Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi
Third Sector Social Economic Review
57(1) 2022, 656-673
doi: 10.15659/3.sektor-sosyal-ekonomi.22.03.1799

Araştırma Makalesi

Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamaları ile Kamu Kesimi Finansman Açıkları Arasındaki İlişki[1]

The Relationship between Transfer Expenditures and Public Finance Deficiencies in Developed and Developing Countries

Emrah KIRATOĞLU
Arş. Gör., Harran Üniversitesi
İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Maliye
emrahkiratoglu@harran.edu.tr
https://orcid.org/0000-0002-1571-081X

Makale Geliş Tarihi	Makale Kabul Tarihi
17.02.2022	**15.03.2022**

Öz

İkinci Dünya Savaşı sonrasında devlet anlayışında ortaya çıkan değişmelerle beraber özellikle transfer harcamaları artmış ancak bu artışı karşılayacak ölçüde kamu geliri sağlanamamıştır. Bu durum hem gelişmiş ülkelerde hem de gelişmekte olan ülkelerde kamu mali sistemlerin bozulmasına neden olmuştur. Bu çalışmada, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde 1990-2019 yılları arası transfer harcamaları ile kamu kesimi finansman açıkları arasındaki ilişki incelenmiştir. Çalışma sonucunda 1990-2019 yılları arasında gelişmiş ülkelerde kamu açıkları ve faiz harcamaları düşüş, sübvansiyonlar ve diğer transfer harcamaları artış eğiliminde olduğu; gelişmekte olan ülkelerde ise kamu açıkları, sübvansiyonlar ve diğer transfer harcamaları artış eğilimindeyken faiz harcamaları düşüş eğiliminde olduğu görülmektedir. Kamu açıkları, gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş ülkelere göre yüksek harcama baskısı, vergi gelirleri ve sermaye birikimindeki yetersizlik gibi nedenlerden dolayı daha yüksek gerçekleşmiştir. Aynı şekilde kamu gelirlerindeki yetersizlik de kamu açıklarını daha da tetiklemiştir. Öte yandan sermaye birikimi düşük olan gelişmekte olan ülkelerde kamu açıklarını ve yeni yapılacak olan yatırımları dış borçlanmayla finanse etmek faizleri yükseltip borçlanma maliyetlerini arttırmıştır. Her ne kadar gelişmekte olan ülkelerde sübvansiyonlar ve iktisadi transferler artsa da bu harcamalar dış borçlanmayla finanse edildiği için diğer taraftan da faiz harcamalarını arttırmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Kamu Açıkları, Kamu Harcamaları, Transfer Harcamaları, Sübvansiyonlar, Faiz Harcamaları.*

JEL Sınıflandırması: *H62, H23, H50.*

Abstract

After the Second World War, with the changes in the understanding of the state, especially the transfer expenditures increased, but the public income could not be provided to meet this increase. This situation has led to the deterioration of public financial systems in both developed and developing countries. In this study, the relationship between transfer expenditures and public sector financing deficits between 1990-2019 in developed and developing countries was examined. Results of working; between 1990-2019, public deficits and interest expenditures tended to decrease, while subsidies and other transfer expenditures tended to increase in developed

[1] Bu çalışma yazarın Harran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye ABD'de hazırlanmakta olan doktora tez çalışmasından türetilmiştir.

Önerilen Atıf /Suggested Citation
Kıratoğlu, E.2022 Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamaları ile Kamu Kesimi Finansman Açıkları Arasındaki İlişki, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi,* 57(1), 656-673

countries; In developing countries, on the other hand, while public deficits, subsidies and other transfer expenditures tend to increase, interest expenditures tend to decrease. Public deficits were higher in developing countries compared to developed countries due to reasons such as high spending pressure, tax revenues, insufficient capital accumulation. and inadequacy of public revenues further triggered public deficits. On the other hand, financing public deficits and new investments with foreign borrowing in developing countries with low capital accumulation increased the interest rates and increased the borrowing costs. Although subsidies and economic transfers have increased in developing countries, since expenditures was be financed by foreign borrowing, they have increased interest expenditures.

Keywords: *Public Deficits, Public Expenditures, Transfer Expenditures, Subsudies, Interest Expenditures.*

JEL Classifications: *H62, H23, H50.*

1. Giriş

İkinci Dünya Savaşı sonrası birçok ülke, savaş sonrası tahrip olan ekonomilerini canlandırmak ve mevcut potansiyellerini harekete geçirmek üzere yatırım harcamalarında artışa gitmiş ve aynı zamanda savaş nedeniyle özellikle artan işsizliği, bozulan gelir dağılımını düzeltmek, vatandaşlarına belirli bir insani yaşam düzeyi sağlamak amacıyla da çeşitli sosyal politikalar uygulamaya koymuşlardır. Bu sosyal politikalar transfer harcamalarını dolayısıyla kamu harcamalarını artırmıştır. Diğer yandan 1970 ve 1980'lerde hükümetler ilk kez borçlanmayı kamu ihtiyaçlarını karşılamak üzere kullanmış, bu durum 1990 yıllar sonrası birçok ülkede bütçe dengesini bozmuştur. Hükümetlerin borç yükünü yerine getirememesi ve bunun sonucunda yeni borç ihraçlarının eş anlı olarak borçları artırması ve faiz giderlerini yükseltmesi kaçınılmaz olmuştur.

Bu çalışma temel olarak üç başlık üzerinden şekillenmiştir. İlk olarak transfer harcamalarının kavramsal çerçevesine ve gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde 1990 sonrası transfer harcamalarının eğilimine değinilmiştir. İkinci olarak kamu kesimi finansman açıklarına bakılarak yine gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bu açıkların seyrine bakılmıştır. Son olarak da transfer harcamaları ile kamu kesimi finansman açıkları arasında ilişkinin ne yönlü olduğu 1990-2019 yılları arası beş yıllık ortalamalar alınarak ortaya konulmaya çalışılmıştır.

2. Transfer Harcamalarının Kavramsal Çevresi

Transfer harcamalarının geçmişi devletlerin ortaya çıkışı kadar eskidir. Ancak 19. yüzyılda refah devleti anlayışının ortaya çıkması ve yaygınlaşması ile transfer harcaması önemini arttırmıştır. Zira refah devleti bir anlamda sanayileşmenin ortaya çıkardığı olumsuz sonuçları, sosyal yardım tedbirlerle gidermeye çalışan bir yönetim modelidir (Luhmann, 2002, s.5). Bu perspektiften bakıldığında ilk transfer harcaması uygulamaları; ilk refah devleti uygulamaları sayılan Bismarck Almanya'sında[2] (Sinn, 2000, s.17) 1870'te yardımlaşma ve dayanışma sandıkları, 1883'te sağlık sigortası, 1884'te kaza sigortası, 1889'da yaşlılık ve malullük sigortası yasaları ile görülmektedir (Verschraegen, 2015, s.69).

Transfer harcaması uygulamaları her ne kadar 19. yüzyılın son çeyreğinde yaygınlık kazansa da transfer harcaması kavram olarak iktisat yazınına 20. yüzyılın başlarında girmiştir. Transfer harcaması kavramını ilk olarak Pigou ve Dalton kullanmıştır (Dalton, 1920, s.351). Pigou 1920 yılında yayınlamış olduğu "Economics of Welfare" adlı kitabında faiz harcamalarının vergi mükelleflerinden vergi olarak alınıp, kredi stok sahiplerinin gelirlerine aktarıldığını ve böylece devletin gelir transferi yaptığını ifade etmiştir[3] (Pigou, 1920, s.655). Ancak her ne kadar Pigou ve Dalton'un 1920 yılındaki çalışmalarında transfer harcamalarından bahsedilse de transfer harcamalarının nitelikleri ve tanımı ilk olarak Pigou'nun 1947 yılındaki "Study of Public Finance" adlı kitabında yer almıştır (Pigou, 1947, s.19-23). Bunun yanı sıra Hicks "The Finance of British Governments:1920-1936" adlı kitabında, gelirin yeniden dağılımında

[2]Bkz. Özdemir, 2007, 81; Fay, 1950, 2.

[3]Eşitsizlik ve yoksulluk yazınında bu ilke Pigou-Dalton Transfer ilkesi (axiom) olarak bilinmektedir. Pigou'nun "Azalan Marjinal Fayda" ilkesine dayanarak, zenginden fakire yapılacak bir gelir transferinin toplam refahı artı yönünde etkileyeceğine ilişkin fikridir. Buna göre, geliri arttıkça bireyin elde ettiği marjinal fayda azalacaktır. Dolayısıyla, aynı birim gelirden zengin bir bireyin elde edeceği fayda, fakir bir bireyin elde edeceği faydadan göreli olarak daha düşük olacağı için, toplumsal olarak zenginden fakire yapılacak bir gelir aktarımı hem gelir dağılımı eşitsizliğin düşürücü hem de toplumsal refahı artırıcı yönde etki yapacaktır.

yoksul sınıfların faydasına olan hükümet davranışı olarak transfer harcamaları terimini kullanılmıştır (Pigou, 1947, s.19-23).

Pigou (1947) kamu harcamalarını transfer dışı harcamalar ve transfer harcamaları olarak iki grupta sınıflandırmıştır. Bu iki kamu harcama sınıfı arasındaki ayrımı da cari çıktının parasal değere yol açıp açmamasına göre yapmıştır (Pigou, 1947, s.19). Brochier ve Tabatoni transfer harcamalarını, milli gelirde bir değişiklik meydana getirmeyen ve sadece satın alma gücünün bireyler veya sosyal gruplar arasında el değiştirmesine sebep olan giderler olarak tanımlamaktadırlar (Brochier ve Tabatoni, 1959, s.6-10). Barna ise, aynı konuda "mal ve hizmetlerin kullanılması için gerekli satın alma gücünü toplumun bir kategorisinden diğerine nakleden devlet harcamaları" şeklinde bir tanım yapmaktadır (Nadaroğlu, 1991, s.158).

Görüldüğü üzere, transfer harcamaları üzerine birçok tanım yapılmıştır. Ancak bu tanımlardan anlaşılacağı üzere transfer harcamalarının karakteristik özelliği, karşılığında mal ve hizmet verme zorunluluğu olmayan diğer bir deyişle milli gelir üzerinde doğrudan doğruya etki yapmayan karşılıksız harcamalar olmasıdır.

2.1. Gelişmiş Ülkelerde Transfer Harcamaları

Transfer harcamaları ülkelerin bütçelerinde farklı adlarla yer alabilmektedir. Ancak, genel olarak transfer harcaması mantığı çerçevesinde düşündüğümüzde ülkelerin milli gelir üzerinde doğrudan doğruya etki yapmayan, sadece satın alma gücünün özel şahıslar ve sosyal tabakalar arasında el değiştiren harcamaları transfer harcamaları olarak adlandırılmaktadır (Ruffin ve Gregory, 1990, s.2016).

Gelişmiş ülkelerde transfer harcamalarının gelişimi, 1960 ve 1970'li yıllarda kamu harcamalarında görülmedik bir büyümeye yol açmıştır. Bu büyüme hükümetlerin yeniden dağılımı, istikrarın sağlanması ve hatta kaynak tahsisini sağlamak için hangi noktaya kadar devletin görev alabileceği hakkındaki baskılardan kaynaklanmıştır. Aslında bu dönem refah devleti anlayışının hâkim olduğu dönemdir. 1980'lere kadar gelişmiş ülkelerde ortalama kamu harcaması GSYİH'nin %40'ını aşmış; 1995'e kadar ise bazı ülkelerde %46'lara kadar ulaşmıştır (Tanzi ve Schuknecht, 1996, s.2).

Tablo 12: 1990-2019 Yılları Arasında Bazı Gelişmiş Ülkelerde Kamu Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı (%)

	1990-1994	*1995-1999*	*2000-2004*	*2005-2009*	*2010-2014*	*2015-2019*
ABD	21.6	19.3	19.6	22.1	24.2	22.4
Almanya	30.1	33.0	30.8	29.2	28.9	27.9
İngiltere	35.8	33.2	34.1	38.1	40.9	37.4
Fransa	41.6	46.4	44.8	45.3	48.2	47.2
Finlandiya	36.7	41.5	34.1	34.6	39.3	38.4
Belçika	-	44.4	41.7	41.8	44.8	40.3
İsveç	40.0	39.1	33.5	32.0	32.6	31.6
Hollanda	45.9	41.1	37.2	37.8	41.2	38.2
İtalya	45.7	43.6	38.5	39.4	41.8	42.9
Japonya	14.6	16.5	16.2	15.6	18.0	16.8
Avrupa Birliği	38.4	38.6	35.7	35.7	37.9	37,3
Ortalama	35.0	36.0	33.2	33.7	36.1	34.5

Kaynak: *The World Bank, The World Bank Data, https://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TOTL.GD.ZS?end=2017&locations=XC&start=1990 , Erişim Tarihi:22.11.2021.*

Gelişmiş ülkelerde İkinci Dünya Savaşı sonrasından 1990'lı yıllar arasındaki dönemde sürekli olarak kamu harcamaları artmıştır. İkinci Dünya Savaşı ve savaş sonrası yapılan imar ve sağlık hizmeti faaliyetleri, 1990'lı yılların başına kadar süren soğuk savaş koşulları ve artan askeri harcamalar kamu harcamaları oranlarının yükselmesine neden olmuştur. Diğer taraftan refah devleti politikalarının yaygınlaşmış olması yapılan harcamalarda bir azalma olmasını engellemiştir. Yukarıdaki tablo 1'de 1990-2019 yılları arasında bazı gelişmiş ülkelerde kamu harcamalarının GSYİH içindeki paylarının beşer yıllık ortalamaları verilmiştir. Buna göre, 10 gelişmiş ülkenin kamu harcamalarının GSYİH'ye oranlarının ortalaması en yüksek %36,1 olurken en düşük %33,2 olmuştur. 10 gelişmiş ülkenin kamu harcamalarının GSYİH'ye oranı 2000 yılına kadar artış göstermiştir. 2000-2010 dönemleri arasında düşüşler görülmüştür. 2010 yılında hızlı bir artış göstermiştir. Bu hızlı artışın sebebi olarak yaşanan 2009 küresel finans krizi gösterilmektedir. Bu ülkeler finans sisteminde yaşanan istikrarsızlığı gidermek ve ekonomide bir hareketlilik meydana getirmek için kamu harcamalarını artırmışlardır. Bu ülkeler krizle mücadele etmek için kimi zaman vergi indirimine gidip kullanılabilir gelirlerini yükseltmeye çalışmış, çoğu zaman da ellerindeki en büyük enstrümanı yani bütçeyi kullanarak kamu harcaması yapmıştır. 2015-2019 döneminde ise kamunun ekonomideki payı azalmış ve kamu harcamalarının GSYİH içindeki payında düşüş görülmüştür. 1990-2019 döneminde gelişmiş ülkelerde kamunun payı zaman zaman azalsa da genel eğilimin artış yönünde olduğu görülmektedir.

Kamu harcamalarındaki bu artışa paralel olarak 1990-2019 yılları arasında transfer harcamaları da artmıştır. Gelişmiş ülkelerde özellikle transfer harcamalarının GSYİH'ye oranının yüksek oluşu dikkat çekicidir. Tablo 2'de görüldüğü üzere, transfer harcamalarının GSYİH'ye oranının son beş yıl itibariyle en yüksek olduğu ülke %34,1 ile Belçika'dır. Oranın en düşük olduğu ülke ise %11,5 ile Japonya'dır. Tablodan çıkan bir diğer sonuç Japonya'nın 1990-2019 yılları arası transfer harcamalarının GSYİH'ye oranındaki belirgin artış olmuştur. Bu durum Asya Krizi sonucu durgunluğa giren Japon ekonomisinde artan işsizlikten dolayı olduğu ifade edilebilir. Artan işsizlik; işsizlik yardımları niteliğindeki sosyal transfer harcamalarını tetiklemiştir.

Tablo 13: *1990-2019 Yılları Arasında Bazı Gelişmiş Ülkelerde Transfer Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı (%)*

	Sübvansiyonlar ve Diğer Transferler						*Faiz Harcamaları*					
	1990 1994	*1995 1999*	*2000 2004*	*2005 2009*	*2010 2014*	*2015 2019*	*1990 1994*	*1995 1999*	*2000 2004*	*2005 2009*	*2010 2014*	*2015 2019*
ABD	12.2	12.0	11.8	13.1	15.2	14.6	3.1	2.8	2.6	2.6	2.5	2.3
Almanya	23.5	25.5	24.8	23.5	23.2	23.0	1.7	2.2	1.8	1.6	1.2	0.6
İngiltere	20.6	19.4	20.0	21.8	23.6	21.2	2.6	2.9	1.9	1.9	2.8	2.4
Fransa	27.9	18.9	22.5	23.2	25.4	26.5	2.3	2.9	2.6	2.4	2.3	1.8
Finlandiya	-	21.0	17.3	17.2	20.0	21.1	2.1	3.5	2.0	1.2	1.2	0.9
Belçika	-	31.7	31.2	32.6	36.1	34.1	-	7.1	5.2	3.5	3.0	2.3
İsveç	29.4	23.8	21.5	21.7	23.2	22.9	4.2	4.2	2.1	1.2	0.6	0.3
Hollanda	34.3	29.9	27.6	29.0	32.0	30.4	4.0	3.8	2.3	1.7	1.5	1.0
İtalya	-	16.8	16.5	17.3	20.0	20.8	10.0	8.8	5.2	4.3	4.4	3.8
Japonya	9.4	9.9	10.4	10.0	12.3	11.5	2.2	2.1	1.7	1.5	1.6	1.5
A.B.	23.8	18.9	17.5	17.1	19.7	19.8	3.4	3.2	2.2	1.7	1.9	1.7
Ortalama	21.0	20.7	20.1	20.5	22.7	22.3	3.6	4.0	2.7	2.2	2.2	1.8

Kaynak: *The World Bank, The World Bank Data, https://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TRFT.ZS?locations=XC, Erişim Tarihi:22.11.2021.*

Yukarıdaki Tablo 2'te transfer harcamalarının diğer bir kalemi olan faiz harcamalarının GSYİH'ye oranları gösterilmektedir. Tabloda belirtilen ülkelerin faiz harcamaları birbirinden farklı seyir

izlemektedir. Bu farklılıkların temel nedeni kamu harcamalarının finansman yöntemlerinden kaynaklanmaktadır. Bazı gelişmiş ülkelerdeki kamu borçlanması diğer gelişmiş ülkelere nazaran daha yüksek olabilir. Borçlanma politikasının aynı ekonomik şartlara sahip ülkeler arasında farklı seviyelerde bulunması borçlanmaya yönelik politik davranışlarla izah edilebilir (Alesina ve Tabellini, 1990, s.412).

2.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamaları

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde gelişmekte olan ülkeler, kamu harcamalarını kalkınmayı sağlamak amacıyla hazırladıkları politikalar doğrultusunda arttırmışlardır. Kamu harcamalarındaki bu artış çarpan etkisi yaratarak özel sektörün önünü açacak dolayısıyla mili ekonomilerin gelişimini sağlayacaktır. GSMH 'da sağlanacak reel ve nominal büyüme yapısal değişikliklere de yansıyacak ve ülkenin kalkınmasına katkıda bulunacaktır. Tüm gelişmiş ülkelerde GSMH da gerçekleşen reel ve nominal artışlar yapısal değişikliklere yansımış ve kalkınma sürecinde büyük rol oynamıştır.

Tablo 3'te 1990-2019 yılları arasında bazı gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarının GSYİH'ye oranlarının beşer yıllık ortalamaları verilmiştir. Buna göre, 10 gelişmekte olan ülkenin kamu harcamalarının GSYİH'ye oranlarının ortalaması en yüksek 2015-2019 döneminde %26,7 olurken en düşük 1995-1999 döneminde %21,9 olmuştur. Gelişmekte ülkelerde 1990-2019 döneminde kamunun payı zaman zaman azalsa da genel eğilimin artış yönünde olduğu görülmektedir. Türkiye'deki kamu harcamaları rakamlarına bakıldığında; 1990-1994 dönemi gelişmekte olan ülke ortalamalarının altında kalırken, 2015-2019 dönemine gelindiğinde yaklaşık %5 oranında gelişmekte olan ülke ortalamalarının üzerine çıkmakta hatta Tablo 1'de verilen gelişmiş ülkeler ortalamasına yaklaşmaktadır. Türkiye Ekonomisi'nde 1990 sonrası yaşanan süreç, sürdürülemeyen borç dinamiği, özellikle kamu bankalarının ve finansal piyasaların sağlıksız işleyiş yapısı ve mali sistemin yapısal sorunları giderek ekonomik kriz döngülerini oluşturmuştur. Bu bunalımdan kurtulmak için IMF'nin desteğiyle 2000'li yıllara Türkiye'de "Döviz Kuru Çıpasına Dayalı Olan Enflasyonu Düşürme Programı" başlıklı bir istikrar paketi uygulamaya girmiştir. Bu programın amacı kamu mali yönetimi reformu gibi mali reformları gerçekleştirmektir (Şen ve ark., 2007, s.193). İstikrar programının uygulamaya konulduğu ilk on ayında kamu gelirleri artmış, kamu harcamaları azalmış ve iç borç faiz oranlarında düşüş yaşanmıştır. Ancak 2001 Şubat ayında ekonomik kriz patlak vermiştir. Şubat 2001 Krizi sonrasında 14 Nisan 2001 tarihinde daha güçlü, uluslararası ekonominin olanaklarından yararlanabilen, çok daha hızlı "büyüyeceğimizi ve daha yüksek refah düzeyine hızla" ulaşabileceğimizi taahhüt eden kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapının oluşturulması amacıyla IMF destekli "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP)" olarak isimlendirilen istikrar programı uygulamaya konulmuştur. Türkiye Ekonomisi için 2001 yılı pek çok açıdan milat niteliğinde olmuştur. 2001 Krizi ardından ekonomi hızlı bir toparlanma sürecine girmiş, 2002 yılının sonlarına gelindiğinde ekonomik krize yol açan göstergelerin çoğunda iyileşme sürecine girilmiştir. Bu açıdan bakıldığında, 2001 yılında ilan edilen GEGP eleştirilere rağmen uygulanması ön görülen üç yıllık süreç için çok gerçekçi tespitlerin ve çözüm önerilerinin geliştirildiği bir program olmuştur (Özsoylu, 2016, s.262). 2003 yılında mevcut hükümet tarafından hazırlanan ve uygulamaya geçirilen Acil Eylem Planı 2000 sonrası reform süreçlerinin niteliğinin belirlenmesinde ve uygulanmasında önderlik etmiştir. Acil Eylem Planı IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, OECD ve AB tarafından önerilen reformların somut iş programlarına dönüştürmesi sonucunda ortaya çıkmış ve reformların birbirinden bağımsız ilerlemesine son vermiştir. Bu anlamda Acil Eylem Planı 2000 sonrası yapılan reformların küreselleşmenin getirdiği devletin yeni fonksiyonu olan "düzenleyici devlet" projesi kapsamında yapılmasını sağlamıştır (Ataay, 2008, s.26). Bu dönemde uygulanmış olan politikalar 2003-2007 döneminde geniş toplum kesimlerine ulaşmış ekonomideki olumsuz etkileri yumuşatmış ancak 2007 sonrası ABD'de ortaya çıkan ve sonrasında tüm dünya ekonomilerini sarsan konut kriziyle etkisi zayıflamıştır. 2009 yılında küresel krizin Türkiye üzerindeki etkilerini azaltmaya yönelik önlemlerle beraber (işveren sigorta primi indirimi gibi) sağlık, emeklilik ve sosyal yardıma yönelik harcamalar arttırılarak kamu harcamaları tekrardan yükselişe geçmiştir.

Tablo 14: 1990-2019 Yılları Arasında Bazı Gelişmekte olan Ülkelerde Kamu Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı (%)

	1990-1994	*1995-1999*	*2000-2004*	*2005-2009*	*2010-2014*	*2015-2019*
Arjantin	12.4	15.4	17.9	-	24.5	24.0
Brezilya	30.9	21.7	22.7	26.7	30.5	35.9
Şili	16.5	16.6	19.6	17.9	20.3	22.2
Çek C.	30.8	38.6	36.5	33.3	35.3	32.5
Hindistan	15.1	14.3	15.5	15.8	15.6	15.3
Endonezya	11.2	12.5	16.2	16.8	15.1	14.5
İsrail	38.9	40.7	43.8	39.9	37.4	36.2
Meksika	13.1	11.7	12.6	21.8	21.6	20.7
Rusya	27.0	18.9	22.1	23.2	25.1	30.1
Güney Afrika	29.1	28.7	27.4	29.7	33.2	36.3
Türkiye	19.6	23.8	-	33.0	30.2	32.0
Ortalama	22.5	21.9	23.4	25.0	25.8	27.2

Kaynak: *The World Bank, The World Bank Data, https://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TRFT.ZS?locations=XC, Erişim Tarihi: 22.11.2021.*

Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda kamu kesimi büyümektedir. Bu büyüme kamu harcamalarını da artırmıştır. Gelişmekte olan ülkelerin kamu harcamalarını oluşturan bileşenlere bakıldığında; bu harcamaların büyük kısmını artan nüfusu istihdam etmek için uyguladıkları politikalar nedeniyle cari harcamalar ve cari harcamaların finansmanında uygulanan borçlanma sonucu ortaya çıkan faiz harcamaları oluşturmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde, transfer harcamaları içinde özel kesime yapılan iktisadi transferler, ekonomik ve siyasi baskılar tarafından sürdürülürken, sosyal transferlerin gelişiminin yetersiz kaldığı görülmektedir. Bu yetersizliğin nedeni yalnızca bir bütçe sınırlaması sorunu olarak değil, politik bir sorun olduğu kabul edilmektedir (Ataç ve Ataç, 1992, s.35).

Tablo 15: 1990-2019 Yılları Arasında Bazı Gelişmekte olan Ülkelerde Transfer Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı (%)

	Sübvansiyonlar ve Diğer Transferler						*Faiz Harcamaları*					
	1990 1994	*1995 1999*	*2000 2004*	*2005 2009*	*2010 2014*	*2015 2019*	*1990 1994*	*1995 1999*	*2000 2004*	*2005 2009*	*2010 2014*	*2015 2019*
Arjantin	7.7	9.9	9.2	-	16.1	16.1	1.1	2.0	4.7	-	1.8	2.3
Brezilya	14.2	10.8	10.2	13.1	17.5	19.3	16.0	3.9	4.2	6.9	7.1	9.9
Şili	-	-	10.6	9.3	9.0	8.9	1.3	0.4	1.0	0.6	0.5	0.7
Çek C.	21.0	15.3	15.9	14.8	17.0	16.4	1.2	0.9	0.9	0.9	1.2	0.8
Hindistan	4.9	4.4	4.8	5.1	5.9	6.1	3.7	4.0	4.3	3.3	2.9	3.0
Endonezya	4.4	5.8	9.4	10.8	9.8	7.5	2.0	2.2	3.4	1.7	1.2	1.4
İsrail	15.4	19.6	15.6	13.8	14.0	14.2	6.3	5.1	5.9	5.1	3.4	2.0
Meksika	-	-	-	12.7	13.2	13.3	3.6	2.0	1.6	2.4	2.2	2.3

Rusya	-	9.1	10.7	13.0	15.4	21.4	-	3.1	2.1	0.5	0.6	0.7
Güney Afrika	8.6	12.6	14.7	17.9	20.6	21.0	4.4	5.3	4.0	2.5	2.7	3.3
Türkiye					15.1	15.4	3.3	5.5	-	4.4	2.6	2.1
Ortalama	10.8	10.9	11.2	12.2	13.8	14.4	4.4	3.2	3.2	2.7	2.4	2.7

Kaynak: *The World Bank, The World Bank Data, https://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TRFT.ZS?locations=XC, Erişim Tarihi: 22.11.2021.*

Kamu harcamalarındaki bu artışa paralel olarak 1990-2019 yılları arasında transfer harcamaları da artmıştır.

Tablo 4'de gelişmekte olan ülkelerin 1990-2019 yılları arası transfer harcamalarının ortalamasının GSYİH'ye oranına bakıldığında; 1990 yılından 2009 yılına kadar %3,6'lık bir artış görülse bile bu oranın gelişmiş olan ülkelerin ortalamasının altında olduğunu görülmektedir. Muhakkak bunun sebebi özellikle refah devlet olmanın gerektirdiği sosyal harcamalara gelişmiş ülkeler kadar pay ayrılmayışıdır. Yine gelişmekte olan ülkelerde faiz harcamalarına GSYİH'den ayrılan pay 1990-2019 yılında her ne kadar düşüş gösterse de yine gelişmiş olan ülkelerde bu oranlar daha düşüktür. Bunun sebebi de gelişmiş ülkelerde hem borç vadelerinin uzunluğu hem de borçlanma maliyetlerinin düşüklüğü ülkelerin borç idaresini kolaylaştırmaktadır. Dolayısıyla gelişmiş ülkelerde makul düzeydeki faiz oranları faiz ödemelerinin bütçe içindeki payını azaltmaktadır. Türkiye'de 1990-2019 yılları arası transfer harcamalarının GSYİH içindeki payına baktığımız zaman kamu harcamalarına paralel bir atış gözükmektedir. Bunun sebebi kamu harcamalarının %60'ına yakın bir oranın transfer harcamalarının oluşturmasıdır. Türkiye açısından en önemli sonuç 2015-2019 dönemine gelindiğinde sübvansiyonlar ve diğer transfer harcamalarının gelişmekte olan ülkeler ortalamasını geçmesi gelişmiş ülkeler ortalamasına doğru grafiğinin seyir almasıdır. Yine faiz harcamalarında da gelişmekte olan ülke ortalamasının altında kalıp gelişmekte olan ülkelerin ortalamasına yaklaşılmasıdır.

3. Kamu Kesimi Finansman Açıklarının Kavramsal Çerçevesi

Bütçe açığı, belirli bir dönemde (genellikle 1 yıl) devletin bütçe gelirleri ile bütçe giderleri arasındaki farkı ifade etmektedir. Başka bir ifadeyle bütçenin gider kısmının gelir kısmından fazla olması olarak tanımlanabilir. Kamu açıklarının önemli bir kısmını bütçe açıkları oluşturmaktadır. Bu nedenle bütçe açığının kamu açığından farkını ortaya koymak gerekmektedir. Kamu açığı belirli bir dönem içinde kamu gelirleri ile kamu giderleri arasındaki fark olarak tanımlanmaktadır. Kamu kesimi finansman açığı ya da kamu kesimi borçlanma gereği olarak da ifade edilen kamu açığı tanımı; sadece merkezi hükümeti değil, mahalli idareler, fonlar, kamu iktisadi teşekkülleri (özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar dahil), döner sermayeli işletmeleri ve sosyal güvenlik kurumları gibi diğer kamu kurum ve kuruluşları da kapsamaktadır. Yine bu tanıma göre kamu açığı kamu kesiminin net borçlanma gereğini göstermekte olup, vadesi gelen borç anapara ödemeleri sebebiyle yeniden borçlanmaya gidildiğinde bu durum kamu açığı içinde yer almamakta borç yönetiminin (hazinenin) konusuna girmektedir (Egeli, 1997, s.22).

Son yıllarda gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerin en önemli makroekonomik sorunlarından biri artan kamu kesimi açıkları ve/veya bütçe açıklarıdır. Günümüzde kamu harcamalarındaki artış birçok ülkede büyük kamu finansman açıkları yaratmış, bu durum da gayri safi milli hasılaya göre kamu borçları payının artmasına yol açmıştır. Dolayısıyla kamu finansman açıkları kamu borçları birikimi için bir nedendir. Çünkü bir ekonomide kamu açıklarının finansmanı ya vergiler gibi normal gelirler ile ya da borçlanmayla karşılanmaktadır. Kamu finansman açıklarında meydana gelen artış, artan kamu harcamalarının vergiler yerine borçlanma ile karşılanması ile ortaya çıkmaktadır. (Ataç, 2006, s.219).

3.1. Gelişmiş Ülkelerde Kamu Kesimi Finansman Açıkları

Gelişmiş ülkelerin 20. yüzyılın başından bu yana karşı karşıya kaldıkları en temel makroekonomik sorunlardan bir tanesi, hiç şüphesiz kamu kesimi finansman açıkları olmuştur. Öyle ki, 1 Ocak 1958 tarihli Roma Anlaşması kapsamında Avrupa Topluluğu'na girişin ön koşullarından en önemlilerinden biri kamu borçlanması ve bütçe açıkları boyutlarının sınırlandırması olmuştur.

1980'li yıllara bakıldığında; kamu harcamalarının GSYİH'ye oranı ortalama %40 civarında seyrederken toplam vergilerin GSYİH'ye oranı ortalama %30 civarında gerçekleşmektedir. Kamu gelirlerinin kamu harcamaları karşılayamaması durumunda gelişmiş ülkeler bu açıkları borçlanmaya kapatmış dolayısıyla borç-faiz sarmalına girmişlerdir.

Farklı dönemlerde farklı boyutlarda ortaya çıkan kamu açıkları ülkelerin izlediği para ve maliye politikasına göre şekil almıştır. Örneğin; Japonya ve İtalya' da açıkların boyutları oldukça yüksekken, İsveç, Belçika, Finlandiya gibi ülkelerde ise uygulanan sıkı para ve maliye politikası mali disiplinden uzaklaşılmamasına ve kamu açıklarının kontrol altına alınması sağlamıştır. Benzer şekilde 1990'larda ABD' de Reagan hükümetinin vergilerde yaptığı indirimler ve vergisel teşvikler gibi uyguladığı arz yönlü iktisat politikaları sonucunda, toplam vergi gelirlerinde ortaya çıkan azalışlar kamu açıkların GSYİH'ye oranının %-5.9'a ulaşmasına neden olmuştur. Bu açık, ABD'nin kuruluşundan o tarihe kadarki biriken ulusal borçtan daha büyüktür (Stiglitz, 1988, s.827).

1990 sonrası dönemde gerek AB ülkelerinde gerek diğer gelişmiş ülkelerde net finansman ihtiyacının artış göstermesiyle beraber bütçe açıkları yeniden artış trendine girmiştir. Özellikle yurt içi talepteki düşüşler, enflasyon rakamlarının artış göstermesi ve reel faiz oranlarının yükselmesi kamu harcamalarını arttırmış ve kamu kesimi finansman sıkıntısı yaşanmıştır. Bunun sonucunda 1992 yılında imzalanan Maastricht Anlaşması kapsamında, Avrupa Birliği'ne girişin ön koşulu olan kamu açıklarının milli gelirin %3'ünü, toplam kamu borç stokunun ise milli gelirin %60'ını aşmaması gerektiği şeklindeki milli kriterler ön plana çıkmıştır. Maastricht Anlaşmasının kamu kesimine yönelik getirdiği bu birbiriyle bağlantılı iki kriter, aslında denk bütçe ilkesinin birliğin bütçe politikasına yerleşmesini sağlamaktır (Karakaş, 1994, s.96). Nitekim Maastricht Anlaşması kapsamında kamu açıklarına sınırlama getirilmesi Tablo 5'de görüldüğü üzere hem Avrupa birliği ülkelerinde hem diğer gelişmiş ülkelerde kamu açıklarının azalmasına neden olmuştur. 1995-1999 yılları arasında Avrupa Birliği'nde kamu açıklarının GSYİH'ye oranı %-3.7 iken 2000-2004 yılları arasında bu oran %-2.2'ye kadar düşmektedir. Maastricht Anlaşması hedefleri doğrultusunda gerek Avrupa gerekse diğer gelişmiş ülkelerde mali disipline yönelik birtakım düzenlemeler 2000 yılı başına kadar nispeten etkili olduğu söylenebilir. Ancak 2000 yılı sonrasında kamu açıkları tekrardan artmaya başlamış ve finansal dengeler bozulmuştur. 2005 yılına gelindiğinde gerek AB gerekse de diğer gelişmiş ülkelerin kamu mali dengelerinin GSYİH'ye oranı yine açık vermeye başlamıştır. 2007 yılı ortalarından itibaren de bölgesel bazda başlayan konut krizi başta ABD ve diğer gelişmiş AB ülkelerinin ekonomilerini derinden etkilemiştir. ABD'de menkul kıymet piyasasının temel kaynağı olan Mortgage kredilerinin geri ödenememesi ikincil piyasaların fonlanmasında sıkıntıya yol açmış ve bu durum krize yol açmıştır. Bu kriz kredi nakit akışlarını daraltmış, faizler ve borçlanma maliyetlerini artırmış dolayısıyla bu gelişmelerden dünya ekonomisi olumsuz etkilenmiştir.

Tablo 16: Gelişmiş Ülkelerde 1990-2019 Döneminde Genel Hükümet Mali Dengelerinin GSYİH'ye Oranı (%) (Fazla: +, Açık: -)

Ülkeler/Yıl	*1990-1994*	*1995-1999*	*2000-2004*	*2005-2009*	*2010-2014*	*2015-2019*
ABD	-5.9	-2.3	-3.8	-6.4	-8.7	-5.4
Almanya	-	-4.0	-2.8	-1.6	-0.9	0.3
İngiltere	-4.9	-2.1	-1.2	-4.7	-7.1	-2.9
Fransa	-4.2	-3.3	-2.6	-3.7	-5.0	-3.1
Finlandiya	-3.0	-1.4	4.1	2.6	-2.3	-1.3
Belçika	-	-2.4	-0.3	-1.7	-3.7	-1.6
İsveç	-	-2.0	0.4	1.7	-0.8	0.3
Hollanda	-	-2.6	-1.2	-1.0	-3.7	0.4
İtalya	-	-4.3	-3.1	-3.3	-3.3	-2.2

Avrupa Birliği	-	-3.7	-2.2	-2.6	-3.9	-1.2
Kanada	-7.8	-1.3	0.7	0.3	-2.4	0.02
Japonya	-	-	-	-4.8	-7.9	-3.1
Ortalama	-5.1	-2.6	-1.8	-2.1	-4.1	-3.2

Kaynak: *OECD, OECD data, https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm, Erişim Tarihi: 22.11.2021*

Krizin boyutları dikkate alındığında 2010 yılında mali dengeler yönünden gerek AB ülkelerinde gerekse diğer gelişmiş ülkelerde ciddi açıklar olduğu görülmektedir. Tablo 5'de görüldüğü üzere, gelişmiş olan ülkelerin neredeyse tümünde 2010-2014 yılları arasında kamu açıkları en yüksük seviyelere ulaşmıştır. Krizin etkisinin azaltılmaya çalışıldığı izleyen yıllarda ise açıkların boyutlarında nispi bir azalma görülmektedir.

3.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Kesimi Finansman Açıkları

Gelişmekte olan ülkelerde, sermaye yetersizliği, kişi başına düşen milli gelirin yetersiz olması, dış ödemeler dengesinin açık vermesi, yüksek enflasyon ve buna karşılık kamu gelirlerinin yeterli seviyeye ulaşamaması gibi yapısal faktörler kamu açıklarının giderek artmasına bunun sonucu olarak da makroekonomik dengelerin olumsuz etkilenmesine neden olmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde kamu açıkları sorununu inceleyen Morrison (1982), kamu açıklarına gelişmekte olan ülkelerin yönelmesinin sebebini yapısal faktörlere bağlamıştır (Morrison, 1982, s.467). Bu yapısal faktörleri iktisadi gelişme düzeylerindeki yetersizlik, devlet gelir kaynaklarındaki istikrarsızlık ve yetersizlik, kamu harcamalarındaki denetimsizlik ve devletin ekonomideki payının yüksek olması olarak belirtmiştir (Egeli, 1999, s.294).

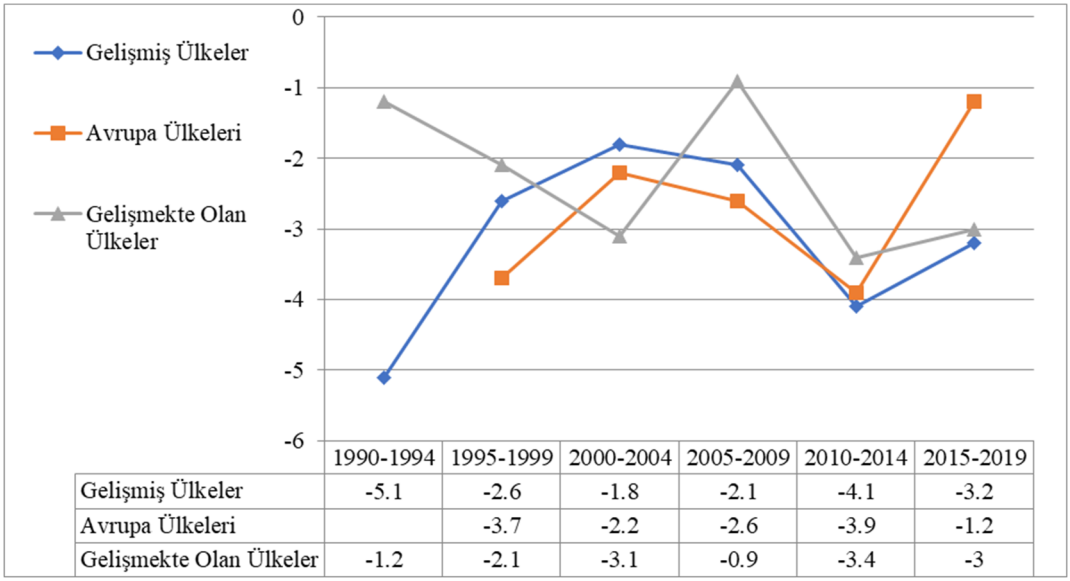
Diğer yandan gelişmiş ülkelerde ortaya çıkan ancak bütün dünya ekonomisini etkileyen küresel ekonomik krizlerde gelişmekte olan ülkeleri de etkilemiştir. Gelişmiş ülkeler kadar yüksek derecede etkilenmeseler de gelişmekte olan ülkelerde Tablo 6'da görüldüğü üzere, küresel krizin etkili olduğu yıllarda kamu açıklarının GSYİH'ye oranlarında artışlar görülmüştür. Nitekim 2010-2014 yılları arasında gelişmekte olan ülkelerde kamu açıkları küresel krizin etkisiyle en yüksek seviyelere ulaşmıştır. Özellikle Meksika, Arjantin, Endonezya, Hindistan, Güney Afrika ve Rusya gibi dışa bağımlılığı fazla olan ülkeler küresel ekonomik krizden bir nebze daha fazla etkilenmişlerdir. Ancak mali disipline yönelik alınan tedbirler çerçevesinde daha sonraki yıllarda nispi iyileşmeler gerçekleşmiştir.

Tablo 17: Gelişmekte Olan Ülkelerde 1990-2019 Döneminde Genel Hükümet Mali Dengelerinin GSYİH'ye Oranı (%) (Fazla: +, Açık:-)

Ülkeler/Yıl	*1990-1994*	*1995-1999*	*2000-2004*	*2005-2009*	*2010-2014*	*2015-2019*
Meksika	0.7	-0.5	-1.2	-1,2	-4.3	-4.0
Brezilya	-6.3	-1.5	-5,0	-3,8	-3,4	-7.4
Arjantin	-0.3	-	-3.1	0,4	-1.3	-
Endonezya	0.4	7.8	0.0	5.0	-1.3	-2.0
Hindistan	-6.7	-5.4	-7,1	-6,0	-8.7	-
Çin	-1,6	-3,9	-4,8	1,1	1,1	-1.8
Güney Afrika	-4.7	-4.7	-3.0	-1.3	-3.3	-3.7
Rusya	-	-	2.4	7.5	-0.6	-1.4
Macaristan	0.8	-6.2	-5.9	-6.0	-3.5	-2.1

Pakistan	-5.9	-2.5	-4.1	-4.9	-6,3	-
Romanya	10.8	-	-	-0.8	-6.4	-
Türkiye	-	-	-	-	-0.6	-2.2
Ortalama	-1.2	-2.1	-3.1	-0.9	-3.4	-3.0

Kaynak: *OECD Data, https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm, Erişim Tarihi: 22.11.2021*



	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019
Gelişmiş Ülkeler	-5.1	-2.6	-1.8	-2.1	-4.1	-3.2
Avrupa Ülkeleri		-3.7	-2.2	-2.6	-3.9	-1.2
Gelişmekte Olan Ülkeler	-1.2	-2.1	-3.1	-0.9	-3.4	-3

Şekil 3: Ülke Grupları İtibariyle 1990-2019 Yılları Arası Genel Hükümet Mali Dengelerinin GSYİH'ye Oranı

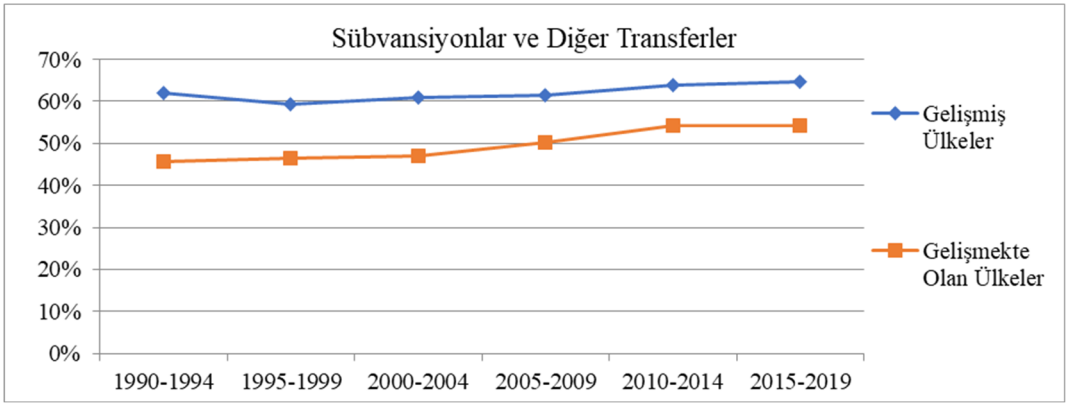
Kaynak: *Tablo 5 ve Tablo 6'da bulunan veriler kullanılarak hazırlanmıştır.*

Şekil 1'de görüldüğü üzere, küresel krizin başlangıç yıllarından itibaren ülke gruplarının mali dengeleri giderek bozulmuş ve kamu açıkları artmıştır. Özellikle küresel krizin etkisini gösterdiği 2010-2014 dönemi mali dengelerin en çok bozulduğu kamu açıklarının GSYİH'ye oranının en çok artığı dönem olmuştur. Ülke gurupları arasında küresel krizden en çok etkilenen ülkenin gelişmiş ülkeler olduğu görülmektedir. Gelişmiş ülkelerde 2010-2014 yılları arası ortalama kamu açıklarının GSYİH'ye oranı %-4.1 olarak ortaya çıkmıştır. Gelişmiş ülkelerde kamu açıklarının GSYİH'ye oranlarına bakıldığında; en iyi dönem 2000-2004 yılları ortalaması olduğunu görülmektedir. Bunun sebebi 1992 yılında imzalanan Maastricht Anlaşması kapsamında, Avrupa Birliği'ne girişin ön koşulu olan kamu açıklarının milli gelirin %3'ünü, toplam kamu borç stokunun ise milli gelirin %60'ını aşmaması gerektiği şeklindeki milli kriterlerin ön plana çıkmasıdır. Maastricht Anlaşması kapsamında kamu açıklarına sınırlama getirilmesi 2009 küresel krizine kadarki süreçte hem Avrupa birliği ülkelerinde hem de diğer gelişmiş ülkelerde kamu açıklarının azalmasına neden olmuştur. Ancak daha sonraki yıllarda hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde uygulamaya konulan mali disiplin anlayışı ve istikrar politikaları mali dengelerin yeniden olumlu seyretmesine neden olmuş ve söz konusu açıkların seviyesi düşen bir seyir izlemiştir.

4. Transfer Harcamaları ile Kamu Kesimi Finansman Açıkları Arasındaki İlişki

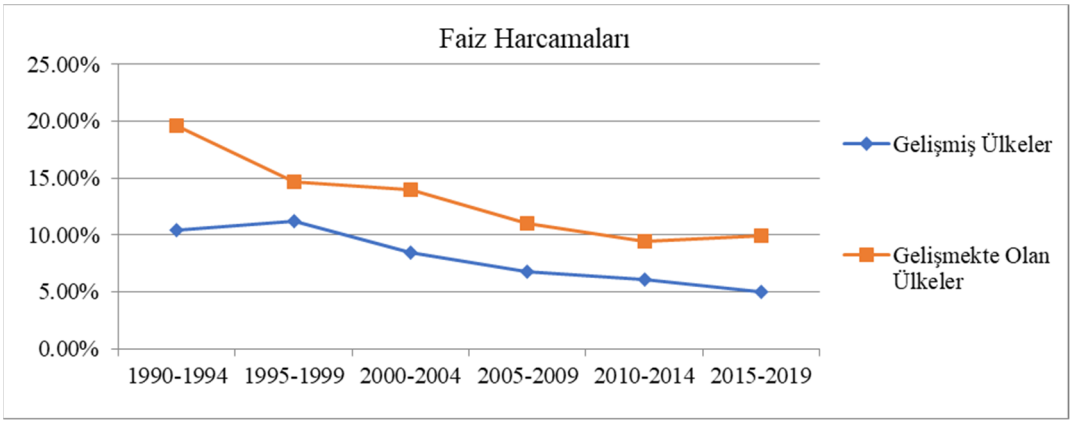
Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin transfer harcamaları ile kamu kesimi finansman açıkları arasındaki ilişkiyi ortaya koyabilmemiz için muhakkak transfer harcamalarının kamu harcamaları içindeki payını ortaya koymamız gerekmektedir. Çünkü gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde transfer harcamalarını belirleyen en önemli unsur kamu harcamalarındaki artışlar ve azalışlar olmuştur. Ayrıca kamu kesimi açıklarını artıran iki unsur vardır. Bunlardan birincisi kamu harcamalarının artmasıdır. İkinci durum ise kamu gelirlerinin azalmasıdır. Dolayısıyla kamu harcamaları hem transfer harcamaları ile hem de kamu kesimi açıklarıyla doğrudan ilişkilidir.

Şekil 2'de gelişmiş ülkelerde sübvansiyonlar ve diğer transferlerin kamu harcamalarının yaklaşık %60-%65'ini kapladığını görülmektedir. Yine gelişmiş ülkelerde faiz harcamaları ise 1990'lı yıllarda kamu harcamalarının %10'unu kapladığı görülürken 2019 yılına doğru bu oran %5 civarlarına kadar düştüğü görülmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde ise sübvansiyonlar ve diğer transferler kamu harcamalarının yaklaşık %50-55'ini kaplamaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde faiz harcamaları ise 1990'lı yıllarda kamu harcamalarının %20'sini kaplarken 2019 yılına doğru bu oran %10 civarına kadar düşmektedir. Şekil 2 ve 3'ten çıkarılan sonuç gelişmekte olan ülkelerin faiz harcamalarına ayırdığı %10'luk kısmın en az yarısı kadarlık kısmı gelişmiş ülkeler sübvansiyonlara ve diğer transferlere ayırmaktadırlar.



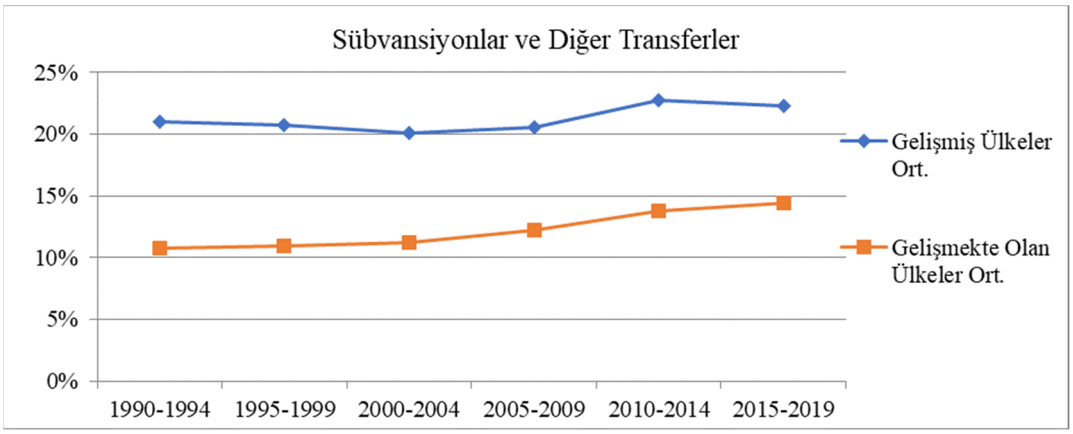
Şekil 4: 1990-2019 Yılları Arasında Gelişmiş ve Gelişmekte olan Ülkelerde Transfer Harcamalarının Kamu Harcamaları İçindeki Payı (%)

Kaynak: *The World Bank, The World Bank Data, https://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TRFT.ZS?locations=XC, Erişim Tarihi: 22.11.2021.*



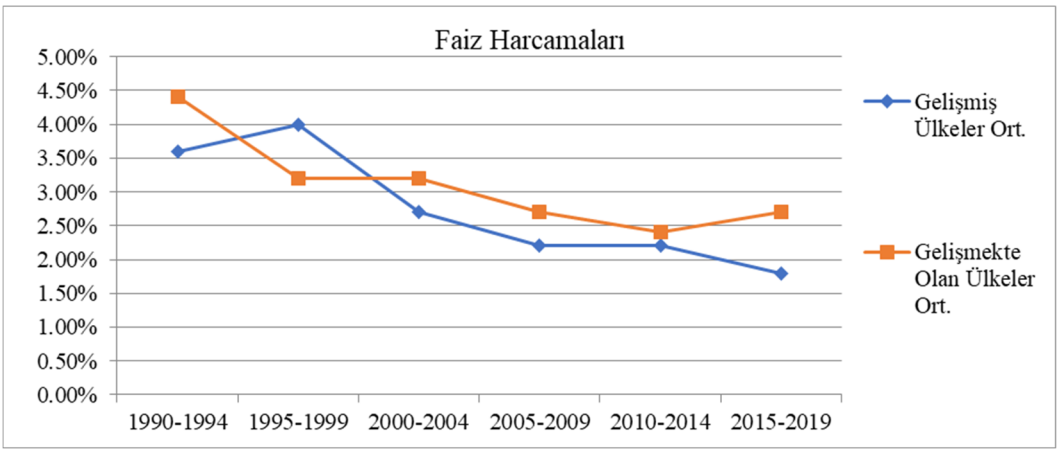
Şekil 5: *1990-2019 Yılları Arasında Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Faiz Harcamalarının Kamu Harcamaları İçindeki Payı (%)*

Kaynak: *The World Bank, The World Bank Data, https://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TRFT.ZS?locations=XC, Erişim Tarihi: 22.11.2021.*



Şekil 6: 1990-2019 Yılları Arasında Gelişmiş ve Gelişmekte olan Ülkelerde Transfer Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı (%)

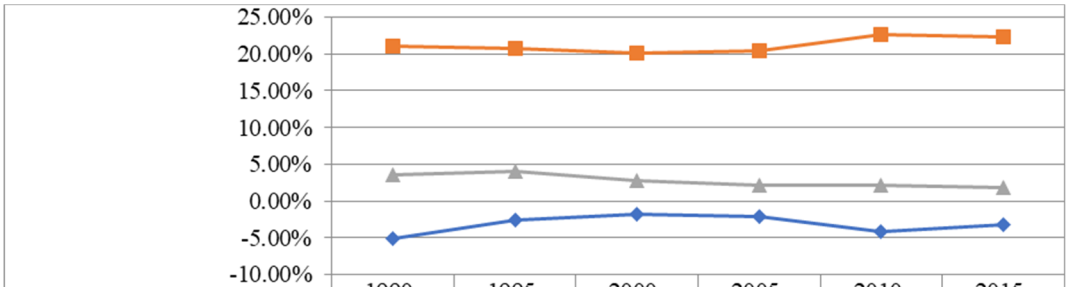
Kaynak: *Tablo 2 ve Tablo 4'te bulunan veriler kullanılarak hazırlanmıştır.*



Şekil 7: 1990-2019 Yılları arasında Gelişmiş ve Gelişmekte olan ülkelerde Faiz Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı (%)

Kaynak: *Tablo 2 ve Tablo 4'te bulunan veriler kullanılarak hazırlanmıştır.*

Şekil 4'te gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin 1990-2019 yılları arasındaki transfer harcamalarının GSYİH'ye oranı verilmektedir. Gelişmiş ülkelerde sübvansiyonlar ve diğer transferlerin GSYİH'ye oranı %20-25 bandında iken, gelişmekte olan ülkelerde bu oran %10-15 bandında seyretmektedir. Şekil 5'te Faiz harcamalarına bakıldığında; bu oran gelişmiş ülkelerde %4-1 bantlarında, gelişmekte olan ülkelerde ise %5-2 bantlarında yer almaktadır. Şekil 8'da en dikkat çeken nokta 1990'lı yıllarda gelişmiş ülkelerin sübvansiyonlar ve diğer transferler harcamalarının GSYİH'ye oranı gelişmekte olan ülkelerin sübvansiyonlar ve diğer transferler harcamalarının GSYİH'ye oranın yaklaşık iki katına yakınken 2019 yılına yaklaştıkça bu oran bir buçuk katına kadar azalmıştır.



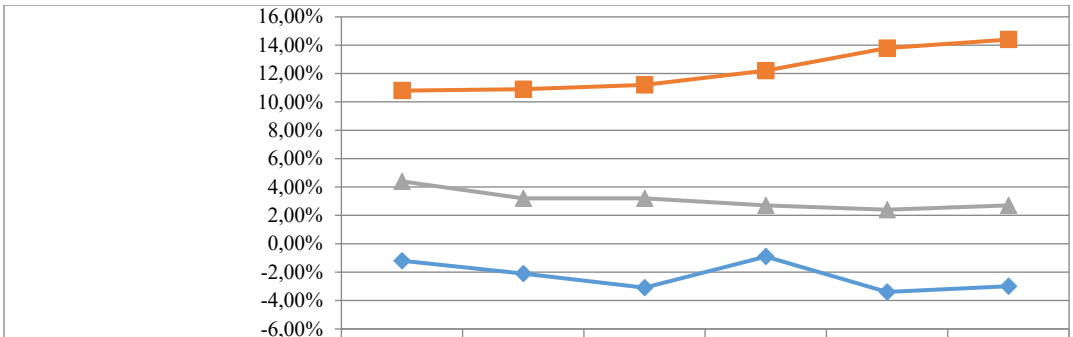
	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019
Genel hükümet mali dengeleri	-5.10%	-2.60%	-2%	-2.10%	-4.10%	-3.20%
Sübvansiyonlar ve diğer transferler	21%	20.70%	20.10%	20.50%	22.70%	22.30%
Faiz harcamaları	3.60%	4%	2.70%	2.20%	2.20%	1.80%

Şekil 8: Gelişmiş Ülkelerde 1990-2019 Yılları Arası Genel Hükümet Mali Dengelerinin ve Transfer Harcamalarının GSYİH'ye Oranı

Kaynak: *Tablo 2 ve Tablo 5'te bulunan veriler kullanılarak hazırlanmıştır.*

Şekil 6'da görüldüğü üzere, gelişmiş ülkelerde 1990-2019 yılları arasında kamu açıkları ve faiz harcamaları düşüş eğilimdeyken transfer harcamaları artış eğilimindedir. 1992 yılında imzalanan Maastricht Anlaşması kapsamında, Avrupa Birliği'ne girişin önkoşulu olan kamu açıklarının milli gelirin %3'ünü, toplam kamu borç stokunun ise milli gelirin %60'ını aşmaması gerektiği şeklindeki kriterler doğrultusunda kamu kesimi açıklarında Şekil 6'da görüldüğü üzere, önemli düşüşler görülmüştür. Maastricht Anlaşması hedefleri doğrultusunda, gelişmiş ülkelerde mali disipline yönelik birtakım düzenlemeler 2000 yılı başına kadar nispeten etkili olduğu söylenebilir. Ancak 2000 yılı sonrasında kamu açıkları tekrardan artmaya başlamış ve finansal dengeler bozulmuştur. 2005 yılına gelindiğinde gelişmiş ülkelerin kamu mali dengelerinin GSYİH'ye oranı yine açık vermeye başlamıştır. 2007 yılı ortalarından itibaren bölgesel çapta başlayan konut krizi gelişmiş ülke ekonomilerini derinden etkilemiş ve 2010-2014 yılları arasında kamu açıklarını en yüksek seviyelere ulaştırmıştır. Krizin etkisinin azaltılmaya çalışıldığı izleyen yıllarda ise açıkların boyutlarında nispi bir azalma görülmektedir.

Diğer taraftan gelişmiş ülkelerde refah devleti politikalarının yaygınlaşmış olması transfer harcamalarında bir azalma olmasını engellemiştir. Faiz harcamaları ise yine 1992 yılında imzalanan Maastricht Anlaşması hedefleri doğrultusunda, gelişmiş ülkelerde mali disipline yönelik birtakım düzenlemeler ile düşüşler görülmüştür. 1990-1994 dönemi ile 2015-2019 dönemi karşılaştırıldığında faiz harcamalarının GSYİH'ye oranı yarı yarıya düşmüştür.



	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019
Genel hükümet mali dengeleri	-1,20%	-2,10%	-3,10%	-0,90%	-3,40%	-3,00%
Sübvansiyonlar ve diğer transferler	10,80%	10,90%	11,20%	12,20%	13,80%	14,40%
Faiz harcamaları	4,40%	3,20%	3,20%	2,70%	2,40%	2,70%

Şekil 9: Gelişmekte Olan Ülkelerde 1990-2019 Yılları Arası Genel Hükümet Mali Dengelerinin ve Transfer Harcamalarının GSYİH' ya Oranı

Kaynak: *Tablo 4 ve Tablo 6'da bulunan veriler kullanılarak hazırlanmıştır.*

Şekil 7'de görüldüğü üzere, 1990-2019 yılları arası gelişmekte olan ülkelerde kamu açıkları gelişmiş ülkelerin aksine artış eğilimindedir. Hinrichs yaptığı çalışmada gelişmekte olan ülkelerdeki kamu açığının gelişmiş ülkelere göre daha büyük olduğunu ve bu farkın gelişme sırasında arttığını ileri sürmektedir (Özkan, 1987, s.21). Gelişmekte olan ülkelerin 1990-2019 yılları arası transfer harcamalarının ortalamasının GSYİH'ye oranına bakıldığında; %3,6'lık bir artış görülse bile bu oranın gelişmiş olan ülkelerin ortalamasının altında olduğunu görülmektedir. Bunun sebebi özellikle refah devleti olmanın gerektirdiği sosyal harcamalara gelişmiş ülkeler kadar pay ayrılmayışıdır. Yine gelişmekte olan ülkelerde faiz harcamalarına GSYİH'den ayrılan pay 1990-2019 yılında her ne kadar düşüş gösterse de gelişmiş ülkelerde bu oran daha düşüktür. Bunun sebebi ise gelişmiş ülkelerde hem borç vadelerinin uzunluğu hem de borçlanma maliyetlerinin düşüklüğü ülkelerin borç idaresini kolaylaştırmaktadır. Dolayısıyla gelişmiş ülkelerde makul düzeydeki faiz oranları faiz ödemelerinin bütçe içindeki payını azaltmaktadır.

5. Sonuç

Devletin ekonomideki rolünün artması, kamu hizmetlerinin hacminin genişlemesine yol açmıştır. Özellikle 1990 sonrası, dönemde sübvansiyonlar ve diğer transferler toplam kamu harcamalarının %50'sine ulaşmış ve kamu kesiminin büyümesine neden olmuştur. Bu durum da beraberinde daha fazla kamu harcamasını getirmiştir. Ancak kamu gelirlerinde kamu harcamalarına paralel bir artış sağlanamaması beraberinde kamu kesimi finansman açıklarını doğurmuştur.

1990-2019 yılları arasında gelişmiş ülkelerde kamu açıkları ve faiz harcamaları düşüş eğilimdeyken sübvansiyonlar ve diğer transfer harcamaları artış eğilimindedir. Gelişmekte olan ülkelerde ise kamu açıkları, sübvansiyonlar ve diğer transfer harcamaları artış eğilimindeyken faiz harcamaları düşüş eğilimindedir.

1990-2019 yılları arası sübvansiyonlar ve diğer transfer harcamalarının ortalamasının GSYİH'ye oranı gelişmiş olan ülkelerde %1,3'lük bir artış sağlamışken gelişmekte olan ülkelerde %3,6'lık bir artış sağlamıştır. Her ne kadar gelişmekte olan ülkelerde daha yüksek bir artış görülmüşse bile 2019 yılında gelişmekte olan ülkelerde sübvansiyonlar ve diğer transfer harcamaları %14,4 olarak gerçekleşirken gelişmiş ülkelerde %22,3 olarak gerçekleşmiştir. Bunun sebebi özellikle refah devleti olmanın gerektirdiği sosyal harcamalara gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş ülkeler kadar pay ayrılmayışıdır. Yine gelişmekte olan ülkelerde faiz harcamalarına GSYİH'den ayrılan pay 1990-2019 yılında her ne kadar düşüş gösterse de gelişmiş ülkelerde bu oran daha düşüktür. Bunun sebebi ise gelişmiş ülkelerde hem borç vadelerinin uzunluğu hem de borçlanma maliyetlerinin düşüklüğü ülkelerin borç idaresini kolaylaştırmaktadır. Dolayısıyla gelişmiş ülkelerde makul düzeydeki faiz oranları faiz ödemelerinin bütçe içindeki payını azaltmaktadır.

1990-2019 yılları arası kamu kesimi finansman açıkları incelendiğinde özellikle 2009 küresel krizinin etkisini gösterdiği 2010-2014 dönemi mali dengelerin en çok bozulduğu dönem olmuştur. Ayrıca gelişmiş ülkelerin ekonomileri gelişmekte olan ülkelere göre daha çok etkilendiği dikkat çekici olduğu görülmektedir. Gelişmiş ülkelerde 2010-2014 yılları arası ortalama kamu açıklarının GSYİH'ye oranı %-4.1 olarak görülürken gelişmekte olan ülkelerde %-3.4 olarak ortaya çıkmıştır. Gelişmiş ülkelerde Kamu açıklarının en iyi olduğu dönem ise 2000-2004 yıları arasıdır. Bunun sebebi 1992 yılında imzalanan Maastricht Anlaşması kapsamında, Avrupa Birliği'ne girişin ön koşulu olan kamu açıklarının milli gelirin %3'ünü, toplam kamu borç stokunun ise milli gelirin %60'ını aşmaması gerektiği şeklindeki milli kriterlerin ön plana çıkması olmuştur. 1990-2019 yılları arası yine en dikkat çekici nokta kamu açıklarının gelişmiş ülkelerde düşüş eğilimindeyken, gelişmekte olan ülkelerde artış eğiliminde olmasıdır. Bu açıklar gelişme sırasında ortaya çıkmasından kaynaklanmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde transfer harcamaları kamu harcamalarının %60-65'inden fazlasını gelişmekte olan ülkelerde ise %50-55'indan fazlasını oluşturmaktadır. Bunun en büyük sebebi gelişmiş ülkelerde demografik yapının değişimi (nüfusun giderek yaşlanması) sonucu yaşlılara yönelik hizmetlerin artışı, gelişmekte olan ülkelerde ise ekonomik sübvansiyonların ve yardımların artışı olmuştur.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere bakıldığında, 1990 sonrası dönemde neredeyse dünyadaki tüm devletlerde kamu harcamaları artış göstermiştir. Ancak kamu gelirleri özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarının artış hızını yakalayamamıştır. Bunun en büyük sebebi gelişmekte olan ülkelerde ihracat gelirlerinin yetersizliğidir. Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda dış ticaret dengesi açık vermektedir. Bu açığın boyutunu döviz kurundaki dalgalanmalar belirlediği için kamu gelirlerinde istikrarsızlıklar ortaya çıkmaktadır. Açık finansman politikalarının da etkisiyle enflasyonist baskılar gelişmekte olan ülkelerin hareket alanını giderek daralmaktadır.

Kamu açıkları, gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş ülkelere göre yüksek harcama baskısı, vergi gelirleri ve sermaye birikimindeki yetersizlik gibi nedenlerden dolayı daha yüksek gerçekleşmiştir. Özellikle politik baskıların yüksek olduğu gelişmekte olan ülkelerde açık finansman politikasının enflasyonist maliyeti de yüksek olmaktadır. Aynı şekilde kamu gelirlerindeki yetersizlik de kamu açıklarını daha da tetiklemiştir. Öte yandan sermaye birikimi düşük olan gelişmekte olan ülkelerde kamu açıklarını ve yeni yapılacak olan yatırımları dış borçlanmayla finanse etmek faizleri yükseltip borçlanma maliyetlerini arttırmıştır. Her ne kadar gelişmekte olan ülkelerde sübvansiyonlar ve iktisadi transferler artsa da bu harcamalar dış borçlanmayla finanse edildiği için diğer taraftan da faiz harcamalarını arttırmaktadır.

Kaynaklar

Ataay, F. (2008). İkinci Kuşak Yapısal Reformlarda Program Arayışları, *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, 3(6), 22-38.

Ataç, B. (2006). *Maliye Politikası*, Genişletilmiş 7. Baskı, Etam Matbaa.

Ataç, B. ve Ataç, E. (1992). *Türkiye'de 1964-1990 Döneminde Ekonomik Açıdan Kamu Harcamaları Bileşiminin Analizi*, **3. İzmir İktisat Kongresi Tebliğler,** 1, 31-52.

Brochier, H. ve Tabatoni, P. (1971). *Mali İktisat*, Çev. Adnan Erdaş, Fakülteler Matbaası.

Dalton, H. (1920). The Measurement of the Inequality of Incomes, *The Economic Journal*, 30(119), 348-361.

Egeli, H. (1997). T*ürkiye'de Planlı Dönemde Bütçe Açıklarının Bütçeleme Sistemleri Açısından Ekonomik Etki ve Sonuçlarının Değerlendirilmesi*, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.

Egeli, H. (1999). Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Açıkları, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 4, 293-303.

Fay, S.B. (1950). Bismarck's Welfare State, *Current History*, 18(101), 1–7.

Karakaş, E. (1996). *AB Üyesi Ülkelerde Kamu Kesimi Finansman Açıkları*, 10. Türkiye Maliye Sempozyumu Kamu Kesimi Finansman Açıkları, 91-104.

Luhmann, N. (2002). *Sosyal Devletin Siyaset Teorisi*, Çev. Medeni Beyaztaş, Bakış Yayınları.

Morrison, T. (1982). Structural Determinants of Government Budget Deficit in Developing Countries, *World Development*, 10(6).

Nadaroğlu, H. (*1996*). *Kamu Maliyesi Teorisi*, 9. Baskı, Beta Yayınevi.

OECD data, https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm

Özdemir, S. (2007). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, Genişletilmiş 2. Baskı, İTO Yayınları.

Özkan, N. (1987). Planlı Dönemde Bütçe Açıklarının Nedenleri (Vergi Gelirleri Açısından), *Maliye Bakanlığı Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayını*, Kamu Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu Dizisi: 3.

Özsoylu, A.F. (2016). *Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişim*, 3. Baskı, Karahan Kitabevi.

Pigou, A. C. (1920). *Economic of Welfare*. MacMillan & Co.

Pigou, A. C. (1947). *A Study In Public Finance*. MacMillan & Co.

Ruffin R. ve Gregory, P. (1990). *Principles of Macroeconomics*, Fourth Edition, Scott Foresman.

Sinn, H. (2000). The Threat to the German Welfare State, *Atlantic Economic Journal***,** 28(3).

Stiglitz, J. (1988). *Kamu Ekonomisi Kesimi*, Çev. Ömer Faruk Batırel, Marmara Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 549.

Şen, H., Sağbaş, İ., ve Keskin, A. (2007). *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması*, Orion Yayınevi.

Tabellini, G. ve Alesina, A. (1990). Voting on the Budget Deficit, *The American Economic Review*, 80(1), 37- 49.

Tanzi, V. ve Schuknecht, L. (1996). Reforming Government in Industrial Countries. *Finance and Development*, 33(3).

The World Bank, The World Bank Data, https://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TRFT.ZS?locations=XC, Erişim Tarihi: 22.11.2021.

The World Bank, The World Bank Data, https://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TRFT.ZS?locations=XC, Erişim Tarihi: 22.11.2021.

The World Bank, The World Bank Data, https://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TRFT.ZS?locations=XC, Erişim Tarihi: 22.11.2021.

The World Bank, The World Bank Data, https://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TOTL.GD.ZS?end=2017&locations=XC&start=1990, Erişim Tarihi: 22.11.2021.

Verschraegen G. (2015). The Evolution of Welfare State Governance, R. Beunen ve K. Van Assche (Ed.), Evolutionary Governance Theory, Springer, 57-71.

Research Article

Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamaları ile Kamu Kesimi Finansman Açıkları Arasındaki İlişki

The Relationship between Transfer Expenditures and Public Finance Deficiencies in Developed and Developing Countries

Emrah KIRATOĞLU

Arş. Gör., Harran Üniversitesi

İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Maliye

emrahkiratoglu@harran.edu.tr

https://orcid.org/0000-0002-1571-081X

Extensive Summary

The increasing role of the state in the economy has led to the expansion of the volume of public services. Especially after 1990, subsidies and other transfers reached 50% of total public expenditures and caused the growth of the public sector. This situation brought with it more public expenditure. However, the inability to achieve an increase in public revenues in parallel with public expenditures has led to public sector financing deficits.

After the Second World War, many countries increased their investment expenditures in order to revive their post-war devastated economies and activate their current potential. At the same time, they have implemented various social policies in order to improve the unemployment, deteriorating income distribution, and to provide a certain level of human life to their citizens, especially due to the war. These social policies increased transfer expenditures and thus public expenditures. On the other hand, in the 1970s and 1980s, governments used borrowing for the first time to meet public needs, and this situation deteriorated the budget balance in many countries after the 1990s. It was inevitable that governments could not fulfill their debt burden, and as a result, new debt issuances would simultaneously increase debts and raise interest expenses.

Between 1990 and 2019, public deficits and interest expenditures tend to decrease in developed countries, while subsidies and other transfer expenditures tend to increase. In developing countries, on the other hand, while public deficits, subsidies and other transfer expenditures tend to increase, interest expenditures tend to decrease.

Subsidies and other transfer costs are on the rise, while public deficits and interest rates are declining in developed countries between 1990 and 2019. In developing countries, public expenditures, subsidies and other transfer costs are on the rise, while interest costs are on the decline.

Between 1990 and 2019, the average ratio of subsidies and other transfer expenditures to GDP increased by 1.3% in developed countries, while it increased by 3.6% in developing countries. Although a higher increase was observed in developing countries, in 2019, subsidies and other transfer expenditures in developing countries were 14.4%, while in developed countries they were 22.3%. The reason for this is that the social expenditures required to be a welfare state, in particular, are not distributed as much as in developed countries. Again, in developing countries, the share of interest expenditures allocated to GDP, although declining in 1990-2019, is even lower in developed countries. The reason for this is that in developed countries, both the length of debt obligations and the low cost of borrowing make it easier for countries to manage their debt. Therefore, reasonable interest rates in developed countries reduce the share of interest payments in the budget.

Between 1990 and 2019, the period 2010-2014, when the global financial crisis was particularly affected by the 2009 global crisis, was the period when the financial balances were most disturbed. It is also noteworthy that the economies of developed countries are more affected than those of developing countries. In developed countries, the ratio of average public expenditures to GDP between 2010 and 2014 is seen as -4.1%, while in developing countries it is -3.4%. The period when the Kamu gaps are the best in developed countries is between 2000-2004. This is due to the fact that under the Maastricht Agreement signed in 1992, national criteria in the form of public debt, which is a prerequisite for entry into the European Union, should not exceed 3% of national income, and the total public debt stock should not exceed 60% of national income. The most striking point between 1990 and 2019 is that while public attitudes tend to decline in developed countries, they tend to increase in developing countries. These gaps stem from their emergence during development.

Transfer expenditures in developed countries account for more than 60-65% of public expenditures, while in developing countries they account for more than 50-55%. The biggest reason for this is the change in the demographic structure in developed countries (population aging), resulting in an increase in services for the elderly, and an increase in economic subsidies and assistance in developing countries.

Looking at developed and developing countries, in the post-1990 period, public spending has increased in all countries of the world. However, public revenues have not kept pace with the growth rate of public spending, especially in developing countries. The biggest reason for this is the lack of export earnings in developing countries. In most developing countries, the foreign trade balance is clear. As the size of this gap is determined by fluctuations in the exchange rate, instability in public revenues is emerging. Inflationary pressures are also narrowing the scope of emerging countries under the influence of open fiscal policies.

Looking at the ratio of the average transfer expenditures of developing countries to GDP between 1990-2019; Even though there is an increase of 3.6% from 1990 to 2009, it is seen that this rate is below the average of developed countries. The reason for this is that the social expenditures required by being a welfare state are not allocated as much as the developed countries. Again, although the share of interest expenditures from GDP in developing countries decreased in 1990-2019, these rates are still lower in developed countries. The reason for this is that both the length of debt maturities and low borrowing costs in developed countries facilitate the debt management of countries. Therefore, reasonable interest rates in developed countries reduce the share of interest payments in the budget. When we look at the share of transfer expenditures in GDP between the years 1990-2019 in Turkey, it is seen that there is a parallel increase in public expenditures. The reason for this is that nearly 60% of public expenditures are made up of transfer expenditures. The most important result for Turkey is that when it comes to the 2015-2019 period, subsidies and other transfer expenditures exceed the average of developing countries and its graph moves towards the average of developed countries. Again, it is to stay below the average of developing countries in interest expenditures and approach the average of developing countries.

Public incomes have been higher in developing countries due to factors such as higher spending pressures, tax revenues and capital shortages than in developed countries. The inflationary cost of open fiscal policy is also high, especially in developing countries where political pressures are high. In the same way, the insufficiency in public revenues has further triggered public concerns. On the other hand, in developing countries, where capital accumulation is low, financing public deficits and new investments with external borrowing has raised interest rates and increased borrowing costs. Although subsidies and economic transfers are increasing in developing countries, these expenditures are also increasing interest expenditures on the other hand, as they will be financed by external borrowing.

This study is basically shaped in three parts. First, the conceptual framework of transfer expenditures and the trend of post-1990 transfer expenditures in developed and developing countries are mentioned. Secondly, by looking at the public sector financing deficits, the course of these deficits in developed and developing countries was examined. Finally, the relationship between transfer expenditures and public sector financing deficits was tried to be revealed by taking the five-year averages between 1990 and 2019.