

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE'DE TRANSFER HARCAMALARININ BÜTÇE AÇIKLARI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

112899

**T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ**

Ahmet ÖZEN

112899

Danışman

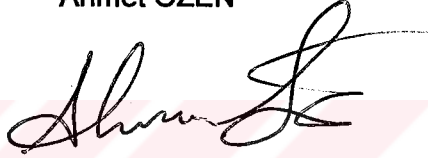
Yrd. Doç. Dr. Metin MERİÇ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “Türkiye’de Transfer Harcamalarının Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkisi” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

25/ 06/2002

Ahmet ÖZEN



TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün 26.10.6. / 2002 tarih ve .14 sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisans Üstü Öğretim Yönetmeliği'nin 9. maddesi gereğince Enstitümüz Maliye Anabilim Dalı Yüksek Lisans öğrencisi Ahmet ÖZEN'in "Türkiye'de Transfer Harcamalarının Bütçe Açıkları Üzerinde Etkisi" konulu tezi incelenmiş ve aday 28.10.7. / 2002 tarihinde saat ...11...da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra .60.. dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerine sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI olduğuna

☒

OY BİRLİĞİ

☒

DÜZELTME yapılmasına

☐*

OY ÇOKLUĞU

☐

RED edilmesine

☐**

ile karar verilmiştir.

* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.

** Bu halde adayın kaydı silinir.

BAŞKAN

Yrd. Doç. Dr. Mehmet MERİÇ

ÜYE

Yrd. Doç. Dr. Faysal GÖLCALP

ÜYE

Yrd. Doç. Dr. Hukuk EGELİ

ÜYE

ÜYE.

Evet Hayır

*** Tez, burs, ödül veya Teşvik prog. (Tüba, Fullbright vb) aday olabilir.

☐ ☐

Tez, mutlaka basılmalıdır.

☐ ☐

Tez, mevcut haliyle basılmalıdır.

☐ ☐

Tez, gözden geçirildikten sonra basılabilir.

☐ ☐

Tez, basımı gereksizdir.

☐ ☐

YÜKSEK ÖĞRETİM KURULU DÖKÜMANTASYON MERKEZİ TEZ VERİ FORMU

Tez No:

Konu Kodu:

Üniv. Kodu:

* Not: Bu bölüm merkezimiz tarafından doldurulacaktır.

Tez Yazanının

Soyadı: ÖZEN

Adı: AHMET

Tezin Türkçe Adı: TÜRKİYE'DE TRANSFER HARCAMALARININ BÜTÇE AÇIKLARI
ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

Tezin Yabancı Dildeki Adı: THE EFFECT OF THE TRANSFER EXPENDITURES ON
BUDGET DEFICITS IN TURKEY

Tezin Yapıldığı

Üniversitesi: Dokuz Eylül Üniversitesi Enstitü: Sosyal Bilimler Enstitüsü

Yıl: 2002

Diğer Kuruluşlar:

Tezin Türü:

Yüksek Lisans : ☐
Doktora : ☐
Tıpta Uzmanlık : ☐
Sanatta Yeterlilik : ☐

Dili : Türkçe
Sayfa Sayısı : 181
Referans Sayısı : 180

Tez Danışmanı

Ünvanı: Yrd.Doç. Dr.

Adı: Metin

Soyadı: MERİÇ

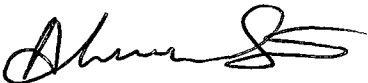
Türkçe Anahtar Kelimeler:

1. Transfer Harcaması
2. Bütçe Açığı
3. İç Borç
4. Faiz Ödemesi
5. Bütçe

İngilizce Anahtar Kelimeler:

1. Transfer Expenditure
2. Budget Deficit
3. Domestic Debt
4. Interest Payment
5. Budget

Tarih : 25.06.2002

İmza : 

Ö Z E T

Türkiye’de transfer harcamalarının bütçe açıkları üzerindeki etkisinin ortaya konulması çalışmamızın amacını oluşturmaktadır.

Bu çalışmanın birinci bölümünde transfer harcamalarının tanımı, türleri, makroekonomik etkileri ve dünyada gelişimine yer verilmiştir. İkinci bölümde ise bütçe açığı tanımı yapılarak, bazı açık tanımları ortaya konulmuştur. Diğer yandan, bu bölümde dünyada bütçe açıklarının gelişimine değinilmiş ve ayrıca ülkemizde bütçe açıklarının gelişimi üzerinde durulmuştur.

Çalışmanın son bölümünde ise Türkiye’de transfer harcamalarının gelişiminden bahsedilmiştir. Ayrıca, transfer harcamalarının bütçe açıkları üzerindeki etkisi ekonometrik bir analiz yardımıyla tespit edilmeye çalışılmıştır.

A B S T R A C T

The aim of this thesis is to reveal the effect of transfer expenditures on budget deficits in Turkey.

In the first part of this study, concept, types and macroeconomic effects of transfer expenditures and their development in the world were examined, as well. In the second part, budget deficit concept was defined and different definitions of budget deficit expressed. In addition, development of budget deficits in the world was mentioned and budget deficits in the Turkey were dwelled upon.

In the last part, development of transfer expenditures in Turkey was examined. Moreover, the effects of transfer expenditures on budget deficits were analyzed by using a econometric model.

TÜRKİYE’DE TRANSFER HARCAMALARININ BÜTÇE AÇIKLARI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

İ Ç İ N D E K İ L E R

YEMİN METNİ.....	ii
TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI	iii
YÖK DÖKÜMANTASYON MERKEZİ TEZ VERİ FORMU.....	iv
ÖZET	v
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER.....	vii
KISALTMALAR.....	x
TABLolar LİSTESİ	xi
GRAFİKLER LİSTESİ.....	xii
ŞEKİLLER LİSTESİ	xv
EkLER LİSTESİ	xvi
GİRİŞ	xvii

BİRİNCİ BÖLÜM

TRANSFER HARCAMALARININ TEORİK ÇERÇEVESİ VE KAPSAMI

I. TRANSFER HARCAMASI KAVRAMI	1
II. TRANSFER HARCAMALARININ ÖZELLİKLERİ	4
III. TRANSFER HARCAMALARININ SINIFLANDIRILMASI	5
A. Transfer Harcamalarının Şekil Yönünden Sınıflandırılması	5
1. Dolaysız Transferler-Dolaylı Transferler	6
2. Verimli Transferler- Verimsiz Transferler	6
3. Gelir Transferleri- Sermaye Transferleri	7
B. Transfer Harcamalarının Karşılık Yönünden Sınıflandırılması.....	7
1. İktisadi ve Mali Amaçlı Transfer Harcamaları	7
2. Sosyal Amaçlı Transfer Harcamaları.....	9
3. Faiz Ödemeleri Şeklinde Transfer Harcamaları.....	10
4. Yabancı Ülkelere Yapılan Karşılıksız Yardımlar Niteliğindeki Transferler.....	11
C. Sermaye Teşkilî Amaçlı Yapılan Transferler	12
IV. TRANSFER HARCAMALARININ EKONOMİK ETKİLERİ	13
A. Ekonomik Büyüme ve Kalkınma Üzerindeki Etkileri	13

B. Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkileri.....	15
C. Ekonomik İstikrar Üzerindeki Etkileri	17
D. Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkileri	17
V. DÜNYADA TRANSFER HARCAMALARININ GELİŞİM SÜRECİ	18
A. Gelişmiş Ülkelerde Transfer Harcamalarının Gelişimi	19
B. Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamalarının Gelişimi.....	30

İKİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE AÇIKLARI VE TÜRKİYE'DE GELİŞİMİ

I. BÜTÇE AÇIĞI KAVRAMI.....	38
II. BÜTÇE AÇIKLARININ FARKLI TANIMLARI	39
A. Geleneksel Açık.....	39
B. Cari Açık	39
C. Birincil Açık	40
D. İşlemsel açık	40
E. Nakit Açığı	41
III. BÜTÇE AÇIĞININ ÖNEMİ VE KAMU AÇIKLARI İÇİNDEKİ YERİ.....	41
IV. BÜTÇE AÇIKLARININ NEDENLERİ.....	43
A. Devlet Yapısı ve Faaliyet Alanının Genişlemesi	46
B. Kamu Harcamalarının Kamu Gelirlerinden Daha Yüksek Oranda Artması	47
C. Mali Disiplinsizlik ve Gelir İdaresinin Etkinsizliği	49
D. Parasal Finansman.....	50
E. Sübvansiyonlar	53
F. Ekonomik Konjonktür Dönemleri.....	54
G. Ekonomik Kriz ve Doğal Afetler.....	57
V. DÜNYADA BÜTÇE AÇIKLARININ GELİŞİMİ.....	58
A. Gelişmiş Ülkelerde Bütçe Açıkları	58
B. Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Açıkları.....	70
VI. TÜRKİYE'DE BÜTÇE AÇIKLARI	77
A. Bütçe Harcamalarının Ekonomik Ayrıma Göre Gelişimi	78
1. 1963-1979 Dönemi.....	78
2. 1980 Sonrası Dönem	82
B. Bütçe Gelirlerinin Gelişimi	86

1. 1963-1979 Dönemi.....	86
2. 1980 Sonrası Dönem	89
C. Konsolide Bütçenin Genel Dengesi.....	93
1. 1963-1979 Dönemi.....	94
2. 1980 Sonrası Dönem	96

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE TRANSFER HARCAMALARI- BÜTÇE AÇIKLARI İLİŞKİSİ

I. TRANSFER HARCAMALARININ KAMU HARCAMALARI İÇİNDEKİ YERİ VE ÖNEMİ	103
II. TRANSFER HARCAMALARININ GELİŞİMİ	104
A. 1963-1979 Dönemi	109
B. 1980 Sonrası Dönem.....	116
III. TRANSFER HARCAMALARININ EKONOMİK ETKİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	123
A. Ekonomik Büyüme ve Kalkınma Üzerindeki Etkileri	124
B. Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkileri.....	126
C. Ekonomik İstikrar Üzerindeki etkileri	129
D. Bütçe açıkları Üzerindeki Etkileri.....	130
IV. TRANSFER HARCAMALARININ BÜTÇE AÇIKLARINI ETKİLEME DERECEŚİ	135
A. 1963-1979 Dönemi	135
B. 1980 Sonrası Dönem.....	137
V. TRANSFER HARCAMALARININ BÜTÇE AÇIKLARI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİNİN GRANGER NEDENSELLİĞİ İLE ÖLÇÜLMESİ	138
A. Granger Nedensellik Testinin Tanımlanması.....	138
B. Granger Nedensellik Testinde Kullanılan Değişkenler.....	140
C. Ekonometrik Analizin Oluşturulması	141
SONUÇ.....	154
KAYNAKÇA.....	160
EKLER	173

K I S A L T M A L A R

a.g.e.	adı geçen eser
a.g.m.	adı geçen makale
a.g.t.	adı geçen tez
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IMF	Uluslar arası Para Fonu
KDV	Katma Değer Vergisi
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KKBG	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
OPEC	Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü
TC	Türkiye Cumhuriyeti
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TÜSİAD	Türk Sanayici ve İşadamları Derneği

T A B L O L A R L İ S T E S İ

Tablo:1	Çeşitli Ülkelerdeki Transfer Harcamalarının 1950-1977 Arası Dönemde GSYİH'ya Oranı	23
Tablo:2	AB Ülkelerinde ve Bazı Gelişmiş Ülkelerde 1990-2000 Döneminde Genel Hükümet Harcamalarının ve Transfer Harcamalarının Piyasa Fiyatlarıyla GSYİH'ya Oranı	26
Tablo:3	Bazı Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamalarının Toplam Kamu Harcamaları İçindeki Payı	36
Tablo:4	Türkiye'de Tarım Kesiminin 1990-2000 Yılları Arasında GSMH İçindeki Sektör Payı ve Tarım Kesimine Verilen Yatırım Teşvik Belgelerinin Sayısı	128
Tablo:5	Granger Sınamasının Olasılık Tablosu.....	140
Tablo:6	Toplam Transfer Harcamaları İçin Granger Nedensellik Testi Sonuçları	142
Tablo:7	Toplam Faiz Harcamaları İçin Granger Nedensellik Testi Sonuçları.....	143
Tablo:8	KİT'lere Yapılan Transfer Harcamaları İçin Granger Nedensellik Testi Sonuçları	144
Tablo:9	Diğer Transfer Harcamaları İçin Granger Nedensellik Testi sonuçları .	145

GR A FİKLER LİSTESİ

Grafik:1	Bazı Gelişmiş Ülkelerde 1950-77 Yılları Arasında Transfer Harcamaları/GSYİH Oranı.....	23
Grafik:2	1977-1987 Yılları Arası Transfer Harcamaları/Toplam Kamu Harcamaları Oranı- Sanayileşmiş Ülkeler Ortalaması ve Dünya Ortalaması-	24
Grafik:3	Bazı Gelişmiş Ülkelerin 1970-2002Yılları Arasında Genel Hükümet Faiz Harcamaları/GSYİH Oranı.....	27
Grafik:4	Belçika'nın 1961-1995 Yılları Arasında Dönemler İtibariyle Çeşitli Genel Hükümet Verilerinin GSYİH'ya Oranı.....	60
Grafik:5	Almanya'nın 1961-1995 Yılları Arasında Dönemler İtibariyle Çeşitli Genel Hükümet Verilerinin GSYİH'ya Oranı.....	61
Grafik:6	Danimarka'nın 1961-1995 Yılları Arasında Dönemler İtibariyle Çeşitli Genel Hükümet Verilerinin GSYİH'ya Oranı	61
Grafik:7	Finlandiya'nın 1961-1995 Yılları Arasında Dönemler İtibariyle Çeşitli Genel Hükümet Verilerinin GSYİH'ya Oranı	61
Grafik:8	Yunanistan'ın 1961-1995 Yılları Arasında Dönemler İtibariyle Çeşitli Genel Hükümet Verilerinin GSYİH'ya Oranı	62
Grafik:9	İtalya'nın 1961-1995 Yılları Arasında Dönemler İtibariyle Çeşitli Genel Hükümet Verilerinin GSYİH'ya Oranı.....	62
Grafik:10	Fransa'nın 1978-2002 Döneminde Finansal ve Birincil Dengeleri (Nominal GSYİH'nın Yüzdesi Olarak).....	63
Grafik:11	ABD'nin 1978-2002 Döneminde Finansal ve Birincil Dengeleri (Nominal GSYİH'nın Yüzdesi Olarak).....	63
Grafik:12	Almanya'nın 1978-2002 Döneminde Finansal ve Birincil Dengeleri (Nominal GSYİH'nın Yüzdesi Olarak).....	64
Grafik:13	Japonya'nın 1978-2002 Döneminde Finansal ve Birincil Dengeleri (Nominal GSYİH'nın Yüzdesi Olarak).....	64
Grafik:14	İtalya'nın 1978-2002 Döneminde Finansal ve Birincil Dengeleri (Nominal GSYİH'nın Yüzdesi Olarak).....	64
Grafik:15	Birleşik Krallık'ın 1978-2002 Döneminde Finansal ve Birincil Dengeleri (Nominal GSYİH'nın Yüzdesi Olarak).....	64
Grafik:16	Kanada'nın 1978-2002 Döneminde Finansal ve Birincil Dengeleri (Nominal GSYİH'nın Yüzdesi Olarak).....	64

Grafik: 17	Gelişmiş Ülkelerde 1970-1999 Döneminde Konsolide Bütçe Açığının GSMH veya GSYİH'ya Oranı	65
Grafik:18	Gelişmiş Ülkelerde 1992-2001 Arası Dönemde Genel ve Merkezi Hükümet Mali Dengeleri	69
Grafik:19	Bazı Gelişmekte Olan Ülkelerin 1970-2000 Arası Dönemde Bütçe Dengelerinin GSMH'ya Oranı(veya GSYİH)	77
Grafik:20	Bazı Latin Amerika Ülkelerinin 1994-2000 Dönemi Kamu Kesimi Dengesinin GSYİH'ya Oranı.....	77
Grafik:21	Türkiye'de 1963-1979 Döneminde Türleri İtibariyle Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH'ya Oranı.....	80
Grafik:22	Türkiye'de 1963-1979 Arası Dönemde Ekonomik Ayrıma Göre Konsolide Devlet Bütçesi Harcamalarının Toplam Konsolide Bütçe Harcamalarına Oranı.....	81
Grafik:23	Türkiye'de 1980-2001 Arası Dönemde Ekonomik Ayrıma Göre Harcama Türlerinin Toplam Konsolide Bütçe Harcamaları İçindeki Payı.....	84
Grafik:24	Türkiye'de 1963-1979 Döneminde Türleri İtibariyle Konsolide Bütçe Gelirlerinin Toplam Konsolide Bütçe Gelirlerine Oranı.....	87
Grafik:25	Türkiye'de Konsolide Bütçe Gelirlerinin GSMH'ya Oranı	88
Grafik:26	Türkiye'de 1980-2002 Arası Dönemde Türleri İtibariyle Konsolide Bütçe gelirlerinin Toplam Konsolide Bütçe Gelirlerine Oranı	92
Grafik:27	Türkiye'de 1963-1979 Yılları Arası Konsolide Bütçe Öngörülen ve Gerçekleşen Açıklarının GSMH'ya Oranı	95
Grafik:28	Türkiye'de 1980-2000 Arası dönemde Konsolide Bütçe Gelir, harcama ve Açıklarının GSMH'ya Oranı.....	101
Grafik:29	Türkiye'de 1963-1979 Döneminde Transfer Harcamalarının Toplam Bütçe Harcamalarına ve GSMH'ya Oranı.....	110
Grafik:30	Türkiye'de 1964-1979 Döneminde Türleri İtibariyle Transfer Harcamalarının Toplam Transfer Harcamalarına Oranı.....	113
Grafik:31	Türkiye'de 1963-79 Arası Dönemde Ekonomik Ayrıma Göre Transfer Türlerinin ve Toplam Transferlerin Toplam Konsolide Bütçe Harcamalarına Oranı.....	115
Grafik:32	Türkiye'de 1980-2000 Arası Dönemde Transfer Harcamalarının Konsolide Bütçe Harcamalarına ve GSMH'ya Oranı	117
Grafik:33	Türkiye'de Türleri itibariyle Transfer Harcamalarının Toplam Transfer Harcamaları İçindeki Oranı.....	122

Grafik:34	Türkiye’de 1984-2001 Döneminde Reel Faizlerin Gelişimi	134
Grafik:35	Türkiye’de 1963-1979 Döneminde Transfer Harcamaları, Toplam Konsolide Bütçe Harcamaları ve Gerçekleşen Bütçe Dengesinin GSMH’ya Oranı.....	136
Grafik:36	Türkiye’de 1980-2000 Döneminde Transfer Harcamaları, Toplam Konsolide Bütçe Harcamaları ve Açıkların GSMH’ya Oranı.....	137
Grafik:37	Türkiye’de 1980-2000 Döneminde Reel Faiz Ödemeleri ve Reel Bütçe Açıkları İlişkisi	151



ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil:1	Türkiye’de Büyük Miktarda Borç Faizi Ödenmesinin Nedenleri, Çözüm Önerileri	131
Şekil:2	Türkiye’de Borç-Kısır Döngüsü.....	132
Şekil:3	Yıllık %50 Faiz Ödemesi ve Faiz Ödemelerinin Yarisının Borçlanmayla Karşılanması Durumunda Borçların Seyri	133



E K L E R L İ S T E S İ

EK-1: 2001 YILI KONSOLİDE BÜTÇE KANUNU'NDA TRANSFER HARCAMALARI AYRINTILI KODLARI.....	173
---	-----



G İ R İ Ő

Dünyada, geçmişten günümüze değin birçok ülkenin devlet bütçesinde kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılayamaması durumu olan bütçe açıkları sorunu yaşanmaktadır. Bu sorun, özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından günümüz itibariyle kronik bir hal almış ve halihazırda da büyük bir problem olmaya devam etmektedir. Bütçe açıkları ülkeler bazında farklı nedenlere dayanıyor görünüyorsa da, ülkeleri belirli gruplar itibariyle incelediğimizde benzer nedenlerle karşılaşmaktadır.

Genel olarak ülkeleri; gelişmişlik düzeylerine göre, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler olarak gruplandırdığımızda, bu gruplar itibariyle ülkelerdeki bütçe açıklarının ortak nedenleri söz konusu olmaktadır. Fakat, transfer harcamaları olarak tabir edilen karşılıksız ve GSMH üzerinde doğrudan etki yapmayan harcamaların, bütçe açıkları üzerinde bütün ülkeler açısından ortak ve önemli etkileri söz konusudur. 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren tüm dünyada transfer harcamaları önemli ölçülerde artmıştır.

Gelişmiş ülkeler yönünden bakıldığında, transfer harcamaları içinde sosyal transferlerin gelişmekte olan ülkeler yönünden ise borç faiz ödemelerinin bütçe açıklarını önemli ölçülerde etkilediği görülmektedir. Gelişmiş ülkelerde finans piyasalarının ve reel piyasaların, gelişmekte olan ülkelere göre daha gelişmiş olmasından dolayı, devlet daha çok sosyal konularla ilgilenmektedir. Bu bağlamda, devlet bütçesi toplumda sosyal yapının daha dengeli olması amacıyla kullanılmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde ise gerek finans piyasalarının gerekse reel piyasaların gelişimini tamamlayamamasından dolayı, bu ülkelerde borçlanma önemli başvuru kaynağıdır. Devletler kalkınmayı sağlama amacıyla bütçe harcamalarını arttırmak durumunda kalmaktadırlar. Bununla birlikte, bütçe gelirleri yeterince artırılamamaktadır. Aradaki fark ise borçlanılarak karşılanmaktadır. Dolayısıyla, bu ülkeler gelişimlerini tamamlamak için özellikle dış piyasadan ve gerektiğinde iç piyasadan borçlanmak durumunda kalmaktadırlar. Bu borçlanma sonucunda ise borçların geri ödemesinde borç faiz ödemesi söz konusu olmaktadır. Ancak

dünyada yaşanan global krizler ve ülkelerin mevcut durumları sonucunda birçok ülkede borç miktarı ve borç faizleri önemli boyutlara ulaşmış ve borç-faiz kısır döngüsüne girilmiştir. Dolayısıyla, transfer harcamaları içinde borç faiz ödemeleri büyük miktarlara ulaştığı görülmektedir. Borç faiz ödemelerinin artması ise bütçe açıklarını daha da arttırmaktadır.

Gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye’de de bütçe açıkları açısından transfer harcamalarının önemi büyüktür. Transfer harcamaları içinde özellikle borç faiz ödemeleri önemli boyutlardadır. Ülkemizde de diğer gelişmekte olan ülkelere olduğu gibi kalkınma amacıyla bütçe harcamaları bütçe gelirlerinden yüksek tutulmuştur. Bu durum sonucunda oluşan bütçe açıkları ise, yoğun dış borçlanma yoluyla kapatılmaya çalışılmıştır. Alınan dış borçlar etkin şekilde kullanılamamış ve borç geri ödeme zamanları geldiğinde önemli bir sorun ile karşı karşıya kalınmıştır. Bu durumda bütçe açıklarının kapatılması amacıyla emisyon ve daha sonra da iç borçlanma yoluna gidilmiştir. Emisyon yoluyla finansman enflasyonu arttırmış, iç borçlanma yoluyla finansman ise faiz oranlarını arttırarak faiz ödemelerinin önemli oranlara ulaşmasına neden olmuştur. Dolayısıyla, ülkemizde yoğun bir şekilde bütçe açığı ve faiz ödemesi problemi mevcuttur.

Bu çalışmanın Birinci bölümünde hangi tür bütçe harcamalarının transfer harcaması olarak ifade edildiği konusuna değinilmekte, transfer harcamalarının özelliklerinden bahsedilerek, transfer harcamalarının belirli özelliklerine göre gruplandırılması yapılmaktadır. Bu bölümde transfer harcamalarının makroekonomik etkileri üzerinde durulmaktadır. Ayrıca, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler yönüyle transfer harcamalarının gelişimi ortaya konulmaktadır.

Çalışmanın İkinci bölümünde ise bütçe açığı kavramı tanımlanarak, bütçe açıklarının nedenleri üzerinde durulmaktadır. Diğer yandan gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere bütçe açıklarının gelişimi ortaya konularak, ülkemizde bütçe harcamaları ve gelirlerinin gelişimi değerlendirilmektedir.

Çalışmanın son bölümü olan Üçüncü bölümde ise, Türkiye’de kamu harcamaları içinde konsolide bütçenin payı göz önünde bulundurularak transfer harcamalarının gelişiminden bahsedilmektedir. Transfer harcamalarının özellikle hangi türlerinin ön plana çıktığı belirtilerek, transfer harcamaları bütçe açıkları ilişkisi

ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Transfer harcamaları ve bütçe açıkları arasında bir nedenselliğin olup olmadığını tespit etmek amacıyla yapılan ekonometrik analiz yardımıyla da, Türkiye’de gerçekleştirilen transfer harcamalarının bütçe açıkları üzerindeki etkisi ortaya konmaya çalışılmıştır.



BİRİNCİ BÖLÜM

TRANSFER HARCAMALARININ TEORİK ÇERÇEVESİ VE KAPSAMI

Devlet, yüklendiği kamu hizmetlerini yürütmek amacıyla bazı harcamalar yapmaktadır. Bu harcamalar, maliye ilminde kamu harcamaları olarak ifade edilmektedir. Kamu harcamalarının bir türü olan transfer harcamaları da devletin çeşitli hizmetleri yerine getirmek amacıyla yaptığı bir harcama türüdür. Bu bölümde kamu harcaması türlerinden biri olan transfer harcaması kavramının ne olduğu, diğer harcama türlerinden farkları ve dünyada gelişim süreci üzerinde durulacaktır.

I. TRANSFER HARCAMASI KAVRAMI

Kamu maliyesinin temelinde kamu ihtiyaçları yer almaktadır. Kamu ekonomisi, bu ihtiyaçların giderilmesi zorunluluğunun bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu ihtiyaçları ülkeler arasında farklı özellikler arzedeabilmektedir. Öyle ki birbirine sınır olan, aynı coğrafi özellikleri teşkil eden iki ülke arasında dahi farklı kamusal ihtiyaçlar olabilmektedir. Kamu ihtiyaçlarının belirlenmesi bir politik tercihi yansıtmaktadır. Kamu ihtiyaçlarının içeriği, ülkenin politik rejimine göre değişiklikler göstermektedir. Hatta, aynı ülke içinde dahi, zamanla kamu ihtiyacı kavramının değiştiği görülmektedir¹.

Kamu ihtiyaçları kamu hizmetleri kavramını, kamu hizmetlerinin mali plandaki parasal görüntüsü ise, kamu harcamalarını ortaya çıkarmaktadır.

Devlet, kamu hizmetlerini sağlamak, dolayısıyla kamu harcamalarını gerçekleştirmek durumunda olan bir kurumdur. Devlet kurumunun oluşumu üzerine çeşitli teoriler bulunmakla birlikte, genel olarak devletin kamusal hizmetlerin sağlanması amacıyla varolduğu ifade edilebilir. Devletin kamu harcamalarını gerçekleştirmesi ve büyüklüğü arasında bir ilişki bulunmaktadır. Şöyle ki, kamu

¹ Halil NADAROĞLU, *Kamu Maliyesi Teorisi*, Gözden Geçirilmiş ve Düzeltilmiş 10. Baskı, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1998, s. 127-128.

harcamaları ile devlet faaliyetleri arasında doğru orantılı bir ilişki mevcuttur¹ ve devlet faaliyetleri genişledikçe, kamu harcamalarında da artışlar olmaktadır.

Kamu harcamalarının ekonomi içindeki payının ve yerinin gelişmesi yanında, kamu harcamalarının yapısının ve bileşiminin de gösterdiği değişme önem taşımaktadır. Diğer bir ifadeyle, kamu harcamalarının yöneldikleri alanlar ve temel özellikleri açısından bileşimi de zaman içinde belli bir değişme göstermekte ve bu değişmelerin de ekonomiye etkileri bakımından incelenmesi gerekmektedir².

Kamu kesiminin ekonominin genel yapısı ve işleyişi üzerindeki etkilerini tespit edebilmek için, kamu harcamalarının bilimsel ve ekonomik bir analize tabi tutulması gereklidir. Çünkü harcamalar, türleri ve etkileri bakımından farklılıklar göstermektedir. Bu bakımdan, devlet faaliyetleri hakkında bir değer yargısına sahip olabilmek için özellikleri yönünden birbirine benzeyen harcamaları bir araya toplamak gereklidir. Bilimsel ve ekonomik sınıflandırma böyle bir zorunluluğa dayanmaktadır.

Devlet bütçesine egemen olan siyasi tercihi ise "bütçe harcamalarının ekonomik dağılımı" adı verilen ve bütçenin "cari harcamalar, yatırımlar ve transfer ödemeleri" arasındaki dağılımını gösteren bir teknik ayırım yansıtmaktadır³.

Cari harcamalar, faydası cari dönem içinde gerçekleşen harcamalardır. Bu harcamaların ekonomi üzerinde etkileri kullanıldıkları yıl içinde son bulmaktadır. Bu tür harcamalara örnek olarak kamu personeline hizmetleri karşılığında verilen maaş ödemeleri gösterilebilir.

Yatırım harcamaları ise faydası ve etkisi daha çok orta ve uzun vadede gerçekleşen harcamalardır. Bu harcamalar yeni yol yapımı, yeni bina veya benzeri şekillerde yatırımlara yönelik harcamaları ifade etmektedir. Bu harcamalar cari harcamalar da olduğu gibi doğrudan GSMH'ya eklenen harcamalardır. Ancak, transfer harcamaları için durum daha farklıdır.

¹ NADAROĞLU, a.g.e., s.129-130.

² İlhan ULUDAĞ, *İzlenen Ekonomik Politikalar Işığında Türkiye Ekonomisi*, Bilmen Basım ve Yayınevi, İstanbul 1990, s.274.

³ Vural SAVAŞ, "Türkiye Cumhuriyeti'nin Ekonomik Gelişimi 1923-89", *Maliye Yazıları*, No:19-21, Temmuz- Aralık 1989, s. 31.

Transfer kavramı ekonomik sınıflandırma içindeki harcamalardan bazıları için ortaya konulmuş bir kavramdır. Transfer el değıştirme anlamını taşımaktadır. Transfer işlemi kar ve gelir getirebilir ama hiçbir zaman yeni bir değeri yaratmaz. Aktarmalardan doğan bu gibi gelirlere transfer gelirleri ya da transfer ödemeleri denir. Sigorta, tazminat,...vb. gibi ödemeler transfer ödemeleridir, diğeri bir ifadeyle bir elden alınıp başka bir ele yapılan ödemelerdir. Transfer gelirleri ya da ödemeleri yeni bir değeri yaratmadıkları için ulusal gelir hesaplarına sokulmazlar¹.

Transfer harcaması çeşitli bilim adamlarınca tanımlanmıştır. Örneğini, A.C. Pigou (1947), transfer harcamalarını “devlet güvenliğinin yeniden kazanımına ilişkin harcamalar” olarak ifade etmiştir². Özhan Uluatam (1991) ise transfer harcamalarını “devletin kendi iradesiyle kişı, firma ya da başka ölkelere yaptığı transferler” olarak ifade etmiştir³.

Transfer harcamaları bir yönüyle yatırım harcamalarına bir yönüyle de cari harcamalara benzemektedir. Örneğini, kamulaştırma ve bina satın alımları, kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilferi, etkileri cari dönemde kaybolmayan harcamalar olmaları yönüyle yatırım harcamalarına benzemektedir. Bununla birlikte, borç ödemeleri ve sosyal transferler kullanımları ve etkileri cari dönemde yok olması nedeniyle cari harcamalara benzemektedir. Dolayısıyla, transfer harcamaları bazı türleri itibariyle yatırım harcamalarına, bazı yönleriyle de cari harcamalara benzemektedir.

Türkiye’de 1973 yılından bu yana program bütçe sistemi uygulanmaktadır. Bu bütçe sisteminde kamu harcamaları, temelde, mal ve hizmet akımına yönelen harcamalar ile transfer harcamaları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Mal ve hizmet akımına yönelen harcamalar yani gerçek harcamalar; personel giderleri, yolluklar, hizmet alımları, tüketim malları ve malzeme alımları, demirbaş alımları, makine, teçhizat ve taşıt alımları, yapı tesis ve büyük onarım giderleri ve diğeri ödemeler harcama kalemlerinden oluşmaktadır. Gerçek harcamalar içerisinde, doğrudan üretim kapasitesini arttırıcı etkisi olmayan ve bu tür hizmetlere yönelmeyen ve faydası bir dönemle sınırlı sayılabilecek harcamalar ki bunlar personel giderleri, yolluklar, tüketim malları ve malzeme alımları gibi harcamalardır, cari harcama

¹ Orhan HANÇERLİOĞLU, *Ekonomi Sözlüğü*, Remzi Kitabevi, İstanbul 1986, s.433.

² A.C. PIGOU, *A Study In Public Finance*, Third Edition, Macmillan and Co. LTD., 1947, s. 19.

³ Özhan ULUATAM, *Kamu Maliyesi*, Genişletilmiş 4. Baskı, Savaş Yayınları, Ankara, 1991, s.167.

olarak kabul edilmektedir. Gerçek harcamalar içerisinde, ekonomik üretim gücünü doğrudan doğruya arttırmaya yönelik ve gelecek dönemlere kalıcı varlıklara yapılan harcamalar ki bunlar etüt-proje giderleri, yapı ve büyük onarım giderleri, makine, teçhizat ve taşıt alımlarıdır, yatırım harcamaları olarak nitelendirilmektedir. Transfer harcamaları ise kamulaştırma ve bina satın alımları, kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri, iktisadi transferler ve yardımlar, mali transferler, sosyal transferler ve borç ödemeleri harcama kalemlerinden oluşmaktadır. Sermaye teşkilleri ve karşılıksız yapılan transfer harcamaları ayrımının bu sınıflandırmada bulunduğu görülmektedir.

II. TRANSFER HARCAMALARININ ÖZELLİKLERİ

Transfer harcamalarının iki temel özelliği bulunmaktadır. Bunlar; karşılıksız olma ve GSMH üzerinde cari dönemde bir değişiklik yapmamasıdır.

Transfer harcamalarının karakteristik özelliği, karşısında devlete mal ve hizmet-ya da faktör- verme zorunluluğunun bulunmaması, diğer bir deyişle karşılıksız olmasıdır. John F. Due ise transfer harcamalarının, sözü geçen niteliği sebebiyle “hediye mahiyeti taşıdığı”nı ifade etmektedir. H. Brochier ve P. Tabatoni, transfer harcamalarını “milli gelirden bir değişiklik yaratmayan ve sadece satın alma gücünün bireyler veya sosyal gruplar arasında el değiştirmesine sebep olan giderler” olarak tanımlamaktadırlar. T. Barna ise, aynı konuda “mal ve hizmetlerin kullanılması için gerekli satın alma gücünü toplumun bir kategorisinden diğerine nakleden devlet harcamaları” şeklinde bir tanım yapmaktadır¹.

Transfer harcamaları, üretim faaliyetine katılma karşılığı olmadan devletin bazı kişi ve gruplara ödediği paraları ifade etmektedir. Bu harcamalar, sadece satın alma gücünün el değiştirmesini sağlayan harcamalardır. Bu tür harcamalar ile devlet varlığındaki para ile ifade edilen değerler, belirli amaçların sağlanabilmesi için gerekli kişi ve kuruluşlara intikal ettirilmektedir.

Transfer harcamaları, devletin hiçbir üretim faktörü kullanmadan sadece milli gelirin yerini değiştirip, dolayısıyla vergi olarak sağladığı kaynakların kişilere ve gruplara dağıtılmasından ibarettir. Devlet bu ödemeler karşılığında doğrudan ve

¹ NADAROĞLU, a.g.e., s. 158.

dolaylı olarak üretim faktörü elde etmediği için, bu harcamalarla üretim faaliyetine doğrudan etki etmemekte, etki dolaylı bir şekilde olmaktadır. Transfer harcamalarının üretime etkileri, türleri itibariyle farklıdır. İktisadi transferler üretimi doğrudan destekleyici, sosyal transferler ise tüketimi destekleyicidir. Transfer harcamalarından yararlananların elde ettikleri bu gelirleri tüketime yöneltmeleri halinde milli gelirden artış meydana gelmektedir.

Transfer harcamaları genel anlamda düşünüldüğünde bir reel harcamadır. Çünkü transfer yapılan kesim sonuçta milli ekonomide yeni satın alma gücü oluşturmakta ve böylece milli ekonomiye reel bir katkı sağlamaktadır. Reel harcama-transfer harcaması ayırımında temel kıstas, harcamanın ilk yapıldığı andaki gayesi olmaktadır. Harcama ilk olarak devlet tarafından yapılırken, karşılığında bir mal ve hizmet alımı söz konusu ise, bu reel harcamayı; böyle bir karşılık beklenmiyorsa, bu transfer harcamasını ifade etmektedir¹.

Transfer harcamaları milli gelir üzerinde doğrudan bir etki yapmamaktadır. Bu tür harcamalar gerçek anlamda reel kaynakların tüketimini ifade etmez. Bu tür harcamalar ile kamu sektöründen diğer sektörler satın alma gücü aktarılmış olmaktadır. Esasen, transfer harcamaları yoluyla ortaya çıkan reel harcamaları, bu tür harcamalardan yararlananların yaptıkları harcamalar oluşturmaktadır².

III. TRANSFER HARCAMALARININ SINIFLANDIRILMASI

Transfer harcamaları, çeşitli şekillerde sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır. Bu tür bir sınıflandırmanın da kamu harcamalarının sınıflandırılmasında olduğu gibi çeşitli gereklilikleri ve faydaları bulunmaktadır.

A. Transfer Harcamalarının Şekil Yönünden Sınıflandırılması

Transfer harcamaları şekli ayrımına göre sınıflandırılmaktadır. Bu tür bir sınıflandırma ile transfer harcaması türleri kişilerin gelirlerinde doğrudan artışa yol açıp açmama, üretim üzerinde doğrudan etki yapıp yapmama gibi etkileri itibariyle

¹ Fevzi DEVRİM, *Kamu Maliyesine Giriş*, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1999, s. 116.

² İsmail TÜRK, *Maliye Politikası*, Güncelleştirilmiş 13. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1999, s. 33.

sınıflandırılmaktadır. Aşağıda transfer harcamaları çeşitli şekillerde sınıflandırılmıştır.

1. Dolaysız Transferler- Dolaylı Transferler

Dolaysız transfer harcamaları kişilerin gelirlerinde doğrudan bir artışa yol açan harcamalardır. Devlet borç faizleri, yoksullara yapılan yardımlar, maluliyet aylıkları, sosyal yardımlar, sosyal sigorta kurumları ve emekli maaşları dolaysız transfer harcamaları olarak ifade edilmektedir.

Dolaylı transfer harcamaları ise iktisadi amaçla yapılan ve üretici ve tüketicilerin gelirlerinde artışı amaçlayan harcamalardır. İktisadi sübvansiyonlar ve vergi iadeleri dolaylı transferlere örnek olarak verilebilmektedir.

2. Verimli Transferler- Verimsiz Transferler

Verimlilik kriterine göre transfer harcamaları ayrımında esas teşkil eden husus, bu tür ödemelerin üretim üzerinde etkili olup olmadığına yani bu tür harcamaların üretimde yeni bir değer oluşturup oluşturmadığına göre değerlendirilmesidir¹.

Verimlilik kriterine göre transfer harcamalarının hangilerinin verimli olduğuna dair kesin bir yargıya varılamamakla birlikte, iktisadi amaçlı transfer harcamalarının verimli olduğu ifade edilebilmektedir. Bu tür harcamalar, üretim ve dolayısıyla hasıla üzerinde etkili olmaktadır. Ancak, sosyal amaçlı transfer harcamalarının ise verimsiz olduğu kabul edilmektedir. Çünkü, bu tür harcamaların üretim üzerinde doğrudan etkilerinin olmadığı kabul edilmektedir. Ancak, bu tür harcamalar sonuçta milli ekonomide talebi artırıcı etkilerde bulunduklarından dolayı, uzun vadede milli geliri arttırdıkları da ifade edilmektedir.

¹ TÜRK, a.g.e., s.40.

3. Gelir Transferleri- Sermaye Transferleri

Transfer harcamaları emekli maaşları, sosyal yardımlar gibi gelir aktarımına yönelik olmakla birlikte, savaş tazminatları, ihracatta vergi iadesi gibi sermaye transferleri şeklinde de olabilmektedir.

Savaş tazminatları dolaysız sermaye transferi olarak ifade edilmekle birlikte, devletin konut yapımına verdiği primler ile kuruluşların yatırımlarını özendirmek için verilen primler dolayı sermaye transferleri olarak ifade edilmektedir.

B. Transfer Harcamalarının Karşılık Yönünden Sınıflandırılması

Transfer harcamaları konusunda bir diğer önemli durum ise, bu tür harcamaların hepsinin karşılıksız olup olmadığına dairdir. Örneğin, harp gazilerine ve malullerine yapılan ödemelerde karşılık olmadığı ifade edilebilir. Ancak, devletin emekli memurlarına veya sigorta emeklilerine yaptığı ödemelerin karşılıksız olduğuna dair ifade tartışmalıdır. Ancak bu konuda, bu tür emeklilere ödenen maaşların gerçekte hizmet dönemlerinin karşılığında verildiğine dair bir ifadenin de gerçekçi olduğu kesin değildir. Bu genel ifadeden sonra transfer harcamalarının türleri itibarıyla karşılıksız olup olmadığına göre aşağıdaki sınıflandırma yapılmaktadır.

Bir karşılık elde edilmekle birlikte transfer harcaması içine dahil edilen kamu harcaması türleri de vardır. Örneğin, devletin arazi ve bina alımında bir karşılık vardır ancak, bu harcamaların yapıldıkları yıl milli gelirine doğrudan bir etkisi yoktur. Bu harcamalar sadece var olan servetin el değiştirmesine yol açan harcamalardır ve bundan dolayıdır ki bu harcamalar transfer harcamaları içine dahil edilmektedir¹.

1.İktisadi ve Mali Amaçlı Transferler

İktisadi amaçlı transferlere iktisadi sübvansiyonlar da denilmektedir. Bu harcamalar, iktisadi ve sosyal politikanın bir aracı olarak uygulamada kendisinden

¹ Nevzat BİÇAK, İdari ve İktisadi Kriterlere Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının İncelenmesi, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 1987, s. 16.

geniş ölçüde yararlanılan negatif vergilerdir. Diğer bir ifadeyle de kamu fonlarıyla finanse edilen çeşitli yardımlar olarak da belirtilebilir¹.

Mali ve iktisadi transfer olarak da ifade edilen iktisadi amaçlı transfer harcamaları, devletin belirli bir karşılık beklemeden ekonomik ve mali amaçlar doğrultusunda çeşitli kesimlere yaptığı harcamalardır. Devletin bu tür harcamalar ile hedeflediği amaç, ekonomide büyüme ve sonuçta kalkınmanın sağlanmasıdır. Bu hedefler doğrultusunda devlet sübvansiyon ya da teşvik adı altında transfer politikası uygulamaktadır.

Bu politikalar; belirli malların fiyatlarını düşük tutmak, malların kullanımını teşvik etmek, ihracatı arttırmak, bazı tarımsal ürünlerin üretimini desteklemek suretiyle iktisadi amaçlı transfer harcamaları şeklinde uygulanmaktadır. İktisadi amaçlı transferler uygulamada tarım sektörüne yönelik olarak sübvansiyon, sanayi ve ticaret sektörüne yönelik olarak da teşvik şeklinde uygulanmaktadır.

İktisadi transferlerin uygulanmasında önemli bir araç olarak kullanılan teşvikler, genel olarak işletmelere sağlanan çeşitli kolaylıklar olarak ifade edilmektedir. Bu yolla ekonomideki kaynaklar yönlendirilebilmektedir. Teşvik edilen sektör veya alanlara yeni kaynakların aktarılması, özel sektörün bu alanlara yönelmesine yol açmaktadır. Teşvikler iki grupta toplanabilmektedir. İlk olarak kamu tarafından doğrudan sağlanan desteklerdir. Diğerisi ise işletmelerin bazı yükümlülüklerinin azaltılması veya kamu tarafından desteklenmesidir.

Teşvik politikalarının uygulama alanları genel olarak şu şekilde sınıflandırılabilir:

- Sektörel iyileştirme tedbirleri,
- Zor durumdaki işletmelere yardım programları,
- Araştırma ve geliştirme araçlarını ve harcamalarını güçlendirme yolları,
- Bölgesel kalkınma politikaları,
- Yatırım teşvikleri,
- Küçük ve orta boy işletmelere yardım yolları,
- Girişimciliği artırma,
- Uluslararası yatırımları ve ihracatı geliştirmeye yönelik programlar.

¹ NADAROĞLU, a.g.e., s.166.

Yukarıda ifade edilen uygulama alanları ile ilgili olarak yararlanılan finansman araçları ise beş grupta toplanmaktadır¹:

- Sübvansiyonlar,
- Borçlar,
- Devlet garantileri,
- Özel hisse senetleri,
- Vergi kolaylıkları.

İktisadi amaçlı transferlere örnek olarak sübvansiyonlar gösterilebilir. Geniş anlamda sübvansiyon, devletin mahallî idarelere yaptığı nakdi yardımlar ile üretime, ihracat ve ithalata birim başına verilen primlerdir. Dar anlamda sübvansiyon ise, devlet ve ona bağlı kurumlarca, karşılıksız olarak ekonominin çeşitli kesimlerindeki işletmelere, tarımı özendirmek, daha iyi duruma gelmelerini sağlamak amacıyla verilen yardımlar olarak tanımlanabilmektedir².

Sübvansiyonlardan ilki işletme sübvansiyonlarıdır. Bu sübvansiyonlar KİT'lerin fiyat politikası sonucunda gelir kayıplarının karşılanması amacıyla ve KİT'lerin faaliyetlerinin devamı için verilmektedir.

Sübvansiyonlardan bir diğeri ise KİT'lerin büyük çaplı yatırımları için verilen yatırım sübvansiyonlarıdır. Sermaye sübvansiyonları ise KİT'lerin güçlü bir mali yapıya kavuşturulması amacıyla karşılıksız ya da belirli bir faiz oranından verilen sübvansiyonlardır. Denge sübvansiyonları ise kamusal fayda düşünülerek bir teşebbüsün mali yapısındaki dengesizliklerin giderilmesi amacıyla verilmektedir.

2.Sosyal Amaçlı Transferler

Sosyal amaçlı transfer harcamaları, daha çok toplumda gelir dağılımını sağlamak amacıyla, devletin ihtiyaç sahibi kesimlere, karşılık gütmeden yaptığı harcamalardır. Bu tür harcamalar ile devlet ilk planda sosyal amaç gütmekte ve bu

¹ Aytaç EKER, *Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Teşvik Sistemleri ve Teşvik Politikaları*, Doğuş Matbaacılık, Ankara, 1995, s.53-54.

² Melek COPKUR, "Türkiye'de 1980 Sonrası Dönemde Transfer Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerine Etkileri", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), DEU SBE , İzmir, 1996, s.62.

sayede toplumda sosyal dengeyi sağlamayı hedeflemektedir. Daha uzun vadede ise devlet, bu transfer politikası ile toplam talebin artırılması ile milli ekonomide yeni kaynak oluşmasını sağlamayı hedeflemektedir.

Devlet kişilere doğrudan nakdi olarak karşılıksız transferde bulunabilmektedir. Örneğin, fakir kişilere karşılıksız olarak belirli dönemlerde parasal bir transferde bulunabilmektedir. Örneğin, Türkiye’de son aylarda Dünya Bankası’ndan alınan bazı kredilerin eğitime muhtaç çocukların ailelerine, bu çocukların eğitimi karşılığı verilmesi karşılıksız nakdi transferlere örnek olarak verilebilir. Ayrıca, kişilere yapılan aynı transferlere bir hayli sık rastlanmaktadır. Fakir ailelerin çocuklarına parasız süt dağıtılması, körlere ya da savaş malûllerine kamu taşıt araçlarında parasız seyahat imkanı verilmesi, fakirlere belli sağlık hizmetlerinin parasız sunulması v.s. gibi birçok aynı transfer de devlet tarafından kişilere transfer edilmektedir¹.

3.Faiz Ödemeleri Şeklinde Transfer Harcamaları

Transfer harcamaları içinde yer alan diğer bir konu da devlet borçlarının faiz ödemeleridir. Uygun koşullarda temin edilen bir kredinin doğurduğu faiz ödemesi, bir anlamda transfer ödemesi niteliğini kaybetmektedir. Çünkü, bu tür borçlanmanın en kısa sürede kendisini finanse edebilecek ve milli ekonomiyi canlandıracak etki yapması gerekmektedir. Bu sonuca ulaşılabilmesi de borçlanmanın gerçekten verimli şekilde kullanılmasına bağlıdır. Ancak, uygulamada sonuç bu şekilde olmayabilmektedir.

Devletin borçlanması konusunda önemli bir husus da borçların faiz ödemeleriyle ilgilidir. Eğer borçlanma bir yatırımın finansmanında kullanılacaksa, bu borçlanma için yapılan faiz harcamalarının transfer harcaması olarak ifade edilmemesi, reel harcama olarak belirtilmesi gereklidir. Eğer yapılan borçlanma üretken olmayan bir faaliyetin finansmanında kullanılacak ise bu borçlanmanın faiz ödemeleri transfer harcaması olarak ifade edilebilir. Kısaca faiz harcamalarının transfer harcaması olarak gösterilip gösterilmeyeceğini belirleyen unsur, bu faiz harcamasını gerektiren borçlanmanın neden yapıldığıdır. Ancak, uygulamada kamu borçlarının ne kadarının üretken, ne kadarının ise üretken olmayan alanlara gittiğinin

¹ ULUATAM, a.g.e., s.175.

tesbiti pek mümkün değildir. Bu husus çerçevesinde kamu borcu faiz ödemeleri, devletin reel bir tüketimini temsil etmemekte ve bu yüzden transfer harcaması olarak ifade edilmesi gerekmektedir¹.

Devlet borç faiz ödemelerinin, transfer harcaması sayılması gerektiği hususunda diğer bir gerekçe de şöyledir: Devlet harcamalarının tamamının doğrudan verimli harcamalara yönelik olmadığı; savunma, adalet, iç güvenlik gibi doğrudan verimli olmayan hizmetler için de yapıldığıdır. Dolayısıyla, devletin katma değer yaratmadığı dolayısıyla bu hizmetlerin üretiminde kullanılan finansman için ödenebilecek faiz ödemelerinin de faktör ödemesi değil, transfer harcaması olacağı ifade edilmektedir. Diğer yandan devlet, borç faizlerini ödemek için yeni bir katma değer üretmek yerine emisyon ya da vergileme politikasına ya da refinansmana başvurabilmektedir. Bu nedenle devlet borçlarının faiz ödemelerinin de transfer harcaması sayılması gerektiği belirtilmektedir².

4.Yabancı Ülkelere Yapılan Karşılıksız Yardımlar Niteliğindeki Transferler

Bir kısım transfer harcamaları ise, milli sınırlar dışında yer alan bazı ülkelerin kalkınması amacıyla bu ülkelere yapılan harcamalardır. Bu tür harcamaların gerçekte karşılıksız olduğu hususunda kesin bir hüküm yoktur. Ancak, mahiyeti itibarıyla bu tür harcamalar karşılıksız harcamalardır.

Gelişmiş ülkeler, iktisadi ya da siyasi nedenlerle az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelere karşılıksız yardım adı altında ödemelerde bulunmaktadır. Ekonomik amaçlı dış yardımların orta dönemli bir programa bağlanması, ABD'nin 1948 yılında yürürlüğe koyduğu "Avrupa Kalkınma Programı" ile başlamıştır. Böyle bir programın uygulamaya konulmasını öneren ABD Dışişleri Bakanı George C. Marshall'a atfen bu program Marshall Yardımları adını almıştır³.

Günümüzdeki anlamıyla ekonomik nitelikli yardımlar, II. Dünya Savaşı sonrası siyasi, ticari ve ekonomik ihtiyaçlar sonucunda ortaya çıkmıştır. Savaştan

¹ BİÇAK, a.g.e., s.17.

² Hüseyin ŞAHİN, *Türkiye Ekonomisi,Tarihsel Gelişimi ve Bugünkü Durumu*, Gözden Geçirilmiş 5. Baskı, Bursa, 1998, s.379.

³ Ahmet ULUSOY, *Devlet Borçlanması*, İber Ofset ve Matbaacılık, Trabzon, 2001, s.144.

sonra dış yardım konusu yeni boyutlar kazanmıştır. Daha sonra güç birliği yapan devletler arasında yardım olayı giderek hareketlenmiştir¹. Daha zengin ülkelerden fakir ülkelere yapılan ve “dış yardım” olarak deyimlendirilen bu ödemeler, siyasal sonuçları yanında önemli iktisadi sonuçlar da meydana getirebilmektedir. Yardım veren ülke, gerçekte, bu yardım karşılığında, hiç değilse kısmen, bazı şeyler almaktadır. Ancak, bir yandan yardımlar karşılığında sağlanan faydaların çok zaman somut, ölçülmeye elverişli unsurlar olmaması, diğer yandan bir yardımın ne ölçüde diyagram hislerle, ne ölçüde menfaat ilişkileriyle yapıldığını saptamak çok güç olduğu için genellikle herhangi bir hesaplamada milletlerarası yardımların tümünü birden karşılıksız ödeme kabul etmekten başka çare görünmemektedir².

Gerçekte dış yardımlarının tümünün her zaman karşılıksız bir ödeme kabul edilmesi güçtür. Bu tür yardım yapan ülkeler, yardımı alan ülkelerin kendilerine yakın siyasi rejimlerini ayakta tutmak, o ülkelerle siyasi dostluğu geliştirmek, ileride bir pazar sağlamak gibi kısa ve uzun vadeli amaçlar güdebilmektedirler.

C. Sermaye Teşkilî Amaçlı Yapılan Transferler

Sermaye teşkiline yönelik transfer harcamaları karşılıksız değildir. Bu harcamalar sonucunda devlet menkul veya gayrimenkul mal elde etmektedir. Örnek olarak özel kesimin ürettiği gayri menkulün devlet tarafından satın alınmasını ya da kiralanmasını gösterebiliriz.

Devlet, özel kesime ait sermayeyi, Anayasadan aldığı yetki doğrultusunda kamulaştırabilmektedir. Bu durum, sadece mevcut sermayeyi temsil eden değerlerin el değiştirmesinden ibaret olmaktadır. Sonuçta bu tür bir harcama milli hasılda artışa yol açmamaktadır. Dolayısıyla reel harcamaların milli geliri artırıcı etkisi bu tür harcamalarda ortaya çıkmamaktadır.

Devlet, özel kesimden arazi, bina, makine ve benzeri malları kiralayabilmektedir. Bu tür kiralamalarda genellikle ödemenin bir kısmı amortisman karşılığında olmaktadır. Amortisman karşılığı olması, bu tür malların ekonomik ve fiziki olarak eskimeye, yıpranmaya uygun olmaları ve bu tür kayıpların karşılanması

¹ ULUSOY, a.g.e., s.143.

² ULUATAM, a.g.e., s.183.

gerekliliğidir. Yeni olan bir malın kira bedelinin içindeki amortisman payı, satın alma bedelinin bir kısmı olarak düşünölmekte ve dolayısıyla bu tür mallar için ödenen kiranın amortisman payları reel harcama olarak kabul edilmektedir. Ancak, eskimiş bir malın kiralınmasında böyle bir amortisman payının gerçek mal ve hizmet alımları içinde sayılması, daha önceki yıllarda üretilmiş ve o yıllar milli gelir hesaplarına girmiş bir kalemin yeniden hesaplanması niteliğini taşımaktadır. Bu bakımdan bu tür mallar için ödenen kira bedelindeki amortisman payının, sermaye teşkili için transfer harcaması olarak kabulü daha doğrudur.

Gayrimenkuller içinde arazi için yeni bir üretim-araziye yapılan bazı eklemeler, tesisat v.s. dışında- hiçbir zaman bahis konusu olamayacağına, yani arazi yeniden üretilemeyeceğine göre, bu tür alımlar için yapılan devlet harcamalarının tümü sermaye teşkili için transfer harcamaları niteliğindedir. Örneğin binalar için, eğer bina yapım yılı içinde devletçe satın alınıyorsa devletin yatırımı, daha önceki yıllarda tamamlanmış bir binanın satın alınması bahis konusu ise sermaye teşkili niteliğinde bir transfer vardır¹.

IV. TRANSFER HARCAMALARININ EKONOMİK ETKİLERİ

Transfer harcamaları ekonomide çeşitli etkiler yaratmaktadır. Transfer harcamalarının ekonomide istikrarın sağlanmasında, büyüme ve kalkınmada ve gelirin yeniden dağıtımında türleri itibariyle çeşitli etkileri bulunmaktadır. Aşağıda türleri itibariyle transfer harcamalarının ekonomik istikrar, büyüme, kalkınma ve gelir dağılımı üzerindeki etkilerinden bahsedilecektir.

A. Ekonomik Büyüme ve Kalkınma Üzerindeki Etkileri

Transfer harcamaları, türleri itibariyle ekonomik büyüme ve kalkınma üzerinde farklı etkiler yapmaktadır. Örneğin, emeklilik ödemeleri, işsizlik yardımı, sakatlık yardımı, fakirlere yapılan yardımlar gibi sosyal amaçlı transfer ödemeleri üretken olmayan, daha çok toplumun yaşam seviyesini yükseltmeye çalışan harcamalardır. Bu tür harcamalardan faydalananların tüketim yapılarında artış meydana gelmektedir. Bu tür kişilerin tüketim eğilimleri tasarruf eğilimlerinden yüksek olduğu için, bu kişilere yapılan transferler kısa sürede talep olarak

¹ ULUATAM, a.g.e., s.184.

yansıyacaktır. Dolayısıyla, bu tür transfer harcamalarının üretim ve dolayısıyla büyüme üzerinde dolaylı etkileri bulunmaktadır. Bununla birlikte, sosyal amaçlı transfer harcamalarının yatırımlar üzerinde de dolaylı bir etkisi bulunmaktadır¹. Bu tür transferler, daha çok gelir dağılımını düzeltme amacıyla tüketim eğilimi yüksek, tasarruf eğilimi düşük olan belirli bir düzeyin altındaki kesimlere yapılmaktadır. Bu doğrultuda transferden yararlanan kişiler, yapılan transferler sayesinde direkt olarak yatırım eğilimine girmezler.

Diğer yandan, üreticilere ve tüketicilere verilen sübvansiyonlar şeklindeki iktisadi amaçlı transfer harcamaları ise büyüme üzerinde sosyal amaçlı transfer harcamalarına nazaran daha etkilidir. Örneğin, üretici kesimlere yapılan sübvansiyonlar, bu kesimlerin ellerindeki mevcut, yatırıma yönelebilecek sermayeyi arttırıcı etki yapabilmektedir. Üretime verilen sübvansiyonlar maliyetleri düşürmekte, üretim faktörleri kullanımını artmakta dolayısıyla yatırımlar artarken ekonomik büyüme ve kalkınma sağlanmaktadır. Çünkü, bu transferlerin yatırımlar üzerinde dolaysız etkisi bulunmaktadır. Devletin özel ya da kamu kesimine, yatırımları teşvik amacıyla verdiği sübvansiyonlar mahiyetindeki transferler, yatırımları direkt etkileyecek karakterdedir. Bu tür transfer harcamaları ekonomide yatırımların artmasını sağlamak, devlet elinde toplanmış olan fonların bir kısmının özellikle özel sektörü, yatırım yapmasını sağlamak amacıyla kullanılmaktadır. Tüketicilere verilen sübvansiyonlar marjinal tüketim eğilimine bağlı olarak talebi arttırmaktadır. Dolayısıyla, tüketim artarken üretim de talebe bağlı olarak artmaktadır. Artan üretim ise ekonomik büyüme ve kalkınmayı arttırmaktadır.

Diğer bir transfer harcaması olan devlet borç faiz ve ödemeleri de büyüme üzerinde etkide bulunmaktadır. Bu tür bir transferin büyümeyi etkilemesi iki yönde olabilmektedir. İlk olarak, devlet borcunun alacaklı tarafının daha çok iç piyasa yönünden zengin kesimler olması, devlet borcunun faiz ödemeleri ile bu tür kişi ya da grupların gelirlerini arttırıcı etki yapmaktadır. Bu tür transferler ile gelirleri, dolayısıyla tasarrufları artan kişiler de iki tür harekette bulunacaklardır. Ya artan tasarruflarını yatırımlara yönelterek büyümeyi arttırıcı etkide bulunacaklar ya da tasarruflarını tekrar devlete borç vererek faiz elde etme yoluna gideceklerdir. İşte bu durumda büyümenin dinamiği olan sermaye girdisi yatırımlara yönelmeyecek ve sonuçta istenilen büyüme gerçekleşmeyecektir.

¹ NADAROĞLU, a.g.e., s.167.

B. Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkileri

Gelir dağılımını sağlama iktisat politikasının amaçlarından birisidir. Devlet üretim faktörlerinin üretime katılmaları dolayısıyla elde ettikleri geliri sosyal devlet ilkesi doğrultusunda yeniden düzenlemektedir. Öyle ki, sosyal çatlakların derin ve çatışma yönetimi kurumlarının yetersiz olduğu toplumlar genellikle, şoklarla başa çıkmakta yetersiz kalmaktadırlar. Gelir eşitsizliklerinin yüksek olduğu ülkeler şoklara uyarlanmakta daha başarısız olmaktadır¹. Bu husus karşısında özellikle sosyal transferlerin neden yapılması gerektiği, yani gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Sosyal transfer harcamalarının temel uygulanış mantığı gelirin yeniden dağılımını sağlamaktır.

Devlet, bütçe politikası yoluyla gelir seviyesi düşük kesimlere transfer ödemeleri yapmakta, eğitim ve sağlık gibi hizmetlerden geniş çaplı faydalanmalarını sağlamakta, diğer yandan da gelir seviyesi yüksek kişilerin gelirlerini artan oranda vergilendirmektedir². Transfer harcamaları, bazı türleri itibariyle dengeleyici, bazı türleri itibariyle daha da bozucu etkiler yapmaktadır. Dolayısıyla, devlet bütçesi içinde yer alan transfer harcamaları ise türleri itibariyle gelir dağılımı üzerinde farklı etkiler yaratmaktadır.

Harcamaların gelir dağılımı üzerindeki etkileri esas itibariyle gelirin yeniden bölüşümü mekanizmasıyla gerçekleşmektedir. Gelirin yeniden dağılımı (redistribution) olayı devletin elde ettiği kaynakların, kamu harcamaları şeklinde tekrar topluma sunulmasıyla meydana gelmektedir. A.C.Pigou'ya göre, toplumun bir kesimini vergilendirerek diğer kesimine sübvansiyon sağlamak aslında makro düzeyde sosyal refahı değiştirmemekte; kaynakların bir yerden başka bir yere transferinden başka bir anlam taşımamaktadır³.

Ekonomide yokluk zamanlarında, hükümetler sıkça yiyecek, gübre ve elektrik gibi bütçe üzerinde yük olan sübvansiyonların fiyatlarında ayarlamalara

¹ Dani RODRIK, *Yeni Küresel Ekonomi ve Gelişmekte Olan Ülkeler, Dışa Açılma Nasıl Gerçekleşmeli?*, Çeviren: Sultan Gül, Ayhan Matbaası, İstanbul, 2000, s.76-77.

² Kamil TÜĞEN, *Devlet Bütçesi*, Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1999, s.24-25.

³ Arif ERSOY, *İktisadi Düşünceler Ve Düşüncelerin Gelişme Tarihi*, 2. Baskı, Akevler Akdeniz Bilimsel Araştırma Merkezi Yayınları No:6, İzmir, 1990, s. 260.

gitmektedirler. Böylece, üretken alanlarda kesintiler yıllık üretimi etkilemeyebilecektir. Sübvansiyonlarda sınırlandırma (bazılarının azaltılması), bununla birlikte, politik maliyetler içermektedir. Yiyecek sübvansiyonlarında azaltmalar örneğin Mısır, Fas, Sudan ve Türkiye'de gösterilere neden olmuştur¹.

Bu safhada devlet harcama yönüyle araya girerek, ekonomide üretim sonucunda ortaya çıkan gelirin bölüşümünü (fonksiyonel gelir dağılımını) iyileştirmeye çalışmaktadır. Çünkü piyasa sürecinde üretim sonucu elde edilen gelir, üretime katılan faktörler arasında adil bir şekilde dağıtılmamış olabilmektedir. Piyasanın işleyişi bu tür olumsuzlukları doğurabilmektedir².

Sosyal amaçlı transfer harcamalarının asıl işlevi gelir dağılımını yeniden sağlamaktır. Bu amaçla devlet, fakir ya da muhtaç kesimlere vergileme yoluyla topladığı kaynakların bir kısmını transfer etmektedir. Ayrıca, fakir kişiler transfer ödemeleri şeklinde sadece direkt mali yardım elde etmemekte, aynı zamanda zengin kişilerden alınan vergilerle finanse edilen kamu mallarını da tüketmektedirler³.

Bazı transfer harcamaları ise gelir dağılımını aksi istikamette, bozucu bir etkiye sahiptir. Gerileyici bir karakter taşıyan bu harcamaların en tipik örneği, devletin borçlanma faiz ödemeleridir. Bu tür transfer ödemeleri, mahiyeti itibarıyla devletin borçlanma senetlerini alan kesimlere yapılmaktadır. Bu tür kesimler ise toplumun gelir düzeyi yüksek, tasarruf oranı yüksek olan kesimlerdir. Dolayısıyla, bu tür kesimlere yapılan faiz ödemeleri bu kişilerin gelir düzeyini daha da yükselterek toplumda gelir dağılımının gitgide bozulmasına sebep olacaktır. Dolayısıyla, gelir dağılımı devletten alacaklı olmayan kişiler aleyhine bozulmaktadır⁴.

Gelir dağılımını olumsuz etkileyecek bir diğer transfer türü ise iktisadi transferlerdir. Bu tür transferler daha çok üretici kesime yapılmaktadır. Bu kesimler, tarımsal kesim ve sanayi kesimi olarak gruplandırılabilir. Tarımsal kesime yapılan iktisadi transferlerden eğer bir azınlık grup yararlanıyorsa (siyasi nedenlerden ya da

¹ Norman HICKS, Anne KUBISCH, "Cutting Government Expenditures In LDCs", *Finance and Development*, September 1984, s.38.

² Aytaç EKER, *Kamu Maliyesi*, 5. Baskı, Anadolu Matbaacılık, İzmir 2001, s.97.

³ David BEGG ve Diğerleri, *Economics*, Fifth Edition, The McGraw-Hill Companies, 1997, s.264.

⁴ Aytaç EKER ve Diğerleri, *Maliye Politikası (Teori, İlkeler ve Yöntemler)*, Üçüncü Baskı, Anadolu Matbaacılık İzmir, 2000, s.298.

ekonomik nedenlerden dolayı) bu grubun geliri diğer grupların gelirlerine oranla daha fazla artacaktır. Bu nedenle de gelir dağılımı daha da bozulacaktır. Sanayi kesimine yapılan iktisadi transferler ise sanayi kesiminin belirli gruplar elinde tutulmasından dolayı toplumda gelir dağılımını daha da bozacaktır. Öyle ki bazı dönemlerde bu kesimler üzerinden alınan vergiler, bu gruplara yapılan iktisadi transferlerden daha düşük olabilmektedir.

C. Ekonomik İstikrar Üzerindeki Etkileri

Ekonomik istikrar, kelime anlamı olarak fiyat istikrarı ve tam istihdam halinin bir arada gerçekleştiği durumu ifade etmektedir.

Devlet tarafından alınacak tedbirlerden en önemlisi olan mali tedbirler içinde transfer harcamalarının da ekonomi ve sosyal hayattaki istikrarsızlıkları gidermede etkili olabileceği ifade edilmektedir. Ekonomide istikrarsızlık halleri enflasyon ve deflasyon ya da stagflasyon olarak ifade edilmektedir. Transfer harcamaları politikası, bu durumlar karşısında alternatif çözüm yolları getirmektedir.

Yukarıda belirtilmiş istikrarsızlık hallerinden kurtulmak amacıyla transfer harcamaları farklı şekilde kullanılmaktadır. Enflasyonist durumlarda talebi azaltmak amacıyla sosyal transferlerde kesintiye gidilerek enflasyonu körükleyici talebi azaltmak için marjinal tüketim eğilimi azaltılmaktadır. Diğer yandan enflasyonu arz yönüyle azaltmak için üretimi destekleyici transfer ödemelerinde artırıma gidilerek toplam arz artırılabilir.

Diğer bir istikrarsızlık durumu olan deflasyondan kurtulmak amacıyla talebi artırıcı yönde politikalar uygulanmalıdır. Bu amaçla sosyal amaçlı transferlerde ve tüketicilere yönelik sübvansiyonlarda artırıma gidilerek toplam talebin artması sağlanmalıdır.

D. Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkileri

Bütçe açığı, genel olarak bütçede giderlerin gelirlerden fazla olması halidir. Transfer harcamalarının türleri itibarıyla bütçe açıkları üzerinde farklı etkileri bulunmaktadır. Transfer harcamalarından özellikle faiz ödemeleri bütçe açıklarını

artırıcı yöndedir. Şöyle ki, faiz ödemeleri yüksek olan ülkelerde bütçe açıkları artmakta, artan bütçe açıklarını kapatmak için kullanılan borçlanma tekrar faiz ödemelerini artırmaktadır. Böylece artan faiz ödemeleri, bütçe açıklarını artırıcı yönde etki yapmaktadır.

İktisadi ve mali transferler ve sosyal transferler de bütçe açıkları üzerinde etki yapmaktadır. Devlet üreticilere verdiği sübvansiyonları arttırırsa kısa vadede bütçe açıkları azalmayabilecek ama orta ve uzun vadede azalabilecektir. Çünkü, üretimin artması devletin vergilendirilebilir kaynaklarının ve sonuçta vergi gelirlerinin artmasını sağlayarak bütçe açıklarının azalmasına etken olabilecektir.

Sonuç olarak, bütçe açıklarının artmasına neden olacak transfer türlerinin azaltılması yönüyle kamu harcamaları azaltılmakta, buna karşılık devletin vergilendirilebilir gelir kaynaklarını artırıcı yöndeki transfer türleri de arttırılmaktadır.

V. DÜNYADA TRANSFER HARCAMALARININ GELİŞİM SÜRECİ

Transfer harcamalarının gelişim süreci, çeşitli ülkeler arasında bazı benzerlikler ve farklılıklar arz etmektedir. Bu husustan yola çıkarak benzer demografik yapıları olan, benzer ekonomik gelişmişlik seviyesine ulaşmış ve dolayısıyla benzer kamu harcamalarının olduğu ülkeler gruplandırılmaktadır. Dünyada yaygın sınıflandırmaya uygun olarak gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkeler açısından ikili bir sınıflandırmaya gidilmekte ve ülkemiz de gelişmekte olan bir ülke olmasına karşın çalışma itibarıyla ayrı bir başlık altında incelenmektedir.

Transfer harcamalarının dünyada gelişimi ile ilgili olarak ilk belirtilmesi gereken nokta, transfer harcaması yapılması gerekliliğini ve özellikle sosyal transferlerin zorunluluğunu ortaya koyan bir devlet anlayışıdır. Belirtilen devlet anlayışı, sosyal refah devleti (welfare state) anlayışıdır. Ekonomik ve sosyal yaşamı yönlendirerek güçsüzleri koruyan, bilimin verilerine, çağın ve toplumsal gelişimin gereklerine uygun ileri bir toplumsal düzenleme ve yönetimle toplumdaki sorunları gidermeye ve önlemeye çalışan, bu sorunlara karşı yönetimi altında bulunan kişi ve grupları koruyan ve destekleyen devlet "sosyal refah devleti" olarak ifade edilebilir¹.

¹ Fevzi DEVRİM ve Asuman ALTAY, "Türk Kamu Mali Yönetiminin Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri", 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, 15-17 Mayıs 2000, s.31.

Sosyal refah devleti anlayışı özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde ortaya konulan ve bazı ülkelerce de uygulanma alanı bulan bir devlet anlayışıdır. Sosyal refah devletinden bahsedilmesinin nedeni ise, transfer harcamalarının bu tür devlet anlayışına sahip ülkelerde gerek uygulama alanının gerekse miktarca büyüklüğünün büyük önem taşımasıdır.

Refah devleti toplumunda üç ilke geçerlidir¹:

1. İktisadi faaliyetlerin sosyal ve kollektif olarak sosyal refahın maksimizasyonu amacıyla düzenlenmesi;
2. Vatandaşların bazı temel ihtiyaçlarının toplumsal olarak karşılanması haklarının olması ve piyasa mekanizmasının başaramadığı durumlarda devletin bu gereksinimleri karşılama yükümlülüğünün olması;
3. Daha keyfi ve kişiselleştirilmiş kararlara ve daha çok zora dayanan itaat ettirme biçimlerinin tersine, formal eşitlik ve objektif kuralların varlığı.

Refah sistemiyle ilgili olarak birşeylerin aslında zararlı olduğunu- kendisine zayıflatıcı miktarda bağlanmayla yaklaşanları zehirlediğini- ortaya koymak zordur. Tam tersine refah sistemi, normal hayat tarzlarına yönelik beklenmedik şoklara maruz kalan bireyler için, geçici bir şekilde eski duruma dönme olarak ifade edilirse doğru olur. Yetişkin olmayan erkekler için bu şoklar, olasılıkla beklenmedik iş kaybı; evli bayanlar için, boşanma veya ayrılma; bekar bayanlar için, bir çocuğun dünyaya gelmesi şeklinde ortaya çıkabilir. Bu insanların çoğu için, refah sistemi, normal yaşam koşullarına dönmede bir köşe taşı olarak ortaya çıkar².

A. Gelişmiş Ülkelerde Transfer Harcamalarının Gelişimi

İkinci Dünya Savaşı, devletleri yeni bir sosyal anlayışa yöneltmiş ve iki savaş arasındaki devletlerin kararsızlıkları ve çelişkileri de yeni gerçekler karşısında ortadan kalkmak zorunda kalmıştır. Savaş sırasında ve sonrasında geleceğin sağlam temellerini kuracak olan toplumsal anlayışa ve ekonomik şartlara uygun yeni düşünceler ve anlayışlar geliştirilmeye çalışılmıştır. Savaş sonrasında devletler,

¹ Tülay ARIN, "Refah Devleti: Bir Analiz Çerçevesi", IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye'de Bütçe Harcamaları, TC Çukurova Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, 6-8 Mayıs 1993, s.56.

² Robert L. HEILBRONER ve James K. GALBRAITH, *The Economic Problem*, Ninth Edition, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ 07632, s.636-637.

toplumun yeni sosyal yapılanmasını gerekli kılmak için ekonomik şartları fertler lehine iyileştirmek istemişlerdir. Devletler, bu amaçla topluma sosyal refah, daha iyi yaşama şartlarını sağlayacak bir barış ekonomisinin tesisine yönelinmiştir¹.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Harrod, Domar, Rostow ve diğer ünlü ekonomistler ülkelerin ihtiyaç duyduğu sermaye ve büyümeyi daha önemlisi de bunlar arasındaki (sermaye-çıktı rasyosu) mekanik ilişkiyi tartışırken, ekonomi biliminde yatırım harcamaları lehine güçlü bir meyil bulunmaktaydı. Örneğin, ekonomistler hükümet bütçesindeki cari ve yatırım harcamaları arasında kamu parasının dağılımını belirlerken, cari harcamaların payının artmasına izin veren ülkelere kritik ülkeler olarak bakmaktaydılar. Diğer taraftan, toplam hükümet harcamalarındaki yatırım harcamaları payı yükselen ülkeler ise övülen ülkelerdi². Diğer yandan transfer harcamalarının ise, başlangıçta kamu harcamaları içindeki payı az olmakla birlikte ekonomi geliştikçe, transfer harcamalarının nisbi önemi de artmaktadır³.

İkinci Dünya Savaşı sonrası birçok gelişmiş ülke, savaş süresince gerileyen ekonomilerini tekrar harekete geçirmek için yatırım harcamalarında artışa gitmekle beraber, savaş nedeniyle özellikle artan işsizliği, bozulan gelir dağılımını düzeltmek, toplumlarına belirli bir insani yaşam düzeyi sağlamak amacıyla çeşitli sosyal politikalar uygulamaya koymuşlardır. Bu sosyal politikaları, gelişmiş ülkelerin birçoğu sosyal refah devleti çerçevesinde yapmışlardır. Bu çerçevede, gelişmiş ülkelerin sosyal refahla ilgili harcamaları da sürekli bir artış eğilimi içinde olmuştur. Gelişmiş ülkelerde yaşlılık, dulluk, emeklilik ve işsizlik ödentileriyle diğer sosyal refah harcamalarının bütçe içindeki payı giderek artmaktadır. Bu ülkelerde, sosyal güvenlik harcamalarının bütçe harcamaları içindeki payı ortalama olarak %30-40 oranlarına yükselmiş bulunmaktadır. Sosyal güvenliği sağlama politikaları doğrultusunda özellikle gelişmiş devletler, bütçedeki transfer harcamalarını kullanarak toplumun düşük gelirli kesimlerine dolaylı ya da dolaysız transfer ödemesi yapmaktadır.

¹ Kamil TÜĞEN, *Bütçe Açıkları ve Açığın Finansmanında İç Borçlanmanın Rolü (1980 Sonrası Türkiye Deneyimi)*, Bilim Ofset, İzmir, 1997, s.10-11.

² Vito TANZI ve Hamid DAVOODI; "Corruption, Public Investment, and Growth", *IMF Working Paper*, Vol:139 Jel Classification Numbers: D73, H5, O40, O57, October 1997, s.4-5.

³ Beyhan ATAÇ ve Engin ATAÇ, "Türkiye'de 1964-1991 Döneminde Ekonomik Açıdan Kamu Harcamaları Bileşiminin Analizi", 3. İktisat Kongresi, 4-7 Haziran 1992, s.36.

Günümüz demokrasileri "transfer toplumları" haline gelmişler ve sosyal amaçlar yanında ekonomik ve mali amaçlarla da transfer harcamaları yapmışlardır. Böylece, söz konusu transferlerde belirli bir genişleme olmuştur. Toplum sağlığını koruma, işsizlik yardımları gibi toplumun sosyal yapısının ahengini sağlayan politikalar sosyal amaçlarla yapılan transferlerdir. Ancak özellikle bazı sektörlerin ya da kurumların iktisadi anlamda gelişmesini sağlamak amacıyla bunlara yapılan iktisadi amaçlı transferler de vardır. Bu konuda asıl amaç, toplumun sosyal yapısının korunmasından ziyade iktisadidir.

Transfer harcamaları ülkelerin bütçelerinde farklı adlarla yer alabilmektedir. Ancak, genel olarak transfer harcaması mantığı çerçevesinde düşündüğümüzde ülkelerin aynı nitelikteki harcamaları transfer harcamaları olarak adlandırılmaktadır. Örneğin, ABD Bütçesi'nden yapılan transfer harcamaları: Kişilere transfer ödemeleri, vergi mükelleflerinden sosyal güvenlik ödemeleri, işsizlik sigortası, sosyal güvenlikle yararlanma amacıyla alıcılara yapılmaktadır. Yardım mahiyetindeki bağışlar eyaletlere ya da yerel yönetimlere, federal bütçeden yapılmaktadır. Ulusal borç için faiz ödemeleri, gelirin vergi mükelleflerinden hükümet bonolarını alan yurt dışındaki ya da yurt dışındaki alıcılara transferidir¹. ABD Bütçesindeki transfer harcamalarına benzer harcamalar, diğer gelişmiş ülkeler bütçelerinde de bulunmaktadır.

Aşağıdaki Tablo: 1'de bazı gelişmiş ülkelerin transfer harcamalarının gelişim süreci incelenmektedir. Bu noktada, transfer harcamalarının gelişmiş ülkelerdeki gelişimini incelediğimiz zaman daha önce de belirtildiği gibi bu ülkelerde özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında transfer harcamalarında ve özellikle sosyal harcamalarda bir artış söz konusu olmuştur. Bu artışın ise özellikle sosyal refah devleti mantığının bir sonucu olduğu ifade edilebilir. Tablo:1'de 1950-1977 yılları arasında bazı gelişmiş ülkelerin transfer harcamalarının GSYİH'ya oranındaki gelişim belirtilmektedir.

Örneğin, ABD'de oran, 1950'de %7.9 iken 1970'de %11.2'ye ve 1977'de %14.2'ye ulaşmıştır. İsveç'te ise bu oran 1950'de %10 iken 1970'de %15.7'ye ve 1977'de %27.1'e ulaşmıştır. Aynı oran Fransa'da 1950 yılında %13.9 iken, 1970

¹ Roy J. RUFFIN ve Paul R. GREGORY, *Principles of Macroeconomics* (Fourth Edition), Scott, Foresman and Company, England, 1990, s.216.

yılında %21.3'e ve 1977 yılında ise %26.9 'a ulaşmıştır. Avusturya'da oran, 1950'de % 9.9 iken bu oran 1970'de %18.5'e ve 1977 yılında ise % 22.4 ' e ulaşmıştır. 1950 yılında Almanya ve Birleşik Krallık %14 ile en yüksek orana sahip olmuşlardır. Almanya'da oran 1970 yılında %15.7'e ve 1977 yılında da %21.3'e ulaşmıştır. Birleşik Krallık'ta oran, 1970 yılında %15.6 ve 1977 yılında ise %19.9 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo:1'den çıkan en çarpıcı sonuç ise, 1950-1977 yılları arasında Hollanda'nın transfer harcamalarının GSYİH'ya oranının yaklaşık 3 katına ulaşmasıdır. 1950'de %11.7 olan oran 1977'de %34 olmuştur. Sonuç itibariyle Hollanda 1977 yılı dikkate alındığında en yüksek orana sahip ülke olmaktadır. Bu ülkeyi diğer bir Kuzey Avrupa ülkesi olan İsveç takip etmektedir. Üçüncü sırayı ise bir Akdeniz ülkesi olan Fransa almaktadır. Anglo-Sakson denilen ülkeler içinde ise en yüksek oran 1977 yılı itibariyle İrlanda'nın, en düşük oran ise ABD'nindir. Genel olarak sosyal refah devleti mantığının olduğu ülkelerde transfer harcamalarının, gerek artış oranı gerekse nisbi oranı dikkate alındığında, diğer gelişmiş ülkelere göre daha hızlı gelişme gösterdiğini ifade edebiliriz. Ayrıca tablo sonuçlarına göre oluşturduğumuz grafikte de aynı gelişim görülmektedir. Grafikte: 1'de de görüldüğü üzere 1977 yılı itibariyle oranın en yüksek olduğu ülke sosyal refah devleti kimliği olan Hollanda'dır.

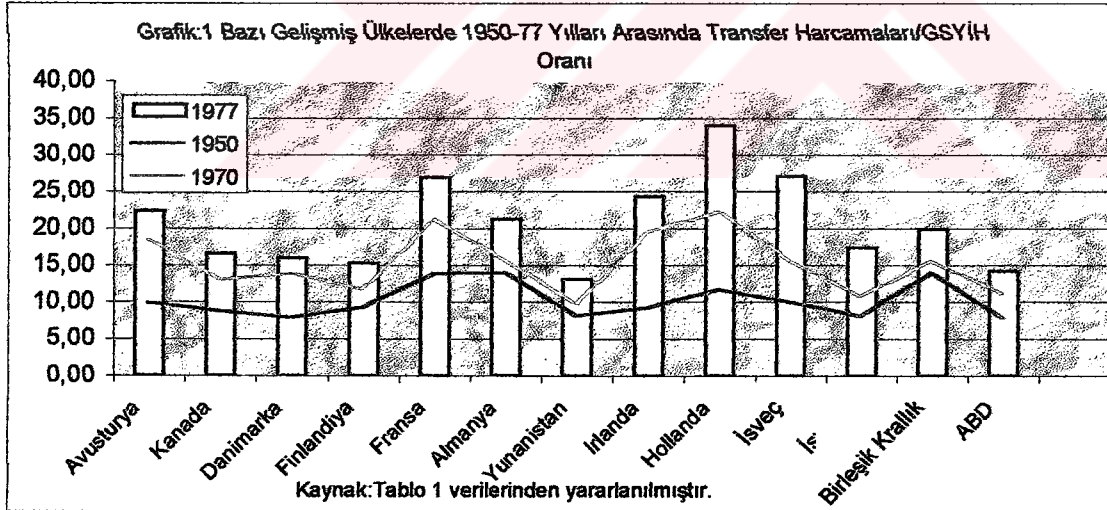
Diğer bir çalışmada da 16 gelişmiş ülkenin 1960-1979 yılları arasındaki nominal ve reel verileri incelenerek kamu harcamalarının belirtilen dönem içinde ortalama %6.1 arttığı ortaya konulmuştur. Transfer harcamalarındaki artışın ise kamu harcamalarındaki artıştan daha hızlı arttığı görülmektedir. Transfer harcamaları içinde en önemli payın ise ortalama %65 ile sosyal güvenlik ve refah harcamalarında olduğu belirtilmiştir. Aynı dönemde ise reel milli gelir artışı ise %3.8 olmuştur¹. Bu sonuç, belirtilen dönem itibariyle kamunun ekonomideki payının yükseldiğini ve özellikle sosyal transferlerin ve refah harcamalarının bunda etken olduğunu açıklamaktadır.

¹ Ali İhsan KARACAN, *Finans, Ekonomi ve Politika*, Creative Yayıncılık, İstanbul, Kasım 1997, s.42.

Tablo:1 Çeşitli Ülkelerdeki Transfer Harcamalarının 1950-1977 Arası Dönemde GSYİH'ya Oranı

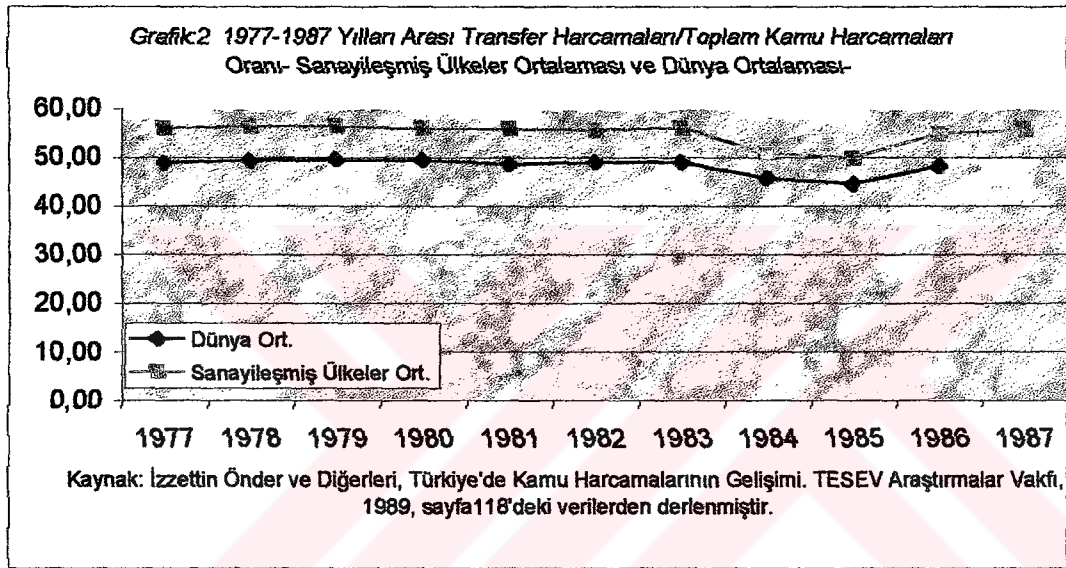
Ülkeler +/ - Yıllar	1950	1970	1977
Avusturya	9.9	18.5	22.4
Kanada	8.7	13.0	16.6
Danimarka	7.9	13.9	16.0
Finlandiya	9.3	11.7	15.3
Fransa	13.9	21.3	26.9
Almanya	14.0	15.7	21.3
Yunanistan	8.1	9.8	13.1
İrlanda	9.3	19.5	24.3
Hollanda	11.7	22.3	34.0
İsveç	10.0	15.7	27.1
İsviçre	8.1	10.8	17.4
Birleşik Krallık	14.0	15.6	19.9
ABD	7.9	11.2	14.2

Kaynak: Morris Beck Praeger Government Spending Trends and Issues
Praeger Special Studies- Praeger Scientific 1981, s.92



Aşağıda, Grafik:2'de 1977 ve 1987 yılları arasında transfer harcamalarının toplam kamu harcamalarına oranı gelişmiş ülke ortalaması ve Dünya ortalaması olarak ifade edilmektedir. 1977 ve 1987 yılları arasında her yıl gelişmiş ülkeler ortalaması Dünya ortalamasının üstünde gerçekleşmiştir. Bu duruma neden olarak özellikle gelişmiş ülkelerde sosyal transferlerin yüksekliği gösterilebilir. Gelişmiş ülkelerde özellikle adil gelir dağılımını sağlama amacıyla yapılan işsizlik yardımı,

emekli maaşı gibi transfer harcamaları diğer ülkelere nazaran daha yüksektir. Bu durum da gelişmiş ülkelerde transfer harcamalarının toplam kamu harcamalarına oranının yükselmesine yol açmaktadır. Örneğin, ABD'de transfer harcamaları 1930'lara kadar göreceli olarak önemsiz olmalarına rağmen, bundan sonra sivil harcamaların GSMH içindeki %50'lik artışı yüzünden, transfer harcamaları artmıştır. Bu durumun en önemli sebebi yaşlılık sigortası olmuştur. Toplumun giderek yaşlanması sonucunda yaşlılara yönelik transfer harcamaları artmış ve transfer harcamaları, sadece gelir dağılımında adaleti sağlamak amacıyla değil, daha önemlisi yaşlılık güvenliği sağlamak amacıyla yapılmıştır¹.



Özellikle, gelişmiş ülkelerde demografik yapının değişimi de transfer harcamalarının ve özellikle sosyal transfer harcamalarının artmasına neden olmaktadır. Şöyle ki, yeniden dağılımın tahsisinde bir değişim, demografik faktörlerden kaynaklanmaktadır. Nüfus artış hızında bir düşme, nüfusun yaşlanmasını yansıtır, böylece yaşlılara yönelik hizmetlerin artırılmasını gündeme getirir². Özellikle gelişmiş ülkelerde transfer harcamalarının toplam kamu harcamalarına oranının artmasında bu durum çok büyük önem arz etmektedir.

Örneğin ABD Federal bütçesinde 1990 yılında, bütçenin sadece 1/3' ü mal ve hizmet alımlarına harcanmıştır. Harcamaların %40' a yakın bir kısmı kişilere

¹ Richard A. MUSGRAVE ve Peggy B. MUSGRAVE,; Public Finance In Theory and Practice, McGraw-Hill Book Company, Singapore 1989, s. 124.

² MUSGRAVE, a.g.e., s.125-126.

transfer ödemesi olarak kullanılmıştır, arta kalan kısmı da yerel hükümetlere yardım ve milli borcun faiz ödemesi için yapılmıştır. Federal bütçenin 2/3 'ü, gelirin bir insan ya da organizasyondan diğerine aktarıldığı faaliyetlere gitmiştir¹.

Aşağıdaki Tablo:2'de 1990-2000 yılları arasında bazı gelişmiş ülkelerde transfer harcamalarının gelişimi gösterilmektedir. Gelişmiş ülkelerde özellikle sosyal transfer harcamalarının GSYİH'ya oranının yüksekliği dikkat çekicidir. Sosyal transfer harcamalarının 2000 yılı itibariyle en yüksek olduğu ülke %18.7 ile Almanya'dır, oranın en düşük olduğu ülkeler ise %10.4 ile ABD ve %10.0 ile İrlanda'dır. Faiz harcamalarının GSYİH'ya oranına 2000 yılı itibariyle baktığımızda ise en yüksek faiz harcaması olan ülkenin %7.3 ile Yunanistan olduğunu görmekteyiz. En düşük faiz harcaması olan ülke ise %0.3 ile Lüksemburg'tur. Tablodan çıkan bir ilginç sonuç ise Japonya'da özellikle son yıllarda sosyal transfer harcamalarında görülen belirgin bir artıştır. Bu durumun ise özellikle, Asya Krizi sonucunda durgunluğa giren Japon ekonomisinde artan işsizlikten dolayı olduğunu belirtebiliriz. Artan işsizlik ile yapılan işsizlik yardımı niteliğindeki sosyal transfer harcamalarında artış olmuştur. 2000 yılı itibariyle Japonya, sosyal harcamaların GSYİH'a oranı itibariyle neredeyse Almanya, Avusturya ve İsveç gibi sosyal refah devleti uygulamalarının yaygın olduğu ülkelerle aynı seviyeye gelmiştir.

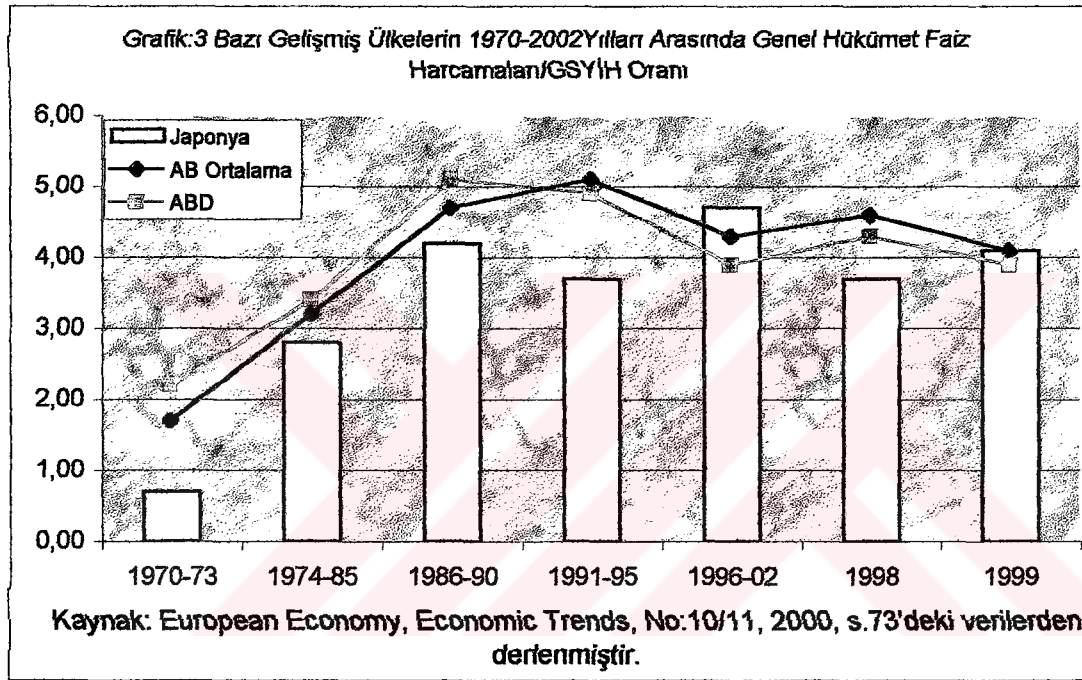
¹ RUFFIN, a.g.e., s.216.

Tablo:2 AB Ülkelerinde ve Bazı Gelişmiş Ülkelerde 1990-2000 Döneminde Genel Hükümet Harcamalarının ve Transfer Harcamalarının Piyasa Fiyatlarıyla GSYİH'ya Oranı

	Faiz Harcamaları (1)				Sosyal Transferler (2)				Sübvansiyonlar (3)				Toplam Transferler (TT:1+2+3)				Toplam Harcamalar (TH)				TT/TH (%)			
	1990	1995	2000	1990	1995	2000	1990	1995	2000	1990	1995	2000	1990	1995	2000	1990	1995	2000	1990	1995	2000	1990	1995	2000
AB Ülkeleri	11,9	9,3	7,0	16,2	16,6	15,6	1,7	1,5	1,5	29,8	27,4	24,1	53,5	53,0	49,8	55,7	51,7	48,4	55,7	51,7	48,4	55,7	51,7	48,4
Belçika	7,3	6,4	4,4	17,9	20,4	17,2	2,2	2,5	2,2	27,4	29,3	23,8	57,0	60,3	54,7	48,1	48,6	43,5	48,1	48,6	43,5	48,1	48,6	43,5
Danimarka	2,8	3,7	3,4	15,7	18,1	18,7	2,2	2,1	1,7	20,7	23,9	23,8	47,1	49,6	45,8	44,0	48,2	52,0	44,0	48,2	52,0	44,0	48,2	52,0
Almanya	(1991)	(1991)	(1991)	(1991)	(1991)	(1991)	(1991)	(1991)	(1991)	(1991)	(1991)	(1991)	(1991)	(1991)	(1991)	(1991)	(1991)	(1991)	(1991)	(1991)	(1991)	(1991)	(1991)	(1991)
Yunanistan	---	11,1	7,3	---	15,1	16,0	---	0,4	0,2	---	---	23,5	---	47,8	44,8	---	55,6	52,4	---	---	55,6	52,4	---	---
İspanya	---	5,2	3,4	---	13,9	12,3	---	1,1	1,2	---	---	16,9	---	45,0	40,0	---	44,9	42,2	---	---	44,9	42,2	---	---
Fransa	2,9	3,8	3,3	16,9	18,5	18,1	1,8	1,5	1,3	21,6	23,8	22,7	50,7	55,2	53,0	42,6	43,1	42,8	42,6	43,1	42,8	42,6	43,1	42,8
İrlanda	7,9	5,4	2,1	11,9	11,8	10,0	1,1	1,0	0,7	20,9	18,2	12,8	43,2	41,6	32,3	48,8	43,7	39,6	48,8	43,7	39,6	48,8	43,7	39,6
İtalya	---	11,5	6,4	---	16,7	17,2	---	1,5	1,3	---	---	24,9	---	53,4	47,2	---	55,6	52,7	---	---	55,6	52,7	---	---
Lüksemburg	0,4	0,3	0,3	15,1	16,5	14,8	2,6	1,8	1,4	18,1	18,6	16,5	43,9	45,1	42,3	41,2	41,2	39,0	41,2	41,2	39,0	41,2	41,2	39,0
Hollanda	---	5,9	3,9	---	15,3	12,0	---	1,1	1,5	---	---	17,4	---	51,4	45,4	---	43,4	38,3	---	---	43,4	38,3	---	---
Avusturya	4,0	4,3	3,5	17,8	19,5	18,6	3,1	2,9	2,5	24,9	26,7	24,6	52,8	57,2	52,0	47,1	46,7	47,3	47,1	46,7	47,3	47,1	46,7	47,3
Portekiz	---	6,2	3,2	---	11,7	12,5	---	1,4	1,2	---	---	16,9	---	44,8	46,7	---	43,1	36,2	---	---	43,1	36,2	---	---
Finlandiya	1,4	4,0	3,2	14,9	22,2	16,5	2,9	2,8	1,6	19,2	29,0	21,3	49,3	59,9	49,6	39,0	48,4	43,0	39,0	48,4	43,0	39,0	48,4	43,0
İsveç	---	7,1	4,2	---	21,3	18,4	---	3,8	1,6	---	---	24,2	---	67,9	58,3	---	47,4	41,5	---	---	47,4	41,5	---	---
Birleşik Krallık	3,8	3,7	2,6	11,9	15,4	13,2	0,9	0,7	0,6	16,6	19,8	16,4	43,3	45,8	36,8	38,3	43,2	44,6	38,3	43,2	44,6	38,3	43,2	44,6
Ortalama	---	5,4	3,9	---	17,2	16,2	---	1,6	1,3	---	---	21,4	---	51,4	45,8	---	47,1	46,7	---	---	47,1	46,7	---	---
ABD	5,2	4,9	3,6	10,0	11,7	10,4	0,5	0,5	0,4	15,7	17,1	14,4	35,2	34,7	31,7	44,6	49,3	45,4	44,6	49,3	45,4	44,6	49,3	45,4
Japonya	3,9	3,8	5,1	11,4	13,4	18,0	1,1	0,8	0,9	16,4	18,0	24,0	32,0	36,1	40,5	51,2	49,9	59,3	51,2	49,9	59,3	51,2	49,9	59,3

Kaynak: The EU Economy 2000 Review, No:71, 2000, European Commission Directorate- General For Economic and Financial Affairs s.364,368,372,398. sayfalarından derlenmiştir.

Aşağıdaki Grafik:3'de bazı gelişmiş ülkelerin 1970-2002 arası dönemde transfer harcamaları içinde faiz harcamalarının gelişimi belirtilmektedir. Grafikte belirtilen ülkelerin faiz harcamaları farklı bir gelişim izlemektedir. Gelişmiş ülkelere borç faiz ödemelerinin farklı olmasının temel nedenlerinden biri kamu harcamalarının finansman yöntemlerinden kaynaklanmaktadır. Gelişmiş ülkelerin bazılarında kamu borçlanması diğer gelişmiş ülkelere nazaran daha yüksek oranda olabilmektedir. Borçlanma politikasının aynı ekonomik şartlara sahip ülkeler arasında farklı seviyelerde bulunması borçlanmaya yönelik politik davranışla izah edilebilir¹.



1970'lerde ve 1980'lerde modern ekonomi tarihinde ilk kez hükümetler, borçlanmayı kamu ihtiyaçlarını (transferler dahil) karşılamak için kullanmışlardır. Basit bileşik faiz mantığı, 1980'lerde gözlenen bütçe rejimlerinin sürdürülemediğini kesin olarak göstermiştir. Hükümetin borç yükümlülüklerini yerine getirmemesi, yeni borç ihracı eş anlı olarak borçlanma oranlarını artırdığı ve faiz giderlerini yükselttiği için politikacılara giderek daha çekici gelmeye başlamıştır².

¹ Alberto ALESINA ve Guido TABELLINI, "A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt", *The Review Of Economic Studies*, Volume 57, Issue 3, July 1990, s. 412.

² James BUCHANAN, "Kamu Borçlanması", Çev. Haluk Tandırcıoğlu, *Maliye Yazıları*, Sayı:63, Nisan-Haziran 1999, s.38.

Gelişmiş ülkelerde hem borç vadelerinin uzunluğu hem de borçlanma maliyetlerinin düşüklüğü ülkelerin borç idaresini kolaylaştırmaktadır¹. Bu sonuçlar itibariyle gelişmiş ülkeler genelinde makul faiz oranlarından dolayı faiz ödemelerinin bütçe içindeki payının düşük olduğu ifade edilebilir.

Gelişmiş ülkelerde Tablo:2'de belirtildiği üzere, sosyal transfer harcamalarının payı diğer transfer harcamalarına nazaran gelişmiş ülkelerin genelinde daha yüksektir. Sosyal harcamaların payının yüksek olması bu ülkelerde insani gelişme için yapılan ve tüm toplumu ilgilendiren faaliyetlerin yaygın olduğunu ortaya koymaktadır. Örneğin, emekli maaşları bu ülkelerde çok yüksektir; işsizlere hayatlarını idame ettirebilecekleri kadar belirli süreler itibariyle işsizlik yardımı yapılmaktadır; ailelere çocuk yardımı adı altında belirli transferler yapılmaktadır; toplumun genel sağlığı için çeşitli sağlık harcamaları karşılıksız olarak, transfer harcaması mantığı içinde topluma sunulmaktadır; öğrencilere eğitim bursları verilmektedir, vs. bu tür transferlerin toplum için olumlu neticeler doğurduğu belirtilmektedir.

Transfer harcamalarının toplumlar için büyük önem taşıdığı vurgulanmakla birlikte her zaman olumlu sonuçlarının da olacağı tartışmalıdır. Transfer harcamaları işsizliğe karşı bir önlem olarak kullanılacağı gibi işsizliği etkileyen bir faktörde olabilir. Sürekli ve belirli miktarda işsizlik yardımı sonucu kişiler çalışmayabilir. Özellikle seçim zamanı bu durum sık sık olmaktadır². Genellikle, sosyal refah devleti mantığının yaygın olduğu ülkelerde işsizlik yardımları gibi sosyal transfer harcamalarının yüksekliği, kişilerin çalışma isteğini azaltıcı etkiler gösterebilmektedir. Kişi alacağı işsizlik yardımı ile hayatını idame ettirebildiği sürece çalışmayacak ve toplum için bir yük olacaktır. Sosyal transfer harcamalarının bu yönüyle olumsuz etkileri olduğu söylenebilir. Sosyal amaçlı transfer harcamalarının bir diğer olumsuz etkisi de transfer harcamalarının birçoğunun satın alma gücünü yüksek gelirli gruplardan düşük gelirli gruplara aktarmasıdır. John F. Due, bu duruma bazı örnekler vermiştir. Örneğin, piyasada pahalı arabadan daha çok miktarda daha ucuz araba olmaktadır. Yaşlılara yapılan yıllık ödemeler gibi programlar serveti gençlerden yaşlılara doğru transfer etmekte ve böylece mobilya alımları azalırken, dünya seyahatlerinde artış olmaktadır³. Toplumda

¹ Aytaç EKER ve Metin MERİÇ, *Devlet Borçları (Kamu Kredis)*, Gözden Geçirilmiş Üçüncü Baskı, Anadolu Matbaacılık, İzmir 2000, s.268.

² Joshy EASAW ve Dean GARRATT, "Elections and UK Government Expenditure Cycles In The 1980s: An Empirical Analysis", *Applied Economics* Vol:32, 2000, s.388-389.

³ John F. DUE, *Government Finance: Economics of The Public Sector* (Fourth Edition), Richard D. Irwin Inc., Ontario, 1968, s. 146 .

yaşlı insanların sayısı arttıkça, bu insanlara yapılan transfer harcamaları miktarı da gittikçe artmaktadır. Bugün birçok gelişmiş ülkede görülen durum budur. Gelişmiş ülkelerin genelinde nüfus giderek yaşlanmaktadır. Bu sonuca özellikle sosyal transfer harcamaları ile bu ülkelerde kişi başına yaşam düzeyinin artması, bununla birlikte doğum oranlarında ise bir azalmanın olması ile vanılmıştır. Nüfusun giderek yaşlanması ise, özellikle artan emekli maaşı ödemeleri ve diğer sosyal transferlerden dolayı transfer harcamalarının GSYİH içindeki payının artmasına neden olmuştur. Dolayısıyla, çalışanlar üzerindeki vergi yükü gittikçe artmış ve servet genç nüfustan yaşlı nüfusa doğru kaymıştır.

Gelişmiş ülkelerde kamu harcamalarında asıl artış sosyal güvenlik harcamalarına bağlı olarak 1960'lardan sonra olmuştur. Buna rağmen ekonomik ve sosyal refahta beklenen artışlar gerçekleşmemiştir¹.

1990'a kadar sübvansiyonlar ve transfer harcamaları, gelişmiş devletlerde toplam kamu harcamalarının %55'ini oluştururken, orta seviyede gelişmiş ülkelerde %50'sini ve daha az gelişmiş ülkelerde ise %40'ını oluşturmaktadır. Faiz ödemeleri de ülkeler arasında farklılıklar arz etmektedir. Örneğin, 1990'a kadar gelişmiş ülkelerde faiz ödemelerinin GSYİH'ya oranı %6 iken, daha az gelişmiş ülkelerde %3'ler civarındadır².

1960'a kadar çoğu gelişmiş ülkenin sosyal refahta yeterli seviyelere ulaştığı, son 35 yıllık (1996'a kadar) dönemde ise devletin büyümesinin sosyal ve ekonomik amaçlara ulaşmada çok fazla katkı sağlamadığı, daha az gelişmiş ülkelerde ise küçük miktartlı harcamalara rağmen sosyal göstergelerde çok olumlu kabul edilirse devleti küçültmenin yararlı olacağı ön plana çıkmaktadır³.

Gelişmiş ülkelerde transfer harcamalarının gelişim süreci, 1960 ve 1970'li yıllarda barış dönemlerinde kamu harcamalarında görülmedik bir büyümeye tanık olunmuştur. Bu büyüme hükümetin yeniden dağılımı, istikrarın sağlanması ve hatta kaynak tahsisini sağlamak için hangi noktaya kadar görev alabileceği hakkındaki baskılardan kaynaklanmıştır. Bu dönem, mülkiyet üzerindeki savaşların ya da refah devleti anlayışının hakim olduğu dönemdir. 1980'e kadar sanayileşmiş ülkelerde

¹ Vito TANZI ve Ludger SCHUKNECHT; "Reforming Government In Industrial Countries", *Finance and Development*, September 1996, s.2.

² TANZI, 1996, s.3.

³ TANZI, 1996, s.3.

ortalama kamu harcaması GSYİH'nın %40'ını aşmış; 1995'e kadar ise GSYİH'nın %46'sına ulaşmıştır¹.

İkinci Dünya Savaşı'na kadar olan dönemde kamu harcamalarının çoğu mal ve hizmet alımından kaynaklanırken, II. Dünya Savaşı'ndan sonra ve özellikle 1960'dan sonra, sübvansiyonlar ve transferler, bilhassa kamu kesiminin büyümesinde sürükleyici güç olmuştur. 1870'li yıllarda transferler ve sübvansiyonlar sadece GSYİH'nın %1'ine ya da toplam harcamaların %10'una ulaşmıştır. Büyük Depresyon'un etkisiyle işsizlik yardımlarında ve sosyal güvenlik harcamalarında artışlar olması sonucu transfer harcamalarının GSYİH'daki payı %4'e çıkmıştır. 1960-1980 döneminde ise, transfer harcamaları ve sübvansiyonlar toplam kamu harcamalarının %50'sine ulaşmış ve 1990'ların başında transfer ve sübvansiyonlarda önceki dönemlere göre daha az artışlar olmuştur².

Genel olarak, OECD ülkelerindeki kamu harcamalarının %80'inden daha fazlası büyüme üzerinde pozitif etkisi olmayan harcamalara (örneğin, okul yapımı, altyapı, sübvansiyonlar) gitmektedir. Ayrıca, ülkeler arasında kamu harcamalarındaki farklılığın pek çoğu da büyüme üzerinde pozitif etkisi olmayan kamu harcamalarındaki farklılıklar ile açıklanmaktadır³.

B. Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamalarının Gelişimi

Bu bölümde gelişmekte olan ülkelerdeki transfer harcamalarının gelişiminden bahsedilmektedir. Gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye'deki transfer harcamalarının gelişimi üçüncü bölümde ayrı bir başlık altında incelenmektedir.

Gelişmekte olan ekonomilerde, transfer harcamaları içinde özel kuruluşlara yapılan iktisadi transferler, ekonomik ve politik baskılar nedeniyle sürdürülürken, sosyal transferlerin gelişimi yetersiz kalmaktadır. Bu yetersizliğin nedeni, yalnızca bir bütçe sınırlaması sorunu değil, politik bir sorundur⁴. Çünkü, sosyal yardımdan faydalananlar, ekonomik durumlarının kötüleşmesi karşısında etkin bir politik baskı

¹ Vito TANZI ve Ludger SCHUKNEGHT, "Kamu Kesiminin Yeniden Yapılanması (Son Yıllara İlişkin Bir Değerlendirme)", Çeviren: Mustafa Sakal, *Maliye Yazıları*, Sayı: 62, Ocak-Mart 1999, s.61

² TANZI, 1999, s.61.

³ Stefan FOLSTER ve Magnus HENREKSON, "Growth and The Public Sector: A Critique of The Critics", *European Journal of Political Economy*, Vol:14, Elsevier, 1999, s. 339.

⁴ ATAÇ, a.g.t., s.35.

oluşturamamaktadır. İktisadi transferlerde ise, enflasyonist bir baskı nedeniyle yapılacak bir indirim, politik bir direnç ile karşılaşabilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde sosyal transferler şeklinde ihtiyacı olanlara doğrudan doğruya bir yardım yapılmamakta, bunun yerine desteklenmiş fiyatlar politikası tercih edilmektedir.

Destekleme fiyatlarından genellikle bu tür harcamaları kullanan düşük gelirli kişiler yanında yüksek gelirli kişiler de yararlanmaktadır. Ayrıca, temel yiyecek malları için yapılan yardımların orta ve yüksek gelirli gruplar tarafından yapılan tüketimi özendireceği konusunda çok az bir risk söz konusudur. Kamu iktisadi teşebbüslerine yapılan yardımların ise, bütçe denetiminden uzak oldukları ve hazine ve banka sistemi üzerinde önceden tahmin edilmeyen bir talebe neden olarak, aşırı düzeylere ulaştıkları da bilinmektedir¹.

Gelişmekte olan ülkeler, özellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönemde, kamu harcamalarını, kalkınmayı sağlamak amacıyla hazırladıkları politikalar doğrultusunda artırma yoluna gitmişlerdir. Kamu harcamalarının artırılması çarpan etkisi yaratarak özel sektörün gelişimini dolayısıyla, milli ekonominin gelişimini sağlayacaktır. GSMH'lerinde görülecek gerek nominal gerekse reel büyüme, eğitim, sağlık gibi yapısal değişiklikleri sağlayacak programlar ile desteklenerek ülkede kalkınmayı sağlayacaktır. Tüm gelişmiş ülkeler ekonomilerinde reel artışı hedeflemişler ve bu artışa destek olacak yapısal değişiklikleri öngörmüşlerdir.

Gelişmekte olan ülkeler kalkınmalarını hızlandırabilmek için milli gelirin önemli bir bölümünü yatırımlara ayırmak zorunluluğundadırlar. Yatırımların finansman kaynağı ise temelde iç tasarruflardır. Ancak sorun burada başlamaktadır, çünkü gelişmekte olan ülkeler kalkınmayı destekleyecek düzeyde iç tasarruflara sahip değildirler. O halde, sermaye birikimi iktisadi kalkınmanın en stratejik noktası olmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler açısından dış finansmana başvurmaksızın kalkınmak pek mümkün gözükmemektedir². Dolayısıyla, gelişmekte olan ülkeler özellikle, böyle bir sorunu aşabilmek ve yüksek büyüme hızlarını gerçekleştirebilmek umuduyla dış borçlanmaya ihtiyaç duymaktadırlar³.

¹ ATAÇ, a.g.t, s.35.

² Sait AÇBA, **Devlet Borçlanması**, Adım Yayıncılık, Afyon, 1995, s.79.

³ Engin CAN, "Dış Borçlanmanın Ekonomik Büyüme ve Kalkınma Üzerindeki Etkisi ve Türkiye'nin 1983-1995/96 Dönemi'ndeki Dış Borçlarının Değerlendirilmesi", **Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi Özel Sayı**, Prof.Dr. Halil Nadaroğlu'na Armağan, 1998, Cilt:XIV, Sayı:1, s.138.

Gelişmekte olan ülkeler özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde çok yoğun bir şekilde dış borçlanmaya gitmişlerdir. Zaten bu ülkelerin rahat bir şekilde dış borçlanmaya gitmelerinin temel nedeni de özellikle gelişmiş ülkelerin gelişmekte olan ülkelere çok kolay koşullarla hatta koşulsuz bir şekilde borç vermeleri olmuştur. Bir çok gelişmekte olan ülke aldıkları dış borçları yanlış politikalar sonucunda atıl yatırımlara harcamıştır. Dolayısıyla, dış borçlanma politikaları, istisnaları (G. Kore, Tayland, Malezya, Singapur gibi Asya Kaplanları olarak ifade edilen ülkeler) olmakla birlikte gelişmekte olan ülkelerin genelinde yukarıda belirtilen şekilde ekonomiye istenilen katkıyı sağlayamamıştır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin 1970'li yıllarda artan dış borçlarını ödeyemez duruma gelmeleri ve iç borçlanmalar ile de enflasyon olgusu yaşayan bu ülkeler dünya kamuoyunu sürekli meşgul etmeye başlamışlardır¹. Gelişmekte olan ülkelere borçlanma kamu kesimine kaynak transferi sağlamak amacıyla kullanılmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerin yoğun bir dış borçlanma sonucu borç geri ödeme sorunları yaşamaları, borç veren gelişmiş ülkelerde ciddi kaygılar oluşmasına neden olmuştur. Gelişmiş ülkeler, gelişmekte olan ülkelere borç verirken ülkelerin borçlarını geri ödeme güçlerinin değerlendirilmesini, ekonomilerinin durumunu takip edecek uluslararası mali kurumlara ihtiyaç duymuşlardır. Bu hususta Standart and Poors, Moody's gibi uluslararası derecelendirme kuruluşları, bu ülkelere verdikleri derecelendirme notları ile bu ülkelere verilecek kredilerin gerek hacminin gerekse faiz oranının belirlenmesinde ön plana çıkmıştır. Uluslararası mali kurumlar borç alan ülkelerin ekonomilerinin değerlendirmesini yapmak suretiyle gelişmekte olan ülkelere özel sermaye akışlarının artmasında ve sürdürülmesinde en temel unsurlardan biri olmuşlardır².

Gelişmekte olan ülkelere kamu harcamalarının gelişimi ise özellikle bu ülkelerdeki cari harcamaların yüksek olması, transfer harcamalarının içindeki faiz harcamalarının yüksek olması yönünden önem arz etmektedir. Kamu harcamalarının ekonomi içindeki payının yüksek olması da ekonominin gelişimi için dikkat edilmesi gereken bir durumdur. Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda kamu kesimi büyümüştür. Ancak kamu kesiminin büyümesi yatırım harcamalarında olmamıştır. Gelişmekte olan ülkeler artan nüfuslarını istihdam etmek için uyguladıkları politikalar cari harcamalarda

¹ Metin MERİÇ, "Devletin Borçlanma Hakkı ve Yetkisi", *Maliye Yazıları*, Sayı:37, Ekim-Aralık 1992, s.56.

² Helen HUGHES, "The External Debt Of Developing Countries", *Finance and Development*, Vol:14, No:4, December 1977, s.22-25.

artışa neden olmuştur. Cari harcamaların finansmanında uygulanan borçlanma sonucu borç yükü artmıştır. 1980'li yıllarda borç yükünün artmasına bağlı olarak yatırım harcamalarında azalmalar meydana gelmiştir. Bununla birlikte, hemen hemen tüm gelişmekte olan ülkelerde faiz yükleri artmakla birlikte artış Latin Amerika ve Karayip ülkelerinde daha fazla olmuştur. Altı Latin Amerika ülkesinde (Bolivya, Brezilya, Şili, Kosta Rika, Meksika, Uruguay) 1980'lerin 2. yarısında faiz harcamaları GSYİH'nın %60'ına yükselmiştir¹.

Gelişmekte olan ülkeler artan borç faiz ödemelerini ve cari harcamalarını kıstak, yani kamu kesiminin ekonomideki payını azaltmak için çeşitli istikrar politikaları uygulamaya koymuşlardır. Ancak, istikrar politikası olarak kamu harcamalarında indirimine gitmek bazı önemli noktaları ortaya çıkarmaktadır. Birinci olarak, faiz harcamaları gibi bazı harcama bileşenleri kamu otoritelerinin hemen kontrol edebileceği harcamalar değildir. İkinci olarak, kamu harcamalarında indirimine gitmek çeşitli sosyal ve ekonomik maliyetler içermektedir. Örneğin, büyük inşaat projelerinin askıya alınması veya ertelenmesi ekonomik maliyetler içerirken, yiyecek sübvansiyonlarının azaltılması ise ciddi sosyal maliyetler içermektedir². Diğer yandan, kamu harcamalarının azaltılması, hükümetlerin gelecekteki vergilemeyi azaltmasını sağlar iken, özel sektörün servetinde de olumlu etki yapmaktadır. Özel sektör şimdiki ve gelecekteki tüketimini sürekli gelir düzeyinin daha üstünde belirlemekte, ayrıca devletin yeniden kredibilite sağlaması faiz oranlarında azalma sağlamakta ve böylece kamu borçlanması daha rahat yapılabilirken özel yatırım canlanabilmektedir³. Gelişmekte olan ülkeler bu açmazın içinde kalmışlardır.

Gelişmekte olan ülkeler, geçmişte döviz cinsinden yüksek orandan borçlanabilirken, şu an önemli bir sorun ile karşı karşıyadır: Dış borçlara ilişkin olarak para, faiz oranları, vade risklerinin nasıl idare edileceği. Bir ülkenin dış şoklara karşı kırılganlığında toplam borcun miktarı kadar vade profili de önemlidir. Ülkelerin baskıyla karşılaştıkları en önemli sorun kamu borcu konusunda kurumsal düzenleme reformlarına duyulan ihtiyaçtır⁴.

¹ Sanjay PRADHAN ve Vinaya SWAROOP; "Public Spending and Adjustment", *Finance and Development*, September 1993, s.30.

² Ke-Young CHU; "External Shocks and Fiscal Policy In LDCs", *Finance and Development*, June 1988, s.29-30.

³ Andrea ZAGHINI, "Fiscal Adjustments and Economic Performing: A Comparative Study", *Applied Economics*, Vol:33, Taylor and Francis Ltd., 2001, 623.

⁴ Marcel CASSARD ve David FOLKERTS-LANDAU, "Sovereign Debt: Managing The Risks", *Finance and Development*, Vol:34, No:4, December 1997, s.12.

1980'li yıllara gelindiğinde gelişmekte olan ülkelerin çoğu, artık sürdürülemez borçlarla karşı karşıya kalmışlardır. Örneğin, 1980 ve 90'lı yıllar boyunca Orta Amerika ülkelerinin mali krizler ve borç geri ödeme problemleri yaşamaları yapısal düzenleme anlaşmaları gerçekleştirilmesiyle sonuçlanmıştır. Bu anlaşmalar çerçevesinde yapılan düzenlemeler ile yalnız enflasyonun kontrol altına alınması ve bozulan mali dengenin tekrar sağlanması amaçlanmamış aynı şekilde kamu harcamalarındaki israfa son verip yararsız görünen kamu harcamaları azaltılarak özel sektörün verimliliğini artırıcı etkisi olduğu düşünülen beşeri ve fiziksel sermayeye yönelik kamu harcamalarını arttırarak büyümenin gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır.

1980 ve 1995 yılları arasında bölge ülkelerinin hemen hemen her birinin mali dengesizlik ve borç krizi içinde yaşamaları bu ülkelerin IMF, Dünya Bankası ve USAID gibi kuruluşlar ile resmi ve koşullu anlaşmalar yapmaları ile sonuçlanmıştır. Yapılan anlaşmaların temelinde aşırı devlet harcamalarının özel kesim yatırımlarını dışlayacağı, kaynakların verimsiz kullanımına yol açacağı ve sübvansiyonların faktör ve ürün fiyatlarını tahrip edeceği düşüncesi yatmaktaydı. Norman Hicks'in de ifade ettiği gibi anılan ülkelerde kriz dönemi boyunca bütçe kesintilerinden en az etkilenen kalem transfer harcamaları, özellikle de sübvansiyonlar olmuştur. Orta Amerika ülkelerinde transfer harcamalarının ekonominin güç durumda olduğu dönem boyunca dramatik bir şekilde arttığı, yatırım harcamalarında ise büyük oranda kesintilere uğradığı ifade edilmektedir¹.

Gelişmekte olan ülkelere artan kamu harcamalarının diğer bir olumsuz sonucu da kamu kesimindeki istihdam yönündedir. Gelişmekte olan birçok ülkedeki kamu sektörlerinin üretime veya refaha ya hiç katkısı olmayan ya da çok az olan çok sayıdaki işçilerle başı derttedir². Kamu işçileri özellikle kamu kesiminde KİT'ler denilen kamu iktisadi teşebbüslerinde istihdam edilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda KİT'lerin ekonomiye katkısı sınırlı düzeyde kalmakta hatta kamu kesiminin üzerinde bir yük teşkil etmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda kamu iktisadi teşebbüslerine bütçeden kaynak transferi yapılmakta ve bu kuruluşların zararları toplanan vergi ve diğer kamu gelirleri yoluyla kapatılmaya çalışılmaktadır. Örneğin, Eski Doğu Bloğu

¹ Jon JONAKIN ve Mark STEPHENS, "The Impact of Adjustment and Stabilization Policy On Infrastructure Spending in Central America", *North American Journal of Economics And Finance*, January 1999, s.294.

² Martin RAMA, "Efficient Public Sector Downsizing", *Finance and Development*, Vol:34, No:3, September 1997, s.40.

lkelerinde de bu teşebbüslerin istihdam deposu olarak görülmesi ve ülke ekonomisindeki rolleri dolayısıyla önemli transferler söz konusu olmuştur. Örneğin 1980'li yıllar boyunca bu ülkelerde bütçeden KİT'lere yapılan transferler GSYİH'nın hemen hemen %10'lar seviyesinde seyretmiş, anılan oran post-komünist Küba da 1994 yılında GSYİH'nın %21'ine kadar çıkmıtır¹.

Diğer yandan, Latin Amerika ülkelerinden ili, geliştirdiği ve uygulamaya koyduğu sosyal güvenlik sistemi ile devletin rolünde önemli azalmalar sağlamıştır. Sonuçta, ili'de kamu harcamalarında azalma ve özellikle de sosyal güvenlik reformlarını yansıtan sübvansiyonlarda ve transfer harcamalarında azalmalar görülerek, kamu yatırımlarında artış sağlanmıştır. ili ekonomisinde son yıllarda istikrar içinde bir büyüme yakalanmış ve son birkaç yıldır işsizlik azaltılmıtır².

Aşağıdaki Tablo:3'de bazı gelimi ülkelerdeki transfer harcamalarının 1980-1996 yılları arasındaki gelişimi gösterilmektedir. Bu tablo çerçevesinde önemli sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Ele alınan bazı gelişmekte olan ülkelerin toplam kamu harcamaları içinde faiz harcamalarının oldukça yüksek boyutlarda olduğu görülmektedir. Örneğin, Brezilya'nın toplam kamu harcamaları içinde faiz ödemesine yapılan harcamalar 1996 yılında %44 olarak gerçekleşmiştir. Diğer yandan, Hindistan'da toplam faiz ödemeleri de 1996 yılında %27 gibi oldukça yüksek bir oran teşkil etmektedir. Ancak bazı gelişmekte olan ülkelerin faiz ödemeleri çok düşük seviyelerdedir. Örneğin, gelişmekte olan ülke düzeyinden gelimi ülke seviyesine kadar yükselen Güney Kore'de faiz ödemelerinin toplam kamu harcamaları içindeki payı oldukça düşük seviyededir. Tayland'ın da faiz ödemeleri oldukça düşük seviyelerde seyretmektedir.

Diğer yandan, bazı gelişmekte olan ülkelerde faiz ödemesi dışındaki transfer harcamaları oldukça yüksek seviyelerdedir. Örneğin, ek Cumhuriyeti'nde faiz ödemesi dışındaki transfer harcamalarının payı 1996 yılında %71'dir. Tablo:3'deki birçok ülkede faiz ödemesi dışındaki transfer harcamalarının toplam harcamaları içindeki payları 1996 yılı itibariyle %40'lar civarındayken, Filipinler'de %17'dir.

¹ Andres VELASCO, "Debts And Deficits With Fragmented Fiscal Policymaking", *Journal of Public Economics*, 76 (2000), 1999, s.107-108.

² Mustafa SAKAL, *Türkiye'de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği*, Anadolu Matbaacılık, İzmir-2001, s.49.

Tablo: 3 Bazı Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamalarının Toplam Kamu Harcamaları İçindeki Payı

	Faiz harcamaları			Sübvansiyonlar ve Diğer Cari Transferler		
	1980	1995	1996	1980	1995	1996
Arjantin	0,00	10,00	11,00	43,00	60,00	59,00
Brezilya	8,00	52,00	44,00	64,00	40,00	44,00
Çek Cumhuriyeti	—	3,00	3,00	—	69,00	71,00
Macaristan	3,00	—	19,00	64,00	—	60,00
Hindistan	13,00	27,00	27,00	47,00	38,00	39,00
Endonezya	4,00	11,00	8,00	24,00	16,00	21,00
İsrail	11,00	14,00	13,00	35,00	45,00	45,00
G. Kore	7,00	3,00	3,00	34,00	49,00	48,00
Malezya	10,00	13,00	12,00	19,00	21,00	24,00
Yeni Zelanda	10,00	13,00	11,00	55,00	37,00	37,00
Filipinler	7,00	21,00	19,00	7,00	18,00	17,00
Rusya Federasyonu	—	13,00	13,00	—	49,00	49,00
Güney Afrika	8,00	18,00	18,00	31,00	46,00	49,00
Tayland	8,00	2,00	1,00	14,00	7,00	7,00
Türkiye	3,00	12,00	12,00	23,00	42,00	47,00

Kaynak: The World Bank, World Development Indicators 1998, s.222-224, 1999, s.238-240.

Yukarıdaki tabloda birçok gelişmekte olan ülkede gerek faiz ödemeleri şeklinde gerekse sübvansiyonlar ve diğer transferler şeklindeki transfer harcamalarının farklı olması; ülkelerin uyguladıkları kalkınma politikaları, siyasi istikrar ve konjonktürel durumları gibi etkenler itibarıyla farklılık göstermektedir.

Yukarıdaki tabloda Türkiye'deki transfer harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payı da gösterilmektedir. Ancak, bu bölümde sadece rakamsal olarak belirtilmekte, Türkiye'de transfer harcamalarının gelişimi ayrıntılarıyla Bölüm 3'de ele alınacaktır.

"Transfer Harcamalarının Teorik Çerçevesi ve Kapsamı"nı incelediğimiz birinci bölümde öncelikle transfer harcamalarının tanımı, özellikleri ve sınıflandırılması üzerinde durulmuştur. Bu sınıflandırılmaya giderken hem şekil hem de karşılık yönünden bir sınıflandırılmaya gidilmiştir. Daha sonra ise transfer harcamalarının ekonomik etkileri üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda transfer harcamalarının ekonomik büyüme ve kalkınma üzerindeki etkileri, gelir dağılımı üzerindeki etkileri, ekonomik istikrar üzerindeki etkileri ve bütçe açıkları üzerindeki etkileri üzerinde

durulmuştur. Bu bölümün sonunda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde transfer harcamalarının gelişimi hakkında bilgi verilmiştir.

Bu bölümde yapılan incelemeler bazı reel tespitlerin yapılmasına yol açmıştır. Transfer harcamaları, her zaman olumsuz bir harcama türü olarak değerlendirilemez. Transfer harcamalarında gözden kaçan nokta transfer harcamalarının bir bütün halinde ya eleştirildiği ya da taraftar olunduğudur. Oysa transfer harcaması hangi ekonomik mali ve sosyal koşullarda gerçekleşmektedir ve büyüklük itibarı ile hangi boyutlardadır? Bu soruları yanıtlamadan transfer harcamalarının değerlendirmesini yapmak son derece sakıncalı olacaktır. Yine ifade etmemiz gereken bir diğer nokta gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için transfer harcamalarının farklı mahiyette olduğudur. Bu iki ülke grubunda transfer harcamalarının tek ortak yönü transfer harcamalarının yürütme tarafından sıkça kullanılan ve ekonomik ve değerlendirmelerden ziyade siyasi anlamda değerlendirildiği bir harcama türü oluşudur. Bu bölümde yapılan değerlendirmeler İkinci ve Üçüncü Bölüm'lerde incelemesini yapacağımız Türkiye'deki transfer harcamaları için bir alt yapı oluşturma amacını taşımaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE AÇIKLARI VE TÜRKİYE'DE GELİŞİMİ

Devletin gelir ve giderlerinin gelecek bir dönem için tahminlendiği ve gelirlerinin toplanmasına, giderlerin yapılmasına izin ve yetki veren metinler olan bütçelerin esas itibarıyla denk olması gerekmektedir. Nitekim 1929 Ekonomik Buhranı'na kadar ki dönemde devlet bütçelerinde denklik ilkesine genel olarak uyulmuştur. Ancak, 1929 Ekonomik Buhranı'ndan sonraki dönemde gelişen müdahaleci devlet anlayışı ile birlikte, devletin fonksiyonlarında meydana gelen artışa paralel olarak kamu harcamaları hızla artmaya başlamış ve kamu gelirlerindeki artışın kamu harcamalarındaki artışı takip edememesi, günümüzde mali sistemin en önemli sorunlarından biri olan bütçe açıklarını meydana getirmiştir. Bunun yanı sıra bütçe açıklarının oluşumunda başka sebepler de bulunmaktadır.

Bu bölümde öncelikle bütçe açığı kavramı ve farklı bakış açılarından hareketle geliştirilmiş bütçe açığı tanımları üzerinde durulacaktır. Daha sonra ise bütçe açığının kamu açıkları içindeki yeri tespit edilerek, önemi belirtilmeye çalışılacaktır. Bunu takiben, bütçe açıklarının nedenleri üzerinde durularak bütçe açıklarının dünyada ve Türkiye'de gelişimine değinilecektir.

I. BÜTÇE AÇIĞI KAVRAMI

Genel olarak bütçe açığı, bütçe gelirleri ve bütçe giderleri arasında bütçe giderleri lehine fark olarak belirtilmektedir. Ancak, bu tanım yapılacak farklı analizlerde istenilen sonucu verememektedir. Çünkü, bir ekonomide eğer enflasyonun bütçe üzerindeki etkileri ya da faiz harcamalarının etkileri ortaya konulmak isteniyorsa, bu durumda farklı bütçe açık tanımları gerekmektedir. Genel olarak, bütçe açıklarının tespitinde ideal bir ölçüye ulaşmak oldukça zordur. Çünkü, açık ölçülerinin birbirlerinden farklı özellikleri olmasından dolayı değişik avantaj ve dezavantajları bulunmaktadır. Mali açığın etkisinin belirlenmesinde dikkat edilmesi gereken başlıca faktörler, kamu kesimi kapsamında ölçüme konu olacak açık tipi, kamu kesiminin hacim ve bileşimi ve zaman boyutu şeklindedir.

Bütçe açıklarının tanımı, onların makro ekonomik etkilerini belirtmek açısından önemlidir. Kamu sektörünün en geniş tanımına dayalı açık türleri bir ülkenin mali pozisyonunun ve kaynak transferinin en doğru göstergesidir. Bununla birlikte bu tip ölçüler her zaman kolay bir şekilde mümkün olmamaktadır ve sık sık değişikliklere tabi olması faydasını azaltmaktadır¹.

Yukarıda ifade edilen hususlar çerçevesinde farklı bütçe açık tanımları yapılmaktadır. Aşağıda bu tanımlardan çalışmamız itibarıyla gerekli görülen bazı tanımlara değinilmiştir.

II. BÜTÇE AÇIKLARININ FARKLI TANIMLARI

Klasik anlamda bütçe açığı konsolide bütçe harcamaları ve bütçe gelirleri arasındaki negatif farktır. Ancak, uygulamada farklı açık ölçüm türleri bulunmakta ve bu türlerin uygulama şekilleri farklı açıdan konuyu incelemektedir. Bu türlerden bazıları genel açık türleri bazıları ise özel açık türleridir. Aşağıda çeşitli açık yöntemlerinden bazıları, sırasıyla incelenmektedir.

A. Geleneksel Açık

Geleneksel açık, toplam hükümet gelirleri ve giderleri arasındaki farkı ölçmektedir. Ancak, bu ölçümde borçlardaki değişim dışarıda tutulmaktadır. Bu açık türü, nakit bazında ölçüldüğünde "kamu kesimi borçlanma gereği"ni ifade etmektedir. Genel olarak KKBG'nin GSMH'ya oranının %5 ve altında olması dünya standartlarına göre kabul edilebilir seviyeler olarak görülmektedir².

B. Cari Açık

Bu açık türü, sermaye oluşumuna veya finansal aktiflerde bir artışa neden olmayan cari harcamaları cari gelirlerden çıkarmak suretiyle hesaplanmaktadır.

¹ William EASTERLY ve Klaus Schmmidt-HEBBEL; "Fiscal Deficits and Macroeconomic Performance In Developing Countries", *The World Bank Research Observer*, Vol:8, No: 2, 1993, s.215-216.

² M. İbrahim TURHAN, *Kamu Kesimi Açıklarının Reel Makroekonomik Sonuçları ve Bankacılık Kesimine Etkileri*, Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü Araştırma İnceleme Yazısı: 96-12, s.6.

Diğer bir ifadeyle, cari açık geleneksel açıktan yatırım harcamaları ve sermaye gelirlerinin çıkarılması sonucu bulunmaktadır.

C. Birincil Açık

Birincil açık, faiz ödemeleri hariç harcamaların toplam gelirlerden farkı olup, mevcut hükümetin bütçenin kontrol edebileceği kısmını ifade etmektedir. Kamu açıklarının sürdürülebilirliği açısından önemli bir açık türüdür.

Bütçe gelir ve gider dengesindeki gelişmeler faiz ödemelerini de içerdiğinden geçmiş yıllarda oluşan bütçe açıklarının etkisini içinde bulunulan yıla taşımaktadır. Bu nedenle, cari yılda uygulanan maliye politikası değerlendirilirken yaygın olarak kullanılan gösterge faiz dışı bütçe dengesidir. Faiz dışı denge ya da birincil denge, uygulanmakta olan maliye politikalarının kamu borç stokunu azaltma veya artırma yönündeki etkisini belirlemede önem taşımaktadır¹.

Birincil açık ekonomide sürdürülebilir büyümenin sağlanmasında politikacıların başarısını yansıtmakta ve hükümetin cari dönem faaliyetlerinin kamu kesiminin net borçluluk durumunu iyileştirip iyileştirmede ölçmektedir. Bu açık türü, günümüzde daha ziyade IMF ile birlikte ekonomi politikaları uygulayan ülkeler için belirleyici bir açık türü olup, hükümetlerin serbest bir uygulama alanı olan kamu harcamalarını nasıl uyguladığını ortaya koyma açısından önemlidir. Birincil bütçe açığı ölçüsü, kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin kamu kesimi borçluluk derecesini nasıl etkilediğini göstermesi bakımından önem taşımaktadır².

D. İşlemsel Açık (Operasyonel Açık)

Bütçede gerçek faiz ödemesini bulabilmek için nominal faizi enflasyon etkisinden arındırılarak reel faiz oranının hesaplanması gerekmektedir. Bu konuda en yaygın kabul görmüş olan yaklaşım, işlemsel bütçe açığı kavramı olarak ifade edilmektedir. İşlemsel bütçe açığı, birincil bütçe açıklarına, enflasyonun etkisinden arındırılmış reel faiz ödemelerinin eklenmesi ile elde edilmektedir³.

¹ DPT, *Konsolide Bütçe Dengesinde Yapısal ve Devresel Gelişmeler*, TC DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerleme Genel Müdürlüğü, Aralık 1996, s.9.

² TURHAN, a.g.m., s.7.

³ TURHAN, a.g.m., s.9.

Enflasyon karşısında, nominal faiz oranlarında enflasyon oranı kadar meydana gelen artış enflasyonun anapara üzerinde meydana getirdiği aşınmayı telafi etmektedir. Ancak, nominal faiz oranları enflasyondan fazla artıyorsa, devletin borç senetlerine sahip olanlara doğru bir reel kaynak transferi olmaktadır.

E. Nakit Açığı

Klasik anlamda değerlendirildiğinde konsolide bütçe açığı, konsolide bütçe harcamalarının gelirlerinden ulusal para bazında fazla olmasını ifade etmektedir. Nakit açığı hesaplanırken bütçe emanet ve avansları da dikkate alınmaktadır. Bütçe emanetleri mali yıl sonuna kadar verile emrine bağlanmış ancak henüz alacaklılara ödenmemiş tutarları ifade etmektedir ve bütçe dengesinde harcamalar içinde gözüken bu tür tutarlar nakit dengesinde tersine fon yaratıcı kaynaklara dönüşmektedirler. Bütçe avansları ise, üçüncü kişilerle yapılan tahahhüt işlemlerinde iş bedelinin belli bir kısmının peşin olarak önceden ödenmesini ifade etmektedir. Türk bütçe uygulamasında üç türlü avans söz konusudur. Bunlar; mutemet avansı, yolluk avansı ve müteahhit avansıdır. Ancak nakit açığının hesaplanmasında bu avanslardan müteahhit avansları hesaba katılmaktadır. Bütçe avansları nakit dengesini bozucu bir işlev görmektedirler¹.

Bütçe Açığı+ Avanslar- Bütçe Emanetleri = Nakit Açığı = Finansman Gereği

III. BÜTÇE AÇIĞININ ÖNEMİ VE KAMU AÇIKLARI İÇİNDEKİ YERİ

Devletin faaliyetlerinin genellikle merkezi otorite tarafından yapıldığı ülkelerde devlet bütçesi çok önemli ekonomik etkilere sahiptir. Özellikle, gelişmekte olan ülkelerde ve Türkiye'de devlet bütçesi ekonomiyi belirleyici, yönlendirici ve etkileyici bir yapıdadır. Bu nedenle ki bu tür ülkelerde bütçe açıkları da ekonomide önemli bir unsurdur.

Bütçe açıklarının yoğun bir şekilde yaşandığı ülkelerde, bütçe açıklarını azaltıcı reform çalışmaları yapıldığında ekonomilerde olumsuz etkiler yaratabilmektedir. Öyle ki, kamu harcamalarını azaltıcı ve kamu gelirlerini arttırıcı programlar neticesinde ülke ekonomisi durgunluk sürecine dahi girebilmektedir. Bu

¹ Turgay BERKSOY; "Türkiye'de Bütçe Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı", *Türkiye'de Bütçe Harcamaları IX Türkiye Maliye Sempozyumunda Sunulan Tebliğ*; 6-8 Mayıs 1993 Atakent-Altınorfoz, TC Çukurova Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Adana, 1994, s.148-151 .

tür ekonomilerde, devletin ekonomik faaliyetlerinin belirleyici unsur olmasından dolayı, bütçe açıklarını azaltıcı bir program ekonomide büyümeyi azaltıcı etkiler yapmaktadır. Türkiye’de de bu duruma benzer bir süreç izlenmiştir.

Türkiye’de konsolide bütçe toplam kamu kesimi içinde en önemli paya sahiptir. Örneğin, 1990 yılında toplam kamu kesiminin GSMH’ya oranı %28 iken, konsolide bütçenin aynı tarihte GSMH’ya oranı %16.9 olmuştur. 1990 yılında ise konsolide bütçenin toplam kamu kesimi içindeki payı ise yaklaşık %60 olarak gerçekleşmiştir. 1999 yılında ise kamu kesiminin GSMH’ya oranı %38.4’e ulaşırken, aynı tarihte konsolide bütçenin GSMH’ya oranı ise %33.8’e ulaşmıştır. 1999 yılında konsolide bütçenin toplam kamu kesimi içindeki payı ise %88’e ulaşmıştır. Bu oran 2000 yılında ise %87.9 olarak gerçekleşmesi hedeflenmiştir¹.

Konsolide bütçe, ulusal bütçenin en önemli kalemini oluşturmaktadır. Bunun sebebi, konsolide bütçenin rakamsal olarak büyük bir yer tutması haricinde bütçeyi oluşturan diğer kalemlere doğrudan etki yapıp, belirleyicileri arasında yer almasıdır. Bütçe gerçekçiliğinden sapmanın meydana getirdiği genel ekonomik dengesizliklerin ilk yansıması devlet borçlanması ve emisyon alanında görülmektedir. Türkiye’deki bütçe uygulamalarında kamu harcamaları ile gelirleri arasındaki farkın borçlanma ile karşılanacağı öngörülmektedir².

Genel olarak, Türkiye’de konsolide bütçe açıklarının kamu açıklarını önemli ölçüde belirlediği sonucu çıkarılabilir³. Öyle ki, kamu kesimi borçlanma gereği içinde konsolide bütçenin toplam kamu kesimine göre borçlanma oranı çok yüksektir. Bütçe açıklarının borçlanma yoluyla finanse edildiği düşünüldüğünde konsolide bütçe borçlanma gereğinin kamu kesimi borçlanma gereğine oranının önemi ortaya çıkmaktadır. Bütçe açıklarının kamu kesimini nasıl etkilediğini, konsolide bütçe borçlanma gereğinin kamu kesimi borçlanma gereğine oranı ile ortaya koymak mümkündür.

¹ DPT, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara 2000, s.4.

² Besim Bülent BALI ve Mustafa ÇELEN, "Türkiye’ de Bütçe Gerçekliği", M.Ü.İİBF Dergisi Özel Sayı, Prof.Dr.Halil Nadaroğlu’na Armağan, Yıl:1998, Cilt:XIV,sayı:1, s.65.

³ Kamil TÜĞEN, *Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Bütçe Harcamalarının Gelişimi ve Enflasyona Etkisi*, İzmir, 1992, s.19.

Konsolide bütçe borçlanma gereğinin kamu kesimi borçlanma gereğine oranını son beş yıllık dönem itibariyle ele aldığımızda dikkat çekici sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Örneğin 1997 yılında bu oran %98, 1998 yılında %77.65, 1999 yılında %76.28, 2000 yılında ise %87.2 olarak gerçekleşmiştir. 2001 yılında ise %98.05 oranında gerçekleşmesi öngörülmüş, 2002 yılında ise %120 gibi oldukça yüksek bir oran programlanmıştır. 2002 yılı programı itibariyle oranı dikkate aldığımızda ise konsolide bütçe finansman gereğinin kamu kesimi finansman gereğinden daha yüksek olduğu ortaya çıkmaktadır. Çünkü, 2002 yılında döner sermayelerin, fonların ve özelleştirme kapsamındaki kuruluşların gelir fazlası vermesi öngörülmüştür. Bu sonuç bize kamu kesimi içinde konsolide bütçenin dolayısıyla bütçe açığının kamu kesimi içinde ne kadar önemli olduğunu göstermektedir. Öyle ki, eğer 2002 yılında faiz ödemeleri olmasa GSMH'ya oran olarak %8 borçlanmak durumunda kalan kamu kesimi %8.4 fazla verecektir¹.

IV. BÜTÇE AÇIĞININ NEDENLERİ

Bütçelerin açık ile sonuçlanmaya başlaması genelde kamu harcamalarının artması, bütçe gelirlerinin ise ya azalması ya da bütçe harcamalarından daha az miktarda artması olarak ifade edilmektedir. Dünya genelinde bütçelerin açık vermesinin temelinde ortak nedenler bulunmaktadır. Örneğin, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde devlet anlayışındaki değişmelerle birlikte kamu harcamalarında artışlar ve özellikle de sosyal amaçlı kamu harcamalarında yüksek artışlar olmuştur. Bununla birlikte, vergisel anlamda, harcama alanındaki gibi artışlar gerek devlet politikaları gerekse de birçok ülkede II. Dünya Savaşı'nın sonucunda piyasanın yetersiz kalması nedeniyle sağlanamamıştır. Devletler, gelir ve gider arasındaki bu farkı borçlanarak karşılama yoluna gitmişlerdir.

Kamu harcamaları ve vergi tahsil oranı, gelire bağlıdır. Gelir düştükçe vergi tahsili azalır; sosyal güvenlik ödemeleri ve işsizlik tazminatları artar². İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde pekçok ülkede gerçekleşen durum da bu şekilde olmuş ve bütçeler borçlanarak denkleştirilme yoluna gidilmiştir. Ancak, birçok ülke uyguladıkları açık bütçe politikaları neticesinde deflasyonist konjonktürden kurtulmakla birlikte, uyguladıkları devlet politikalarına bir sınırlama getirmeyerek

¹ DPT, *Temel Makroekonomik Hedef Ve Politikaları İle Kamu Kesimi Genel düzeyinde Gelişmeler*, Kamu Finansmanı Raporu 2002 Yılı Programı, Ekim 2001, s.17.

² RUFFIN, a.g.e., s.230.

enflasyonist konjonktür ve aşırı borç yükü ile karşı karşıya kalmışlardır. Günümüzde birçok ülkede bütçe açıklarının hala öneminin sürmesinde ise geçmişte uygulanan açık bütçe politikalarının devam eden etkileri söz konusudur. Örneğin, Robert Barro, bugünkü bütçe açıklarının nedenini belirleyen en önemli faktörün geçmişteki bütçe açıklarının nedeni ile benzerlik göstereceğini ileri sürmüştür¹. Diğer yandan açık bütçe politikaları neticesinde, pekçok devletin ekonomideki nisbi paylarının son yirmi yıllık döneme kadar nisbi oranda yüksek olmasının da bütçe açıklarının artması ya da devam etmesi üzerinde olumsuz etkileri bulunmuştur. Şöyle ki, devletin ekonomiye katılım derecesi arttıkça bütçe açıklarının da artacağına dair çok değişkenli regresyon analizinde kanıt bulunmuştur².

Diğer yandan, bütçe açıklarının dünyada ortaya çıkmasının gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkeler yönünden farklı nedenleri bulunmaktadır. Büyüme hızının düşmesi, kamu otoritelerinin uyguladığı politikalar, bütçe harcamalarının vergi gelirlerine göre enflasyonu daha yakından izlemesi ya da harcama esnekliğinin vergi esnekliğinden yüksek olması ve kamu borcunun yükselttiği faiz hadleri gelişmiş ülkelerde bütçe açıklarının nedenleri olarak belirtilebilir. Diğer yandan, gelişmekte olan ya da az gelişmiş ülkelerde devlet bütçesinin açıklarına neden olan yapısal faktörler ise; iktisadi gelişme düzeyi, kamu giderleri artışı, kamu gelirlerindeki istikrarsızlık, harcamalar konusundaki devlet denetimi ve devletin ekonomik faaliyete katılma derecesi olarak beş grupta toplayabiliriz. Sosyal gelişmeler çerçevesinde; refah devleti anlayışı ve sosyal refahla ilgili harcamalar, demokrasinin gelişimi ile birlikte seçmenlerin kamu hizmetlerine karşı taleplerinin daha belirgin ortaya çıkması bütün ülkelerde bütçe açıklarının önemli nedenleri arasındadır³.

Türkiye’de bütçe açıklarının oluşmasının çeşitli nedenleri söz konusudur. Türkiye’de bütçe açıklarının görünüşte nedenleri; gelirlerin giderleri karşılayamamasıdır. Ancak, asıl neden ise devletin yapısının ve faaliyetinin büyümesi, sosyal nedenler ve bütçe ile ilgili kamu kuruluşlarının açık vermesidir. Tüm kamu kesimi finansman açıkları dikkate alındığında ise; ortanca seçmenin bedavacılığı, hızlı nüfus artışı, tasarrufların yüksek tutulan büyüme hızı finansmanında yetersiz olması, mali disiplinin bulunmayışı, kamu kesiminin

¹ Harun TERZİ ve İhsan GÜNAYDIN, "Bütçe Açıklarının Yapısı ve Artışı Üzerine Bir İnceleme: 1980-1995 Dönemi", *Banka ve Ekonomik Yorumlar*, No: 5, Yıl:34, Mayıs 1997, s.54.

² Nevin ÖZKAN, *Planlı Dönemde Türkiye’de Konsolide Devlet Bütçesi Açıklarının Nedenleri (Vergi Gelirleri Açısından)*, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara 1987, s.24.

³ TÜĞEN, 1997, s.12-14.

büyüklüğü, aşırı istihdam ve sübvansiyonlar, KİT'lerin varlığı, toplumsal bir ahlak kodunun bulunmaması, devletin piyasaya müdahalesini savunan iktisat okullarının Türkiye'de egemen olması şeklinde de genişletilebilmektedir¹.

Diğer yandan, bütçe açıklarının ekonomide çeşitli etkileri de söz konusu olmaktadır. Bu etkilerden biri bütçe açıklarının enflasyona neden olmasıdır. Diğer yandan, bütçe açıkları faiz oranlarını yükseltmektedir. Ayrıca, bütçe açıkları cari açıklara neden olmaktadır. Bütçe açıkları yatırımları dışlayıcı etkide de bulunmaktadır. Bütçe açıkları ile gelecek sorumsuzca ipotek altına alınmaktadır. Robert Eisner'e göre bütçe açıkları sorun yaratmaktadır ve etkileri, Barro'nun Ricardian Denklik Teoremi'nin aksine önemli (substantial) olabilmektedir².

Bütçe açıklarının piyasa faiz oranları üzerindeki etkisi, ekonominin uluslararası sermaye piyasalarına entegrasyonu ile de belirli ölçüde ilişkilidir. Ekonomi uluslararası sermaye piyasalarına entegre olmuşsa bütçe açıkları dolayısıyla kamunun iç borçlanması, özel sektörü yatırımları için yurt içine göre yurt dışından daha fazla borçlanmaya yöneltecektir. Böylece kamu borçlanmasının faiz oranları üzerindeki etkisi nispeten azalabilecektir³. Bütçe açıkları, devleti, borçlanma ve açıktan finansman gibi tehlikeli yollara itmek suretiyle gelecek yıllar için ödeme güçlükleri doğuracak ve daha fazla harcamayı gerektirecektir⁴. Bu nedenle de denk bütçe gerekliliği geçmişte olduğu gibi günümüzde de mali disiplini sağlamak ve devlet fonksiyonlarını ve harcamalarını minimuma indirmek için en basit ve en açık yoldur⁵.

Aşağıda bir ekonomide bütçe açıklarının artma nedenleri çeşitli başlıklar altında incelenmektedir. Bunlar dışında da bütçe açıklarını arttıran nedenler olabilir. Ancak, konumuz itibarıyla en önemli olanlarına değinilmektedir.

¹ Güneri AKALIN, "Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve Ekonomik Dengeler Üzerine Etkileri", X. *Türkiye Maliye Sempozyumu*, 14-18 Mayıs 1994, Kemer- Antalya, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, İstanbul, 1996, s.17-18.

² Robert EISNER, "Budget Deficits: Rhetoric and Reality", *Journal of Economic Perspectives*, Volume 3, Number 2, 1989, s.73.

³ TUGEN, 1992, s.45.

⁴ DEVRİM, 1999, s.71.

⁵ Arthur F. SMITHIES, *A Balanced View Of The Annually Balanced Budget*, Economic Issues and Policies: Readings in Introductory Economics, Edited By Arthur L. Grey, John E. Elliott second Edition, Houghton Mifflin Company- Boston Usa, 1965, s.134.

A. Devlet Yapısı ve Faaliyet Alanının Genişlemesi

Devlet, ekonomide büyümeyi sağlamak için ekonomik faaliyetlerde bulunabilmektedir. Özellikle, özel kesimin ya kar marjının düşük kalmasıyla girmedığı ya da yeterince faaliyet gösteremediği alanlarda devlet faaliyetlerini arttırmak durumunda kalmaktadır. Diğer yandan, devletin faaliyetlerinin ekonomik ve sosyal gelişmeye bağlı olarak arttığını savunan A. Wagner' in de belirttiği üzere kamu harcamaları toplumsal gelişmeler sonucunda artmaktadır.

Devletin her gün ekonomik hayata müdahalesi ve bu müdahaleler için gerekli harcamaların devlet bütçesinden karşılanması ve bu harcamaları karşılayacak vergi gelirlerinin bulunmaması hem bütçe açıklarına ve hem de bütçe açıklarının artan oranlarda devamlılık kazanmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda siyasi iktidarlara kolay gelen borçlanma ile finansman beraberinde, artan devlet borçları ve yükselen faiz oranlarını meydana getirmiştir¹.

Birçok ülkede 1980'li yıllara kadar geçen sürede devletin faaliyet alanı genişlemiş ve ekonomiler kamu ekonomisi ağırlıklı bir yapı ile karşı karşıya kalmışlardır. Ancak, devletlerin faaliyet alanlarının genişlemesinin bütçe açıklarını artırıcı etkilere neden olması, özellikle kar amacı güdülmeyen bir ekonomi politikası ve etkin kullanılmayan bir işletme mantığı ile açıklanabilir. Devletler, ekonomide faaliyet gösteren işletmelerini etkin ve verimli kullanamadıklarından dolayı, bu işletmelerden büyük oranlarda zarar etmişlerdir. Bu zararlarını ise bütçelerden karşılama yoluna gitmişlerdir. Ancak, artan zararlarını karşılayacak bütçe gelirlerini ise ekonominin genel yapısı nedeniyle sağlayamamışlardır. Bu durumda da birçok ülke bütçe açıkları sorunu ile karşı karşıya kalmışlardır.

Türkiye'de de bu duruma benzer bir süreç izlenmiştir. Özellikle kamunun ekonomide faaliyetlerinin artması dolayısıyla bütçe açıkları artmıştır. Özellikle kamu teşebbüslerinin görev zararlarının artmasından dolayı bütçe açıkları artmıştır. Son yıllarda kamu bankalarının ikinci bir merkez bankası gibi kullanılması sonucu, başlangıçta çok da büyük olmayan görev zararları mali piyasalarda meydana gelen olumsuz gelişmeler sonucu, Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri ile %7500'lere kadar

¹ MERİÇ, a.g.m., s. 56.

fırlayan aşırı faiz yükleri batık kredilerle bütünleşerek yaklaşık 30 katrilyon lira seviyesine yükselmiştir¹.

Türkiye’de de tüm dünyada olduğu gibi, devletin faaliyet alanının geniş boyutlara ulaşması dolayısıyla artan bütçe açıkları, diğer yandan devletin özel sektörü dışlayıcı etkilerin artması, birçok ülkede olduğu gibi özelleştirme uygulamaları gündeme getirmiştir. Ancak, Türkiye’de özelleştirme uygulamaları gerekli başarıyı sağlayamamıştır. Örneğin, Türkiye’de 1985-2000 döneminde 4.6 milyar dolarlık bir özelleştirme gerçekleştirilmiştir². Diğer yandan Çin’in 1988-1995 yılları arasında 7,033 milyar dolar, Meksika’nın ise aynı dönemde 27,324 milyar dolarlık bir özelleştirme gerçekleştirdiği görülmektedir³. Bu nokta itibarıyla Türkiye’de özelleştirmeden istenilen başarının sağlanamadığı ortaya çıkmaktadır. Öyle ki, özelleştirmeye birlikte başladığımız Meksika, Türkiye’den çok daha fazla özelleştirme gerçekleştirmiştir. Türkiye’den çok daha sonra özelleştirme uygulamasına başlayan Çin dahi ülkemizi çok gerilerde bırakmıştır*.

Diğer yandan, özelleştirmeden beklenen gelirin elde edilememesi, elde edilen satış hasılatının ancak üçte birinin hazineye aktarılabilmesi ve 2000 yılının ilk ayı itibarıyla gerçekleştirilebilen özelleştirmenin boyutunun GSMH’nın %2.5’i dolaylarında kalması, özelleştirme programının amaçlanan hedeflere ulaşmadığını göstermektedir⁴. Türkiye’de özelleştirme olgusu sadece KİT’lerin satılması biçiminde algılanmıştır. Bu yanlış ve kolaycı yaklaşım, özelleştirmeye yönelik siyasi kararsızlık, siyasi ve ekonomik istikrarsızlık, sermaye piyasasının gelişmemiş olması gibi nedenlerle özelleştirmeden beklenen hedeflere ulaşılamamıştır⁵.

B. Kamu Harcamalarının Kamu Gelirlerinden Daha Yüksek Oranda Artması

Türkiye’de kamu harcamaları kamu gelirlerinden daha hızlı oranda artmaktadır. Kamu harcamalarının kamu gelirlerinden daha hızlı artmasının asıl

¹ Ali COŞKUN, "Ekonomik Kriz ve IMF" ,Yeni Türkiye, Cilt:42, Ekonomik Kriz Özel sayısı II, Yıl:7, Kasım-Aralık 2001, s.1002.

² Coşkun Can AKTAN, *Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 2002, s.262.

³ Coşkun Can AKTAN, *Türkiye Dünyanın Neresinde?*, EĞİAD, Tüketim AŞ, İzmir, 1998, s.197.

* Türkiye’de 1988-1995 yılları arasında 3,081 milyar dolarlık özelleştirme gerçekleştirilmiştir.

⁴ Sami GÜÇLÜ ve Mehmet Zeki AK, "Türkiye’nin Küreselleşme Süreci ve Ekonomik Krizler", *Yeni Türkiye*, Cilt:42, Ekonomik Kriz Özel sayısı II, Yıl:7, Kasım-Aralık 2001, s.924.

⁵ TOBB, *Ekonomik Rapor 2000*, 56. Genel Kurul, Aydoğdu Ofset, Mayıs 2001, s.20.

nedeni, özellikle bütçe içindeki cari harcamaların ve transfer harcamalarının yapısından kaynaklanmaktadır. Cari harcamalar içinde önemli bir yer tutan ücret ödemeleri esnekliği düşük olan harcama türleridir. Bu tür harcamaların artırılması için hükümetlere baskılar yapılabilmekte ya da özellikle hükümetlerce yeniden seçilebilmek amacıyla artırılmaktadır.

Transfer harcamaları içindeki faiz ödemeleri de esnekliği düşük olan harcama türleridir. Bu tür harcamalar bütçeler için gittikçe artan bir seyir izlemekte ve oranları gittikçe artmaktadır. Bu nedenle bu tür harcamalar hızlı bir şekilde, sanki "kar topu etkisi" yaratarak artmaktadır.

Bütçe gelirleri özellikle vergi gelirleri şeklinde olduğundan dolayı artırılması toplumsal baskılara neden olabilecek gelir türleridir. Bu tür gelirlerin artırılabilmesi için öncelikli olarak yeni vergilendirilebilir kaynaklar yaratılmalıdır. Bu tür bir alan yaratılması ise kısa vadede mümkün olmamaktadır. Mevcut vergilendirilebilir alanların üzerindeki vergi yükünün artırılması ise toplumda tepkiyle karşılanacaktır. Bu nedenle de hükümetler çok zor durumda kalmadıkça vergi oranlarını arttırma eğilimine girmezler. Diğer yandan, Arthur Laffer sonrası arz yönlü iktisatçılar ve eski ABD başkanı Ronald Reagan'ın da ileri sürdüğü üzere, bütçe açıklarını vergileri arttırarak finanse etmek sadece politikacıların daha fazla harcamalarını sağlamaktadır. Bütçe açıkları azalmayacak, fakat özel sektörün uzun dönemde hacmi azalacaktır¹. Bu yüzden, bütçe açıklarının azaltılmasında öncelikli olarak kamu harcamalarının azaltılması gerekmektedir.

Türkiye'de de durum bütçe dengesinin incelenmesinden de ortaya çıkacağı üzere yukarıda değinildiği gibi olmuştur. Hükümetler, genel olarak vergileri arttırma yönünde hareket etmemişlerdir. Bütçe harcamalarında ise bazı dönemlerde ücret ödemeleri çok hızlı şekilde artmış, bazı dönemlerde de faiz ödemeleri artmıştır. Özellikle, 1990 sonrası dönemde yoğun bir şekilde faiz ödemeleri artmış ve kontrol edilemez boyutlara ulaşmıştır. Artık, hükümetin bütçe harcamalarını kontrol edebilirliği çok azalmıştır. Bütçe gelirlerinde ise yeni vergilendirilebilir kaynaklar yaratılamadığından, mevcut kaynaklar üzerindeki vergileri arttırma yoluna gidilmiştir.

¹ Edward M. GRAMLICH, " Budget Deficits and National Saving: Are Politicians Exogenous?", *The Journal Of Economic Perspectives*, Volume 3, Issue 2, Spring 1989, s.31.

Ancak, mevcut vergilendirilebilir kaynakların vergi ödeme kapasiteleri de önemli ölçüde azalmıştır.

C. Mali Disiplinsizlik ve Gelir İdaresinin Etkinsizliği

Mali disiplin, kamu maliyesinde gelirler ve giderler arasında bir dengenin olmasıdır¹. Ancak, kamu maliyesinde kamu gelir ve giderleri arasında bir denge mevcut olmaz ve kamu giderleri lehine sürekli bir fark mevcut olursa, bu durumda mali disiplinden söz edilemez. Böyle bir ekonomide mali disiplinsizlik söz konusudur. Bu durum devlet bütçesi yönünden ele alındığında ise bütçede bir disiplinsizlik söz konusudur.

Mali disiplinin olmadığı bir devlette bütçe harcamaları ve bütçe gelirleri arasında bir denge sağlanması için önemli yapısal ve kurumsal reformlar gerekebilir. Ancak, hükümetlerin çoğu kamu harcamalarında azaltmaya gidilmesine neden olacak reformları uygulamak istemezler. Zaten, hükümetler genellikle bütçe harcamalarında artırıma gitmeyi ve vergilerde indirim gitmeyi vaat ederek seçilmektedirler. Böyle bir durumda mali disiplinsizlik bütçe açıklarını sürekli hale getirmekte ve açıkları gittikçe artırmaktadır.

Mali disiplinin sağlanması konusunda dünyada bazı ülkelerde ciddi reformlar yapılmaktadır. Örneğin, Yeni Zelanda ve İngiltere bu konuda önemli örneklerdir. Yeni Zelanda, kamu mali reformlarını yürütürken devletin faaliyetlerine ilişkin olarak bütçeleme, yönetim ve muhasebe alanında değişiklikler yapmıştır. Bütçe disiplininin sağlanması için vergi artışlarından ziyade harcama azaltıcı politikalar esas alınmıştır. İngiltere’de hükümetlerin uygulamalarında daha şeffaf olmaları konusunda düzenlemeler yapılmıştır. Şeffaflığın sağlanabilmesi için bütçe ile birlikte meclise daha detaylı tablolar sunulması mecburiyeti getirilmiştir².

Türkiye açısından konuyu incelediğimiz zaman; Türkiye’de bütçe açıklarının sürekli ve artan bir seyir izlemesinin mali disiplinsizliğin tek nedeni olarak görülmemesi gerekmektedir. Ülkemiz gibi siyasi istikrarın sağlanamadığı bir ülkede

¹ <http://www.canaktan.org>.

² Yasemin Gürsoy HÜRCAN, *Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi*, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Araştırma ve İnceleme Dizisi:23, Ankara, 1999, s.57-68.

bütçe açıkları sadece bir mali sorun değildir. Bütçe açıklarının önemli boyutlara ulaşmasında siyasi etkenler de neden olmuştur. Örneğin, siyasi baskılar sonucu çeşitli teşvikler ve verimsiz yatırımlar yapılmıştır. Siyasi baskılar sonucu verilen büyük miktarlardaki teşvik ve krediler geri ödenmeyerek ya da ekonomiye kazandırılmayarak milli gelir ve dolayısıyla büyüme üzerinde istenilen etkiyi sağlayamamıştır. Ayrıca, birçok kamu bankasından verilen krediler geri dönmemiş ve onlarca milyar dolarlık görev zararları devlet bütçesinden bu kurumlara aktarılacak durumda kalmıştır.

Politik istikrarsızlık ve bunun somut yansıması olan erken seçimlerin kamu kesiminde etkilediği en önemli değişken bütçe açığıdır. Seçimlerin hangi yılın bütçe açığı üzerinde etkili olacağı seçimin yapıldığı aylara bağlı olmaktadır. Türkiye’de 1980 sonrası dönemde yapılan iki kez Kasım, birer kez de Ekim ve Aralık aylarında dört seçim gerçekleşmiştir. Bütçe açığı ise hem bu seçim yıllarında hem de seçimi izleyen yıllarda artmıştır. Politik istikrarsızlığın kamu dengeleri yoluyla ekonomi üzerinde yarattığı nihai sonucun faiz oranlarıyla gerçekleştiği görülmektedir¹.

Yukarıda bahsedilen uygulamalara ilaveten, 2001 Şubat ayında devletin en üst iki makamı arasında gerçekleşen siyasi istikrarsızlıktan da söz edilmelidir. Bu siyasi kriz neticesinde gecelik faiz oranları çok hızlı yükselmiş, bu nedenle de devletin borçlanma maliyetleri de hızla artmıştır. Türkiye, kısa vadeli borçlanma ihtiyacı gösteren bir bütçeye sahip olduğuna göre, iki üst düzey kurum arasındaki olay bütçe açıklarını arttırıcı etkide olmuştur. Bu olayın orta ve uzun vadeli etkileri de yaşadığımız bu dönem içinde kendini göstermektedir. Türkiye’de üretim düşmüş, GSMH nerdeyse on yıl öncesi duruma gerilemiştir. Ekonomide üretimin ve tüketimin olmaması bütçe gelirlerinde zaten hedeflenen gelirin sağlanamamasına neden olacaktır. Bu yönüyle de bütçe açıkları gittikçe artan bir seyir izleyecektir.

D. Parasal Finansman

Bir ülke bütçe açığını üç temel yöntemden biriyle finanse edebilmektedir. Bunlar; dış borçlanma, iç borçlanma ve para basımıdır. Bu yöntemlerden herbirinin olumsuz etkileri bulunmaktadır. Yoğun dış borçlanma reel döviz kurunun yükselmesine, cari işlemler açığının artmasına, sermaye transferine ve dış borç

¹ İzmir Ticaret Borsası, 1998 İktisadi Raporu, s.204-217.

servis yükünün artmasına neden olmaktadır. Kamu sektörü tarafından yoğun bir iç borçlanma ise iç piyasa faiz oranları üzerine baskı yaratmaktadır ve özel yatırımları dışlamaktadır. Para basımı ise eğer para arzı parasal varlıklara olan talepten fazla olursa enflasyonu ağırlaştırabilmektedir. Bu nedenle ılımlı ve sürdürülebilir bütçe açıkları, kabul edilebilir dış borç servis yükü, makul iç piyasa reel faiz oranları ve düşük enflasyon durumlarındaki açıklardır¹.

Devletin ekonomideki dengeleri bozmadan emisyon ile bütçe açığını finanse etmesi için bazı ölçüler bulunmaktadır. Bu ölçü gelişmiş ülkeler için GSMH'nın %1'i, gelişmekte olan ülkeler için de %2.5'den az olmasıdır².

Merkez Bankası Hazineye kısa vadeli avans, hazine bonosu ve devlet tahvili şeklindeki uygulamalarla kaynak aktarımı yapmaktadır. Hükümet, bütçe açıklarını ya tahvil satarak ya da para basarak finanse edebilir. Para basılması halinde merkez bankası parasal tabanı artırır. O halde³;

Bütçe açığı: Tahvil satışları+ parasal taban artışı, şeklinde ifade edilebilir.

Bütçe açıklarıyla parasal büyüme arasında iki olası bağ vardır. Birincisi kısa dönemde, genişletici maliye politikasının sonucu olarak bütçe açığındaki artışlar, nominal ve reel faiz oranlarının yükselmesine neden olacaktır. Merkez Bankası faiz oranlarının yükselmesini engellemek için paranın büyüme oranını arttırabilir. İkincisi, hükümet uzun dönemde para stokunu kendisine gelir sağlamak için arttırabilir⁴.

Bütçe açıklarında bir artış olması durumunda merkez bankasının eğilimi, faiz oranlarının yükselmesine izin verecek şekilde parasal büyüme oranını sabit tutmak yönünde olabilir. Eğer ekonomi tam istihdama yakın bir yerdeyse, uyum politikası yalnızca enflasyonu besleyecektir. Hesapsız bir mali genişleme, parasal bir genişlemeyle enflasyon üzerine benzin dökmüş gibi etki yapabilmektedir⁵. Merkez Bankasının bütçe açıklarına neden olan parasal finansmana gitmesi enflasyonist etkileri de ortaya çıkarmaktadır. Eğer gelecek açıklar sürekli tutulmalıysa, arttırılmış

¹ Cheryl W. GRAY ve Johannes F. LINN, "Improving Public Finance For Development", *Finance and Development*, September 1988, s.2.

² TÜĞEN, 1997, s.16-17.

³ İlker PARASIZ, *Enflasyon-Kriz-Ayarlamalar*, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2001, s.24.

⁴ PARASIZ, a.g.e., s.24.

⁵ PARASIZ, a.g.e., s.25.

para basımı (emisyon) daha fazla enflasyon demek olacaktır. Genellikle gelecekteki enflasyon beklentisi, şimdiki enflasyonu arttırmaktadır¹. Enflasyon ise bütçe açıklarının artışıyla daha da körüklenmektedir. Bu konuda merkez bankası bağımsızlığı önemli rol oynamaktadır.

Merkez Bankası bağımsızlığı, para politikasına ilişkin temel kriterleri belirleme ve uygulamada kuruma verilen serbestidir². Parkin ile Bade tarafından (1985) ortak olarak yapılan bir çalışmanın sonuçlarını önemlidir. Bu çalışmada 12 ülkenin (ki bunların çoğunluğu gelişmiş ülke) merkez bankası kanunları üzerinde durulmuştur. Bu çalışmanın temel sebebi ise merkez bankası kanunları ile enflasyonist performans arasındaki ilişkidir. Bulunan sonuçlar merkez bankasının bağımsız çalıştığı ülkelerde enflasyon haddinin diğerlerine nazaran önemli oranda düşük olduğudur³. Türkiye’de ise Merkez Bankası’nın tam bir bağımsızlığından söz etmek mümkün değildir.

Sargent ve Wallace tarafından ortaya atılan bir görüş dikkat çekicidir: mali otorite üzerinde disiplin sağlamak için Merkez Bankası kaynaklarını kullanmanın başarı şansı çok azdır, hatta böyle bir politika izlemesi daha kötüye giden bir bütçe açığı ve/veya enflasyon oranı yaratabilir⁴.

Hazinenin açığını kapatmak için sattığı bir kısım tahvili satın alması durumunda merkez bankasının açıkları parasallaştırdığı söylenir. Bu nedenle bazı gelişmiş ülkelerde merkez bankasıyla hazinenin birbirinden bağımsız olması arzulanır. Bütçe açıklarının finansmanı konusunda merkez bankası bir açmazla karşı karşıya kalır. Eğer merkez bankası açığı finanse etmezse, para politikasıyla uyumlaştırılmamış mali genişleme, faiz oranlarını yükseltecek ve böylece özel harcamaların dışlanmasına (crowding out) neden olacaktır. Bu nedenle merkez bankasının tahvil satın alarak dışlama etkisini ortadan kaldırma eğilimi vardır. Bu yola gidildiğinde para arzı artırılarak faiz oranlarında bir artış olmaksızın gelirden genişlemeye izin verilebilir⁵.

¹ Stanley FISCHER ve William EASTERLY, "The Economics Of The Government Budget Constraint", *The World Bank Research Observer*, Volume:5, No:2, 1990, s. 136.

² Aktan, a.g.e., 181.

³ İ. Erdem SOFRACI, "Bütçe Açığı Finansman Yöntemleri Ve Enflasyonist Etkileri", *Marmara Üniversitesi*, Yayın No: 600, Maliye Araştırma Ve Uygulama Merkezi Yayın No: 17, İstanbul, 2000, s.453.

⁴ SOFRACI, a.g.m, s.454.

⁵ PARASIZ, a.g.e., s.24.

Konuyu ülkemiz açısından izlediğimiz zaman şöyle bir tablo ortaya çıkmaktadır: Türkiye’de, 1980’li yıllar boyunca bütçe açıklarının, transfer harcamalarının ve transfer harcamaları içindeki faiz ödemelerinin oranının giderek artmıştır. Bu durum açıkça kamu sektörünün özel sektör üzerinde bir “dışlama etkisi” yarattığını ortaya koymaktadır. Şöyle ki bütçe açıklarının artarak büyümesi banka dışı sektörün tuttuğu kamu menkul kıymetlerinde (Hazine bonosu, devlet tahvili, gelir ortaklığı senetleri) artışa neden olmuştur. Kamu menkul kıymetlerinin satışındaki artış hiç kuşkusuz özel sektörün kullanabileceği fonlarda bir azalışa neden olmuştur¹. Diğer yandan, Türkmen Derdiyok tarafından yapılan bir çalışmada Türkiye’de para arzının belirlenmesinde bütçe açığının önemi açık bir şekilde ortaya koyulmuştur².

E. Sübvansiyonlar

Sübvansiyonların bütçe açıklarına neden olduğu hususu aslında tam olarak kesinlik arz etmemektedir. Şöyle ki, bir ülkede sübvansiyonlar neticesinde desteklenen üretici ve tüketiciler iç piyasada talebi artırarak yatırımları harekete geçirmektedir. Artan yatırımlar neticesinde üretim artırılarak, ülkede vergilendirilebilir kaynakların artması ve dolayısıyla bütçe gelirlerinin artması sağlanabilmektedir.

Türkiye’de ise bu tür bir uygulama sonucu kalkınma, üretimde ve tüketimde dolayısıyla milli gelirden bir artış sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak, verilen sübvansiyonlar gerek denetimin yeterince sağlanamaması gerekse siyasi nedenlerle istenilen şekilde kullanılmamıştır. Bu nedenle de sübvansiyonlardan dolayı bütçe harcamaları artmış, fakat bütçe gelirlerinde istenilen artış olmamıştır. Artan bütçe açıkları ise ağırlıklı olarak borçlanma yoluyla finanse edilmiştir. Kamu borcundaki büyüme ve buna eşlik eden faiz oranlarındaki artış hem vergi oranlarında artışa yol açmış hem de kamu harcamalarının yapısını değiştirmiştir. Kamu yatırımları, artan

¹ PARASIZ, a.g.e., s.336.

² Türkmen DERDİYOK, “Bütçe Açıkları, Para Arzı ve Fiyatlar Genel Düzeyi: Türkiye”, *Maliye Yazıları*, Sayı:39, Nisan Haziran 1993, s.39-44.

faiz ödemeleri tarafından baskı altına alınmıştır¹. Dolayısıyla, sübvansiyonlardan beklenen ekonomik büyüme sağlanamamıştır.

F. Ekonomik Konjonktür Dönemleri

Bir ülkenin içinde bulunduğu konjonktür dönemi de bütçe açıkları veya varolan açıkların artmasına neden olabilmektedir.

Enflasyon genel fiyatlar seviyesinin sürekli ve belirgin bir şekilde artmasını ifade eden bir kavramdır. Enflasyon, bütçe açıklarını arttırıcı bir etkiye sahiptir. Çünkü, BB Aghevli-M.S. Khan tarafından yapılan bir çalışmada enflasyonun nominal kamu harcamalarını arttırıcı etkisinin vergi hasılatını arttırıcı etkisine göre daha çabuk ortaya çıktığı ve bu durumun bütçe açıklarını arttırdığı öne sürülmektedir².

Enflasyon nedeniyle kamu harcamalarında nominal bir artış gerçekleşmekle birlikte, aynı oranda bir artış kamu gelirlerinde sağlanamayabilir. Çünkü, bütçe gelirlerinin tahakkuk ve tahsil zamanları arasında bir süre geçmektedir. Örneğin, bütçe gelirleri üzerinde ağırlıklı olan gelir üzerinden alınan vergilerde tahakkuk ve tahsil arasında geçen süre yüksek enflasyona sahip ülkeler için oldukça önemlidir. Çünkü, geçen bu süre itibarıyla de Tanzi Etkisi gerçekleşmekte ve bütçe gelirlerinde reel anlamda bir azalma olmaktadır. Ancak, kamu harcamalarında bütçe gelirlerindeki gibi reel olarak bir azalma gerçekleşmeyebilecektir. Çünkü, bütçe harcamaları bütçe yılı başından itibaren hemen yapılmaya başlanırken, bütçe gelirleri hemen tahsil edilememektedir. Bu nedenle de enflasyon bütçe açıklarını arttırıcı etkilere neden olmaktadır.

Diğer yandan, bütçe açıkları da enflasyona neden olabilmektedir. Açık bütçeler iki yoldan enflasyonu davet etmektedir. Bunlardan birincisi, bütçe açığının devlet harcamaları suretiyle toplam talep seviyesini arttırması; ikincisi ise biriken bütçe açıklarının para arzını şişirerek enflasyonist baskıyı çoğaltıp kuvvetlendirmesidir³.

¹ Vito TANZI ve Mark S. LUTZ, "Interest Rates and Government Debt", *Finance and Development*, December 1991, s.32.

² Serpil AĞCAKAYA, "Türkiye'de 1980 Sonrası Konsolide Bütçe açıklarının İç Finansman Yöntemleri ve Makro Ekonomik Etkileri", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), DEU SBE, İzmir, 1999, s.33.

³ Yılmaz BÜYÜKERŞEN, "İç devlet Borçlarının Enflasyonist Etkileri", *Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi*, Yayını:61/29, Duran Ofset, İstanbul, 1966, s.23.

Bir hükümet, harcamaların otomatik olarak yükselmesi ve vergilerin otomatik olarak düşmesi için durgunluk gibi belli ekonomik durumlarda, bilerek harcamaları vergilerin üstünde tutmayı, mali politikaların bir parçası olarak açıklarla yüzyüze gelmeyi yeğleyebilir¹. Devletlerin özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde uyguladıkları politikaların temelinde deflasyondan kurtulma yatmaktadır.

Bir ekonomi eğer azalan bir konjonktür devresi içinde ise mevcut olan kamu harcamalarında azaltmaya gidememektedir. Bunun yanında kamu gelirlerinde ise azalan konjonktür nedeniyle üretim ve tüketimin azalması sonucunda azalma olmaktadır. Bu nedenle, bu devrede bütçe açıkları olacak ya da mevcut olan bütçe açıkları artacaktır. Bu devrelerde kamu harcamalarında kısa vadeli çözüm olarak öncelikli konjonktürel esnekliği yüksek olan yatırım harcamalarında azalmalara gidilebilmektedir. Cari ve transfer harcamaları nisbi olarak daha az esnek olduklarından kısa sürede azaltılamamaktadır. Ayrıca, birçok ülkede yatırım harcamalarının konsolide bütçe içindeki payı diğerlerine oranla düşük olduğundan dolayı kamu harcamalarında yeterince indirime gidilememektedir.

Türkiye açısından konuyu incelediğimiz zaman ise Türkiye'de de Olivera-Tanzi etkisinin gerçekleştiğini belirtebiliriz*. Öyle ki, tahakkuk ve tahsil oranlarının değişken bir yapı arzettiği ve yeterince yüksek olmadığı Türkiye'de enflasyon nedeniyle bütçe gelirlerinde bir azalma olmaktadır. Diğer yandan, enflasyon nedeniyle artan faiz oranları dolayısıyla faiz harcamalarında da bir artış olmaktadır. Faiz ödemeleri ise çok kısa süreler itibarıyla gerçekleştiğinden enflasyonun harcamalarda reel bir indirime gitmesi söz konusu olmamaktadır. Zaten, piyasada geçerli faiz oranı: $i=r+\pi$ 'dir. "i" piyasa faiz oranını, "r" reel faiz oranını, " π " ise tahmini enflasyon oranını ifade etmektedir. Ancak, bazı dönemlerde beklenen enflasyon gerçekleşen enflasyondan daha yüksek çıkmakta, bu nedenle de gerçekleşmesi gereken piyasa faiz oranı daha düşük olabilmektedir. Türkiye'de borçlanmanın bazı dönemlerinde beklenen enflasyonun yüksek çıkmasından dolayı, kamu borçlanmasında reel borç ödemelerinde azalmalar dahi gerçekleşebilmiştir.

¹ HEILBRONER, a.g.e., s.291.

* Türkiye'de vergilerinin tahsil sürelerindeki gecikme ve enflasyondan dolayı, 1987-2000 döneminde nominal vergi gelirlerinde GSYİH'nın ortalama %1.40'ı kadar kayıp olmuştur. (Hüseyin ŞEN, "Türkiye'de Senyoraj Ve Enflasyon Vergisi", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), DEÜ SBE, İzmir, 2002, s.190-191.

Türkiye’de zaman kaybı nedeniyle bütçe gelirlerinde reel azalmayı önlemek için birçok vergi de peşin ödeme uygulaması olarak da belirtilen stopaj usulüne gidilmektedir. Ancak, Türkiye’deki vergisel tabanın zaten daha çok ücretli üzerinde olması, piyasa da ise kayıtsız ekonominin yaygın olması sebebiyle bütçe gelirlerinde istenilen artış gerçekleşmemektedir.

Türkiye’de konjonktürel olarak bütçe açıkları yüksek seviyelerde olmaktadır. Özellikle, yüksek enflasyonun yaşandığı Türkiye’de 1980 öncesi döneme göre yatırım harcamalarında büyük oranda azalmaya gidilmiştir. Ancak, bütçe gelirlerinde yeterince artış sağlanamamasından dolayı, sürekli bütçe açıkları ile karşılaşilmektedir. Ayrıca, transfer harcamaları içinde esnekliği en az olan faiz ödemelerinin gittikçe artması nedeniyle bütçe açıkları gittikçe artan oranlara ulaşmıştır. Diğer yandan, enflasyonda ekonomide olumsuz etkilere neden olmuştur.

Enflasyonun yol açtığı etkilerden en önemlisi ekonomide yarattığı istikrarsız büyüme dinamiğidir. Enflasyonun yarattığı belirsizlik ortamının gerek yurtiçi gerek yurtdışından ülkemize yapılan yatırımları olumsuz etkilemesi, ekonomimizin potansiyel büyüme oranını da aşağıya çekmiştir. Dalgalı ve kronik enflasyonun milli paramıza olan güveni azaltması, ekonomideki Türk Lirası faizlerinin de yüksek reel seviyelerde seyretmesine neden olmuştur. Bu durum bir yandan üretime yönelik yatırımlara olan talebi azaltarak ekonomik büyümeyi olumsuz etkilerken, sermayenin genel olarak üretime yönelik ekonomik aktiviteden uzaklaşmasına, spekülatif kazanç peşinde koşarak finansal aktiviteye kaymasına yol açmıştır. Temelde bütçe açıklarının kontrol altına alınamamasından kaynaklanan yüksek reel faizler, kamunun finansman dengesinin daha da kötüleşmesine neden olmuştur. Birbirini besleyen bu olumsuz süreç, kamunun toplam borcunu hızla artırırken, kamu dengesinin zaman içinde sürdürülebilmesini de zorlaştırmıştır¹. Bütçe açığı ve enflasyon fobisi ile dış borçlanmaya yüklenilmiş, yanlış döviz kuru ve iç borçlanma politikaları ile Türkiye istikrarsızlıklara sürüklenmiştir².

¹ Gazi ERÇEL, 2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı: Kur ve Para Politikası Uygulaması, 9 Aralık 1999, Ankara, s.3-4.

² Macit İNCE, Devlet Borçları ve Türkiye, Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Gazi Kitabevi, Ankara, 2001, s.31.

G. Ekonomik Kriz ve Doğal Afetler

Ekonomik kriz ve doğal afetler de bir ülkede bütçe açıklarının artmasına neden olmaktadır. Ekonomik krizden çıkmak demek; bir ekonomik savaşı başlatmak ve bu savaşı kazanmak demektir¹.

Bir ülke ekonomik kriz içine girerse bütçe gelirlerinde azalmalar olacaktır. Bütçe gelirlerinin azalmasının temel nedeni kriz nedeniyle yurtiçi üretimin azalması ve mevcut vergilendirilebilir kaynakların krizin olmadığı ülkelere yönelmesidir. Diğer yandan, kamu harcamaları ise kamu gelirleri gibi konjonktürel esnekliği yüksek olmadığından hemen azalmayacaktır. Kamu harcamalarının azalması için hükümet politikalarında düzenleme gerekmektedir. Ancak, pek çok hükümet kriz dönemlerinde, gelecek seçimlerde tekrar seçilebilmek düşüncesiyle, kamu harcamalarında azaltmaya gitmeyecektir. Hatta, birçok hükümet bu dönemlerde kamu harcamalarında ve özellikle sosyal transferler, sübvansiyonlar ve cari harcamaları koruma ya da artırma yoluna gidecektir.

Doğal afetlerde bir ülkede bütçe açıklarının artmasına neden olabilmektedir. Özellikle, büyük çapta ekonomik faaliyetleri etkileyecek doğal afetler üretimi ve dolayısıyla bütçe gelirlerini azaltacaktır. Diğer yandan, hükümet bu bölgelere yardım amacıyla bütçe kaynaklarından aktarma yapacak ve bu nedenle de bütçe harcamalarında artış gerçekleşecektir. Sonuçta ise bütçe açıklarında artış olacaktır.

Türkiye’de gerek ekonomik kriz ve gerekse büyük çaplı doğal afet dönemleri ve sonrasında bütçe açıklarında artış gerçekleşmiştir. Ancak, Marmara Bölgesi’nde 17 Ağustos 1999’da gerçekleşen deprem sonrasında bütçe açıklarında beklenen artış gerçekleşmemiştir. Buna neden olarak dış ülkelere sağlanan büyük çaplı kredi ve yardımlar gösterilebilmektedir.

Türkiye’de, kriz sonrası dönemlerde büyük çaplı bütçe açıkları ile de karşılaşmıştır. Son üç yıllık dönem itibariyle gerçekleşen krizler neticesinde bütçe

¹ Aytaç EKER; “Ekonomik Kriz ve İstikrara Yöneliş”, *Yeni Türkiye*, Cilt: 41, 2001, s.451.

gelirlerinde azalma gerçekleşmiştir. Bununla birlikte, bütçe harcamalarında ise önlenemez bir artış gerçekleşmiştir. Bütçe harcamalarının içinde faiz harcamalarının büyük oranlarda olması ve kısa vadede ödenmesi zorunluluğu, yoğun bir borçlanma politikasını gündemde tutmaktadır. Kriz dönemlerinde faiz oranlarının hızlı bir şekilde yükselmesi borçlanma maliyetlerini de yükselterek faiz harcamalarının önlenemez yükselişine neden olmuştur. Bu nedenlerden dolayı bütçe transfer bütçesi haline gelmiştir.

V. DÜNYADA BÜTÇE AÇIKLARININ GELİŞİMİ

Kamu kesimi açıklarının önemli bir bölümünü oluşturan bütçe açıkları, uzun yıllardır gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkeler açısından bir ekonomik sorun olarak gündemini korumaktadır. Bu bölümde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki bütçe açıklarının gelişimi ayrı ayrı ele alınacaktır.

A. Gelişmiş Ülkelerde Bütçe Açıkları

1929 Ekonomik Buhranı'na kadar birçok ülkede hakim olan klasik iktisat teorisinin bütçe anlayışı, bu ülkelerde uygulama alanı bulmuştur. Bu dönemde devletin mümkün olduğu kadar asli fonksiyonlarına yönelmesi, bütçe açığı sorununun gündeme gelmesini engellemiştir. Tarafsız harcama ve tarafsız vergi anlayışının hakim olması, bütçe denkliğinin sağlanmasında etkili olmuştur. Fakat, bir süre sonra tüm dünyada görülen deflasyonist eğilimler bütçe açıklarını haklı çıkarır hale gelmiş ve 1929 Ekonomik Buhranı ile ortaya çıkan talep yetersizliğinin devletin müdahalesi ve bunun gerektirdiği bütçe açıklarıyla giderilmesi gereği ileri sürölmüştür. J.Maynard Keynes'in Genel Teorisi, buhranın önlenmesinde bir çıkış yolu olarak benimsenmiş ve gelişmiş ülkelerde uygulama alanı bulmuştur. Bütçe açıkları İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra gittikçe farklı bir boyut kazanmıştır.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında gelişmiş ülkelerde gözlenen çok güçlü ekonomik büyümenin ilk uzun döneminde yıllara ve ülkelere göre değişen, fakat nisbeten zayıf ve çok defa enflasyonist etkiye yol açmayacak şekilde, bilhassa tatmin edici bir tasarruf oranı sayesinde kolayca kapatılan bütçe açıkları ortaya çıkmıştı. 1970'li yılların ortalarından itibaren ise, bütçe açıklarındaki hızlı artışla

birlikte kuvvetli bir enflasyon, düşük bir büyüme, artan işsizlik ve kamu borçlanmasında yükselişle karşılaşmıştır¹.

Birçok gelişmiş batı ekonomisinde 1960'lı yılların sonlarından itibaren ortaya çıkan mali disiplinsizlik veya esneklik büyük ölçüde politikacıların davranışlarından ortaya çıkmıştır. Mali açıkların uzun dönemde ekonomik durgunluğun en önemli temel belirleyicisi olacağını politikacılar tahmin edememiş ve bu açıkların etkileri hakkında herhangi bir politika arayışı içinde olmamışlardır². Bütçe açıkları ile ilgili bu eğilim 1980'li yılların başlarında da sürmüştür, ancak bazı ülkelerde izlenen ekonomik ve mali politikalara bağlı olarak zaman içinde bütçe açığında nispi azalmalar olmuştur³.

1973 yılındaki ilk petrol şokundan önce denk bütçeyi hedef kabul eden ve genellikle de bu hedefi gerçekleştirmiş olan sanayileşmiş ülkeler, petrol şokundan sonra bütçe açıklarını normal karşılamaya başlamışlardır⁴. 1973 yılındaki ilk petrol şokundan sonra yaklaşık on yıllık sürede sanayileşmiş ülkelerin ekonomilerinin çok hızlı bir şekilde bozulduğu görülmektedir. 1980'li yılların başından itibaren ABD'nin hızlı büyüyen bütçe ve dış açıklarına karşılık Japonya, sürekli ABD karşısında dış fazla vermiş ve bu durum da ABD açıklarının en belirleyici unsuru olmuştur. Ekonomik durgunluk ve kamu açıklarının hızlı yükselişine birçok gelişmiş ülkede borçlanmada hızlı yükselme eklenmiştir. Bu gelişme dünya ekonomisinde sınırlı bir gelişme olmayıp, dünya çapında ekonomik fenomen olarak ortaya çıkmıştır.

Mali açıklar ile borç stoklarındaki artış arasında doğrusal bir ilişki bulunmaktadır. Özellikle toplam borçların GSMH'ya oranının hızlı bir şekilde arttığı ülkeler en geniş finansman açığı olan ülkeler olmaktadır⁵.

Aşağıdaki Grafik: 4'den Grafik: 9'a kadar tüm grafikler bazı gelişmiş ülkelerin genel hükümet dengeleri ve borç rasyolarını göstermektedir. Grafiklerde seçilmiş ülkeler borç rasyoları yüksek olan gelişmiş ülkelerdir. Grafik: 4'den Grafik: 9'a kadar görüleceği üzere, büyüyen kamu borçları ve yükselen faiz oranları birçok

¹ Kamil TÜĞEN, "Bütçe Açıkları, Finansmanı ve Sonuçları", *Maliye Yazıları*, Sayı:32, Eylül- Ekim 1991, s.21.

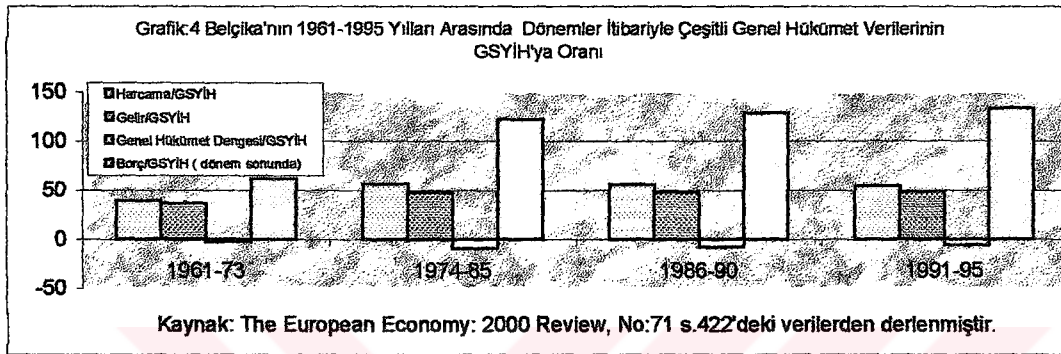
² SAKAL, a.g.e., s.5.

³ TÜĞEN, a.g.m., s.21-22.

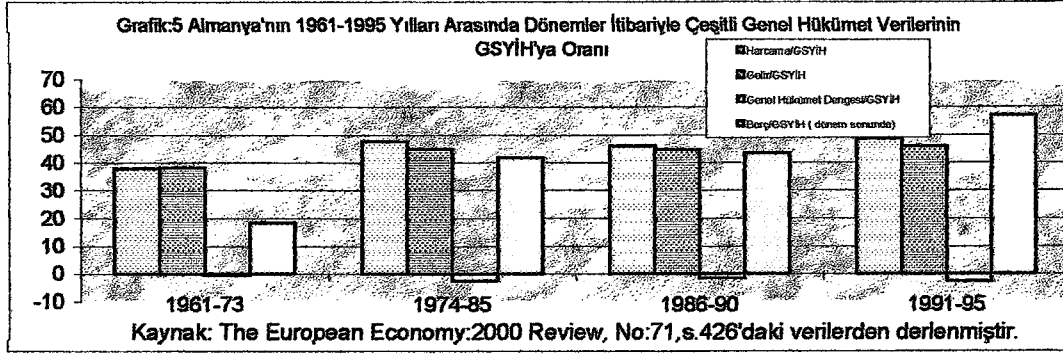
⁴ Sonat NAYMAN, "Bütçe Açıkları Dünya Piyasalarını Nasıl Etkiliyor", *Maliye Dergisi*, Sayı:54, Kasım-Aralık 1981, s.85.

⁵ SAKAL, a.g.e., s.7-8.

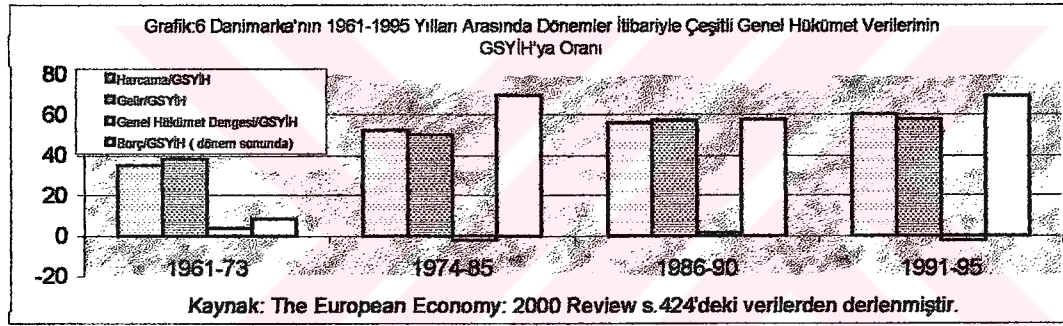
sanayileşmiş ülkede kamu harcamalarının çok hızlı artmasının en temel unsuru olmuştur. Grafiklerde de görüleceği üzere, İtalya ve Belçika gibi yüksek borç rasyoları olan ülkelerin finansman dengelerinde de yüksek açıklar gerçekleşmiştir. Bu ülkelerle benzer gelişmeler Yunanistan'da da olmuştur. Yunanistan'da yüksek borç rasyosunun olduğu dönemlerde yüksek bütçe açıklarının da ortaya çıktığı görülmektedir. Diğer yandan Grafik:17'de 1970-1999 döneminde gelişmiş ülkelerde konsolide bütçe açığının GSMH veya GSYİH'ya oranı verilmiştir.



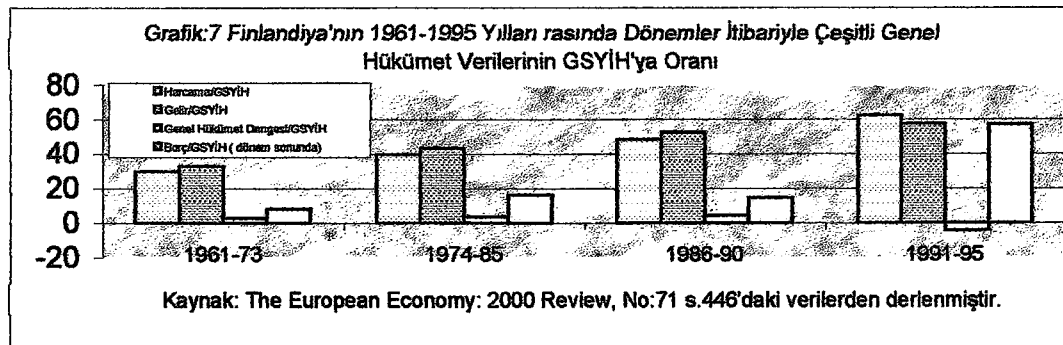
Grafik: 4'de Belçika'nın 1961-1995 döneminde genel hükümet verileri ve borç rasyosu gösterilmektedir. Belçika'nın bütçe harcamalarının GSYİH'ya oranı 1961-1973 döneminde %38.6 olarak gerçekleşmiş, bütçe gelirlerinin GSYİH'ya oranı ise %36 oranında gerçekleşmiştir. Bu dönem itibariyle genel bütçe açığı %2.6 oranında gerçekleşmiştir. 1991-1995 döneminde ise bütçe harcamalarının GSYİH'ya oranı dönem başına göre 1.4 kat artmıştır. Bütçe gelirleri ise dönem başına göre 1.33 kat artmıştır. 1961-1995 döneminde genel hükümet bütçesi sürekli açık vermiştir. Genel hükümet dengesinin sürekli açık vermesinden dolayı borç rasyosu dönem başına göre iki kat artarak 1991-1995 döneminde %133.3'e ulaşmıştır. Dolayısıyla, genel hükümet dengesinde harcamalar lehine fark gittikçe artan oranda borçlanma ile karşılanma yoluna gidilmiştir.



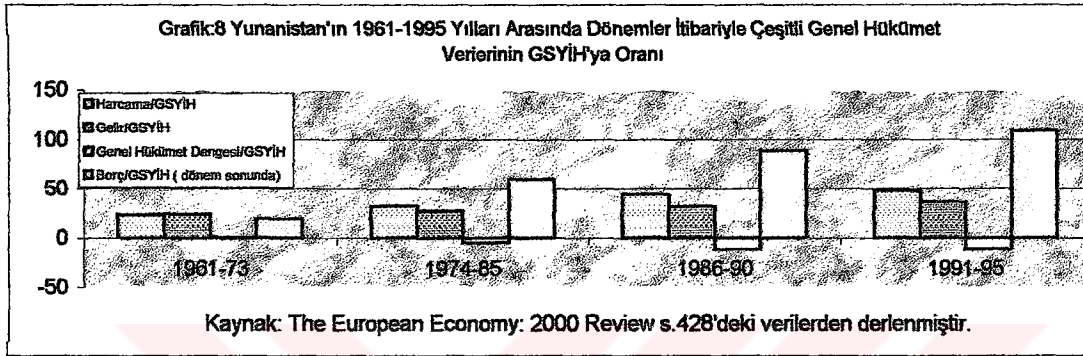
Grafik: 5'de 1961-1995 döneminde genel hükümet verileri ve borç rasyosu gösterilmektedir. Dönem boyunca genel bütçe dengesi sürekli açık vermiş olan Almanya'nın borç rasyosu da dönem başına göre 3.12 kat artarak %57.1'e ulaşmıştır.



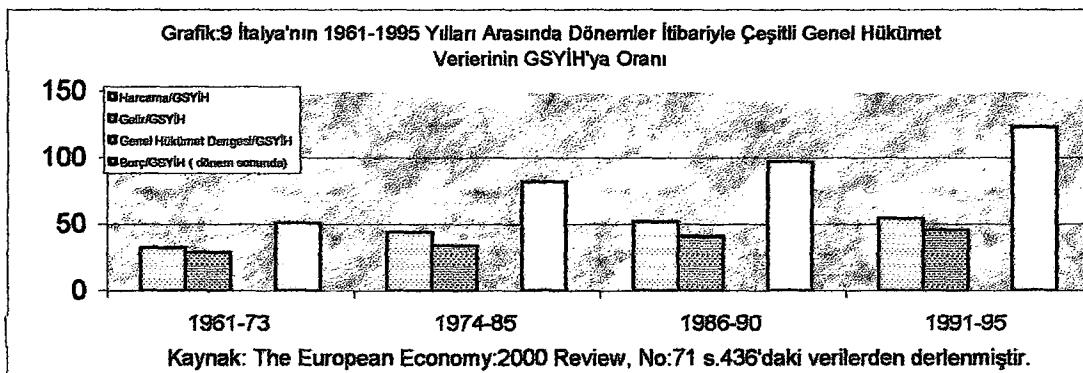
Grafik: 6'da Danimarka'nın 1961-1995 döneminde genel hükümet verileri gösterilmektedir. Danimarka'nın genel hükümet dengesi 1991-1995 dönemine kadar fazla vermiştir. Ancak, 1991-1995 döneminde bütçe %2.5 açık vermiştir. Borçlarının GSYİH'ya oranı ise dönem başına göre 8.35 kat artmış ve dönem sonunda %69.3'e ulaşmıştır.



Grafik: 7'de Finlandiya'nın 1961-1995 arası genel hükümet verileri ve borç rasyosu belirtilmektedir. Bütçe harcamaları dönem sonunda dönem başına göre 2.1 kat artmakla birlikte, bütçe gelirleri 1.75 kat artmıştır. 1961-1990 yılları arasında bütçe fazla vermiştir. Ancak, 1991-1995 döneminde bütçe harcamaları hızlı artış göstererek bütçenin açık vermesine neden olmuştur. Bu artışla birlikte borçlanma rasyosunda da çok hızlı artış olmuş ve borçların GSYİH'ya oranı dönem başına göre 7.23 kat artış göstererek %57.1'e ulaşmıştır.

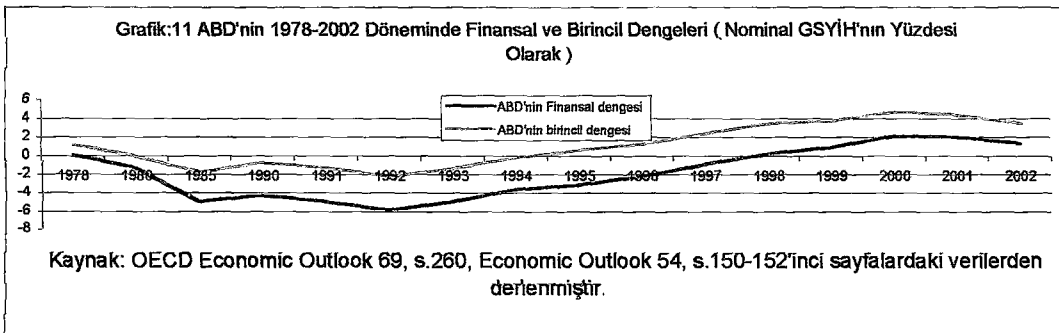
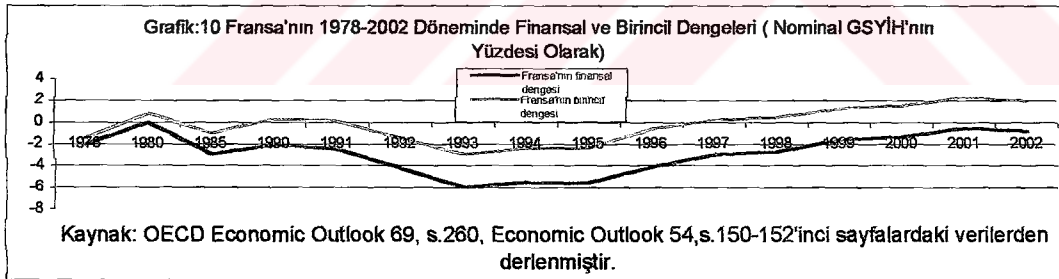


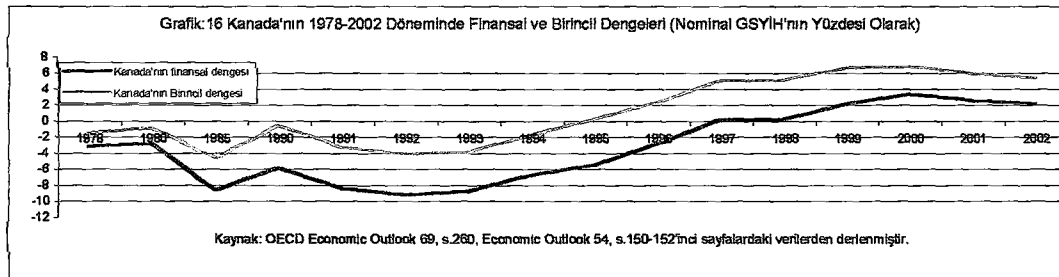
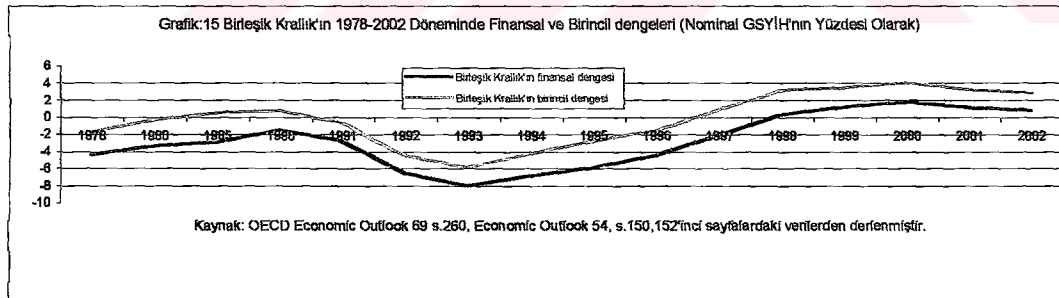
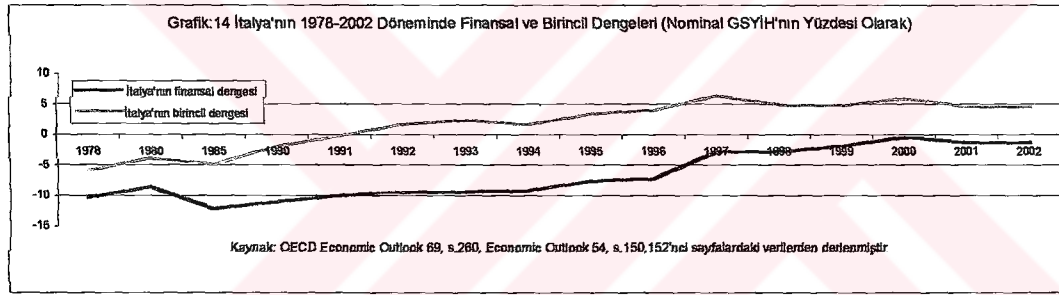
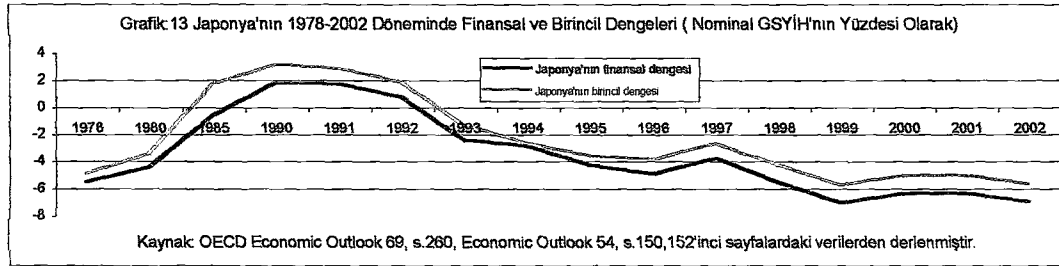
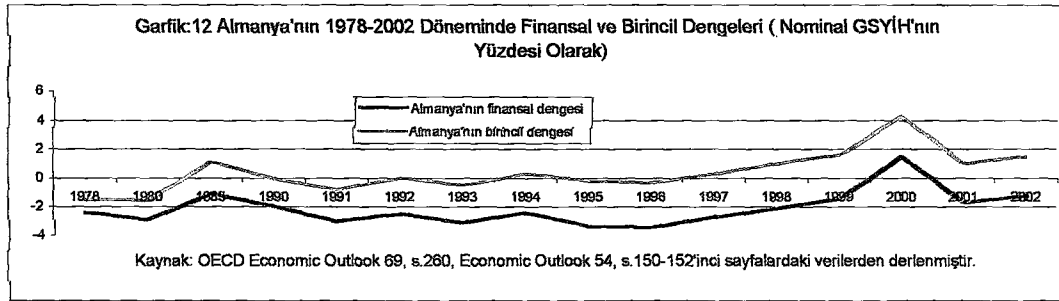
Yukarıdaki Grafik: 8'de Yunanistan'ın 1961-1995 arası genel bütçe dengesi ve borçların GSMH'ya oranı gösterilmektedir. 1961-1973 döneminde %0.4 genel hükümet bütçe fazlası ve %19.3 toplam borç/GSYİH oranına sahip Yunanistan, bu dönemden sonra gittikçe artan bir borç rasyosuna (toplam borç/GSYİH) ve genel hükümet açığına ulaşmıştır. 1961-1973 dönemine göre 1995 yılında yaklaşık iki kat artan bütçe harcamalarına karşılık, bütçe gelirleri yaklaşık %50 artmıştır. Dolayısıyla, kamu harcamalarındaki bu artış kamu gelirleri ile desteklenemeyince borç rasyosunda da önemli artışlar gerçekleşmiştir. Borç rasyosu, 1961-1973 döneminde %19.3 iken, 1995 yılında %108.72'e ulaşarak 5.6 kat artmıştır.

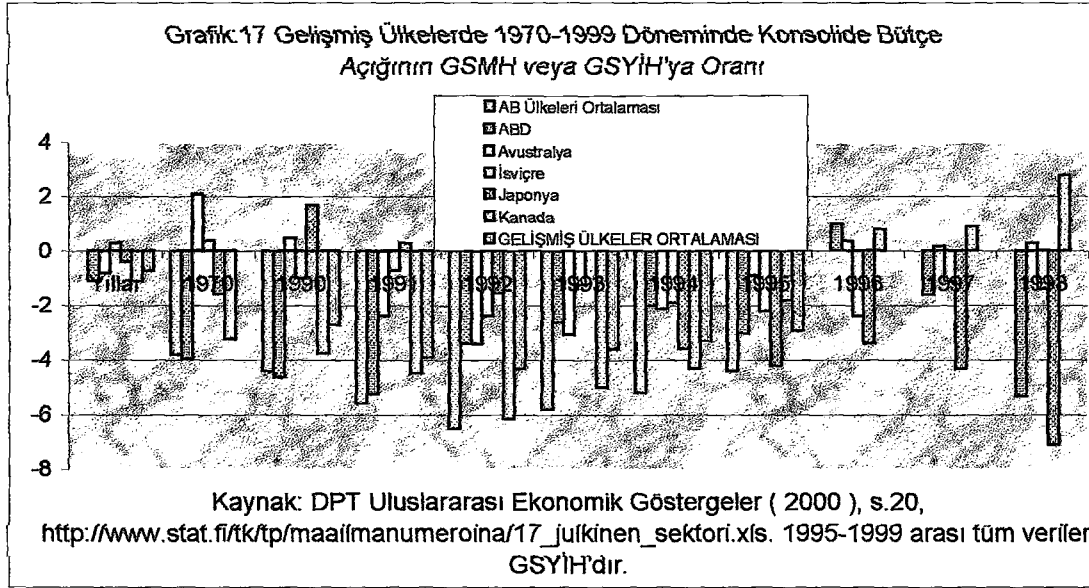


Grafik: 9'da İtalya'nın 1961-1995 yılları arasında genel hükümet dengeleri ve borç rasyosu gösterilmektedir. 1961-1973 döneminde bütçe harcamalarının GSYİH'ya oranı %32.3 oranında gerçekleşmişken yıllar itibariyle artan bir seyir izleyerek %54.5'e ulaşmıştır. Dolayısıyla kamu harcamaları yaklaşık %1.7'lik artış göstermiştir. Bütçe gelirlerinde ise bütçe harcamaları gibi artış gerçekleşmemiştir. Bütçe gelirlerinin GSYİH'ya oranı 1961-1973 dönemine göre 1995 yılında 1.57 kat artış göstererek %45.4'e ulaşmıştır. Ancak, bütçe gelirleri hiçbir dönemde bütçe harcamaları seviyesine ulaşamamış ve aradaki fark borçlanma ile karşılanmıştır. Sonuç olarak, borç rasyosu dönem sonunda dönem başına göre 2.4 kat artış göstererek %123.3'e ulaşmıştır.

Aşağıda Grafik: 10'dan Grafik: 16'a kadar tüm grafikler G7 ülkelerinde bu ilişkiyi ortaya koymaktadır. Örneğin, Japonya'nın borç ödemesi fazla olmayan bir gelişmiş ülke olmasından dolayı, birincil dengesi ve finansal denge olarak ifade edilen bütçe dengesi diğer G7 ülkelerine göre fazla sapmayan bir ülkedir. Bu durum Grafik: 13'de görülmektedir. Diğer yandan, İtalya G7 ülkeleri hatta tüm gelişmiş ülkeler içinde borç rasyosu en yüksek ülkelerden birisidir. Dolayısıyla, İtalya'nın faiz dışı denge olarak ifade edilen birincil dengesi ve bütçe dengesi önemli sapmalar göstermektedir. Bu durum, Grafik: 14'da ortaya koyulmaktadır.







Birçok OECD ülkesinde, İkinci Petrol Krizi'nden sonra hükümetlerin uyguladıkları yayılcı mali politikaların bir sonucu olarak büyük bütçe açıkları görülmüştür. Bu durum kamu tasarruflarında önemli bir düşüş ortaya çıkarmıştır. Bununla birlikte, Ricardo'nun Denklik Hipotezi'nin aksine, kamu tasarruflarındaki bozulma, özel tasarruflardaki bir eşitlik artışı tarafından dengelenememiştir. Kamu tasarruflarındaki değişmeler, ulusal tasarruflardaki aynı büyüklükteki değişikliklere bağlıdır. Kamu tasarruflarındaki bozulma, bütçe açıklarının arkasındaki ana nedendir¹. 1950'li ve 1960'lı yıllarda ABD Federal Hükümet Bütçesi çok az açık ya da fazlalıklarla devam eden bir seyir izlemiştir. Federal bütçenin GSYİH'ya oranı gittikçe artan bir şekilde açık bütçe uygulaması ile bu trend 1970'lerde sona ermiştir².

ABD bütçesinin 1970'li yıllardan itibaren artması ile birlikte kamu harcamalarını azaltıcı politikalar geliştirilmiş ve bütçe sisteminde de yeni düzenlemelere gidilmiştir. 1977 yılında bütün yönetim birimlerinde PPBS yerine Sıfır Esaslı Bütçe Sistemi'ne geçilmiş, ancak bütçe harcamalarında istenilen sonuçlar alınamamıştır. Dolayısıyla, bütçe açıklarının artması engellenememiştir. 1985 yılında bütçe açıklarının kontrolüne ilişkin bir yasa kabul edilmiştir. 1980'lerde politik olarak bütçe açığı problemiyle başa çıkmaya çalışan ilk girişim 1985 yılında yasalaştırılan ve bu girişimde kongrenin daha düşük bütçe açıkları hedefini

¹ Rafael DOMENECH ve Diğerleri, "The Effects Of Budget Deficit On National Saving In The OECD", *Economic Letters*, Volume:69, Elsevier, 2000, s. 377-383.

² Derek Hung Chiat CHEN, "Intertemporal Excess Burden, Bequest Motives And The Budget Deficit", *Department Of Economics University of California, Davis*, June 2000, s.1.

yakalayarak daha dengeli bütçeler gerekliliğine ihtiyaç duyan Gramm-Rudman-Hollings'in yasa tasarısıdır¹.

Bu yasaya göre, bütçe belli yüzdelerle 1993'te dengeli bir bütçeye ulaşıncaya kadar her yıl düzenli olarak küçültülmelidir. Eğer başkan ve kongre bu zorunlu küçülmeyi gerçekleştirmek için gereken harcama kısıntıları veya vergi artırımları üzerinde uzlaşamazsa, kesintiler kurul kararıyla, belli sınırlı istisnalar ile kanun olarak zorla kabul ettirilir. Fakat, uygulamada bunun çok az etkisi olmuştur². Bu yasadaki temel felsefe, bütçe açıklarının ani ve büyük çaplı kesintilerden daha çok bir zaman dilimine yayılarak azaltılmasıdır. Bu yasanın uygulanmasının ekonomiyi resesyona götürebileceği ve sosyal harcamaların da bu yasa çerçevesinde olumsuz etkileneceği görüşleri doğrultusunda sert eleştiriler olmuştur.

1990 yılında "Gramm-Rudmann-Hollings Act", yerini yıllık açık hedeflerinden daha ziyade çeşitli harcamalar üzerine sınırlandırmalar koyan "Budget Enforcement Act"e bırakmıştır. Çıkarılan bu yeni yasaya da 1993 yılında çıkarılan "Omnibus Budget Reconciliation Act" yasasıyla yeni düzenlemeler getirilmiştir. Bu yasa ise bütçe açıklarını 5 yıl içerisinde azaltıcı indirim hedefleri belirlemiştir³. ABD bütçesi uygulamaya konulan politikalar çerçevesinde bazı vergi indirimlerinin kaldırılması ve tüketim harcamalarında kısıntıya gidilmesiyle birlikte kamu mali disipliniyi sağlamayı başararak son yıllarda bütçe fazlası verir hale gelmiştir. 1986 yılında başlayan bu politika ile 1998 yılına gelindiğinde yaklaşık son 30 yıllık federal bütçede ilk defa bütçe fazlası verilmiştir.

Diğer gelişmiş ülkelerde de ABD'deki uygulamalara benzer uygulamalar olmuştur. Örneğin Birleşik Krallık'ta 1980'li yıllarda "Demir Leydi" lakabını almış olan Margaret Thatcher'ın başbakan olması ile birlikte yoğun bir özelleştirme yapılarak kamu borçlarının geri ödemesi sağlanmış ve hem kamu borç faiz ödemelerinde azalma sağlanırken, aynı zamanda kamu kesimi küçültülmüştür. Dolayısıyla kamu giderlerinde de önemli azalmalar sağlanmıştır. Ancak, 1990'lı yılların başından itibaren kamu harcamaları giderek artmaya başlamıştır. 1991-1995 yılları arasında kamu harcamalarının GSYİH'ya oranı ortalama %46,2 olarak gerçekleşmiştir. 1996 yılından itibaren ise oran yine azalmaya başlamış ve 1997 yılında %42'ye, 1999

¹ Gary C. JACOBSON; " Deficit-Cutting Politics And Congressional Elections", *Political Science Quarterly*, Volume:108, Number:3, s.379.

² HEILBRONER, a.g.e., s.302-303.

³ SAKAL, a.g.e., s.10-13.

yılında ise 39.9'a düşmüştür¹. Yukarıdaki Grafik:17'de görüleceği üzere kamu harcamalarında indirimle gidilmesi ve vergi gelirlerinde istikrarlı bir seviye tutturulması sonucunda Birleşik Krallık'ta bütçe açıkları giderek azalmıştır.

Japonya'da kamu harcamalarının kısılması ve kontrol altına alınmasıyla birlikte petrol fiyatlarındaki aşırı artışların sonucu meydana gelen açıklar, 1985 yılına gelindiğinde tamamen kapatılmıştır. 1980'lerin sonunda Japon bütçesi fazla verir hale gelmiştir. Ancak, 1991-1995 yılları arasında devam eden deflasyonist konjonktür nedeniyle gelir vergisi oranlarında indirimlere gidilmiştir. Diğer yandan, sosyal açıdan transferler uygulamaya konulmuştur. Bu nedenle kamu tüketimi ve transfer harcamaları artmıştır. Diğer yandan 1995 yılında Kobe'de meydana gelen depremin etkisiyle de kamu gelirlerinin azaltılması ve ekonomiye canlılık getirilmesi için ek bütçe uygulaması yoluna gidilmiştir². Bu tarihten sonra da bütçe açıkları yıllar itibarıyla artma eğilimine girmiştir. Japonya'da ise kararlı tasarruf politikasına rağmen 1985 yılına kadar devlet borçlarının GSYİH'ya oranı 1970'li yılların başına göre 3 kat artarak %70'lere yaklaşmıştır. Borçların faiz yükü de 1980'li yılların ortalarında milli gelirin %4.5'u dolayına ulaşmıştır. 1988-1992 yılları arasında sağlanan bütçe fazlaları sonucu borç oranı ve faiz yükü belli ölçüde azalmıştır³. Genel olarak, 1970-1997'ye kadar olan dönemde üç yıl hariç olmak üzere, Japon merkezi ve yerel hükümetlerinin konsolide bütçeleri açık vermiştir. Bu yıllar arasında ortalama açığın GSYİH'ya oranı % 3.8 olarak gerçekleşmiştir⁴. Dönemin çoğu yılında, sürekli açık problem olmamıştır. Bunun nedeni olarak ekonominin büyüme oranının borçların faiz oranından daha yüksek gerçekleşmesi , dolayısıyla toplam borçların GSYİH' ya oranı azalması gösterilebilmektedir. Buna ilaveten, büyüme diğer bir avantaj ortaya çıkarmıştır. Çünkü, devletin gelirleri ekonominin bir bütün olarak genişlemesini %10 daha hızlı artmıştır. Bu durum ise harcamaların, vergilerden hızlı artmasa bile, artacağı anlamına gelmektedir⁵. Diğer yandan, borç rasyosu gittikçe artan bir ülkenin bu borçlara karşılık vereceği faiz ödemeleri de artacak ve dolayısıyla bütçe açıklarının artmasında faiz ödemeleri önemli yer tutacaktır.

¹ *The European Economy: 2000 Review*, No:71, s.450.

² TÜĞEN, 1997, s.7.

³ TÜĞEN, 1997, s.23.

⁴ ALEXANDER, a.g.m., s.1.

⁵ Arthur J. ALEXANDER, "Japan's Fiscal Deficit and Debt: What Happens Next?", *Japan Economic Institute Report*, No: 13A, 3 April, 1998, s. 1.

Almanya'da ise 1980'li yıllarda uygulanan vergi reformları sonucu bütçe disiplini sağlanarak 1989 yılına kadar bütçe açığı tamamen kapatılmıştır. Ancak, takip eden yılda Federal Almanya ve Doğu Almanya birleşmiştir. Almanya, eski Doğu Bloku ülkesi olan Doğu Almanya'nın kalkınmasını sağlamak amacıyla bu bölgeye çeşitli kaynak aktarımında bulunmuş ve bu nedenle de bütçe dengesi bozularak 1990 yılında %3'e yakın bir bütçe açığı ile karşı karşıya kalmıştır. 1970-1997 arası dönemin birçok yılında, sürekli görülen açık problem olmamıştır. Çünkü, büyüme hızı borçların faiz oranından daha yüksek olmuş, dolayısıyla toplam borçların GSYİH'ya oranı azalmıştır. Buna ilaveten, büyüme ekstra bir kazanç ortaya çıkarmıştır. Çünkü, devletin gelirleri ekonominin bir bütün olarak genişlemesinde %10 daha hızlı artmış ve harcamalar vergi gelirleri kadar artmasa bile artmıştır¹.

1980'li yıllarda transfer harcamalarında artışlar nedeniyle bütçe dengesinin sağlanamadığı diğer bir gelişmiş ülke olan Fransa ise, uyguladığı konsolidasyon programları ile bütçe disiplini sağlamaya çalışmıştır. Bu amaçla uygulanan sosyal güvenlik reformunun etkisi ve bütçe harcamalarının sınırlandırılmasıyla bütçe açıklarında azalmalar görülmeye başlamıştır.

1980'li yıllarda, bütçeleri etkileyen dışsal şok savaş tazminatları değil, borç kriziydi. Kuşkusuz borç sorunu fiyat patlamasının gerisindeki tek etmen değildir. Ancak, bu etmen birçok ülkede temel öğeydi. Söz konusu ülkelerin (Avusturya, Macaristan, Almanya) tümünde GSMH'nın oranı olarak kamu borçları çok yüksek düzeylerdeydi. Birçok durumda; hükümetler bu borçlarla ilgili faizlerin makro ekonomik sonuçlarına katlanamaz oluncaya kadar borçlanmayı sürdürmüşlerdir².

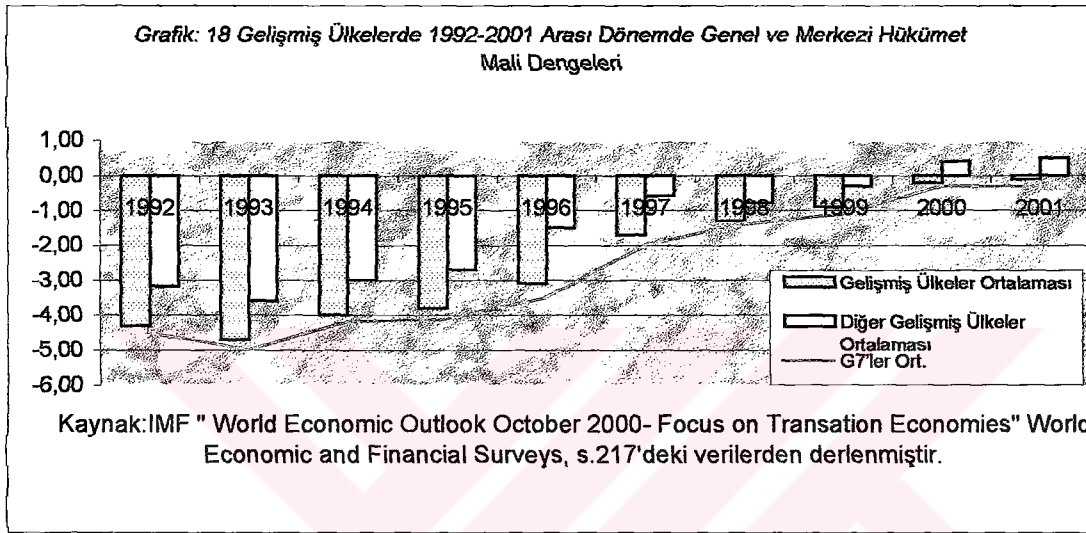
1996 yılı Haziran ayında Fransa'nın Lion Kenti'nde G7 ülkeleri liderleri katıldıkları ekonomi zirvesinde, mali dengeleri tekrar oluşturmanın potansiyel faydaları olduğu kadar, geniş bütçe açıkları ve borçlardan kaynaklanan sorunları da tartışmışlardır. Liderler, ülkelerindeki ekonomik koşullar iyi durumdayken, yatırım ve gelirlerin artması ile yeni iş sahaları yaratılmasının mali konsolidasyon programlarına ve başarılı anti-enflasyon politikalarına bağlı olduğu konusunda

¹ TÜĞEN, 1997, s.8.

² PARASIZ, a.g.e., s.13.

uzlaşmışlardır. Bütçe açıklarını ve borçları azaltmanın faiz oranlarını düşüreceği hususunda genel bir uzlaşma olmuştur¹.

Özellikle, İngiltere dışındaki diğer gelişmiş ülkelerde 1975 yılından itibaren artan bütçe açıklarının finansmanı amacıyla merkezi kamu idaresinin sermaye piyasalarından borçlanması önemli ve devamlı bir hale gelmiştir. Bu ise çok defa özel sektörü finansman güçlükleri içine sokmuştur².



Avrupa Birliği'nde ekonomik ve parasal birlik oluşturulması amacıyla uygulamaya konulan Maastricht Anlaşması üye ülkelerce imzalanmıştır. Üye ülkelerin "aşırı" bütçe açıklarından kaçınması, Maastricht Anlaşması'nın 109 e maddesinin 4. paragrafında açıklanmıştır. Buna göre, kamu kesimi açıklarının GSYİH'ya oranı %3'ü geçemez. Söz konusu kriterler için belirli bir esneklik payı da bırakılmıştır. Buna göre, bütçe açığının sürekli ve önemli ölçüde düşerek referans noktasına yaklaşması ve hedefi aşmasının istisnai ve geçici olması ve kıstastan çok sapmaması durumunda bütçe açığının aşırı olmadığı kabul edilmektedir³.

Avrupa Birliği'nde ise, Avrupa Para Birliği'nin iki aşaması boyunca bütçe açıklarındaki farkedilebilir düşüş sonucu 1998 yılında bütçe konsolidasyonu durma

¹ Craig S. HAKKIO, "The Effects Of Budget Deficit reduction On The Exchange Rate", **Federal Reserve Bank of Kansas City, Economic Review**, Third Quarter 1996, s.21.

² TÜĞEN, a.g.m., s.26.

³ Ayşe GÜNAY ve Ahmet ÖZEN, "Avrupa Birliği'nde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Mali Kuralların Anayasal İktisat Perspektifinden Değerlendirilmesi", **4. MABAG Sempozyumu**, Mali Disiplinsizlik Sorunu Ve Anayasal Bütçe Çözüm Önerileri, Seferihisar, İzmir, 15-17 Şubat 2002, s.18.

noktasına getirilmiştir. 1993'te GSYİH'nın %5,5'i, 1997'de ise %2,5'i olarak gerçekleşen düşüşler bütçe açıklarındaki artışın 1998 yılında GSYİH'nın %2,3 olarak gerçekleşmesine neden olmuştur. Çoğu üye ülkelerin bütçe açıklarındaki düşüşün esas nedeni, büyüme hızındaki artış ve düşük faiz oranlarından kaynaklanmaktadır. Buna ilaveten Almanya, İtalya ve Fransa gibi bazı ülkelerde bütçe açıkları öngörülen hedefin %3'ü seviyesinde kalmıştır¹.

Günümüzde OECD ülkeleri durgunluk içindedir. OECD ülkelerinde halen sürmekte olan durgunluğun sona ermesi halinde, vergi hasılatında görülecek artış ile transfer harcamalarındaki azalma, birçok ülkede borçlanma rasyosunun düzelmesine yol açacaktır. Faiz oranları ve iktisadi durgunluk yüksek seviyede gerçekleştiği takdirde borç rasyosu da yüksek seviyesini koruyacaktır². Kamu tarafından sunulan temel eğitim, temel halk sağlığı gibi sosyal hizmetler yoksulların refahını ve verimliliğini arttırmaktadır. Bu tip harcamalar gelişmiş olan ülkelerde önemli olduğu için bütçe açığını azaltıcı harcama programlarında en son düşünülen harcamalar olmalıdır³.

B.Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Açıkları

Gelişme sürecinde devlete büyük görevler düşmekle birlikte devletin yapısal sorunlarını çözecek sağlıklı kaynaklarını düşük milli gelirden karşılayamaması, gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıklarının ortaya çıkmasında önemli rol oynamaktadır⁴.

Gelişmekte olan ülkelere kamu harcamaları, yüksek büyümenin bir aracı olarak kullanılmakta ve bu kamu harcamalarının gerek kamu istihdamının gerekse kamu finansman açıklarının büyümesinden kaynaklanan hızlı artışları kamu borçlanmasının da bu ülkelerde yüksek seviyelerde gerçekleşmesine neden olmaktadır. Yüksek oranda kamu harcamalarındaki artış kamu gelirlerindeki aynı oranda yükselişe desteklenememiştir. Vergilerin arttırılamamasının temel nedeni olarak bu ülkelerde ekonomik ve politik düzeyin gelişmiş ülkelerdeki seviyelere

¹ Commission Of The European Communities, "The EU Economy At The Arrival Of The Euro:Promoting Growth, Employment and Stability", **1999 Annual Economic Report**, 20.01.1999, s.59-60.

² Dündar SAĞLAM, "OECD Ülkelerinde Orta ve Uzun Vadeli Bütçe Politikası", **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, No:2, Şubat 1994, Yıl:31, s.52-60.

³ PRADHAN, a.g.m., s.28.

⁴ ÖZKAN, a.g.e., s.9.

ulaşamaması gösterilebilmektedir. Ekonomik açıdan gelişmekte olan ülkelerdeki verginin alınabileceği kaynaklar sınırlı ve vergi tabanı da belirli kesimlerle dar bir alandadır. Bu yüzden ekonomik açıdan vergilerin yükseltilmesi, gelişmekte olan ülkelerde gerek üretimi, gerek tüketimi ve gerekse gelir dağılımını olumsuz etkileyici özellikler taşımaktadır. Politik açıdan ise siyasi partilerin tekrar seçilebilmek amacıyla vergisel arttırmaları pek arzulamamaları da dikkat çekici bir unsurdur.

Gelişmekte olan ülkeler başkaca bir çıkar yol olmadığı sürece vergisel arttırmaya başvurmaksızın borçlanmayı ya da para basımını tercih etmektedirler. Bir ülke dış borçlanmaya kamu bütçe açıklarını kapatmak için değil aslında ödemeler bilançosu açıklarını karşılamak için başvurumaktadırlar. Dış borçlanma faizi de muhtemelen iç borçlanma faizinden düşüktür. Ülke borçlanma ile dış kaynakları marjinal getirisi yüksek alanlara kaydırırsa en az borçlanma faiz haddinin üstünde nemalandırabilirse dış borçlanma ülkenin büyümesine yol açmaktadır. Ayrıca dış borçlar, geri ödemesi yapıldığı dönemlerde basit bir transfer işlemi değil, ülke ile dış alem arasında gerçek kaynak aktarımı oluşturan bir işlemdir¹.

Birçok ülkede mevcut enflasyonist baskının kendisinin de bu ülkelerdeki bütçe açığını daha da büyütme eğiliminde olduğu ifade edilmektedir. Bunun nedeni fiyat artışlarına bağlı olarak nominal kamu harcamalarının artmasına karşın, kamu gelirlerinin bunun gerisinde kalmasıdır. Bu durumda artan bütçe açıklarının, ek parasal finansmanı gerektireceği ve böylece enflasyonist baskıyı hızlandıracağı açıktır. Bu bütçe açığı, bir ülkedeki enflasyonist döngüyü kendi besler hale gelmektedir². Enflasyon başlangıçta kamu giderlerini ya da bütçe açıklarını giderici bir etki yapsa da, sonradan yükselen fiyatlar nedeni ile gider arttırıcı etki yapar ve bu durum borçlanmalara yol açmaktadır. Enflasyon nominal faiz haddini yükselttiği ve dolayısıyla faiz ödemelerini arttırdığı için geleneksel bütçe açığını genişletmektedir. Çok yüksek enflasyon oranlarında çok düşük operasyonel açıklar ortaya çıkmaktadır³.

Gelişmiş ülkeler bütçe açıklarını finanse etmede iç ve dış kaynakları daha rahat harekete geçirmekte ve ekonomik mali dengeleri bozmadan istikrarı koruyabilmektedirler. Gelişmekte olan ülkeler ve Türkiye’de bu konuda iç ve dış

¹ ŞAHİN, a.g.e., s.389.

² İ.Erdem SOFRACI, "Bütçe Açığı Finansmanı ve Enflasyon Vergisi", *Marmara Üniversitesi, İİBF Dergisi*, Yıl: 1995, Cilt:XI, Sayı:1-2, s.253-266.

³ INCE, a.g.e., s.28-29.

borçlara başvurulmakta ve açıkların büyük bir bölümü de emisyonla finanse edilmektedir¹. Gelişmekte olan ülkelerde dış ticaret dengesi de ihracatlarının ve diğer girdilerinin düşük düzeylerde seyretmesi, bunun yanında ithalat hacimlerinin yüksek seviyelerini korumasından dolayı, genelde açıkla sonuçlanmaktadır. Bu ülkelerin geneline yabancı sermaye akışının da istenilen seviyelerde olmamasından dolayı dış finansman ihtiyaçlarının karşılanması tek yolu dış borçlanmadır.

1967 yılında İsrail-Mısır Savaşı gerçekleşmiştir. Bu savaşı kazanan İsrail'e karşılık bir misilleme olarak, kapitalist ülkelere yapılan petrol satış fiyatları yükseltilmiştir. OPEC ülkeleri, bir siyasi baskı olacak yerde, petrolün varil satış fiyatını Ocak 1973'deki 2.59 ABD dolarından Ekim 1973'de 5.11 dolara, Ocak 1974'te de 11.65 dolara, diğer bir ifadeyle bir yıl içinde 4 katına çıkarmışlardır. Gelişmiş ülkeler bu krizden pek etkilenmemişlerdir. Çünkü, gelişmiş ülkeler OPEC ülkelerine ihraç ettikleri malların satış fiyatlarını arttırarak petrol fiyatlarının etkilerinden daha az zarar görmüşlerdir. Ancak, gelişmekte olan ülkeler bu konuda pek başarılı olamamışlardır². Öyle ki, gelişmekte olan ülkelere petrol üreticisi olmayan ve petrol ithalatını gerçekleştirmesi gereken ülkeler, enerji ihtiyaçlarını yüksek fiyatlardan karşılamak zorunda kalmışlardır. Bu sonuç ise bu ülkelere ithal edilen enflasyon olgusuna neden olmuştur. Diğer yandan 1979 yılında İkinci Petrol Krizi ortaya çıkmıştır. Gelişmiş ülkeler bu krizi atlattırda özellikle ilk kriz döneminde petrol ihracatçısı olan OPEC üyelerinde oluşan aşırı dolar birikimini, kendi mali piyasalarına çekmek suretiyle fazla etkilenmeden atlatabilmişlerdir. Ancak, gelişmekte olan ülkeler 1974 yılında yaşanan petrol krizinin etkilerini hafifletmek için çok yüksek oranda borçlanma yoluna gittiklerinden ikinci krizde de aynı etkilere maruz kalmışlardır. Bu ülkelere borç servis oranları daha da yükselmesine ve borç krizine girmelerine neden olmuştur.

Gelişmekte olan ülkelere krizlerin ortaya çıkışı ile ilgili olarak makro ekonomik göstergeler tam olarak krizi ortaya koyacak şekilde doğru verileri yansıtmamaktadır. Bu ülkelere hazırlanan temel makro ekonomik göstergelerin politik baskılar sonucu doğru ve güvenilir şekilde hazırlanmaması, ekonomik krizlerin

¹ Mustafa SAKAL, "1993 Bütçesi ve Makro Ekonomik Hedefler", *Maliye Yazıları*, Sayı:38, Ocak-Mart 1993, Kazanç Matbaacılık Sanayi AŞ, İstanbul, s.43-64.

² Ali ÖZGÜVEN; "İktisadi Krizler", *Yeni Türkiye*, Sayı:41, Ekonomik Kriz Özel Sayısı 1, 2001, s.58.

önceden tahmin edilmesini de zorlaştırmıştır. Fakat, kamu finansman açıklarının hızla yükselmesi bu ülkelerde borçlanma krizine neden olmuştur¹.

Dünyanın birçok ülkesinde (hem OECD hem de geliştirmekte olan ülkeler, özellikle de Latin Amerika ülkeleri) 1973'ten beri bütçe açıklarıyla karşılaşmaktadır (artmaktadır) ve bu durum sık sık sürdürülemez bir borçlanma ve borç yapısına neden olmaktadır. Bütçe açıkları karşısında 1980'li yıllarda Meksika, Arjantin ve Bolivya gibi bazı ülkelerde harcamalar ve vergiler konusunda önemli değişikliklere gidilirken, kamu borçlarının GSMH'nin %100'ünü aştığı İtalya ve Belçika gibi ülkelerde ise finansal istikrar programları uygulamaya konulmuştur². Borç servisinin ve cari açıkların mevcudiyeti, çoğu yüksek borçlu ülkeleri iç tüketimi azaltmak ve ihracata yönelik üretimi arttırmak amacıyla istikrar programları uygulamaya zorlamıştır. Borç problemi, borç servisi ödemelerinden dolayı devlet bütçeleri üzerinde olumsuz etkiler ortaya koymuştur. Teoride faiz ödemesi yükünün artması ya vergileri arttırmakla veya diğer harcamaları azaltmakla mümkün olabilmektedir³.

Geliştirmekte olan ülkelere Meksika'da 1980'lerde dünya petrol fiyatlarında görülen artış, borçlanmayı arttırarak bütçe dengesini bozmuştur. Brezilya'da ise ithal ikamesine dayalı bir kalkınma stratejisi benimsendiğinden bunun dış borçlarla finanse edilmesi borç yükünü arttırmıştır. Arjantin'de 1970'lerin ortalarında yaşanan sosyal ve ekonomik gerilim enflasyonist patlamaya yol açmış, politik alanda ise demokratik yönetim yerini diktatörlüğe bırakmıştır. İsrail'de ücret ve döviz kuru gibi ekonomik parametrelerin fiyat artış oranlarına endekslenmesi hiperenflasyonu doğurmuştur⁴. Bununla birlikte, Aynı dönemde Arjantin ve İngiltere arasında meydana gelen Falkland Savaşı nedeniyle Arjantin'in Londra bankalarındaki hesaplarının bloke edilmesi sonucu başlayan Latin Amerika Borçlanma Krizi meydana gelmiştir. 1982 yılında Meksika, Arjantin ve Polonya borçlanma rasyolarının aşırı yükselmesi dolayısıyla borçlarının anapara ve faizlerini ödeyemeyeceklerini ilan etmeleri, dünya mali piyasasını derinden etkilemiştir.

Arjantin, borç rasyosunun aşırı yükselmesi ve geniş bütçe açıkları ile karşı karşıya kalması sonucu çeşitli istikrar programları yürürlüğe koymuştur. Örneğin

¹ SAKAL, a.g.e., s.44.

² VELASCO, a.g.m., s.105-106.

³ Norman L. HICKS; "Expenditure Reduction In High-Debt Countries", *Finance and Development*, March 1989, s.36.

⁴ İzmir Ticaret Odası, 5 Nisan'dan 5 Temmuz'a , Ağustos 1994 s. 9.

1985 yılında IMF ile yapılan bir anlaşma sonucu Austral Planı yürürlüğe konulmuştur. 1986 yılında işçi ücretleri sendikaların baskısıyla önemli ölçüde artırılmış ve bu nedenle enflasyon gittikçe artmaya başlamıştır. 1989 yılında %3000'lere çıkan enflasyonu azaltmak için bazı istikrar önlemleri alınmıştır. Bu çerçevede, önce yüksek oranlı bir devalüasyon yapılmış ve serbest kur sistemine geçilmiştir. KİT ürünlerinin fiyatları arttırılmakla birlikte sübvansiyonlar kaldırılmış; vergi sisteminde vergi gelirlerini arttırmaya yönelik değişiklikler yapılmış ve kamu harcamaları azaltılmıştır. Özellikle önemli özelleştirme gelirleri sağlanarak 1992 yılı itibariyle 11 milyar ABD doları borç azalması gerçekleştirilmiştir. 1991 yılında uygulamaya konulan istikrar politikası doğrultusunda kamu harcamaları kısılarak kamu gelirlerinde radikal bir vergi reformu yürürlüğe konulmuş ve kamu kesimi dengesi sağlanmıştır.

Uygulanan bu sıkı istikrar programı doğrultusunda 1992-1995 yılları arasında bütçe dengesinin GSYİH'ya oranı %0.01 olarak gerçekleşmiştir¹. Özellikle sosyal güvenlik sisteminde Şili Sosyal Güvenlik Sistemi'ni kendine uyarlayarak kamu harcamalarında düşüşler sağlanmıştır. Diğer yandan Arjantin'in yürürlüğe koyduğu programların kamu harcamalarının azaltılması amacı, ancak yüksek dış borçların ödemelerinin net dış transfere yol açması sonucu ekonomi genel bir durgunluk sürecine girmiş ve işsizlik artmıştır. Diğer yandan, IMF ile yapılan anlaşma dolayısıyla gerekli kararları alamayan ve programa istenilen ölçüde uymayan Arjantin Hükümeti'ne ve politikalarına karşı toplumsal tepkiler doğmuş ve bunun yanında IMF'in de 1.5 milyar dolarlık krediyi vermeyi ertelemesi üzerine Arjantin ekonomisi 2001 yılının sonlarında tekrar krize girmiş ve toplumda sosyal patlamalar gerçekleşmiştir.

Diğer bir Latin Amerika ülkesi olan Şili, istikrarsızlıktan kurtulmak için Latin Amerika ülkeleri arasında müdahaleci, korumacı ve düzenleyici kamu politikalarını 1970'li yıllarda ilk terk eden ülke olmuştur. 1973 yılında uygulanmaya başlanan ortodoks politikalar doğrultusunda kamu harcamaları azaltılmış, vergi reformları yapılmış ve para arzı kontrol altına alınmıştır. Bununla birlikte, 1977 sonrası dönemde kambiyo kontrollerinin liberalizasyonu döviz kurlarını değerlendirmiş ve yüksek faiz oranları, dış borçları artmıştır. Enflasyon kontrol altına alınmakla birlikte,

¹ Kemal ÇELEBİ, *Türkiye'de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal-Yapısal Nedenleri ve İstikrar Politikaları*, Manisa, 1998, s.61-62.

1982 yılında yüksek büyüme hızı ile birlikte artan dış ticaret açıkları ve dış borçlardan kaynaklanan yeni bir kriz ile karşı karşıya kalınmıştır¹.

Aralarında Arjantin, Bolivya, Brezilya, ve Polonya'nın yer aldığı çeşitli ülkeler, hiperenflasyon başlayıncaya kadar büyük ölçüde borçlarının anapara ve faizini ödemeye devam etmişlerdir².

1980'lerde dünya krizi borçlanan gelişmekte olan ülkelere verilen borçları azaltmıştır. Bu durum bütçede, borç idaresinin dış kaynaklı sağlanması yerine iç piyasadan sağlanması gerekliliği ve bütçe açıklarının para basımı ile finanse edildiği derecede yüksek enflasyona neden olacağını ortaya çıkarmıştır³. Tasarruf oranının yüksek olmadığı ve sermaye piyasalarının yeterince gelişmediği ülkelerde bütçe açıklarının vergi artışı ve iç borçlanma ile kapatılması çok daha zor olmaktadır⁴. Bu durumda özellikle borç krizi içine giren gelişmekte olan ülkeleri bir çıkmaza sokmuş ve bu ülkeler IMF ile yapısal destek anlaşmaları yapmak durumunda kalmışlardır. IMF bu ülkelere belirli koşullar çerçevesinde dış kaynak vermeyi taahhüt etmekteydi. IMF'in yapılmasını şart koştuğu temel politikalar ise borçlanma yollarının artmasına neden olan bütçe açıklarının azaltılmasıdır. Bu politikalar çerçevesinde kamu istihdamının azaltılmasından, sübvansiyonların azaltılmasına ve özelleştirmeye kadar kamunun ekonomideki payının azaltılması için gerekli tüm uygulamalara gidilmiştir.

Diğer yandan, kısa süreli sermaye hareketlerinin de finansal yapısı yetersiz gelişmekte olan ülkeler için önemli riskler içermiştir. Prof. Grieder, kısa süreli yabancı sermaye ya da sıcak paranın etkilerini şöyle ifade etmektedir: "Meksika örneği göstermektedir ki gelişmekte olan ülkeler, küresel sermayenin canlılığına kendilerini kaptırdıklarında şeytanla bir tür bahse girmektedirler. En yüksek getiriye ulaşmak amacıyla küresel finansal sistemden etrafa likidite saçıldığında, ülke başdöndürücü bir gelişmeyi ateşleyen dış kaynaklı sıcak paranın istilasına uğramakta, herhangi bir nedenle yabancı sermaye ülkeyi terketmeye karar

¹ ÇELEBİ, a.g.e., s.58-59.

² PARASIZ, a.g.e., s.13.

³ Rudiger DORNBUSCH ve Alejandro REYNOSO, "Financial Factors in Economic Development", *The American Economic Review*, Volume 79, Issue 2, 1989, s.207.

⁴ İzzettin ÖNDER ve Diğerleri, *Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gelişimi*, TESEV, 1989, s. 76-77.

verince birdenbire kredi ihtiyacını hissetmektedir¹.” Örneğin, 1996 yılında gelişmekte olan ülkelerdeki özel sermaye akışları 235 milyar ABD dolarına ulaşmıştır. Küresel mali piyasalara artan bir oranda katılım ülkelere muazzam ölçüde faydalar getirmiştir. Bununla birlikte yatırım ve ulusal paralara yönelik ani artışlara sebebiyet vermek suretiyle kırılganlık problemini ortaya çıkarmıştır².

Gelişmekte olan ülkelerin yabancı bankalara olan kısa vadeli borçlarının 1990* larda aşırı yükselmesinden dolayı Meksika 1994-1995, Doğu Asya 1997-98 ve Rusya ve Brezilya 1998-99 yıllarında finansal krize girmişlerdir³.

Aşağıdaki Grafik:20’de bazı Latin Amerika ülkelerinin 1994-2000 döneminde kamu kesimi dengesinin GSYİH’ya oranı belirtilmektedir. Grafik:20’de belirtildiği üzere dört Latin Amerika ülkesinden kamu kesiminin GSYİH’ya oranı en kötü ülke Brezilya’dır. Brezilya’nın belirtilen dönem ortalaması %-6.3 olarak gerçekleşmiştir. Brezilya 1999 yılında %-9.8’lik oranla en yüksek açığa ulaşmıştır. Belirtilen dönemde kamu kesimi dengesinin GSYİH’ya oranının en iyi olduğu ülke Şili’dir. Şili’de belirtilen dönemde oran ortalama %-0.2 olarak gerçekleşmiştir. Şili’de kamu kesimi 1998 yılına kadar fazla verirken, bu tarihten itibaren açık verir hale gelmiştir. Arjantin’in dönem ortalaması ise %-2.6 olarak gerçekleşmiştir. Meksika’da ise dönem ortalaması % -1.9 olarak gerçekleşmiştir. Gelişmekte olan ülkelere bütçe açıklarının büyüklüğünü doğrudan etkileyen faktörler arasında kamu harcamaları üzerinde devlet denetiminin yetersizliği büyük önem taşımaktadır⁴.

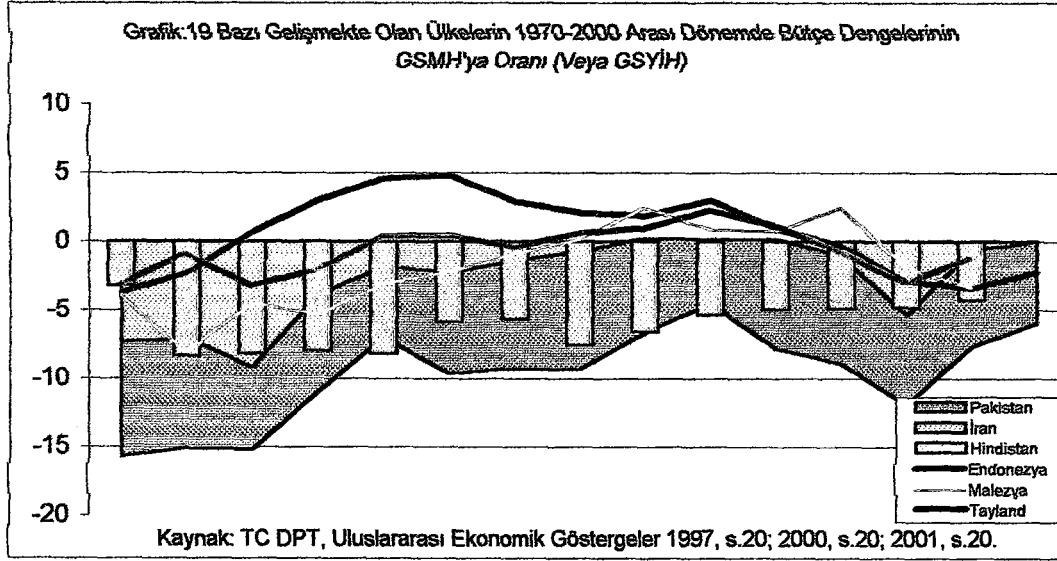
¹ Güven SAK ve Sinan SÖNMEZ, "Kamu Hesaplarında Saydamlık ve Borç Yönetimi", **15. Türkiye Maliye Sempozyumu**, " Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri", s.13.

² IMF Research Department Staff, " Capital Flow Sustainability and Speculative Currency Attacks", **Finance and Development**, Vol:34, No:4, December 1997, s. 8-11.

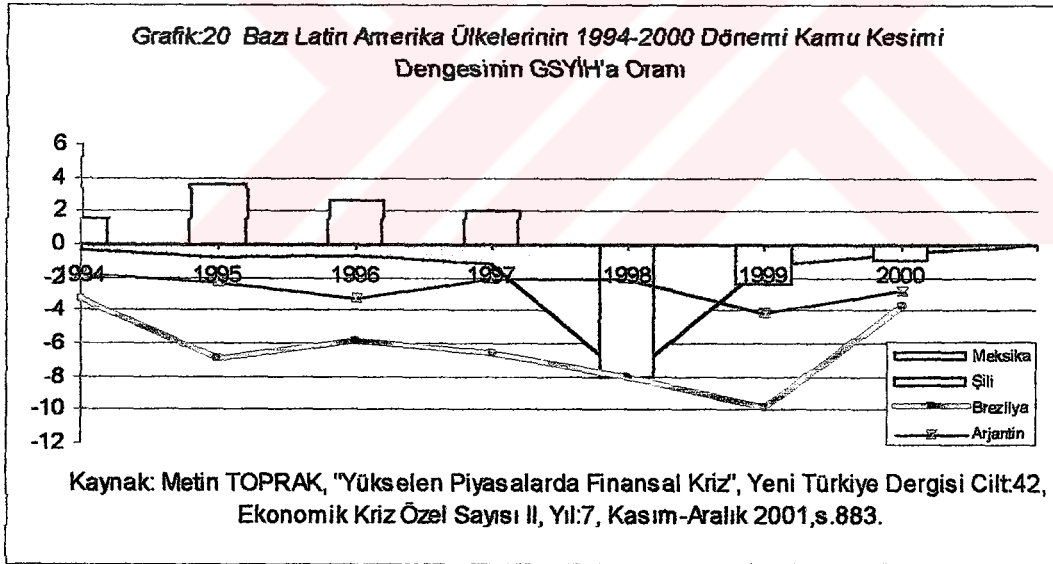
* Gelişmekte olan ülkelerin 1990-1997 arası dönemin 176 milyar ABD dolar olan borçları 454 milyar ABD dolarına yükselmiştir.

³ Namık Kemal UYANIK, "Kısa Vadeli Borçların Son Dönem Krizlerdeki Rolü", **Vergi Dünyası**, Sayı: 238, Haziran 2001, s.84.

⁴ Haluk EGELİ, "Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Açıkları", **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, Güz 1999, s.302.



Yukarıdaki Grafik:19 , bazı gelişmekte olan ülkelerin 1970-2000 döneminde bütçe dengesinin GSMH'ya (veya GSYİH) oranını göstermektedir. Pakistan'ın 1970-2000 döneminde bütçe dengesinin GSMH'ya oranı %-7,02533 olarak gerçekleşmiştir.



VI. TÜRKİYE'DE BÜTÇE AÇIKLARI

Bu çalışmada Türkiye'de bütçe açıklarının gelişim süreci iki dönem itibariyle incelenmektedir. 1963-1980 arası dönem ve 1980 sonrası dönem olarak incelenmekte olan bütçe açıkları ortaya konulurken, öncelikle belirtilen dönemler itibariyle bütçe harcamalarının gelişimi ve daha sonra bütçe gelirlerinin gelişimi

ortaya konulmaktadır. Daha sonra ise bütçe açıklarının gelişimi belirtilen dönemler itibariyle ortaya konulmaktadır.

A. Bütçe Harcamalarının Ekonomik Ayrıma Göre Gelişimi

Türkiye'de bütçe harcamaları iki dönem itibariyle incelenmektedir. 1963-1980 arası dönemin 1980 sonrası dönemden farklı incelenmesinin nedeni ise bu iki dönemde farklı iktisat ve mali politikaların uygulamaya konulmasıdır. 1963 yılında ilk planlı dönem başlamış ve 1980 yılında da 24 Ocak Kararları ile daha liberal iktisat politikaları uygulamaya konulmuştur. Bu iki durum itibariyle kamu harcamaları iki dönem itibariyle incelenmektedir. Aşağıda bu dönemler sırasıyla belirtilmektedir.

1. 1963-1979 Dönemi

1960'lı yıllarda tüm batı toplumları daha önce örneği görülmemiş bir büyüme hızına ulaşmışlardır. Bu durum, kamu sektörünün büyümesinin hem genel ekonomik büyümeye bir katkı olarak algılanmasına, hem de kamusal harcamalardaki artışların gerçek gelirlerdeki artışlardan sağlanan paylarla karşılandığı, dolayısıyla kamu sektörü ve özel sektör arasındaki dengenin bozulmayacağı yolundaki görüşlerin hakim olmasına neden olmuştur. Bu ortam içinde tartışmaların kamu harcamalarının istenilir olup olmamasından çok mutlaka yapılması gerektiği yolunda olmuştur¹. Dolayısıyla, tüm dünyayı etkileyen bu görüş Türkiye'de de etkilerini göstermiş ve toplumda kamu harcamalarının gerekliliği konusundaki tartışmalardan ziyade, kamu harcamalarının arttırılması yönünde görüşler ortaya konulmuştur. Bu konuda ifade edilecek bir söz, konuyu daha net hale getirecektir. Amerikan eski başkanlarından Calvin Coolidge'in dediği gibi " hiçbirşey devletin parasını harcamaktan daha kolay değildir²."

Yukarıda bahsi geçen yaklaşım üzerine genel olarak Türkiye'de de tüm dünyada olduğu gibi kamu harcamalarında artışlar olmuş ve kamu kesiminin milli ekonomi içindeki payı incelenen 1963-1979 döneminde giderek artmıştır. Konuyu ekonomik sınıflandırmaya göre harcama türleri itibariyle incelediğimiz zaman çeşitli sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

¹ ÖNDER, a.g.e., s.22.

² Coşkun Can AKTAN, "Müsrif Devlet ve Bütçedeki Savurganlıklar", *İktisat Dergisi*, Sayı:385, Aralık 1998, s.14.

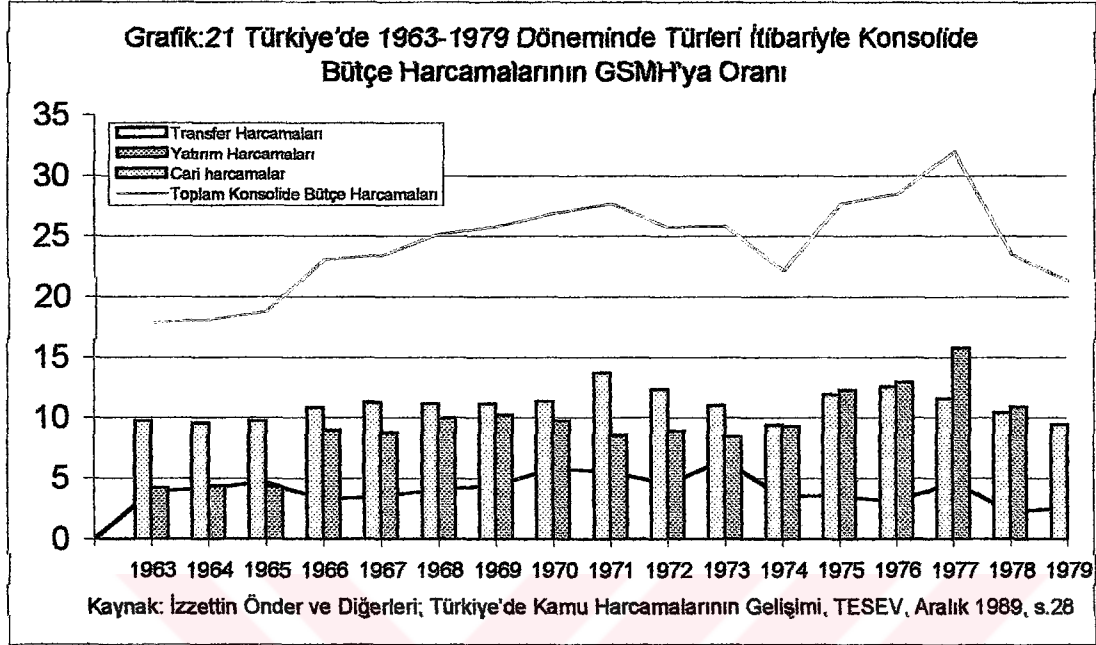
Aşağıdaki Grafik: 21'de toplam konsolide bütçe harcamalarının ve türleri itibariyle harcama türlerinin GSMH'ya oranı 1963-1979 dönemi itibariyle verilmiştir. Grafik:21'de ekonomik sınıflandırmaya göre konsolide bütçe harcamaları içinde ilk olarak cari harcamaları incelediğimiz zaman cari harcamaların 1963-1979 arası dönemde GSMH'ya oranının ortalama %10.99 olarak gerçekleştiği ve dönem içinde değişken bir süreç izlediği ortaya çıkmaktadır. Yatırım harcamaları ise 1963-1979 arası dönemde değişken bir yapı sergilemekle birlikte genelde artma eğilimi içinde olduğu, ancak dönemin son yılları itibariyle, özellikle ekonomik bunalım sürecine girilmesiyle birlikte azalmaya başladığı ifade edilebilir. Yatırım harcamalarının 1963-1979 arası dönemde GSMH'ya oranı ortalama olarak %9.2 olarak gerçekleşmiştir. Transfer harcamaları ise dönem boyunca 1973 yılındaki aşırı artış hariç önemli bir değişim göstermeyerek GSMH'ya oranı ortalama %4.1 olarak gerçekleşmiştir. Ancak, transfer harcamalarında 1978 ve 1979 yıllarında ortalamadan önemli sapmalar gerçekleşmiş ve 1978 yılında GSMH'ya oranı %2.26 ve 1979 yılında da %2.53 olarak gerçekleşmiştir.

Toplam konsolide bütçe harcamalarının ise GSMH'ya oranı 1963-1979 arası dönemde genelde artış eğilimi göstermekle birlikte dönemin son iki yılında ani düşüşler gerçekleşmiştir. Toplam konsolide bütçe harcamalarının GSMH'ya oranı 1963-1979 arası dönemde ortalama olarak %24.3 olarak gerçekleşmekle birlikte muhtemelen seçim döneminin etkisiyledir¹ ki 1977 yılında ani bir artışla %32.04 olarak gerçekleşmiş ancak ertesi iki yıl itibariyle de oran ani düşüşler göstererek 1978 yılında %23.51 ve 1979 yılında %21.30 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde kamu harcamalarındaki artışlar bazı yıllarda GSMH artışlarından daha fazla, bazı yıllarda ise daha az olmuştur.

Toplam kamu harcamalarının GSMH'ya oranının en hızlı arttığı yıllar incelendiği zaman Cumhuriyet döneminde yaşanan iktisadi ve siyasi bunalım dönemlerine rastlaması dikkat çekicidir. 1969-1971 ve 1975-1977 dönemlerine tekabül eden artışların nedeni olarak sistemin sıkıştığı, açmaza girdiği durumlarda bütçe harcamalarının bunalımın çözülmesinde bir araç olarak kullanılmasıdır. Ancak, 1978 yılından itibaren kaynak bulmada karşılaşılan güçlükler kamu harcamalarının da düşmesine yol açmış, yapılan stand-by anlaşmaları ve bunu takip

¹ ÖNDER, a.g.e., s.29.

eden develüasyon kararları da kaynak sorununu çözümlmeye yetmeyince sistem kendi içsel çelişkilerini çözemez hale gelmiştir¹.

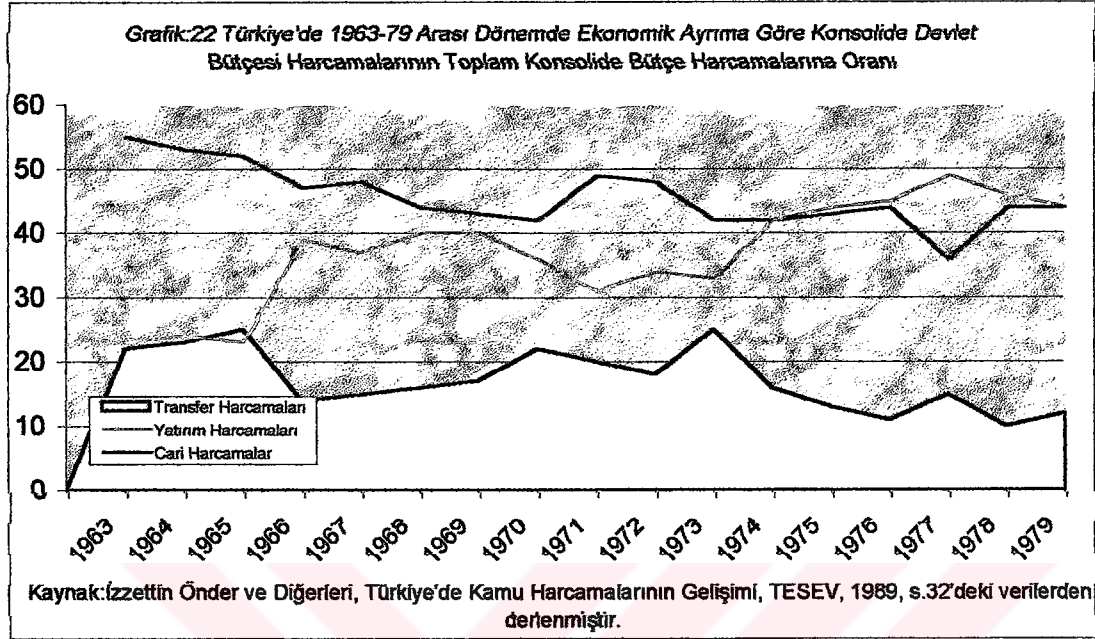


Grafikten çıkan en önemli sonuç ise; cari harcamaların GSMH'ya oran itibariyle konsolide bütçe harcama türleri içinde ilk sırada olmasıdır. Cari harcamaların GSMH'ya oranının dönem ortalaması %10.99 olarak gerçekleşmiş ve en yüksek 1971 yılında %13.65 ve en düşük 1964 yılında %9.53 olarak gerçekleşmiştir. Cari harcamalardan sonra konsolide bütçe içinde 1963-79 döneminde en önemli pay yatırım harcamalarına aittir. Yatırım harcamalarının dönem ortalaması %9.22 olarak gerçekleşmiş, en yüksek 1977 yılında %15.74 ve en düşük 1963 yılında %4.19 olarak gerçekleşmiştir. 1963-79 döneminde harcama türleri itibariyle GSMH içinde en düşük pay, transfer harcamalarına aittir. Transfer harcamalarının 1963-79 döneminde GSMH'ya oranı ortalama olarak %4.11 olarak gerçekleşmiştir. Transfer harcamaları, en yüksek 1973 yılında %6.45 ve en düşük 1979 yılında %2.53 olarak gerçekleşmiştir.

Grafik:21'de ayrıca, toplam konsolide bütçe harcamalarının GSMH'ya oranı da belirtilmektedir. Dönem itibariyle konsolide bütçe harcamaları ortalama %24.33 olarak gerçekleşmiştir. Diğer yandan, konsolide bütçe harcamalarının GSMH'ya

¹ ÖNDER, a.g.e., s.30.

oranı en yüksek 1977 yılında %32.04 ve en düşük 1963 yılında %17.81 olarak gerçekleşmiştir.



Yukarıdaki Grafik: 22'de ekonomik sınıflandırmaya göre harcama türlerinin toplam konsolide bütçe harcamalarına oranı belirtilmektedir. Tabloda cari harcamalarının 1963-1979 arası dönemde toplam konsolide bütçe harcamaları içinde en önemli paya sahip olduğu görülmektedir. Cari harcamaların dönem ortalaması %45,64 olarak gerçekleşmiştir. Yatırım harcamaları ise cari harcamalardan sonra en önemli paya sahip olmuş ve dönem ortalaması da %37.058 olarak gerçekleşmiştir. Yatırım harcamalarının bu oranda paya sahip olmasının en önemli nedeni planlı kalkınmanın uygulanmaya başlaması ile yatırımların artırılması gerekliliğidir. Kamu yatırımları 1963-79 arası dönemde yoğun bir şekilde yapılarak, planlanan büyüme ve kalkınma hedefleri gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Ekonomik sınıflandırmanın diğer bir türü olan transfer harcamaları ise bu dönem itibarıyla konsolide bütçe içinde en düşük paya sahip olmuş ve dönem ortalaması %17.29 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde transfer harcamaları içinde özellikle teşvik uygulamaları ön plana çıkmıştır.

2.1980 ve Sonrası Dönem

1980 sonrası dönemde, 1970'li yıllarda devletin çok fazla büyüdüğü yolundaki görüşler doğrultusunda kamu sektörünün ekonomideki payının daraltılması ve özel sektörün ekonomide gelişimin öncüsü olması amaçlanmıştır. Bu amaçla uygulamaya konulan 24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Tedbirleri çerçevesinde sübvansiyonların daraltılması, kamu sektörünün küçültülmesi ve piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılmasını amaçlayan politikalar, vergi kanunlarındaki önemli değişikliklerle birlikte bütçe üzerinde çeşitli etkiler oluşturulmuştur. Bu etkilere rağmen konsolide bütçe, fiyat artışlarının da etkisiyle nominal olarak büyümeye devam ettiği gibi, ekonomideki nisbi büyüklüğünde de pek fazla gerileme olmamıştır¹.

Bütçe harcamalarının ekonomik dağılımından çıkarılması mümkün olan üç önemli sonuç vardır. İlk olarak cari harcamalar devamlı bir azalış eğilimindedir. Bütçenin devamlı büyüdüğü dikkate alınırsa, bu durum, cari harcamaların miktar olarak arttığını, ancak bu artış hızının bütçe artış hızından az olduğunu göstermektedir. İkinci olarak, yatırım harcamalarının nisbi öneminin 1987 yılından itibaren azalmış olmasıdır. Şöyle ki, kamu yatırım harcamalarında bir kısıntı yapma olanağı diğer harcama türlerine göre daha fazladır². Transfer harcamalarının 1985'ten itibaren hızlı arttığını ve 1988'de bütçenin yarısının transfer ödemelerine ayrıldığını göstermektedir. Transfer ödemelerinde ortaya çıkan bu "akıl almaz" artış, yatırım harcamalarını azaltarak karşılanmıştır³.

1987 yılından itibaren konsolide bütçede transfer harcamaları ilk sırada yer almıştır. Transfer harcamalarında kuşkusuz faiz ödemeleri en önemli paya sahiptir. İç borçlanma ise faiz ödemelerinin en önemli nedenidir. Faiz ödemelerindeki artış yatırımların kısılmasına neden olmuştur. Buna ilaveten Konut Edindirme Yardımı ve Tasarrufu Teşvik uygulaması, 1987 yılından itibaren konsolide bütçede transfer harcamaları içinde ilk sırada yer almıştır. Transfer harcamalarında kuşkusuz faiz ödemeleri en önemli paya sahiptir. İç borçlanma ise faiz ödemelerinin en önemli nedenidir. Faiz ödemelerindeki artış yatırımların kısılmasına neden olmuştur. Buna ilaveten Konut Edindirme Yardımı ve Tasarrufu Teşvik uygulaması, ücretlilere vergi

¹ TÜĞEN, 1992, s.20-21.

² ATAÇ, a.g.t., s.34.

³ SAVAŞ, a.g.m., s. 27-37.

iadesi uygulaması, fonların önemli bir kısmının 1993'de bütçe içine alınmasını da transfer harcamalarının diğer önemli kalemleri olarak sayabiliriz.

Genel olarak, yatırım harcamaları cari harcamalardan daha fazla kesintiye uğramaktadır. Yatırım harcamaları ve cari harcamalar birlikte düşünüldüğünde ise altyapı ve üretimle ilgili harcamalar daha fazla indirimlere maruz kalırken, sosyal ve idari/savunma ile ilgili sektörlerin nisbeten daha iyi korunduğu ortaya çıkmaktadır¹. Türkiye'de de kamu harcamalarının gelişiminde durum bu yaklaşıma benzer şekillerde gerçekleşmiş ve reel harcamalar üzerinde bir kesintiye gidilmesi gerektiğinde öncelikle yatırım harcamalarında bir kesinti olmuştur. Öyle ki, yatırım harcamalarının faydaları daha çok orta ve uzun dönemde görülen harcamalar olmaları, ancak buna karşın cari harcamaların azaltılmasının kısa vadede olumsuz sosyal etkiler yaratabilir olması, yönetime gelen hükümetleri öncelikli olarak yatırım harcamalarında sınırlandırmalar yapılması yönünde etkilemiştir. Diğer yandan, yapılan bazı çalışmalarda gelişmekte olan ve gelişmiş ekonomilerde kamu sermayesinin marjinal verimi oldukça büyük olduğu ve ek hükümet yatırımlarının özel sektör verimliliğine önemli bir katkı yapmakta olduğu konusunda çeşitli sonuçlara varılmıştır².

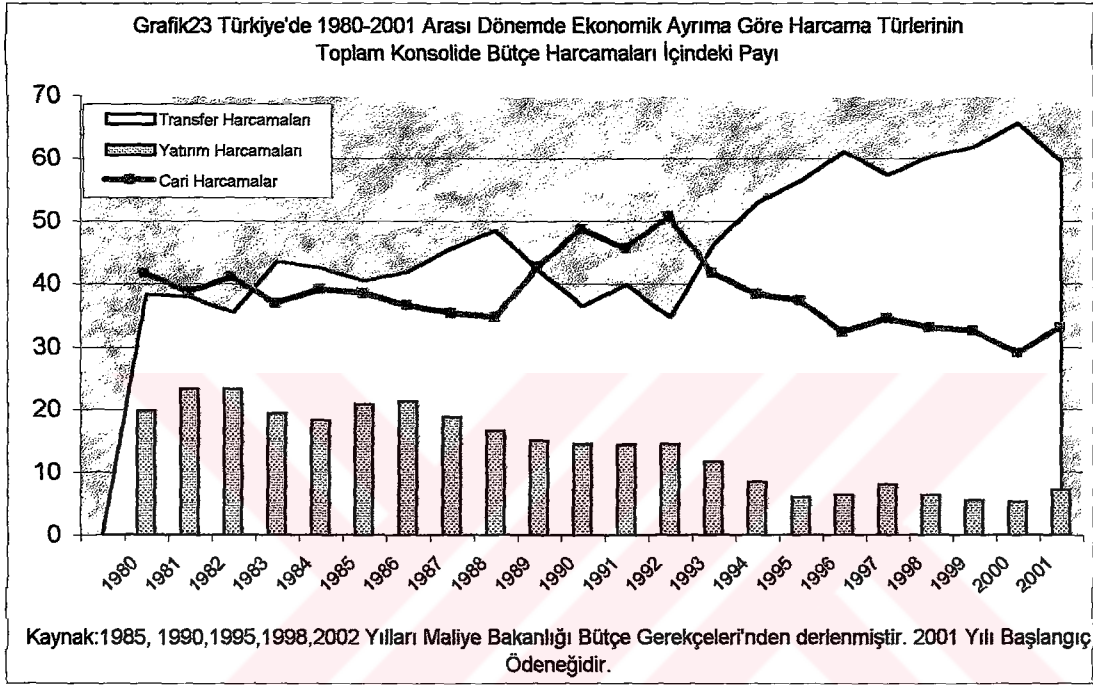
Fon harcamaları ilk defa 1993 mali yılı bütçesine dahil edilmiştir. 1993 yılı itibariyle cari harcamalarda bir azalma, buna karşın transfer harcamalarında bir artış gözlenmiştir. Bununla birlikte, ilk defa 1993 yılında bütçe harcamaları içine dahil edilen fon harcamaları ve faiz harcamaları hariç tutulduğunda ise personel harcamalarının aslında azalmadığı ortaya çıkmaktadır. 1993 yılında yatırım harcamalarında %76.1 oranında bir artış gerçekleşmiştir. Bu artışın en önemli nedeni ise 1993 yılı içerisindeki Kamu Ortaklığı Fonu, Eğitim-Sağlık Vergisi, Akaryakıt Tüketim Vergisi gibi kaynaklardan elde edilerek bütçeye yatırılan özel gelirlerden sağlanan bir artış olmasıdır. 1993 yılında transfer harcamaları ise bir önceki yıla göre %190.6 oranında artmıştır. Transfer harcamalarındaki bu büyümenin nedenleri ise borç faizleri, KİT transferleri ve Emekli Sandığı'na yapılan ödemelerdeki artış ve 1993 yılında fonların bütçe içerisine alınmış olmasıdır³.

¹ HICKS, a.g.m., s.39.

² Farrokh NOURZAD, "The Produktivity Effect of Government Capital In Developing and Industrialized Countries", *Applied Economics*, Vol:32, 2000, s.1181-1187.

³ Haldun DARICI; "1993 Yılı Bütçe Uygulama Sonuçları ve Değerlendirilmesi", *Maliye Dergisi*, Sayı: 118, Ocak-Nisan 1995, s.4-6.

Konsolide bütçe harcamalarını büyüten bazı genel nedenler bulunmaktadır. Bunlar: genel ve katma bütçeli idare sayısındaki artış, personel harcamalarının büyümesine neden olan konut edindirme yardımı ve tasarruf teşvik uygulaması, KDV'nin yürürlüğe girmesiyle 1984 yılından itibaren uygulamaya başlanan ücretlilere vergi iadesi uygulaması, fonların bütçe kapsamına alınması, personel ve borç faizi giderlerindeki gelişmelerdir¹.



Yukarıdaki Grafik:23'de ekonomik ayrıma göre konsolide bütçe harcamalarının toplam konsolide bütçe harcamalarına oranı 1980-2001 dönemi itibariyle gösterilmektedir. Grafik'te ortaya koyulduğu üzere 1980 sonrası dönemde transfer harcamaları giderek artan bir seyir izleyerek konsolide bütçe harcamaları içinde ilk sıraya yerleşmiştir. Transfer harcamaların dönem ortalaması %47,75 olarak gerçekleşmiş ve en yüksek 2000 yılında %65.6 ve en düşük 1992 yılında %34.7 olarak gerçekleştirmiştir. Cari harcamalar ise 1980 öncesi döneme göre %45,64 ortalamadan 1980 sonrası dönemde %38.41 olarak gerçekleşmiştir. 1980 sonrası dönemde en yüksek 1992 yılında %50.8 ve en düşük 1996 yılında %32.5 olarak gerçekleşmiştir. Cari harcamaları, 1990'lı yılların başında önemli artışlar göstermiştir. Bu artışların en önemli nedeni gerçekleştirilen personel reformu ile

¹ Erdoğan ÖNER, *Kamu Kesimi Gelir- Harcama ve Borçlanma Gereği: Genel Bir Değerlendirme (1975-1993)*, Ankara, 1994, s.8-9.

ilgilidir. Bu reform çerçevesinde maaş ve ücretlerde enflasyonun üzerinde artış sağlanması amaçlanmıştır.

Yatırım harcamaları ise 1980 öncesindeki %37.058 ortalamadan 1980 sonrası dönemde %13.85'lik ortalamaya gerilemiştir. Bu duruma en önemli etken olarak 1980 sonrası dönemde transfer harcamalarının ve özellikle faiz ödemelerinin artışı gösterilebilir. Yatırım harcamaları, konjoktüre göre değışkenliğı yüksek olan harcamalar olmaları dolayısıyla bütçe kısıntılarında ilk önce kısıntıya uğrayan harcamalardır. Dolayısıyla, transfer harcamalarında görülen artış yatırım harcamalarında azalışlara neden olmaktadır. Yatırım harcamaları, 1980 sonrası dönemde en yüksek 1981 yılında %23.2, en düşük 2000 yılında %5.3 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye'de kamu yatırım stokunun ki bunlar DPT tarafından hazırlanan yatırım programında yer alan ve henüz tamamlanmamış yatırımlardır, büyüklüğü ve kaynakların yatırım stokuna göre çok sınırlı olması nedeniyle yatırımlar zamanında bitirilememektedir. Toplam kamu yatırım projelerinin ortalama tamamlanma süreleri 15 yıl olmakla birlikte, 2000 yılı rakamlarına göre toplam 151 milyar dolar kaynağı ihtiyacı vardır. Toplam 5.321 adet olan yatırımların çoğunluğu altyapı yatırımdır¹. Altyapı yatırımlarının ekonomiye geri dönüşümü uzun zamanda gerçekleşmekte, dolayısıyla bu yatırımlardan kısa vadede gelir yaratılması beklenmemektedir. Bu yatırımların borçlanma ile finanse edilmeleri ise vergi ödeyenler üzerindeki yükü artırıcı etkilerde bulunmaktadır.

Grafikte görüleceğı üzere, transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamalarına oranı, 1980-2001 döneminde ortalama olarak %47.75 olarak gerçekleşmiştir. Transfer harcamaları 1963-80 arası dönemdeki %17.29 ortalamadan 1980 sonrası dönemde %47.75 ortalamaya yükselmiştir. Transfer harcamaları en yüksek 2000 yılında %65.6 ve en düşük 1992 yılında 534.7 olarak gerçekleşmiştir. Transfer harcamalarının bu düzeye gelmesinde borç faiz ödemelerinin önemli bir katkısının olduğu söylenebilir. Borç faizlerini takiben sosyal güvenlik kuruluşlarının 1990'lı yıllarda açık vermeye başlamaları ve bu açıkların kapatılması için bütçeden transfer yapılması da transfer harcamalarının artmasında diğeri bir nedendir.

¹ DPT, *Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi*, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2001, s.37.

Konsolide bütçenin gider bölümünün gelişimi incelendiği zaman genel olarak cari ve yatırım harcamalarının paylarının azaldığı ortaya çıkmaktadır. Transfer harcamalarının payında ise önemli artışlar gerçekleşmiştir. Transfer harcamaları ve personel harcamaları bütçenin en önemli harcama türleridir. Bununla birlikte, bu harcama türlerinin gerçekleştirilmelerinin zorunlu olması, bu harcama türlerinde azatlama gidilebilmesini oldukça güçleştirmektedir. Bu durum ise bütçenin harcama kısmı itibariyle esnekliğini azaltmaktadır.

Cari harcamalar ile ilgili olarak bir hususa değinilmesi gerekmektedir. Planlı kalkınma döneminin başlangıcında cari harcamaların (cari kamu harcamaları) ilke olarak gelişme amaçlı olarak eğitim, sağlık, araştırma harcamaları şeklinde olması ve bunlar dışındaki cari harcamaların ise azaltılmasıdır¹. Bununla birlikte, cari harcamalarda hedeflenen hususlar gerçekleştirilememiştir. Cari harcamalar içinde personel harcamaları önemli oranlara yükselmiştir. Personel harcamaları içinde ise eğitim ve sağlık amaçlı personel harcamalarının ise yüksek olmadığı, Türkiye'deki genel durumdan ortaya çıkmaktadır.

B. Bütçe Gelirlerinin Gelişimi

Türkiye'de bütçe gelirlerinin gelişimi bütçe harcamalarında olduğu gibi benzer nedenlerden dolayı iki dönem itibariyle incelenmektedir. Aşağıda belirtilen dönemler itibariyle bütçe gelirlerinin gelişimi gösterilmektedir.

1. 1963-1979 Dönemi

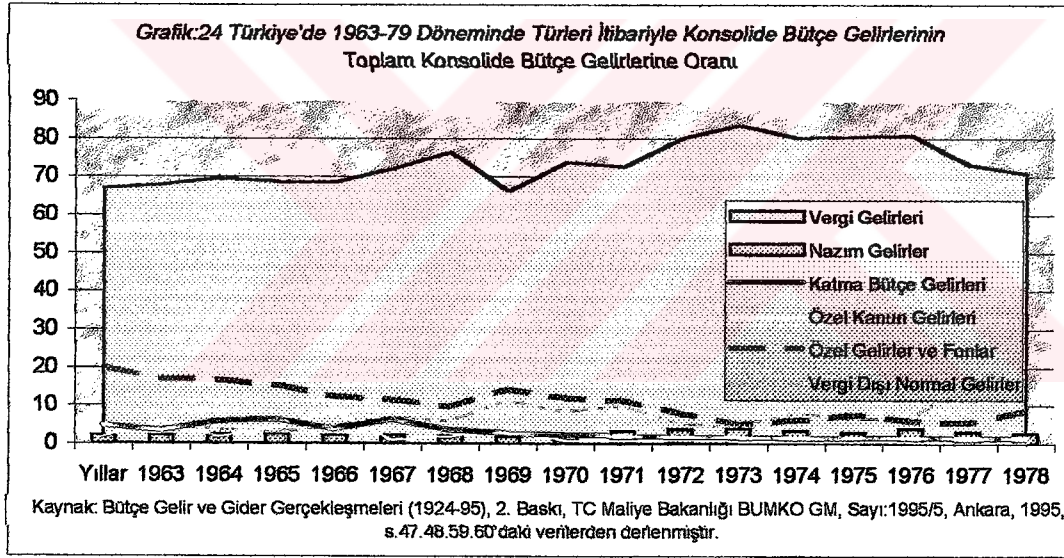
1980 öncesi dönemde vergi politikası yönünden amaçlara uygun bir vergi sistemi kurulamamıştır. Çünkü Türkiye henüz sanayileşmesini tam anlamıyla gerçekleştirmeden, sanayileşmiş toplumlara özgü vergi sistemlerini kurma çabası içerisine girmiştir. Sanayileşme ilerledikçe sanayileşmiş toplumların vergi sistemlerini uygulama imkanı artmaktadır. Ancak sanayileşmeden önce böyle bir vergi sistemini uygulama çabamız birtakım sorunlarla karşılaşmıştır. Almanya'dan (B. Almanya) alınan vergi idaresi yapımızın etkin ve verimli bir şekilde işleyebilmesi zaman içinde pek çok düzenlemenin yapılmasını gerekli kılmıştır².

¹ DPT, **Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl-1963-1967)**, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, Ocak 1963, s. 122.

² Mehmet TOSUNER, **1980 Sonrası Türk Vergi Sisteminin Yapısı Ve Gelişimi**, Bayraklı Matbaası, İzmir, 1989, s.25.

1968 yılında "en az geçim indirimi", ücretlerde "götürü gider indirimi" gibi bazı uygulamalar ile vergi gelirlerindeki muhtemel azalışa karşın vergi yükünün adil dağılmasına çalışılmıştır¹. Ancak amaçlanan bu husus başarılamamıştır.

1970 yılında TL devalüe edilmiştir ve halen yürürlükte olan 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu çıkarılmıştır. Ayrıca 1970 yılında bir diğer önemli vergisel uygulama ise Finansman Kanunu'dur. Bu kanun ile yeni vergiler yürürlüğe konulmuş ve toplumun artan potansiyel talebi kısılmak istenmiştir. 1971-1979 yılları arasında izlenen vergi politikalarının en önemli özelliği, geçmiş dönemlere oranla, vergilerin ekonomiyi yönlendirici bir araç olarak kullanılmasıdır. Diğer yandan 1970'li yıllarda vergi gelirlerinin %60'lık kısmı gelir üzerinden alınan vergilerden sağlanmış ve gelir vergilerinin de %70'lik kısmı ücretlilerce ödenmiştir².



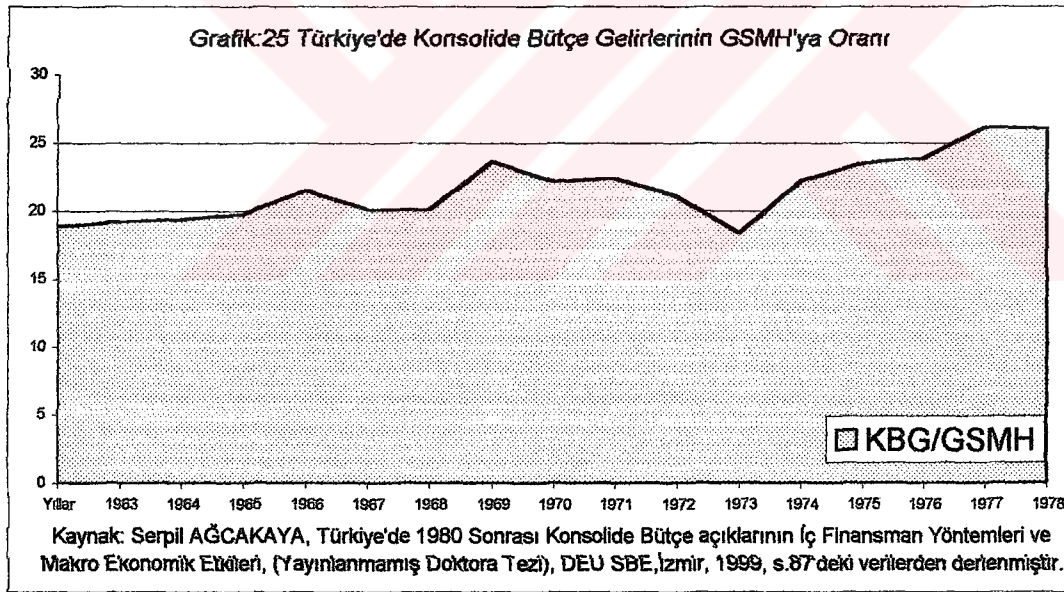
Yukarıdaki Grafik: 24, türleri itibariyle konsolide bütçe gelirlerinin toplam konsolide bütçe gelirlerine oranını göstermektedir. 1963-1979 yılları arasında vergi gelirlerinin toplam konsolide bütçe gelirleri içindeki oranı ortalama olarak %73,57 olarak gerçekleşmiştir. Vergi gelirlerinin oranı en yüksek 1977 yılında %80.78 ve en düşük 1970 yılında %66.2 olarak gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri toplam konsolide bütçe gelirleri içinde ilk sırada gerçekleşmiştir.

¹ TÜĞEN, 1999, s.238.

² Mehmet E. PALAMUT ve Filiz GİRAY, "Cumhuriyetten Günümüze Yaşanan Mali Krizler ve Uygulanan Politikalar", Yeni Türkiye, Sayı:41, Ekonomik Kriz Özel Sayısı 1, 2001, s.28-29.

Vergi gelirlerinin ardından belirtilen dönem itibariyle %11.01 ortalama ile özel gelir ve fonlar gelmektedir. 1963-79 döneminde özel gelirler en yüksek 1963 yılında %19.87 ve en düşük 1974 yılında %55.24 olarak gerçekleşmiştir. Vergi dışı normal gelirler ise 1963-79 döneminde ortalama %57.52 olarak gerçekleşmiştir. Vergi dışı normal gelirler belirtilen dönemde en yüksek 1978 yılında %16.44 ve en düşük 1966 yılında %3.17 olarak gerçekleşmiştir.

1963-79 döneminde nazım gelirler ortalama %3.97, katma bütçe gelirleri ortalama %3.12 ve özel kanun gelirleri ise ortalama %1.99 olarak gerçekleşmiştir. Bu gelirlerin konsolide bütçe gelirleri içinde toplamı ortalama olarak %9.08 olarak gerçekleşmiştir. Bu üç gelir türün toplamının ortalaması, vergi dışı normal gelirler ortalamasının altında kalmıştır. Zaten, katma bütçeli kuruluşların öz gelirleri ancak kendi harcamalarını karşılayabilecek düzeylerde kalmıştır. Diğer yandan, katma bütçeli kuruluşlar özgelirleri ile giderleri arasındaki açığı genel bütçeden aktarılan kaynak ile gidermektedirler.



Yukarıdaki Grafik:25'te konsolide bütçe gelirleri toplamının GSMH'ya oranı verilmektedir. 1963-1979 döneminde oran ortalama olarak %21,68 olarak gerçekleşmiştir. Oran en düşük, 1974 yılında %18,36 olarak gerçekleşmiştir. Diğer yandan, konsolide bütçe gelirlerinin GSMH'ya oranı en yüksek, 1979 yılında %26,04 oranında gerçekleşmiştir. Ancak, dönemin sonlarına doğru oran sürekli olarak

artmakla birlikte, enflasyonun etkisiyle de artan bütçe harcamaları dolayısıyla bütçe harcamalarını karşılayacak düzeyde olamamıştır.

2.1980 ve Sonrası Dönem

1980 yılında yürürlüğe konulan kararlar doğrultusunda vergisel anlamda çeşitli amaçlar ortaya konulmuştur. Bu noktada, 24 Ocak Kararları ile vergi politikası yoluyla ekonomide antienflasyonist bir vergi yapısının oluşturulması, ödemeler bilançosunun düzeltilmesi, büyüme hızının yüksek tutulması, işsizlik oranının düzeltilmesi, gelir dağılımında adalet sağlanması amaçlanmıştır¹.

1980 tedbirleri vergilemeyle toplam talep üzerindeki körükleyici etkileri azaltarak, etkin bir vergi politikası amaç edinilmiştir. Gider vergileri sistemindeki dağınıklık sebebiyle KDV üzerinde çalışmaların yoğunlaşması ve biran önce uygulanabilirlik imkanlarının araştırılması, diğer bir tedbir olarak kabul edilmiştir².

1980 sonrası dönemde vergi afları yaygınlaşmıştır. Bu durum ise vergi mükelleflerinin af beklentisi içine girmelerine yol açmakla birlikte yine de bütçe gelirleri içinde vergi gelirlerinin payı yıllar itibarıyla önemini korumuştur. Özel gelir ve fonlar kalemindeki bu ani yükselişlerin başlıca nedenleri arasında; bütçe dışı fonların uzun vadede tasfiyesi amacıyla bütçeye alınması ve bu yolla hazineye gelir sağlamak istenmesi, 1985 yılından beri uygulamalarına başlanan özelleştirme çalışmaları doğrultusunda sağlanan gelirler ve yine Kamu Ortaklığı İdaresi'nce tamamlanan alt yapı tesislerinin işletilmesi sonucu sağlanan gelirler gösterilebilmektedir³.

1980'lerde yoğunluğu fazla olan bireysel gelir vergileri kısmen azaltılmıştır. Enflasyon ve onunla ilişkili vergi çengeli (fiscal drag) bu vergileri pahalı ve özellikle ücretliler açısından adaletsiz hale getirmiştir. 1985 yılında Katma Değer Vergisi yürürlüğe konularak vergilerde bir reform yapılmıştır. Yüksek enflasyonun neden olduğu Tanzi etkisinin önemi çerçevesinde, vergi toplanmasındaki gecikmeleri

¹ Zeynep ARIKAN, 1980 Sonrası Türk Vergi Politikasının Plan Hedefleri Açısından Değerlendirilmesi, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), DEU SBE, İzmir, 1988, s.73.

² Mustafa SAKAL, Türkiye'de 1980 Sonrası İç Kamu Borçlarının Gelişimi Ve Sonuçları, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), DEU SBE, İzmir-1989, s.70.

³ Ahmet Burçin YERELİ ve Haluk EGELİ, "Türk Bütçe Sisteminde Konsolide Bütçe Gelirlerindeki Gelişmelerin Ekonomik Açısından Değerlendirilmesi", Maliye Yazıları, Sayı:41, Ekim-Aralık 1993, s.73.

azaltmak amacıyla peşin kurumlar vergisi sistemi yürürlüğe konmuştur. Bununla birlikte 1980'li yıllarda yapılan vergi reformları sonucu vergi gelirlerinin GSYİH içindeki oranı hafifçe artmasına rağmen, bu artış KİT'lere, düşük gelir gruplarına ve ihracatçı kuruluşlara yapılan transferler nedeniyle hemen hemen dengelenmiştir¹.

1980'li yılların başlarında 1981-1983 döneminde özellikle vergi sistemine yönelik olarak yapılan önemli değişikliklerin sonuçlarını verdiği görülmektedir. Bu nedenle 1981-1983 yılları arasında yüksek değerler alınmıştır. Bu arada, 1985 yılında Katma Değer Vergisi'ne geçilmiş olmasının ve bu vergiye ekonomimizin uyum sağlamasının olumlu sonuçları alınmıştır².

1993 yılında özelleştirmeden bütçeye aktarılabilecek miktarın oldukça düşük düzeyde kalması, vergi dışı normal gelirlerin bütçe hedeflerinin gerisinde kalmasına neden olmuştur³.

5 Nisan Ekonomik İstikrar Tedbirleri'nin çerçevesinde ciddi boyutlara ulaşmış olan kamu savurganlığı ile mücadelede gereken kararlılığın sağlanması gayretleri ile birlikte kamu gelirlerinde net bir artış sağlayabilmeye yönelik gayretlerdir⁴. 1994 Krizi'nden çıkmak için akaryakıt tüketimi ile içki ve tütün mamüllerinden kaynaklanan vergi gelirlerinde artış, motorlu taşıtlar vergisi ve cezalarda enflasyona bağlı olarak bir ayarlama mekanizması geliştirilmiş, bu tedbirlerin 55 trilyon TL ek gelir sağlaması hedeflenmiştir⁵. Konsolide bütçe gelirleri Ekonomik Önlemler Uygulama Planı çerçevesinde alınan önlemlerin olumlu etkisi sonucu %110.9 oranında artarak 357.3 trilyon TL'den 753.4 trilyon TL'ye yükselmiştir. En önemli artış, %179.8'lik artışla vergi dışı normal gelirlerde olmuştur. Vergi dışı normal gelirlerindeki artıştan sonra %122.5'lik artışla vergi gelirlerinde olmuştur⁶.

Diğer yandan 1997 yılında Asya'da başlayan finansal kriz ile Rusya Krizi'nin Türkiye üzerinde ortaya çıkardığı olumsuz etkileri hafifletmek ve ekonomiyi girmiş olduğu daralma eğiliminden çıkarmak için 4369 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu

¹ PARASIZ, a.g.e., s.336.

² TÜĞEN, 1997, s.35.

³ DARICI, a.g.m., s.7.

⁴ Mehmet TOSUNER, "Türkiye'de 1994 Mali Bunalımı ve Vergi Reform İhtiyacı", **Vergi Sorunları**, Sayı: 80, Mayıs 1995, s.83.

⁵ TUSİAD, 1996 Yılına Girerken Türk Ekonomisi, Yayın No: TUSİAD- T/96-1/191, 1996, s.14.

⁶ TOBB, 1994 Yılı Ekonomik Raporu, Mayıs 1995, s.55.

getirilmiştir. 4369 sayılı Kanun'un bütçe açıklarının azaltılmasına katkıda bulunacak, önemli vergi geliri artışı sağlamak yönünde mali amacı gerçekleştirme başarısı umut verici gözükmemiştir¹. Bu nedenden dolayı, 4369 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemelerden bazıları 4444 sayılı Kanun ile 1999 yılında değiştirilmiş veya ertelenmiştir. Diğer yandan, 1999 yılında yaşanan deprem felaketlerinin ortaya çıkardığı ekonomik kayıpları giderme için 4481 sayılı Kanun ile 26 Kasım 1999 tarihinde yeni vergiler konulmuş ve bazı vergi kanunlarında bir defaya mahsus olarak uygulanmak üzere ilave vergilendirmeyi içeren değişiklikler yapılmıştır.

Mevcut hükümet harcamalarındaki artış, gelecekteki vergilerin artan kamu harcamalarını finanse etmek için artacağına dair bir işarettir². Bu nokta itibariyle konuyu incelediğimiz zaman ise Türkiye'de vergilerin, artan kamu harcamalarını finanse etmek için yıllar itibariyle çeşitli değişikliklere tabi tutulduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Diğer yandan, nominal fiyat yükselişlerinin hayli belirgin olduğu yıllarda vergi sistemi nominal gelir artışlarını da aşan ölçüde bir gelir sağlayabilmiştir. Diğer bir deyişle tüm olarak vergi sisteminin gelir elastikiyeti 1'den büyük olmuştur³. Bu enflasyon vergisi olarak da ifade edilebilmektedir.

Aşağıdaki Grafik:26, Türkiye'de gelir türleri itibariyle konsolide bütçe gelirlerinin toplam konsolide bütçe gelirlerine oranını göstermektedir. Vergi gelirlerinin toplam konsolide bütçe gelirleri içindeki payı 1980-2001 arası dönemde ortalama %79.33 olarak gerçekleşmiştir. Vergi gelirlerinin en yüksek oranda olduğu yıl 1987 yılı olup %86.70'lik bir oran gerçekleşmiştir. Vergi gelirlerinin en düşük olduğu yıl ise 1984 yılı olup, %66.50'lik bir oran gerçekleşmiştir. 2002 yılında ise vergi gelirlerinin konsolide bütçe gelirleri içinde %81.43'lük bir oranda gerçekleşmesi beklenmektedir. Vergi dışı normal gelirler ise bu dönemde ortalama %8.21 oranında gerçekleşmiş olup, en yüksek 1980 yılında %14.60 ve en düşük 1991 yılında %4 oranında gerçekleşmiştir. 2002 yılında ise vergi dışı normal gelirlerinin oranının %9.71 olarak gerçekleşeceği öngörülmüştür.

¹ Zeynep ARIKAN, "1999 Bütçesi ve 4369 Sayılı Yasa", *İktisat Dergisi*, Sayı:385, Aralık 1998, s.13.

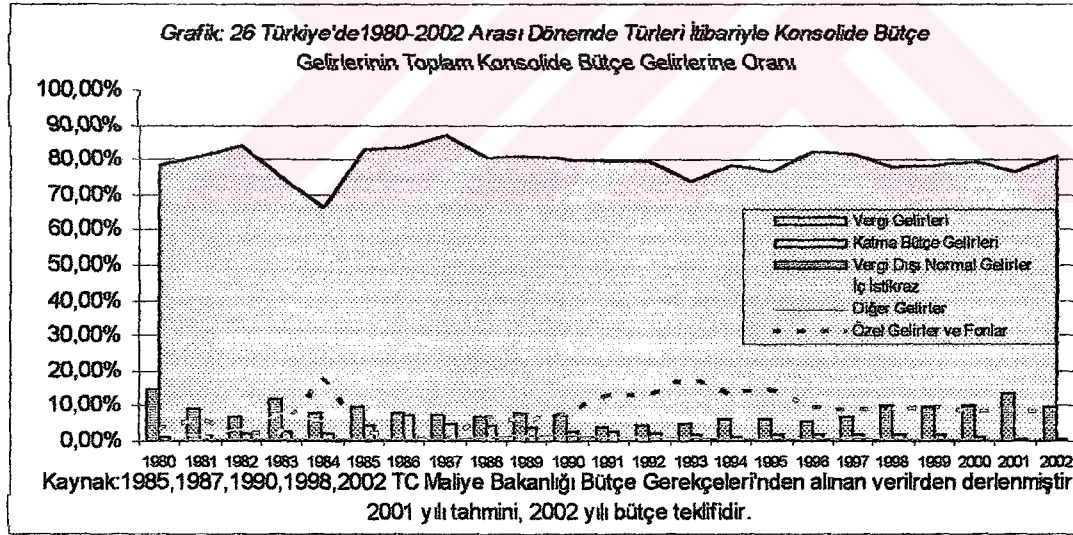
² Martin FELDSTEIN ve Douglas W. ELMENDORF, "Government Debt, Government Spending, And Private Sector Behavior Revisited: Comment", *The American Economic Review*, Volume 80, Issue 3, July 1990, s.589.

³ Emin SÖZÜDOĞRU, *Gayri Safi Milli Hasıla- Konsolide Bütçe Giderleri- Konsolide Bütçe Gelirleri Arasındaki ilişki (1963-1983)*, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporları Dizisi:6, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol genel Müdürlüğü, Ankara, 1987, s.29.

Özel gelir ve fonlar ise 1980-2001 yılları arasında ortalama olarak %8.33 oranında gerçekleşmiş olup, en yüksek 1993 yılında %18.20 ve en düşük 1987 yılında %0.20 oranında gerçekleşmiştir. Özelleştirme gelirlerinin ve fonların bütçe içine alınmasıyla birlikte, 2002 yılında özel gelir ve fonların konsolide bütçe gelirleri içinde %8.44 oranında gerçekleşmesi öngörülmüştür.

Diğer gelirler ise 1980-2001 döneminde ortalama %0.74 oranında gerçekleşmiştir. Konsolide bütçe içinde diğer gelirler kaleminin payı dönem itibariyle %1'in üstünde pek seyretmemiştir. Sadece 1988,1989, 1992 ve 1993 yıllarında %1 seviyesinde seyreden diğer gelirler, geri kalan yıllar itibariyle sürekli %1'in altında seyretmiştir.

Katma bütçe gelirleri ise 1980-2001 döneminde %2.51 oranında gerçekleşmiştir. Katma bütçe gelirlerinin en yüksek oranda olduğu yıl 1986 yılında %7.30 oranında olup, en düşük oranda olduğu yıl ise 2000 yılında %0.80 oranındadır. 2002 yılında ise katma bütçe gelirlerinin %0.42 oranında gerçekleşmesi gerekmektedir.



Türkiye'de bütçe gelirlerinin bütçe harcamalarını karşılayacak düzeylerde gerçekleşmemesinin çeşitli nedenleri vardır. Vergi yükünün adaletsiz dağılımı, vergilerin uygulanış biçimi vergi gelirlerinin artırılamamasında önemli nedenlerdir. Bununla birlikte vergi sisteminin başarısını etkileyen dışsal ve vergi sistemimizin kendinden kaynaklanan nedenler Devlet Planlama Teşkilatı'nın Vergi Özel İhtisas

Komisyonu Raporu¹'nda sıralanmıştır. Bu raporda dışsal nedenler şöyle sıralanmıştır: Vergi mükellefiyeti ile vatandaşlık arasında etkin bir bağ kurulamaması; vatandaş nezdinde verginin meşrutiyeti tartışmasının devamlı yapılıyor olması; toplumun vergi gelirlerinin çok büyük bir kısmının borçlanma maliyetlerinin karşılanmasında kullanılması; sağlıklı bir harcama reformunun yapılmamış olması; kayıt dışı ekonominin büyük boyutlara ulaşması; uzun yıllar enflasyonla mücadelede başarılı olunamaması.

Diğer yandan vergi sistemimizden kaynaklanan sebeplerin bazıları da şunlardır: Vergi kanunlarında sık sık esasa yönelik değişikliklerin yapılması; verginin tabana yayılmaması; vergi oranlarının yüksek olması; vergi ve parafiskal yüklerin ağırlığı nedeniyle ücretlerin asgari ücret seviyesinde gösterilmesinin yaygın olması.

Vergi gelirleri özellikle ücretli kesim üzerinden alınmaktadır. Bunun yanında kurumlar vergisinde birçok indirim ve istisna mevcuttur. Diğer yandan, kayıt dışı ekonominin varlığı da vergilendirilebilir alanları daraltmakta ve vergi gelirlerinin istenilen seviyelere ulaşmasını engellemektedir.

Genel olarak konsolide bütçe gelirlerinden beklenen amaçların gerçekleştirilemediği ifade edilebilir. Bütçe gelirleri harcamaları karşılayabilecek yapıya ulaşamamışlardır. Bu durum ise konsolide bütçenin başlangıç itibarıyla görünüşte denk olarak hazırlandığının bir sonucudur. Türkiye'de konsolide bütçe gelir ve giderleri arasında bir denklik olması kanunen bir zorunluluktur. Bununla birlikte, Bütçe Kanunu'nun üçüncü maddesinde gider ve gelirlerin "net borçlanma hasılatı" ile kapatılacağı ifadesine yer verilmiştir². Dolayısıyla, gelir ve giderler arasında başlangıçtaki denklik borçlanma yolu ile kapatılma yoluna gidilmektedir.

C. Konsolide Bütçenin Genel Dengesi

Türkiye'de konsolide bütçe dengesinin gelişimi bütçe harcamalarının ve bütçe gelirlerinin gelişimi gibi iki dönemde incelenmektedir. Aşağıda bu dönemler itibarıyla konsolide bütçe dengesinin gelişimi belirtilmektedir.

¹ DPT, *Vergi*, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001, s. 12-

² TÜĞEN, 1999, s.249.

1. 1963-1979 Dönemi

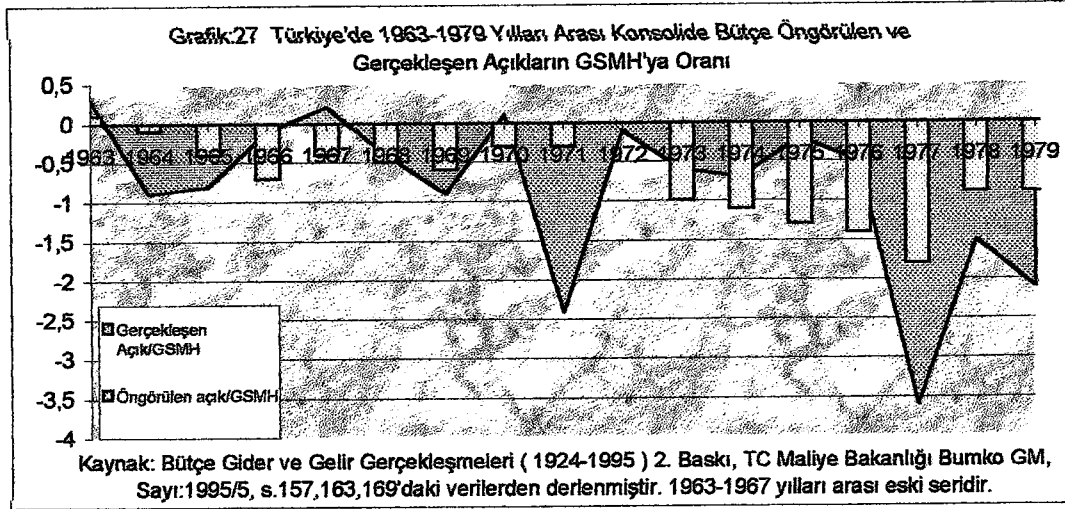
Bütçe açığı tahmini yani başlangıç ödeneği ile bütçe açığı gerçekleşmesi yani kesinleşen bütçe açığı arasındaki ilişkinin ölçülmesine "bütçe gerçekçiliğinin ölçülmesi" adı verilmektedir¹.

Türkiye’de bütçe açığının yükselme eğilimleri genellikle yılın ikinci yarısından itibaren ortaya çıkmaktadır. Başlangıç bütçe açığı tahminine göre bir borçlanma programı hazırlayan Hazine, yıl ortasında bütçe açığının yükseleceği anlaşıncı, ek borçlanma ihtiyacını yılın geri kalan dönemine yükleyerek arttırmak zorunda kalmakta ve sonuçta ödünç verilebilir fonlar üzerinde kısa dönemde yarattığı aşırı baskı dolayısıyla faiz artışına razı olmaktadır. Buna "bütçe sapmalarının faiz etkisi" adı verilmektedir.²

Aşağıdaki Grafik:27’de 1963-79 yılları arasında konsolide bütçede öngörülen açıkların ve gerçekleşen açıkların GSMH’ ya oranı belirtilmektedir. Bu dönemde öngörülen açık ortalama olarak % 0,68235 öngörülmüşse de, açık ortalama %0,83529 oranında gerçekleşmiştir. Öngörülen açık ile gerçekleşen açık arasında en önemli sapma 1964 yılında gerçekleşmiştir. 1964 yılında öngörülen açık %0.1 iken, açık %0.9 olarak gerçekleşmiştir. Bu yıl gerçekleşen açık öngörülen açığın 9 katı olmuştur. Açık, en yüksek 1977 yılında gerçekleşmiştir. 1977 yılında öngörülen açık %1.8 iken gerçekleşen açık %3.6 olmuştur. Bu dönemde sadece üç yıl bütçe fazla vermiştir. 1963 yılında bütçede %0.1 fazla öngörülmüşken, %0.3’lük bir fazla gerçekleşmiştir. 1967 yılında ise %0.4 açık öngörülmüşken, bütçe %0.2 fazla ile kapanmıştır. 1970 yılında da bütçede %0.3 açık öngörülmüşken, bütçe %0.1 fazla ile kapanmıştır.

¹ Mahfi EĞİLMEZ; "Bütçe Gerçekçiliğinin Ölçülmesi ve Bütçe Sapmalarının Hazine'nin Borçlanma Faizleri Üzerine Etkileri", *İşletme ve Finans*, Yıl: 8, sayı: 88, Temmuz 1993, s.7.

² EĞİLMEZ., a.g.m., s.9.



1963-1967 yılları arasında uygulanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı %71.5 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde yatırım harcamalarının yatırımlardan dolayı artış göstermesi ve vergi gelirlerinde beklenen artışların gerçekleşmemesi nedeniyle bütçe açıkları sürekli hale gelmeye başlamıştır¹.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın uygulandığı 1968-1972 yılları arasında ise kamu kesiminin büyümesi sonucu harcamalar artmıştır. Bununla birlikte, harcamaları karşılayacak gelir kaynakları elde edilememiştir.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın uygulandığı 1973-1977 yılları arasında ise bütçe sistemi açısından önemli değişiklikler olmuştur. Bu dönemde maliye politikalarının temel hedefi, uzun dönemde kalkınmanın gerektirdiği kaynak artışını sağlamak, ekonomik faaliyetleri yönlendirmek ve sosyal dengesizlikleri telafi etmek olmuştur. 1973 yılından itibaren bütçe sisteminde program bütçe uygulamasına geçilmiştir. Bu dönemde dünya piyasalarında görülen petrol krizi ülkemizi de etkilemiştir. Petrol kriziyle birlikte dünyada ekonomik durgunluk ve işsizlik artmış, bu durumun ortaya çıkan etkileri sonucunda da Türkiye'de döviz rezervleri çok kısa sürede tükenmiş ve bütçe açıkları büyürken KİT finansman açıkları da artmıştır. Dolayısıyla, bütçe dengesinden sapmalar gerçekleşmiştir. Bu dönemde vergi

¹ Haluk EGELİ, "Türkiye'de Planlı Dönemde Bütçe Açıklarının Bütçeleme Sistemleri Açısından Ekonomik Etki ve Sonuçlarının Değerlendirilmesi", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), DEU SBE, İzmir, 1997, s. 108.

gelirlerinde istenilen seviyelere ulaşamamış, kamu harcamalarında ise gerçekleşen artışlar nedeniyle bütçe açıkları da artmıştır.

1978 yılında uygulanan istikrar programıyla kısa vadeli borçların ertelenmesi sağlanmış, döviz kuru ve petrol dışındaki KİT ürünlerinin fiyatları ayarlanmıştır. 1978 istikrar programının yapısal uyum öngörmemesi, bazı KİT ürünleri fiyatlarında yapılan ayarlamaya rağmen sübvansiyon politikasının sürdürülmesi ve 1979 yılında yaşanan İkinci Petrol Şoku ekonomide kaynakların kıtlık derecelerinin yansıtacak bir göreceli fiyat yapısının gerçekleştirilememesine yol açmıştır. Bu durum ödemeler dengesi krizine, üretimde gerilemelere, toplam talebin kontrol edilememesine, kamu açıklarının artmasına ve dolayısıyla fiyat artışlarının hızlanmasına neden olmuştur.

Genel olarak, 1963-1979 arası dönemde bütçe-plan ilişkisi kurularak bütçenin kalkınma plan ve programlarına uygun bir gelişme göstermemiştir. Bu dönemde bütçe açıkları en fazla sapmayı 1971 ve 1976 yıllarında göstermiştir. Öngörülen açık ile gerçekleşen açık arasında 1971 yılında görülen sapmanın en önemli nedeni Devlet Muhasebe Kanunu'nun bütçe giderlerini arttırıcı etkisi olmuştur¹. En önemli artış ise 1971 yılında gerçekleşmiş olup büyük ölçüde devlet memurları kanununda yapılan düzenlemelerin bütçe giderlerini arttırıcı etkisinden kaynaklanmaktadır. Buna rağmen, bütçe gelirleri tahsilatının düzenli bir seyir izlemesi açıkların daha hızlı büyümesini önlemiştir. Bu dönemde bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı %96 civarında gerçekleşmiştir. Bütçe gelirlerinin GSMH'ya oranı ise ortalama %1 civarında seyretmektedir.

Planlı dönemde konsolide bütçe açıklarının önemli bir nedeni de vergilerin mali açıdan yetersizliğidir. Planlı dönemde GSMH reel olarak artmakla birlikte vergilerin GSMH'daki payının artışı GSMH artışını yakalayamamıştır².

2.1980 ve Sonrası Dönem

1979-1983 yılları arasında uygulanan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda GSMH içindeki sanayi sektörünün payının %31.8, tarım sektörünün payının %19.4 ve hizmetler sektörünün payının da %48.8 olması hedeflenmiştir. Bu hedefler doğrultusunda yatırımların artırılması ve bu yatırımların da %57'lik

¹ TÜĞEN, 1999, s.235.

² ÖZKAN, a.g.e., s.10.

kısımının kamu kesimi tarafından gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Bu dönemde enflasyon yüksek seviyelere ulaşmıştır. 1980 yılında %107 enflasyon oranına ulaşılmıştır. Bu gelişmelere bağlı olarak 24 Ocak 1980 İstikrar Tedbirleri alınmıştır¹.

24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Tedbirleri ile birlikte ekonomik ve mali politikalar kendisini bütçe uygulamalarında da hissettirmiş ve bu tedbirlerin uygulandığı ilk yıllarda KİT'lere yapılan sübvansiyonların daraltılması, vergi kanunlarında yapılan değişiklikler, serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılmaya çalışılması, bütçe dengesini olumlu yönde etkilemiştir. Ancak, söz konusu tedbirlerin aynı kararlılıkla uygulanmaya devam edilememesi, 1983 seçimleriyle yönetime gelen hükümetin ekonomik-mali tercihleri ve uygulamaları, toplumsal beklentiler, bütçe açıklarının yeniden hız kazanması için gerekli ortamı oluşturmuştur².

1979-1983 döneminde bütçe harcamalarındaki artışları karşılayacak vergisel gelirlerin artırılması amaçlanmıştır. KİT'lere yapılan sübvansiyonlarda indirimlere gidilerek serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması bütçe dengesini olumlu şekilde etkilemiştir. Ara rejim hükümetlerinin işbaşında olduğu 1981-1983 arası yıllarda bütçe açıkları nisbeten kontrol altında tutulmuşsa da, tekrar çok partili hayata geçildikten sonra işbaşına gelen hükümetlerle birlikte 1984 yılından itibaren bütçe açıkları artarak devam etmiştir. Özellikle de 1987 yılından başlayarak bütçe açıkları önemli ölçüde artmıştır³.

1985-1989 dönemini kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde ise yıllık ortalama %8.5 yatırım hedeflenmiştir. Bu hedef doğrultusunda ise kamunun yatırımlardaki payının %32 oranında olması hedeflenmiştir. Bu dönemde yapısal sorunlardan dolayı iç borçlanma yerine dış borçlanmaya gidilmiş ve dolayısıyla ödemeler dengesinde açık ile karşı karşıya kalınmıştır.

1985-1989 döneminde bütçe açıkları sürekli artış göstermiştir. Bu dönemde en önemli sorun personel harcamalarında ve borç faizlerinde görülen artışlardır. Bu dönemde vergisel anlamda reformların da gerçekleştirilmesine rağmen, bütçe açıkları sürekli olarak artmıştır. Bu dönemde, ekonomide yurtiçi talebin ve

¹ DPT, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983),Yayın No:1664, Ankara, Nisan 1979, s.208.

² TÜĞEN, 1999, s.235.

³ ÇELEBİ, a.g.e., s.83.

paralelinde gelir dağılımının iyileştirilmesi amacı, personel harcamalarının artırılmasının önemli nedenleridir.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın uygulandığı 1990-1994 döneminde ise yıllık ortalama %6.7 bir büyüme hedeflenmiştir. Bu amaçla kamu yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payının %33 olması öngörülmüştür. Bu dönemde kamu harcamalarının tamamen vergi gelirleriyle karşılanması öngörülmüştür. Ancak bu dönemde yüksek enflasyon nedeniyle bütçe dengesinde de önemli sapmalar gerçekleşmiştir.

1993 yılı sonunda en büyük kamu geliri olan vergi gelirleri iç borç anapara ve faiz ödemelerine yetmeyecek duruma gelmiştir. Kamu ve bütçe açıklarının büyümesi, maaş ve ücretler düzeyinin yükselmesi iç talebin genişlemesine katkıda bulunurken, fiyat artışlarını daha da hızlandırmış, dış ticaret açıkları büyümüş ve Türk Lirası hızla değer kaybetme sürecine girmiştir. İç ve dış dengelerin bozulması, yeni bir ekonomik istikrar paketinin açılmasını gündeme getirmiştir. Açıkları kapatmak için borçlanma ve alınan borç anapara ve faizlerini ödene için tekrar borçlanma kısır döngüsüne son verme amacıyla, bir yandan kamu gelirlerini artırıcı diğer yandan kamu harcamalarını kısıtlayıcı önlemleri içeren 5 Nisan 1994 İstikrar Programı yürürlüğe girmiştir¹. Buna göre; enflasyonu kontrol altına almak, ihracatı arttırarak ödemeler dengesini yeniden kurmak bu planda hedeflenmiştir.

Kamu kesiminin dengesinin bozulmasına ve 5 Nisan Kararları'na zemin oluşturan koşullar da esasen şu gelişmelerle ilgilidir: 24 Ocak 1980'den itibaren geliştirilmeye çalışılan piyasa ekonomisinden sapmalar, erken seçimler ve mahalli idareler seçimleri dolayısıyla uygulanan seçim ekonomileri, seçim sonrası seçim vaatlerini, yerine getirmeye yönelik uygulamalar, terörle mücadele harcamaları, ekonomik birimlere ve çeşitli seviyelerdeki kamu birimlerine egemen olan hızlı tüketim eğilimleri, üretim yapımıza göre daha hızlı gelişme göstermiş mali piyasa ve araçlarındaki gelişmeler, ekonomik birimlerin mevcut koşullar içinde üretim yerine spekülasyona ve rant kollamaya yönelmeleri vb. Kısaca ifade etmek gerekirse,

¹ Arslan SONAT; "Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve Dış Denge", *X. Türkiye Maliye Sempozyumu*, 14-18 Mayıs 1994, Club Salima-Kemer/ Antalya, 201.

gelirden iyice kopmuş bir harcama ve tüketim yapısı, ülke ekonomisinin önünü kesmiş, hükümeti acil ve köklü kararlar almaya ve uygulamaya sevk etmiştir¹.

Bu planla birlikte mali alanda bir takım düzenlemelere gidilerek, bütçe kaynaklarının artırılması amaçlanmıştır. Buna göre vergiler alanında mevzuatta birtakım yenilikler yapılmış, ekonomik denge, net aktif vergileri gibi ek vergiler bir defaya mahsus olmak üzere yürürlüğe girmiştir. Böylece bütçe kaynaklarının artırılması hedeflenmiştir. Alınan bu tedbirler sonucu bütçe açıklarında nispi azalmalar kaydedilmiştir². Kamu açıklarının çok yüksek boyutlara ulaşması ve açıkların finansmanında yüksek faizli iç borçlanma yoluna gidilmesi sonucunda 5 Nisan 1994'de mali piyasalarda kriz ortaya çıkmıştır.

5 Nisan 1994 Kararları'nın amacı, enflasyonu hızla düşürmek, TL'ye istikrar kazandırmak, ihracat artışını hızlandırmak, ekonomik ve sosyal kalkınmayı sosyal dengeleri de gözeterek sürdürülebilir bir temele oturtmak olan 5 Nisan Ekonomik Önlemler Uygulama Planı, iki bölümden oluşmaktadır. Bu bölümlerden biri, "istikrar programı", diğeri de "yapısal düzenlemeler" ile ilgilidir. İstikrar programında, kamu maliyesi, kamu kesimi borçlanma gereği ve finansmanı kapsamında gelir artırıcı ve harcama kısıcı tedbirlerle döviz kuru, ücret ve fiyat politikaları, Merkez Bankası, bankacılık, sermaye piyasası ve ihracata yönelik tedbirler yer almaktadır. Yapısal düzenlemeler kapsamında ise güvenlik kuruluşları reformu, KİT'ler, tarımsal destekleme politikası, kamu kesiminde istihdamın rasyonalizasyonu, mahalli idarelerin idari ve mali düzenlemeleri üzerinde durulmaktadır³. Bu istikrar tedbirleri ile büyük boyutlara ulaşmış bütçe açıklarının finansmanı için olağanüstü vergiler ki bunlar Net Aktif, Ekonomik Denge ve Ek Gayrimenkul ve Motorlu Taşıtlar Vergisi'dir, yürürlüğe konulmuştur. Ayrıca, bütçe dışı fonların 63'ü 1993 Mali Yılı Bütçesi içine alınmıştır⁴.

¹ Kamil TÜĞEN, "5 Nisan 1994 Tarihli " Ekonomik Önlemler Uygulama Planı" ve Uygulama Sonuçları Üzerine Bir Değerlendirme", *Maliye Yazıları*, Sayı:44, Temmuz-Eylül 1994, Kazancı Matbaacılık Sanayi AŞ, İstanbul, s.7-20.

² DPT, VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.114-116.

³ TÜĞEN., 1994, 7-20.

⁴ TÜĞEN, 1999, s.253.

1994 yılı içinde kamunun tüketim harcamalarında ciddi bir azalma gerçekleşmeden kamu yatırımlarındaki yüksek oranlı bir kesinti sonucunda da kamu açıklarında göreceli bir düzelme sağlanmıştır¹.

Erken genel seçimler dolayısıyla 1996 yılı bütçe kanunu yürürlüğe girememiş ve hükümete Geçici Bütçe Kanunu ile yılın ilk dört ayı için 900 trilyon lira tutarında harcama yetkisi verilmiştir².

Bütçe açıklarına bazı dönemlerde bütçe harcama eğiliminin artmasından daha çok gelir eğiliminin azalması etki etmiştir. Bazı dönemlerde bütçe gelirleri artış eğilimi göstermekle birlikte bütçe harcamalarındaki artış eğiliminin bütçe gelirlerindeki artış eğiliminden daha çok olması dikkat çekicidir³.

Ekonominin büyüme sürecinde reel gelirler arttığı sürece bütçe açıkları bilinçli bir politika aracı olarak kullanılabilir⁴. Bütçe açıkları bazı yıllar hariç genelde artış eğilimi göstermektedir. Bunun nedeni olarak, bazı dönemlerde bütçe harcamalarındaki artış eğiliminin değil, bütçe gelirlerindeki azalış eğilimlerinin olduğu gözükmemektedir. Bazı dönemlerde ise bütçe gelirleri artış eğilimi gösterdiği ve bütçe harcamalarındaki artış hızının bütçe gelirlerindeki artış hızından fazla olması nedeniyle bütçe açıklarının genelde artış eğilimi gösterdiği görülmektedir. Bu nedenle bütçe açıklarının azaltılması için harcamaların kısılmasının yanısıra etkin bir gelir politikası ile konsolide bütçe gelirlerinin artırılması ve böylece devletin daha etkin vergi gelirleri yönetimi ile bütçe açıklarının küçültülmesi mümkün olabilecektir⁵.

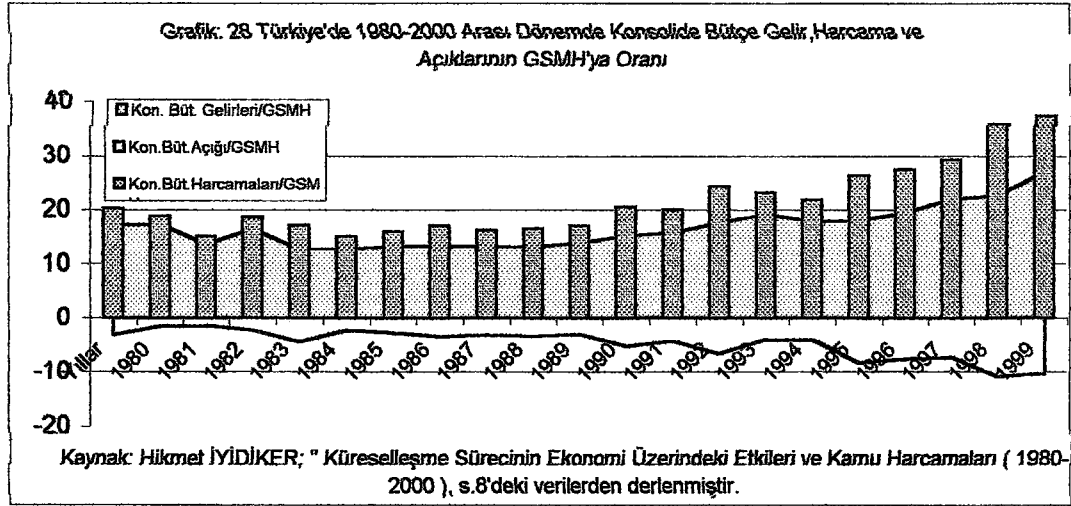
¹ TUSİAD; Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması, Mali Disiplin Gereği Üzerine Gözlem ve Öneriler, (Yayın No: TUSİAD-T/96-1/190), Ocak 1996, s.35.

² DPT, Konjonktür Değerlendirme Raporu, Sayı:5, Temmuz 1996, s.24.

³ TERZİ, a.g.m., s.56.

⁴ ÖZKAN, a.g.e., 25.

⁵ Şevket SAYILGAN, "Türkiye'de Enflasyon ve Para Politikası İlişkisi", Banka ve Ekonomik Yorumlar, Yıl:34, Sayı:5, İstanbul, Mayıs 1997, s.37-58.



Yukarıdaki Grafik:28'de 1980-2000 döneminde konsolide bütçe gelir, harcama ve açıkların GSMH'ya oranı verilmektedir. Tablodan görüleceği üzere bu dönemde harcamalar sürekli gelirlerden fazla gerçekleşmiş, dolayısıyla bu dönemde bütçeler açıkla kapanmıştır. 1980-2000 bütçe dengesinin GSMH'ya oranının ortalaması % -4,72619 olarak gerçekleşmiş yani bu dönemde ortalama olarak GSMH'nın % 4,72619 bütçe açığı gerçekleşmiştir. Bu dönemde bütçe açığı en düşük, 1982 yılında %1,48 oranında gerçekleşmiştir. Diğer yandan, 1980-2000 döneminde bütçe açığı en yüksek 2000 yılında % 10,32 oranında gerçekleşmiştir. Tablodan ortaya çıkan diğer bir önemli sonuç ise bütçe açıklarının yıllar itibariyle sürekli oranda artmasıdır.

Devletin harcamaları ve vergi oranları aynı kalsa bile durgunluk dönemlerinde bütçe açıkları yükselme dönemine göre fazla olur, çünkü durgunluk döneminde gelir düştüğü zaman vergilendirme kapasitesi de düşer ve sonuçta daha az vergi geliri elde edilir. Buna mukabil işsizlik ödenekleri gibi transferler de durgunluk dönemlerinde artar, dolayısıyla bütçe açığı kaçınılmaz olur¹.

Türkiye'de yüksek orandaki bütçe açıkları nedeniyle ekonomide istikrardan söz edilemez. Gerek bütçe açıkları azaltılmadıkça gerekse de devlet bütçesinin ekonomide büyüklüğü indirilmedikçe ekonomik istikrardan bahsedilmesi mümkün değildir. Dolayısıyla, yüksek oranda bütçe açığının indirilmesi ekonomik istikrar için

¹ David BEGG ve Diğerleri, *Economics*, Fifth Edition, The McGraw-Hill Companies, 1997, s.356.

önemli bir etkidir. Bununla birlikte, siyasi istikrarın da ekonomik istikrar açısından ülkemiz için çok önemli bir etken olduğunun ifade edilmesi gerekmektedir.

“Bütçe Açıkları ve Türkiye’de Gelişimi” başlıklı ikinci bölümde bütçe açığı kavramı, bütçe açıklarının farklı tanımları ortaya konularak; geleneksel açık, cari açık, birincil açık, işlemsel açık, nakit açığı tanımları verilmiştir. Daha sonra bütçe açığının önemine ve kamu açıkları içindeki yerine değinilmiştir. Ardından bütçe açıklarından da önemli olan ve asıl üzerinde durulması gereken bir nokta olarak bütçe açıklarının nedenleri üzerinde ayrıntılarıyla durulmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda devlet yapısı ve faaliyet alanının genişlemesi, kamu harcamalarının kamu gelirlerinden daha yüksek oranda artması, mali disiplinsizlik ve gelir idaresinin etkinsizliği, parasal finansman, sübvansiyonlar, ekonomik konjonktür dönemleri, ekonomik kriz ve doğal afetler sonucunda oluşan bütçe açıkları incelenmeye çalışılmıştır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından dünyada bütçe açıklarının gelişimi incelendikten sonra Türkiye’de bütçe açıklarının gelişimi üzerinde durulmuştur. Türkiye’de bütçe açıklarının artmasında pek çok faktör bulunmaktadır. Fakat en önemli sebep bütçe açıklarının ortadan kaldırılması yönünde ortaya çıkan irade eksikliğidir.

Bütçe açıklarının Türkiye’deki gelişimine baktığımızda incelenen dönemlere göre bütçe açıklarının sebeplerinin ve büyüklüğünün değiştiği gözlemlenmektedir. Yalnız değişmeyen tek nokta bütçe açıklarının devam eden ve kronikleşmiş bir hal alan yapısıdır. Özellikle son yıllarda yaşanan ekonomik krizler ve bu krizlerde bütçe açıklarının ne denli etkili olduğunun analizi temel amacımız olmuştur. Çünkü alınacak önlemler ancak açıkların nedenlerinin sağlıklı analiziyle mümkün olmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE TRANSFER HARCAMALARI VE BÜTÇE AÇIKLARI

Bu bölümde Türkiye'de transfer harcamalarının kamu harcamaları içindeki yerinden bahsedilerek, Türkiye'de transfer harcamalarının gelişimine değinilecektir. Bununla birlikte transfer harcamalarının bütçe açıkları üzerindeki etkilerini ortaya koymak amacıyla ekonometrik bir modele yer verilecektir.

I. TRANSFER HARCAMALARININ KAMU HARCAMALARI İÇİNDEKİ YERİ VE ÖNEMİ

Türkiye'de kamu kesimi, bütçe uygulamaları bakımından; genel bütçeli idareler, katma bütçeli idareler, fonlar, özerk bütçeli idareler (KİT), özel bütçeli idareler (mahalli idareler), sosyal güvenlik kuruluşları ve döner sermayeli kuruluşlar şeklinde sınıflandırılmaktadır. Türkiye'de harcama yönünden ele alındığında ise kamu harcamaları yukarıda sayılmış kurum ve kuruluşların harcamaları toplamından oluşmaktadır.

Türkiye'de konsolide bütçe, kamu kesiminin önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Bu nedenle de konsolide bütçe içindeki harcamaların, diğer kamu kesimlerinin harcama yapılarına göre, ekonomi üzerinde daha fazla etkilere sahiptir. Bundan dolayı, konsolide bütçe harcamaları içindeki transfer harcamaları ekonomi üzerinde çok önemli etkileri söz konusudur.

Kamu kesiminin toplam harcamalarında özellikle 1980 sonrası dönem itibariyle görülen artışların temelinde bazı gelişmeler yatmaktadır. Bu gelişmeler içinde özellikle yüksek faiz ödemesi, KİT'lerin finansman açıkları dolayısıyla bu kuruluşlara yapılan transferler, tarımsal destekleme alımları, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler konumuz itibariyle önem arz etmektedir. Dolayısıyla, öncelikli olarak kamu kesimi büyüklüğü içinde transfer harcamalarının önemini ortaya koymak için kamu kesimi borçlanma gereğini (KKBG) dikkate almak gerekmektedir. Kamu kesimi içinde konsolide bütçenin ve transfer harcamalarının

önemini ortaya koymak için kamu kesimi borçlanma gereğinin incelenmesi gerekmektedir.

Türkiye’de kamu harcamaları içinde önemli bir paya sahip olan konsolide bütçenin gelişimini incelediğimiz zaman transfer harcamalarının özellikle 1980 sonrası dönemden itibaren ön plana çıktığını görmekteyiz. Türkiye’de konsolide bütçe harcamalarının 1963-2002 arası dönemde gelişimine baktığımızda 1980’li yıllara kadar, gelişmekte olan ülkelerdeki gelişimin ülkemiz için de geçerli olduğunu ifade edebiliriz¹. 1960-70’li yıllarda konsolide bütçe harcamaları içinde cari ve yatırım harcamaları önemli bir yer tutarken, 80’li yıllarda borç yükümlülüklerinin artması nedeniyle bütçe, bir transfer bütçesi haline gelmiştir. Bütçe içindeki yatırım harcamalarının payı giderek azalmış bunun yanında cari harcamaların payında da 1980 öncesi döneme göre azalışlar olmuştur.

Aşağıdaki bölümde konsolide bütçe içinde en önemli harcama türü olan transfer harcamalarının gelişimi ve transfer harcamalarının türleri incelenmektedir.

II. TÜRKİYE’DE TRANSFER HARCAMALARININ GELİŞİMİ

Türkiye’de devlet bütçesinde konsolide bütçe ödenekleri çeşitli şekillerde sınıflandırılmaktadır. Bunlardan birincisi organik sınıflandırmadır. Bu sınıflandırmada harcamalar devleti oluşturan birimlere göre gruplandırılmaktadır. İkinci olarak konsolide bütçe ödeneklerinde idari- fonksiyonel sınıflandırma yapılmaktadır. Bu sınıflandırmada savunma, genel hizmetler, sağlık, eğitim gibi fonksiyonlar itibariyle sınıflandırma yapılmaktadır. Konsolide bütçenin ödeneklerinin ekonomik ayırma göre de sınıflandırılmaktadır. Konsolide bütçe; cari hizmet ödeneği, yatırım ödeneği, transfer ödeneği olarak üçlü bir ekonomik sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır. Cari hizmet ödeneği de kendi içinde personel ödeneği ve diğer cari ödenekler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Türkiye’de transfer harcamaları politikası ve bu bağlamdaki gelişmeleri daha iyi analiz edebilmek için ekonomik sınıflandırma esas alınmaktadır.

¹ ATAÇ, a.g.t., s.51.

Türkiye’de kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırılmasında, 1950-1963 yılları arasındaki dönemde, cari harcamalar ve yatırım harcamaları olmak üzere ikili bir sınıflandırma kullanılmıştır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının uygulamaya başlaması ile birlikte, 1963 yılında planlı kalkınma sürecine geçişe bağlı olarak, planın yatırım tercihinə uygun harcamalarını bütçe yatırımı olarak gösterebilmek bakımından harcamalarda; cari ve yatırım ile sermaye teşkili ve transfer harcamaları olmak üzere üçlü bir ayrıma gidilmiştir. 1964 Mali Yılı Bütçesi’nde kamu harcamaları; cari harcamalar, yatırım harcamaları ve sermaye teşkili ve transfer harcamaları biçiminde sınıflandırılmıştır. Üçlü bir ayırım ile bir taraftan bütçenin yatırımlar konusunda plana uygunluğu sağlanmış, diğer taraftan o güne kadar cari harcamalar içinde yer alan devlet borçları, vatani hizmet aylıkları, eski emekli dul ve yetim maaşları; katma bütçeli idarelere, belediyelere, dernek ve benzeri teşekküllere yapılan yardımlar, sermaye teşkili ve transfer harcamaları arasına alınmış, buna karşılık yatırımlar arasında görülen küçük onarımlar cari harcamalar kapsamına alınmak suretiyle cari giderleri gerçek miktarlarda göstermek imkanı elde edilmiştir¹. Bu üçlü sınıflandırma, harcama kalemleri sınıflandırmasında yapılan değişiklik dışında, 1973 Mali Yılı ile uygulamaya konulan program bütçe sisteminde de, genel olarak korunmuş ve kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırılmasında bilimsel gerçeklere büyük ölçüde uyum sağlamaya çalışılmıştır².

1964 Bütçe yılından itibaren sermaye teşkili ve transfer harcamaları adı altında yer alan transfer harcamaları içinde bugün bu sınıflandırmaya yakın bir sınıflandırma türü kullanılmaktadır. Bu sınıflandırmaya göre transfer harcamaları şu alt kalemlere ayrılmaktadır:

- 1) Kurumlara katılma ve sermaye teşkilleri,
- 2) İktisadi transferler ve yardımlar,
- 3) Sosyal transferler,
- 4) Borç faizleri,
- 5) Diğer borç ödemeleri,
- 6) Kamulaştırma,
- 7) Diğerleri.

¹ Erdoğan ÖNER; “Türkiye’de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirmesi”, **IX. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Türkiye’de Bütçe Harcamaları, TC Çukurova Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, 6-8 Mayıs 1993, s.242-243.

² Yılmaz BÜYÜKERŞEN ve Diğerleri, **Kamu Maliyesi Fasikül 1**, TC Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 41, Açıköğretim Fakültesi Yayınları No: 13, Web- Ofset, Eskişehir, 1994, s.32-38.

Türkiye’de transfer harcamaları konsolide bütçe içinde kaydedilmektedir. Türkiye’de uygulanan Program Bütçe Sistemi içinde 900 kod numarası ile sınıflandırılan transfer ödenekleri, iki ayrı ilkeye göre bu gruba dahil edilmektedir. Birinci ilke; yasalar gereği bütçeden ödenen, fakat karşılığında doğrudan bir mal veya hizmet alınmayan harcamaların transfer sayılmasıdır. İkinci ilke; toplamı milli serveti etkilemeksizin taşınmaz malın el değiştirmesine neden olan yatırım projeleri kamulaştırma ve bina satın alımlarının transfer harcaması şeklinde kodlanmasıdır. Bu tür harcamalar genelde sermaye teşkili niteliği taşımaktadır.¹

Transfer harcamaları ve ilgili kodları Konsolide Bütçe Kanunu’nda 900 no’lu transferler başlığı ve alt başlıkları şeklinde gösterilmektedir. 2001 yılı itibariyle transfer harcaması ve türlerinin neler olduğu Konsolide Bütçe Kanunu’ndaki şekliyle Ek-1’de gösterilmektedir².

Transfer harcamaları, konsolide bütçenin gider kısmında aşağıdaki gibi gösterilmektedir:

Ödenek Türü

900 Transferler

910 Kamulaştırma ve Bina Satın Alımları

920 Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkilleri

930 İktisadi Transferler ve Yardımlar

940 Mali Transferler

950 Sosyal Transferler

960 Borç Faizi

970 Fon Ödemeleri

990 Özel Ödeneklerle İlgili Hizmetler

Bu türler, şöyle tanımlanmaktadır³:

¹ COPKUR, a.g.t., s.91.

² TC Resmi Gazetesi, Sayı:24273 (Mükerrer), 30 Aralık 2000, s.216-221.

³ Hikmet ULUĞBAY, Bütçe Harcamalarının Eleştirisel Analizi, Türk Harb-iş Sendikası, Ankara, 1995, s.51-61.

910-Kamulaştırma ve Bina Satın Alımları: Bu başlık altında toplanan giderler şunlardır: arazi, arsa, bina, fabrika, depo, çiftlik, gemi ve benzeri taşınmaz malların satın alınması, söz konusu taşınmazlar üzerinde Medeni Kanun ile diğer hükümler uyarınca aynı haklar tesisi için ödenen bedeller, kamulaştırma, geçici işgallerle ilgili bedeller, vergi borçlarının tasfiyesi.

920-Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkilleri: Bu harcama türünün ayrıntılı kalemleri şunlardır: İktisadi Devlet Teşekküllerine katılma payları, Kamu İktisadi teşebbüslerine Katılma Payları, bunların ortaklıklarına katılma payları, döner sermayeli kuruluşlara katılma payları, kamu finansmanı ile kurulmuş özel statülü şirketlere katılma payları.

930-İktisadi Transferler ve Yardımlar: Bu kaynak, İktisadi Devlet Teşekkülleri'ne yapılacak yardım ödemeleri, Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ne yapılacak yardım ödemeleri, hükümetçe bu kuruluşlara verilen görevler nedeniyle doğan zararların karşılanması için yapılacak ödemeler, kaynak açığını karşılamak için TCDD işletmelerine yapılacak transferler, borçlanma gücünü yitirmiş mahalli idarelerin programlanan projelerini gerçekleştirmek üzere İller Bankası'na yapılacak yardımlarda kullanılmaktadır.

940-Mali Transferler: Katma bütçeli idarelere yapılacak Hazine yardımı, yüksek öğretim kurumlarının cari hizmet giderlerine verilecek devlet katkısı, bağımsız bütçeli idarelere yapılacak ödemeler, özel idarelere yapılacak yardımlar, belediyelere yapılacak yardımlar, Merkez Bankası nezdinde açılacak Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu, Kalkınma Planı ve Yıllık Programlara uygun olarak kredileri yönlendirmesi maksadıyla öngörülen ihracat, sanayi, küçük esnaf, tarım, turizm ve maden sektörlerine verilecek krediler için faiz farkları, uluslararası kuruluşlara yapılacak ödemeler, seçim giderleri v.b. harcamalardır.

950-Sosyal Transferler: Bu grubun bünyesine giren önemli harcama kalemleri şunlardan oluşmaktadır: TC Emekli Sandığı'na yapılacak ödemeler, emekli sandığı dışında kalan emekli, dul ve yetimlere özel kanunları gereğince yapılacak aylık ödemeleri, yurt içi ve yurt dışı öğrenim bursları, parasız yatılı öğrencilerin pansiyon giderleri, demek, birlik, sandık, kurum, sendika, vakıf ve benzeri teşekküllere yapılacak ödemeler, devlet memurları yiyecek yardımı yönetmeliğine

göre yapılacak giderler, Türk kültür varlığını koruma ve tanıma giderleri, dış ülkelerde siyasi tanıma giderleri vb.

960-Borç Ödemeleri: İç devlet borçları faiz ödemeleri, iç devlet borcu genel giderleri, dış devlet borçları faiz ödemeleri, dış devlet borcu genel giderleri (avukatlık, müşavirlik, kayıt, tescil ve benzeri giderler dahil), personel giderleri geçen yıllar borçları, yatırım giderleri geçen yıllar borçları vb.

970-Fon Ödemeleri: Bu ödeme de bütçe içine alınan fonlara çeşitli gelirlerden ayrılan payların aktarılması amacına yöneliktir.

Transfer harcamalarının ne olduğu konusunda kesin bir tanımlamanın yapılmamış olması nedeniyle, bu harcamaların kapsamı zamanla değiştirilmiştir. Bazı yeni harcama türleri transfer harcaması olarak kabul edilirken, bazıları ise kapsam dışına çıkarılabilmektedir. Örneğin, 1986 yılında "vadesi gelen dış borç ve iç borç anapara geri ödemeleri" gerçek bütçe harcaması olarak kabul edilmeyip, gerek transfer harcamalarından gerekse konsolide bütçeden çıkarılmıştır¹. Bu uygulama ile konsolide bütçenin tek başına tüm mali işlemleri gösterme niteliği azalmıştır².

Transfer harcamaları oluşturan türlerden Türkiye'deki gelişimleri itibariyle en önemli olanlar, KİT'lere yapılan transferler ve faiz ödemeleridir. Bu iki tür transfer harcamasının gerek bütçe açıkları gerekse tüm ekonomi üzerinde önemli etkileri söz konusu olmaktadır. Ancak bu etkilerin ortaya konulması amacıyla gerek bu iki türün gerekse diğer transfer harcamalarının konsolide bütçe ve GSMH içindeki paylarının ortaya konulmasında yarar vardır.

Transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamaları ve GSMH içindeki payının yıllar itibariyle bilinmesinin çeşitli yararları bulunmaktadır. Bu iki oranın dönem itibariyle gelişiminin ortaya koyulması, transfer harcamalarının hem bütçe içindeki hem de ekonomideki değişen yoğunluğunun ortaya koyulması açısından gereklidir. Transfer harcamalarının toplamının konsolide bütçe harcamaları içindeki ve ekonomideki payının değişim süreci devletin uyguladığı politikaların çerçevesinin

¹ ÖNDER, a.g.e., s.27.

² Pınar AKKOYUNLU, "Konsolide Bütçe Harcamalarının Kamu Kesimi Genel Dengesindeki Yeri Ve Önemi", XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu, "Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar", Celal Bayar Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Antalya, 28-31 Mayıs 2001, s.90.

çizilmesinde önem arzetymekte ve devletin ne tür politikalar uyguladığı konusunda kamuoyuna ışık tutmaktadır.

Türkiye’de transfer harcamaları içinde en önemli iki türün etkileri farklı dönemlerde ortaya çıkmaktadır. Örneğin, 1980 öncesi dönemde KİT'lere yapılan transferlerin gerek bütçe açıkları gerekse tüm ekonomi üzerinde birincil derecede etkileri söz konusu olmuşken, 1980 sonrası dönemde borç faizleri birincil etkiye sahip olmaktadır. Özelleştirme ile KİT'lerin önemi azalmıştır. KİT'lere yapılan transferlerin bütçe içindeki payı giderek azalmaktadır. Dolayısıyla, KİT'lere yapılan transferler ile borç faizleri arasında ters yönlü bir gelişim ortaya çıkmıştır.

Yukarıda açıklamalardan sonra, aşağıda Türkiye’de 1963-1979, 1980 ve sonrası dönemde transfer harcamalarının gelişiminden bahsedilmektedir.

A. 1963-1979 Dönemi

Türkiye’de transfer harcamalarının gelişim süreci incelenirken planlı kalkınma döneminin başlangıcı olan 1963 yılı esas alınmıştır. Planlı dönemin başlaması ile birlikte uzun dönemli düşünme alışkanlığı önem kazanmıştır¹.

Transfer harcamalarının konsolide bütçe ve GSMH içindeki paylarının ortaya konulması gerekmektedir. Bunun nedeni bütçe harcamaları içinde transfer harcamalarının gelişimini ortaya koymak, diğer yandan tüm ekonomi üzerinde artan önemini göstermektedir. Aşağıdaki Grafik:29’da gelişim gösterilmektedir.

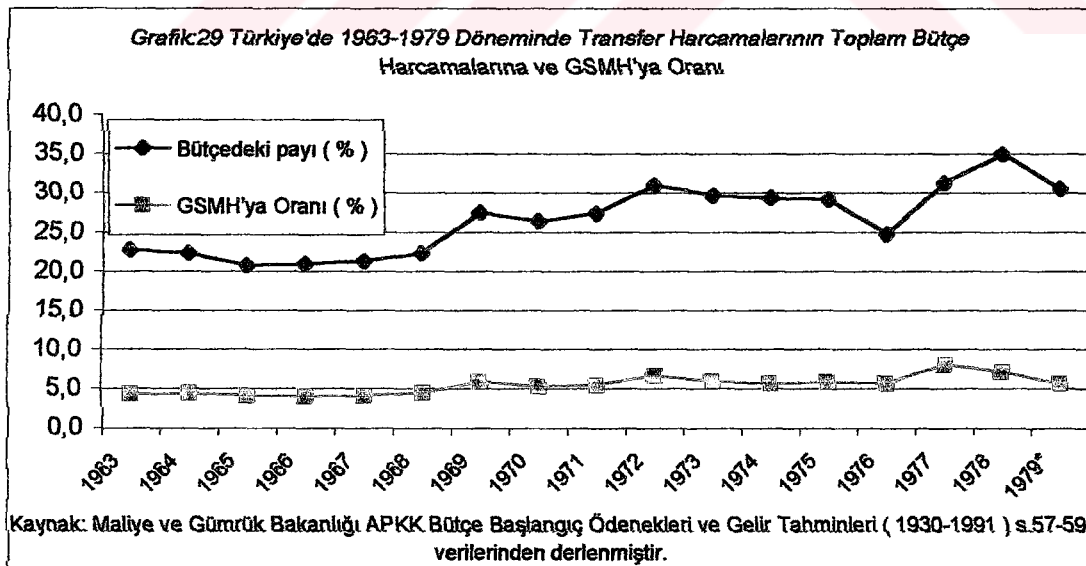
Grafik:29’da 1963-1979 arası dönemde transfer harcamalarının toplam konsolide bütçe harcamalarına ve GSMH’ya oranı gösterilmektedir. Bu dönem itibariyle transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki payı ortalama %26.6 olarak gerçekleşmiştir. Transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki en düşük payı %20.7 ile 1965 yılında gerçekleşmiştir. Bununla birlikte bütçe harcamaları içindeki en büyük payı ise %35 ile 1978 yılında gerçekleşmiştir. Ayrıca transfer harcamalarının GSMH’ya oranı dönem boyunca ortalama olarak %5.48

¹ Ahmet KESİK, "Cumhuriyet Dönemi Bütçelerinin Ekonomi İçindeki Yeri (1923-1998)", Maliye Bakanlığı APKK Başkanlığı, Sayı: 129, Eylül-Aralık 1998, s.11.

olarak gerçekleşmiştir. Transfer harcamalarının GSMH'ya oranı en düşük 1966 yılında %4.0, en yüksek 1977 yılında %8.1 olarak gerçekleşmiştir.

Transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki payı, 1963 yılında %22.7 iken 1969 yılına kadar dengeli bir seyir izlemiş fakat 1969 yılında %27.5'e çıkmıştır. 1972 yılında ise %31'lik bir seviyeye ulaşmıştır. Bu tarihten itibaren ise 1976 yılına kadar bir azalma göstererek 1976 yılında %24.8'lik bir seviyeye düşmüştür. Bu tarihten itibaren hızlı bir artma göstererek 1977 yılında %31.3'e, 1978 yılında %35.0'a ulaşmıştır. 1979 yılında ise bu oran %30.6 olarak gerçekleşmiştir.

Transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki payının 1963-1979 yılları arasındaki süreçte benzer bir gelişme de transfer harcamalarının GSMH içindeki payında ortaya çıkmıştır. Transfer harcamalarının GSMH'ya oranı 1963 yılında %4.3 iken 1969 yılına kadar dengeli bir seyir izlemiş ancak 1969 yılında %5.9'a çıkmıştır. 1969 yılından itibaren 1972 yılına kadar %5 civarında bir seyir izleyen oran 1972 yılında %6.7'e ulaşmıştır. Oran, 1972 ve 1976 yılları arasında azalan bir seyir izlemiş ve 1976 yılında %5.7'e düşmüştür. Ancak, 1976 yılından sonra oran hızlı bir artış göstererek 1977 yılında %8.1'e ulaşmıştır. Bu artıştan itibaren 1978 yılında ise belirli bir seviyede azalma göstererek %7.2'e ve 1979 yılında da %5.7'e düşmüştür.



Transfer harcamalarının bu dönemde gelişiminde 1973'deki petrol krizinin önemli etkileri olmuştur. 1970'li yılların ilk yarısında dünyada ortaya çıkan petrol krizinden dolayı tüm dünyada petrol fiyatları aşırı ve hızlı bir şekilde artmıştır. Ancak, Türkiye bu fiyat yükselişlerini düşük tutmak için bu fiyat artışlarını tüketici fiyatlarına yansıtmamıştır. Maliyet ve satış fiyatları arasındaki fark Hazine'den ödenmiştir. Türkiye, petrol fiyatlarının süratle yükseldiği dönemde adeta sübvansiyonlarla petrol tüketimini teşvik eder bir konum izlemiştir¹. Petrol şokları nedeniyle ithal maliyetlerinin hızlı bir artış göstermesi, üretimde girdi maliyetlerini artırarak üretimde azalışlara neden olmuştur. Tüm dünyayı etkileyen Birinci Petrol Krizi'nin olduğu Üçüncü Beş Yıllık Planlı Kalkınma döneminde transfer harcamaları hedeflenenden çok gerçekleşmiştir. Bu artışın en önemli nedenleri, KİT'lerin ve yerel yönetimlerin gelirlerinin yetersizliği, kamulaştırma ve özellikle belediye borçları ile emekli ikramiyeleri gibi diğer transferlerde izlenen politikalarıdır. Dolayısıyla, toplam bütçe harcamaları içinde %13.8 olarak öngörülmüş olan transfer harcamaları, %18.9 oranında gerçekleşmiştir².

Toplam transfer harcamalarının Grafik:29'da konsolide bütçe harcamaları ve GSMH'ya oranının ortaya konulmasıyla birlikte, türleri itibariyle transfer harcamalarının gelişiminin de belirtilmesi gerekmektedir. Çünkü transfer harcamaları içinde bazı türler oldukça yüksek oranlarda gerçekleşirken, bazıları ise oldukça düşük seviyelerde gerçekleşmektedir. Dolayısıyla, hangi tür transfer harcamalarının yüksek oranda olduğunun ortaya konulması, devletin uyguladığı iktisadi ve mali politikaların tespitinde önemli yer teşkil etmektedir.

Aşağıdaki Grafik:30'da türleri itibariyle transfer harcamalarının 1964-1979 döneminde gelişimi gösterilmektedir. Grafikte türleri itibariyle transfer harcamalarının toplam transfer harcamalarına oranı gösterilmektedir. 1964-1979 döneminde iktisadi transferler ilk sıra yer almakta, ardından ise mali transferler gelmektedir. İktisadi transferlerin dönem ortalaması %19.68 mali transferlerin dönem ortalaması ise %20.51 olarak gerçekleşmiştir. Ancak dönem sonu itibariyle iktisadi transferler mali transferlerin önüne geçmiştir.

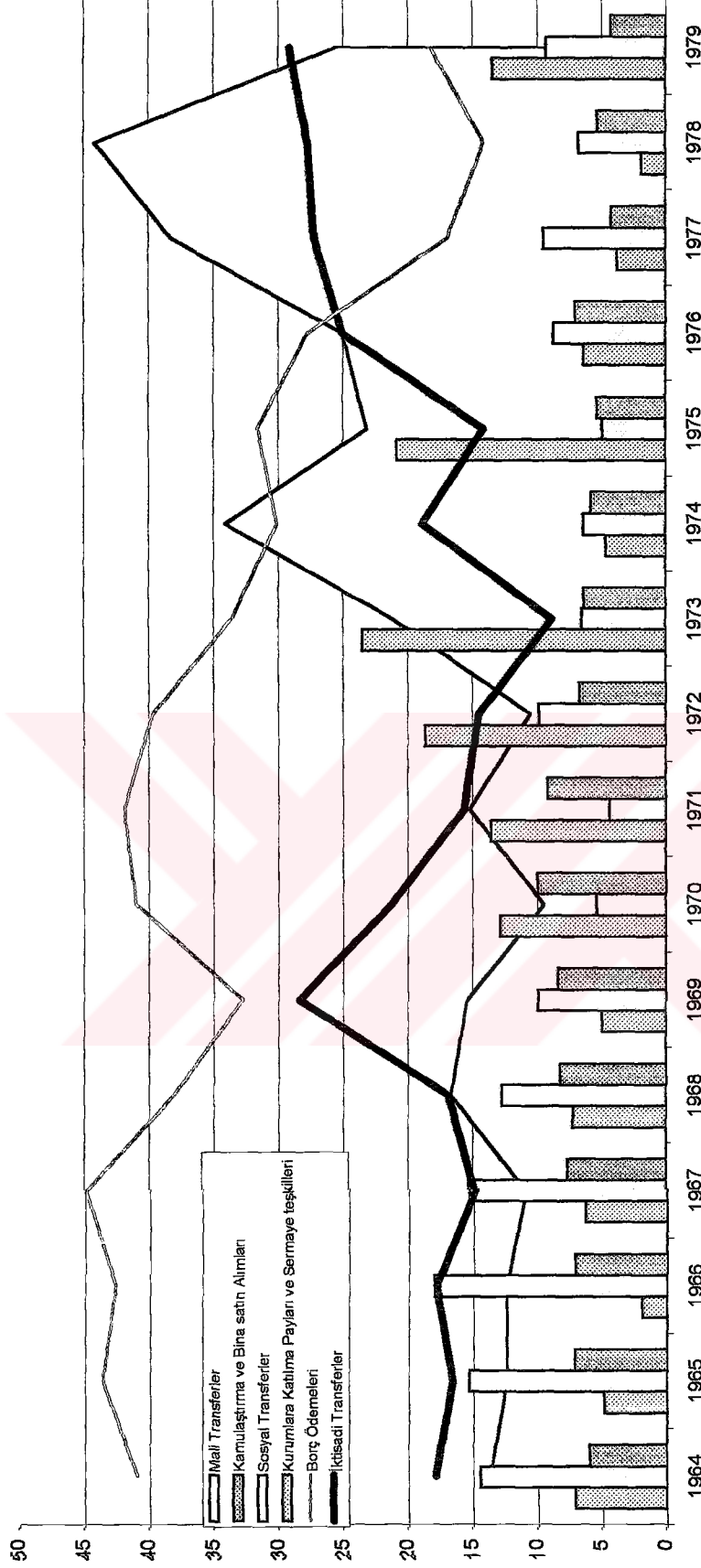
¹ ŞAHİN, a.g.e., s.170.

² DPT, 1979, s.91.

1964-1979 döneminde sosyal transferler ise ortalama %9.85 oranında gerçekleşmiştir. Sosyal transferler dönem itibariyle dalgalı bir seyir izlemekle birlikte, transfer harcamaları içinde çok yüksek oranlara sahip olmuştur. Kamulaştırma ve bina alımları ise ortalama %6.80 oranında gerçekleşmiştir. Kamulaştırma ve bina alımları da mevcut yapıları itibariyle varolan varlıkların devletçe satın alınmasını ifade eden, GSMH içinde doğrudan etkisi olmayan harcama türleridir. Dolayısıyla, bu tür harcamaların kamunun piyasada mevcut varlıklarının arttırılması dışında mali ve iktisadi açıdan çok önemli etkileri söz konusu olmamıştır.

Grafik:30'da belirtildiği üzere aslında borç ödemeleri transfer harcamaları içinde ilk sırada yer alan harcama türüdür. Borç ödemelerinin dönem ortalaması %33.64 oranında gerçekleşmiştir. Ancak, borç ödemelerinin 1986 yılına kadar anapara ve faiz ödemelerinin bütçe içinden karşılandığı dikkate alındığında farklı bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Öyle ki, bu dönemde yapılan borç ödemeleri, anapara ve faiz ödemeleri toplamından oluşmaktadır. Ayrıca bu dönemde yapılan borçlanmanın özellikle dış kaynaklı, düşük faizli ve belirli kuruluşlardan olmasından dolayı, 1980 sonrası döneme göre düşük faizlidir. Bu nedenle de 1964-1979 döneminde yapılan borç ödemelerinin içinde anapara ödemeleri faiz ödemelerinden daha fazladır. Dolayısıyla, bu dönemde iktisadi transferlerin ekonomi ve bütçe üzerinde borç ödemelerinden daha önemli olduğunu belirtmek gerekir. Ayrıca, borç ödemeleri dönem sonuna kadar azalan bir seyir izlemiş, dönem başında %40.87 iken dönem sonunda %18.34'e gerilemiştir.

Grafik:30 Türkiye'de 1964-1979 Döneminde Türleri İtibariyle Transfer Harcamalarının Toplam Transfer Harcamalarına Oranı



Kaynak: Beyhan ATAÇ & Engin ATAÇ, "Türkiye'de 1964-1991 Döneminde Ekonomik Açıdan Kamu Harcamaları Bileşiminin Analizi" 3. İktisat Kongresi 1992, s.452deki verilerden derlenmiştir. Başlangıç ödenekleridir.

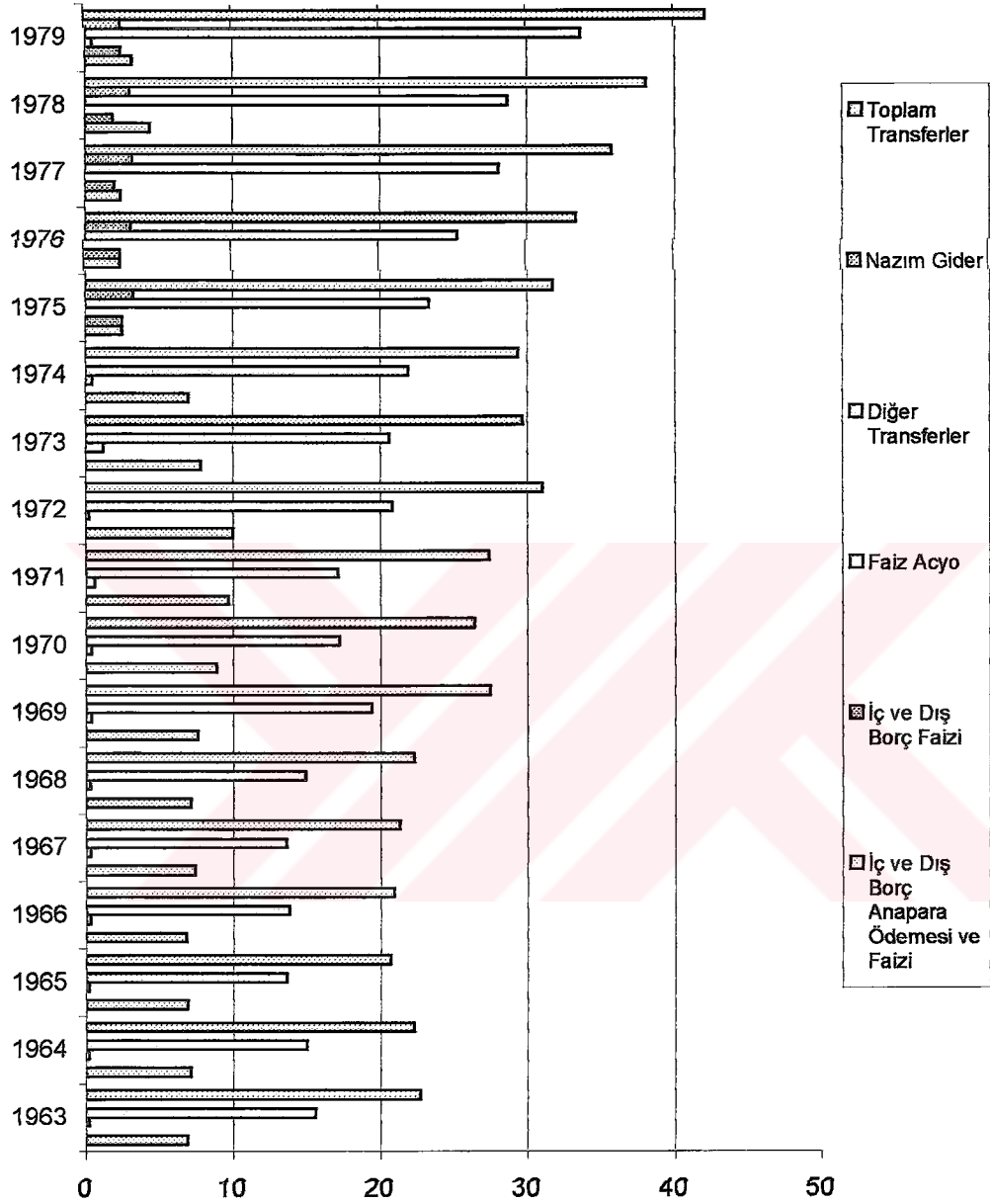
Aşağıda Grafik:31'de 1963-1979 arası dönemde borç ödemelerinin daha net ortaya konulduğu bir grafik gösterilmektedir. Grafik:31'de borç ödemeleri esas alınarak, türleri itibariyle transfer harcamalarının konsolide bütçeye oranının gelişimi belirtilmektedir.

Grafik:31'de iç ve dış borç anapara ve faiz ödemesinin bütçe içindeki payı 1969 yılında %6.9 iken, yıllar itibariyle dengeli bir seyir izlemiş, ancak 1969 yılında artma sürecine girmiştir. Bu tarihten sonra 1972 yılına kadar artarak 1972 yılında %10'a ulaşmıştır. Bu tarihten sonra ise iç ve dış borç anapara ve faiz ödemeleri giderek azalan bir seyir izlemiştir. Grafikte 1975 yılından itibaren iç ve dış borç anapara ödemeleri ve faiz ödemeleri ayrı olarak belirtilmiştir. 1975 yılında iç ve dış borç anapara ödemeleri %2.5, faiz ödemeleri ise %2.5 olarak gerçekleşmiştir.

1979 yılında ise anapara ödemeleri %3.2, faiz ödemeleri ise %2.4 olarak gerçekleşmiştir. Reel faiz ödemesi ve nominal faiz ödemesi arasındaki farkı ifade eden faiz acyo ödemeleri ise 1963-1979 arası dönemde genelde düşük bir seviye izlemiş ve 1963'teki %0.2'lik seviyesini korumakla birlikte 1979 yılında toplam konsolide bütçe harcamaları içinde %0.5 olarak gerçekleşmiştir. Nazım giderler ise bütçe içinde 1975-1979 arası dönemde bir gelişim izlemiştir. 1975 yılında toplam konsolide bütçe harcamaları içinde %3,3'lük bir paya sahip olan nazım giderler bu dönem içinde dengeli bir seyir izlemiş ve 1979 yılında %2.5'lik bir paya sahip olmuştur. Diğer transferler; vergi iadesi, vergi indirimi, sübvansiyonlar, toplu konut ödemeleri, ihtiyar, dul ve yetim aylıkları ile sosyal amaçlı diğer ödemelerden oluşmaktadır¹. Diğer transferlerin konsolide bütçe harcamaları içindeki payı 1963 yılında %15.6 olarak gerçekleşmişken, 1969 yılında %19.4'e, 1972 yılında %20.8'e ve 1979 yılında ise %33.6'ya yükselmiştir.

¹ Osman DEMİR, *Ekonomide Devlet*, Sermaye Piyasası Kurulu Yayın No:71, Tisamat Basım Sanayii, Ankara, 1997, s.241.

Grafik:31 Türkiye'de 1963-79 Arası Dönemde Ekonomik Ayrıma Göre Transfer Türlerinin ve Toplam Transferlerin Toplam Konsolide Bütçe Harcamalarına Oranı



Kaynak: TC Maliye Bakanlığı BUMKO GM, Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1995), sayı:1995/5, Ankara 1995, s.87-88'deki verilerden derlenmiştir. 1963-1974 dönemi ödenek bazında, 1975-1979 dönemi harcama bazındadır.

B. 1980 ve Sonrası Dönem

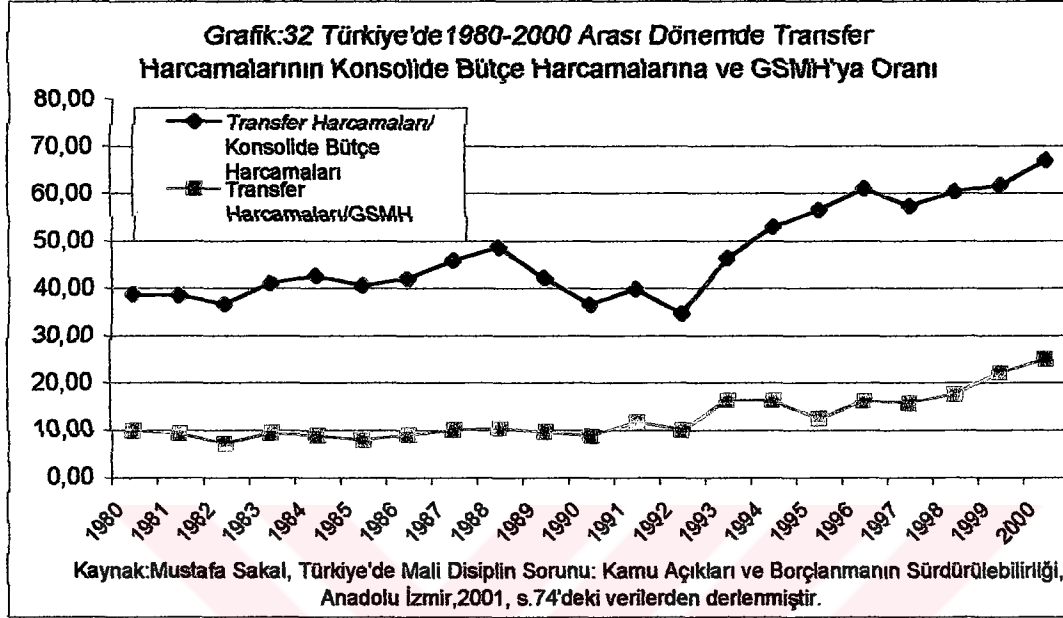
1980 ve sonrası dönemde transfer harcamalarının gelişiminde dikkat çekici gelişmeler olmuştur. Öyle ki gerek konsolide bütçenin toplam kamu kesimi içindeki öneminden gerekse de kamu kesiminin tüm ekonomi üzerindeki etkin rolünden dolayı transfer harcamalarında görülen gelişmeler tüm ekonomiyi derinden etkilemiştir.

Aşağıdaki Grafik:32, transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamaları toplamına ve GSMH'ya oranını göstermektedir. 1980-2000 döneminde transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içinde payı ve GSMH'ya oranı incelendiği zaman şöyle bir sonuç ortaya çıkmaktadır: Transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamalarına oranı 1980 yılında %38.69, GSMH'ya oranı da %9.75 olarak gerçekleşmiştir. 1988 yılına kadar her iki oran da değişken bir yapı seyretmekle birlikte genelde artış eğilimi gözlenmiştir. 1988 yılında konsolide bütçe harcamaları içinde %48.60'lık bir paya ulaşan transfer harcamalarının GSMH içindeki payı da %10.36'ya ulaşmıştır. Bu tarihten itibaren transfer harcamalarının gerek konsolide bütçe içindeki gerekse GSMH içindeki paylarında bir azalma eğilimi gözlenmiş ve 1992 yılında konsolide bütçeye oranı %34.70 ve GSMH'ya oranı da %10.04 olarak gerçekleşmiştir.

Transfer harcamaları 1993 yılından itibaren gerek konsolide bütçe harcamaları içindeki gerekse GSMH içindeki oranı yükselerek 1998 yılında Konsolide bütçe harcamalarına oranı %60.40, GSMH'ya oranı %17.61, 2000 yılında ise konsolide bütçe harcamalarına oranı %67.10 ve GSMH içindeki oranı da %25.06 olarak gerçekleşmiştir. Burada ilginç bir durum ortaya çıkmaktadır. Bütçenin transfer bütçesi haline gelmesi nedeniyle 1986 yılından itibaren devlet borçları anapara ödemelerinin bütçe dışına çıkarılmıştır. Böyle bir uygulama bile bütçenin transfer harcamaları kaleminde bir artışı engelleyememiştir. Çünkü, borç faizleri giderek artmış ve konsolide bütçe neredeyse borç faizlerini ödemek için kullanılır hale gelmiştir.

Grafikte:32'de görüleceği üzere 1980-2000 arası dönemde transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamalarına oranı dönem başı ve sonu itibariyle 1.73 katlık bir artış gösterirken benzer sonuç GSMH'ya oranında da ortaya çıkmaktadır. Transfer harcamalarının GSMH'ya oranı 1980 yılında %9.75 iken 2000

yılında ise %25.06 olarak gerçekleşmiş yani 2.57 kat artmıştır. Bu sonuç ise konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki payının aynı dönem itibariyle yükseldiğini de ortaya koymaktadır.



Aşağıdaki Grafik:33'de türleri itibariyle transfer harcamalarının toplam transfer harcamaları içindeki oranı gösterilmektedir. Grafikte, 1980-1983 yılları arası dönem ve 2001 yılı başlangıç ödenekleridir. 1986 yılından itibaren borç anapara ödemeleri genel bütçe dışına çıkarılmıştır. Bu tarihten itibaren transfer harcamaları içinde diğer borç ödemeleri ve borç faizleri olarak ikili bir ayırım olmuştur. Türleri itibariyle transfer harcamalarının 1980-2001 arası dönemde gelişimi incelendiği zaman şöyle bir sonuç ortaya çıkmaktadır: 1984 yılından itibaren bütçe açığının finansmanında özellikle iç borçlanmaya ağırlık verilmiş ve artan faiz oranları ile birlikte yapılacak faiz ödemeleri bütçede önemli ölçüde yük olmaya başlamıştır. 1984 yılına kadar transfer harcamaları içinde düşük bir paya sahip olan vergi iadeleri, bu yıldan itibaren ücretlilere vergi iadesi ve 1985 yılında da ihracatta KDV uygulamasına geçilmesi sonucu transfer harcamalarının bütçe içindeki payının büyümesine neden olmuştur¹.

1980'li yıllarda ihracatı teşvik uygulamasına geçilmiştir. Bu tür bir politikanın temel çıkış noktası ise 24 Ocak 1980 Kararları ile ihracata dayalı büyüme politikasının tercih edilmesidir. Ancak, ihracatın teşvik edilmesi transfer

¹ EGELİ, a.g.t., s.149.

harcamalarının asıl çıkış noktası olan adil gelir dağılımını olumsuz etkilemiştir. Öyle ki, ihracatı teşvik ödemeleri 1986 yılı hariç olmak üzere, uygulandığı tüm dönemlerde kurumlar vergi gelirlerinden daha fazla olmuştur¹. Bu nedenle de diğer gelir kaynaklarından dahi ihracatçı kuruluşlara kaynak aktarımı yapılmıştır. Bu durum ise gelir dağılımının bozulması için bir etken olmuştur. Ancak, bu uygulamanın 1990 sonrası dönemde yürürlükten kaldırılması sonucu transfer harcamaları içindeki nisbi önemi de ortadan kalkmıştır.

Bu dönemde toplam transfer harcamaları içinde en yüksek paya sahip olan tür borç faizleridir. Borç faizlerinin 1984 yılındaki toplam transfer harcamaları içindeki payı %27.3 iken, bu oran 1991 yılında %45.6'a ulaşmıştır. Bu tarihten itibaren oran yüksek bir seyir izlemekle beraber 1997 yılında %49.3'e ulaşmıştır. 2001 yılında da %57.8'lik bir harcama öngörülmüştür. Diğer bir önemli transfer harcaması türü olan sosyal transferler ise 1984 yılında %9'luk bir orana sahipken, 1991 yılına kadar azalan bir seyir izleyerek 1991 yılında %4.9'a kadar gerilemiştir.

Türkiye'de sosyal refah devletinin en temel ve doğrudan aracı olan belirli bir düzeyin altındakilere nakit transfer ödemesi olmamakta ve sosyal güvenlik hizmetleri sosyal güvenlik kuruluşları tarafından yerine getirilmektedir². Türkiye'de genel olarak nakdi transfer ödemesi yapılmamaktayken, 2002 yılı itibarıyla işsizlik sigortası uygulaması çerçevesinde işsiz kalan ve belirli kriterlere uyan kişilere nakdi transfer uygulamasına geçilmiştir. Bununla birlikte, Türkiye'de işsizlik sigortası ödemesi özellikle İskandinav ülkelerinde uygulandığı şekliyle yaygın bir uygulama değildir. Bu nedenle de bu çalışmada sosyal transferler içinde nakdi transfer uygulamasına değinilmemektedir.

Türkiye'de sosyal transfer uygulamasını gerçekleştiren Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve Sosyal Sigortalar Kurumu'dur. Bu sosyal güvenlik kuruluşlarının yıllar itibarıyla mali dengelerinin bozulmasıyla birlikte, bu kuruluşlara konsolide bütçeden transfer yapılması söz konusu olmuştur. Özellikle konsolide bütçeden Emekli Sandığı'na transfer ödemesi yapılmaktayken, 1994 yılından itibaren Sosyal

¹ Erhan YILDIRIM ve Refia YILDIRIM, "1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri", XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu, "Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar", Celal Bayar Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Antalya, 28-31 Mayıs 2001, s.9.

² Hülya KIRMANOĞLU, "Türkiye'de Gelir Bölüşümünün Yapısı ve Gelir Bölüşümü Politikaları", Türkiye'de Kamu Ekonomisi ve Mali Kriz, XII. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 1997, Antalya/Türkiye, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü İstanbul, 1998, s.95.

Sigortalar Kurumu ve 1995 yılından itibaren ise Bağ-Kur'a da bütçeden transfer şeklinde kaynak aktarılmaya başlanmıştır. Bu transfer harcamalarının artışı, faiz dışı fazlanın azalmasına yol açan önemli bir etkidir.

Dolayısıyla, 1994 yılından itibaren özellikle sosyal güvenlik kurumlarının artan açıklarının konsolide bütçeden yapılan transferler ile kapatılmasından dolayı sosyal transferlerin toplam bütçe harcamalarına oranı artarak 1997 yılında %17.7'e ulaşmıştır. Oranın 2001 yılında ise %16.4 olarak gerçekleşmesi öngörülmüştür. Bütçe içinde sosyal transfer harcamalarının büyük bir kısmı sosyal güvenlik transferlerinden oluşmakta ve bu kuruluşların açıkları bütçeden aktarılan kaynaklarla kapatılmaya çalışılmaktadır. Sosyal transferler içinde, diğer sosyal transferler içinde yer alan burslar, Türk kültür varlığını koruma ve tanıtma gibi transferler ise, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler yanında oldukça düşük kalmaktadır. Diğer transferlerin toplam sosyal transferlere oranı %15-20 arasında değişmektedir.

Sosyal güvenlik kurumlarına, emeklilik sistemini sürdürebilmek için yapılan transferler, son dönemde konsolide bütçe harcamalarının en hızlı büyüyen kalemi olma niteliğini taşımaktadır. Diğer yandan Hazine son dönemde sosyal güvenlik kurumlarının artan fon açığı nedeniyle, bu kurumlara ödemeleri KİT'ler kanalı ile de gerçekleştirilmiştir. Böylece KİT'lerin bu prim borçları ilgili kurumlar tarafından daha kolay tahsil edilmektedir¹.

Diğer yandan, iktisadi transferlerin toplam transfer harcamaları içindeki payı ise 1984 yılında %3.6 olarak gerçekleşirken, 1991 yılında %5.5'e, 1997 yılında %7.4'e ulaşmıştır. 2001 yılında ise toplam transfer harcamaları içinde %5.6'lık bir iktisadi transfer ve yardım öngörülmüştür. İktisadi transferler içinde en önemlileri arasında KİT'lere yapılan görev zararı ödemeleri gösterilebilir.

Mali transferler ise 1984 yılında %8'lik bir pay alırken yıllar itibariyle azalan bir seyir izlemiştir. 1991 yılında %1.4'e, 1997 yılında %2'e ve 2000 yılında ise 1.2'e düşmüştür. 2001 yılında ise %8 gibi yüksek bir oran öngörülmüştür. Kamulaştırma ve bina satın alımlarında ise 1984 yılında %4'lük bir oran gerçekleşmişken yıllar

¹ Güven SAK, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Çözüm Önerileri", Türkiye'de Kamu Ekonomisi ve Mali Kriz, XII. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 1997, Antalya/Türkiye, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, İstanbul, 1998, s.115.

itibariyle azalan bir seyir izleyerek 1991 yılında %1.2'e, 1997 yılında % 0.5'e düşmüş ve 2001 yılında da %0.4'lük bir harcama payı öngörülmüştür.

Kamulaştırma ve bina satın alımlarının toplam transfer harcamaları içinde oldukça düşük payı söz konusudur. Bunun nedeni olarak 1980 sonrası dönemde Türkiye'de izlenen liberalleşme politikaları çerçevesinde devletin ekonomik hayatta müdahalesinin ve etkinliğinin mümkün olduğunda düşük tutulması olarak ifade edilebilir.

1993 yılında fonlara konsolide bütçeden kaynak aktarımı yapılmaya başlanmış ve 1993 yılında %13.3'lük bir fon ödemesi gerçekleşmiştir. Fon ödemeleri yıllar itibariyle değişken bir yapı ortaya koymakla birlikte azalma eğilimi içinde olmuş ve 1997 yılında %8.4'e, 2000 yılında %6.5'e kadar azalan bir seyir izlemiştir. 2001 yılında ise fon ödemelerinin toplam transferler içindeki payının %3.2 olması öngörülmüştür.

Kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri KİT'lere, döner sermayeli kuruluşlara ve iştiraklere katılma payları şeklinde çeşitli uygulama alanları bulmaktadır. Bu uygulama ile amaçlanan bu kuruluşların sermayelerinin daha güçlü ve etkili olmasının sağlanmasıdır. Kurumlara katılma payları ve sermaye teşkillерinin ise toplam transferler içindeki payı ise 1984 yılında %18.4 gibi yüksek bir seviye taşırken 1990 yılına kadar azalan bir seyir izlemiş ve %6.4 olarak gerçekleşmiştir. Ancak 1991 yılında ise %21.8 gibi yüksek bir orana çıkmıştır. Ancak, oran bu tarihten itibaren azalan bir seyir izlemiş ve 1996 yılında %2.8'e kadar düşmüş ancak 1997 yılında tekrar yükselerek %6.5'e çıkmış, ancak 1998 yılından itibaren tekrar azalarak 2000 yılında %3.5'e düşmüştür. 2001 yılında ise bu oranın %2.6 olarak gerçekleşmesi öngörülmüştür. Bu oranın gittikçe azalmasına neden olarak KİT'lerin büyük oranda özelleştirilme sürecinde olması gösterilebilir.

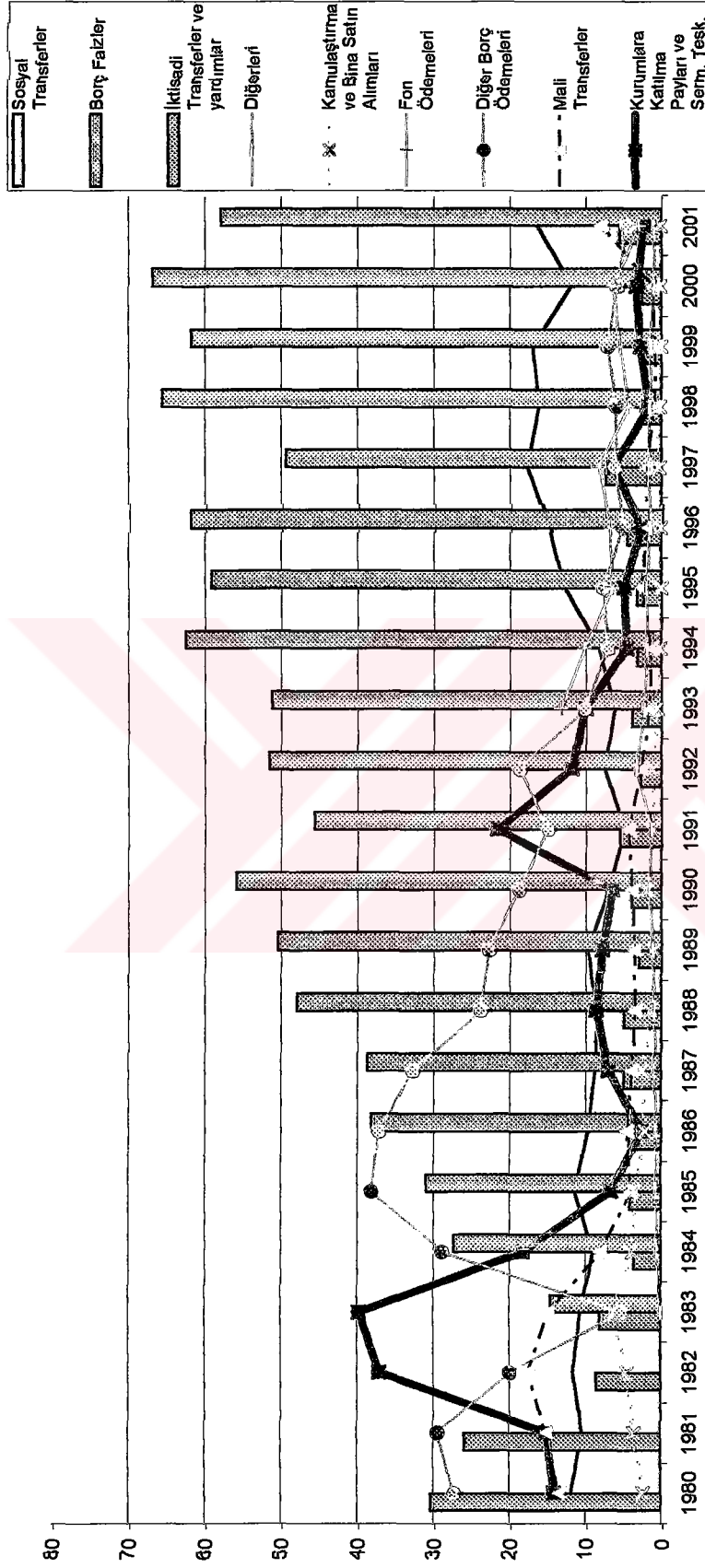
Grafik: 33'ten ortaya çıkan önemli nokta ise borç faizlerindeki yüksek paya karşılık asıl transfer harcaması mantığı içinde düşünülmesi gereken türlerdeki istikrarsız yapıdır. Genelde borç faizleri artmakla birlikte, diğer transfer harcamaları ise bazı yıllarda artarken bazı yıllarda ise azalmaktadır. Genelde borç faiz harcamalarının konjonktüre karşı esnek olmadığını yani katı bir yapı teşkil ettiğini, borç faizlerinin dışındaki tüm transferlerin ise konjonktüre karşı daha uyumlu

olduğunu ifade edebiliriz. Sonuç olarak, Türkiye’de merkezi hükümet reel harcamalarının(primary expenditure) GSMH’ya oranı aslında OECD ülkelerine göre daha düşük ortalamaya sahiptir. Asıl problemin yoğun borçlanma nedeniyle ortaya çıkan aşırı faiz harcamalarından ortaya çıktığı görülmektedir¹.



¹ OECD, *Economic Surveys: Turkey*, s.53. (www.imf.org)

Grafik:33 Türkiye'de Türleri İtibariyle Transfer Harcamalarının Toplam Transfer Harcamaları İçindeki Oranı



Kaynak: Maliye Bakanlığı 1990, 1995, 1998, 2002 Bütçe Gerekçeleri ve Beyhan ATAÇ & Engin ATAÇ "Türkiye'de 1964-1991 Döneminde Ekonomi Açısından Kamu Harcamaları Bileşiminin Analizi" 3. İktisat Kongresi 1992, s.47'deki verilerden derlenmiştir.

Yukarıda belirtilen gelişmeler ışığında transfer harcamaları içinde özellikle borç faizi ödemelerinin ön plana çıktığını belirtmek gerekmektedir. Özellikle konsolide bütçe içinde faiz ödemeleri ilk sırada yer alarak, bütçeden beklenen ekonomik ve mali amaçlara ulaşılması yönünde uygulanacak politikalarda sınırlamalara yol açmaktadır. Dolayısıyla, bütçede konjonktürel esneklik azalmakta, faiz dışı bütçe uygulamaları ön plana çıkmaktadır. Faiz dışı bütçe uygulamaları devletin kontrol edebileceği, sınırlandırabileceği bütçeyi ifade eden bir kavram olarak, ülkemiz açısından önem teşkil etmeye başlamıştır. Artık, hükümetler faiz dışı bütçe fazlası yaratma yoluna gitmeye çalışmakta ve bütçe üzerinde etkinliğini arttırmaya çalışmaktadır. Öyle ki, yüksek borçlu bir ülkede yüksek oranlı birincil fazlanın (primally surplus) varlığı, devletin görev ve sorumluluklarını yerine getirme konusunda piyasaya güven vermesini sağlamaktadır¹.

Faiz dışı bütçe fazlası politikasının amacı bir sonraki yıl için borçlanma ihtiyacının ve toplam borç stokunun GSMH içindeki payının azaltılmasıdır. Diğer yandan bu politika, toplam talebi azaltan ve devletin toplam harcamalar içindeki payının küçültülmesine imkan veren bir politika olmasıdır. Bu politika gerçek anlamda anti-enflasyonist bir uygulamadır. Diğer yandan devlet harcamalarının azalması reel sektörün önemli bir bölümü açısından piyasa daralması anlamına gelmektedir. Faiz dışı bütçe fazlası politikasının diğer bir olumsuz yansıması ise kamu personeli ve sübvansiyonlardan yararlanan kesimler üzerinedir².

III. TRANSFER HARCAMALARININ EKONOMİK ETKİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye’de transfer harcamalarının türleri itibariyle farklı ekonomik etkileri söz konusudur. Bu bölümde Türkiye’de transfer harcamaları uygulamalarının ekonomide ortaya çıkardığı çeşitli etkiler üzerinde durulacaktır.

¹ Francesco CASELLI ve Diğerleri, "Fiscal Discipline and The Cost Of Public debt Service: Some Estimates For OECD Countries", s.3. (www.oecd.org)

² Erdal TÜRKKAN, " Türkiye’de 2001 Ekonomik Krizi ve Güven Faktörü", Yeni Türkiye, Cilt:41, Ekonomik Kriz Özel Sayısı 1, 2001, s.154.

A. Ekonomik Büyüme ve Kalkınma Üzerindeki Etkileri

Transfer harcamalarının ekonomik büyüme ve kalkınma üzerinde türleri itibariyle farklı etkileri söz konusu olmaktadır. Örneğin, üretim ve tüketimi arttırmak için yapılan transfer harcamaları ekonomide toplam talep ve toplam arzın artmasını sağlamaktadır. Ancak, diğer yandan borç faiz ödemelerinin ekonomik büyüme ve kalkınma üzerinde etkileri daha farklı olabilmektedir. Ayrıca, sosyal transferlerin ekonomik büyüme ve kalkınma üzerinde etkileri iktisadi ve mali transferler kadar yüksek olmayabilmektedir.

Konuyu ülkemiz açısından incelediğimiz zaman 1963'den günümüze kadar transfer harcamalarının farklı türlerinin, ekonomik büyüme ve kalkınmayı farklı şekillerde etkilediği ortaya çıkmaktadır. Türkiye'de 1963 yılında uygulanmaya başlayan kalkınma programı ile birlikte, iktisadi ve mali transferler uygulama alanı bulmuştur. Ancak, Türkiye'de transfer harcama türlerinden iktisadi ve mali transferler özellikle planlı kalkınmanın uygulanmaya başlamasıyla ön plana çıkan harcama türleridir. Ekonomide büyümenin ve dolayısıyla kalkınmanın sağlanması amacıyla devlet, gerek tarım gerekse sanayi sektörüne transfer aktarımı yapmıştır. Diğer yandan, devlet kurumlarına bütçeden çeşitli amaçlarla kaynak aktarımı yapılmıştır. Ancak, bu tür transferler cari ve yatırım harcamalarının toplam bütçe harcamaları içindeki paylarının yüksekliğinden dolayı, bütçe içinde çok büyük paylara ulaşmamıştır. Ancak, özellikle transfer harcamalarının bütçe içinde ilk sıraya ulaştığı 1980 sonrası dönemde transfer harcamalarının da ekonomi üzerinde etkileri daha çok hissedilmeye başlanmıştır.

Türkiye'de gerek sosyal transferler gerekse iktisadi ve mali transferler ekonomiyi büyük oranda etkilememiştir. Gerek sübvansiyon ve teşvik uygulamaları gerekse gelir dağılımını sağlama amaçlı sosyal transferler iktisadi büyüme ve kalkınma üzerinde gerçek etkiyi sağlayamamıştır. Özellikle, ekonomik büyüme ve kalkınma amaçlı olarak uygulanan iktisadi transferler için bu durum söz konusudur. Zaten, sosyal transferlerin ekonomide büyüme ve kalkınma amacı daha çok dolaylıdır. Çünkü, bu tür transferleri elde eden grupların taleplerindeki artış ile büyümenin motoru olan yatırımlar uyarılabilir. Ancak, iktisadi transferlerin gerçek amacı yatırımları uyarmaktır. Uygulamada ise birçok iktisadi transfer planlı kalkınma politikaları doğrultusunda doğru şekilde uygulanamamıştır.

Çiftçiye koruma ve tarımsal üretimi artırma amacıyla yapılan transferlerin çoğu, özellikle oy potansiyelinin gözetilmesi sebebiyle ekonomik amaçtan daha çok siyasi amaçlı olmuştur. Yönetimdeki siyasi partiler, tarım kesiminin oylarını alabilmek amacıyla ihtiyaçtan daha fazla tarımsal ürünün üretilmesini desteklemişler ve bu ürünleri dünya fiyatlarının çok daha üstünden satın almışlardır. Talep fazlası olan birçok tarım ürünü ya yakılmış ya da depolarda çürütülmüştür. Bu durumda da zaten ekonomide istenilen büyüme ve kalkınmadan söz etmek mümkün değildir. Aynı sonuç sanayi kesimini destekleyici transfer harcamalarında da söz konusu olmuştur. Ağır sanayi hamlesinin yapılması amacıyla sanayi kesimini destekleyici politikalar uygulanmıştır. Ancak, bu tür politikalarda etkin denetim olmaması veya siyasi çıkarlar sonucunda gerçek yatırım hamlesi sağlanamamıştır. Bugün birçok teşvik yatırımı tamamlanamamıştır. Örneğin, doğu bölgelerimizin kalkınması amacıyla sağlanan teşviklerin birçoğu başka bölgelere aktarılmıştır ya da farklı uygulamalarda kullanılmıştır.

Türkiye’de ekonomide büyüme üzerindeki etkileri itibariyle borç faiz ödemeleri ön plana çıkan transfer türüdür. Bütçe açıklarının finansmanında iç ve dış borçlanmanın ön plana çıkmasıyla birlikte, transfer harcamaları içinde borç faiz ödemeleri artmıştır. Bununla birlikte, borç faiz ödemelerinin ekonomik büyüme ve kalkınma üzerinde etkileri olumsuz olmuştur. Öyle ki, borç faiz ödemeleri artmakla birlikte bütçe açıkları da artmıştır. Artan bütçe açıkları da daha çok borçlanma ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu kısır döngü içinde dış borç imkanının olmadığı durumlarda iç borçlanma yoluna gidilmiştir. Bu durum da iç piyasa faiz oranlarını arttırmıştır. İç piyasa faiz oranlarının artması yatırıma gitmesi gereken fonların devlete aktarılmasına neden olmuştur. Bu yüzden özel sektör üzerinde bir dışlama etkisi ortaya çıkmıştır. Faiz ödemelerinin artması dolayısıyla yatırıma dönüşecek kaynaklar devlete aktarıldığından, büyümeyi olumsuz yönde etkilemiştir. Özel kesim devlete borç vermenin daha karlı olmasından dolayı yatırım riskini göze almamıştır*.

* Kamunun yaptığı iç borçlanmanın 1996 yılında % 87.2’si, 1997 yılında %92.7’si, 1998 yılında %90.7’si, 1999 yılında %87.5’i, 2000 yılında %79.7’si, 2001 Ağustos itibariyle de %79.1’i bankalar ve özel sektörden yapılmıştır. Bu sonuç ise gerek bankaların reel sektöre kredi sağlama yükümlülüklerinin yeterince yapılmadığını gerekse de özel sektörün yatırımlara ayıracağı tasarruflarının devlete iç borç olarak verildiğini göstermektedir (TC Maliye Bakanlığı, 2001 Yıllık Ekonomik Rapor, s.97.).

B. Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkileri

Sosyal refah devletinin temel hedef noktası olan toplumda adil gelir dağılımının sağlanması amacına yönelik uygulamaya konulan transfer harcaması politikası, Türkiye’de adil gelir dağılımını sağlayamamıştır. Sosyal devlet mantığı içinde sosyal yardım olarak ifade edilen transferler önemli rol oynamaktadır.

“Sosyal yardım, bir sosyal güvenlik yöntemi ve bir sosyal hizmet alanı olup kendi ellerinde olmayan sebeplerle, mahalli ölçüler içinde asgari seviyede dahi geçinme imkanını bulamayan kişileri, muhtaçlık araştırmalarına dayalı olarak en kısa sürede kendi kendilerine yeterli hale getirme amacını taşıyan, karşılıksız mahiyetteki parasal ve nesnel sosyal gelir ve destek sağlayıcı kamusal faaliyetler bütünüdür¹.”

Gelir dağılımının sağlanmasına yönelik uygulanması gereken sosyal transferler, gerçek anlamda uygulama alanı bulmamıştır. Özellikle, sosyal transferler mantığı içinde düşünülmesi gereken aile yardımı, işsizlik yardımı gibi temel transfer politikaları, Türkiye’de ya uygulama alanı bulmamış ya da yeterince uygulanamamıştır.

Türkiye’de uygulanan transfer harcamaları politikası gelir dağılımını bozucu etki yapmaktadır. Bu yargıya şu şekilde varılmıştır: Devletin uyguladığı mali politikalar sonucu bütçe açıkları artmıştır. Artan bütçe açıkları ise çeşitli şekillerde finanse edilmeye çalışılmıştır. Açık bütçe politikası ve borçlanma politikası zaman içinde ve bireyler arasındaki gelir dağılımını değiştirmek veya kamusal mal ve hizmetlerin vergilerle karşılanmasından dolayı ortaya çıkan refah kaybını azaltmak amacıyla kullanılmalıdır². Ancak, Türkiye’de gerek bütçe açığı politikası gerekse borçlanma politikası, gelir dağılımını daha da bozucu sonuçlar doğurmuştur. Örneğin, Türkiye’de en fakir %20 GSMH’nın,%5’ini alırken, en zengin %20 ise %55’ini almaktadır. Bununla birlikte, Brezilya’da en fakir %20, %2’lik pay almakta, en zengin %20 ise %68 pay almaktadır. İsveç’te ise en fakir %20, GSMH’dan %8 pay alırken, en zengin %20 ise %37 pay almaktadır. Amerika Birleşik Devletleri’nde ise en fakir %20 GSMH’dan 55 pay alırken, en zengin %20 ise %42 pay almaktadır³

¹ DPT, *Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yayın No:DPT.2599, ÖİK:610, Ankara 2001, s.89.*

² ALESINA, 1990, s. 403.

³ DPT, 2001, s.11.

Bütçe açıklarının asıl finansman araçlarını borçlanma ve para emisyonu oluşturmaktadır. Esasen bütçe açıklarının finansmanında emisyon yoluna başvurulması da hazinenin merkez bankasından borçlanması anlamına geldiğinden, bütçe açıklarının temel finansman yolunun kamu borçlanması olduğu söylenebilmektedir. Bütçe açıklarının borçlanma ile finansmanında, merkez bankası, bankalar, sosyal güvenlik kurumları, özel kişi ya da kuruluşlar ve dış finansman önemli bir yer tutmaktadır. Hükümet, bütçe açığını merkez bankası avanslarına ve hazine bonolarına başvurarak finanse edebilmektedir. Bütçe uygulama dönemi içinde ortaya çıkan mevsimlik ve geçici gelir-gider dengesizliğini gidermede bu araçlardan geniş ölçüde yararlanılmaktadır¹. Merkez Bankası, bunun dışında bankalar aracılığıyla kendisine sunulan kamu borçlanma araçlarını belirli koşullara göre reeskonta tabi tutmaktadır. Merkez Bankasının bütçe dengesi konusunda hazineye sağladığı bu destek, ekonomideki para miktarının genişlemesine neden olabilmektedir. Para emisyonunun ölçülü yapılmaması ise ekonomik ve mali dengeleri bozucu etkiler yapmaktadır.

Türkiye’de tarım kesimini desteklemek amacıyla yapılan transferler genel olarak ürünün fiyatını destekleme politikaları, girdi sübvansiyonları ve dolaylı destekler şeklinde sınıflandırılmaktadır. Son yıllarda Türkiye’de sadece belirli mallara yönelik yapılan sübvansiyonlar sadece belli grup üreticileri ve belirli girdileri kullanan kesimi desteklemektedir. Bu durum ise tarım kesiminin kendi içindeki gelir dağılımını da olumsuz etkilemektedir². Dolayısıyla, tarımsal desteklemelerden beklenen amaçların aksine, gelir dağılımının bozulmasına neden olunabilmektedir. Zaten, tarım sektörünün milli gelirden aldığı pay oldukça gerilemişken, nüfusun neredeyse yarısını oluşturan bir kesimin bütün olarak gelirini yükseltmek için yapılması gereken transfer politikaları, bu kesim içinde gelir dağılımının bozulmasına yol açmıştır.

Aşağıdaki Tablo:5’de Türkiye’de tarım kesiminin ve tarımsal sübvansiyonların GSMH içindeki payları ve tarıma verilen yatırım teşvik belgelerinin gelişimi gösterilmektedir. 1990 yılından 2000 yılına kadar ki dönemde gerek tarımın gerekse de tarımsal sübvansiyonların GSMH içindeki paylarında azalma olmuştur.

¹ TÜĞEN, 1991, 16.

² DPT, 2001, s.83.

Tarım kesimine verilen yatırım teşviklerinin toplam yatırım teşvik belgeleri içindeki payları da dönem itibarıyla oldukça düşük kalmıştır. Tarımsal kesime verilen sübvansiyonların GSMH içindeki payı dönem itibarıyla %0.5'e bile ulaşamamıştır.

Tablo:4 Türkiye'de Tarım Kesiminin 1990-2000 Yılları Arasında GSMH İçindeki Sektör Payı ve Tarım Kesimine Verilen Yatırım Teşvik Belgelerinin Sayısı

YILLAR	GSMH İçindeki Payı	Tarımsal Sübvansiyonların GSMH İçindeki Payı	Tarım Kesimine Verilen Y.T.Belgelerinin Sayısı	Toplam Y. T.Belgelerinin Sayısı	Tarım K.V.Y.Teşvik Belgeleri/Toplam Yatırım Teşvik Belgeleri(%)
1990	16,3	0,36	1415	3139	45,08
1991	16,1	0,29	142	1775	8,00
1992	15,8	0,23	24	1555	1,54
1993	14,5	0,18	56	3052	1,83
1994	15,3	0,23	26	1391	1,87
1995	14,4	0,16	47	4953	0,95
1996	14,0	0,35	98	5025	1,95
1997	12,7	0,11	107	5144	2,08
1998	13,4	0,27	145	4291	3,38
1999	13,4	0,15	109	2967	3,67
2000	13,2	—	46(Ocak-Nisan Arası)	1235(Ocak-Nisan Arası)	3,72

Kaynak: TC Maliye Bakanlığı, 2001 Yıllık Ekonomik Rapor, s.14, www.treasury.gov.tr'deki verilerden derlenmiştir.

Aslında, gelir dağılımındaki adaletsizlik tüm dünyanın sorunudur. Ancak, nispeten gelişmiş ülkelerde gelir dağılımı daha iyi durumdadır. Gelir dağılımındaki eşitsizliği azaltmayı ve iyileştirmeyi göstermek için kullanılan bir indeks olan Gini katsayısı dikkate alındığında, Türkiye'de katsayının AB ülkelerine nazaran daha yüksek olduğu belirtilebilir. Örneğin, 1990'lı yıllar dikkate alındığında bu katsayı Türkiye'de 41.5, AB ülkelerinde ise ortalama olarak 25-35 arasında hareket etmektedir. Gini katsayısının 100'e yaklaşması gelir dağılımındaki adaletsizliğin arttığını, 0'a yaklaşması ise azaldığını ifade ettiğine göre, Türkiye'de gelir dağılımında adaletsizliğin AB ülkelerine göre daha yüksek olduğu ortaya

çıkılmaktadır¹. Ülkemizin bu duruma nasıl geldiğinin cevabını ise yıllar itibariyle transfer harcamaları içinde artan iç borç faiz ödemelerinde, iktisadî transferlerde istikrarsız bir seyir izleyen sosyal transfer harcamalarında bulabiliriz.

C. Ekonomik İstikrar Üzerindeki Etkileri

Ekonomide meydana gelen daralma ve kamu açıklarının artışı hazinenin borçlanma zorunluluğunu daha çok arttırmıştır. Önceden beri izlenen politikaların sonucunda ekonomide bir rant ekonomisi anlayışının gelişmesi ve hazinenin para ve sermaye piyasalarına müdahalesi reel ekonomi üzerindeki baskıyı arttırmıştır².

Türkiye ekonomisinin temel sorunlarından birisi bütçe açığıdır. Bununla birlikte, açık reel olarak artmıştır. Açığın artmasında faiz ödemelerinin aşırı artışı kadar, harcamaların disiplin altına alınmaması da etkili olmuştur. Türkiye'deki iç borç stokunun GSMH'ya oranı açısından değerlendirildiğinde, birçok gelişmiş ülkeden daha düşük bir iç borç oranı ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte, Türkiye'de iç borç stokunun yapısıyla ilgili olarak diğer ülkelerden farklı iki önemli sorun vardır. Birinci olarak, Türkiye'de iç borçlanmanın vadesi çok kısadır. İkinci olarak, iç borç stokunun mali sisteme oranı, gelişmiş ülkelere oranla çok yüksektir. Mali sistemin zayıflığına karşılık bu büyüklükte kamu finansmanın sağlanması, hem reel faizlerin yükselmesine yol açmakta, hem de özel sektör yatırımlarını engellemektedir³. Bu durumda da Türkiye'de ekonomik istikrarın tam olarak sağlanmasından söz etmek mümkün değildir.

Türkiye'de gerek finans piyasasının derin olmaması, gerekse devletin ekonomide ağırlıklı rol oynaması ekonomi yönünden bir sorun teşkil etmektedir. Ülkemiz bu yönüyle dış şoklara karşı koyabilecek güçlü bir ekonomiye sahip gözükmemektedir. Uluslararası Para Fonu ile istikrarın sağlanmasına yönelik 18 anlaşma yapılması da buna bir göstergedir. Türkiye doğrudan yabancı sermayeyi yeteri kadar çekememekte, bu nedenle dış piyasadan kaynak girişi ya kredi şeklinde ya da kısa vadeli sıcak para şeklinde olmaktadır. Dışarıdan sağlanan kredi

¹ Coşkun C. AKTAN, *Türkiye Avrupa Birliği'nin Neresinde?*, EĞİAD, Tüketici AŞ, İzmir 2000, s.89-90

² Aytaç EKER ve Mustafa SAKAL, "1994 Ekonomik Krizi ve Hazine'nin İç Borçlanma Politikası", *Vergi Sorunları*, Sayı:82, Temmuz 1995, s.79-94.

³ İzmir Ticaret Borsası, 1998, s.6.

şeklindeki kaynaklar ise zaten borç faiz ödemeleri için tekrar dışarıya aktarılmaktadır. Ekonomiye giren sıcak para ise ekonomik istikrarın olmadığı ülkeler için çok büyük bir sorundur. Çünkü, sıcak para bir ekonomiye ani olarak girip çıkmakta ve ekonomide mevcut dengeleri bozmaktadır. Türkiye’de aynı sorunlar son yıllarda giderek daha sık yaşanmaktadır.

. Türkiye’de ekonomik istikrarın mevcut olmamasında transfer harcamalarının ve özellikle borç faizlerinin büyük önemi mevcuttur. Borç faizleri sorunu aşılmadıkça da ekonomik istikrardan tam olarak söz edilmesi mümkün değildir.

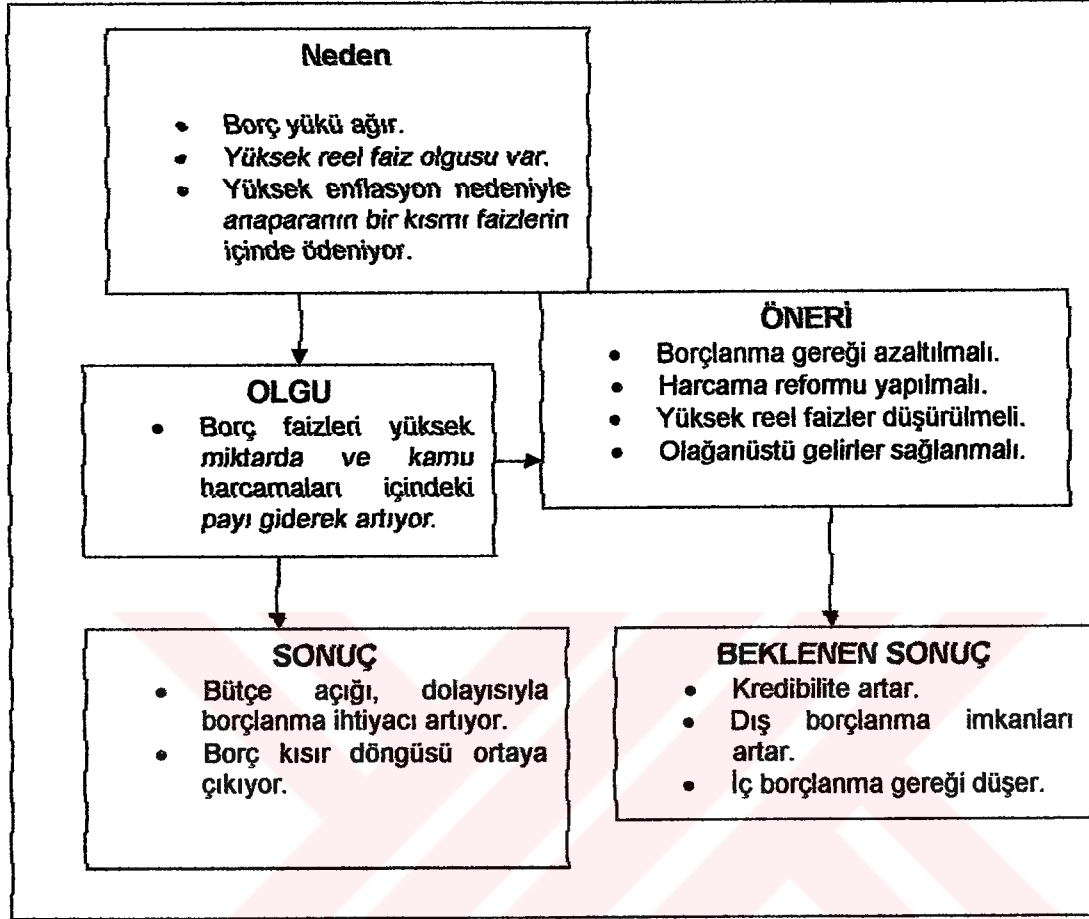
D. Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkileri

Türkiye’de transfer harcamalarının bütçe açıkları üzerinde önemli etkileri söz konusudur. Transfer harcamaları içinde özellikle borç faizlerinin bütçe açıklarının artmasında önemli rolü bulunmaktadır.

Aşağıda belirtilen Şekil:1, Şekil:2 ve Model:1, Türkiye’de borç faizlerinin artışı ve borç kısır döngüsü sorunu ile nasıl karşılaşıldığının ortaya konulması açısından önemlidir. Türkiye’de borç faizi ödemelerini karşılamak için yapılan yeniden borçlanmanın (refinansman) nelere yol açtığı ortaya konulmaktadır.

Şekil:1’de borç faizi ödemelerinin nedenleri ortaya konulmakta, yüksek borç faizinden kurtulmak için çözüm önerileri getirilmektedir. Şekilde de ortaya konulduğu üzere kamu kesiminin ve özellikle de konsolide bütçenin sürekli açık vermesi sonucunda borçlar, sürekli olarak artmaktadır. Borç faizleri dolayısıyla sürekli açık verilmesi sonucu, mali yapıda da bozulmalar ortaya çıkmıştır. Çünkü, borçlar için ödenen faizler açığın daha da artmasına neden olmakta, artan açık ise daha fazla borçlanmaya ve daha fazla faiz ödemesine sebep olmaktadır. Hazine’nin iç borçlanmadaki vadelerin kısalığı ve reel faizlerin yüksekliği de bu sonuca eklendiği zaman, borç faiz ödemeleri kamu gelirleri ile karşılanamaz boyutlara ulaşmaktadır. Sonuç olarak borç kısır döngüsü ortaya çıkmaktadır.

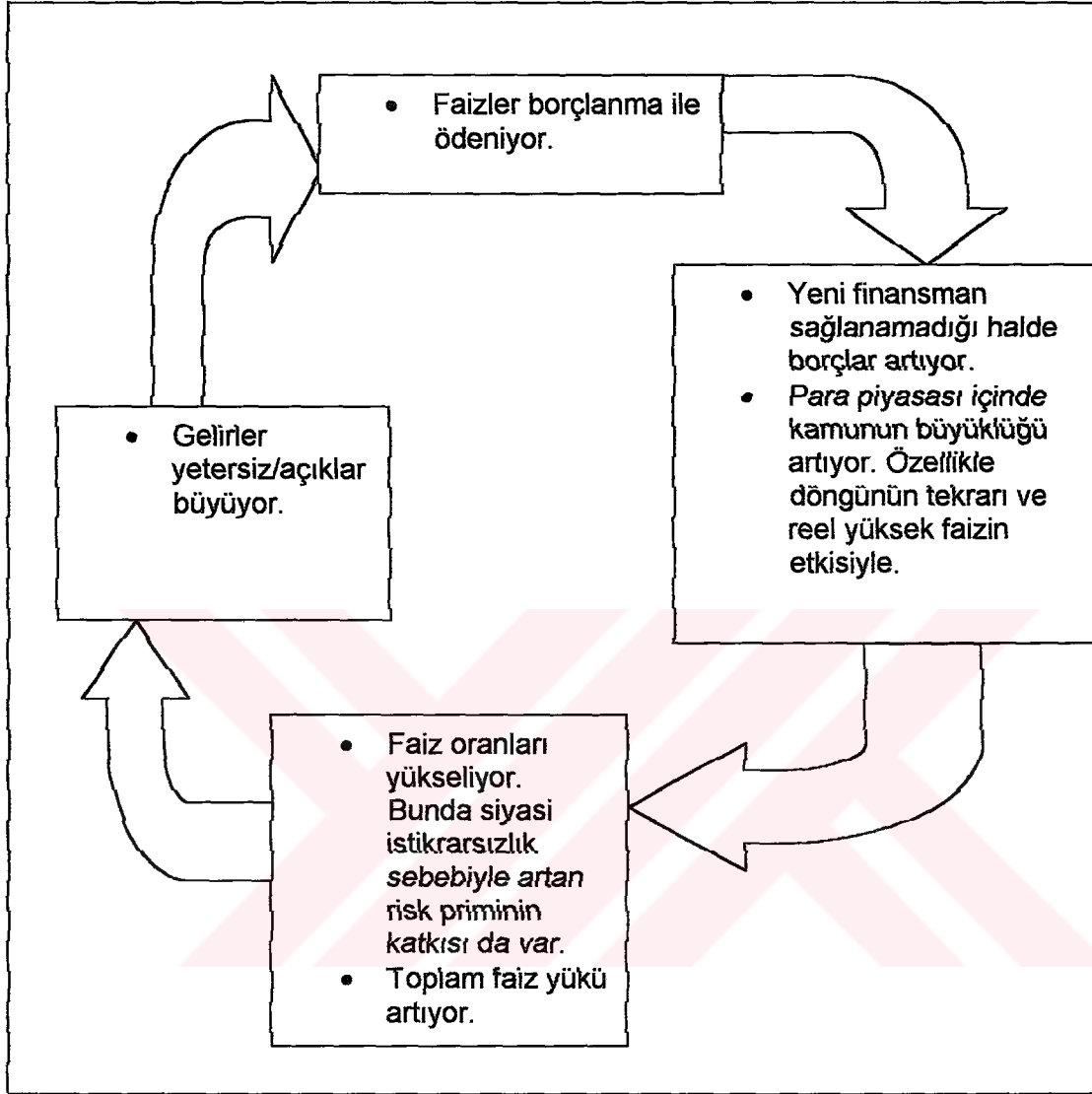
Şekil:1 Türkiye’de Büyük Miktarda Borç Faizi Ödenmesinin Nedenleri, Çözüm Önerileri



Kaynak: DPT, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Borçlanma İç ve Dış Borç Yönetimi**, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001, s.27.

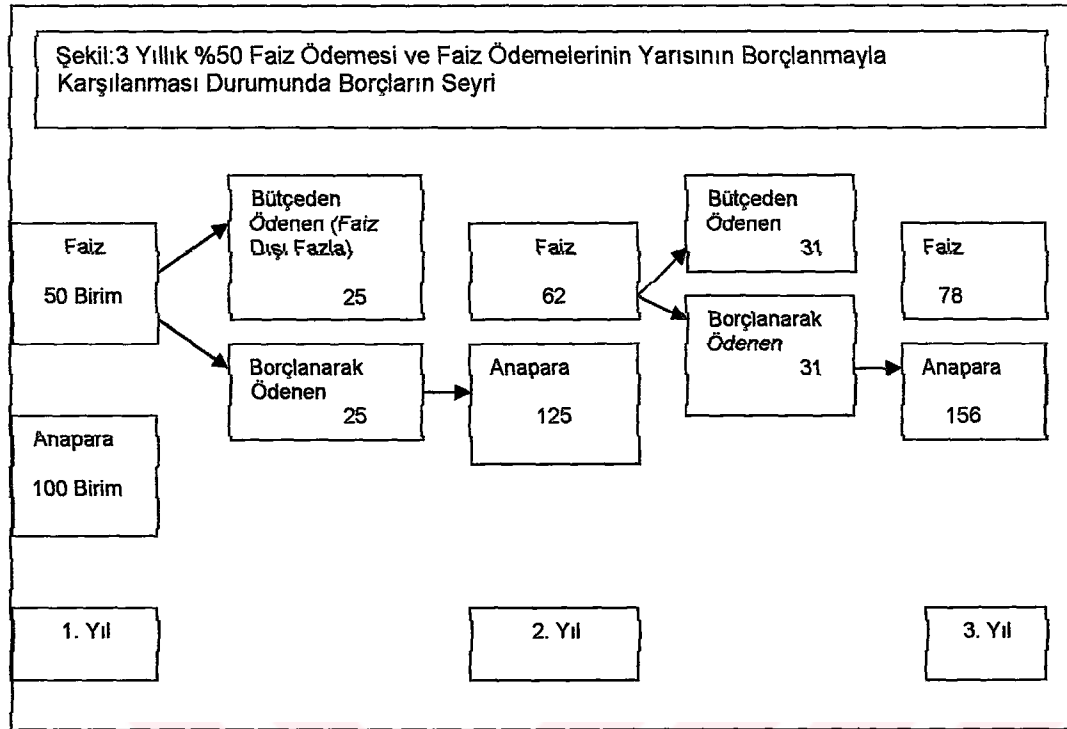
Şekil:2’de borç kısır döngüsü ile nasıl karşılaşıldığı ortaya konulmaktadır. Borç kısır döngüsü, borcun kendi içinde sürekli olarak artmasını ifade eden bir kavramdır. Borç faizlerinin bütçe gelirleri ile ödenemediği zaman yeniden borçlanarak ödenmesi durumunda, borç kısır döngüsünden söz edilmektedir. Türkiye’de de borç kısır döngüsünden söz edilmesi mümkündür. Öyle ki, devlet elde ettiği bütçe gelirlerini sadece borç faizlerine aktarmaktadır. Dolayısıyla, bütçe büyük bir kesimden elde edilen kaynakların devlete borç veren azınlık bir gruba aktarılmasından ibaret kalmaktadır. Bütçe, kendisinden beklenen fonksiyonları yerine getirememektedir.

Şekil:2 Türkiye’de Borç-Kısır Döngüsü



Kaynak: DPT, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Borçlanma İç ve Dış Borç Yönetimi**, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001, s.30.

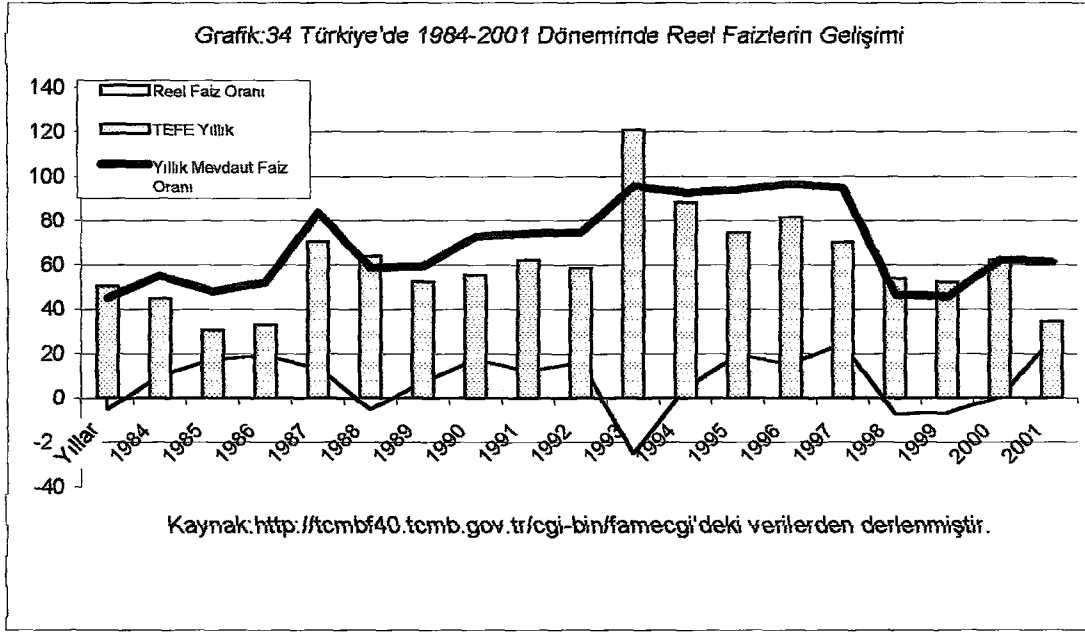
Şekil:1 ve Şekil:2’de borçlanmanın ve faiz ödemelerinin nedenleri ve nasıl etkileri olduğu ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte, aşağıdaki Şekil:3’de Türkiye’deki durumun nasıl borç kısır döngüsüne ulaştığı bir model yardımıyla açıklanmaktadır.



Kaynak: DPT, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Borçlanma İç ve Dış Borç Yönetimi**, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001, s.31.

Yukarıdaki modelde 100 birim borcu olan bir kamu kesiminin borç faiz ödemeleri sonucunda nasıl bir kısır döngü ile karşı karşıya kaldığı gösterilmektedir. Bu modelde kamu kesiminin 100 birim borcu olduğu, bu borca karşılık %50 faiz uygulandığı ve faiz ödemelerinin yarısının borçlanmayla karşılandığı belirtilmektedir.

Bu modele göre, kamunun borç stoku 1.yılda 100 birimden, ikinci yılda 125 birime çıkmaktadır. Çünkü, birinci yılda anapara ödemesi yapılamayıp sadece faiz ödemesi yapılmış, bununla birlikte faiz ödemesi için tekrar 25 birim borçlanılmıştır. Böylece 2. yılda toplam borç miktarı 125 birime ulaşmıştır. İkinci yılda toplam borcun %50'lik faiz kısmı, ortalama 62 birim olmaktadır. Bu 62 birimlik faiz ödemesi yapılabilmek için tekrar borçlanılmak durumunda kalınmıştır. Böylece 3. yılda toplam borç miktarı 156 birime ulaşmaktadır. Bu modeli daha da genişlettiğimizde ise borç miktarının sürekli arttığı gözlenmektedir. Örneğin hesaplamalarımıza göre 10. yılda toplam borç miktarı 744 birime ulaşmaktadır. Bu sonuç ise faiz olgusunun bütçeyi nasıl bir sona doğru yönlendirdiğini ortaya koymaktadır.



Grafik:34'te 1984-2001 döneminde reel faiz oranları hesaplanmıştır. Hesaplama da toptan fiyat endeksleri ve 12 ay vadeli mevduat faizleri dikkate alınmıştır. 12 ay vadeli mevduat faizlerinden toptan fiyat endekslerinin diğer bir ifade ile enflasyonun çıkarılmasıyla reel faiz oranları elde edilmiştir. Grafikte sarı renkli bölge, reel faiz oranını ifade etmektedir.

Türkiye'de iç borçlanma politikasının dış borçlanma politikasına göre önemli bir avantajı vardır. İç borçlar, enflasyonist süreç içinde ödenmeleri safhasında reel değerlerini kaybedebilmektedir. Bu çerçevede enflasyonun öngörülenden fazla çıkmasıyla birlikte, reel faiz bazı dönemlerde eksi olarak gerçekleşmiştir. Daha büyük açıklar, daha yüksek reel faiz oranlarıyla sonuçlanır yada en azından onlara tesadüf eder¹. Türkiye'de de enflasyon etkisi çıkardığımızda genellikle reel faiz oranlarında artışlar gerçekleştiğini görmekteyiz. Bununla birlikte gerek borçlanmanın miktarı gerekse de yapısı itibarıyla kamu borçları gittikçe artan bir seyir izlemektedir. Bu nedenle de borç kısır döngüsü ile karşı karşıya kalınmaktadır.

Genel olarak, 1980 sonrasında uygulanan politikalar doğrultusunda Türkiye'de vergilemenin borçlanmayla ikame edilmesi, faiz ödemelerini olağandışı

¹ Benjamin M. FRIEDMAN, "Learning From The Reagan Deficits", *The American Economic Review*, Volume 82, Issue 2, May 1992, s.301.

boyutlara ulaştırmıştır. Bu durum ise, bütçenin gelir transferi aracına dönüşmesine yol açmıştır. Ayrıca, bütçe harcamaları içerisinde faiz yükünün hızla artması, kamu kesimi borçlanma gereğinin de yükselmesine yol açarak, topluma sunulan kamusal mal ve hizmetlerdeki gerilemenin en önemli nedenlerinden birini oluřturmuřtur¹.

Genel olarak Türkiye’de transfer harcamalarının bütçe açıklarını artırıcı etkilerinin olduğu ifade edilebilir. Yukarıdaki Şekil:1, Şekil:2 ve Model:1’de gösterildiği üzere Türkiye’de bütçe açıklarının kapatılması için yapılan borçlanmanın sonucunda faiz ödemesi gerçekleştirilmektedir. Bu faiz ödemeleri ise tekrar borçlanarak yapılmak durumundadır. Bu durum ise borçlanma miktarını ve faiz ödemelerini arttırmakta, sonuçta ise bütçe harcamaları gittikçe artmaktadır. Bütçe harcamaları hızlı bir şekilde artarken, bütçe gelirleri aynı hızda artamamaktadır. Bu sonuç ise bütçe açıklarının gittikçe artmasına neden olmaktadır.

IV. TRANSFER HARCAMALARININ BÜTÇE AÇIKLARINI ETKİLEME DERECEŚİ

Bu bölümde transfer harcamalarının ve bütçe açıklarının gelişimi 1963-1979 dönemi; 1980 ve sonrası olarak iki dönem itibariyle incelenmektedir. Bu bölümde transfer harcamalarının ve bütçe açıklarının yıllar itibariyle gelişimine bakılarak ikisi arasında bir paralellik kurulmaya çalışılmaktadır.

A. 1963-1979 Dönemi

Bu dönemde transfer harcamaları ikinci bölümde de bahsedildiği üzere cari ve yatırım harcamalarından daha düşük seviyelerde seyretmiştir. Bu dönemde cari harcamaların GSMH’ya oranı %10.99 olarak gerçekleşmiş ve ekonomik ayrıma göre en yüksek harcama türü olmuştur. Yatırım harcamaları ise kalkınma amacıyla yapılan plan ve programlara sadık kalınmaya çalışılarak yüksek düzeyde olmuştur. Yatırım harcamalarının GSMH’ya oranı bu dönemde ortalama %9.22 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde transfer harcamalarının ortalaması ise %4.11 oranında

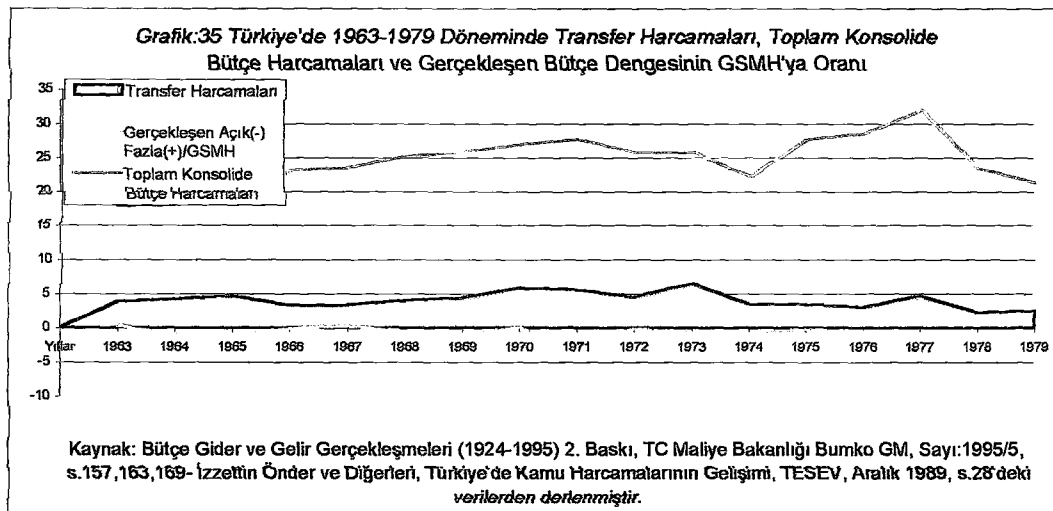
¹ Hikmet İYİDİKER ve Metin ALTIOK; " 1980 Sonrası İstikrar Politikası Aracı Olarak Türkiye’de Maliye Politikası", *XII. Türkiye Maliye Sempozyumu*, 15-17 Mayıs 1997, Antalya, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü , İstanbul 1998, s.195-196.

gerçekleşmiş ve oldukça düşük düzeylerde kalmıştır. Bu dönemde toplam konsolide bütçe harcamalarının GSMH'ya oranı ise ortalama 24.33 olarak gerçekleşmiştir.

1963-1979 döneminde konsolide bütçe ise GSMH'ya oran olarak ortalama %0.8 açık ile kapanmıştır. Konsolide bütçenin bu dönemde açık ile kapanmasında bütçe harcamalarındaki artış kadar bütçe gelirlerinde de istenilen seviyenin dönem itibariyle sürekli karşılanamamasıdır. Bu dönemde özellikle kurumsal teşvikler bu kurumlardan elde edilen vergilerden daha yüksek düzeylerde seyretmiştir.

Aşağıdaki Grafik:35'te transfer harcamalarının, toplam konsolide bütçe harcamalarının ve gerçekleşen bütçe açıklarının GSMH'ya oranı gösterilmektedir. Bu grafikteki duruma bakıldığında transfer harcamalarının gelişim eğrisinin toplam transfer harcamaları gelişim eğrisi ile bazı dönemlerde uyum göstermektedir. Dolayısıyla, transfer harcamalarındaki artışlar bazı dönemlerde konsolide bütçe harcamalarında da artışlara yol açmıştır. Ancak, bazı dönemlerde ise böyle bir durum gerçekleşmemiştir. Genel olarak bu dönemde transfer harcamalarının toplam kamu harcamaları içinde yüksek bir payı söz konusu olmamıştır.

Grafikte transfer harcamaları ve bütçe açıkları arasında bir ilişki kurulmak istendiğinde ise, yukarıda kurulmuş olan ilişkiye benzer bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Öyle ki bazı dönemlerde transfer harcamalarındaki ani artışlar bütçe açıklarında da artışlarla paralellik göstermiştir. Bazı dönemlerde ise böyle bir ilişki kurmak mümkün olmamaktadır.

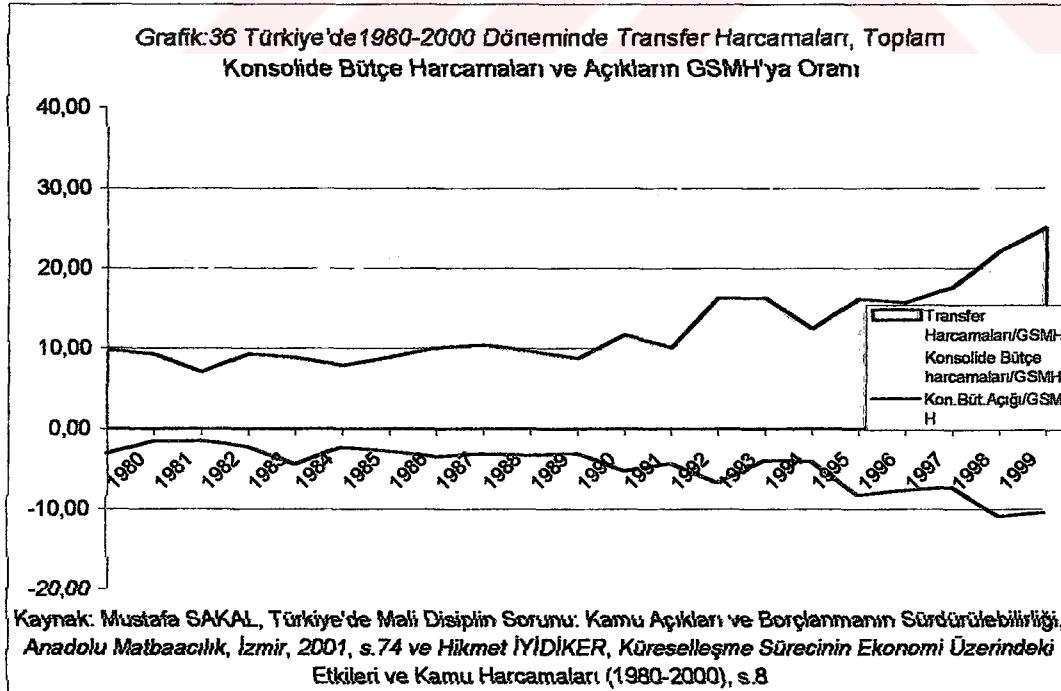


B. 1980 ve Sonrası Dönem

1980 ve sonrası dönemde transfer harcamaları gittikçe artan bir süreç ortaya koymaktadır. Bu duruma daha önce de belirtildiği üzere borç faiz ödemeleri önemli bir etkindir.

Grafik:36'da 1980 ve sonrası dönemde transfer harcamaları, toplam konsolide bütçe harcamaları ve bütçe açıklarının gelişimi belirtilmektedir. Grafikte gösterildiği üzere transfer harcamaları bu dönemde gittikçe artan bir süreç izlemiştir. Ayrıca, konsolide bütçe harcamalarında da transfer harcamalarına paralel bir gelişim ortaya çıkmıştır. Diğer yandan bütçe açıklarında da benzer bir gelişim söz konusudur.

Genel olarak, transfer harcamalarındaki artışın konsolide bütçe harcamalarında da artışlara neden olduğunu belirtmemiz mümkündür. Çünkü, 1980 ve sonrası dönemde transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki payında ciddi bir artış olmuştur. Bu durum grafikte gösterilmektedir. Bununla birlikte, bütçe açıkları da gittikçe artmıştır. Bu nedenle transfer harcamaları ve bütçe açıklarında gerçekleşen artışlar arasında bir paralellik kurmak mümkün olmaktadır.



V. TRANSFER HARCAMALARININ BÜTÇE AÇIKLARI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİNİN GRANGER NEDENSELLİĞİ İLE ÖLÇÜLMESİ

Buraya kadar ki bölümlerde Türkiye’de transfer harcamalarındaki artışın özellikle 1980 ve sonrası dönemde bütçe açıklarının artmasında önemli bir etken olduğu ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu bölümde, transfer harcamaları ve bütçe açıkları arasında bir nedensellik ilişkisinin olup olmadığı bir analiz yardımıyla araştırılacaktır.

A. Granger Nedensellik Testinin Tanımlanması

Transfer harcamaları ve bütçe açıkları arasında bir ilişkinin olup olmadığına dair bir nedensellik analizi yapılmaktadır. Bu ekonometrik analiz “Granger Sınaması” olarak ifade edilmektedir.

Granger Nedensellik Testi¹:

Y ile X gibi iki değişkenin birbirlerini (dağıtılmış) gecikmeli olarak etkilediklerini varsayalım. Bu durumda X’in mi Y’nin nedeni olduğunu ($X \rightarrow Y$), ya da Y’nin mi X’in nedeni olduğunu ($Y \rightarrow X$), yoksa ikisi arasında bir geri besleme mi olduğunu (hem $X \rightarrow Y$, hem $Y \rightarrow X$) ifade edebilir miyiz? Genel olarak ifade etmek gerekirse, bu iki değişken arasında zaman bakımından bir öncelik-ardıllık ilişkisi mevcut iken, nedenselliğin (neden sonuç ilişkisinin) yönünün istatistiki bakımdan bulunup bulunamayacağı sorgulanmaktadır.

Granger sınaması, Y ile X değişkenlerinin tahmin edilmesine ilişkin bilgilerin yalnızca bu değişkenlerin zaman serisi verilerinde bulunduğunu varsaymaktadır. Sınama şu regresyonların tahminini gerektirmektedir:

$$Y_t = \sum_{i=1}^n \alpha_i X_{t-i} + \sum_{j=1}^n \beta_j Y_{t-j} + u_{1t} \quad (\text{Denklemler 1})$$

¹ Damodar N. GUJARATI, *Temel Ekonometri*, (Çevirenler: Ümit Şenesen, Gülay Günlük Şenesen), Literatür Yayıncılık, İstanbul, 1999, s.621.

$$X_t = \sum_{i=1}^m \lambda_i X_{t-i} + \sum_{j=1}^m \delta_j Y_{t-j} + u_{2t} \quad (\text{Denklem 2})$$

Yukarıdaki formülasyonlarda u_{1t} ve u_{2t} hata terimlerinin ilişkisiz oldukları öngörülmektedir. Birinci denklemde, mevcut Y'nin, geçmişteki Y'nin değerleri ve X değerleriyle ilişkili olduğu, ikinci denklemde ise benzer bir ilişki X için öngörülmektedir. Aşağıda bu iki değişken ile ilgili dört olasılık mevcuttur:

1. Eğer Birinci denklemdeki gecikmeli X'in tahmin edilen katsayıları bir grup olarak istatistiki açıdan sıfırdan farklıysa ($\sum \alpha_i \neq 0$) ve ikinci denklemdeki gecikmeli Y'nin tahmin edilen katsayıları bir grup olarak istatistiki bakımdan sıfırdan farklı değilse ($\sum \delta = 0$), bu durumda Y'den X'e doğru tek yönlü bir nedenselliğin söz konusu olduğu belirtilir.

2. Yukarıdaki olasılığın tersine, eğer Birinci denklemdeki gecikmeli X'in tahmin edilen katsayılar grubu istatistiki bakımdan sıfırdan farklı değilse ($\sum \alpha_i = 0$) ve İkinci denklemdeki gecikmeli Y'nin tahmin edilen katsayıları grubu istatistiki bakımdan sıfırdan farklıysa ($\sum \delta \neq 0$), bu durumda Y'den X'e doğru tek yönlü bir nedenselliğin olduğu belirtilir.

3. Her iki regresyondaki X ve Y katsayı kümeleri istatistiki bakımdan sıfırdan anlamlı derecede farklıysa, bu durumda geri besleme ya da karşılıklı nedenselliğin olduğu belirtilir.

4. Yukarıdaki üç olasılık dışında, eğer her iki regresyondaki X ve Y katsayı kümeleri istatistiki bakımdan anlamlı değilse, bu durumda bu iki grubun birbirinden bağımsız olduğu belirtilir. Eğer bu ifadeleri tablolastırırsak:

Tablo:5 Granger Sınamasının Olasılık Tablosu

Nedenselliğin Yönü	F Değeri	Karar
$X \rightarrow Y$	$F_{\text{ist}} > F_{\text{tab}}$	H_0 Reddedilebilir, X, Y'nin Granger nedenidir.
$Y \rightarrow X$	$F_{\text{ist}} < F_{\text{tab}}$	H_0 Reddedilemez, X, Y'nin Granger nedeni değildir.
$X \rightarrow Y$	$F_{\text{ist}} > F_{\text{tab}}$	H_0 Reddedilebilir, X, Y'nin Granger nedenidir.
$Y \rightarrow X$	$F_{\text{ist}} > F_{\text{tab}}$	H_0 Reddedilebilir, Y, X'nin Granger nedenidir.
$X \rightarrow Y$ $Y \rightarrow X$	$F_{\text{ist}} < F_{\text{tab}}$	H_0 Reddedilemez, X, Y'nin Granger nedeni değildir.
$X \rightarrow Y$ $Y \rightarrow X$	$F_{\text{ist}} < F_{\text{tab}}$	H_0 Reddedilemez, Y, X'nin Granger nedeni değildir.

B. Granger Nedensellik Testinde Kullanılan Değişkenler

Granger nedensellik analizi yapılırken çeşitli değişkenler kullanılmıştır. Bu değişkenlerle ilgili veriler Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Web Sitesi'nden alınmıştır¹. Bu çalışmada kullanılan değişkenler aylık veriler olarak, 1985-2000 yıllarını kapsamaktadır.

Transfer harcamaları ve bütçe açıkları arasındaki granger sınaması yapılırken kullanılan değişkenler aşağıda belirtilmektedir:

Kit : KİT'lere yapılan transfer	(aylık, milyar TL)
Faiz: İç, dış borç ödemeleri	(aylık, milyar TL)
Diger: Diğer transfer harcamaları	(aylık, milyar TL)
Top: Toplam transfer harcamaları	(aylık, milyar TL)
Butac: Bütçe açığı	(aylık, milyar TL)
TEFE:	(1987 fiyatlarıyla)
skit: sabit fiyatlarla KİT	(1987 fiyatlarıyla)
sfaiz: sabit fiyatlarla faiz	(1987 fiyatlarıyla)
sdiger: sabit fiyatlarla diğer transfer	(1987 fiyatlarıyla)

¹ www.tcmb.gov.tr.

stop: sabit fiyatlarla toplam transfer harcamaları (1987 fiyatlarıyla)
sbutac: sabit fiyatlarla bütçe açığı (1987 fiyatlarıyla)

dtop (1. faktör)
dbutac (1. farklar)
dfaiz (1. dereceden farklar)
dkit(1. dereceden KİT'lerin farkı)
ddiger (1. dereceden farkları gösteriyor)

Yapılanlar: butac, KIT, top, faizi diğer değişkenlerin 1. farklarında durağanlığı sağlandı. Kullanılan veriler enflasyondan arındırılmıştır. Ondan sonra bütçe açığı ile bütün değişkenlerin granger nedenselliği araştırıldı.

C. Ekonometrik Analizin Oluşturulması

Bu bölümde öncelikli olarak, transfer harcamaları ve bütçe açıkları arasında nedensellik ilişkisinin olup olmadığı analiz edilmiştir. Daha sonra ise, türleri itibariyle transfer harcamaları ile bütçe açıkları arasında nedensellik test edilmiştir

Tablo:6 Toplam Transfer Harcamaları İçin Granger Nedensellik Testi Sonuçları

SIFIR HIPOTEZİ	GÖZLEM	GECİKME	F-İST.	P	SONUÇ
D(TOP, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedeni değildir. B(BUTAC, 2) D(TOP.2)'nin granger nedeni değildir.	188	2	19.6898 27.5297	0.000 0.000	→ ←
D(TOP, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedeni değildir. B(BUTAC, 2) D(TOP.2)'nin granger nedeni değildir.	187	3	12.0182 18.2804	0.000 0.000	→ ←
D(TOP, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedeni değildir. B(BUTAC, 2) D(TOP.2)'nin granger nedeni değildir.	186	4	9.04953 14.3435	0.000 0.000	→ ←
D(TOP, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedeni değildir. B(BUTAC, 2) D(TOP.2)'nin granger nedeni değildir.	185	5	7.20675 11.2412	0.000 0.000	→ ←
D(TOP, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedeni değildir. B(BUTAC, 2) D(TOP.2)'nin granger nedeni değildir.	184	6	6.11897 9.29606	0.000 0.000	→ ←
D(TOP, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedeni değildir. B(BUTAC, 2) D(TOP.2)'nin granger nedeni değildir.	183	7	5.52718 8.22675	0.000 0.000	→ ←
D(TOP, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedeni değildir. B(BUTAC, 2) D(TOP.2)'nin granger nedeni değildir.	182	8	4.80397 7.32180	0.000 0.000	→ ←
D(TOP, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedeni değildir. B(BUTAC, 2) D(TOP.2)'nin granger nedeni değildir.	181	9	4.43052 6.60142	0.000 0.000	→ ←
D(TOP, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedeni değildir. B(BUTAC, 2) D(TOP.2)'nin granger nedeni değildir.	180	10	3.88078 6.02047	0.000 0.000	→ ←
D(TOP, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedeni değildir. B(BUTAC, 2) D(TOP.2)'nin granger nedeni değildir.	179	11	8.80745 4.34187	0.000 0.000	→ ←
D(TOP, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedeni değildir. B(BUTAC, 2) D(TOP.2)'nin granger nedeni değildir.	178	12	8.23915 4.48635	0.000 0.000	→ ←

Tablo:7 Toplam Faiz Harcamaları İçin Granger Nedensellik Testi Sonuçları ($\alpha=0,10$)

SIFIR HİPOTEZİ	GÖZLEM	GECİKME	F-Ist.	p	SONUÇ
D(FAİZ, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedenselliği değildir. B(BUTAC, 2) D(FAİZ, 2)'nin granger nedenselliği değildir.	188	2	20.2957 20.6320	0.000 0.000	→ ←
D(FAİZ, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedenselliği değildir. B(BUTAC, 2) D(FAİZ, 2)'nin granger nedenselliği değildir.	187	3	13.7150 15.0028	0.000 0.000	→ ←
D(FAİZ, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedenselliği değildir. B(BUTAC, 2) D(FAİZ, 2)'nin granger nedenselliği değildir.	186	4	10.5915 12.0860	0.000 0.000	→ ←
D(FAİZ, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedenselliği değildir. B(BUTAC, 2) D(FAİZ, 2)'nin granger nedenselliği değildir.	185	5	8.40317 9.53484	0.000 0.000	→ ←
D(FAİZ, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedenselliği değildir. B(BUTAC, 2) D(FAİZ, 2)'nin granger nedenselliği değildir.	184	6	6.82356 7.70391	0.000 0.000	→ ←
D(FAİZ, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedenselliği değildir. B(BUTAC, 2) D(FAİZ, 2)'nin granger nedenselliği değildir.	183	7	6.26968 7.06081	0.000 0.000	→ ←
D(FAİZ, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedenselliği değildir. B(BUTAC, 2) D(FAİZ, 2)'nin granger nedenselliği değildir.	182	8	5.26677 6.05833	0.000 0.000	→ ←
D(FAİZ, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedenselliği değildir. B(BUTAC, 2) D(FAİZ, 2)'nin granger nedenselliği değildir.	181	9	4.71774 5.43653	0.000 0.000	→ ←
D(FAİZ, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedenselliği değildir. B(BUTAC, 2) D(FAİZ, 2)'nin granger nedenselliği değildir.	180	10	4.16930 5.05401	0.000 0.000	→ ←
D(FAİZ, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedenselliği değildir. B(BUTAC, 2) D(FAİZ, 2)'nin granger nedenselliği değildir.	179	11	6.23423 0.98941	0.000 0.450	→
D(FAİZ, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedenselliği değildir. B(BUTAC, 2) D(FAİZ, 2)'nin granger nedenselliği değildir.	178	12	5.62248 1.75267	0.000 0.061	→ ←

Tablo:8 KİT'lere Yapılan Transfer Harcamaları İçin Granger Nedensellik Testi Sonuçları

SIFIR HİPOTEZİ	GÖZLEM	GEÇİKME	F-İST.	P	SONUÇ
D(KİT, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedeni değildir. B(BUTAC, 2) D(KİT,2)'nin granger nedeni değildir.	188	2	1.10920 2.32567	0.332 03 0.100 60	
D(KİT, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedeni değildir. B(BUTAC, 2) D(KİT,2)'nin granger nedeni değildir.	187	3	1.00478 2.70587	0.391 99 0.046 81	←
D(KİT, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedeni değildir. B(BUTAC, 2) D(KİT,2)'nin granger nedeni değildir.	186	4	0.64339 2.20665	0.632 25 0.070 13	←
D(KİT, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedeni değildir. B(BUTAC, 2) D(KİT,2)'nin granger nedeni değildir.	185	5	0.53059 1.84159	0.752 91 0.107 11	
D(KİT, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedeni değildir. B(BUTAC, 2) D(KİT,2)'nin granger nedeni değildir.	184	6	0.46947 1.65052	0.830 30 0.136 10	
D(KİT, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedeni değildir. B(BUTAC, 2) D(KİT,2)'nin granger nedeni değildir.	183	7	0.42209 1.42539	0.887 56 0.198 08	
D(KİT, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedeni değildir. B(BUTAC, 2) D(KİT,2)'nin granger nedeni değildir.	182	8	0.41084 1.24568	0.913 20 0.275 69	
D(KİT, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedeni değildir. B(BUTAC, 2) D(KİT,2)'nin granger nedeni değildir.	181	9	0.36051 1.07512	0.952 08 0.383 91	
D(KİT, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedeni değildir. B(BUTAC, 2) D(KİT,2)'nin granger nedeni değildir.	180	10	0.37036 0.96616	0.957 82 0.475 10	
D(KİT, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedeni değildir. B(BUTAC, 2) D(KİT,2)'nin granger nedeni değildir.	179	11	0.23161 2.05227	0.995 03 0.026 96	←
D(KİT, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedeni değildir. B(BUTAC, 2) D(KİT,2)'nin granger nedeni değildir.	178	12	0.22076 1.84589	0.997 26 0.045 48	←

Tablo:9 Diğer Transfer Harcamaları İçin Granger Nedensellik Testi Sonuçları $\alpha:0.10$

SIFIR HİPOTEZİ	GÖZLEM	GEÇİKME	F-İsT.	p	SONUÇ
D(DİGER, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedenselliği değildir. B(BUTAC, 2) D(DİGER,2)'nin granger nedenselliği değildir.	188	2	6.00682 12.3441	0.002 97 0.000	→ ←
D(DİGER, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedenselliği değildir. B(BUTAC, 2) D(DİGER,2)'nin granger nedenselliği değildir.	187	3	2.96719 7.86114	0.033 37 0.000	→ ←
D(DİGER, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedenselliği değildir. B(BUTAC, 2) D(DİGER,2)'nin granger nedenselliği değildir.	186	4	2.22705 5.97857	0.067 94 0.000 16	→ ←
D(DİGER, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedenselliği değildir. B(BUTAC, 2) D(DİGER,2)'nin granger nedenselliği değildir.	185	5	1.84645 4.85811	0.106 20 0.000 35	←
D(DİGER, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedenselliği değildir. B(BUTAC, 2) D(DİGER,2)'nin granger nedenselliği değildir.	184	6	1.78071 4.28852	0.105 70 0.000 47	←
D(DİGER, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedenselliği değildir. B(BUTAC, 2) D(DİGER,2)'nin granger nedenselliği değildir.	183	7	1.90025 3.76497	0.072 36 0.000 81	←
D(DİGER, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedenselliği değildir. B(BUTAC, 2) D(DİGER,2)'nin granger nedenselliği değildir.	182	8	1.80968 3.41714	0.078 53 0.001 16	←
D(DİGER, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedenselliği değildir. B(BUTAC, 2) D(DİGER,2)'nin granger nedenselliği değildir.	181	9	1.73705 3.26321	0.084 49 0.001 13	←
D(DİGER, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedenselliği değildir. B(BUTAC, 2) D(DİGER,2)'nin granger nedenselliği değildir.	180	10	1.55935 2.92427	0.123 40 0.002 17	←
D(DİGER, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedenselliği değildir. B(BUTAC, 2) D(DİGER,2)'nin granger nedenselliği değildir.	179	11	5.90445 1.98616	0.000 0.033 10	←
D(DİGER, 2), B (BUTAC,2)'nin granger nedenselliği değildir. B(BUTAC, 2) D(DİGER,2)'nin granger nedenselliği değildir.	178	12	5.83614 1.62035	0.000 0.091 17	←

Yukarıdaki Tablo:6-9'de görüleceği üzere, analizde toplam transfer harcamaları ile bütçe açıkları arasındaki nedensellik analizi yapılmıştır. Bu analiz sonunda ise 2. aydan 12. ayın sonuna kadar ki tüm dönemde, toplam transfer harcamaları ve bütçe açıkları arasında karşılıklı ilişki elde edilmiştir. Karşılıklı okların varlığı toplam transfer harcamaları ve bütçe açıkları arasında karşılıklı nedensellik ilişkisinin söz konusu olduğunu ifade etmektedir. Gerek toplam transfer harcamaları bütçe açıklarına neden olmakta, gerekse bütçe açıkları toplam transfer harcamalarının artmasına yol açmaktadır.

İkinci bir nedensellik analizi ise faiz ödemeleri ve bütçe açıkları arasında yapılmıştır. Toplam transfer harcamaları ve bütçe açıklarında olduğu gibi faiz ödemeleri ve bütçe açıkları arasında da bir nedensellik ilişkisi bulunmuştur. Ancak, toplam transfer harcamaları ve bütçe açıkları arasındaki analizden farklı olarak, 11. ayda bütçe açıklarının faiz harcamalarına neden olduğuna dair bir sonuç elde edilmemiştir. Genel olarak, faiz harcamaları bütçe açıklarına neden olurken, bütçe açıkları da faiz harcamalarının artmasına neden olmaktadır.

KİT'lere yapılan transferler ve diğer transferler ile bütçe açıkları arasında nedensellik ilişkisinin tesbiti için iki analiz daha yapılmıştır. Ancak, çıkan sonuçların teoriyle uyuşmadığı sonucuna varılarak bu analizler değerlendirmeye alınmamıştır. Dolayısıyla, Tablo:8 ve Tablo:9'daki analizler teoriyle çelişmektedir.

Granger Sınaması sonucunda transfer harcamaları ve özellikle de faiz ödemeleri arasında karşılıklı bir nedensellik ilişkisi ortaya çıkmıştır. Gerek transfer harcamaları ve faiz ödemeleri bütçe açıklarına neden olmakta, gerekse de bütçe açıkları faiz ödemelerine neden olmaktadır. bu durum ise transfer harcamaları toplamında artışlara neden olmaktadır. transfer harcamaları ile bütçe açıkları arasında karşılıklı bir nedensellik ilişkisinin ortaya çıkmasında özellikle borçlanma politikasının önemli bir etken olduğunu belirtmek gereklidir.

Türkiye'de bütçe harcamalarında özellikle faiz ödemelerinin arttığını, diğer harcama türlerinde, faiz ödemelerinde olduğu gibi büyük miktarda artış olmadığını ifade edebiliriz. Bununla birlikte, Türkiye'de bütçe açıklarını bir çığ gibi büyüten temel etken, bütçe harcamalarının artışı değil, bu harcamaların finansman yöntemi

olmuştur. Faiz ödemelerinin bir açık-borç sarmalına dönüşmesi bütçe açıklarının finansman yöntemlerinden kaynaklanmıştır.

Türkiye’de özellikle 1980 yılında iktisat politikalarında meydana gelen köklü değişim sonucu bütçe açıklarının finansmanında Merkez Bankası kaynaklarına başvurulması, 1980 yılı öncesinin aksine, en aza indirgenmiştir. Bu yılda sonra uygulanan istikrar politikalarının da dünya finans çevrelerinde kabul görmesi ile Türkiye önemli ölçüde dış kaynak girişi sağlamış ancak bu durum 1985 yılına kadar sürebilmiştir. 1980-1984 döneminde emisyonun yanı sıra geniş ölçüde dış borçlanmaya da ağırlık verilmiştir. 1985 yılından itibaren net dış kaynak girişinin azalması ve negatif bakiye verilmesinden dolayı anapara ve faiz ödemeleri, alınan dış kredilerin üzerinde gerçekleşmiştir.

Ancak, 1985 yılı ve sonrası dönemde alınan dış borçların geri ödenmesi sürecine girilmiştir. Örneğin KDV uygulamasının tam da bu yıl içinde başlaması bir tesadüf değildir. Ancak bu yeterli olmadığı için iç borçlanma yolu artık ciddi biçimde açılmaya çalışılmış ve bu amaçla gerekli kurumsal ve mali düzenlemeler (gayrimenkul sermaye iratlarının vergi dışı bırakılması gibi) yapılmıştır¹. Bütçe açıklarının dış borçlanma ile karşılanamaması sonucu Hazine 1985 yılından itibaren iç borçlanma politikasını başlatmıştır.

İç borçların genel olarak iki olumsuz etkisi söz konusudur. İlk olarak iç borçların devamlı olarak artması yeni borçlanma zorunluluğu doğurmakta ve netice de emisyonla neden olabilmektedir. Diğer bir olumsuz etki ise paranın sürekli olarak devlete aktarılma olasılığı ve faiz oranlarının sürekli olarak yükselmesidir². Bütçe açığı borçlanma ile finanse edildiğinde para arzı sabit kalacağından dolayı faiz oranı yükselmektedir.

Türkiye’de 1985 sonrası dönemde iç borçlanmaya ağırlık verilmesi sonucunda borç miktarı ve faiz ödemeleri sürekli artış göstermiştir. Türkiye’de iç borçların yüksek faizli ve kısa vadeli olması bu duruma neden olarak gösterilebilir. Bununla birlikte, Hazine’nin Merkez Bankası’ndan çekebileceği kısa vadeli avans miktarının sınırlandırılması da iç borçlanmaya daha fazla ağırlık verilmesine neden

¹ İzzettin ÖNDER ve Diğerleri, *Kamu Açıkları Ve Kamu Borçları Teori Ve Türkiye Üzerine Bağlı Bazı Gözlemler*, Dosya Yayıncılık, Ankara, Ocak 1995, s.80

² SAYILGAN, a.g.m.,s.40.

olmuştur. Ayrıca, dış borçlanmaya ise ihracattaki tıkanıklıklar ve döviz kurlarındaki yükselmeler nedeniyle sınırlı ölçüde başvurulmuştur. 1991 yılından itibaren bütçe açıklarının finansmanında dış borçlanmaya da düzenli olarak başvurulmuştur. 1988 yılına kadar asıl olarak Merkez Bankası'nın gündeminde olan faiz hadleri bu tarihten sonra bankacılık kesimine bırakılmış, Merkez Bankası'nın bankacılık kesimini kontrolü daha çok kullandığı para politikası araçları olmuştur¹. Kamu kesimi, bütçe açıklarının ve vadesi gelen borç stokunun yeniden finansmanı için, özel kesim fon kullanıcıları ile yoğun bir rekabete girmiş, piyasa ortalamalarının ve enflasyon oranının oldukça üzerinde faiz ödeyerek fon elde etmeye çalışmıştır².

İç borçlanma politikasının en önemli etkisi piyasa faiz oranları üzerinde olmuştur. Bütçe açıklarını kapatmak için devlet çıkardığı tahvillerin faiz oranını yükseltmek zorunda kalmıştır. Faiz oranlarının yükselme eğilimi içine girmesi, faiz ödemelerinin bütçe harcamaları içindeki payını yükseltmiş, bu durum ise bütçe açıklarını artıran en önemli neden olmuştur.

Bununla birlikte, ihale yoluyla borçlanmakta olan devletin, borçlanma senetlerinin günümüzde tek alıcısı durumundaki bankalar dolayısıyla piyasa faiz oranlarını düşürmek pek mümkün görünmemektedir. Diğer yandan yüksek faiz oranları faktör piyasalarında üretim faktörü maliyetlerini arttırdığından, maliyet enflasyonuna veya belli sektörlerde durgunluğa yol açabilmektedir. Banka sisteminden iç borçlanma, kaydi para yoluyla para arzının artmasına dolayısıyla talep yönlü enflasyonun daha da şiddetlenmesine neden olabilmektedir. 1981 Temmuz ayından itibaren vadeli mevduat ve kredi faiz oranlarının serbest bırakılması ve pozitif-reel faiz uygulaması, mali sistemde faizlerin yükselmesine yol açmıştır. Faiz oranlarındaki yükselme bankalardaki mevduat yapısını vadeli mevduat ve döviz tevdiat lehine değiştirmiştir.³

Bu durum bankacılık sektöründe ortalama maliyetleri arttırmıştır. Şöyle ki, bankaların maliyetleri içinde en yüksek kısmı oluşturan faiz ödemeleridir. Bu nedenle de banka mevduatlarının yapısında vadeli mevduat ve döviz tevdiat

¹ ÖNDER, 1995, s.52.

² Adnan AKDENİZ; *Türkiye'de İç Borçlanma- Enflasyon İlişkisi*, Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü Araştırma-Inceleme Yazısı,96-1, s.13

³ ŞAHİN, a.g.e., s.342-343.

hesapları lehine bir değişim olması bankacılık kesiminin vereceği kredilerde daha fazla faiz talep etmesine yol açmıştır. Devlet açısından konuyu ele aldığımız zaman ise bu durum devletin daha fazla faiz ödemesi demektir. Çünkü, kamu kağıtlarının en yüksek alıcısı Türkiye’de ticari bankalardır. Diğer iç borç alabileceğimiz kaynaklar olan kişiler, sosyal güvenlik kuruluşları ve Merkez Bankası ise çeşitli nedenlerden dolayı kamu kağıtlarına bankalar kadar talep gösterememiştir. Şöyle ki, Merkez Bankası’nın Hazine’ye açtığı kısa vadeli avans oranları enflasyonu indirici politikalar çerçevesinde çeşitli dönemlerde azaltılma yoluna gidilmiştir.

Sosyal güvenlik kuruluşları ise uzun yıllardır topladıkları fonları devlete uzun vadeli ve çok düşük faizli olarak borç vermişlerdir. Bu kuruluşlarda sistemin içinden kaynaklanan aksaklıklar ve sorunlardan dolayı gelir gider yapısı bozulmuş ve sosyal güvenlik kuruluşları da açık verir hale gelmiştir. Bu yüzden de bu kuruluşların açıkları devlet bütçesinden kaynak aktararak kapatılmaya çalışılmaktadır. Bu kuruluşların devlete tekrar borç verebilir hale gelmeleri için yeni düzenlemeler ile mali yapılarının düzeltilmesi gerekmektedir. Devletin kişilerden borçlanması ise Türkiye’deki tasarruf oranının azlığından ve gelir dağılımının bozukluğundan dolayı pek mümkün görülmemektedir. Çünkü, kamu kağıtlarını alabilmek için gerekli tasarrufa sahip kişiler ihale koşullarının zorluğundan dolayı kamu kağıtlarını bankalar ya da diğer mali kurumlar yoluyla almayı daha uygun görmekte-dirler. Böylece Türkiye’de kamu kağıtları konusunda ikincil bir piyasa daha oluşmuştur. Devletin kamu kağıtları içinde bonoların payı son yıllara kadar önemli olmakla birlikte, son dönemde değişken faizli tahvillerin payında önemli bir artış gerçekleşmiştir. Değişken faizli tahvillerle borcun yenilenme riski azaltılmakla birlikte faiz riski ise artmakta ve dolayısıyla borç stokunun faiz riski de artış göstermektedir.

Yukarıda ifade edilen gelişmeler ışığında; Türkiye’de kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasındaki farkı kapatmak için yapılan bütçe açıklarının finansman politikaları ve bu politikalardaki değişiklikler bütçe faiz ödemelerini arttırdığını ve artan faiz ödemelerin de tekrar bütçe açıklarına neden olduğunu belirtmemiz mümkündür. Aşağıdaki Grafik:37’de 1980-2000 döneminde reel anlamda faiz ödemeleri ve bütçe açıkları ilişkisi ortaya konulmaktadır. Grafikte belirtildiği üzere 1980 sonrası dönemde reel faiz ödemeleri artmakta, buna paralel olarak bütçe açıklarında da artış ortaya çıkmaktadır.

Yukarıdaki ifadeler çerçevesinde belirtilmesi gereken bir husus ise faiz ödemeleri, dolayısıyla toplam transfer harcamaları ile bütçe açıkları arasındaki karşılıklı nedenselliğin nasıl ortadan kaldırılacağıdır. Bu doğrultuda bütçe gelirleri önemli rol oynamaktadır.

Örneğin, Türkiye’de 1981-1999 yılları arasında kısa vadeli iç borçlanma (brüt bono satış hasılatı) yılda ortalama %124, uzun vadeli iç borçlanma %161, dış borçlanma ise %139 oranında artmıştır. Vergi gelirlerindeki yıllık ortalama artış ise aynı dönemde sadece %71 olarak gerçekleşmiştir. Dolayısıyla borçlanma, vergi gelirlerinin iki katı oranında artan daha fazla fon kullanmakta ve gerek kamu finansman politikasında gerekse kamu harcama politikasında ezici bir üstünlük sağlamaktadır¹. 1980 sonrası dönemde uygulama alanı genişleyen borçlanma yoluyla bütçe açığının finansmanı politikası, bütçe içindeki faiz payını önemli ölçüde arttırmış ve en sağlam finansman kaynağı olan vergi gelirlerinin tamamına yakın kısmının faizlere ayrılması sonucunu doğurmuştur.

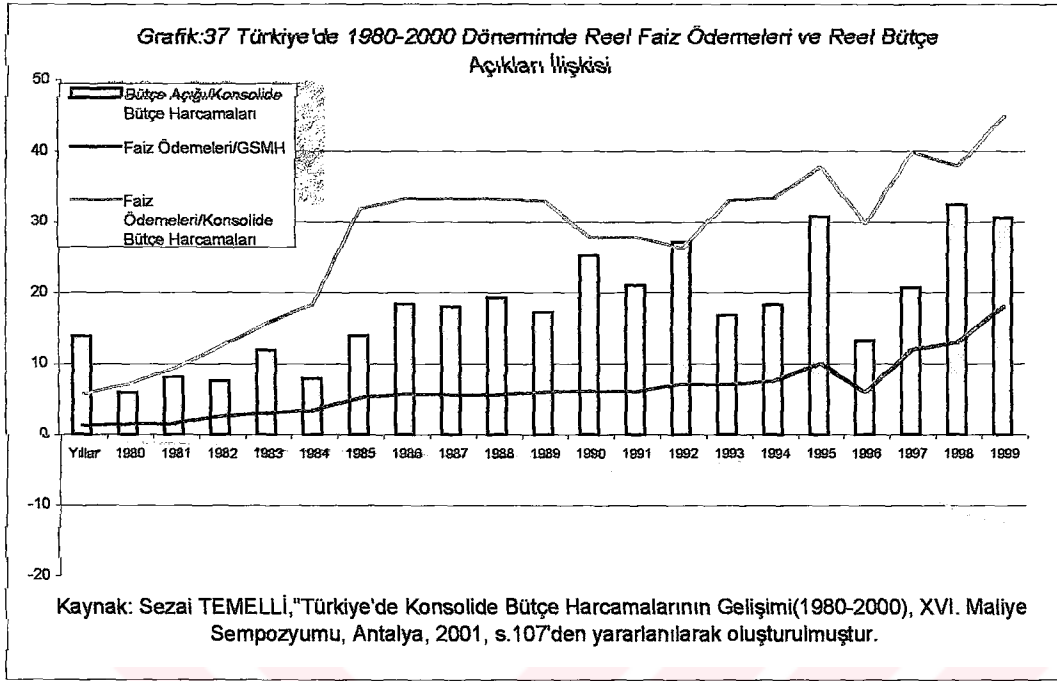
Devlet, borçlarını sürdürülebilir kılmak için yüksek oranda vergileme yapılması gerekmektedir². Türkiye’de bütçe açıklarının kapatılması amacıyla daha çok uygulama alanı bulan borçlanma politikası sonucunda, vergi oranlarında önemli artışlar gözlenmiştir. Türkiye’de vergilendirilebilir alanın gerek kayıtdışı ekonomi gerekse vergi harcamaları yönüyle arttırılamaması, belirli kesimler üzerindeki vergi yükünü sürekli arttırmıştır. Çünkü, vergi oranlarını düşük tutmak için kullanılmış olan borç, nihayetinde bu vergi oranlarını yukarıya doğru zorlamaktadır. Bu nedenle, böyle bir zamanda ülke borç itfasını gerçekleştirmek için birincil fazla yaratmak zorundadır. Kamu harcamalarında kesintiye gitmenin güç olduğu durumlarda bu fazlalığın daha yüksek oranlı vergiler yoluyla gerçekleştirilmesi zorunludur³.

Türkiye’de vergilendirme konusunda temel sorunların varlığı, yeni vergilendirilebilir alanların ortaya çıkarılmasını pek mümkün kılmamaktadır. Böyle bir durumda ise bütçe açıkları ve faiz ödemeleri arasında karşılıklı nedensellik ilişkisinin ortadan kaldırılması günümüz koşullarıyla pek mümkün görünmemektedir.

¹ Türkmen DERDİYOK, “1980 Sonrası Borçlanma Politikaları”, *XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu*, “Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar”, Celal Bayar Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Antalya, 28-31 Mayıs 2001, s.310.

² VELASCO, a.g.m., s.118.

³ TANZI, 1991, s.30.



Diğer yandan, yapılan model analizi sonucunda bütçe açıklarının KİT'lere yapılan transferlere neden olduğu sonucuna varılmıştır. Bununla, birlikte bütçe açıklarının KİT'lere yapılan transferlere neden olmasında şu noktalar ön plana çıkmaktadır: Türkiye'de bütçe açıklarının olması tüm kamu kesimini etkilediği üzere KİT'lerin mali yapılarını da etkilemektedir; bütçe açıklarının borçlanma yoluyla kapatılması piyasa faiz oranlarını artıran etkiler yaparak, KİT'lerin elde edebilecekleri fonların maliyetlerini de artırmaktadır; bütçe açıklarının tüm ekonomi üzerinde yaptığı "tüketme, faize yatır" mantığı çerçevesinde KİT'lerin ürettikleri mallara karşı özel sektörün talebi azalmakta, fakat KİT'lerin maliyetleri içinde önemli yer tutan personel ödemeleri hemen azaltılamamaktadır. Dolayısıyla, artan bütçe açıkları belirli dönemlerde KİT'lere yapılan transfer harcamaları üzerinde etki yapmakta, diğer bir ifadeyle bütçe açıkları KİT'lere yapılan transferlerin nedeni olmaktadır.

İlk defa 1975 yılında KİT'lere transfer uygulamasına başlanmıştır. KİT'lere yapılan transferler 1975 yılında bütçenin %9.1'ine ve G.S.M.H.'nin da %1.6'sına tekabül etmiştir. 1984 yılına kadar transferler sürekli olarak artmış ve 1983 yılında G.S.M.H.'nin %2.2'sine ulaşmıştır. Özelleştirme faaliyetlerinin de başladığı daha sonraki dönemde ise transferler birkaç yıl hariç sürekli %1'in altında seyretmiştir.

1998 yılında ise G.S.M.H.'nin sadece % 0.3'ü transfer olarak bu kuruluşlara aktarılmıştır¹.

Modelde diğer transferler (faiz ödemeleri, KİT'lere transferler hariç) ve bütçe açıkları arasındaki nedensellik ilişkisi de analiz edilmiştir. Analiz sonucunda 2.,3., ve 4. aylarda karşılıklı bir ilişkinin söz konusu olduğu sonucuna varılmıştır.

Bazı sektörlerde sıkı bütçe kuralları dışında alternatif bir finansman kaynağı olarak gelişen fonların disiplin altına alınması amacı ile, önce fon gelirlerinin bir merkezde toplanması amaçlanmış ve 1992 yılında uygulamaya konulan "Müşterek Fon Hesabı" sistemi ile kamuda faaliyet gösteren tüm fonların gelirlerini TC Merkez Bankası'na aktarılması zorunluluğu getirilmiştir. TC Merkez Bankası'nda toplanan bu gelirlerden bütçeye kesintiler yapılmaya başlanmıştır. Fon gelirlerinin disipline edilmesinden sonra ise 1993 yılında fon harcamalarının da kontrol altına alınması için bir kısım fonlar konsolide bütçeye dahil edilmiş, bu şekilde kapsam içine alınan fonların borçlanma, satış hasılatı ve kredi geri dönüşleri hariç tüm gelirleri genel bütçeye aktararak, söz konusu fonlara bütçeden ödenek verilmeye başlanmıştır².

"Türkiye'de Transfer Harcamaları-Bütçe Açıkları İlişkisi" başlıklı üçüncü bölümde transfer harcamaları bütçe açıkları ilişkisi ortaya konulmaya çalışılmıştır. Öncelikle transfer harcamalarının kamu harcamaları içindeki yeri ve önemine değinilmiştir. Türkiye gibi bir ülkede özellikle sosyal transfer harcamalarının ve sübvansiyonların çok fazla gündeme geldiği bir ortamda asıl üzerinde durulması gereken faiz ödemeleri ve bütçe açıkları üzerinde durulmamaktadır. Transfer harcamaları acaba hangi ekonomik etkileri doğurmaktadır. Eğer ekonomik büyüme ve kalkınma için gerekli ise, gelir dağılımını olumlu yönde etkiliyor ise transfer harcamalarının kullanılması; bu amaçlara ulaşmaya çalışılırken ekonomik istikrar üzerindeki etkisinin de unutulmaması gerektiği göz önüne alınarak değerlendirme yapılması gerekmektedir.Yapılan ekonometrik analiz Türkiye'de Bütçe açıklarıyla transfer harcamaları arasında doğru yönlü bir ilişki olduğunu göstermiştir. Dolayısıyla eğer bütçe açıkları azaltılmak isteniyorsa transfer harcamalarının kontrol altına alınması gerektiği unutulmamalıdır. Türkiye'de bütçe dengesinin sağlanamamasındaki en önemli unsurlardan biri olan yüksek transfer harcamaları ve

¹ KESİK, a.g.m., s.16.

² Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, Hazine Dergisi 75.Yıl Özel Sayısı, s.24.

bunların sürekliliği konusundaki baskıların azaltılmasının ekonomik ve mali dengenin sağlanmasının en önemli koşulu olduğu yapılan analizle de bir kez daha ortaya çıkmıştır.



SONUÇ

Transfer harcamaları, devletin toplumda sosyal yapının dengelenmesi ya da geliştirilmesi amacıyla devlet tarafından yapılan karşılıksız harcamalardır. Dolayısıyla, transfer harcamaları, kamu harcamaları içinde sosyal amacın ön plana çıktığı harcama türleridir.

Dünyada özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası refah devleti anlayışının yaygınlaşmasıyla birlikte, bu dönemden sonra transfer harcamalarında artışlar gözlenmektedir. Birçok devlet, toplumda mevcut sosyal sorunların aşılması amacıyla, topluma karşılıksız kaynak aktarımında bulunmaktadır. Gelişmiş ülkelerin bir çoğunda sosyal dengesizliğin aşılması amacıyla karşılıksız transfer ödemeleri yapılmaktadır. Bu ödemeler; işsizlik yardımı, çocuk yardımı, eğitim yardımı, sağlık yardımı gibi sosyal amaçlar için yapılan ödemelerdir.

Gelişmiş ülkelerde transfer harcamaları özellikle sosyal amacın gözetildiği sosyal transferler şeklinde olurken, gelişmekte olan ülkelerde ise özellikle borç faiz ödemeleri ve iktisadi transferler ön plana çıkmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler, İkinci Dünya Savaşı sonrasında kalkınma amacıyla açık bütçe uygulamalarına gitmişlerdir. Gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş sermaye piyasalarının olmaması dolayısıyla, açık finansmanını dış borçlanma yoluyla karşılamaktadırlar. Bu ülkeler devlet bütçelerini özellikle özel sektörün desteklenmesi amacıyla kullanmışlardır. Bu amaçla da özel sektörü destekleyici iktisadi transferler ön plana çıkmıştır.

Gelişmekte olan ülkelerin açık finansman yoluyla kalkınmayı sağlama amacı, bu ülkelerin genelinde olumlu sonuç vermemiştir. Bu ülkelerin açık finansman uygulamaları sonucu devlet borçları ve faizleri önemli boyutlara ulaşmıştır. Gelişmekte olan ülkelerin önemli bir kısmında faiz ödemeleri şeklindeki transferler çok büyük boyutlardadır. Bu ülkelerden biri de Türkiye'dir.

Türkiye, birçok gelişmekte olan ülke gibi borç-kısır döngüsü ile karşı karşıya olan bir ülkedir. Türkiye'de 1963 yılından itibaren Beş Yıllık Kalkınma Planları uygulanmaya başlanmıştır. Devlet, bütçe yoluyla kalkınma amacını ön planda tutmuş ve özel sektörün gelişmesinin temini önemli bir amaç olmuştur. Bu amaçla devlet, iktisadi transferlerin uygulanmasına büyük önem vermiştir. Ancak, 1980

öncesi dönemde transfer harcamalarının diğer harcama türlerine göre bütçedeki payı düşük kalmıştır. 1980 öncesi dönemde özellikle cari harcamalar ve yatırım harcamaları oldukça önemli oranlarda gerçekleşmiştir.

1980 yılından günümüze kadar ise devletin ekonomi politikalarında görülen değişimle birlikte, yatırım harcamalarında önemli düşüşler gözlenmiştir. Bununla birlikte, transfer harcamaları da önemli boyutlara ulaşmıştır. Ancak, transfer harcamaları içinde ön plana çıkan transfer türü ise faiz ödemeleri olmuştur. Bununla birlikte, tarımsal sübvansiyonların GSYİH içindeki payı 1990-2000 arasında binde 5'e bile ulaşamamıştır. Konsolide bütçe harcamaları içinde faiz ve anapara ödemelerinin önemli boyutlara ulaşması nedeniyle de 1986 yılından itibaren anapara ödemeleri bütçe dışına çıkartılmıştır.

Türkiye'de faiz ödemelerinin önemli boyutlara ulaşmasında bütçe açıklarının önemli etkileri söz konusu olmaktadır. 1980 öncesi dönemde önemli boyutlarda olmayan bütçe açıkları, yıllar itibariyle gittikçe artan bir seyir izlemektedir. Öyle ki, devlet harcamaları yıllar itibariyle gittikçe artarken, bütçe gelirleri genellikle aynı doğrultuda artmamaktadır. Bütçe harcamalarında görülen artışlar içinde özellikle borç faizlerinin önemi büyüktür. Faiz ödemeleri kar topu etkisi göstererek yıllar itibariyle katlanan bir seyir izlemektedir. Özellikle bütçe gelirlerinin yeterince arttırılamaması sonucunda refinansmana gidilmek durumunda kalınması, gerek faiz ödemelerinin miktarını gerekse de faizlerin maliyetini arttırmaktadır. Devlet borçlanırken gittikçe artan oranlarda faiz maliyeti ile karşılaşmaktadır.

Özellikle, sermaye piyasasının yeterince gelişmediği Türkiye'de 1988 yılından sonra tamamen Bankalar arası piyasada belirlenmeye başlanan faiz oranları üzerinde önemli spekülasyon hareketleri söz konusu olmaktadır. Yetersiz bir sermaye piyasası ve devletin gittikçe artan borçlanma talebi, bankaların faizlerini gittikçe arttırmalarına neden olmaktadır. Devletin ise özellikle global krizlerin etkisiyle yeterince dış borçlanmaya gidememesi ve enflasyonu önlemek amacıyla emisyon yoluyla finansmana başvurmaması, tek alternatif olarak iç borçlanmayı ön plana çıkarmaktadır. Ancak iç borçlanmada uygulanacak faiz oranlarını bankalar serbestçe belirleyebilmekte, devlet ise bütçe açıklarını kapatmak için tekrar borçlanmak durumunda kalmaktadır. Böyle bir ortamda ise devletin yüksek faiz oranlarına tahammül etmesi pek mümkün görünmemektedir.

Devlet iç borçlanmaya giderken bankalar, devlete fon sağlayan en önemli araç olmaktadır. Bankaların ise en önemli gelir kaynakları aldıkları ve verdikleri kredi arasındaki faiz farkıdır. Büyük miktarda fon talebi ile karşı karşıya kalan bankalar ise faiz oranlarını gittikçe arttırmaktadır. Bu durumda ise bankaların asıl kuruluş amacı olan özel sektörün gelişmesi destekleyici fon sağlama görevi tamamen ortadan kalkmakta ve bankaların en büyük müşterisi devlet olmaktadır. Devlet yüksek oranlı faiz ödeyebilmekteyken, özel sektör aynı oranda faizlere pek sıcak bakmamaktadır. Öyle ki, bir yatırım için ön koşul olan sermayenin marjinal getirisinin faizin marjinal getirisinden büyük olması gerekliliği ($s > i$) yüksek faiz oranlarında ortadan kalkmaktadır. Özel sektör yatırımlara gitmemekte, elindeki birikmiş fonlar ile devlete borç vermektedir. Ayrıca yatırım yapmak için kredi talep edecek özel girişimlerin ise faizlerin bugünkü maliyetinin yatırımlardan gelecekte elde edilecek karın bugün ki değerinden yüksek olmasından dolayı, yatırımlara gitmeleri söz konusu olmamaktadır. Bununla birlikte, büyük holdinglerin genelinin bilançolarında cari karların payı oldukça büyük oranlardadır. Bilindiği gibi cari karlar üretimden değil, eldeki sermayeden elde edilen faiz gelirlerinden oluşan karlardır.

Devletin büyük oranlarda borçlanmaya gitmesi sonucunda özel sektörü dışlama (crowding out) etkisi söz konusu olmaktadır. Bu durumda ise devletin gelir kaynakları yıllar itibariyle sınırlı kalmakta, harcamaları ise özellikle faiz ödemelerinin etkisiyle gittikçe artmaktadır. Böylece artan bütçe açıklarının finansmanı için tekrar borçlanmak kaçınılmaz olmaktadır.

Türkiye, özellikle son 10 yıldır böyle bir durum ile karşı karşıyadır. Artık, iç borçlanma yolları da devlet için kapanmıştır. Özellikle 1999 yılından sonra bankacılık kesiminde görülen önemli krizler sonucunda devletin iç borçlanma kaynaklarında önemli düşüşler gerçekleşmiştir. Birçok banka ya bankacılıktan sorumlu üst kurula devredilmiş ya da yabancı sermayeli bankalara satılmıştır. Bankacılık kesiminin böyle bir durum ile karşı karşıya kalmasında dış piyasadan yapılan döviz niteliğinde borçlanma ile devlete iç borç vermeleridir. Döviz fiyatlarında görülen ani değişimler ile bankaların kredi alım maliyetleri artmıştır. Birçok banka devlete verdiği kredi faiz oranının üstünde bir maliyetle dövizle borçlandığından zarar eder duruma gelmiştir. Dolayısıyla, Türkiye'nin iç borçlanma yolu da önemli oranda azalmıştır.

2000 yılından sonra artan bütçe açıklarının kapatılması amacıyla tek alternatif olarak uluslararası kuruluşlardan borçlanma kalmıştır. IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar ile belirli anlaşmalar doğrultusunda büyük miktarda dış kredi sağlanmıştır. IMF'den sağlanan önemli kredilerin temelinde 11 Eylül 2001'de yaşanan ve dünyada dengeleri değiştiren terör eyleminin büyük öneminin olduğu yadsınamaz bir gerçektir.

Bu tür kuruluşlardan alınan koşullu kredilerin birçoğu tekrar faiz ödemesi şeklinde dış piyasalara gitmektedir. Ülkemizde son yıllarda gerçekleşen büyük krizler sonucu arz ve talep yönlü daralma sonucunda devletin gelir kaynaklarında önemli düşüşler söz konusu olmaktadır. Böyle bir durumda ise dış krediler ile bütçe açıklarının ya da daha geniş çapta kamu açıklarının kapatılması ise bu kuruluşların koşullarına uymaya bağlıdır. Eğer bu kuruluşların koşullarına uyulmaz ise kaynak sıkıntısı ile karşılaşılacağından büyük olasılıkla borç ödemesini ya da kamu harcamalarını karşılayamayacak bir ekonomik sonuç ülkemizi beklemektedir.

Tezimizde ortaya koymaya çalıştığımız ekonometrik analiz de bu süreci desteklemektedir. Yapılan ekonometrik analiz sonucu faiz ödemeleri ile bütçe açıkları arasında birbirinin nedeni olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ancak, faiz ödemelerinin dışındaki transfer harcamaları ile bütçe açıkları arasında dikkate değer bir nedensellik ilişkisi bulunmamıştır. Kanımızca faiz ödemelerinin toplam transferler içindeki yüksek nispi oranından dolayı toplam transferler ile bütçe açıkları arasında faiz ödemelerinde olduğu gibi karşılıklı nedensellik ilişkisi tespit edilmiştir. Analizin yapıldığı dönemde faiz ödemeleri toplam transferler içinde ilk sırada yer almaktadır. Eğer faiz ödemeleri dışında bir transfer harcaması, toplam transfer harcamaları içinde büyük boyutlarda olsaydı, bu transfer türü ile bütçe açıkları arasında da karşılıklı nedensellik söz konusu olabilirdi. Ancak, bütçe açıkları belki de günümüzdeki kadar büyük boyutlara ulaşmayabilirdi. Çünkü, faiz ödemelerinin yarattığı kartopu etkisi diğer transfer harcamaları için söz konusu olmayabilirdi.

Bu çerçevede neler yapılmalıdır. Türkiye'nin yüksek transfer harcamaları yükünden kurtulmak için öneriler getirilebilir:

- Öncelikle devlet normal gelir kalemlerini arttırmalı ve bu kapsamda kayıtdışı ekonomi kayda alınmalıdır.

- Üretimi ve tüketimi teşvik edici yönde vergi politikalarında düzenlemelere gidilmelidir. Böylece reel ekonomi büyüyeceğinden dolayı uzun vadede vergi gelirlerinde reel artışlar gerçekleşecektir.
- Kamu harcamaları içinde faizlerin azaltılması için konsolidasyon başta olmak üzere borçlanma politikalarında önemli adımlar atılarak, kısa vadeli faiz ödemeleri orta ve uzun vadeli olarak değiştirilmelidir.
- Kamuda performans denetimi ön plana çıkarılarak, verimlilik-tutumluluk-etkinlik kriterlerine uymayan kamu kurum ve kuruluşları kapatılmalıdır. Böylece, bütçe açıkları ve dolayısıyla transfer harcamaları özellikle borç faiz ödemeleri ve kamu kurumlarına yapılan transferlerde azalmalar olacaktır.
- Devletin asli görevi sadece iç güvenlik, dış güvenlik ve adalet hizmetleridir. Bunun dışındaki devlet faaliyetleri ise doğru özelleştirme yöntemleri ile özel sektöre devredilmelidir.
- Devletin piyasa üzerindeki belirleyici özelliği, piyasanın etkin işlerliğinin denetlenmesi şeklinde sınırlandırılmalıdır.
- Denk bütçe kuralı sadece bütçe kanunu ile sınırlı kalmayarak, bir devlet politikası olarak uygulanmalıdır. Bu amaçla Avrupa Birliği'nin Maastricht Kriterleri esas alınmalıdır.
- Reel piyasanın ülkenin kalkınması üzerindeki önemli görevi gözetilerek, bu piyasanın etkin çalışması için gerekli yasal ve kurumsal önlemler alınmalıdır.
- Doğrudan yabancı sermayenin Türkiye'ye çekilmesi amacıyla, yabancı yatırımcıları engelleyici bürokratik aşamalar sınırlandırılarak, selektif politikalarla yabancı yatırımların girişi desteklenmelidir.
- Konsolide bütçede birincil fazla arttırılmalı böylece artan borç yükü bu fazla ile kapatılmalıdır.
- Sosyal transferler bir toplum için oldukça önemlidir. Toplumda sosyal yapının dengeli gelişiminin sağlanması için sosyal transferler konusunda etkin politikalar geliştirilmelidir.
- Kalkınma için iktisadi transferler oldukça önemlidir. Ülkemizde iktisadi transferlerin uygulanmasında denetim sorunu ve etkinlik sorunu yaşanmaktadır. Bu durumdan kurtulmak ve kalkınma için gerçekten önemli olan iktisadi transferlerden yararlanmak için denetim üzerinde

daha fazla durulmalıdır. Ayrıca, iktisadi transferler gerekli alanlara yapılmalı, siyasi kaygılarla oy amaçlı uygulamalara son verilmelidir.

Sonuç olarak, transfer harcamaları gerçekten bir ülke açısından gerekli harcama türleridir. Ancak, Konsolide Bütçe Kanunu'nda transfer harcamaları içine her türlü harcama kalemi dahil edilebilmektedir. Bundan dolayı da transfer harcamaları taşımaları gereken vasıflara yeterince sahip olamamaktadır. Transfer harcamaları gerek toplumda sosyal yapının dengeli gelişiminin sağlanması gerekse de kalkınmanın gerçekleştirilmesi amaçlarını yeterince gerçekleştirememektedir. Transfer harcamaları konusunda etkili politikalar belirlenmeli ve transfer harcamalarının gerçek vasıfları ön plana çıkarılmalıdır.



KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- AÇBA, Sait; Devlet Borçlanması, Adım Yayıncılık, Afyon, 1995.
- AKTAN, Coşkun Can; Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 2002.
- AKTAN, Coşkun Can; Türkiye Avrupa Birliği'nin Neresinde?, EĞİAD, Tükemat AŞ, İzmir, 2000.
- AKTAN, Coşkun Can; Türkiye Dünyanın Neresinde?, EĞİAD, Tükemat AŞ, İzmir, 1998.
- BEGG, David & Stanley FISHER & Rudiger DORNBUSCH; Economics, Fifth Edition, The McGraw-Hill Companies, 1997.
- BÜYÜKERŞEN, Yılmaz; Kamu Maliyesi Fasikül 1, TC Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 41, Açıköğretim Fakültesi Yayınları No: 13, Web- Ofset, Eskişehir, 1994.
- ÇELEBİ, Kemal; Türkiye'de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal-Yapısal Nedenleri ve İstikrar Politikaları, Manisa, 1998.
- DEMİR, Osman; Ekonomide Devlet, Sermaye Piyasası Kurulu Yayın No:71, Tisamat Basım Sanayii, Ankara, 1997.
- DEVİRİM, Fevzi; Kamu Maliyesine Giriş, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1999.
- DUE, John F; Government Finance: Economics Of The Public Sector (Fourth Edition), Richard D. Irwin Inc., Ontario, 1968.
- EKER, Aytaç & Asuman ALTAY & Mustafa SAKAL; Maliye Politikası (Teori, İlkeler ve Yöntemler), Üçüncü Baskı, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 2000.
- EKER, Aytaç; Kamu Maliyesi, 5. Baskı, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 2001.
- EKER, Aytaç; Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Teşvik Sistemleri ve Teşvik Politikaları, Doğu Matbaacılık, Ankara, 1995.
- EKER, Aytaç & Metin MERİÇ; Devlet Borçları (Kamu Kredisi), Gözden Geçirilmiş Üçüncü Baskı, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 2000.
- ERSOY, Arif; İktisadi Düşünceler Ve Düşüncelerin Gelişme Tarihi, 2.Baskı, Akevler Akdeniz Bilimsel Araştırma Merkezi Yayınları No:6, İzmir, 1990.
- GUJARATİ, Damodar N.; Temel Ekonometri, (Çevirenler: Ümit Şenesen, Gülay Günlük Şenesen), Literatür Yayıncılık, İstanbul, 1999.

- HANÇERLİOĞLU, Orhan; Ekonomi Sözlüğü, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1986.
- HEILBRONER, L. Robert & James K. GALBRAITH, The Economic Problem, Ninth Edition, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ 07632.
- İNCE, Macit; Devlet Borçları ve Türkiye, Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Gazi Kitabevi, Ankara 2001.
- KARACAN, Ali İhsan; Finans, Ekonomi ve Politika, Creative Yayıncılık, Kasım 1997.
- MUSGRAVE, Richard A. & Peggy B. MUSGRAVE; Public Finance In Theory and Practice, McGraw-Hill Book Company, Singapore, 1989.
- NADAROĞLU, Halil; Kamu Maliyesi Teorisi, Gözden Geçirilmiş ve Düzeltilmiş 10. Baskı, Beta Basım AŞ, İstanbul, 1998.
- ÖNDER, İzzettin & Hülya KIRMANOĞLU & Yeşim KARTALLI; Kamu Açıkları Ve Kamu Borçları, Teori Ve Türkiye Üzerine Bağlı Bazı Gözlemler, Dosya Yayıncılık, Ankara, Ocak 1995.
- ÖNDER, İzzettin & Tülay ARIN & Esin AKBULUT & Eser KARAKAŞ Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gelişimi, TESEV, 1989.
- ÖNER, Erdoğan; Kamu Kesimi Gelir- Harcama ve Borçlanma Gereği: Genel Bir Değerlendirme (1975-1993), Ankara, 1994.
- PARASIZ, İlker; Enflasyon- Kriz- Ayarlamalar, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2001.
- PIGOU, AC; A Study In Public Finance, Third Edition, Macmillan and Co. Ltd., 1947.
- PRAEGER, Morris Beck; Government Spending Trends and Issues Praeger Special Studies- Praeger Scientific 1981.
- RODRIK, Dani; Yeni Küresel Ekonomi ve Gelişmekte Olan Ülkeler- Dışa Açılma Nasıl Gerçekleşmeli?, Çeviren: Sultan Gül, Ayhan Matbaası, İstanbul, 2000.
- RUFFIN, Roy J. & Paul R. GREGORY; Principles of Macroeconomics (Fourth Edition), Scott, Foresman and Company, England, 1990.
- SAKAL, Mustafa; Türkiye'de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 2001.
- SMITHIES, Arthur F.; Balanced View Of The Annually Balanced Budget, Economic Issues and Policies: Readings in Introductory Economics, Edited By Arthur L. Grey, John E. Elliott second Edition , Houghton Mifflin Company- Boston Usa, 1965.

- ŞAHİN, Hüseyin; Türkiye Ekonomisi-Tarihsel Gelişimi ve Bugünkü Durumu, Gözden Geçirilmiş 5. Baskı, Bursa, 1998.
- TOSUNER, Mehmet; 1980 Sonrası Türk Vergi Sisteminin Yapısı Ve Gelişimi, Bayraklı Matbaası, İzmir. 1989.
- TÜĞEN, Kamil; Devlet Bütçesi, Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı, Anadolu Matbaacılık İzmir, 1999.
- ; Bütçe Açıkları ve Açığın Finansmanında İç Borçlanmanın Rolü (1980 Sonrası Türkiye Deneyimi), Bilim Ofset, İzmir, 1997.
- ; Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Bütçe Harcamalarının Gelişimi ve Enflasyona Etkisi”, İzmir, 1992.
- TÜRK, İsmail; Maliye Politikası, Güncelleştirilmiş 13. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 1999.
- ULUATAM, Özhan; Kamu Maliyesi, Genişletilmiş 4. Baskı, Savaş Yayınları, Ankara, 1991.
- ULUDAĞ, İlhan; İzlenen Ekonomik Politikalar Işığında Türkiye Ekonomisi, Bilmen Basım ve Yayınevi, İstanbul, 1990.
- ULUĞBAY, Hikmet; Bütçe Harcamalarının Eleştirisel Analizi, Türk Harb-İş Sendikası, Ankara, 1995.
- ULUSOY, Ahmet; Devlet Borçlanması, İber Ofset ve Matbaacılık, Trabzon, 2001.

MAKALELER

- AKDENİZ, Adnan; “Türkiye’de İç Borçlanma- Enflasyon İlişkisi”, Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü, Araştırma-İnceleme Yazısı:96-1, 1996.
- AKTAN, Coşkun Can; “Müsrif Devlet ve Bütçedeki Savurganlıklar”, İktisat Dergisi, Sayı:385, Aralık 1998.
- ALESINA, Alberto & Guido TABELLINI; “A Positive Theory Of Fiscal Deficits and Government Debt”, The Review Of Economic Studies, Volume 57, Issue 3, July 1990.
- ALEXANDER, Arthur J.; “Japan’s Fiscal Deficit and Debt: What Happens Next?”, Japan Economic Institute Report, No: 13A, 3 April, 1998.
- ARIKAN, Zeynep; “1999 Bütçesi ve 4369 Sayılı Yasa”, İktisat Dergisi, Sayı:385, Aralık 1998.
- BALİ, Besim Bülent & Mustafa ÇELEN; “Türkiye’ de Bütçe Gerçekliği”, M.Ü.İİBF Dergisi Özel Sayı, Prof.Dr.Halil Nadaroğlu’na Armağan, Cilt:XIV, Sayı:1, Yıl:1998.

- BUCHANAN, James; "Kamu Borçlanması", Çev: Haluk Tandırcıoğlu,. Maliye Yazıları, Sayı:63, Nisan- Haziran 1999.
- BÜYÜKERŞEN, Yılmaz; "İç Devlet Borçlarının Enflasyonist Etkileri", Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını:61/29, Duran Ofset, İstanbul,1966.
- CAN, Engin; "Dış Borçlanmanın Ekonomik Büyüme ve Kalkınma Üzerindeki Etkisi ve Türkiye'nin 1983-1995/96 Dönemi'ndeki Dış Borçlarının Değerlendirilmesi", Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi Özel Sayı, Prof.Dr. Halil Nadaroğlu'na Armağan, Cilt:XIV, Sayı:1, 1998.
- CASELLI, Francesco & Alberto GIOVANNINI & Timothy LANE; "Fiscal Discipline and The Cost Of Public debt Service: Some Estimates For OECD Countries", (www.oecd.org).
- CASSARD, Marcel & David FOLKERTS-LANDAU; "Sovereign Debt: Managing The Risks", Finance and Development, Vol:34, No:4, December 1997.
- CHEN,Derek Hung Chiat; "Intertemporal Excess Burden, Bequest Motives And The Budget Deficit", Department Of Economics University Of California, Davis, June 2000.
- CHU, Ke-Young; "External Shocks and Fiscal Policy In LDCs", Finance and Development, June 1988.
- COŞKUN, Ali; "Ekonomik Kriz ve IMF" ,Yeni Türkiye, Cilt:42, Ekonomik Kriz Özel sayısı II, Yıl:7, Kasım-Aralık 2001.
- DARICI, Haldun; "1993 Yılı Bütçe Uygulama Sonuçları ve Değerlendirilmesi", Maliye Dergisi, Sayı: 118, Ocak-Nisan 1995.
- DERDİYOK, Türkmen; "Bütçe Açıkları, Para Arzı ve Fiyatlar Genel Düzeyi: Türkiye", Maliye Yazıları, Sayı:39, Nisan- Haziran 1993.
- DOMENECH, Rafael & David TAGUAS & Juan VARELA; "The Effects Of Budget Deficit On National Saving In The OECD", Economic Letters, 69, Elsevier, 2000.
- DORNBUSCH, Rudiger & Alejandro REYNOSO; "Financial Factors in Economic Development", The American Economic Review, Volume 79, Issue 2, 1989.
- EASAW, Joshy & Dean GARRATT; "Elections and UK Government Expenditure Cycles In The 1980s: An Empirical Analysis", Applied Economics, Vol:32, 2000.
- EASTERLY, William & Klaus Schmindt-HEBBEL; "Fiscal Deficits and Macroeconomic Performance In Developing Countries", The World Bank Research Observer, Vol:8, No: 2, 1993.

- EGELİ, Haluk; "Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Açıkları", Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, Güz 1999.
- EĞİLMEZ, Mahfi; "Bütçe Gerçekçiliğinin Ölçülmesi ve Bütçe Sapmalarının Hazine'nin Borçlanma Faizleri Üzerine Etkileri", İşletme ve Finans, Yıl: 8, sayı: 88, Temmuz 1993.
- EISNER, Robert; "Budget Deficits: Rhetoric and Reality", Journal of Economic Perspectives, Volume 3, Number 2, 1989.
- EKER, Aytaç; "Ekonomik Kriz ve İstikrara Yöneliş", Yeni Türkiye Dergisi, Cilt: 41, 2001.
- EKER, Aytaç
& Mustafa SAKAL; "1994 Ekonomik Krizi ve Hazine'nin İç Borçlanma Politikası", Vergi Sorunları, Sayı:82, Temmuz 1995.
- FELDSTEIN, Martin
& Douglas
W. ELMENDORF; "Government Debt, Government Spending, And Private Sector Behavior Revisited: Comment", The American Economic Review, Volume 80, Issue 3, July 1990.
- FISHER, Stanley
& William EASTERLY; "The Economics Of The Government Budget Constraint", The World Bank Research Observer, Volume:5, No:2, 1990.
- FOLSTER, Stefan
& Magnus HENREKSON; "Growth and The public Sector: A Critique Of The Critics", European Journal Of Political Economy, Elsevier, Vol:14, 1999.
- FRIEDMAN, Benjamin M.; "Learning From The Reagan Deficits", The American Economic Review, Volume 82, Issue 2, May 1992.
- GRAMLICH, Edward M.; "Budget Deficits and National Saving: Are Politicians Exogenous?", The Journal Of Economic Perspectives, Volume 3, Issue 2, Spring 1989.
- GRAY, Cherly W.
& Johannes F. LINN; "Improving Public Finance For Development", Finance and Development, September 1988.
- HAKKIO, Craig S.; "The Effects Of Budget Deficit reduction On The Exchange Rate", Federal Reserve Bank Of Kansas City, Economic Review, Third Quarter 1996.
- HICKS, Norman L.; "Expenditure Reduction In High-Debt Countries", Finance and Development, March 1989.
- HICKS, Norman
& Anne KUBISCH; "Cutting Government Expenditures In LDCs", Finance and Development, September 1984.
- HUGHES, Helen;
IMF Research "The External Debt Of Developing Countries", Finance and Development, Vol:14, No:4, December 1977.

Department Staff;	"Capital Flow Sustainability and Speculative Currency Attaks", Finance and Development, Vol:34, No:4, December 1997.
JACOBSON, Gary C.;	"Deficit-Cutting Politics And Congressional Elections", Political Science Quarterly, Volume:108, Number:3.
JONAKIN, Jon & Mark STEPHENS;	"The Impact Of Adjustment and Stabilization Policy On Infrastructure Spending in Central America", North American Journal Of Economics And Finance, January 1999.
KESİK, Ahmet;	"Cumhuriyet Dönemi Bütçelerinin Ekonomi İçindeki Yeri (1923-1998)", Maliye Bakanlığı APKK Başkanlığı, Sayı: 129, Eylül-Aralık 1998.
MERİÇ, Metin;	"Devletin Borçlanma Hakkı ve Yetkisi", Maliye Yazıları, Sayı:37, Ekim-Aralık 1992.
NAYMAN, Sonat;	"Bütçe Açıkları Dünya Piyasalarını Nasıl Etkiliyor", Maliye Dergisi, Sayı:54, Kasım-Aralık 1981.
NOURZAD, Farrokh;	"The Productivity Effect Of Government Capital In Developing and Industrialized Countries", Applied Economics, Vol:32, 2000.
ÖZGÜVEN, Ali;	"İktisadi Krizler", Yeni Türkiye Dergisi, Sayı:41, Ekonomik Kriz Özel Sayısı 1, 2001.
PALAMUT, Mehmet E. & Filiz GİRAY;	"Cumhuriyetten Günümüze Yaşanan Mali Krizler ve Uygulanan Politikalar", Yeni Türkiye Dergisi, Sayı:41, Ekonomik Kriz Özel Sayısı 1, 2001.
PRADHAN, Sanjay & Vinaya SWAROOP;	"Public Spending and Adjustment", Finance and Development, September 1993.
RAMA Martin;	"Efficient Public Sector Downsizing", Finance and Development, Vol:34, No:3, September 1997.
SAĞLAM, Dündar;	"OECD Ülkelerinde Orta ve Uzun Vadeli Bütçe Politikası", Banka ve Ekonomik Yorumlar, No:2, Yıl:31, Şubat 1994.
SAKAL, Mustafa;	"1993 Bütçesi ve Makro Ekonomik Hedefler", Maliye Yazıları, Sayı:38, Kazanç Matbaacılık Sanayi AŞ, İstanbul, Ocak-Mart 1993.
SAVAŞ, Vural;	"Türkiye Cumhuriyeti'nin Ekonomik Gelişimi 1923-89", Maliye Yazıları, No:19-21, Temmuz- Aralık 1989.
SAYILGAN, Şevket;	"Türkiye'de Enflasyon ve Para Politikası İlişkisi", Banka ve Ekonomik Yorumlar Aylık Dergi, Sayı:5, Yıl:34, İstanbul, Mayıs 1997.

- SOFRACI, Erdem; Bütçe Açığı Finansman Yöntemleri ve Enflasyonist Etkileri, Adnan Tezel'e Armağan, Marmara Ün. Yayın No: 6000, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:13, İstanbul, 2000.
- SOFRACI,İ.Erdem; "Bütçe Açığı Finansmanı ve Enflasyon Vergisi", Marmara Üniversitesi, İİBF Dergisi, Cilt:XI, Sayı:1-2, 1995.
- TANZI, Vito & Hamid DAVOODİ; "Corruption, Public Investment, and Growth", IMF Working Paper, Vol:139 Jel Classification Numbers: D73, H5, O40, O57, October 1997.
- TANZI, Vito & Ludger SCHUKNECHT; "Reforming Government In Industrial Countries", Finance and Development, September 1996.
- TANZI, Vito & Ludger SCHUKNEGHT; "Kamu Kesiminin Yeniden Yapılanması (Son Yıllara İlişkin Bir Değerlendirme)", Çeviren: Mustafa Sakal, Maliye Yazıları, Sayı: 62, Ocak-Mart 1999.
- TANZI, Vito & Mark S. LUTZ; "Interest Rates and Government Debt", Finance and Development, December 1991.
- TERZİ, Harun & İhsan GÜNAYDIN; "Bütçe Açıklarının Yapısı ve Artışı Üzerine Bir İnceleme: 1980-1995 Dönemi", Banka ve Ekonomik Yorumlar 5, Yıl:34, Mayıs 1997.
- TOPRAK, Metin; "Yükselen Piyasalarda Finansal Kriz", Yeni Türkiye Dergisi, Cilt:42, Ekonomik Kriz Özel Sayısı II, Yıl:7, Kasım-Aralık 2001.
- TOSUNER, Mehmet; "Türkiye'de 1994 Mali Bunalımı ve Vergi Reform İhtiyacı", Vergi Sorunları, Sayı: 80, Mayıs 1995.
- TURHAN, M. İbrahim; "Kamu Kesimi Açıklarının Reel Makroekonomik Sonuçları ve Bankacılık Kesimine Etkileri", Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü Araştırma İnceleme Yazısı: 96-12,1996.
- TÜĞEN, Kamil; "Bütçe Açıkları, Finansmanı ve Sonuçları", Maliye Yazıları, Sayı:32, Eylül- Ekim 1991.
- TÜĞEN, Kamil; "5 Nisan 1994 Tarihli "Ekonomik Önlemler Uygulama Planı" ve Uygulama Sonuçları Üzerine Bir Değerlendirme", Maliye Yazıları, Sayı:44, Kazancı Matbaacılık sanayi AŞ, İstanbul, Temmuz-Eylül 1994.
- TÜRKKAN, Erdal; "Türkiye'de 2001 Ekonomik Krizi ve Güven Faktörü", Yeni Türkiye, Cilt:41, Ekonomik Kriz Özel Sayısı 1, 2001.
- UYANIK,Namık Kemal; "Kısa Vadeli Borçların Son Dönem Krizlerdeki Rolü", Vergi Dünyası, Sayı: 238, Haziran 2001.

- VELASCO, Andres; "Debts And Deficits With Fragmented Fiscal Policymaking", Journal Of Public Economics, Elsevier NH, 76, 2000.
- YERELİ, Ahmet Burçin & Haluk EGELİ; "Türk Bütçe Sisteminde Konsolide Bütçe Gelirlerindeki Gelişmelerin Ekonomik Açıdan Değerlendirilmesi", Maliye Yazıları, sayı:41, Ekim-Aralık 1993.
- ZAGHINI, Andrea; "Fiscal Adjustments and Economic Performing: A Comparative Study", Applied Economics, Vol:33, Taylor and Francis Ltd., 2001.

TEBLİĞLER

- AKALIN, Güneri; "Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve Ekonomik Dengeler Üzerine Etkileri", X. Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-18 Mayıs 1994, Kemer- Antalya, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, İstanbul, 1996.
- AKKOYUNLU, Pınar; "Konsolide Bütçe Harcamalarının Kamu Kesimi Genel Dengesindeki Yeri Ve Önemi", XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu, "Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar", Celal Bayar Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Antalya, 28-31 Mayıs 2001.
- ARIN, Tülay; "Refah Devleti: Bir Analiz Çerçevesi", IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye'de Bütçe Harcamaları, TC Çukurova Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, 6-8 Mayıs 1993.
- BERKSOY, Turgay; "Türkiye'de Bütçe Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı", Türkiye'de Bütçe Harcamaları IX. Türkiye Maliye Sempozyumunda Sunulan Tebliğ; 6-8 Mayıs 1993 Atakent-Altınorfoz, TC Çukurova Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Adana, 1994.
- Beyhan ATAÇ & Engin ATAÇ; "Türkiye'de 1964-1991 Döneminde Ekonomik Açıdan Kamu Harcamaları Bileşiminin Analizi", 3. İktisat Kongresi 4-7 Haziran 1992.
- DERDİYOK, Türkmen; "1980 Sonrası Borçlanma Politikaları", XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu, "Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar", Celal Bayar Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Antalya, 28-31 Mayıs 2001.
- Fevzi DEVRİM & Asuman Altay; "Türk Kamu Mali Yönetiminin Yapılandırılması ve Bu Yapılandırmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri", 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, 15-17 Mayıs 2000.

GÜNAY, Ayşe
& Ahmet Özen;

"Avrupa Birliği'nde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Mali Kuralların Anayasal İktisat Perspektifinden Değerlendirilmesi", IV. MABAG Sempozyumu, Mali Disiplinsizlik Sorunu Ve Anayasal Bütçe Çözüm Önerileri, Seferihisar, İzmir, 15-17 Şubat 2002.

İYİDİKER, HİKMET;

"Küreselleşme Sürecinin Ekonomi Üzerindeki Etkileri ve Kamu Harcamaları", XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu, "Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar", Celal Bayar Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Antalya, 28-31 Mayıs 2001.

İYİDİKER, Hikmet
& Metin ALTIOK;

"1980 Sonrası İstikrar Politikası Aracı Olarak Türkiye'de Maliye Politikası", XII. Türkiye Maliye Sempozyumu 15-17 Mayıs 1997, Antalya, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, İstanbul, 1998.

KİRMANOĞLU, Hülya;

"Türkiye'de Gelir Bölüşümünün Yapısı ve Gelir Bölüşümü Politikaları", Türkiye'de Kamu Ekonomisi ve Mali Kriz, XII. Türkiye Maliye Sempozyumu 15-17 Mayıs 1997, Antalya/Türkiye, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü İstanbul, 1998.

ÖNER, Erdoğan;

"Türkiye'de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirmesi", IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye'de Bütçe Harcamaları, TC Çukurova Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, 6-8 Mayıs 1993.

SAK, Güven;

"Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Çözüm Önerileri", Türkiye'de Kamu Ekonomisi ve Mali Kriz, XII. Türkiye Maliye Sempozyumu 15-17 Mayıs 1997, Antalya/Türkiye, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü İstanbul, 1998.

SAK, Güven
& Sinan SÖNMEZ;

"Kamu Hesaplarında Saydamlık ve Borç Yönetimi" XV. Türkiye Maliye Sempozyumu, "Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri"

SONAT, Arslan;

"Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve Dış Denge", X. Türkiye Maliye Sempozyumu, Club Salima-Kemer/ Antalya, 14-18 Mayıs 1994.

TEMELLİ, Sezai;

"Türkiye'de konsolide Bütçe harcamalarının Gelişimi (1980-2000)" XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu, "Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar", Celal Bayar Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Antalya, 28-31 Mayıs 2001.

YILDIRIM, Erhan
& Refia YILDIRIM;

"1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri", XVI. Türkiye Maliye

Sempozyumu, "Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar", Celal Bayar Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Antalya, 28-31 Mayıs 2001.

RAPORLAR

BIÇAK, Nevzat;

İdari ve İktisadi Kriterlere Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının İncelenmesi, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 1987.

COMMISSION OF
THE EUROPEAN
COMMUNITIES;

1999 Annual Economic Report, " The EU Economy At The Arrival Of The Euro:Promoting Growth, Employment and Stability", 20.01.1999.

DPT;

Konsolide Bütçe Dengesinde Yapısal ve Devresel Gelişmeler, TC DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerleme Genel Müdürlüğü, Aralık 1996.

Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 2000.

Temel Makro Ekonomik Hedef Ve Politikaları İle Kamu Kesimi Genel düzeyinde Gelişmeler, Kamu Finansmanı Raporu 2002 Yılı Programı, Ekim 2001.

Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2001.

Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl-1963-1967), Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, Ocak 1963.

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Vergi, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983),Yayın No:1664, Ankara, Nisan 1979.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı.

Konjonktür Değerlendirme Raporu, Sayı:5, Temmuz 1996.

Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel ihtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yayın No:DPT:2599, ÖK:610, Ankara, 2001.

Uluslararası Ekonomik Göstergeler, 2001.

Uluslararası Ekonomik Göstergeler, 2000.

Uluslararası Ekonomik Göstergeler, 1997.

ERÇEL, Gazi;	2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı: Kur ve Para Politikası Uygulaması, Ankara, 9 Aralık 1999.
EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE;	The EU Economy 2000 Review, No:71, - General For Economic and Financial Affairs, 2000.
EUROPEAN ECONOMY;	Economic Trends, No:10-11, 2000.
HÜRCAN, Yasemin Gürsoy;	Mali Disiplinin Sağlanması Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Araştırma ve İnceleme Dizisi:23, Ankara, 1999.
IMF;	World Economic Outlook, Focus On Transition Economies, October 2000.
İZMİR TİCARET BORSASI;	1998 İktisadi Raporu.
İZMİR TİCARET ODASI;	5 Nisan'dan 5 Temmuz'a , Ağustos 1994.
ÖZKAN, Nevin;	Planlı Dönemde Türkiye'de Konsolide devlet Bütçesi Açıklarının Nedenleri (Vergi Gelirleri Açısından), Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 1987.
SÖZÜDOĞRU, Emin;	Gayri Safi Milli Hasıla- Konsolide Bütçe Giderleri- Konsolide Bütçe Gelirleri Arasındaki ilişki (1963-1983), Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporları Dizisi:6, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 1987.
TC HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI;	Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, Hazine Dergisi 75.Yıl Özel Sayısı.
TC MALİYE BAKANLIĞI;	2002 Bütçe Gerekçesi.
-----	1998 Bütçe Gerekçesi.
-----	1995 Bütçe Gerekçesi.
-----	1990 Bütçe Gerekçesi.
-----	1987 Bütçe Gerekçesi.
-----	1985 Bütçe Gerekçesi.
-----	Bütçe Gelir ve Gider Gerçekleşmeleri (1924-1995), BUMKO GM, 2. Baskı, Ankara, 1995.
-----	2001 Yıllık Ekonomik Rapor

TC MALİYE VE GÜMRÜK
BAKANLIĞI;

Bütçe Başlangıç ve Gelir Tahminleri (1990-1991), APKK
GM.

THE EUROPEAN
ECONOMY;

2000 Review, No: 71, 2000.

TOBB;

Ekonomik Rapor 2000, 56. Genel Kurul, Aydoğdu Ofset,
Mayıs 2001.

1994 Yılı Ekonomik Raporu, Mayıs 1995.

TÜSİAD;

1996 Yılına Girerken Türk Ekonomisi, Yayın No: TÜSİAD-
T/96-1/191.

Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması, Mali
Disiplin Gereği Üzerine Gözlem ve Öneriler, Yayın No:
TÜSİAD-T/96-1/190, Ocak 1996.

TC Resmi Gazetesi;

Sayı:24273 (Mükerrer), 30 Aralık 2000.

WORLDBANK;

World Development Indicator 1999.

World Development Indicator 1998.

TEZLER

AĞCAKAYA, Serpil;

Türkiye'de 1980 Sonrası Konsolide Bütçe Açıklarının İç
Finansman Yöntemleri ve Makro Ekonomik Etkileri,
(Yayınlanmamış Doktora Tezi), DEU SBE, İzmir, 1999.

ARIKAN, Zeynep;

1980 Sonrası Türk Vergi Politikasının Plan Hedefleri
Açısından Değerlendirilmesi, (Yayınlanmamış Yüksek
Lisans Tezi), DEU SBE, İzmir, 1988.

COPKUR, Melek;

Türkiye'de 1980 Sonrası Dönemde Transfer
Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerine Etkileri,
(Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), DEU SBE, İzmir,
1996.

EGELİ, Haluk;

Türkiye'de Planlı Dönemde Bütçe Açıklarının Bütçeleme
Sistemleri Açısından Ekonomik Etki ve Sonuçlarının
Değerlendirilmesi, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), DEÜ
SBE, İzmir, 1997.

SAKAL, Mustafa;

Türkiye'de 1980 Sonrası İç Kamu Borçlarının Gelişimi Ve
Sonuçları, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), DEU SBE,
İzmir, 1989.

ŞEN, Hüseyin;

Türkiye'de Senyoraj Ve Enflasyon Vergisi, (Yayınlanmamış
Doktora Tezi), DEÜ SBE, İzmir, 2002.

DİĞER

<http://www.canaktan.org>.

<http://www.treasury.gov.tr>.

<http://www.oecd.org>.

http://www.stat.fi/tk/tp/maailmanumeroina/17_julkinen_sektori.xls.

<http://tcmb.gov.tr>.

<http://tcmbf40.tcmb.gov.tr/cgi-bin/famecgi>.



**2001 YILI KONSOLİDE BÜTÇE KANUNU'NDA TRANSFER HARCAMALARI
AYRINTILI KODLARI**

900- TRANSFER HARCAMA KALEMİ:

“910- Kamulaştırma ve Bina Satın Alımları” ayrıntı kodu

Aşağıda ayrıntılı olarak belirtilen transferlere ilişkin giderler bu harcama kaleminden karşılanır. Bu giderler 600-699 kodlu faaliyetle ilgili;

- a) Arazi, arsa, bina, fabrika, depo, çiftlik, gemi ve benzeri taşınmaz malların satın alınması için yapılacak ödemeler, (Genel ve katma bütçeli daire ve idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu kuruluşlarınca satın alınacak konutların kullanılabilir sahası 100 metrekareyi geçemez. Ancak hizmetin özelliği dikkate alınarak bu sınır dışındaki satın almalar için Başbakanlığın izni gereklidir.)
- b) Üzerinde Medeni Kanun ile diğer hükümlere göre aynı haklar tesisi için ödenecek bedeller,
- c) Kamulaştırma, satın alma, aynı hak tesisi işlemlerine ilişkin giderler; geçici işgalin gerektirdiği giderler ve hasara uğrayan mahsul tazminatı ile bunlara ilişkin diğer giderler,
- d) Teferruğ ve vergi borçlarının tasfiyesi ve mahsubu amacıyla borçlu her çeşit tüzel kişilerden taraflarca mutabık kılınacak bedeli üzerinden Hazineye intikal edecek taşınmaz mal bedelleri ve aynı hakların tesisi ve bunlara ilişkin giderler,

“920- Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkilleri” ayrıntılı kodu

001-100 kodlu faaliyetle ilgili;

- a) İktisadi devlet teşekküllerine katılma paylarına ilişkin ödemeler,
- b) Kamu iktisadi teşebbüslerine katılma paylarına ilişkin ödemeler,
- c) Ortaklıklara katılma paylarına ilişkin ödemeler,
- d) Döner sermayeli kuruluşlara katılma paylarına ilişkin ödemeler,
- e) Kamu finansmanı ile kurulmuş özel statülü şirketlere katılma paylarına ilişkin ödemeler,

f) Diğer kurumlara katılma paylarına ilişkin ödemeler,

“930- İktisadi Transferler ve Yardımlar” ayrıntı kodu

101-200 kodlu faaliyetlerle ilgili;

İktisadi devlet teşekkülleri ve benzeri kurumlara yapılan iktisadi transferler:

- a) İktisadi devlet teşekküllerine yapılacak yardıma ilişkin ödemeler,
- b) Kamu iktisadi teşebbüslerine yapılacak yardıma ilişkin ödemeler,
- c) Hükümetçe alınan önlemler dolayısıyla ödenecek görev zararları,
- d) Müdahale alımları ve destekleme zararları için yapılacak ödemeler,
- e) Diğer iktisadi transferler ve yardımlara ilişkin ödemeler,
- f) Kaynak açığını karşılamak üzere TC Devlet Demiryolları işletmesine yapılacak ödemeler,

“940- Mali Transferler” ayrıntı kodu

201-400 kodlu faaliyetlerle ilgili;

- a) Katma bütçeli idarelere yapılacak Hazine Yardımlarına ilişkin ödemeler,
- b) Yükseköğretim kurumlarının cari hizmet giderlerine yapılacak Devlet Katkısı,
- c) Makam onayına istinaden bağımsız bütçeli idarelere yapılacak ödemeler, (100- Personel giderleri harcama kaleminden yapılacak transferler, bu harcama kaleminin ilgili ayrıntı koduna gider kaydedilir.)
- d) Özel idarelere yapılacak yardımlar ve ödemeler,
- e) Belediyelere yapılacak yardımlar ve ödemeler,
- f) Karma teşebbüslere katılma paylarına ilişkin ödemeler,
- g) Uluslar arası kuruluşlara yapılacak ödemeler,
- h) İkras ve avanslarla ilgili ödemeler,
- i) Diğer mali transferlerle ilgili ödemeler,
- j) Kamu finansmanı ile kurulmuş özel statülü şirketlere Genel Bütçe ve Türkiye Kalkınma Bankası kanalı ile yapılacak ikraz ödemeleri,
- k) Seçim giderleri: Kanunları gereğince yapılacak her türlü seçimlerde kullanılacak büro ve malzeme giderleri ile 26.04.1961 gün ve 298 sayılı Kanunun 182. maddesinde belirtilen görevlilere ödenecek ücret, gündelik ve harcırahlar ve seçimle ilgili her türlü giderler,

- l) Yurt içinde hazine mülkiyetinde ve Kültür Bakanlığı tasarrufunda bulunmamakla birlikte uğraş konusuna giren tarihi Türk kültür mirası yapıların gerektiğinde her türlü bakım, onarım, restorasyon ve donatım işlerinin Kültür Bakanlığı'nın tayin edeceği şekil ve şartlara göre yapılma giderleri,
- m) Devlet gelirleri ve harcamalarında etkinlik ve verimlilik sağlayıcı uygulamalara geçmek gayesiyle; Devlet gelirleri, bütçesi ve muhasebe sistemi üzerinde yapılacak çalışmalarda istihdam edilecek personelin hizmet içi eğitimi ile ilgili her türlü giderler ile Katma Değer Vergisi ve Vergi Dairesi Otomasyon Projesi için Federal Almanya İktisadi İşbirliği Vakfı ile birlikte yürütülen Teknik İşbirliği Fonuna yapılacak ödemeler ve gerektiği hallerde anlaşmalar gereği uluslararası kuruluşlara projeye katılma payı olarak yapılacak ödemeler,

“950- Sosyal Transferler” ayrıntı kodu

401-500 kodlu faaliyetlerle ilgili;

- a) TC Emekli Sandığı'na yapılacak ödemeler, 5434 sayılı TC Emekli Sandığı Kanunu'nun Ek 20. maddesine göre ödenecek emekli ikramiyeleri, yönetim giderlerine katılma payı, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'nun 49. maddesinin (f) bendine göre yapılacak ödemeler, 1425 sayılı Kanunun 7 inci maddesi ile 5434 sayılı Kanuna eklenen Geçici 141 ve 146. maddelere göre yapılacak ödemeler 1.7.1976 tarih ve 2022 sayılı Kanuna göre yapılacak ödemeler, TC Emekli Sandığı'na ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve karamame hükümlerine göre yapılacak diğer ödemeler, (yukarıda belirtilen ödemelerle ilgili olarak 5434 sayılı Kanun hükümleri gereğince taksit bağlanmış ödemelerle gecikme faizleri gecikmenin vuku bulduğu ödemeye ilişkin fıkradan karşılanır.)
- b) TC Emekli Sandığı dışında kalan emekli, dul ve yetimlere özel kanunları gereğince yapılan aylık ödemeleri,
- c) Yurt içi eğitim kurumlarında okutulan öğrencilerin bursları ile yazılma, öğretim, tasdikname, sınav ve diploma harçları ve benzeri giderler ile ilaç ve tedavi giderleri.
- d) Yurt dışı eğitim kurumlarında okutulan öğrencilerin burs giderleri,
- e) Yurtiçi eğitim kurumlarında okutulan yabancı uyruklu öğrencilerin burs giderlerine ilişkin ödemeler,
- f) Parasız yatılı öğrencilerin pansiyon giderlerine ilişkin ödemeler,

g) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 17.6.1982 tarih ve 2684 sayılı, 11.8.1982 tarih ve 2698 sayılı Kanunlar gereğince indirimli ve parasız yatılı öğrencilerin pansiyon giderlerine ilişkin ödemeler,

h) 15.2.1956 tarih ve 6660 sayılı Kanun gereğince yurtiçi ve yurtdışında yetişeceklerin tedavi, ders araç ve enstrüman giderleri; bunlara ilişkin öğretmen, uzman ve yabancı uzman ücretleri; sanatları ile ilgili olarak kendilerine yaptırılacak konser, resital ve sergi giderleri ile yapacakları sanat gösterilerinde kendilerine refakat edecek sanatkarlara ödenecek ücret, refakatindekilerle birlikte gidecekleri temsil, konser, müze, galeri ve sergiler için ödenecek giriş ücretleri; taltif mahiyetinde yetiştiricilerine ve kendilerine hediyeler, sanatları ile ilgili olarak yapacakları gezilerinde kendilerine ve refakatindekilere ödenecek yolluk ve giderleri; kanunları uyarınca yurt içinde yetiştirilecek çocuklarla bunların refakatindekilere Harcırah Kanunu hükümleri gereğince ödenecek yolluk ve (1000) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktar üzerinden ödenecek aylıkları, yurt dışında yetiştirilecek öğrencilerle refakatindekilere, gerek harcırah gerekse aylık ödemeleri için, tahsilde bulunacakları ülkelerdeki Türk öğrencilerine tatbik olunan öğrenci baremi ve harcırahları,

i) Dernek, birlik, kurum, sendika, vakıf ve benzeri teşekküllere yapılacak ödemeler,

j) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 212. maddesine dayanılarak hazırlanan ve 19.11.1986 tarih ve 86/11220 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ekinde yayınlanan devlet memurları Yiyecek yardımı Yönetmeliğine göre yapılacak ödemeler,

k) Türk kültür varlığını koruma ve tanıtmaya giderleri;

ka) Türk kültür varlığını koruma ve tanıtmaya giderlerine ilişkin faaliyetlerle ilgili olarak yapılacak araştırma, inceleme ve yayın giderleri ile fotoğraf, film, dublaj, sutitraj ve plak yaptırma, satın alma ve yollama giderleri; Kültür Bakanlığı'nca yurt içinde ve yurt dışında yerli ve yabancı kurum, kuruluş ve kişilere yaptırılacak her türlü ve her türde film (konulu, belgesel vb. dahil), yazdırılacak senaryoların telif, inceleme vb. giderleri ile satın alınacak her türlü film, senaryo giderleri ve film yaptırılması, satın alınması ile ilgili tüm diğer giderler, yabancı ülke okullarında ilköğretim çağındaki Türk öğrencilerine ayrılan sınıfta meydana gelecek zarar ve zorunlu sigorta hasar giderleri,

kb) Dış ülkelerdeki soydaşlarımıza ait okullar ve Türk sosyal ve kültürel teşekküller, Türk kurum ve derneklerinde ve Türk tarih kültürü ile ilgili tarihi ve bedii kıymeti haiz binalarda görevli öğretmen, memur ve personelin ödenmesi kabul edilecek aylık, ücret ve yol giderleri,

kc) Mezkur kurum ve derneklere yapılacak yardımlar ile binaların bakım, onarım ve yönetim giderleri; bunların kontrol ve denetimi için görevlendirileceklerin yolluk ve zorunlu giderleri,

kd) Türk dil ve kültürünü dış memleketlerde tanıtmak amacıyla faydalı hizmetlerde bulunan yabancı uyruklu tüzel ve özel kişilere ve yabancı ülkelerdeki Türk kültür kurumu ve derneklerine yapılması uygun görülecek yardımlar,

ke) Türk soyundan yabancı uyruklu öğrencilerin Türkiye’de;

1. İlk ve ortaöğretimde parasız yatılı öğrenimlerine ilişkin barınma, beslenme, giyecek, harçlık, tedavi ve eğitimleri ile ilgili yapılacak diğer giderler,
2. Yükseköğretim kurumlarındaki öğrenimlerine ilişkin barınma, beslenme, burs, tedavi ve eğitimleri ile ilgili yapılacak diğer giderler,
3. Türk soyundan yabancı uyruklu personelin Türkiye’de öğrenim ve staj yapmalarına ilişkin barınma, beslenme ve eğitimleri ile ilgili yapılacak diğer giderler,
4. Türk soyundan yabancı uyruklu öğrencilere Türkiye’de öğrenimleri sırasında Maliye Bakanlığı ile Milli Eğitim Bakanlığı’nca müştereken tespit edilecek aylık burs miktarları,

kf) Dış memleketlerde Türk kültür varlığını koruma ve tanıtmak konusu ile ilgili olarak Dışişleri Bakanlığı ve Dışişleri Bakanlığı’nın önceden yazılı uygun görüşü alınmak suretiyle ilgili diğer daire ve kurumlarca ülkemize çağrılacak kimselerin yolluk ve zorunlu giderleri,

kg) Türk kültür ve sanatını tanıtmak ve yayma amacıyla konferanslar, konserler, temsiller vermek ve folklor gösterilerinde bulunmak, Türk sanat eserlerine ait sergiler açmak üzere bu işlerin ehli oldukları ve ülkemizi yurt dışında hakkı ile temsil edebilecekleri sabit olan kişi ve toplulukların yolluk ve ücretleri ve davet suretiyle yabancı ülkelere gitmeleri Dışişleri Bakanlığı’nca uygun görülecek profesör, öğretmen ve çeşitli sanat ve kültür kurumları mensuplarının çağırılanlar tarafından ödenmeyen yolluk ve zorunlu giderleri,

kh) Türk kültür ve sanatını tanıtmak amacıyla yabancı ülkelerde düzenlenecek sergi, kitap fuarı, film şenliği ve haftaları için satın alınacak yayınlar, filmler ve hazırlanacak sergi ve bunları tanıtıcı her türlü malzeme ve broşür giderleri ile her türlü sanat gösterileri için görevlendirilecek sanatçıların yollukları,

ki) Dış ülkelerdeki ırkdaşlarımızın dini ve ahlaki bilgi ve görgülerinin geliştirilmesi ve anavatanına olan bağlılıklarını güçlendirme amacıyla yapılacak giderler ve bu amaçla dış ülkelerdeki dini tesis ve teşekküllere yapılacak yardımlar ve gönderilecek veya mahallinden temin olunacak ilim adamları, hoca, vaiz ve dersiamların ücret

yollukları, ilgili faaliyetlerdeki "k" fıkrasındaki amaçlar için konulan ödeneklerin gerek görülecek ödenek (Dışişleri Bakanlığı'nın teklifi ve Başbakanlığın uygun görüşü ile Başbakanlık Bütçesi'nin "örtülü ödenek" ile ilgili tertibine Maliye bakanlığı'nca aktarılabilir.)

Yukarıdaki ka, kb, kc, kd, kg, ki fıkralarında yer alan hususlar yurt dışındaki Türk işçileri için de uygulanır.

l) Dışişleri Bakanlığı bütçesinin yardım ve ödünç verme faaliyeti ile ilgili olarak; Dışişleri Bakanlığı'nca yabancı ülkelere güç duruma düştükleri sabit olup da yurda dönmeleri gerekeceklerden iade edebileceklere ülkeye dönüşlerinde geri alınmak üzere, iade edemeyecek durumda oldukları görülenlere memlekete dönüş ve yolda yiyecek giderleri için verilen paralar (bu paralar, borçluların yurda dönüşlerinde ilgili saymanlıkça 6183 sayılı kanuna göre takip edilir). Ülkemizi tanıtmaya amacıyla yetkili makamlarca dış ülkelere geçici olarak gönderilenlerden güç duruma oldukları anlaşılanların ani ve ciddi müdahaleyi gerektiren, tedavi ve cenaze giderleri, muhtaç durumdaki vatandaşlarla işçilerin haklarını korumak için yapılacak hukuki ve teknik danışma, avukat ücretleri ile bulundukları ülkedeki siyasal ve sosyal şartlar içinde muhtaç duruma düşen Türklere Dışişleri Bakanlığı'nın talimatı uyarınca yapılacak her türlü iade, ibate, giyim eşyası ve tedavi giderleri (muhtaç ve güç duruma düştükleri sabit olanların tedavi ve cenaze giderleri de gerekli takibat icrasından sonra ancak Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 133 üncü maddesi hükümleri dairesinde terkin olunabilir. Ödünç olarak verilen paralar tahsil zamanındaki resmi döviz kuru üzerinden tahsil edilir.)

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bütçesinin yurtdışı işçi hizmetleri faaliyetleriyle ilgili olarak, yabancı ülkelerdeki işçilerimizin haklarını korumak amacıyla hukuki danışma ve avukat ücretleri, yabancı ülkelere güç duruma düştükleri anlaşılan işçilerimiz ve aile fertlerinin cenaze giderleri ile cenazelerinin yurda nakli masrafları,

m) Dış ülkelere siyasal tanıtma giderleri; memleketimizin dış ülkelere siyasal alanda tanıtılması, olumsuz propagandaların önlenmesi veya etkisiz hale getirilmesi amacıyla özel ve tüzel kişilere yapılacak ödemeler, kitap, makale hazırlanması ve yazdırılması, satın alınması, bastırılması ve dağıtılması, telif ve tercüme hakları

sağlanması, film yaptırılması, gazetelerde özel ilanlar yayınlattırılması, özel gazete nüshaları ile televizyon programları hazırlatılması giderleri; (Bu tertibe konulan ödenekten gerek görülecek tutarın Dışişleri Bakanlığı'nın teklifi ve Başbakanlığın uygun görüşü ile Başbakanlık Bütçesinin "örtülü ödenek" ile ilgili gizli hizmet giderleri tertibine Maliye bakanlığı'nca aktarma yapılabilir.)

Yapılacak anlaşmalar gereğince yabancı ülkelere teknik yardım için gönderilecek uzmanların ödenmesi kabul edilecek aylık, ücret ve gidiş dönüş yollukları ve o ülkeden gelecek olanların oturma ve beslenmeleri için yapılacak ödemeler ile eğitim giderleri,

n) "Öğrencilere yapılacak sosyal transfer ve ücret ödemeleri ile üniversitenin her türlü cari giderleri" tertibinden yapılacak ödemeler.

o) 4792 sayılı Kanunun 19 uncu maddesi gereğince Sosyal Sigortalar Kurumu'na yapılacak yardım ve ödemeler,

p) 1479 sayılı Kanun'un 15 inci maddesi gereğince Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu'na (Bağ-Kur) yapılacak yardım ve ödemeler

r) 25.8.1999 tarih ve 4447 sayılı Kanun gereğince İşsizlik Sigortası Fonuna yapılacak İşsizlik Sigortası Devlet Katkısı ödemeleri,

"960-Borç Ödemeleri" ayrıntı kodu

501-600 Kodlu faaliyetlerle ilgili,

- a) Devlet tahvilleri faiz ödemeleri,
- b) Devlet tahvilleri genel giderleri,
- c) Hazine bonoları faizi ödemeleri,
- d) Hazine bonoları genel giderleri,
- e) Devlet dış borçları faiz ödemeleri,
- f) Devlet dış borçları genel giderleri, (Avukatlık, müşavirlik, kayıt, tescil ve benzeri giderler dahil),
- g) Personel giderleri geçen yıllar borçları,
- h) Diğer cari giderler geçen yıllar borçları,
- i) Yatırım giderleri geçen yıllar borçları,
- j) Transfer giderleri geçen yıllar borçları,

k) İlama bağı borçlar,

ka) Bir ilama müstenit olarak doğan ve

- Hizmetin yapıldığı yıl bütçesinin ilgili tertibinden ödenemeyen borçlar,
- Hizmetin yapıldığı yıldan sonra ortaya çıkan ve yılı bütçesinin "Geçen ve Eski Yıllar Borçları" tertibinden ödenemeyen borçlar,
- Bütçede tertibi bulunamayan borçlar

kb) Özel kanunlar gereğince sulh yolu ile alacaklısına ödenmesine karar verilen hak edişler,

kc) 6.6.1985 tarih ve 3222 sayılı Kanunun 2 nci maddesi uyarınca yapılacak ödemeler,

l) Geri verilecek paralarla ilgili ödemeler,

m) Kısa vadeli avans faizi, Hazine cari hesaplarının faiz ve muamele vergileri ile Hazinece bankalara yaptırılacak hizmetler karşılığında ödenecek komisyonlar, 2974 sayılı Tahkim Kanunu uygulaması dolayısıyla ödenecek faizler,

n) Diğer borç ödemeleri,

"970-Fon Ödemeleri" ayrıntı kodu

77 kodlu altprogramla ilgili;

a) Fonlarda çalışan personelin maaşları, ücretleri ve diğer kanuni ödemeleri,

b) Personelin yollukları,

c) Hizmet alımları ve kiralalar,

d) Tüketim malları ve malzeme alımları,

e) Demirbaş alımları,

f) Makine, teçhizat alımı ve büyük onarımları,

g) Yapı, tesis ve büyük onarım giderleri,

h) gayrimenkul satın alımları,

i) Kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri

j) İktisadi, mali ve sosyal transferler,

k) Borç anapara ve faiz ödemeleri,

l) Fonlara katılma payları ve ödemeler (Merkez Bankası nezdinde açılacak Kaynak Kullanımını destekleme Fonu, kalkınma planı ve yıllık programlara uygun olarak kredilerin yönlendirilmesi maksadıyla öngörülen ihracat, sanayi, küçük esnaf, tarım, turizm ve maden sektörlerine verilecek krediler için faiz farkları ile 35 sayılı Kanun

Hükmünde Karamamenin 20 nci maddesine göre kurulan fondan Tasarrufları Koruma fonu'na ödemeler),
m) 7/9245 sayılı Kararname gereğince Gemi İnşaat ve Satın Alma ile Tersane Kurma ve Geliştirme Fonu'na yapılacak ödemeler.



T.C. YÖRSEKÜCÜLÜK KURULU
DOKÜMANTASYON BÜKESZİ
12-11-2023 14:00:00