T.C.
HARRAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANA BİLİM DALI
MALİYE BİLİM DALI

(DOKTORA TEZİ)

TÜRKİYE'DE CARİ TRANSFERLERİN BÜTÇE AÇIKLARI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: DÖNEM ANALİZİ (1990-2021)

Emrah KIRATOĞLU

ŞANLIURFA-2022

T.C.
HARRAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANA BİLİM DALI
MALİYE BİLİM DALI

(DOKTORA TEZİ)

TÜRKİYE'DE CARİ TRANSFERLERİN BÜTÇE AÇIKLARI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: DÖNEM ANALİZİ (1990-2021)

Emrah KIRATOĞLU

Danışman

Doç. Dr. Hasan TÜRKAL

ŞANLIURFA-2022

T.C.
HARRAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
DOKTORA TEZ ONAY SAYFASI

Doç. Dr. Hasan TÜRKAL danışmanlığında, Emrah KIRATOĞLU'nun hazırladığı **"Türkiye'de Cari Transferlerin Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkisi: Dönem Analizi (1990-2021)"** konulu bu çalışma 28/11/2022 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Harran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı'nda DOKTORA TEZİ olarak kabul edilmiştir.

□ Oybirliğiyle / □ Oy çokluğu ile

		İmza
Danışman	: Doç. Dr. Hasan TÜRKAL	……
Üye	: Prof. Dr. Murat DEMİR	……
Üye	: Prof. Dr. Ferit KÜÇÜK	……
Üye	: Doç. Dr. Abdunnur YILDIZ	……
Üye	: Dr. Öğr. Ü. Ahmet KÖSTEKÇİ	……

Bu tezin Maliye Ana Bilim Dalında yapıldığını ve enstitümüz kurallarına göre düzenlendiğini onaylarım.

Prof. Dr. Şevket ÖKTEN

Enstitü Müdürü

Bu çalışma: ……. Tarafından Desteklenmiştir.

Proje No : ……

Not: Bu tezde kullanılan özgün ve başka kaynaktan yapılan bildirişlerin, çizelge, şekil ve fotoğrafların kaynak gösterilmeden kullanımı 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunundaki hükümlere tabidir.

	T.C. HARRAN ÜNİVERSİTESİ DOKTORA ORİJİNALLİK RAPORU VE BEYAN FORMU	Doküman No: FRM-0090 Revizyon No: 02 Yayın Tarihi: 10.09.2020 Revizyon Tarihi: 18.07.2022 Sayfa No: 1 / 1

ÖĞRENCİNİN	
Öğrenci No	165271102
Adı / Soyadı	Emrah KIRATOĞLU
Anabilim Dalı/Programı	Maliye / Doktora
Tez Konusu	Türkiye'de Cari Transferlerin Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkisi: Dönem Analizi (1990-2021)

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Yukarıda başlığı belirtilen Türkiye'de Cari Transferlerin Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkisi: Dönem Analizi (1990-2021) çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 160 sayfalık kısmına ilişkin, 28/12/2022 tarihinde şahsım/ danışmanım arafından **Turnitin** adlı intihal tespit programından aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, benzerlik oranı %18'dir. Ayrıca Türkiye'de Cari Transferlerin Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkisi: Dönem Analizi (1990-2021) çalışması hiçbir blok kopyalama içermemektedir.

Uygulanan filtrelemeler:

1- Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç,
2- Kaynakça hariç
3- Alıntılar hariç/dâhil
4- 5 kelimeden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Yükseköğretim Kurulu Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Yönergesi, Harran Üniversitesi Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Yönergesini ve Harran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Türkiye'de Cari Transferlerin Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkisi: Dönem Analizi (1990-2021) çalışması Orijinallik Raporu alınması ve kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim. Etik ihlal tespiti halinde, Enstitü yönetim kurulunca, diplomamın iptal edilmesini kabul ediyorum.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

28/12/2022
Emrah KIRATOĞLU

Yukarıda yer alan raporun ve beyanın doğruluğunu onaylarım. 22/12/2022

Doç. Dr. Hasan TÜRKAL
(İmzası)

ÖZET

TÜRKİYE'DE CARİ TRANSFERLERİN BÜTÇE AÇIKLARI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: DÖNEM ANALİZİ (1990-2021)

KIRATOĞLU, Emrah

Doktora Tezi

Maliye Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Hasan TÜRKAL

Kasım, 2022, 160 Sayfa

Transfer harcamaları devletin mal ve hizmet satın almadan, diğer bir ifadeyle, milli gelir üzerinde doğrudan etki yapmayan, karşılıksız olarak yaptığı harcamalardır. Bu harcamalar ülkelerin bütçe yapılarında farklı isimlerle yer almaktadır. Genel olarak bu harcamaların taşıdığı anlam ve işlev bakımından değerlendirildiğinde; aynı nitelikteki harcamalar transfer harcaması olarak adlandırılmaktadır.

İkinci Dünya Savaşı sonrası ülkelerin çoğunda kamu harcamaları içinde transfer harcamalarının payı artmıştır. Bu durum kamu harcamalarını finanse edecek ölçüde kamu geliri elde edemeyen ülkelerde bütçe açıklarına neden olmuştur. Refah düzeyi daha yüksek olan gelişmiş ülkelerde transfer harcamaları içinde esas olarak sosyal harcamaların payı artmışken, Türkiye'nin de içinde bulunduğu gelişmekte olan ülkelerde ise çoğunlukla ülke ekonomisini toparlamaya çalışan ve ekonomik büyümeyi destekleyen harcamalar artış göstermiştir.

Türkiye'de planlı kalkınma dönemine geçilmesiyle, kamu harcamalarının sınıflandırılmasında transfer harcamaları ilk kez yer almıştır. 2006 yılında analitik bütçe sınıflandırmasının tam olarak uygulanmasıyla transfer harcamalarını yıllık bazda görebilme imkânı sağlayan cari transferler, harcama kalemleri içine dahil edilmiştir. Transfer harcamalarının cari dönemi kapsayan kısmı *cari transferler*; sermaye teşkili oluşturmak amacıyla yapılan transferler *sermaye transferleri* ve borç faiz ödemelerine yapılan transferler *faiz harcamaları* kalemleri altında kaydedilmeye başlanmıştır.

Bu çalışmanın amacı; Türkiye'de 1990-2021 yılları arasında kamu harcamaları içindeki payı yaklaşık %40'lara ulaşan cari transferler ile makroekonomik dengeler üzerinde önemli etkileri olan bütçe açıkları ilişkisinin ortaya konulmasıdır. Çalışmada 1990-2021 yılları arası cari transferler ile bütçe açıkları arasındaki ilişki üzerinde yoğunlaşılmış; 2006-2021 yılları arası cari transferlerin alt harcama kalemleri ile bütçe açıkları arasındaki ilişki ekonometrik analiz ile desteklenmiştir. Literatürde cari transferler-bütçe açıkları ilişkisini ortaya koyan ekonometrik çalışmalar kısıtlıdır. Bu nedenle çalışmanın literatüre katkı sağlaması amacıyla, Türkiye'de 1990-2021 yılları arasında cari transferler ile bütçe açıkları arasındaki ilişkinin ortaya konulması amaçlanmıştır.

Çalışmada cari transfer-bütçe açıkları ilişkisi Türkiye Ekonomisinde önemli bir yeri olan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı esas alınarak 1990-1999 ekonomik program öncesi dönem, 2000-2005 ekonomik program dönemi ve 2006-2021 ekonomik program ve kriz sonrası dönem olarak üç dönemde incelenmiştir. Elde edilen bulgulara göre; 1990-1999 ve 2006-2021 yılları arasında cari transferler ile bütçe açıkları arasında paralel ilişki olduğu, cari transferlerdeki artışın bütçe açıklarını arttırdığı; 2000-2005 yılları arasında ise cari transferler ile bütçe açıkları arasında ters yönlü ilişki olduğu, cari transferler artarken bütçe açıklarında azalmalar olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Transfer Harcaması, Cari Transferler, Bütçe Açığı, ARDL Sınır Testi

ABSTRACT

THE EFFECT OF CURRENT TRANSFERS ON THE BUDGET DEFICIT IN TURKEY: A PERIOD ANALYSIS (1990-2021)

KIRATOĞLU, Emrah

Ph.D. Dissertation

Department of Finance

Advisor: Assoc. Prof. Hasan TÜRKAL

November, 2022, 160 Pages

Transfer expenditures are the ones made by the government without the purchase of goods and services, in other words, they do not have a direct effect on the national income. These expenditures take place under different names in the budget structures of the countries. When evaluated in terms of the meaning and function of these expenditures in general; expenditures of the same nature are called transfer expenditures.

After the Second World War, the share of transfer expenditures in public ones increased in most countries. This situation has caused budget deficits in countries that cannot obtain enough public revenue to finance public expenditures. While the share of social expenditures in transfer expenditures has increased in developed countries with a higher level of welfare, expenditures that mostly try to recover the country's economy and support economic growth have increased in developing countries, including Turkey.

With the transition to the planned development period in Turkey, transfer expenditures took place for the first time in the classification of public ones. With the full implementation of the analytical budget classification in 2006, current transfers, which provide the opportunity to see the transfer expenditures on an annual basis, are included in the expenditure items. The part of the transfer expenditures covering the current period called current transfers; transfers made to create capital formation called capital transfers, and transfers to debt interest payments have started to be recorded under interest expenditure items.

The aim of this study; is to reveal the relationship between current transfers, whose share in public expenditures reached approximately 40% between 1990-2021 in Turkey, and budget deficits, which have significant effects on macroeconomic balances. The study focused on the relationship between current transfers and budget deficits between 1990-2021, and the relationship between the sub-expenditure items of current transfers and budget deficits between 2006-2021 was supported by econometric analysis. Econometric studies revealing the relationship between current transfers and budget deficits are limited in the literature. For this reason, to contribute to the literature, it is aimed to reveal the relationship between current transfers and budget deficits in Turkey between 1990-2021.

In the study, the relationship between current transfer and budget deficits has been examined in three periods as the 1990-1999 economic program period, the 2000-2005 economic program period, the 2006-2021 economic program, and the post-crisis period, based on the Transition to a Strong Economy Program, which has an important place in the Turkish Economy. According to the findings obtained from the study; it has been concluded that there is a parallel relationship between current transfers and budget deficits between 1990-1999 and 2006-2021 and that the increase in current transfers raises budget deficits. Between 2000 and 2005, it was concluded that there was an inverse relationship between current transfers and budget deficits, and while current transfers increased, there was a decrease in budget deficits.

Keywords: Transfer Expenditure, Current Transfers, Budget Deficit, ARDL Boundary Test

TÜRKİYE'DE CARİ TRANSFERLERİN BÜTÇE AÇIKLARI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: DÖNEM ANALİZİ (1990-2021)

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI II

ORİJİNALLİK RAPORU VE BEYAN FORMU III

ÖZET IV

ABSTRACT VI

İÇİNDEKİLER VIII

KISALTMALAR XIII

TABLOLAR LİSTESİ XIV

ŞEKİLLER LİSTESİ XVI

EK LİSTESİ XVIII

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVEDE TRANSFER HARCAMALARI

1.1. TRANSFER HARCAMALARININ KAVRAMSAL ÇERCEVESİ 4

1.2. TRANSFER HARCAMALARININ SINIFLANDIRILMASI 6

1.2.1. Transfer Harcamalarının Şekil Yönünden Sınıflandırılması 7

1.2.1.1. Dolaylı Transferler-Dolaysız Transferler 8

1.2.1.2. Gelir Transferleri-Sermaye Transferleri 8

1.2.1.3. Üretken (Müstahsil) Transferler-Üretken Olmayan Transferler 9

1.2.2. Transfer Harcamalarının Karşılık Durumuna Göre Sınıflandırılması 9

1.2.2.1. Karşılıksız Transferler 9

1.2.2.2. Sermaye Teşkili İçin Yapılan Transferler 10
1.2.3. Transfer Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırması 11
1.2.3.1. Cari Transfer Harcamaları 11
1.2.3.2. Sermaye Transferleri 12
1.3. ULUSAL VE ULUSLARARASI HESAPLAMALAR SİSTEMİNE GÖRE TRANSFER HARCAMALARININ SINIFLANDIRILMASI 12
1.3.1. Kamu Mali İstatistiklerine Göre Transfer Harcamaları 13
1.3.2. Ulusal Hesaplamalar Sistemine Göre Transfer Harcaması 15
1.3.3. Kamu Fonksiyonlarının Sınıflandırılması 20
1.4. TRANSFER HARCAMALARININ AÇIKLANMASINA YÖNELİK TEORİK YAKLAŞIMLAR 21
1.4.1. Klasik İktisadi Düşünceye Göre Transfer Harcamaları 22
1.4.2. Neoklasik İktisadi Düşünceye Göre Transfer Harcamaları 23
1.4.3. Keynesyen İktisadi Düşünceye Göre Transfer Harcamaları 24
1.4.4. Monetarist İktisadi Düşünceye Göre Transfer Harcamaları 28
1.5. TRANSFER HARCAMALARININ EKONOMİK ETKİLERİ 29
1.5.1. Transfer Harcamalarının Ekonomik Büyüme ve Kalkınmaya Etkisi 31
1.5.2. Transfer Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerine Etkisi 33
1.5.3. Transfer Harcamalarının Bütçe Açıkları Üzerine Etkisi 36
1.5.4. Transfer Harcamalarının Enflasyon Üzerine Etkisi 36
1.5.5. Transfer Harcamalarının Tüketim ve Tasarruf Üzerine Etkisi 38

İKİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE İLE BÜTÇE AÇIKLARI VE TEORİK YAKLAŞIMLAR

2.1. BÜTÇE AÇIKLARININ KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ 39

2.2. BÜTÇE AÇIKLARININ AÇIKLANMASINA YÖNELİK ALTERNATİF YÖNTEMLER 42
2.2.1. Geleneksel Açık 43
2.2.2. Birincil Açık (Faiz Dışı Denge) 44
2.2.3. İşlemsel Açık 46
2.2.4. Reel Açık-Nominal Açık 47
2.2.5. Cari Açık-Sermaye Açığı 47
2.2.6. Yurt İçi Açık-Yurt Dışı Açık 48
2.3. BÜTÇE AÇIKLARINA YÖNELİK TEORİK GÖRÜŞLER 48
2.3.1. Klasik İktisadi Düşünceye Göre Bütçe Açıkları 49
2.3.2. Keynesyen İktisadi Düşünceye Göre Bütçe Açıkları 52
2.3.3. Neoklasik İktisadi Düşünceye Göre Bütçe Açıkları 53
2.3.4. Monetarist İktisadi Düşünceye Göre Bütçe Açıkları 54
2.4. BÜTÇE AÇIKLARININ NEDENLERİ 55
2.4.1. Bütçe Açıklarına Neden Olan Yapısal Faktörler 57
2.4.2. Bütçe Açıklarına Neden Olan Ekonomik Faktörler 58
2.4.2.1. İktisadi Konjonktür Dönemleri 59
2.4.2.2. Ekonomik Sübvansiyonlar 59
2.4.2.3. Mali Disiplinsizlik 60
2.4.2.4.Ekonomik Krizler ve Doğal Afetler 61
2.4.3. Bütçe Açıklarına Neden Olan Sosyal Faktörler 62
2.4.4. Bütçe Açıklarına Neden Olan Siyasi Faktörler 62
2.4.4.1. Siyasi İrade 63
2.4.4.2. İktidar Yapısı 63
2.4.4.3. Politik İstikrar 64

2.5. GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE TRANSFER HARCAMALARI İLE BÜTÇE AÇIKLARI ARASINDAKİ İLİŞKİ 65
2.5.1. Transfer Harcamalarının Dünya Ekonomisindeki Seyri 65
2.5.1.1. Gelişmiş Ülkelerde Transfer Harcamaları 66
2.5.1.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamaları 69
2.5.2. Bütçe Açıklarının Dünya Ekonomisindeki Seyri 73
2.5.2.1. Gelişmiş Ülkelerde Bütçe Açıkları 74
2.5.2.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Açıkları 77
2.5.3. Transfer Harcamaları ile Bütçe Açıkları Arasındaki İlişki 80

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE CARİ TRANSFERLERİN BÜTÇE AÇIKLARI İÇİNDEKİ PAYININ YILLARA GÖRE ANALİZİ: 1990-2021

3.1. TÜRKİYE'DE CARİ TRANSFERLER 85
3.1.1. Türkiye'de Bütçe Sisteminde Yer Alan Transfer Harcamalarının Yapısı 88
3.1.1.1. Program Bütçe Sistemine Göre Transfer Harcamaları 89
3.1.1.2. Analitik Bütçe Sınıflandırmasına Göre Transfer Harcamaları 91
3.1.2. Bütçe Sisteminde Transfer Harcamalarının Gelişimi 93
3.1.2.1. 1990-2003 Yılları Arası Transfer Harcamalarının Dağılımı (Program Bütçe Sistemine Göre) 93
3.1.2.2. 2004-2021 Yılları Arası Transfer Harcamasının Dağılımı (Analitik Bütçe Sınıflandırmasına Göre) 100
3.2. TÜRKİYE'DE BÜTÇE AÇIKLARI 107
3.3. TÜRKİYE'DEKİ CARİ TRANSFERLERİN BÜTÇE AÇIKLARI İÇİNDEKİ PAYI VE AMPİRİK ANALİZİ 111
3.3.1. 1990-1999 Ekonomik Program Öncesi Dönem 112

3.3.2. 2000-2005 Ekonomik Program Dönemi 114

3.3.3. 2006-2021 Ekonomik Program ve Kriz Sonrası Dönem 118

3.3.3.1. Türkiye'de Cari Transferler ile Bütçe Açıkları Arasındaki İlişki: ARDL Sınır Testi 122

3.3.3.1.1. Ampirik Literatür 123

3.3.3.1.2.Yöntem 124

3.3.3.1.3. Ampirik Model ve Veri Seti 127

3.3.3.1.4. Bulgular 128

SONUÇ 135

KAYNAKÇA 142

EK

KISALTMALAR

ABS	Analitik Bütçe Sınıflandırması
GEGP	Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı
GSMH	Gayrisafi Milli Hasıla
GSYİH	Gayrisafi Yurt İçi Hasıla
KFS	Kamu Fonksiyonlarının Sınıflandırılması
KKBG	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
KKFA	Kamu Kesimi Finansman Açığı
KMİ	Kamu Mali İstatistikleri
KMYKK	Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu
PBS	Program Bütçe Sistemi
SPEB	Stratejik Plana Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sistemi
PB	Program Bütçe
UHS	Ulusal Hesaplar Sistemi

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırılması: KMİ 14

Tablo 2: Ulusal Hesaplar Sistemi: D Kodu Dağıtım Kalemleri 16

Tablo 3: KMİ İşlem Kategorisi ve UHS Kodlama Sistemi Karşılaştırması 18

Tablo 4: KFS ve UHS Kodlama Sistemi Karşılaştırması 20

Tablo 5: Transfer Harcamalarını Beklenen Etkileri 30

Tablo 6: Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Ölçümü 41

Tablo 7: Seçili Gelişmiş Ülkelerde Kamu Harcamaları (%GSYİH) 66

Tablo 8: Seçili Gelişmiş Ülkelerde Transfer Harcamaları (%Kamu H.) 68

Tablo 9: Seçili Gelişmiş Ülkelerde Transfer Harcamaları (%GSYİH) 69

Tablo 10: Seçili Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Harcamaları (%GSYİH) 70

Tablo 11: Seçili Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamaları (%Kamu H.) 71

Tablo 12: Seçili Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamaları (%GSYİH) 73

Tablo 13: Seçili Gelişmiş Ülkelerde Bütçe Dengesi (%GSYİH) 76

Tablo 14: Seçili Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Dengesi (%GSYİH) 79

Tablo 15: Bütçe Sisteminde Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırması 89

Tablo 16: PBS'ye göre Transfer Harcamalarının Kod Yapısı 90

Tablo 17: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Cari Transferler 92

Tablo 18: Kamu Harcamalarının Cari Fiyatlarla Dağılımı: 1990-2003 94

Tablo 19: Türlerine Göre Ödenekler: 1990-2003 (%Transfer Harcamaları) 95

Tablo 20: Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları: 1990-2003 (%GSYİH) 98

Tablo 21: Kamu Harcamaları 100

Tablo 22: Merkezi Yönetim Harcamaları: 2004-2020 102

Tablo 23: Cari Transfer Türlerine Göre Ödenekler: 2006-2020 (%Cari Transfer) 104

Tablo 24: Türkiye'de Kamu Kesimi Toplam Gelir ve Harcamaları 109

Tablo 25: Cari Transferler: 1990-1999 (%GSYH) 113

Tablo 26: Merkezi Yönetim Bütçesinde Cari Transferin Dağılımı: 2006-2021 119

Tablo 27: Değişkenlere İlişkin Betimsel İstatistikler 127

Tablo 28: Değişkenlere İlişkin Korelasyon Matrisi 128

Tablo 29: Birim Kök Testi Sonuçları 129

Tablo 30: ARDL Sınır Testi Sonuçları 130

Tablo 31: ARDL Kısa Dönem Sonuçları 130

Tablo 32: ARDL Uzun Dönem Sonuçları ve Teşhis Test İstatistikleri 131

Tablo 33: FMOLS-DOLS Dirençli Tahminci Sonuçları 132

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Gelir-Harcama Akımında Denge Durumu 28

Şekil 2: Sosyal Transferlerin Büyüme ve Kalkınmaya Etkisi 33

Şekil 3: Sosyal Transfer Harcamaları:1930-2016 (%GSYİH) 35

Şekil 4: Türkiye Kamu Mali Sistemi 40

Şekil 5: Faiz Dışı Denge 45

Şekil 6: Kamu Harcamaları: 1990-2020, Gelişmiş Ülkeler Ortalaması (%GSYİH) 67

Şekil 7: Transfer Harcamaları: 1990-2020, Gelişmiş Ülkeler Ortalaması (%Kamu Harcamaları) 68

Şekil 8: Kamu Harcamaları: 1990-2020, Gelişmekte Olan Ülkeler Ortalaması (%GSYİH) 71

Şekil 9: Transfer Harcamaları: 1990-2020, Gelişmekte Olan Ülkeler Ortalaması (%Kamu Harcamaları) 72

Şekil 10: Bütçe Dengeleri: 1990-2020 (%GSYİH) 80

Şekil 11: Transfer Harcamaları:1990-2020 (%Kamu Harcamaları) 81

Şekil 12: Faiz Harcamaları:1990-2020 (%Kamu Harcamaları) 81

Şekil 13: Transfer Harcamaları:1990-2020 (%GSYİH) 82

Şekil 14: Faiz Harcamaları: 1990-2020 Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkeler (%GSYİH) 82

Şekil 15: Bütçe Dengeleri ve Transfer Harcamaları: 1990-2020 (%GSYİH) 83

Şekil 16: Gelişmekte Olan Ülkelerde 1990-2020 Yılları Arası Bütçe Dengeleri ve Transfer Harcamaları (%GSYİH) 84

Şekil 17: Kronolojik Olarak Türk Bütçe Sistemi 87

Şekil 18: 1990-2003 Döneminde Transfer Harcamalarının Kamu Harcamaları İçindeki Seyri 95

Şekil 19: Transfer Harcamaları: 1990-2003 (%GSYİH) 98

Şekil 20: Cari Transferler (%Kamu Harcamaları) 103

Şekil 21: 2004-2022 Dönemi Transfer Harcamaları (%GSYİH) 106

Şekil 22: Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Denge (%GSYİH) 110

Şekil 23: Cari Transferler ve Bütçe Dengesi, 1990-1999 (%GSYİH 114

Şekil 24: Cari Transferler ve Bütçe Dengesi, 2000-2005 (%GSYİH) 117

Şekil 25: Cari Transferler ve Bütçe Dengesi, 2006-2021 (%GSYİH) 121

EK LİSTESİ

Ek-1 Değişkenlerin Mevsimsellikten Arındırılmış Zaman Yolu Grafikleri ek s.1

GİRİŞ

İkinci Dünya Savaşı sonrasında sosyal devlet anlayışının güç kazanmasıyla birçok ülke savaş sonrası tahrip olan ekonomilerini canlandırmak amacıyla transfer harcamalarında artışa gitmiştir. Bu kapsamda savaş sonrası bozulan işgücü piyasası ve gelir dağılımını yeniden düzenlemek, vatandaşların insanî yaşam düzeylerini arttırmak amacıyla çeşitli sosyal politikalar uygulamaya konulmuştur. Uygulanan politikalar sosyal harcamalarda artışı beraberinde getirmiş ve kamu harcamalarında artmaya başlamıştır. Sosyal amaçlı harcamaların artışı transfer harcamalarını arttırması, transfer harcamalarının kamu harcamaları içindeki payını ve devletin ekonomideki ağırlığını daha belirgin hale getirmiştir.

Sosyal amaçlı harcamalar ülke gruplarına göre farklı makroekonomik hedeflere ulaşmak için kullanılmaktadır. Gelişmiş ülkeler sosyal harcamalar ile refah düzeyini arttırıcı harcamalar yaparken, gelişmekte olan ülkeler ise ülke ekonomisini düzenleyici ve iktisadi büyümeyi destekleyen harcamalar yapmayı tercih etmişlerdir. Ayrıca gelişmiş ülkelerin finansal ve reel piyasalarının gelişmekte olan ülkelere göre daha derin olması, transfer harcamalarının toplumun sosyal yapısının daha dengeli olmasında bir araç olarak kullanılmasını sağlamıştır. Gelişmekte olan ülkeler ise, özellikle kalkınma hedeflerine ulaşmak için kamu harcamalarını arttırma gereği duymuştur. Kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılayamadığı durumlarda bütçe dengesini sağlamak için borçlanma yoluna gidilmesi, transfer harcamaları içinde borç faiz harcamalarının artmasına neden olmuştur. Transfer harcamalarının artması kamu harcamalarını arttırarak bütçe açıklarının bir döngüye girmesine neden olmuştur.

Gelişmekte olan ülke olarak Türkiye'de, planlı kalkınma dönemine geçiş ile beraber bütçede transfer harcamaları yer almaya başlamıştır. İlk defa 1964 mali yıl bütçesinde kamu harcamaları içinde transfer harcamaları sınıflandırması yapılmıştır. 1973 yılında Program Bütçe Sınıflandırmasına geçilmesiyle beraber, transfer harcamaları 900 kod ile sınıflandırılmış ve Bütçe Kanununun R işaretli cetveline göre yedi ana bölüme ayrılmıştır. Bu harcamalar; 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 Faizleri ve 970-Fon Ödemeleridir. 2006 yılında Analitik Bütçe Sistemine geçilmesiyle

transfer harcamalarının kompozisyonu değişmiştir. Böylece transfer harcamaları; cari transferler, sermaye transferleri ve borç faiz ödemeleri başlıkları altında kaydedilmeye başlanmıştır. Transfer harcamalarının cari dönemi kapsayan kısmını ve sermaye teşkil etmeyen transferleri görmek amacıyla dokuz harcama kaleminden oluşan cari transferler kalemi oluşturulmuştur. Cari transferlerin alt harcama kalemleri; görev zararları, hazine yardımları, kâr amacı gütmeyen kurumlara transferler, hane halkına yapılan transferler, tarımsal desteklemeler, hane halkına yapılan diğer transferler, sosyal amaçlı transferler, yurt dışına transferler ve gelirden ayrılan paylardır. Bu çalışmada 2006 öncesi transfer harcamaları ile cari transferleri uyumlaştırmak amacıyla transfer harcamalarından 920-Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkilleri ile 960-Borç Faizleri çıkarılarak, 2006 sonrası uygulamaya giren Analitik Bütçe Sistemi mantığı ile cari transferler oluşturulmaya çalışılmıştır.

Türkiye'de cari transferler 30 yıllık süreçte 47,8 kat artarken, bütçe açıkları 17,4 kat artmıştır. Cari transferlerin kamu harcamaları içindeki payı 1990 yılında %14,5 iken, 2021 yılında %39,1'e yükselmiştir. Ayrıca cari transferlerin GSYİH'ye oranı 1990 yılından 2021 yılına kadar 8 kat artarak %1,1'den %8,8'e ulaşmıştır.

Bu gelişmeler sonrasında, kamu harcamaları içinde yoğun bir yer kapsayan ve bütçe dengesi üzerinde önemli etkileri olan cari transferler araştırılmaya değer bir konu haline gelmiştir. Çalışmada 1990-2021 döneminde cari transferler ile bütçe açıkları arasındaki ilişki üzerinde yoğunlaşılmış, 2006-2021 döneminde cari transferlerin alt harcama kalemleri ile bütçe açıkları arasındaki ilişki ekonometrik analiz ile araştırılmıştır. Literatürde cari transferler ile bütçe açıkları arasındaki ilişkiye dair ekonometrik çalışmaların son derece kısıtlı olması nedeniyle çalışmanın literatüre katkı sağlaması ve Türkiye'de 1990-2021 yılları arası cari transferler ile bütçe açıkları arasındaki ilişkinin ortaya konulması hedeflenmiştir.

Bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde transfer harcamalarının kavramsal çerçevesi, sınıflandırılması, ulusal ve uluslararası istatistiklere göre kodlanması, açıklanmasına yönelik temel teorik yaklaşımlar ve iktisadi etkileri incelenmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde bütçe açıklarının kavramsal çerçevesi, nedenleri, teorik yaklaşımlar ve açıklanmasına ilişkin alternatif yöntemler anlatılmıştır. Ayrıca gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde transfer harcamaları ve bütçe açıklarının

gelişimi değerlendirilerek, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde transfer harcamaları ile bütçe açıkları arasındaki ilişki incelenmiştir.

Çalışmanın son bölümünde ise, Türkiye'de 1990-2021 döneminde cari transferler ve bütçe açıklarının yapısı ve dağılımı ortaya konularak, cari transferler ile bütçe açıkları arasındaki ilişki incelenmiştir. Bu noktada Türkiye Ekonomisi açısından önem arz eden Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı esas alınarak; Türkiye'de cari transfer ve bütçe açıkları 1990-1999 Program Öncesi Dönem, 2000-2005 Program Dönemi ve 2006-2021 Program ve Kriz Sonrası Dönem olarak üç dönem halinde incelenmiştir. Ayrıca 2006-2021 Program ve Kriz Sonrası Dönemde cari transfer-bütçe açıkları ilişkisi ARDL sınır testi yaklaşımı aracılığıyla ortaya konulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVEDE TRANSFER HARCAMALARI

1.1. TRANSFER HARCAMALARININ KAVRAMSAL ÇERCEVESİ

Transfer harcaması terminolojik olarak, karşılığında mal ve hizmet satın alınmadan hükümetlerin ödeme yapması yoluyla gelir ve servetin yeniden dağıtılması olarak açıklanabilmektedir. Genel tanımdan anlaşılacağı üzere, transfer harcamalarının geçmişi devletlerin ortaya çıkışına kadar dayandırılabilmektedir. Ancak 19. yüzyılda refah devleti anlayışının ortaya çıkması ve yaygınlaşması ile transfer harcamasının önemi artmıştır. Zira refah devleti bir anlamda sanayileşmenin ortaya çıkardığı olumsuz sonuçları, sosyal yardım tedbirleriyle gidermeyi amaçlayan bir yönetim modelidir (Luhmann, 2002, s.5). Bu perspektiften bakıldığında; ilk refah devleti uygulamaları olarak kabul edilen Bismarck Almanya'sında (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 ilk transfer harcaması örnekleri olarak 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 kavramı ilk olarak Pigou ve Dalton tarafından kullanılmıştır (Dalton, 1920, s.351). Pigou 1920 yılında yayınlamış olduğu "*Economics of Welfare*" adlı kitabında faiz harcamalarının vergi mükelleflerinden vergi olarak alınıp, kredi stoğu sahiplerinin gelirlerine aktarıldığını ve böylece devletin gelir transferi yaptığını ifade etmiştir[1] (Pigou, 1920, s.655). Ancak her ne kadar Pigou ve Dalton'un 1920 yılındaki çalışmalarında transfer harcamalarından bahsedilse de

[1]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 yönde 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 arttırıcı yönde etki yapacaktır.

transfer harcamalarının nitelikleri ve tanımı ilk olarak Pigou'nun 1947 yılındaki "Study of Public Finance" adlı kitabında yer aldığı görülmektedir (Pigou, 1947, s.19-23). Bunun yanı sıra Hicks (1938) "*The Finance of British Governments: 1920-1936*" adlı kitabında, gelirin yeniden dağılımında yoksul sınıfların faydasına olan hükümet davranışı olarak transfer harcamaları terimini kullanmıştır. Pigou (1947) ve Hicks'in (1938) terminolojik farklılığı şu şekildedir: Hicks eğitim hizmetleri için yapılan harcamaları da transfer harcamaları olarak kabul etmekteyken, Pigou eğitim harcamalarını reel harcama olarak kabul etmektedir (Pigou, 1947, s.19).

Pigou (1947), kamu harcamalarını reel harcamalar ve transfer harcamaları olarak iki grupta sınıflandırmıştır. Bu iki kamu harcama sınıfı arasındaki ayrımı da cari çıktının hasıla üzerinde reel değişikliğe neden olup olmamasına göre yapmıştır. Pigou'ya göre transfer harcamaları, gayri safi milli hasıla (GSMH) üzerinde doğrudan etki yapmayan ve devletin karşılıksız olarak yaptığı harcamalardır. Bu harcamalar ile devlet piyasadan mal ve hizmet satın almamakta, yalnızca karşılıksız olarak gelir aktarımı sağlamaktadır. Buna göre; devlet borç faizi, emekli maaşları, hastalık ödeneği (para olarak ödendiği haliyle), işsizlik ödeneği, hane halkına yapılan belirli tür sübvansiyonlar ve devlet tahvillerinin geri satın alınmasına yönelik harcamalar transfer harcaması olarak kabul edilmiştir (Pigou, 1947, s.19).

Brochier ve Tabatoni (1971), transfer harcamalarını, milli gelirde bir değişiklik meydana getirmeyen, ancak satın alma gücünün bireyler veya sosyal gruplar arasında el değiştirmesine sebep olan harcamalar olarak tanımlamaktadırlar. Barna transfer harcamalarını "mal ve hizmetlerin kullanılması için gerekli olan satın alma gücünü toplumun bir kategorisinden diğerine nakleden devlet harcamaları" şeklinde tanımlamaktadır (Nadaroğlu, 1996, s.158). Due (1965) transfer harcamalarının, mal ve hizmet satın alınmadan yapılması sebebiyle "hediye mahiyeti taşıdığını" ifade etmektedir. Türk (2009) ise, transfer harcamalarını milli gelir üzerinde doğrudan etki yapmayan, yalnızca satın alma gücünün özel şahıslar ve sosyal tabakalar arasında el değiştirmesini sağlayan harcamalar olarak tanımlamıştır.

Görüldüğü üzere, transfer harcamaları üzerine birçok tanım bulunmaktadır. Bu tanımlardan anlaşılacağı üzere, transfer harcamalarının en belirgin özelliği karşılığında mal ve hizmet satın alınmadan, diğer bir ifadeyle milli gelir üzerinde doğrudan etki yapmayan, karşılıksız harcamalar olmasıdır.

Özetle transfer harcamaları, devletin üretim faaliyetine katılmaksızın bazı kişi ve gruplara kaynak dağıtmasıdır. Devlet, bu ödemeler karşılığında doğrudan ve dolaylı olarak üretim çıktısı elde etmediği için, bu harcamalarla üretim faaliyetine doğrudan etki etmemektedir. Ancak transfer harcamalarından yararlananların elde ettikleri bu gelirleri tüketime yöneltmeleri durumunda çarpan ve hızlandıran mekanizmaları çalışarak milli gelirde bir artış söz konusu olacaktır. Transfer harcamaları ile kamu sektöründen diğer sektörlere satın alma gücü aktarılmış olmaktadır.

1.2. TRANSFER HARCAMALARININ SINIFLANDIRILMASI

Kamu harcamalarının iktisadi olarak sınıflandırılması, Pigou öncülüğünde reel harcamalar ve transfer harcamaları şeklinde yapılmıştır (Pigou, 1947, s.19). İktisat yazınında bu ayrım çeşitli isimler ile bütçe sınıflandırmalarında yer almıştır. Günümüzde ise reel harcamalardan kastedilen, devletin para karşılığında mal ve hizmet satın almasıdır. Devlet reel harcamalar karşılığında mal ve hizmet satın alarak iktisadi yapıda dinamizm sağlar ve hasılayı arttırmaktadır (Özbilen, 2010, s.75). Transfer harcamaları ise, karşılıksız yapılan harcamalar olup hasılada doğrudan etkili değildir. Transfer harcamaları yalnızca satın alma gücünün bireyler arasında yer değiştirmesini sağlamaktadır. Böylece gelir aktarımı karşılıksız olarak yapılmakta ve iktisadi yapı içinde mal ve hizmet dolaşımında bir değişiklik yaratmamaktadır (Gechert vd., 2016, s.1139)

Reel harcamalar devletin geleneksel fonksiyonlarını gerçekleştirirken yaptığı harcamalar olup yeni gelir akımlarına ortam sağlamaktadır (Öner, 1986, s.33; Türk, 2008, s.80). Günümüzde ise bu harcamalara devletin yatırım harcamalarının da eklenmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Transfer harcamaları içinde devlet borçlarının faiz ödemeleri, sosyal yardımlar, mali yardımlar, özel yatırımları teşvik için hibe ve destekler yer almaktadır. Ancak iktisat yazınında transfer harcamalarının kapsamı üzerinde uzlaşılmış değildir. Şöyle ki;

- Tüm kamu harcamaları bütçeden finanse edildiği ve diğer kişilere fayda sağladığı için transfer niteliğinde olduğu söylenebilmektedir. Bu anlamda, vergiyi ödeyen mükellef ile ücret alan devlet memuru arasında transfer vardır. Bu mantığa göre yalnızca ücretleri değil, piyasa ekonomisinde dağıtılan kar

paylarını ve faizleri de transfer harcamaları kapsamında saymak gerekmektedir (Brochier ve Tabatoni, 1971, s.7-8).

- Transfer harcamalarının kapsamına ilişkin diğer bir sorun, kamu borçlarının faizleri hususunda ortaya çıkmaktadır. Mali istatistikler günümüze değin faiz ödemelerini transfer harcamalarına dâhil etmiştir. Teknik açıdan, faiz ödemesi gerektiren devlet borçlarının, borcun verimli halde kullanılması halinde reel harcamalar arasında yer alması gerekmektedir; zira özel kesim borçlanmasından farksızdır. Aksi halde borç, verimsiz bir alanda kullanılmış ise (örneğin savaş finanse etmiş ise) bu faizler transfer harcaması olarak sayılmalıdır (Türk, 2008, s.58).
- Transfer harcamalarının kapsamına ilişkin bir başka sorun ise, devletin emeklilere ve devlet memurlarına ödediği maaşların hangi harcama kalemi arasında muhasebeleştirileceği konusunda ortaya çıkmaktadır. Memurun hizmet verdiği dönemde aldığı maaş çalıştığı sürenin tam karşılığını kapsamamaktadır. Bu nedenle emeklilik döneminde aldığı maaş esasen ertelenmiş bir ödemeden ibarettir. Dolayısıyla bu ödemelerin reel harcama ya da transfer harcaması kapsamına alınması hususu belirsizleşmektedir (Brochier ve Tabatoni, 1971, s.8). Ancak uygulamada emekli maaşları, transfer harcamalarına dâhil edilmiş, memuriyette geçen süre içinde hizmetlerinin tam karşılığını aldığı varsayılmıştır.

1.2.1. Transfer Harcamalarının Şekil Yönünden Sınıflandırılması

Transfer harcamaları dolaylı transferler-dolaysız transferler, gelir transferi-sermaye transferi, üretken (müstahsil) transferler-üretken olmayan transferler olmak üzere üçe ayrılmaktadır (Brochier ve Tabatoni, 1971). Bu sınıflandırma ile transfer harcamaları; kişilerin gelirlerinde doğrudan artış sağlayıp sağlamaması, sermaye birikimi hedefleyip hedeflememesi, üretim üzerinde doğrudan etkili olup olmaması şeklinde sınıflandırılmaktadır.

1.2.1.1. Dolaylı Transferler-Dolaysız Transferler

Nakdî gelirleri doğrudan arttıran devlet harcamaları dolaysız transferlerdir (Orlowski, 1993; Brochier ve Tabatoni, 1971). Bu transfer türünü genellikle sosyal amaçlara yönelik yapılan harcamalar, işsizlere, düşük gelir grubuna, öğrencilere, emeklilere, engellilere, savaş gazilerine ödenen ücret ve kamu borçlarının faizleri oluşturmaktadır.

Dolaylı transfer harcamaları bir gelir transferi olmayıp, tüketici için mal ve hizmet fiyatlarını düşürmeyi veya üretici gelirini arttırmayı hedefleyen harcamalardır. Dolaylı transferlerin iktisadi sonuçlarını net olarak tahmin etmek zordur (Erginay, 2005, s.149-150). Bu transferler vergi iadeleri, sübvansiyonlar ve hibelerden oluşmaktadır. Nitekim gelişmekte olan ülkelerde üretimi arttırmak için verilen vergi muafiyetleri, sübvansiyonlar ve hibeler bir yandan üretici için maliyetleri düşürmekte iken, diğer yandan maliyetlerin fiyatlara yansımamasını sağladığı için tüketicilere de olumlu yönde etki etmektedir (Uluatam, 1999, s.250-253).

1.2.1.2. Gelir Transferleri-Sermaye Transferleri

Gelir transferleri gelirin toplumun bir sosyal grubundan diğerine aktarılmasını, diğer bir deyişle, satın alma gücünün bireyler arasında yer değiştirmesini sağlayan harcama türüdür. Sermaye transferleri ise sermaye nitelikli mal ve hizmet alımlarının finansmanı için yapılan karşılıksız harcamalardır. Transfer harcamalarında bireylerin gelirine bir aktarma yapılabildiği gibi yurt içi ve yurt dışına sermaye aktarımı şeklinde de gerçekleşebilmektedir (Dirican ve Zıvalı, 2022, s.2217).

Bayramlarda emeklilere yapılan ek ödemeler, işçi ve memurlara verilen ikramiyeler gelir transferine; belirli alanlarda kullanılmak üzere (örneğin hayvancılık için verilen küçükbaş ve büyükbaş hayvan teşviki) yapılan ödemeler de sermaye transferlerine örnek gösterilebilmektedir. Sermaye transferlerinin bir diğer örneği ise, dış borçlara ödenen faiz harcamalarıdır (Türk, 2008, s.60). Böyle bir durumda milli kaynakların ulusal sınırlar dışına aktarılarak doğrudan sermaye transferi gerçekleştirilmektedir.

1.2.1.3. Üretken (Müstahsil) Transferler-Üretken Olmayan Transferler

Üretken transfer harcamaları ve üretken olmayan transfer harcamaları, yapılan transfer harcamasının üretim üzerinde etkili olup olmamasına göre yapılan bir ayrımdır (Akbulut ve Güran, 2015, s.143). Bu açıdan bakıldığında; iktisadi ve mali amaçlı transferler üretken transferler; sosyal amaçlı transferler ve devlet borç faizlerine yapılan ödemeler üretken olmayan transferler olarak sınıflandırılmaktadır.

Literatürde transfer harcamalarının hangilerinin üretken ve hangilerinin üretken olmadığı netlik kazanmamıştır. Nitekim iktisadi ve mali amaçlı transferlerden üretken olan ve üretken olmayanları mevcuttur. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nde ve Türkiye'de tarım sektörüne sağlanan mali yardımlar hem finansman şekilleri hem ekonomik sonuçları itibariyle üretken olmayan transferler olarak sayılabilmektedir.

1.2.2.Transfer Harcamalarının Karşılık Durumuna Göre Sınıflandırılması

Transfer harcamalarının sınıflandırılmasında bir diğer yöntem ise, bu harcamaların karşılıksız olup olmaması bakımındandır. Karşılık durumuna göre yapılan sınıflandırmada transfer harcamalarını iki grupta sınıflandırabilmek mümkündür. Bunlar karşılıksız transferler ve sermaye teşkili için yapılan transferlerdir.

1.2.2.1. Karşılıksız Transferler

Karşılıksız transfer harcamaları mal ve hizmet satın alınmaksızın yapılan ödemelerdir. Karşılıksız transferler nakit ya da aynî olabilmektedir (Uluatam, 1999, s.242) Karşılıksız transfer harcamaları dört grupta toplanmaktadır. Bunlar;

- İktisadi ve Mali Amaçlı Transferler,
- Sosyal Amaçlı Transferler,
- Devlet Borçlarının Faiz ve İtfa Bedellerinin Ödenmesi,

- Diğer Ülkelere Yapılan Karşılıksız Yardımlardır.

İktisadi ve mali amaçlı transferler: Devletin, iktisadi devlet teşekküllerinin ve özel sektörün yatırımlarına katkıda bulunmak amacıyla yaptığı transferlerdir. Genel olarak devlet tarafından vatandaşlara yapılan transfer ödemeleri insani amaçlı yardım niteliği taşımakta iken, firmalara yapılan karşılıksız ödemeler sübvansiyon (özel mali yardım) olarak ifade edilmektedir (Uluatam, 1999, s.250; Edizdoğan vd., 2018, s.83-84). Dar anlamda sübvansiyon, devletin karşılıksız olarak çeşitli sektörlerdeki işletmelere endüstri, ticaret ve tarımı geliştirmek amacıyla yaptığı desteklemelerdir. Geniş anlamda sübvansiyon ise, devletin ve devlete bağlı kurumların kamu ve özel sektöre yaptığı nakdî yardımlar ile üretime, ihracata, ithalata ödenen primlerdir. Sübvansiyon uygulaması ile kamu mal varlığından özel sektörün veya kamu kuruluşlarının yararına bir kaynak transferi gerçekleştirilmektedir. Dalton'a göre (1920), sübvansiyonun tamamının fiyat indirimi şeklinde tüketiciye yansıması, sübvanse edilen malın sonsuz talep esnekliğine sahip olması durumunda ortaya çıkmaktadır.

Sosyal amaçlı transferler: Devletin, gelir dağılımını düşük gelir gruplarının lehine düzenlemek amacıyla gerçekleştirdiği harcamalardır. Örneğin; yaşlılık, analık, işsizlik sigortası ödemeleri, yetiştirme yurtları, çocuk esirgeme kurumu gibi dernek ve yardım kuruluşlarına yapılan ödemeler toplumun handikaplı kesimlerine yönelik gelir sağlama amaçlı transfer aktarımıdır.

Devlet borçlarının faiz ve itfa bedellerinin ödenmesi: Bütçe yılı içinde ödenmemiş giderlerin takip eden yıllarda ödenmesi transfer ödemesi kapsamında muhasebeleştirilir. Bunlar, devletin iç ve dış borçlanmalar karşılığında ödediği faizler, borç taksitleri, önceki yıllara ait ödenmemiş giderler ile geçmiş yıllara ait borçlardır.

Diğer ülkelere yapılan karşılıksız yardımlar*:* İktisadi veya siyasi nedenlerle gelişmiş ülkelerin az gelişmiş ülkelere karşılık beklemeksizin yardım amaçlı ödemelerde bulunması karşılıksız transfer harcamaları olarak kabul edilmektedir.

1.2.2.2. Sermaye Teşkili İçin Yapılan Transferler

Sermaye teşkili için yapılan transfer harcamaları, transfer harcamalarının en temel özelliği olan karşılıksız olma kriterini taşımamasına rağmen transfer harcamaları

içinde yer almaktadır. Sermaye teşkili için yapılan ödemeleri reel harcamalardan ayıran husus, harcamanın karşılığı olan değerlerin cari dönemde üretilmemiş olmasıdır (Özbilen, 2010, s.75).

1.2.3. Transfer Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırması

Transfer harcamalarının ekonomik sınıflandırması kamu harcamalarının milli ekonomi, gelir dağılımı ve piyasalar üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesini sağlamak amacıyla yapılan bir ayrımdır (Pehlivan, 2005, s.84).

Günümüzde kamu harcamalarının türü ve miktarındaki artış, kamu harcamalarının sınıflandırılmasını zorlaştırmaktadır. Bu nedenle kamu harcamaları nitelikleri, özellikleri, iktisadi ve sosyal yapıda ortaya çıkardığı etkilere göre ekonomik açıdan sınıflandırılmaktadır. Ekonomik sınıflandırma harcamaların yapıldığı anda ekonomik ve sosyal hayatta meydana getirdiği etkiler göz önüne alınarak yapılan bir sınıflandırma türüdür (Türk, 2008, s.56).

Ekonomik sınıflandırmada transfer harcamaları cari transferler ve sermaye transferleri şeklinde ikiye ayrılmaktadır.

1.2.3.1. Cari Transfer Harcamaları

Ekonomik sınıflandırma kapsamında kamu harcamaları reel harcamalar ve transfer harcamaları şeklinde sınıflandırılmaktadır. Reel harcamalar cari harcama ve yatırım harcamaları olarak sınıflandırılmaktadır. Ekonomik sınıflandırmaya daha geniş perspektiften bakıldığında ise kamu harcamaları literatüründe harcamalar; cari, yatırım ve transfer harcamaları şeklinde yer almaktadır. Transfer harcamalarının cari dönem için yapılan kısmına ise cari transferler denilmektedir (Feyzioğlu, 1965, s.184). Kamu harcamaları ile ilgili yapılan açıklamalarda da ifade edildiği üzere cari harcamalar karşılıklı, transfer harcamaları karşılıksız yapılan harcamalardır. Cari harcamalar milli gelirde değişikliğe yol açan, transfer harcamaları ise milli gelirde değişiklik oluşturmayan harcamalardır. Bu açıdan bakıldığında, birbirine zıt harcama kalemleri olarak görünse de cari ve transfer terimlerinin yan yana gelerek oluşturduğu

cari transferden kastedilen transferlerin cari dönem içinde yapılan kısmıdır (Çetinkaya ve Aslantaş, 2019, s.44).

Cari transferler, ekonomik ve sosyal hayatta harcamaların yapıldığı cari dönemde faydası görülen transfer harcamaları olarak nitelendirilmektedir. Başlıca cari transferler KİT'lerin görev zararları, emekli, dul, yetim aylıkları ve öğrenci burslarıdır.

1.2.3.2. Sermaye Transferleri

Sermaye nitelikli mal ve hizmet alımlarının finansmanı için yapılan karşılıksız ödemeler sermaye transferleri olarak adlandırılmaktadır (Pehlivan, 2005, s.85). Sermaye transferleri, ekonomik ve sosyal hayatta faydası harcamaların yapıldığı an ile sınırlı olmayıp, gelecek dönemleri de kapsayan bir harcama türüdür. Kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri sermaye transferlerine örnek olarak gösterilmektedir.

Sermaye transferlerini, cari transferler ve yatırım harcamalarından ayıran en önemli özellik cari dönemin üretimi olmayıp daha uzun dönemli yatırımlara yönelik olmasıdır. Dolayısıyla cari dönemin üretim döneminde oluşturulan kamulaştırmalar, GSMH'ye dâhil edilip yatırım harcaması olarak ele alınmaktadır.

1.3. ULUSAL VE ULUSLARARASI HESAPLAMALAR SİSTEMİNE GÖRE TRANSFER HARCAMALARININ SINIFLANDIRILMASI

Literatürde transfer harcamalarının farklı kamu harcamaları kalemlerini kapsaması ifade karmaşasına ve uygulamalı çalışmalarda sonuçların sağlıklı bir şekilde değerlendirilememesine neden olmaktadır. Bu nedenle uluslararası karşılaştırmaların doğru bir şekilde yapılabilmesi için, transfer harcamaları ile ilgili uluslararası bir standart belirlenmesi ve bu standardın uygulanması gerekliliği doğmuştur. Ayrıca çeşitli ülkelerdeki ulusal hesapların, uluslararası standartlar çerçevesinde uyumlaştırılması önem arz etmektedir. Bu uyumlaştırmalara, devlet harcamalarının kalitesini değerlendirmek, bu noktada iktisadi politikalar üretmek amacıyla her geçen gün daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır. Bu ihtiyaçlara yönelik

olarak 2001 yılında Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından Kamu Mali İstatistikleri[2], 2008 yılında Birleşmiş Milletler, Avrupa Komisyonu, Ekonomik İş birliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), IMF ve Dünya Bankası Grubu'nun himayesinde Ulusal Hesaplar Sistemi[3] ve 1999 yılında OECD tarafından geliştirilen ve Birleşmiş Milletler İstatistik Bölümü tarafından yayınlanan Kamu Fonksiyonlarının Sınıflandırılması[4] ortaya konulmuştur.

1.3.1.Kamu Mali İstatistiklerine Göre Transfer Harcamaları

Kamu harcamaları içerisinde transfer harcamalarının yerinin net bir şekilde ortaya konulmamış olması literatürdeki ciddi bir karmaşaya neden olmaktadır. Bu karmaşayı gidermek amacıyla kamu transfer harcamalarının Kamu Mali İstatistikleri (KMİ) yapısı içerisindeki konumu belirlenmiş ve bu sistemde kamu harcamalarının bir parçası olan transfer harcamalarının içeriği detaylandırılmıştır.

KMİ kamu harcamalarının ülkeler arası karşılaştırmalarda daha sağlıklı bir şekilde yapılmasına imkân sağlamak için mali verilerin uluslararası standartlara göre düzenlendiği bir sistemdir (IMF, 2001, s.1-3). Kamu harcamaları bu sistemde farklı kodlama türleri altında muhasebeleştirilmiştir. Tablo 1'de görüldüğü üzere çalışanların tazminatı, mal ve hizmet kullanımı, sabit sermaye tüketimi, faiz giderleri, sübvansiyonlar, hibeler, sosyal yardımlar ve diğer harcamalar kamu harcamalarını oluşturan sekiz farklı harcama türüdür.

[2]Government Financial Statistics (GFS)
[3] System of National Accounts (SNA)
[4]The Classification of Functions of Government (COFOG)

Tablo 1: Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırılması: KMİ

2. HARCAMALAR							
1			**Çalışanların Tazminatı**	**7**			**Sosyal Yardımlar**
	1		Ücret ve Maaşlar		1		Sosyal Güvenlik Yardımları
		1	Nakdî Ücret ve Maaşlar			1	Nakdî Sosyal Güvenlik Yardımları
		2	Ayni Ücret ve Maaşlar			2	Ayni Sosyal Güvenlik Yardımları
	2		Sosyal Katkılar		2		Sosyal Destek Yardımları
		1	Gerçek Sosyal Katkılar			1	Nakdî Sosyal Destek Yardımları
		2	Emsal Sosyal Katkılar			2	Ayni Sosyal Destek Yardımları
2			**Mal ve Hizmet Kullanımı**		3		İşveren Sosyal Yardımları
3			**Sabit Sermaye Tüketimi**			1	Nakdî İşveren Sosyal Yardımları
4			**Faiz**			2	Ayni İşveren Sosyal Yardımları
	1		Ülkede Yerleşik Olmayanlara				
	2		Genel Devlet Dışında Kalan Yerleşiklere				
	3		Diğer Genel Devlet Birimlerine				
5			**Sübvansiyonlar**				
	1		Kamu Kurumlarına				
		1	Finansal Olmayan Kamu Kurumlarına	**8**			**Diğer Harcamalar**
		2	Finansal Kamu Kurumlarına		1		Faiz Dışı Mülkiyet Harcamaları
	2		Özel Girişimlere			1	Kâr Payları
		1	Finansal Olmayan Özel Girişimlere			2	Şirket Benzerlerinin Gelirlerinden Çekilen Paralar
		2	Finansal Özel Girişimlere			3	Sigorta Poliçelerine Atfedilen Mülkiyet Harcamaları
6			**Hibeler**			4	Kira
	1		Yabancı Devletlere		2		Çeşitli Diğer Harcamalar
		1	Cari			1	Cari Sermaye
		2	Sermaye			2	
	2		Uluslararası Kurumlara				
		1	Cari				
		2	Sermaye				
	3		Diğer Genel Devlet Birimlerine				
		1	Cari				
		2	Sermaye				

Kaynak: IMF. (2001), Government Finance Statistics Manual, https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf, adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi 10.10.2018.

KMİ'ye göre, transfer harcaması niteliği taşıyan kamu harcamaları ise sübvansiyonlar, hibeler ve sosyal yardımlardır (IMF, 2001, s.40).

Sübvansiyonlar kamu kurum ve kuruluşlarının özel sektörün üretim faaliyetlerini desteklemek için yaptıkları cari transferler ve bu kuruluşların işletme zararlarını telafi etmek üzere yapılan transferlerdir. Sübvansiyonlar özel sektörün üretim faaliyetlerinin seviyelerine, ürettikleri, sattıkları, ithal ettikleri mal veya hizmetlerin miktarlarına veya değerlerine bakılarak ödeme yapılmaktadır (IMF, 2001, s.40).

Hibeler diğer devletlere, uluslararası kurumlara, diğer devlet birimlerine nakdî veya aynî olarak ödenen zorunlu olmayan transferlerdir (IMF, 2001, s.40).

Sosyal yardımlar ise hane halklarına hastalık, işsizlik, emeklilik, konut veya aile koşulları gibi olaylardan kaynaklanan ihtiyaçları karşılayacak güncel transferlerdir. Yardımlar nakdî veya aynî olarak ödenebilmektedir. Genel bir devlet birimi tarafından üretilen ayni yardımların bedeli, bu kategoriye dâhil edilmek yerine, mal ve hizmet üretmek için yapılan harcamalara kaydedilmektedir (IMF, 2001, s.40). Sosyal yardımlar, sosyal güvenlik yardımları, sosyal destek yardımları, işveren sosyal yardımları olmak üzere üç başlık altında toplanmıştır. Sosyal güvenlik yardımları; hane halklarına sosyal güvenlik programları tarafından ödenen aynî ya da nakdî yardımlardır. Sosyal destek yardımları, sosyal güvenlik yardımlarının hizmet ettiği ihtiyaçları karşılamaya yönelik olup, sosyal güvenlik programı altında gerçekleştirilmeyen transferlerdir. İşveren sosyal yardımları ise sosyal güvenlik programları tarafından karşılanan hastalık, kaza vb. durumlar sonucu çalışamayacak konuma gelen bireylere yapılan ödemelerdir (IMF, 2001, s.70-72).

1.3.2. Ulusal Hesaplamalar Sistemine Göre Transfer Harcaması

Ulusal Hesaplar Sistemi (UHS), dünyanın çeşitli ülkelerindeki ulusal hesapların uluslararası standartlar çerçevesinde uyumlaştırılmasına olanak sağlayan muhasebe sistemidir. UHS'yi kullanmanın temel amacı, farklı ülkelerin ekonomik ve mali başarılarının karşılaştırılmasını sağlayan entegre bir uluslararası hesap sistemi sağlamasıdır.

UHS politika, analiz ve araştırma yapılmasına hizmet edecek, kapsamlı, tutarlı ve esnek bir makroekonomik hesap seti sağlayan istatistiksel bir çerçevedir. Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, OECD, IMF ve Dünya Bankası Grubu'nun himayesinde üretilmiştir.

UHS hesapları belirli bir zamanda ekonominin anlık görüntüsünden daha fazlasını sağlamaktadır. Zira pratikte hesaplar zaman aralıklarında art arda toplanarak izleme, analiz ve değerlendirme için vazgeçilmez olan sürekli bilgi akışı sağlamaktadır. UHS bir ülke ekonomisi ile diğer ülke ekonomileri arasındaki bağlantıları gösteren harici bir hesaptır.

Ulusal hesaplar sistemine göre; iktisadi birimler arasındaki işlemler üç başlıkta kategorize edilmiştir:

- Ürünler,
- Ürün olmayan varlıklar,
- Dağıtım kalemleri.

Ürünlerle ilgili olan kayıtlar P; ürün olmayan varlıklar ile ilgili kayıtlar NP, dağıtım kalemleri ise D kodu ile gösterilmektedir. Transfer harcaması olarak kabul edilen sübvansiyonlar, hibeler ve sosyal yardımlar dağıtım kalemleri içerisinde gösterilmektedir.

Tablo 2'de UHS'de D koduyla gösterilen dağıtım kalemlerine yer verilmektedir. D kodu altında; çalışanların tazminatı, üretim ve ithalat üzerinden alınan vergiler, sübvansiyonlar, mülkiyet gelirleri, gelir, servet vd. üzerinden alınan cari vergiler, net sosyal katkılar, ayni sosyal transferlerin dışında kalan sosyal yararlar, diğer cari transferler, emeklilik haklarının değişimi için uyum ve sermaye transferleri bulunmaktadır.

Tablo 2: Ulusal Hesaplar Sistemi: D Kodu Dağıtım Kalemleri

D1	**Çalışanların Tazminatı**	**D61**	**Net Sosyal Katkılar**
	D11 Ücretler ve maaşlar D12 İşverenlerin sosyal katkıları D121 İşverenlerin gerçek sosyal katkıları D1211 İşverenlerin fiili emeklilik primi D1212 İşverenlerin emekli maaşı olmayan gerçek katkıları D122 İşverenlerin ima ettiği sosyal katkılar D1221 İşverenlerin emekli maaşı katkıları D1222 İşverenlerin emekli maaşı olmayan katkı payları		(D611 = D121) İşverenlerin gerçek sosyal katkıları (D6111 = D1211) İşverenlerin fiili emeklilik primi (D6112 = D1212) İşverenlerin fiili emekli aylığı katkıları (D612 = D122) İşverenlerin empoze edilen sosyal katkıları (D6121 = D1221) İşverenlerin emekli maaşı katkıları (D6122 = D1222) İşverenlerin emekli aylığı primi emaneti (D613) Hane halkının gerçek sosyal katkıları (D6131) Hane halkının fiili emekli aylığı primi (D6132) Hane halkının fiili emekli aylığı primi (D614) Hane halkının sosyal yardım ekleri (D6141) Hane halkının emekli maaşı katkı payları (D6142) Hane halkının emekli aylığı primi takviyesi Sosyal sigorta hizmet masrafları (-)
D2	**Üretim ve İthalat Vergileri**		
	D21 Ürünlere uygulanan vergiler D211 Katma değer tipi vergiler (KDV) D212 KDV hariç ithalat üzerindeki vergi ve harçlar D2121 İthalat vergileri D2122 KDV hariç vergiler ve vergiler D213 İhracat vergileri D214 KDV hariç ürünlere uygulanan vergiler, ithalat ve ihracat vergileri D29 Üretimdeki diğer vergiler		
D3	**Sübvansiyonlar**	**D62**	**Ayni Sosyal Transferler Dışındaki Sosyal Yardımlar**

	D31 Ürünlerde sübvansiyonlar D311 İthalat sübvansiyonları D312 İhracat sübvansiyonları D319 Ürünlerdeki diğer sübvansiyonlar D39 Üretimdeki diğer sübvansiyonlar		D621 Nakit olarak sosyal güvenlik avantajları D6211 Sosyal güvenlik maaşına haklar D6212 Sosyal güvenlik emeklilik maaşının nakit olarak ödenmesi D622 Diğer sosyal sigorta yardımları D6221 Diğer sosyal sigorta emeklilik maaşları D6222 Diğer sosyal sigorta emeklilik dışı yardımlar D623 Nakit sosyal yardım avantajları
D4	**Mülkiyet Geliri**	**D63**	**Ayni Sosyal Transferler**
	D41 Yatırım geliri faizi D42 Şirketlerin dağıtılmış gelirleri D421 Temettüler D422 Yarı şirketlerin gelirlerinden çekilme D43 Doğrudan yabancı yatırımdan yeniden kazanılan kazanç D44 Yatırım geliri harcamaları D441 Sigorta poliçe sahiplerine atfedilebilen yatırım geliri D442 Emekli aylıkları için ödenecek yatırım geliri D443 Kolektif yatırım fonu hissedarlarına ait yatırım geliri D445 Kira		D631 Ayni-sosyal olmayan transferler-pazar dışı üretim D632 Ayni şekilde satın alınan pazar transferleri-pazarın üretimi
D5	**Gelir, Servet, vb. Cari Vergiler**	**D9**	**Diğer Akım Transferleri**
	D51 Gelir vergileri D59 Diğer cari vergiler		D71 Hayat dışı sigorta primleri D711Hayat dışı doğrudan sigorta primleri D712Hayat dışı net reasürans primleri D72 Hayat dışı sigorta talepleri D721 Hayat dışı doğrudan sigorta talepleri D722 Hayat dışı reasürans talepleri D73 Genel hükümet içindeki cari transferler D74 Mevcut uluslararası iş birliği D75 Çeşitli akım transferleri D751 NPISH'lere güncel transferler D752 Yerleşik ile yerleşik olmayan haneler arasındaki mevcut transferler D759 Diğer çeşitli akım transferleri
		D8	**Emeklilik Haklarındaki Değişimin Ayarlanması**
		D9r	**Sermaye Transferleri, Alacak**
			D91r Sermaye vergileri D92r Yatırım hibeleri D99r Diğer sermaye transferleri
		D9p	**Ödenecek Sermaye Transferleri**
			D91p Sermaye vergileri D92p Yatırım hibeleri D99p Diğer sermaye transferleri

Kaynak: United Nations Statistic Department of Economic and Social Affairs Statistics. (2009). *System of national accounts 2008*. https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/sna2008.pdf adresinden edinilmiştir, s.550-552, Erişim Tarihi 19.09.2020.

KMİ içerisinde gösterilen transfer harcamaları UHS içerisinde farklı kodlarla gösterilmektedir. Tablo 3'te KMİ işlem kategorisi içerisinde transfer harcamalarının, UHS sistemindeki kodlama yapısındaki karşılaştırılması verilmektedir.

Tablo 3: KMİ İşlem Kategorisi ve UHS Kodlama Sistemi Karşılaştırması

KMİ İşlem Kategorisi	UHS Kodlama Sistemi
Sübvansiyonlar	D3
Hibeler	D73, D74, D92, D99
Sosyal Yardımlar	D62, P31

Kaynak: IMF. (2001), Government Finance Statistics Manual, https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf, adresinden edinilmiştir, s.174, Erişim Tarihi 10.10.2018.

UHS, D3 kodlu sübvansiyonları; yerleşik olmayan kamu kurumları dâhil olmak üzere kamu kurumlarının, üretim faaliyetlerinin seviyelerine veya ithal ettikleri mal ve hizmetlerin miktarlarına ya da değerlerine dayanarak ülkede ikamet eden üreticilere veya ithalatçılara yaptıkları karşılıksız ödemeler olarak tanımlamıştır. Sübvansiyonlardan nihai tüketiciler faydalanamamakta; hane halklarına yapılan ödemeler sosyal ödemeler statüsünde bulunmaktadır (SNA, 2009, s. 148).

D73 kodlu genel hükümet içindeki cari transferler, farklı hükümet birimleri arasındaki cari transferlerden oluşmaktadır. Bu kalem merkezi yönetim, yerel yönetim, genel hükümet ve sosyal güvenlik fonları arasında meydana gelen transferleri içerirken; brüt sabit sermaye oluşumunu finanse etmek için taahhüt edilen fon transferlerini içermemektedir. Bu transferler sermaye transferleri olarak değerlendirilmektedir. Ancak merkezi yönetim yerel yönetimlerden kaynaklanan vergileri kendi vergilerini toplarken tahsil ederek yerel yönetim adına bir aracı olarak hareket edebilmektedir. Bu şekilde, yerel yönetim adına toplanan vergilerin doğrudan yerel yönetim için tahakkuk ettiği kaydedilecek ve merkezi yönetimden yerel yönetime bir transfer işlemi olmayacaktır (SNA, 2009, s. 176).

D74 kodlu mevcut uluslararası iş birliği, farklı ülkeler arasında veya ülkeler ile uluslararası kuruluşlar arasında nakit veya aynî cari transferlerden oluşmaktadır. Bunlar;

- Doğal afetlerden sonra acil yardımlar da dâhil olmak üzere cari harcamaları finanse etmek için alıcılar tarafından kullanılan hükümetler arasındaki yiyecek, giysi, battaniye, ilaç vb. gibi ayni transferleri,
- Üye devletler tarafından uluslararası kuruluşlara ödenen yıllık veya diğer düzenli katkıları (uluslar üstü kuruluşlara ödenecek vergiler hariç),

- Çalıştığı ülkede ikamet eden ve ev sahibi hükümet tarafından istihdam edilen teknik yardım personelinin maaşlarını karşılamak için hükümetler veya uluslararası kuruluşlar tarafından diğer hükümetlere yapılan ödemeleri kapsamaktadır.

D92 kodlu yatırım teşvikleri, hükümetler tarafından diğer yerleşik veya yerleşik olmayan kurumsal birimlere yapılan sabit transferler maliyetlerinin tümünü veya bir kısmını finanse etmek için yapılan sermaye transferlerinden oluşur. Alıcılar brüt sabit sermaye oluşumu amacıyla yatırım hibelerini kullanmakla yükümlüdür ve bu hibeler genellikle büyük alt ve üst yapı gibi yatırım projelerine bağlanmaktadır. Yatırım projesi uzun vadeli ise taksitler halinde nakit olarak yatırım ödeneği ödenebilmektedir. Taksit ödemeleri, farklı muhasebe dönemlerinde art arda kaydedilmiş olsalar dahi, sermaye transferi olarak sınıflandırılmaya devam etmektedir (SNA, 2009, s. 215).

D99 kodlu diğer sermaye transferleri, sermaye vergileri ve yatırım hibeleri dışındaki sermaye transferlerinden oluşmaktadır. Buraya dâhil edilen önemli bir kategori ise alacaklı ile borçlu arasındaki karşılıklı anlaşmayla borcun iptalidir. Bu tür bir iptal, alacaklıdan borçluya, iptal anında ödenmemiş borcun değerine eşit bir sermaye transferi olarak değerlendirilmektedir (SNA, 2009, s. 218).

D62 kodlu sosyal yardımlar, hane halkı tarafından belli koşullardan kaynaklanan ihtiyaçların karşılanmasını amaçlayan transferlerdir. Yardımlar emekli aylıkları ve emeklilik dışı yardımlar olarak ikiye ayrılmaktadır. Bunlar hastalık, işsizlik, barınma, eğitim veya aile şartlarına bağlı ödemeleri kapsamaktadır. Sosyal yardımların alınmasının hesaplara kaydedilme şekli ise kesişen faktörlere bağlıdır. Sosyal yardımın, emekli maaşının veya emekli maaşının türü, bir sosyal sigorta programı kapsamında ya da devlet tarafından ödenip ödenmeyeceğini ve nakdî ya da aynî olarak ödenip ödenmeyeceğini belirlemek gerekmektedir.

D kodlu işlemlere ek olarak P31 kodlu sosyal ödemeler de mevcuttur. P31 kodu ise bireysel tüketim harcamalarını ifade etmektedir.

1.3.3. Kamu Fonksiyonlarının Sınıflandırılması

Avrupa Birliği'nde (AB) iktisadi politika oluşturma süreci, yüksek kaliteli istatistikler gerektirmektedir. Devlet harcamalarının kalitesini değerlendirmek ve ekonominin politika amaçlarını yerine getirmek için üye devletlerin farklı işlevlerinden kaynaklanan devlet harcamalarının sınıflandırılmasına giderek daha fazla ihtiyaç duyulmuştur. Bu amaçla OECD devlet giderine ve finansal olmayan varlıkların net alımına uygulanabilecek bir sınıflandırma sistemi geliştirmiş ve Birleşmiş Milletler İstatistik Bölümü (UNSD) tarafından yayınlanmaktadır.

Kamu Fonksiyonlarının Sınıflandırılması (KFS) devlet harcamalarının yapısını incelemek için uygun bir temel oluşturur. Her biri bir sonraki ayrıntı düzeyinde yaklaşık 6 gruba ayrılan ve her biri sınıflara bölünmüş olan üst düzeydeki 10 bölüm ile 3 düzeyli bir sınıflandırma yapısına sahiptir. Tablo 4'te KFS'nin UHS'deki karşılıkları verilmiştir.

Tablo 4: KFS ve UHS Kodlama Sistemi Karşılaştırması

KFS	UHS Kodlama Sistemi
Ödenecek Sübvansiyonlar	D3
Ödenecek Diğer Cari Transferler	D7
Ödenecek sermaye transferleri,	D9
Ayni sosyal transferler dışındaki sosyal yardımlar	D62
Nihai Tüketim Harcaması	P3

Kaynak: Eurostat (2011). *Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics,* Luxembourg: Publications Office of the European Union. https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5917333/KS-RA-11-013-EN.PDF%20 adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi: 10.11.2021.

Sübvansiyonlar, ulusal hesaplarda devlet harcaması olarak kabul edilen şirketlere ödenen vergi kredilerini içermektedir.

Sosyal faydalar, devlet çalışanları için ve emeklilik maaşları altındaki emeklilik planları kapsamındaki ödemeleri ve ayrıca nakit olarak sosyal güvenlik ve sosyal yardım ödeneklerini içerir. Ayrıca, ulusal hesaplarda devlet harcaması olarak görülen ve dolayısıyla D62 altında sınıflandırılan hane halklarına ödenen sosyal ihtiyaçlara bağlı vergi kredilerini de içermektedir (Eurostat, 2011, s.27).

Genel hükümet içindeki cari transferler (D73), genellikle yerel yönetimlere merkezi hükümet tarafından aktarılan hibelerdir. Bu hibeler konsolide edildikleri için genel devlet harcamaları tablosunda yer almamakta, ancak konsolide olmayan harcamaları kayıt altına alırken alt sektör düzeyinde kayıt altına alınmaktadır.

Mevcut uluslararası iş birliği (D74), hükümet tarafından yabancı hükümetlere ve uluslararası kuruluşlara yapılan mevcut transferleri kapsamaktadır. Tipik olarak bu gelişme (kalkınma) yardımı ile ilgilidir.

Ödenecek sermaye transferleri (D9), hükümet tarafından ödenen yatırım ödeneklerinden (D92) ve karşılıklı rıza ile borcun iptali ve varsayılmasının karşılığı olarak kaydedilen emtiaları içeren diğer sermaye transferlerinden (D99) oluşmaktadır.

Devletin nihai tüketimi, hükümetin işgücü, mal, hizmet ve sabit sermaye tüketiminin (amortisman) toplamıdır. Bunlar, üretime daha az sübvansiyon sağlamak için kullanılmaktadır. Piyasa üreticilerinin doğrudan hane halklarına sağladıkları mal ve hizmetler hakkında devletin nihai tüketimi, harcamalara dayalı GSYİH ölçümünün bir bileşenidir. Yerli üretimin kamu kesimince istihdam edilen büyüklüğünün oransal olarak hesaplanmasında kullanılır. Genel hükümet nihai tüketim harcamaları bireysel tüketim harcamalarına (P31) ve toplu tüketim harcamalarına (P32) ayrılabilir. SNA, P31 ve P32 arasındaki bölünmenin KFS'ye dayanmasını tavsiye eder (Eurostat, 2011, s.27).

1.4. TRANSFER HARCAMALARININ AÇIKLANMASINA YÖNELİK TEORİK YAKLAŞIMLAR

Transfer harcamaları ile ilgili ortaya atılmış teorik yaklaşımları incelerken, öncelikle devletin ekonomi içindeki varlığına ilişkin tartışmalar öne çıkmaktadır. Devletin ekonomideki payının ve rolünün ne olması gerektiği iktisadın en temel tartışma konularından biridir. Farklı dönemlerdeki iktisadi düşünce akımlarında benimsenen harcama politikası anlayışı da birbirinden farklılık göstermiştir. Bu noktada kamu harcamalarının ekonomide bir araç olarak bulunmasının önemli bir payı vardır. Nitekim benimsenen ekol ne olursa olsun, kamu harcamaları ekonominin en etkin araçları arasında yer almaktadır.

1.4.1. Klasik İktisadi Düşünceye Göre Transfer Harcamaları

Klasik iktisada göre piyasada atomisite, tam homojenlik, tam mobilite ve şeffaflık ilkeleri benimsenmektedir. Klasik iktisadın temel temsilcileri olan Adam Smith, Jean Baptiste Say, Robert Malthus ve John Stuart Mill Fizyokratların doğal düzen fikrini temel alarak piyasalarda görünmez elin olduğunu savunmuştur. Klasik iktisatçılar görünmez eli belirli bir piyasa ile sınırlamadan, piyasada var olan ve düzeni sağlayan, kaynakların etkinliğini tesis eden, piyasanın sistematik olarak işlemesini sağlayan bir süreç olarak görmüşlerdir. Örneğin; doğal fiyatın üstünde bir fiyattan arz edilen bir meta, talep bulamayacak ve doğal fiyatına geri dönecektir. Bu döngüyü sağlayan ise piyasanın görünmez elidir.

Klasik anlayış liberal felsefenin bir ürünü olarak çerçevesini Adam Smith'in 1776'da çıkardığı "Ulusların Zenginliği" eseriyle kazanmıştır. Klasik iktisat okulunun öncülerinden Smith'e göre rekabet iktisadî yapının temel düzenleyici ögesidir. Smith'e göre bireylerin serbest şekilde etkileşim içinde olması "düzenli bir düzen"dir (Schumpeter, 2006, s.179). Bu düzenin merkezinde rekabet bulunmaktadır. Burada, bireylerin serbest etkileşimi ve devletin rekabet ortamında düzenleyici olarak varlığının en az düzeyde hissedilmesi kastedilmektedir. Zira devlet müdahalesi piyasanın olağan işleyişine zarar verecek ve sorunların çözülme sürecini zorlaştıracaktır.

Klasik iktisadın diğer bir temsilcisi Say, devleti "kötü bir girişimci, kötü bir aile babası ve kötü bir aşçı" olarak tanımlamıştır. Say (1971)'e göre devlet üretken bir yapı değil, tüketici bir varlıktır. Bu anlayışın temelinde ise kamu harcamalarının finansmanı için toplanan verginin bireylerin harcama gücünü etkilemesi ve aynı zamanda vergileri geri vermemesi bulunmaktadır. Bu nedenle Klasikler harcamaları kısıtlamayı savunmuştur. Ayrıca kamu giderleri basit bir tüketim olarak görülmüş ve kamu harcamaları milli geliri azaltıcı bir unsur olarak kabul edilmiştir. Kamu harcamalarının içeriğiyle değil miktarıyla ilgilenmişlerdir (Nadaroğlu, 1996, s.137). Klasikler kamu transfer harcamalarının artmasının, ekonomideki gelir ve kaynak kullanımlarını verimli alanlardan daha az verimli alanlara kaydıracağını savunmuştur. Zira devletin yapmış olduğu transfer harcamalarının hepsi verimli değildir (Türk, 2008, s.81).

Mali istatistikler günümüze dek devlet borçları anapara ve faiz ödemelerini transfer harcamalarına dâhil etmiştir. Klasiklere göre kamunun, harcamalarını borç kaynaklı olarak temin etmesi milli sermayeyi tüketmesi anlamına gelmektedir. Devletin bütçesi denk ve küçük olmalıdır. Devlet borçlarının anaparalarının ödenmesi, tüketilmiş bir sermayenin iadesi olup, transfer ödemeleri arasında gözükmesi gerekmektedir (Türk, 2008, s.59).

Özet olarak Klasikler, Fizyokratlardan takip ettikleri temel ilke olarak "Bırakınız yapsınlar bırakınız geçsinler" ile piyasa dengesinin kendiliğinden oluşmasından yanadırlar. Diğer bir ifade ile, devletin milli geliri sosyal gruplar arasında dağıtıp piyasaya doğrudan müdahale etmesine karşı çıkmışlardır. Piyasa işleyişine dışarıdan yapılan her müdahale, piyasanın yeniden dengeye kavuşmasını geciktireceğini savunmuşlardır. Bu nedenle Klasikler bir devlet müdahalesi olarak transfer harcamalarının piyasa yapısını bozacağı düşüncesiyle, ekonominin durgunluk döneminde yapılmasını ve enflasyon durumunda ise transfer harcamalarının azaltılması gerektiğini savunmuştur.

1.4.2. Neoklasik İktisadi Düşünceye Göre Transfer Harcamaları

1840'ların ortalarından Avrupa'daki uzun bunalımın başlangıcı olan 1873'e kadar olan dönem Kıta Avrupa'sının yanı sıra ABD'de de sanayileşmenin yaşandığı, iktisadi genişlemenin olduğu bir dönem olarak belirtilmektedir. Piyasalarda artan yoğunlaşma zayıf rakiplerin elendiği, zenginliğin artarak genişlediği, kapitalizmin kar maksimizasyonu ve sermaye birikimi özelliğinin devam ettiği bir dönem olarak; iktisadi ve toplumsal perspektif marjinalizme doğru evrilmekteydi. Bu marjinalist devrim ise bireyin hedonik anlayışı üzerinde yükselirken, görünmez el de toplumsal refahı sağlamada bireylerin faydalarının kümülatif bir çıktısı olarak tesis edilmekteydi. Bu noktada devlete ise belli belirsiz bir rol atfedilmiştir. Zira devlet, rekabetçi denge için gerekli olan çok sayıda alıcı ve satıcı, sınırsız mobilite, homojen girdi ve çıktılar, simetrik bilgi, daima dengede olan piyasaların varlığı gibi temel varsayımlardan sapma olduğu durumlarda "rehber görevi" ile normatif müdahale olarak var olmaktadır (Hunt, 1968, s.50-55). Zira Neoklasik teorinin özünü oluşturan ilkelerden olan Pareto optimumu sağlandığı sürece devlete gerek duyulmamakta, devlet yalnızca piyasada

aksaklık meydana geldiğinde sistemi yeniden eski haline getiren bir mekanizma olarak görülmektedir. Bu durum haricinde, devlet dışındaki dışsal faktörler istikrarsızlığın kaynağıdır. Hükümet sahneye inen ve Pareto optimumu eski haline getirmek için vergi koyan, sübvansiyon veren ve transfer harcaması yapan tarafsız bir hakemdir (Hunt ve Lautzenheiser, 2016, s.565). Bunun yanı sıra Neoklasiklerin ikinci en iyi teorisine göre, tüm iktisadi sorunlara eşanlı çözüm bulunamayacağı için, üretilen politikalar çoğu kez istenenden farklı yönde sonuçlar doğuracaktır. Pareto optimumdan bir sapma olması durumunda alınan kısmî önlemler toplumsal refahta azalışa neden olacaktır (Baumol, 1965, s.138).

Devleti dışsal faktör olarak kabul eden ve kendi faydalarını en üst düzeye çıkarmakla meşgul olan bireylerin eylemlerinin nihai olarak toplumsal refahı teşvik ettiği düşünülmektedir. Devlet yalnızca optimal dengeden uzaklaşıldığında vergi, sübvansiyon, transfer harcamaları ile eski dengeye dönüşü sağlayacaktır. Bunun dışında yapılan her müdahale (sübvansiyon ve transfer harcamaları da dâhil) optimal dengeyi bozucu etki yapacaktır.

1.4.3. Keynesyen İktisadi Düşünceye Göre Transfer Harcamaları

1929 Dünya ekonomik buhranına Klasik iktisat teorilerinin yetersiz kalışı iktisatçıları yeni çözümler aramaya itmiştir. İngiliz iktisatçı John Maynard Keynes 1936 yılında yayınladığı "Para, Faiz ve İstihdamın Genel Teorisi" adlı eserinde iktisadi bozuklukları yeniden tanımlamış ve bu bozuklukların çözümüne ilişkin yeni politikalar üretmiştir. Birçok noktada Klasik teorisyenleri eleştirmiştir.

Keynes'in eleştirisinin özü Say Kanunu'nu reddetmesidir. Keynes'e göre toplam istihdam efektif talep kadar esnek değildir, talebin tümüyle karşılanması mümkün değildir. Keynes, görünmez el yardımıyla ekonominin kendiliğinden dengeye geleceğini savunan düşünceyi reddederek, ekonominin eksik istihdamda da dengeye gelebileceğini söylemiştir. Öyle ki, Klasikler ekonomide iradi işsizlik olgusunu kabul etmemektedir. 1929 buhranında görünmez el yetersiz kalmış, piyasalar kendiliğinden dengeye dönememiştir. Keynes büyümenin temel itici kuvvetinin harcamalar olduğunu savunmuştur. Dolayısıyla gelir ve istihdamı arttırmaya çalışan bir politikanın esas amacı toplam talebi arttırmaktır. Devlet ekonomiye müdahalelerde

bulunarak toplam talebi arttırmalıdır. Ancak Keynes'in devlet müdahalesi ile kastettiği toplam talebin maliye politikalarıyla doğrudan veya dolaylı olarak yönlendirilmesidir. Devlet arzulanan talep düzeyini yakalamak için kamu harcamalarını kullanabilecek ve/veya vergi oranlarını düşürerek kullanılabilir gelirleri arttırıp efektif talebi etkileyebilecektir. Bir diğer ifade ile, kısa dönemde devlet efektif talebi arttırmak üzere piyasaya katılmalıdır. Toplam arzın kısa dönemde arttırılamaması nedeniyle efektif talebi arttırmak için kamu harcamaları kullanılmalıdır. Böylece toplam talep-toplam arz arasındaki açık kapanacak, fiyat artışı yatırımları uyararak hasıla ve istihdamı arttıracaktır (Corry, 1986).

O halde milli gelir ve istihdam seviyesini tayin eden faktör efektif talep yani toplam harcamalardır. Milli geliri Y, tüketim harcamalarını C, yatırım harcamalarını I_0, kamu harcamalarını G_0 olarak;,

$$Y = C + I_o + G_o \qquad (1)$$

Bu durumda efektif talebi harekete geçirmek ve istihdamı eksik istihdamdan çıkarabilmek için kullanılacak araç *G* ile ifade edilen kamu harcamalarıdır. Maliye politikası gelirlerin daha eşit dağılımı için bir araç olarak kullanılıyorsa, tüketim eğilimini arttırmadaki etkisi çok daha büyük olacaktır. Kamu harcamalarında meydana gelen bir artış çarpan etkisiyle kendinden fazla milli gelir artışı sağlayacaktır. Kamu harcamaları artışı ile tüketimde meydana gelen artış yatırım ve hasılayı arttıracak, ekonomi tam istihdama doğru hareket edecektir. Keynesyenlere göre ekonomide istikrarı sağlamanın en güvenli şekli, kamu harcamalarında ve kamu gelirlerinde gerekli değişiklikleri içeren maliye politikalarıdır.

Basit Keynesyen modele göre dışa kapalı bir ekonomide matematiksel olarak milli gelir özdeşliği ve tüketimi gösteren eşitlik iki denklemli bir sisteme dayanmaktadır.

$C' = tüketim\ malları$

$I_0 = yatırım\ malları$

$C_0 = otonom\ tüketim$

$TR_0 = transfer\ harcamaları$

$t = Ad\ valorem\ vergi$

$c = marjinal\ tüketim\ eğilimi$

$$s = \text{marjinal tasarruf eğilimi ve } c = 1 - s \text{ olmak üzere,}$$

$$C' = (C_0 + cTR_0) + c(1-t)Y \quad (2)$$

toplam tüketim fonksiyonu Denklem 1'de yerine yazıldığında,

$$Y = (C_0 + cTR_0 + I_0 + G_0) + c(1-t)Y \quad (3)$$

$$AD_0 = C_0 + CTR_0 + I_0 + G_0 \quad (4)$$

$$Y = AD_0 + c(1-t)Y \quad (5)$$

$$Y - c(1-t)Y = AD_0 \quad (6)$$

$$Y = AD_0 \,/\, 1 - c(1-t) \quad (7)$$

Milli gelirin denge seviyesi için başlıca 2 şart bulunmaktadır: İlk şart toplam arzın toplam talebe eşit olması ve ikinci şart bu eşitlik ile stok değişmelerinin 0 olmasıdır. Buna göre;

$AS = \text{toplam arz}$

$AD = \text{toplam talep}$

$G0 = \text{otonom kamu harcamaları olmak üzere,}$

$$Y = C' + S' + (T - TR_0) \quad (8)$$

$$AD_2 = C' + I_0 + G_0 \quad (9)$$

Milli gelir denge seviyesinin birinci şartı Y-AD_2 olduğuna göre denklemde yerine yazıldığında;

$$C' + S' + (T - TR_0) = C' + I_0 + G_0 \quad (10)$$

$$T - TR_0 = G_0 \quad (11)$$

milli gelir denge seviyesinin birinci şartı sağlandığında toplam yatırımlar toplam tasarruflara eşit olacaktır ($I_0 = S'$).

Milli gelir denge seviyesinin ikinci şartı ise toplam arz toplam talebe eşit olduğunda, toplam arz ile toplam talebi oluşturan bileşenlerin birbirine eşit ve stok değişmelerinin 0 olmasıdır.

$$AD = C' + I_0 + G_0 \quad (12)$$

$$Toplam\ Vergiler - Transfer\ Harcamaları = G_0 \quad (13)$$

Milli gelir özdeşliğinden transfer harcaması çarpanı elde edilebilmektedir. Transfer harcamaları çarpanına geçiş aşağıda gösterilmektedir.

$$Y = (C_0 + cTR_0 + I_0 + G_0) + c(1-t)Y \quad (14)$$

$$Y = AD_0 / 1 - c(1-t) \quad (15)$$

$$\Delta Y = 1 / (1-c).\Delta Tr \quad (16)$$

$$\Delta Y / \Delta Tr = c/(1-c) \quad (17)$$

Keynes ekonomide talep yetersizliği durumunda hükümetin kamu harcamalarını arttırarak talep düzeyini, dolayısıyla milli geliri arttırması gerektiğini savunmaktadır. Transfer harcamalarının modele dâhil edilmesiyle harcanabilir gelir şu şekilde ifade edilmektedir:

$$Yd = Y - T + TR \quad (18)$$

$$T = T_0 + tY \quad (19)$$

Basit Keynesyen modelin gelir-harcama modeline göre, toplumun parasal geliri toplam üretim maliyetine eşittir. Gelir akımı tüketim ve yatırım mallarından elde edilen kazanç iken, harcama akımı tüketim mallarına olan harcamalar ve tasarruflar olarak ikiye ayrılmaktadır (Alkın, 2012, s.1). Gelir-harcama modeline göre ekonomideki sızıntılar enjeksiyonlar ile dengeye getirilmektedir. Dışa açık bir ekonomide gelir-harcama akımına göre tasarruflar, vergiler ve ithalat olarak üç tür sızıntı mevcuttur. Sızıntının neden olduğu bozulma sonrası makroekonomik dengenin gerçekleşebilmesi için gelir-harcama akımına yatırım, kamu harcamaları ve ihracat olarak üç tür enjeksiyon yapılması gerekmektedir.

$S = tasarruf$

$M = ithalat$

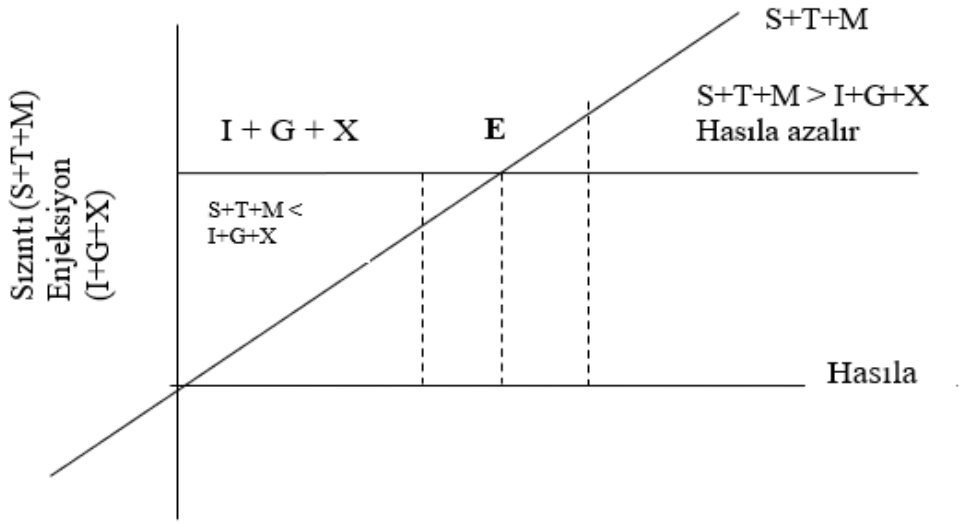
$X = ihracat\ olmak$ üzere

$$S + T + M = I + G + X \quad (20)$$

Sızıntı ve enjeksiyonların denge hasıla düzeyini gösteren Şekil 1'de ekonomideki sızıntılar toplamı (S+T+M) ve enjeksiyonlar toplamı (I+G+X)

görülmektedir. Denge, sızıntılar ve enjeksiyonların eşit olduğu E noktasında gerçekleşmektedir. Enjeksiyonlar sızıntılardan büyük olduğunda hasıla artarken, sızıntılar enjeksiyonlardan büyük olduğunda hasıla azalmaya başlamaktadır. Basit Keynesyen modelde dışa açık bir ekonomide kamu harcamaları, dolayısıyla transfer harcamalarının denge durumuna etkisi bu şekilde açıklanmaktadır.

Şekil 1: Gelir-Harcama Akımında Denge Durumu



Transfer harcamaları niteliksel olarak Keynesyen teorinin genel yapısına ters düşmemektedir. Keynesyen teori efektif talebi iradi olarak etkileyebilme ve eksik istihdamın ortadan kaldırılmasında kamu harcamalarını etkin olarak kullanmayı savunmuştur. Transfer harcamaları da kamu harcamalarının bileşenleri arasında günümüzde en önemlisi olarak yerini almıştır.

1.4.4. Monetarist İktisadi Düşünceye Göre Transfer Harcamaları

1960 ve 1970'li yıllar boyunca, ABD'de Friedman'ın öncülüğünü yaptığı birçok ekonomist Keynesyen kuramı sert şekilde eleştirerek, Keynesyen kuramın savunduğu piyasaya müdahalenin yerine, serbest piyasa ekonomisi işleyişine dayalı, iktisat politikasında para arzına önemli bir yer veren bir kuram ortaya atmışlardır. Literatürde çağdaş miktar teorisi olarak da bilinen bu teorinin iktisat bilimi üzerindeki

etkisi 1970'lere kadar az olsa dahi, 1970'lerin başından itibaren giderek güç kazanmıştır (Ataç, 2006, s.12).

Monetaristler, ekonomik istikrarsızlıkların büyük çoğunluğunun para arzındaki dalgalanmalar sebebiyle ortaya çıktığını ileri sürmektedir. Buna göre, para arzındaki genişleme kısa dönemde yalnızca enflasyon oranını belirleyecektir. Uzun dönemde ise, para arzındaki bir değişikliğin temel etkisi gerçek üretim üzerinde değil, fiyatlar genel düzeyi üzerinde olacaktır (Friedman, 1970).

Monetarist kuram ekonomik istikrarsızlıkların temelinde devletin uygulamış olduğu para ve maliye politikaları olduğunu savunmuştur. Monetaristlere göre, maliye politikasının para miktarından bağımsız olarak uygulanmasının ekonomi üzerindeki etkisi ya çok düşük ya da sıfırdır.

Monetaristler serbest piyasa şartlarının uygulanması amacıyla devlet müdahalesinin sınırlandırılmasının yanı sıra, tamamen ortadan kaldırılmasını da istememişlerdir. Friedman, gelir düzeyi belli bir seviyenin altında olan ve toplumda yoksul olarak kabul edilen kesimlere, serbest piyasa işleyişini bozmaması koşuluyla yardım edilmesi gerektiğini savunmuştur. Bunun için de negatif gelir vergisi[5] uygulamasını önermiştir. Bu sisteme göre, yoksul kimselerden vergi alınmayacağı gibi, kendilerine devlet tarafından yardım yapılacağı ve söz konusu yardımların, özel hayır derneklerine ve özel aileye ek olarak gerçekleştirileceği kabul edilmiştir (Friedman, 1988, s.307,314).

Monetaristler devletin kamu harcaması yoluyla ekonomiye müdahalesinin uzun dönemde negatif etkiler doğuracağını savunmuştur. Zira monetaristlere göre kamu harcamaları istikrar ve denge sağlamada etkin olmamaktadır.

1.5. TRANSFER HARCAMALARININ EKONOMİK ETKİLERİ

Devletin iktisadi hayata müdahale araçlarından biri olan kamu harcamalarının ekonomi içindeki payı yıllar itibariyle artmıştır. Kamu harcamalarındaki bu yükselişin sebebi devletin yüklendiği sorumlulukların da artmasıdır. Bu bakımdan, kamu harcamaları üretim, tüketim, yatırım, kaynak dağılımı ve milli geliri

[5] Negatif Gelir Vergisi: Piyasa şartları göze alınarak belirlenen yoksulluk seviyesinin üstünde gelir elde eden vatandaşların devlete vergi ödemesi ve aynı zamanda bu yoksulluk seviyesi altında gelir elde eden vatandaşların devletten transfer ödemesi almasını savunan mali araçtır. (Uzunali ve Altun, 2020).

etkileyebilmektedir. Günümüzde sosyal refah devleti anlayışının benimsenmesi itibariyle kamu harcamaları; toplumsal ihtiyaçların karşılanması, kalkınmanın sağlanması, ekonomik istikrarsızlıkların giderilmesi ve adil gelir dağılımının oluşumunda önem arz eden bir maliye politikası aracı haline gelmiştir. Transfer harcamalarının, kamu harcamaları içinde ciddi bir paya sahip olması maliye politikasının amaçlarının gerçekleştirilmesinde transfer harcamalarının, makroekonomik değişkenler ile arasındaki ilişkisini son derece önemli hale getirmiştir.

İktisat politikalarının temel amaçlarını gerçekleştirmede transfer ödemeleri aracının kullanımının, bu amaçlara ulaşmada sağlayacağı etki Tablo 5'te gösterilmektedir. Buna göre tam istihdam, faktör dağılımının düzenlenmesi, kamusal ihtiyaçların giderilmesi ve gelir dağılımının yeniden düzenlenmesinde transfer ödemeleri olumlu katkı sağlayan bir araçtır. Aynı zamanda transfer ödemeleri piyasalara müdahale anlamına gelmekte, fiyat istikrarını ve ödemeler dengesini bozucu yönde etki yapmaktadır.

Tablo 5: Transfer Harcamalarını Beklenen Etkileri

Amaçlar	Transfer Ödemeleri
Tam İstihdam	↑
Fiyat İstikrarı	↓
Ödemeler Dengesinin Düzenlenmesi	↓
Faktör Dağılımının Düzenlenmesi	↑
Kamusal İhtiyaçların Tatmini	↑
Gelir Dağılımı Düzenlenmesi	↑

Not: ↑ artış, ↓ azalışı temsil etmektedir.
Kaynak: Savaş, V. F. (2016). *Politik iktisat*. İstanbul: Beta Basım Yayım, s.56.

Keynesyen makro iktisat teorisine göre ücretler aşağı yönde rijittir. Piyasalarda ücretlerin aşağı yönde esnek olmaması piyasaların kendiliğinden dengeye gelmesini engellemektedir. Bu noktada devlet müdahalesi ile piyasalarda dengenin sağlanması gerekmektedir. Zira devlet müdahalesi olmaksızın piyasalarda denge ancak eksik istihdam düzeyinde oluşmakta ve gayri iradi işsizlik sorunu ortaya çıkmaktadır. İşsizliğin giderilmesi ve dengenin tam istihdamda sağlanmasına yönelik olarak transfer harcamaları gelir artışı sağlayarak toplam talebi arttırmaktadır. Toplam talepteki artış milli geliri, istihdamı ve fiyatlar genel seviyesini arttırır. Tam istihdam seviyesindeyken transfer ödemeleri ise fiyatlar genel seviyesini arttırmak dışında etki

yapmayacaktır. Tablo 5'te görüldüğü üzere tam istihdama ulaşmada olumlu etki yapan transfer harcamaları, fiyat istikrarına ise dışarıdan bir müdahale ile olumsuz etki yapmaktadır. Firmalara yapılan sermaye teşkili olarak transfer ödemeleri emek-yoğun ve sermaye-yoğun sektörlerin kompozisyonuna olumlu katkı sağlamaktadır. Ayrıca sosyal amaçlı transfer harcamaları gelir dağılımını marjinal tüketim eğilimi yüksek olan alt gelir grubu lehine düzenlediği için toplumda refah artışı yaratmaktadır. Zira bireylerin kullanılabilir geliri artmaktadır.

Transfer harcamalarının ekonomi üzerinde çeşitli etkileri bulunmaktadır. Bu harcamaların başta ekonomik büyüme ve kalkınma, gelir dağılımı olmak üzere bütçe açıkları, fiyatlar genel seviyesi, çalışma arzusu, tüketim ve tasarrufta kısa ve uzun vadede birçok etkisi mevcuttur. Bu bölümde transfer harcamalarının ekonomik etkilerinden bahsedilecektir.

1.5.1. Transfer Harcamalarının Ekonomik Büyüme ve Kalkınmaya Etkisi

Transfer harcamalarının en belirgin amacı sosyal refahta artış sağlamaktır. Bu açıdan transfer harcamalarının etkilerini kalkınma açısından incelemek yerinde olacaktır.

Esas itibariyle transfer harcamaları, kamu kaynaklarında azalmaya neden olmaktadır. Ancak kamu harcamalarının kalkınmaya etkisi harcamanın içeriği ile ilişkilidir. Bu bağlamda, kamu harcaması transfer harcaması niteliği taşıyor ise devletin toplam talep üzerindeki etkisi transfer harcaması yapılan kesimin harcamaları kadar olacaktır.

Barro (1989), kamu harcamalarının milli gelire payı ve büyüme oranı arasında ilişki kuran, kamu ve özel sektörün sabit getiri varsayımıyla bir teori ortaya atmıştır. Buna göre kamu faaliyetleri özel sektör için bir girdidir. Bu teoriye göre transfer harcamaları sermaye birikimi ve beşerî sermaye olumlu etkilemektedir.

Transfer harcamalarının türleri itibariyle büyüme üzerinde farklı etkileri söz konusudur. Üretim ve tüketimi arttırmak üzere yapılan transfer harcamaları iktisadi yapı içinde arz-talep dengesini etkilemektedir. Bu açıdan bakıldığında iktisadi ve mali transferler büyüme ve kalkınmaya en fazla etki edebilecek, büyüme ve kalkınmayı doğrudan katkı sağlayabilecek harcamalardır. Sosyal transferler ise sermaye birikimi yarattığı ölçüde ekonomik kalkınma ve büyüme üzerinde etki yapacaktır. Sosyal

transferler ihtiyaç sahibi kişilere yapıldığından bu transferlerin sermaye birikimi yaratma potansiyelleri düşüktür. Diğer taraftan, borç ve faiz ödemelerinin ekonomik büyüme ve kalkınma üzerinde etkisini belirleyen husus borcun finanse ettiği harcamaların niteliği ile alakalıdır. Devlet borç faizleri, borcun verimli amaçlar için kullanılması halinde, ekonomik büyüme ve kalkınma üzerinde olumlu etki sağlayacaktır. Zira bu durum özel girişimin borçlanması ile aynıdır. Bunun aksine, bir savaşın finansmanı için devletin yapmış olduğu ve verimsiz alanlara harcanan borçlara ödenen faiz ödemeleri büyüme ve kalkınma üzerinde olumsuz bir etki yaratacaktır.

Transfer harcamalarından iktisadi ve mali transferler büyüme ve kalkınmayı doğrudan etkileyeceği, verimsiz alanlarda kullanılan borç ve faiz ödemeleri ekonomik kalkınma ve büyümeyi negatif yönde etkileyeceği için ekonomik büyüme ve kalkınmayı dolaylı yönden etkileyen sosyal transferler üzerinde durmak gerekmektedir.

Sosyal transferlerin ekonomik büyümeye ve kalkınmaya etkilerinin izlenmesinde temel çerçeve, yoksul hane halklarının kalkınmaya aracılık edecek şekillerde kullanması üzerinden çizilecektir. Teorik ve ampirik literatürde üç tür süreç tanımlanmıştır:

- Sosyal transferlerin kredi kısıtlamalarını ne ölçüde kaldırabildiğine ilişkin olarak kredi piyasaları genellikle yoksul hane halkını krediye erişmeden mahrum bırakmaktadır. Ancak düzenli ve güvenilir transferler krediye erişimdeki engellerin üstesinden gelmeye yardımcı olabilmektedir. Bu durum yoksul hane halkının tasarruf kapasitesinin arttırılması ya da krediye erişimin kolaylaştırılması yolları ile çözülebilmektedir.
- Yoksul hane halklarının varlıklarını piyasa risklerine karşı korumak için daha az tamponları vardır. Sigorta hizmet bedellerinin yüksek olması ve yoksul hane halkına ulaşamaması gibi sigorta başarısızlıkları yatırımları daha riskli hale getirmektedir. Sosyal transferler daha fazla güvenlik sağlayarak yatırımları mümkün kılacaktır.
- Yoksulluğun azaltılmasında kredi ve likidite kısıtlarının kaynakların yeniden dağılımını engellemesi durumunda, hane halkının kaynak tahsisi optimalden daha düşük düzeyde gerçekleşmektedir. Hane halkına kaynak tahsisi ile hane

halkı gelirini artacak ve hane halkı yatırım yapmaya yönelecektir (Barrientos ve Scott, 2001, s.18).

Şekil 2: Sosyal Transferlerin Büyüme ve Kalkınmaya Etkisi



Kaynak: Barrientos, A. ve Scott, J. (2001). *Social transfers and growth: A review*. Manchester: Brooks World Poverty Institute, s.20.

Şekil 2'de sosyal transferlerin yoksul hane halklarının büyümeye aracılık eden süreçlere girme kapasiteleri üzerindeki etkileri verilmiştir. Sosyal transferler ile hane halkı yatırımları üzerindeki kısıtlamaların kalkması üç alanda toplanmaktadır. Bunlar, kredi kısıtlamalarının kaldırılması, sigorta başarısızlıklarının giderilmesi ve hane halkına kaynak tahsisi yapılmasıdır (Banerjee ve Duflo, 2005). Bunun sonucunda; beşerî sermaye yatırımı, varlık birikimi, emek arzı, yerel ekonomiye etkiler pozitif yönde etkilenecektir. Ancak sosyal transfer harcamalarının karşılanması için devlet yeni vergiler ve/veya mevcut vergileri arttırma yoluna gidecektir. Bunun sonucunda ise, tasarruflar ve işgücü negatif yönde etkilenecektir.

1.5.2. Transfer Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerine Etkisi

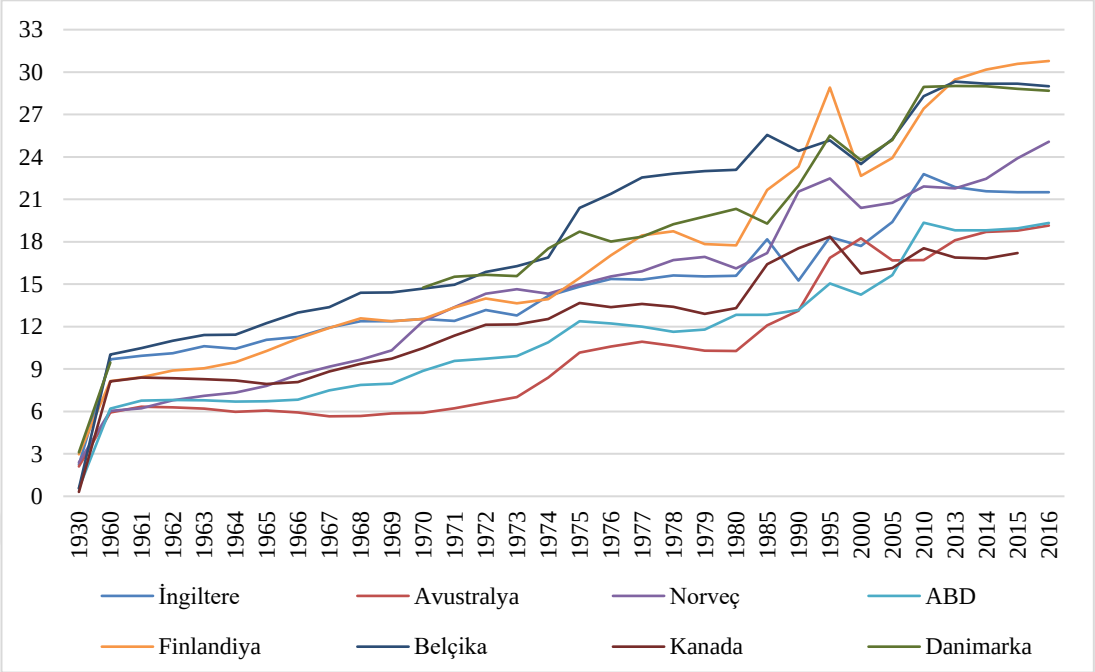
Gelir dağılımında adaleti sağlamak maliye politikalarının amaçları arasındadır. Devlet üretim faktörlerinin üretime dâhil olmasıyla elde ettikleri geliri sosyal devlet ilkesi doğrultusunda yeniden düzenlemektedir. Gelir dağılımı, iktisadi bir kavram olarak ulusal gelirin dağılımı anlamına gelmektedir. Gelir dağılımını tayin eden asli faktörler ise emeğin dağılımı, servetin dağılımı ve faktör fiyatları etrafında toplanmaktadır. Transfer harcamalarının gelir dağılımı üzerindeki etkisini belirlenmesinde bu harcamalardan fayda elde eden gelir grubunun bilinmesi önem arz etmektedir. Zira devlet tahvillerini elinde bulunduran kesim yüksek gelir grubu

olduğu için devlet tahvillerine ödenen faizler gelir dağılımında eşitsizliklerin artmasına sebep olmaktadır. Devletin sosyal güvenlik harcamalarına dahil olması ise alt gelir grubunun gelirlerini arttırarak, gelir eşitsizlikleri azaltmaktadır. Aynı şekilde tüketime ayrılan iktisadi ve mali transferler düşük gelir grubunun gelirlerini arttırmaktadır. İhracata ve üretime verilen iktisadi ve mali amaçlı transferler ise yüksek gelirli gruplara verileceği için gelir eşitsizliklerini arttıracaktır (Türk, 2009, s. 346).

Kamu harcamalarının dağılımı gelirin yeniden dağılımını doğrudan etkilemektedir. Ancak makro düzeyde sosyal refah üzerinde bir değişiklik meydana getirmemektedir. Pigou'ya göre, toplumun bir kısmını vergilendirerek diğer kısmına gelir transfer etmek makro ölçekte sosyal refah üzerinde bir değişiklik yaratmamakta; kaynakların bir gruptan diğer gruba transferi anlamına gelmektedir (Pigou, 1947, s. 19).

Sosyal transfer harcamalarının esas amacı gelir dağılımını yeniden sağlamaktır. Bu açıdan devlet, düşük gelir gruplarına vergi aracılığıyla topladığı kaynakların bir kısmını aktarmaktadır. Ayrıca düşük gelir grupları transfer ödemeleri ile mali yardım elde etmenin yanı sıra yüksek gelir grubundan alınan vergilerle yapılan kamu mallarından da faydalanmaktadır (Begg vd., 1997, s.264). Dolayısıyla, devlet bütçesindeki transfer harcamaları türleri bakımından gelir dağılımı üzerinde çeşitli etkiler ortaya çıkarmaktadır.

Şekil 3: Sosyal Transfer Harcamaları:1930-2016 (%GSYİH)



Kaynak: Our World in Data. Public social spending as a share of GDP. https://ourworldindata.org/grapher/social-spending-oecd-longrun?time=1930..latest&country=CAN~AUS~JPN~USA~DEU~NLD~FRA~GBR adresinden erişilmiştir. Erişim Tarihi 30.11.2022.

Şekil 3'te seçili ülkelerde sosyal harcamaların GSYİH'ye oranının zaman içindeki seyri verilmiştir. 1930'lu yıllarda hükümetlerin sosyal harcamaları oldukça düşük iken, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında savaşın izlerinin silinmesi ve ekonomik toparlanmanın sağlanması amacıyla sosyal harcamalara ağırlık verilmiştir. Bu dönemde dünya ekonomisinde Keynesyen politikalar ön plana çıkmıştır. Bu dönemde ABD tarafından Türkiye de dâhil olmak üzere pek çok ülkeye Marshall yardımları yapılmıştır (Çağrı, 1996, s.283). Hükümetler tarafından yapılan sosyal harcamalar 1980'lere kadar hızla devam etmiş ancak neoliberal politikaların popülerlik kazanması ile devlet ekonomide giderek daha az rol almaya başlamıştır. 1980 sonrasında sosyal harcamalar devam etmekle beraber sosyal harcamaların ivmesi azalmıştır.

1.5.3. Transfer Harcamalarının Bütçe Açıkları Üzerine Etkisi

Genel bir ifade ile, bütçe açığı kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılayamaması durumunda ortaya çıkan fark olarak tanımlanabilmektedir. Transfer harcamaları özellikle 20. yüzyıldan bu yana bütçelerde önemli yer tutmaktadır. Transfer harcamaları türleri itibariyle ekonomiyi farklı şekillerde etkileyebilmektedir. Dolayısıyla ülkelerin bütçelerinde transfer harcamalarının miktarı kadar bu harcamaların bileşeni de önemlidir.

Gelişmekte olan ülkeler kalkınmayı sağlamak için bütçe harcamalarını arttırmak durumundadırlar. Buna paralel olarak, bütçe gelirlerini arttırmadıkları durumda oluşan farkı borçlanarak kapatmaktadır. Bunun yanı sıra borçlanma ile finansman bütçeleri genişleyecektir. Gelecek dönemlere bırakılan borç yükü geleceği esaret altına alacaktır. Bu esaretten kurtuluş yine bugünün giderlerini, bugünkü gelirleriyle karşılayarak mümkün olacaktır (Buchanan, 1999, s.3). Borçlar vadesi gelince anapara ve faiziyle birlikte ödenmektedir. Dolayısıyla gelişmekte olan ülkelerde transfer harcamalarının içerisinde faiz ödemeleri büyük oranda yer almaktadır. Faiz ödemeleri, bütçe açıklarını arttırıcı yönde etkilemektedir. Aynı zamanda gelişmekte olan ülkelerde iktisadi ve mali transferlere önem verilmesi gerekmektedir. İktisadi ve mali transferler kısa vadede bütçe açıklarına neden olsa bile uzun dönemde üretimin artışı ve vergilendirilebilir kaynaklarda artış sağlayarak bütçe açıklarının azalmasını sağlayacaktır.

Gelişmiş ülkeler bağlamında, transfer harcamaları bileşiminde daha çok sosyal transferlerin yer aldığı görülmektedir. Sosyal transferler toplumda sosyal yapının daha dengeli dağılması amacına hizmet etmektedir. Kısa dönemde bütçe açıklarını arttıracak olsa dahi uzun dönemde sosyal yapıda dengeyi sağlamakta ve toplumsal suç oranlarını düşürmektedir.

1.5.4. Transfer Harcamalarının Enflasyon Üzerine Etkisi

Enflasyon, fiyatlar genel seviyesindeki sürekli artış olarak tanımlanmaktadır. Bu artış üç şekilde gerçekleşmektedir. İlk olarak talebin üretim ile uyuşmamasından kaynaklanan yapısal enflasyon; işçilerin çıktıdaki artıştan daha fazla pay talep etmesi

veya ithal malların fiyatlarındaki artış ile oluşan maliyet enflasyonu ve son olarak ise ekonominin tam istihdam seviyesindeyken toplam talebin artması ile oluşan talep enflasyonudur (Nadaroğlu, 1996, s.169).

Enflasyon ile mücadelede toplam talep ve toplam arz arasındaki uyumsuzluk iki şekilde düzeltilebilir. İlk olarak toplam talebin toplam arz seviyesine çekilmesidir. İkincisi ise toplam arzın toplam talep seviyesine çıkarılmasıdır. Her iki durumda da kamu harcamaları ve vergiler selektif olarak kullanılarak tedbirler alınması gerekmektedir. Dolayısıyla hem toplam talebin azaltılmasında hem de toplam arzın arttırılmasına yönelik tedbirler alınmasında kamu harcamalarının rolü büyüktür (Türk, 2009, s.102).

Enflasyonist dönemde sorun toplam talebin toplam arzı aşmasından kaynaklanıyorsa, toplam talebin kısılması yolu ile çözüm hedeflenmektedir. Toplam talepteki artış kişilerinin gelirinin, firmaların karının, devletin kolay ve ucuz kredi bulma imkanlarının artması sonucunda mal ve hizmet talebini arttırmaktadır. Mal ve hizmet talebindeki artışı, üretim kapasitesini arttırarak karşılama imkânı olmadığında talep enflasyonu söz konusu olacaktır (Edizdoğan vd., 2018, s.523). Transfer harcamaları açısından bakıldığında;

- Sosyal transferler gibi gelir dağılımını düzenleyici etkileri olan ve düşük gelir grubu için önem arz eden harcamalar,
- Faiz ödemeleri gibi ödenmemesi halinde olumsuz durumları tetikleyebilecek harcamalar,
- İktisadi ve mali transferler gibi büyüme ve kalkınmada önemli yeri olan harcamaların bir anda azaltılamayacağı ortadadır.

Personel harcamalarının büyük bir kısmını oluşturduğu cari harcamaların kısılması da zordur. Bu da yatırım harcamalarında azalmaya neden olacaktır ve uzun dönemde ekonomik büyümeyi olumsuz etkileyecektir.

Enflasyonist dönemde sorun üretim için gerekli olan hammadde, enerji ve işçilik maliyetlerindeki fiyat yükselmelerinin genel fiyat seviyesini yükseltmesinden kaynaklanıyor ise bu durumda maliyet enflasyonu söz konusu olacaktır (Edizdoğan vd., 2018, s.523). Fiyatlar ve ücretler üzerinde doğrudan kontrollerle maliyet enflasyonunun önüne geçilebilmektedir.

Transfer harcamaları enflasyonla mücadelede bir araç olarak kullanılmışsa, farklı amaçlarla yapılan transfer harcamalarının etkileri de farklı olacaktır. Diğer bir deyişle transfer harcamalarının türleri enflasyonla mücadelede farklı sonuçlar çıkmasını sağlayacaktır. Örneğin sosyal amaçlı transferler talep enflasyonunun görüldüğü dönemlerde toplam talebi hızlı arttıracağı için olumsuz sonuçlar doğuracaktır. Zira bu transferlerin doğrudan tüketimi ve fiyatları arttırıcı etkisi söz konusudur. Diğer taraftan, mali transferler maliyet enflasyonunun görüldüğü dönemlerde piyasada genişletici etki yapacak, verilen sübvansiyonlar, hibeler ve teşvikler üretimi arttıracaktır.

1.5.5. Transfer Harcamalarının Tüketim ve Tasarruf Üzerine Etkisi

Transfer harcamalarının tüketim ve tasarruf üzerindeki etkilerine bakıldığında özellikle harcamalardan hangi gelir grubunun istifade edeceğine bakmak gerekmektedir. Transfer harcamalarının düşük gelir grubuna yapılması halinde, bireylerin marjinal tüketim eğilimi yüksek olduğu için bu harcamalar tüketime dönüşecek ancak tasarruf olarak birikmeyecektir. Transfer harcamalarının yüksek gelir grubundan olan bireylere yapılması halinde marjinal tüketim eğilimi düşük, marjinal tasarruf eğilimi yüksek olduğu için bu ilave gelir bireyin tasarruf miktarını arttıracaktır (Aydın vd., 2017, 478).

Gelişmiş ülkelerdeki transfer harcamalarının önemli bir kısmı sosyal harcamalara yapılan transferlerdir. Bu transferlere yaşlılık, hastalık, işsizlik gibi belli durumlarda gerek duyulmaktadır. Bu durumda transfer harcaması gelecekteki tüketim için gerekli olan tasarruf gereksinimini azaltmaktadır. Böylece bireyin tüketim harcamaları artarken, transfer harcaması içinden tasarrufa ayrılan pay düşük düzeyde kalacaktır (Musgrave, 1987, s.100-101).

Gelişmekte olan ülkeler ise transfer harcamalarının önemli bir kısmı faiz harcamaları ile iktisadi ve mali transferler olarak gerçekleşmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde faiz ödemeleri yüksek gelir grubundan olan bireylere yapıldığı için bu bireylerin marjinal tasarruf eğiliminin yüksek olması nedeniyle, bu transfer tüketime dönüşmeden tasarruf olarak kalacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE İLE BÜTÇE AÇIKLARI VE TEORİK YAKLAŞIMLAR

2.1. BÜTÇE AÇIKLARININ KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

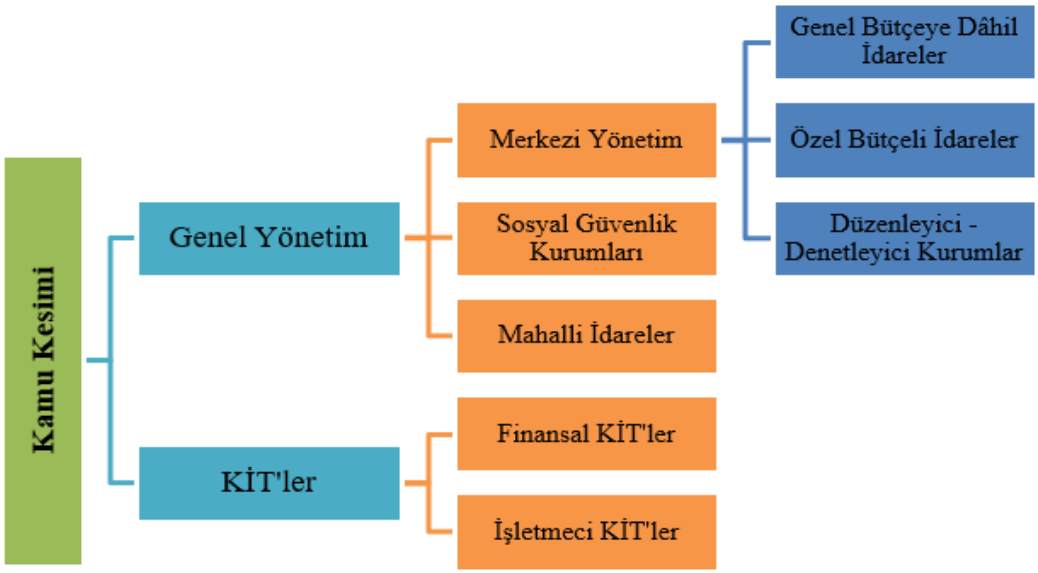
Devletler toplu halde yaşayan vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak, toplumu oluşturan bireylerin haklarını birbirlerine ve diğer devletlerdeki bireylere karşı korumak ve toplumun yaşadığı sınırları muhafaza edip ortak menfaatleri korumak amacıyla kurulmuştur. Ortak menfaatleri yerine getirmek için gerekli olan kaynağı temin etmek ve bu kaynaklar ile kamu hizmetlerini gerçekleştirmek üzere harcama yapılması gerekmektedir. Halkın ortak gelir ve harcamalarının toplu şekilde görülmesini sağlayan ve hükümet tarafından bu gelirleri toplama ve harcama yapma yetkisini içeren belgeler olarak bütçe ortaya çıkmıştır.

Bütçeler zamanla kamu gelir ve giderleri arasında denge kurmayı amaçlayan klasik fonksiyonlarının yanı sıra makroekonomik hedeflerin gerçekleşmesini sağlayacak modern fonksiyonlar da üstlenen bir araç haline gelmiştir.

Bütçenin geleneksel fonksiyonları klasik iktisadın ürünü iken, modern fonksiyonları Keynesyen teorinin kamu kesimine yüklediği misyonla ortaya çıkmıştır. Devlete minimal bir vizyon yükleyen Klasikler bütçe açıklarının ekonomik dengeler üzerinde istikrarsızlıklara neden olacağını savundukları için bütçenin denk olmasından yanadır. Devlete lokomotif bir rol biçen Keynesyenler ise makroekonomik dengelerin sağlanmasında bütçe açıklarının bir araç olarak kullanılabileceğini savunmaktadır. 1929 Büyük Buhranı sonrasında Keynesyen politikaların ağırlık kazanması ile bütçeye atfedilen modern fonksiyonlar kamu harcamalarını hızlandırmış ve birçok ülkede bütçe açıklarının daha belirgin hale gelmesine zemin hazırlamıştır.

Bütçe açığı belirli bir dönemde (genellikle 1 takvim yılı) devletin bütçe gelirleri ile bütçe giderleri arasındaki farktır. Diğer bir ifadeyle, bütçe açığı giderlerin gelirlerden fazla olması anlamına gelmektedir. Kamu açıklarının önemli bir kısmını bütçe açıkları oluşturmaktadır. Bu nedenle bütçe açığının kamu açığından farkını ortaya koymak gerekmektedir. Şekil 4'te kamu kesimini oluşturan idareler verilmiştir. Genel olarak kamu kesimi iki ana kategoriden ve alt kategorilerden oluşmaktadır.

Şekil 4: Türkiye Kamu Mali Sistemi



Buradan kamu bütçeleri ile ilgili olarak;

- Merkezi yönetim bütçe dengesi = genel bütçe + özel bütçe + düzenleyici ve denetleyici kurum bütçeleri
- Genel yönetim dengesi = merkezi yönetim bütçe dengesi + sosyal güvenlik kurumlarının bütçe dengesi (işsizlik sigortası fonu dâhil) + mahalli idareler bütçe dengesi
- Kamu kesimi toplam dengesi = genel yönetim bütçe dengesi + KİT'lerin dengesine eşit olduğu söylenebilmektedir.

Belirli bir dönemde devletin bütçe gelirleri ile bütçe giderleri arasındaki farkı ifade eden bütçe açığından farklı olarak, kamu açığı belirli bir dönem içinde kamu gelirleri ile kamu giderleri arasındaki fark olarak tanımlanmaktadır. Kamu kesimi finansman açığı (KKFA) ise yalnızca merkezi hükümeti değil; mahalli idareler, fonlar, KİT'ler (özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar dâhil), döner sermayeli işletmeler ve sosyal güvenlik kurumları gibi diğer kamu kurum ve kuruluşlarının da açıklarını kapsamaktadır.

KKFA büyüdükçe bu açığı finanse etme yolu olan borçlanma gereğinin artması da kaçınılmazdır. Zira literatürde detaylara ilişkin tartışmalar bulunsa da KKFA'nın temel göstergesi olarak kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG) kavramına başvurulduğu söylenebilmektedir. KKBG, devletin harcamalarını GSYİH'nin yüzdesi

olarak borçlanma ile karşıladığı kısmı olarak da tanımlanmaktadır. KKBG'nin kamu kesimi toplam açığının GSYİH'ye oranı olduğunu söylemek mümkündür (Demir vd., 2005, s.247). Tablo 6'da KKBG'nin ölçüm yöntemi verilmiştir.

Tablo 6: Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Ölçümü

Merkezi Yönetim Bütçe Açığı Toplamı • Genel Bütçeye Dâhil İdarelerin açıkları • Özel Bütçeli İdarelerin açıkları • Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların açıkları	A= f (a, b, c) a b c
Sosyal Güvenlik Kurumlarının Finansman Açıkları Toplamı	B
Mahalli İdarelerin Finansman Açığı Toplamı	C
Fonların Finansman Açığı Toplamı	D
KİT'lerin Finansman Açığı Toplamı	E
Döner Sermaye İşletmelerinin Finansman Açıkları Toplamı	F
Toplam Kamu Kesimi Finansman Açığı	A+B+C+D+E+F=T
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği	=T/GSYİH*100

Bütçe açıkları ülkelerin en önemli makroekonomik sorunlarından biridir. Günümüzde kamu harcamalarındaki artış birçok ülkede büyük bütçe açıkları yaratmış, bu durum da GSYİH içinde kamu borçları payının artmasına yol açmıştır. Dolayısıyla bütçe açıkları kamu borçları artışı için bir nedendir. Zira bir ekonomide bütçe açıklarının finansmanı vergi gelirleri ya da borçlanma yoluyla karşılanmaktadır.

Kamu borçlanması, kamu harcamalarının finansmanında vergi ile finansmanına karşılık en önemli alternatif yoldur. Kamu harcamalarının finansmanında, vergileme ve borçlanma arasındaki en önemli fark, her iki alternatiften elde edilen kaynakların geri dönüşleri noktasında ortaya çıkmaktadır. Vergiler devletin aslî gelir kaynağı iken, borçlanma geçici bir gelir kaynağıdır. Zira alınan vergiler sonradan geri ödenmemekte iken, borçlanmada faiz ve anaparalarıyla iade edilme durumu bulunmaktadır. Vergilemede yük verginin ödendiği anda ortaya çıkarken borçlanmada ilgili yük sonraki nesillere aktarılmaktadır (Şeker, 2006, s.79).

Ekonomi yönetiminin tam olarak kurumsallaşmadığı özellikle gelişmekte olan ülkelerde iktidarlar popülist tutum ile politik açıdan riskli ve maliyetli olan vergi sistemini ekonominin gereklerine uygun olarak yeniden yapılandırmak yerine, maliyetlerinin sonraki nesillerin katlanacağı borçlanma seçeneğine sıkça başvurmaktadırlar. Bu açıdan bakıldığında, bütçe açıklarının azaltılmasında geçici bir kaynak olarak kullanılan kamu borçlanması temel bir finansman kaynağına

dönüşebilmektedir. Bu durum finansman sorunlarını derinleştiren, dolayısıyla ekonomik yapıdaki makroekonomik değişkenler üzerinde doğrudan ya da dolaylı etkilere sahip olan bir yapıya neden olabilmektedir (Demir, 2009, s.23).

Ekonomilerdeki temel sorunları ortaya koyabilmek ve bu sorunlara yönelik politikalar oluşturmak kamu sektörünün gereksinimlerinin doğru ölçülmesine bağlıdır. Bu açıdan, bir ülkenin mali duruşunu anlamak için bütçeyi birkaç açıdan incelemek gerekmektedir. Bu nedenle, bütçe açıklarının makroekonomik etkileri hakkında sağlıklı analizler yapabilmek için çeşitli açık ölçüm yöntemlerine ihtiyaç duyulmaktadır.

2.2. BÜTÇE AÇIKLARININ AÇIKLANMASINA YÖNELİK ALTERNATİF YÖNTEMLER

1970'lerin başından itibaren stagflasyon ve petrol krizleri ile üretimdeki azalmalar kamu gelirlerini azaltmıştır. Ancak stagflasyonun aşılması için yapılan kamu harcamaları nedeniyle bütçe açıkları önemli bir makroekonomik sorun haline gelmiştir. 1980'li yıllarda OPEC'in petrol fiyatlarını yeniden düzenlemesi maliyet ve dış açıklarda yukarı yönlü etkilere neden olurken, uluslararası iş bölümünün gerekliliğinin getirdiği hammadde ihracının bu dönemde olağanüstü fiyat düşüşleri nedeniyle dünya ekonomisinde borç krizinin oluşmasına neden olmuştur. Bu durum dünya ekonomisinde kamu gelirlerini ciddi şekilde sekteye uğratmış ve bütçe açıklarını derinleştirmiştir. 1990'lı yıllarda Reagen ve Thatcher hükümetleri ile kamu sektörünün küçültülmesine yönelik önemli adımlar atılmıştır. Washington Uzlaşması ile birçok ülke ithal ikameci kalkınma modelini terk ederek ihracata yönelik üretim modeline geçmiştir. Uygulanan Neoliberal politikalar ile fiyat, faiz, döviz kuru kontrolleri ve sübvansiyonlar kaldırılmıştır. Buna rağmen birçok ülkede kamu harcamaları düşük seyirde artmaya devam etmiştir (Buhur ve Yılmaztürk, 2007, s.25). 2000'li yıllarda küresel ekonomi üzerinde ciddi etkiler yaratmış olan ABD'de emlak balonunun neden olduğu Mortgage Krizi ile kredi nakit akışı bozulmuş, faiz ve borçlanma maliyetleri artmış ve bu gelişmeler dünya ekonomisini olumsuz etkilemiştir. Krizin etkisi ile özellikle 2009-2010 yıllarında pek çok ülkede ciddi bütçe açıkları görülmüştür. İzleyen yıllarda açıkların boyutlarında nispi azalmalar görülse de

2019 Covid-19 pandemisi ile yeniden makroekonomik dengeler derin bir şekilde bozulmuştur. Bu dönemde dünya ticaret hacmi %9,5 daralmıştır (OECD). Pandemi ile yeniden makroekonomik sorunlar görünür hale gelmiş ve birçok ülke salgının iktisadi etkisini hafifletmek için destek paketleri açıklamak zorunda kalmıştır. Özellikle 2020 yılı kamu harcamalarının hızla arttığı bir yıl olmuştur. Buna karşın karantina uygulamaları nedeniyle üretim faaliyetlerinin durma noktasına gelmesi ile birçok ülkede kamu gelirleri bir önceki yıla göre düşüş göstermiştir.

Büyüklüğüne ve finansman kaynağına bağlı olarak ekonomideki makroekonomik dengeleri etkileyen bu açıklar hakkında sağlıklı tahminler yapabilmek için bu açıkların tam ve doğru ölçümü büyük önem taşıdığı için çeşitli açık ölçüm yöntemleri geliştirilmiştir. Bu başlık altında literatürde yer alan çeşitli kamu kesimi finansman açıkları ölçüm yöntemlerine yer verilecektir.

2.2.1. Geleneksel Açık

Geleneksel açık, kamu harcamalarının kamu gelirlerinden büyük olması durumunda ortaya çıkan fark olarak tanımlanmaktadır. Borç değişmeleri hariç tutularak toplam kamu harcamalar ile toplam kamu gelirleri arasındaki fark geleneksel açıktır. Diğer bir deyişle, borç faiz ödemeleri gidere eklenmekte olup, borç geri ödemeleri gider olarak hesaplanmamaktadır.

Geleneksel açık net bir ifadeyle şu şekilde gösterilmektedir:

Geleneksel Bütçe Açığı (Nakit Bazında) = Kamu Harcamaları (Borç Faiz Ödemeleri Dâhil, Borç Ödemeleri Hariç) – (Kamu Gelirleri (Borçlanma Hasılatı Hariç)

Toplam nakit harcamalar, faiz ödemelerini kapsamakta ancak kamunun borç stoku ile ilgili amortisman ödemelerini kapsamamaktadır. Toplam nakdî gelirler ise vergi ve vergi dışı gelirleri kapsamakta iken borçlanmadan sağlanan nakdî gelirleri kapsamamaktadır (Tanzi vd., 1987, s.714).

Geleneksel açık kamu kesiminin mali kaynaklarına yönelik talebine dair fikir vermektedir. Ancak kronik enflasyon durumunda, devlet faaliyetlerinin neden olduğu talep baskısı konusunda sağlıklı bilgiler vermekte yetersiz kalmaktadır. Geleneksel açık uygulamasına ilişkin bir başka sorun ise, birçok ülkede kamu hesaplarında tahakkuk muhasebesinin olmaması ve hesapların tahsilat bazında izlenmesi nedeniyle

geleneksel açığın nakit hareketlerini yansıtmaktan öteye gitmemesidir. Bu durum kamu kesiminin birikmiş ya da fiilen gerçekleşmiş yükümlülüklerinin ihmal edilmesine neden olmaktadır. Sonuç olarak da çok yıllı bütçe hazırlama tekniği kullanılmaması nedeniyle gelecek yıllar için herhangi bir tedbir alınmasını engellemektedir (Şen ve Sağbaş, 2004, s.3).

Geleneksel açık, bütçe açıklarının klasik bütçe anlayışına uygun olarak ölçülmesine olanak sağlamaktadır. Ancak zaman içinde kamu kurum ve kuruluşlarının fonksiyonlarında ortaya çıkan çeşitliliği karşılayamadığı için yeterli bir ölçüm aracı olmaktan çıkmıştır.

2.2.2. Birincil Açık (Faiz Dışı Denge)

Birincil açık literatürde faiz dışı denge olarak da adlandırılmaktadır. Toplam kamu harcamalarının faiz harcamalarından arındırılması şeklinde hesaplanmaktadır. Diğer bir deyişle, birincil açık faiz ödemeleri hariç tüm devlet gelirlerinden tüm devlet harcamalarının çıkarılması sonucu hesaplanmaktadır. Bu açıdan birincil açığa faizsiz açık da denilmektedir (Dornbusch vd., 1998, s.500). Buna göre;

$$Toplam\ Açık_t = Birincil\ Açık_t + Faiz\ Ödemeleri_t \quad (21)$$

Birincil açık, geleneksel açığın ekonominin uzun ve orta dönemdeki hedefleri doğrultusunda maliye politikası eğilimini yansıtmada yetersiz olması durumunda ortaya çıkan ölçüm yöntemlerindendir. Birincil açık genel anlamda kamu kesiminin borçluluk (faiz hariç) durumunu ölçmekte, maliye politikasının sürdürülebilirliği hakkında bilgi vermektedir.

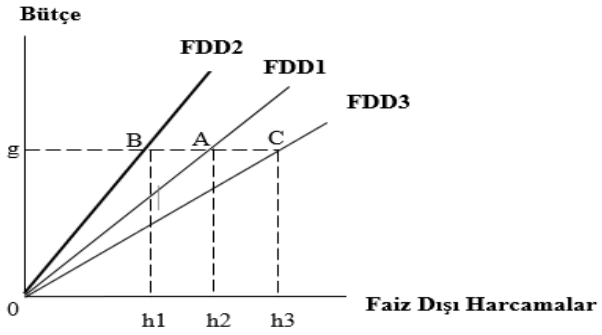
Para politikalarındaki dalgalanmalar sonucunda değişkenlik gösteren faiz hadleri faiz ödemelerini etkilemektedir. Birincil açık ise bu etkiden arındırılmış bir kamu açığını ortaya koyacaktır. Böylece salt olarak maliye politikalarının sonuçları görülmüş olacaktır (Önder ve Kirmanoğlu, 1996, s.38).

Devlet borçları ile ilgili faiz ödemelerini belirleyen husus, önceki yıllara ait mali açıkların büyüklüğüdür. Bu sebeple faiz ödemelerinin kamu açığı göstergelerinde yer alması mevcut hükümetin uygulamış olduğu politikaların ekonomi üzerindeki etkilerini tam olarak yansıtamamaktadır. Dolayısıyla, birincil açık özellikle borç

batağındaki ülkelerde yaygın olarak kullanılan yöntemdir (Blejer ve Cheasty, 1991). Bu bakımdan IMF'in üye ülkelerle sürdürdüğü stand-by anlaşmalarında önem verdiği ve dikkate aldığı ölçüm yöntemidir.

Birincil açığı ölçme yönteminin birtakım zayıf tarafları bulunmaktadır. Faiz ödemelerinin enflasyon nedeniyle aşınan kısmını dikkate alınmamaktadır. Ayrıca birincil açık finansman bazında hesaplandığı için bu açık ölçüm yönteminin güvenilirliği kamu gelir ve harcamalarının kaydedildiği muhasebe sisteminin etkinliğine bağlıdır. Bunun yanı sıra neredeyse tüm ülkelerde işsizlik yardımları, maaş ve ücretler gibi devletin sabit giderleri önceden tespit edildiği için bu yöntem cari politikaların etkisini tam olarak ortaya koyamamaktadır (Şen ve Sağbaş, 2004, s.9).

Şekil 5: Faiz Dışı Denge



Kaynak: Eğilmez, M. ve Kumcu, E. (2016). *Ekonomi politikası teori ve Türkiye uygulaması.* İstanbul: Remzi Kitap Evi. s.43.

Şekil 5'te faiz dışı denge (FDD) grafiği verilmektedir. Buna göre faiz dışı denge eğrisi, A noktasında bütçe gelirleri ile faiz dışı harcamalara eşit uzaklıktadır ve faiz dışı denge 0'a eşittir. Dolayısıyla bütçe gelirleri faiz dışı harcamalara denk olduğu durumda faiz dışı dengede sıfır olacaktır. Ancak bütçe gelirleri faiz dışı harcamalara her durumda eşit olmayacaktır. Dolayısıyla FDD1 eğrisinin eğimi değişerek içe ya da dışa doğru kıvrılacaktır. Bütçe gelirlerinin faiz harcamalarını aştığı faiz dışı fazla durumunda FDD1 eğrisi yukarı doğru kıvrılarak yeni konumu FDD2 olacak ve yeni denge B noktasında oluşacaktır. Bütçe gelirlerinin, faiz harcamalarının altında kaldığı faiz dışı açık durumda ise FDD1 eğrisi aşağı doğru eğim kazanarak yeni konumu FDD3 olacak ve yeni denge C noktasında oluşacaktır.

2.2.3. İşlemsel Açık

İşlemsel açık birincil açığa reel faiz ödemelerinin eklenmesiyle hesaplanan açık türüdür. Diğer bir ifadeyle geleneksel bütçe açığından faiz ödemelerinin enflasyon etkisiyle aşınmaya uğrayan kısmının çıkarılmasıdır (Francisco, 2022). Böylece faiz harcamalarının bütçeye getirdiği reel yük giderlere dâhil edilmiş olacaktır. Buna göre;

$$\text{İşlemsel Açık} = \text{Birincil Bütçe Açığı} + \text{Reel Faiz Ödemeleri} \quad (22)$$

$$\text{İşlemsel Açık} = \text{Geleneksel Açık} - \text{Faiz Ödemelerinin Aşınan Kısmı} \quad (23)$$

Yüksek enflasyona maruz kalan ülkelerde, enflasyonun faiz ödemeleri üzerinde meydana getirdiği aşınma da yüksek olacaktır. Bu nedenle işlemsel açık, enflasyonun ortaya çıkardığı bu maliyeti faiz ödemelerinden çıkarılarak yalnızca faiz yükünü ortaya koymak için yapılan hesaplama yöntemidir. Böylece işlemsel açık, enflasyon olmaması durumunda hükümetlerin karşı karşıya kaldığı açığı göstermektedir. İşlevsel açık, yüksek enflasyon olan ülkelerdeki açıkların artış ve azalış seyrinin ortaya konulmasında önemli bir göstergedir.

Enflasyon oranında (π), nominal faiz oranlarında x kadar meydana gelen artış, enflasyonun para üzerindeki oluşturacağı aşınmayı telafi edecektir. Ancak enflasyon oranları nominal faiz oranlarının altında kalıyorsa, (π<x), devletin borç senedi sahiplerine kaynak transferi yaptığı anlamına gelmektedir. Yalnızca enflasyondan aşınan kısmın karşılanmasına *borç amortizasyonu* denilmektedir (Tanzi vd., 1987, s.713).

Enflasyon düzeltmeli açık olarak da ifade edilen işlemsel açık, enflasyon kaynaklı faiz ödemelerini, ekonomiye olan etkileri bakımından amortisman ödemelerine benzer oldukları, yani alıcılara gelir yaratmadığı ve toplam talep seviyesini reel olarak etkilemedikleri varsayımına dayanarak hariç tutmaktadır. Öte yandan, reel faiz ödemeleri, bir tahvil sahibinin net servetini düşürmediği ve böylece diğer harcama türlerine benzer şekilde genişleyici bir etki yarattığı için hesaplamaya dâhil edilmektedir (Blejer ve Cheasty, 1991, s.1657).

2.2.4. Reel Açık-Nominal Açık

Kamu harcamalarıyla kamu gelirlerinin reel değerleri arasındaki fark reel açığı, nominal değerleri arasındaki fark ise nominal açığı ifade etmektedir (Eldepcy, 2022).

Kamu harcamaları ile kamu gelirleri nominal olarak ifade edilmektedir. Ancak enflasyonun yüksek olduğu ekonomilerde nominal gösterim nedeniyle kamu açıklarının gerçek boyutu ortaya konulamamaktadır. Bu nedenle enflasyonun kamu açıkları üzerindeki etkilerini ortaya koymak için reel açık kavramı kullanılmaktadır. Reel açıkların hesaplanmasında kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin nominal değerleri yerine reel değerleri hesaba katılmaktadır. Böylece reel açık, enflasyonun harcama ve gelir kalemleri üzerinde yarattığı sentetik büyümeyi ortadan kaldırmış olacaktır. Kısaca reel açık, nominal açığın fiyatlar genel seviyesine oranlanmasıyla hesaplanmaktadır (Şen ve Sağbaş, 2004, s.14). Buna göre;

$$Reel\ Açık = Nominal\ Açık / Fiyatlar\ Genel\ Seviyesi \quad (24)$$

Reel açık, bir ülkenin iç ve dış borçlarının, ekonominin üzerinde oluşturduğu dönemsel değişiklikleri ortaya konulmasında daha gerçekçi bir ölçüm yöntemidir.

2.2.5. Cari Açık-Sermaye Açığı

Cari açık kamu harcamaları ve kamu gelirlerinden, yatırım harcamaları ile sermaye gelirleri hariç tutularak hesaplanan açık yöntemidir. Bu ölçüm yöntemi, kamu tasarruflarını belirlemeye çalışmaktadır (Blejer ve Cheasty, 1991). Geleneksel açıktan sermaye gelirleri ve yatırım harcamalarını çıkardıktan sonra ortaya çıkan negatif değer cari açığı vermektedir. Sermaye açığı ise sermaye harcamalarından sermaye gelirleri düşüldükten sonra geriye kalan pozitif değeri ölçmektedir (Tanaka, 2022, 362). Buna göre;

$$Cari\ Açık = Geleneksel\ Açık - (Yatırım\ Harcamaları - Sermaye\ Gelirleri) \quad (25)$$

$$Sermaye\ Açığı = Sermaye\ Harcamaları - Sermaye\ Gelirleri \quad (26)$$

Cari açık-sermaye açığı ayrımı, ekonomilerinde kamu yatırımlarının önemli rol oynadığı gelişmekte olan ülkelerde büyük önem taşımaktadır (Jha, 2001, s.8). Başta IMF, Dünya Bankası olmak üzere birçok uluslararası mali kuruluş, cari açık vermenin kamu maliyesi açısından tehlikeli bir durum oluşturabileceğine dikkat çekmekte ve bu açık türüne büyük önem vermektedirler (Şen ve Sağbaş, 2004, s.14).

2.2.6. Yurt İçi Açık-Yurt Dışı Açık

Yurt içi açık geleneksel açığın yalnızca yurt içi muamelelerden dolayı ortaya çıkan ekonomik faaliyetlerini dikkate alan, buna karşın doğrudan ödemeler bilançosunu etkileyen unsurlarını ise dikkate almayan açık hesaplama yöntemidir (Blejer ve Cheasty, 1991). Yurt dışı açık ise bütçenin yabancı ülkelerle doğrudan ilişkili olan kalemlerini dikkate alarak bütçenin ödemeler bilançosu üzerindeki etkisini ölçmekte kullanılan hesaplama yöntemidir (Şen ve Sağbaş, 2004, s.17).

Yurt içi açık-yurt dışı açık ayrımı bazı durumlarda geleneksel açık ölçüm yönteminin ortaya çıkarabileceği sorunları engellemek amacıyla türetilmiştir. Şöyle ki kamu kesiminin özel kesime nispeten dış alemle daha fazla iktisadi ilişki kurması veya sermaye giriş çıkışlarında önemli bir rol oynaması durumunda geleneksel açık tek başına yetersiz kalmaktadır (Şen ve Sağbaş, 2004, s.17). Geleneksel açığın yetersiz kaldığı bu durumu yurt içi açık-yurt dışı açık ölçüm yöntemi telafi etmektedir.

Esasen bu ölçüm yöntemi, kamunun ekonomi üzerindeki etkisini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Örneğin, dış ödemeler veya petrol ihracatından elde edilen gelirle finanse edilen ve yurt içi mallara aktarılan kamu harcamaları yurt içi açığa neden olmaktadır. Eğer kamu harcamaları yurt içi vergiler ile karşılanmış ise yurt içi bütçe dengesizliklerine neden olmaksızın toplam talebi daha fazla arttırmaktadır (Blejer ve Cheasty, 1991).

2.3. BÜTÇE AÇIKLARINA YÖNELİK TEORİK GÖRÜŞLER

Bütçe açıkları en genel ifade ile kamu giderlerinin kamu gelirlerinden büyük olması durumunda ortaya çıkmaktadır. Bazı harcamaların çarpan ve hızlandıran etkilerinin iktisadi yöntemler sonucunda kantitatif olarak hesaplanabilmesi klasik

düşüncenin kamu giderleri konusundaki görüşlerinin yeni bir görünüm kazanmasına yol açmıştır (Nadaroğlu, 1996, s.140).

Günümüzde bütçe açıklarına ilişkin görüş kamu açıklarını klasik iktisadi yaklaşıma dayalı "*basiretli maliye ya da bütçe*" anlayışından uzaklaşmış ve ekonominin dinamiklerinden kaynaklı nedenlerden dolayı ortaya çıkmış bir olgu olarak görmektedir. Nitekim kamu kesimi farklı dönemlerde farklı roller üstlense de her halükârda kronik bir açık ile karşı karşıya olduğu savunulmaktadır (Önder ve Kirmanoğlu, 1996, s.33)

Kamu kesimi açıklarına klasik iktisadi yaklaşımdan başlayarak günümüze değin ortaya atılan iktisadi yaklaşımlara ilişkin temel görüşler bu başlık altında açıklanacaktır.

2.3.1. Klasik İktisadi Düşünceye Göre Bütçe Açıkları

Klasik yaklaşım, denk bütçe ilkesine sıkı sıkıya bağlanılmasını ve toplam tüketici talebinde ortaya çıkan bir artışa karşı, bütçe açığının cari vergilendirme ile karşılanması gerekliliğini savunmuştur. Klasiklere göre açıkların finansmanında borçlanma, yalnızca sınırlı ölçülerde (olağanüstü durumlarda) ve verimli yatırımlara yapılması koşulu ile yapılmalıdır. Bütçe açıklarının finansmanı için borçlanmanın arttırılması devleti kronik bir borç sarmalına sürükleyecektir. Aynı zamanda Klasikler kamu borçlanmasının nesiller arasında bir yük olduğunu ve gelecek sermaye birikimini azaltacağını savunmuştur. Bu nedenle devletin ekonomideki etkisinin azaltılması kamu sektörünün büyümesini önleyecek ve borç sarmalından çıkmayı sağlayacaktır. Piyasalara yapılacak müdahaleler ancak çoğunluğun hakkını korumak için yapılmalıdır (Young, 2005, s.107-110). Devletin rolü, toplumda ticareti kolaylaştırmak için gerekli iş ve kurumlardır. Bunun dışındaki her müdahale toplumsal refahı azaltacaktır.

Klasik yaklaşıma göre, kapalı bir ekonomide, reel faiz oranlarının beklenen seviyede olması, milli tasarruf ile yatırım talebi arasındaki dengeyi sağlayacaktır. h ile ölçülen para talebinin faize karşı duyarlılığı sıfır (h=0), k ile ölçülen para talebinin gelire karşı duyarlılığı ise sonsuzdur (k=∞). Bu durumda gelirde ortaya çıkan artış para talebini de arttıracaktır. Para talebindeki artış ise faiz oranlarını arttıracaktır. Ancak

reel faiz oranlarının beklenenin üstünde olması, yatırım talebinde bir azalışa neden olacak ve sermayenin verimini düşürecektir. Bireyler daha fazla para elde etmeye çalışırken tahvilleri elden çıkarmaya çalışır dolayısıyla tahvil fiyatlarının düşmesine veya getirilerinin (faiz oranlarının) artmasına neden olur (Dornbusch vd., 1998, s.115). Şöyle ki; hükümet daha fazla borçlanma için, daha yüksek faiz oranı önerecektir. Bu durumda özel sektör bu fonları kullanmak için faiz oranlarını yükseltecektir. Faiz oranları yükseldiğinde, özel sektör kârının bir kısmını faiz gideri olarak ödeyecek dolayısıyla kârlılık azalacaktır. Özel borçlanma azalacağı için de kamu yatırımları, özel sektör yatırımları üzerinde dışlama etkisi yaratacaktır (Sloman, 2004, s.112). Smith'e göre kamu hizmetleri monopol gücüne sahip olmasına izin verilmeden özel işletmeler tarafından yapılmalıdır (Meyerson, 1989, s.67).

Formülize edilecek olursa;

$$S = I + (G + TR - TA) \tag{27}$$

Bu denklemde tasarruf veri iken bütçe açığındaki bir artış yatırımı azaltacaktır. Yani kamu açıkları yükseldiğinde hükümet bu açıkları kapatmak için borçlanma yoluna gidecektir. Borçlanma nedeniyle de hane halkları tasarrufunun bir kısmını kullanmış olacak ve yatırım harcamalarını finanse etmek için firmalara borçlanacakları daha az meblağ kalacaktır (Dornbusch vd., 1998, s.133).

Açık bir ekonomide ise, gelişmekte olan bir ülkenin kamu açıkları, uluslararası sermaye piyasalarının reel faiz oranlarını çok fazla etkilemeyecektir. Bu ülkelerin cari vergiler yerine borçlanma kararı reel faiz oranlarını arttırmasından ziyade, yurt dışından borçlanmanın artmasına yani cari işlemler açığına neden olacaktır. Dolayısıyla tam istihdam düzeyinde cari tüketimdeki artış, ihracatta dışlama etkisi yaratacak ve cari işlemler açığının oluşmasına yol açacaktır (Barro, 1989, s.38).

19. yüzyıl klasik iktisatçıların önde gelenlerinden David Ricardo, kamu açıklarının kaynakların verimli alanlardan verimsiz alanlara transferi sonucu oluştuğunu ve özel tüketimin kamu harcamaları kadar düştüğünü ileri sürmüştür. Ancak kamu açıklarının finansmanında vergileme veya borçlanma yöntemlerinin kullanılmasının makroekonomik değişkenler üzerinde etkileri bakımından ciddi bir farklılık yaratmayacağı varsayımını savunmuştur (Ulusoy, 2009, s.5)

1970'li yıllarda Barro bu teoriyi yeniden ele almıştır. Ricardocu Denklik Teoremi kamu açıkları finansmanının vergi yerine borçlanmayla karşılanmasının, bireylerin servet yapısında herhangi bir değişiklik yaratmayacağını yalnızca vergi toplamanın maliyetinin cari dönemden gelecek döneme kayacağını ve gelecekteki vergilerin bugünkü borçlanmayla finanse edileceğini ifade etmektedir. Ancak kamu harcamalarının özel sektör yatırımlarını dışlayarak, tüketicilerin devlet bütçesi kısıtlamasını etkin bir şekilde içselleştirdiği bu durumun özel sektör davranışına yansıdığını savunmaktadır (Modigliani ve Sterling, 1986, s.1168). Özetle kamu harcamalarının nötr olmadığını, kamu harcamalarının finansmanı konusundaki tercihlerin nötr olduğunu ortaya atmıştır.

Devlet tahvillerinin özel sektör tarafından net servet olarak algılandığı varsayımı, kamu borcundaki değişimlerin gerçek etkilerini göstermede çok önemlidir. Özellikle, genişletici maliye politikasının toplam talep üzerindeki standart etkileri bu varsayım üzerinde etkilidir. Devlet tahvili, ancak değerleri, gelecekteki vergi yükümlülüklerinin zımni akışının kapitalize edilmiş değerini aşarsa net servet olarak algılanacaktır. Kamu harcamalarının finansmanında borçlanma veya vergilendirme yöntemlerinin kullanılması toplam talep, reel faiz oranları ve sermaye birikimi üzerinde herhangi bir etki oluşturmayacaktır. Aynı zamanda vergi gelirlerinin azaltılmasıyla oluşan bütçe açığı özel tasarruflarda daha büyük bir artış oluşturacaktır. Bireyler, devletin kamu açıklarının finansmanı için ihtiyaç duyulan kaynağın ileride vergi arttırımı yoluyla kendilerinden tahsil edileceğini tahmin edeceklerinden, bugünkü tüketimlerini düşürürken tasarruflarını arttıracaklardır (Barro, 1974, s.1095).

Ricardocu denklik hipotezi bütçe açıklarının vergi veya borçlanma ile finanse edilmesi arasında fark olmadığını ve bu iki finansman biçiminin ekonomik kararlar üzerindeki etkisinin denk olacağını savunmuştur. Bu hipotez vergilerdeki bir değişikliğin özel tasarruflarda zıt yönde bir etki yaratacağını ve vergilerdeki azalma borçlanmayla finanse edileceği için devlet bu borçları ödeyebilmek için gelecekteki vergileri arttıracağını ortaya koymuştur. Bu yüzden hane halkları tüketimlerini arttırmayacak ve vergi indirimlerini tasarruf edecektir. Tasarrufların artması sonucu faiz oranları artmayacak ve yatırımlar dışlanmayacaktır (Dornbusch vd., 1998, s.320).

2.3.2. Keynesyen İktisadi Düşünceye Göre Bütçe Açıkları

Keynesyen yaklaşım kamu açığını, makroekonomik istikrarın sağlanmasında kullanılacak bir araç olarak görmektedir. Klasik yaklaşımda olduğu gibi bütçenin denklik ilkesine sıkı sıkıya bağlanmamıştır. Bütçe denkliğinden ziyade ekonomik denkliğin oluşturulmasından yanadırlar. Zira piyasalar istikrarsızdır ve devlet konjonktürel dalgalanmaları, gelir dağılımı, istikrar politikalarını yönetmekle sorumludur. Bir ekonomide enflasyonist dönemlerde bütçe fazlası verebileceği gibi, depresyon dönemlerinde de açık bütçe politikası uygulamasını tercih edilebilecektir. Borçlanarak elde edilen kaynakların kendini finanse edecek yatırımlara yönlendirilmesi vergi yükü ve borç yükü sorunlarının ortaya çıkmasını engelleyeceğinden makroekonomik istikrarın sağlanması için borçlanmaya gidilmesinde herhangi bir sakınca yoktur.

Keynesyen teoriye göre, bütçe açık verse bile, toplam talebin artması ve efektif talebe dayalı olarak toplam arzın da artması ekonomiyi dengeye getirecektir. Dolayısıyla Keynesyenler ekonominin dengeye gelmesinde kamu açıklarına önemli roller yüklemişlerdir (Demircan ve Ener, 2009, s.117)

Kamu açıklarının ekonomik etkilerini değerlendirmede Keynesyen teori iki temel varsayım üzerinden hareket etmektedir. Bunlardan birincisi, ekonomide bazı kaynakların âtıl kullanımından dolayı eksik istihdam söz konusudur. İkincisi ise, bireylerin büyük bir çoğunluğu (geleceği göremez) miyoptur. Toplam talep harcanabilir gelirdeki değişikliklere karşı çok duyarlıdır. Buna göre kişiler kullanılabilir gelirlerini tüketme eğilimine gireceklerdir. Dolayısıyla harcamalardaki bir artış veya vergilerde yapılacak indirimler toplam talep üzerinde hemen bir etki yaratacak ve toplam talebi genişletecektir. Eğer ekonomi eksik istihdamda olduğu varsayımı altında ise bu durumda bilinen Keynesyen çarpan etkisi ile milli gelir yükselecektir. Böylece kamu açıkları hem tüketimi hem de milli geliri arttırmaya teşvik ettiği için, sermaye ve tasarruf birikimine ivme kazandırmış olacaktır (Ataç, 2006, s.220).

Keynesyen yaklaşım kamu açıklarını standart IS-LM modeli çerçevesinde analiz etmektedir (Heise, 2022). Devlet harcamalarında bir artış veya vergi oranlarında bir azalma olması ama para arzında bir artış olmaması halinde milli gelirdeki bir artış

paraya olan talebi arttırmaktadır. Bu durumda IS eğrisi sağa kayar, gelir artar ve faiz oranları yükselir (Sloman, 2004, s.283).

Diğer değişkenler sabitken kamu açıkları, merkez bankası kaynaklarından finanse edilmesi durumunda para arzını arttırır ve para piyasasında bir genişlemeye neden olur. LM eğrisi sağa kayar. IS eğrisi sabitken LM eğrisinin sağa kayması, faizlerin düşmesine ve milli gelirin artmasına neden olur. Faizlerin düşmesi yatırımların artmasına ve artan yatırımlar da toplam talebin genişlemesine neden olarak IS eğrisini sağa kaydırır (Şen ve Sağbaş, 2004, s.49). Bütçe açıkları nedeniyle artan toplam talep özel yatırımların karlılığını arttırmakta ve herhangi bir faiz oranında daha yüksek bir yatırım düzeyine ulaşmayı sağlamaktadır. Bu nedenle özel yatırımlar dışlanmamış olur. Keynesyenlere göre, ekonomi eksik istihdamdaysa, kamu açıkları daraltıcı para politikası uygulanmadığı sürece dışlama etkisine neden olmaz (Bernheim, 1989, s.60).

Keynesyenlere göre, h ile ölçülen para talebinin faize karşı duyarlılığı sonsuz ($h=\infty$), k ile ölçülen para talebinin gelire karşı duyarlılığı ise sıfırdır ($k=0$). Para talebinin gelir karşısında duyarlılığının sıfır olması nedeniyle, gelir artması sonucu para talebinde herhangi bir değişim olmayacaktır.

2.3.3. Neoklasik İktisadi Düşünceye Göre Bütçe Açıkları

Hedonist ve egoist bir varlık olarak faydasını en üst düzeye getirmeye çalışan homoeconomicus rasyonel kararlar ile istek, tercih ve seçimlerine odaklanmaktadır. Jevons, Marshall, Edgeworth ve Fisher'in önde gelen temsilcileri olduğu Neoklasik iktisadın bireyin doğasına yönelik bu tanımlamasının kamu maliyesine uyarlanması ile Neoklasik maliye akımı oluşmuştur. Bu noktada bireylerin faydasına olan tercihin kolektif olarak makroekonomiye de faydalı olacağı kabul edilmektedir. Zira toplum rasyonel ve hedonist bireylerin toplamından meydana gelmektedir. Neoklasiklere göre bireyler sınırlı yaşamlarını rasyonel kararlar ile sürdürmektedir (Verbon ve Van, 1993, s.14).

Neoklasik iktisat üç temel varsayıma dayanmaktadır (Bernheim, 1989, s.57): Bunlardan ilki, bireyler belirli nesillere ait olup sınırlı yaşam sürelerine sahiptir. Bireyler tüketimlerini zamanlararası optimizasyon sorununa çözüm olarak

belirlemektedir. Son olarak piyasalar tüm dönemlerde dengededir ve kendini temizlemektedir.

Bu açıdan Neoklasik makroekonomik görüş, kamu açıklarının finansmanı amacıyla faizler ya da borçlanma nedeniyle faiz borcunun ödenmesi amacıyla vergiler arttırıldığında bireylerin tüketimlerinin kısıtlanmış olacağını ve tasarrufların azalacağını savunmaktadır. Zira her iki yöntemde de özel kesimden kamu kesimine kaynak aktarımı olacaktır. Bu da sonraki nesillere daha az sermaye stoku devredilmesiyle sonuçlanacaktır. Ekonomi tam istihdamda ise artan tüketim tasarrufların azalmasına neden olmaktadır. Bu durum da sermaye piyasasında dengenin sağlanması amacıyla faiz oranlarının artmasına yol açarak özel sermaye birikiminin dışlanmasına yol açacaktır (Ataç, 2006, s.226; Rosen, 1995, s.458). Ekonomi tam istihdamdayken üretim sabit olduğu için, tüketimdeki artış diğer harcama türlerinde azalmaya neden olarak yatırım veya net ihracat da dışlanmış olacaktır (Yellen, 1989, s.18).

Özet olarak Neo-Klasikler geçici bütçe açıklarından ziyade daimî bütçe açıklarına dikkat çekerek, mikro açıdan bütçe açıklarının rasyonel bireylerin zamanlararası optimizasyon ile belirlediği tüketimlerini daraltmakla beraber tasarruflarını da azaltacağını, makro açıdan rasyonel ve ileri görüşlü tüketicilerin sermaye birikiminin azalarak yatırım/net ihracatın dışlanmasına neden olacağını savunmaktadır.

2.3.4. Monetarist İktisadi Düşünceye Göre Bütçe Açıkları

Monetarist iktisadi düşünce 1970'li yıllarda Friedman önderliğinde, Keynesyen kuramı eleştiren serbest piyasa ekonomisi işleyişi içinde para arzına önemli bir yer veren kuram olarak ortaya çıkmıştır. Bu kuram ekonomideki istikrarsızlıkların başrolünde para arzındaki dalgalanmaların olduğunu ve para arzının kısa dönemde daha yüksek gelire yol açacağını uzun dönemde ise yalnızca enflasyon oranını belirleyeceğini savunmuştur (Friedman, 1970, s.206).

Monetarist iktisada göre, ekonomiye devlet müdahalesi gereksiz olacaktır. Monetaristler, piyasanın istikrarlı olduğunu savunmakta ve devlete yalnızca fiyatların korunması görevini yüklemektedirler (Burstein, 1986, s.50-52). Monetaristlere göre

eğer bir müdahale gerekiyorsa bunun para politikası araçları ile yapılması gerekir. Aynı zamanda maliye politikası uygulamalarının toplam talep üzerindeki etkileri tesadüfi ve geçici nitelikte olduğunu, karar alma ve uygulamaya koyma açısından da idari gecikmeler oluşturacağını savunmuşlardır (Demircan ve Ener, 2009, s.118)

Monetaristler Klasik iktisatçılar gibi, kamu açıklarının ekonomide istikrarsızlıklara yol açacağını ve bu nedenle denk bütçe uygulamasını savunmuşlardır. Ancak kamu açıklarının ekonomik etkilerini, açıkların nereden ve nasıl finanse edileceğine bağlamışlardır. Kamu açıklarının parasal genişlemeye yol açtığı sürece enflasyonist baskıları arttırdığını hatta kamu açığı ortadan kalksa bile para arzındaki genişleyici etkinin devam edeceğini kabul etmişlerdir. Kamu açıkları iki yol ile parasal genişlemeye neden olmaktadır. İlk olarak kısa dönemde genişleyici maliye politikası nedeniyle kamu açıklarında ortaya çıkan artış faiz oranlarını arttırıcı baskı oluşturacaktır. İkincisi ise, uzun dönemde hükümetler kamu açıklarının monetizasyon ile giderilmesi için para arzını arttırmaktadır. Her iki durumda da kamu açıkları enflasyona neden olacaktır (Şen ve Sağbaş, 2004, s.51).

Monetarist iktisatçıların varsayımına göre, dışlama etkisi nedeniyle maliye politikası zayıftır. Gelirdeki yükseliş sebebiyle işlem amaçlı para talebinin artması faiz oranlarında büyük bir artışa yol açmaktadır. Zira spekülatif amaçlı tutulan para azdır. Dolayısıyla yeni ve daha yüksek işlem amaçlı talebi karşılamaya yetecek kadar parayı serbest bırakmak için faiz oranlarında büyük bir artış gerekmektedir (Sloman, 2004, s.285).

2.4. BÜTÇE AÇIKLARININ NEDENLERİ

Günümüzde bütçe açıkları neredeyse tüm ülkelerin ortak sorunu haline gelmiştir. Ancak kronik ve yüksek bütçe açıkları gelişmekte olan ülkelerde sık yaşanan bir durumdur. Zira gelişmekte olan birçok ülkede gerek vergi sistemindeki aksaklıklar gerekse verimsiz yurt içi piyasalar bütçe açıklarının artmasına neden olmuştur. Bu kronik ve yüksek açıklar, parasal genişlemenin, kalıcı enflasyonun ve makroekonomik istikrarsızlığın temel nedeni olarak kabul edilmektedir (Wolde-Rufael, 2008, s.183).

Ekonomik büyüme ile makroekonomik istikrarsızlık arasında zıt yönlü bir ilişki vardır. Kamu açıklarını finanse etmek için gerekli vergiler geleceğe aktarıldığı

için, bu durum yalnızca enflasyona yol açmakla kalmayıp, gelecek nesiller üzerinde yük oluşturacaktır.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında devlet anlayışının değişmesiyle sosyal harcamalar artmış ancak bu artışı karşılayacak şekilde kamu gelirlerinde artış sağlanamamıştır (Hall ve Sargent, 2022, s.1). Bu durumda kamu gelirleri ile kamu giderleri arasında açıklar oluşmuştur. Bu açıklar büyüme, enflasyon, faiz oranları, tasarruflar, yatırımlar, gelir dağılımı gibi makroekonomik değişkenleri farklı şekillerde etkilemiştir. Kamu açıkları, makroekonomik değişkenler üzerinde bazen olumlu bir etki oluştururken diğer bir değişken üzerinde olumsuz bir etki oluşturabilmektedir. Hatta başta olumlu yönde etkileyebildiği bir değişkeni bu açıkların sürekliliğine ve büyüklüğüne bağlı olarak daha sonrasında olumsuz etkileyebilmektedir (Barışık ve Kesikoğlu, 2006, s.61).

Gelişmiş ülkelerde özellikle son 25 yılda bütçe açıklarına sebep olan başlıca unsurlar şu şekilde sıralanmaktadır (Terziev vd, 2018):

- Sosyal güvenlik harcamalarındaki artış,
- Yapısal işsizlik,
- Kamu hizmetinden yararlananların sayısının hızla artması (nüfus artış hızının artması),
- Sosyal devlet ilkesinin yaygınlaşması nedeniyle kamu hizmetlerinden yararlanmanın doğal ve bu hizmetleri sunmanın devlet için cebri bir görev olarak anlaşılması.

Gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıklarının oluşmasında genellikle yapısal, siyasi ve askeri nedenler etkili olmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıklarına neden olan başlıca unsurlar (Gnimassoun ve Do Santos, 2021):

- Ekonomik kalkınma düzeyindeki yetersizlik,
- Kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılayacak ölçüde artış gösterememesi,
- Ekonomik istikrarsızlıklar,
- Devletin ekonomideki büyüklüğü ve harcamalar üzerinde görülen devlet kontrolü şeklinde sıralanmaktadır.

Genel olarak bütçe açıklarının nedenleri gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde hatta hangi grupta olursa olsun her ülke için farklılık göstermektedir. Bu başlık altında

bütçe açıklarına neden olan faktörler; yapısal, ekonomik, sosyal ve siyasi olmak üzere dört ana gruba ayrılarak incelenmiştir.

2.4.1. Bütçe Açıklarına Neden Olan Yapısal Faktörler

Bütçe açıklarının en önemli belirleyicilerinden olan yapısal faktörler, bütçe süreçlerine ve kurallarına, bürokratik etkinliğe ve demokratik yapıya bağlı olarak şekillenmektedir. Yapısal faktörlerin, bütçe açıklarının içindeki oranı bu açıkların nedenlerinin ve etkilerinin belirlenmesinde uygulanacak politikalar açısından önemlidir (Pınar, 2010, s.143).

Ülkeler arasında ekonomik, sosyolojik, kültürel ve politik konular açısından birçok farklılık mevcuttur. Morrison'a göre (1982) gelişmekte olan ülkelerin gelişme düzeyi, kamu gelirlerindeki düzensizlik, kamu gelirlerinin artış hızı, harcamalarda kamu denetimi gibi yapısal faktörlerden dolayı kamu açıklarına eğiliminin daha fazla olduğunu ortaya koymuştur.

Geleneksel bütçe açıkları kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılayamaması sonucu ortaya çıkmaktadır. Bütçe açıklarına sebep olan yapısal faktörlere bakıldığında, hem kamu gelirleri kısmına hem de kamu harcamaları kısmındaki sorunlara yönelmek bütçe açıkları hususunda daha açıklayıcı olmaktadır. Kamu gelirleri ülkelerin vergi sisteminin etkinliğini belirleyen vergi kapasitesi ve vergi gayretidir. Vergi kapasitesi bir ülkenin asgari geçim gelir düzeyinin üzerinde kalan hasılanın büyüklüğüne eşittir (Pehlivan, 2005, s.173). Gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş olan ülkelere göre kişi başına düşen milli gelir daha düşük, gelir dağılımı daha bozuk ve kayıt dışı ekonomi daha büyüktür. Buna bağlı olarak vergi kapasitesi ve vergi gayreti yetersizdir (Javid vd., 2011, s.650). Kamu harcamaları kısmına bakıldığında ise, gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş ülkelere göre nüfus artış hızının yüksek olması, harcamaların verimli ve etkin denetlenememesi kamu harcamalarında sürekli artışa neden olmuştur.

Gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş ülkelere göre, mali şeffaflığın, gelir dağılımında adaletin ve kamu yönetiminde etkinliğin olmaması bütçe açıklarına neden olan yapısal faktörleri daha belirgin hale getirmiştir.

Özet olarak gelişmekte olan ülkeler, kamu açıklarını kapatmak için vergilere başvurmak yerine borçlanmayı veya para basma yollarını tercih etmektedirler. Bu durum kamu açıklarında yapısal faktörlerin daha derin sorunlar teşkil etmesine sebep olmaktadır. Bir ülke dış borçlanmayı ödemeler bilançosu açıklarını karşılamak için tercih etmeli ve dış borçlanmaların faizleri iç borçlanma faizlerinden daha düşük olmalıdır. Böylece borçlanmayla dış kaynaklar marjinal getirisi yüksek alanlara kaydırıp, dış borçlanmayla ülkelerin büyümesine katkı sağlayacaktır. Zira dış borçlar, ödemesinin yapıldığı dönemlerde yalnızca sıradan bir transfer işlemi olarak değil, aynı zamanda ülkenin dış alemle arasındaki kaynak aktarım mekanizmasını oluşturan işlemler olması sebebiyle de önemlidir (Özen, 2002, s.41).

2.4.2. Bütçe Açıklarına Neden Olan Ekonomik Faktörler

Birinci Dünya Savaşı ve Büyük Buhran sonucu Klasik iktisatçıların savunduğu minimal devlet müdahalesi anlayışını zayıflatmış ve devletin ekonomiye daha fazla müdahalede bulunması gerekliliği fikri daha baskın olmaya başlamıştır. Bu dönemden sonra kamu harcamaları hızla artmış ve bütçe açıklarının artmasını sağlamıştır (Pehlivan, 2005, s.80).

1929 Ekonomik Buhranı sonrası devletin ekonomiye müdahalesinin artması ile tasarruf yetersizliği olan ve üretimin büyük bir kısmını tüketim mallarına harcayan ülkelerde ekonomik kalkınmanın sağlanmasında devlete daha fazla görev düşmüştür (Edizdoğan vd., 2018, s.69). Bu durum ise gelişmekte olan ülkelerin ekonomik kalkınmayı hızlandırmak için sanayileşme çabaları ve ekonomik faaliyetlere katılma gayretleri ile bütçe açıklarının oluşmasına zemin hazırlamıştır. Bu duruma örnek olarak, gelişmekte olan ülkelerdeki kamu kesimi iktisadi teşebbüslerinin görev zararları nedeniyle ortaya çıkan açıklar gösterilebilmektedir. Ayrıca gelişmekte olan ülkelerde kalkınmaya yönelik kamu altyapı yatırımlarının artması bütçe açıklarının artmasını neden olmuştur. Zira bu düzeydeki yatırımların finanse edilmesi ciddi sermaye birikimi gerektirmektedir. Böyle bir sermaye birikimi olmadığı için yatırımların finansmanı dış finansman kaynakları ile gerçekleştirilmeye çalışılmıştır (Koç ve Ciğerci, 2014 s.451).

Günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde önemi giderek artan bütçe açıkları makroekonominin yönlendirilmesi ve şekillendirilmesi üzerinde ciddi etkilere sahiptir. Bu bölümde ekonomik ve mali faktörlere bağlı olarak oluşan bütçe açıklarının temel nedenlerine değinilecektir.

2.4.2.1. İktisadi Konjonktür Dönemleri

İktisadi konjonktür dönemleri bütçe açıklarına yol açabilen ekonomik nedenlerdendir. Eğer ekonomi konjonktürel yükselişte ise kamu gelirlerinde ortaya çıkan artışlar nedeniyle bütçe açığı olmaması gerekmektedir. Zira bu dönemde ekonomide tam istihdam ve tam kapasite durumu gerçekleşecek, üretim artışı ile yatırım harcamaları artacak ve gelir düzeyi yükselecektir. Konjonktürel yükselme dönemlerinde ekonomi istihdam ve kapasite sorunu yaşamayacağı için bu dönemde bütçenin denk olması hatta bütçenin fazla vermesi beklenmektedir. Eğer bu dönemlerde büyük bütçe açıkları görülürse, bunun nedenini başka hususlarda aramak gerekmektedir. Konjonktürel daralma dönemlerinde ise ekonomide deflasyonist eğilimler ile talep, istihdam ve üretim düzeyinin altına düşmektedir. Fiyatlar genel seviyesindeki düşüşler sebebiyle kar marjları azalarak yatırımlar yavaşlamaktadır. Gelirdeki azalışa rağmen giderlerde artışlar görülerek kamu açıklarına neden olmaktadır (Eker, 2009, s.103; Egeli ve Özen, 2013. s.78)

Devlet bütçeleri ekonomideki konjonktürel gelişmeler karşısında belirli bir esnekliğe sahip olmalıdır. Örneğin, ekonomi enflasyonist dönemde ise kamu gelirleri arttırılıp kamu harcamaları kısılmaya çalışılarak toplam talep kontrol altına alınmaya çalışılmalıdır. Ekonomi deflasyonist dönemde ise, kamu harcamaları arttırılıp kamu gelirleri kısılarak ekonominin yeniden canlanması sağlanmalıdır. Burada amaç, bütçe aracılığıyla ekonomideki konjonktürün olumsuz etkilerini hafifletmektir (Tüğen, 2019, s.24).

2.4.2.2. Ekonomik Sübvansiyonlar

Devlet müdahaleleri çoğunlukla kamu harcamalarının artışına yol açmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde, tasarruf yetersizliğinden ve üretimin büyük bir kısmının

tüketim mallarına harcanması nedeniyle üretim ve reel gelirin düzensiz büyümesi, ekonomik kalkınmada devletin aktif bir rol almasını gerektirmektedir (Edizdoğan vd., 2018, s.68).

Gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıklarına sebep olan bir diğer neden kalkınma sürecidir. Gelişmekte olan ülkelerin kalkınma hamlesi önündeki engellerden biri sermaye birikimi yetersizliğidir. Devlet kalkınmanın sağlanması için ekonomik ve mali transferler aracılığıyla sübvansiyonlar vererek yatırımları harekete geçirmeye çalışmaktadır. Ancak bu sübvansiyonlar kısa dönemde bütçe açıklarına hatta verimli ve etkin kullanılmaz ise eğer uzun dönemde de bütçe açıklarına neden olmaktadır.

Tanzi'ye göre (1994), sübvansiyonlar bütçe açıklarına sebep olan ekonomik bir faktördür. KİT'lerin ürün fiyatları üzerindeki devlet kontrolü nedeniyle meydana gelen zararların bütçeden karşılanması ve dış ticaret hacminin dış açığı büyütecek şekilde artması, ithal ürünlerin fiyatlarındaki artışın tüketicilere yansıtılmaması için sübvansiyon verilmesi bütçe açıklarına sebep olmaktadır.

Ekonomik sübvansiyonlar sermaye birikimini hızlandırıp sanayinin geliştirilmesi ve ödemeler dengesinin sağlanması amacıyla yatırımların uygun alanlara yönlendirilmesini sağlamak amacıyla verilmektedir. Genel olarak sübvansiyonlar ekonomik kalkınmanın sağlanması ve sosyal refahın arttırılması için devlete düşen ekonomik bir yükümlülüktür. Sübvansiyonlar ile desteklenen üretici ve tüketiciler iç piyasada talebi arttırarak yatırımları harekete geçirmiş ve yatırımlar sayesinde ülkenin vergilendirilebilir kaynaklarını arttırarak bütçeye gelir sağlamış olmaktadır. Ancak bu durum özellikle gelişmekte olan ülkelerde her zaman böyle olmamaktadır. Özellikle devlet eliyle faaliyette bulunan işletmeler görev zararı ile karşı karşıya kalabilmektedir. Bu zararlar ise bütçeden mali transferler ile sübvansiyonlar aracılığıyla karşılanmakta ve kamu açıklarına neden olmaktadır (Egeli ve Özen, 2013, s.80).

2.4.2.3. Mali Disiplinsizlik

Günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kamu borçlanmalarının artmaktadır. Kamu borçlanmalarındaki bu artış kamu sektörünün ekonomi içindeki oranının artmasına, diğer bir deyişle, ekonomik kaynakların büyük bir kısmının devlet

tarafından kullanıldığı anlamına gelmektedir. Bu sonuç gelişmekte olan ülkelerde kamu mali disiplinindeki dengenin bozulması yani bütçe açıklarının artmasıyla beraber dış ödemeler dengesindeki sürekli artıştan kaynaklanırken, gelişmiş ülkelerde ise kamu harcamalarının (özellikle yatırım harcamaları ve sosyal transferlerin) artmasından kaynaklanmaktadır (Sakal, 2003, s.1).

Mali disiplinin sağlanamadığı bir ekonomide kamu gelirleri ile kamu giderleri arasında bir denge oluşturmak için ciddi yapısal düzenlemelere gidilmesi gerekmektedir. Ancak özellikle gelişmekte olan ülkelerde seçim dönemlerinde siyasi partiler popülist kaygılar ile kamu harcamalarını arttırma ve vergilendirmede indirimlere gideceği vaadi ile seçimi kazanmaktadırlar. Bu açıdan bakıldığında, mali disiplinsizlik kamu açıklarının sürekli bir hal almasına neden olmaktadır (Egeli ve Özen, 2013, s.80).

2.4.2.4.Ekonomik Krizler ve Doğal Afetler

Ekonomik krizler ve doğal afetler bir ülkedeki bütçe açıklarına neden olabilen arızi faktörler arasındadır. Yaşanan iktisadi krizler, öncelikli olarak makroekonomik dengeleri bozacak ve kamu kesimi daha fazla harcama eğilimine girecek ve açıklara sebebiyet verecektir.

İktisadi krizler sonucu ortaya çıkan yüksek enflasyon, fiyat istikrarsızlığı ve girdi maliyetlerindeki artışlar nedeniyle firmaların karlılığını azaltarak üretim kapasitelerinin düşmesine neden olmaktadır. Bu durum devletin vergilendirebileceği kaynakların azalmasına neden olarak kamu açıklarını tetiklemektedir.

Doğal afetler ise bir ülkede bütçe açıklarını ani olarak arttıran dışsal bir faktördür. Özellikle büyük çaplı ekonomik faaliyetlerin etkilenmesine neden olan doğal afetler üretimin azalmasına ve devletin vergilendirilebilir kaynaklarının azalmasına neden olmaktadır. Diğer yandan, devlet doğal afetlerden zarar gören bölgelere yardım etmek için bütçe kaynaklarından bu bölgelere aktarım yapmaktadır. Bu durum ise kamu harcamalarını arttırarak bütçe açıklarının oluşmasına zemin hazırlamaktadır. Ancak doğal afet kaynaklı açıklar geçici nitelikte olup tehlikeli açıklar değildir.

2.4.3. Bütçe Açıklarına Neden Olan Sosyal Faktörler

Birinci Dünya Savaşı öncesinde, sosyal güvenlik, işsizlik yardımı, sağlık güvencesi, yaşlılık ve fakirlik yardımı, şehit ailelerine ve gazilere yardım gibi sosyal karakterli harcamalara çok az sayıda ülke bütçelerinde yer vermekteydi. Ancak savaş sonrası bu tür sosyal harcamalar önem kazanmıştır (Şen ve Sağbaş, 2004, s.36). Tanzi ve Schuknecht'e göre (1996), savaş sonrasında sosyal harcamaların artması ile devletin ekonomide etkinliğinin giderek artması sonucu ortaya çıkmıştır (Tanzi ve Schuknecht, 1996, s.20). Özellikle 1929 Ekonomik Buhranı sonrası Keynesyen politikaların önem kazanması ve ekonominin işleyen yapısında devletin etkisinin artması sonucu İkinci Dünya Savaşı sonrasında artan işsizlik ve bozulan gelir dağılımını düzeltmek için çeşitli sosyal politikalar uygulamaya konulmuş ve sosyal harcamalar bütçe açıklarını arttırmıştır (Buchanan 1999, s.38).

Günümüzde gelişmiş ülkelerde bütçe açıklarına neden olan sosyal faktörlerin başında sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanında ortaya çıkan aksaklıklar gelmektedir. Özellikle bu ülkelerde nüfusun yaşlı oluşu, sosyal güvenlik sistemi üzerinde ciddi bir mali yük oluşturmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde ise, sosyal güvenlik sisteminin finansman yükünü arttıran hususlardan biri işsizlik oranlarındaki artıştır. Nüfus artış hızının yüksek olması ve ancak istihdam oranlarının artmaması işsizlik yardımlarını artacak ve finansman problemleri ortaya çıkacaktır.

Gelişmiş ülkelerde yaşlı nüfusun yüksek oluşu, buna bağlı olarak emekli maaşı ve sağlık sigortası ödemelerinin getirmiş olduğu yükün yanı sıra gelişmekte olan ülkelerde işsizlik yardımı nedeniyle ortaya çıkan yük sosyal güvenlik harcamalarını arttırarak bütçe açıklarına yol açmaktadır.

2.4.4. Bütçe Açıklarına Neden Olan Siyasi Faktörler

Bütçe açıkları üzerinde etkili olan bir diğer önemli faktör ise ülkelerin siyasi yapılardır. Seçimle gelen temsilciler gerek seçmenlerine vaatleri yerine getirme gerekse ideolojilerini ve parti taahhütlerini gerçekleştirme arzuları ile birtakım yeni kamu harcamaları yapma gereksinim duymaktadır. Bu durum artan kamu harcamaları ile bütçe açıklarını da arttırmaktadır (Akdoğan, 2007, s.80). Literatürün önemli bir

bölümü siyasi irade ve hükümetlerin gücü gibi siyasi unsurların makroekonomik stratejilere yön verdiğini ve mali performansı etkileyen en önemli unsurlardan biri olduğunu öne sürmektedir (Borrelli ve Royed, 1995; Clark ve Hallerberg, 2000; Hahm vd., 1996; Hibbs, 1977; Schmidt, 1996). Freitag ve Sciarini (2001) kamu açıkları üzerinde politikanın rolüne odaklanmıştır. Bu yaklaşım siyasi irade, iktidar yapısı ve politik istikrar gibi faktörlerin rolü üzerinde yoğunlaşmaktadır.

2.4.4.1. Siyasi İrade

Siyasi irade, hükümetlerin herhangi bir politika yürütme konusundaki kesin niyeti ve taahhüdüdür. Maliye politikası siyaset ile iç içe geçmiş makroekonomik politika alanıdır. Bunun nedeni, maliye politikasının çoğunlukla bireyler, bölgeler ve nesiller arasında gelirin yeniden dağıtımına ilişkin fonksiyonunun olmasıdır (Alesina ve Passalacqua, 2015, s.2).

Shonfield (1965) yaptığı çalışmada politik irade ve becerinin iktisat politikasının başarısını önemli ölçüde belirlediğini ifade etmiştir. AB'ye üye olan veya üyelik başvurusunda bulunan ülkelerin Maastricht kriterlerini sağlamaya çalışmasını, özellikle kamu açıklarını azaltmadaki başarıların siyasi irade ile ilgili olduğunu ortaya koymuştur.

Her ne kadar AB'ye üyelik sürecinde Maastricht kriterleri doğrultusunda ülkeler kamu açıklarını kontrol altına almaya çalışsa da 1990'ların başından beri kamu açığını kapatmak için önemli çabalar sarf edildiği söylenememektedir. Zira hükümetler temel olarak sübvansiyonlar, sosyal güvenlik transferleri, işsizlik ve emeklilik yardımları, savunma ve bilim konularına odaklanmıştır (Rotte ve Zimmermann, 1998, s. 395-7).

2.4.4.2. İktidar Yapısı

Hükümetlerin iktidar yapısı, tek parti iktidarı veya koalisyon hükümeti olması kamu açıklarının oluşmasında önemli bir paya sahiptir. Kamu tercihi yaklaşımına göre, kamu borçlanması koalisyon hükümetlerinin politik tutumuyla ilişkilendirilmiştir. Koalisyon hükümetleri özellikle iktisadi bunalım dönemlerinde, her parti ayrı ayrı

kendi seçmeninin önceliklerini yerine getirmek isteyeceği için daha yüksek bütçe açıklarının oluşmasına neden olacaktır (Grilli vd., 1991, s.380).

Koalisyon hükümetleri, tek parti hükümetlerine göre politika yapmada daha kısa vadeli düşündükleri için etkili bütçeleme, mali disiplin, uzun vadeli planlama ve uygulama gibi yöntemleri tercih etmemektedir. Genellikle koalisyon hükümetlerindeki partiler kendi seçmenlerine yönelik olarak popülist uygulamalar izlediği için kamu harcamalarını arttırarak kamu açıklarını arttıracaklardır (Huber vd., 2003. s.333).

2.4.4.3. Politik İstikrar

Genel olarak bakıldığında, kısa ömürlü hükümetlerin bütçe açıklarına eğilimli oldukları görülmektedir (de Haan ve Sturm, 1994). Zira yapacakları plan ve programlar ile oy maksimizasyonu sağlamada daha popülist davranmaktadırlar. Sık hükümet değişiklikleri ekonominin performansını negatif yönde etkilediği ve uzun dönemli hükümetlerin kısa dönemli hükümetlere göre kamu açıklarını yönetmede nispeten daha başarılı olduğu sonucu literatürde oldukça destek bulmaktadır.

Tabellini ve Alesina (1990), politik istikrarsızlık ve kamu açıkları arasındaki bağlantının mutlaka zayıf hükümetlerden kaynaklanmadığını öne sürmektedir. Buna göre kutuplaşmanın yüksek olduğu ülkelerde seçim kaybetme olasılığının artması ile hükümetleri kamu açıklarını arttırmaya teşvik ederek sonraki dönem hükümetlerinin hareket alanları kısıtlanmaktadır. Bu durum seçim yıllarında kamu açığı ve borç birikimini azaltmayı amaçlayan maliye politikalarının kararlılıkla uygulanamaması şeklindeki bulgusuyla örtüşmektedir (Lavigne, 2006, s.4).

Roubini vd. (1989) kısa süren görev süreleri ve farklı siyasi partiler arasında bir anlaşmaya varılmasının zorluğu nedeniyle koalisyon hükümetlerinin mali disiplinsizliğe daha yatkın olduğunu ileri sürmüşlerdir. Edin ve Ohlsson (1991) genel olarak koalisyonlar yerine, tek parti hükümetlerinin bu sonuçları tetiklediğini göstermiştir. Güçlü hükümetlerin kamu açığı ve borç birikimini azaltmayı amaçlayan maliye politikalarına yönelmiştir (Lavigne, 2006, s.4).

2.5. GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE TRANSFER HARCAMALARI İLE BÜTÇE AÇIKLARI ARASINDAKİ İLİŞKİ

Devletin ekonomideki rolünün artması, kaçınılmaz bir şekilde kamu hizmetlerinin hacminin genişlemesine yol açmıştır. 1990 sonrasında sosyal harcamaların etkisiyle sübvansiyonlar ve diğer transferlerin kamu harcamalarına oranı gelişmiş ülkelerde %60'ı, gelişmekte olan ülkelerde ise %50'yi aşmış ve bu durum kamu kesiminin büyümesine öncülük etmiştir. Ancak kamu harcamalarına paralel olarak kamu gelirlerinde bir artış sağlanamaması beraberinde bütçe açıklarını doğurmuştur.

Bu başlık altında 1990 sonrası gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde öncelikle transfer harcamalarına daha sonra bütçe dengesine bakılarak transfer harcamaları ile bütçe açıkları arasındaki ilişki ortaya konulacaktır.

2.5.1. Transfer Harcamalarının Dünya Ekonomisindeki Seyri

İkinci Dünya Savaşı'na kadar olan dönemde kamu harcamalarının büyük bir kısmı mal ve hizmet alımları için kullanılmaktaydı. Savaş sonrası birçok ülke savaş nedeniyle tahrip olan ekonomilerini canlandırmak ve daha yüksek refah seviyesine ulaşmak için transfer harcamalarında artışa gitmiştir. Savaş nedeniyle ülkeler özellikle bozulan gelir dağılımını düzeltmek, vatandaşlarına belirli bir insani yaşam düzeyi sağlamak amacıyla çeşitli sosyal politikalar uygulamaya koymuşlardır. Bu sosyal politikalar sosyal harcamaları dolayısıyla kamu harcamalarını arttırmıştır. Bu çerçevede özellikle gelişmiş ülkelerde yaşlılık, dulluk, emeklilik ve işsizlik ödemeleri ile diğer sosyal harcamalarının kamu harcamalarına oranı giderek artmıştır. Aynı zamanda devletlerin borç yükünü yerine getirememesi ve bunun sonucunda yeni borç ihraçları ile borçların artması da faiz giderlerinin yükselmesine neden olmuştur (Buchanan, 1999, s.8).

1990'lı yıllara gelindiğinde, transfer harcamalarının toplamı, gelişmiş ülkelerde toplam kamu harcamalarının %65'ine, gelişmekte olan ülkelerde %60'ına, az gelişmiş ülkelerde ise %50'sine yaklaşmıştır.

2.5.1.1. Gelişmiş Ülkelerde Transfer Harcamaları

Transfer harcamaları ülkelerin bütçelerinde her ne kadar farklı şekillerde yer alsa da, transfer harcaması mantığıyla yapılan harcamalar transfer harcamaları olarak adlandırılmaktadır. Örneğin, ABD Bütçesi'nden yapılan transfer harcamaları; kişilere transfer ödemeleri, sosyal güvenlik ödemeleri, işsizlik sigortası, sosyal güvenlikten yararlanma amacıyla alıcılara yapılan yardımlar şeklindedir. Yardım mahiyetindeki ödemeler federal bütçeden eyaletlere ya da yerel yönetimlere yapılmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde transfer harcamalarının gelişimi, 1960 ve 1970'li yıllarda kamu harcamalarında görülmedik bir büyümeye yol açmıştır. Bu büyüme gelirin yeniden dağılımı, istikrar ve kaynak tahsisini sağlayan devlet faaliyetlerinden kaynaklanmıştır. Aslında bu dönem refah devleti anlayışının hâkim olduğu dönemdir (Tanzi ve Schuknecht, 1996, s.2). 1980'lere kadar gelişmiş ülkelerde kamu harcamalarının GSYİH'ye oranı %30'u, 1990'lara kadar ise %35'i aşmıştır.

Tablo 7'de 1990-2020 yılları arasında seçili gelişmiş ülkelerde kamu harcamalarının GSYİH içindeki oranları beşer yıllık ortalama şeklinde verilmiştir. Buna göre 10 gelişmiş ülkenin kamu harcamalarının GSYİH 'ya oranlarının ortalaması en yüksek 2010-2014 döneminde %36,1 iken en düşük 2000-2004 döneminde %33,2 olarak gerçekleşmiştir. Şekil 6'da artış-azalış grafiği gösterilmektedir.

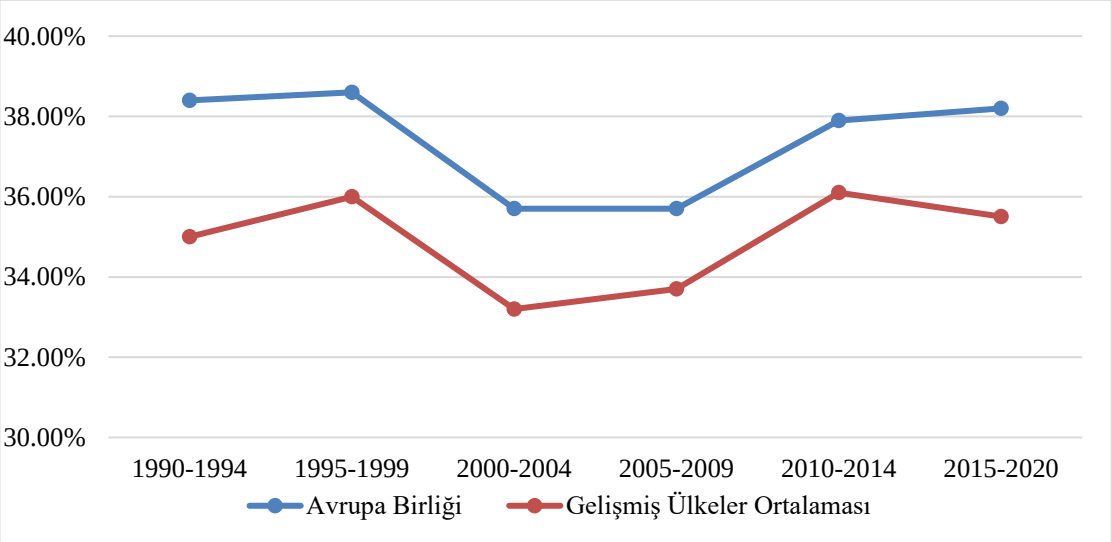
Tablo 7: Seçili Gelişmiş Ülkelerde Kamu Harcamaları (%GSYİH)

	1990 1994	**1995 1999**	**2000 2004**	**2005 2009**	**2010 2014**	**2015 2020**
ABD	21.6	19.3	19.6	22.1	24.2	24.2
Almanya	30.1	33.0	30.8	29.2	28.9	28.8
İngiltere	35.8	33.2	34.1	38.1	40.9	38.6
Fransa	41.6	46.4	44.8	45.3	48.2	48.1
Finlandiya	36.7	41.5	34.1	34.6	39.3	38.8
Belçika	-	44.4	41.7	41.8	44.8	41.0
İsveç	40.0	39.1	33.5	32.0	32.6	32.2
Hollanda	45.9	41.1	37.2	37.8	41.2	39.1
İtalya	45.7	43.6	38.5	39.4	41.8	44.1
Japonya	14.6	16.5	16.2	15.6	18.0	17.9
AB	38.4	38.6	35.7	35.7	37.9	38.2
Ortalama	**35.0**	**36.0**	**33.2**	**33.7**	**36.1**	**35.5**

Kaynak: The World Bank Data. (2022). Expense (% of GDP). https://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TOTL.GD.ZS adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi 22.11.2022.

1990-2020 döneminde gelişmiş ülkelerde kamunun payı zaman zaman azalsa da genel eğilimin artış yönünde olduğu Şekil 6'da görülmektedir. Seçili gelişmiş ülkelerin kamu harcamalarının GSYİH'ye oranı 2000 yılına kadar artış gösterirken, 2000-2010 dönemleri arasında ise düşüşler görülmüştür. 2000'li yıllarda küresel ekonomi üzerinde ciddi etkiler yaratmış olan ABD'de emlak balonunun neden olduğu Mortgage Krizi ile kredi nakit akışı bozulmuş, faiz ve borçlanma maliyetleri artmış ve bu gelişmeler dünya ekonomisini olumsuz etkilemiştir. 2010 yılı sonrası ise dünya ekonomisindeki toparlanmayla beraber kamu harcamalarında da artış görülmüştür. 2019 Covid-19 pandemisi ile yeniden makroekonomik dengeler derin bir şekilde bozulmuştur. Bu dönemde dünya ticaret hacmindeki daralmayla beraber kamu harcamalarının GSYİH'ye oranlarında da kısmı düşüşler görülmüştür (Strateji ve Bütçe Başkanlığı).

Şekil 6: Kamu Harcamaları: 1990-2020, Gelişmiş Ülkeler Ortalaması (%GSYİH)



Kaynak: Tablo 7'de sunulan veriler ile hazırlanmıştır.

Kamu harcamalarındaki bu artışa paralel olarak 1990-2020 yılları arası dönemde transfer harcamaları da artmıştır. Tablo 8'de ve Şekil 7'te görüldüğü üzere kamu harcamalarının içerisindeki sübvansiyonlar ve transfer harcamaları gelişmiş ülkelerde 1990-2020 yılları arasında artış göstermiştir. Seçili gelişmiş ülkelerde ise

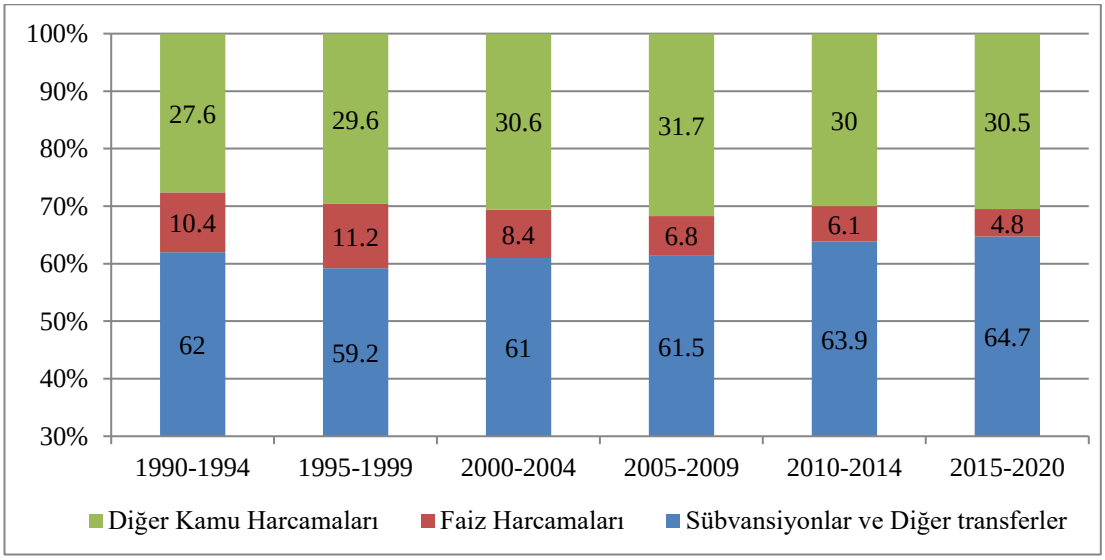
kamu harcamalarının %80'ninden daha fazlasını sübvansiyonlar ve transfer harcamaları oluşturmaktadır. Kamu harcamalarının içerisindeki faiz harcamaları ise 1990-2020 yılları arasında azalış göstermiştir.

Tablo 8: Seçili Gelişmiş Ülkelerde Transfer Harcamaları (%Kamu Harcamaları)

	Sübvansiyonlar ve Diğer Transferler						Faiz Harcamaları					
	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2020	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010- 2014	2015-2020
ABD	56.7	62.6	60.7	59.4	63.1	66.5	14.8	14.8	13.4	12.0	10.5	10.6
Almanya	78.3	77.5	80.6	80.5	80.3	82.8	5.8	6.8	6.1	5.5	4.3	1.9
İngiltere	57.7	58.6	58.7	57.3	57.8	51.4	7.4	8.8	5.8	5.1	6.9	6.1
Fransa	67.3	49.0	50.3	51.3	52.9	56.3	5.6	6.4	5.9	5.4	4.8	3.4
Finlandiya	23.3	50.8	50.9	49.8	50.9	53.6	5.8	8.5	6.1	3.7	3.2	2.3
Belçika	-	71.5	75.0	78.1	80.6	83.5	-	16.1	12.6	8.6	6.8	5.0
İsveç	73.7	61.0	64.2	68.0	71.2	72.6	10.6	10.9	6.5	4.0	2.1	1.2
Hollanda	74.9	72.9	74.4	76.8	77.7	79.4	8.9	9.3	6.2	4.6	3.7	2.4
İtalya	-	38.7	42.9	44.0	48.0	48.6	21.9	20.2	13.7	11.1	10.7	8.2
Japonya	64.5	60.2	64.7	64.4	68.4	68.9	15.1	13.2	10.7	10.2	9.3	8.5
AB	63.1	47.2	47.1	46,2	48.8	49.0	9.0	8.5	6.4	5.0	5.2	3.8
Ortalama	**62.0**	**59.2**	**61.0**	**61.5**	**63.9**	**64.7**	**10.4**	**11.2**	**8.4**	**6.8**	**6.1**	**4.8**

Kaynak: The World Bank Data. (2022). Subsidies and other transfers (% of expense). https://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TRFT.ZS?locations=XC adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi 22.11.2020.

Şekil 7: Transfer Harcamaları: 1990-2020, Gelişmiş Ülkeler Ortalaması (%Kamu Harcamaları)



Kaynak: Tablo 8'de sunulan veriler ile hazırlanmıştır.

Gelişmiş ülkelerde özellikle sübvansiyon ve diğer transfer harcamalarının GSYİH'ye oranının yüksek oluşu dikkat çekicidir. Tablo 9'da görüldüğü üzere, sübvansiyon ve diğer transfer harcamalarının GSYİH'ye oranı son beş yıl itibariyle en

yüksek olduğu ülke %34,1 ile Belçika, en düşük olduğu ülke ise %12,3 ile Japonya'dır. Tablodan elde edilen bir diğer sonuç Japonya'nın 1990-2020 yılları arası transfer harcamalarının GSYİH'ye oranındaki belirgin artıştır. Bu durum Asya Krizi sonucu durgunluğa giren Japonya ekonomisinde artan işsizlikten dolayı olduğu ifade edilebilir. Artan işsizlik, işsizlik yardımları niteliğindeki sosyal transfer harcamalarını tetiklemiştir.

Tablo 9: Seçili Gelişmiş Ülkelerde Transfer Harcamaları (%GSYİH)

	Sübvansiyonlar ve Diğer Transferler						**Faiz Harcamaları**					
	1990 1994	**1995 1999**	**2000 2004**	**2005 2009**	**2010 2014**	**2015 2020**	**1990 1994**	**1995 1999**	**2000 2004**	**2005 2009**	**2010 2014**	**2015 2020**
ABD	12.2	12.0	11.8	13.1	15.2	16.1	3.1	2.8	2.6	2.6	2.5	2.6
Almanya	23.5	25.5	24.8	23.5	23.2	23.8	1.7	2.2	1.8	1.6	1.2	0.5
İngiltere	20.6	19.4	20.0	21.8	23.6	19.8	2.6	2.9	1.9	1.9	2.8	2.4
Fransa	27.9	18.9	22.5	23.2	25.4	27.1	2.3	2.9	2.6	2.4	2.3	1.6
Finlandiya	-	21.0	17.3	17.2	20.0	20.8	2.1	3.5	2.0	1.2	1.2	0.9
Belçika	-	31.7	31.2	32.6	36.1	34.2	-	7.1	5.2	3.5	3.0	2.1
İsveç	29.4	23.8	21.5	21.7	23.2	23.4	4.2	4.2	2.1	1.2	0.6	0.4
Hollanda	34.3	29.9	27.6	29.0	32.0	31.0	4.0	3.8	2.3	1.7	1.5	0.9
İtalya	-	16.8	16.5	17.3	20.0	21.4	10.0	8.8	5.2	4.3	4.4	3.6
Japonya	9.4	9.9	10.4	10.0	12.3	12.3	2.2	2.1	1.7	1.5	1.6	1.5
AB	23.8	18.9	17.5	17.1	19.7	18.7	3.4	3.2	2.2	1.7	1.9	1.5
Ort.	**21.0**	**20.7**	**20.1**	**20.5**	**22.7**	**23.0**	**3.6**	**4.0**	**2.7**	**2.2**	**2.2**	**1.7**

Kaynak: The World Bank Data. (2022). Subsidies and other transfers (% of expense). https://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TRFT.ZS?locations=XC adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi 22.11.2020.

Tablo 9'da 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. Seçili gelişmiş ülkelerdeki kamu borçlanması diğer gelişmiş ülkelere nazaran daha yüksek olabilmektedir. Borçlanma politikasının gelişmiş ülkeler arasında farklı seviyelerde bulunması borçlanmaya yönelik politik davranışlarla izah edilebilir (Tabellini ve Alesina, 1990, s.412).

2.5.1.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamaları

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde gelişmekte olan ülkeler kalkınmayı sağlamak amacıyla genişletici politikalar doğrultusunda kamu harcamalarını arttırmışlardır. Kamu harcamalarındaki artış çarpan etkisi yaratarak özel sektöre ve mili ekonomilere hareket kazandırmıştır. Zira GSYİH'de sağlanacak reel ve nominal

büyüme yapısal değişikliklere de yansıyacak ve ülkenin kalkınmasına katkıda bulunacaktır. Tüm gelişmiş ülkelerde GSYİH'de gerçekleşen reel ve nominal artışlar yapısal değişikliklere yansımış ve kalkınma sürecinde büyük rol oynamıştır.

Tablo 10'da 1990-2020 yılları arasında seçili gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarının GSYİH'ye oranlarının beşer yıllık ortalamaları verilmiştir. Buna göre, seçili gelişmekte olan ülkelerin kamu harcamalarının GSYİH'ye oranlarının ortalaması en yüksek 2015-2020 döneminde %26,7 iken, en düşük 1995-1999 döneminde %21,9 olarak gerçekleşmiştir.

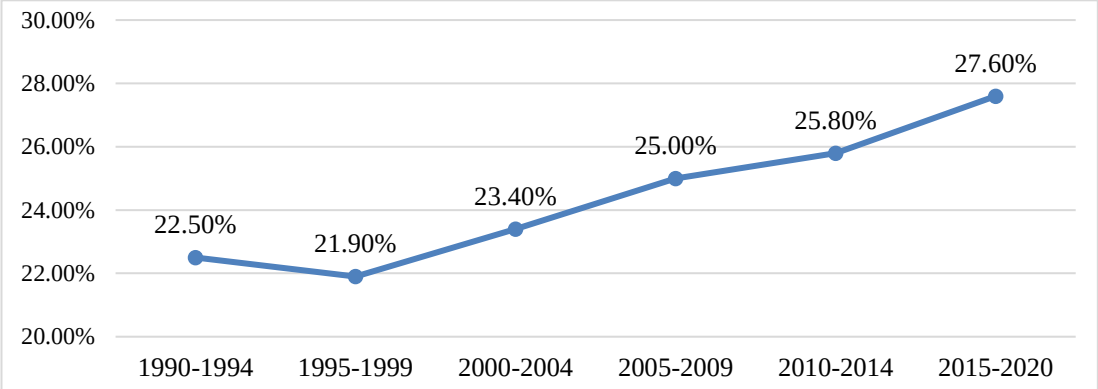
Tablo 10: Seçili Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Harcamaları (%GSYİH)

	1990 1994	**1995 1999**	**2000 2004**	**2005 2009**	**2010 2014**	**2015 2020**
Arjantin	12.4	15.4	17.9	-	24.5	24.3
Brezilya	30.9	21.7	22.7	26.7	30.5	36.5
Şili	16.5	16.6	19.6	17.9	20.3	23.0
Çek C.	30.8	38.6	36.5	33.3	35.3	33.5
Hindistan	15.1	14.3	15.5	15.8	15.6	14.9
Endonezya	11.2	12.5	16.2	16.8	15.1	15.4
İsrail	38.9	40.7	43.8	39.9	37.4	36.9
Meksika	13.1	11.7	12.6	21.8	21.6	21.0
Rusya	27.0	18.9	22.1	23.2	25.1	31.1
Güney Afrika	29.1	28.7	27.4	29.7	33.2	32.4
Türkiye	19.6	23.8	-	33.0	30.2	34.9
Ortalama	**22.5**	**21.9**	**23.4**	**25.0**	**25.8**	**27.6**

Kaynak: The World Bank Data. (2022). Expense (% of GDP). https://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TOTL.GD.ZS adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi 22.11.2022.

Gelişmekte olan ülkelerde 1990-2020 döneminde kamu harcamalarının GSYİH'ye oranı zaman zaman azalsa da genel eğilimin artış yönünde olduğu Şekil 8'de görülmektedir. Bu artışın nedeni devletin ekonomideki rolünün artması sonucu kamuya yönelik faaliyetlerin genişlemesiyle kamu harcamalarında artışa yol açmasıdır.

Şekil 8: Kamu Harcamaları: 1990-2020, Gelişmekte Olan Ülkeler Ortalaması (%GSYİH)



Kaynak: Tablo 10'da sunulan veriler ile hazırlanmıştır.

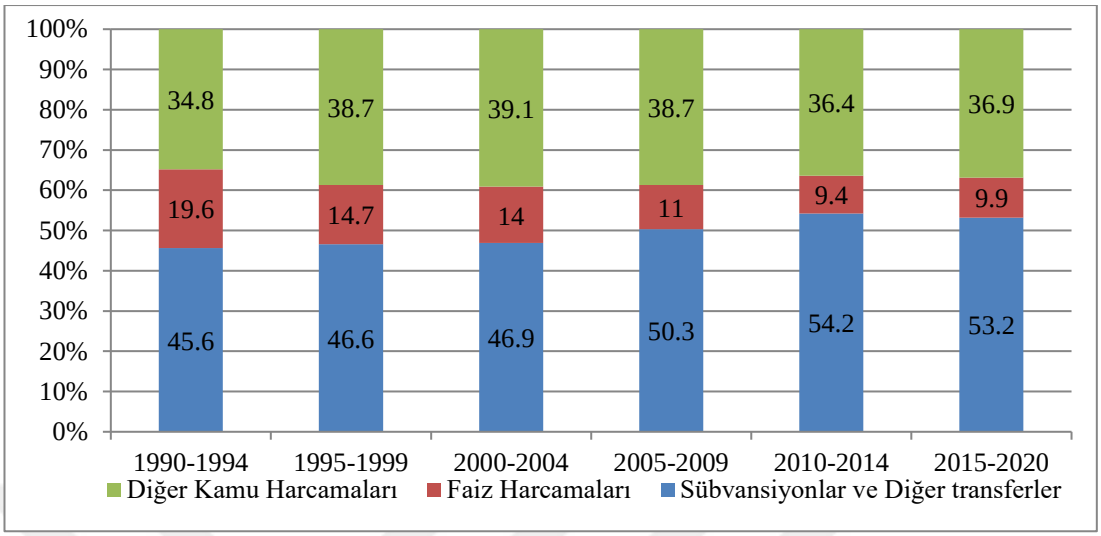
Kamu harcamalarındaki bu artışa paralel olarak 1990-2020 yılları arasında transfer harcamaları da artmıştır. Tablo 11'de görüldüğü üzere, kamu harcamalarının içerisindeki sübvansiyonlar ve transfer harcamaları gelişmekte olan ülkelerde 1990-2020 yılları arasında artış göstermiştir. Kamu harcamalarının içerisindeki faiz harcamaları ise 1990-2020 yılları arasında azalış göstermiştir.

Tablo 11: Seçili Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamaları (%Kamu Harcamaları)

	Sübvansiyonlar ve Diğer Transferler						**Faiz Harcamaları**					
	1990 1994	**1995 1999**	**2000 2004**	**2005 2009**	**2010 2014**	**2015 2020**	**1990 1994**	**1995 1999**	**2000 2004**	**2005 2009**	**2010 2014**	**2015 2020**
Arjantin	62.9	64.7	51.4	-	66.1	66.5	9.0	13.2	26.5	-	7.7	8.0
Brezilya	46.0	49.8	45.3	49.3	57.5	60.0	52.1	18.1	18.7	26.1	23.3	8.0
Şili	-	-	54.1	52.4	44.4	40.4	8.4	3.0	5.5	3.4	2.6	7.2
Çek Cum.	68.2	39.7	43.7	44.7	48.4	50.8	4.1	2.4	2.5	3.0	3.6	7.8
Hindistan	33.1	31.3	31.6	32.4	38.2	50.5	25.1	28.1	28.1	21.4	19.2	8.0
Endonezya	39.8	47.1	58.1	64.4	65.0	43.0	18.6	17.8	21.4	10.2	8.0	8.7
İsrail	39.7	48.4	35.8	34.8	37.7	43.1	16.3	12.6	13.6	12.9	9.2	8.0
Meksika	-	-	-	58.4	61.2	64.4	27.7	17.1	13.3	11.2	10.4	8.9
Rusya	-	48.3	48.7	56.2	61.4	70.5	-	16.6	9.8	2.5	1.9	7.5
Türkiye	-	-	-	51.2	50	48.6	17	23.5	-	13.7	8.8	8.6
G.Afrika	29.8	44.0	54.0	60.3	62.2	57.8	15.3	18.7	14.6	8.7	8.2	11.1
Ort.	**45.6**	**46.6**	**46.9**	**45.8**	**53.8**	**54.1**	**19.6**	**14.7**	**14.0**	**10.2**	**9.3**	**8.3**

Kaynak: The World Bank Data. (2022). Expense. https://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TOTL.GD.ZS adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi 22.11.2022.

Şekil 9: Transfer Harcamaları: 1990-2020, Gelişmekte Olan Ülkeler Ortalaması (%Kamu Harcamaları)



Kaynak: Tablo 11'de sunulan veriler ile hazırlanmıştır.

Tablo 12'de gelişmekte olan ülkelerin 1990-2020 yılları arası transfer harcamalarının ortalamasının GSYİH'ye oranı verilmiştir. Buna göre 1990-2020 yılları arası dönemde sübvansiyonlar ve diğer transfer harcamalarının GSYİH'ye oranı %10,8'den %15'e kadar artmıştır. Faiz harcamalarının GSYİH'ye oranı ise %4,4'ten %2,3'e kadar azalmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde 1990-2020 yılları arası sübvansiyonlar ve diğer transfer harcamalarındaki artışın farkı (%4,2) gelişmiş ülkelerden (%2) fazladır. Ancak gelişmiş ülkelerde sübvansiyonlar ve diğer transferlerin GSYİH'ye oranı gelişmekte olan ülkelere göre bir buçuk kat fazladır. Bunun sebebi özellikle refah devlet olmanın gerektirdiği sosyal harcamalara gelişmiş ülkeler kadar pay ayrılmayışıdır. Ayrıca gelişmekte olan ülkelerde faiz harcamalarına GSYİH'den ayrılan pay 1990-2020 döneminde düşüş gösterse de gelişmiş ülkelere göre hala yüksek düzeydedir. Bunun sebebi de gelişmiş ülkelerde hem borç vadelerinin uzunluğu hem de borçlanma maliyetlerinin düşük oluşunun ülkelerin borç idaresini kolaylaştırmasıdır. Dolayısıyla gelişmiş ülkelerde makul düzeydeki faiz oranları, faiz ödemelerinin bütçe içindeki oranını azaltmaktadır.

Tablo 12: Seçili Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamaları (%GSYİH)

	Sübvansiyonlar ve Diğer Transferler						Faiz Harcamaları					
	1990 1994	1995 1999	2000 2004	2005 2009	2010 2014	2015 2020	1990 1994	1995 1999	2000 2004	2005 2009	2010 2014	2015 2020
Arjantin	7.7	9.9	9.2	-	16.1	16.2	1.1	2.0	4.7	-	1.8	1.9
Brezilya	14.2	10.8	10.2	13.1	17.5	21.9	16.0	3.9	4.2	6.9	7.1	2.9
Şili	-	-	10.6	9.3	9.0	9.3	1.3	0.4	1.0	0.6	0.5	1.7
Çek C.	21.0	15.3	15.9	14.8	17.0	17.0	1.2	0.9	0.9	0.9	1.2	2.6
Hindistan	4.9	4.4	4.8	5.1	5.9	7.5	3.7	4.0	4.3	3.3	2.9	1.2
Endonezya	4.4	5.8	9.4	10.8	9.8	6.6	2.0	2.2	3.4	1.7	1.2	1.4
İsrail	15.4	19.6	15.6	13.8	14.0	15.9	6.3	5.1	5.9	5.1	3.4	3.0
Meksika	-	-	-	12.7	13.2	13.5	3.6	2.0	1.6	2.4	2.2	1.9
Rusya	-	9.1	10.7	13.0	15.4	21.9	-	3.1	2.1	0.5	0.6	2.3
G.Afrika	8.6	12.6	14.7	17.9	20.6	15.7	4.4	5.3	4.0	2.5	2.7	3.3
Türkiye	-	-	-	16.8	15.1	20.2	3.3	5.5	-	4.4	2.6	3.9
Ortalama	**10.8**	**10.9**	**11.2**	**11.5**	**13.9**	**15.06**	**4.4**	**3.2**	**3.2**	**2.7**	**2.4**	**2.3**

Kaynak: The World Bank Data. (2022). Subsidies and other transfers. https://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TRFT.ZS?locations=XC adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi 22.11.2020.

Gelişmiş ülkelerde transfer harcamalarının en büyük bileşeni sosyal harcamalar iken, gelişmekte olan ülkelerde iktisadi ve mali transferler ve faiz harcamalarıdır. Gelişmekte olan ülkelerde sosyal transferlere yeterince kaynak aktarılmaması yalnızca bir bütçe sınırlaması sorunu olarak değil, politika sorunu olduğu kabul edilmektedir.

2.5.2. Bütçe Açıklarının Dünya Ekonomisindeki Seyri

1929 Ekonomik Buhranına kadar olan süreçte Klasik iktisadi anlayış uygulama alanı bulmuştur. Devletin ekonomiye minimal müdahalesini savunan ve bütçe denkliğine bağlı olan Klasik görüşün uygulama alanı bulduğu bu dönemde bütçe açıkları sorunu gündeme gelmemiştir. Ancak Keynes, 1929 Ekonomik Buhranı ile ortaya çıkan talep yetersizliği ve deflasyonist eğilimler devletin ekonomide aktif rol oynayarak giderilebileceği ve doğacak bütçe açıklarını tolere edebilecek bir teori önermiştir. Bu teori buhrandan çıkış yolu olarak görülmüş ve neredeyse tüm gelişmiş ülkelerde uygulamaya konulmuştur. Devletin ekonomideki payının git gide artması bütçe açıklarını arttırmış, İkinci Dünya Savaşı'nın etkileri ile bu açıklar yeni boyutlar kazanmıştır (Özen, 2002, s.58).

Devletin ekonomideki rolünün artması, kamu hizmetlerinin hacminin genişlemesine yol açmıştır. Bu durum da beraberinde daha fazla kamu harcamasını getirmiştir. Ancak kamu gelirlerinde kamu harcamalarına paralel bir artış

sağlanılmaması beraberinde bütçe açıklarını doğurmuştur. Bir yandan kamu gelirlerini arttırmak için vergilerin arttırılması sonucu ortaya çıkacak ekonomik ve politik nedenlerden dolayı daha fazla borçlanmaya gidilmesi, diğer yandan gittikçe artan borçların anapara ve faiz ödemlerinin bütçe açıklarını daha fazla arttırması, bütçe açıklarının her geçen gün öneminin daha fazla artmasına neden olmuştur (Duran, 1996, s.435). Bütçe açıkları her ülkenin içinde bulunduğu siyasi ve ekonomik koşullara bağlı olarak makroekonomik dengeler üzerinde farklı boyutlarda etkilere sahiptir. Bu bölümde devletin ekonomideki rolünün artmasına karşılık bütçe açıklarının gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki seyri ortaya konulmaya çalışılacaktır.

2.5.2.1. Gelişmiş Ülkelerde Bütçe Açıkları

1960'lı yılların sonunda gelişmiş ülkelerin çoğunda özellikle politikacıların bütçe açıklarına karşı olan esnek davranışları nedeniyle mali disiplinsizlik ortaya çıkmıştır. Bütçe açıkları ve bunları kapatmak için sürekli büyüyen borç yükü uzun dönemde çok ciddi sorunların oluşmasına zemin hazırlamıştır. Nitekim 1970'li yıllar ekonomik durgunluğun ve enflasyonun aynı anda görüldüğü stagflasyonist konjonktürün yaşandığı dönemler olmuştur. 1973 yılında yaşanan ilk petrol şokundan sonraki süreçte, bütçe açıklarının yanında şiddetli enflasyon, işsizlik oranının artması, düşük büyüme ve kamu borçlanmalarında ortaya çıkan artışlar gelişmiş ülkelerin ekonomilerinde çok ciddi tahriplere yol açmıştır (Murshedi ve Aldujaili, 2022).

Ekonomik krizlerin damgasını vurduğu 1970'li yıllardan sonra gelişmiş ülkelerde bütçe açıkları giderek artmış buna paralel olarak artan enflasyon ekonomik dengeleri alt üst etmiştir. Krizler üretim, gelir ve toplam talepteki artışları yavaşlatmış bununla beraber vergi gelirlerinde azalışlara yol açmıştır. Ancak kamu harcamalarında önemli yer oluşturan cari harcamaların esnek olmayışı, bu yükü yatırım harcamalarının kısılmasına dolayısıyla uzun dönemde işsizlik sorunlarından kaynaklanan sosyal harcamaların artışına yol açmıştır. Gelişmiş ekonomilerde yüksek oranda işsizliğin varlığı ve enflasyonun bir arada yaşanması ile derin ekonomik sorunlar ortaya çıkmıştır (Ly, 2011, s.10). Bu anlamda gelişmiş ülkelerde birinci petrol şokunun ardından uygulamaya konulan genişletici bütçe politikaları bütçe açıklarının artmasına yol açmıştır (Sönmez, 1994, s.161). Bu durum kamu tasarruflarında ciddi derecede

düşüşlerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Ricardocu Denklik Hipotezinin tersine, kamu tasarruflarında ortaya çıkan bozulmalar, özel kesimin tasarruflarındaki bir artış ile dengelenememiştir. Kamu tasarruflarındaki bozulmalar, bütçe açıklarının temel nedeni olmuştur (Domenech vd., 2000, s.377-383).

1980'li yılların ilk yarısında konjonktürel nedenlerden dolayı birincil açık ve yapısal açık ekonomik faaliyetlerin yavaşlamasından kaynaklı olarak artmıştır. Ancak birincil açığın konjonktürel nedenlerden dolayı hızlı artış göstermesi belirli ölçülere kadar yavaşlatılmıştır. Bunun sebebi gelişmiş ülkelerin çoğu bu dönemde kamu borçlanmasını dizginleyebilmek için kısıtlayıcı bütçe politikaları uygulamaya başlamıştır (Sönmez, 1994, s.161-162).

Gelişmiş ülkelerde bütçe açıklarının artmasındaki diğer önemli faktör enflasyonist eğilimlere paralel olarak kamu borç stokları içinde iç borç stokunun artmasıdır. Bütçe açıklarını finanse etmek amacıyla, kamu kesimi, özel kesimin kullanabileceği kaynakları iç borçlanma yoluyla kendine çekmiştir. Dolayısıyla bütçe açıklarının finansmanı için iç borçlanmaya gidilmesi tasarruflar üzerinde bir talep baskısı yaratmıştır. Kamu kesiminin artan finansman gereksinimi suni olarak faiz oranlarını arttırmıştır (Egeli ve Özen, 2013, s.142)

Gelişmiş ülkelerde 1980'li yıllarda daraltıcı maliye politikası uygulandığı görülmüştür. Ancak bu durum borçlanma rakamlarında olumsuz gelişmelerin önüne geçememiştir. 1980'li yıllara bakıldığında bütçe harcamalarının GSYİH'ye oranı ortalama %40 civarında seyrederken toplam vergilerin GSYİH'ye oranı ortalama %30 civarında gerçekleşmektedir. Kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılayamaması durumunda gelişmiş ülkeler bu açıkları borçlanmayla 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 uzaklaşılmamasını ve kamu açıklarının kontrol altına alınmasını 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).

Tablo 13: Seçili Gelişmiş Ülkelerde Bütçe Dengesi (%GSYİH)

Ülkeler/Yıl	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2020
A.B.D	-5.9	-2.3	-3.8	-6.4	-8.7	-7.0
Almanya	-	-4.0	-2.8	-1.6	-0.9	0.4
İngiltere	-4.9	-2.1	-1.2	-4.7	-7.1	-2.9
Fransa	-4.2	-3.3	-2.6	-3.7	-5.0	-4.1
Finlandiya	-3.0	-1.4	4.1	2.6	-2.3	-2.0
Belçika	-	-2.4	-0.3	-1.7	-3.7	-2.9
İsveç	-	-2.0	0.4	1.7	-0.8	0.2
Hollanda	-	-2.6	-1.2	-1.0	-3.7	0.1
İtalya	-	-4.3	-3.1	-3.3	-3.3	-3.4
AB	-	-3.7	-2.2	-2.6	-3.9	-1.9
Kanada	-7.8	-1.3	0.7	0.3	-2.4	-1.9
Japonya	-	-	-	-4.8	-7.9	-4.1
Ortalama	-5.1	-2.6	-1.8	-2.1	-4.1	-2,4

Kaynak: OECD, *General government deficit*, https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm adresinden erişilmiştir. Erişim Tarihi 10.08.2021.

Krizin boyutları dikkate alındığında 2010 yılında mali dengeler yönünden gerek AB ülkelerinde gerekse diğer gelişmiş ülkelerde ciddi açıklar olduğu görülmektedir. Tablo 13'te görüldüğü üzere gelişmiş olan ülkelerin neredeyse tümünde 2010-2014 yılları arasında bütçe açıkları en yüksek seviyelere ulaşmıştır. Krizin etkisinin azaltılmaya çalışıldığı izleyen yıllarda ise açıkların boyutlarında nispi bir azalma görülmektedir.

1990 sonrası döneme bakıldığında 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 Antlaşması kapsamında kamu açıklarının milli gelirin %3'ünü, toplam kamu borç stokunun ise milli gelirin %60'ını aşmaması şeklindeki mali kurallar ön plana çıkmıştır. Maastricht Antlaşmasının kamu kesimine yönelik getirdiği bu birbiriyle bağlantılı iki kriter, aslında denk bütçe ilkesinin birliğin bütçe politikasına yerleşmesini sağlamaktadır (Karakaş, 1996, s.96). Nitekim Tablo 13'te görüldüğü üzere kamu açıklarına sınırlama getirilmesi hem AB ülkelerinde hem diğer gelişmiş

ülkelerde kamu açıklarının azalmasına neden olmuştur. 1995-1999 yılları arasında AB bütçe açıklarının GSYİH'ye oranı %-3.7 iken 2000-2004 yılları arasında bu oran %-2.2'ye kadar düşmektedir. Maastricht Antlaşması hedefleri doğrultusunda gerek Avrupa gerekse diğer gelişmiş ülkelerde mali disipline yönelik birtakım düzenlemelerin 2000 yılı başına kadar nispeten etkili olduğu söylenebilir. Ancak 2000 yılı sonrasında bütçe 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 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 arttırmış dolayısıyla bu gelişmelerden dünya ekonomisi olumsuz etkilenmiştir.

2.5.2.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe 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 bütçe 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. Bu yapısal faktörleri iktisadi gelişme düzeylerindeki yetersizlik, devlet gelir kaynaklarındaki istikrarsızlık ve yetersizlik, kamu harcamalarındaki denetimsizlik ve devletin ekonomideki payının yüksek olması olarak belirtmiştir (Morrison, 1982, s.467)

Gelişmekte olan ülkelerin kamu açılarını kontrol etmekte zorlanmasına ve mali disiplinden uzaklaşmasına neden olan yapısal faktörlere bakıldığında ilk olarak, karşımıza iktisadi gelişme düzeylerindeki yetersizlik çıkmaktadır. İktisadi gelişme düzeyi düşük olan ülkelerde kamu açıkları, yüksek harcama baskısı, vergi

gelirlerindeki ve sermaye birikimindeki yetersizlik gibi nedenlere bağlanabilir. 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 tetikleyecektir. Öte yandan sermaye birikimi düşük olan ülkeler kamu açıklarını ve yeni yapılacak olan yatırımları dış borçlanmayla finanse etmeye çalışacaktır. Bu durumda faizleri yükseltip borçlanma maliyetlerini arttıracak ve borç-faiz sarmalına neden olacaktır.

Gelişmekte olan ülkelerde, ikinci olarak, devletin gelir kaynaklarındaki istikrarsızlık ve yetersizlik bütçe açıklarına neden olan yapısal faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda kamu harcamaları artış göstermiştir. Ancak kamu gelirleri özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarının artış hızını yakalayamamıştır.

Bütçe açıklarını gelişmekte olan ülkelerde tetikleyen diğer bir yapısal faktör kamu harcamalarının denetlenmesinde ortaya çıkan aksaklıklardır. Kamu harcamalarının yeterince disipline edilememesi (mali disiplinden uzaklaşılması), bütçe açıklarının hacmini nispi olarak genişletmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarının disipline edilememesi, kurumlar arası koordinasyonsuzlukların ve bütçe sistemindeki etkinsizliklerin yanı sıra politik tercihlerden de kaynaklanmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıklarına neden olan diğer bir yapısal unsur ise devletin ekonomik faaliyetlere katılım derecesinin nispi olarak yüksek olmasıdır. Kamu kesiminin ekonomi üzerindeki baskınlığı, üretim, fiyatlar ve faiz oranları gibi ekonomik değişkenler üzerinde devlet müdahalesinin ön plana çıkması anlamına gelmektedir. Özellikle bazı kamu iktisadi teşebbüslerin verimlilik ve karlılık esasına uymayarak faaliyette bulunması ve açık vermesi kamu kesiminin yükünü daha da arttıracak ve bütçe açıklarını arttıracaktır (Egeli ve Özen, 2013, s.153).

Diğer yandan gelişmiş ülkelerde ortaya çıkan ancak bütün dünya ekonomisini etkileyen küresel ekonomik krizler gelişmekte olan ülkeleri de etkilemiştir. Gelişmiş ülkeler kadar yüksek derecede etkilenmeseler de gelişmekte olan ülkelerde Tablo 14'te görüldüğü üzere küresel krizin etkili olduğu yıllarda bütçe açıklarının GSYİH'ye oranlarında artışlar görülmüştür. Nitekim 2010-2014 yılları arasında gelişmekte olan ülkelerde bütçe 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.

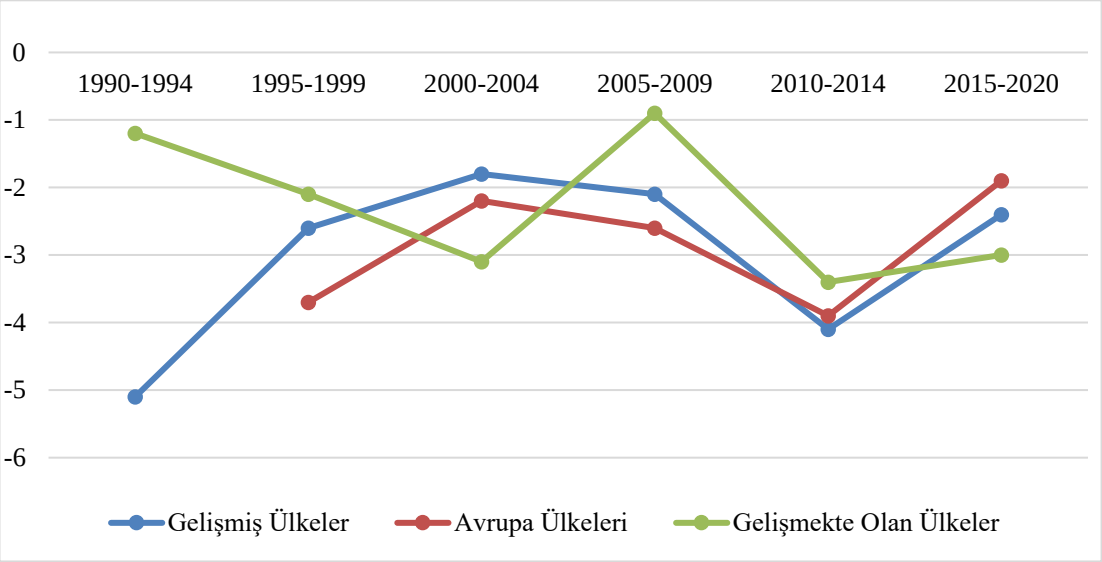
Tablo 14: Seçili Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Dengesi (%GSYİH)

Ülkeler/Yıl	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2020
Meksika	0.7	-0.5	-1.2	-1,2	-4.3	-4.1
Brezilya	-6.3	-1.5	-5,0	-3,8	-3,4	-6.6
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
G.Afrika	-4.7	-4.7	-3.0	-1.3	-3.3	-3.7
Rusya	-	-	2.4	7.5	-0.6	-0.5
Macaristan	0.8	-6.2	-5.9	-6.0	-3.5	-3.0
Pakistan	-5.9	-2.5	-4.1	-4.9	-6,3	-
Romanya	10.8	-	-	-0.8	-6.4	-
Türkiye*	-3.4	-5.8	-9.2	-2.2	-1.8	-2.0
Ortalama	-1.2	-1.5	-2.0	-0.2	-2.6	-1.9

Not: *T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığından elde edilmiştir.
Kaynak: OECD, *General government deficit*, https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm adresinden erişilmiştir. Erişim Tarihi 10.08.2021.

Şekil 10'da 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 dönemin 2000-2004 yılları arasındaki dönem olduğu görülmektedir. Nitekim bu dönemde 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması kapsamında kamu açıklarının milli gelirin %3'ünü, toplam kamu borç stokunun ise milli gelirin %60'ını aşmaması gerektiği şeklindeki mali kural ön plana çıkmasıdır. Maastricht Antlaşması kapsamında kamu açıklarına sınırlama getirilmesi 2008 küresel krizine kadarki süreçte hem AB 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 kurallar ve istikrar politikaları mali dengelerin yeniden olumlu seyretmesine neden olmuş ve söz konusu açıkların seviyesi düşen bir seyir izlemiştir.

Şekil 10: Bütçe Dengeleri: 1990-2020 (%GSYİH)



Kaynak: Tablo 13 ve Tablo 14'te sunulan veriler ile hazırlanmıştır.

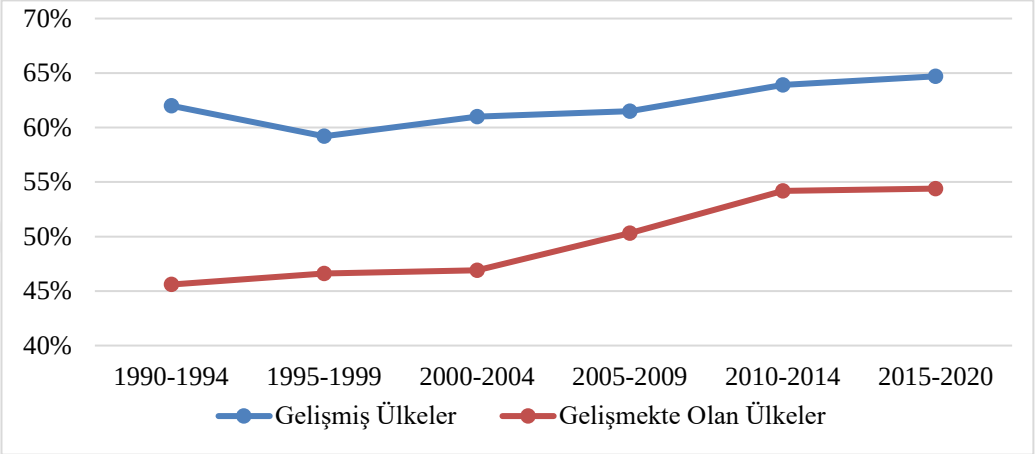
2.5.3. Transfer Harcamaları ile Bütçe Açıkları Arasındaki İlişki

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin transfer harcamaları ile bütçe açıkları arasındaki ilişkiyi ortaya koyabilmemiz için muhakkak transfer harcamalarının kamu harcamalarına oranını ortaya koymamız gerekmektedir. Zira gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde transfer harcamalarını belirleyen en önemli unsur kamu harcamalarındaki artışlar ve azalışlar olmuştur. Ayrıca bütçe açıklarını arttıran iki unsur vardır. Bunlardan birincisi kamu harcamalarının artmasıdır. İkinci durum ise kamu gelirlerinin azalmasıdır. Dolayısıyla kamu harcamaları bütçe açıklarıyla doğrudan ilişkilidir. Ayrıca hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarının içerisinde en önemli paya transfer harcamaları sahiptir. Geniş perspektiften bakıldığında transfer harcamaları ile kamu açıkları arasında da doğrudan bir ilişki vardır.

Şekil 11'de gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde transfer harcamalarının kamu harcamalarına oranı verilmiştir. Gelişmiş ülkelerde sübvansiyonlar ve diğer transferlerin kamu harcamalarının yaklaşık %60-%70'ini oluşturduğu görülmektedir. Yine gelişmiş ülkelerde faiz harcamaları ise 1990'lı yıllarda kamu harcamalarının %10'unu oluştururken, 2020 yılına doğru bu oran %5 civarlarına kadar düştüğü görülmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde ise sübvansiyonlar ve diğer transferler kamu

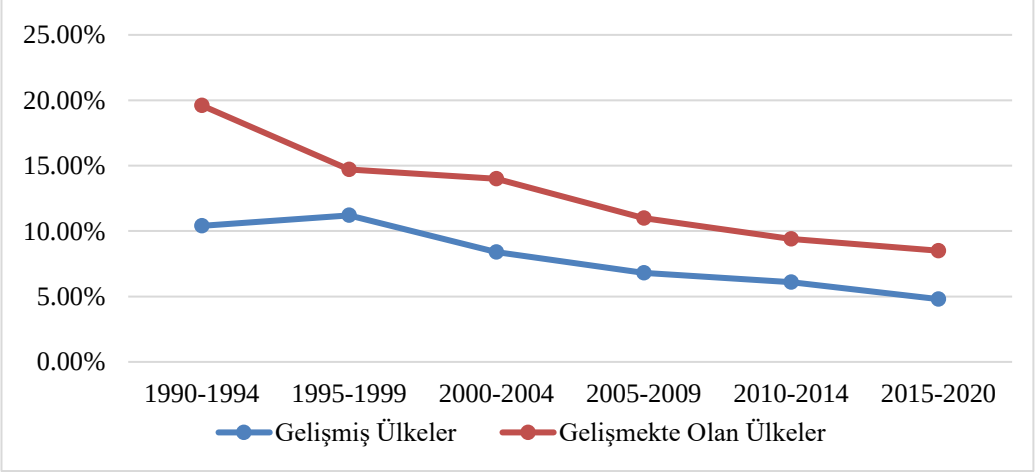
harcamalarının yaklaşık %45-55'ini oluşturmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde faiz harcamaları ise 1990'lı yıllarda kamu harcamalarının %20'sini oluştururken 2020 yılına doğru bu oran %10 civarına kadar düşmektedir. Şekil 11 ve 12'den çıkarılan sonuç gelişmekte olan ülkelerin faiz harcamalarına ayırdığı %10'luk kısmın en az yarısı gelişmiş ülkelerin sübvansiyonlara ve diğer transferlere ayırdığı kısımdır.

Şekil 11: Transfer Harcamaları:1990-2020 (%Kamu Harcamaları)



Kaynak: Tablo 11 ve Tablo 12'de sunulan veriler ile hazırlanmıştır.

Şekil 12: Faiz Harcamaları:1990-2020 (%Kamu Harcamaları)

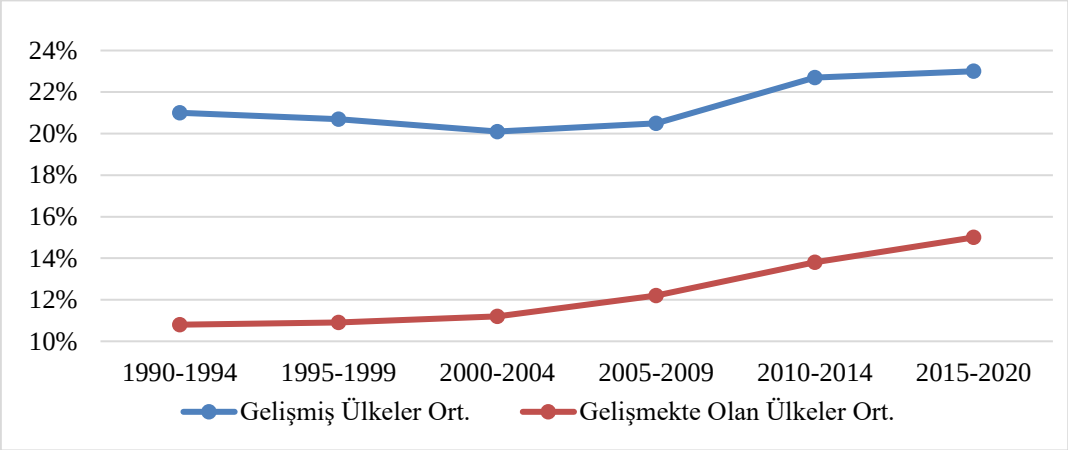


Kaynak: Tablo 11 ve Tablo 12'de sunulan veriler ile hazırlanmıştır.

Şekil 13'te gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin 1990-2020 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 14'te faiz harcamalarına bakıldığında bu oran gelişmiş ülkelerde %4-1 bantlarında, gelişmekte

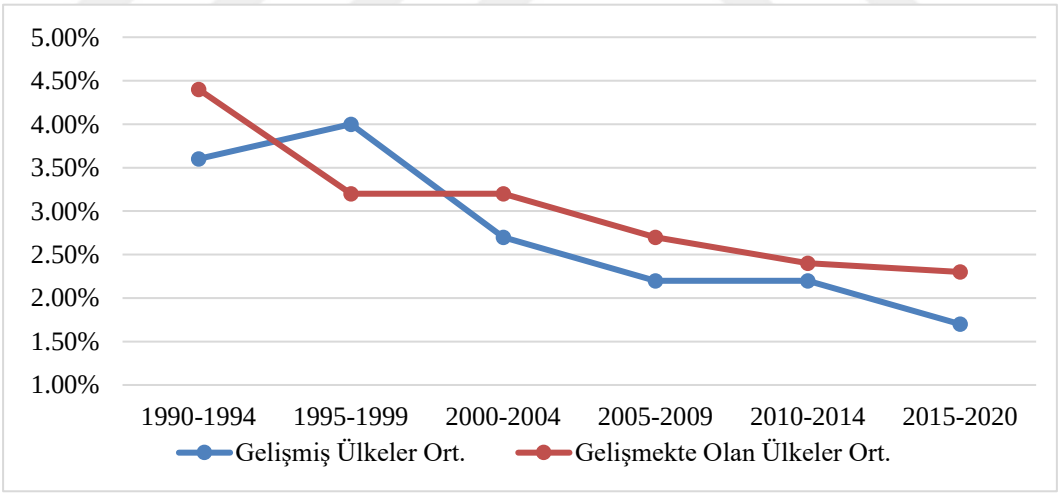
olan ülkelerde ise %5-2 bantlarında yer almaktadır. Şekil 13'te en dikkat çeken nokta 1990'lı yıllarda gelişmiş ülkelerin sübvansiyonlar ve diğer transferler harcamalarının GSYİH'ye oranı gelişmekte olan ülkelerin sübvansiyonlar ve diğer transferler harcamalarının GSYİH'ye oranın yaklaşık iki katına yakınken 2020 yılına yaklaştıkça bu oran bir buçuk katına kadar azalmıştır.

Şekil 13: Transfer Harcamaları:1990-2020 (%GSYİH)



Kaynak: Tablo 10 ve Tablo 13'te sunulan veriler ile hazırlanmıştır.

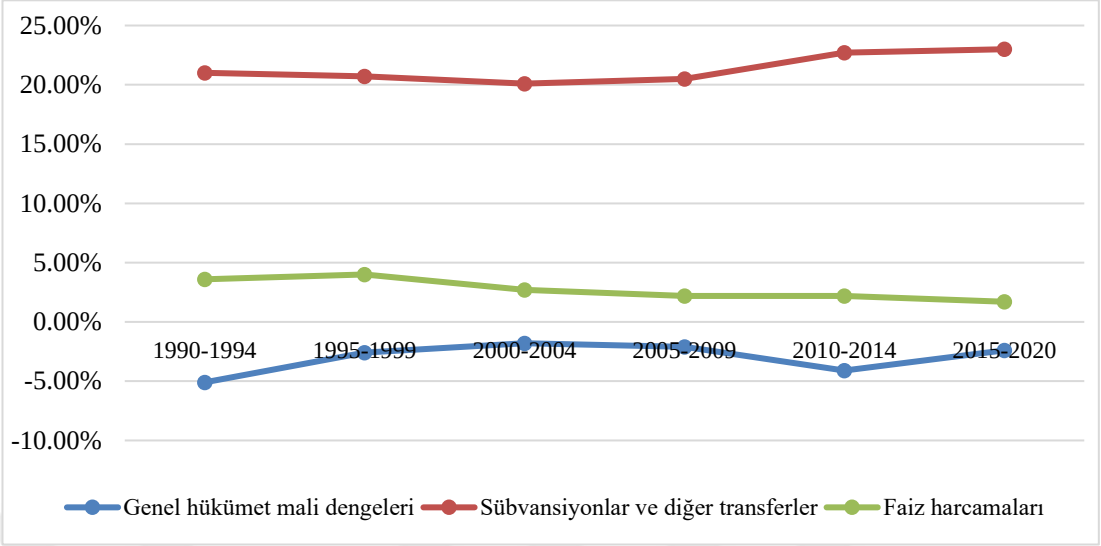
Şekil 14: Faiz Harcamaları: 1990-2020 Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkeler (%GSYİH



Kaynak: Tablo 10 ve Tablo 13'ten elde edilen veriler ile yazar tarafından düzenlenmiştir.

Şekil 15'te görüldüğü üzere, gelişmiş ülkelerde 1990-2020 yılları arasında bütçe açıkları ve faiz harcamaları düşüş eğilimdeyken transfer harcamaları artış eğilimindedir.

Şekil 15: Bütçe Dengeleri ve Transfer Harcamaları: 1990-2020 (%GSYİH)

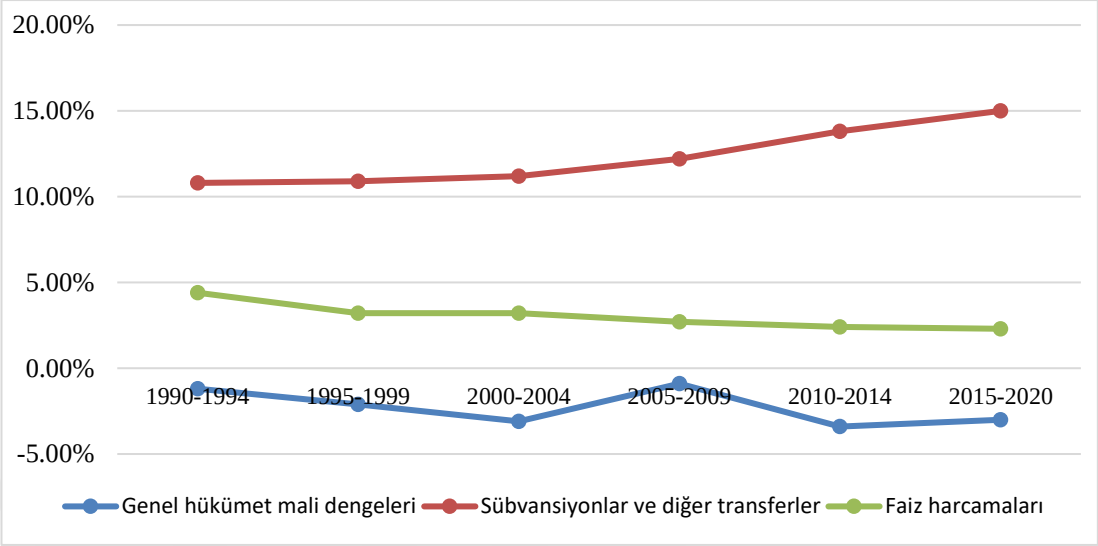


Kaynak: Tablo 13'te sunulan veriler ile hazırlanmıştır.

1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması kapsamında kamu açıklarının milli gelirin %3'ünü, toplam kamu borç stokunun ise milli gelirin %60'ını aşmaması şeklindeki kriterler doğrultusunda bütçe açıklarında Şekil 13'te görüldüğü üzere önemli düşüşler görülmüştür. Maastricht Antlaşması hedefleri doğrultusunda, gelişmiş ülkelerde mali disipline yönelik birtakım düzenlemelerin 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 bütçe 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 harcamalarında ise yine 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması doğrultusunda, gelişmiş ülkelerde mali disipline yönelik birtakım düzenlemeler ile düşüşler görülmüştür. 1990-1994 dönemi ile 2015-2020 dönemi karşılaştırıldığında faiz harcamalarının GSYİH'ye oranı yarı yarıya düşmüştür.

Şekil 16: Gelişmekte Olan Ülkelerde 1990-2020 Yılları Arası Bütçe Dengeleri ve Transfer Harcamaları (%GSYİH)



Kaynak: Tablo 14'te sunulan veriler ile hazırlanmıştır.

Şekil 16'da görüldüğü üzere 1990-2020 yılları arası gelişmekte olan ülkelerde bütçe 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) 1990-2020 yılları arasında gelişmekte olan ülkelerin transfer harcamaları ortalamasının GSYİH'ye oranında %2,1'lık bir artış görülse de bu oranın gelişmiş ülkeler ortalamasının altında olduğu 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 1990-2020 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 faiz oranları faiz ödemelerinin bütçe içindeki payını azaltmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE CARİ TRANSFERLERİN BÜTÇE AÇIKLARI İÇİNDEKİ PAYININ YILLARA GÖRE ANALİZİ: 1990-2021

3.1. TÜRKİYE'DE CARİ TRANSFERLER

Türkiye'de Cumhuriyetin ilanından 1950 yılına kadar olan süreçte kamu harcamaları idari sınıflandırmaya göre tasnif edilmiş ve idari birimlerin toplam harcamaları bütçede gösterilmiştir. Ancak bu harcamalarının dağılımı ile ilgili herhangi bir sınıflandırma yapılmamıştır.

1951 yılından planlı kalkınma dönemine geçilen 1963 yılına kadar ise harcamalar; cari harcamalar ve yatırım harcamaları şeklinde ikili bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Kalkınma planının ilk kez uygulandığı 1964 mali yılı bütçesi ile beraber, plandaki yatırım tercihlerine uygun olan harcamaların bütçe yatırımı olarak gösterilmesi amacıyla ikili sınıflandırma terk edilmiştir (Tosun, 2004, s.3). Buna istinaden 1964-1973 yılları arasında kamu harcamalarında cari harcamalar, yatırım harcamaları, sermaye teşkili ve transfer harcamaları şeklinde üçlü bir ekonomik sınıflandırma yapısı oluşturulmuştur (Mutluer vd., 2011, s.57). Böylece, 1964 mali yılı bütçesinde planlı kalkınma sürecine geçiş ile Türk Bütçe Sisteminde transfer harcamalarına önemli bir yer açılmıştır. 1973 yılı bütçesi *program bütçe* isimli yeni bir sisteme göre hazırlanmış ve bütçe sisteminde yeni bir döneme girilmiştir. Program bütçe sistemi (PBS) ile bütçelerde ekonomik ve idari-fonksiyonel tasnif olmak üzere iki ayrı sınıflandırmaya yer verilmiştir. Ekonomik tasnifte kamu harcamaları cari, yatırım ve transfer harcamaları şeklinde üçlü bir ayrıma tabi tutulmuştur. İdari-fonksiyonel tasnifte ise konsolide bütçeye dâhil dairelerin hizmetlerinin genel özelliğine göre sınıflandırılması ve her gruptaki değişimin izlenmesi amaçlanmıştır (Öner, 1986, s.32).

1986 mali yılından itibaren devletin iç borç anapara ödemeleri bütçe dışına çıkarılmıştır. Dolayısıyla 1986 yılı itibariyle devlet iç ve dış borçları transfer harcamaları kaleminden düşürülmüştür. 1973-2004 yılları arasında PBS 100'den 900'e kadar giden harcama kalemleri ile ekonomik sınıflandırmaya dayandırılmıştır.

Program bütçe sistemine göre, transfer harcama kalemleri 900 kod ile Kamulaştırma ve Bina Satın Alımları, Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkilleri, İktisadi Transferler ve Yardımlar, Mali Transferler, Sosyal Transferler, Borç Faizleri, Fon Ödemeleri olmak üzere yedi alt başlıkta sıralanmıştır (Tüğen, 2019, s.168). PBS mali saydamlığı sağlayacak, hesap verebilirliği denetleyecek ve gider kalemlerinin maliyet analizlerinin yapılmasına olanak verecek bir sistematiğe sahip değildi. Bu sistematiğe sahip olmaması nedeniyle 1973 yılından beri uygulanan program bütçe sisteminden istenen sonuçlar alınamamıştır. PBS'de görülen bu eksiklikler bütçe sisteminin değiştirilmesi gereğini doğurmuş ve AB, Dünya Bankası, IMF gibi uluslararası organizasyonların da etkisiyle yeni bir bütçe sistemine geçiş çalışmaları 1990'lı yıllarda başlamıştır (Akbey, 2019, s.78).

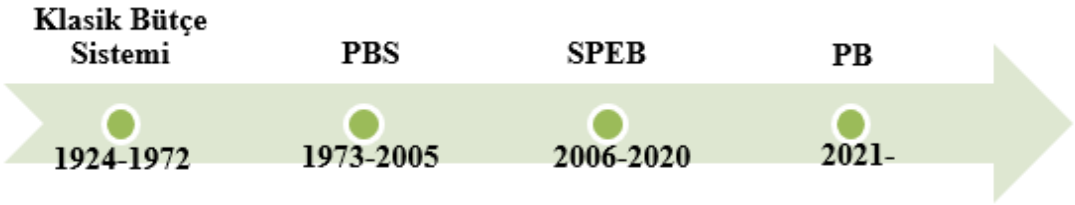
2003 yılında ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile Stratejik Plana Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sistemi (SPEB) ve Analitik Bütçe Sınıflandırılması (ABS) resmen kabul edilerek 2006 yılı itibariyle kamu kesiminde uygulanmasına başlanmıştır (Ergen, 2021, s.292). ABS ile bütçelerde kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma, finansman tipi sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört ayrı sınıflandırma türüne yer verilmiştir. ABS genel olarak kamu harcamalarını cari-sermaye nitelikli ve karşılıklı-karşılıksız oluşuna göre ayırmaktadır. Bu çerçevede kamu harcamaları cari giderler, sermaye giderleri ve borç verme başlıkları altında üçe ayrılmıştır (T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019b, s.2). ABS'ye göre transfer harcamaları cari giderler başlığı altında cari transferler, sermaye giderleri başlığının altında sermaye transferleri, borç verme başlığı altında faiz harcamaları şeklinde üç alt grupta sınıflandırılmıştır.

ABS ile ortaya çıkan cari transferler, transfer harcamalarının cari yılı kapsayan kısmını ifade etmektedir. Diğer bir deyişle, 2006 öncesi dönemde transfer harcamaları içine dâhil edilen sermaye teşkili transferler ve borç faiz ödemeleri transfer harcamalarından çıkarılmış ve cari transferler harcama kalemi oluşturulmuştur. Bütçe hesapları ve Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın (HMB) yayınladığı verilerde kullanılan cari transferler kavramını "cari yıl içinde kullanıma sunulan, faydası bir yıl içinde tüketilen ve karşılığı olmayan harcamalar" olarak tanımlamak mümkündür. ABS'ye ilişkin rehberlerde ve bütçe hazırlık rehberlerinde bu kavramın tanımı ise; "Sermaye birikimi hedeflemeyen ve cari nitelikli mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla

yapılan karşılıksız ödemelerdir" şeklinde yapılmıştır (T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019b, s.2).

2006 yılından itibaren analitik bütçe sınıflandırması altında cari transferler olarak yapılan bu harcamaların, geçmişte de bir kısmının cari hesaplarda bir kısmının sermaye hesaplarında gösterilmesine yönelik tartışmalar yaşanmış (Feyzioğlu, 1965, s.184) ancak sonraki yıllarda cari hesaplarda gösterilen transfer harcamalarının bugünkü şekli belirlenmiştir. Dolayısıyla günümüzdeki cari transferler sınıflandırması altında yer alan harcamaların büyük çoğunluğunun geçmişte yaşanan sınıflandırma tartışmalarının neticesinde belirlendiği ve bugünkü şekline ulaştığını söylemek mümkündür (Çetinkaya ve Aslantaş, 2019, s.44). Şekil 17'de Türkiye'de bütçe sisteminin gelişim süreci kronolojik olarak gösterilmiştir:

Şekil 17: Kronolojik Olarak Türk Bütçe Sistemi



Analitik Bütçe Sınıflandırmasına göre cari transfer başlığı altında dokuz alt kalem bulunmaktadır. Bunlar kamu teşebbüslerine, sosyal güvenlik kurumlarına, mali kurumlara, döner sermayeli işletmelere, fonlara ve diğer teşekküllere ödemeler Görev Zararları; genel bütçeye, özel bütçeli idarelere, düzenleyici ve denetleyici kurumlara, sosyal güvenlik kurumlarına, mahalli idarelere yapılan Hazine Yardımları; derneklere, vakıf üniversitelerine, siyasi partilere, memurlara öğle yemeği, sosyal amaçlı fonlara, seçim giderleri için partilere yapılan Kâr amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler; burslar ve harçlıklar, eğitim amaçlı, sağlık amaçlı, yiyecek amaçlı, tarımsal amaçlı, sosyal amaçlı, ekonomik ve mali amaçlı Hane Halkına Yapılan Transferler; fark ödemesi destekleme hizmetleri, hayvancılık destekleme hizmetleri, kırsal kalkınma amaçlı tarımsal destekler, tarım sigortası destekleme hizmetleri şeklindeki Tarımsal Destekleme Ödemeleri; Çocuk Esirgeme Kurumuna yardım, muhtaçlara aylık ödemesi kapsamındaki Sosyal Amaçlı Transferler; KKTC ve uluslararası kuruluşlara yapılan Yurt dışına Yapılan Transferler; vergi gelirlerinden

yerel yönetimlere yapılan ödemeler, savunma sanayii fonuna ve sosyal yardımlaşma fonuna yapılan ödemelerin yer aldığı Gelirlerden Ayrılan Paylardır (Çetinkaya ve Aslantaş, 2019, s.44).

Türkiye'de kamu kesimi, bütçe uygulamaları bakımından; merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler ve kamu iktisadi teşebbüsleri şeklinde sınıflandırılmaktadır. Merkezi yönetim bütçesini ise genel bütçeye dâhil idarelerin, özel bütçeli idarelerin ve düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçeleri oluşturur. Türkiye'de merkezi yönetim bütçesi kamu kesiminin önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Bu nedenle merkezi yönetim bütçesi içindeki harcamaların diğer kamu kesimlerinin harcama yapılarına göre ekonomi üzerindeki etkisi daha fazladır.

Merkezi yönetim bütçesi içindeki harcama kalemlerinden en büyük pay cari transferlere aittir. Dolayısıyla merkezi yönetim bütçesi içindeki cari transferler ekonomide oldukça önemli etkilere sahiptir. Bu etkilerin başında hükümetin ekonomiye müdahale araçlarından biri olan kamu harcamalarının ekonomideki payının yıllar içinde artışıyla oluşan bütçe açıkları gelmektedir. Cari transferler bütçe açıklarının derinleşmesine neden olmuştur. Ancak cari transferlerin makroekonomik dengeyi bozucu etkileri olmasının yanı sıra uzun dönemde makroekonomik dengeleri düzenleyici etkileri de bulunmaktadır. Sosyal refah devleti anlayışının benimsenmesiyle cari transferler toplumsal ihtiyaçların karşılanması, iktisadi büyüme ve kalkınmanın sağlanması ve gelir dağılımının adil şekilde oluşumunda önemli bir maliye politikası aracı olmuştur.

3.1.1. Türkiye'de Bütçe Sisteminde Yer Alan Transfer Harcamalarının Yapısı

Türkiye'de bütçe sistemleri içinde kamu harcamalarının sınıflandırılmasında birçok aşamadan geçilmiş olup, gerçek anlamda ilk bütçe çalışmaları klasik bütçe sistemiyle gerçekleşmiştir. Bu sistem modern bütçe sistemlerine göre oldukça basit bir temel üzerine kurulmuş ve 1924-1972 yılları arası uygulamada kalmıştır.

1973 mali yılından itibaren fiili olarak 2006 yılına kadar uygulanan PBS'den vazgeçilerek, 2006 yılında SPEB ve ABS geçilmiştir. 2012 yılından itibaren ise Program Bütçe (PB) çalışmalarına başlanmış ve 2018 yılında Hazine ve Maliye

Bakanlığı'nca düzenlenen konferans ile geçiş süreci son şeklini almıştır. Buna göre, harcama yapan kurumlar hizmetlerini Program-Alt Program-Faaliyet şeklinde yapılandırılmıştır. Ayrıca ABS'deki fonksiyonel sınıflandırmanın yerine program sınıflandırması getirilmiştir. 2020 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programında ise program bütçe sistemine geçilmesine yönelik çalışmaların tamamlanacağı belirtilmiştir. 16 Ekim 2020'de Resmî Gazete'de yayınlanan 7254 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile program bütçeleme sistemine resmen geçilmiştir (Resmî Gazete, 2020).

Tablo 15: Bütçe Sisteminde Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırması

Klasik Bütçe Sistemi		**PBS**	**SPEB**	**PB**
1951-1963	**1964-1972**	**1973-2005**	**2006-2020**	**2021-**
Kamu Harcaması	Kamu Harcaması	Kamu Harcaması	Kamu Harcaması	Kamu Harcaması
➢ Cari Harcama ➢ Yatırım Harcaması	➢ Cari Harcama ➢ Yatırım Harcaması ➢ Sermaye Teşkili ve Transfer Har.	➢ Cari Harcama ➢ Yatırım Harcaması ➢ Transfer Har.	➢ Cari Gelirler Cari Harcama Cari Transfer ➢ Sermaye Gelirleri Sermaye Har. Sermaye Transferi ➢ Borç Verme	➢ Cari Gelir Cari Harcaması Cari Transfer ➢ Sermaye Gelirleri Sermaye Harcaması Sermaye Transferi ➢ Borç Verme

Tablo 15'te Türkiye'de uygulanmış ve uygulanmakta olan bütçe sistemleri ve kamu harcamalarının sınıflandırılması verilmiştir. Buna göre Türk bütçe sisteminde 1963 yılında planlı kalkınma sürecine geçiş ile transfer harcamalarına önemli bir alan açılmıştır. 1964 mali yılı bütçesinde ilk kez transfer harcaması kalemi yer almıştır. ABS'ye geçilmesiyle transfer harcamaları cari transferler, sermaye transferleri ve borç faiz ödemeleri başlıkları altında üçe ayrılmıştır. 2021 mali yılı bütçesinde ise PB'ye geçilmesiyle ABS'de değişikliğe gidilerek fonksiyonel sınıflandırma yerine program sınıflandırması getirilmiş ve ekonomik sınıflandırma aynı şekilde devam ettirilmiştir.

3.1.1.1. Program Bütçe Sistemine Göre Transfer Harcamaları

1960'lı yıllardan itibaren PBS gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde bütçe ve kalkınma planları ile bunların uygulamasını gösteren programlarla organik ilişki kurulmasında kolaylıklar sağlaması nedeniyle yaygınlaşmaya başlamıştır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde ekonomik kalkınmanın hızlandırılmasına katkıda bulunması ve gelişmiş ülkelerde uygulanan modern

bütçeleme sistemlerinin gelişmekte olan ülkelerde de uygulamaya konulması, Türkiye'de de mevcut bütçe sisteminin gözden geçirilmesini gündeme getirmiştir. Bu yönde Türkiye'de 1973-2004 döneminde bütçe sistemi program bütçe esaslarına göre düzenlenmiştir (Tüğen, 2019, s.165).

1964 mali yılı bütçesinde kamu harcamaları; cari harcamalar, yatırım harcamaları ve sermaye teşkili ve transfer harcamaları biçiminde üçlü bir sınıflandırma yapılmıştır. Bu sınıflandırma, 1973 mali yılı ile uygulamaya konulan PBS'den 2004 yılında ABS'ye geçilmesine kadar korunmuştur.

1973-2005 yılları arasında PBS, 100'den 900'e şeklinde muhasebe standardı olarak kurulan ekonomik sınıflandırmaya dayandırılmaktadır. PBS içinde transfer harcamaları 900 kod numarası ile sınıflandırılmakta ve Bütçe Kanununun R işaretli cetveline göre, yedi ana bölümden oluşmaktadır. Bu harcama kalemleri Tablo 16'da gösterilmiştir.

Tablo 16: PBS'ye göre Transfer Harcamalarının Kod Yapısı

Kod			**Ödenek Türü**
9	**0**	**0**	Transferler
	1	**0**	Kamulaştırma ve Bina Satın Alımları
	2	**0**	Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkilleri
	3	**0**	İktisadi Transferler ve Yardımlar
	4	**0**	Mali Transferler
	5	**0**	Sosyal Transferler
	6	**0**	Borç Faizleri
	7	**0**	Fon Ödemeleri

Bu dönemdeki bütçe sistemine göre, harcama birimlerinin altında yer alan harcama kalemleri yoluyla kamu harcamaları sınıflandırılmıştır. Harcamaların fonksiyonel sınıflandırılması için harcama yapan kuruluşların ilgili oldukları sektörlere göre gruplandırılmış ve ilgili grupta yer alan kuruluşların toplam harcamaları dikkate alınmıştır. Bu da ulusal hesaplar açısından uyum sorununu beraberinde getirmiştir. Ayrıca PBS uygulamada ortaya çıkan sorunlar nedeniyle kurumların ana hizmet birimlerinin alt alta sıralanmasına ve kuruluşların tüm faaliyetlerini bir ya da iki programla sınıflandırılmasına neden olmuştur. 1990'lı yıllara gelindiğinde, bütçede sınıflandırma sistematiğinin yeterli gelmemesi ve

uluslararası karşılaştırmalarda uygulanan bütçe sisteminin cevap vermemesi yeni bütçe sınıflandırması arayışlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur (Mutluer vd., 2011, s.130).

3.1.1.2. Analitik Bütçe Sınıflandırmasına Göre Transfer Harcamaları

1995 yılında PBS'deki olumsuzluklar göz önünde bulundurularak kamunun yeniden yapılandırılması amaçlı ve bütçede performans denetimini gerçekleştirmeye yönelik aynı zamanda uluslararası sistemlerle uyumlu yeni bir kod sistemi arayışına girilmiş ve 1998 yılında IMF'nin KMİ esasına dayalı sınıflandırma modeli benimsenmiştir. Daha sonra yeni kod yapısına KMİ ile ortaya çıkan değişiklikler eklenerek AB'ye uygulanan ESA'95 muhasebe standartlarına uygun hale getirilmiştir (Sakal ve Karadeniz, 2019, s.47).

ABS 2002 yılında önce 6 pilot bölgede uygulanmış ve 2003 yılında AB katılım ortaklığı belgesi ile ulusal programda kısa vadeli öncelikler arasında yer almıştır. 2004 yılında genel bütçeli ve özel bütçeli idareler, 2005 yılında mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları, kamu tüzel kişiliğine haiz kurul ve üst kurullar, fonlar ve bütçenin yatırım ve transfer tertibinde yardım alan kurum ve kuruluşlar, 2006 yılında ise döner sermayeli kuruluşlar ile diğer kurum ve kuruluşlar (KİT'ler hariç) bütçelerini analitik bütçe sınıflandırmasına uygun olarak hazırlamıştır (Tüğen, 2019, s.200).

2004 yılından itibaren uygulanmaya başlanan ABS dört ayrı sınıflandırma yapısına sahiptir. Bunlar yönetim yetkisini temel ölçüt alan Kurumsal Sınıflandırma, devlet faaliyetlerinin türünün belirlenmesini ve bu faaliyetlere yönelik harcamaların izlenmesini ve uluslararası karşılaştırmalara imkân verilmesini sağlayan Fonksiyonel Sınıflandırma, yapılan harcamaların hangi kaynaktan finanse edildiğini ve ödemenin nereye yapıldığını belirleyen Finansman Tipi Sınıflandırma ve devletin görev ve fonksiyonlarını yerine getirirken yürüttüğü faaliyetlerin milli ekonomiye, piyasalara ve gelir dağılımına etkisinin planlanmasını, izlenmesini ve değerlendirilmesini amaçlayan Ekonomik Sınıflandırmadır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019a, s.4-9).

Tablo 17: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Cari Transferler

Kodlar		05.CARİ TRANSFERLER
1		**Görev Zararları**
	1	Kamu Teşebbüslerine
	2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına
	3	Mali Kurumlara
	4	Döner Sermaye İşletmelerine
	5	Fonlara
	9	Diğer Teşekküllere
2		**Hazine Yardımları**
	1	Genel Bütçeye Hazine Yardımı
	2	Özel Bütçeli İdarelere Hazine Yardımları
	3	Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlara Hazine Yardımları
	4	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Hazine Yardımları
	5	Mahalli İdarelere Hazine Yardımları
	6	Hasılattan Paylar ve Giderlere Katılma Payları
	7	Yükseköğretim Kurumlarına Hazine Yardımları
	8	Yükseköğretim Kurumlarına Hazine Yardımları
	9	Diğer Hazine Yardımları
3		**Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler**
	1	Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlara
4		**Hane Halkına Yapılan Transferler**
	1	Burslar ve Harçlıklar
	2	Eğitim Amaçlı Diğer Transferler
	3	Sağlık Amaçlı Transferler
	4	Yiyecek Amaçlı Transferler
	5	Barınma Amaçlı Transferler
	6	Tarımsal Amaçlı Transferler
	7	Sosyal Amaçlı Transferler
	8	Sosyal Amaçlı Transferler
	9	Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler
5		**Devlet Sosyal Güvenlik Kurumlarından Hane Halkına Yapılan Fayda Ödemeleri**
	4	Türkiye İş Kurumu'ndan Hane Halkına Yapılan Fayda Ödemeleri
	6	Sosyal Güvenlik Kurumu'ndan Hane Halkına Yapılan Fayda Ödemeleri
6		**Yurt dışına Yapılan Transferler**
	1	Dış Ülkelere Yapılan Yardımlar
	2	Uluslararası Kuruluşlara Yapılan Ödemeler
	3	Uluslarüstü Kuruluşlara
	4	Uluslarüstü Kuruluşlardan Merkezlerine
	5	Eğitim Kurumlarına
	9	Diğer Yurt dışı Transferleri
8		**Gelirlerden Ayrılan Paylar**
	1	Genel Bütçeye Verilen Paylar
	2	Özel Bütçeli İdarelere Verilen Paylar
	3	Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlara Verilen Paylar
	4	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Verilen Paylar
	5	Mahalli İdarelere Verilen Paylar
	6	Fonlara Verilen Paylar
	7	Döner Sermayelere Verilen Paylar
	9	Diğerlerine Verilen Paylar

Kaynak: T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019a). 2020-2022 Bütçe çağrısı ve bütçe hazırlama rehberi. https://www.sbb.gov.tr/2020-2022-donemi-butce-hazirlama-rehberi/ adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi 10.10.2021.

Türk bütçe sistemi içinde ekonomik sınıflandırmaya göre cari transfer harcamaları ayrıntılı olarak Tablo 17'de verilmiştir. Buna göre, görev zararları, hazine yardımları, kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler, hane halkına yapılan transferler, hane halkına yapılan diğer transferler, yurt dışına yapılan transferler, gelirlerden ayrılan paylar cari transferleri oluşturan harcama kalemleridir.

3.1.2. Bütçe Sisteminde Transfer Harcamalarının Gelişimi

1990-2003 yılları arasında transfer harcamaları program bütçe sistemine göre sınıflandırılmaktadır. 2004 yılından itibaren analitik bütçe sınıflandırılmasına geçilmesi ile transfer harcamaları analitik bütçe sınıflamasına göre cari transferler, sermaye transferleri ve faiz harcamaları olmak üzere üçlü bir ayrıma tabi tutulmuştur. Bu başlık altında 1990-2003 yılları arasındaki dönemle uyumlu olması açısından transfer harcamaları cari transferler, sermaye transferleri ve faiz harcamalarının toplamı olarak alınmıştır.

3.1.2.1. 1990-2003 Yılları Arası Transfer Harcamalarının Dağılımı (Program Bütçe Sistemine Göre)

1989 yılında alınan Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karar ile sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi Türkiye'nin açık ekonomi haline gelmesini sağlamıştır. Bu dönemde Körfez Krizi ve ardından gelen siyasi bunalımlar ile ortaya çıkan petrol şoku dünya ekonomilerinin daralmasına ve uluslararası sermaye akışının yavaşlamasına neden olmuştur (Erdoğan, 2018).

Türkiye'de döviz piyasalarından başlayan ve kamu kesimine de yayılan bunalımdan çıkış için Türkiye'de 1994'te Ekonomik Önlemler Uygulama Planı, 2000 yılında Enflasyonu Düşürme ve İstikrar Sağlama Programı ve 2001 yılında Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) uygulamaya girmiştir. Bu noktada kamu harcamalarının azaltılması ve mali sistemdeki disiplinsizliğin düzeltilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca bu programlardaki kamusal reformların gerçekleşmemesi konsolide bütçe harcamalarına artış olarak yansımıştır.

1990-2003 yılları arasında transfer harcamalarında dikkat çeken değişimler olmuştur. Tablo 18'de görüldüğü üzere 1990 yılında transfer harcamaları 25.021 Milyon TL, kamu harcamaları 68.335 Milyon TL gerçekleşirken; 2003 yılına gelindiğinde transfer harcamaları 37 kat artarak 94.761.309 Milyon TL, kamu harcamaları 20 kat artarak 140.454.842 Milyon TL gerçekleşmiştir. Tablo 18'deki verilerden oluşturulan Şekil 18'de görüldüğü üzere, transfer harcamalarının kamu harcamalarına oranında büyük değişimler göze çarpmaktadır. 1990 yılında transfer harcamalarının kamu harcamalarına oranı %36,6 iken, 2003 yılında %67,4'e yükselmiştir. 14 yıllık dönemde kamu harcamaları içinde transfer harcamaları yaklaşık iki katına çıkmıştır. Bu dönemde kamu harcamalarındaki artışın en önemli sebebinin transfer harcamaları olduğu söylenebilmektedir.

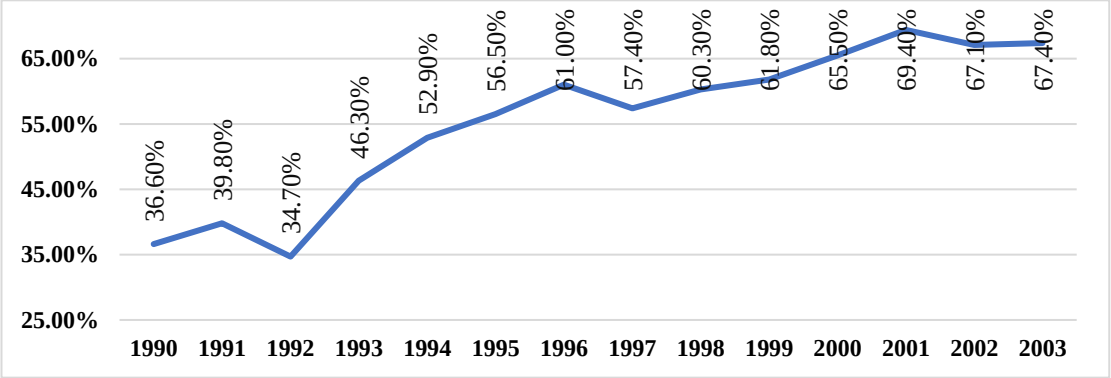
Tablo 18: Kamu Harcamalarının Cari Fiyatlarla Dağılımı: 1990-2003

Yıllar	Cari Harcamalar	Yatırım Harcamaları	Transfer Harcamaları	Toplam Kamu Harcamaları
1990	33.452	9.882	25.021	68.355
1991	60.536	19.038	52.827	132.401
1992	114.443	32.691	78.264	225.398
1993	205.448	57.565	227.425	490.438
1994	347.262	77.016	478.176	902.454
1995	645.945	102.989	975.260	1.724.194
1996	1.286.240	255.356	2.419.712	3.961.308
1997	2.788.298	640.134	4.621.820	8.050.252
1998	5.187.840	999.320	9.427.281	15.614.441
1999	9.172.790	1.544.427	17.367.468	28.084.685
2000	13.613.937	2.475.116	30.615.975	46.705.028
2001	20.448.022	4.149.580	55.981.463	80.579.065
2002	31.107.959	6.891.836	77.682.555	115.682.350
2003	38.513.866	7.179.667	94.761.309	140.454.842

Not: *Milyon TL*

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Bütçe İstatistikleri. (2022). Kamu Harcamalarının Cari Fiyatlarla Dağılımı. https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi 10.08.2022.

Şekil 18: 1990-2003 Döneminde Transfer Harcamalarının Kamu Harcamaları İçindeki Seyri



Kaynak: Tablo 18'de sunulan veriler ile hazırlanmıştır.

Tablo 19'da 1990-2003 döneminde transfer türlerine göre ödeneklerin toplam transfer harcamaları içindeki paylarına bakıldığında, transfer harcamaları içerisinde en büyük pay borç faiz ödemelerine aitken ikinci sırada ise 1995 yılına kadar mali transferlere, 1995 yılından sonra ise sosyal harcamalara ayrıldığı görülmektedir.

Tablo 19: Türlerine Göre Ödenekler: 1990-2003 (%Transfer Harcamaları)

Yıllar	910 Kamulaştırma ve Bina Satın Alma	920 Kurumlara Katılma Payı ve Sermaye	930 İktisadi Transferler ve Yardımlar	940 Mali Transferler	950 Sosyal Transferler	960 Borç Faizleri	970 Fon Ödemeleri	Diğerleri	TOPLAM
1990	1.6	6.5	4.6	14.7	7.1	53.8	0	11.7	100
1991	2.5	7.2	4.8	25.2	5.3	43.1	0	11.9	100
1992	1.8	9.6	5.7	11.9	5.4	52.1	0	13.5	100
1993	1.4	9.7	5.1	9.9	5.4	41.9	13.3	9.4	100
1994	0.8	6.8	7.2	7.3	6.2	52.9	12.4	6.4	100
1995	0.6	1.9	5.4	12.9	10.4	55.8	7	5.9	100
1996	0.3	2.6	3.8	12.8	13.5	58.2	4.6	4.3	100
1997	0.5	2.9	4.6	12.9	15.7	51.3	5.6	6.4	100
1998	0.3	1.9	3.4	6.8	16.3	63.2	3.8	4.5	100
1999	0.3	2.8	2.7	11.4	14.2	57.7	4.7	6.1	100
2000	0.4	2.5	4.1	4.7	12.4	67.5	4.4	4.1	100
2001	0.4	2.6	5.6	8	16.4	57.8	3.2	5.8	100
2002	0.4	2.5	5.2	6.5	17.5	66.4	2.8	4.4	100
2003	0.3	1	4.9	1.5	18.8	73.2	0.3	0	100

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Bütçe İstatistikleri. (2022). Cari Transfer Türleri. https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi 10.08.2022.

Tablo 19'da görüldüğü üzere, PBS kod yapısında Transfer harcamaları içinde yer alan 910 kodlu Kamulaştırma ve Bina Satın Alımlarının 1990-2013 arasında

transfer harcamaları içerisindeki payında çok büyük değişiklik yaşamamış %1,6 ve %0,3 düzeylerinde dalgalanmıştır.

920 kodlu Kurumlara Katılma Payı ve Sermaye ödemelerinde de ciddi bir değişim izlenmemektedir. Öte yandan Kurumlara Katılma Payı ve Sermaye ödemelerinin toplam transfer harcamaları içindeki oranının en yüksek olduğu yıl %9,7 oranı ile 1993 yılıdır. 1993 yılından sonra görülen sürekli düşüşün sebebi ise 1993 yılından sonra Türkiye'de KİT'ler özelleştirme eğilimine girmiştir. 2002 sonrasında ise özelleştirme uygulamasına yoğun bir şekilde yönelinmiş ve bunun bir sonucu olarak da 2003 yılına gelindiğinde Kurumlara Katılma Payı ve Sermaye ödemelerinin oranı %1'e kadar gerilemiştir.

Diğer bir ödenek türü olan 930 kodlu İktisadi Transferler ve Yardımların toplam transfer harcamaları içerisindeki payı 1994 yılında en yüksek seviye olan %7,2 iken 1999 yılına gelindiğinde iktisadi transferlerin oranı %2,7'ye kadar gerilemiştir. 2002 yılında %5,2'ye çıkmış ve hemen ardından 2003 yılında %4,9'e gerilemiştir. İktisadi Transferler ve Yardımların içerisinde en önemli payı KİT'lere yapılan görev zararları almaktadır.

940 kodlu Mali Transferler ise toplam transfer harcamaları içerisinde yer alan bir diğer transfer türüdür. 1990-2003 arası dönemde bu harcamalar dalgalı bir seyir izlemiştir. Mali transferlerin en yüksek olduğu yıllar 1991 (%25,2), 1995(%12,9), 1999 (%11,4), 2002 (%6,5) yıllarıdır. Mali transferlerin yükselmesinde etkili olan en önemli neden yıllar itibari ile yapılan genel, yerel ve ara seçimlerdir. (Kanca, 2012, s.35-49)

950 kodlu Sosyal Transfer harcamalarının 1990-2003 yılları arası gelişimi incelendiğinde özellikle 1994 yılından sonra dikkat çekici artışlar olduğu görülmektedir. Bu artışların en büyük sebebi 1994 yılına kadar konsolide bütçeden yalnızca Emekli Sandığı'na transfer yapılırken 1994'ten sonra Sosyal Sigortalar Kurumu ve BAĞ-KUR'a bütçeden transfer şeklinde kaynak aktarılmaya başlanmasıdır. 2000 yılındaki sosyal transfer harcamalarındaki azalışın temel nedeni ise, SSK'da prime esas olan taban ve tavan miktarının çok yüksek oranlarda arttırılması olmuştur. 2001 yılından itibaren 2001 krizinin etkisiyle sosyal transfer harcamaları tekrar yükselişe geçerek 2003 yılında %8,8 seviyesine çıkmıştır.

960 kodlu borç faiz ödemeleri 1990-2003 yılları arasında transfer harcamalarının %50'sinden fazlasını hatta 2003 yılında %70'inden fazlasını oluşturmaktadır. Bu nedenle 1990-2003 yılları arasında transfer harcamalarındaki artışın temel nedeni borç faiz ödemelerinden kaynaklanmaktadır. 1996 yılına kadar borç faiz ödemeleri sürekli artış göstermiş, 1997-2003 yılları arasında ise kısmen de olsa bazı yıllarda düşüşler görülmüştür. Bu düşüşlerin nedeni, borçların vade yapısının uzatılması, iç borç anapara ve faiz ödemelerinin büyük ölçüde bir sonraki yıla ertelenmesidir.

Transfer harcamalarının diğer alt kalemi ise 970 kodlu Fonlardır. Fonlara Konsolide Bütçeden kaynak aktarımı 1993 yılından itibaren yapılmaya başlanmıştır. 1993 yılında %13,3'lük bir fon ödemesi gerçekleştirilmiştir. Fon ödemeleri yıllar itibariyle dalgalanma göstermiş en yüksek fon ödemeleri 1993 ve 1994 yıllarında sırasıyla %13,3 ve %12,4 oranlarında gerçekleşmiştir. Ancak 1994 yılı sonrası fon ödemeleri bütçe dışı fonların bütçe içine alınması uygulaması ile azalma eğilimine girmiş ve 1998 yılında %3,8'e, 2002 yılında %2,8'e, 2003 yılında ise %0,3 kadar düşmüştür.

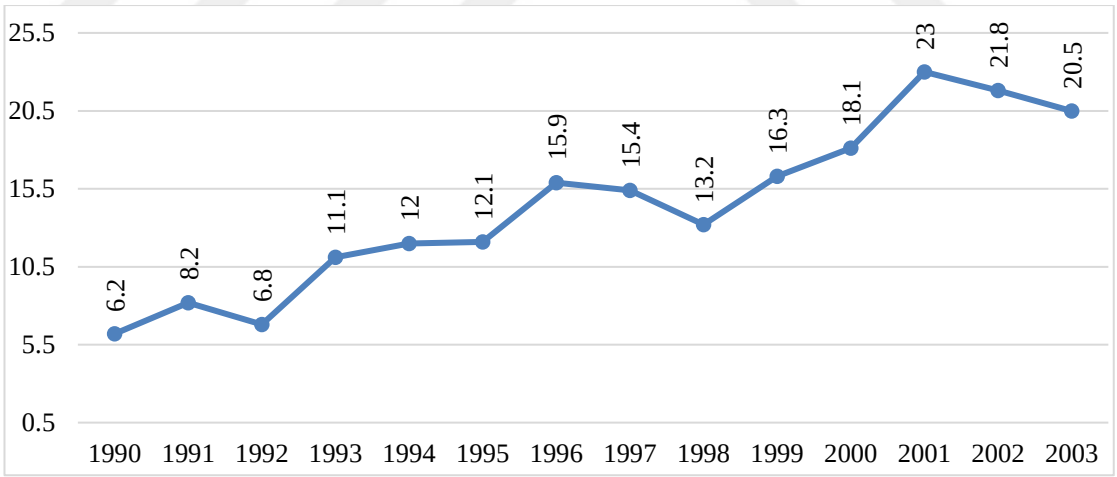
1990-2003 yılları arasında KİT'lere yapılan transferler program bütçe kod yapısında iki farklı ayrıntı kodunda yer almaktadır. Sermaye yani katılma payı amaçlı transferlerin 920-Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkilleri kodundan, görev zararı ve yardım amaçlı yapılan transferlerin ise 930-İktisadi Transferler ve Yardımlar kodundan ödendiği görülmektedir.

Tablo 20: Türkiye'de Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları: 1990-2003 (%GSYİH)

Yıllar	910 Kamulaştırma ve Bina Satın Alma	920 Kurumlara Katılma Payı ve Sermaye ödemeleri	930 İktisadi Transferler ve Yardımlar	940 Mali Transferler	950 Sosyal Transferler	960 Borç Faizleri	970 Fon Ödemeleri	TOPLAM
1990	0,1	0,4	0,2	0,3	0,4	4,7	0,0	6,2
1991	0,1	1,8	0,4	0,3	0,4	5,0	0,0	8,2
1992	0,09	0,8	0,1	0,2	0,5	4,9	0,0	6,8
1993	0,08	1,1	0,4	0,9	0,6	7,0	0,8	11,1
1994	0,04	0,5	0,3	0,1	1,0	8,5	1,2	12,0
1995	0,03	0,6	0,4	0,3	1,5	8,3	0,8	12,1
1996	0,04	0,4	0,7	0,3	2,3	10,8	1,1	15,9
1997	0,08	1,0	1,1	0,3	2,7	8,7	1,3	15,4
1998	0,05	0,2	0,3	0,1	2,1	9,6	0,6	13,2
1999	0,05	0,4	0,4	0,1	2,8	11,4	0,9	16,3
2000	0,07	0,6	0,4	0,2	2,1	13,3	1,1	18,1
2001	0,04	0,6	0,7	0,1	2,3	18,4	0,6	23,0
2002	0,07	0,4	0,9	0,2	3,4	16,6	0,0	21,8
2003	0,05	0,2	1,0	0,3	3,8	15,0	0,0	20,5

Not: 1990-1997 yılları arasında 1987 bazlı GSMH, 1998-2003 yılları arasında 1998 bazlı GSYİH rakamları kullanılmıştır.
Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Bütçe İstatistikleri. (2022). Türkiye'de Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları. https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi 10.08.2022.

Şekil 19: Transfer Harcamaları: 1990-2003 (%GSYİH)



Kaynak: Tablo 20'de sunulan veriler ile hazırlanmıştır.

Tablo 20 ve Şekil 19'da 1990-2003 yılları arası transfer harcamaları bileşenlerinin ilgili yıllar itibariyle GSYİH'ye oranı gösterilmektedir. 1990 yılı itibariyle transfer harcamaları GSYİH'nin yaklaşık %6,2'sini oluştururken, 2003 yılına gelindiğinde bu oran yaklaşık üç kattan fazla artarak %20,5'a kadar artış göstermiştir. Transfer harcamaları içerisinde en fazla artış gösteren kalemler borç faiz ödemeleri ve kısmen de sosyal transfer harcamaları olmuştur. 1990-2003 yılları

arasında transfer harcamalarındaki artışın nedeni borç faiz ödemeleridir. Ayrıca transfer harcamalarının GSYİH içindeki en büyük paya sahip olduğu 2001 yılında borç faiz harcamalarının da en yüksek seviyeye çıktığı görülmektedir.

1990 yılından sonra Körfez Krizi nedeniyle petrol şokları ve bunun sonucu olarak dünya ekonomisindeki istikrarsızlıklar daraltıcı maliye politikalarını zorunlu kılmıştır. 1991 yılında faiz ödemelerinin GSYİH'ye oranı %5, 1993 yılında %7 ve 1994 yılında %8,5 seviyesine çıkmıştır. 1994-1995 yılında yapılan daraltıcı politikalar ile borç faiz harcamalarında bir düşüş olsa dahi 1996 yılında bu düşüşleri sürdürmek mümkün olmamıştır. 1997 yılında borç faiz ödemelerinde bir düşüş yaşanmıştır. Bu düşüşün nedeni borçların vade yapısının uzatılmış olmasıdır. Bu nedenle 1998 yılı faiz ödemeleri yine artış göstererek GSMH'ye oranı %9,6'seviyesine yükselmiştir. 1999 yılında ülkemizde yaşanan deprem nedeniyle kamu harcamalarında planlanan kısıntıya gidilememiş, faiz ödemelerinin GSYİH'ye oranı %11,4 olarak gerçekleşmiştir. 2000 yılında da artış devam etmiş ve %13,3'e ulaşmıştır. 2001 yılında ise borç faiz ödemeleri GSYİH'nin %18,4'ünü kapsayarak adeta zirve yapmıştır.

1990-2003 yılları arasında ortaya çıkan en önemli nokta transfer harcamalarındaki istikrarlı artışa rağmen transfer türlerinin bu artıştan orantılı bir şeklide pay almamaları olmuştur. Öyle ki borç faiz ödemeleri 2003 yılının sonuna gelindiğinde transfer harcamalarının %70'ten fazlasını oluşturmuştur. Borç faiz ödemelerinin bu önlenemez artışının ardında iç borçlar ve borçlanmanın sürdürülebilirliği konusu yer almaktadır. 1990-2003 yıları arasında arzu edilen siyasi ve ekonomik istikrarın sağlanamaması ülkede sürdürülebilir borçlanma politikalarının oluşmamasına neden olmuştur. Bu dönemdeki borç faiz ödemelerinin transfer harcamaları içinde yüksek paya sahip oluşu makroekonomik göstergelerde bozulmalara neden olmuştur.

1990-2003 yılları arası dönemde Türkiye'de birçok iktisadi transferin planlı kalkınma politikaları doğrultusunda doğru şekilde uygulanmamasının yanı sıra iktisadi ve mali transferlerin GSYİH'deki payının çok düşük olması transfer harcamalarının iktisadi büyüme üzerinde etki yaratmamasına neden olmuştur (Yılmaz ve Kaya, 2005; Tülümce ve Yayla, 2017). Bu dönemde transfer harcamaları politikasının gelir dağılımı üzerindeki etkisine bakıldığında ise, transfer harcamalarının gelir dağılımını bozucu etkiye sahip olduğu görülmektedir (Cural, 2016). Transfer harcamalarının

karşılıksız kaynak aktarma aracı olduğu olarak gelir dağılımını düzenleyici etkisinin olması beklenmekteyken, transfer harcamalarının alt kalemlerine bakıldığında bu durumun gerçekleşmediği görülmektedir. Ancak her ne kadar sosyal transferlerle düşük gelir grubuna kaynak aktarımı sağlansa da transfer harcamaları içinde en büyük paya iç borç faiz ödemeleri sahiptir. İç borç faiz ödemelerini yüksek gelir grubuna yapıldığı için gelir dağılımında bozucu yönde etki yapmıştır (Ersezer ve Ulutürk, 2004, s.166). Yine bu dönemde Türkiye'de ekonomik istikrarın olmamasında transfer harcamalarının, özellikle borç faizlerinin etkisi büyüktür (Özen, 2002, s.130)

3.1.2.2. 2004-2021 Yılları Arası Transfer Harcamasının Dağılımı (Analitik Bütçe Sınıflandırmasına Göre)

Harcama kalemleri ABS'nin ekonomik sınıflandırmasına göre cari veya sermaye nitelikli mal ve hizmet alımında olduğu gibi karşılıklı veya karşılıksız olacak şekilde ayrıma tabi tutulmuştur. Bu çerçevede devlet harcamaları genel anlamada üç gruba ayrılarak Tablo 21'de gösterilmiştir.

Tablo 21: Kamu Harcamaları

1. Cari Giderler	2. Sermaye Giderleri	3. Borç Verme
• Cari Giderler • Cari Transferler	• Sermaye Giderleri • Sermaye Transferleri	

Kaynak: T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019a). 2020-2022 Bütçe çağrısı ve bütçe hazırlama rehberi. https://www.sbb.gov.tr/2020-2022-donemi-butce-hazirlama-rehberi/ adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi 10.10.2021.

2004 yılından itibaren Türkiye'de analitik bütçe sınıflandırılmasına geçilmesi ile transfer harcamaları analitik bütçe sınıflamasına göre cari transferler, sermaye transferleri ve faiz harcamaları olmak üzere üçlü bir ayrıma tabi tutulmuştur. Bu başlık altında 1990-2003 yılları arasındaki dönemle uyumlu olması açısından transfer harcamaları cari transferler, sermaye transferleri ve faiz harcamalarının toplamı olarak alınmıştır.

Tablo 22'de 2004-2021 yılları arasındaki merkezi yönetim harcamaları verilmiştir. Görüldüğü üzere, kamu harcamaları her yıl nominal artış göstermiştir. 18 yıllık bir süreç içinde kamu harcamaları 11 kat büyürken, cari transferler 22 kat büyümüştür. Burada önemli olan husus kamu harcamalarının içinde transfer

harcamalarının payıdır. Tablo 22'den yararlanılarak Şekil 20 oluşturulmuştur. Şekil 20'de görüldüğü üzere, toplam transfer harcamaları 2004 yılında kamu harcamalarının %59,9'unu oluştururken 2021 yılına gelindiğinde bu rakam %52'ye düşmektedir. Bu düşüşün sebebi transfer harcamalarını oluşturan kalemlerden kaynaklanmaktadır. 2004 yılında kamu harcamalarının %40'ını faiz harcamaları, %19,6'sını cari transferler, %0,3'ünü sermaye transferleri oluştururken 2021 yılında %11,3'ünü faiz harcamaları, %39,1'ini cari transferler, %1,5'ini sermaye transferleri oluşturmaktadır. Görüldüğü üzere, faiz harcamaları azalırken, cari transferler artmıştır. Bu durumun ikinci bölümde anlatıldığı üzere, gelişmekte olan ülkelerde transfer harcamalarına benzer olduğu görülmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde özellikle 2000 yılı sonrasında sosyal refah devleti kavramının gelişmesiyle faiz harcamalarının azalıp cari transferlerin arttığı görülmüştür.

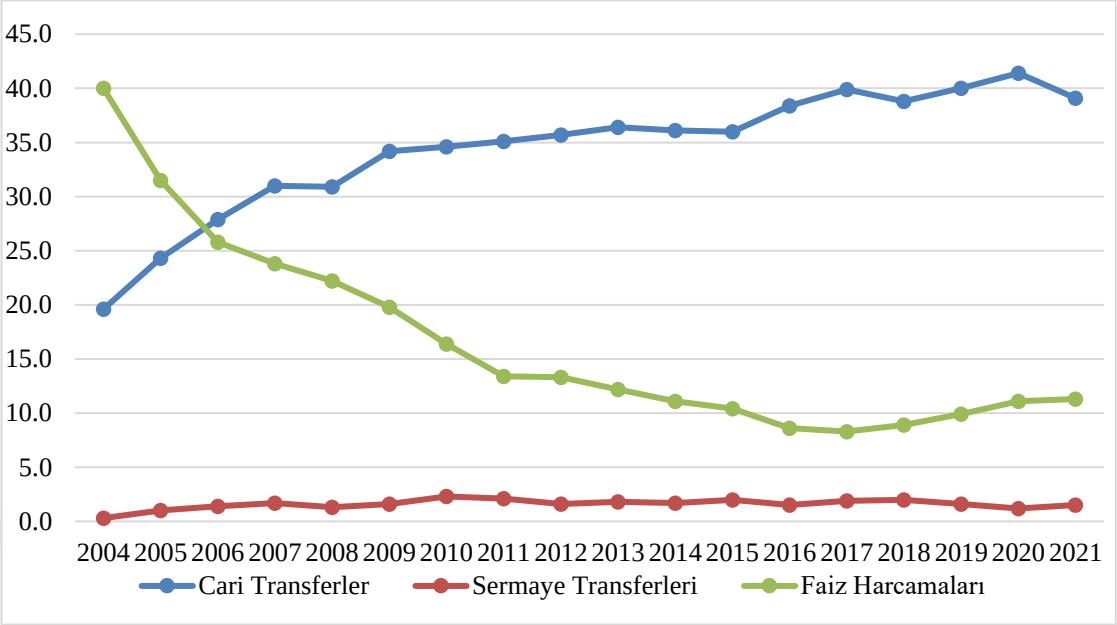
Tablo 22: Merkezi Yönetim Harcamaları: 2004-2020

Yıllar	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Personel Giderleri	28.948	31.856	37.812	43.569	48.856	55.947	62.315	72.914	86.463
Sos. Güv. Kur. Devlet Primi	4.024	4.533	5.075	5.805	6.408	7.208	11.063	12.850	14.728
Mal ve Hizmet Alımları	12.684	14.290	19.001	22.258	24.412	29.799	29.185	32.797	32.894
Faiz Harcamaları	56.488	45.680	45.963	48.753	50.661	53.201	48.299	42.232	48.416
Cari Transferler	27.683	35.190	49.851	63.292	70.360	91.976	101.857	110.499	129.477
Sermaye Giderleri	8.050	9.684	12.098	13.003	18.516	20.072	26.010	30.905	34.365
Sermaye Transferleri	437	1.546	2.637	3.542	3.174	4.319	6.773	6.739	6.006
Borç Verme	2.669	1.784	5.689	3.846	4.644	5.698	8.857	5.671	9.537
Yedek Ödenekler	37	0	0	0	0	0	0	0	0
T.Kamu Harcamaları	141.02	144.56	178.12	204.06	227.03	268.21	294.35	314.60	361.88
	2013	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Personel Giderleri	96.235	110.370	125.051	148.864	162.146	200.903	249.892	287.769	346.258
Sos. Güv. Kur. Devlet Primi	16.306	18.929	21.045	24.699	27.272	34.379	43.045	48.286	57.368
Mal ve Hizmet Alımları	36.386	40.801	45.563	54.100	63.600	71.946	84.363	96.399	130.104
Faiz Harcamaları	49.986	49.913	53.004	50.247	56.712	73.961	99.940	133.962	180.852
Cari Transferler	148.743	162.282	182.671	224.847	270.924	322.879	400.316	497.989	626.664
Sermaye Giderleri	43.767	48.201	57.199	59.677	70.983	88.324	80.717	92.911	130.926
Sermaye Transferleri	7.666	7.707	10.438	8.881	13.342	16.746	16.316	15.171	25.492
Borç Verme	9.135	10.550	11.333	12.756	13.291	21.672	25.438	29.750	101.978
Yedek Ödenekler	0	0	0	0	0	0	0	0	0
T. Kamu Harcamaları	408.22	448.75	506.30	584.07	678.26	830.80	1.000.0	1.202.2	1.599.6

***Not**: Milyon TL*

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Bütçe İstatistikleri, Merkezi Yönetim İstatistikleri, https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri, Erişim Tarihi 10.08.2022.

Şekil 20: Cari Transferler (%Kamu Harcamaları)



Kaynak: Tablo 22'de sunulan veriler ile hazırlanmıştır.

Cari transferler, sermaye birikimi hedeflemeyen ve cari nitelikli mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla yapılan karşılıksız ödemeler olarak tanımlanabilir (T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019a, s.47). Tablo 23'te görüldüğü üzere, cari transferler içerisinde en büyük paya sırasıyla, hazine yardımları, gelirlerden ayrılan paylar, hane halkına yapılan transferler, sosyal amaçlı transferler, tarımsal desteklemeler, görev zararları, yurt dışına yapılan transferler ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler sahiptir.

Tablo 23: Cari Transfer Türlerine Göre Ödenekler: 2006-2020 (%Cari Transfer)

Yıllar	Görev Zararları	Hazine Yardımları	Kâr Amacı Gütmeyen Kur.Transferler	Hane Halkına Yapılan Transferler	Tarımsal Destekleme	Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler	Sosyal Amaçlı Transferler	Yurt dışına Yapılan Transferler	Gelirlerden Ayrılan Paylar
2006	14.5	43.6	0.3	1.5	9.5	0.6	0.05	1.2	28.3
2007	2.7	57.3	1.0	1.5	8.7	0.9	0.1	0.8	27.1
2008	2.9	55.1	0.6	1.5	8.2	1.2	0.6	0.8	28.7
2009	4.4	61.9	0.9	1.3	4.8	1.1	1.1	0.7	23.3
2010	3.2	59.2	1.0	1.5	5.7	0.8	1.5	0.9	25.8
2011	4.2	53.7	1.2	1.9	6.2	1.3	2.0	1.0	28.0
2012	3.0	54.2	0.7	2.2	5.8	4.1	2.2	1.0	26.5
2013	2.8	53.1	1.2	2.3	5.8	2.7	4.9	1.0	26.8
2014	2.3	51.4	1.5	2.3	5.6	1.7	4.7	0.9	29.1
2015	2.6	47.9	2.0	2.3	5.4	3.1	4.9	1.0	30.4
2016	2.5	51.9	1.0	2.4	5.1	3.2	4.8	0.9	27.8
2017	2.7	52.9	1.2	2.3	4.6	3.7	4.5	0.9	26.7
2018	2.2	49.8	1.0	2.2	4.5	5.0	4.2	1.0	29.6
2019	2.0	54.8	1.4	1.6	4.2	4.6	4.9	1.0	25.1
2020	2.2	55.3	0.7	1.5	4.4	5.1	4.6	0.9	24.9
2021	6.6	46.9	0.8	1.4	3.8	6.7	4.2	0.9	28.1

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Bütçe İstatistikleri. (2022). Kamu Harcamalarının Cari Fiyatlarla Dağılımı. https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi 10.08.2022.

Genel bütçeye, özel bütçeli idarelere, düzenleyici ve denetleyici kurumlara, sosyal güvenlik kurumlarına, mahalli idarelere bütçe açıklarının finansmanı gibi amaçlarla yapılacak hazine yardımları cari transfer kalemi altında muhasebeleştirilmektedir. Tablo 23'te görüldüğü üzere, hazine yardımları 2006-2021 yılları arasında cari transferlerin %50'sinden fazlasını teşkil etmektedir. Bu açıdan bakıldığında 2006-2021 yılları arasında cari transferler içindeki en büyük pay hazine yardımlarına ayrılmaktadır. Hazine yardımlarının alt başlığında en çok artış gösteren harcama kalemi ise sosyal güvenlik kurumlarına yapılan cari transferler olduğu görülmektedir.

Bu harcamalar, 2000'li yıllar sonrasında bütçe giderlerinin en hızlı büyüyen kalemi haline gelmiştir. Bu dönemde gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformları sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıklarının kapatılması amacıyla yapılmıştır (Cural, 2016, s.698).

5018 sayılı KMYKK'nin 37'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin topladığı vergi, resim, harç ve benzeri gelirlerden diğer idare, kurum ve kuruluşlara verilecek paylar cari transferler olarak gelirden ayrılan paylar başlığı

altında kaydedilmektedir. Yine Tablo 22'ye bakıldığında 2006-2021 yılları arasında cari transferlerin yaklaşık dörtte birinden fazlasını gelirden ayrılan paylar oluşturduğu görülmektedir. 2006-2021 yılları arası cari transferlerin içindeki en büyük ikinci pay gelirden ayrılan paylara ayrılmaktadır. Gelirden ayrılan payların alt başlığında en çok artış gösteren harcama kalemi büyükşehir belediyelerine merkezi yönetim vergi gelirlerinden ayrılan paylar olarak gerçekleşmiştir.

Eğitim, sağlık, barınma gibi muhtelif amaçları gerçekleştirmek üzere ve cari nitelikli harcamalarına katkı amacıyla hane halkına yapılan karşılıksız ödemeler amaçlarına göre ayrıma tabi tutularak hane halkına yapılan transferler başlığı altında kaydedilmektedir.

İlgili mevzuatına göre, korunmaya, bakıma, yardıma muhtaç aile, engelli, yaşlı ve diğer kişiler için yapılan yardımlar ve eğitim amacı dışında verilen harçlıklar Sosyal Amaçlı Transferler başlığı altında kaydedilmektedir.

Kamu teşebbüslerine, sosyal güvenlik kurumlarına, mali kurumlara, döner sermayeli işletmelere, fonlara veya diğer teşekküllere kendi mevzuatları ile verilen görevler dışında bir görev verilmesi durumunda müdahale alımları ve destekleme zararları için yapılacak ödemeler de dâhil olmak üzere, verilen bu görevin ifası sonucu oluşan ve mahrum olunan kârı da içeren zararlar Görev Zararları başlığı altında kaydedilmektedir. Son on yıl içerisinde toplam cari transferlerin %3'ünün altında gerçekleşen görev zararları 2021 yılı itibari ile bir önceki yıla göre 3 kat artarak %6,6 olarak gerçekleşmiştir. Bu artışın sebebi Özellikle Halk Bankası ve Ziraat Bankası'na düşük faizle kredi açtırılarak aradaki farkın görev zararları kalemine kaydedilerek bütçeden karşılanmasıdır.

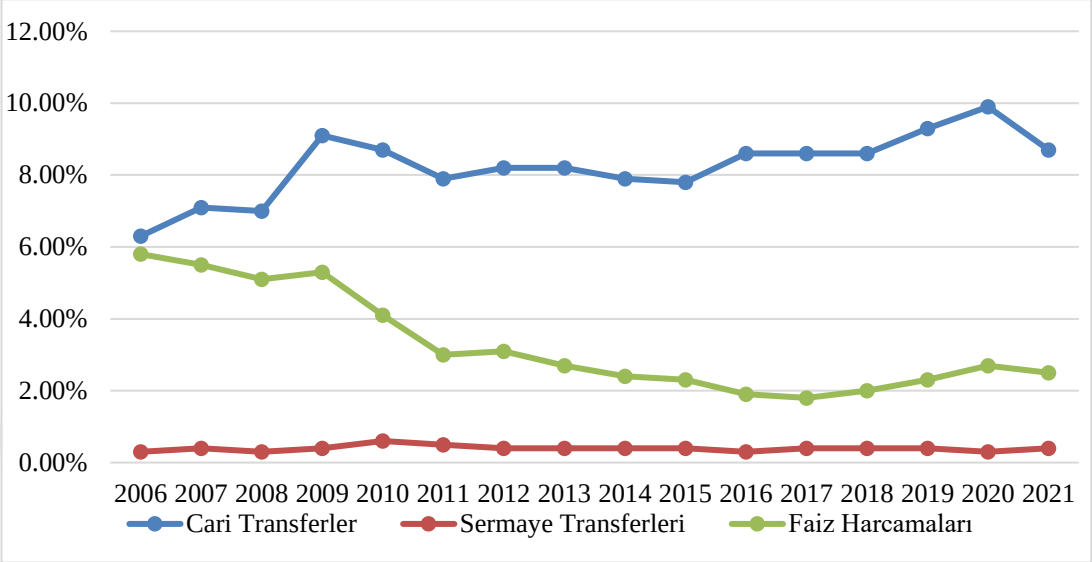
Dış ülkelere, uluslararası kurum ve kuruluşlara veya yabancı kişi veya kuruluşlara cari nitelikli mal ve hizmet harcamalarını finanse etmek amacıyla yapılan karşılıksız ödemeler Yurt Dışına Yapılan Transferler başlığı altında kaydedilmektedir.

Dernek, birlik, vakıf, kamu işveren sendikası, siyasi parti gibi kâr amacı gütmeyen kuruluşların cari nitelikli ödemelerine katkı amaçlarıyla yapılan transferler cari transfer başlığı altında Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler olarak kaydedilmektedir.

Fark ödemesi destekleme hizmetleri, hayvancılık destekleme hizmetleri, tarım sigortası destekleme hizmetleri, kırsal kalkınma amaçlı tarımsal destekler Tarımsal

Destekleme Ödemeleri başlığı altında kaydedilmektedir.

Şekil 21: 2004-2022 Dönemi Transfer Harcamaları (%GSYİH)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, https://www.hmb.gov.tr/bumko-merkezi-yonetim-butce-gerceklesmeleri-ve-beklentiler-raporu Erişim Tarihi 10.05.2022.

Şekil 21'de Türkiye'de 2006-2021 yılları arası transfer harcamalarının GSYİH'ye oranına bakıldığında, 2006 yılından sonra faiz harcamalarının GSYİH'ye oranı cari transferlerin GSYİH'ye oranın altında seyir izlemekte ve genel olarak faiz harcamaları düşüş gösterirken cari transferler artış göstermektedir. 2006-2021 yılları arasında cari transferlerin GSYİH'ye oranı yaklaşık %30 artmışken, faiz harcamalarının GSYİH'ye oranı yaklaşık %50 azalmış, toplam transfer harcamalarının GSYİH'ye oranı ise %13,6'dan %14,4'e yükselmiştir. Özetle 2006-2021 yılları arası faiz harcamalarında her ne kadar ciddi azalışlar olsa da cari transfer harcamalarındaki artış daha fazla gerçekleşerek toplam transfer harcamalarının GSYİH'ye oranının düşmesini engellemiştir.

2006-2021 yılları arası transfer harcamalarının GSYİH'ye oranı artarken faiz harcamalarının GSYİH'ye oranının azaldığı görülmektedir. Faiz giderlerinin azalması gelir dağılımında olumlu etki sağlamaktadır. Ancak transfer harcamalarının bu şekilde bir katkı sağlaması için faiz harcamalarının azaltılıp sosyal harcamaları arttırılması gerekmektedir. Bu dönemde sosyal transfer harcamalarında ise nispi artışlar olduğu gözlemlenmektedir. Bu durumda gelir dağılımında iyileşmelerin olduğu söylenebilinmektedir (Aydın vd., 2017, s.480). Yine bu dönemde transfer harcamaları

içinde faiz harcamalarının azalıp cari transferlerdeki artışın ekonomik büyüme ve kalkınma üzerinde de pozitif etki yaptığı görülmektedir (Özen ve Köse, 2022; Gül ve Yavuz, 2011)

3.2. TÜRKİYE'DE BÜTÇE AÇIKLARI

Bütçe açığı belirli bir dönemde kamu giderlerinin kamu gelirlerinden fazla olmasıdır. Bu fark büyüdükçe kamu kesiminin bu açığı finanse etme yolu olan borçlanma gereğinin de artması kaçınılmaz olacaktır. (Demir vd., 2005, s.249). Türkiye'de uzun yıllardır kamu harcamalarındaki artış hızı kamu gelirlerindeki artış hızından daha yüksek gerçekleşmiş dolayısıyla da sürekli olarak bütçe açıklarıyla karşı karşıya kalınmıştır. Türkiye'de kamu harcamalarında yüksek artış görülmesinde; devletin ekonomi içinde etkinliğinin artması, hızlı nüfus artışı, hızlı kentleşme, kamuda aşırı istihdam, popülist politikalar, savunma ve güvenlik harcamalarındaki artışlar, borçlanma maliyetlerinin yüksek olması ve sübvansiyonların artması gibi nedenler gösterilirken, kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılayacak ölçüde artış gösterememesinde; kayıt dışı ekonominin yaygınlığı, vergiye karşı direnmenin yüksek olması, vergi muafiyet ve istisna uygulamalarının fazla olması, sık tekrarlanan vergi afları, küçük ölçekli işletmelerin fazlalığı, savurganlık ve yolsuzlukların fazla olması gibi sorunlar yatmaktadır.

Türkiye'de 1990-2021 dönemine ilişkin kamu gelirleri, kamu harcamaları, kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranı ve bütçe dengesi verilerine bakıldığında, Tablo 24'te görüldüğü üzere 1990 yılında 55 Milyon TL olan kamu gelirleri 2021'e gelindiğinde 1.407.399 Milyon TL'ye ulaşmıştır. 2002 yılına kadar kamu gelirlerinin bir önceki yıla oranla neredeyse iki katına çıktığı görülmektedir. 2003 sonrası dönemde ise kamu gelirleri 100 Milyon TL'yi aşmış ve bir önceki yıla göre nispeten daha yavaş artış göstermeye başlamıştır. 1990-2021 döneminde kamu gelirlerindeki artışın bir önceki yıla oranla en az gerçekleştiği yıl 2009'dur. Bu dönemde 2008 küresel krizinin etkisi ile kamu gelirleri bir önceki yıla göre 6 milyon TL artış göstermiştir.

Kamu harcamalarının da kamu gelirlerine benzer şekilde artış seyri izlediğini söylemek mümkündür. Tablo 23'te görüldüğü üzere, 1990 yılında 67 milyon TL olan

kamu harcamaları 2021'e gelindiğinde 1.599.642 milyon TL olmuştur. Cari yıllardaki kamu harcamalarının önceki yıla göre daha yüksek düzeye ulaştığı görülmektedir.

Genel olarak kamu gelirleri ve kamu harcamaları arasındaki dengeye bakıldığında ise Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin etkisiyle 2001-2002 yıllarında kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranı 1990-2021 dönemi içinde en düşük gerçekleştiği yıllar olarak dikkat çekmektedir. 2008 yılında yaşanan ekonomik krizin etkisi ile 2009 yılında kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranının yeniden azaldığı görülmektedir. Ayrıca 2015 sonrası dönemde kamu gelirleri kamu harcamalarını giderek daha az oranda karşılayabilir düzeye gelmiştir. 2020 yılında pandemi etkisiyle kamu harcamaları bir önceki yıla göre %20 artmışken, 2021 yılına gelindiğinde bir önceki yıla göre %32 oranında artış göstermesi dikkat çekicidir.

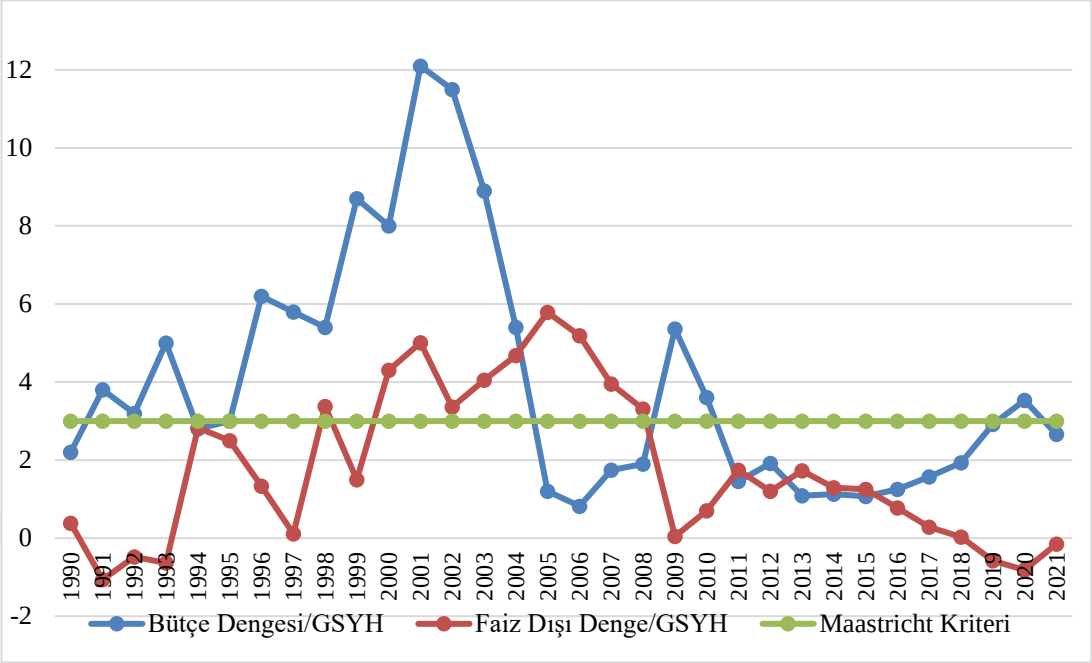
Tablo 24: Türkiye'de Kamu Kesimi Toplam Gelir ve Harcamaları

Yıllar	Kamu Gelirleri	Kamu Harcamaları	Kamu Gelirlerinin Kamu Harcamalarını Karşılama Oranı %	Bütçe Dengesi	Faiz Dışı Denge
1990	55	68	80,8	-13	2
1991	96	132	72,7	-36	-9
1992	174	225	77,3	-51	-7
1993	351	490	71,6	-141	-17
1994	752	902	83,4	-151	147
1995	1.409	1.724	81,7	-315	261
1996	2.728	3.961	68,9	-1.233	264
1997	5.815	8.050	72,2	-2.235	43
1998	11.811	15.614	75,6	-3.803	2.373
1999	18.933	28.085	67,4	-9.152	1.569
2000	33.440	46.705	71,6	-13.265	7.175
2001	51.543	80.579	64,0	-29.036	12.026
2002	75.592	115.682	65,3	-40.090	11.781
2003	100.250	140.455	71,4	-40.205	18.405
2004	110.721	141.021	78,5	-30.300	26.188
2005	137.981	146.098	94,4	-8.117	37.563
2006	173.483	178.126	97,4	-4.643	41.320
2007	190.359	204.067	93,3	-13.708	35.044
2008	209.598	227.030	92,3	-17.432	33.229
2009	215.458	268.219	80,3	-52.761	440
2010	254.277	294.358	86,4	-40.081	8.217
2011	296.823	314.606	94,3	-17.783	24.448
2012	332.474	361.886	91,9	-29.412	19.004
2013	389.681	408.224	95,5	-18.543	31.443
2014	425.382	448.752	94,8	-23.370	26.543
2015	482.779	506.305	95,4	-23.526	29.479
2016	554.139	584.071	94,9	-29.932	20.314
2017	630.489	678.269	93,0	-47.780	8.932
2018	757.996	830.809	91,2	-72.813	1.148
2019	875.279	1.000.026	87,5	-124.747	-24.807
2020	1.028.445	1.203.737	85,4	-175.292	-41.329
2021	1.407.399	1.599.642	88,0	-192.244	-11.391

Not: *Milyon TL*

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Bütçe İstatistikleri, Kamu Kesimi İstatistikleri, https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri, Erişim Tarihi 10.08.2022.

Şekil 22: Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Denge (%GSYİH)



Kaynak: Tablo 24'te sunulan veriler ile hazırlanmıştır.

Tablo 24 ve Şekil 22'de görüldüğü üzere, Türkiye'de 1990-2021 yılları arası bütçe açıklarının GSYİH'ye oranı inişli çıkışlı bir eğilim göstermektedir. Bütçe açıklarının GSYİH'ye oranı 1990 yılında %2,2 iken 1993 yılında %5'e yükselmiştir. Yine 1991,1992 ve 1993 yılında faiz dışı açık verilmiştir. Ancak 1990'lı yılların ortalarına doğru uygulamaya konulan daraltıcı maliye politikaları ve istikrar tedbirlerinin etkisiyle 1995 yılında bütçe açıklarının GSYİH'ye oranı %3'e kadar düşmüş bütçe tekrardan faiz dışı fazla vermeye başlamıştır. İzleyen yıllarda ise uygulanan daraltıcı maliye politikaları sürdürülemeyince bütçe açıklarında tekrar yüksek artışlar görülmüştür. Nitekim 1999 yılında bütçe açıklarının GSYİH'ye oranı %8,7'ye ve 2001 yılında yaşanan ekonomik krizin de etkisiyle de %12,1'e yükselerek son otuz yılın en yüksek rakamlarına ulaşmıştır. 15 Mart 2001 tarihinde makroekonomik dengelerin tekrar kurulması amacıyla, hükümet tarafından GEGP ve IMF ile yapılan stand-by anlaşmalarıyla kamu açıklarının azaltılmasında önemli adımlar atılmıştır. 2006 yılına gelindiğinde bütçe açıklarının GSYİH'ye oranı %1'in altına düşmüştür. 2008 küresel krizinden Türkiye Ekonomisi 2008 yılı ortalarından itibaren etkilenmiştir. 2009 yılında yine bütçe açıklarının GSYİH'ye oranı aşırı artarak % 5,3 oranına yükselmiştir. 2010 itibariyle ekonomideki toparlanma ve kamu

gelirlerindeki artışla kamu dengesi iyileşmiş ancak kamu harcamalarındaki genişlemeyle sınırlı kalmıştır. Bütçe açıklarının GSYİH'ye oranı 2011-2018 yılları arasında %2'nin altında seyretmiştir. 2019 yılının sonundan itibaren kamu harcamaları artmış ve 2020 yılına gelindiğinde bütçe açıklarının GSYİH'ye oranı aşırı artarak %3,2 seviyesine çıkmıştır.

1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması kapsamında kamu açıklarının milli gelirin %3'ünü aşmaması şeklindeki mali kural hem AB ülkelerinde hem anlaşmayı kabul eden diğer ülkelerde kamu açıklarının azaltılmasını sağlamıştır. Türkiye açısından bakıldığında, 2005 yılından itibaren, 2009-2010 (küresel kriz etkisi) ve 2020-2021 (pandemi etkisi) yılları hariç bütçe dengesi yönünden Türkiye Maastricht kriterini sağlamış bulunmaktadır.

3.3. TÜRKİYE'DEKİ CARİ TRANSFERLERİN BÜTÇE AÇIKLARI İÇİNDEKİ PAYI VE AMPİRİK ANALİZİ

Türkiye'de merkezi yönetim bütçesi, kamu kesiminin önemli bir kısmını oluşturduğu için merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki harcamalar, diğer kamu kesimi harcama yapılarına göre ekonomide daha fazla etkiye sahiptir. Bu nedenle merkezi yönetim bütçe harcamaları içindeki cari transferlerin makroekonomik sistem üzerinde önemli etkileri söz konusudur.

Bu çalışmada 1990-2003 yılları arasında konsolide bütçe, 2004-2021 yılları arasında ise merkezi yönetim bütçe rakamları dikkate alınarak inceleme yapılmıştır. 1990-2003 yılları arasında program bütçe kod yapısına göre cari transfer harcamaları kalemi bulunmamaktadır. 2004 yılı sonrası uygulamaya giren analitik bütçe sistemi mantığına göre, 1990-2003 yılları arasında transfer harcamalarının sermaye birikimi hedeflemeyen, cari nitelikli mal ve hizmet alımını finanse eden karşılıksız ödemeleri cari transfer olarak nitelendirilmiştir. Dolayısıyla 1990-2003 yılları arasında transfer harcamalarından sermaye teşkili kurumlara katılma payları ve borç faiz ödemeleri çıkarılarak cari transferler oluşturulmuştur. Bu çalışmada 1990-2021 dönemi cari transferler ile bütçe açıkları ilişkisinin ortaya konulması amaçlanmıştır. Ayrıca çalışmada cari transferler ile bütçe açıkları ilişkisi üç dönem halinde sınıflandırılmıştır.

Bunlar 1990-1999 GEGP öncesi dönem, 2000-2005 GEGP'nin uygulandığı dönem ve 2006-2021 GEGP ve kriz sonrası dönem şeklindedir.

3.3.1. 1990-1999 Ekonomik Program Öncesi Dönem

1990-1999 yılları arasında Türkiye Ekonomisi'nde yaşanan sorunlar, genel anlamda yüksek bütçe açıklarından ve bundan kaynaklı yanlış borç yönetiminden ortaya çıkmıştır. Kamu açıklarının kapatılması için borçlanma yöntemine başvurulması ve sonraki dönemlerde bütçe fazlasıyla ekonominin genel dengesi üzerinde olumsuzluk yaratmayacak şekilde bu açıkların kapatılması literatürde yaygın olarak önerilen bir yöntemdir. Ancak Türkiye'de özellikle 1990-1999 döneminde kamu açıkları ve borç yönetiminde böyle bir başarı sağlanamamıştır. Bu durumun en büyük sebebi ise 1980'li yıllarda Türkiye Ekonomisi'nin sürekli açık vermesi, bu açıkların iç ve dış borçlarla finanse edilmesi ve borç faizlerinin de borçlanmayla karşılanma çabasıdır (Boratav ve Akyüz 2002, s.18). Bu dönemde kamu borç ihtiyacının giderek artması, borç faiz oranlarının ve kamu finansman maliyetlerinin artmasına neden olmuştur. Aynı zamanda 1989 yılında sermaye hareketlerinin önündeki engeller kaldırılmasıyla reel faiz oranlarının cazip olması nedeniyle kısa vadeli sermaye haraketliliği hızlanmış, ancak bu kaynaklar bütçe açıklarını finansmanda kullanılmamıştır. Sermaye haraketliliğindeki bu gelişme dış ticaret dengesini bozmuş ve dış ticaret açıklarını arttırmıştır. Sonuç olarak Türkiye Ekonomisi'nde 1980'li yıllarda bütçe açıklarının kapatılabilmesi için borçlanmaya gidilmiştir. 1990'lı yıllarda ise Türkiye Ekonomisi borçların faizlerini bile ödeyemeyecek hale gelmiş ve kamu harcamalarının aşırı yükselmesine yol açmıştır (Tüğen ve Dağ, 2018, s.220). 1990'lı yıllarda kamu harcamalarına bakıldığında, kamu harcaması içindeki en yüksek pay transfer harcamaları; transfer harcamaları içindeki en büyük pay ise faiz harcamalarına aittir. Transfer harcamaları içindeki cari transferler ile bütçe açıkları arsındaki ilişki ise Tablo 25 ve ekil 23'te verilmiştir.

Tablo 25'te 1990-1999 döneminde GSYİH içinde cari transferlerin payı verilmiştir. Transfer harcamalarının cari kısmının ölçülmesi amacıyla 920 kodlu Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkilleri ile 960 kodlu Borç Faiz Ödemeleri toplam transfer harcamalarından çıkarılmıştır. Transfer harcamalarından borç faizleri

çıkarıldığında, cari transfer harcamalarının GSYİH'ye oranı 1990 yılında yaklaşık 5 kat, 1999 yılında ise yaklaşık 3 kat azalmıştır. Diğer bir deyişle, 1990-1999 yılları arasında transfer harcamalarının %60'tan fazlasını faiz harcamaları oluşturmaktadır.

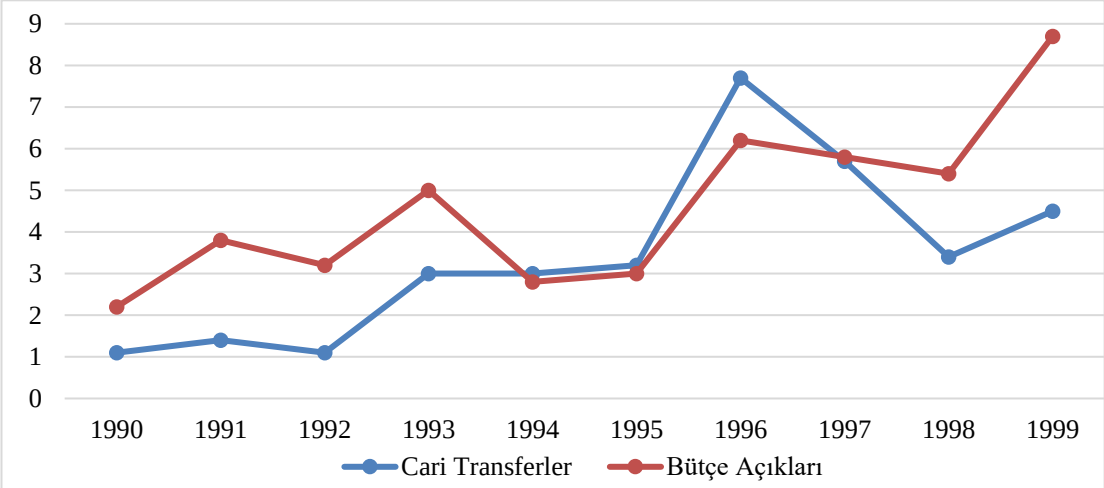
Tablo 25: Cari Transferler: 1990-1999 (%GSYH)

Transfer Türü	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
960 Borç Faiz Ödemeleri / GSYİH	4,7	5,0	4,9	7,0	8,5	8,3	10,8	8,7	9,6	11,4
920 Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkilleri / GSYİH	0,4	1,8	0,8	1,1	0,5	0,6	0,4	1,0	0,2	0,4
Cari Transferler / GSYİH	1,1	1,4	1,1	3,0	3,0	3,2	7,7	5,7	3,4	4,5
Transfer Harcamaları / GSYİH	6,2	8,2	6,8	11,1	12,0	12,1	15,9	15,4	13,2	16,3

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı. Bütçe İstatistikleri. https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri, Erişim Tarihi 10.08.2022.

Cari transferlerle bütçe açıkları arasındaki ilişkiye bakıldığında Şekil 23'te görüldüğü üzere, cari transferler ve bütçe açıklarının yıllık hareket yönleri neredeyse aynıdır. 1994 yılında bütçe açıklarının GSYİH'ye oranı düşerken, cari transferlerin GSYİH'ye oranı sabit kalmıştır. 5 Nisan kararlarının yürürlüğe girmesiyle sıkı maliye politikası uygulanmıştır. Bunun sonucunda bütçe faiz dışı fazla vermeye başlamış ancak bütçe açıkları devam etmiştir. 1994 yılında hükümet kamunun üzerindeki faiz maliyetlerini kısa dönemde düşürmeye çalışmış ve ekonomideki likidite oranını arttırmıştır. Bu durum bütçe açıklarının GSYİH'ye oranını 1995 yılına kadar düşürmüş ancak üç haneli enflasyon rakamları ve yüksek işsizlik oranları şeklinde ekonomiye ağır maliyetler yüklemiştir. 1995 yılından sonra sosyal transfer harcamaları, iktisadi ve mali transferlerin artması ile cari transferler ve yeniden bütçe açıkları artmaya başlamıştır. Bu dönemde uygulamaya konulan 5 Nisan kararları kapsamında sıkı maliye politikası ile bütçe açıkları azaltılırken cari transfer harcamalarında herhangi bir kısıtlamaya gidilmemiştir.

Şekil 23: Cari Transferler ve Bütçe Dengesi, 1990-1999 (%GSYİH)



Kaynak: Tablo 23 ve Tablo 24'te sunulan veriler ile hazırlanmıştır.

Genel olarak cari transferlerdeki artışın, 1990-1999 yılları arasındaki dönemde bütçe açıklarında da artışa neden olduğunu söylemek mümkündür. 1990 sonrası dönemde cari transferlerin bütçe harcamaları içindeki oranında ciddi artışlar olmuş, aynı zamanda bütçe açıkları da giderek artmıştır. Bu nedenle bütçe açıkları ile cari transferler arasında bir paralellik kurmak mümkündür. Bu dönemde bütçe açıklarındaki artışta cari transferlere ilişkin sıralanan faktörler etkili olmuştur (TCMB, 2001);

- Bütçe dışı fonlar, görev zararları başta olmak üzere bazı harcamaların kamu bankaları kanalıyla şeffaf olmayan bir şekilde karşılanması ve bu nedenle kamu maliyesinde bütünlük ve disiplinin bozulması,
- Gerçek ihtiyacı karşılamayan tarımsal destekleme politikaları,
- Ekonomik etkinliğe ters düşen müdahalelerle yönlendirilen, yüksek maliyetle ve verimsiz olarak çalışan büyük bir KİT sisteminin varlığıdır.

3.3.2. 2000-2005 Ekonomik Program Dönemi

Türkiye Ekonomisi'nde 1990 sonrası yaşanan süreç, sürdürülemeyen borç, özellikle kamu bankalarının ve finansal piyasaların sağlıksız işleyiş yapısı ve mali sistemin yapısal sorunları ekonomik krize gidişi hızlandırmıştır. Bu bunalımdan çıkmak için IMF'nin desteğiyle 2000'li yıllara Türkiye'de "Döviz Kuru Çıpasına Dayalı Olan Enflasyonu Düşürme Programı" başlıklı bir istikrar paketi uygulamaya

konulmuştur. Bu programın asıl amacı; bütçe açıklarının hızlı ve kalıcı olarak düşürülmesi, sıkı maliye politikası yoluyla faiz dışı fazla oluşturulması için tedbirler alınması, tarım reformu, sosyal güvenlik reformu, kamu mali yönetimi reformu gibi mali reformları gerçekleştirmektir. (Şen vd, 2007, s.193). İstikrar programı uygulamaya konulduğu ilk on ayında kamu gelirleri artmış, kamu harcamaları azalmış ve iç borç faiz oranlarında düşüş yaşanmıştır. Bu gelişmeler sonucunda 2000 yılında bütçe açıkları/GSYİH oranı %8'e gerilemiştir. Ancak 2000 yılının Kasım ayında itibaren Kamu bankalarının görev zararlarıyla hızla artan SGK açıkları ekonomiyi likidite krizine sürüklemiş, 2001 Şubat ayında ekonomik kriz patlak vermiştir (Doğan, 2007, s.183). Şubat 2001 Krizi'nin ardından bütçe açıkları/GSYİH oranı %12,1'e yükselerek Cumhuriyet tarihinin en yüksek oranına ulaşılmıştır (Şen vd, 2007, s.194).

Şubat 2001 Krizi sonrasında 14 Nisan 2001 tarihinde daha güçlü, uluslararası ekonominin olanaklarından yararlanabilen, çok daha hızlı büyüyebileceğini ve daha yüksek refah düzeyine hızla ulaşabileceğinin taahhütünü veren, ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapının oluşturulması amacıyla IMF destekli istikrar programı olan GEGP uygulamaya konulmuştur.

Türkiye Ekonomisi için 2001 yılı pek çok açıdan farklı bir yıl 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). 2001 yılında bütçe açıklarının GSYİH'ye oranı %12,1'den 2002 yılında %11,5'e, 2003 yılında %8,9'a, 2004 yılında %5,4'e, 2005 yılında ise %1,2'ye düşmüştür. 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz sonrası uygulamaya konulan GEGP'nin öncelikli hedefi olan ekonomik istikrarın sağlanmasında kamu açıkları konusunda başarı sağlandığını söylemek bu açıdan doğru olacaktır.

GEGP'nin temel hedefi, yüksek kamu açıkları nedeniyle kamu borçlarının sürdürülemez boyutlara ulaşmasına yol açan borç dinamiğinin kırılması olarak belirlenmiştir. Etkin bir borçlanma alt yapısı oluşturmaya ve kamu finans yönetiminde saydamlık ve mali disiplini sağlamaya yönelik 2002 yılında 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Borç

yönetiminin düzenlemesi amacıyla yapılan bu kanun, etkin bir borçlanma politikası için uygun bir yasal çerçeveyi oluşturması bakımından oldukça önemlidir. Özellikle bu döneme kadar sık sık yaşanan ekonomik krizlerin temel nedeni olan yüksek kamu açıkları ve bunları finanse edemeyecek borçlanma politikasının olmaması borç yönetimini zor durumda bırakmaktadır. Diğer bir deyişle, borç yönetimindeki başarısızlıklar finansal istikrarsızlığın oluşmasına bu durum da ekonomik krizlerin derinleşmesine neden olmaktadır (Bayraktar, 2010, s.466). 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile borç stokunun yapısını iktisadi değişkenler üzerinde baskı oluşturmayacak şekilde düzenlemek hedeflenmiştir. Bu kanunun amacı şu şekilde belirtilmektedir.

> *Madde 1 - Bu Kanunun amacı; ülkenin kalkınma hedeflerini dikkate alarak, piyasalarda güven ve istikrarı koruyarak ve makro ekonomik dengeleri gözeterek, Devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe almasına, borç ve hibe vermesine, nakit yönetiminin maliye ve para politikaları ile koordineli bir şekilde yürütülmesine, verilecek garantilerin, bu borçlanma ve garantilerden doğan finansal alacaklar ile Devlet iç ve Devlet dış borcunun etkin bir şekilde yönetimine ve izlenmesine, Hazine Müsteşarlığı ile 2 nci Maddede yer alan kuruluşlar arasındaki malî ilişkilerin düzenlenmesine ve bu hususlar dâhil olmak üzere Müsteşarlık tarafından üstlenilen her türlü malî yükümlülüğün geri ödenmesi, ilgili bütçe hesaplarına kaydedilmesi ve raporlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.*

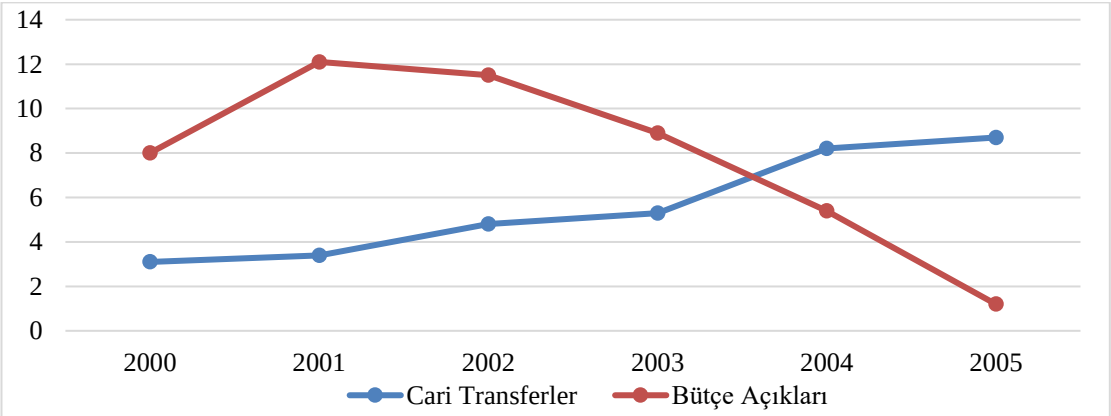
Kamu açıkları ve cari transfer harcamaları konusunda bu dönemde yaşanan en önemli gelişmelerden biri de 2006 yılında 5018 sayılı KMYKK'nin uygulamaya konulmasıdır. PBS'den ABS'ye, bütçelerin üç yıllık perspektifte hazırlanması, açıkların azaltılması ve borçların sürdürülebilirliği açısından çok önemli bir gelişmedir. Aynı zamanda 5018 sayılı KMYKK kamu mali yönetimine saydamlık ve hesap verme sorumlulukları gibi kavramlar yükleyerek kamu maliyesinin yönetiminde politikacılar bürokratlar ve seçmenler arasındaki asimetrik bilginin azalması yönünde katkı sağlayacaktır. Dolayısıyla kıt kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılması ve kamu finansman açıklarının azalması katkı sağlayacaktır.

2003 yılında Adalet ve Kalkınma Partisi hükümeti 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 dönüştürülmesi sonucunda ortaya çıkmış ve bu 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). Acil Eylem Planı; Ekonomik Dönüşüm Programı, Kamu Yönetimi Reformu, Sosyal Politikalar ve Demokratikleşme ve Hukuk Reformu olmak üzere dört ana başlıkta toplanmış ve mevcut devlet yapılanması büyük ölçüde dönüşüme uğramıştır (Başbakanlık, 2003).

2001-2005 döneminde genel olarak uygulanan reform paketleri, bir yandan yüksek faiz düşük kur politikasıyla kısa vadeli sermaye hareketlerini ülkeye çeken, diğer yandan da sıkı maliye politikası izleyerek faiz dışı fazlayı %7,7 seviyesine ulaştıran, dünya ekonomisine uyumlu politikalar olmuştur.

Türkiye'de uygulanan reform paketleri özellikle 2001 yılı sonrası faiz harcamalarının düşmesini sağlamıştır. Ancak bu durum ülkelerin kalkınması ve gelir dağılımda adaletin sağlanmasında rol oynayan cari transferlerin düşmesine yol açmamıştır.

Şekil 24: Cari Transferler ve Bütçe Dengesi, 2000-2005 (%GSYİH)



Kaynak: Tablo 25'te sunulan veriler ile hazırlanmıştır.

Şekil 24'te 2000-2005 yılları arası cari transferlerin ve bütçe açıklarının GSYİH'ye oranları verilmiştir. 2000 ve 2001 yıllarında cari transferlerin ve bütçe

açıklarının GSYİH'ye oranları aynı yönde hareket etmiş; cari transferler de bütçe açıkları da artmıştır. 2001 Şubat ayında ekonomik kriz patlak vermesiyle bütçe açıkları Cumhuriyet tarihinin en yüksek seviyelerine ulaşmıştır. Ancak 14 Nisan 2001 tarihinde GEGP'nin başarılı etkisiyle sonraki yıllarda Türkiye Ekonomisi'nde olumlu gelişmeler görülmüştür. Nitekim 2002-2005 yılları arasında cari transferlerin ve bütçe açıklarının GSYİH'ye oranlarının birbirlerine zıt yönde hareket ettiği cari transferler sürekli artarken bütçe açıklarının sürekli düştüğü görülmüştür. 2000-2005 yılı arasında cari transferlerin GSYİH'ye oranı yaklaşık 3 kat artarken, bütçe açıklarının GSYİH'ye oranı yaklaşık 8 kat düşmüştür.

3.3.3. 2006-2021 Ekonomik Program ve Kriz Sonrası Dönem

Türkiye Ekonomisi'nde 2000 Kasım ve 2001 Şubat aylarında yaşanan krizlerden sonra önemli yapısal reformlar uygulamıştır. Özellikle 2002 yılında çıkarılan 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı KMYKK ile bütçe sistemi makroekonomik istikrarla birlikte sürdürülebilir kalkınmayı esas alan, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlayan bir yapıya kavuşmuştur. Bütçe açığının azaltılması yönünde de önemli bir başarı yakalamıştır. 2006-2021 yılları arasında Türkiye Ekonomisi'nin karşı karşıya kaldığı sorunlar tüm dünyanın etkilendiği ekonomik krizlerden ve pandemiden kaynaklı olduğu söylenebilir. 2007 yılı ortalarına doğru ABD konut piyasalarında ortaya çıkıp 2008 yılı ortalarına doğru küresel ekonomide durgunluğa yol açan gelişmeler, Türkiye Ekonomisi'ni de derinden etkilemiş ve 2009 yılında bütçe açıklarının tekrardan aşırı yükselmesine neden olmuştur. 2010 yılından itibaren ekonomide görülen toparlanma ve kamu gelirlerindeki artış ile kamu dengesi iyileşmiş ve bütçe açıklarının GSYİH'ye oranı 2011-2019 yılları arasında %2'nin altında seyretmiştir. 2019 yılının sonundan itibaren küresel düzeydeki pandeminin etkisiyle kamu harcamaları artmış ve 2020 yılına gelindiğinde bütçe açıklarının GSYİH'ye oranı yeniden %3,5 seviyesine çıkmıştır (Yıllık Ekonomik Rapor, 2021, s.92).

10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı KMYKK 2006 yılı başından itibaren tam olarak uygulamaya girmesiyle, önceki yıllarda uygulanan konsolide bütçe sistemi terk

edilerek, merkezi yönetim bütçesi sistemine geçilmiş ve bütçenin kapsamı hem kapsanan kurum hem de gelir ve harcama detayları açısından genişletilmiştir. Bu döneme kadar transfer harcaması olarak uygulamaya konulan harcama kalemi 2006 yılı sonrası transfer harcamalarının sermaye birikimi hedeflemeyen, cari nitelikli mal ve hizmet alımını finanse eden karşılıksız ödemelerini cari transferler harcama kalemi başlığı altında toplamıştır. Uygulamaya konulan merkezi yönetim bütçesi;

I. Genel bütçe; devlet tüzel kişiliğine sahip olan kamu idarelerinin,

II. Özel bütçe; bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen kamu idarelerinin,

III. Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi; özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan kurumların bütçelerinden oluşmaktadır.

Tablo 26: Merkezi Yönetim Bütçesinde Cari Transferin Dağılımı: 2006-2021

	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
1. Görev Zararları	7.245	1.401	2.041	4.138	3.297	4.739	3.912	4.305
2. Hazine Yardımları	21.760	36.273	38.769	56.951	60.323	59.353	70.184	79.008
3. Kâr Amacı Gütmeyen Kur. Tr.	185	682	444	844	1.084	1.391	926	1.786
4. Hane Halkına Yapılan Tr.	797	996	1.101	1.276	1.599	2.156	2.891	3.543
5. Tarımsal Destekleme	4.747	5.555	5.809	4.495	5.817	6.961	7.553	8.684
6. Hane Halkına Yapılan Diğer Tr.	347	618	883	1.031	850	1.448	5.411	4.048
7. Sosyal Amaçlı Tr.	26	67	442	1.027	1.610	2.255	2.922	7.293
8. Yurt Dışına Yapılan Tr.	620	507	616	722	969	1.153	1.296	1.624
9. Gelirlerden Ayrılan Paylar	14.124	17.192	20.256	21.492	26.308	31.043	34.380	39.869
Toplam Cari Transferler	49.851	63.292	70.360	91.976	101.857	110.499	129.477	148.743
Toplam Kamu Harcamaları	178.126	204.067	227.030	268.219	294.358	314.606	361.886	408.224
Bütçe Dengesi	-4.643	-13.708	-17.432	-52.761	-40.081	-17.783	-29.412	-18.543
	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**

1. Görev Zararları	3.836	4.820	5.832	7.371	7.407	8.013	11.006	41.928
2. Hazine Yardımları	83.528	87.560	116.763	143.525	161.035	219.546	275.858	294.324
3. Kâr amacı Gütmeyen Kur. Tr.	2.552	3.688	2.465	3.401	3.475	5.934	3.976	5.551
4. Hane Halkına Yapılan Tr.	3.782	4.280	5.432	6.279	7.257	6.639	7.661	9.047
5. Tarımsal Destekleme	9.148	9.971	11.489	12.722	14.552	16.965	21.944	24.125
6. Hane Halkına Yapılan Diğer Tr.	2.850	5.730	7.202	10.173	16.242	18.592	25.407	42.125
7. Sosyal Amaçlı Transferler	7.735	9.089	10.814	12.226	13.784	19.889	22.990	26.907
8. Yurt Dışına Yapılan Tr.	1.567	1.929	2.239	2.633	3.261	4.087	4.971	6.248
9. Gelirlerden Ayrılan Paylar	47.284	55.603	62.609	72.594	95.866	100.606	124.249	176.408
Toplam cari transferler	162.282	182.671	224.847	270.924	322.879	400.271	498.063	626.664
Toplam Kamu Harcamaları	448.752	506.305	584.071	678.269	830.809	1.000.026	1.203.737	1.599.642
Bütçe Dengesi	-23.370	-23.526	-29.932	-47.780	-72.813	-124.747	-175.292	-192.244

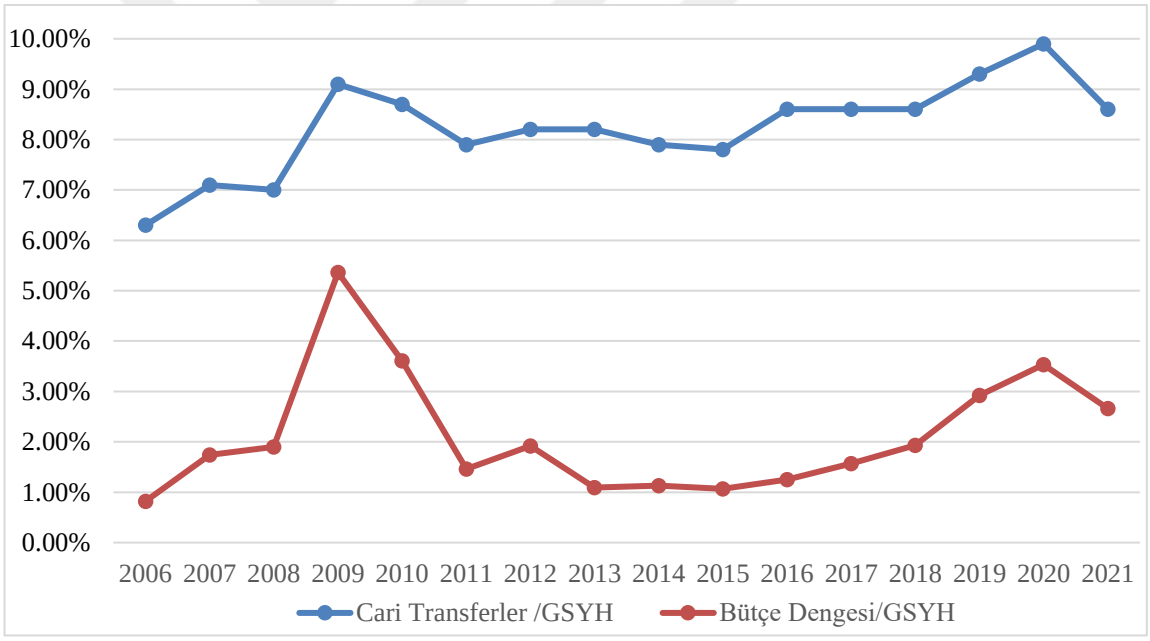
Not: *Milyon TL*
Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı. Bütçe İstatistikleri. https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri, Erişim Tarihi 10.08.2022.

Tablo 26'da 2006-2021 yılları arası merkezi yönetim bütçesi cari transferler, kamu harcamaları ve bütçe dengesi verilmiştir. 2006-2021 yılları arasında cari transferler 12,5 kat, kamu harcamaları 8,9 kat, bütçe açıkları ise 41,4 kat artış göstermiştir. 2006 yılında cari transferler 49.851 Milyon TL ile toplam kamu harcamalarının %28'ini oluştururken 2021 yılına gelindiğinde 626.664 Milyon TL'ye ulaşarak toplam kamu harcamalarının %40'ını oluşturmuştur. Cari transferleri oluşturan harcamalar içerisinde ise en büyük payı sırasıyla %40-60 arasında değişen oranıyla hazine yardımları, %20-30 arasında değişen oranıyla gelirden ayrılan paylar, %4-10 arasında değişen oranıyla tarımsal desteklemeler, %0,5-5 arasında değişen oranıyla hane halkına yapılan diğer transferler, %0-5 arasında değişen oranıyla ise sosyal transferler oluşturmaktadır.

2006-2021 yılları arası merkezi yönetim bütçe dengesi ise her ne kadar sürekli açık vermiş olsa da bir önceki yıla oranla en büyük açığı küresel krizin Türkiye'de

etkisinin en çok hissedildiği 2009 yılında %200'ün üzerinde açık vererek görülmüştür. 2010 yılı sonrası uygulanan sıkı maliye politikalarıyla 2010, 2011 ve 2013 yıllarında bir önceki yıla oranla açıklar artmak yerine azalmıştır. Bunlarla birlikte bir önceki yıla oranla bütçe açığının en çok artış gösterdiği yıllar ise %61 ile 2017, %71 ile 2019 ve %41 ile 2020 yılları olmuştur. 2017 döneminin ilk sekiz aylık döneminde uygulanan genişletici maliye politikası ile özel sektöre finansman desteği sağlamak, üretim, yatırım ve istihdamı desteklemek amacıyla alınan tedbirler ve yılın ilk üç ayına ait sosyal güvenlik prim ödemelerinin yılın son çeyreğine ertelenmesi merkezi yönetim bütçe açığının artmasına neden olmuştur. 2019 yılı son çeyreğinde dünyada 2020 yılının ilk çeyreğinde ise Türkiye'de pandeminin görülmesiyle kamu harcamalarında artış görülmüş bu artışlarda bütçe açıklarının daha da artmasını beraberinde getirmiştir.

Şekil 25: Cari Transferler ve Bütçe Dengesi, 2006-2021 (%GSYİH)



Kaynak: Tablo 25 ve Tablo 26'da sunulan veriler ile hazırlanmıştır.

2006-2021 yılları arasındaki dönemde genel olarak cari transferlerdeki artışın merkezi yönetim bütçe harcamalarında artışa neden olduğunu söylemek mümkündür. Zira 2006-2021yılları arası dönemde cari transferlerin bütçe harcamaları içindeki oranı %28'lerden %40'lara doğru ciddi bir artış göstermiştir. Aynı zamanda bütçe açıkları da giderek artmıştır. Şekil 25'te görüldüğü üzere, cari transferlerin GSYİH'ye oranının ve bütçe açıklarının GSYİH'ye oranının yıllık hareket yönleri arasında doğrudan ilişki kurmak mümkündür. 2006-2021 yılları arasında cari transferlerin GSYİH'ye oranı

yaklaşık 1,3 kat artarken; bütçe açıklarının GSYİH'ye oranı yaklaşık 3,2 kat artmıştır. Diğer bir deyişle, 2006-2021 yılları arası cari transferlerdeki artış bütçe açıklarını da arttırmıştır.

Bu başlık altında cari transferler ile bütçe açıkları arasındaki ilişki yıllık veriler üzerinden değerlendirilmiştir. Türkiye'deki cari transferler ile bütçe açıkları arasındaki ilişkinin ekonometrik modelle de gösterilmesi mümkündür.

3.3.3.1. Türkiye'de Cari Transferler ile Bütçe Açıkları Arasındaki İlişki: ARDL Sınır Testi

Cari transfer dinamiklerinin daha iyi anlaşılması ve spesifik olarak bunları oluşturan alt harcama kalemlerinin bütçe açıkları ile ilişkilerinin bilinmesi maliye uzmanları ve politika yapıcılar için bir rehber niteliğindedir. Zira gelişmekte olan ekonomiler için kronik bütçe açıklarının nedenlerinin tespit edilmesi büyük bir öneme sahiptir. Literatürdeki çalışmalar bütçe açıklarını genel kamu harcama ve gelir düzeyinde incelemektedir. Bu çalışma ise transfer harcamalarını cari transferler boyutunda ele alarak bütçe açıklarına dair daha önce incelenmemiş bir mikro analiz sunmaktadır. Hatta kamu harcamaları bağlamında transfer harcamalarının çok yönlü yayılma etkisi, bütçe açıklarına dair daha önce incelenmemiş bir alanı ele almaktadır. Bu kapsamda Türkiye'de cari transfer harcamalarının bütçe açıkları üzerindeki etkisi Pesaran vd. (2001) tarafından geliştirilen ARDL yöntemi kullanılarak 2006-2021 döneminde aylık veriler kullanılarak araştırılmaktadır.

2006 yılında analitik bütçe sistemine geçilmesi ile transfer harcamaları içinden sermaye transferleri ve faiz ödemeleri çıkarılarak yeni bir harcama kalemi olan cari transferler kalemi oluşturulmuştur. Olası pozitif etkileri ve bütçe içerisindeki konumu ve payı dikkate alındığında cari transferler göz ardı edilemeyecek büyüklükte bir kamu harcama payını teşkil etmektedir. Dolayısıyla teorik beklentilerden ve Türkiye'nin gelişmekte olan ülke olması gerçeğinden hareketle bu çalışmanın temel hipotezi 2006-2021 döneminde cari transfer harcamalarının bütçe açıklarını artırıcı bir etkiye sahip olduğudur.

3.3.3.1.1. Ampirik Literatür

Ulusal ve uluslararası literatürde bütçe açıkları ile kamu harcamaları arasındaki ve bütçe açıkları ile diğer makroekonomik göstergeler ile ilişkisini ortaya koyan çok sayıda çalışma bulunmaktadır. Ancak transfer harcamalarının spesifik hali olarak cari transferlerin bütçe açıkları ile ilişkisini gösteren çalışma bulunmamaktadır. Bu açıdan tez çalışmasının literatüre önemli bir katkı sağlaması umulmaktadır.

Özen (2002), 1985-2000 dönemi için Türkiye'de transfer harcamaları ile bütçe açıkları ilişkisini araştırmıştır. Granger nedenselliği aracılığıyla değişkenler arasındaki nedenselliğin yönünü araştırmıştır ve transfer harcamaları ile bütçe açıkları arasında karşılıklı nedensellik ilişkisi olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Taşkesti (2006), 1995-2005 dönemi için Türkiye'de transfer harcamaları ile bütçe açıkları ilişkisini Granger nedenselliği üzerinden incelemiştir. Çalışmanın bulguları transfer harcamalarından bütçe açıklarına doğru tek yönlü nedenselliği ortaya koymaktadır.

Cural (2016), 1980-2015 dönemi için Türkiye'de sosyal güvenlik sistemine yapılan transferlerin bütçe açığı üzerindeki etkisi VAR modeli ile incelenmiştir. Sosyal güvenlik sistemine yapılan bütçe transferlerinin bütçe açığına neden olduğu ampirik olarak ortaya konulmuştur.

Bütçe açıkları ile kamu harcamaları ilişkisini araştıran Barro (1987) 1701-1918 dönemi için İngiltere'de; Roubini vd. (1989) 1960-1985 döneminde OECD ülkelerinde; Abbott ve Jones (2012) 1980-2005 dönemi için OECD ülkelerinde; Peppel-Srebrny (2021) 1990-2014 dönemi için 31 gelişmiş ülkede yaptıkları çalışmalarda kamu harcamalarındaki artışın bütçe açığını arttırdığı sonucuna ulaşmışlardır.

Çalışmanın bağımlı değişkeni olan bütçe açıkları ile makroekonomik göstergeler arasındaki ilişkiyi gösteren ulusal ve uluslararası literatürde çok sayıda çalışma bulunmaktadır. Bu çalışmalardan bütçe açıkları ile enflasyon ilişkisi gösteren çalışmalardan Batavia ve Lash (1984), Türkiye'de 1950-1985 dönemini ARDL sınır testi yaklaşımı; Akçay vd. (1996) 1948-1994 dönemini eşbütünleşme; Metin (1998), Türkiye'de 1950-1987 dönemini Johansen-Juselius eşbütünleşme; Günaydın (2001), Türkiye'de 1975-1998 dönemini Hsiao nedenselliği; Neyaptı (2003), 54 gelişmiş ve

az gelişmiş ülkede panel veri yöntemiyle; Ekanayake (2012), Sri Lanka'da 1959-2008 dönemini ARDL sınır testi ile; Keshideh ve Sadeghi (2015) İran'da 1970-2013 dönemini ARDL sınır testi yaklaşımı; Ishaq ve Mohsin (2015) 10 Asya ülkesinin 1981-2010 dönemini GMM yöntemiyle; İpek ve Akar (2016), Türkiye'de 2004-2015 dönemi ARDL sınır testi ve Toda-Yamamoto nedenselliği; Bulawayo vd. (2018), 1991-2016 dönemi için Zambiya'da ARDL sınıf testiyle; Güneş (2020) 28 OECD ülkesinin 1995-2018 dönemini Tanzi ve Patinkin etkisi kapsamında, Atgür (2021), Türkiye'de 2006-2019 dönemi için ARDL sınır testi ile analiz etmişlerdir. Elde edilen ortak bulgu ise bütçe açıklarının artan fiyatlar genel seviyesinde belirleyici olduğu şeklindedir.

Bütçe açıklarının cari açık ile ilişkisini inceleyen çalışmalardan Barışık ve Kesikoğlu (2006), Türkiye'de 1987-2003 döneminde Granger nedensellik ile çift taraflı; Türkay (2013), Türkiye'nin 1980-2012 döneminde Engle Granger nedensellik analizi ile çift taraflı ilişkinin varlığını ispatlamışlardır. Bu çalışmaların yanı sıra Üzümcü ve Kanca (2013), 1980-2012 döneminde Türkiye'de Johansen eşbütünleşme yöntemiyle bütçe açıkları ile cari açık arasında ilişki bulunmadığı sonucuna ulaşmıştır.

3.3.3.1.2.Yöntem

İktisadi göstergelere dair verilerin analizinde bir birim için birden fazla zaman kesitinin incelenmesinde zaman serisi analiz teknikleri tercih edilmektedir. Zaman serileri temelde iki önemli özelliğe sahiptir. Buna göre; tek bir değişkene ait seriler ilgili değişkene dair gözlemlerin zamana bağlı yapısını açıklayabilmektedir. Öte yandan birden fazla değişkenin incelenmesiyle ise, ilgili değişkenlere ait serilerin zamansal eğilimi, gelecek dönemlerdeki olası hareketleri tahmin edilebilmektedir (Sevüktekin ve Çınar, 2017).

Temelde bir zaman serisine ilişkin gösterim Denklem 28'de sunulmuştur:

$$Y_t = \alpha + \beta x_t + u_t \qquad t=1.....T \tag{28}$$

Denklem 28'de Y bağımlı değişkeni, [α] ve [β] tahmin edilecek parametreleri, x bağımsız değişkeni, u hata terimini ve t alt indisi bağımsız değişkenin zaman boyutunu göstermektedir.

Zaman serileri analizlerinde ilk olarak bakılması gereken husus, serilerin durağan olup olmadığıdır. Zira zaman serileri genellikle stokastik süreçler içermektedir. Serinin durağan olması ortalamasının ve varyansının değişmemesi anlamına gelmektedir (Gujarati ve Porter, 2018). Durağan olmayan seriler ile çalışmak sahte regresyon sorununa yol açmaktadır. Bu çalışmada serilerin durağanlığı literatürde yaygın olarak kullanılan, Dickey ve Fuller (1981) tarafından geliştirilmiş olan Genişletilmiş Dickey-Fuller (ADF) birim kök testinden yararlanılmıştır.

Dickey ve Fuller (1981) tarafından geliştirilen ADF birim kök testi, bir zaman serisinin durağan olup olmadığını incelemek için kullanılan yaygın yöntemlerdendir. ADF testi zaman serisi değişkenlerinin otoregresif süreçle açıklanabilme durumunu test etmekte ve test sonucunda hata teriminde otokorelasyon bulunması halinde zaman serileri birinci dereceden otoregresif süreçle açıklanamamaktadır (Göktaş, 2005, s.35). ADF birim kök testi bağımlı değişkenin gecikmeli değerleri eşitliğin sağ tarafına eklenerek otokorelasyonun giderildiğini varsaymaktadır (Laurenceson ve Chai, 2003, 30). Böylece hata terimlerinin otokorelasyonlu olma sorunu giderilmektedir. ADF (1979) testine ilişkin regresyonlar bulunmaktadır, regresyonlar ve bunların yanı sıra t veya DF istatistikleri ile MacKinnon kritik değerleri elde edilmektedir:

$$\Delta Y_t = \propto_1 Y_{t-1} + \sum_{i=1}^{k} \beta_i \Delta Y_{t-i} + \varepsilon_i \quad (29)$$

$$\Delta Y_t = \propto_0 + \propto_1 Y_{t-1} + \sum_{i=1}^{k} \beta_i \Delta Y_{t-i} + \varepsilon_i \quad (30)$$

$$\Delta Y_t = \propto_0 + \propto_2 trend + \propto_1 Y_{t-1} + \sum_{i=1}^{k} \beta_i \Delta Y_{t-i} + \varepsilon_i \quad (31)$$

Zaman ve sabit sınırının hesaplandığı üçüncü regresyon test edilir ve sıfır hipotezi (H_0) hipotezi kabul edilirse serinin kararsız olduğu sonucuna ulaşılır. Sıfır hipotezi reddedilirse, ikinci modelin tahminine gidilir. İkinci formda ise sıfır hipotez kabul edilirse serilerin dengesiz olduğu sonucuna ulaşılır ve sabit katsayısı test edilir. Sıfır hipotezi kabul edilirse birinci modele gidilir. Birinci modelde sıfır hipotezi kabul edildiğinde ise serinin DS (iz dizisi) yolundan sapmadan dengesiz olduğu ve durağanlaştırmanın yöntemi olarak fark alma kullanılmaktadır. Alternatif hipotez (H_1) kabul edilirse, zaman serisinin oluşturulduğu ilk düzeyde durağan olduğu anlamına gelmektedir. ADF metodolojisinden dayalı bir diğer birim kök testi olan ADF birim

kök sınamasından elde edilen durağanlıkların sağlamlığını sınamak üzere çalışma kapsamına dâhil edilmiştir.

Araştırma kapsamında cari transferlerin bütçe açıkları üzerindeki etkisini incelerken Pesaran vd. (2001) tarafından geliştirilen ARDL yöntemi tercih edilmiştir. BU kapsamda ARDL yöntemi geleneksel Engle-Granger (1987) ve Johansen eş bütünleşme testlerinin gelişmiş formunu teşkil eder. Geleneksel eş bütünleşme testlerinden farklı olarak ARDL farklı dereceden (I(1) ve I(0)) eşbütünleşik serilerle çalışma olanağı sunmaktadır (Mert ve Çağlar, 2019). Denklem 32'de Pesaran vd. (2001) ARDL yöntemine ilişkin fonksiyonel gösterim yer almaktadır.

$$y_t = a_0 + a_1 t + \sum_{i=1}^{p} \psi_i y_{t-i} + \Sigma_{J=1}^{k} \Sigma_{lJ=0}^{q_J} \beta_{J,l,i} x_{j\,t-l_j} + \epsilon_t \quad (32)$$

Denklemde y bağımlı değişken, x bağımsız değişkenleri temsil etmek üzere genel ARDL modeli formu görülmektedir. Ayrıca Denklem 32'de yer alan diğer parametreler a_0 sabit terim, a_1 doğrusal trend, ψ bağımlı değişkene ait gecikmeli değer katsayısı, k bağımsız değişkenlerin gecikmeli değerlerinin katsayılarını ve ϵ hata terimini göstermektedir (Mert ve Çağlar, 2019, s.280).

Bunlara ek olarak ARDL modelinde yer alan verilere dair uygun gecikme değerleri Akaike, Schwarz, Hannan-Quinn bilgi ölçütleriyle hesaplanabilmektedir (Gujarati ve Porter, 2018). Pesaran vd. (2001) Denklem 31'de sunulan ARDL metodolojisine dair 5 farklı hata düzeltme modeli oluşturmuşlardır. Bu hata düzeltme modellerinin geçerliliğini sınamak için F ve t sınır testi tahmin edilmesi gerekmektedir. F ve t sınır testlerine dair temel hipotezlere Denklem 33 ve 34'te yer verilmiştir.

$$F_{test}\ H_0: \phi_1 = \phi_2 = \phi_3 = \phi_4 = \phi_5 = \phi_6 = 0 \quad (33)$$

$$t_{test}\ H_0: \phi_1 = 0 \quad (34)$$

Buna göre hesaplanan F sınır testi, Pesaran vd. (2001) tarafından hesaplanan I(0) kritik değerinden küçük ise eş bütünleşme ilişkisinin olmadığına; I(0)-I(1) aralığında ise kararsızlık bölgesinde olduğu için eş bütünleşme ilişkisinin olmadığına; ancak I(1) den büyük ise eş bütünleşme ilişkisi olduğuna karar verilir.

3.3.3.1.3. Ampirik Model ve Veri Seti

Bu bölümde 2006:1-2021:12 dönemi için bütçe açıklarının dinamikleri cari transfer harcamalarının alt başlıkları kapsamında araştırılmaktadır. Çalışmada kullanılan bağımsız değişkenler sırasıyla görev zararları, hazine yardımları, hane halklarına yapılan transferler, sosyal amaçlı transferler ve yurt dışına transferlerdir. Tüm değişkenler T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı web sitesinden derlenmiştir. Serilerin mevsimsellik barındırıp barındırmadığı kontrol edilmiş ve Cleveland vd. (1990) tarafından geliştirilmiş olan STL yöntemiyle mevsimsellik içeren seriler mevsimsellikten arındırılmıştır.

Bütçe açığının cari transferler kapsamındaki dinamiklerini tahmin etmek için Denklem 35'te yer alan ARDL modeli sunulmuştur. u_t hata terimini ve ln doğal logaritmayı temsil etmektedir.

$$\begin{aligned} lnBD_t = \vartheta_0 + +\omega_1 \sum_{i=1}^{h} \Delta lnBD_{t-i} + \omega_2 \sum_{i=0}^{s} \Delta lnGZ_{t-i} + \omega_3 \sum_{i=0}^{c} \Delta lnHY_{t-i} + \omega_4 \sum_{i=0}^{k} \Delta lnHYT_{t-i} \\ + \omega_5 \sum_{i=0}^{l} \Delta lnSAT_{t-i} + \omega_9 \sum_{i=0}^{l} \Delta lnYT_{t-i} + \phi_1 lnBD_{t-1} + \phi_2 lnGZ_{t-1} + \phi_3 lnHY_{t-1} \\ + \phi_4 lnHYT_{t-1} + \phi_5 lnSAT_{t-1} + \phi_9 lnYT_{t-1} + \mu_t \end{aligned} \tag{35}$$

Tablo 27: Değişkenlere İlişkin Betimsel İstatistikler

Değişkenler	Gözlem Sayısı	Ortalama	Standart Sapma	Minimum	Maksimum
Bütçe Dengesi	192	-4584.283	15609.92	-145743.2	40836.68
Görev Zararları	192	631.7353	1673.097	15.28000	21920.77
Hazine Yardımları	192	9399.794	7492.891	1023.370	41250.74
Sosyal Amaçlı Transferler	192	724.3607	808.5457	0.540000	3874.850
Yurt Dışına Yapılan Transferler	192	724.3607	212.1418	9.420000	2040.303
Hanehalkına Yapılan Transferler	192	337.295	288.9042	4.18000	1659.319

Modelde belirtilen zaman aralıkları için değişkenlerin zaman serileri Ek 1'de sunulmuştur.

3.3.3.1.4. Bulgular

Değişkenler arasında ileri düzey analizler yapmadan önce değişkenler arasındaki ilişkileri görmek amacıyla korelasyon matrisi elde edilmiştir. Tablo 27'de korelasyon matrisi verilmiştir. Korelasyon matrisine bakıldığında değişkenler arasında farklı düzeylerde korelasyon ilişkisi olduğu görülmektedir. Korelasyon matrisinde ilgili tüm değişkenlerin, cari harcamaların alt bileşenleri olmaları nedeniyle birbirleri ile pozitif korelasyona sahip olduğu görülmektedir. Tablo 28'de sunulan korelasyon matrisi teorik beklentilere uygun olarak, görev zararı, hazine yardımı başta olmak üzere tüm değişkenlerin bütçe dengesiyle negatif korelasyon ilişkisine sahip olduğunu göstermektedir. Ayrıca değişkenler birbirleriyle ilişkili yapılanmaları dolayısıyla pozitif korelasyon ilişkisine sahiptirler. Bu bağlamda cari transferlerin bütçe dengesi açısından negatif etkiye sahip olduğu gözlemlenmektedir.

Tablo 28: Değişkenlere İlişkin Korelasyon Matrisi

	BD	**GZ**	**HY**	**SAT**	**YDT**	**HYT**
BD	1.000					
GZ	-0.698	1.000				
HY	-0.459	0.426	1.000			
SAT	-0.371	0.299	0.842	1.000		
YT	-0.588	0.703	0.645	0.581	1.000	
HYT	-0.492	0.427	0.636	0.671	0.714	1.000

Korelasyon analizi regresyon analizi gibi kesin çıkarımlara müsaade etmemekte, olası ilişkinin yönü hakkında bilgi sağlamaktadır. Bu nedenle regresyon analizine geçiş yapabilmek için serilerin durağanlığını tespit etmek amacıyla ADF (1979) birim kök testi yapılmıştır. Sonuçlar çalışmada kullanılan değişkenlerin I(0)'da eşbütünleşik seriler olduklarını göstermektedir. Ayrıca değişkenlerin I(2)'de durağan olmadığını da vurgulamak gerekmektedir. Bu durumdan hareketle zaman serisi analizlerine geçiş yapmada veri kaybına neden olacak bir dengesizlik tespit edilmemiş. Serilerin tamamı takip eden ARDL analizi kapsamına dâhil edilmiştir. Tablo 29'da ADF (1979) birim kök testi sonuçları raporlanmıştır.

Tablo 29: Birim Kök Testi Sonuçları

Değişkenler	Sabit	Sabit ve Trend
BD	-0.636	-2.171
GZ	6.533	5.478
HY	2.741	0.173
SAT	1.524	-1.348
YT	3.129	0.335
HYT	1.387	-19.960
D.BD	-6.515***	-6.520***
D.GZ	-6.466***	-6.956***
D.HY	-10.045***	-10.685***
D.SAT	-10.780***	-11.077***
D.YT	-9.891***	-10.554***
D.HYT	-15.531***	-15.714***

Not: ***, **, * sırasıyla %1, %5 ve %10 önem düzeyinde anlamlılığı ifade etmektedir. Parantez içindeki değerler standart hataları göstermektedir.

Pesaran vd. (2001, s.289-326) tarafından önerilen ARDL sınır testi yaklaşımı, çalışmada kullanılan tüm değişkenlerin aynı ya da farklı düzeylerde durağan olmaları halinde, I(2) hariç olmak üzere, uygulanabilmesine imkân veren bir eşbütünleşme testidir. Ampirik modele ilişkin ARDL testinin hipotezleri aşağıdadır:

H0: Türkiye'de cari transferler ile bütçe açıkları arasında uzun dönem ilişkisi (eşbütünleşme) yoktur.

H1: Türkiye'de cari transferler ile bütçe açıkları arasında uzun dönem ilişkisi (eşbütünleşme) vardır.

ARDL sınır testi sonuçları Tablo 30'da verilmiştir. Hesaplanan F istatistiği (12.706) %1 anlamlılık düzeyinde kritik üst değer olan 5.72'den büyük olduğu için değişkenler arasında eşbütünleşme olmadığına dair boş hipotez reddedilmektedir. Ayrıca Narayan (2005) tarafından sunulan küçük örneklem için düzenlenmiş F testi kritik değerlerine göre de hesaplanan F test istatistiği %1 anlamlılık düzeyinde eş bütünleşmeye işaret etmektedir. Dolayısıyla değişkenler arasında uzun dönemli bir ilişki olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Tablo 30: ARDL Sınır Testi Sonuçları

Model (3,3,1,3,0)	F_{test}		t_{test}			
BD= f (HY, GZ, HYT, SAT, YT)	12.706***		-7.208***			
	Pesaran vd. (2001)				**Narayan (2005)**	
	F_{test}		t_{test}		F_{test}	
Kritik Değerler	**I (0)**	**I (1)**	**I (0)**	**I (1)**	**I (0)**	**I (1)**
%1	4.4	5.72	-3.96	-4.96	4.89	6.164
%5	3.47	4.57	-3.41	-4.36	3.678	4.84
%10	3.03	4.06	-3.13	-4.04	3.16	4.23

Not : ***, **, * sırasıyla %1, %5 ve %10 önem düzeyinde anlamlılığı ifade etmektedir. Parantez içindeki değerler standart hataları göstermektedir.

ARDL yönteminin sonraki aşaması ise kısa ve uzun dönem katsayı tahminlerini gerçekleştirmektedir. Bunun için hata düzeltme vektörüne dayalı kısa dönemli katsayı tahminler Tablo 31'de gösterilmektedir.

Tablo 31: ARDL Kısa Dönem Sonuçları

Değişkenler	**Katsayı**	**Standart Hata**	**t-istatistik**
D(BD(-2))	-0.342***	0.062	-5.497
D(HY)	-1.719***	0.196	-8.733
D(HY(-1))	-1.427***	0.268	-5.320
D(HY(-2))	-1.223***	0.213	-5.742
D(GZ)	-4.404***	0.495	-8.881
D(HYT)	-12.597***	3.184	-3.954
D(HYT(-1))	-14.439***	3.725	-3.875
D(HYT(-2))	-11.324***	3.056	-3.704
YT	-3.506	5.176	-0.677
ECT (-1)*	-1.083***	0.134	-8.062

Not: *, **, *** ifadeleri sırasıyla %1, %5 ve %10 önem düzeyinde istatistiksel anlamlılığı temsil etmektedir.

Tablo 31'de görüldüğü üzere, kısa dönem katsayılar arasında istatistiksel olarak tespit edilen hane halkına yapılan transferler (HYT) bütçe açıklarını giderek artıran oranda dengelemektedir. Bu durum marjinal tüketim eğilimi yüksek hane halkına sunulan gelirin yayılma etkisiyle ekonomiye geri kazandırıldığı ve vergilendirilebileceği düşünüldüğünde rasyonel bir sonuçtur. Gelişmekte olan ekonomilerde sosyal transfer harcamaları kapsamında bu kalemin gerek iktisadi büyüme gerek iktisadi büyüme kanalıyla bütçe üzerinde olumlu etkileri söz konusudur. Ayrıca hata düzeltme katsayı (ECT) negatif ve istatistiksel olarak anlamlı bulunmuş olup uzun dönemde meydana gelen sapmaların dengeye geleceğini göstermektedir.

Normal şartlar altında hata düzeltme katsayının 0 ile -1 arasında olması beklenmektedir. Bu çalışmada hata düzeltme katsayısı 1.08 olup; Narayan ve Smyth'e (2008) göre, uzun dönemde dengeden sapmaların zamanla azalan bir şekilde, diğer bir ifadeyle dalgalanarak, düzeleceği anlamına gelmektedir. Buna göre meydana gelen bir şokun 0.92 dönemde (1/1.08=0.92), yaklaşık bir yıl, uzun dönem ortalama dengesine ulaşabileceğine işaret etmektedir.

ARDL analizi ayrıca uzun dönem katsayı tahminleri de sunmaktadır. Tablo 32'de ARDL tahmincisinden elde edilen uzun dönem katsayıları ve teşhis testleri sonuçları raporlanmıştır.

Tablo 32: ARDL Uzun Dönem Sonuçları ve Teşhis Test İstatistikleri

Değişkenler	Katsayı	Standart Hata	t-istatistik	Tanısal Sınama Testleri
HY	-0.431*	0.232	-1.851	LM = 6.384 (0.621)
GZ	-0.591	1.100	-0.537	BPG = 1.919 (0.392)
HYT	5.750	7.777	0.739	Ramsey = 0.951 (0.340)
SAT	-2.358**	1.530	-1.540	

Not: ***, **, * sırasıyla %1, %5 ve %10 önem düzeyinde anlamlılığı ifade etmektedir. Parantez içindeki değerler standart hataları göstermektedir.

Tablo 32'de sunulan uzun dönem tahminleri ve tanısal test sonuçlarından hareketle modelde LM test istatistiği, BPG test istatistiği ve Ramsey test istatistiği P>0.05 olduğu için modelde otokorelasyon, heteroskedasite, spesifikasyon hatası bulunmamakta ve katsayıların istikrarlı olduğu görülmektedir. Tahmin sonuçlarına göre uzun dönemde bütçe açıkları ile görev zararları, hazine yardımları ve sosyal amaçlı transferler ile negatif ilişkili olduğunu göstermektedir.

Analizlerden elde edilen katsayıların tutarlılığın sınanması amacıyla dirençli sonuçlar veren FMOLS ve DOLS tahmincileri Tablo 33'te sunulmuştur. Tablo 32'de bulunan sonuçlar ile Tablo 31 ve 32'de gösterilen sonuçlar arasında benzerlik söz konusudur. Bu durumda yapılan ARDL analizi sonucunda Türkiye'de cari transferlerin alt kalemlerinden olan hazine yardımları, görev zararları, hane halkına yapılan transferler, sosyal amaçlı transferler ve yurt dışına transferlerin bütçe dengesini negatif yönde bozucu etkiye sahiptir.

Tablo 33: FMOLS-DOLS Dirençli Tahminci Sonuçları

	FMOLS		DOLS	
Değişkenler	**Katsayı**	**t-istatistik**	**Katsayı**	**t-istatistik**
HY	-0.241	-1.393	-0.946***	-3.561
GZ	-3.351***	-2.886	-1.225	-0.708
HYT	0.235	0.064	11.301**	2.109
SAT	-0.831	-0.538	-2.612	-0.838
YT	-22.786***	-3.739	-5.816	-1.262

Not: ***, **, * sırasıyla %1, %5 ve %10 önem düzeyinde anlamlılığı ifade etmektedir. Parantez içindeki değerler standart hataları göstermektedir.

Türkiye'de bütçe açıklarının en önemli sebeplerinden biri kamu harcamalarını finanse edecek ölçüde kamu geliri elde edilememesidir. Diğer bir deyişle, kamu harcamaları artarken, bu harcamaları finanse edebilecek ölçüde kamu geliri sağlanamamaktadır. 2006-2021 yılları arası kamu harcamalarını arttıran en önemli harcama kalemlerinden birisi olarak cari transferler gösterilebilmektedir. Zira 2006 yılında cari transferler toplam kamu harcamalarının %28'ini oluştururken, 2021 yılına gelindiğinde cari transferlerin kamu harcamalarına oranı %40 civarına ulaşmıştır.

Tablo 33'de FMOLS-DOLS sonuçları verilmiştir. HY, GZ ve YT %1 anlamlılık düzeyinde, HYT %5 anlamlılık düzeyindedir. Burada katsayılar değerlendirildiğinde; hazine yardımları, görev zararları, hane halkına yapılan transfer ve yurt dışına transfer bütçe dengesinde açığa neden olmaktadır.

Tablo 33'teki değişkenler ayrı ayrı incelenecek olursa, yurt dışına yapılan transferler; KKTC'ye, diğer ülkelere, uluslararası kuruluşlara aidat, katkı ve yardım ödemeleri, yurt dışında faaliyet gösteren eğitim kurumlarına yapılan transferlerden oluşmaktadır. Tablo 33'de görüldüğü üzere, değişkenler arasında bütçe dengesi üzerinde en fazla açığa neden olan harcama kalemi yurt dışına transferlerdir. Tablodaki diğer harcama kalemleri yurt içine yapıldığı için marjinal tüketim eğiliminin de etkisiyle ekonomiye tüketim olarak dönebilmekteyken, yurt dışına yapılan transferler kalemi tamamen hibe veya doğrudan/dolaylı gelir dönüşü olmayan niteliktedir. Bu açıdan bakıldığında analiz sonuçlarında da görüldüğü üzere, yurt dışına transferlerin bütçe dengesi üzerinde yüksek düzeyde bozucu etkiye sahip olması beklentileri karşılamaktadır.

Hane halkına yapılan transferler yurt içi ve yurt dışı burslar, diğer eğitim amaçlı transferler, sağlık amaçlı transferler, KOBİ'lere destekler, barınma ve yiyecek amaçlı

transferlerden oluşmaktadır. Bu tür harcamalar hükümetlerin hane halkı gelirinin yeniden dağılımına etki etmektedir. Hane halkına yapılan transferler 2006'dan günümüze yaklaşık 2 kat artmıştır. Bütçede bu şekilde maliyet, diğer bir ifadeyle gider, artarken bireyler fayda elde etmekte, marjinal tüketim eğiliminin yüksek oluşu nedeniyle bu harcama kalemi ekonomiye tüketim olarak fayda yansıması şeklinde geri dönmektedir. Literatürdeki çalışmalar da bu tür harcamaların fayda yansıması ile marjinal tüketim eğilimi yüksek olan alt gelir grubunun özellikle eğitim ve sağlık amaçlı harcamalardan daha fazla fayda elde ettiği ve makroekonomiye katkıları olduğunu destekleyici bulgular elde etmiştir (Selowsky, 1979; Selden ve Wasylenko, 1992; Pınar, 2005). Bu açıdan bakıldığında, bütçe açığına hane halkına yapılan transferlerin etkisi, yurt dışına yapılan transferlerden daha düşüktür.

Görev zararları kamu teşebbüsleri, Sosyal Güvenlik Kurumları (SGK), döner sermayeli işletmelerin kendi mevzuatları dışında yapmış olduğu faaliyetler sonucu vazgeçmek durumunda kaldıkları gelirlerine karşılık olarak yapılan ödemelerdir. KİT zararları ve SGK'ye yapılan bu yönde ödemeler harcama kaleminin temelini oluşturmaktadır. Özelleştirmeler ile hem dünya hem Türkiye'de bu kurumların bütçedeki yükünün en aza indirilmesi hedeflenmiştir. Ancak Türkiye özelinde bu amacın yeterince gerçekleşmediği görülmektedir. Zira KİT'lerden bütçeye transferler dönem dönem artış gösterse de genel seyir azalma yönünde iken; bütçeden KİT'lere transferler her dönem KİT'lerin bütçeye transferinden yüksek olmuş ve KİT'lere transferler her dönem bir önceki dönemden fazla olmuştur (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2014; 2017;2020;2022). Ayrıca son yıllarda özellikle Halk Bankası ve Ziraat Bankası'nın görev zararlarındaki artış bütçe açıklarını arttırmıştır.

Hazine yardımları; özel bütçeli idarelere yapılan, düzenleyici ve denetleyici kurumlara yapılan, SGK'ye yapılan, mahalli idarelere yapılan, üniversitelere yapılan, giderlere katılma payları ve diğer hazine yardımları olarak sınıflandırılmaktadır. Hazine yardımları kaleminin altında en çok kaynak aktarılan kurum SGK'dir. SGK giderleri merkezi yönetim bütçesi içinde en hızlı büyüyen kalem olma niteliği taşımaktadır. Dolayısıyla SGK'ye yapılan cari transferlerin GSYİH'ye oranı sürekli olarak artış göstermektedir. Bu durum kamu harcamalarında da artışa ve bütçe dengesinin bozulmasına yol açmaktadır. SGK açığının ve dolayısıyla SGK'ye yapılan

hazine yardımlarının azaltılması bütçe açıklarının neden olduğu makroekonomik etkilerin önlenmesi açısından önem taşımaktadır (Cural, 2016, s.705).

SONUÇ

Transfer harcaması, karşılığında mal ve hizmet satın alınmadan hükümetlerin ödeme yoluyla gelir ve servetin yeniden dağıtılmasıdır. Diğer bir deyişle, devletler transfer harcamalarını toplum içerisinde sosyal dengenin kurulmasında bir araç olarak kullanmaktadırlar. 19. yüzyılda refah devleti anlayışının ortaya çıkması ve yaygınlaşmasıyla önemi artan transfer harcamaları, 20. yüzyılın başlarında iktisat literatürüne girmiştir.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında devletler, ekonomik aktivitelerin canlanması ve toplumsal gelişmeyi sağlamak amacıyla sosyal devlet anlayışı ile kamu harcama politikalarına yönelmiştir; sosyal devlet anlayışının yaygınlaşmasının bir sonucu olarak kamu harcamalarında artış görülmeye başlanmıştır. Kamu harcamalarında görülen bu artış ile kamu harcamalarının alt harcama kalemlerinden olan transfer harcamalarının da önemi artmıştır. Bu kapsamda İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde sübvansiyonlar ve diğer transfer harcamaları toplam kamu harcamalarının %50'sine ulaşarak kamu kesiminin büyümesinde etkili olmuştur. Ancak kamu harcamalarındaki artışa paralel olarak kamu gelirlerinde artış sağlanamaması bütçe açıklarının büyümesini tetiklemiştir.

Transfer harcamalarının kullanım amacı ülkelere göre farklılık göstermiş; gelişmiş ülkeler refah düzeyini arttırıcı, gelişmekte olan ülkeler kalkınma ve büyümeyi sağlayacak şekilde transfer harcaması yapmayı tercih etmiştir.

Bu çalışmanın kapsamı olan 1990-2021 döneminde, gelişmiş ülkelerde bütçe açıkları ve faiz harcamaları düşüş eğilimdeyken, sübvansiyonlar ve diğer transfer harcamaları artış eğilimindedir. Gelişmekte olan ülkelerde ise bütçe açıkları, sübvansiyonlar ve diğer transfer harcamaları artış eğilimindeyken faiz harcamaları düşüş eğilimindedir. 1990-2021 döneminde sübvansiyonlar ve diğer transfer harcamaları ortalamasının GSYİH'ye oranı gelişmiş ülkelerde %1,6; gelişmekte olan ülkelerde %4,2 artmıştır. Her ne kadar 1990-2020 döneminde gelişmekte olan ülkelerde artış daha fazla olsa dahi 2020 yılında gelişmekte olan ülkelerde sübvansiyonlar ve diğer transfer harcamaları %15 iken gelişmiş ülkelerde %23 olarak gerçekleşmiştir. Bunun sebebi özellikle refah devletinin gerekli kıldığı sosyal harcamalar gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş ülkeler kadar bütçe ayrılmayışıdır.

1990-2021 yılları arasında gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıkları incelendiğinde; bütçe açıklarının gelişmiş ülkelerde düşüş, gelişmekte olan ülkelerde artış eğiliminde olduğu görülmektedir. Bu dönemde bütçe açıkları gelişmiş ülkelerde -%5,1'den -%2,4'e kadar azalmış; gelişmekte olan ülkelerde ise -%1,2'den -%3'e kadar artmıştır. Bütçe açıklarının gelişmekte olan ülkelerde artmasının en önemli nedeni bu ülkelerin gelişme patikasında oldukları ve bu nedenle de bu ülke grubundaki ülkelerin kamu harcamalarını attırmak zorunda kalmasından kaynaklı ortaya çıkışıdır.

Bu dönemde dikkat çeken bir diğer önemli husus ise, 2010-2014 yılları arası dönem mali dengelerin en çok bozulduğu dönem olmasıdır. Zira 2008 küresel krizinin etkileri bu dönemde devam etmiştir. Gelişmiş ülkelerde 2010-2014 yılları arasında ortalama bütçe açıklarının GSYİH'ye oranı -%4,1 iken, gelişmekte olan ülkelerde bu oran -%3,4 olarak gerçekleşmiştir. 2008 küresel krizinin gelişmiş ülkeleri gelişmekte olan ülkelere göre daha çok etkilediği görülmektedir.

Gelişmekte olan ülke grubunda olan Türkiye'de 1963 yılında planlı kalkınma sürecine girilmesiyle beraber transfer harcamaları ön plana çıkmıştır. 1964 Mali Yılı Bütçesi kamu harcamaları cari harcamalar, yatırım harcamaları ve sermaye teşkili ve transfer harcamaları şeklinde üçlü bir ekonomik sınıflandırma yapısı ile oluşturulmuş ve bu sınıflandırma 1972 yılına kadar uygulanmıştır. 1973 Mali Yılı ile Program Bütçe Sistemine geçilmiştir. 1973-2005 döneminde Program Bütçe Sistemi içinde transfer harcamaları 900 kod numarası ile sınıflandırılmış ve Bütçe Kanununun R işaretli cetveline göre yedi bölüme ayrılmıştır.

2006 yılından itibaren uygulanmaya başlanan Analitik Bütçe Sınıflandırması ise dört ayrım üzerinde oluşturulmuştur. Buna göre Analitik Bütçe Sınıflandırmasında *kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma, finansman tipi sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma* şeklinde bir ayrım yapılmıştır. Transfer harcamaları analitik bütçe sınıflandırmasıyla beraber yeni bir boyut kazanarak cari transferlere dönüştürülmüş ve ekonomik sınıflandırma içine dâhil edilmiştir. Analitik Bütçe Sınıflandırılmasına göre cari transferler, sermaye birikimi hedeflemeyen ve cari nitelikli mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla yapılan karşılıksız ödemeler olarak tanımlanmıştır. Analitik Bütçe Sınıflandırması ile cari transferler kavramı yıllık olarak yapılacak transferleri görme imkânı sağlamıştır. Aynı zamanda transfer harcamalarının cari dönemi kapsayan kısmı cari transferler, sermaye teşkili

oluşturmak amacıyla bir yıldan uzun süreli yapılan kısmı sermaye transferleri ve borç faiz ödemelerine yapılan kısmı ise faiz harcamaları kalemleri altında kaydedilmeye başlanmıştır.

Analitik Bütçe Sınıflandırmasına göre cari transfer başlığı altında dokuz alt kalem bulunmaktadır. Bunlar kamu teşebbüslerine, sosyal güvenlik kurumlarına, mali kurumlara, döner sermayeli işletmelere, fonlara ve diğer teşekküllere ödemeler *Görev Zararları*; genel bütçeye, özel bütçeli idarelere, düzenleyici ve denetleyici kurumlara, sosyal güvenlik kurumlarına, mahalli idarelere yapılan *Hazine Yardımları*; derneklere, vakıf üniversitelerine, siyasi partilere, memurlara öğle yemeği, sosyal amaçlı fonlara, seçim giderleri için partilere yapılan *Kâr amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler*; burslar ve harçlıklar, eğitim amaçlı, sağlık amaçlı, yiyecek amaçlı, tarımsal amaçlı, sosyal amaçlı, ekonomik ve mali amaçlı *Hane Halkına Yapılan Transferler*; fark ödemesi destekleme hizmetleri, hayvancılık destekleme hizmetleri, kırsal kalkınma amaçlı tarımsal destekler, tarım sigortası destekleme hizmetleri şeklindeki *Tarımsal Destekleme Ödemeleri*; Çocuk Esirgeme Kurumuna yardım, muhtaçlara aylık ödemesi kapsamındaki *Sosyal Amaçlı Transferler*; KKTC ve uluslararası kuruluşlara yapılan *Yurt dışına Yapılan Transferler*; vergi gelirlerinden yerel yönetimlere yapılan ödemeler, savunma sanayii fonuna ve sosyal yardımlaşma fonuna yapılan ödemelerin yer aldığı *Gelirlerden Ayrılan Paylar*'dır. Cari transferleri oluşturan harcamalar içerisinde en büyük pay ise sırasıyla hazine yardımları, gelirden ayrılan paylar, tarımsal desteklemeler, hane halkına yapılan diğer transferler ve sosyal transferler şeklindedir.

Türkiye'de 1990-1999 döneminde genel olarak, cari transferlerdeki artışın konsolide bütçe harcamalarında da artışa neden olduğunu söylemek mümkündür. Zira 1990 sonrası dönemde cari transferlerin bütçe harcamaları içindeki oranında ciddi artışlar olmuştur. Bu durum bütçe açıklarını da arttırmıştır. Bu açıdan bakıldığında, bütçe açıkları ile cari transferler arasında paralellik kurmak mümkündür. 1990-1999 yılları arasında cari transferlerin GSYİH'ye ve bütçe açıklarının GSYİH'ye oranı yaklaşık 4 kat artmıştır. 2000 ve 2001 yıllarında cari transferlerin ve bütçe açıklarının GSYİH'ye oranları aynı yönde hareket etmiş; hem cari transferler hem bütçe açıkları artmıştır. 2001 Şubat Krizi ile bütçe açıkları Cumhuriyet tarihinin en yüksek seviyelerine ulaşmıştır. Ancak 14 Nisan 2001 sonrasında Güçlü Ekonomiye Geçiş

Programının etkisiyle takip eden yıllarda Türkiye Ekonomisinde olumlu gelişmeler yaşanmıştır. Nitekim 2002-2005 yılları arasında cari transferler ve bütçe açıklarının GSYİH'ye oranları zıt yönlü gerçekleşmiştir. Bu dönemde cari transferlerin GSYİH'ye oranı yaklaşık 3 kat artarken, bütçe açıklarının GSYİH'ye oranı yaklaşık 8 kat düşmüştür. 2006-2021 döneminde de cari transferlerdeki artışın merkezi yönetim bütçe açıklarında artışa neden olduğunu söylemek mümkündür. Zira 2006-2021 döneminde cari transferlerin GSYİH'ye oranı yaklaşık 1,3 kat artarken, bütçe açıklarının GSYİH'ye oranı yaklaşık 3,2 kat artmıştır.

Türkiye'de cari transferler 1990-2021 dönemini kapsayan 30 yıllık süreçte 47,8 kat artarken, bütçe açıkları 17,4 kat artmıştır. Cari transferlerin kamu harcamaları içindeki payı 1990 yılında %14,5 iken 2021 yılında %39,1'e yükselmiştir. Ayrıca cari transferlerin GSYİH'ye oranı 1990 yılında %1,1 iken 2021 yılında %8,8'e yükselmiştir.

Bu çalışmada 1990-2021 yılları arasında cari transferlerle bütçe açıkları arasındaki ilişki incelenmiştir. Analitik Bütçe Sınıflandırması gereği, 2006-2021 dönemi cari transferler kaleminin içeriği ile uyumlu olması açısından 1990-2005 yılları arası transfer harcamalarından sermaye birikimi hedefleyen ve cari nitelikli olmayan mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla yapılan karşılıksız ödemeler çıkarılmıştır. Ayrıca Türkiye Ekonomisi için önemli bir aşama olan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı temel alınarak; 1990-1999 Ekonomik Program Öncesi dönem, 2000-2005 Ekonomik Program Dönemi ve 2006-2021 Program ve Kriz Sonrası Dönem olarak üç döneme ayrılarak incelenmiştir.

Türkiye'de 2006-2021 döneminde cari transferlerin alt harcama kalemlerinin bütçe açıkları ile ilişkilerinin aylık verilerle ARDL sınır testiyle yapılan ekonometrik analiz sonucunda bütçe dengesi verileriyle cari transferleri oluşturan alt kalemleri arasında eş bütünleşme ilişkisi tespit edilmiştir. Bu ilişki model kapsamındaki verilerin birlikte hareket ettiğine işaret etmektedir. Analizden elde edilen bulgulara göre hazine yardımları, görev zararları, hane halkına yapılan transferler ve yurt dışına transferler istatistiksel olarak anlamlı ve negatif ilişkilidir. Özet olarak; 2006:01-2021:12 dönemi için cari transferlerin alt kalemlerinde ortaya çıkan bir artışın bütçe dengesini negatif etkilediği sonucu, analiz kapsamında elde edilen temel bulgudur. Ayrıca katsayıların istikrarlı yapıda olup olmadığını görebilmek için FMOLS ve DOLS tahmincileriyle

yeniden tahmin edilen modellerde de katsayı işaretleri değişmemiştir. Türkiye'de cari transferlerin alt kalemlerinden olan hazine yardımları, görev zararları, hane halkına yapılan transferler, sosyal amaçlı transferler ve yurt dışına transferler bütçe dengesini negatif yönde bozucu etkiye sahiptir.

Çalışmadan elde edilen bulgular neticesinde; refah devleti düzeyine yaklaşmayı hedefleyen gelişmekte olan ülke grubunda olan Türkiye'de bütçe açıklarına neden olan cari transferlerin doğru yönlendirilmesi için öneriler aşağıda sıralanmıştır:

- Cari transferler ülkelerin kalkınmasında ve refah seviyesinin artmasında önemli harcama kalemlerindendir. Ancak merkezi yönetim bütçe kanununda cari transferler harcama kalemi içine her türlü harcama kalemi dâhil edilmektedir. Bu nedenle cari transferler taşıması gereken vasfa yeterince sahip olamamaktadır. Cari transferlerin dağılımında etkinlik, makroekonomik hedeflere ulaşabilme ve verimlilik esas alınarak kaynakların doğru yönlendirilmesi sağlanmalıdır.
- Türkiye'de cari transferler içinde en büyük paya hazine yardımları, hazine yardımları içindeki en büyük paya ise SGK'ya aktarılan cari transferler sahiptir. Hazine yardımları adı altında SGK'ya aktarılan cari transferler son yıllarda kamu harcamalarının artışında büyük bir rol oynamaktadır. Kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılamakta yetersiz kaldığı Türkiye'de bu fark borçlanma ile karşılanmaktadır. Dolayısıyla bu durum borçlanma maliyetlerinin ve faiz oranlarının yükselmesine neden olmaktadır. Piyasa faiz oranlarının yükselmesi ise yatırım maliyetlerini artıracağından özel sektör yatırımlarının dışlanmasına ve ekonomik büyümenin yavaşlamasına yol açabilecektir. Aynı zamanda devlete borç verenlerin üst gelir grubundaki kişiler olduğu, üst gelir gruplarına gelir transferine neden olacağı için bu durum gelir dağılımı adaletsizliğini arttırıcı bir rol de oynayabilecektir. Dolayısıyla SGK açıklarının azaltılması amacıyla SGK'ya aktarılan cari transferlerin azaltılması hem sistemin sürdürülebilirliği hem de olumsuz makroekonomik etkilerin önlenmesi açısından önem taşımaktadır.
- Merkezi yönetim bütçesinden cari transferler olarak yapılan harcamaların, harcamanın yapıldığı kamu kurum ve kuruluşu tarafından herhangi bir şart

aranmaksızın harcanması, merkezi yönetimden cari transferler olarak kaydedilen harcamanın ulaştığı yer bakımından cari transfer tanımına uymamasına neden olmaktadır. Bu durum harcama kaleminin amacına uygun kullanılmadığını göstermektedir. Hem harcamayı yapan merkezi yönetim hem kullanan kamu kurum ve kuruluşları açısından harcamanın amacına uygun kullanılması için cari transferlerin yalnızca cari transfer harcamalarında kullanmak üzere şartlı olarak verilmesi sağlanmalıdır.

- Cari transferler kalemi altında tarımsal destekleme harcamalarının 2006-2021 yılları arasında belirli bir düzeyin üzerine çıkamadığı ve yeterli düzeyde gerçekleşemediği görülmektedir. Türkiye, ekilebilir-dikilebilir alanları fazla ve bulunduğu coğrafya itibariyle tarıma ve hayvancılığa elverişli bir ülkedir. Büyüme ve kalkınmanın sağlanmasında bu potansiyelin cari transferler ile değerlendirilmesi önem arz etmektedir. Tarımsal desteklemeler tarım politikalarıyla desteklenip kalkınmada tarımın daha etkin hale getirilmesi sağlanmalıdır.
- Toplumdaki sosyal yapının adaletli gelişimi için sosyal transferler oldukça önemlidir. Sosyal transfer konusunda daha etkin politikalar üretilmelidir.
- Kalkınma süreçlerinde teknolojik gelişmeler ve Ar-Ge'nin daha etkin kullanılması amacıyla, firmaların teknoloji teminine yönelik harcamaları cari transferler ile desteklenmelidir. Cari transferlerin temel amacının toplumsal gelişme ve refah artışı sağlamak unsuru olduğu dikkate alındığında özellikle teknoloji-yoğun sektörlere teknoloji ya da teknolojiyi temin etmede kullanılmak üzere cari transferler yapılmalıdır.
- Üretimi ve tüketimi teşvik etmesi amacıyla vergi politikalarında düzenlemeler yapılmalıdır. Zira vergi yükünde adalet tesis edildiğinde, hükümetler cari olarak harcama yapmasa dahi, dolaylı transfer etkisiyle bölgesel kalkınma ve refah artışında olumlu yönde katkı sağlanmış olacaktır.
- Türkiye'de yüksek seviyelere ulaşan kayıt dışı ekonomi kayıt altına alınmalıdır. Vergide adalet ilkesini zedeleyen kayıt dışı ekonominin kayıt altına girmesiyle vergi ödeyen vatandaş üzerindeki vergi yükü hafifleyeceği için dolaylı transfer etkisini gösterecektir. Ayrıca kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınması ile toplumsal refah da artacaktır.

- Kamuda performans denetimi ön plana çıkarılmalı, verimlilik-etkinlik-tutumluluk ilkelerine uymayan kurumlar ıslah edilmelidir. İsrafı önleyici tedbirler alınmalıdır. Devletin en önemli fonksiyonu olan denetim mekanizması bu doğrultuda hareket etmelidir. Böylelikle verimsiz cari transferler ile bütçe açıkları azalma eğilimine girecektir.
- Türkiye'de bütçe açıklarının en önemli sebebi kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılayacak düzeyde artış göstermemesidir. Bu doğrultuda hem kamu gelirlerini hem kamu harcamalarını düzenleyecek etkin politikalara ihtiyaç duyulmaktadır. Denk bütçe kuralı yalnızca bütçe kanunu ile sınırlı kalmayarak devlet politikası olarak tüm kurumlarda uygulanmalıdır.

KAYNAKÇA

Abbott, A. ve Jones, P. (2012). Budget deficits and social protection: Cyclical government expenditure in the OECD. *Economics Letter*, 117, 909-911.

Akbey, F. (2019). Türkiye'de program bazlı performans bütçe çalışmaları üzerine bir değerlendirme. *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 5(1), 77-98.

Akbulut, H. ve Güran, M.C. (2015). Transfer harcamalarının ekonomik büyüme üzerine etkisi: gelişmekte olan ülkelerde 1990-2011 dönemi için bir panel veri analizi. *Maliye Dergisi*, 168(Ocak), 134-153.

Akçay, O., Alper, C. ve Özmucur, S. (1996). *Budget deficit, money supply and inflation: evidence from low and high frequency data for Turkey*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları.

Akdoğan, A. (2007). *Kamu maliyesi*. Ankara: Gazi Kitapevi.

Alesina, A. ve Passalacqua, A. (2015). The political economy of government debt. *NBER Working Paper*, 21821, 1-74.

Alkın, E. (2012). Keynesyen gelir dağılımı teorisi ve Kaldor modeli. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 29, 1-4.

Ataay, F. (2008). İkinci kuşak yapısal reformlarda program açıkları. *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, 3(6), 22-38.

Ataç, B. (2006). *Maliye politikası*. Eskişehir: Etam Matbaa.

Atgür, M. (2021). Türkiye'de kamu kesimi bütçe açıkları ve enflasyon ilişkisinin ARDL sınır testi yöntemi ile incelenmesi. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 2(23), 231-252.

Aydın, M. S., Kaya, H. ve Sezer, O. (2017). Transfer harcamalarının gelir dağılımında adaleti sağlamadaki rolü. *The Journal of Academic Social Science Studies*, 61, 475-487.

Banerjee, A. V. ve Duflo, E. (2005). Growth theory through the lens of development economics. *Handbook of Economic Growth*, 1, 473-552.

Barışık, S. ve Kesikoğlu, F. (2006). Türkiye'de bütçe açıklarının temel makroekonomik değişkenler üzerine etkisi (1987-2003 var modeli, etki-tepki analizi, varyans ayrıştırması). *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 61(4), 58-82.

Barrientos, A. ve Scott, J. (2001). *Social transfers and growth: A review*. Manchester: Brooks World Poverty Institute.

Barro, R. J. (1974). Are government bonds net wealth?. *Journal of Political Economy*, 82(6), 1095-1117.

Barro, R. J. (1987). Government spending, interest rates, prices, and budget deficits in the United Kingdom: 1701–1918. *Journal of Monetary Economics*, 20(2), 221-247.

Barro, R. J. (1989). The Ricardian approach to budget deficits. *Journal of Economic Perspectives*, 3(2), 37-54.

Başbakanlık. (2003). T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı, https://vergiyedaircom.files.wordpress.com/2021/03/t.c.-58.-hukumet-acil-eylem-plani-aep.pdf adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi 10.10.2020.

Batavia, B. ve Lash, N.A. (1984). The Turkish inflationary process. *Journal of Economic Development*, 8, 14-19.

Baumol, W. H. (1965). Informed judgement, rigorous theory and public policy. *Southern Economic Journal*, *October*, 137-145.

Bayraktar, Y. (2010). Kasım 2000-Şubat 2001 krizi sonrasında alınan önlemlerin borç kompozisyonuna yansımaları. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi,* 15(1), 463-480.

Begg, D., Fisher, S. ve Dornbusch, R. (1997). *Economics*. New York: The McGraw-Hill Companies.

Bernheim, D. B. (1989). A neoclassical perspective on budget deficits. *Journal of Economic Perspectives*, 3(2), 55-72.

Blejer, M. I. ve Cheasty, A. (1991). The measurement of fiscal deficits: analytical and methodological issues. *Journal of Economic Literature*, 29(4), 1644-1678.

Boratav, K. ve Akyüz, Y. (2002). Türkiye'de finansal krizin oluşumu. *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*, 197, 14-46.

Borrelli, S. ve Royed, T. (1995). Government strength and budget deficits in advanced democracies. *European Journal of Political Research*, 28, 225-260.

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

Buchanan, J. (1999). Kamu borçlanması. *Maliye Yazıları,* 63(47), 1-10.

Buhur, S. ve Yılmaztürk, A. (2017). Türkiye'nin 1990 sonrası kamu harcamalarının gelişiminin incelenmesi. *Vergi Dünyası Dergisi,* 37(436), 22-30.

Bulawayo, M., Chibwe, F. ve Seshamani, V. (2018). The impact of budget deficits on inflation in Zambia. *Journal of Economics and Development Studies*, 2(6), 13-23.

Burstein, M. L. (1986). *Modern monetary theory*. New York: St Martin's Press.

Clark, W. ve Hallerberg, C. (2000). Mobile capital, domestic institutions, and electorally induced monetary and fiscal policy. *American Political Science Review*, 94(2), 323-346.

Cleveland, R. B., Cleveland, W. S., McRae, J. E. ve Terpenning, I. J. (1990). STL: A seasonal-trend decomposition procedure based on loess. *Journal of Official Statistics*, 6(1), 3-33.

Corry, B. (1986). Keynes's Economics: Revolution in economic theory or in economic policy. C. Biack (Ed). *Ideas in economics* (ss.211-237). Londra: Palgrave Macmillan.

Cural, M. (2016). Türk sosyal güvenlik sisteminin mali yapısı ve sisteme yapılan bütçe transferlerinin ekonomik yansımaları. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 21(2), 693-706.

Çağrı, E. (1996). Ortaya çıkışı ve uygulanışıyla Marshall planı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 51(1), 275-281.

Çetinkaya, Ö. ve Aslantaş, M. F. (2019). Merkezi yönetim cari transfer harcamalarının mali büyüklüğünün değerlendirilmesi. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 2(1), 41-50.

de Haan, J. ve Sturm, J. (1994). Political and institutional determinants of fiscal policy in the European Community. *Public Choice*, 80, 157-172.

Demir, M. (2009). *Türkiye'de kamu borçlarının gelişimi ve sürdürülebilirliği.* Konya: Çizgi Kitabevi.

Demir, M., Çevik, S. ve Beşer, M. K. (2005). Kamu kesimi finansman açıklarının ekonomik etkileri: Türkiye üzerine bir inceleme. *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, 10(1), 247-267.

Demircan, E. ve Ener, M. (2009). *Değişim-istikrar ve bütçe politikaları*. Bursa: Ekin Basım Yayım Dağıtım.

Dirican, H. ve Zıvalı, B. (2022). Türkiye'de kamu harcamalarının Covid-19 salgını sürecinde seyri: Sıçrama hipotezinin geçerliliğinin değerlendirilmesi. *ODÜ Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 12(3), 2201-2226.

Domenech, R., Taguas, D. ve Varela, J. (2000). The effect of budget deficition national swing in the OECD. *Economic Letters*, 69(3), 377-383.

Dornbusch, R., Fischer, S. ve Startz R. (1998). *Macroeconomics*. New York: McGraw Hill.

Due, J. F. (1965). *Amme masrafları ve ekonomideki önemi*. Çev. Sevim Görgün ve İzzettin Önder. İstanbul: *Maliye* Enstitüsü *Tercümeleri 2*. *Seri.*

Duran, M. (1996). Kamu finansman açıklarının optimal finansmanı. *10. Maliye Sempozyumu* içinde (s.435-453). Antalya.

Edin, P. ve Ohlsson, H. (1991). Political determinants of budget deficit: coalition effects versus minority effects. *European Economic Review*, 35, 1597–1603.

Edizdoğan, N., Çetinkaya, Ö. ve Gümüş, E. (2018). *Kamu maliyesi*. Bursa: Ekin Basım Yayın.

Egeli, H. ve Özen, A. (2013). *Teoride ve uygulamada bütçe politikası*. İzmir: Altın Nokta Basım Yayın.

Eğilmez, M. ve Kumcu, E. (2016). *Ekonomi politikası teori ve Türkiye uygulaması.* İstanbul: Remzi Kitabevi.

Ekanayake, H. K. (2012). The link between fiscal deficit and inflation: Do public sector wages matter?. *ASARC Working Paper*, 1-34.

Eker, A. (2009). *Maliye politikası*. İzmir: Birleşik Matbaacılık.

Eldepcy, M. (2022). The budget deficit financing impact on the real exchange rate in Egypt (1975-2020). *International Journal of Economics and Finance*, 14(3), 1-84.

Engle, R. F. ve Granger, C. W. J. (1987). Co-Integration and error correction: Representation estimation, and testing. *Econometrica*, 55(2), 251–276.

Erdoğan, S. (2018). Körfez krizinin Türkiye ekonomisi üzerindeki etkileri (1989-1991). *Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(15), 33-47.

Ergen, Z. (2021). Performans esaslı bütçe sisteminden program bazlı performans bütçe sistemine geçiş: yeni bütçe sistemi ile hedeflenenler. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(1), 280-302.

Erginay, A. (2005). *Kamu maliyesi.* Ankara: Savaş Yayınları.

Ersezer, D. ve Ulutürk, S. (2004). Türkiye'de 1980 sonrası dönemde kamu harcamalarının gelir dağılımı üzerine etkileri. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları,* 46, 150-168.

Eurostat (2011). *Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics.* Publications Office of the European Union. https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5917333/KS-RA-11-013-EN.PDF%20 adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi: 10.11.2021.

Feyzioğlu, B. N. (1965). *Nazari, tatbiki, mukayeseli bütçe*. İstanbul: Filiz Kitabevi.

Francisco, P. M. (2022). A case-study on state-owned firms agency costs: a call for more effective governance and board independence. *Public Integrity*, 24(1), 1-15.

Freitag, M. ve Sciarini, P. (2001). The political economy of budget deficits in the European Union. *European Union Politics*, 2(2), 163-189.

Friedman, M. (1970). A theoretical framework for monetary analysis. *The Journal of Political Economy*, 78(2), 193-238.

Friedman, M. (1988). *Kapitalizm ve özgürlük.* Çev. Doğan Erberk ve Nilgün Himmetoğlu. İstanbul: Altın Kitaplar.

Gechert, S., Hallett, A. H. ve Rannerberg, A. (2016). Fiscal multipliers in downturns and the effects of Euro area consolidation. *Applied Economics Letters*, 23(16), 1138-1140.

Gnimassoun, B. ve Do Santos, I. (2021). Robust structural determinants of public deficits in developing countries. *Applied Economics*, 53(9), 1052-1076.

Göktaş, Ö. (2005). *Teorik ve uygulamalı zaman serileri analizi*. İstanbul: Beşir Kitabevi.

Grilli, V., Masciandaro, D. ve Tabellini, G. (1991). Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries. *Economic Policy*, 6(13), 342-392.

Gujarati, D. ve Porter, D. (2018). *Temel ekonometri*. Çev. Ümit Şenesen ve Gülay Şenesen. İstanbul: Literatür Yayınları.

Gül, E. ve Yavuz, H. (2011). Türkiye'de kamu harcamaları ile ekonomik büyüme arasındaki nedensellik ilişkisi:1963-2008 dönemi. *Maliye Dergisi, 160,* 72-85.

Günaydın, İ. (2001). Türkiye'de kamu kesimi açıkları ve enflasyon. *İktisat İşletme ve Finans*, 16(181), 62-77.

Güneş, H. (2020). Tanzi ve Patinkin etkisi çerçevesinde bütçe açığı ile enflasyon arasındaki ilişkinin incelenmesi. *AÇÜ Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(2), 1-11.

Hahm, S. D., Kamlet M. S. ve Mowery D. C. (1996). The political economy of deficit spending in nine industrialized parliamentary democracies: The role of fiscal institutions. *Comparative Political Studies*, 29(1), 52–77.

Hall, G. ve Sargent, T. (2022). Three world wars: Fiscal–monetary consequences. *The Proceedings of the National Academy of Sciences*, 119(18), 1-12.

Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2014). *2013 Kamu İşletmeleri Raporu*. https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/11/2013-Kamu-%C4%B0%C5%9Fletmeleri-Raporu-1.pdf adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi 11.12.2022.

Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2017). *2016 Kamu İşletmeleri Raporu*. https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/11/2016-Kamu-%C4%B0%C5%9Fletmeleri-Raporu-1.pdf adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi 11.12.2022.

Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2020). *2019 Kamu İşletmeleri Raporu*. https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2020/10/kamu_rapor_web.pdf adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi 11.12.2022.

Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2022). *2021 Kamu İşletmeleri Raporu*. https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2022/11/KIR_2021.pdf adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi 11.12.2022.

Heise, A. (2022). Fiscal policy after the crisis: what role for fiscal policy in times of crisis, low interest rates and high public debts?. *ZÖSS Discussion Paper*, 92, 1-18.

Hibbs, D. A. (1977). Political Parties and macroeconomic policy. *American Political Science Review*, 71(4), 1467-1487.

Hicks, U. K. (1938). *The finance of British governments: 1920-1936*, Oxford: Oxford University Press.

Huber, G., Kocher, M. ve Sutter, M. (2003). Government strength, power dispersion in governments and budget deficits in OECD countries: A voting power approach. *Public Choice*, 116(3), 333-350.

Hunt, E. K. (1968). Orthodox economic theory and capitalist ideology. *Monthly Review*, 19(9), 50-55.

Hunt, E.K. ve Lautzenheiser, M. (2016). *İktisadi düşünce tarihi*. Çev. Vedat Ulvi Aslan. Ankara: Siyasal Kitabevi.

IMF. (2001). Government Finance Statistics Manual. https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi 10.10.2018.

Ishaq, T. ve Mohsin, H. M. (2015). Deficits and inflation: Are monetary and financial institutions worthy to consider or not?. *Borsa Istanbul Review*, 3(15), 180–191.

İpek, E. ve Akar, S. (2016). Bütçe açığı ve enflasyon arasındaki ilişki: Türkiye için ampirik bir analiz. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 38(2), 167-189.

Javid, A. Y., Arif, U. ve Arif, A. (2011). Economic, political and ınstitutional determinants of budget deficits volatility in selected Asian countries. *The Pakistan Development Review*, 50(4), 649–662.

Jha, R. (2001). Macroeconomics of fiscal policy in developing countries. *SSRN Electronic Journal, February*, 1-54.

Karakaş, E. (1996). AB üyesi ülkelerde kamu kesimi finansman açıkları. *10. Türkiye Maliye Sempozyumu* içinde (s.91-104).

Keshideh, M. D. ve Sadeghi, S. (2015). The effect of inflation uncertainty on budget deficit: Evidence from Iran. *Journal of Economics and Sustainable Development*, 6(14), 175–182.

Koç, Ö. ve Ciğerci, İ. (2014). Türkiye'de bütçe açıklarının gelişimi (2000-2012). R. Gökbunar, M. Miynat, B. Kovancılar, T. Canbay ve S. Cura (Ed). *Prof. Dr. Naci Birol Muter'e Armağan* (ss.459-469). Manisa: Celal Bayar Üniversitesi Rektörlük Basımevi.

Laurenceson, J. ve Chai, C. (2003). *Financial reform and economic development in China*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing

Lavigne, R. (2006). The Institutional and political determinants of fiscal adjustment. *Bank of Canada Staff Working Paper*, 6(1), 1-51.

Luhmann, N. (2002). *Refah devletlerinin siyaset teorisi*. Çev. Medeni Beyaztaş. İstanbul: Bakış Yayınları.

Ly, M. M. (2011). *Essays on fiscal policy effects in developing countries* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Université d'Auvergne Humanities and Social Sciences: Auvergne.

Mert, M. ve Çağlar, E, A. (2019). *Eviews ve Gauss uygulamalı zaman serileri analizi*. Ankara: Detay Yayıncılık.

Metin, K. (1998). The relationship between inflation and the budget deficit in. *Journal of Business and Economic Statistics*, 16, 412-422.

Meyerson, A. (1989). Adam Smith's welfare state generous government is consistent with a market economy. *Policy Review*, 50, 66-67.

Modigliani F. ve Sterling A. (1986). Government debt, government spending and private sector behavior: Comment. *American Economic Review*, 76(5), 1168-1179.

Morrison, T. (1982). Structural determinants of government budget deficit in developing countries. *World Development*, 10(6), 467-473.

Murshedi, H. ve Aldujaili, T. (2022). Measuring financial discipline using the budget deficit index in Iraq for (2005-2020). *Journal of Positive Psychology and Wellbeing*, 6(1), 3254-3264.

Musgrave, R. (1987). *Kamu maliyesi teorisi II*. Çev. Orhan Şener. İstanbul: Fatih Yayınevi.

Mutluer, K., Öner, E. ve Kesik, A. (2011). *Bütçe hukuku*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Nadaroğlu, H. (1996). *Kamu maliyesi teorisi*. İstanbul: Sermet Matbaası.

Narayan, P. K. (2005). The saving and investment nexus for China: Evidence from cointegration tests. *Applied economics*, 37(17), 1979-1990.

Narayan, P. K. ve R. Smyth (2008). What determines migration flows from low-income to high-income countries? An empirical investigation of Fiji-U.S. migration 1972-2001. *Contemporary Economic Policy*, 24(2), 332-342.

Neyaptı, B. (2003). Budget deficits and inflation: The roles of central bank independence and financial market development. *Contemporary Economic Policy*, 21(4), 458–475.

OECD, *General government deficit*, https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm adresinden erişilmiştir. Erişim Tarihi 10.08.2021.

Orlowski, L. T. (1993). Indirect transfers in trade among former Soviet Union republics: Sources, patterns and policy responses in the post-Soviet period. *Europe-Asia Studies*, 45(6), 1001-1024.

Our World in Data, *Public social spending as a share of GDP*, https://ourworldindata.org/grapher/social-spending-oecd-longrun?time=1930..latest&country=CAN~AUS~JPN~USA~DEU~NLD~FRA~GBR adresinden erişilmiştir. Erişim Tarihi 30.11.2022.

Önder, İ. ve Kirmanoğlu, H. (1996). Kamu açıklarının tanımlanması, ölçümü ve etkileri, kamu kesimi finansman açıkları. *10. Türkiye Maliye Sempozyumu içinde* (s.42-50). *Antalya.*

Öner, E. (1986). *Kamu maliyesi I*, Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu.

Özbilen, Ş. (2010). *Maliye politikası, teori-ilkeler-yöntemler ve uygulama sorunları*. Bursa: Ezgi Kitabevi.

Özen, A. ve Köse, C. (2022). Türkiye'de kamu harcamaları bileşenlerinin ekonomik büyümeye etkisi. *Ekonomi, Politika ve Finans Araştırmaları Dergisi*, 7(1), 32-52.

Özen, A. *(*2002). Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bütçe açığının gelişimi. *Maliye Dergisi*, 141, 21-41.

Özkan, N. (1987). Planlı dönemde bütçe açıklarının nedenleri (vergi gelirleri açısından). Ankara: *Maliye Bakanlığı Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayınları.*

Özsoylu, A. F. (2016). *Türkiye ekonomisi tarihsel gelişimi.* Adana: Karahan Kitabevi.

Pehlivan, O. (2005). *Kamu maliyesi.* Trabzon: Derya Kitabevi.

Peppel-Srebrny, J. (2021). Not all government budget deficits are created equal: Evidence from advanced economies' sovereign bond markets. *Journal of International Money and Finance*, 118, 1-16.

Pesaran, M. H., Shin, Y. ve Smith, R. J. (2001). Bounds testing approaches to the analysis of level relationships. *Journal of Applied Econometrics*, 16(3), 289-326.

Pınar, A. (2005). Türkiye'de net mali yansıma: Devlet istatistik enstitüsü hane halkı verileri ile bir tahmin denemesi. *Türkiye Maliye Sempozyumu* içinde (s. 206-220). Denizli.

Pınar, A. (2010). *Maliye politikası teori ve uygulama.* Ankara: Naturel Yayıncılık.

Pigou, A. C. (1920). *Economic of welfare.* New York: MacMillan and Co.

Pigou, A. C. (1947). *A study in public finance*. New York: MacMillan and Co.

Resmî Gazete. (16.10.2020). *7254 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu ile bazı kanunlarda değişiklik yapılması hakkında kanun*. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/10/20201016M1-1.htm adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi 10.03.2021.

Rosen, H.S. (1995). *Public finance*. Chicago: Richard Irwin Inc.

Rotte, R. ve Klaus Z. (1998). Fiscal restraint and the political economy of EMU. *Public Choice*, 94(3), 385-406.

Roubini, N., Sachs, J., Honkapohja, S. ve Cohen, D. (1989). Government spending and budget deficits in the industrial countries. *Economic Policy*, 4(8), 100–132.

Sakal, M. (2003). *Türkiye'de mali disiplin sorunu: Kamu açıkları ve borçlanmanın sürdürülebilirliği:(1988-2000 dönem analizi).* Ankara: Gazi Kitabevi.

Sakal, M. ve Karadeniz, M. (2019). *Devlet bütçesi ve yerel yönetimler maliyesi*. Ankara: Savaş Yayınevi.

Savaş, V. F. (2016). *Politik iktisat*. İstanbul: Beta Basım Yayım.

Schmidt, M. G. (1996). When parties matter: A review of the possibilities and the limits of partisan influence on public policy. *European Journal of Political Research*, 30(2), 155-183.

Schumpeter, J. (2006). *History of economic analysis*. Londra: Routledge.

Selden, T. ve Wasylenko, M. (1992). *Benefit incidence analysis in developing countries*. Washington: The World Bank.

Selowsky, M. (1979). *Who benefits from government expenditures? A case study of Colombia*. Oxford: Oxford University Press.

Sevüktekin, M. ve Çınar, M. (2017). *Ekonometrik zaman serileri analizi: Eviews uygulamalı*. Bursa: Dora Yayıncılık.

Shonfield, A. (1965). *Modern capitalism: the changing balance of public and private power*. Oxford: Oxford University Press.

Sinn, H. (2000). The threat to the German welfare state. *Atlantic Economic Journal,* 28(3), 279-294.

Sloman, J. (2004). *Makro iktisat*. Çev. Ahmet Çakmak. İstanbul: Bilim Teknik Yayınevi.

Sönmez, S. (1994). Bütçe açığının finansmanı ve enflasyon. *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 21(4), 579-603.

Stiglitz, J. (1988). *Kamu ekonomisi kesimi*. Çev. Ömer Faruk Batırel. İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınları.

Şeker, M. (2006). Dış borçlanmaya teorik bir bakış ve dış borçların ekonomik etkileri. *Sosyoekonomi*, 1, 73-92.

Şen, H. ve Sağbaş, İ. (2004). *Bütçe açıkları teori ve uygulamaları*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Şen, H., Sağbaş, İ. ve Keskin, A. (2007). *Bütçe açıkları ve açık finansman politikası: Teori ve Türkiye uygulaması*. Ankara: Orion Yayınevi.

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Bütçe İstatistikleri. (2022). Kamu harcamalarının cari fiyatlarla dağılımı. https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi 10.08.2022.

T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019a). 2020-2022 Bütçe çağrısı ve bütçe hazırlama rehberi. https://www.sbb.gov.tr/2020-2022-donemi-butce-hazirlama-rehberi/ adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi 10.10.2021.

T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019b). Analitik bütçe sınıflandırmasına ilişkin rehber.https://www.sbb.gov.tr/wp-

content/uploads/2019/04/AnalitikEkorehber_2019-2021.pdf adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi 10.10.2021.

T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2020). Dünya Ekonomisindeki Son Gelişmeler Bülteni. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/03/Dunya_Ekonomisinde_Son_Gelismeler-2020_Yili_4_Ceyrek.pdf adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi 08.12.2021.

T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2020). Yıllık Ekonomik Rapor. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/10/Yillik-Ekonomik-Rapor-.pdf adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi 10.05.2021.

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

Tanaka, Y. (2022). Budget deficit in a growing monetary economy. *Applied Mathematical Sciences*, 16(8), 359-366.

Tanzi, V. (1994). The political economy of fiscal deficit reductions. W. Easterly, C. A. Radriques ve K. Schmidt (Ed). *In The Economics of Government* (ss.83-91). Oxford: Oxford University Press.

Tanzi, V. ve Schuknecht, L. (1996). Reforming government in industrial countries. *Finance and Development*, 33(3), 2-5.

Tanzi, V., Blejer, M. I. ve Teijeiro, M. O. (1987). Inflation and the measurement of fiscal deficits. *IMF Staff Papers*, 34(4), 711–738.

Taşkesti, R. (2006). *Türkiye`de kamu transfer harcamalarının ekonomi içindeki yeri ve önemi: 1995-2005* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Ankara.

TCMB. (2001). Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı. www.tcmb.gov.tr/duyurular adresinden erişilmiştir. Erişim Tarihi: 10.03.2020

Terziev, V., Bankov, S. ve Georgiev, M. (2018). The stability and growth pact: pursuing sound public finances and coordinating fiscal policies in the EU member states. *Journal of Innovations and Sustainability*, 4(3), 53-68.

The World Bank Data. (2022). Subsidies and other transfers (% of expense). https://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TRFT.ZS?locations=XC adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi 22.11.2020.

The World Bank Data. (2022). Expense (% of GDP). https://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TOTL.GD.ZS adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi 22.11.2022.

Tosun, E. (2004). Program bütçe ve program bütçe tecrübesi ışığında yeni bütçe anlayışı. *Bütçe Dünyası Dergisi*, 2(19), 3-14.

Tüğen, K. (2019). *Devlet bütçesi*. İzmir: Bassaray Matbaası.

Tüğen, K. ve Dağ, M. (2018). Türkiye'de bütçe açıklarının sürdürülebilirliğinde iç borçlanmanın rolü: dönemsel bir analiz. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 25(2), 391-408.

Dalton, H. (1920). The measurement of the inequality of incomes. *The Economic Journal*, 30(119), 348-361.

Türk, İ. (2008). *Kamu maliyesi*. Ankara: Turhan Kitabevi.

Türk, İ. (2009). *Maliye politikası, amaçlar-araçlar ve bütçe teorileri*. Ankara: Turhan Kitabevi.

Uluatam, Ö. (1999). *Kamu maliyesi*. Ankara: İmaj Yayınevi.

Ulusoy, A. (2009). *Devlet borçları*. Trabzon: Celepler Matbaacılık.

SNA. (2009). *System of national accounts 2008*. United Nations Statistic Department of Economic and Social Affairs Statistics https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/sna2008.pdf adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi 19.09.2020.

Türkay, H. (2013). Türkiye'de cari açık, bütçe açığı ve yatırım-tasarruf açığı ilişkisi. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(2), 253-269.

Uzunali E. ve Altun, E. (2020). Türkiye'de negatif gelir vergisi önerisinin bütçe açısından değerlendirilmesi. *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*, 20(47), 383-410.

Üzümcü, A. ve Kanca, O. C. (2013). İkiz açık hipotezi: Türkiye üzerine bir uygulama (1980-2012). *İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(1), 17-42.

Verbon, H. ve Van, W.F. (1993). *The political economy of government debt*. Amsterdam: Elsevier Science Publishers.

Verschraegen G. (2015). The evolution of welfare state governance. R. Beunen ve K. Van Assche (Ed). *Evolutionary governance theory* (ss.57-71). Berlin: Springer.

Wolde-Rufael, Y. (2008). Budget deficits, money and inflation: The case of Ethiopia. *The Journal of Developing Areas*, 42(1), 183-199.

Yayla, N. ve Yaraşır Tülümce, S. (2017). Türkiye'de kamu harcamalarının bileşenleri ve ekonomik büyüme ilişkisi: Wagner ya da Keynes?. *Social Sciences*, 12(4), 163-184.

Yellen, J.L. (1989). Symposium on the budget deficit. *Journal of Economic Perspectives*, 3(2), 17-21.

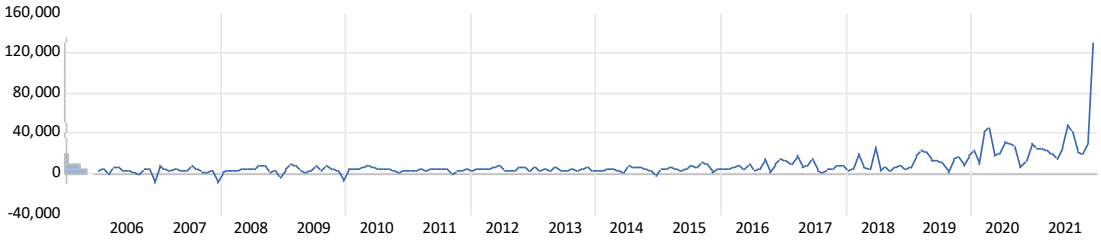
Yılmaz, Ö. ve Kaya, V. (2005). Kamu harcama çeşitleri ve ekonomik büyüme ilişkisi. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi,* 5(9), 257-271.

Young, J. T. (2005). Unintended order and intervention: Adam Smith's theory of the role of the state. *History of Political Economy,* 37(5), 95-119.

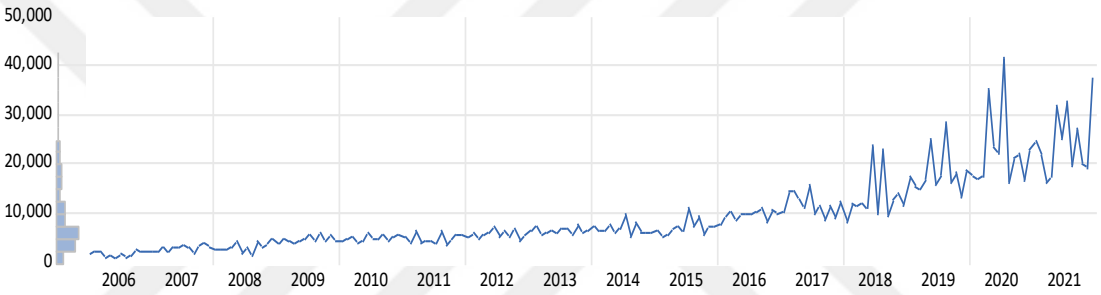
EK

EK Değişkenlerin Mevsimsellikten Arındırılmış Zaman Yolu Grafikleri

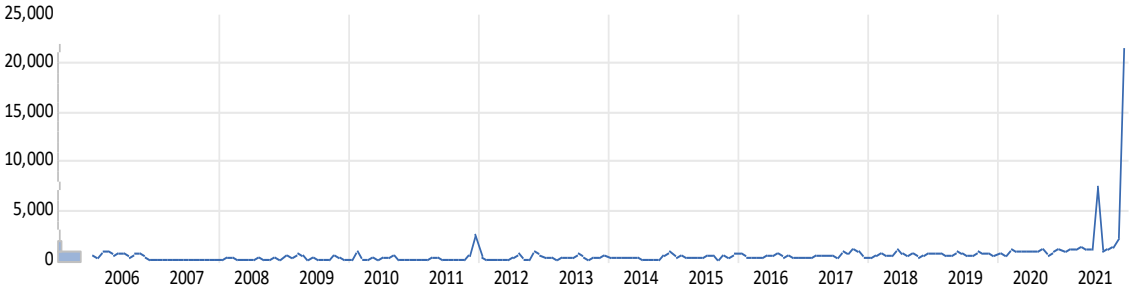
BD



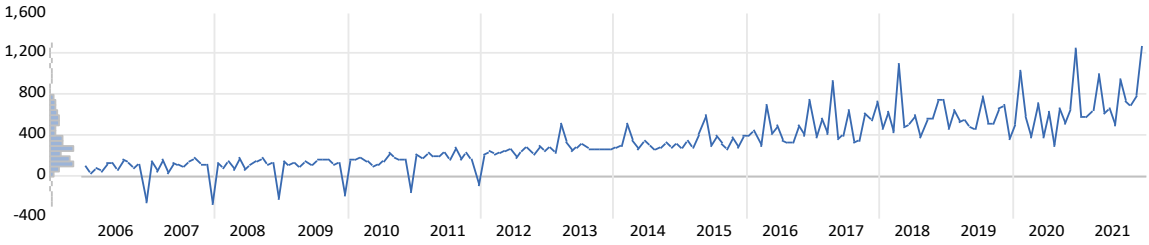
GZ



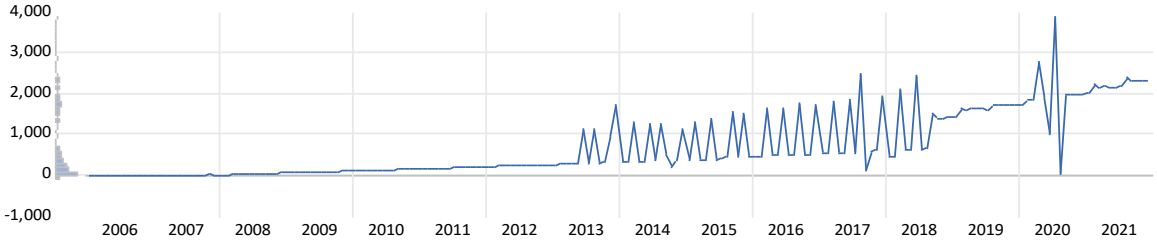
HY



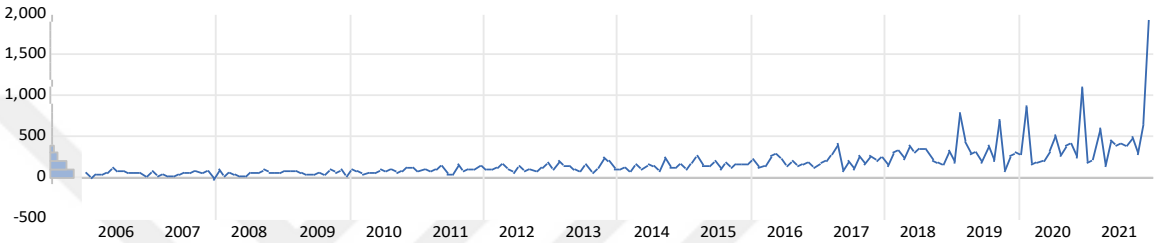
HYT



SAT


4,000
3,000
2,000
1,000
0
-1,000
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021

YT


2,000
1,500
1,000
500
0
-500
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021