2	2,74	148.743	36,4	8,16	9.135	1,9	0,42
2014	49.913	11,1	2,43	162.282	36,2	7,90	10.550	1,7	0,38
2015	53.004	10,5	2,25	182.671	36,1	7,77	11.333	2,1	0,44
2016	50.247	8,6	1,91	224.847	38,5	8,56	12.756	1,5	0,34
2017	56.712	8,4	1,81	270.924	39,9	8,65	13.291	2,0	0,43
2018	73.961	8,9	2,31	322.879	39,9	8,59	21.672	2,0	0,45

Kaynak: HMB, Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü, Bütçe Gelir Gider Gerçekleşmeleri (1924-2020) verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

Tablo 7’de 2004-2018 yılları cari transferler, sermaye transferleri ve faiz giderlerine toplam transfer harcamaları içerisinde ne kadar ödeme yapıldığı, aynı zamanda bu harcama kalemlerinin bütçe ve GSYH payları verilmiştir. Bu dönemde özellikle cari transferler ve faiz giderleri dikkat çekici olup bütçede önemli yer tutmuştur. Cari transferler ve faiz giderlerinin bütçe içindeki payı toplamı zaman zaman bütçenin yarısını oluşturduğu görülmektedir. Ancak bu dönemde genel olarak cari transferler artma eğiliminde iken faiz giderlerinde azalma gerçekleşmiştir. Sermaye transferlerinin ise dönem sonu ve dönem başı değerlendirdiğimizde bu iki değer arasında uçurumlar olmadığını, genel anlamda makul düzeydeki iniş çıkışlarıyla dengeli bir yapı sergilediğini görmekteyiz.

Öncelikle Grafik 6 ile birlikte 2004-2018 dönemi transfer harcamalarının bütçe ve GSYH paylarını daha sonra alt harcama kalemlerini ayrıntılı bir şekilde grafikler yardımıyla incelenecektir.

Grafik 7: Transfer Harcamalarının Aldığı Paylar (% , 2004-2018)



Kaynak: HMB, Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü, Bütçe Gelir Gider Gerçekleşmeleri (1924-2020) verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

Transfer harcamalarında bu dönemde genel olarak keskin artış ya da azalışlar yaşanmamıştır. Transfer harcamalarına ayrılan paylarda düşüş görülmemekle birlikte yine de ele alınan dönemde bütçenin yarısını oluşturmaktadır. 2004 yılında transfer harcamalarının bütçe payı %60 iken 2009 yılına kadar kademeli olarak azalmıştır. 2005'te 3,5 puanlık düşüşün ardından %56,5, 2006'da %55,3, 2007'de %56,6 ve 2008'de ise %54,7'e kadar düşmüştür. 2009 yılına gelindiğinde transfer harcamaları bütçe payı %55,7'ye yükselmiştir. Ancak bu yükselişin ardından transfer harcamaları tekrar bu seviyeye çıkamamıştır. 2016 yılında dönemin en düşük değeri %48,6 olarak gerçekleşmiştir. Bu düşüşün ardından 1-2 puan da olsa artış yaşanmış ve 2018 yılında transfer harcamaları bütçe payı % 50,8 seviyesine çıkmıştır.

Transfer harcamaları GSYH'ya oranı ise benzer şekilde gerçekleştiği görülmektedir. 2004 yılında GSYH'ya oranı %14,52 iken 2008 yılında %12,39 seviyesine gerilemiştir. 2009'da transfer harcamalarının GSYH'ya oranı %14,86'ya çıkmış olsa da tekrardan bir azalma trendine girmiş ve sonuç olarak 2018 yılına gelindiğinde %11,35 gibi bir değere kadar gerilemiştir.

2.2.3.1. Faiz Giderleri

Bütçe harcamalarının en önemli kalemlerinden biri faiz giderleridir. Ülke ekonomisinde hangi dönemde olursa olsun, yük teşkil eden bir gider türüdür. Ekonomide faiz giderlerinin varlığı istenen bir durum olmasa da yıllar boyu borçlanma ihtiyacının yüksek olması sebebiyle yüksek faizden borçlanmaya ve nihayetinde borçlanma maliyetinin yükselmesine sebep olmuştur.

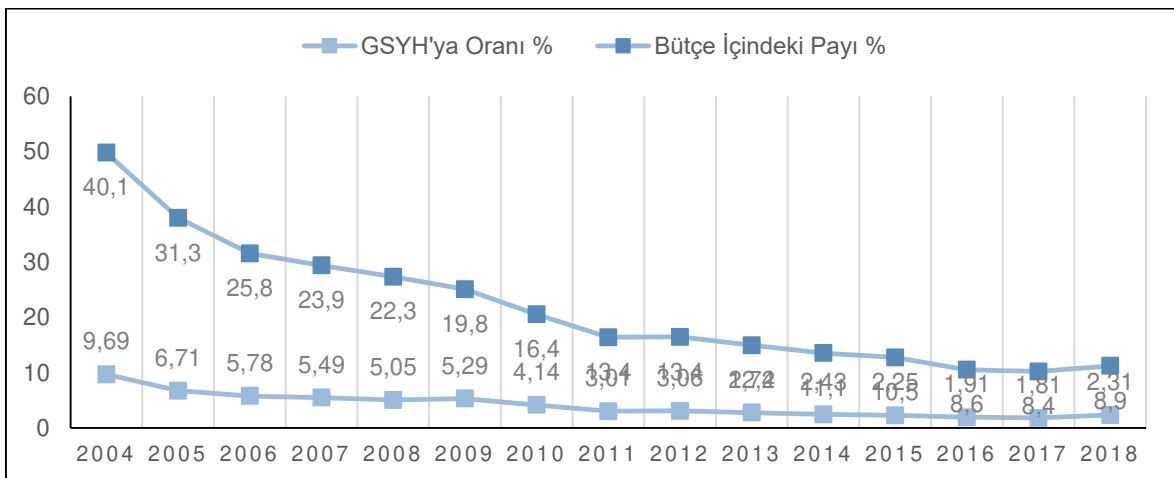
Türkiye’de 1990’lı yıllarda dönemin ekonomik ve siyasal gelişmelere bağlı olarak kamu ekonomisi ciddi sıkıntı içindeydi. Söz konusu dönemde faiz ödemeleri, kamu harcamalarının büyük çoğunluğunu oluşturuyordu. 2000’li yılların başında art arda 2000 ve 2001 krizinin yaşanması neticesinde oluşan ekonomik yığıntıdan kurtulmak için kamu kesimi borçlanma ihtiyacı artmıştır. Bununla birlikte uygulamaya konulan politikalar neticesinde faiz ödemeleri önemli oranda azalmıştır. Özellikle 2001 krizi sonrası uygulanan istikrar politikaları ile birlikte ekonomide iyileşmeler faiz ödemelerini olumlu yönde etkilemiştir. Faiz oranlarının düşmesi, borçlanma maliyetini azalmasını, faiz giderlerinin artmamasını ve böylece faiz giderlerinin bütçedeki payının azalmasını sağlamıştır. Bütçe payındaki bu değişimler özellikle 2003 yılı sonrasında daha belirgin hal almış, bütçe payında artış olmadığı gibi azalmalar da meydana gelmiştir.

Grafik 8: Faiz Giderleri (Milyon TL, 2004-2018)



Kaynak: HMB, Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü, Bütçe Gelir Gider Gerçekleşmeleri (1924-2020) verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

Grafik 9: Faiz Giderleri (% , 2004-2018)



Kaynak: HMB, Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü, Bütçe Gelir Gider Gerçekleşmeleri (1924-2020) verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

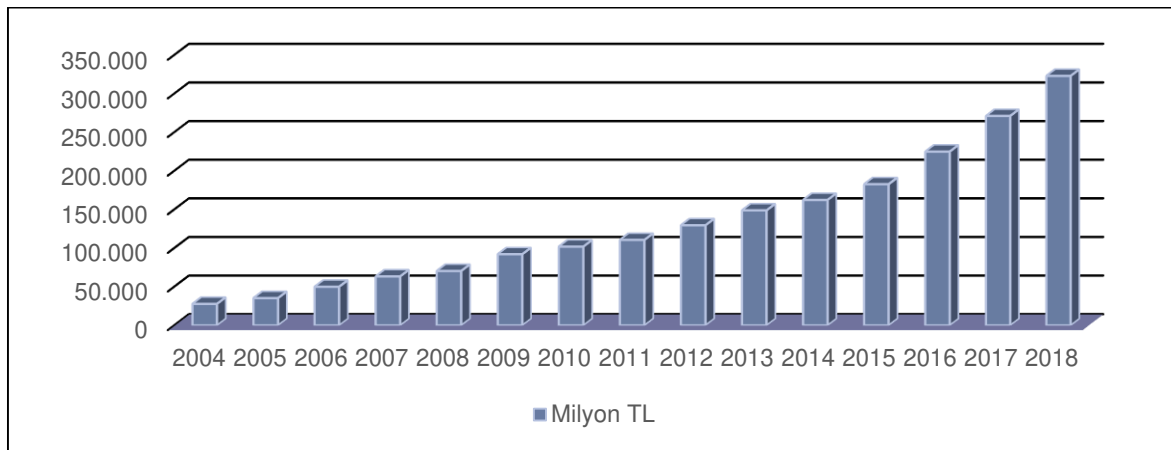
Grafik 9’da faiz giderlerinin bütçe içindeki payı ve GSYH’ya oranı gösterilmektedir. Faiz giderlerinin bütçe içindeki payı ve GSYH’ya oranının seyri arasında paralellik mevcuttur. 2004-2018 yılları arası azalış eğiliminde olan faiz giderleri, 2004 yılında bütçeden %40,1 gibi ciddi bir pay alırken 2018 yılına gelindiğinde bu oran %8,9’a kadar gerilemiştir. 2004 yılı itibariyle bir düşüş içinde olan faiz giderleri 2011’e kadar kademeli olarak azalarak %13,4’e kadar düşmüştür. 2012 yılında sabit kalan bu pay 2013 yılında tekrar düşmüş, 2016 yılında ise faiz giderleri payı tek haneli rakamlara düşerek %8,6 gibi bir pay almıştır. Faiz giderlerinin GSYH’ya oranı da dönem başında %9,69 değerinde iken dönem sonunda %2,31’e kadar gerilemiştir.

2.2.3.2. Cari Transferler

Gelişmekte olan ülkelerde kamu mali yönetimindeki yasal ve kurumsal alt yapı yetersizliği sebebiyle, kamu finansman dengesinin tam olarak kurulamamış olması, dünya iktisadi konjonktüründeki değişim ve gelişmelere ayak uydurmadaki zorluklar ve aynı zamanda öncelikli olarak vergi konusu başta olmak üzere kamu mali yönetimi alanında toplumsal bilincin yeterince oluşmaması gibi birçok nedenden kaynaklı olarak bütçedeki belirli kalemlerdeki artış sürekli olarak belirli seviyede kalmaktadır. Türkiye’de de bütçede cari transferlerin yüksekliği bu durum ile açıklanabilmektedir (Demircan, 2008).

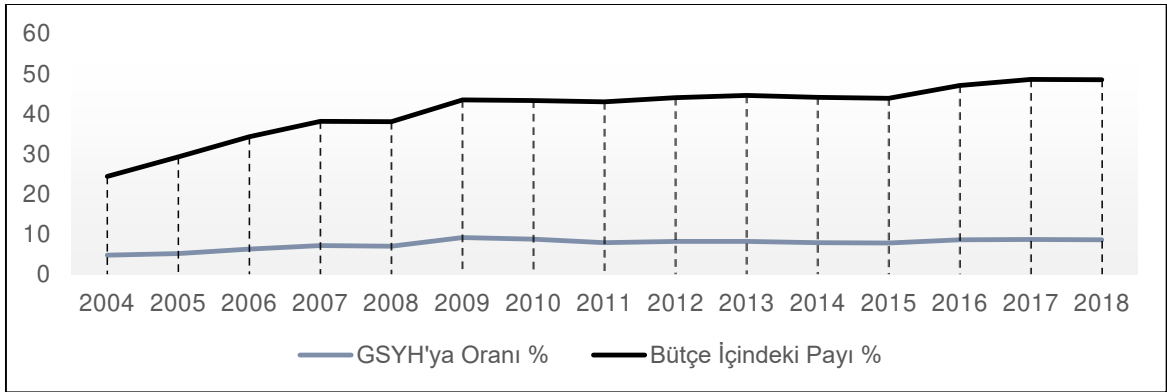
Cari transfer harcamalarının büyüklüğünü değerlendirmek için analitik bütçe sınıflandırmasının 2004 yılından itibaren grafik üzerindeki veriler dikkate alınarak bu harcamaların gelişimi incelenecektir.

Grafik 10: Cari Transfer Harcamaları (Milyon TL, 2004-2018)



Kaynak: HMB, Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü, Bütçe Gelir Gider Gerçekleşmeleri (1924-2020) verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

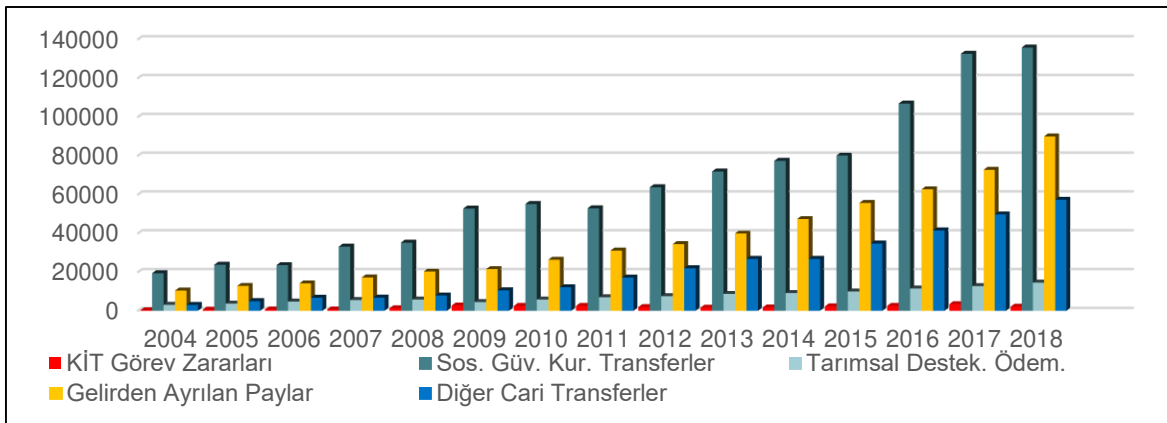
Grafik 11: Cari Transfer Harcamaları (% , 2004-2018)



Kaynak: HMB, Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü, Bütçe Gelir Gider Gerçekleşmeleri (1924-2020) verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

Grafik 11’de 2004-2018 yılları arası cari transfer harcamalarının GSYH’ya oranı ve bütçeden aldığı paylar gösterilmektedir. Ele alınan dönemde cari transfer harcamalarının iki parametre arasındaki ilişkisinde paralellik göstermektedir. 2004 yılında bu harcamaların bütçedeki payı %19,6 iken 2006 yılında %28 seviyesine ulaşmıştır. 2007 ve 2008 yıllarında ise %31’lik pay ile sabit kalmıştır. 2009-2015 arası dönemde yaklaşık % 35’lik bir pay oranına sahip olmuştur. Dönemin en yüksek değeri ise 2017 yılında %39.9 olarak gerçekleşmiştir. Görüldüğü üzere bu dönemde cari transfer harcamalarının bütçe içindeki payı yükselme eğilimine girmiştir. Ayrıca bu harcamaların bütçedeki dönem başı değerini dönem sonuna gelindiğinde yaklaşık iki katı fazlasına yükselmiştir. Cari transferlerin bütçe payının neredeyse bütçenin yarısını oluşturması, sosyal devlet anlayışına uygun politikalar izlendiğinin bir göstergesidir. Cari transfer harcamalarının GSYH’ya oranı dönem başında %4,75 iken, dönem sonuna gelindiğinde yaklaşık iki katı oranına yükselerek %8,59 olmuştur.

Grafik 12: Cari Transferlerin Alt Harcama Kalemleri (Milyon TL, 2004-2018)

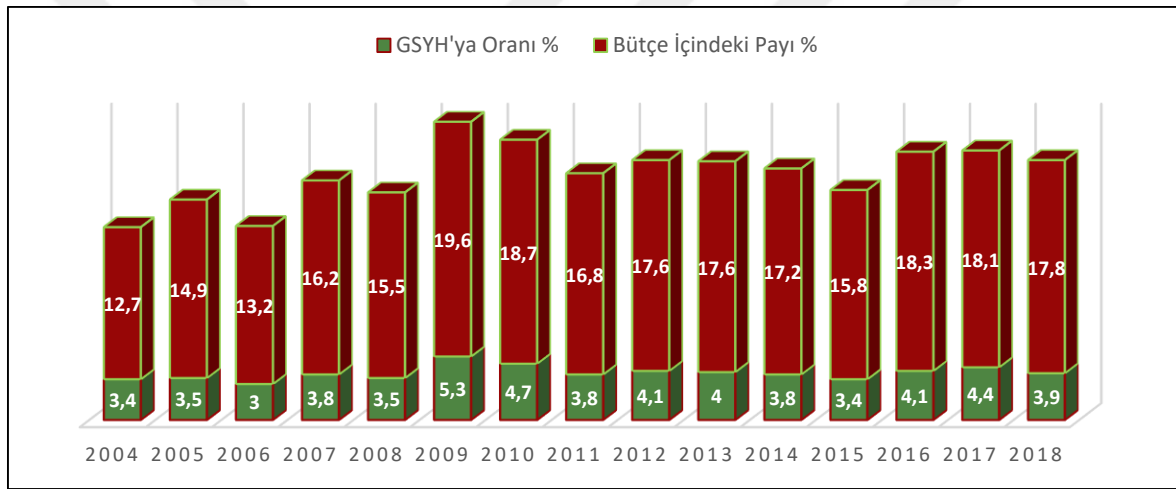


Kaynak: HMB, Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü, Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri 2000-2020 verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

Cari transfer harcamaları, KİT görev zararları, sosyal güvenlik kurumlarına transferler, tarımsal destekleme ödemeleri, gelirden ayrılan paylar, diğer cari transferler şeklinde alt harcama kalemlerinden oluşmaktadır.

Grafik 12’de cari transfer harcamalarının alt harcama kalemleri verilmiştir. Cari transfer harcamalarını oluşturan alt kalemlerde en dikkat çekici payı sosyal güvenlik kurumlarına transferler oluşturmaktadır. Bu harcamalara bütçeden ayrılan pay zaman içinde katlanarak artış göstermiştir. 2004-2018 döneminde sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler toplamında cari transferlerdeki artışın en önemli etkenlerindendir. Ayrıca tarımsal destekleme ödemeleri ve gelirden ayrılan paylar da cari transfer harcamalarının önemli alt kalemlerindendir.

Grafik 13: Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Transferler (% , 2004-2018)



Kaynak: HMB, Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü, Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri 2000-2020 verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

İlk olarak cari transferlerde en yüksek harcama yapılan kalem sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transfer harcamalarının GSYH ve bütçe payları Grafik 13’te verilmiştir. Bu harcamaların bütçedeki payı, 2004 yılında %12,7’dir. 2009 yılına kadar ki süreçte kısmi dalgalanmalarla bir artış eğiliminde olup, 2009 yılına gelindiğinde bu dönemin en yüksek pay oranına ulaştığı görülmektedir. Yaklaşık 7 puanlık bir artışla %19,6 seviyesine yükselmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerin bütçe payındaki yükselişinin ardından bir düşüş sürecine girilmiştir. 2015 yılına kadar kademeli bir şekilde bütçe payı giderek azalmış ve 2015 yılında %15,8’e gerilemiştir. 2016 yılında ise artarak %18,3 seviyesine yükselmiş, 2017 yılında ise bu oran korunarak %18,1 olarak gerçekleşmiştir. Son olarak dönem sonunda bu harcamalar bütçeden %17,8’lik payı almıştır.

Sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerin GSYH’ya oranına bakıldığında, benzer şekilde 2004 yılında GSYH’ya oranı %3,4 olarak gerçekleşirken küçük artış-azalışlarla birlikte 2009

yılına gelindiğinde bu harcama kaleminin GSYH payı %5,3 seviyesine çıkmış ve dönemin en yüksek payına ulaşılmıştır. Dönemin geri kalanında bu pay %3,4'lük bir payın ardından artış gerçekleşerek 2017 yılında %4,4 seviyesine ulaşmıştır.

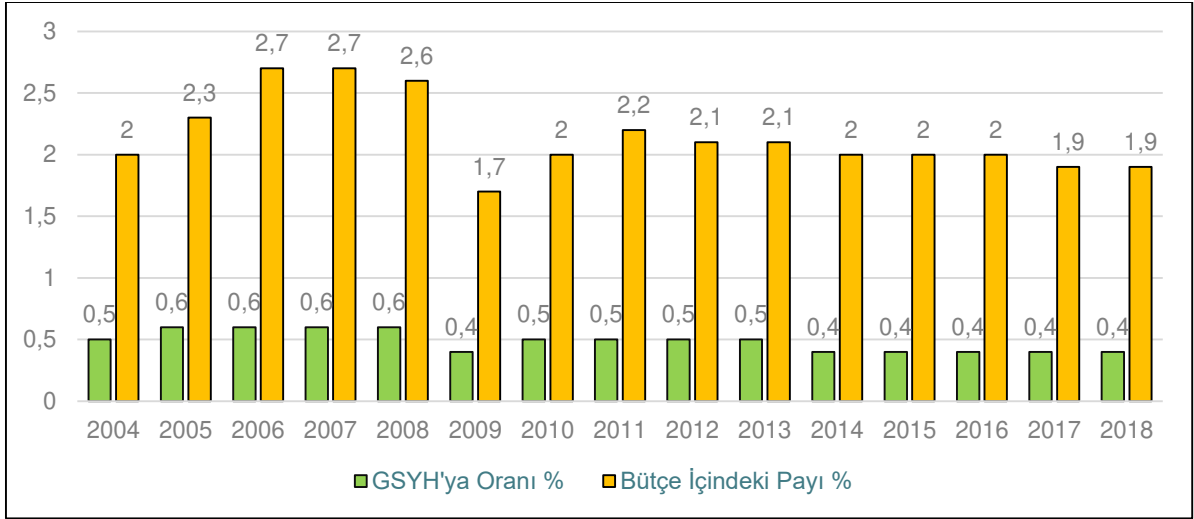
Türkiye'de 1990'lı yıllardan itibaren sosyal güvenlik harcamalarına bütçeden kaynak aktarılmaya başlanmıştır ve 2000'li yıllara gelindiğinde ise merkezi yönetim bütçe giderlerinin en hızlı büyüyen kalemi haline gelmiştir. Öyle ki “kara delik” olarak adlandırılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformları da sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıklarının kapatılması amacıyla gerçekleştirilmiştir (Cural, 2016: 698). Sosyal güvenlik sistemi, çalışanlara ekonomik güvence sağlamakla beraber ekonomi üzerinde dolaylı pek çok olumlu etkileri söz konusudur. Sosyal güvenlik sistemi, yoksulluğun azaltılması, gelirden devamlılığı ve istikrarı sağlayarak talebe katkıda bulunması ile birlikte yatırımları teşvik etmesi, istihdam ve büyümeye katkı sağlaması beklenmektedir. Aynı zamanda gelirin yeniden dağılımına yol açan sosyal güvenlik sistemi yarattığı fonlarla da tasarrufların artmasına katkı sağlayabilmektedir (Tekin, 1999: 92).

Sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transfer harcamalarının sürekli artması bu kurumların açıklarının bütçe açıkları üzerindeki etkisini de arttırmıştır. Aynı zamanda bütçede yıllardır baş gösteren faiz ödemelerinin özellikle 2001-2007 arasındaki dönemde bütçede yarattığı olumsuz etkinin azalması göz önüne alındığında, sosyal güvenlik açıklarında gerçekleşen bu hızlı artışın sebebi olarak sosyal güvenlik reformu ile birlikte son dönemlerde yaşanan sosyal güvenlik açıkları gösterilebilir (Kapıcı, 2004: 188).

Sosyal sigorta sistemi açıkları, kamu finansman açıklarının önemli bir nedeni olmakla birlikte borçlanma ile finanse edilmesi bütçeyi olumsuz etkilemektedir. Borçlanmanın etkisi de topluma, hatta gelecek nesillere yansımaktadır. Sosyal güvenlik sistemi, üst gelir gruplarından alt gelir gruplarına gelir transferi sağlayarak gelir dağılımında adaleti sağlamada etkili olabilmektedir. Ancak sosyal sigorta kurumlarının açıklarını borçlanma yoluyla finanse etmesi, üst gelir gruplarına gelir transferine sebep olmak olmaktadır. Özellikle yapısal sorunları nedeniyle bütçede sorun haline gelen SGK, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığı açıkları vergiler ya da hazine borçlanmasıyla finanse edildiğinden kamu kesimi borçlanma gereği yükselmektedir. Bu durum daha yüksek faizden borçlanmaya sebep olmaktadır. Faiz yüküne paralel olarak gelir dağılımında bozulmalara sebep olmaktadır. Dolayısıyla bütçede faiz yükünün artması, gelir dağılımında toplumun alt kesimine daha az yardım gitmesine neden olacaktır (Bedük ve Mete, 2006: 34).

Tarım transferinin temel hedefi tarımda kalkınma olmakla birlikte, tarımın kırsal bir faaliyet olması ve tarımla uğraşanların toplumun en yoksul kesimini oluşturması sebebiyle, hem kırsal kalkınma hem de yoksulluğu azaltıcı özellikler taşımaktadır (Bayaner vd, 2012: 95).

Grafik 14: Tarımsal Destekleme Ödemeleri (% , 2004-2018)



Kaynak: HMB, Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü, Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri 2000-2020 verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

Türkiye’de tarımsal destekleme politikaları olarak ilk başta taban fiyat belirleyerek destekleme alımı şeklinde uygulamalar yapılmıştır. Özellikle 2000’li yıllardan sonra bu politikaların alternatifleri arttırılmış, doğrudan gelir desteği, destekleme prim ödemesi (fark ödemesi) desteği, hayvancılığı geliştirme teşvikleri, girdi desteklemeleri, düşük faizli kredi desteği ve alternatif ürünlerin yetiştirilmesine yönelik politikalar uygulanmaya başlanmıştır (Erdal ve Erdal, 2008: 42).

Grafik 14’de tarımsal destekleme ödemelerinin GSYH’ya oranı ve bütçe içindeki payları gösterilmektedir. Tarımsal destekleme ödemeleri 2004-2018 yılları itibariyle ortalama GSYH payı % 4,6 olarak gerçekleşirken, bütçe payı ise ortalama % 3 olarak gerçekleşmiştir. Belirtilen yıllar itibariyle söz konusu destek ödemeleri belirli bir düzeyin üzerine çıkamamış ve yeterli düzeyde gerçekleşmemiştir. Tarımsal destekleme ödemelerinin belirtilen amaçlarda etkinliği sağlaması için merkezi yönetim bütçesinden daha fazla pay alması gerekmektedir.

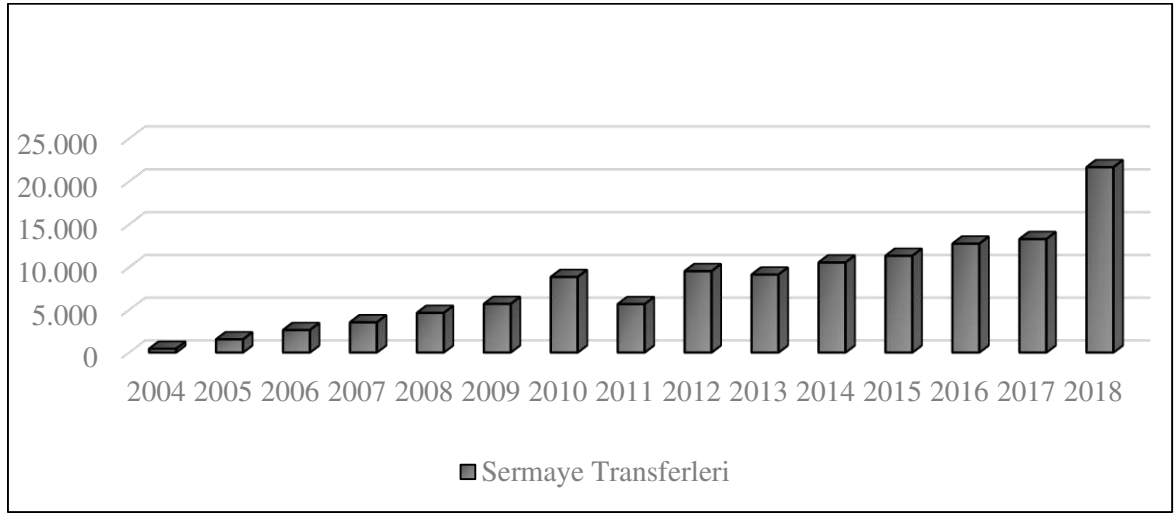
2.2.3.3. Sermaye Transferleri

Bütçe dışına sermaye birikimi hedefleyen ya da sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı için gerçekleştirilen karşılıksız ödemelerdir (Demirel, 2007: 96). Yurtçi sermaye transferleri, yurtiçindeki kurum ve kuruluşlara veya vatandaşlara sermaye birikimi amacıyla veya sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemelerdir. Örneğin konsolide bütçeden, bir sosyal güvenlik kurumuna hizmet binası yapması amacıyla karşılıksız olarak kaynak tahsis edildiğinde bu tutar konsolide bütçe için sermaye transferi niteliğindedir. Yurtdışı sermaye transferleri ise dış ülkelere, uluslararası kurum ve kuruluşlara veya yurtdışında bulunan eğitim kurumlarına sermaye birikimi için veya sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin alımı için yapılan

karşılıksız ödemelerden oluşur. Örneğin konsolide bütçeden, uluslararası bir kuruluşa hizmet binası yapması amacıyla ve karşılıksız olarak bir kaynak tahsis edildiğinde bu tutar yurtdışı sermaye transferi niteliğindedir (HMB, 2016).

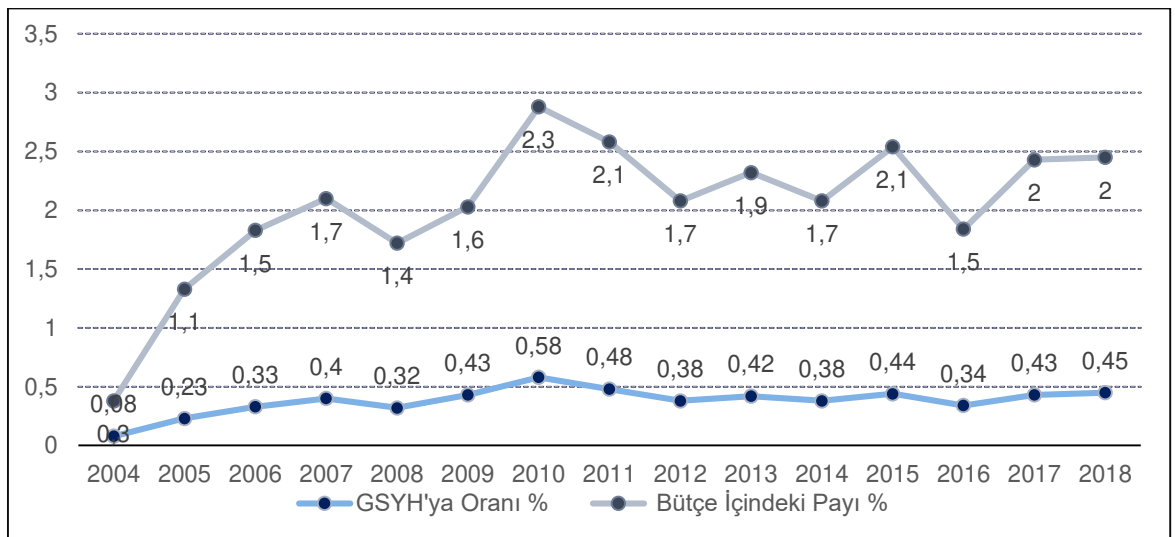
Sermaye transferleri bütçede önemli bir paya sahip olan harcama türü değildir. Sermaye transferlerinin bütçedeki genel görünümü grafikteki veriler yardımıyla incelenmiştir.

Grafik 15: Sermaye Transferleri (Milyon TL, 2004-2018)



Kaynak: HMB, Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü, Bütçe Gelir Gider Gerçekleşmeleri (1924-2020) verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

Grafik 16: Sermaye Transferleri (% , 2004-2018)



Kaynak: HMB, Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü, Bütçe Gelir Gider Gerçekleşmeleri (1924-2020) verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

Sermaye transferleri transfer harcamaları içerisinde en düşük pay alan harcama kalemidir. Bu dönemde bütçe payında dalgalanmalar yaşanmakla birlikte ele alınan dönem sonu dönem başı değerlerine bakıldığında dikkat çekici bir fark görülmemiştir. 2004 yılında sermaye transferlerinin bütçe içindeki payı %0,3 iken 2018 yılına gelindiğinde %2 gibi bir paya ulaşmıştır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE’DE TRANSFER HARCAMALARI REFAH GÖSTERGELERİ İLİŞKİSİ ve EKONOMETRİK ANALİZİ

3.1. Türkiye’de Transfer Harcamaları Refah Göstergeleri İlişkisi

Bu bölümde hükümetin uyguladığı transfer harcama politikasından ekonomik değişkenlerin ne yönde etkilendiği veriler üzerinden değerlendirilerek literatürdeki ekonometrik çalışmaların sonuçlarına yer verilecektir. Ayrıca transfer harcamaları ekonomik büyüme ilişkisi ekonometrik çalışma ile ortaya konulacaktır.

3.1.1. Transfer Harcamaları Gelir Dağılımı İlişkisi

Gelir dağılımı, ülke ekonomisinde temel alınan bir yılda üretilen mal ve hizmet karşılığı elde edilen gelirin üretim sürecine dahil olanlar arasında paylaştırılması olarak tanımlanmaktadır. Bu çerçevede gelir eşitsizliği de üretim sürecine dahil olanların elde edilen gelirden adil şekilde pay alamamaları durumu olarak ifade edilir (Erçakar ve Güvenoğlu, 2008: 39).

Gelir dağılımında adaletin sağlanması devletlerin ekonomi politikalarında önemli yer tutmaktadır. Gelir dağılımında adaletin herhangi bir müdahale olmadan gerçekleşmesi mümkün olmadığından devlet müdahalesi şarttır. Devletler, bazen gelir politikasıyla bazen harcama politikalarıyla gelir dağılımını iyileştirmeyi, böylece oluşabilecek sosyo-ekonomik sorunları en aza indirmeyi amaçlar. Bu kapsamda sosyal devlet anlayışının etkin olduğu ülkelerin ekonomi politikalarında sosyal transfer harcamaları geniş yer tutar.

Gelir dağılımı bağlamında, devletin harcamayı yaparken hangi gelir gruplarına ağırlık verdiği büyük öneme sahiptir. Eğer yapılan kamu harcamalarından, toplumda en düşük gelir grubundakiler daha fazla yarar sağlıyor ise harcamaların gelir dağılımını iyileştirici, göreceli olarak daha yüksek gelir grubundakiler daha fazla yarar sağlıyor ise harcamaların gelir dağılımını kötüleştirici etkisinden söz edilebilir (Chu vd., 2000: 15).

Transfer harcamalarının gelirin yeniden dağılımına etkisi ülkedeki vergi sistemi yapısı ile doğrudan ilişkilidir. Devlet elde edeceği vergileri, düşük ve orta kesimden değil de artan oranlı vergilerle yüksek gelirlilerden elde ederse, yapılan harcamalardan yararlananlar daha çok düşük ve

orta gelirli kişiler olur. Bu türdeki bir uygulama da harcamanın etkinliğini artırır, gelir dağılımını olumlu etkiler (Kalaycı, 2016: 40).

Transfer harcamaları, gelir dağılımı adaletini sağlamada devletin en etkin araçlarından biri olsa da transfer harcamalarının tümünün gelir dağılımını eşitleyici etkiye bulunduğunu söylemek mümkün değildir. Söz konusu harcamaları örnek vererek açıklayacak olursak; hazine bonosu ve devlet tahvillerinin faizleri genellikle gelir dağılımını olumsuz yönde etkilemektedir. Çünkü devlet tahvillerini alacak olan kişiler zaten geliri yüksek kişilerdir. Devlet tahvilleri senetlerinin faizleri vade sonunda anapara artı faiz şeklinde yüksek gelirli kişilere aktarılacağından gelir dağılımını bozucu etkisi ortaya çıkar.

Bir başka harcama türü olarak öğrenci yardımları, tarım destekleme yardımları gibi sosyal transferler gelir dağılımını iyileştiren harcamalardandır (Özcan, 2009: 135). Bu bakımdan en etkin transfer harcaması alt gelir grubuna doğrudan gelir artışını destekleyen sosyal transferlerdir. Bir diğer harcama türü olan iktisadi ve mali transfer harcamaları ise marjinal sosyal faydasının, marjinal özel faydasından üstün olan mal ve hizmet grubuna aktarım yapıldığında gelir dağılımında adaleti sağlamaya yardımcı olabilecekler (Ceylan, 2020: 73).

Türkiye’de 1980-2003 yılları arasında kamu harcamaları üzerine yapılan bir çalışmada kamu harcamalarının büyük çoğunluğunu transfer harcamaları oluşturmasına karşılık gelir dağılımı adaletine katkıda bulunması beklenirken, uygulamada bunun gerçekleşmediği gözlemlenmiştir (Ersezer ve Ulutürk, 2004: 165-166). Bu durumda transfer harcamaları sistemi, toplumdaki yoksullar ile yoksullaşma riski bulunan gruplar lehine gelir dağılımında adaleti sağlaya bir yapıdan ziyade, yoksulu daha da yoksullaştıran ve gelir dağılımını yüksek gelir grubunda bulunanların yararına yapılan bir sistem haline gelmiştir (Palamut ve Yüce, 2001: 19). Buna sebep olarak artan transfer harcamalarının bileşenine baktığımızda büyük çoğunluğunu faiz harcamalarının oluşturması gösterilebilir. 2000’li yılların başından itibaren sıkı maliye politikasının uygulanmaya başlanmasıyla faiz harcamalarında düşüş, sosyal harcamalarda artış sağlanması ile birlikte gelir dağılımını iyileştirmede önemli yol katledilmiştir (Aydın, Sadık vd., 2017: 480).

Literatürde Gini Katsayısı ülkelerin gelir dağılımının ölçülmesini sağlayan bir yöntemdir. Bu yöntem ülkelerin nüfus ve gelir arasındaki ilişkisine bakılarak gelir dağılımının adaletli olup olmadığı ölçülür. Bu katsayı 0 ile 1 arasında değerler alır. Bu değerler 0’a yaklaştıkça gelir dağılımında adaletin sağlandığından, 1’e yaklaştıkça toplumda gelir adaletsizliğinden söz edilir. P80/P20 ise toplumun en zengin %20’sinin gelirinin, toplumun en yoksul %20’sinin gelirine oranıdır ve bu oran küçüldükçe gelir dağılımında adalet artar.

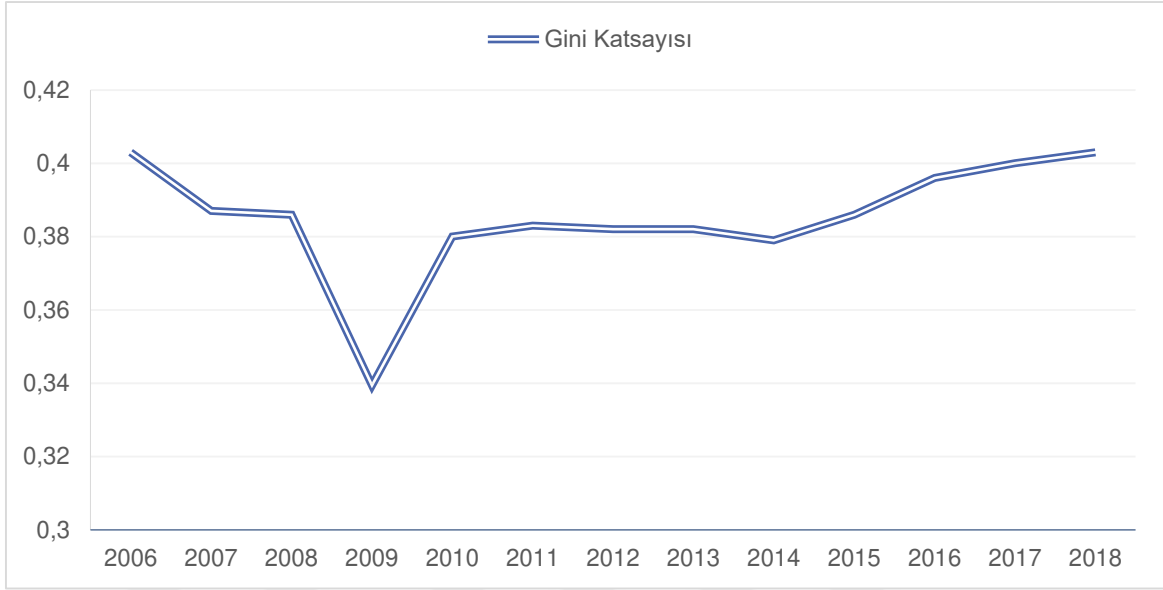
Tablo 8: Transfer Harcamaları ve Gelir Dağılımı İlişkisi

Yıllar	Gini Katsayısı	P80/P20	Faiz Hariç Transfer Harcamaları/ GSYH	Faiz Giderleri/ GSYH
2006	0,403	8,1	6,59	5,78
2007	0,387	7,1	7,53	5,49
2008	0,386	7,1	7,34	5,05
2009	0,3394	7,4	9,57	5,29
2010	0,380	6,9	9,3	4,14
2011	0,383	7,0	8,35	3,01
2012	0,382	6,9	8,57	3,06
2013	0,382	6,8	8,58	2,74
2014	0,379	6,9	8,28	2,43
2015	0,386	7,2	8,21	2,25
2016	0,396	7,4	8,9	1,91
2017	0,400	7,4	9,08	1,81
2018	0,403	7,6	9,04	1,97

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), HMB.

Tablo 8’de Gini katsayısı, P80/P20 oranı, faiz hariç transfer harcamaları ve faiz giderleri birlikte gösterilmiştir. Tabloda faiz hariç transfer harcamaları ve faiz giderleri incelendiğinde 2009 yılında transfer harcamalarında gerçekleşen sıçrama 2010 yılından itibaren faiz giderlerinin düşmesi ile transfer harcamalarında artış süregelmıştır. Bu durumun Gini katsayısı üzerindeki etkisi benzer şekilde gerçekleşerek Gini katsayısında düşüşler gözlemlenmektedir. Ancak transfer harcamalarının artmasıyla Gini katsayısında yeteri kadar düşüş gerçekleşmemesi sosyal transferlerin yeteri kadar olmamasından kaynaklandığını söylemek mümkündür. P80/P20 verilerine bakıldığında Gini katsayısındaki iyileşmelerle paralellik söz konusudur. Bu oran 2006 yılında 8,1 iken gelir dağılımında yaşanan olumlu gelişmelerle 2018 yılına gelindiğinde 7,6’ya kadar düşmüştür. Ancak halen toplumdaki en yüksek kesimle en yoksul kesim arasında 7 kat fark oluşu sosyal devlet anlayışı benimseyen ülkelerle karşılaştırıldığında gelir dağılımında adaleti sağlamada istenen ölçüde başarılı olunamadığının bir göstergesidir.

Grafik 17: Türkiye’de Gini Katsayısı (2006-2018)



Kaynak: Tablo 8 verilerinden yararlanarak hazırlanmıştır.

Grafik üzerinde 2006-2018 yılları arasındaki Gini katsayıları gösterilmektedir. 2006 yılında sosyal harcamalarda gerçekleşen düşüş Gini katsayısının artmasına sebep olarak gelir dağılımını olumsuz etkilediğini söylemek mümkündür. 2007 yılına gelindiğinde Gini katsayısının, harcamaların artmasına bağlı olarak düşüş eğiliminde olduğunu görmekteyiz. 2008-2009 yılında Amerika’da başlayıp küresel kriz haline gelen Mortgage krizinin etkisi ile artan işsizlik oranları ve milli gelirin düşmesi gibi birçok ekonomik göstergede bozulmaların meydana gelmesiyle Gini katsayısında artış olduğu görülmektedir. Sonrasında ekonominin kriz etkilerini sardığı dönemde Gini katsayısı aynı oranlarda kalmıştır. 2014 yılına gelindiğinde tekrardan bir kırılma yaşayarak artış eğiliminde olduğu görülmektedir.

2006-2018 dönemi verilerine göre transfer harcamalarının GSYH’ya oranı artarken arttığı ancak faiz ödemelerinin GSYH’ya oranının azaldığı görülmektedir. Bu durumun gelir dağılımına etkisi Gini katsayısı üzerinden değerlendirildiğinde; faiz giderleri azaldığında gelir dağılımında iyileşmeler ve böylece Gini katsayısında düşüşler gözlemlenmektedir. Faiz giderlerinin azalmasının gelir dağılımında adaleti sağlamada olumlu etki yarattığını söylemek mümkündür. Bu durumda transfer harcamalarının, gelir dağılımında adaleti sağlamada olumlu katkısının ancak faiz giderlerini azaltıp sosyal harcamaları arttırıldığında etkin olacağı söylenebilir. Ancak transfer harcamaları gelir dağılımında adaleti sağlamada tek başına yeterli olmamakla birlikte diğer ekonomik araçlarla desteklendiği takdirde daha olumlu sonuçlar alınabilir.

3.1.2. Transfer Harcamaları Ekonomik Büyüme ve Kalkınma İlişkisi

Ekonomik büyüme, bir ekonomide üretilen toplam mal ve hizmet miktarının dönemler itibariyle artış göstermesidir (Ünsal, 2013: 14). Ekonomik büyüme gerek gelişmiş ülkeler gerekse gelişmekte olan ülkeler için oldukça önemlidir. Ekonomik büyüme ile yakından ilişkili bir kavram olan ekonomik kalkınma ise ekonomik büyümeyi de içine kapsamakla birlikte ülkelerin ekonomik faaliyetlerine ek olarak sosyal ve kültürel anlamda gelişmesini ifade eder. Gelişmiş ülkeler ekonomik kalkınma anlamında gelişmekte olan ülkelere göre daha iyi durumdadır. Bir ülke ne kadar kalkınmışsa o ülkenin gelişmişlik anlamında daha ileride olduğunu söyleyebiliriz. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin ekonomik büyümenin yanında ekonomik kalkınma hedefleri de bulunmaktadır. Ekonomik kalkınma, toplumdaki gelir dağılımı adaletini sağlayarak, işsizliği azaltarak, karaborsa veya yolsuzluk gibi faaliyetlere engel olarak mümkün olmaktadır.

Transfer harcamalarının ekonomik büyüme ve kalkınma üzerindeki etkileri farklılık göstermektedir. Transfer harcamalarının öncelikli amacı genellikle ekonomik büyüme olmasa da büyüme üzerindeki etkileri literatürde araştırma konusu olmuştur (Akbulut, 2013: 68). Türkiye’de transfer harcamalarının ekonomik büyüme ve kalkınma üzerindeki etkilerini borç faizi ve diğer transferler şeklinde ayırma tabi tutarak incelemek daha doğru olur. Şöyle ki gelişmekte olan ülkelerin başlıca sorunu olan borçlanmayla beraberinde gelen faiz ödemeleri Türkiye ekonomisi için de geçerlidir. Transfer harcamaları yapısı 1980’li yıllardan itibaren serbest piyasa ekonomisine geçiş ve beraberinde gelen birçok nedenden ötürü faiz harcamalarında ortaya çıkan ciddi artış nedeniyle değişime uğramıştır.

Türkiye’de transfer harcamaları 1990’lı yıllara kadar daha çok iktisadi amaçlı transfer harcamaları kapsamında borç ödemelerinden oluşmuştur. Böyle bir ortamda faiz ödemelerinin ülke ekonomisinde olumsuz sonuçlar yaratması kaçınılmazdır. Kaynakların yetersiz olduğu, borçlanma yoluyla ülke ekonomisinin yürütülmeye çalışıldığı, borç kapanmadan başka borçlanmanın yapıldığı ülkelerde faiz yükünden kurtulmak mümkün olmamakta aksine bu yük giderek ağırlaşmaktadır. Bu durumda transfer harcamalarının içinde borç faiz ödemelerinin ağırlığı fazla olduğu durumlarda ülkede ekonomik büyüme ve kalkınmanın çokta kolay olmayacağı söylenebilir.

İktisadi ve sosyal amaçlı yapılan transfer harcamaları toplumdaki hane halkına yapılan burs ödemeleri, dul ve yetim aylıkları, işsizlik ödemeleri veya çeşitli sübvansiyonlarla toplam üretim ve tüketim artırılması amaçlanır. Bu harcamaların bir diğer amacı da toplumdaki gelir dağılımı adaletini sağlamak olduğundan yoksul kesimin gelirini artırmak hedeflenir. Böylelikle toplumdaki geliri artıran bireylerin tüketime yönelmesi sonucu ekonomide canlanma gerçekleşmesi beklenir. Ancak yapılan bu harcamaların ekonomi üzerinde ne derece etkin olduğu çeşitli araştırmalara konu olmuştur.

Ülkeler transfer harcamalarını kullanarak ekonomik kalkınmanın önünü açacak harcamalar yapmaktadır. Bu anlamda gelişmiş ülkelerde transfer harcamaları bileşeninde sosyal transferlerin payının fazla olduğu görülürken, gelişmekte olan ülkeler de sosyal transferleri artırmak amaçlansa da transfer harcamaları bileşenindeki payı yeterli olmamaktadır. Bu durumda gelişmekte olan ülkeler hedeflenen büyüme ve kalkınma oranlarına ulaşmada yetersiz kalmaktadır. Bir ülke sosyal transfer harcamalarına ne kadar fazla pay ayırırsa o ülkenin ekonomik kalkınmışlık anlamında daha ileri olduğunu söyleyebiliriz.

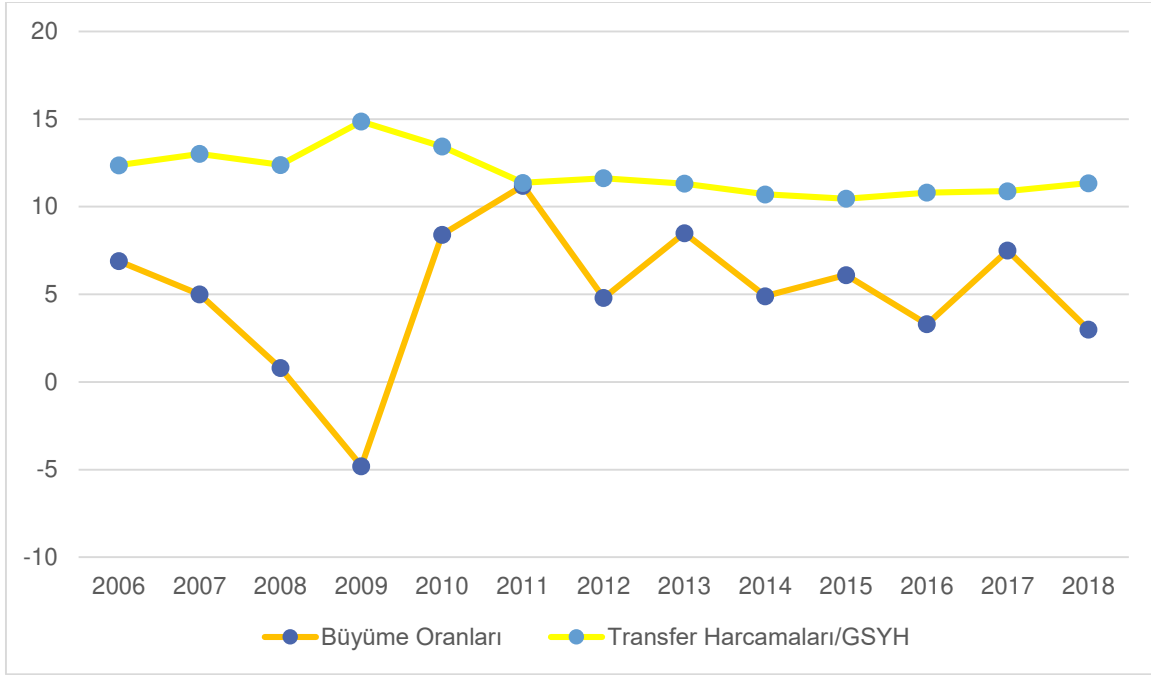
Tablo 9: Türkiye’de Transfer Harcamaları ve Büyüme Oranları İlişkisi (2006-2018)

Yıllar	Büyüme Oranları	Transfer Harcamaları/GSYH
2006	6,9	12,37
2007	5,0	13,02
2008	0,8	12,39
2009	-4,8	14,86
2010	8,4	13,44
2011	11,2	11,36
2012	4,8	11,63
2013	8,5	11,32
2014	4,9	10,71
2015	6,1	10,46
2016	3,3	10,81
2017	7,5	10,89
2018	3,0	11,35

Kaynak: TÜİK, HMB.

Transfer harcamaları büyüme ilişkisini, tablo verileri doğrultusunda net olarak aralarında ilişki olduğunu söylemek doğru olmayacaktır. Dönem içinde transfer harcamalarının ortalama %10 bandında kaldığı ve nispeten dengeli bir seyir izlediği görülmüştür. Büyüme oranları için aynı durumu söylemek mümkün değildir. 2001 krizinden sonra sürekli büyüyen Türkiye ekonomisi, 2005 yılından sonra büyüme oranlarındaki düşüşe rağmen pozitif düzeyde kalmıştır. Üst üste 7 yıl büyüyen ekonomi küresel krizin etkisiyle 2009 yılında %4,8 küçülmüştür (Akıncı, 2015: 39). Kriz sonrası transfer harcamalarında ise artış gerçekleşmiş, sonrasında küçük azalışlar yaşanarak 2018 yılında %11,2 olarak gerçekleşmiştir.

Grafik 18: Transfer Harcamaları ve Büyüme Oranları İlişkisi (2006-2018)

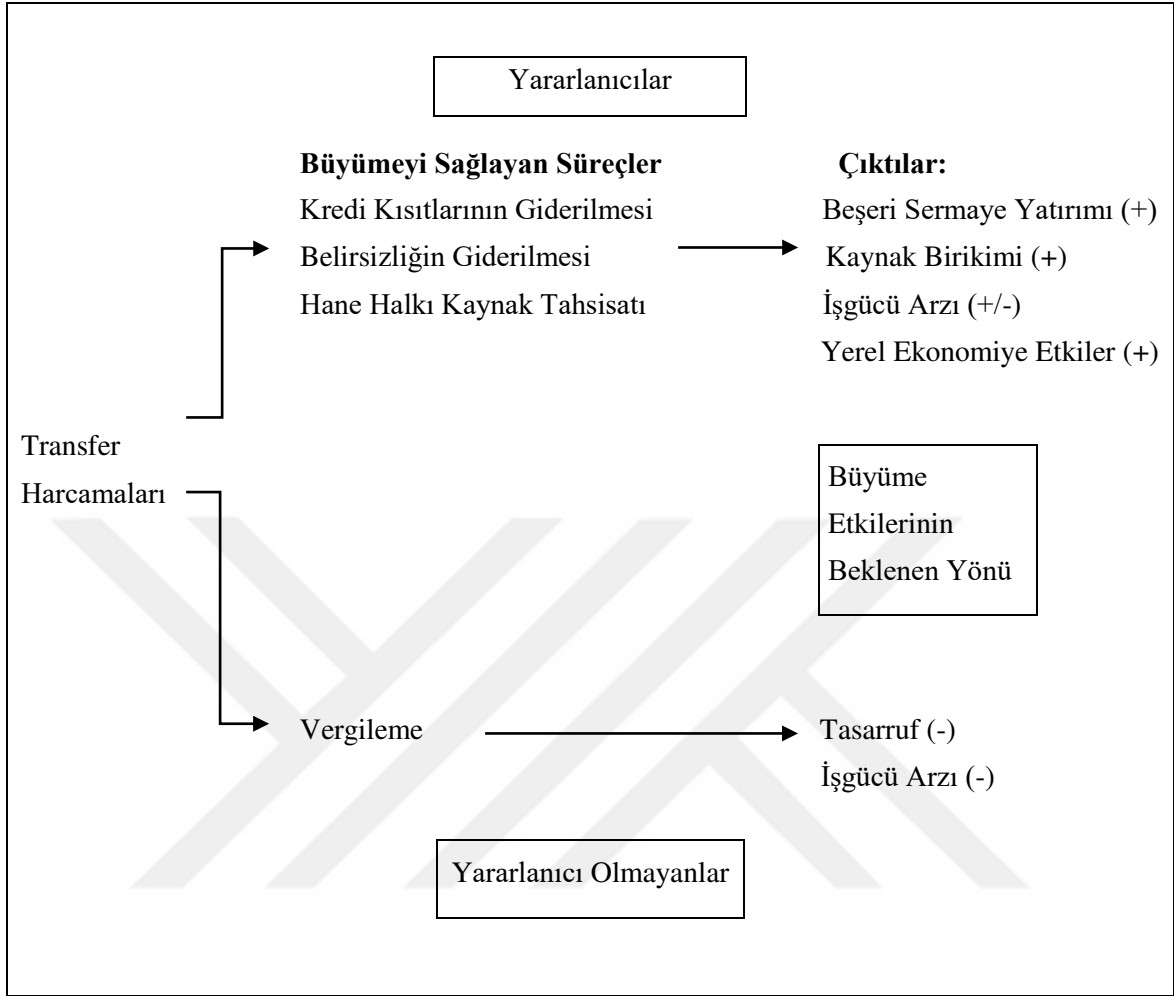


Kaynak: Tablo 8 verilerinden yararlanarak hazırlanmıştır.

Sosyal transferlerin büyüme etkisini daha iyi anlamak için hane halkının yoksul kesimine odaklanmak gereklidir. Sosyal transferler yoksullar için mevcut standartlarını artırmak için olanaklar yaratabilir ve onları büyüme döngüsü içerisine dahil edebilir. Sosyal transferler, kredi kısıtlamalarını kaldırarak, daha fazla kesinlik ve güvenlik sağlayarak ve hane halkına kaynak tahsisi ve dinamiklerini iyileştirerek büyümeyi kolaylaştırır. Yararlanıcı olmayanlar üzerindeki etkileri ise onları çalışma ve tasarruf etme teşvikleri üzerinde olumsuz etkilerken aynı zamanda talep yönlü çarpanlarla da olumlu etkiler (Barrientos ve Scott, 2008: 19).

Grafik 19’da transfer harcamalarının büyümeye olumlu etkileri ve olumsuz etkileri gösterilmiştir. Transfer harcamalarının birey davranışları üzerindeki mikro düzeydeki etkileri söz konusu harcamaların büyüme üzerindeki etkilerinde de belirleyicidir. Transfer harcamalarının büyüme üzerindeki olumlu etkileri; beşeri sermaye, kaynak birikimi, işgücü arzı ve yerel ekonomiye etkiler ile gerçekleşirken, olumsuz etkiler; tasarruf ve işgücü arzı olarak grafik üzerinde belirtilmiştir.

Grafik 19: Transfer Harcamalarının Büyüme Etkileri



Kaynak: Barrientos ve Scott, 2008: 20.

3.1.3. Transfer Harcamaları Bütçe Açıkları İlişkisi

Birçok ülkede oldukça sık rastlanan ve sorun haline gelen bütçe açığı, kamu harcamalarının kamu gelirlerini aşması sonucu bütçedeki denklilik durumunun bozulmasıdır. Bütçe açıkları tüm dönemlerde ülke ekonomilerini önemli ölçüde etkileyen kontrol altına alınması gereken ekonomik bir sorun olmuştur.

Klasik iktisat görüşünün hakim olduğu dönemde denk bütçe anlayışı ve aynı zamanda bütçe açıklarının ekonomik istikrarsızlığa yol açacağı savunuluyordu. Devlet, zorunlu durumlar olmadığı sürece ekonomiye müdahaleden kaçınmıştır. Ancak 1929 yılında ABD’de ortaya çıkan ve tüm dünya ekonomisini derinden etkileyen Büyük Buhran klasik iktisat görüşünün temelden sarsılmasına sebep olmuştur. Daha sonrasında alternatif bir görüş olarak Keynesyen yaklaşım öne sürülmüş, bu yaklaşım klasik iktisadın aksine ekonomide müdahalenin gerekliliğini savunmuştur. Devletin ekonomide etkinliğinin artması harcamalarda artışlara neden olmuştur. Artan bütçe harcamalarına karşılık aynı

oranda gelirle karşılanamadığından bütçe açıkları oluşmaya başlamıştır. Bütçe açıkları ülkemizde ise 1963 yılında planlı kalkınma dönemi ile birlikte sorun olmaya başlamıştır. Son dönemlerde ise ciddi finansman desteğine ihtiyaç duyularak bu sorunla başa çıkılmaya çalışılmaktadır.

Bütçe açıkları, farklı nedenlerden ötürü oluşsa da ülke gruplarında ortak nedenlere dayanmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler gelişimlerini tamamlayamadıklarından kamu harcamalarına daha fazla pay ayırmak zorunda kalırlar. Ancak harcamaların finansmanı için yeterli kaynağın olmaması sonucu bütçe açıkları meydana gelir. Ülkeler bütçe açıklarını çeşitli şekilde finanse ederler. Çoğunlukla en kolay finansman yöntemlerinden biri olan borçlanmayı tercih ederler. Gelişmekte olan ülkeler oluşan bütçe açıklarını finanse ederken borçlanma nedeniyle bir de faiz yükü ile karşı karşıya kalırlar. Bütçede faiz harcamalarının artması transfer harcamaları kalemini artırırken gelişmekte olan ülkeler borç-faiz sarmalına girmiş olurlar.

Ülkemizde borç faiz ödemeleri transfer harcamaları içerisindeki payı oldukça fazladır. Bütçe açıkları borçlanmanın yanı sıra emisyon yoluyla kapatılmaya çalışılmıştır. Emisyon yoluyla borçlanma enflasyonu, borçlanma ise faiz oranlarını artırarak faiz ödemelerini ciddi oranda artmasına sebep olmuştur (Taşkesti, 2006: 96). Bir dönem bütçede faiz ödemelerinin artması sonucu bütçenin bir transfer bütçesi haline gelmesi buna en güzel örnek olarak verilebilir.

Türkiye’de 1970’li yıllardan itibaren artış halinde olan kamu kesimi finansman açıkları, 1980 yılında uygulamaya konulan ekonomik istikrar kararları ve alınan tedbirlere rağmen 2000 yılına kadar devam etmiştir. 2000’li yıllara kadar yüksek oranda seyreden enflasyon ile birlikte, reel faiz haddinin büyüme oranının üzerinde seyretmesi iç borç stokunun, bütçe bakiyesi yeterince fazla vermediğinden giderek artmasına sebep olmuştur. Borçlanmada meydana gelen artış ve beraberinde borç faiz ödemeleri mali yapıya altından kalkılması zor yükler getirmiştir. Bu kapsamda borç faiz ödemelerinin bütçe ve GSYH içindeki payı genişlemiştir. Böylece faiz ödemeleri bütçenin sürekli açık vermesinde en büyük paya sahip harcama kalemlerinin başında gelmeye başlamıştır (Aytaç ve Sağlam, 2014: 132). 1980-2006 döneminde bütçe açığının büyümesine sebep olan faiz ödemeleri, bu faiz ödemelerinin geri ödenmesi durumu yeni borçlanmalara yol açarak adeta bir kısır döngü haline gelmiştir.

Türkiye’de bütçe açıklarına sebep olan bir başka neden KİT’lere yapılan transfer harcamalarıdır. KİT’lerin özelleştirme kapsamına girmesi bütçedeki mevcut yükünü hafifletmiş olsa da etkisi halen devam etmektedir. Sosyal güvenlik kuruluşlarının gelir gider dengesinin bozulması e böylece açık vermeye başlaması üzerine bütçeden kaynak aktarılmaya başlanmıştır. Bu durum sosyal transfer harcamalarının bütçedeki yükünün artmasına neden olmuştur. 1994 yılında başlayan bu süreç 1999 yılına gelindiğinde sosyal transferlerin oranı %3,5 gibi bir seviyeye ulaşmış ve gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformuyla bir dizi tedbirler alınmıştır. Alınan tedbirler neticesinde azalış gerçekleşse de sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler halen bütçe açıkları üzerinde

olumsuz etki yaratmaktadır. 1983 yılına kadar düşük paya sahip olan vergi iadeleri bu yıldan itibaren artış göstermiş, ihracatta gerçekleşen artışlar sübvansiyonlar ile artmıştır. Vergi iadeleri ve sübvansiyonlar transfer harcamalarının artmasında etkili olmuştur (Dedebek, 2007: 125-126).

Türkiye’de transfer harcamaları ve bütçe açıkları ilişkisini tablo ve grafik yardımıyla ayrıntılı bir şekilde inceleyelim.

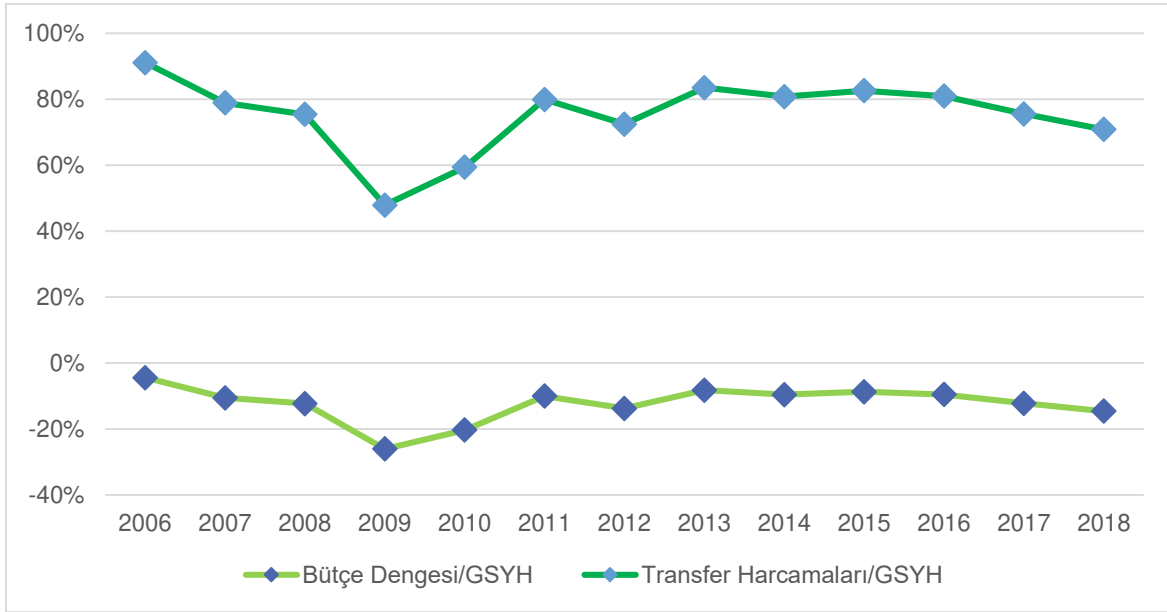
Tablo 10: Türkiye’de Bütçe Dengesi/GSYH ve Transfer Harcamaları/GSYH İlişkisi (2006-2018)

Yıllar	Bütçe Dengesi / GSYH	Transfer Harcamaları / GSYH
2006	-0,58	12,37
2007	-1,54	13,02
2008	-1,74	12,39
2009	-5,24	14,86
2010	-3,43	13,44
2011	-1,27	11,36
2012	-1,86	11,63
2013	-1,02	11,32
2014	-1,14	10,71
2015	-1,00	10,46
2016	-1,14	10,81
2017	-1,52	10,89
2018	-1,94	11,35

Kaynak: HMB

Tablo üzerinden de görüleceği üzere ilk olarak 2006-2018 döneminde bütçe hiç fazla vermemiştir. Dünya ekonomilerini etkisi altına alan 2008 Küresel Krizi Türkiye ekonomisini de olumsuz etkileyerek 2009 yılında bütçe dengesinde bir önceki yıla oranla ciddi bir bozulma yarattığı görülmektedir. Takip eden yıllarda azalarak bütçe açığı 2016’da %-1,14 arzulanan seviyesine gerilemiştir. 2017 yılına gelindiğinde bütçe dengesinde bozulma yaşanmış ve 2018 yılında bu durum artarak %-1,52 seviyesine yükselmiştir. Küresel krizin yarattığı olumsuz etkilerden en az hasarla çıkmak amacıyla transfer harcamalarında yaşanan artışı yine tablo üzerinde görmek mümkündür. 2008 yılında transfer harcamaları %12,39 iken artan harcamalara bağlı olarak 2009 yılında %14,86’ya yükselmiştir. Küresel krizin etkisinden toparlanmaya çalışan ülke ekonomisi izleyen yıllarda harcamalarda azalmanın gerçekleşmesi ile bütçe açığında da azalma gerçekleşmiştir. Ancak mevcut dönemde bütçe dengesi sağlanamamıştır.

Grafik 20: Türkiye’de Bütçe Dengesi/GSYH ve Transfer Harcamaları/GSYH (2006-2018)



Kaynak: Tablo 7 verilerinden yararlanarak hazırlanmıştır.

Grafik 20’de 2006-2018 dönemi transfer harcamaları/GSYH ve bütçe/GSYH verileri birlikte verilmiştir. Transfer harcamaları ve bütçe açıkları arasındaki ilişki grafik üzerinde gözlemlenmektedir. Ele alınan dönemde bütçe açığı arttığında transfer harcamalarının arttığı, transfer harcamaları arttığında ise benzer şekilde bütçe açığının da görülmektedir.

Literatürde transfer harcamaları ve bütçe açığı ilişkisini inceleyen çalışmalar ise şu şekildedir:

Özen (2002), Türkiye’de transfer harcamaları ve bütçe açıkları ilişkisini 1985-2000 dönemi verilerini Granger nedensellik analizini kullanarak test etmiştir. Transfer harcamaları ve bütçe açığı arasında çift yönlü nedensellik ilişkisi olduğu sonucuna varılmıştır. Faiz ödemeleri ve bütçe açığı arasında yapılan ikinci nedensellik testinde de çift yönlü nedensellik ilişkisi saptanmıştır. Bu durumda hem toplam transfer harcamalarının hem de faiz ödemelerinin bütçe açığı ile karşılıklı nedensellik ilişkisi bulunmaktadır.

Taşkesti (2006), Türkiye’de transfer harcamalarının iç borç ve dış borç faiz ödemeleri, TEFE ve bütçe açıkları üzerindeki etkilerini 1995-2005 dönem verilerini kullanarak Granger nedensellik testi ile analiz etmiştir. Bu çalışma bulgularına göre; bütçe açığı iç borç faiz ödemelerinin, toplam transfer harcamalarının, TEFE ve dış borç faiz ödemelerinin artmasına yol açtığı sonucuna varılmıştır. Ayrıca iç borç faiz ödemeleri toplam transfer harcamalarının artmasına, iç borç faiz ödemeleri ile bütçe açığı arasında ise çift yönlü nedensellik ilişkisi tespit edilmiştir.

3.1.4. Transfer Harcamaları Enflasyon İlişkisi

Enflasyon, ekonomide fiyatlar genel seviyesinin sürekli olarak artışını ifade eder. Talebin arzı aşması sonucu ortaya çıkan enflasyon talep enflasyonu, girdi fiyatlarının yükselmesi ile üretim maliyetlerinin artmasıyla ortaya çıkan enflasyon ise maliyet enflasyonu olarak ifade edilebilir. Talep enflasyonu kamu harcamalarının ve para arzının artması sonucu meydana gelmektedir (Ünsal, 2013: 87-88).

Enflasyona neden olan talep fazlalığının önüne geçilmesinde kamu harcamalarının ağırlığının azaltılması gerekir. Transfer harcamalarından enflasyonun talep artışı ve üretim eksikliğinden kaynaklanan nedenlerin ortadan kaldırılmasında yararlanılabileceği gibi, sosyal transferlerin yapılması halinde enflasyonun olumsuz etkilerinin giderilmesinde de yararlanılabilmektedir. Transfer harcaması enflasyon ilişkisinde; 1980 öncesi bütçelerde transfer harcamalarının büyüklüğü ve transfer harcamalarının bileşeninde bazı türlerin enflasyonu tetikleyici olması, enflasyonu önlemek için bu tür harcamaların kısılması gerekliliğini doğurmaktadır. Sosyal transferlerin toplumda talebi tetikleyen harcamalar olmasından ötürü fiyatlar genel seviyesini arttırıcı enflasyonu hızlandırıcı etkide bulunabilmektedir. Bu sebeple transfer harcamalarının enflasyon üzerindeki etkilerinde transfer harcamaları türlerinin etkilerinin gözden geçirilmesi gerekmektedir (Bedir, 2001: 26-27).

Enflasyonist dönemlerde sosyal transferlerin kısılması politika aracı olarak düşünülebilir. Bu harcamaların kısılması halinde, düşük gelirli kesimin marjinal tüketim eğilimi yüksek olduğundan talebi azaltıcı etki yapabilmekte ve enflasyonu düşürmede etkin olabilmektedir. Ancak sosyal devlet anlayışına ters düşen bu uygulama tercih edilmemektedir (Ulusoy, 2015: 199). Aslında düşük gelirli kesimin enflasyon ortamında oluşan fiyat artışlarından etkilenmemesi için bir bakıma yapılan yardımların arttırılması sosyal devlet anlayışı ile bağdaşmaktadır.

Enflasyonist dönemlerde mali yardımlar gözden geçirilerek enflasyona sebep olabilecek yardımların da kısılması gerekmektedir. Sosyal amaçlı mali yardımlar söz konusu dönemde mümkün olduğu kadar yapılmamalıdır. Firmalara yapılan mali yardımlar ise uzun dönemde arzı arttırıcı harcamalar olarak görülür. Bu harcamalar firmaların üretim kapasitesini genişletmek için etkin olarak kullanılıyorsa bunlarda yapılacak bir kısıtlama üretimin düşmesine sebep olur. Bu sebeple firmalara sağlanan yardımların istenen arz-talep eşitliğinin kurulmasında etkin olabileceği düşünüldüğünden bunların arttırılması gerekir (Erkuş, 2007: 37).

Ülkemizde iktisadi mali yardımların uygulanma bakımından etkin olmadığını görmekteyiz. Söz konusu teşviklerin iyi planlanmaması ve teşviklerin dağıtımında rasyonel olmaktan çok politik unsurların ön plana çıkması sebebiyle bu yardımlar etkinlikten uzak kalmaktadır. Türkiye’de üretim kapasiteleri, dünya konjonktürü, dış talep kapasitesi gibi faktörler dikkate alınmadan tekstil, turizm

ve uluslararası nakliyecilik gibi sektörlere verilen gereğinden fazla teşvikler üretim fazlasına yol açarak, bu sektörleri krizin eşiğine getirmiş ve birçok firmanın iflasına sebep olmuştur (Ulusoy, 2015: 200).

Enflasyonist dönemde kamu harcamalarının azaltılması gerekirken, sübvansiyonların artırılması ise enflasyonun düşürülmesinde etkili olabilmektedir. Sübvansiyonlar üretimi teşvik amaçlı yapılan yardımlar olduğundan toplam arzı artırmada etkili olmaktadır. Üretim maliyetini düşürücü sübvansiyonlar, etkili şekilde kullanılarak fiyat kontrolünün sağlanması durumunda enflasyonu kontrol altına almada yardımcı olabilmektedir. Ancak bu harcamaların planlamasının iyi yapılamaması bütçe açıklarına, bütçe açığı da enflasyonun artmasına sebep olacaktır. Bu sebeple sübvansiyon harcamalarının artırılması enflasyonist ortamda etkili olduğu kadar enflasyonu körükleyici de olabilmektedir.

Faiz ödemeleri ekonomide dengelerin bozulmasına sebep olan transfer harcamasıdır. Ancak enflasyonu düşürmek için faiz ödemelerinin kısılması devletlerin tercih etmekten sakındığı bir politika aracıdır. Devletler borçlanma kredibilitesi kaygısından dolayı faiz ödemelerinin kısılmasını tercih etmemektedir (Ulusoy, 2015: 201).

Enflasyonist dönemlerde faiz oranlarının yüksek ve girişimcilerin gelecek hakkındaki öngörülerini belirsizlik içinde olduğundan, yatırımların marjinal verimliliği doğru olarak belirlenememektedir. Devlet bu durumlarda, toplam arzın düşmesine neden olan bazı üretim sektörlerine mali yardımda bulunarak, gelecek hakkında belirsizliklerin değişmesine ve böylece yatırım yapmalarını teşvik etmektedir. Mali yardımlarda öncelik marjinal teşebbüslere ve üretim hacmi daralmış olan monopollere verilmelidir. Toplam arzda daralmaya sebep olmayan üretim sektörlerine yardımda bulunmak enflasyonla mücadelede etkili olmamaktadır. Aksine üreticilerin gelirlerini arttırarak efektif talep seviyesinin yükselmesine böylece enflasyonist baskının daha da artmasına sebep olmaktadır (Türk, 1985: 77).

Tablo 11’de transfer harcamaları ve enflasyon oranları birlikte verilmiştir. Ülkemizde enflasyon, yıllardan beri baş edilmesi gereken önemli ekonomik sorunların başında gelmektedir. 90’lı yıllarda yaşanan yüksek faizli borçlanma ve bütçe açıkları neticesinde öngörülemez enflasyon oranlarına sebebiyet vermiştir. Yıllardır çift haneli rakamlardan tek haneli rakamlara düşürülemeyen enflasyon oranları, ekonomik performansa ağır darbe vurmaktadır. 2001 yılında Güçlü Ekonomiye Geçiş programı ile enflasyonda kısmen de olsa başarı sağlanmıştır. Tablodan da görüleceği üzere zaman zaman enflasyon oranı %10 üzerine çıkmış olsa da genel itibarıyla % 8-9 bandındadır. Son yıllarda ise artış eğiliminde olan enflasyon oranı tekrardan çift haneli rakamlara çıkmıştır. Tarihsel olarak bakıldığında 90’lı yılların sonunda %70’lere dayanan enflasyon oranı, yukarıdaki tabloya bakıldığında olumlu bir görünüm çizse de fiyat istikrarının sağlandığını söylemek mümkün değildir. Küresel kriz sonrası ülke ekonomilerini etkisi altına alan küresel enflasyon görünümü

incelendiğinde, Türkiye ekonomisinin gelişmekte olan ülkeler dahil birçok ekonomiden daha yüksek enflasyon oranına sahiptir.

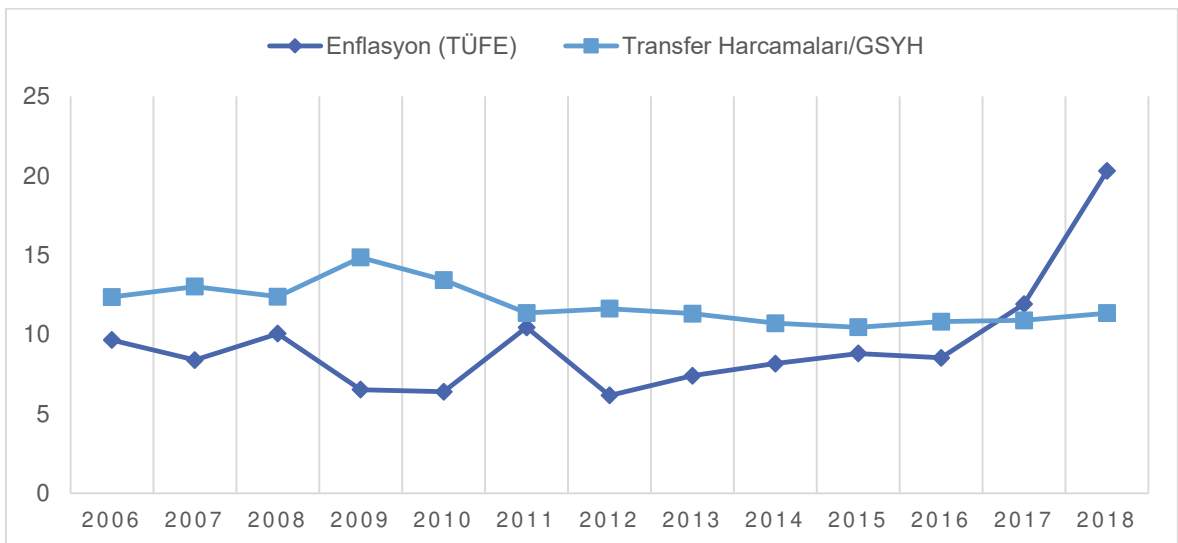
Tablo 11: Türkiye’de Transfer Harcamaları Enflasyon İlişkisi (2006-2018)

Yıllar	Enflasyon (TÜFE) %	Transfer Harcamaları/GSYH
2006	9,65	12,37
2007	8,39	13,02
2008	10,06	12,39
2009	6,53	14,86
2010	6,40	13,44
2011	10,45	11,36
2012	6,16	11,63
2013	7,40	11,32
2014	8,17	10,71
2015	8,81	10,46
2016	8,53	10,81
2017	11,92	10,89
2018	20,3	11,35

Kaynak: TÜİK, HMB.

Küresel kriz yılları dışında enflasyonun belirlenen hedefinin üstünde kalması ve son dönemlerde tekrardan çift haneli rakamlara yükselmesi Türkiye’nin enflasyonla mücadelede başarılı olamadığı gerçeğini göstermektedir.

Grafik 21: Türkiye’de Transfer Harcamaları Enflasyon İlişkisi (2006-2018)



Kaynak: TÜİK, HMB.

2006-2018 döneminde enflasyon transfer harcamaları ilişkisine bakıldığında paralellikten söz etsek de yapılan ampirik çalışmalarda tam olarak nedensellik ilişkisi bulunamamıştır. Transfer harcamaları enflasyon ilişkisine dair literatürdeki çalışmalar şu şekildedir:

Gökalp ve Avcı (2002), Türkiye’de 1980-2000 dönem verilerini kullanarak kamu harcamaları ile enflasyon ve transfer harcamaları ile büyüme arasındaki ilişkiyi, Granger nedensellik testini kullanarak analiz etmişlerdir. Çalışma sonucuna göre kamu harcamalarının enflasyon nedeni olduğunu fakat enflasyonun kamu harcamalarının bir nedeni olmadığı tespit edilmiştir. Transfer harcamaları büyüme ilişkisinde ise, transfer harcamalarından büyümeye doğru tek yönlü bir nedensellik ilişkisi tespit edilmiştir.

Ulusoy ve Yiğit (2016), Türkiye’de 1990-2015 dönem verileri ile zaman serisi analiz yöntemini kullanarak yapmış oldukları çalışmalarında, cari, yatırım ve transfer harcamalarının enflasyon üzerindeki etkisi test edilmiştir. Elde edilen sonuçlara göre, yapılan tek değişkenli analizlerde, cari, yatırım ve transfer harcamalarının enflasyon oranları üzerinde pozitif ve anlamlı olarak ilişkili olduğu sonucuna varılmıştır. Çok değişkenli analizde ise sadece cari harcamaların enflasyon ile pozitif ve anlamlı olarak ilişkili olduğu bulgusuna ulaşılmıştır.

Taşkesti (2006), Türkiye’de 1995-2005 dönem verilerini kullanarak transfer harcamalarının iç borç ve dış borç faiz ödemeleri, TEFE ve bütçe açıkları üzerindeki etkilerini Granger nedensellik analizi ile test etmiştir. Bu çalışma sonucunda iç borç faiz ödemeleri ile toplam transfer harcamaları arasında tek yönlü ilişki, iç borç faiz ödemeleri ile bütçe açığı arasında çift yönlü ilişki elde edilmiştir. Bütçe açığı ile TEFE arasında ise tek yönlü, bütçe açığı ve dış borç faiz ödemeleri arasında tek yönlü, TEFE ile dış borç faiz ödemesi arasında tek yönlü ve son olarak bütçe açığı ile toplam transfer harcamaları arasında tek yönlü ilişkinin varlığı sonucuna ulaşılmıştır.

3.1.5. Transfer Harcamaları İstihdam Oranları İlişkisi

Bir ekonomide tam istihdam seviyesine ulaşmak ve işsizlik oranlarını minimum seviyeye indirmek arzu edilen durumdur. Devletler düşük işsizlik oranı hedefleyerek ekonomik gelişmiş düzeyine ulaşmak isterler.

İşsizlik dönemlerinde kamu transfer harcamaları, sübvansiyonlar ve işsizlik sigortası ödemelerinde artış gerçekleşmesi durumunda aynı zamanda kamu kesiminin büyümesine neden olmaktadır. Bu sebeple kamu harcamalarını ekonomik istikrarı sağlamada politika aracı olarak kullanılması tartışılan konulardandır (Durdukaya ve Ceylan, 2016: 24).

Kamu harcamaları içerisinde transfer harcamaları yapısı itibarıyla işgücü piyasasında hem işgücü talebini hem de işgücü arzını etkilemektedir. İşgücü piyasasını işgücü talebi yönünden etkisi harcamadan yararlanan kesimin belirli bir sektördeki işgücü talebini tetiklemektedir. Örneğin yaşlılara ve emeklilere yapılan transfer ödemelerinde gerçekleşecek artışlar, harcamadan yararlananların belirli sektörlerle karşı mal ve hizmet talebinde artış yaşanması durumunda o sektördeki işgücü talebi de artış gösterecektir. İşsizlik sigortası ödemeleri çalışmanın fırsat maliyetini azaltarak çalışma isteğini azaltabilir, işgücü talebinde azalmalar görülebilmektedir. İşgücü piyasasını işgücü arzı yönünden ise, uygulanan işsizlik sigortaları bireyleri çalışma hayatına yönelimlerinde azalmalar meydana getirmesi durumunda işgücü arzında azalmalar yaşanabilir (Akbulut, 2013: 44-45).

Transfer harcamaları teoride işsizliğe karşı bir önlem olarak kullanılırken uygulamada ise işsizliğe neden olabilmektedir. Örneğin işsizlik yardımı uygulaması geçici bir süreliğine kişilerin mağduriyet yaşamamasına karşı oluşturulsa da iyi planlanmamış bir uygulama sonucu kişileri çalışmamaya sevk edebilmektedir. Özellikle gelişmiş ülkelerde işsizlik yardımı ödemelerinin yüksek miktarlarda olmasından dolayı bireyler çalışmamayı tercih edebilmektedirler.

Tablo 12: Türkiye’de 2006-2018 Yılları Arası Transfer Harcamaları ve İşsizlik Oranı İlişkisi

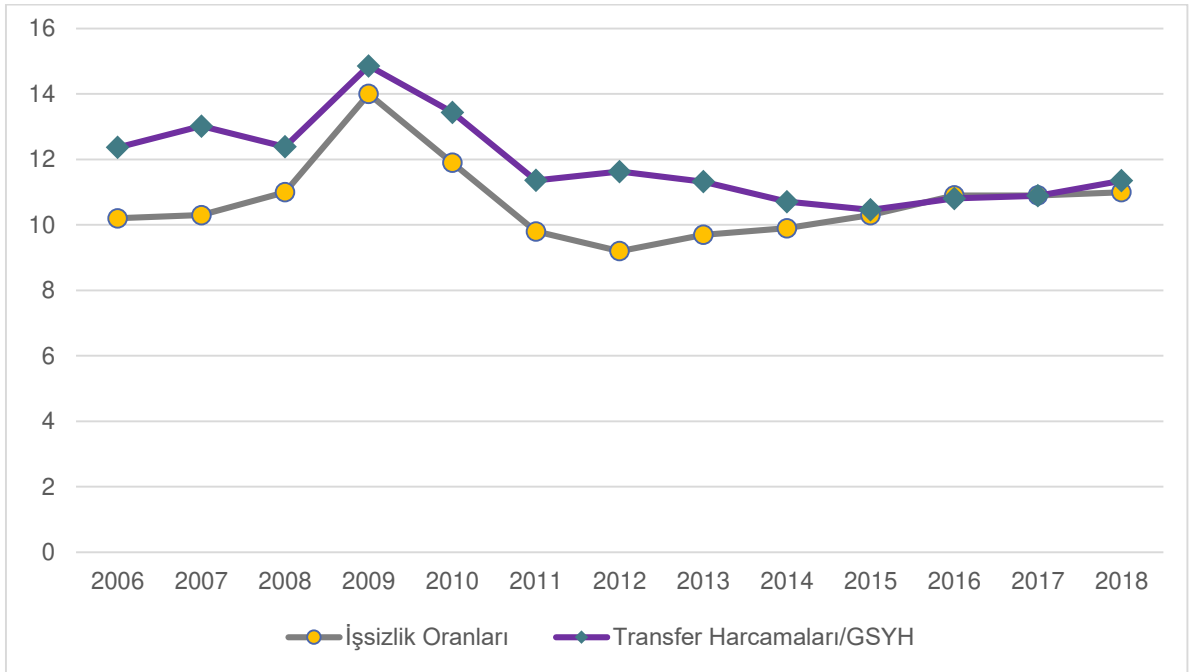
Yıllar	İşsizlik Oranları	Transfer Harcamaları/GSYH
2006	10,2	12,37
2007	10,3	13,02
2008	11,0	12,39
2009	14,0	14,86
2010	11,9	13,44
2011	9,8	11,36
2012	9,2	11,63
2013	9,7	11,32
2014	9,9	10,71
2015	10,3	10,46
2016	10,9	10,81
2017	10,9	10,89
2018	11	11,35

Kaynak: TÜİK, HMB.

Türkiye’de 2006-2018 yılları arası transfer harcamaları ve işsizlik oranları tablo ve grafikte birlikte verilmiştir. Tablo 12’de 2006 yılından 2010 yılına dek işsizlik oranları çift haneli rakamlara

ulaşmıştır. Özellikle 2009 yılında işsizlik oranının %14 gibi ciddi bir seviyeye yükselmiş, Küresel Kriz sonrası uygulanan politikalar neticesinde az da olsa düşüş yaşanmış olsa da tekrardan artış halinde olduğu görülmektedir. İncelenen yıllar itibariyle işsizlik oranı ortalama %10 bandında gerçekleşmiştir. Transfer harcamaları ise ilgili yıllarda ortalama %12 oranında gerçekleşmiştir. Yine Küresel Kriz sonrası transfer harcamalarında da artış yaşanmış, sonrasında ufak düşüşlerde 2018 yılında %11,35 seviyesine gerilemiştir. Transfer harcamaları işsizlik ilişkisinde temel etken sosyal transferlerdir. İşsizlik sigortası gibi nakdi yardımlar işsizlik oranları üzerinde etkili olabilmektedir. Transfer harcamaları ve işsizlik oranlarının ilişki içerisinde olduğu aşağıdaki grafik yardımıyla daha net olarak görülmektedir.

Grafik 22: Türkiye’de Transfer Harcamaları ve İşsizlik İlişkisi (2006-2018)



Kaynak: TÜİK, HMB.

Kamu harcamaları işsizlik ilişkisinde cari, yatırım ve transfer harcamalarının etkileri farklılık göstermektedir. Literatürdeki kamu harcamaları ve işsizlik ilişkisi analizlerine bakıldığında her harcama türünün farklı etkileri olduğu görülmektedir. Özellikle kamu yatırım harcamalarının üretim ve istihdam üzerinde olumlu bir etkiye sahip olduğu bilinmekle birlikte transfer harcamalarının ise işsizliği pozitif yönde etkilediği bilinmektedir (Ertekin, 2020: 152). Ancak literatürde transfer harcamalarının işsizlik üzerindeki etkisine dair çeşitli çalışmalar yapılmış olup bir karar birliğine varılamamıştır.

Literatürde kamu harcamaları ve ayrıca transfer harcamaları işsizlik ilişkisini inceleyen çalışmalar şu şekildedir:

Aysu ve Dökmen (2011), 17 OECD ülkesi için 1990-2007 dönem verilerini kapsayan Panel Veri Analizinde kamu kesiminin büyümesinin işsizlik ile ilişkili olduğunu tespit etmiştir.

Kanca ve Bayrak (2015), Türkiye’de 1980-2013 dönemi yıllık verileri kullanarak kamu harcama bileşenleri ile işsizlik oranı arasındaki ilişkiyi test etmişlerdir. Türkiye’de transfer harcamaları ile işsizlik oranı arasında çift yönlü nedensellik ilişkisini ortaya koyarak transfer ve yatırım harcamalarının işsizlik oranını azaltıcı yönde etkili oldukları ilişkisini ortaya koymuşlardır.

Güney ve Balkaya (2018), Türkiye’de 2006-2018 dönemini ele alan çalışmasında kamu harcamalarının işsizlik ve genç işsizlik oranları arttırmış olduğunu tespit etmişlerdir. Aynı zamanda toplumunda refah artışı sağlamak amacıyla yapılan transfer harcamalarının ise genç işsizlik oranları üzerinde olumsuz etkiye sebep olacağının göz önünde bulundurulması gerekliliğini vurgulamışlardır.

Wang ve Abrams (2011), 20 OECD ülkesi için 1970-1999 dönem verilerini kullanarak yapmış olduğu çalışmalarında kamu büyüklüğünün ekonomik büyümeyi olumsuz etkileyerek işsizliği arttırdığı sonucuna ulaşmıştır. Kamu harcamalarının farklı türlerinin büyüme ve işsizlik üzerindeki etkilerinin farklı olduğunu, transfer harcamaları ve sübvansiyonların kamu tüketimine göre daha fazla etkiye sahip olduğunu sonucuna ulaşmışlardır.

3.2. Transfer Harcamalarının Ekonomik Etkileri ve Etkinliği

Transfer harcamalarının fayda düzeyini maksimuma çıkarmak belli başlı kriterlere dikkat ederek mümkün olmaktadır. Transfer harcamaları planlanırken; mevcut yapısal bozukluklar, kurumsal faktörler ve dağıtım potansiyelinin göz önüne alınması gerekmektedir. Transfer harcamalarının etkinliğini arttırmak için (Scott, 2009: 61-68);

Transfer harcamaları, hane halkı gelirlerini artırarak yoksullar için krediye ulaşımını ve böylece yatırım imkanını kolaylaştırabilir. Ancak hane halkının tüm bunları gerçekleştirebilmesi için transfer harcamaları ödemelerinin düzenli ve güvenilir olması gerekmektedir.

Transfer harcamalarının süresi iki açıdan önem kazanmaktadır. İlk olarak hane halkına sağlanan sosyal transferlerin süresinin, tüketim ve yatırım kararlarını etkileyecek kadar uzun olması gerekmektedir. İkinci olarak ise hane halkının bu tür ödemelere karşı bağımlılık yaratacak kadar da uzun olmaması gerekmektedir. Bununla birlikte gelişmekte olan ülkeler için sosyal transferlerin bağımlılık yaptığına dair herhangi bir bulgu bulunamamıştır. Transfer harcamalarının miktarı ise hane halkı gelirin yoksulluk sınırını kapatacak düzeyde olması gerekmektedir.

Transfer harcamaları tamamlayıcı programlar ile birlikte sürdürülmelidir. Bu tür harcamaların artması, özellikle eğitim ve sağlık gibi hizmet sektörlerine karşı talep artışı oluşturabilmektedir. Bu noktada tamamlayıcı programlar ile söz konusu sektörler desteklenerek oluşacak talep artışı karşısında hizmet kalitesinde düşüşün önüne geçiş sağlanabilir. Transfer harcamaları yapılırken gerçek ihtiyaç sahiplerini belirlemek ve doğru alıcıyı seçmek oldukça önemlidir.

3.3. Türkiye’de Transfer Harcamaları Büyüme İlişkisi

3.3.1. Literatür Taraması

Kamu harcamaları ve ekonomik büyüme ilişkisini incelemeye yönelik birçok çalışma olmakla birlikte kamu harcaması alt bileşenlerinin büyüme katkısı ayrıca araştırılmaya değer niteliktedir. Cari ve yatırım harcamaları bir yana, transfer harcamaları grubuna hangi harcama çeşidinin dahil edildiği elde edilen sonuç açısından önem taşımaktadır. Bu sebeple transfer harcamalarının sınıflandırılmasının çeşitliliği ekonometrik çalışmaların yapılmasını zorlaştırmıştır. Literatürde yapılan çalışmalarda farklı sonuçlar elde edilmiştir. Bu sonuçlar değerlendirilen ülke veya ülke grubuna, kullanılan yöntem, ele alınan döneme ve bu dönemin kırılma noktalarına göre farklılık göstermektedir.

Literatürde transfer harcamaları ve iktisadi büyüme ilişkisi inceleyen çalışmalar ise şu şekildedir;

Cashin (1995), 23 gelişmiş ülke için 1971-1988 verilerini panel veri yöntemini kullanarak transfer harcamalarının ekonomik büyüme üzerine pozitif etkisi olduğu sonucuna varmıştır.

Terasawa ve Gates (1998), 1977-1996 dönem verilerini, korelasyon analizi kullanarak yapmış olduğu çalışmada 17 OECD ülkesi için, transfer harcamalarının GSYİH’deki büyüme oranını negatif yönde etkilediği sonucuna ulaşmıştır.

Thewissen (2012), 30 OECD ülkesi için 1970-2009 verileri ile panel veri yöntemini kullanarak yapmış olduğu çalışmada, transfer harcamalarının gelirin yeniden dağıtıcı etkisine dikkat çekerek ekonomik büyümeyi negatif yönde etkilediği sonucuna varmıştır.

Keane ve Prasad (2000), geçiş ekonomileri için 1988-1997 dönem verilerini kullanarak yapmış olduğu çalışmada korelasyon analiz yöntemi ile transfer harcamaları ve ekonomik büyümenin pozitif yönlü olduğu sonucuna varmıştır.

Sala-i Martin (1996), 1975-1985 dönem verilerini 75 gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için panel veri yöntemi kullanarak yapmış olduğu çalışmasında transfer harcamaları ve ekonomik büyüme arasında pozitif ilişki tespit etmiştir.

Başar vd. (2009), Türkiye’de kamu harcamaları ve ekonomik büyüme ilişkisini 1975-2005 dönem verileri ile ARDL sınır testi yaklaşımını kullanarak test etmiştir. Test sonucunda yatırım ve transfer harcamaları ile GSMH arasında uzun dönemli bir ilişkinin varlığına ulaşılamamıştır.

Gül ve Yavuz (2011), Türkiye’de 1963-2008 verilerini kullanarak kamu harcamaları ve ekonomik büyüme ilişkisini test etmişlerdir. Granger nedensellik testi ile yapılan bu çalışmada, toplam kamu harcamaları, cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamalarından ekonomik büyümeye doğru tek yönlü nedensellik ilişkisi olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

Aytaç ve Güran (2010), Türkiye’de 1987-2005 verilerini VAR analizi kullanarak Granger nedensellik testini uyguladıkları çalışmalarında, ekonomik büyüme ile yatırım ve transfer harcamaları arasında bir ilişki bulunmazken, ekonomik büyümeden toplam kamu harcamaları ve cari harcamalara doğru tek yönlü bir nedenselliğin olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

Akbulut(2013), Türkiye’nin de dahil edildiği gelişmekte olan 27 ülke için 1990-2011 verilerini kullanarak transfer harcamaları ve büyüme ilişkisini test etmiştir. Bu çalışma sonucunda, transfer harcamaları ve büyüme arasında pozitif yönlü bir ilişkinin var olduğu sonucuna varılmıştır.

Mızırak ve Üçler (2011), Türkiye’de 1970-2009 dönem verilerini kapsayan, Sınır testini kullanarak yapmış oldukları çalışmalarında transfer harcamaları ve ekonomik büyüme ilişkisini test etmişlerdir. Bu çalışma sonucunda ise transfer harcamalarının ekonomik büyümeyi negatif yönde etkilediği sonucuna varmışlardır.

Yılmaz ve Kaya (2005), Türkiye’de 1975-2003 verilerini kullanarak kamu harcama bileşenleri (cari harcamaların, yatırım harcamalarının ve transfer harcamalarının) ve ekonomik büyüme ilişkisini test etmişlerdir. Zaman serisi analizi kullanılarak yapılan bu çalışmada transfer harcamalarının büyümeye olumsuz etkide bulunduğu tespit edilmiştir.

Arısoy (2005), Türkiye’de 1950-2003 dönemine ait verilerle Engle-Granger ve Johansen eş bütünleşme testleri uygulamışlardır. Ekonomik büyümenin kamu harcamalarına (cari harcamalar, yatırım harcamaları, transfer harcamaları ve transfer dışı harcamalar) doğru tek taraflı bir nedensellik ilişkisi olduğu sonucuna varmıştır.

Kanca (2011), Türkiye’de 1980-2008 dönem verilerini, Engle-Granger eşbütünleşme ve Granger nedensellik testlerini kullanarak transfer harcamaları ve büyüme ilişkisini incelemişlerdir.

Bu çalışmada, kısa dönemde kamu harcamalarının (cari, yatırım ve transfer) GSYH'yı arttırdığı sonucuna ulaşılmıştır.

Kızılay (2020), Türkiye’de 1975-2018 dönemine ait verilerle transfer harcamaları büyüme ilişkisini incelemiş, transfer harcamalarının ekonomik büyümeyi arttırdığı sonucuna ulaşmıştır. Bu çalışmada Cointegration testi ile analiz yapılmıştır.

Tülümce ve Yayla (2017), Türkiye’de 1988-2016 verileriyle kamu harcamaları büyüme ilişkisini VAR ve Granger nedensellik analizi ile test etmişlerdir. Bu çalışma sonucunda, transfer harcamalarının %40’ı büyüme ile, büyümenin ise %12’si transfer harcamaları ile açıklandığı sonucuna varmışlardır.

Yüksel ve Songur (2011), Türkiye’de 1980-2010 dönemi verilerini toplam kamu harcamaları cari, yatırım, borç faiz ödemeleri ve transfer harcamaları ekonomik büyüme ilişkisini Engle-Granger eşbütünleşme testi ve Granger nedensellik testi ile analiz etmişlerdir. Elde edilen bulgularla, borç faiz ödemeleri hariç diğer tüm değişkenlerin ekonomik büyümeyle uzun dönemli ilişkisi olduğu sonucuna varmışlardır.

Tülümce ve Zeren (2017), Türkiye’de 1975-2014 dönem verileri için kamu harcamaları ve ekonomik büyüme ilişkisini Hacker-Hatemi J ve Asimetrik nedensellik testleri ile analiz etmişlerdir. Bu analiz sonucunda, toplam kamu harcamaları ile transfer harcamaları ve büyüme arasında çift yönlü nedensellik ilişkisi olduğu bulunmuştur.

Yavuz ve Ergen (2017), Türkiye’de 1975-2014 dönem verileri kullanılarak VAR analizi ile test edilen bu çalışmada, transfer harcamalarındaki %1’lik bir artışın ekonomik büyümeyi %1.28 oranında azalışa neden olduğunu saptamışlardır.

Altınöz ve Altuntaş (2021), Türkiye’de 1991-2016 dönemi transfer harcamaları (sosyal güvenlik harcamaları, iç ve dış borç faiz ödemeleri ve diğer transferler) ve ekonomik büyüme ilişkisini ARDL sınır testi ile analiz etmişlerdir. Yapılan bu çalışmada kısa ve uzun dönemde sosyal güvenlik harcamalarının ekonomik büyümeyi pozitif, iç ve dış borç faiz ödemelerinin ise kısa dönemde azalttığı sonucuna varılmıştır.

Tablo 13: Ampirik Literatür Özeti

Çalışma	Ülke	Dönem	Yöntem	Sonuçlar
Cashin (1995)	Gelişmiş ülkeler	1971-1988	Panel veri yöntemi	Transfer harcamalarının iktisadi büyüme üzerinde pozitif etkisi vardır.

Tablo 13: (Devamı)

Çalışma	Ülke	Dönem	Yöntem	Sonuçlar
Terasawa ve Gates (1998)	17 OECD ülkesi	1977-1996	Korelasyon analizi	Transfer harcamalarının iktisadi büyümeyi negatif yönde etkisi vardır.
Thewissen (2012)	OECD ülkeleri	1970-2009	Panel veri yöntemi	Transfer harcamaları iktisadi büyümeyi negatif yönde etkiler.
Keane ve Prasad (2000)	Geçiş ülkeleri	1988-1997	Korelasyon analizi	Transfer harcamaları ile iktisadi büyüme pozitif yönlüdür.
Başar vd. (2009)	Türkiye	1975-2005	ARDL sınır testi	Cari, yatırım ve transfer harcamaları ile ekonomik büyüme arasında uzun dönemli ilişki yoktur.
Gül ve Yavuz (2011)	Türkiye	1963-2008	Johansen eş bütünleşme analizi Granger nedensellik analizi	Transfer harcamalarından ekonomik büyümeye doğru tek yönlü nedensellik ilişkisi vardır.
Aytaç ve Güran (2010)	Türkiye	1987-2005	VAR analizi	Ekonomik büyümeyle transfer harcamaları arasında herhangi bir nedensellik ilişkisine rastlanmamıştır.
Akbulut (2013)	Gelişmekte olan ülkeler	1990-2011	Dinamik panel veri analizi	Transfer harcamaları ve büyüme arasında pozitif yönlü ilişki vardır.
Mızırak ve Üçler (2011)	Türkiye	1970-2009	ARDL sınır testi	Transfer harcamalarının büyüme üzerinde negatif yönlü ilişki vardır.
Yılmaz ve Kaya (2005)	Türkiye	1975-2003	Regresyon analizi	Transfer harcamalarının büyüme üzerinde negatif etkisi vardır.
Arısoy(2005)	Türkiye	1950-2003	Engle-Granger-Johansen eş bütünleşme analizleri	Transfer harcamalarının ekonomik büyümeye önemli katkısı yoktur.
Kanca (2011)	Türkiye	1980-2008	Engle-Granger eşbütünleşme, Granger nedensellik testi	Ekonomik büyümeyle uzun dönemde negatif, kısa dönemde pozitif bir ilişki vardır.
Kızılay (2020)	Türkiye	1975-2018	Cointegration eş bütünleşme testi	Transfer harcamaları ekonomik büyümeyi arttırmaktadır.
Tülümce ve Yayla (2017)	Türkiye	1988-2016	VAR analizi, Granger nedensellik testi	
Yüksel ve Songur (2011)	Türkiye	1980-2010	Engle- Granger eş bütünleşme, Granger nedensellik testi	Diğer transfer harcamaları (borç faiz ödemeleri hariç) büyüme arasında uzun dönemli bir ilişki vardır.
Tülümce ve Zeren (2017)	Türkiye	1975-2014	Hacker-Hatemi J, Asimetrik nedensellik testi	Kamu harcamaları ile (cari-yatırım-transfer) büyüme arasında nedensellik ilişkisi yoktur.

Tablo 13: (Devamı)

Çalışma	Ülke	Dönem	Yöntem	Sonuçlar
Yavuz ve Ergen (2017)	Türkiye	1975-2014	VAR analizi	Transfer harcamalarındaki %1’lik bir artış ekonomik büyümeyi %1.28 oranında azaltır.
Altınöz ve Altuntaş (2021)	Türkiye	1991-2016	ARDL sınır testi	Ekonomik büyümeyi sosyal güvenlik harcamaları pozitif, iç ve dış borç faiz ödemeleri negatif etkilemektedir.

3.3.2. Veri Seti ve Yöntem

3.3.2.1. Yöntem

3.3.2.1.1. Birim Kök Testi

Ekonometrik uygulamalarda zaman serilerinin birim kök içermesi serilerin varyansının zamana bağlı olarak değişmesine sebep olacağından regresyon denkleminin gerçekçi sonuçlara ulaşmasına engel olmaktadır. Bu sebeple zaman serisi analizlerinde yapılması gereken ilk aşama değişkenlerin durağanlıklarının araştırılması olmalıdır. Yapılan analiz sonucunda modeldeki serilerin durağan olmadığı tespit edilmesi durumunda serilerin farkı alınarak durağan hale getirilmesi gerekmektedir (Dickey ve Fuller, 1981: 1057-1072).

Ortalaması ve varyansı zaman içinde değişmeyen ve iki dönem içindeki ortak varyansı, bu ortak varyansın hesaplandığı dönemde değil de yalnızca iki dönem arasındaki uzaklığa bağlı olan olasılıklı süreç durağan olarak tanımlanır (Gujarati, 2001: 713). Durağan olmayan serilerle yapılan çalışmaların varyansı zamana bağlı olarak değişeceğinden sahte regresyon problemine yol açabilecektir. Bu da seriler arasında anlamlı bir ilişki olmasa bile anlamlı olarak yorumlanmasına sebep olacaktır. Serilerin durağanlıklarını test etmek amacıyla literatürde en çok kullanılan yöntemlerden birisi olan, Dickey & Fuller (1981) tarafından önerilen Genişletilmiş Dickey-Fuller (ADF) testidir. ADF birim kök testi aşağıdaki gibi ifade edilmektedir:

$$\Delta X_t = a_0 + a_1 X_{t-1} + \sum_{i=1}^n \beta_i \Delta X_{t-i} + \varepsilon_t \quad (1)$$

Eşitlikte; X_t ele alınan serileri, Δ fark operatörünü, ΔX_t durağan olup olmadığı analiz edilen değişkenin birinci devresel farkını, t genel eğilim değişkenini, ΔX_{t-i} gecikmeli fark terimini, n maksimum gecikme uzunluğunu ise ε_t beyaz gürültülü hata terimini temsil etmektedir. Denklemden “ n ” olarak ifade edilen gecikme uzunluğu, Akaike Bilgi Kriteri (AIC), Schwarz Info Criterion (SIC) ve Hannan- Quinn Kriteri (HQ) gibi bilgi kriterleri yardımıyla modele dahil edilmektedir. Bu çalışmada Schwarz Bilgi Kriterinden (SIC) yararlanılmıştır. Denklemden α_1 katsayısının t

istatistiğinin mutlak değeri, MacKinnon tablo kritik değerinin mutlak değerinden büyükse serinin seviyesinde durağan olduğu kabul edilir.

ADF birim kök testi hipotezleri;

H_0 : Seri birim kök içermektedir. (Durağan değildir.)

H_1 : Seri birim kök içermektedir. (Durağandır.)

3.3.2.1.2. Engle-Granger Koentegrasyon Analizi

İlk defa Granger (1981) tarafından ortaya atılan eşbütünleşme ve hata düzeltme kavramlarını, Engle ve Granger (1987) çalışmaları geliştirmişlerdir. Engle ve Granger (1987), iki değişken arasında uzun dönemli ilişkiyi araştırırken, kullanılan tüm değişkenlerin aynı dereceden bütünleşik olduğu varsayılmıştır. Analizi yapılan her bir değişkenin en az birinci farkında durağan olması aynı zamanda değişkenlerin durağan oldukları seviyelerin de eşit olması halinde bu yöntem uygulanabilmektedir. Eşbütünleşme testleri, serilerin uzun dönemde birlikte hareket edip etmediğini ortaya koyarlar. Ele alınan dönemde iki seri birlikte hareket etmesi durumunda serinin eşbütünleşik olduğundan söz edilir.

Engle-Granger eşbütünleşme testi şu şekilde özetlenebilir:

İlk adım olarak, (2) ve (3) numaralı basit regresyon denklemleri (En Küçük Kareler) EKK yöntemi ile tahmin edilerek hata terimleri elde edilir.

$$y_t = \beta_0 + \beta_1 x_t + \varepsilon_{1t} \quad (2)$$

$$x_t = \delta_0 + y_t + \varepsilon_{2t} \quad (3)$$

Söz konusu denklemlerde y ve x ; aralarında uzun dönemli ilişki olup olmadığı araştırılan değişkenleri, β_0 ve δ_0 ; sabit terimleri, β_1 ve γ_t katsayıları, ε_{1t} ve ε_{2t} hata terimlerini temsil etmektedir.

$$\Delta \varepsilon_t = \delta \varepsilon_{t-1} + \sum_{i=1}^p \theta_i \Delta \varepsilon_{t-i} + v_t \quad (4)$$

İkinci adımda, (2) ve (3) numaralı denklemlerin hata terimlerinin (ε_{1t} ve ε_{2t}) durağan olup olmadıkları ADF birim kök testi ile test edilir. Seride birim kök yoksa serilerin eşbütünleşik olduğuna karar verilir. (4) numaralı ADF denklemi hata terimlerinin durağanlığını test etmek için kullanılmaktadır. Burada önemli olan 1. farkında durağan olan iki seriye ait bir eş bütünleşme denklemine ait hata terimlerinin seviyesinde durağan olması gerektiğidir. δ katsayısının t-istatistiği

MacKinnon (1991) tablo kritik değeriyle karşılaştırılarak serilerin uzun dönem ilişkiye sahip olup olmadıkları tespit edilir.

Engle ve Granger (1987), hata terimlerinin durağanlık koşulunu sağlamaması serilerin ko-integre olmadığını ve uzun dönemde birlikte hareket etmediklerini gösterir. Hata terimleri durağan olan iki seri için ise uzun dönem ilişkisinin varlığından söz edilmektedir. Söz konusu iki serinin uzun dönemde aynı stokastik trendi paylaştıkları ifade edilmektedir.

3.3.2.1.3. Hata Düzeltme Modeli

Hata düzeltme modeli (ECM), bir veya daha fazla bağımsız değişkenin etkilendiği şoktan sonra modelin dengesini yeniden sağlamak için kullanılır. Hata düzeltme modeli, kısa vadede değişkenlerin düzeltme oranını veren bir hata düzeltme terimine sahiptir. İyi bir modelin, hata düzeltme terimi negatif ve istatistiksel olarak anlamlı olması gerekmektedir. Ancak hata düzeltme modelinin pozitif olması durumunda model öngörülemez olacaktır. Çünkü kısa vadede şok meydana geldiğinde, hata düzeltme modelinin uzun vadede modelin dengesini kurması imkansızdır. Söz konusu modelin, hata düzeltme teriminin mutlak sayısal değeri en çok bir ve sıfır aralığı arasında olmalıdır (Kotoko Alifa, 2021: 43).

Hata düzeltme modeli (ECM) denklemi aşağıdaki biçimde ifade edilebilir:

$$\Delta y_t = a_1 + ect1_{t-1} + \sum_{i=1}^p \beta \Delta y_{t-i} + \sum_{i=1}^k \sigma_i \Delta x_{t-i} + \vartheta 1_t \quad (5)$$

$$\Delta x_t = a_2 + ect2_{t-1} + \sum_{i=1}^m \gamma_i \Delta x_{t-i} + \sum_{i=1}^n \mu_i \Delta y_{t-i} + \vartheta 2_t \quad (6)$$

(5) ve (6) numaralı denklemlerde p,k,m ve n optimal gecikme uzunluklarını, y ve x aralarında eşbütünleşme ilişkisi olan değişkenleri, $ect1_{t-1}$ ve $ect2_{t-1}$ hata düzeltme terimlerini, β , σ , γ , μ katsayıları, a ise sabit terimi göstermektedir. Eğer ki (5) numaralı denklemdeki σ 'ler ve (6) numaralı denklemdeki μ 'ler bir bütün olarak anlamlı ise ya da ect_{t-1} 'ler negatif ve istatistiksel olarak anlamlı ise seriler arasında nedensellik ilişkisi olduğuna karar verilir.

3.3.2.2. Veri Seti

Çalışmanın temel amacına uygun olarak transfer ödemeleri ve ekonomik büyüme arasındaki nedenselliği ortaya koymak üzere bağımlı değişken olarak tercih edilen ekonomik büyüme, zincirlenmiş hacim endeksine göre üretim yöntemiyle Gayrisafi Yurtiçi Hâsıla üzerinden hesaplanmıştır. Bağımsız değişken olarak tercih edilen cari transfer harcamaları değişkeni ise TÜFE

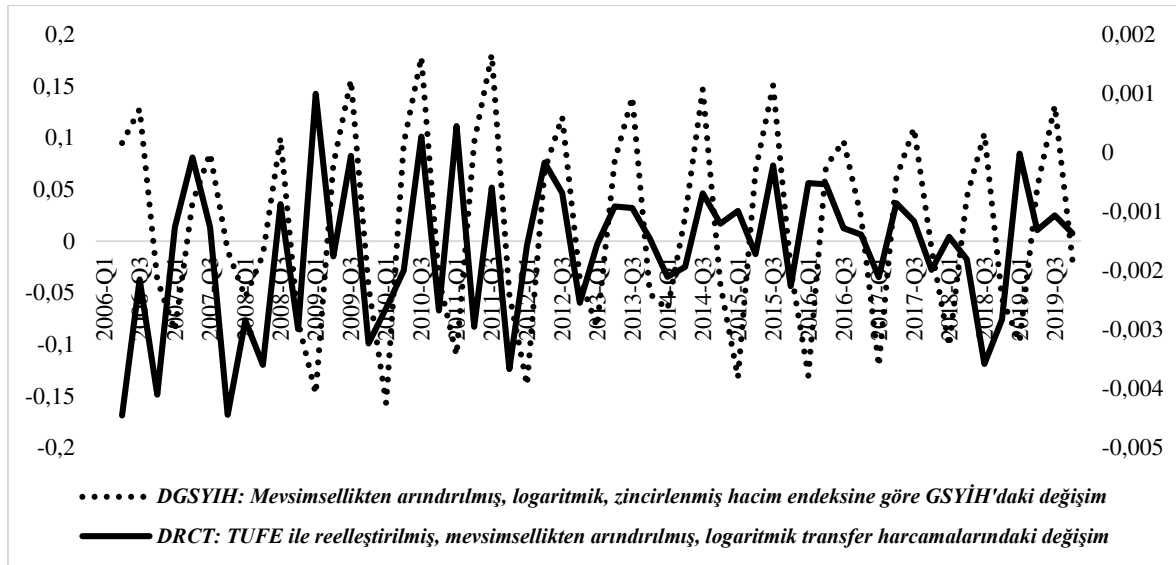
üzerinden reelleştirilmiştir. Hesaplamalarda ve tahminlerde kullanılan veri seti, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası- Elektronik Veri Dağıtım Sistemi'nden ve Türkiye Cumhuriyeti Hazine ve Maliye Bakanlığı-Muhasebat Genel Müdürlüğü- Merkezi Yönetim Bütçe İstatistiklerinden derlenmiştir. Değişkenlerin açıklamaları ve notasyonları Tablo 14'de verilmiştir.

Tablo 14: Veri Seti ve Değişkenlere İlişkin Bilgiler

Değişken	Açıklama	Kaynak
GSYH	Zincirlenmiş hacim endeksine göre üretim yöntemiyle Gayrisafi Yurtiçi Hâsıla	TCMB-EVDS
RCT	Cari transfer harcamaları toplamı TÜFE üzerinden reelleştirilmiştir.	Yazar tarafından hesaplanmıştır.
CT	Cari transfer harcamaları toplamı	TCHMB-MGM
TUFE	Tüketici Fiyat Endeksi	TCMB-EVDS
TCMB-EVDS: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası-Elektronik Veri Dağıtım Sistemi TCHMB-MGM: Türkiye Cumhuriyeti Hazine ve Maliye Bakanlığı-Muhasebat Genel Müdürlüğü		

Bu bilgiler ışığında 2006Q1-2019Q4 dönemine ait ekonomik büyüme ve reel transfer harcamalarındaki değişim arasındaki ilişkiler Grafik 23'de gözlenmektedir. Grafik 23'de DGSYIH ile temsil edilen ekonomik büyüme değişkeni, logaritmik dönüşümü yapılmış ve mevsimsellikten arındırılmış, zincirlenmiş hacim endeksine göre üretim yöntemiyle hesaplanan gayri safi yurtiçi hasıladaki değişimdir. DRCT ile temsil edilen reel transfer harcamaları değişkeni ise logaritmik dönüşümü yapılmış, mevsimsellikten arındırılmış cari transfer harcamaları değişkeninin TUFE endeksi ile reelleştirilmiş formundaki değişimdir.

Grafik 23: Reel Transfer Harcamalarındaki Değişim ve Ekonomik Büyüme



Grafik 23 incelendiğinde iki değişkenin eş anlı olarak hareket ettiği açıkça görülmektedir. Özellikle 2013 yılı birinci çeyreğe kadar olan dönemde değişimin yönü aynı olmakla birlikte değişimin derecesi de neredeyse aynı orandadır.

3.3.3. Bulgular

Grafiksel incelemenin ardından ekonomik büyüme ve reel transfer harcamaları arasındaki ilişkiler ampirik olarak da test edilmiştir. Analizler Türkiye, 2006Q1-2019Q4 dönemini kapsayan çeyreklik veri seti kullanılarak gerçekleştirildiğinden, öncelikle logaritmik dönüşümü sağlanan değişkenler, Census X-12 metodu ile mevsimsellikten arındırılmıştır. Ardından ADF Birim Kök Analizi vasıtasıyla değişkenlerin durağanlık analizi gerçekleştirilmiştir. Durağanlık analizi sonuçları Tablo 15’te yer almaktadır.

Tablo 15: ADF Birim Kök Analizi Sonuçları

<i>Değişken</i>	<i>Sabitli Model t İstatistiği</i>
LGSYH_SA	0.151028
LRCT_SA	-1.719939
DGSYH	-3.174030**
DRCT	-6.189766*
*: %1; **: %5 ve ***: %10 Anlamlılık seviyelerini temsil eder. L: Değişkenin logaritmik dönüşümünü temsil eder. SA: Değişkenin mevsimsellikten arındırıldığını temsil eder. D: Değişkenin birinci farkını ifade eder.	

Tablo 15’te yer alan ADF Birim Kök durağanlık test sonuçlarına göre, hem zincirlenmiş hacim endeksine göre GSYH (LGSYH_SA) hem de reel transfer harcamaları (lrct_sa) değişkenlerinin, sabitli modelde seviyelerinde birim kök içerdiklerine dair boş hipotez reddedilememektedir. Bir başka ifade ile her iki değişken de seviyelerinde durağan değildir. Ancak değişkenlerin birinci farklarında (DGSYH, DRCT) birim kök içerdiklerine dair boş hipotez GSYH için %5, reel transfer harcamaları için %1 istatistiksel anlamlılık seviyelerinde reddedilmektedir ve değişkenler birinci farklarında durağandır.

Her iki değişkenin birinci farkında durağan olması, bir başka ifade ile tümleşme derecelerinin I(1) olması sebebiyle, uzun dönem ilişkilerin tespit edilebilmesi için Engle-Granger Koentegrasyon Analizi uygulanmıştır. Sonuçlar Tablo 16’da yer almaktadır.

Tablo 16: Engle-Granger Koentegrasyon Analizi Sonuçları

Model	LGSYH_SA= F(LRCT_SA)
Hata terimleri (ECT) t istatistiği	-3.034524 ^a
a: Tablo C kritik değerlerine göre a: %10 anlamlılık düzeyini ifade eder (Enders, 2004:441).	
Uzun Dönem Katsayıları	
c	11.53869*
lrct_sa	0.674191*
c:sabit terimi ifade eder. *: %1; **: %5 ve ***: %10 Anlamlılık seviyelerini temsil eder.	

Tablo 16’da yer alan Engle-Granger Koentegrasyon Analizi sonuçlarına göre, uzun dönem denklemden elde edilen hata terimi serisi (ECT), Enders (2004:441) MacKinnon (1991) kaynaklı kritik değerlere göre seviyesinde durağandır. Ayrıca uzun dönem denklemin tahmin sonuçlarına göre, reel transfer harcamaları değişkeninin katsayısı pozitif ve istatistiksel olarak %1 seviyesinde anlamlıdır. Bu bilgiler ışığında değişkenler arasında uzun dönemde pozitif yönlü eşbütünleşme ilişkisi tespit edilmiştir.

Uzun dönemde eşbütünleşme ilişkisi tespit edilen değişkenler arasındaki kısa dönem nedensellik ilişkilerinin tespiti için Hata Düzeltme Modeli kurulmuştur. Hata Düzeltme Modelinin gecikme uzunluklarının tespiti Tablo 17’de yer almaktadır.

Tablo 17: Gecikme Uzunluğunun Tespit Edilmesi

Model (k,n)	AIC Kriteri	LM $\chi^2(8)$
(1,1)	-2.307093	0.0000
(2,2)	-3.702263	0.0303
(3,3)	-3.633773	0.0471
(4,4)	-3.906818	0.6673
(5,5)	-3.904281	0.5702
AIC: Akaike Bilgi Kriteri LM $\chi^2(8)$: Breusch-Godfrey Serisel Korelasyon LM Test İstatistiği Olasılık Değeri		

Tablo 17’de de görülebileceği gibi en düşük bilgi kriterine sahip olan modellerden iki tanesi için serisel korelasyonun mevcut olduğuna dair boş hipotez istatistiksel olarak reddedilmektedir. Bu modellerden (4,4) modeli daha düşük bilgi kriterine sahip olması nedeniyle tercih edilmiştir. Bir başka ifade ile hata düzeltme modeli için her iki değişkenin gecikme uzunluğu dört olarak tespit edilmiştir. Hata düzeltme modeli tahmin sonuçları Tablo 18’de yer almaktadır.

Tablo 18: Hata Düzeltme Modeli Tahmin Sonuçları

$DGSYIH_t = \alpha_0 + \alpha_1 ECT_{t-1} + \sum_{i=1}^4 \alpha_{1i} DGSYIH_{t-i} + \sum_{i=1}^4 \alpha_{2i} DRCT_{t-i} + \varepsilon_t$			
F istatistiği = 47.45816	F Olasılık = 0.000000	$\alpha_1 = -0.141408^*$	WHITE $\chi^2 = 0.2569$
WHITE χ^2 : Heteroskedasticity White Test Olasılık Değeri			
*: %1 anlamlılık seviyesini ifade eder.			

Tablo 18’de yer alan tahmin sonuçlarına göre, hata düzeltme teriminin bir gecikmesini temsil eden ECT_{t-1} değişkeninin katsayısı beklenildiği gibi negatif ve istatistiksel olarak anlamlıdır. Ayrıca modelde değişen varyans sorunun mevcut olduğu yönündeki boş hipotez WHITE χ^2 test istatistiğinin istatistiksel olarak anlamlı olmaması sebebiyle reddedilmektedir. Bu bilgiler ışığında iki değişken arasında kısa dönemde de nedensellik ilişkisinin mevcudiyeti tespit edilmiş olup, bir dönemdeki %1’lik bir sapmanın yaklaşık %14’ünün bir sonraki dönem düzeldiği tespit edilmiştir.

3.3.4. Sonuç ve Değerlendirme

Bu çalışmanın amacı gelişmekte olan ülkelerde transfer harcamaları ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkileri inceleyen literatüre katkıda bulunmaktır. Bu amaç doğrultusunda Türkiye 2006Q1-2019Q4 dönemi için reel transfer harcamaları ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkiler ampirik olarak test edilmiştir.

Reel transfer harcamaları ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkiler zaman serisi analizi yöntemlerinden Engle-Granger Koentegrasyon Analizi ve Hata Düzeltme Modeli vasıtasıyla test edilmiştir. Uzun dönem ilişkilerin tahmininde kullanılan Engle-Granger Koentegrasyon analizi sonuçlarına göre değişkenler uzun dönemde birlikte hareket etmektedir. Ek olarak uzun dönem seviye denkleminde reel transfer harcamaları değişkeninin katsayısı pozitif ve istatistiksel olarak anlamlıdır. Kısa dönem ilişkilerin tespitinde kullanılan hata düzeltme modelinin tahmin sonuçlarına göre hata düzeltme terimi katsayısı negatif ve istatistiksel olarak anlamlıdır. Ayrıca bir dönemdeki %1’lik bir sapmanın yaklaşık %14’ünün bir sonraki dönem düzeldiği tespit edilmiştir.

Bu bilgiler ışığında reel transfer harcamalarından ekonomik büyümeye doğru hem uzun dönemde hem de kısa dönemde pozitif ve istatistiksel olarak anlamlı nedensellik ilişkisi tespit edilmiştir.

SONUÇ ve ÖNERİLER

Kamu harcamaları, ekonomide gerçekleşen dengesizliklerin giderilmesinde önemli maliye politikası araçlarından biridir. Dünyada yaşanan gelişmeler neticesinde devletin varlığının artması kamu harcamalarının artmasına ve harcamaların çeşitlenmesine sebep olmuştur. Transfer harcamaları, dönemin ihtiyaçlarına yönelik ortaya çıkan, milli gelirden yeni bir değer yaratmayan ve daha çok sosyal nitelikli harcamalardan oluşan yeni bir harcama türü olarak ortaya çıkmıştır. Transfer harcamaları, diğer harcama türleri gibi sınırları net bir şekilde belirlenmiş bir harcama türü olmadığından, ülkelerin bütçelerinde farklı isim ve şekilde yer almaktadır.

Harcamalar ilk olarak oldukça basit bir sistem üzerinde kurulmuş olan klasik bütçe ile analiz edilmiştir. Daha sonra harcamaların artması ve çeşitlenmesi harcamaların daha özenle sınıflandırılması gerekliliğini doğurmuş böylece 1973 yılında program bütçe sistemine geçilmiştir. 2006 yılında ise bütçenin daha sistematik ve işlevsel olması gerekliliği ve aynı zamanda mevcut bütçe sistemi harcamaların analizini mümkün kılmadığından analitik bütçe sistemine kademeli olarak geçilmiştir.

Transfer harcamalarının ülke ekonomilerindeki yeri ve önemi farklılık göstermektedir. Bu harcamalar sosyal nitelikli harcamalar olduğundan gelişmiş ülkelerde, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelere nazaran toplam kamu harcamaları içerisindeki payı daha fazladır. Gelişmekte olan ülkeler daha çok büyümeyi destekleyici harcamalar yapmayı tercih ettiklerinden transfer harcamalarına daha az pay ayırmak durumunda kalırlar. Benzer şekilde az gelişmiş ülkeler ise büyüme ve kalkınma sürecini tamamlayamadığından sosyal harcamalar ve gelir dağılımında adaleti sağlamak gibi amaçlar daha geri planda kalmaktadır.

Türkiye’de transfer harcamaları gelişim süreci dönemler itibariyle ele alınarak incelenmiştir. Planlı kalkınma dönemi ile başlayan bu süreçte kamu harcamaları içerisinde transfer harcamaları payı %20 iken 1970’li yıllara gelindiğinde transfer harcamaları payı %40’lara ulaşmıştır. Bu da planlı kalkınma döneminde kamu harcamalarını sınırlandırma politikasının başarısız olduğunu göstermektedir. Söz konusu dönemde KİT açıkları, transfer harcamalarının artmasında büyük rol almış, KİT zararlarını kapatmak için çeşitli sübvansiyonlarla desteklenen harcamalar yapılmıştır. Bu dönemde devletin ekonomi politikalarında aktif rol aldığı görülmektedir. 1980 sonrasında ise KİT açıklarına ilaveten sosyal güvenlik kurumu açıkları da harcamaları artırıcı bir diğer etken olmuştur. Bütçedeki bu kötü tablo ek finansmana ihtiyaç duyulmasına ve bütçede gelir gider dengesizliğinin derinleşmesine sebep olmuştur. Finansman ihtiyacını karşılamak için borçlanmanın tercih edilmesi

borç faizi harcamalarındaki artışı beraberinde getirmiş ve söz konusu harcamaların öngörülemez biçimde artmasına hatta bir dönem bütçenin transfer bütçesi haline dönmesine neden olmuştur. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin, mevcut yapısal kırılganlıkları ve büyüme ve kalkınma için gerekli finansmana sahip olamaması bütçede faiz harcamaları payının fazla olmasına neden olmaktadır. Gelişmekte olan bir ülkenin faiz harcamaları sarmalından kurtulup baskılaması kolay olmamakla birlikte 2000’li yıllara gelindiğinde art arda yaşanan ekonomik krizler kamu kesimi borçlanma gereğinin artmasına ve faiz harcamaları kaleminin bütçede önemli yer tutmasına neden olmuştur. Faiz harcamalarında 2004 yılı ve sonrası düşüş gerçekleşse de bugün halen bütçeden önemli pay almaktadır.

Gelir dağılımında adaleti sağlamak devlet müdahalesi gerektirdiğinden bu görev transfer harcaması politikasıyla gerçekleştirilmektedir. Transfer harcamalarının bu doğrultuda artırılması yüksek gelir grupları ile yoksul kesim arasındaki farkın azalmasına, toplumsal refahın artmasına neden olmaktadır. İncelenen dönemde ise transfer harcamalarının GSYH’ya oranı arttığı faiz harcamalarının GSYH’ya oranının azaldığı görülmektedir. Bu durumun Gini katsayısının düşmesine katkı sağladığını söylemek mümkündür.

Bütçe gelir gider dengesinin bozulması sonucu oluşan bütçe açıklarının finanse edilmesi noktasında borçlanmanın tercih edilmesi faiz harcamalarının artmasına dolayısıyla transfer harcamalarının artmasına yol açmaktadır. Türkiye tarihinde bu durumun örneklerine sıklıkla rastlanılmıştır. Bütçe açığını borçlanma ile kapatmaya çalışmak faiz oranının artmasına aynı zamanda daha yüksek faiz oranından borçlanmaya neden olmaktadır. Literatürde bütçe açığı, faiz ödemeleri ve transfer harcamaları arasında yapılan nedensellik analizlerinde çift yönlü nedensellik ilişkisi tespit edilmiştir. Faiz harcamalarının kısılmasının mümkün olmadığı Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde bütçe açığının kontrol altına alınması oldukça güç bir durumdur.

Enflasyonist bir ortamda, politika tercihi olarak transfer harcamalarının azaltılması gerektiği düşünülmektedir. Gerçekleştirilen sübvansiyon ya da sosyal nitelikli transfer harcamalarının toplam talebi artırmak suretiyle enflasyonu tetiklediği görüşü hakimdir. Transfer harcamalarının amacı sosyal refahı artırmak olduğundan bu durum ile ters düşmektedir. Bu durumda transfer harcamaları bileşeninde hangisinin kısılması gerektiği büyük önem arz etmektedir. Aksi takdirde bu harcamaların sosyal refah kayıplarına neden olması muhtemeldir.

Literatürde transfer harcamaları işsizlik ilişkisini inceleyen çalışmalarda farklı sonuçlara ulaşılmıştır. Transfer harcamaları ve işsizlik ilişkisinde ince bir çizgi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Söz konusu harcamalar işsizliği önlemek için kullanılmakla birlikte, bu harcamaların niteliğinin ve sınırının iyi belirlenmemesi aksine işsizliği tetikleyici etki yaratabilmektedir. İyi organize edilmemiş bir işsizlik sigortası ödeneği ya da mali destekler bireyi çalışmamaya teşvik

ederek çalışma hayatının parçası olmaktan uzaklaştırabilir. Böylece bireysel tercihler toplumsal sorun haline gelerek işsizliğe neden olabilmektedir.

Bu çalışmada transfer harcamaları ve büyüme arasındaki nedensellik ilişkisi araştırılmak üzere test edilmiştir. 2006Q1 ve 2019Q4 dönem verilerinin analizinde reel transfer harcamalarından ekonomik büyümeye doğru hem uzun hem de kısa dönemde nedensellik ilişkisi tespit edilmiştir. Transfer harcamaları ekonomik büyüme üzerinde olumlu etki yaratarak hem uzun hem kısa dönemde büyümeye katkı sağladığı sonucuna varılmış, literatürdeki var olan çalışmalara ek olarak ayrıca katkı sağlanmıştır.

Transfer harcamalarının ekonomik göstergeler üzerindeki etkileri araştırılırken dikkat çeken en önemli hususlardan biri transfer harcamaları bileşeni olmuştur. Bu noktada transfer harcamalarının tanımına uygun olarak düşük gelirlilerle yüksek gelirlileri ortak paydada buluşturmak için faiz harcamalarının mümkün olduğunca az olması gerekliliği ön plana çıkmaktadır. Faiz harcamalarına ayrılan pay ne kadar az ise ekonomik göstergeler üzerindeki olumlu etkisi de o kadar fazla olmaktadır. Transfer harcama bileşeni üretimi teşvik eden büyümeyi destekleyici nitelikte olduğu takdirde transfer harcamalarının etkinliği artacaktır. Ancak Türkiye’de de geçmişte pek çok örneğine rastlanan, büyüme arzulayan ancak yeterli kaynağa sahip olmayan ekonomilerde borç yükü ile karşı karşıya kalınması arzulanmayan sonuçlara sebep olmaktadır. Bu nedenle öncelikle ülke dinamikleri içinde harcama bileşeni iyi analiz edilerek planlanması gerekmektedir. Toplum ihtiyaçlarına yönelik olarak iyi planlanmış bir harcama politikası ile transfer harcamalarından maksimum fayda sağlanarak milli gelir üzerinde olumlu etki yaratılabilir.

KAYNAKÇA

- Ağcakaya, Serpil (2003), “Ülkemizde Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi 1980-2000”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, (10), 215-226.
- Akbulut, Hale (2013), **Transfer Harcamaları ve Büyüme İlişkisi: Gelişmekte Olan Ülkeler için Dinamik Panel Veri Analizi**, Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi - Maliye Anabilim Dalı.
- Akıncı, Adil (2015), **Küresel Krizde Maliye Politikasının Etkinliği: Türkiye Uygulaması**, Doktora Tezi, Dumlupınar Üniversitesi - Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Altunöz, Buket ve Altuntaş, Mehmet (2021), “Türlerine Göre Transfer Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi: Türkiye İçin Bir Uygulama”, **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, 22(1), 103-117.
- Arısoy, İbrahim (2005), “Wagner ve Keynes Hipotezleri Çerçevesinde Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi”, **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 14(2), 63-80.
- Aydın, Mehmet vd (2017), “Transfer Harcamalarının Gelir Dağılımında Adaleti Sağlamadaki Rolü”, **The Journal of Academic Social Studies**, 61, 476-488.
- Aysu, Ahmet ve Dökmen Göksu (2011), “Kamu Hacmi ve İşsizlik Arasındaki İlişki Üzerine Bir İnceleme: OECD Ülkeleri Örneği”, **SosyoEkonomi**, 2, 179-190.
- Aytaç, Deniz ve Güran, Mehmet Cahit (2010), “Kamu Harcamalarının Bileşimi Ekonomik Büyümeyi Etkiler Mi ? Türkiye Ekonomisi İçin Bir Analiz”, **Sosyoekonomi**, 2, 129-152.
- Aytaç, Deniz ve Sağlam, Metin (2014), “Kamu Açıkları, İç Borç ve Faiz Oranı İlişkisi: Türkiye Örneği”, **Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, 9(1), 131-149.
- Ayyıldız Sayın, Ebru (2005), “Konsolide Bütçeden Kamu İktisadi Teşebbüslerine Yapılan Transferler (1995-2004)”, **Sayıştay Dergisi**, (59), 89-118.
- Ataç, Engin ve Ataç, Beyhan (1993), **Türkiye’de 1964-1991 Döneminde Ekonomik Açidan Kamu Harcamaları Bileşiminin Analizi**, 3. İzmir İktisat Kongresi Tebliğleri, 1, DPT Yayınları, Ankara.
- Barrientos, Armando ve Scott, James (2008), **Social Transfers and Growth: A Review**, Working Paper No.52, The University of Manchester - Brooks World Poverty Institute, UK.

- Başar, Selim vd. (2009), “Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Büyüme İlişkisi: Sınır Testi Yaklaşımı”, **Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 13(1), 301-314.
- Bayaner, Ahmet vd. (2012), “Kırsal Kalkınmaya Dönük Kamu Politikaları: Tarımsal Transferler Örneği”, **10. Ulusal Tarım Ekonomisi Kongresi**, Konya, 95-102.
- Bedir, Serap (2001), “Transfer Harcamaları ve Enflasyon İlişkisi”, **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 15(1-2), 23-29.
- Bedük, Aykut ve Mete, Okan (2006), “Avrupa Birliği Sürecinde Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reorganizasyon Çalışmaları”, **Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F. Dergisi**, (11), 24-42.
- Boratav, Korkut (2005), **Türkiye İktisat Tarihi**, 9.Baskı, İmge Kitapevi, Ankara.
- Bütçe Kanunu, (1999), **T.C. Resmi Gazete**, 23741, (30.06.1999).
- Bütçe Uygulama Talimatı (2003), **T.C. Resmi Gazete**, 25156, (02.07.2003).
- Cashin, Paul (1995), “Government Spending, Taxes and Economic Growth”, **Staff Papers (International Monetary Fund)**, Palgrave Macmillian Journals, 42 (2), 237-269, (<https://doi.org/10.2307/3867572>), (15.08.2021).
- Ceylan, Bersu (2020), “Türkiye’de Transfer Harcamalarının gelir Dağılımında Adalet Üzerindeki Etkisi”, **Maliye Araştırmaları Dergisi**, 6(2).
- Chu, Ke-young vd. (2000), “Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries” **IMF Working Paper**.
- Cural, Mehmet (2016), “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Mali Yapısı ve Sisteme Yapılan Bütçe Transferlerinin Ekonomik Yansımaları”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 21(2), 693-706.
- Çapan, Gökhan (2006), **Türkiye’de Transfer Harcamaları ve KİT’lere Bütçeden Yapılan Transferler**, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi - Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Çeştepe, Hamza ve Bilen, Mahmut (2001), “Devletin Ekonomideki Rolü: Finansal Kriz Sonrası Doğu Asya’da Performans Analizi”, **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, 16(183), 54-71.
- Dedebek, Emin (2007), **1980 Sonrası Türkiye’de Konsolide Bütçe Transfer Harcamalarının Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkisi**, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi – Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Demir, Murat ve Sever, Ersan (2008), “Kamu İç Borçlanmasının Büyüme, Faiz ve Enflasyon Oranı Üzerindeki Etkileri”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, 7(25), 170-196.
- Demircan, E.S. (2008), “2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri Ve 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi”, **Muhasebe ve Finansman Dergisi**, (38), 14-27.

- Demirel, Güner (2007), “Analitik Bütçe Sınıflandırması”, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BUMKO).
- Deniz, Nuray (2007), “İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Yatırım Bütçesinin Etkin Yönetimi ve Türkiye İçin Model Önerisi”, **Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu**, Ankara, 20.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1979), “Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)”, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/12/Dorduncu_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-1979-1983.pdf. (13.02.2020).
- Dickey, D. A., & Fuller, W. A. (1981). Likelihood Ratio Statistics for Autoregressive Time Series with a Unit Root. *Econometrica*, 49(4), 1057–1072. <https://doi.org/10.2307/1912517>.
- Durdukaya, Mehmet ve Ceylan, Servet (2016), “İşsizliğin Azaltılmasında Kamu Kesimi Büyüklüğünün Rolü”, **Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar**, 53(615), 23-40.
- Edizdoğan, Nihat (2007), **Kamu Maliyesi**, 9.Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Enders, Walter (2004), **Applied Econometric Time Series**, Second Edition. John Wiley&Sons, USA.
- Engle, R. F., & Granger, C. W. J. (1987). Co-Integration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing. *Econometrica*, 55(2), 251–276 <https://doi.org/10.2307/1913236>.
- Erçakar ve Güvenoğlu (2018), “Türkiye’de Gelir Dağılımı ve Sosyal Koruma Harcamalarına Bir Bakış” **Sosyal Bilimler Metinleri**, Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tekirdağ.
- Erdal, Gülistan ve Erdal, Hilmi (2008), “Türkiye’de Tarımsal Desteklemeler Kapsamında Prim Sistemi Uygulamalarının Etkileri”, **Gaziosmanpaşa Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi**, 25(1), 41-51.
- Erkuş, Mücahit (2007), **Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Enflasyonun Önlenmesinde Maliye Politikası Araçlarının Etkinliği**, Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi – Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Ersezer, Devrim ve Ulutürk, Süleyman (2004), “Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Kamu Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerine Etkileri”, **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, İstanbul Üniversitesi – İktisat Fakültesi, 46, 150-168.
- Ertekin, Şaban (2020), “Türkiye’de Kamu Kesimindeki Büyümenin İşsizlik Üzerindeki Etkisi:1980 Sonrası Dönem Analizi”, **İzmir İktisat Dergisi**, 35(1), 141-154.
- Gujarati, Damodar N. (2001), **Temel Ekonometri**, Çev.: Ümit ve Gülay G. Şenesen, Literatür Yayıncılık, İstanbul.

- Gül, Ekrem ve Yavuz, Hakan (2011), “Türkiye’de Kamu Harcamaları ile Ekonomik Bütçe Arasındaki Nedensellik İlişkisi: 1963-2008 Dönemi”, **Maliye Dergisi**, 160, 72-85.
- Güney, Ahmet ve Balkaya, Ensar (2018), “Kamu Harcamaları Ve Ticari Açıklığın İşsizlik ve Genç İşsizliğe Etkisi”, **Sinop Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 2(2), 49-74.
- Gürsoy, Bedri (1978), **Kamusal Maliye**, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.
- Gökalp, M. Faysal ve Avcı, Mehmet (2002), “Türkiye Ekonomisi’nde Mali Disiplinsizlik Olgusu”, **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 7, 7-21.
- Kalaycı, Cem (2006), **Türkiye’de Transfer Harcamalarının Gelişimi ve Ekonomik Etkilerinin Değerlendirilmesi**, Yüksek Lisans Tezi, Ordu Üniversitesi – Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kanca, Osman Cenk (2011), “Kamu Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi 1980-2008 (Ampirik Bir Çalışma)”, **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 25(1), 75-92.
- Kanca, Osman Cenk ve Bayrak, Metin (2015), “Ekonomik Tasnif Esnasında Türkiye’de Kamu Harcamaları”, **Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 3(1), 107-139.
- Kapıcı, Banu (2008), **Türkiye’de Kamu Harcamalarının Dağılımı ve Sosyal Güvenlik Açıklarının Kamu Açıklarına Etkileri**, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi - Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Karataş, Cevat (1994), “Türkiye’de Kamu Borçları, Vergi Sistemi ve Kamu Harcamaları (1980-1993)”, **Maliye Araştırma Merkezleri Konferansları**, 0(36), 83-105.
- Keane, Michael P. And Prasad, Eswar S. (2000), “ Inequality, Transfers, and Growth: New Evidence from the Economic Transition in Poland”, **The Review of Economics and Statistics**, 84(2), 324-341, <https://www.jstor.org/stable/3211781>, (10.11.2021).
- Kepenek, Yakup ve Yentürk, Nurhan (2001), **Türkiye Ekonomisi**, 12.Baskı, Remzi Kitapevi, İstanbul.
- Kızılay, Ahmet (2021), **Transfer Harcamaları ile Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki: Türkiye Örneği (1975-2018)**, Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi – Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kirmanoglu, Hülya (1997), “Türkiye’de Gelir Bölüşümü Yapısı ve Gelir Bölüşümü Politikaları”, **XII. Maliye Sempozyumu**, Antalya, 77-100.
- Küçüköğlu, Mahmut vd. (2018), “Türkiye’de Sosyal Devlet Anlayışı İçerisinde Transfer Harcamalarının Yeri ve Önemi”, **Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**, 7(19), 446-467. DOI: 10.31199/hakisderg.493174.

- Kotoko Alıfa, Ahmed (2021), **Türkiye Ve Orta Afrika Ülkeleri (Cemac) Arasındaki Dış Ticaret İlişkisi Uzerinde Ampirik Çalışmalar**, Yüksek Lisans Tezi, Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesi – Lisansüstü Eğitim Enstitüsü.
- International Moneatary Fund. 2020. **World Economic Outlook: The Great Lockdown**, Washington, DC, April.
- İnsel, Ahmet (2008), “1994-2007 Arasında Kamu Harcamalarının Gelişimi”, **Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi (BETAM)**, İstanbul, 19-32.
- MacKinnon, J.G. (1991) “Critical Values for Cointegration Tests”, in R. F. Engle and C. W.J. Granger (eds.), **Long-Run Economic Relationships-Readings in Cointegration**, Oxford University Press., 267-276.
- Mere, Murat (2006), **Kamu Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi: Türkiye Ekonomisi Üzerine Bir Uygulama**, Yüksek Lisans Tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Meriç, Metin (2003), “Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamalarının Gelişimi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 8(2), 171-191.
- Mızırak, Zekeriya ve Üçleri, Gülbahar (2012), “Türkiye’de Kamu Harcamalarının İktisadi Büyüme Üzerindeki Etkisi (1970-2009)”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, 11(42), 178-202.
- Nadaroğlu, Halil (1976), **Kamu Maliyesi Teorisi**, Gözden Geçirilmiş, Düzeltilmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı, Sermet Matbaası, İstanbul.
- Palamut, Mehmet ve Yüce, Mehmet (2001), “Türkiye’de 1980-2000 Dönemi Gerçekleşen Gelir Dağılımının İstenen Vergi ile Eğitim ve Sağlık Harcamaları İlişkisi”, **16. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 1-21.
- OECD (2020), Social spending (indicator). doi: 10.1787/7497563b-en (Accessed on 21 January 2020).
- Öner, Erdoğan (1993), “Türkiye’de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirilmesi”, **IX. Maliye Sempozyumu**, Silifke, 237-255.
- _____(1994), “Cumhuriyet Dönemi Türk Bütçeleri (1924-1993)”, **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 0(36), 10-44.
- Özcan, Güngör (2009), **Türkiye’de Kamu Harcamaları Sosyal Refah Devleti Anlayışı Açısından Değerlendirilmesi**, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi – Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Özen, Ahmet (2002), **Türkiye’de Transfer Harcamalarının Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkisi**, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi - Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Pigou, A.C. (1947), **A Study in Public Finance**, Third Edition, 7, Macmillan and Co.Ltd., London.

- Sala-I-Martin, Xavier (1997), “Transfers, Social Safety Nets, and Economic Growth” **Staff Papers (International Monetary Fund)**, 44(1), 81-102, <https://doi.org/10.2307/3867498> (25.02.2021).
- Scott, James (2009), “Social Transfers and Growth in Poor Countries”, Brooks World Poverty Institute, **Promoting Pro-Poor Growth Social Protection**, OECD, 61-68.
- Soubbotina, Tatyana P.; Sheram, Katherine A.. 2000. Beyond Economic Growth : Meeting the Challenges of Global Development. WBI Learning Resources;. Washington, DC: World Bank. © World Bank (<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15789>).
- Şahin, Hüseyin (2014), **Türkiye Ekonomisi**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 14.Baskı, Ezgi Kitapevi Yayınları, Bursa.
- Tanzi, Vito ve Davoodi, Hamid (1997), ‘Corruption, Public Investment, and Growth’ **International Monetary Fund**, Working Paper 97/139, 1-23. (19.06.2020).
- Tanzi, Vito ve Schuknecht, Ludger (1996), “Reforming Government in Industrial Countries”, Finance & Development, 0033(003), A001. Retrieved Jan 14, 2022, from <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/022/0033/003/article-A001-en.xml>.
- Taşkesti, Rukiye (2006), **Türkiye’de Kamu Transfer Harcamalarının Ekonomi İçindeki Yeri ve Önemi: 1995-2005**, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi – Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Terasawa, Katsuaki L. and Gates, William R. (1998), “Relationships Between Government Size and Economic Growth: Japan’s Government Reforms and Evidence From OECD”, **International Public Management Journal**, 1(2), 195-223.
- Tekin, Ahmet (1999), “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumlarının Gelir ve Giderleri (1980-1996)”, **Sayıştay Dergisi**, (34), 92-116.
- Tekpınar, Turan (2013), **Transfer Harcamaları ve Gelir Dağılımı İlişkisi**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi - Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Thewissen, Stefan H. (2012), “Is It The Income Distribution or Redistribution That Affects Growth ? ”, Department of Economics Research Memorandum, 1-22.
- Tülümce, Sevinç Yaraşır ve Yayla, Nihal (2017), “Türkiye’de Kamu Harcamalarının Bileşenleri ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Wagner Ya da Keynes ?”, **Social Sciences**, 12(4), 132-184.
- Tülümce, Sevinç Yaraşır ve Zeren, Fatma (2017), “Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişkinin Asimetrik Nedensellik Testi ile Analizi”, **Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi**, 13(2), 299-310.
- Türk, İsmail (1985), **Malite Politikası Amaçlar-Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri**, Gözden Geçirilmiş Altıncı Baskı, S Yayınları, Ankara.

- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), <https://data.tuik.gov.tr/Search/Search?text=gelir%20da%C4%9F%C4%B1%C4%B1m%C4%B1>. (15.05.2021).
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2016), “2017-2019 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi”, <https://www.sbb.gov.tr/butce-cagrisi-ve-butce-hazirlama-rehberleri/#1551091405458-f7980c09-a8fa>. (20.06.2020)
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2004), “2005 Yılı Bütçe Hazırlama Rehberi”, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/04/235rehbertumu2005pdf.pdf>. (15.02.2020).
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü, “Bütçe Gdier Gelir Gerçekleşmeleri (1924-2020)”, <https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-buyuklukleri-ve-butce-gerceklesmeleri>. (17.09.2021).
-
- “2017-2019 Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi”, <https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-cagrisi-ve-butce-hazirlama-rehberi>. (28.09.2021).
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, “1994-2005 Bütçe İstatistikleri”, <https://muhasebat.hmb.gov.tr/1994-2005-butce-istatistikleri>. (17.02.2021).
- Uluatam, Özhan (2014), **Kamu Maliyesi**, Gözden Geçirilmiş 13.Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Ulusoy, Ahmet (2015), **Maliye Politikası**, 8.Baskı, Celepler Matbaacılık, Trabzon.
- Ulusoy, Ahmet ve Yiğit, Necdet (2016), “Türkiye’de Kamu Harcamaları Enflasyon İlişkisinin Ampirik Analizi: 1990-2015 Dönemi” **Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 6(12), 375-390.
- Uzay, Nıfset (2002), “Kamu Büyüklüğü ve Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Türkiye Örneği (1970-1999)”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, (19), 151-172.
- Ünsal, Erdal M. (2013), **Makro İktisat**, Genişletilmiş 10.Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Yavuz, Ersin ve Ergen, Eren (2017), “Impact of Public Expenditures and Economic Classification on Growth: Turkey Analysis”, **Maliye Araştırmaları Dergisi**, 3(1), 49-61.
- Yıldırım, Erhan ve Yıldırım, Refia (2001), “1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri”, **XVI. Maliye Sempozyumu**, Antalya, 7-24.
- Yılmaz, Vedat ve Kaya, Ömer (2005), “Kamu Harcama Çeşitleri ve Ekonomik Büyüme İlişkisi”, **Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 5(9), 257-271.

-
- _____(2008), “Bölgesel Kamu Harcamaları ve Bölgesel Ekonomik Büyüme İlişkisi: Türkiye İçin Panel Veri Analizi”, **Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 12(2), 413-426.
- Yüksel, Cihan ve Songur, Mehmet (2011), “Kamu Harcamalarının Bileşenleri ile Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki: Ampirik Bir Analiz (1980-2010)”, **Maliye Dergisi**, 161, 365-380.
- Wang, Siyan ve Abrams, Burton A. (2011), **The Effect of Government Size on the Steady-State Unemployment Rate: A Dynamic Perspective**, Working Paper No. 2011-12, University of Delaware, Department of Economics.
- World Bank, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>. (10.10.2021).



ÖZGEÇMİŞ

Nurselin SÜER, 2008 yılında Çarşıbaşı İlköğretim Okulu'nu; 2012 yılında Trabzon Anadolu Ticaret Meslek Lisesi'ni; 2017 yılında Atatürk Üniversitesi - İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü'nü bitirdi. 2017 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi - Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Politikası Anabilim Dalı'nda yüksek lisans programına başladı.

SÜER, evli ve 1 çocuk annesi olup, İngilizce bilmektedir.

