

**T.C.
ORDU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANA BİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE TRANSFER HARCAMALARININ GELİŞİMİ
VE
EKONOMİK ETKİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

HAZIRLAYAN

CEM KALAYCI

ORDU – 2016

T.C.
ORDU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE'DE TRANSFER HARCAMALARININ GELİŞİMİ
VE
EKONOMİK ETKİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

CEM KALAYCI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

İKTİSAT ANABİLİM DALI / İKTİSAT BİLİM DALI


DANIŞMAN: YRD. DOÇ. DR. ADEM KULAÇ

ORDU – 2016

T.C.
ORDU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Bu çalışma jürimiz tarafından 09/02/2016 tarihinde yapılan sınav ile İktisat Anabilim Dalı,
İktisat Bilim Dalı'nda YÜKSEK LİSANS tezi olarak kabul edilmiştir.


Başkan: Doç.Dr. Mehmet DURKAYA



Üye: Yrd.Doç.Dr. Adem KULAÇ



Üye: Yrd.Doç.Dr. Nedim DİKMEN



ONAY : Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

01/03/2016



Doç.Dr. Gökhan ÖZSÖY

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

BEYAN

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Türkiye’de Transfer Harcamalarının Gelişimi ve Ekonomik Etkilerinin Değerlendirilmesi” adlı çalışmada, bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

09.02.2016

Cem KALAYCI



ÖZET

[Kalaycı, Cem].*[Türkiye’de Transfer Harcamalarının Gelişimi ve Ekonomik Etkilerinin Değerlendirilmesi]*, Yüksek Lisans Tezi, Ordu, [2016]

Bu çalışmada ilk olarak transfer harcamaları kavramı alt sınıflandırmalarıyla açıklanmıştır. Burada, literatürdeki en çok kabul gören tanımları kullanılmıştır. Transfer harcamaları açısından her ülkedeki farklı uygulamaların hangi mantıksal sınıflandırma ile yapıldığı konusunda bir fikir verilmeye çalışılmıştır.

Ülke bütçelerinde büyük yer tutan transfer harcamaları kavramının Türkiye’deki gelişim ve değişim süreci incelenmiştir. Bu incelemede, gelişmiş ülkelerde transfer harcaması kavramı üzerinden Türkiye’deki durum ortaya konulmaya çalışılmıştır. Geçmiş yıllarda farklı olan ve son dönemlerde uluslararası karşılaştırmalara daha uygun hale dönüştürülmüş bütçeleme sistemi üzerinden farklı bulgulara varılmıştır.

Türkiye’nin, seçilen ülkelere göre transfer harcamalarındaki durumu ortaya konulmaya çalışılmıştır. Özellikle gelişmiş ülkelerdeki iyi uygulama örnekleri üzerinde detaylarıyla durulmuştur.

Türkiye’de transfer harcamalarının, gelir dağılımı, ekonomik büyüme ve kalkınma, bütçe açıkları, enflasyon ve istihdam oranı üzerindeki ekonomik etkileri ayrı ayrı incelenmiştir. Daha önce yapılan ampirik çalışmalar derlenerek ortak sonuçlar üzerinde durulmuştur.

Araştırma sonucunda gelişmiş ülkelerde transfer harcamalarının daha çok yardım amacıyla yapıldığı ortaya çıkmıştır. Türkiye’de sermaye transferlerinin çok düşük olduğu sonucuna varılmıştır. Borç faizlerinin geçmiş yıllara nazaran düşük olmasına rağmen yine de transfer harcamaları içerisinde önemli bir yer tuttuğu gözlemlenmiştir.

Anahtar Sözcükler

Transfer Harcamaları, Ekonomik Etkiler, Sosyal Transferler, Faiz Harcamaları

ABSTRACT

[Kalaycı, Cem].*[Development of Transfer Expenditures in Turkey and Evaluation of it's Economic Influences]*, Master Thesis, Ordu, [2016]

In this paper the concept of transfer expenditures is explained by sub-classifications primarily. The definitions highly recognized in the literature are used. It is aimed to provide an insight in relation to the transfer expenditures and the reasonable classifications of different applications in each country.

The development and change process of the transfer expenditures concept in Turkey holding great position in the budgets of the countries is analyzed. In this analysis it is tried to show the situation in Turkey compared to the transfer expenditure concept in developed countries. Different findings are encountered via the budgeting system which was turned into more suitable system for international comparisons recently.

It is tried to show the situation of Turkey in relation to the transfer expenditures compared to the other countries selected. Especially the good practice samples in the developed countries are emphasized in details.

The economic effects of the transfer expenditures in Turkey on income distribution, economic growth and development, the budget deficits, inflation and employment ratio are separately analyzed. Collecting the former empirical studies the common results are emphasized

As a result of the study it is understood that the transfer expenditures in the developed countries are made generally with the purpose of help. It is concluded that the capital transfers are quite low in Turkey. Although the debt interest is low compared to the previous years, it is observed that it holds important position in the transfer expenditures.

Keywords

Transfer Expenditures, Economic Influences, Social Transfers, Interest Expenditures

İÇİNDEKİLER

BEYAN.....	i
ÖZET	ii
ABSTRACT.....	iii
İÇİNDEKİLER	iv
KISALTMALAR.....	vi
TABLolar LİSTESİ.....	vii
GRAFİKLER LİSTESİ.....	viii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM TEMEL KAVRAMLAR

1.1. TRANSFER HARCAMASI TANIMI VE NİTELİKLERİ.....	2
1.1.2. Transfer Harcamalarının Tasnifi.....	4
1.1.2.1. Dolaylı ve Dolaysız Transferler.....	4
1.1.2.2. Gelir Transferleri ve Sermaye Transferleri.....	5
1.1.2.3. Verimli Transferler ve Verimsiz Transferler.....	5
1.1.2.4. Cari Transferler ve Sermaye Transferleri	6
1.1.2.5. İktisadi ve Mali Amaçlı Transferler.....	7
1.1.3 Teorik Yaklaşımlar	8
1.1.4. Türkiye’de Bütçe Sistemi İçinde Yer Alan Transfer Harcaması Kalemleri (Program Bütçe ve Analitik Bütçe Sınıflandırmasına Göre).....	12
1.1.4.1. Program Bütçe Sistemi’ne Göre	13
1.1.4.2. Analitik Bütçe Sınıflandırmasına Göre.....	13

İKİNCİ BÖLÜM TÜRKİYE’DE TRANSFER HARCAMALARININ GELİŞİMİ VE SEÇİLMİŞ ÜLKELER İÇİN TRANSFER HARCAMALARI ANALİZİ

2.1. TÜRKİYE’DE TRANSFER HARCAMALARININ GELİŞİMİ	16
2.2. TÜRKİYE VE SEÇİLMİŞ ÜLKELER İÇİN TRANSFER HARCAMALARI ANALİZİ	26

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM TÜRKİYE’DE TRANSFER HARCAMALARININ EKONOMİK ETKİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. GELİR DAĞILIMI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ.....	37
3.2. EKONOMİK BÜYÜME VE KALKINMA ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ	44
3.3. BÜTÇE AÇIKLARI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ	56
3.4. ENFLASYON ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ	62
3.5. İSTİHDAM ORANI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ	70

SONUÇ VE ÖNERİLER.....	78
KAYNAKÇA.....	83
ÖZGEÇMİŞ.....	89



KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ABS	: Analitik Bütçe Sınıflandırması
Ar-Ge	: Araştırma ve Geliştirme
GFS	: Government Finance Statistics-Devlet Mali İstatistikleri
GSMH	: Gayri Safi Milli Hâsıla
GSYH	: Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla
KDV	: Katma Değer Vergisi
KİT	:Kamu İktisadi Teşekkülü
KOBİ	: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletme
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development (İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu

TABLULAR

Tablo 1. Türkiye’de Konsolide Bütçe Transfer Harcamalarının GSMH İçindeki Payı (%)	19
Tablo 2. Türkiye’de 2001-2008 Yılları Arası Transfer Harcamalarının Bütçe Harcamaları ve GSYH İçindeki Payı (%)	21
Tablo 3. Türkiye’de 2009-2014 Yılları Arası Transfer Harcamaları (Milyon TL)	22
Tablo 4. Türkiye’de 2009-2014 Yılları Arası Transfer Harcamaları- Bütçe Giderleri- GSYH Karşılaştırması (Milyon TL)	25
Tablo 5. İnsani Gelişmişlik Endeksi 2013	27
Tablo 6. GSYH Yüzdesi Olarak Transfer Harcamaları (2005-2013 Yılları Arası).....	34
Tablo 7. GSYH Yüzdesi Olarak Faiz Ödemeleri (2005-2013 Yılları Arası)	35
Tablo 8. Eşdeğer Hane Halkı Kullanılabilir Gelire Göre Sıralı Yüzde 20’lik Gruplar	39
Tablo 9. Türkiye’nin Yıllar İtibariyle Gini Katsayısındaki Değişimi	42
Tablo 10. Türkiye’de Yıllara Göre Gini Katsayısı ve P80/P20 Göstergesi.....	43
Tablo 11. Türkiye’de Maddi Yoksunluk Oranı, 2006-2014.....	44
Tablo 12. Türkiye Büyüme Oranları ve Transfer Harcaması/GSYH Oranları (1955-2014 Yılları Arası)	49
Tablo 13. Türkiye İnsani Gelişme Endeksi Değişimi.....	53
Tablo 14. Türkiye’de Gayri Safi Yurtiçi Ar-Ge Harcamaları/GSYH ve Yıllık Ekonomik Büyüme Oranları (Bir Önceki Yıla Göre) Karşılaştırması (1999-2013)	55
Tablo 15. Türkiye’de Bütçe Açığı/GSYH ve Transfer Harcamaları/GSYH İlişkisi (1990-2014 Yılları Arası)	59
Tablo 16. Türkiye’de Enflasyon ve Transfer Harcamaları/GSYH İlişkisi (1990-2014 Yılları Arası).....	69
Tablo 17. Türkiye’de İşsizlik Oranı ve Transfer Harcamaları/GSYH İlişkisi (1990-2014 Yılları Arası).....	75
Tablo 18. Türkiye’de İşsizlik Yardımları (Milyon TL).....	77

GRAFİKLER

Grafik 1. Türkiye’de 1980-2000 Arası Dönemde Transfer Harcamalarının Konsolide Bütçe Harcamalarına ve GSMH ’ya Oranı	17
Grafik 2. Türkiye’de 1980-2006 Dönemi İç Ve Dış Borçların Kamu Harcamaları İçerisindeki Payı (%)	20
Grafik 3. Türkiye’de Transfer Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkileri (2001-2014 Yılları Arası)	42
Grafik 4. Transfer Harcamalarının Genişletici Etkisi	46
Grafik 5. Transfer Harcamalarının Büyümeye Etkileri	47
Grafik 6. Türkiye’de Transfer Harcamalarının Büyüme Üzerindeki Etkileri (1980-2014 Yılları Arası)	50
Grafik 7. Türkiye’de Gayri Safi Yurtiçi Ar-Ge Harcamaları/GSYH ve Yıllık Ekonomik Büyüme Oranları (Bir Önceki Yıla Göre) Karşılaştırmalı Grafiği (1999-2013)	56
Grafik 8. Türkiye’de Transfer Harcamalarının Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkileri (1990-2014 Yılları Arası)	61
Grafik 9. Türkiye’de Transfer Harcamalarının Enflasyon Üzerindeki Etkileri (1990-2014 Yılları Arası).....	70
Grafik 10. Transfer Harcamalarının Çalışma Kararlarına Etkisi	72
Grafik 11. Türkiye’de Transfer Harcamalarının İşsizlik Oranı Üzerindeki Etkileri (1990-2014 Yılları Arası).....	76

GİRİŞ

Transfer harcamaları geçmişten günümüze her zaman araştırılmaya değer bir konu olagelmıştır. Özellikle büyük krizden ve İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ülkelerin bütçelerinin önemli bir kısmını oluşturmaya başlamış ve yıllar içerisinde ülkeler için bir gelişmişlik göstergesi olduğu savı ortaya atılmıştır. Kimi gelişmiş ülkede adil gelir dağılımı sağlayan bir harcama kalemi olarak görülürken, kimi gelişmekte olan ülkede uzun vadede kurtulunması gereken bir kambur yerine koyulmuştur.

Türkiye özelinde yapılan bu çalışmada planlı kalkınma dönemi başlangıcı olan 1963 yılından 2014 yılına kadar transfer harcamalarının gelişimi incelenmiş, bu yıllardaki hükümet politikalarının nelere göre belirlenmiş olduğu, önceliklerin neler olduğu da çalışma kapsamında ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Özellikle son yıllardaki transfer harcamaları seyri daha detaylı incelenmiş Türkiye'nin bütçe harcamasının çok önemli bir kısmını oluşturan transferlerin gelecek projeksiyonu da ortaya çıkmıştır.

Türkiye'nin de içinde bulunduğu seçilen 10 ülke ile 2005-2013 yılları arasında transfer harcamaları / GSYH oranları ile aynı ülkelerin faiz ödemelerinin GSYH'ya oranları birlikte incelenerek gelişmiş, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde transfer harcamalarının durumu ve ülkelerin borçlanma durumları ortaya koyulmuştur.

Türkiye'de transfer harcamalarının; gelir dağılımı, büyüme ve kalkınma, bütçe açıkları, enflasyon ve istihdam oranı üzerindeki etkileri grafiksel analizler yardımıyla incelenmiş ve varılan sonuçlar bugüne kadar bu konularda yapılan ampirik çalışmalarla karşılaştırılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

TEMEL KAVRAMLAR

1.1. TRANSFER HARCAMASI TANIMI VE NİTELİKLERİ

Transfer harcaması literatüre özellikle 20. yüzyılın ortalarına doğru girmiş bir kavramdır. Bu kavramı ortaya koyan ünlü iktisatçı A.C.Pigou'dur. Pigou, transfer harcamalarını “devlet güvenliğinin yeniden kazanımına ilişkin harcamalar” olarak ifade etmiştir¹.

Devlete tahsis, bölüşüm ve istikrar olmak üzere üç yeni fonksiyon atfeden ve kamu maliyesi teorisinin en önemli profesörlerinden olan Richard Musgrave, transfer harcamalarını, “şimdi üretilmekte olan, mal ve hizmet satın alımında kullanılmayan, buna karşılık mevcut ekonomik varlıkların veya malların satın alımında kullanılan ödemeler” şeklinde tanımlamıştır².

Transfer harcamaları bir başka tanımlamayla; satın alma gücünün özel şahıslar veya sosyal tabakalar arasında el değiştirmesine sebep olan harcamalardır. Transfer harcamalarına örnek olarak; borç faizleri, sosyal yardımlar, sübvansiyonlar, sosyal güvenliğe ilişkin harcamalar, vergi iadeleri, mahalli idarelere yapılan ödemeler ve KİT'lere yapılan transferler gösterilebilir.

Transfer harcamaları, mal ve hizmet alımına yönelik olmayıp, toplumun sosyal yönden güçlü kalmasına yönelik olarak yapılmakta ve daha çok yardım amacı gütmektedir. Üretim, tüketim ve birikim üzerinde yönlendirici etkiler yapabilen transfer ödemeleri, bir varlığın satın alınması karşılığında yapılabileceği gibi karşılıksız da olabilmektedir³. Ülkelerin gelişmişlik düzeyi için bir gösterge niteliği taşıdığı iddia

¹ A.C.Pigou, *A Study in Public Finance*, Third Edition, Macmillan and Co.Ltd., 1947, s.19.

² Richard A. Musgrave, *Kamu Maliyesi Teorisi 1*, Çeviren: Orhan Şener, Fatih Yayınevi Matbaası, İstanbul, 1987, S. 269.

³ Abdurrahman Akdoğan, *Kamu Maliyesi*, 4.Basım, Gazi Büro Kitabevi, Ankara, 1993, s. 71-74.

edilen transfer harcamalarının, gelişmekte olan ekonomiler için kamu harcamaları içindeki payı az iken, ekonomi geliştikçe nisbi önemi de artmaktadır⁴.

Ülkeler arasındaki kamu harcamaları farklılığı, çoğu büyüme üzerinde pozitif etkisi olmayan kamu harcamalarındaki farklılıklar ile açıklanmaktadır. Genel olarak, OECD ülkelerindeki kamu harcamalarının %80'inden daha fazlası büyüme üzerinde pozitif etkisi olmayan harcamalara gitmektedir⁵. Gelişmekte olan ekonomilerde, transfer harcamaları içinde özel kuruluşlara yapılan iktisadi transferler, ekonomik ve politik baskılar nedeniyle sürdürülürken, sosyal transferlerin gelişimi yetersiz kalmaktadır. Bu yetersizliğin nedeni, yalnızca bir bütçe sınırlaması sorunu değil, politik bir sorundur⁶.

Transfer harcamalarının toplam kamu harcamalarına oranının gelişmiş ülkelerde yüksekliği sosyal transferlerin yüksekliği ile açıklanmaktadır. Gelişmiş ülkelerde özellikle adil gelir dağılımını sağlamak için yapılan işsizlik yardımı, emekli maaşı gibi transfer harcamaları diğer ülkelere nazaran daha yüksektir. Bu durum gelişmiş ülkelerde transfer harcamalarının toplam kamu harcamalarına oranının yükselmesine yol açmaktadır. Örneğin, ABD'de transfer harcamaları 1930'lara kadar göreceli olarak önemsiz olmalarına rağmen, bundan sonra sivil harcamaların GSMH içindeki % 50 artışı yüzünden, transfer harcamaları artmıştır. Bu durumun en önemli sebebi yaşlılık sigortası olmuştur. Toplumun giderek yaşlanması sonucunda yaşlılara yönelik transfer harcamaları artmış ve transfer harcamaları, sadece gelir dağılımında adaleti sağlamak amacıyla değil, daha önemlisi yaşlılıkta güvence sağlamak için yapılmıştır⁷. Demografik yapının değişimi, sosyal transfer harcamalarının örnekte görüldüğü gibi artışına neden olabilir. Şöyle ki, yeniden dağılımın tahsisinde bir değişim, demografik

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

⁵ Stefan Folster ve Magnus Henrekson, "Growth and The Public Sector:A Critique of The Critics", European Journal of Political Economy, Vol:14, Elsevier, 1999, s.339

⁶ Ataç, a.g.y., s.35

⁷ Richard A. Musgrave ve Peggy B. Musgrave; *Public Finance In Theory and Practice*, McGraw-Hill Book Company, Singapore 1989, s.24

faktörlerden kaynaklanmaktadır. Nüfus artış hızında bir düşme, nüfusun yaşlanmasını yansıtır, böylece yaşlılara yönelik hizmetlerin arttırılmasını gündeme getirir⁸.

Transfer harcamalarının toplumlar için büyük önem taşıdığı vurgulanmakla birlikte her zaman olumlu sonuçların olup olmayacağı tartışmalıdır. Transfer harcamaları işsizliğe karşı bir önlem olarak kullanılabilmesi gibi işsizliği etkileyen bir faktör de olabilir. Sürekli ve belirli miktarda işsizlik yardımı sonucu kişiler çalışmayabilir. Özellikle seçim zamanı bu durum sık sık olmaktadır⁹.

1.1.2. Transfer Harcamalarının Tasnifi

Aldıkları şekillere göre ve karşılık kriteri esas alınarak transfer harcamalarını tasnif etmek mümkündür. Aşağıda ilk üç madde aldıkları şekillere göre transfer harcamalarını sınıflamışken, son iki maddede karşılık kriterine göre sınıflandırma yapılmıştır.¹⁰

1.1.2.1. Dolaylı ve Dolaysız Transferler

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

Dolaylı transfer harcamaları ise iktisadi amaçla yapılan ve üretici ve tüketicilerin gelirlerinde artışı amaçlayan harcamalardır. İktisadi sübvansiyonlar ve vergi iadeleri dolaylı transferlere örnek olarak verilebilmektedir. Tüketici için mal ve hizmet fiyatlarını düşürmeyi veya üretici gelirlerini artırmayı hedef alan bu harcamalar negatif

⁸ Richard ve Peggy Musgrave, a.g.e., s.125-126

⁹ Joshy Easaw ve Dean Garratt, “*Elections and UK Government Expenditure Cycles In The 1980s: An Empirical Analysis*”, Applied Economics, Vol:32, 2000, s.388-389

¹⁰ Nihat Edizdoğan, Özhan Çetinkaya, Erhan Gümüş, *Kamu Maliyesi*, 4.Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2012, s.90

vergilemeye eşdeğerdir¹¹. Negatif vergileme, devletin kişi veya kuruluşlara sosyal veya ekonomik amaçlarla yaptığı karşılıksız ödemelerdir.

1.1.2.2. Gelir Transferleri ve Sermaye Transferleri

Gelir transferleri, gelirin farklı ihtiyaç sahipleri arasında el değiştirmesi şeklinde düşünülebilir. Gelir transferine örnek emekli maaşlarıdır¹². Gelir transferleri sosyal amaçlıdır. Sosyal amaçlı transfer harcamalarının asıl işlevi gelir dağılımını yeniden sağlamaktır. Bu amaçla devlet, fakir ya da muhtaç kesimlere vergileme yoluyla topladığı kaynakların bir kısmını transfer etmektedir. Ayrıca, fakir kişiler transfer ödemeleri şeklinde sadece direkt mali yardım elde etmemekte, aynı zamanda zengin kişilerden alınan vergilerle finanse edilen kamu mallarını da tüketmektedirler¹³.

Sermaye transferleri, daha önceki mevcut sermayenin el değiştirmesidir. Bunun tipik örneği savaşların sonunda mağlup devletlerin galiplere ödemek zorunda kaldıkları savaş tazminatlarıdır. Sermaye transferinde, kalıcı ekonomik yatırımları teşvik edebilecek transferler anlaşılmaktadır.

1.1.2.3. Verimli Transferler ve Verimsiz Transferler

Verimlilik kriterine göre transfer harcamalarına esas teşkil eden husus, bu tür ödemelerin üretim üzerinde etkili olup olmadığına yani bu tür harcamaların üretimde yeni bir değer oluşturup oluşturmadığına göre değerlendirilmesidir¹⁴.

Verimlilik kriterine göre transfer harcamalarının hangilerinin verimli olduğuna dair kesin bir yargıya varılamamakla beraber, iktisadi amaçlı transfer harcamalarının

¹¹ H. Brochier, P Tabatoni, *Mali İktisat*, Çev: Adnan Erdaş, İstanbul:İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayın No:303. 1971, s.9

¹² Halil Nadaroğlu, *Kamu Maliyesi Teorisi*, Gözden Geçirilmiş ve Düzeltilmiş 10. Baskı, Beta Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1998, s.154

¹³ David Begg-Stanley Fisher-Rudiger Dornbusch, *Economics*, Fifth Edition, The McGraw-Hill Companies, 1997, s.264

¹⁴ İsmail Türk, *Kamu Maliyesi*, Turhan Yayınevi, 3. Baskı, Ankara, 1999, s.40

verimli olduğu ifade edilebilmektedir. Bu tür harcamalar, üretim ve dolayısıyla hasıla üzerinde etkili olabilmektedir. Sosyal amaçlı transfer harcamalarının ise verimsiz olduğu kabul edilmektedir. Çünkü bu tür harcamaların üretim üzerinde doğrudan etkilerinin olmadığı kabul edilmektedir. Ancak, bu tür harcamalar sonuçta milli ekonomide talebi arttırıcı etkilerde bulduklarından dolayı, uzun vadede milli geliri arttırdıkları da ifade edilmektedir¹⁵.

Bu sınıflandırmada, hangi giderin verimli hangisinin verimsiz olduğunu tespit etmek ve kesin olarak ayırmak güçtür. Kısa vadede verimli gibi gözükken bir gider, uzun veya orta vadede verimsiz şekle dönüşebilir. Verimsiz nitelikte olduğu kabul edilen bir harcama, çeşitli üretim alanlarının daha verimli çalışmasına yol açabilir. Uzay araştırmaları alanında yapılan çalışmalar gibi.¹⁶

1.1.2.4. Cari Transferler ve Sermaye Transferleri

Faydası döneminde yok olan harcamalar cari transferler olarak nitelenmektedir. Başlıca cari transferler, iç ve dış borç faiz ödemeleri, geri verilecek paralar, KİT'lerin görev zararları, emekli, dul ve yetim aylıkları ve öğrenci bursları sayılabilir.

Faydası döneminde yok olmayan, gelecek dönemlere de sarkan harcamalar sermaye transferleridir. Bunlara örnek olarak da kamulaştırma ile kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri gösterilebilir.

Sermaye transferlerini cari ve yatırım harcamalarından ayıran özellik, kamulaştırma ve bina satın alımlarında olduğu üzere, cari dönemin üretimi olmamalarıdır. Zaten cari dönemin üretiminde yer alan kamulaştırmalar, gayri safi milli hâsılaya eklenmekte ve yatırım harcaması olarak ele alınmaktadır¹⁷.

¹⁵ Ahmet Özen, “Türkiye’de Transfer Harcamalarının Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkileri”, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2002, s.6

¹⁶ Şevki Özbilen, *Kamu Maliyesi*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2010, s.162

¹⁷ Cuma Yenilli, “Türkiye’de Transfer Harcamaları (1976-1989)”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi SBE, Ankara,1992, s.7

1.1.2.5. İktisadi ve Mali Amaçlı Transferler

İktisadi amaçlı transferlere sübvansiyonlar da denilmektedir. Bu harcamalar, iktisadi ve sosyal politikanın bir aracı olarak uygulamada kendisinden geniş ölçüde yararlanan negatif vergilerdir. Diğer bir ifadeyle de kamu fonlarıyla finanse edilen çeşitli yardımlar olarak da belirtilebilir¹⁸.

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

Sübvansiyonları işletme sübvansiyonları ve sermaye-yatırım sübvansiyonları olarak ikiye ayırmak mümkündür. İşletme sübvansiyonları, devlet ve ona bağlı kurumlarca, ekonominin çeşitli kesimlerindeki işletmelere, endüstriyi, ticareti ve tarımı özendirme, daha iyi bir duruma gelmelerini sağlamak amacıyla karşılıksız verilen yardımlardır. Sermaye-Yatırım (Donanım) sübvansiyonları, özel ya da kamu kuruluşlarının aktif unsurlarına yönelik harcamalarına katılma şeklinde görülen, dolayısıyla finansman yüklerini hafifletmek amacını taşıyan sübvansiyonlardır. Ünelere göre değişmekle birlikte sermaye sübvansiyonları ya karşılıksız ya da faiz karşılığında verilirler, buna karşılık yatırım sübvansiyonlarında bir karşılık söz konusu değildir.

Sermaye sübvansiyonları, ekonominin çeşitli kesimlerindeki işletmelerin sağlıklı bir finansal yapıya sahip olması için verilir. Yatırım sübvansiyonları ise ilke olarak yatırımların genel finansman problemiyle ilişkili olmayan özel nedenlerle verilir. Büyük

¹⁸ Halil Nadaroğlu, a.g.e., s.127-128

yatırım projelerini ve araştırma faaliyetlerinin finansmanı için yapılan sübvansiyonlar bu grupta yer alır¹⁹.

Sübvansiyon uygulaması ile hazineden işletmelerin ya da bazı kamu kuruluşlarının yararına bir kaynak transferi gerçekleştirilmektedir. Bunlar, hükümetlerin genel olarak fiyat politikası ve anti enflasyonist adımlara ilişkin olarak kullandıkları ve çeşitli alanlara tahsis edebildikleri birer araçtır. Belirli alanlarda faaliyet gösteren teşebbüslerin gelir ve üretimlerini artırmak, verimlilik artışı sağlamak, belirli bölgelerde düşük gelir düzeyindeki tüketicilerin satın alma güçlerini artırmak, fiyat düzeyini sınırlandırmak ve ihracatı özendirmek amacıyla hükümetler sübvansiyonlardan geniş ölçüde faydalanmaktadırlar. Bu durum, sübvansiyonların özellikle bölgesel ya da belli bir zümreye yönelik iktisat politikası aracı olarak önemini de ortaya koymaktadır.²⁰

1.1.3. Teorik Yaklaşımlar

Transfer harcamaları ile ilgili ortaya atılmış teorik yaklaşımları incelerken, öncelikle devletin ekonomide yer alıp almaması gerektiği ile ilgili tartışmalar öne çıkmaktadır. Liberal ekonomi görüşünü sistemleştiren klasik iktisat okulunun kurucularından Adam Smith (1723-1790), “Ulusların Zenginliği” (1776) kitabında savunma, adalet, bayındırlık ve kısmen eğitim hizmetlerini devletin klasik görevleri olarak adlandırmıştır. Adam Smith’in devletin görevleri ile ilgili düşünceleri, ‘bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler’ şeklinde özetlenebilecek felsefeye uygun olup, devletin piyasa mekanizmasının serbest işlemesine müdahale etmemesini tavsiye etmektedir²¹. Adam Smith, devlet gelirlerini ayrıntılı bir şekilde incelemiş, kamu harcamalarının büyük bir kısmının vergilerle karşılanmasını savunmuştur²². Klasikler, kamu harcamalarından çok kamu gelirleriyle ilgilendiklerinden kamu harcamaları hususundaki yaklaşımlarını saptayabilmek güçtür. Ekonomide otomatik dengeyi bozucu

¹⁹ Mahmut Duran, “*Kamu İktisadi Teşebbüsleri Ekonomisi*”, Yayınlanmamış Doçentlik Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, İstanbul, s.99

²⁰ Nihat Edizdoğan, Özhan Çetinkaya, Erhan Gümüş, a.g.e., s.92

²¹ Vural Savaş, *İktisatın Tarihi*, İstanbul, 2007, s.259

²² Nazan Susam, *Türkiye’de Uygulanan Maliye Politikaları*, İstanbul, 2009, s.10

etkileri nedeniyle kamu harcamaları konusundaki klasik maliye anlayışı genellikle az harcama şeklindedir. Klasik iktisatçıların mali alandaki görüşleri üç ilke ile özetlenebilir. Kamu harcamaları mümkün olduğu kadar düşük ve sınırlı olmalı, vergiler tarafsız olmalı ve devlet bütçesi denk olmalıdır²³.

1929 yılında yaşanan dünya ekonomik bunalımında klasik iktisadın görüşlerinin bir çözüm olmaması iktisatçıları yeni çözümler aramaya itmiştir. İngiliz İktisatçı John Maynard Keynes 1936 yılında yayınladığı “Para, Faiz ve İstihdamın Genel Teorisi” adlı eserinde durgunluktan kurtulmanın yolunun devletin ekonomiye aktif müdahale etmesi olduğunu savunmuştur²⁴. Keynesyen görüş, klasik iktisadın aksine ekonominin otomatik istikrar mekanizmasının her zaman işlemeyeceğini savunur. Eksik istihdam durumunda da ekonomik dengenin oluşabileceği, devlet müdahalesi olmadan tam istihdama bazen ve tesadüfen ulaşılacağı Keynes tarafından ispatlanmıştır. Devlet müdahalesi için en temel aracın maliye politikası olduğunu savunan bu görüş, aktif müdahale ile ekonomik dengenin daha kolay ve çabuk sağlanabileceğini savunur. Kamu harcamalarının ekonomideki efektif talebi etkileyebilmek ve istihdam seviyesini eksik istihdamdan çıkarabilmek için en etkin araç olduğunu belirtmiştir. Kamu harcamalarındaki bir artış çoğaltan etkisi yaparak ekonomide ek talep yaratmakta ve gelir ve istihdamı artırmaktadır.

1970’li yıllarda Avrupa ve ABD’de şiddetli giderek artan enflasyonla birlikte durgunluk ve işsizlik ortaya çıkmıştır. Stagflasyon denilen bu durum karşısında Keynesyen teoride öngörülen önlemler yetersiz kalmıştır. Hatta, talebe dayalı para ve maliye politikaları, enflasyonu yavaşlatamamakta aksine hızlandırmaktadır. Bu duruma istinaden ABD’de ortaya çıkan yeni görüş, Amerikalı iktisatçı A.Laffer’in öncülüğünü yaptığı “arz yönlü iktisat”tır²⁵. Bu görüş, kamu kesiminin küçültülmesini, enflasyonla mücadele için kamu harcamalarının kısılmasını ve sıkı bir para politikası uygulanması gerektiğini öne sürmektedir. Arz yönlü iktisatçıların görüşlerinin kamu maliyesine yansımaları şöyle özetlenebilir: Ekonomide devlet müdahalesi azaltılmalıdır, vergiler ve

²³ Susam, a.g.e., s.12

²⁴ Susam, a.g.e., s.14

²⁵ Nadaroğlu, a.g.e., s.140

kamu harcamaları düşürülerek devlet bütçesi küçültülmelidir, ekonomide rekabetçi yapı korunmalı ve piyasaya girişler daha serbestleştirilmelidir ve ekonominin düzenlenmesinde maliye politikaları yerine para politikaları belirleyici olmalıdır²⁶. Klasiklerin görüşleriyle benzeşen arz yönlü iktisatta, uygulanan sıkı para politikaları sonucu enflasyon aşağılara çekilebilmiştir. Ancak harcamaların kısılması ve sıkı para politikaları, yatırımların azalmasına ve işsizliğe yol açmıştır.

ABD’de Milton Friedman’ın önderliğinde birçok ekonomist 1960 ve 1970’li yıllar süresince Keynesyen kuramı şiddetle eleştirerek, onun yerine, serbest piyasa ekonomisi işleyişine dayalı, ekonomi politikasında para arzına önemli bir yer veren bir kuram ortaya atmışlardır²⁷. 1970’lerin başında bu görüş ekonomiye hakim olmaya başlamıştır. Monetaristler ekonomide ortaya çıkan istikrarsızlıkların, devletin uyguladığı para ve maliye politikalarından kaynaklandığını belirtmişlerdir. Monetaristlere göre, maliye politikasının para miktarından bağımsız olarak uygulanmasının ekonomi üzerindeki etkisi ya çok düşük ya da sıfırdır.

Kamu maliyesi literatüründe kamu harcamalarının artışına ilişkin görüşler çok çeşitlidir. Bunların en önemlilerini inceleyecek olursak, ilk olarak Wagner Yasası ile bilinen Adolph Wagner’den bahsetmek doğru olacaktır. Alman ekonomist Wagner 1883 yılında “Devlet faaliyetlerinde sürekli artış kanunu”nu öne sürmüştür. Sosyal, siyasal ve ekonomik yapısı nasıl olursa olsun, hizmetler merkez ve yerel yönetim kuruluşları arasında nasıl bölüşülmüş olursa olsun her ülkede kamu giderleri sürekli bir şekilde artar²⁸. 19. yüzyıl sonlarında gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarının seyrini inceleyen Wagner, bu ülkelerde artan bir eğilim olduğunu gözlemlemiştir. Bu eğilimin temelinde sosyal ilerleme arzusu yatmaktadır. Fertlerin kamu hizmetinden talep ettikleri miktar gelirleri arttıkça artmaktadır²⁹.

²⁶ Türk, a.g.e., s.25

²⁷ Ataç, a.g.e., s.12

²⁸ Akdoğan, a.g.e., s.69

²⁹ Turan Tekpınar, “*Transfer Harcamaları ve Gelir Dağılımı İlişkisi*”, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi SBE, İstanbul, 2013, s.21

Kamu harcamalarının artışıını açıklayan bir başka yaklaşım Peacock-Wiseman yaklaşımıdır. Bu hipotez savaş ve doğal afet gibi olağanüstü olaylar sonucu kamu harcamalarının ani olarak arttığını ve bu olağanüstü dönem geçtikten sonra da harcamalardaki artışın azalarak devam ettiğini öne sürmektedir.

Musgrave, bir ülkedeki gelişime paralel olarak, kamu harcamalarının bileşiminin sağlık, eğitim ve sosyal harcamalar lehine değişerek kamu harcamaları düzeyinin yükseleceğini ifade etmiştir. Savaşla ilgili harcamalar dışında, kamu harcamalarının milli gelir artış ya da azalışlarına paralel bir seyir izlediğine dikkati çekmektedir. İtalyan maliye profesörü Francesco Nitti de kamu harcamalarını artıran nedenlerin başında ilgili ülkelerin askeri harcamalarındaki artışları göstermektedir. Büyük bayındırlık hizmetleri, kamu borçlarındaki artışlar ve sosyal gelişmeler nedeniyle devletin artan faaliyetleri ve giderek genişleyen kamu hizmeti kavramı gibi nedenlerde de kamu harcamalarının artışa geçtiğini belirtmiştir.

A. Lindbeck, kamu harcamalarındaki artışı açıklarken dış dünyaya bağımlılığın kamu harcamalarına yansımalarına dikkati çekmiştir. Uluslararası ekonomilerle daha çok ilişki içinde olan ülkelerde kamu sektörünün daha fazla büyüme eğiliminde olacağını ileri sürmüştür.

Rostow, “İktisadi Gelişmenin Aşamaları” isimli çalışmasında, her toplumun tarihsel olarak beş aşamadan geçerek kalkınmasını tamamlayacağını ileri sürmüştür³⁰. Rostow’a göre gelişmenin aşamaları; geleneksel toplum, kalkışa hazırlık, kalkış, olgunluğa geçiş, kitle tüketim çağıdır. Bu görüşte, devletin kalkınmanın ilk aşamasında yapmış olduğu yatırımlar GSMH’da yüksek orana sahiptir. Çünkü kamu yatırımları özel sermaye birikiminin sınırlı olmasından dolayı kamu bütçesinden karşılanır. Ekonomik gelişme ile devletin mali ve mali olmayan görevleri artmış ve buna bağlı olarak kamu harcamaları da yükselmiştir.

³⁰ Walt Whitman Rostow, “*Kendini Besleyen Gelişmeye Götüren Kalkış*”, Çeviri: Yorgi Demirgil, İktisadi Kalkınma Seçme Yazıları, ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi, Ankara, 1966, s.45

Richard E.Wagner ve Buchanan'ın hipotezine göre, ABD'de 1950-1976 yılları arasında, Keynesyen yaklaşımın iktisat politikalarını belirlemesi, gerçek dünyanın ekonomik ve politik çerçevesi ile uyumayarak, bu dönemde kamu harcamalarında hızlı artışa neden olmuştur³¹.

1.1.4. Türkiye'de Bütçe Sistemi İçinde Yer Alan Transfer Harcaması Kalemleri (Program Bütçe ve Analitik Bütçe Sınıflandırmasına Göre)

Transfer harcamaları ülkelerin bütçelerinde farklı adlarla yer alabilmektedir. Ancak, genel olarak transfer harcaması mantığı çerçevesinde düşünüldüğünde ülkelerin aynı nitelikteki harcamaları transfer harcamaları olarak adlandırılmaktadır.

Türkiye'de özellikle Planlı Kalkınma Programları çerçevesinde, transfer harcamaları önemli bir uygulama alanı bulmuştur. Dolayısıyla, Türkiye'de kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırılmasında, 1950-1963 yılları arasındaki dönemde, cari harcamalar ve yatırım harcamaları olmak üzere ikili bir sınıflandırma kullanılmışken, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Programı doğrultusunda, 1964 Mali Yılı Bütçesi'nde kamu harcamaları; cari harcamalar, yatırım harcamaları ve sermaye teşkili ve transfer harcamaları biçiminde sınıflandırılmıştır. Transfer harcamalarının 1964 yılından itibaren üçlü bir ayırma tabi tutulması, bir taraftan bütçenin yatırımlar konusunda plana uygunluğu sağlanmış, diğer taraftan o zamana kadar cari harcamalar içinde yer alan devlet borçları, vatani hizmet aylıkları, eski emekli dul ve yetim maaşları; katma bütçeli idarelere, belediyelere, dernek ve benzeri teşekküllere yapılan yardımlar, sermaye teşkili ve transfer harcamaları arasına alınmış, buna karşılık yatırımlar arasında görülen küçük onarımlar cari harcamalar kapsamına alınmak suretiyle cari giderleri gerçek miktarlarda göstermek imkânı elde edilmiştir³².

³¹ James M.Buchanan, Richard Wagner, "*Democracy in Deficit The Political Legacy of Lord Keynes*", 1977, s.15

³² Erdoğan Öner, "*Türkiye'de Kamu Harcamalarının Genel Bir Değerlendirmesi*", IX. Maliye Sempozyumu, 6-8 Mayıs 1993, Silifke, s.242-243

Transfer harcamaları, içeriği itibariyle karşılıksız ve GSMH üzerinde dolaylı etkileri olan harcamalardır. Bu tür harcamalar, ülkedeki gelirin yeniden dağılımı safhasında devletin uygulamaya koyduğu önemli bir olgudur³³. Türkiye’de transfer harcamaları merkezi yönetim bütçesi içinde kaydedilmektedir.

1.1.4.1. Program Bütçe Sistemi’ne Göre

Türkiye’de uygulanan Program Bütçe Sistemi içinde sınıflandırılan transfer harcama kalemleri aşağıdaki gibidir:

- a) Kamulaştırma ve Bina Satın Alımları
- b) Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkilleri
- c) İktisadi Transferler ve Yardımlar
- d) Mali Transferler
- e) Sosyal Transferler
- f) Borç Ödemeleri
- g) Fon Ödemeleri

1.1.4.2. Analitik Bütçe Sınıflandırmasına Göre

Program bütçe uygulamasında, sınıflandırma sistematığının kaybedilmiş olması, yeterli bir kurumsal sınıflandırma ve fonksiyonel sınıflandırma yapılamamış olması nedeniyle analize elverişli bir ortam yaratılamaması ve mevcut kodlamanın uluslararası karşılaştırmaların yapılmasına imkân vermiyor olması yeni bütçe sınıflandırılmasına ihtiyaç duyulmuş ve bu ihtiyacı karşılamak üzere 2004 yılı başından itibaren Analitik Bütçe Sınıflandırması (ABS) adıyla yeni bir bütçe kodlama sistemine geçilmiştir.

Analitik bütçe kod sistemi dört farklı sınıflandırma sistemine dayanmaktadır. Bunlar; kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma, finansman tipi sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırmadır. Kurumsal sınıflandırmada, kamu yönetimindeki idari yapı temel alınmıştır. Fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırmada; GFS (Government

³³ Melek Çopkur, “Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Transfer Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerine Etkileri”, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniv. SBE, İzmir, 1995, s.91

Finance Statistics-Devlet Mali İstatistikleri) standartları benimsenmiştir. Finansman tipi sınıflandırma ise ödeneğin kaynağının tespiti ile mali mevzuatımız gereği özellikle takip edilmesi gereken hususlar için geliştirilmiştir.

Analitik bütçe sınıflandırmasında, bütçe politikalarının esnekliğini, saydamlığını ve seçiciliğini artırmak, bütçenin hazırlanmasını, uygulanmasını, uygulama sonuçlarını daha ayrıntılı ve sistematik olarak planlamak, izlemek ve değerlendirmek, kamu kurumlarının yürüttükleri hizmetleri, finans kaynaklarını ve maliyetlerini sağlıklı bir şekilde izlemek amaçlanmaktadır³⁴.

ABS'ye göre transfer harcamaları aşağıdaki gibi oluşmuştur.

a) Faiz Giderleri

Faiz, ödünç alınan paranın kullanımı karşılığında yapılan ödeme olarak tanımlanır. Bu itibarla, faiz ödemeleri finansman bölümünde sınıflandırılan borç alınan paranın anapara geri ödemesinden ve borçlanma için ödenen komisyon ve ihraç giderlerinden ayrılır.

b) Cari Transferler

Sermaye birikimi hedeflemeyen ve cari nitelikli mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla karşılıksız olarak yapılan ödemelerdir. Transferler nihai olarak kimin yararlandığına göre değil kime ödendiğine göre sınıflandırılmalıdır. Cari transferleri aşağıdaki bölümlerde ayrı ayrı incelemek mümkündür:

- i) Görev Zararları
- ii) Hazine Yardımları
- iii) Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler
- iv) Hane Halkına Yapılan Transferler

³⁴ Rukiye Taşkesti, "Türkiye'de Kamu Transfer Harcamalarının Ekonomi İçindeki Yeri ve Önemi: 1995-2005", Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006, s.77-79

v) Devlet Sosyal Güvenlik Kurumlarından Hane Halkına Yapılan Fayda Ödemeleri

vi) Yurtdışına Yapılan Transferler

c) Sermaye Transferleri

Bütçe dışına sermaye birikimi amaçlayan veya sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemelerdir. Transferin cari nitelikli mi yoksa sermaye nitelikli mi olduğunu belirlemek için cari harcama – sermaye harcaması ayırımında kullanılan kriterler dikkate alınmalıdır. Sermaye transferleri ikiye ayrılmaktadır:

- i) Yurtiçi Sermaye Transferleri (Teşekküllere Yapılan - Öz sermaye Ödemeleri Dışında)
- ii) Yurtdışı Sermaye Transferleri

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE TRANSFER HARCAMALARININ GELİŞİMİ VE SEÇİLMİŞ ÜLKELER İÇİN TRANSFER HARCAMALARI ANALİZİ

2.1. TÜRKİYE'DE TRANSFER HARCAMALARININ GELİŞİMİ

Türkiye'de transfer harcamalarının yıllar içerisindeki gelişim sürecini incelerken planlı kalkınma döneminin başlangıcı olan 1963 yılını esas almak doğru olur. Uzun dönemli düşünme alışkanlığı planlı dönemin başlaması ile birlikte önem kazanmıştır³⁵. 1963-1979 döneminde transfer harcamalarının konsolide bütçe içerisindeki payı ortalama % 26,6'dır. Aynı dönem için transfer harcamalarının GSMH 'ya oranı ortalama olarak % 5,48'dir. Bu oran en düşük 1966 yılında % 4,0, en yüksek 1977 yılında % 8,1 olarak gerçekleşmiştir³⁶. Transfer harcamalarının hem bütçe içindeki ağırlığını hem de ekonomi içindeki artan önemini göstermesi açısından bu rakamlar önemlidir. Transfer harcamalarının, bu dönemdeki gelişiminde 1973 petrol krizinin önemli etkileri olmuştur. 1970'li yılların ilk yarısında petrol fiyatlarındaki aşırı yükseliş ve bu fiyat yükselişlerini düşük tutmak için Türkiye'nin fiyat artışlarını tüketici fiyatlarına yansıtması aradaki farkın Hazine'den ödenmesine yol açmıştır. Bu hareket ile Türkiye sübvansiyonlarla petrol tüketimini adeta teşvik eder bir politika izlemiştir³⁷. Yaşanan petrol şokları nedeniyle ithalat maliyetlerinin hızlı artış göstermesi, üretimde girdi maliyetlerini arttırarak üretimde azalışlara neden olmuştur. Tüm dünyayı etkisi altına alan Birinci Petrol Krizi, Üçüncü Beş Yıllık Planlı Kalkınma dönemine rastlamış, bu dönemde transfer harcamaları hedeflenenin çok üstünde gerçekleşmiştir. Bu artışın en önemli nedenleri, KİT'lerin ve yerel yönetimlerin gelirlerinin yetersizliği, kamulaştırma ve özellikle belediye borçları ile emekli ikramiyeleri gibi diğer

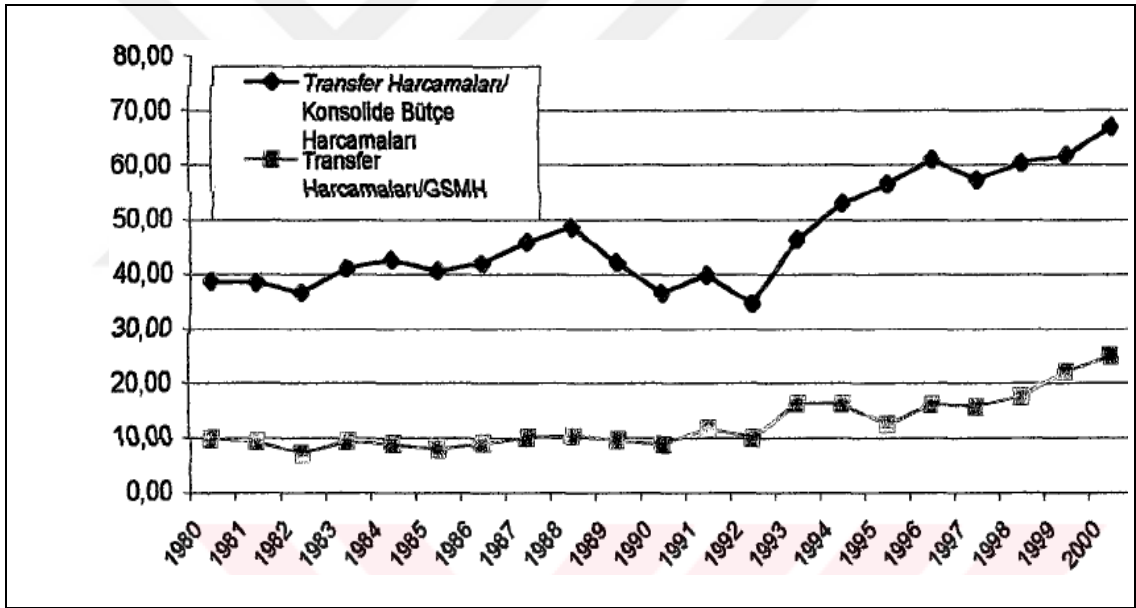
³⁵ Ahmet Kesik, "Cumhuriyet Dönemi Bütçelerinin Ekonomi İçindeki Yeri (1923-1998)", Maliye Bakanlığı APKK Başkanlığı, Sayı:129, Eylül-Aralık 1998, s.11

³⁶ Ahmet Özen, a.g.t., s. 109-110

³⁷ Hüseyin Şahin, *Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişimi ve Bugünkü Durumu*, Gözden Geçirilmiş 5. Baskı, Bursa, 1998

transferlerde izlenen politikalar³⁸. Borç ödemeleri konusunda bu yıllar arasında farklı bir durum söz konusudur. 1986 yılına kadar anapara ve faiz ödemeleri bütçe içinden karşılanmaktadır. Bu dönemde yapılan borç ödemeleri anapara ve faiz ödemelerinin toplamından oluşmaktadır. Ayrıca, bu dönemde yapılan borçlanma özellikle dış kaynaklı, düşük faizli ve belirli kuruluşlardan olduğundan 1980 sonrası döneme göre oldukça farklıdır. Yani 1964-1979 arası dönemde yapılan borç ödemelerinin içinde anapara ödemeleri faiz ödemelerinden daha fazladır. Dolayısıyla bu dönemde iktisadi transferlerin ekonomi ve bütçe üzerinde borç ödemelerinden daha önemli olduğunu belirtmek gerekir.

Grafik 1- Türkiye’de 1980-2000 Arası Dönemde Transfer Harcamalarının Konsolide Bütçe Harcamalarına ve GSMH ’ya Oranı



Kaynak: Mustafa Sakal, Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği, Anadolu İzmir, 2001, s.74 verilerinden derlenmiştir.

1980-2000 arası dönemde transfer harcamalarında dikkat çekici gelişmeler olmuştur. Grafik 1’de bu dönemdeki transfer harcamalarının konsolide bütçe içindeki payı ve GSMH ‘ya oranı incelendiğinde büyük değişimler göze çarpmaktadır. 1980 yılında konsolide bütçe içindeki pay, % 38,69 iken, 2000 yılında % 67,10’dur. Yine transfer harcamalarının GSMH ‘ya oranı 1980 yılında % 9,75 iken 2000 yılında %25,06 olarak gerçekleşmiş, yani 2,57 kat artış göstermiştir. Bütçenin transfer bütçesi haline gelmesi nedeniyle 1986 yılından itibaren devlet borçları anapara ödemeleri bütçe dışına

³⁸ DPT, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), Yayın No:1664, Ankara, Nisan 1979

çıkarılmıştır. Böyle bir uygulama bile bütçenin transfer harcamaları kaleminde bir artışı engelleyememiştir. Çünkü, borç faizleri giderek artmış konsolide bütçe neredeyse borç faizlerini ödemek için kullanılır hale gelmiştir. 1984 yılından itibaren bütçe açığının finansmanında özellikle iç borçlanmaya ağırlık verilmiş ve artan faiz oranları ile birlikte yapılacak faiz ödemeleri önemli ölçüde yük olmaya başlamıştır. 1984 yılına kadar transfer harcamaları içinde düşük bir paya sahip olan vergi iadeleri, bu yıldan itibaren ücretlilere vergi iadesi ve 1985 yılında da ihracatta KDV uygulamasına geçilmesi sonucu transfer harcamalarının bütçe içi payının büyümesine neden olmuştur³⁹. 1980 Kararları ile ihracata dayalı büyüme politikasına geçilmesi ve ihracatı teşvik uygulamasının başlamasıyla transfer harcamalarının asıl çıkış noktası olan adil gelir dağılımını olumsuz etkilemiştir. Teşvik ödemeleri, transfer harcamalarının artmasına neden olmuştur. İktisadi transferler harcamaları artıran bir diğer kalemdir. Özellikle KİT'lere yapılan görev zararı ödemeleri önemli yer tutmaktadır. 1980 sonrası dönemde Türkiye'de izlenen liberalleşme politikaları çerçevesinde, devletin ekonomik hayata müdahalesi ve etkinliği mümkün olduğunca düşük tutulduğundan, kamulaştırma ve bina satın almalarının toplam transfer harcamaları içinde oldukça düşük bir payı bulunmaktadır. Kurumlara katılma payları ve sermaye teşkileri KİT'lere, döner sermayeli kuruluşlara ve iştiraklere katılma payları şeklinde çeşitli uygulama alanı bulmaktadır. Bu uygulama ile amaçlanan bu kuruluşların sermayelerinin daha güçlü ve etkili olmasının sağlanmasıdır. Bu kalemin transfer harcamaları içerisindeki payı % 21,8 gibi yüksek oranlara çıkmış olsa da yıllar içerisinde gittikçe azalmıştır. Bu azalmanın nedeni olarak KİT'lerin büyük oranda özelleştirilme sürecinde olması gösterilebilir. Anlaşılacağı gibi, 1980-2000 döneminde transfer harcamalarındaki artışın ana nedeni borç faiz artışları olarak görülmektedir. Borç faiz harcamaları konjunktüre karşı katı bir yapı sergilemekte, esnememektedir. Bunun dışındaki diğer tüm transferlerin ise konjunktüre karşı daha uyumlu olduğunu ifade edebiliriz.

³⁹ Haluk Egeli, "Türkiye'de Planlı Dönemde Bütçe Açıklarının Bütçeleme Sistemleri Açısından Ekonomik Etki ve Sonuçlarının Değerlendirilmesi", Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, İzmir, 1997, s.149

Tablo 1- Türkiye’de Konsolide Bütçe Transfer Harcamalarının GSMH İçindeki Payı (%)

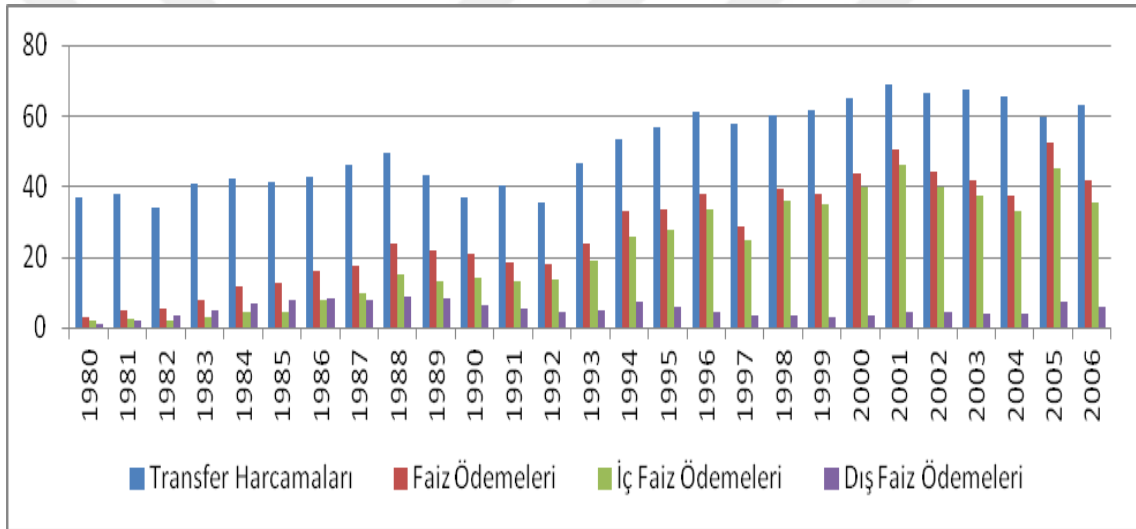
Transfer Türü	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Kurumlara Katılma Payları Ve Sermaye Teşkilleri	1,2	0,5	0,6	0,4	1,0	0,3	0,7	0,9	0,9	0,5	0,3
İktisadi Transferler ve Yardımlar	0,4	0,4	0,4	0,7	1,1	0,6	0,6	0,6	1,1	1,2	1,3
Mali Transferler	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,4
Sosyal Transferler	0,2	1,0	1,2	2,4	2,8	2,9	3,8	2,9	3,2	4,4	4,9
Borç Faiz Ödemeleri	5,8	7,6	7,3	9,9	7,7	11,3	13,7	16,3	23,3	18,9	16,4
Diğer Borç Ödemeleri	1,2	0,9	1,0	0,8	0,9	0,9	1,6	1,5	1,9	2,3	2,7
Fon Ödemeleri	1,5	1,2	0,8	1,1	1,3	0,8	1,3	1,6	0,8	0,1	0,1
Kamulaştırma ve Bina Satın Alımları	0,08	0,04	0,03	0,04	0,08	0,05	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Diğerleri	0,3	0,03	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
TOPLAM	11,4	12,3	12,4	16,1	15,7	17,7	31,72	24,4	31,7	28,2	26,6

Kaynak: T.C.Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü 1993-2003 Kamu Hesapları Bülteni

* 2003 yılından sonra, 2004-2009 yılları arasında bütçe kurum kurum aşamalı olarak analitik bütçe sınıflandırmasına geçtiğinden 2003 yılına kadar olan veriler eski bütçeleme sistemi (program bütçe) üzerinden gösterilmiştir.

Tablo 1’de 1993-2003 arasında transfer harcamaları içerisinde en fazla olan kalem borç faiz ödemeleridir. Bunu sırasıyla sosyal transferler, diğer borç ödemeleri ve 2000 yılından sonra iktisadi transferler ve yardımlar kalemi takip etmektedir. Bu yıllar arasında transfer harcamaları sürekli artmıştır. Bu artışın nedeninin faiz ödemeleri olduğu söylenebilir. 1999 yılındaki ani artışı o yıl meydana gelen deprem felaketine, 2001’deki görece ani sıçramayı ise o yıl meydana gelen ve Türkiye tarihinde görülmüş en derin ekonomik krize bağlamak yanlış olmayacaktır.

Grafik 2 – Türkiye’de 1980-2006 Dönemi İç Ve Dış Borçların Kamu Harcamaları İçerisindeki Payı (%)



Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı internet sitesinden derlenerek hazırlanmıştır. <www.hazine.gov.tr> (17.09.2015)

1980-2006 yılları arasında transfer harcamalarının ve iç ve dış faiz ödemelerinin seyri Grafik 2’de verilmiştir. Özellikle 1990’dan sonra bütçenin transfer bütçesi haline geldiği gözlemlenmektedir. Bu durumun en önemli nedeninin iç faiz ödemeleri olduğu açıktır. 1980 yılından sonra bazı yıllar dalgalanmakla birlikte transfer harcamalarının artma eğiliminde olduğu söylenebilir. 1980 yılında faiz ödemelerinin GSMH’ya oranı % 0,59 iken bu oran 1983 yılında % 1,52’ye yükselmiş, 1986 yılında % 2,6 olmuştur. 1986-1990 döneminde % 3 seviyelerindedir. Faiz ödemelerinin 1980’den sonra olağan dışı şekilde artmasının en büyük nedeni, vergilemeyi borçlanmayla ikame etmeye çalışan politikalar uygulamasıdır. 1990 yılından sonra Körfez Krizi ile tetiklenen petrol şokları ve ekonomideki istikrarsızlıklar daraltıcı önlemler almaya zorlamıştır. 1991 yılında faiz ödemelerinin GSMH’ya oranı % 3,8, 1993 yılında % 5,8 ve 1994 yılında %

7,7 seviyesine çıkmıştır. 1994-1995 yılında yapılan daraltıcı politikaları 1996 yılında sürdürmek mümkün olmamış bütçe açıkları hızla büyümüştür. 1996'da faiz ödemelerinin GSMH'ya oranı % 10 gibi yüksek bir seviyeye ulaşmıştır. 1997'deki faiz ödemelerinin GSMH'ya oranı % 7,8'e düşmüştür. Bu düşüşün nedeni 1996 yılının sonundaki borçlanma stratejisindeki değişimdir. Bu yıl vade yapısı uzatılmış, iç borç anapara ve faiz ödemeleri büyük ölçüde 1998 yılının ilk üç ayına sarkıtılmıştır. Bu nedenle 1998 yılı faiz ödemelerinin GSMH'ya oranı % 11,7'dir. 1999 yılı, yaşanan doğal felaket nedeniyle kamu harcamalarında planlanan kısıntıya gidilemeyen bir yıl olmuş, faiz ödemelerinin GSMH'ya oranı % 13,6 olarak gerçekleşmiştir. 2000 yılında da artış sürmüş oran % 16,27'ye ulaşmıştır. 2001'de yaşanan kriz Türkiye'ye olan güveni azaltmış, piyasalara olumsuz yansıyan gelişmeler borç alınan paranın maliyetini artırmıştır. Faiz ödemelerinin GSMH'ya oranı % 23,2 seviyesine yükselmiştir. 2002 yılında gelirler sabit kalmasına karşın harcamalar azalmış, oran % 18,8'e gerilemiştir. 2002 yılından sonra faiz ödemelerinin azalış trendine girdiğini söylemek mümkündür. Faiz ödemeleri/GSMH oranı 2003'te % 16,43, 2004'te % 13, 2005'te % 9,3 ve 2006 yılında % 7,6'dır. Bütçe açığının borç ile kapatılması faiz ödemelerinin yükselmesine ve borç faizlerinin ödenmesi için tekrar borçlanma yoluna giden bir sarmala neden olmuştur. Bu durum, bütçeyi bir transfer bütçesi haline getirmiş, yıllık ekonomik faaliyetler değerlendirilirken faizin dahil edildiği bütçe açığı değil de faizin dahil edilmediği birincil açığın daha dikkate alınır hale gelmesine neden olmuştur. Ancak bu durumun sorunun çözümünde bir fayda sağlamadığı açıktır.

Tablo 2- Türkiye'de 2001-2008 Yılları Arası Transfer Harcamalarının Bütçe Harcamaları ve GSYH İçindeki Payı (%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Transfer Harcamaları/ Harcamalar	69,5	67,2	67,5	59,9	56,4	55,3	56,6	54,7
Transfer Harcamaları /GSYH	18,4	23,3	22,2	19,62	16,95	13	13,7	13

Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü internet sitesinden derlenmiştir. <<http://www.bumko.gov.tr>> (01.11.2014)

Tablo 2’de Türkiye’de 2001-2008 yılları arası transfer harcamalarının toplam harcamalar ve GSYH içerisindeki payı gösterilmiştir. Yıllar içerisinde cari transferler kalemi faiz giderlerinin önüne geçmiş durumdadır. 2001-2005 arası faiz giderleri cari transferlerin üzerinde seyretmiştir. 2006-2008 yıllarında cari transferler kalemi borç faizlerinin önüne geçmiştir. Ancak rakamlara bakıldığında, borç faizlerinde çok az düşüşler yaşanmasına rağmen cari transferlerdeki yükselişten meydana geldiğini söylemek mümkündür.

Türkiye’de, performans esaslı analitik bütçeye geçiş çalışmaları, 2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararıyla sekiz kamu idaresinde pilot düzeyde başlatılmış olup, belirlenen takvim çerçevesinde kamu idarelerinde yaygınlaştırılmıştır. Söz konusu takvim uyarınca, kapsamda yer alan kamu idarelerinin tamamı, 2009 yılı itibarıyla stratejik planlarını tamamlamış ve 2010 mali yılına ilişkin performans programlarını hazırlamışlardır⁴⁰. 2009’dan itibaren analitik bütçe verileri çerçevesinde transfer harcamaları gelişimi incelenmiştir.

Tablo 3- Türkiye’de 2009-2014 Yılları Arası Transfer Harcamaları (Milyon TL)

TRANSFER HARCAMALARI (Milyon TL)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Faiz Giderleri	53.201	48.296	42.212	48.416	49.986	49.907
Cari Transferler	91.761	101.891	110.075	129.266	148.735	162.327
Sermaye Transferleri	4.314	6.736	6.737	5.970	7.655	7.683
Toplam	149.276	156.923	159.024	183.652	206.376	219.917

Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü internet sitesinden derlenmiştir. <<http://www.bumko.gov.tr/TR,227/detayli-grafikler.html>> (14.07.2015)

Cari gelirler, cari gider veya harcamalara yetmiyorsa açık ortaya çıkar. Eğer gelirler arttırılamıyorsa veya giderler azaltılamıyorsa oluşan açık veya eksiklik borç ile karşılanmalıdır⁴¹. 1970’lerde ve 1980’lerde modern ekonomi tarihinde ilk kez hükümetler, borçlanmayı kamu ihtiyaçlarını (transferler dâhil) karşılamak için kullanmışlardır. Basit bileşik faiz mantığı, 1980’lerde gözlenen bütçe rejimlerinin

⁴⁰ Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü internet sitesi, Performans Programı Hazırlama Rehberi, 2004, s.2 <<http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/4078,pphrpdf.pdf?0>> (01.11.2014)

⁴¹ James M. Buchanan, *Bütçe Açıklarının Ekonomik Sonuçları*, The Economic Consequences of Deficit, Journal of Public Finance and Public Choice, Çev: Mustafa Ali Sarılı, 1986/3, s.149-156

sürdürülemediğini kesin olarak göstermiştir. Hükümetin borç yükümlülüklerini yerine getirmemesi, yeni borç ihracı eşanlı olarak borçlanma oranlarını arttırdığı ve faiz giderlerini yükselttiği için politikacılara giderek daha çekici gelmeye başlamıştır⁴². Başlangıçta gelecek hükümetlere aktarılan faiz ve borç yükü, artık öyle boyutlara ulaşmıştır ki gelecek nesillere aktarılan bir yük haline gelmiştir. Türkiye, uzunca bir dönem daha bu borçlar ve faizleri sorunuyla uğraşacak gibi görünmektedir. Günümüzde nisbi payı azalmış olsa da problem devam etmektedir. Tablo 3'te Türkiye'de 2009-2014 yılları arası transfer harcamaları toplamı gösterilmektedir. Her yıl için cari transferler tutarını faiz giderleri tutarı izlemekte ve sermaye giderleri toplam transfer harcamalarındaki en küçük kalemi oluşturmaktadır. 2014 yılında toplam 219 milyar 917 milyon transfer harcamasının, % 73'ünü cari transferler, % 3,4'ünü sermaye transferleri, % 22'sini faiz giderleri oluşturmaktadır. Transfer harcamaları içindeki faiz giderleri kalemine bakıldığında, önceki yıllarda transfer harcamaları içerisinde çok büyük yer tutan faiz giderlerinin yerini bu yıllarda cari transferlerin aldığı görülmektedir. İşsizlik, ekonomideki dalgalanmalar, emekli nüfusun yapısı, seçimler gibi değişkenler yanında bölgesel sübvansiyonlar gibi etkenlerin de cari transferlerin artışına neden olduğu bilinmektedir. 2009-2014 yılları arasında cari transferler % 76 artmış, sermaye transferleri % 78 artmış, faiz giderleri % 9 azalmıştır. Faiz giderlerinin diğer yıllar için daha fazla azalma gösterdiği görülmektedir.

Bu yıllar arasındaki faiz giderlerinin gelişimine bakıldığında büyük oranda (en az % 75) iç borç faiz giderlerinden oluştuğu bunu büyüklük olarak dış borç faiz giderlerinin izlediği (% 10-17 arası değişen oranlarda) görülmektedir. Hükümet politikaları ile iç borçlanma öne çıkmış dış borç faizi geçmiş yıllara nazaran düşmüştür.

Cari transferler, devletin ve diğer kamu yönetim organlarının herhangi bir mal veya hizmet alımı olmaksızın kişi veya gruplara para aktarmak suretiyle yaptığı giderlerdir. Bu kalemin 2009-2014 yılları arasındaki en yüksek bileşenleri hazine yardımları, gelirden ayrılan paylar, hane halkına yapılan transferlerdir. KİT'lerin kapanmasından sonra oldukça azalan görev zararları bileşeni de cari transferlerin bu yıllardaki artışında çok önemlidir. Anılan yıllar arasında % 80 oranında artmıştır. Görev

⁴² James Buchanan, "Kamu Borçlanması", Çev.Haluk Tandırcıoğlu, Maliye Yazıları, Sayı:63, Nisan-Haziran 1999, s.38

zararı, hükümetin elde kalan KİT'lere ya da kamu bankalarına verdiği göreve karşılık gelen ödeneği bütçeye aktarmamış olması nedeniyle oluşmaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarının görev zararları, kamu bankalarının esnafa ya da çiftçiye yönelik çıkardığı düşük faizli krediler ve batan krediler, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları'nın yaptığı yüksek hızlı tren yatırımları vb. bu kalemi artıran sebepler arasında gösterilebilir. Bu durumun telafisi için hükümetin iç borçlanma senedi çıkararak zararı tazmine gitmesi iç borç faizlerinin yükselmesine yol açmaktadır. Transfer harcamalarını azaltabilmek için uzun vadede yine transfer harcamalarını artıracak tedbirler almak rasyonellikten uzak gözükmektedir. Katma bütçeli kuruluşların finansmanında doğrudan finansman asıl olmasına rağmen, birçok katma bütçeli kuruluş tüm giderlerini buradan sağlayamadıklarından gerekli finansman, "dolaylı finansman" olarak adlandırılabilir genel kamu gelirlerinden karşılanmaktadır. Bu transferlere hazine yardımları denilmektedir. Bu transferler, zarar durumlarında doğrudan Maliye Bakanlığı bütçesinden ya da ilgili bakanlığın bütçesinden aktarılabilir 43. Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Yüksek Öğretim Kurulu, devlet üniversiteleri, vb. kurumlar katma bütçeli kuruluşlardır. Hizmetten doğrudan yararlananlardan gelir elde edebilen kuruluşlar olduğundan ürettikleri hizmetler yarı kamusaldır. Özellikle son yıllarda kurulan yeni üniversitelerden dolayı bu kaleme fark edilir artış olmuştur. 2009-2014 arası % 30 artış vardır. Ayrıca yardım almaya hak kazanmış siyasi partilere seçim dönemlerinde yapılan hazine yardımları yine bu kaleme izlenmektedir. 2011 genel seçimi ve 2009, 2014 mahalli idareler seçimleri bu dönemlerde yapıldığından bu artışta payı olmuştur. Kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler de cari transferler içerisinde nispi olarak en fazla büyüyen kalemlerden biridir. Bu kaleme dernek, birlik, vakıf ve kar amacı gütmeyen kurum ve kuruluşlara yardımlar izlenmektedir. 2009-2014 arası artış % 200 oranındadır. Hane halkına yapılan transferler, burslar, tarım desteklemeleri, sosyal amaçlı transferler ve hane halkına yapılan diğer yardımları kapsamaktadır. Toplamda 2009-2014 arası artış % 200 dolaylarındadır. Diğer sosyal amaçlı transferler kaleminde ilgili mevzuatına göre korunmaya, bakıma, yardıma muhtaç aile, özürlü, yaşlı ve diğer kişiler için yapılan yardımlar ve eğitim amacı dışında verilen harçlıklar ile hane halkına yapılan diğer transferler yer almaktadır. Yani bütçeden yapılan sosyal yardımların büyük kısmı bu

⁴³ Engin Ataç, Gülay Coşkun, Tayfun Moğol, *Bütçe*, 1.Baskı, Anadolu Üniversitesi AÖF Yayınları, Eskişehir, Eylül 2004, s.49

kaleminden gerçekleşmektedir. Tarım desteklemeleri ilgili yıllar arası 4 katına çıkmıştır. Mazot, gübre, tohum ve alan bazlı destekleme hane halkına yapılan transferler kaleminin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Gelirden ayrılan paylar kalemi, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı üzerinden belediye ve daha büyük oranda bölgesel olarak büyükşehir belediyelerine ayrılan paylardır. 2012 sonunda on dört yeni ilde büyükşehir belediyesi kurulduğundan 2009-2014 döneminde bu kalem % 120 artmış ve 2014 yılı için cari transferlerin ikinci en büyük kalemi olmuştur.

2009-2014 yılları arasında sermaye transferlerinin en önemli kısmını oluşturan yurtiçi sermaye transferleri kalemi % 61 artış göstermiştir. Yurtiçindeki kurum ve kuruluşlara veya vatandaşlara sermaye birikimi amacıyla veya sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız transferlerdir. Bu kalemin içinde ilgili yıllar arasında öne çıkanlar Tübitak Ar-Ge ödeneği, Kalkınma Ajansları, KÖY-DES ve BEL-DES projeleri, Diğer Yurtiçi Sermaye transferleri ve Kıbrıs'tır.

Tablo 4- Türkiye’de 2009-2014 Yılları Arası Transfer Harcamaları- Bütçe Giderleri-GSYH Karşılaştırması (Milyon TL)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Transfer Harcamaları	149.276	156.923	159.024	183.652	206.376	219.917
Bütçe Gideri	268.219	294.358	313.301	361.886	408.224	448.424
GSYH	952.558	1.098.799	1.297.713	1.416.798	1.567.289	1.749.782
Transfer Harcamaları /GSYH (%)	15	14	12	12	13	12

Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü internet sitesinden derlenmiştir. < <http://www.bumko.gov.tr/TR,227/detayli-grafikler.html> > (14.07.2015)

Tablo 4’te Türkiye’de transfer harcamalarının toplam bütçe gideri ve GSYH ile karşılaştırılması ve 2009-2014 yılları arasındaki gelişimi beraber gösterilmektedir. Bu altı yıl için transfer harcamaları % 47 artarken, toplam bütçe gideri % 67 artmış, GSYH % 83 artmıştır. 2009’da toplam bütçe gideri GSYH’nin % 28’i, transfer harcamaları GSYH’nin % 15’idir. 2014’te toplam bütçe gideri GSYH’nin % 25’i, transfer harcamaları GSYH’nin % 12’sidir. Yıllar içerisinde GSYH büyüme oranı daha fazla olurken, bütçe gideri oransal olarak daha az artmış, bunun nedenlerinden biri olan

transfer harcamaları kalemi de toplam bütçe giderlerine nazaran oransal olarak daha az artmıştır.

2.2. TÜRKİYE VE SEÇİLMİŞ ÜLKELER İÇİN TRANSFER HARCAMALARI ANALİZİ

Transfer harcamalarının GSYH içerisindeki payının yüksek olması, ülkeler için kalkınmışlığın bir göstergesi sayılmaktadır. GSYH büyümesi için kısa dönemde etkili gözükmeyen, hatta içinde barındırdığı çoğu kalem itibariyle (faiz giderleri, KİT zararları, görev zararları vs.) negatif etki yarattığı düşünülen transfer harcamaları için yapılan ampirik çalışmalar uzun dönemde transfer harcamalarının genellikle olumlu etkiler oluşturduğunu ortaya koymuştur. Fakat, yapılan transferler içerisinde, bazı sosyal yardımların insanları çalışmamaya sürüklemesi, seçim dönemlerinde yapılan aşırı harcamalar, tarımsal desteklemelerin tarım dışı amaçlarla kullanılması, KİT'lerin görev zararları gibi kalemlerin artışlarının görmezden gelinerek sürekli zarar eden işletmelerin çalıştırılmaya devam etmesi, ülkeler için kaynak yaratma aracı haline gelmiştir. İç ve dış borçlanmaların faiz giderlerinin gelecek nesillere aktarılacak kadar büyük hale gelişi gibi azımsanmaması gereken negatif etkili kalemler mevcut olduğu unutulmamalıdır. Bu bölümde ABD, Japonya, Almanya gibi gelişmiş ülkelerde transfer harcamalarına verilen önem açıklanmaya çalışılacak ve diğer gelişmekte olan ve gelişmemiş ekonomilerle karşılaştırması yapılacaktır. Belirlenen ülkeler gelişmişlik düzeylerine göre seçilmiş, diğer gelişmekte olan ve gelişmemiş ülkelere göre durumları belirlenmeye çalışılmıştır.

Ülkeler seçilirken Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından hazırlanan İnsani Gelişmişlik Endeksi 2013'ün sıralamasından faydalanılmıştır. İnsani Gelişmişlik Endeksi, eğitim, sağlık, nüfus, GSYH, gelir dağılımı, cinsiyet eşitsizliği, yoksulluk, kaynaklar üzeri hâkimiyet, ticaret, göç, inovasyon ve teknoloji, çevre gibi alanlarda çok yönlü veri analizi yaparak ülkelerin birbirlerine göre durumunu ortaya koymaktadır. Türkiye, 187 ülkenin sıralandığı endekste çok yüksek insani gelişmişlik sıralamasının altında bulunan yüksek insani gelişmişlik kısmının sonlarında 90. sırada yer almaktadır. Seçilen diğer ülkelere baktığımızda Amerika Birleşik Devletleri 3., Almanya 5., İsveç

7., Japonya 10., Güney Kore 12., İtalya 25., Rusya 55., Meksika 61., Güney Afrika 121.dir.

Tablo 5 - İnsani Gelişmişlik Endeksi 2013

Ülke	İnsani Gelişmişlik Endeksi Sıralaması	GSYH verilerine göre ekonomik büyüklük
ABD	3	1
Almanya	5	4
İsveç	7	41
Japonya	10	3
Güney Kore	12	13
İtalya	25	8
Rusya	55	9
Meksika	61	15
Türkiye	90	18
Güney Afrika	121	30

Kaynak: Human Development Report 2013, IMF World Economic Outlook (WEO), Ekim 2015 (03.11.2015)

IMF Ekonomik Görünüm Raporunda 2014'te GSYH verilerine göre dünyanın en büyük ekonomileri sıralamasında, ABD 1. sırada, Japonya 3. sırada, Almanya 4. sırada, İtalya 8. sırada, Rusya 9. sırada, Güney Kore 13. sırada, Meksika 15. sırada, Türkiye 18. sırada, Güney Afrika 30. sırada, İsveç 41. sırada yer almaktadır.

Günümüz gelişmiş demokrasileri “transfer toplumları” haline gelmişler ve sosyal amaçlar yanında ekonomik ve mali amaçlarla da transfer harcamaları yapmışlardır⁴⁴. Transfer harcamaları mahiyeti bakımından ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Farklı adlarla bütçelerde yer alabilmektedir. Ancak bu harcamalara transfer harcaması mantığı çerçevesinde bakıldığında aynı nitelikte harcamalar olduğu ve uzun dönemde

⁴⁴ Ahmet Özen, a.g.t., s.21

aynı amaca hizmet etmesi için yapıldığı görülmektedir. 1990'a kadar transfer harcamaları toplamı, gelişmiş ülkelerde toplam kamu harcamalarının % 55'ini oluştururken, gelişmekte olan ülkelerde % 50'sini, az gelişmiş ülkelerde % 40'ını oluşturmaktadır. Faiz ödemeleri de ülkeler arasında farklılıklar arz etmektedir. Örneğin, 1990'a kadar gelişmiş ülkelerde faiz ödemelerinin GSYİH'a oranı % 6 iken, daha az gelişmiş ülkelerde % 3'ler civarındadır⁴⁵. Gelişmekte olan ülkeler, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası yoğun bir şekilde dış borçlanmaya gitmişlerdir. Bu ülkelerin rahat bir şekilde dış borçlanmaya gidebilmelerinin temel nedeni, gelişmiş ülkelerin gelişmekte olan ülkelere çok kolay koşullarla hatta koşulsuz bir şekilde borç vermeleri olmuştur. Birçok gelişmekte olan ülke aldıkları dış borçları yanlış politikalar sonucu atıl yatırımlara harcamıştır. İstisnaları olmakla birlikte (G.Kore, Tayland, Malezya, Singapur gibi), gelişmekte olan ülkelerin genelinde ekonomiye istenilen katkı sağlanamamıştır⁴⁶. Bu durum gelişmekte olan ülkeleri daha fazla iç ve dış borçlanmaya sürüklemiş, borç yükünü artıran ekonomilerde enflasyon, bütçe açıkları gibi olumsuzluklar meydana gelmiştir. Gelişmekte olan ekonomiler, kamu kesimine kaynak transferi olarak kullandıkları borçlanma konusunda dikkatli davranmamaktadırlar.

Gelişmiş ülkelerde transfer harcamaları kalemlerine bakılacak olursa sosyal yardımların öne çıktığı görülecektir. Devlet 1990'larda özel yatırım alanlarından çekildiğinden kamu kesimi küçülmüştür. Dolayısıyla o dönemde kamu harcamaları, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelere oranla daha azdır. ABD Bütçesi'nden yapılan transfer harcamaları; kişilere transfer ödemeleri, vergi mükelleflerinden sosyal güvenlik ödemeleri, işsizlik sigortası, sosyal güvenlikten yararlanma amacıyla alıcılara yapılmaktadır. Yardım mahiyetindeki bağışlar eyaletlere ya da yerel yönetimlere, federal bütçeden yapılmaktadır. Ulusal borç için faiz ödemeleri, gelirin vergi mükelleflerinden hükümet bonolarını alan yurtiçindeki ya da yurtdışındaki alıcılara transferidir⁴⁷.

⁴⁵ Vito Tanzi ve Ludger Schuknecht, *Reforming Government in Industrial Countries*, Finance and Development, 1996, s.2-5

⁴⁶ Metin Meriç, "Devletin Borçlanma Hakkı ve Yetkisi", Maliye Yazıları, Sayı:37, Ekim-Aralık 1992, s.56

⁴⁷ Roy J.Ruffin ve Paul R.Gregory, *Principles of Macroeconomics (Fourth Edition)*, Scott, Foresman and Company, England, 1990, s.216

Son yıllarda dikkat çekici artış gerçekleştiren Japonya'daki transfer harcamalarını, Asya Krizi'nden sonra durgunluğa giren Japon ekonomisindeki artan işsizliğe bağlamak yanlış olamayacaktır. Artan işsizlik ile yapılan işsizlik yardımı niteliğindeki sosyal transfer harcamalarında artış olmuştur. Japonya'da yerel yönetimlerin ekonomi içerisindeki ağırlığı oldukça fazladır. Toplam kamu harcamalarının 2/3'ünü gerçekleştirmekte olan yerel yönetimler, eğitim, sağlık, bayındırlık ve çevre gibi toplum yaşamı açısından büyük önem taşıyan kamu hizmetlerinin sunumunda da önemli roller üstlenmektedir. Yerel yönetimlerin kamu harcamaları açısından bu önemine karşın, öz gelirleri oldukça yetersizdir. Çok sayıda vergiden oluşan, karmaşık bir yerel vergi yapısı vardır. Yerel yönetimlerin öz gelirlerdeki yetersizlik, büyük ölçüde idareler arası transferlerle giderilmektedir. Ancak, idareler arası yardım sisteminin etkisiz oluşu ve toplam gelirler içerisindeki ağırlığı, yerel yönetimleri hizmet sunumunda merkezi yönetime bağımlı kılmaktadır⁴⁸.

Asya Krizi'nden en fazla etkilenen ülke olarak bilinen Güney Kore, krizin ardından hızla toparlanmış ve dünyanın en büyük ekonomileri arasına girmeyi başarmıştır. Güney Kore'nin son yıllarda transfer harcamaları diğer gelişmiş ülkelere nazaran düşük görünmektedir. Bunun nedeni düşük işsizlik oranlarına (2014 için % 2,9) ve gelişmiş sanayiye bağlanabilir.

İkinci Dünya Savaşı ardından yaşlı bir nüfusla karşı karşıya kalan ve önceki yıllarda geliştirmiş olduğu sanayisi için çalışacak nüfus bulamayan Almanya için de transfer harcamaları kamu harcamalarındaki en önemli kalemdir. Emekli maaşları, yaşlı ve muhtaç nüfusa yapılan yardımlar, ülke için önemli bir sorun haline gelmiş işsiz nüfus (2007- % 8,7 / 2014- % 5) için yapılan ödemeler bu büyüklüğü etkileyen en önemli unsurlardır. Ayrıca Almanya'da doğumların artması için devlet doğum yapanlara özel yardımlar yapmaktadır. Doğum yapanlara gelir düzeylerine göre farklı tutarlarda verilen çocuk parası yanında, çocuklar 18 yaşına gelene kadar ebeveynlik parası ve ebeveynlik izni gibi destekler de sağlanmaktadır.

⁴⁸ Tekin Akdemir, Serkan Benk, "Japonya'da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Finansmanında Yaşanan Gelişmeler", ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 11, 2010, ss. 163–186

Rusya'yı incelersek, ülke 85 adet federal bölüme ayrılmıştır ve federal bölümler sahip oldukları özerklik bakımından farklılık göstermektedirler. Bu tek merkezden yönetilmeme durumu bütçe konusunda karışıklıklara yol açmaktadır. Merkezi bütçeden yapılan transfer harcamaları ve gelir adaletsizliğini dengelemek için eyaletlere dağıtılan vergiler (eşitleme hibeleri) transferler içerisinde gösterilmekte, yerel yönetimlerin transferleri konsolide bütçede izlenememektedir. Bütçeye ait transfer sistemi oldukça karışıktır. Eşitleme hibeleri, mali dengeleme hibeleri ve nakdi yardımlar bütçe içi fonların yapısını domine etmektedir. Eşitleme hibeleri bile bölgeler arası mali farklılıkları gidermede yetersizdir. Merkezi hükümet, federal yönetimlerin belediyelere yapacağı transfer hacmine etki edememektedir. Bu yönetimler bütçe kanununda belirlenmiş kısıtlamalara göre hareket ederek, kişi başı bütçe hasılatını eşitlemek için çareler aramaktadır. Rusya'nın 2005'te düzenleme getirdiği bu sistemdeki kısıtlamaları şöyle özetleyebiliriz: Nakdi yardım ve sübvansiyon sistemi öylesine bölünmüştür ki çok yüksek idari maliyetlere neden olmaktadır, yerel yönetimlerin alınan hibeleri kullanabilmek için zaman aralığı çok kısadır dolayısıyla değerlendirilemeden geri giden çok fazla ödenek ortaya çıkmaktadır, mevcut yardım sistemi bölgesel adaletsizliklere neden olmaktadır⁴⁹.

Avrupa Birliği'nin kurucu üyesi olan İtalya; ABD, Almanya, İngiltere, Fransa, Kanada, Japonya ve Rusya ile birlikte G8 adı verilen sanayileşmiş ülkeler grubuna dahildir. 2. Dünya Savaşı'ndan sonra ağır ekonomik problemlerle uğraşan İtalyan ekonomisi, ABD'nin uyguladığı Marshall Planı ile sanayi tesislerini yeniden yapılandırabilmiş ve 1950-1960 döneminde zayıf tarımsal ekonomiden güçlü sanayi ekonomisine doğru dönüşüm yaşamıştır. 1959-1962 arasında yakalamış olduğu yıllık ortalama % 6,3 ekonomik büyüme bugün İtalyan ekonomik mucizesi olarak anılmaktadır. 1957'den sonra AB'nin temelini oluşturan Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu (AET) Fransa, Almanya, Hollanda, Belçika, Lüksemburg'la birlikte kuran İtalya, bu topluluk içindeki gümrük birliği sayesinde ticaretini sürekli geliştirip büyümüş, Avrupa'nın ekonomik gelişimine de hız kazandırmıştır. Ancak 2008'de Avrupa'da başlayan ekonomik krizin ardından mali sıkılaştırma politikaları uygulayan

⁴⁹ World Bank Report, Russian Federation Social Expenditure and Fiscal Federalism in Russia, s.9-14 <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2735/543920ESW0Gray1C0Disclosed021911110.pdf?sequence=1>>

İtalya, 2013 yılında % 1,8, 2014'te % 0,4 daralma yaşamıştır. İşsizlik oranı son yıllarda % 12 ve üzerinde olan İtalya, anılan ülkeler arasında transfer harcamalarının en yüksek olduğu ülkelerden biridir. İmalat sektörünün çok güçlü olduğu ve küçük ve orta ölçekli şirketlerin diğer ülkelere göre çok fazla olduğu bilinmektedir. Yapılan bir araştırmada 4,5 milyon şirketin % 95'inin mikro ölçekli işletme olduğu ve ülke istihdamının % 46'sını bu işletmelerin sağladığı ortaya çıkmıştır⁵⁰.

19. yüzyılın ortalarına kadar Avrupa'nın kıyısında kalan fakir bir tarım ülkesi olan İsveç, 1970 yılında bir refah göstergesi olarak kişi başına düşen GSYH'da dünyada 3. sıraya yükselmiştir. 2014'de ülkenin tarım, ormancılık ve balıkçılık sektörleri hem GSYH içerisinde ve hem de toplam istihdam payı içerisinde % 2'lik bir paya sahiptir. Ülke altyapı yatırımları, eğitim yatırımları, serbest girişimin desteklenmesi, liberal politikalar ve etkin bürokratik yapının tesisi ile büyük gelişme göstermiştir. Sanayisi ihracata dayalı büyüyen İsveç'te 2014'te hizmetler sektörü GSYH payı sanayi sektörünün önüne geçmiştir. 2014'te sanayi sektörü istihdamı toplam istihdamın % 12'sini sağlarken, hizmetler sektörü istihdam payı % 86 gibi büyük bir orana ulaşmıştır. Ülke Ar-Ge'ye atfedilen önem, teknoloji alanındaki yatırımlar, teknoloji altyapısının sağlamlığı, kalifiye işgücü ve güvenilir sermaye piyasasıyla 1990'ların ikinci yarısından itibaren doğrudan yabancı sermaye yatırımı artışıyla hızla gelişmiştir. Dünyada Ar-Ge harcamalarının GSYH'ya oranı en fazla olan ikinci ülke konumunda olan İsveç, teknolojik gelişmeleri imalat sürecinde en fazla kullanan ülkedir. Uyguladığı ileri teknolojiler ve yenilikler sayesinde dünyadaki sanayi verimliliği en yüksek ülkelerden biridir. Kamu maliyesinin istikrarını, kamu gelirlerini artırıp kamu giderlerini azaltma yoluna giderek sağlamaktadır. Bu hedefine ulaşmak için, sağlık, emeklilik, konut teşviki, çocuk ödeneği gibi harcamalarını azaltan bir dizi ekonomik tasarruf programı uygulamaya başlamıştır. Bunun yanında başta bankacılık, kamu hizmetleri ve telekomünikasyon olmak üzere bazı alanlarda özelleştirme yoluna gitmiştir. 2010 yılından itibaren toparlanma sürecine giren ihracat odaklı İsveç ekonomisi, 2013'te %

⁵⁰T.C.Ekonomi Bakanlığı internet sitesi, http://www.ekonomi.gov.tr/portal/faces/home/disliiskiler/ulkeler/ulke-detay/%C4%B0talya/ekonomik-gorunum?_afLoop=1162670607248382&_afWindowMode=0&_afWindowId=1hes14tpz_293#!%40%3F_afWindowId%3D1hes14tpz_293%26_afLoop%3D1162670607248382%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D1hes14tpz_409

1,5, 2014'te % 2,6 oranında büyümüştür. 2014'te 9,7 milyon nüfusu bulunan İsveç'te iç pazar çok küçüktür. Bu nedenle, dış ticaret ülke ekonomisinde hayati bir yere sahiptir. İsveç'te 2014 yılında enflasyon % -0,2, işsizlik ise % 7,6'dır⁵¹.

Gelişmekte olan ülkelerdeki transfer harcamalarında en önemli kalemler, cari transferler ve faiz giderleridir denilebilir. Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda kamu kesimi büyümektedir. Dolayısıyla kamu harcamaları artmıştır. Ancak kamu kesiminin büyümesi yatırım harcamaları nedeniyle değildir. Gelişmekte olan ülkeler artan nüfuslarını istihdam etmek için uyguladıkları politikalar nedeniyle cari harcamalarda artışa neden olmaktadır. Cari harcamaların finansmanında uygulanan borçlanma sonucu borç yükü artmıştır. Önceki yıllarda borç yükünün artmasına bağlı olarak yatırım harcamalarında azalmalar meydana gelmiştir. Bununla birlikte, gelişmekte olan ülkelerin hemen hepsinde faiz yükleri artmakla birlikte artış Latin Amerika ve Karayip ülkelerinde daha fazla olmuştur. Örneğin Meksika'da 1980'lerin ikinci yarısında faiz harcamaları GSYH'nin % 60'ına yükselmiştir⁵². Meksika ekonomisi son yıllarda dünyanın yükselen ekonomileri arasında yer almasına rağmen en büyük sorunu adaletsiz gelir dağılımıdır. Ortalama yaşın 27,1 olduğu ülkede, nüfusun % 6,6'sı 65 yaş ve üzeridir. 31 eyalet ve 1 federal bölgeden oluşan idari yapı transfer harcamalarının tek merkezden dağıtılmamasına sebep olduğundan, sosyal yardım verilerine ulaşılmasını zorlaştırmaktadır. Meksika için 2005-2008 yılları arası transfer harcamalarının yarısından fazlasını faiz giderleri oluştururken, 2008'deki dünya krizinden sonra sosyal yardımlar ve sübvansiyonlarda artış meydana gelmiş, transfer harcamaları içindeki faiz giderlerinde kayda değer bir değişiklik olmamıştır.

Türkiye'de transfer harcamaları, daha önceki bölümlerde üzerinde durulduğu gibi, büyüklük olarak cari transferlerin ardından faiz giderleri, en son sermaye transferleri

⁵¹T.C. Ekonomi Bakanlığı internet sitesi, http://www.ekonomi.gov.tr/portal/faces/home/disliiskiler/ulkeler/ulke-detay/%C4%B0sve%C3%A7/html-viewer-ulkeler?contentId=UCM%23dDocName%3AEK-160229&contentTitle=Genel%20Ekonomik%20Durum&_afLoop=1165638001293987&_afWindowMode=0&_afWindowId=1hes14tpz_607#!%40%40%3F_afWindowId%3D1hes14tpz_607%26_afLoop%3D1165638001293987%26contentId%3DUKM%2523dDocName%253AEK-160229%26contentTitle%3DGenel%2BEkonomik%2BDurum%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D1hes14tpz_637

⁵² Sanjay Pradhan ve Vinaya Swaroop, "Public Spending and Adjustment", Finance and Development, Eylül 1993, s.30

şeklinde sıralanmaktadır. Önceki yıllarda faiz giderleri kalemi hepsinden yüksek olan Türkiye, son yıllarda ertesi yıllar için fayda sağlayabilecek sermaye transferlerini artırmaya çalışmaktadır.

Az gelişmiş ülkeler arasında gösterilebilecek Güney Afrika, 9 eyalet başkanlığı ve bir merkezi hükümet şeklinde yapılanmıştır. Yeni bir cumhuriyet sayılabilecek ülkede nüfusun çok büyük bir kısmı yoksulluk içerisinde bulunmaktadır. Gelir dağılımı arasında büyük uçurumlar bulunmakta ve eyaletler arasında adaletsizlikler göze çarpmaktadır. Ülkede GSYH'nin sektörlere göre dağılımında ağırlık hizmet sektöründe olup, sanayi sektörünü çok küçük bir payla tarım sektörü izlemektedir. Son yıllarda ekonomisindeki reformlarla etrafındaki diğer Afrika ülkeleri tarafından da örnek alınan bir duruma gelen Güney Afrika Cumhuriyeti, BRIC (Brezilya, Rusya, Hindistan, Çin) topluluğuna 2010 yılında dahil olmuştur. Ülkede hanelerin yarısından fazlası sosyal yardımlardan yararlanmaktadır. Toplam hane sayısının % 22'sinin tek gelir kaynağı yaşlılara, gazilere, engellilere, muhtaçlara, çocuk sayısına göre talep eden ailelere, evlat edinilenlere verilen sosyal yardımlardır. Sadece bu yardımlar 2009-2013 yıllarında her yıl için toplam GSYH'nin % 3,4'üne denk gelmektedir. Eyaletler arası gelir dengesizliğini azaltmak için merkezi hükümetten federal bölgelere eşitleme yardımları yapılmaktadır. Son yıllarda merkeze göre az gelişmiş eyaletlerdeki su, elektrik, barınma, atık tesisleri gibi temel alt yapı yatırımlarına hız verilmiştir. Bu yardımlarla beraber 2013 yılındaki verilere göre tüm hanelerin % 59'una yardım ulaştırılmış olacaktır. Transferler kalemindeki aşırı artışın nedenleri arasında bunları sıralamak mümkündür⁵³.

⁵³ Güney Afrika Cumhuriyeti Ekonomi Bakanlığı internet sitesi, National Treasury Department, Social Security and The Social Wage <<http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2013/review/chapter%206.pdf>> (26.11.2014)

Tablo 6 - GSYH Yüzdesi Olarak Transfer Harcamaları (2005-2013 Yılları Arası)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ABD	14	15	15	16	18	18	18	18	18
Almanya	28	27	26	26	28	27	26	26	26
İsveç	20	18	18	18	19	18	18	18	19
Japonya	19	19	19	20	23	23	24	24	25
G.Kore	5	6	7	7	8	8	8	10	10
İtalya	24	23	24	24	26	26	26	27	27
Rusya	-	11	12	11	12	14	-	-	-
Meksika	2	2	2	2	3	3	3	3	4
Türkiye	16,95	13	13,7	13	15	14	12	12	13
G.Afrika	-	-	10	11	21	21	21	21	22

Kaynak: OECD iLibrary internet sitesi, National Accounts of OECD Countries, General Government Accounts 2013 < http://www.oecd-ilibrary.org/economics/national-accounts-of-oecd-countries-general-government-accounts_22215352 > ,World Bank internet sitesi, Russian Federation Social Expenditure and Fiscal Federalism in Russia < <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2735/543920ESW0Gray1C0Disclosed021911110.pdf?sequence=1> > , South Africa Minister of Finance internet sitesi, < <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2013/ene/FullENE.pdf> > (25.11.2014)

Tablo 6’da 2005-2013 yılları arasında GSYH yüzdesi olarak seçilen ülkelerin transfer harcamaları gösterilmektedir. Seçilen ülkelerde 2005-2013 yılları arasında GSYH yüzdesi olarak transfer harcamaları sıralaması büyükten küçüğe şöyledir: Almanya, İtalya, Japonya, Güney Afrika, İsveç, ABD, Rusya, Türkiye, Güney Kore, Meksika. Ülkelerin ekonomi politikaları ile doğrudan ilgili olan bazı artışların yanında, ülkeler için farklılık gösteren seçim yılları, kriz dönemleri (2008 dünya ekonomik krizi gibi), ülkelerin idari yapıları, nüfus, işsizlik gibi çoğaltılabilecek nedenlerle farklı artışlar gerçekleşmiş olabileceğini söylemek mümkündür. Ayrıca ülkeler için transfer harcamalarının kendi başına bir gelişmişlik göstergesi olabileceğini söylemek güçtür. 2010 yılında Brezilya, Rusya, Hindistan ve Çin gibi yükselmekte olan ekonomilerden oluşan BRIC topluluğuna katılan Güney Afrika Cumhuriyeti bu yıldan sonra transfer harcamalarında Birleşmiş Milletler ‘in de desteğiyle büyük artış göstermiştir. Bölgesel olarak örnek alınabilecek ülke konumuna gelmiştir. 2012 verilerine göre BRICS topluluğu dünya nüfusunun 1/3’ünü oluşturmaktadır ve toplam 13,6 trilyon GSYH’a sahiptir.

Tablo 7 - GSYH Yüzdesi Olarak Faiz Ödemeleri (2005-2013 Yılları Arası)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ABD	3,40	3,47	3,57	3,42	3,67	3,74	3,87	3,80	3,59
Almanya	2,84	2,85	2,82	2,75	2,67	2,54	2,51	2,39	2,00
İsveç	1,85	1,72	1,75	1,64	1,22	1,11	1,19	0,93	0,80
Japonya	1,72	1,75	1,89	1,99	2,04	2,01	2,11	2,11	2,06
G.Kore	1,11	1,85	1,97	2,91	2,63	1,97	2,09	2,16	1,79
İtalya	4,67	4,44	4,76	4,92	4,41	4,28	4,66	5,20	4,84
Rusya	-	-	-	-	-	-	0,5	0,5	0,3
Meksika	1,25	1,57	1,58	1,61	1,76	1,71	1,70	1,74	1,78
Türkiye	7,04	5,99	5,44	4,96	4,95	4,14	3,33	3,41	2,85
G.Afrika	3,28	2,97	2,72	2,40	2,20	2,01	2,70	2,80	-

Kaynak: iLibrary internet sitesi, National Accounts of OECD Countries, General Government Accounts 2013 < http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/national-accounts-of-oecd-countries-general-government-accounts-2013_na_gga-2013-en#page5>, South Africa Minister of Finance internet sitesi, <<http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2015/review/FullReview.pdf>>, Ministry of Finance of the Russian Federation internet sitesi, <<http://www.eeg.ru/pages/425>> (04.09.2015)

İlgili ülkelerin Tablo 7’de verilen faiz ödemelerine bakıldığında ve Tablo 6’daki transfer harcamaları içerisindeki ağırlığı incelendiğinde gelişmiş ülkelerde borç yükünün diğer ülkelere nazaran daha düşük olduğu gözlenmektedir. Cari transfer harcamalarının bu ülkelerde yüksek olduğu bilinmektedir. Mesela Rusya açısından bakıldığında, doğal kaynaklarının zenginliği sayesinde iç ve dış borçlanmaya çok az ihtiyaç duyduğu bilinmektedir. Tablo da bilgilere ulaşılabilen yıllar için bu durumu teyit etmektedir. Tablonun genelinde ise Türkiye’de faiz ödemelerinin diğer ülkelere göre çok daha ağırlıkta olduğu gözlenmektedir. Ancak bu oran eski yıllara nazaran oldukça düşüktür. Eski yıllarda borç faizi ödemeleri yeniden borçlanarak ödeme yoluna gidilmiş bu da ülkeyi bir borç kısır döngüsüne sokmuştur. 2001 krizinden önce girilmiş olan borç kısır döngüsü şöyle işlemektedir; Açıklar gelirler yetersiz olduğundan büyümektedir. Faizler borçlanma ile ödenmektedir. Yeni finansman sağlanamadığı halde borçlar artmaktadır. Bu durum para piyasası içinde kamunun büyüklüğünü artırmaktadır. Özellikle döngünün tekrarı ve reel yüksek faizin etkisiyle kamu büyüklüğünün para piyasası içinde arttığını söylemek mümkündür. Siyasi istikrarsızlık sebebiyle artan risk priminin de katkısıyla faiz oranları yükselmektedir. Böylece toplam faiz yükü

artmaktadır⁵⁴. Borç faiz harcamaları konjonktüre karşı esnek değildir. Katı bir yapı teşkil etmektedir. Bu durumda borç faizi dışında kalan tüm transfer harcamalarının da konjonktüre karşı daha uyumlu olduğu ifade edilebilir.



⁵⁴ DPT, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Borçlanma İç ve Dış Borç Yönetimi, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001, s.30

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE TRANSFER HARCAMALARININ EKONOMİK ETKİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu bölümde transfer harcamalarının gelir dağılımı, ekonomik büyüme ve kalkınma, bütçe açıkları, enflasyon ve işsizlik üzerindeki etkileri değerlendirilmiştir.

3.1. GELİR DAĞILIMI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Gelir dağılımı, ekonomik bir kavram olarak ulusal gelirin dağılımı anlamına gelmektedir. Ekonomik açıdan, coğrafi gelir dağılımı, sektörel gelir dağılımı, fonksiyonel gelir dağılımı, kişisel gelir dağılımı gibi bölümlenmelere gidilebilir⁵⁵.

Gelir dağılımını sağlama iktisat politikasının ana amaçlarından birisidir. Devlet üretim faktörlerinin üretime katılmaları dolayısıyla elde ettikleri geliri sosyal devlet ilkesi doğrultusunda yeniden düzenlemektedir. Öyle ki, sosyal çatlakların derin ve çatışma yönetimi kurumlarının yetersiz olduğu toplumlar genellikle, şoklarla başa çıkmakta yetersiz kalmaktadırlar. Gelir eşitsizliklerinin yüksek olduğu ülkeler şoklara uyarlanmakta daha başarısız olmaktadır⁵⁶. Mesela 1970’li yıllarda kişi başına düşen milli gelir 1000 dolar seviyelerindeyken, 2015’te bu rakam 10.000 doların üzerine çıkmıştır. Hızlı bir büyüme sürecinde olan Türkiye’de, ekonomi giderek büyümüştür. Ancak bu noktada asıl önemli husus, ekonomik büyüme yanında ekonomik kalkınmanın da sağlanmasıdır. Bu hızlı büyüme sürecinde artan milli gelirin farklı gelir gruplarında yaşayan insanları hangi ölçülerde etkilediği çok önemlidir. Yani gelir artışının yanında gelirin nasıl dağıldığının üzerinde de önemle durulması gerekmektedir.

⁵⁵ İsmail Türk, a.g.e., s.280

⁵⁶ Dani Rodrik, “Yeni Küresel Ekonomi ve Gelişmekte Olan Ülkeler, Dışa Açılma Nasıl Gerçekleşmeli?”, İstanbul, 2000, s. 76-77

Bu durumda sosyal transferlerin ne kadar gerekli olduğu hususu ortaya çıkmaktadır. Bu tip transferler uygulanış şekli ile gelirin yeniden dağılımını sağlamaktadır. Ancak transfer harcamalarının dengeleyici etkilerinin yanında daha önceki yıllarda sık sık görüldüğü gibi gelir dağılımını bozucu etkileri de bulunmaktadır. Özellikle faiz giderleri gibi bütçe dengesini bozucu kalemler yüzünden 2000’li yıllardan önce sosyal transferler yeterince uygulama alanı bulamamıştır. Borçlanma devletin önemli finansman kaynakları arasındadır. Ancak alınan borcun getirisi yüksek yatırım alanlarında kullanılması, borçlanma ve geri ödemede en uygun zaman ve vade yapısının tespit edilmesi, borç yönetiminin etkinliği için gereklidir⁵⁷. Eğer bu etkinlik sağlanmazsa Türkiye’de geçmiş yıllarda görüldüğü bütçe bir faiz bütçesine dönüşmekte ve bu durum kaynakların etkin dağılımına müsaade etmeyerek gelir dağılımını olumsuz yönde etkilemektedir. Sosyal transferlerin içinde düşünebileceğimiz aile yardımı, çocuk yardımı, işsizlik yardımı, tarımsal desteklemeler gibi doğrudan gelir desteklemelerinin 2002-2015 yılları arasında arttığı söylenebilir. Bunun nedeni şöyle açıklanabilir. Türkiye 2001’de modern tarihinin en büyük ekonomik krizini yaşamıştır. Finansal krize hızlı bir yanıt olarak, 2001 yılından Dünya Bankası tarafından mali olarak desteklenen Sosyal Riski Azaltma Projesi hayata geçirilmiştir. Bu proje yaşanan ekonomik krizin yoksul haneler üzerindeki etkilerini hafifletmek, mevcut sosyal güvenlik ağı programlarını genişletip güçlendirmek amacıyla tasarlanmıştır. Bu hedeflere ulaşmak için de, yoksulların eğitim ve sağlık hizmetlerine olan talebini teşvik etmek için olumlu davranış değişikliği şartına bağlı sürekli nakit transferleri sağlayan Şartlı Nakit Transferi Programı (ŞNT) başlatılmıştır. Bu program devletin arz odaklı yaklaşımından talep odaklı yaklaşımına bir değişimi temsil etmesi açısından önemlidir. Dezavantajlı kişileri hedefleyerek acil yoksulluğun giderilmesini sağlamanın yanı sıra gelecekteki beşeri sermayeyi artırmayı da hedeflemektedir. Yılda yaklaşık 2,5 milyon haneye sosyal yardım ve proje destek programları kapsamında yardım edilmektedir. Bu yardımların % 85’i nakdi, kalanı ise aynı olarak gerçekleştirilmiştir. Ancak gelişmiş ülkelere bakıldığında sosyal transferlerin payı hala düşüktür. Toplam sosyal transferlerin

⁵⁷ Necla A. Aklan, “Kamu Kesimi İç Borçlanmasının Makro Ekonomik Etkileri ve Türkiye Örneği”, Uludağ Üniversitesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa, 2000, s.125

GSYH'ya oranı 2008 yılında % 1,03, 2009 yılında % 1,37, 2010 yılında % 1,18 olarak gerçekleşmiştir ⁵⁸.

Türkiye'de 2000'li yıllardan önce gerek bütçe açığı politikası gerekse borçlanma politikası, gelir dağılımını daha da bozucu sonuçlar doğurmuştur. Örneğin, 2000 yılında Türkiye'de en fakir % 20 GSMH'nın % 5'ini alırken, en zengin % 20 ise % 55'ini almaktadır. Aynı yıl, Brezilya'da en fakir % 20, % 2'lik pay almakta, en zengin % 20 ise % 68'ini almaktadır. İsveç'te ise en fakir % 20, GSMH'dan % 8 pay alırken, en zengin % 20 ise % 37 pay almaktadır. Amerika Birleşik Devletleri'nde ise en fakir % 20 GSMH'dan % 55 pay alırken, en zengin % 20 ise % 42 pay almaktadır ⁵⁹.

Tablo 8 – Eşdeğer Hane Halkı Kullanılabilir Gelire Göre Sıralı Yüzde 20'lik Gruplar

Yüzde 20'lik Fert Grupları	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1. % 20(EnDüşük)	6,1	5,8	5,8	5,8	5,6	5,8	5,8	5,9	6,1	6,2
2. % 20	11,1	10,5	10,6	10,4	10,3	10,6	10,6	10,6	10,7	10,9
3. % 20	15,8	15,2	15,2	15,2	15,1	15,3	15,2	15,3	15,2	15,3
4. % 20	22,6	22,1	21,5	21,9	21,5	21,5	21,7	21,7	21,4	21,7
5. % 20 (EnYüksek)	44,4	46,5	46,9	46,7	47,6	46,4	46,7	46,5	46,6	45,9
P80/P20 Oranı	7,2	8	8	8	8,5	8	8	8	7,7	7,4
Gini Katsayısı	0,38	0,43	0,41	0,405	0,415	0,402	0,404	0,402	0,4	0,391

Kaynak : TÜİK

Tablo 8'de Türkiye İstatistik Kurumu tarafından açıklanmış Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması'nın sıralı % 20'lik grupları görülmektedir. Fertler eşdeğer hane halkı kullanılabilir gelirine göre küçükten büyüğe sıralanarak 5 gruba ayrıldığında; “ilk yüzde 20'lik grup” geliri en düşük olan grubu, “son yüzde 20'lik grup” ise geliri en yüksek olan grubu tanımlamaktadır. Buna göre; 2005'de en yüksek gelire sahip son gruptakilerin toplam gelirden aldığı pay % 44,4 iken, en düşük gelire sahip ilk

⁵⁸ T.C.Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, *Türkiye'de Uygulanan Şartlı Nakit Transfери Programının Fayda Sahipleri Üzerindeki Etkisinin Nitel ve Nicel Olarak Ölçülmesi Projesi Final Raporu*, Ankara, 2012, s.5-6.

⁵⁹ DPT, Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yayın No:DPT:2599, ÖİK:610, Ankara, 2001, s.89

gruptakilerin toplam gelirden aldığı pay % 6,1'dir. Son yüzde 20'lik grubun toplam gelirden aldığı pay, ilk yüzde 20'lik gruba göre (P80/P20 göstergesi) 7,2 kat olmuştur. Bu oran 2005-2014 yılları için 7,2 ve 8,5 arasında değişmektedir. Oranın azalması kullanılabilir gelirin düşük gelirli kesim lehine arttığını düşündürülebilir. Ancak tablo incelendiğinde, en düşük gelirli kesimin toplam gelirden aldığı pay pek fazla artmazken (% 1 artış), en yüksek gelirli kesimin geliri göreceli olarak biraz daha fazla artış göstermiştir (% 3 artış).

Transfer harcamalarının gelir dağılımı üzerindeki etkisi doğrudandır. Yani bu harcamalar gelir dağılımını eşitleme ya da eşitsizlikleri artırma yönünde oldukça etkilidir. Örneğin, devlet tahvillerine ödenen faizlerin, genellikle gelir dağılımındaki eşitsizlikleri artırıcı etkisi vardır. Çünkü devlet tahvili alabilecek olan kişiler yüksek gelirli kişilerdir. Devlet transfer harcamaları açısından olumsuz etkiler yaratabilecek borçlanma yoluyla, yüksek gelirli kişiler lehine gelir dağılımını bozucu bir etki ortaya çıkarmaktadır. Buna karşılık, devletin sosyal transfer harcamalarının artması, öğrencilere verilen burslar, düşük gelirli grupların gelirlerini artırır ve gelir eşitsizliklerini azaltıcı etkide bulunur. Ayrıca temel mal ve hizmetlerin fiyatları devletçe maliyetlerinin altında tutularak gelir dağılımı etkilenmeye çalışılır. Bu tür mal ve hizmetler diğer malların girdisi niteliğinde olduğu için, üretilen mal ve hizmetlerin fiyatları da girdiye bağlı olarak ucuz olacaktır. Özellikle düşük gelirli vatandaşların kullandıkları malların fiyatları böylece ucuzlarsa, transfer harcamaları gelir dağılımını eşitleyici etki yapmış olur ⁶⁰.

Transfer harcamalarının gelirin yeniden dağılımına etkisi vergi sisteminin yapısına da doğrudan bağlıdır. Devlet, kamu gelirlerini düşük ve orta gelirli kesimden değil de artan oranlı vergiler yoluyla yüksek gelirlilerden elde ederse, yapılan bu harcamaların ağırlığı daha çok düşük ve orta gelirli gruplar yararına olur ve gelir grupları arasında denkleştirici bir etki doğar.

⁶⁰ Aytaç Eker, Metin Meriç, *Devlet Borçları (Kamu Kredisi)*, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, İzmir, 2000.

Eğer vergi sistemi, daha çok tersine artan oranlı vergilere dayanıyorsa ve kamu harcamaları da lüks ve verimsiz harcamalara kullanılıyorsa, gelirin yeniden dağıtılması, üst gelir grupları yararına olacaktır. Dolayısıyla, transfer harcamalarından beklenen, gelirin yeniden dağılımının etkisi az gelirli gruplar için büyük bir değer taşımayacaktır. Çünkü, bu transferlerden yararlananlar için yapılan bu ödemeler, büyük ölçüde kendilerince ödenen vergilerce karşılanmaktadır⁶¹.

Bir başka deyişle eğer yapılan harcamalardan düşük gelir grupları faydalanırsa marjinal tüketim eğilimine bağlı olarak hem toplam talep daha çok artacak hem de gelir dağılımındaki adaletsizlik azalacaktır. Tam tersi durumda ise yani transfer harcamalarından yüksek gelirliler yararlandığında marjinal tasarruf eğilimine bağlı olarak toplam talepteki artış daha düşük olacak ve gelir dağılımındaki adaletsizlik artacaktır⁶².

Gini Katsayısı, gelir dağılımını ölçmek için literatürde kullanılan gelir dağılımı ölçüsüdür. Yoksullar arası gelir eşitsizliğinin artması, yeterince beslenemeyenlerden, iyi durumdaki yoksullara, yoksullar arası gelir dengesizliğini artıran bir gelir transferine işaret ederken, yoksulluğun şiddetinin de artmış olduğunu gösterir. Gini katsayısı, “0 ile 1” arasında değişir. Bir toplumda, gelir adaletli olarak paylaşılmışsa Gini katsayısı 0’a eşit, toplumdaki gelirleri yalnız bir kişi almışsa Gini katsayısı 1’e eşit olmaktadır.

Tablo 9’da Türkiye’de yıllar itibariyle Gini katsayısındaki değişim gösterilmektedir. Türkiye’nin Gini katsayısı 2014 yılı itibariyle 0.391, 2013 yılında ise 0.400 dir. 2001 yılında yaşanan kriz sonrası Gini katsayısı 0.44 olarak tespit edilmiştir. Buna göre Türkiye’de gelir dağılımında ciddi bir iyileşme yaşanmadığı sonucu ortaya çıkmaktadır. 2002’den itibaren gelir dağılımının düzeliyor olmasının gerçek nedeni, 2001 yılında yaşanan ağır krizdir. Krizler, üst gelir gruplarında daha fazla gelir kayıplarına yol açtığı için gelir dağılımını düzeltici etki yaparlar. Daha sonra Gini

⁶¹ Türk, a.g.e., s.176.

⁶² Cihan Bulut, “Kamu Açıkları, Faiz Oranları ve Döviz Kuru İlişkileri”, Der Yayınları, Ankara, 2001, s.23

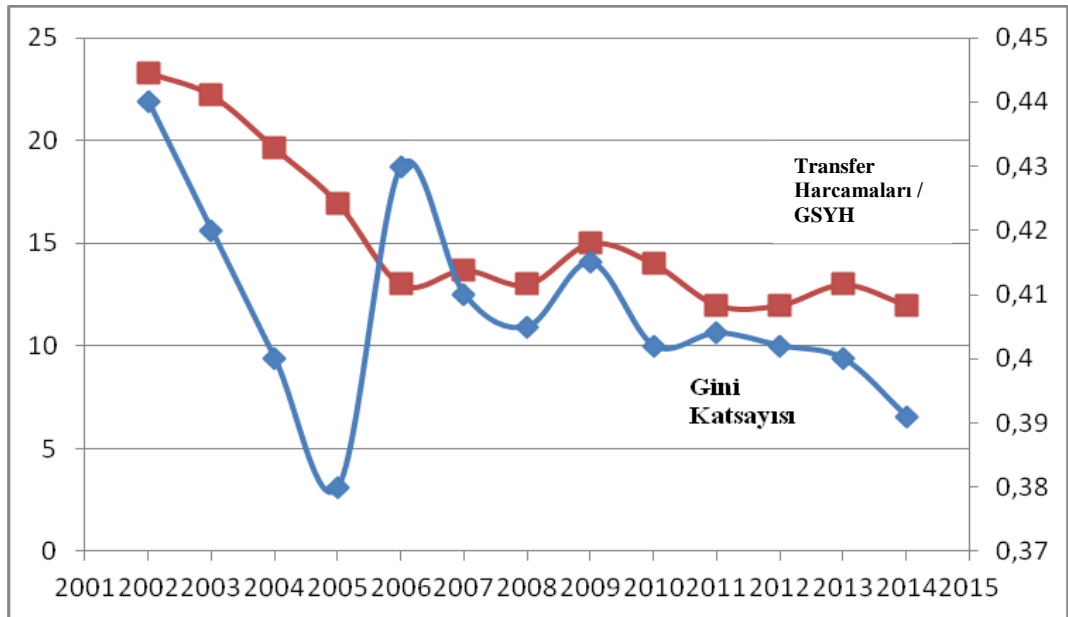
katsayısının yeniden eski düzeyine gelmiş olması gelirin tekrar toplandığını göstermektedir.

Tablo 9 - Türkiye’de Yıllar İtibariyle Gini Katsayısındaki Değişim

Yıllar	Gini katsayısı	Transfer Harcamaları / GSYH
2002	0,44	23,3
2003	0,42	22,2
2004	0,40	19,62
2005	0,38	16,95
2006	0,43	13,0
2007	0,41	13,7
2008	0,405	13,0
2009	0,415	15,0
2010	0,402	14,0
2011	0,404	12,0
2012	0,402	12,0
2013	0,400	13,0
2014	0,391	12,0

Kaynak : TÜİK, BUMKO

Grafik 3 – Türkiye’de Transfer Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkileri (2001-2014 Yılları Arası)



Kaynak: Tablo 9’deki veriler doğrultusunda hazırlanmıştır.

Transfer harcamaları ve Gini katsayısı arasındaki ilişki Grafik 3'te gösterilmiştir. 2001-2014 yılları arasında bu iki verinin birbirlerine göre durumu ortaya konmuştur. X eksenini yılları göstermekte, soldaki Y ekseninde transfer harcamaları / GSYH için değerler, sağdaki Y ekseninde Gini katsayısı için değerler görülmektedir. 2006 yılındaki ters yönlü ilişki hariç diğer yıllar için transfer harcamalarının Gini katsayısının eğilimiyle paralel hareket ettiğini söylemek mümkündür. Yani, gelir dağılımındaki adaletsizlik azalıp Gini katsayısı 0'a yaklaşırken transfer harcamalarının da GSYH içerisindeki payı azalmaktadır. Gini katsayısının 1'e yaklaştığı yani gelir adaletsizliğinin arttığı yıllarda ise transfer harcamalarının GSYH'a oranı artmaktadır. Bu konuda yapılmış ampirik bir çalışma yoktur. Dolayısıyla transfer harcamalarının doğrudan Gini katsayısını artıran ya da azaltan etkiler yaptığını kanıtlayan bir çalışma olmamakla birlikte gelir dağılımında sağlanan adaletin, transfer harcamaları içerisindeki olumlu ve olumsuz etkileyen bileşenlerin tek tek doğrudan ya da dolaylı etkileri olduğunu söylemek mümkündür. Daha önce bahsedildiği üzere, sosyal transferlerin doğrudan etkileri ya da faiz giderlerinin dolaylı etkileri veya sermaye transferlerinin şartlı etkileri gibi.

Tablo 10 – Türkiye’de Yıllara Göre Gini Katsayısı ve P80/P20 Göstergesi

	1987	1994	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gini Katsayısı	0,430	0,490	0,440	0,420	0,400	0,380	0,428	0,406	0,405	0,415	0,402
P80/P20	9,6	11,2	9,5	8,1	7,7	7,3	9,5	8,1	8,1	8,5	8

Kaynak: TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması 2011

Tablo 10’da Gini Katsayısı ve P80/P20 göstergeleri birlikte verilmiştir. Bu verilerde 2005 yılı Gini katsayısı ve P80/P20 oranının en düşük olduğu yıl dolayısıyla gelirin en adil dağıldığı, 1994 yılı ise Gini katsayısı ve P80/P20 oranının en yüksek olduğu yıl yani gelir adaletsizliğinin en yüksek olduğu yıldır. 1987 yılında 0,430 olarak ölçülen Gini katsayısı 2010 yılına gelindiğinde 0,402 seviyelerine gerilemiştir. Bu veriler ışığında, 1987 yılından 2010 yılına kadar bir iyileşme kaydedilmiş olsa da, diğer gelişmiş ülkelere bakıldığında Gini katsayısının hala çok yüksek seviyelerde olduğu

gözlenmektedir. Yine en yüksek gelirli kesimin en düşük gelirli kesime göre gelirden aldığı payların oranını ifade eden P80/P20 oranı için de aynı şeyler söylenebilir. 1987’de bu oran 9,6 iken 2010 yılında 8 kata düşmüştür. Bu tabloda başlangıç olarak 1987 yılının seçilmesinin nedeni, TÜİK tarafından ülkenin bütününe kapsayan ilk gelir dağılımı çalışmasının ilkinin bu yıl yapılmasındandır.

Tablo 11 – Türkiye’de Maddi Yoksunluk Oranı, 2006-2014

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Maddi Yoksunluk Oranı (%)	60,4	58,8	57,7	56,7	59,4	57,9	55,0	43,8	29,4

Kaynak: TÜİK

Maddi yoksunluk yaşayanların oranı, ciddi finansal sıkıntıyla karşı karşıya olan nüfusun oranı olarak tanımlanan ve beklenmedik harcamalar, evden uzakta bir haftalık tatil, ödeme zorluğu, iki günde bir et, tavuk, balık içeren yemek, evin ısınma ihtiyacı, çamaşır makinesi, renkli televizyon, telefon otomobil sahipliği olarak belirlenen dokuz maddeden en az dördünü karşılayamayanların oranı olarak tanımlanmaktadır. Tablo 11’de 2006-2014 yılları arası maddi yoksunluk oranı görülmektedir. Bu oran 2006’da % 60,4 iken 2014 yılında % 29,4’e düşmüştür. Ancak bu durum tek başına refah seviyesi için bir artış göstergesi değildir. Yalnızca yoksullar arasında daha kötü durumda olan yoksulların biraz daha durumunun iyileştiğini göstermektedir.

3.2. EKONOMİK BÜYÜME VE KALKINMA ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

1960’lı yıllardan 1980 yılına kadar Solow tarafından temelleri atılan Neo-Klasik büyüme modellerine göre ekonomik büyümeye cevap aranmıştır. Bu modeldeki nüfus ve teknolojik gelişme gibi değişkenlerin dışsal olması sebebiyle ilerleyen yıllarda modele bir çok eleştiri gelmiştir. Örneğin dışsal teknolojinin büyüme oranlarına ve gelir düzeylerine yaratması gereken pozitif katkı yapılan incelemelerde görülememiştir. Bunun yanında 1996 yılında Romer tarafından geliştirilen içsel büyüme teorisi teknolojik gelişmeyi içsel kabul ederek sermayenin artan getirisini temel varsayım olarak kabul ederler. Bu düşünceye göre sürekli büyümenin sermaye birikimi, devleti küçültmek, ekonomiyi dış ticaret ve yatırımlara açmak, mülkiyet haklarına ve hukukun üstünlüğüne riayet, regülasyonlar ve kontrollerle verimli sektörlere ağır yükler

yüklememek, beşeri sermayeye yönelik yatırımlar yapmak gibi bazı temel şartları vardır⁶³. İlk olarak Barro (1990) tarafından kamu harcamalarının milli gelir içindeki payı ile kişi başı milli gelir büyüme oranı arasında içsel bir bağlantı kurmaya çalışan, kamu ve özel hizmetleri sabit getiri varsayımı altında modellemeye çalışan bir teori ortaya atılmıştır. Barro'ya göre kamusal hizmetler, özel sektörün üretim sürecinde girdi niteliğinden başka bir şey ifade etmemektedir⁶⁴. Diğer büyüme modellerinin aksine içsel büyüme teorisi ile kamunun eğitim, sağlık, teknoloji vb. politikalarının da büyüme sürecini etkileyebileceği görüşü ön plana çıkmıştır. Bu teoriye göre düşünüldüğünde transfer harcamalarının, sermaye birikimi ve beşeri sermayeye yönelik yatırım alanlarında olumlu etkileri olduğunu söylemek mümkündür.

Transfer harcamalarının farklı türlerinin ekonomik büyüme ve kalkınma üzerinde farklı etkileri olabilmektedir. Mesela, borç faiz ödemelerinin katkısı olumsuz iken sosyal transferler sermaye birikimi yarattığı müddetçe olumlu etki yapmaktadır. Ancak, gerçekten ihtiyacı olan kesimlere verilebilen doğrudan nakit transferi şeklindeki sosyal transferlerin sermaye birikimi yaratma potansiyeli çok düşüktür. Bu transferler doğrudan tüketime yönelmekte, tam da beklendiği gibi ihtiyacı olanların gündelik hayatlarını sürdürmesine ancak yeterli olabilmektedir. Eski bütçeleme sistemindeki adıyla iktisadi transferler, yeni sistemdeki adıyla sermaye transferleri büyüme en fazla etki edebilecek transfer harcaması kalemi olarak öne çıkmaktadır. Bu transferlerin gerçek amacı yatırımları uyarmaktır. Uyarılmış yatırımlar büyümenin itici gücüdür. Sosyal transferlerin ise ekonomi için büyüme ve kalkınma amacı dolaylıdır. Bu tür transferleri elde eden grupların taleplerindeki artış ile yatırımlar uyarılabilir.

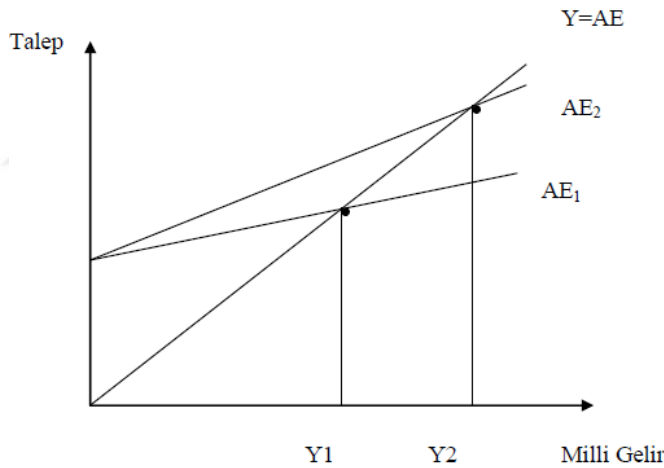
Bu durumu kamu harcamalarının ekonomi üzerindeki etkilerini gösteren çoğaltan analiziyle açıklamak mümkündür. Çoğaltan mekanizmasında, reel harcamaların çoğaltan katsayısının $1/(1-c)$ olmasına rağmen, transfer harcamalarının çoğaltan katsayısının $c/(1-c)$ olduğu ve reel harcamaların çoğaltan harcamalarından daha etkili olduğu görülmektedir. Bu da, transfer harcamalarının toplam talebi ilk

⁶³ İbrahim Dursun, “İktisadi Kalkınmada Sosyal, Kültürel ve Siyasal Faktörlerin Rolü, Kurumsal Yapı ve Kalkınma”, Ekin Kitapevi, Ankara, 2005, s.175-176.

⁶⁴ R.J. Barro, “Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth”, Journal of Political Economy, 98, pp., 1990, s.103-125.

aşamada aktarılan gelir kadar değil, bu geliri elde eden kişinin marjinal tüketim eğilimi (c) oranında artırmasından dolayı ortaya çıkmaktadır. Sosyal nitelikli transfer harcamalarının alt gelir gruplarına yapılması bu grupların toplam gelirlerinde fazlalık meydana getirmekte ve talep artışına neden olmaktadır. Düşük gelir seviyesinde marjinal tüketim eğilimi (c) yüksek olacağından talepteki artışın üretim ve istihdam üzerinde dolaylı bir etkisi olacaktır. Örneğin işsizlik yardımı, sakatlık yardımı, fakirlere yapılan yardımlar gibi sosyal nitelikli transfer harcamaları üretken olmayan, daha çok toplumun yaşam seviyesini yükseltmeye çalışan harcamalardır. Bu tür kişilerin yukarıda da ifade ettiğimiz gibi tüketim eğilimleri tasarruf eğiliminden yüksek olduğu için, bu kişilere yapılan transferler kısa sürede talep olarak yansıtacaktır. Dolayısıyla bu tür transfer harcamalarının üretim ve büyüme üzerinde dolaylı bir etkisi bulunmaktadır.

Grafik 4- Transfer Harcamalarının Genişletici Etkisi

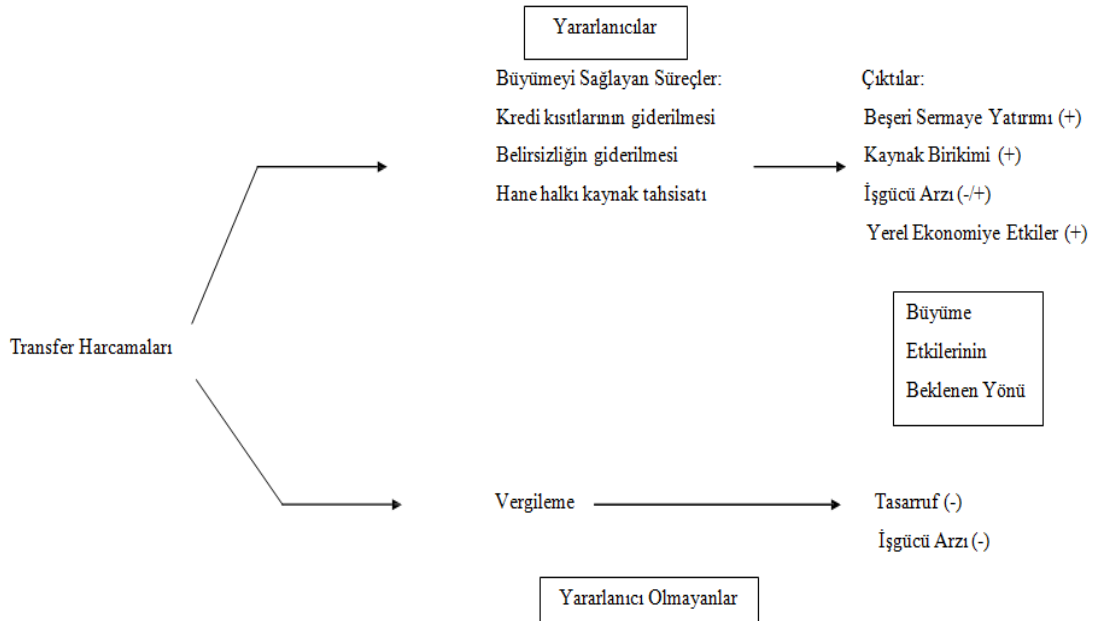


Anlatılan durumun, kısaca transfer harcamaları çoğaltanın $c/(1-c)$ 'ye eşit oluşunun ve transfer harcamalarındaki bir değişimin toplam talebi ve dolayısıyla da milli geliri aynı yönde değiştireceği durumunun grafiksel olarak ele alınışı yukarıda Grafik 4'te gösterilmiştir. Kısaca açıklanacak olursa; transfer harcamalarında meydana gelen bir artış bireylerin harcanabilir gelir düzeylerini arttırır ve toplam talebi AE1'den AE2'ye kaydırır. Talepteki bu artış, milli gelir üzerinde marjinal tüketim eğilimi ve çoğaltana bağlı olarak artış yaratır. Bu sebeple transfer harcamalarından tam istihdam seviyesinden uzaklaşıldığı ve ekonominin daraldığı dönemlerde sıklıkla yararlanılır.

Amaç tüketimi uyarmaktır. Böylelikle transfer harcamalarının milli gelir artışına bağlı olarak kısa dönemde iktisadi büyümeyi etkileyeceği savunulabilir.

İktisadi nitelikteki üreticilere ve tüketicilere verilen sübvansiyonların üretim üzerindeki etkisi sosyal nitelikli transfer harcamalarına oranla daha etkilidir. Bu tür harcamaların üretim seviyesi üzerindeki etkisi kısaca şöyle özetlenebilir. Üreticilere verilen sübvansiyonlar, birim maliyetleri ve marjinal maliyetleri düşürecektir. Maliyetlerin düşmesi, üreticiyi daha fazla üretmeye ve ardından daha fazla yatırım yapmaya yöneltecektir. Bu ekonomi üzerinde genişletici bir etki yaratacak, arz ve talep dengesi çerçevesinde fiyatlarda bir düşüş olacaktır.

Grafik 5- Transfer Harcamalarının Büyüme Etkileri



Kaynak: A.Barrientos, Scott, J., “*Social Transfers and Growth: A Review.*”,2008

Grafik 5’te transfer harcamalarının büyüme üzerindeki olumlu etkileri ve olumsuz etkileri bir arada verilmiştir. Literatürde transfer harcamalarının büyüme üzerindeki etkileri açıklanırken bir takım kanallara odaklanılmıştır. Kamu transfer harcamalarının birey davranışları üzerindeki mikro iktisadi etkileri, bu harcamaların iktisadi büyüme üzerindeki etkileri konusunda da belirleyicidir. Buna göre, transfer harcamalarının büyüme üzerindeki olumlu etkileri; beşeri sermaye ve kaynak birikimi,

işgücü arzı ve yerel ekonomi üzerindeki etkiler yoluyla gerçekleşirken, olumsuz etkiler; tasarruf ve işgücü arzı üzerine odaklanmaktadır⁶⁵.

Türkiye'deki büyüme oranlarını gösteren Tablo 12 incelendiğinde Türkiye'nin istikrarlı bir büyüme tablosu yakalayamadığı, büyümenin dalgalı bir seyir izlediğı görölmektedir. Büyümei etkileyen farklı modellerde belirtilen içsel ve dışsal etkenler dikkate alındığında bu dalgalı seyir normal karşılanabilir. 1981-1990 arası yıllarda ortalama büyümenin 5,25 olduğı, 1991-2000 arası yıllarda 3,94 olduğı, 2001-2010 arası yıllarda 4,03 olduğı ve 2011-2014 arası yıllarda ortalama 4,4 olduğı görölmektedir.

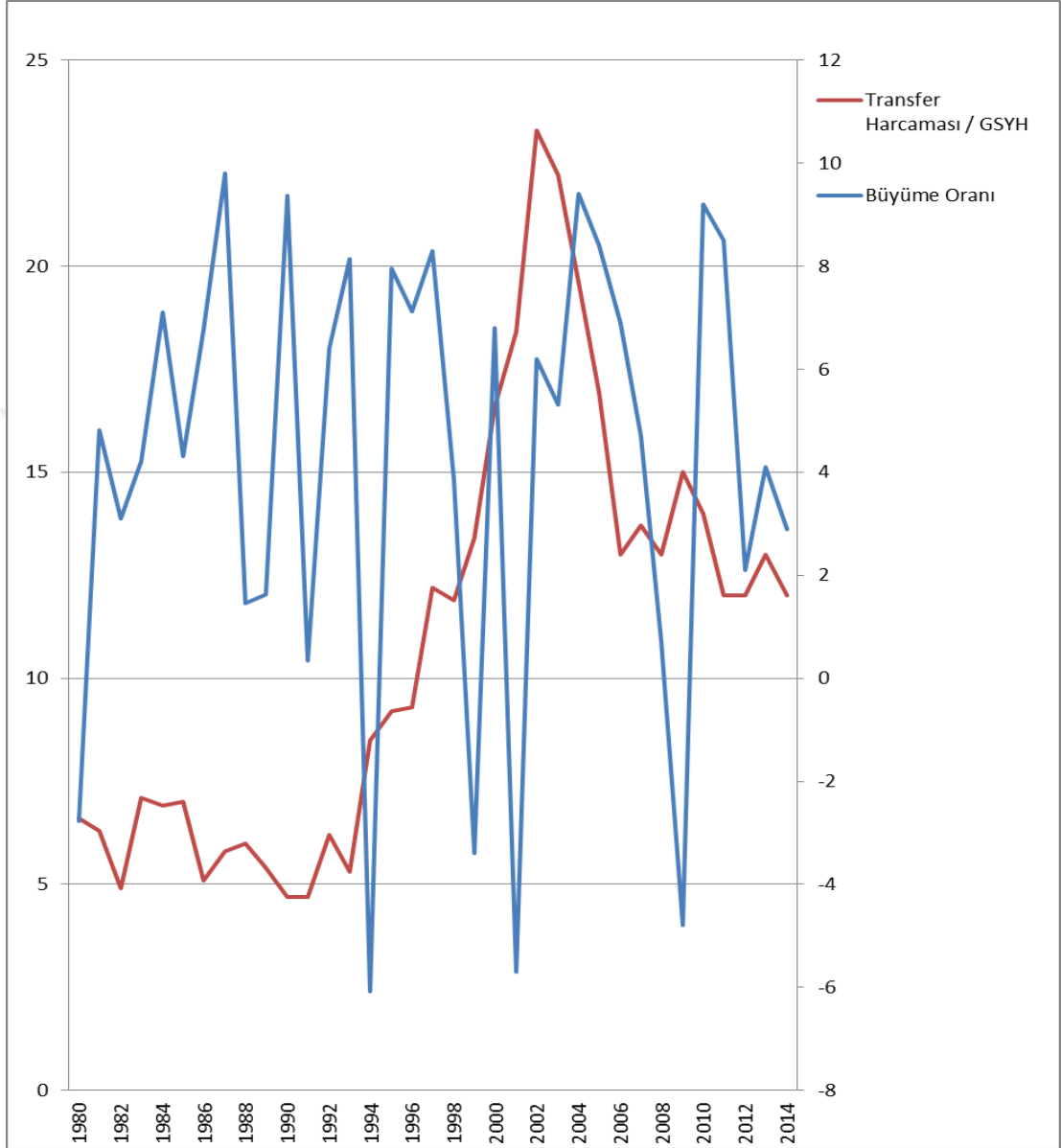
⁶⁵ A.Barrientos, Scott, J., "Social Transfers and Growth: A Review." Working Paper No.52, Brooks World Poverty Institute, Manchester, UK, 2001, s.20

Tablo 12- Türkiye Büyüme Oranları ve Transfer Harcaması/GSYH Oranları (1955-2014 Yılları Arası)

Yıl	Büyüme Oranı	Transfer Harcaması / GSYH
1955	7,81	1,4
1960	3,43	1,5
1965	3,14	2,1
1970	4,44	2,9
1975	6,06	4,2
1980	-2,78	6,6
1981	4,81	6,3
1982	3,09	4,9
1983	4,21	7,1
1984	7,11	6,9
1985	4,3	7,0
1986	6,76	5,1
1987	9,81	5,8
1988	1,45	6,0
1989	1,63	5,4
1990	9,37	4,7
1991	0,35	4,7
1992	6,4	6,2
1993	8,14	5,3
1994	-6,08	8,5
1995	7,95	9,2
1996	7,12	9,3
1997	8,29	12,2
1998	3,86	11,9
1999	-3,4	13,4
2000	6,8	16,6
2001	-5,7	18,4
2002	6,2	23,3
2003	5,3	22,2
2004	9,4	19,62
2005	8,4	16,95
2006	6,9	13,0
2007	4,7	13,7
2008	0,7	13,0
2009	-4,8	15,0
2010	9,2	14,0
2011	8,5	12,0
2012	2,1	12,0
2013	4,1	13,0
2014	2,9	12,0

Kaynak: TCMB, BUMKO

Grafik 6 – Türkiye’de Transfer Harcamalarının Büyüme Üzerindeki Etkileri (1980-2014 Yılları Arası)



Kaynak: Tablo 12’deki verilerden derlenmiştir.

Grafik 6’da 1980-2014 yılları arasında transfer harcamaları ve büyüme arasındaki ilişki incelenmektedir. Yatay ekseninde yıllar gösterilirken, solda yer alan dikey ekseninde transfer harcamalarının GSYH’a oranı değerleri, sağda yer alan dikey ekseninde büyüme oranı değerleri gösterilmektedir. Bu grafiğe bakılarak transfer harcamalarının büyümeyi doğrudan etkilediğini söylemek güçtür. Ancak transfer harcamalarını oluşturan bazı kalemlerin büyüme üzerindeki etkisi ampirik çalışmalarla

da ispatlanmıştır. Transfer harcamalarının tamamının büyüme ile ilişkileri hususunda yapılmış ampirik çalışmalarda ise farklı sonuçlar ortaya çıkmıştır.

Cashin (1995), panel veri analizi yöntemiyle yaptığı çalışmada, 1971-1988 yılları arasında seçmiş olduğu 23 gelişmiş ülkede transfer harcamaları ve büyümenin pozitif ilişkili olduğu sonucuna varmıştır. Bu çalışmada bağımlı değişken olarak kişi başı GSYH büyüme oranı, bağımsız değişken olarak transfer harcamaları, kamu yatırımları, ortaöğretime katılma oranı ve cari gelirler kullanılmıştır⁶⁶.

Sala-i Martin (1996), panel veri analizi yöntemiyle gelişmiş ve gelişmekte olan 75 ülkede 1975-1985 yılları arası için yaptığı çalışmada transfer harcamaları ve büyümenin pozitif ilişkili olduğu sonucuna varmıştır. Bu çalışmada, bağımlı değişken olarak kişi başı GSYH büyüme oranı, bağımsız değişken olarak transfer harcamaları, kamu tüketim harcamaları, kamu yatırım harcamaları, tasarruf oranları, kişi başı GSYH ve toplam kamu harcamaları kullanılmıştır. Bütçenin gelir tarafını dikkate almayan bu çalışma, transfer harcamalarının bireylerin suç oranını azaltarak büyümeyi olumlu etkilediğini savunmaktadır⁶⁷.

Terasawa (1998), korelasyon analizi ile OECD ülkelerinde 1977-1986 yılları arasındaki verileri incelemiş ve transfer harcamalarıyla büyümenin negatif ilişkili olduğu sonucuna varmıştır⁶⁸.

Keane ve Prasad (2000), basit korelasyon hesaplama yöntemiyle, 1988-1997 dönemi için geçiş ekonomileri için yaptıkları çalışmada transfer harcamaların gelir eşitsizliğini düzelterek büyümeyi olumlu yönde etkilediği sonucuna varmışlardır⁶⁹.

⁶⁶ P.Cashin, “*Government Spending, Taxes, and Economic Growth*”, Staff Papers, International Monetary Fund, 1995, s. 237-269.

⁶⁷ X.Sala-i Martin, “*Transfers, Social Safety Nets and Economic Growth*”, IMF Working Paper, 44 (1), 1996, s. 81-102.

⁶⁸ K.L.Terasawa, “*Relationships Between Government Size and Economic Growth. Japan’s Government Reforms and Evidence from OECD*”, International Public Management Journal, 1 (2), 1998, s.195-223.

⁶⁹ M.P.Keane, E.S.Prasad, “*Inequality, Transfers and Growth: New Evidence from the Economic Transition in Poland*”, The Review of Economics and Statistics, 84(2), 2000, s.324-41.

Aytaç ve Güran (2010), 1987-2005 yılları arası Türkiye’de farklı kamu harcamalarının büyüme ile ilişkisini vektör otoregresyon analizi metoduyla incelemişlerdir. Çalışmada kamu yatırım harcamaları ve transfer harcamaları ile büyüme arasında anlamlı bir ilişki olmadığı sonucuna varmışlardır⁷⁰.

Thewissen (2012), 1970-2009 yılları arasında OECD ülkeleri için panel veri analizi yöntemiyle yaptığı çalışmasında, transfer harcamaları ve vergi yoluyla gelirin yeniden dağılımı ile büyüme arasında negatif bir ilişki olduğu sonucuna varmıştır. Bu çalışmada gelirin yeniden dağılımı, transfer ve vergilerden sonra Gini katsayısında meydana gelen değişim ile ölçülmüştür⁷¹.

Akbulut (2013), 1990-2011 arası Türkiye dahil gelişmekte olan 27 ülke verilerini dinamik panel veri analizi ile yorumlamış, transfer harcamaları büyüme ilişkisinin pozitif olduğu sonucuna varmıştır. Bu çalışmada geçmişte yapılan çalışmalarda statik metodlar kullanıldığı ve ekonometrik model oluşturulurken dikkat edilmesi gereken şu hususların üzerinde durulmadığı tespit edilmiştir; tüm çalışmalar genelde gelişmiş ve görece yüksek gelir düzeyine sahip ülkeler için yapılmış, transfer harcamalarının çok yönlü içsel yapısına dikkat edilmemiş, yani içsel nitelikte değişkenler göz ardı edilerek gelir bütçesi modele dahil edilmemiştir. Akbulut’un yapmış olduğu detaylı analiz, bu çalışmada da önceden bahsedilmiş olan transfer harcamalarının gelir eşitsizliği ve fakirlik gibi makroekonomik sorunları doğrudan ve olumlu etkilerini ekonometrik olarak teyit ettiğinden önemlidir. Ayrıca, yine değinilmiş olan faiz giderleri dışındaki tüm transfer harcamalarının gelişmekte olan ülkelerde uzun dönemde üretken kamu harcaması niteliğine büründüğünü de ispatlamaktadır⁷².

Dolayısıyla yapılan çalışmalara bakarak, transfer harcamalarının farklı bileşenlerinin, büyüme üzerinde doğrudan farklı etkiler yaptığı söylenebilir. Bir ülkede

⁷⁰ D. Aytaç, M.C.Güran, “Kamu Harcamalarının Bileşimi Ekonomik Büyüme Etkiler Mi? Türkiye Ekonomisi İçin Bir Analiz”, Sosyoekonomi, 2010 (2) , s.129-152.

⁷¹ S.H., Thewissen, “Is The Income Distribution or Redistribution That Affects Growth?”, 18th International Research Seminar of the Foundation for International Studies on Social Security, Sigtuna, 2012.

⁷² Hale Akbulut, “Transfer Harcamaları ve Büyüme İlişkisi: Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Dinamik Panel Veri Analizi”, Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi SBE, Ankara, 2013, s.124

gelişmişliğin ölçülmesi açısından büyüme rakamları tek başına yeterli değildir. Bunun yanında kalkınmışlık seviyesini ölçen endekslere de bakılmalıdır.

Tablo 13- Türkiye İnsani Gelişme Endeksi Değişimi

Yıllar	İGE
1980	0,496
1990	0,576
2000	0,653
2005	0,687
2008	0,710
2010	0,738
2011	0,752
2012	0,756
2013	0,759

Kaynak: UNDP

İnsanların sağlıklı bir yaşam, eğitim ve gelir imkanlarının olup olmasının ölçümü yöntemiyle geliştirilen İnsani Gelişmişlik Endeksi, küresel anlamda ülkeler arası farklılıkları ortaya koyarken, ulusal düzeyde de bölgeler arası farklılıkları görünür kılmaktadır. Doğumda yaşam beklentisi, yetişkin okur yazar oranı, ilk, orta ve yüksek okullaşma oranı ve kişi başına gayri safi yurtiçi hasıla verilerine dayalı olarak oluşturulan yaşam beklentisi endeksi, eğitim endeksi ve gelir endeksinin basit aritmetik ortalamasından elde edilen bir endeks değeri olarak oluşturulmaktadır. Hesaplanmasında, kişi başına düşen milli gelir, eğitim ve sağlık (ömür beklentisi) gibi veriler esas alınır. Sağlık göstergesinin bileşiminde; bebek ve anne ölümleri, düşük kilolu doğum oranı, içme suyuna ulaşım, kişi başına düşen doktor sayısı, sıtma, kızamık, AIDS gibi hastalıklarla mücadelede etkinlik gibi verileri dikkate alır. Eğitim başlığının altında ise kişi başına düşen eğitim yılı, okullaşma oranı, eğitime ayrılan pay, kadınların eğitimi gibi konular bulunur. Kişi başına milli gelir de, ülkelerdeki fiyat farkından hareketle yerel paralarla satın alınabilen mal ve hizmetlerin dolar karşılığı hesaplanarak bulunur. Bu değerlerin toplamı '1' kabul edilir ve eksikliklere göre puan düşülür. 1'e yaklaştıkça, insani gelişmede durumun iyileşmekte olduğu sonucuna varılır. Tablo 13'de 1980'den 2013'e kadar Türkiye'nin insani gelişmişlik endeksinin % 53 arttığı görülmektedir. Ancak bu haliyle 2013'te Türkiye, kendine 187 ülke arasında "orta insani gelişmişlik" sıralamasının sonlarına doğru 69. sırada yer bulabilmiştir.

Türkiye'nin İnsani Gelişme Endeksi değeri 1980'de 0,496 iken 0,759'a yükselmiştir. Bu, yıllık bazda yüzde 1,30'luk artış anlamına gelmektedir. En büyük artış kişi başına düşen gayri safi milli gelirdedir. 1980'de 8 bin 656 dolar olan kişi başına düşen gayri safi milli gelir, 2013'te yüzde 112,5'lik bir artışla 18 bin 391 olarak belirlenmiştir. Tahmini yaşam süresi de 16,6 yıllık bir artış meydana gelmiştir. Ortalama öğrenim görme süresi 4,7 yıl, öğrenim görme süresi beklentisi de 6,9 yıl artmıştır. Rapora göre, ilk sırayı Norveç (0,944) alırken Avustralya (0,933) ikinci, İsviçre (0,917) üçüncü sıradadır. Bu ülkeler çok yüksek insani gelişme sınıfında yer almaktadır. Yüksek insani gelişme sınıfında Türkiye ile beraber yer alan ülkelere Uruguay (0,790) 50., Libya (0,784) 55., Trinidad ve Tobago (0,766) 64. Sıradadır. Endeksin en sonunda yer alan Nijerya (0,337) 187. sırada ve düşük insani gelişme sınıfındadır. Endeksin dünya ortalaması 0,702 iken Avrupa ortalaması 0,738'dir. Türkiye'nin içinde bulunduğu yüksek insani gelişme sınıfının ortalaması 0,732, çok yüksek insani gelişme sınıfının ortalaması 0,890'dır.

Kalkınma dinamiklerini oluşturan sermaye transferlerinin bir kalemi olan Ar-Ge transferleri, gelişmiş ülkelerde hayli yüksektir. Kamunun Ar-Ge için yaptığı harcamalar son yıllarda büyüklük olarak artıyor gözükse de transfer harcamaları içindeki oranı azalmaktadır. 2009-2013 yılları arasında kamu sektörünün Ar-Ge harcaması büyüklük olarak % 177 artmıştır. Ancak kamu Ar-Ge harcamalarının transfer harcamaları içerisindeki oranı 2009 yılında 0,86 iken 2013 yılında 0,79 olmuştur. Transfer harcamaları oransal olarak % 38 artarken, kamu sektörü Ar-Ge harcamaları % 26 artış göstermiştir.

Tablo 14'de büyüme ve kalkınma üzerindeki etkisi uzun dönemde kanıtlanmış olan Ar-Ge harcamalarının GSYH içindeki payı, büyüme rakamları ile birlikte verilmiştir. Sadece 15 yıllık kısa dönemli bir karşılaştırma olduğundan gayri safi yurtiçi Ar-Ge harcamalarının direk büyüme oranını etkilediğini söyleyebilmek güçtür. Ancak , yapılan çalışmalar Ar-Ge için yapılan harcamalarının kısa vadede kazanımları olmasa da uzun dönemde ülkelerin kalkınmasında büyük payı olduğunu ortaya koymuştur. Türkiye'de tablodaki 15 yılda gayri safi yurtiçi Ar-Ge harcamaları % 106 artmıştır. Ancak bu oran yetersizdir. Gelişmiş ülkelerde GSYH'dan Ar-Ge'ye ayrılan pay en az %

2'dir. Türkiye, dünya nüfusunun % 1,1'ini, zenginlikte dünyanın % 0,6'sını, dünya bilimsel bilgi üretiminde % 0,9'unu temsil etmektedir. Bu durum, bilimsel bilgi üretme yeteneğinin ekonomik ve toplumsal faydaya dönüştürülmesinde tam olarak başarılı olunmadığını göstermektedir. Dolayısıyla Ar-Ge için GSYH'dan ayrılan pay yükseltilmeli, yapılan yatırımların ileri teknoloji üretimine kanalize edilmesi gerekmektedir.

Tablo 14- Türkiye’de Gayri Safi Yurtiçi Ar-Ge Harcamaları/GSYH ve Yıllık Ekonomik Büyüme Oranları (Bir Önceki Yıla Göre) Karşılaştırması (1999-2013)

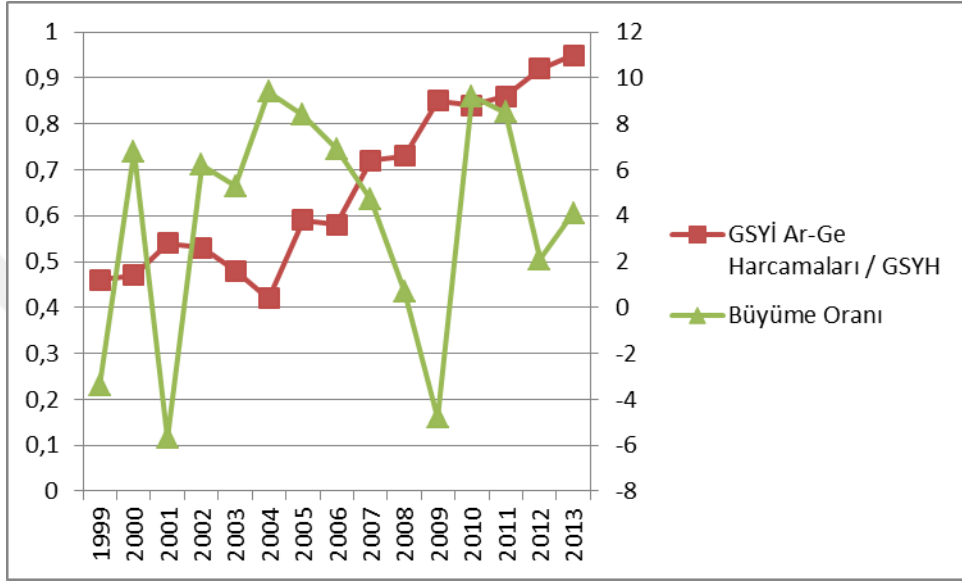
Yıl	GSYİ Ar-Ge Harcamaları / GSYH	Büyüme Oranı
1999	0,46	-3,4
2000	0,47	6,8
2001	0,54	-5,7
2002	0,53	6,2
2003	0,48	5,3
2004	0,42	9,4
2005	0,59	8,4
2006	0,58	6,9
2007	0,72	4,7
2008	0,73	0,7
2009	0,85	-4,8
2010	0,84	9,2
2011	0,86	8,5
2012	0,92	2,1
2013	0,95	4,1

Kaynak: TÜİK Ar-Ge Faaliyetleri İstatistikleri, TCMB

Grafik 7’de Türkiye’de Gayri safi yurtiçi Ar-Ge harcamalarının GSYH içerisindeki payının yıllık ekonomik büyüme oranları ile birlikte durumu verilmiştir. Yatay eksenle yıllar soldaki birincil dikey eksenle gayri safi yurtiçi Ar-Ge harcamalarının GSYH içerisindeki oranı değerleri, sağdaki ikincil dikey eksenle büyüme oranı değerleri verilmektedir. Bu grafik Ar-Ge harcamalarının, büyümeye olan etkilerini inceleme fırsatı verdiği için önemlidir. 1999-2000, 2002-2006, 2012-2013 yılları arasında grafiklerdeki ortak eğilimler dikkat çekicidir. Bu iki değişkenin birlikte hareket etmediği yıllar büyümenin trendinden saptığı yıllar olarak gözlenmektedir. Çünkü gayri safi yurtiçi Ar-Ge harcamalarının GSYH’ya oranı bu yıllar arasında bazı yıllarda aşağı yönlü hareket etse de genel olarak bir artış eğilimindedir. Sermaye

transferlerinin büyüme ve dolaylı olarak da kalkınma üzerindeki etkileri dikkate alınmalıdır.

Grafik 7 – Türkiye’de Gayri Safi Yurtiçi Ar-Ge Harcamaları/GSYH ve Yıllık Ekonomik Büyüme Oranları (Bir Önceki Yıla Göre) Karşılaştırmalı Grafiği (1999-2013)



Kaynak: Tablo 14 verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

3.3. BÜTÇE AÇIKLARI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Kamu ekonomisinin içinde bulunduğu duruma göre gelirlerinden daha çok harcama yapması ya da yapmış olduğu harcamalar kadar gelir elde edememesi durumunda bütçe açığı oluşmaktadır.

Bütçe açıklarının temel nedenleri arasında; kamu harcamalarındaki artış, gelir arttırma imkanlarının sınırlı olması, kötü borç yönetimi, enflasyon, kamu kurumlarında oluşan zararlar ve dış ticaret dengesi açıkları sayılabilir. Diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi kalkınma amacıyla bütçe harcamalarının bütçe gelirlerinden yüksek tutulması bütçe açıklarına neden olmakta, bu durumda emisyon ya da ağırlıklı olarak iç borçlanma yoluyla finanse edilmeye çalışılmaktadır. Daha önce değinildiği üzere borç faiz ödemelerinin transfer harcamaları içerisindeki oranı 2001’de % 67’ye yükselmiştir. Bunun nedeni olarak, vergilere karşı oluşan tepkilerin, borçlanma konusunda ortaya

çıkması gösterilebilir. Dolayısıyla hükümet, borçlanmayı daha kolay bir finansman aracı olarak görmektedir.

Günümüz modern devletlerinin tek bütçesi yoktur. Merkezi devlet kadar yerel yönetimlerin iktisadi işletmeleri, döner sermayeli işletmeler ve fonlar, özerk kuruluşlar gibi pek çok yeni oluşumda denk bütçe uygulamasının nasıl gerçekleştirileceği açık değildir. Hangi bütçenin denk olması gerektiğine ilişkin bu karmaşa, ister istemez bu uygulamanın tamamen içinden çıkılmaz bir durum doğurup doğurmayacağına ilişkin endişeleri de beraberinde getirmektedir. Bunun kaynağında sıkı para politikalarını aramak gerekmektedir. Ayrıca denk bütçe ile oluşturulan istikrar programlarında, sosyal harcamaların kısılıp önceliğin borçların tasfiyesine verilmesi de önemli bir sorundur⁷³.

Bütçe açıklarının tarih içerisindeki gelişimini incelerken, daha önce de belirtildiği gibi 1963 planlı kalkınma dönemini başlangıç olarak almak doğru analizler yapılmasında etkin olacaktır. 1960'lı yıllarda Keynesyen görüşünde etkileriyle hükümetler kamu harcamalarını artırmaya yönelmişlerdir. Bilindiği gibi devlet harcadıkça ekonominin büyüyeceği tezi ön plandadır. Kamusal harcamalardaki artışların gerçek kişilerin gelirlerindeki artışlardan sağlanan paylarla sağlandığı dolayısıyla kamu kesimi ve özel kesim arasındaki dengenin bozulmayacağı düşünülmektedir. Bu ortam, tartışmaların kamu harcamalarının istenilip istenilmediği ekseninde değil mutlaka yapılmasının gerekliliği üzerinde yoğunlaşmasına neden olmuştur⁷⁴. Dolayısıyla 1963-1979 döneminde kamu kesiminin payı ekonomide sürekli artmış, buna bağlı olarak harcamalar artış eğilimine girmiştir. Bu yıllar arasında transfer harcamalarının GSMH'ya oranı ortalama % 4,1 olarak gerçekleşmiştir. Planlı ekonomiye geçiş dönemi olduğundan bu yıllarda yatırım harcamaları bir artış içerisindedir. Kamu harcamaları büyüklük olarak cari harcamalar, yatırım harcamaları, transfer harcamaları şeklinde sıralanmaktadır. 1980'den sonra ise kaynak bulmadaki yetersizlik gibi sorunlar yüzünden, kamu kesiminin ekonomideki payı küçültülmek

⁷³ İbrahim Acar, "Anayasal Denk Bütçe Politikası ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Maliye A.B.D., İzmir, 2002, s.53-54

⁷⁴ İzzettin Önder, H.Kirmanoglu, Y.Kartallı, "Kamu Açıkları ve Kamu Borçları, Teori ve Türkiye Üzerine Bağlı Bazı Gözlemler", Dosya Yayıncılık, Ankara, 1995, s.22

istenmiş, özel sektörün yatırım yapabilmesi için uygun koşullar oluşturulmaya çalışılmıştır. Devlet en kolay müdahale edip kısıntıya gidebileceği kamu yatırım harcamaları kalemini azaltmaya başlamış, transfer harcamalarını 1985 yılından itibaren hızlı bir şekilde artırmaya başlamıştır. Öyle ki 1988’de bütçedeki kamu harcamalarının yarısı transfer harcamalarıdır. Transfer harcamaları artışının en önemli nedeni ise faiz ödemeleri özellikle iç faiz ödemeleridir. 1963-1979 döneminde bütçe açıklarının seyri transfer harcamalarının seyri ile paraleldir. Ancak tüm yıllar için böyle bir paralellik söz konusu değildir. Transfer harcamalarının bu yıllar arası kamu harcamaları içerisindeki düşük payı dikkate alındığında, bütçe açıklarının transfer harcamaları sayesinde oluştuğu yorumu hatalı olacaktır⁷⁵. İç borçlanma bazı yıllarda avantajlı durumlara yol açmıştır. Bu durum, enflasyonist süreç içerisinde iç borçların ödemeleri safhasında reel değerlerini kaybetmesiyle ortaya çıkmıştır. Enflasyonun ön görülenden fazla çıkmasıyla birlikte, reel faiz bazı dönemlerde eksi olarak gerçekleşmiştir. Daha büyük açıklar daha yüksek reel faiz oranlarıyla sonuçlanmaktadır⁷⁶. Ancak avantajlı gözükken bu politika, ilerleyen dönemlerde enflasyon ve devalüasyon beklentilerini azdırarak sürekli kılabilir. Sonuç olarak daha yüksek beklentiyle daha yüksek faiz sarmalına giren bir ekonomi hiperenflasyona sürüklenebilir⁷⁷. 1980’den sonra bütçenin bir transfer bütçesi haline gelmesi ve vergilemenin borçlanmayla ikame edilir duruma gelmesi sonrası durumu incelemek bu konuda daha net yargılara varılmasında yardımcı olabilir.

1980 sonrasında liberal politikalar uygulamaya konmuş, bütçe açıkları 1980-1984 arasında azalma eğilimine girmiştir. Kamu harcamalarının azalma eğilimine girme nedeni olarak 1980 askeri darbesinden sonraki istikrar politikaları gösterilebilir. Kamu harcamalarının GSMH’ya oranı 1980 yılında % 20,3, 1981 yılında % 18,9, 1982 yılında % 15,1’dir. 1984-1989 döneminde bütçe açıklarının durağan bir seyre girmesinin nedenleri bütçe yapısındaki bazı değişimlerden kaynaklanmaktadır. Mesela, 1985 sonrası bütçe içerisinde yapılması gereken bir çok harcamanın fonlar mekanizması ile bütçe dışına taşınması veya 1986 yılından sonra daha önce bütçe içinde yer alan “iç ve dış borç ana

⁷⁵ Önder ve diğerleri, a.g.e., s.157-169

⁷⁶ Benjamin M.Friedman, “*Learning From The Reagan Deficits*”, The American Economic Review, Volume 82, Issue 2, 1992, s.301

⁷⁷ Kemal Çakman, “*Türkiye’nin Kamu Maliyesi Sorunu*”, Ankara, 1999, s.162-163

para geri ödemeleri”nin bütçe dışına çıkarılması örnek olarak verilebilir. Dışsal etken olarak da yüksek enflasyon oranları gösterilebilir. 1985-1989 yılları arası ortalama bütçe açığı/GSMH oranı % 3,24’tür.

Tablo 15- Türkiye’de Bütçe Açığı/GSYH ve Transfer Harcamaları/GSYH ilişkisi (1990-2014 Yılları Arası)

Yıllar	Bütçe Dengesi / GSYH	Transfer Harcaması / GSYH
1990	-2,22	4,7
1991	-3,88	4,7
1992	-3,20	6,2
1993	-5,0	5,3
1994	-2,84	8,5
1995	-3,04	9,2
1996	-6,20	9,3
1997	-5,85	12,2
1998	-5,46	11,9
1999	-8,78	13,4
2000	-8,01	16,6
2001	-12,20	18,4
2002	-11,52	23,3
2003	-9,0	22,2
2004	-5,42	19,62
2005	-1,22	16,95
2006	-0,86	13,0
2007	-1,83	13,7
2008	-2,0	13,0
2009	-5,67	15,0
2010	-3,84	14,0
2011	-1,58	12,0
2012	-2,28	12,0
2013	-1,2	13,0
2014	-1,3	12,0

Kaynak: BUMKO

1990-2014 yılları arasında bütçe dengesinin GSYH’a oranı ve transfer harcamalarının GSYH’a oranı ile ilgili Tablo 15 incelendiğinde ilk göze çarpan bütçenin hiç fazla vermediğidir. Bazı yıllar kamu harcamaları aşırı artış göstermiştir. Özellikle 2001 yılında yaşanan krizin etkisiyle bütçe açığının son yıllarda görülen en yüksek seviyeye ulaştığı görülmektedir. Transfer harcamalarının seyrine baktığımızda ise 1997 yılında ikili hanelere ulaşan bu oranın 2014’e kadar seyrinin hep bu düzeylerde olduğu görülmektedir. Bu tablonun oluşmasında transfer harcamalarını oluşturan farklı

kalemlerin farklı etkileri bulunmaktadır. En fazla etkiyi faiz ödemelerinin yaptığını söylemek yanlış olmayacaktır. KİT'lere yapılan transferler de bir başka gelir gider dengesini bozan kalemdir. Analitik Bütçe Sınıflandırması'ndan sonra cari transferlerin görev zararları içerisinde izlenen bu kalem özelleştirmelere rağmen kısmi olumsuz etkisini sürdürmektedir. Devletin sosyal güvenlik sisteminde açık oluşmasından dolayı 1994 yılından itibaren bu açığı kapatmaya yönelik yapılan transferler de artmıştır. 1994-1999 yılları arasında yoğun olarak sosyal güvenlik kurumlarına transfer devam etmiştir. 2001-2002 yıllarında alınan yapısal tedbir kararlarının uygulamaya başlanmasıyla transfer harcamaları içerisindeki olumsuz etki ortadan kalkmaya başlamıştır. Bir diğer etken 1983'ten sonra yoğun bir biçimde ihracatı artırmaya dayalı firmalara yapılan sübvansiyon ve vergi iade desteklemeleridir. Bu vergi iadeleri ve yatırımları sübvansiyon etme durumu transfer harcamalarının artıran önemli etkenlerden biri olmuştur. Faiz ödemeleri 2001'den sonra alınan kararlarla azalmaya başlamış olsa da, Türkiye diğer gelişmekte olan ülkelerle karşılaştırıldığında faiz ödemesi en fazla olan ülkelerden biridir.

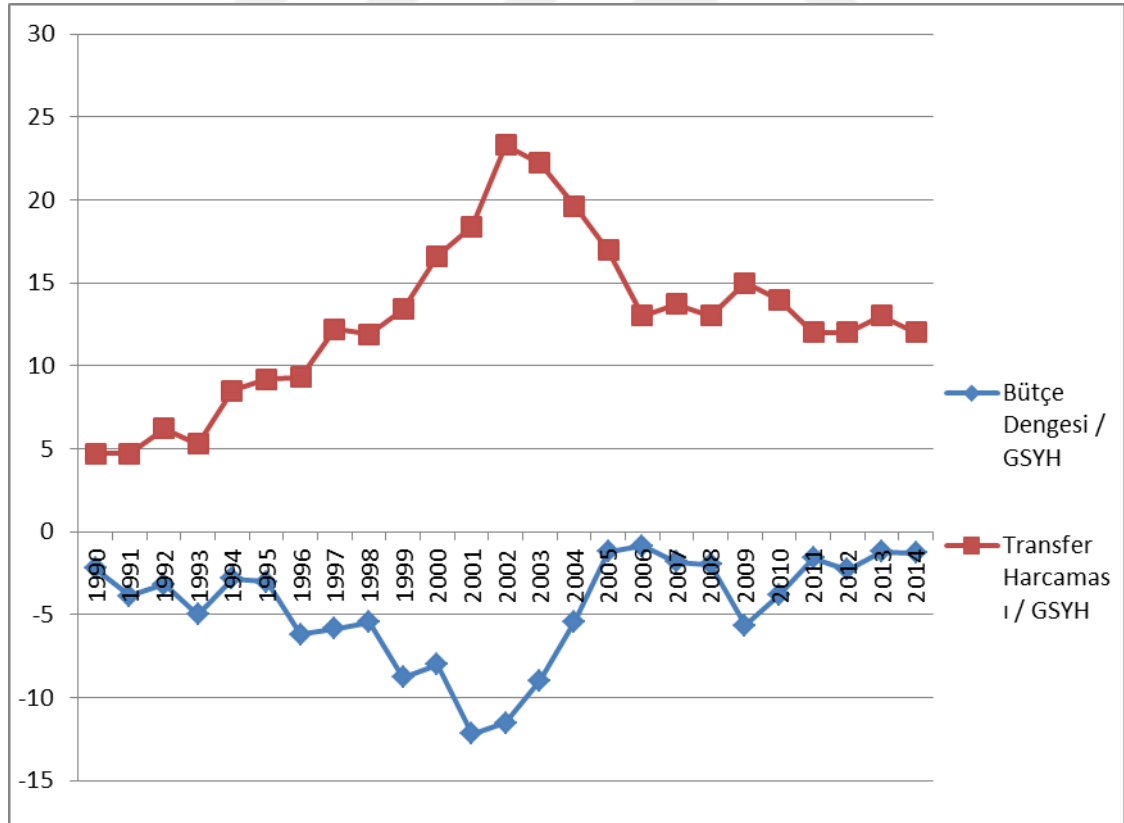
Türkiye'de bütçe açıkları ile ilgili son yıllarda yapılmış literatür çalışmalarına bakılacak olursa;

Özen (2002), toplam transfer harcamaları ve bütçe açıkları arasında 1985-2000 arasındaki Türkiye verileriyle Granger nedensellik analizi yapmıştır. İki arasında karşılıklı bir nedensellik ilişkisi olduğu sonucuna varmıştır. Aynı testi faiz ödemeleri ve bütçe açıkları arasında yapmış, bir örneklem hariç diğerlerinin hepsinde karşılıklı bir nedensellik bulunduğu sonucuna varmıştır. KİT'lere yapılan transferler ve diğer transferler ile bütçe açıklarının nedensellik ilişkisinin tespiti için iki analiz daha yapmış ancak çıkan sonuçlar teoriyle uyuşmadığından bu analizleri değerlendirmeye almamıştır. Çıkan sonuç özet olarak, hem transfer harcamaları ve faiz ödemelerinin bütçe açıklarına neden olduğu hem de bütçe açıklarının faiz ödemelerine neden olduğudur. Bu durum ise transfer harcamaları toplamında artışlara neden olmaktadır. Bu nedenselliğin borçlanma politikasının önemli bir sonucu olduğunu belirtmekte yarar vardır. Aynı çalışmada Özen, Türkiye'de kamu harcamalarının özellikle faiz ödemelerini arttırdığını, diğer harcama türlerinin bütçeyi bu ölçüde etkilemediği

sonucuna varmıştır. Türkiye’de bütçe açıklarını çok fazla büyüten etken, kamu harcamalarının finansman yöntemidir. Faiz ödemelerinin bir açık borç sarmalına dönüşmesi bütçe açıklarının finansman yöntemlerinden kaynaklanmıştır⁷⁸.

Taşkesti (2006), 1995-2005 döneminde Türkiye’de transfer harcamalarının bütçe açıkları ve iç borç faiz ödemeleri ile dış borç faiz ödemelerinin etkilerini Granger nedensellik analizi ile tespit etmeye çalışmıştır. Analiz sonucunda birinci bulgu bütçe açığının iç borç faiz ödemelerini, transfer harcamalarını ve dış borç faiz ödemelerini arttırmaktadır. İkinci bulgu, iç borç faiz ödemeleri toplam transfer harcamalarını arttırmaktadır ve iç borç faiz ödemeleri ile bütçe açığı arasında çift yönlü nedensellik vardır⁷⁹.

Grafik 8- Türkiye’de Transfer Harcamalarının Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkileri (1990-2014 Yılları Arası)



Kaynak: Tablo 15’deki verilerden derlenerek hazırlanmıştır.

⁷⁸ Özen, a.g.t., s.146-147

⁷⁹ Taşkesti, a.g.t., s.99-108.

Grafik 8’de Türkiye’de 1990-2014 yılları arasında transfer harcamaları/GSYH oranı ile bütçe dengesi/GSYH oranı bir arada gösterilmiştir. Yatay eksen yılları, soldaki birinci eksen transfer harcamaları/GSYH değerlerini, sağdaki ikinci eksen ise bütçe dengesi/GSYH oranını göstermektedir. İlgili yıllarda bütçe hep açık verdiği için sağdaki eksen sıfırın altında negatif değerlerden oluşmaktadır. Grafiklerin seyrine bakıldığında aralarında bazı yıllar hariç tam bir uyuma olduğu gözlemlenmektedir. Bütçe açığı arttığında yani sıfırdan uzaklaştığında transfer harcamaları artmaktadır. Bütçe açığı azaldığında yani sıfıra yaklaştığında ise transfer harcamaları da azalmaktadır. Grafik yapılan nedensellik analizleriyle uyumlu bir seyir halindedir. Bütçe açıkları ve transfer harcamaları arasında karşılıklı bir etkileşim olduğunu söylemek mümkündür.

3.4. ENFLASYON ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Enflasyon, bir ekonomide fiyatlar genel seviyesinin sürekli olarak yükselmesi durumudur. Cari fiyat seviyesinde toplam talebin yükselerek toplam arzı aşması sonucu ortaya çıkan sürekli fiyat artışlarına talep enflasyonu denir. Bir ekonomide yurt içinden ve dışından sağlanan üretim girdisi (enerji) fiyatlarının, hammadde fiyatlarının ve emek piyasasındaki işgücü ücretlerinin artması nedeniyle üretim maliyetlerinin yükselmesi sonucunda fiyatlar genel seviyesinin yükselmesi ile firmaların karlarını arttırmak için mallarına zam yapmaları sonucu fiyatlar genel seviyesinin yükselmesi şeklinde ortaya çıkan enflasyon, dar anlamda, arz enflasyonu olarak tanımlanabilir⁸⁰. Maliyetlerin ani artışından kaynaklı maliyet enflasyonu ve sektörler arası uyumsuzluklardan kaynaklı yapısal enflasyon gibi enflasyon türleri de bulunmaktadır. Enflasyon denildiğinde genellikle talep enflasyonu kastedilmektedir. Bütçe açıkları, para arzı artışı, kaydi para ve ödemeler dengesi fazlalığından doğan gelir artışları talep enflasyonunun nedenleri arasında sayılabilir.

⁸⁰ Ersan Bocutoğlu, *Makro İktisat Teoriler ve Politikalar*, 10.Baskı, Murathan Yayınevi, Ankara, 2013, s.93-96

Enflasyon, sabit gelirli kişilerin, memurların ve işçilerin ellerindeki serveti eritmekte ve gelir dağılımını sermaye geliri elde edenler lehine bozmaktadır. Yani, fakir kesimden varlıklı kesime doğru gelir transferine neden olmaktadır. İthalatı ucuz ihracatı pahalı hale getirmekte, dış ticareti olumsuz yönde etkilemektedir. Enflasyon, nispi fiyat dağılımını bozarak kaynak dağılımını olumsuz etkilediğinden, gelir dağılımındaki adaletsizliği artırdığından, yatırımlardaki kar beklentilerini düşürerek spekülasyon yatırımları daha cazip hale getirdiğinden ve tüm bunlarla ekonomik istikrarı bütünüyle bozma eğiliminde olduğundan mutlaka kontrol altında tutulmalıdır.

Enflasyonist ortamda toplam talep ve toplam arzın dengesinin kurulurken ya toplam talebin toplam arz seviyesine çekilmesi ya da toplam arzın toplam talep seviyesine çıkarılması doğrultusunda tedbirler alınmaktadır. Hem toplam talebin azaltılmasında hem de toplam arzın artırılmasına yönelik tedbirler alınmasında kamu harcamalarının rolü büyüktür ⁸¹.

Enflasyon döneminde sorun toplam talebin aşırı oluşundan kaynaklanıyorsa, toplam talebin azaltılması yoluyla çözüm hedeflenmektedir. Bu durumda, toplam talep içinde büyük bir paya sahip olan kamu giderleri azaltılarak denk ya da fazla veren bir bütçe ile enflasyonist baskının azaltılması yoluna gidilebilir. Talep enflasyonunda böyle bir maliye politikası tedbiri başarılı olabilmektedir. Ancak transfer harcamaları tarafından bakıldığında; sosyal transferler gibi gelir dağılımını düzeltici etkiler yapan ve düşük gelirli kesim için hayati olan, faiz ödemeleri gibi taahhüt altında bulunan ve ödenmezse olumsuz sonuçlar doğuracak olan, iktisadi ve mali transferler gibi büyüme ve kalkınma gibi uzun vadeli makroekonomik hedeflerde önemli paya sahip olan harcamaların bir anda kısılamayacağı açıktır. Eğer tersi uygulanırsa sosyal devlet anlayışıyla çelişen bir durum ortaya çıkmaktadır. Personel harcamaları ve diğer cari harcamalardan oluşan ve kamu harcamalarının en büyük kalemini oluşturan cari harcamaları da kısması çok zordur. Devlet en kolay müdahale edebileceği yatırım harcamalarını kısma yoluna gidecektir. Ancak kontrollü davranılmadığında, uzun vadede üretim kapasitesini aşırı daraltacağından büyümenin olumsuz yönde

⁸¹ Türk, a.g.e., s.86

etkilenebileceğini ve toplam arz toplam talep açığını derinleştireceğini söylemek mümkündür.

Maliyet enflasyonunda ise fiyat artışları; ücret artışları, firmaların kar marjını sürekli artırmaları ya da satış fiyatlarını yükseltmelerinden kaynaklanmaktadır. Bu durumda maliye politikası etkisiz kalabilmektedir. Fiyatlar ve ücretler üzerinde direkt kontrollerle ya da sınırlamalarla maliyet enflasyonu önlenmektedir. Böyle bir durumda maliye politikasının daha çok talep enflasyonunu önlemede başarılı olacağını söylemek mümkündür ⁸².

Transfer harcamaları, enflasyonist açığı giderebilmek amacıyla toplam talebi azaltmak için kullanıldığında, bu harcamalarda yapılacak kısıntı, kamu harcamalarında yapılacak azaltmadan daha fazla olmalıdır. Çünkü devlet bu harcamaları karşılıksız yapmakta ve karşılığında özel kesimden bir karşılık almadığından piyasada ek bir alım gücünün doğmasına neden olmaktadır. Bu durum, enflasyonun artış eğilimini desteklemektedir. Bu nedenle, transfer harcamalarından enflasyonu önlemede yararlanılacaksa diğer harcama türlerine göre daha fazla bir indirim yapılmalıdır ⁸³.

Ek olarak enflasyonla mücadelede transfer harcamaları bir araç olarak seçilmişse dikkat edilmesi gereken bazı hususlar bulunmaktadır. Farklı amaçlarla yapılan transfer harcamalarının etkileri de farklı olabilmektedir. Yani, transfer harcamalarının türlerine göre enflasyonla mücadelede farklı sonuçlar ortaya çıkabilmektedir. Özellikle, sosyal amaçlı transfer harcamalarının, para enflasyonunun görüldüğü ekonomik genişleme sırasında tehlikeli olduğu söylenebilir. Bunun nedeni, direkt tüketime yönelik bu transferlerin, toplam talebi artırmada ve fiyat yükselişini hızlandırmadaki payıdır ⁸⁴. Bu sebeple talebi azaltıcı bir tedbir olarak, sosyal amaçla yapılan mali yardımların gözden geçirilmesi ve enflasyonu besleyenlerin kaldırılması gereklidir. Fakat enflasyon döneminde, sosyal amaçlı transfer ödemelerinin indirim imkanları sınırlıdır. Sosyal

⁸² Taşkesti, a.g.t., s.88

⁸³ Sevim Görgün, “Maliye Politikası”, Çağlayan Basımevi, İstanbul, 1973, s.65

⁸⁴ Pierre Lalumiere, “Les Finances Publiques”, Librairie Armand Collin, Paris, 1973, s.216

transfer harcamalarının esnek bir karaktere sahip olmaması, kısa dönemli politikalar açısından başarı olasılığını azaltmaktadır. Bu tip ödemeleri, ekonomik şartları göz önünde bulundurarak artırıp azaltmak hatta yavaşlatıp hızlandırmak dahi mümkün olmamaktadır. Örneğin, enflasyonist ortamda, emekli aylıklarının veya sosyal yardımların kaldırılmasının ortaya çıkaracağı olumsuz etkiler dikkate alındığında, bunun ne denli güç olduğu görülecektir. Çünkü, bu dönemde bu tarz harcamaların kısılması yerine, yaşanabilecek aşırı fiyat dalgalanmalarından düşük gelirli grupları korumak için artırılmaları dahi gerekli olabilir ⁸⁵. Bu gibi harcamalar, sosyal devlet anlayışı çerçevesinde bireylerin hayatlarını idame ettirmelerine kadar varan tedbirler kapsamında bireylere doğrudan destek olduğundan kaldırılmalarının etik olamayacağı da açıktır. Ekonomideki daralma dönemlerinde artırılmaları dahi beklenmektedir. Devletlerin dışardan görünümü konusunda olumlu intiba da oluşturan harcama modelleridir. Sonuç olarak; özellikle sosyal transfer harcamalarının kısılarak marjinal tüketim eğilimi yüksek, düşük gelirli grupların harcama yapmamasını sağlayıp, talebi daraltıcı bir politika izlemeye çalışmak olumlu bir tedbir değildir.

İktisadi amaçlı transferler (sermaye transferleri), enflasyonla mücadelede artırılarak kullanılacak bir diğer transfer harcama kalemidir. Enflasyonist ortamda toplam talebi daraltmak yanında toplam arzı artırarak toplam talep seviyesine çıkarmak da başka bir mücadele yöntemidir. Toplam arzı artırmada iktisadi amaçlı sermaye transferleri (sübvansiyonlar), bu amaç doğrultusunda kullanabilmek mümkündür. Devlet harcamalarındaki artışların genel eğilimi enflasyonu artırma yönündedir ancak bu tür mali yardımların etkili bir şekilde kullanılması durumunda enflasyonu kontrol altına almaya yardımcı olduğu söylenebilir ⁸⁶. Sonuç olarak bu tür harcamaları enflasyonist dönemde kısıtlamak doğru gözükmemektedir. Satış fiyatı, maliyet fiyatından düşük kalır ise verilen sübvansiyonlar, bu eşitliği sağlayabilmektedir. Üreticilere verilen teşvik ile arza olumlu bir müdahalede bulunulmuş olmaktadır. Enflasyonist bir ekonomide karşılaşılan sorunlardan biri olan yüksek faiz oranları, iş

⁸⁵ Vural Savaş, *İktisat Politikasına Giriş*, İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı No:301/528, İstanbul, 1978, s.218

⁸⁶ John F. Due, *"Maliyede Bir İktisadi Analiz"*, 3.B., Çev.: Sevim Görügün, İzzettin Önder, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul, 1967, s.600

adamlarının gelecek hakkındaki tahminlerini belirsiz kılmakta ve yatırımların marjinal verimliliğini tahmin etmelerine engel olmaktadır. Devlet bu gibi belirsiz bekleyiş durumlarında bazı üretim sahalarında üretim yapan girişimcilere yaptığı mali yardımlarla, gelecek hakkındaki tahminlerin değişmesine neden olabilmekte ve yatırımları uyarmaktadır. Yatırımların bu şekilde teşvik edilmesiyle kıt stratejik malların üretiminin artırılması enflasyonist baskıyı azaltabilmektedir. Transfer harcamalarında bu tip bir artışa gidilmesi düşünüldüğünde mali yardımlarda öncelik marjinal teşebbüslere, üretim hacimleri daralmış monopollere verilerek ekonomideki tıkanıklık bu şekilde aşılmaya çalışılmalıdır. Toplam arz konusunda tıkanıklığı olmayan üretim sektörlerine yardımda bulunmak enflasyona karşı bir tedbir değildir. Bu durumda yapılan yardımlar, üreticilerin gelirlerini artırıcı etki yapıyorsa toplam talep seviyesini yükseltmekte ve maliye politikasının enflasyonu önleyici etkisine ters bir durum ortaya çıkarmaktadır⁸⁷.

Negatif dolaylı vergi etkisi gösteren sübvansiyonlar, uygulandığı mal üzerinde fiyat düşürücü etki yaratır. Enflasyon dönemlerinde verilen sübvansiyonlar, maliyet artışlarını kısmen ya da tamamen karşılayıp fiyat artışlarını sınırlandırabilir. Ancak belirtildiği üzere sübvansiyon politikasının başarısı, sübvansiyon verilen malların seçimine bağlıdır. Enflasyon dönemlerinde malların tümü, eşit bir zam tehdidi ile karşılaşmadığı gibi diğer malların fiyatlarını da aynı oranda etkileme gücüne sahip değildir. Bu nedenle malları, fiyatlarında meydana gelen artıştan dolayı, diğer malların fiyatlarını direkt etkileme gücüne sahip aktif mallar ve diğer malların fiyatları üzerinde etkisiz olan pasif mallar olarak ayırmak doğru olacaktır. Enflasyon döneminde verilecek iktisadi ve mali yardımların aktif mallara yönelik olması gerekmektedir. Çünkü, bu malların fiyatında meydana gelen düşme, diğer malların fiyatlarını da etkileyerek genel bir fiyat düşüşüne neden olabilecektir⁸⁸.

Diğer yandan, enflasyonla mücadelede yararlanılan sübvansiyonlar, sürekli enflasyon varlığında etkisini kaybedebilmektedir. Çünkü sürekli sübvansiyon politikası bütçe açığına neden olmakta, büyüyen açığı kapatmak giderek güçleşmektedir. Bütçe

⁸⁷ Türk, a.g.e., s.100-101

⁸⁸ Brochier ve Tabatoni, a.g.e., s.16

açığı mevcutken yapılan sübvansiyon harcamaları bu açığı daha da büyütmekte, enflasyonu körüklemektedir.

Enflasyonist bir ortamda, transfer harcamalarının kullanımı ve etkileri kısa ve uzun vadede farklı olmaktadır. Enflasyon mücadelesi kısa vadede toplam talebi toplam arz seviyesine indirmeyi hedeflediğinden toplam talebi azaltmak için transfer harcamaları kısılmaktadır. Tüketimi dolayısıyla fiyatlar genel seviyesini doğrudan etkileyen ve enflasyonu besleyen mali yardımlar durdurulmakta ve sosyal amaçlı transfer harcamaları artırılmamaktadır. Transfer harcamalarının enflasyonla mücadeledeki bir başka başarılı müdahale aracı da toplam arzın etkilenmesine yarayan kalemleridir (sübvansiyonlar, iktisadi transferler, vs.).

Genişletici maliye politikası uygulandığında, faiz oranındaki yükselişin milli gelirdeki ilk artışın bir kısmını ortadan kaldırmasına özel sektörü dışlama etkisi denir. Faiz oranındaki artış, yatırımların karlılığını düşürerek özel sektör yatırımlarını azalttığı için, özel sektör bir anlamda yatırım faaliyetlerinden dışlanmaktadır. Kamu harcamalarının genişlemesi, sonuç olarak faiz oranının yükselmesine yol açacağı için, özel sektör yatırımlarına zarar vermekte ve özel sektör yatırımlarının gerilemesine yol açmaktadır⁸⁹. Kamu iç borç senetlerinin itfa dönemlerinde de bu tür bir dışlama etkisi yaşanmaktadır. Fonlamanın Merkez Bankası kaynaklarından yapılması para arzını artırmakta, bu da ekonomide satın alma gücü yaratarak toplam talebi artırıp fiyatlar genel seviyesini yükseltmektedir. Diğer yandan kamu iç borçlanmasının ülkede maliyet enflasyonuna neden olan faktörlerden biri olduğu da söylenebilir. Kamu kesiminin, mali piyasalara fon talep eden büyük bir alıcı olarak girmesi faiz oranlarında yükselişe sebep olmaktadır. Piyasa faiz oranlarının yüksek olması, doğal olarak ekonomideki üretici kesimin üretimde kullandıkları fonların maliyetini artırmakta ve maliyet artışlarının fiyatlara yansımalarıyla fiyatlar yükselmektedir.

Transfer harcamaları, uzun dönemde enflasyonla mücadelede en uygun anti enflasyonist harcama politikası aracıdır. Ekonomik amaçlı transferler, arzın artırılmasında en etkin olan harcamalardır. Enflasyonist bir ekonomide belirsizlikleri ve

⁸⁹ Bocutoğlu, a.g.e., s.399

negatif yatırım kararlarını olumlu yönde etkileyip toplam arzın artışına imkan vermektedir.

Transfer harcamalarının enflasyon üzerindeki etkilerini inceleyen ülkemizde yakın dönemde yapılmış ekonometrik analizleri araştırırsak bu konuda literatürde çok çalışma olmadığı göze çarpmaktadır. Taşkesti, 2006'da 1995-2005 döneminde Türkiye'de transfer harcamalarının bütçe açıkları ve iç borç faiz ödemeleri ile dış borç faiz ödemelerinin etkilerini enflasyonu (TEFE) da bir değişken olarak alarak Granger nedensellik analizi ile tespit etmeye çalışmıştır. Analiz sonucunda enflasyon ve transfer harcamaları arasında bir nedensellik olmadığı sonucuna varmıştır. Bütçe açığı TEFE'nin artışına yol açmaktadır. TEFE oranlarındaki artış da dış borç faiz ödemelerinin artmasına neden olmaktadır.

Tablo 16'da Türkiye'de 1990-2014 yılları arasında enflasyon ve transfer harcamaları/GSYH ilişkisi birlikte verilmiştir. Enflasyon tüketici fiyatları endeksi cinsinden verilmiştir. Enflasyonun 1990-2004 yılları arasındaki aşırı yüksek ve dalgalı seyri, Türkiye ekonomisinin yıllar içerisinde enflasyonla yaşamaya ne kadar alıştığını göstermesi açısından anlamlıdır. 2004 yılından sonra tekli hanelere düşen enflasyon rakamı, gelişmiş ülkelerde ılımlı enflasyon denilen ve ekonomik büyüme için olması gerektiği savunulan enflasyon tipinin çok üzerinde seyretmektedir. Tabloya bakıldığında transfer harcamalarıyla anlamlı bir orantısal ilişki kurmak zordur. Bu yüzden aynı verileri grafiksel olarak incelemek de yararlı olacaktır.

Tablo 16- Türkiye’de Enflasyon ve Transfer Harcamaları/GSYH İlişkisi (1990-2014 Yılları Arası)

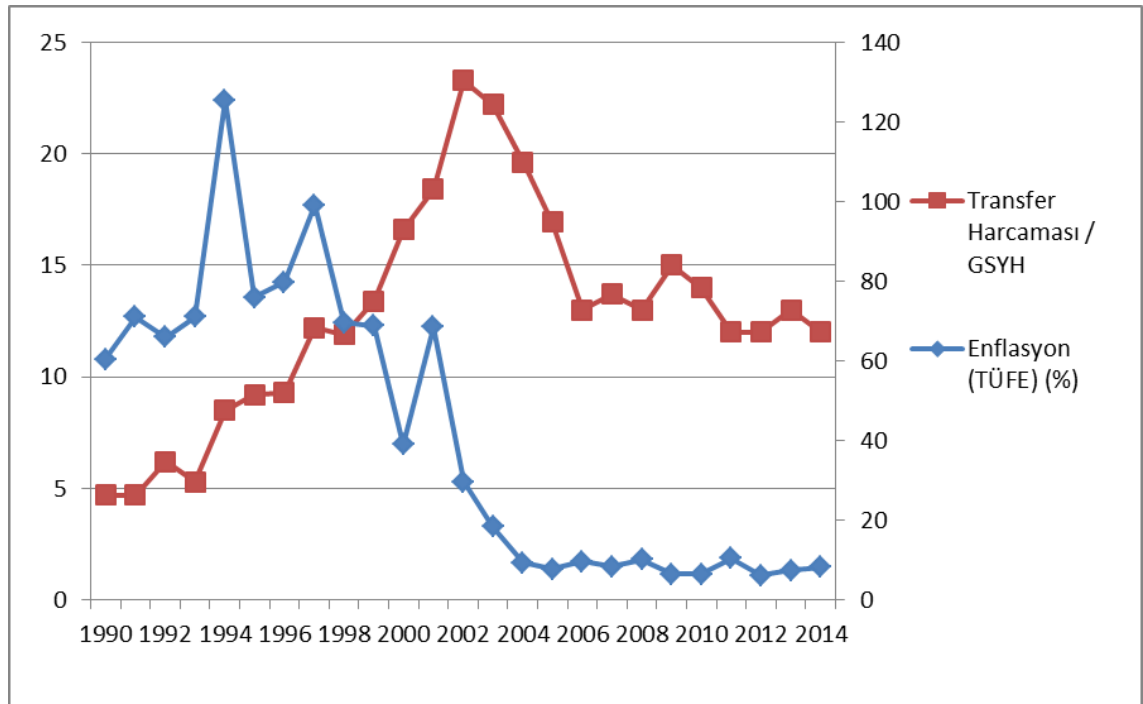
Yıllar	Enflasyon (TÜFE) (%)	Transfer Harcaması / GSYH
1990	60,4	4,7
1991	71,1	4,7
1992	66,0	6,2
1993	71,1	5,3
1994	125,5	8,5
1995	76	9,2
1996	79,8	9,3
1997	99,1	12,2
1998	69,7	11,9
1999	68,8	13,4
2000	39	16,6
2001	68,5	18,4
2002	29,7	23,3
2003	18,4	22,2
2004	9,35	19,62
2005	7,72	16,95
2006	9,65	13,0
2007	8,39	13,7
2008	10,06	13,0
2009	6,53	15,0
2010	6,40	14,0
2011	10,45	12,0
2012	6,16	12,0
2013	7,40	13,0
2014	8,17	12,0

Kaynak: TÜİK, BUMKO

Grafik 9’da Türkiye’de 1990-2014 yılları arasında tüketici fiyatları endeksi cinsinden enflasyon oranları ile transfer harcamalarının GSYH’a oranı bir arada gösterilmiştir. Yatay ekseninde yıllar yer almakta olup, soldaki birinci dikey ekseninde transfer harcamaları/GSYH değerleri, sağdaki ikinci dikey ekseninde TEFE değerleri gösterilmektedir. Özellikle enflasyonun aşırı yüksek olduğu 1990-2004 arasındaki yıllarda iki çizgi grafik arasında bir bağlantı bulmak güçtür. Enflasyon bu yıllar arasında % 18,4 ile % 125,5 arasında aşırı dalgalı ve yüksek bir seyir izlemiştir. 1994 yılında en yüksek değerine ulaşmış Türkiye’de yaşanan krize paralel bir seyir izlemiştir. Kriz 1993 sonlarında başlayıp 1994’te tavan yapmıştır. Bu yıl cari açık, 1 milyar dolardan 6,4 milyar dolara fırlamış dış ticaret dengesindeki bu aşırı bozulma iç piyasalara da

yansıyarak satın alma gücünü düşürmüş, toplam talebin aşırı artmasına neden olmuştur. 2004 yılından sonra iki haneli rakamlara düşen enflasyon rakamları ile transfer harcamaları/GSYH oranı arasında paralel bir durum var gibi gözükse de yapılan ampirik çalışmalarda tam bir nedensellik ilişkisi bulunamamıştır. Çalışmanın önceki bölümlerinde değinildiği üzere transfer harcamalarının bazı bileşenleri enflasyonun nedeni olabilirken bazı bileşenleri enflasyonu geriletici etki yapmaktadır.

Grafik 9- Türkiye’de Transfer Harcamalarının Enflasyon Üzerindeki Etkileri (1990-2014 Yılları Arası)



Kaynak: Tablo 16’deki verilerden derlenerek hazırlanmıştır.

3.5 İSTİHDAM ORANI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Transfer harcamalarının istihdam oranı ve işsizlik oranı üzerindeki etkilerini incelerken öncelikle mikro ekonomik etkilerini analiz etmek daha doğru olacaktır. Bir ekonomi tam istihdam seviyesinin altına düştüğünde devlet tam istihdamı tekrar yakalayabilmek için iki yol izleyebilmektedir; ya mal ve hizmet alımı yaparak üretimi teşvik edecek ya da transferler ve vergiler yoluyla harcanabilir geliri etkileyecek dolayısıyla tüketimi hızlandırarak yine dolaylı yoldan üretimi artıracaktır.

Transfer harcamaları işgücü piyasalarında hem arzı hem de talebi doğrudan ya da dolaylı yoldan etkileyebilmektedir. İşgücü talebini etkilemesi belirli bir işgücüne olan talebi tetiklemek şeklinde olmaktadır. Örneğin emekli ve yaşlılara yapılan transfer ödemelerindeki artış, başta yaşlılara daha fazla yarar sağlayan hizmetler olmak kaydıyla tüm mal ve hizmet talebini artıracaktır. Bu duruma bağlı bir takım sektörlerde istihdam genişlemesinden bahsedilebilir. Ayrıca transfer harcamaları işgücü arzını gelir ve ikame etkileri yoluyla etkileyebilir. Gelir ve ikame etkileri hakkında kısaca bilgi vermekte fayda vardır. Bir malın fiyatı düşüncü (yükselince), hem bu mal ikamesi diğer mala kıyasla daha ucuz (daha pahalı) bir mal haline gelir hem de tüketicinin sabit nominal geliri ile satın alabileceği maksimum mal miktarı veya kısaca reel geliri artar (azalır). Bu malın fiyatındaki değişimin nispi fiyat yapısında ve reel gelirden meydana getirdiği değişimler ise, tüketicinin maldan talep ettiği miktarın değişmesine yol açar. Maldan talep edilen miktarda, nispi fiyat yapısında meydana gelen değişiklik nedeniyle ortaya çıkan değişmeye ikame etkisi denir. Maldan talep edilen miktarda, reel gelirden meydana gelen değişiklik nedeniyle ortaya çıkan değişim ise gelir etkisi olarak adlandırılır. Normal bir mal için gelir ve ikame etkileri negatiftir. Yani, normal bir malın fiyatı düştüğünde, tüketicinin o maldan talep ettiği miktar hem gelir etkisi hem de ikame etkisi nedeniyle artar⁹⁰.

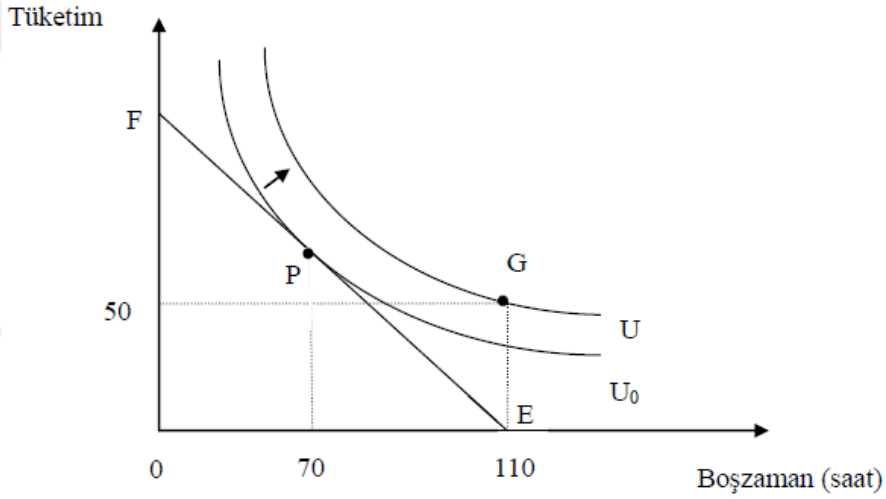
Daha önce değinildiği gibi sosyal transferler sonrası bireylerin mal ve hizmet talepleri artacaktır. Boş zaman da normal mal kategorisinde olduğu için, transfer ödemeleri sonrası boş zaman talebi artabilecektir. İşsizlik sigortası gibi uygulamalar da çalışmanın sosyal maliyetini azaltarak çalışma isteğini olumsuz yönde etkileyebilmektedir.

Grafik 10'da transfer harcamalarının çalışma kararlarına etkisi gösterilmektedir. İşgücünün dışında kalan bireylere aylık belirli bir miktar gelir verildiği varsayılmıştır. Bu bireyler işgücüne katıldığında transfer ödemeleri kesilmektedir. Transfer programının olmadığı ilk durumda bütçe kısıtı FE doğrusudur. Birey P noktasında dengededir. Bu noktada birey 40 saat çalışırken 70 saat boş zamana sahiptir. Basite indirgeyebilmek için bireyin emek geliri dışında geliri olmadığı varsayılmaktadır.

⁹⁰ Erdal M.Ünsal, *Mikro İktisat*, Genişletilmiş 9.Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2012, s.238-239

Transfer ödemesi yapıldığında bireyin olanaklar kümesi değişmektedir. Şöyle ki bireyin hiç çalışmadan belirli bir miktar geliri tüketebileceği G noktası da olanak kümesine dahil edilmiştir. Bu nokta daha yüksek bir fayda düzeyinde olduğundan başlangıç dengesi olan P noktasına tercih edilir. Sonuç olarak transfer ödemesi bireyin çalışma isteğini azaltmaktadır. Bu durum düşük gelirli bireylerin iş etiğinden değil, bu bireylerin kendilerine sağlanan transfer ödemesi imkanı ile işgücü piyasasında elde edebileceklerinden daha iyi iktisadi olanaklara ulaşabilmelerinden kaynaklanmaktadır⁹¹.

Grafik 10- Transfer Harcamalarının Çalışma Kararlarına Etkisi



Kaynak: Borjas, a.g.e., s.48

Transfer ödemelerinin çalışma kararlarına etkileriyle ilgili yapılmış ampirik çalışmalar da mevcuttur. Örnek olarak; Frish ve Zussman (2008), İsrail'de aile reisi olan annelere yönelik yapılan transfer ödemelerinin bu bireylerin işgücü arzını % 10 azalttığı sonucuna ulaşmıştır⁹². Benzer bir çalışma Kanada için Baffoe-Bonnie tarafından 2005'de gerçekleştirilmiş, transfer ödemelerinin alıcı bireylerin işgücü arzını azalttığını savunmuştur⁹³.

⁹¹ G.J. Borjas, *Labor Economics* (3rd ed.), McGraw-Hill, New York, 2004, s.48-49

⁹² R. Frish, Zussman N., "The Effect of Transfer Payments on the Labour Supply of Single Mothers", *Journal of Socio-Economics*, 37 (2), 2008, s.627-643

⁹³ J. Baffoe-Bonnie, "Negative Income Tax and Family Labour Supply in Canada", *Eastern Economic Journal*, 21 (2), 2005, s.197-213

Bu durumun yanında transfer harcamalarının çalışma saatlerine etkisi de benzer bir çalışmayla ölçülmüştür. Bu çalışmada vergilendirme örnek modele dahil edilmiş çalışılan her bir saatin yarısının devlete vergi olarak ödendiği varsayılmıştır. Yani birey toplam çalıştığı sürenin yarısında devlete vergi verebilmek için çalışmaktadır. Bu durum yeni bir bütçe kısıtı doğrusu yaratacak, bu eğimi yarıya düşen doğrudan dengeye gelinen noktaya hiç çalışmadan transfer ödemesi alınan nokta arasında tercih çalışmamaktan yana yapılacaktır. Transfer ödemelerinin hiç olmadığı durumda birey çalışmayı tercih ederken, sosyal transferlerin bireylerin çalışma isteğini azalttığı görülmektedir⁹⁴. Kısaca transfer harcamaları bireyin çalışma saati kararını da olumsuz yönde etkilemektedir. Ancak burada dikkat çekici bir başka husus bu analizin transfer harcamalarının sermaye birikimi gibi refah etkilerini gözardı etmiş olmasıdır. Bu etkilerin varlığı hesaba katıldığında işgücüne katılım kararları daha farklı şekillerde etkilenebilir.

Transfer harcamalarının çalışma saati kararlarına etkilerini ankete dayalı bir başka çalışmayla 2013'te Peru'da inceleyen Fernandez ve Saldarriaga, Peru'daki koşullu transfer programının yararlanıcı bireylerin çalışma saatini haftalık 6 saat kadar azalttığını ortaya çıkarmışlardır. Bu etki evli bayanlar ve 5 yaşın altında çocuk sahibi olan annelerde daha büyüktür⁹⁵. Maluccio (2007), Nikaragua'da gerçekleştirilen koşullu transfer ödemelerinin bireylerin çalışma saati kararlarını önceki çalışmalarla benzer şekilde olumsuz yönde etkilediği sonucuna ulaşmıştır⁹⁶.

Ek olarak transfer harcamalarının çocuk işgücünü azalttığını savunan çalışmalar mevcuttur. Brezilya'da ele alınan bazı çalışmalar, erken yaşta işgücüne katılan bireylerin çocuklarının da erken yaşta iş hayatına atılmaya eğilimli olduğu ve bu durumun yaşam boyu kazançlarını % 13-17 arası azalttığını ve fakirlik oranının % 7-8

⁹⁴ Borjas, a.g.e., s.50

⁹⁵ F.Fernandez, Saldarriaga, V., “*Conditional Cash Transfers, Payment Dates and Labour Supply: Evidence From Peru*”, Documento de Trabajo, 140, Buenos Aires:CEDLAS, Universidad de La Plata, 2013, s.12

⁹⁶ J.Maluccio, “*The Impact of Conditional Cash Transfers in Nicaragua on Consumption, Productive Investments and Labour Allocation*”, ESA Working Paper, No.07-11, 2007, s.17

arasında artırdığını göstermektedir. Transfer ödemeleri ile çocuk işgücünü azaltmak, fakirliğin bir sonraki nesle aktarımını önleyebilir ⁹⁷.

Transfer harcamaları düşük gelirli bireylerin işgücüne katılımını artırmaktadır ⁹⁸. İş aramak genellikle maliyetli ve riskli olduğundan ve düşük gelirli bireyler daha iyi işler bulabilmek için göç etme olanağına sahip olmadığından, bireyler daha üretken olabilecekleri işlere yönelmez, buldukları işte çalışmayı tercih ederler. Bazı çalışmalar, sosyal yardımlardan faydalanan hanelerdeki bireylerin daha yoğun bir şekilde iş aradığını ve bulmakta daha başarılı olduklarını savunmaktadır ⁹⁹. Bir takım başka çalışmalar ise bu etkiyi, transfer harcamalarının sosyal riski hafifletip, likidite kısıtını genişleterek göç ve iş aramayı cesaretlendirdiği şeklinde yorumlamışlardır ¹⁰⁰.

Tablo 17’de Türkiye’de 1990-2014 yılları arasındaki işsizlik oranı ve transfer harcamaları/GSYH oranı bir arada verilmiştir. Bu yıllar arasında birbirlerine bağlı artıp azaldıklarını söyleyebilmek güçtür. Hatta birbirlerini etkilemedikleri sonucuna bile varılabilmektedir. Örneğin transfer harcamalarının en yüksek olduğu 2002 yılında işsizlik oranı da artış eğilimine girmiş fakat 2002-2006 arası transfer harcamaları azalırken, işsizlik oranı önce artmış sonra azalmıştır.

⁹⁷ J. Scott, “*Social Transfers and Growth in Poor Countries*”, P.Jacquet ve R.Krech (Ed.), Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection (s.61-68), OECD, Paris, 2009, s.64

⁹⁸ M. Samson, “*Social Cash Transfers and Pro-Poor Growth*”, P.Jacquet ve R.Krech (Ed.), Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection (s.43-59), OECD, Paris, 2009, s.45

⁹⁹ M. Samson, U. Lee, A. Ndlebe, K. Mac Quene, I. Van Niekerk, V. Ghandhi, ve diğerleri, “*The Social and Economic Impact of South Africa’s Social Security System*”, (Rapor No: 37), Economic Policy Research Institute, Cape Town, 2004

¹⁰⁰ J. Burns, M. Keswell, M. Leibbrandt, “*Social Assistance, Gender and the Aged in South Africa*”, Feminist Economics, 11(2), 2005, s.103

Tablo 17- Türkiye’de İşsizlik Oranı ve Transfer Harcamaları/GSYH İlişkisi (1990-2014 Yılları Arası)

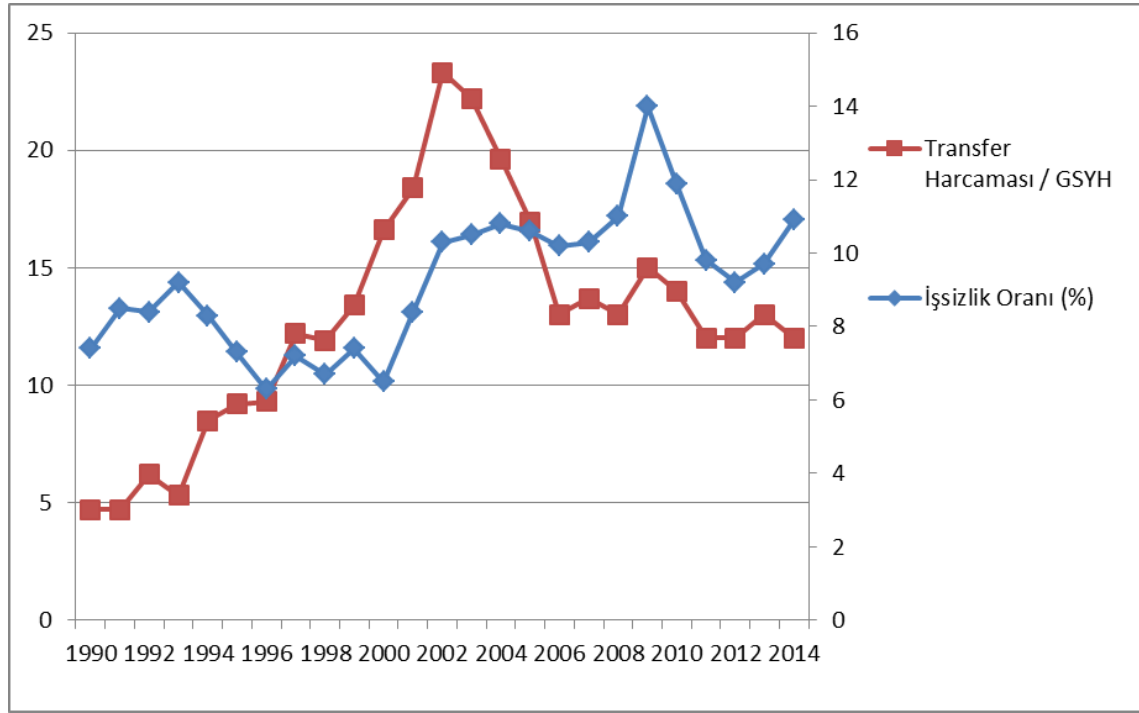
Yıllar	İşsizlik Oranı (%)	Transfer Harcaması / GSYH
1990	7,4	4,7
1991	8,5	4,7
1992	8,4	6,2
1993	9,2	5,3
1994	8,3	8,5
1995	7,3	9,2
1996	6,3	9,3
1997	7,2	12,2
1998	6,7	11,9
1999	7,4	13,4
2000	6,5	16,6
2001	8,4	18,4
2002	10,3	23,3
2003	10,5	22,2
2004	10,8	19,62
2005	10,6	16,95
2006	10,2	13,0
2007	10,3	13,7
2008	11,0	13,0
2009	14,0	15,0
2010	11,9	14,0
2011	9,8	12,0
2012	9,2	12,0
2013	9,7	13,0
2014	10,9	12,0

Kaynak: TÜİK, BUMKO

Grafik 11, Tablo 17’deki verilerden derlenerek hazırlanmış olup, Türkiye’de 1990-2014 yılları arasında transfer harcamaları ve işsizlik oranı arasındaki etkileşimi irdelemektedir. Yatay ekseninde yıllar yer almakta olup, soldaki birinci dikey ekseninde transfer harcaması/GSYH oranları, sağdaki ikinci dikey ekseninde işsizlik oranı değerleri yer almaktadır. 1990-1996 arasında grafiklerin birbirlerine göre durumlarına bakıldığında bazı yıllar hariç ikisinin de birbirinden bağımsız hareket ettiğini söylemek mümkündür. Ancak 1996’dan sonra yine bazı yıllar hariç eğilimlerinin ortak olduğunu söylemek mümkündür. Bu yıllar için transfer harcamalarıyla işsizlik bağlantısını, çalışmanın önceki bölümlerinde de bahsedildiği üzere sosyal transferler içerisindeki işsizlik yardımlarına bağlayabiliriz. Ancak Türkiye’de son yıllarda artan oranlı olarak

verilmekte olan işsizlik yardımları tek başına bu paralelliği açıklamada yetersiz kalmaktadır.

Grafik 11- Türkiye’de Transfer Harcamalarının İşsizlik Oranı Üzerindeki Etkileri (1990-2014 Yılları Arası)



Kaynak: Tablo 17’deki verilerden derlenerek hazırlanmıştır.

Tablo 18’de Türkiye’de 2000 ve 2013 yılları arasında işsizlik için yapılan hem nakdi sosyal koruma yardımları gösterilmektedir. Nakdi yardımlar 2000’den 2013’e 222 kat artış göstermiştir. Para yerine mal ile ödeme olarak açıklanabilecek aynı yardımlar ise bazı yıllar düşüş gösterip dalgalansa da 96 kat artmıştır. Bu aşırı artış sosyal devlet olmanın gereği olarak, sosyal yardımlarda farkedilir bir artış gibi yorumlanabilecek olsa da işsizlik rakamları bu durumu yalanlamaktadır. Özellikle gizli işsizlik kavramı üzerinde durmak gerekmektedir. Gizli işsizlik, bireyin açık bir şekilde işsiz görünmemesine rağmen üretime hiçbir katkısının olmadığı işsizlik türüdür. Özellikle tarım sektörü gizleyici olduğundan gizli işsizliğe katkısının çok olduğu düşünülmektedir. Tarım istihdamının gelişmiş ülkelerde payı % 5 civarlarında kalırken, Türkiye’de 2012 yıl sonu itibariyle toplam istihdamın % 24,6’sı tarım sektöründedir. Tarımsal istihdam, tarımsal üretimin yetersizliğine, toplam katma değer yaratan sektörler içerisindeki ağırlığına ya da ihracat içindeki payına ters bir

görüntü sergilemektedir. Bu durum da işsizlik rakamlarının gerçeğin çok daha üzerinde olduğu inancını kuvvetlendirmektedir. Bunun yanında işsizlik için yapılan yardımlar, daha önce belirtildiği üzere transfer harcamalarının çekiciliğinden kaynaklı çalışma ve boş zaman ile ilgili bireysel tercihler yüzünden de artmış olabilir. Devletin daha büyük sosyal patlamaları önlemek için yaptığı ve kısmen işe yarayan ancak ekonomide yeni sorunlar yaratan işsizlik yardımlarının ekonomiye toplamda katkısının olumlu olabileceğini söylemek güçtür. Bu tür yardımlar, katma değer üretmeyen nüfusu artırmakta bireylerin boş zamanı çalışmanın yanında bir tercih olarak görmesine neden olmaktadır.

Tablo 18- Türkiye’de İşsizlik Yardımları (Milyon TL - Nominal)

Yıllar	Nakit Yardımlar	Ayni Yardımlar
2000	9,9	4,24
2001	11,45	8,96
2002	67,86	16,00
2003	143,84	21,33
2004	277,34	29,66
2005	429,87	40,39
2006	508,77	45,09
2007	546,46	57,31
2008	657,11	64,54
2009	1.660,38	222,22
2010	1.441,33	411,16
2011	1.714,49	188,18
2012	2.004,58	390,57
2013	2.206,31	410,03

Kaynak: TÜİK, Sosyal Koruma İstatistikleri, 2000-2013

SONUÇ VE ÖNERİLER

Transfer harcamaları içeriği bakımından ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Farklı isimlerle bütçelerde yer alabilmektedir. Özellikle belli ekonomik topluluklara dahil olmayan, farklı yönetim anlayışları benimsemiş, sosyal yardım türündeki harcamalarını sadece merkezi yönetim değil yerel yönetimler, vakıflar, vs. gibi kanallardan da yapabilen ülkelerde bu tür harcamaların izlenmesi zor olabilmektedir. Ancak özü itibarıyla bu harcamaların aynı niteliklerde harcamalar olduğu ve uzun dönemde ortak bir amaç hedeflenerek yapıldığını söylemek mümkündür. Günümüz büyük ve gelişmiş ekonomilerinde transfer toplumları oluşmuş, bu ekonomiler öncelikle sosyal amaçlar yanında ekonomik ve mali amaçlarla da transfer harcamaları yapmışlardır.

Gelişmiş ülkelerde özellikle adil gelir dağılımını sağlamak için yapılan işsizlik yardımı, emekli maaşı gibi transfer harcamaları diğer ülkelere nazaran daha yüksektir. Ülkelerin emeklilerine, yaşlılarına, muhtaç durumdaki vatandaşlarına, işsizlerine sağladığı sosyal yardımlar gelişmişlik düzeyini göstermesi bakımından önem arz etmektedir. Bu durum gelişmiş ülkelerde transfer harcamalarının toplam kamu harcamaları içerisindeki oranının yükselmesine yol açmaktadır. Transfer harcamaları, gelişmiş ülkelerde adalet sağlayıcı ve yaşam kalitesini artırıcı bir araç olarak kullanılmasına rağmen, gelişmekte olan ülkelerde bu durum denetimsizlikten ülke aleyhine bir duruma da dönüşebilmektedir. Ekonomi içerisinde yardımlarla yaşayan ve bundan şikayeti olmayan bir tüketici topluluk oluşabilmekte, devletin en doğal vazifesinin kendilerine bakmak olduğunu düşünebilmektedirler. İşsizlik maaşının zamanla bir gelir unsuru olarak görülmesi buna bir örnek olarak verilebilir. Ya da kırsal bölgelerde ve teşvik derecesi yüksek olan bölgelerde, evdeki nüfus sayısına göre haneye asgari ücret düzeyinde ya da daha fazla devlet desteği girebilmekte, bu durum uzun vadede toplumsal sorunlara yol açabilmektedir. Özellikle gelişmemiş ve gelişmekte olan ekonomilerde temelinde adil gelir dağılımı düşüncesi yatan sosyal transfer harcamaları adaletsiz durumlar ortaya çıkarabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında sosyal adaleti sağlamak için yapılan transfer harcamalarının verimsiz olduğu savına hak

verilebilir. Devletin verdiği yardımları sıkı sıkıya denetlemesi ve tüketici topluluğu üretim safhasında istihdam etmek için politikalar geliştirmesi gerekmektedir.

Devletin borçlanmayı bir finansman kaynağı olarak kullanırken dikkat etmesi bir zorunluluktur. Geçmişte yaşanan deneyimler, borçlanmanın ve faiz yükünün belirli bir sınırın altında tutulması gerektiğini göstermektedir. Borç yükü yüzünden ülke bütçesi bir transfer bütçesi haline gelmiş, ek kaynak yaratmadaki başarısızlıklar yüzünden bütçe açıkları yıllar boyu ana gündem maddesi olmuştur. Vergilemeyi borçla ikame eden politikalar sürdürülebilir değildir. Transfer harcamalarının günümüz Türkiye bütçesinde ana konusu cari transferler olmuştur. Fakat borç faiz giderleri, toplam transferler içerisinde % 40-50 gibi oranlarla sorun teşkil etmeye devam etmektedir. Bu durum kamu giderlerinin finansmanında, borçlanma gibi günü kurtararak gerisini gelecek nesillere bırakan araçlarla değil, teknoloji ve yenilikler tasarlayıp, ticarileştirerek katma değerli büyüme stratejileri kullanmak gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Son yıllarda yapılan özelleştirmelerin de transfer harcamalarının olumsuz gelişimini bir ölçüde düzelttiğini söylemek mümkündür. Ancak eski bütçeleme sistemi içerisinde KİT'lerin harcamalarda meydana getirdiği olumsuzluğu günümüzde cari transferlerin görev zararları kalemi devam ettirmektedir. Geçmiş yıllardaki kadar yüksek olmasa da özellikle bütçede öngörülme-yen ani kaynak aktarımları ve devlet bankalarının batan kredileri gibi zarar bileşenleri bu olumsuz etkiyi tetiklemektedir.

Transfer harcamalarını azaltmak için devletin iç borçlanma senedi çıkarıp tekrar transferlerin faiz giderleri kalemini artırdığından rasyonellikten uzak bu tür önlemlerden uzak durulmalıdır.

Türkiye sanayileşme yarışına geç katıldığından, günümüzde farkı kapatmasının tek yolu ticarileştirilebilir yenilik fikirlerini geliştirip bir an önce ihraç etmesidir. Bunun için bilimsel ve teknolojik araştırma-geliştirme çalışmalarına mümkün olduğu kadar kaynak ve insan ayrılması gerekmektedir. Türkiye'nin bu konudaki en önemli kaynağı genç nüfustur. Genç nüfusun doğru bir şekilde eğitilmesi ve yönlendirilmesi ile kısa sürede büyük mesafeler kat edilmesi mümkün olabilecektir. Orta ve uzun vadeli

planlarda özellikle teknolojik altyapıyı geliştirecek bu tarz önlemler üzerinde durulmalıdır. Transfer harcamalarının sermaye transferleri kalemi içerisindeki birçok farklı kurum vasıtasıyla özel sektöre ulaştırılabilen Ar-Ge, inovasyon destekleri bu açıdan bakıldığında çok önemli bir hale gelmektedir. Kısa vadede verimsiz gözükten yatırımlar orta ve uzun vadede kaldıraç etkisi yaratabilmektedir.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler incelendiğinde; istisnalarla birlikte gelişmiş olan ülkelerde (ABD, Japonya, Almanya gibi) transfer harcamalarının GSYH'ya oranının % 20 ve üzeri olduğu görülmektedir. Yine aynı ülkelerin faiz ödemeleri hariç aynı oranına bakıldığında oranın % 15-23 arası değiştiği görülmektedir. Bu durum gelişmiş ülkelerin cari transferler ve sermaye transferlerine verdiği önemi göstermesi açısından anlamlıdır. Yani gelişmiş ülkelerde transfer harcamaları ağırlıklı olarak borç faizlerine değil sosyal yardımlar, eğitim yardımları, eşitleme destekleri, sübvansiyonlar, Ar-Ge destekleri, alt yapı yatırımları gibi kalemlere harcanmaktadır. Bununla birlikte 2. Dünya Savaşı sonrası borçlanma alışkanlığı kazanmış ülkelerin (Türkiye, İtalya gibi) hala bu döngüden çıkamadığı da bir diğer göze çarpan husustur. Borç faizlerinin dışında kalan transfer harcamaları çok daha esneklerdir.

Transfer harcamalarında hane halkına yapılan transferler kalemi de bir diğer üzerinde durulması gereken kalemdir. Bu transferler, denetimin düşük olduğu gelişmemiş ülkelerde (Güney Afrika'da olduğu gibi) alışkanlığa dönüşebilmektedir. Halk devletin o güne kadar yaptığı gibi kendisine bakması gerektiğini düşünerek üretime katılmamayı tercih edebilmektedir. Bu konuda daha düzenleyici ve denetimi sıkı politikalar geliştirmek gerektiği açıktır.

Bu çalışmada transfer harcamalarının ekonomik etkileri incelenmiştir. Çeşitli alanlarda bazı kalemleri (hane halkına yapılan transferler, sübvansiyonlar, vb.) itibarıyla olumlu etkilerinin yanı sıra bazı kalemlerin (faiz giderleri, görev zararları, vb.) olumsuz etkilerinin de çok fazla olduğu gözlemlenmiştir.

Transfer harcamalarının gelir dağılımına etkisinin doğrudan olduğunu söylemek mümkündür. Özellikle ayni ve nakdi sosyal yardımlarla ilgili olanlar ya da bölgesel

eşitsizlikleri gidermek için yapılan eşitleme geri ödemeleri gelir dağılımını olumlu yönde etkilemektedir. Ancak devlet tahvillerine ödenen faizler arttıkça gelir dağılımı olumsuz yönde etkilenmektedir. Yine mali transferlerin ve sübvansiyonların zaten zengin olan firmalara verilerek gelir dağılımının olumsuz yönde etkilendiğine dair eleştiri getirmek mümkündür. Gini katsayısı ile transfer harcamalarının GSYH'ya oranı grafik üzerinde incelenmiş ve bazı yıllar hariç olmak üzere özellikle son yıllarda eğilimlerinin ortak olduğu tespit edilmiştir.

Ekonomik büyüme ve kalkınma üzerindeki transfer harcamaları etkileri ile ilgili yapılmış bir çok farklı ampirik çalışmaya ulaşılmış ve bunlar doğrultusunda Türkiye'deki transfer harcamaları büyüme ilişkisi incelenmiştir. Transfer harcamalarının büyümeye etkisinin kimi çalışmalarda olumlu kimi çalışmalarda olumsuz sonuçlar vermesi nedeniyle net etkinin belirlenmesi güçleşmektedir. Ekonometrik analizlerle iki değişkenin ilişkisinin olumlu olduğu sonucuna varan olumsuz sonucuna varandan daha fazladır. Bu durum grafik yardımıyla desteklenmeye çalışılsa da Türkiye'nin dalgalı büyüme grafiği ve transfer harcamaları / GSYH oranı arasında direkt bir ilişki bulunamamıştır. Büyüme üzerinde sermaye birikimi yaratan sosyal transferler, her türlü yatırımı uyarmabilecek potansiyele sahip altyapı yatırımları, sübvansiyonlar gibi kalemlerin olumlu etkileri bilinmektedir. Makro iktisat literatüründe transfer harcamalarının milli geliri artırıcı etkileri bilindiğinden, bu tür harcamaların büyüme üzerinde olumlu etkiler yapabileceğini söylemek mümkündür. Yine çalışma içerisinde, kalkınma üzerindeki etkiler de incelenmeye çalışılmış, uzun vadede kalkınmayı destekleyici etkiler yaptığı sonucuna varılmıştır.

Bütçe açıklarının transfer harcamalarıyla ilişkisi incelenmiştir. Uzun yıllar boyunca açık vermiş bütçe rakamları ve transfer harcamalarının GSYH'ya oranı birlikte analiz edildiğinde bazı yıllar hariç tam bir etkilenme söz konusu olduğu sonucuna varılmıştır. Bunun nedenlerine bakılacak olursa; Türkiye'de kamu harcamalarının çok büyük bir kısmının transfer harcamaları olduğu, transfer harcamalarının da yine çok büyük kısmının borç faiz ödemelerinden oluştuğu hususu üzerinde durulması gerekmektedir. Yapılmış olan ekonometrik analizler de bahsedilmiş olan bu sonuçları doğrulamaktadır. Nedensellik analizleri faiz ödemeleri ve bütçe açığı arasında çift yönlü

nedensellik tespit etmesinin yanı sıra bütçe açığının da transfer harcamalarını artırdığı sonucuna varmıştır. Dolayısıyla faiz ödemelerinin bütçe içerisindeki ağırlığı çok fazla olan Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde transfer harcamaları ve bütçe açığının birlikte analiz edilmesi olumlu sonuçlar verecektir.

Enflasyon ve transfer harcamaları arasındaki ilişki incelenirken önceki yapılan ekonometrik çalışmaların tam bir nedensellik ilişkisi tespit edemediği hususu özellikle vurgulanmıştır. Ancak incelemede, enflasyonun Türkiye’de daha sürdürülebilir bir seviyeye geldiği yıllarda transfer harcamaları ile arasında ortak eğilimler olduğu göze çarpmaktadır. Bu durum; kamu borçlanmasının toplam talep üzerindeki olumsuz etkileri, toplam arzı artıran sosyal transferler ya da sübvansiyonlar gibi kalemlerin olumlu etkileri, bunun yanında toplam talebi artıran bazı sosyal transfer kalemlerinin olumsuz etkileriyle açıklanabilir. Direkt tüketime yönlenebilecek transferler toplam talebi artıracığından, bunların payının enflasyonist dönemlerde kontrol altında tutulması bir gerekliliktir. Ancak bu durum sosyal devlet anlayışıyla çeliştiğinden gerçekleştirilmede güçlükler yaşanacağı görünmektedir. Kısaca enflasyon kamu harcamaları ile tetiklenebilen bir durum olduğundan, transfer harcamaları enflasyon ile mücadele aracı olarak seçildiğinde hangi kalemlerinin sınırlanacağı hususunda çok dikkatli olunmalıdır. Ortaya çıkabilecek sosyal maliyetlerin ekonomik olumsuzlukların önüne geçmesine izin verilmemelidir.

Transfer harcamalarının işsizlik oranına yönelik etkilerini incelerken öncelikle mikro ekonomik etkiler üzerinde durulmuştur. Literatürde sosyal yardımların çalışma saatleri ve boş zaman tercihleri üzerindeki etkileri üzerine yapılmış birçok çalışma mevcuttur. Bu çalışmalar sosyal amaçlı transferlerin işgücü arzını azalttığını kanıtlar niteliktedir. Bunun yanında aynı transferlerin çalışma isteğini de azalttığı benzer çalışmalar ile ölçülmüştür. Grafikselleştirilmesinde, 1996 yılına kadar bazı yıllarda ortak eğilimler gösteren işsizlik oranı ile transfer harcamaları / GSYH oranının 1996’dan sonra ortak eğilimler gösterdiği tespit edilmiştir. Bu ortak eğilim bir ölçüde 2000 yılından 2013 yılına kadar 222 kat artış gösteren nakdi yardımlara bağlanabilir. Ancak bu yardımlarla paralel yönde artan işsizlik oranı, başta bahsedilen sosyal transferlerin işsizliği artırıcı etkilerini doğrulamaktadır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- Akdoğan, Abdurrahman, *Kamu Maliyesi*, 4.Basım, Gazi Büro Kitabevi, Ankara, 1993
- Begg, David -Stanley Fisher-Rudiger Dornbusch, *Economics [İktisat]*, Fifth Edition, The McGraw-Hill Companies, 1997
- Bocutoğlu, Ersan, *Makro İktisat Teoriler ve Politikalar*, 10.Baskı, Murathan Yayınevi, Ankara, 2013
- Borjas, G. J., *Labor Economics* (3rd ed.), McGraw-Hill, New York, 2004
- Brochier, H., P Tabatoni, *Mali İktisat*, Çev: Adnan Erdaş, İstanbul:İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayın No:303. 1971
- Buchanan, James M., *Bütçe Açıklarının Ekonomik Sonuçları*, The Economic Consequences of Deficit, Journal of Public Finance and Public Choice, Çev: Mustafa Ali Sarılı, 1986/3
- Bulut, Cihan, *Kamu Açıkları, Faiz Oranları ve Döviz Kuru İlişkileri*, Der Yayınları, Ankara, 2001
- Çakman, Kemal, *Türkiye'nin Kamu Maliyesi Sorunu*, Ankara, 1999
- Due, John F., *Maliyede Bir İktisadi Analiz*, 3.B., Çev.: Sevim Görügün, İzzettin Önder, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul, 1967
- Dursun, İbrahim, *İktisadi Kalkınmada Sosyal, Kültürel ve Siyasal Faktörlerin Rolü, Kurumsal Yapı ve Kalkınma*, Ekin Kitapevi, Ankara, 2005
- Edizdoğan, Nihat, Özhan Çetinkaya, Erhan Gümüş, *Kamu Maliyesi*, 4.Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2012
- Görgün, Sevim, *Maliye Politikası*, Çağlayan Basımevi, İstanbul, 1973
- Lalumiere, Pierre, *Les Finances Publiques*, Librairie Armand Collin, Paris, 1973
- Musgrave, Richard A., *Kamu Maliyesi Teorisi 1*, Çeviren: Orhan Şener, Fatih Yayınevi Matbaası, İstanbul, 1987
- Musgrave, Richard A. ve Peggy B. Musgrave; *Public Finance In Theory and Practice [Teori ve Pratikte Kamu Maliyesi]*, McGraw-Hill Book Company, Singapore, 1989
- Nadaroğlu, Halil, *Kamu Maliyesi Teorisi*, Gözden Geçirilmiş ve Düzeltilmiş 10. Baskı, Beta Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1998

Önder, İzzettin, H.Kirmanoglu, Y.Kartalli, *Kamu Açıkları ve Kamu Borçları, Teori ve Türkiye Üzerine Bağlı Bazı Gözlemler*, Dosya Yayıncılık, Ankara, 1995

Özbilen, Şevki, *Kamu Maliyesi*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2010

Pigou, A.C., *A Study in Public Finance [Kamu Maliyesi'nde Bir Çalışma]*, Third Edition, Macmillan and Co.Ltd., 1947

Rodrik, Dani, *Yeni Küresel Ekonomi ve Gelişmekte Olan Ülkeler, Dışa Açılma Nasıl Gerçekleşmeli?*, Çeviren: Sultan Gül, Ayhan Matbaası, İstanbul, 2000

Ruffin, Roy J. ve Paul R.Gregory, *Principles of Macroeconomics*, Fourth Edition, Scott, Foresman and Company, England, 1990

Savaş, Vural, *İktisat Politikasına Giriş*, İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı No:301/528, İstanbul, 1978

Savaş, Vural, *İktisatın Tarihi*, İstanbul, 2007

Susam, Nazan, *Türkiye'de Uygulanan Maliye Politikaları*, İstanbul, 2009

Şahin, Hüseyin, *Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişimi ve Bugünkü Durumu*, Gözden Geçirilmiş 5. Baskı, Bursa, 1998

Türk, İsmail, *Kamu Maliyesi*, Turhan Yayınevi, 3. Baskı, Ankara, 1999

Ünsal, Erdal M., *Mikro İktisat*, Genişletilmiş 9.Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2012

MAKALELER, TEBLİĞLER, RAPORLAR, TEZLER

Acar, İbrahim, *"Anayasal Denk Bütçe Politikası ve Türkiye'de Uygulanabilirliği"*, Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye A.B.D., İzmir, 2002

Akbulut, Hale, *"Transfer Harcamaları ve Büyüme İlişkisi: Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Dinamik Panel Veri Analizi"*, Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi SBE, Ankara, 2013

Akdemir, Tekin ve Serkan Benk, *"Japonya'da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Finansmanında Yaşanan Gelişmeler"*, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 11, 2010

Aklan, Necla A., *"Kamu Kesimi İç Borçlanmasının Makro Ekonomik Etkileri ve Türkiye Örneği"*, Uludağ Üniversitesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa, 2000

Ataç, Beyhan ve Engin Ataç, *"Türkiye'de 1964-1991 Döneminde Ekonomik Açından Kamu Harcamaları Bileşiminin Analizi"*, 3.İktisat Kongresi, 4-7 Haziran 1992

Ataç, Engin ve Gülay Coşkun, Tayfun Moğol, *Bütçe*, 1.Baskı, Anadolu Üniversitesi AÖF Yayınları, Eskişehir, Eylül 2004

Aytaç, D., M.C.Güran, “*Kamu Harcamalarının Bileşimi Ekonomik Büyüme Etkiler Mi? Türkiye Ekonomisi İçin Bir Analiz*”, Sosyoekonomi, 2010 (2)

Baffoe-Bonnie, J., “*Negative Income Tax and Family Labour Supply in Canada*”, Eastern Economic Journal, 21 (2), 2005

Barrientos, A. ve Scott, J., “*Social Transfers and Growth: A Review.*” Working Paper No.52, Brooks World Poverty Institute, Manchester, UK, 2001

Barro, R.J., “*Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth*”, Journal of Political Economy, 98, pp., 1990

Buchanan, James, “*Kamu Borçlanması*”, Çev.Haluk Tandırcıoğlu, Maliye Yazıları, Sayı:63, Nisan-Haziran 1999

Buchanan, James M., Richard Wagner, “*Democracy in Deficit The Political Legacy of Lord Keynes*”, 1977

Burns, J., Keswell, M., Leibbrandt, M., “*Social Assistance, Gender and the Aged in South Africa*”, Feminist Economics, 11(2), 2005

Cashin, P., “*Government Spending, Taxes, and Economic Growth*”, Staff Papers, International Monetary Fund, 1995

Çopkur, Melek, “*Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Transfer Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerine Etkileri*”, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Ün. SBE, İzmir, 1995

Duran, Mahmut, “*Kamu İktisadi Teşebbüsleri Ekonomisi*”, Doçentlik Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, İstanbul

DPT, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)*, Yayın No:1664, Ankara, Nisan 1979

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

DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Borçlanma İç ve Dış Borç Yönetimi, Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2001

Easaw, Joshy ve Dean Garratt, “*Elections and UK Government Expenditure Cycles In The 1980s: An Empirical Analysis*”[“*Seçimler ve 1980’lerdeki Birleşik Krallık Kamu Harcama Döngüleri: Ampirik Bir Analiz*”], Applied Economics, Vol:32, 2000

Egeli, Haluk, “*Türkiye’de Planlı Dönemde Bütçe Açıklarının Bütçeleme Sistemleri Açısından Ekonomik Etki ve Sonuçlarının Değerlendirilmesi*”, Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, İzmir, 1997

Eker, Aytaç ve Metin Meriç, *Devlet Borçları (Kamu Kredisi)*, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, İzmir, 2000

Fernandez, F., Saldarriaga, V., “*Conditional Cash Transfers, Payment Dates and Labour Supply: Evidence From Peru*”, Documento de Trabajo, 140, Buenos Aires:CEDLAS, Universidad de La Plata, 2013

Folster, Stefan ve Magnus Henrekson, “*Growth and The Public Sector:A Critique of The Critics*” [“*Büyüme ve Kamu Sektörü: Eleştirilere Bir Eleştiri*”], European Journal of Political Economy, Vol:14, Elsevier, 1999

Friedman, Benjamin M., “*Learning From The Reagan Deficits*”, The American Economic Review, Volume 82, Issue 2, 1992.

Frish, R., Zussman N., “*The Effect of Transfer Payments on the Labour Supply of Single Mothers*”, Journal of Socio-Economics, 37 (2), 2008

Keane, M.P., E.S., Prasad, “*Inequality, Transfers and Growth: New Evidence from the Economic Transition in Poland*”, The Review of Economics and Statistics, 84(2), 2000

Kesik, Ahmet, “*Cumhuriyet Dönemi Bütçelerinin Ekonomi İçindeki Yeri (1923-1998)*”, Maliye Bakanlığı APKK Başkanlığı, Sayı:129, Eylül-Aralık 1998

Maluccio, J., “*The Impact of Conditional Cash Transfers in Nicaragua on Consumption, Productive Investments and Labour Allocation*”, ESA Working Paper, No.07-11, 2007

Meriç, Metin, “*Devletin Borçlanma Hakkı ve Yetkisi*”, Maliye Yazıları, Sayı:37, Ekim-Aralık 1992

Öner, Erdoğan, “*Türkiye’de Kamu Harcamalarının Genel Bir Değerlendirmesi*”, IX. Maliye Sempozyumu, Silifke, 6-8 Mayıs 1993

Özen, Ahmet, “*Türkiye’de Transfer Harcamalarının Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkileri*”, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2002

Pradhan, Sanjay ve Vinaya Swaroop, “*Public Spending and Adjustment*”, Finance and Development, Eylül 1993

Rostow, Walt Whitman, “*Kendini Besleyen Gelişmeye Götüren Kalkış*”, Çeviri: Yorgi Demirgil, İktisadi Kalkınma Seçme Yazıları, ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi, Ankara, 1966

Sala-i Martin, X., “*Transfers, Social Safety Nets and Economic Growth*”, IMF Working Paper, 44 (1), 1996

Samson, M., “*Social Cash Transfers and Pro-Poor Growth*”, P.Jacquet ve R.Krech (Ed.), Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection (s.43-59), OECD, Paris, 2009

Samson, M., U. Lee, A. Ndlebe, K. Mac Quene, I. Van Niekerk, V. Ghandhi, ve diğeri, “*The Social and Economic Impact of South Africa’s Social Security System*”, (Rapor No: 37), Economic Policy Research Institute, Cape Town, 2004

Scott, J., “*Social Transfers and Growth in Poor Countries*”, P.Jacquet ve R.Krech (Ed.), Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection (s.61-68), OECD, Paris, 2009

Tanzi, Vito ve Ludger Schuknecht, “*Reforming Government in Industrial Countries, Finance and Development*”, 1996

Taşkesti, Rukiye, “*Türkiye’de Kamu Transfer Harcamalarının Ekonomi İçindeki Yeri ve Önemi: 1995-2005*”, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006

T.C.Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, *Türkiye’de Uygulanan Şartlı Nakit Transferi Programının Fayda Sahipleri Üzerindeki Etkisinin Nitel ve Nicel Olarak Ölçülmesi Projesi Final Raporu*, Ankara, 2012

Tekpınar, Turan, “*Transfer Harcamaları ve Gelir Dağılımı İlişkisi*”, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi SBE, İstanbul, 2013

Terasawa, K.L., “*Relationships Between Government Size and Economic Growth. Japan’s Government Reforms and Evidence from OECD*”, International Public Management Journal, 1 (2), 1998

Thewissen, S.H., “*Is The Income Distribution or Redistribution That Affects Growth?*”, 18th International Research Seminar of the Foundation for International Studies on Social Security, Sigtuna, 2012

Yenilli, Cuma, “*Türkiye’de Transfer Harcamaları (1976-1989)*”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi SBE, Ankara, 1992

ELEKTRONİK KAYNAKLAR

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü internet sitesi, Performans Programı Hazırlama Rehberi, 2004 < <http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/4078,pphrpdf.pdf?0>>

Güney Afrika Cumhuriyeti Ekonomi Bakanlığı internet sitesi, National Treasury Department, Social Security and The Social Wage < <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2013/review/chapter%206.pdf>>

İnsani Gelişmişlik Endeksi 2013 (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)
<http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2013_en_complete.pdf>

T.C. Ekonomi Bakanlığı internet sitesi,
<<http://www.ekonomi.gov.tr/portal/faces/home/disIliskiler/ulkeler/ulke-detay/%C4%B0talya/>>

World Bank Report, Russian Federation Social Expenditure and Fiscal Federalism in Russia<<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2735/543920ESW0Gray1C0Disclosed021911110.pdf?sequence=1>>



ÖZGEÇMİŞ

Cem Kalaycı, 1982 yılında Samsun’da doğdu. Samsun Milli Piyango Anadolu Lisesi’ni bitirdikten sonra 2001 yılında Anadolu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat bölümüne girdi. 2005 yılında üniversiteden mezun olarak İstanbul’da özel bir şirkette dış ticaret sorumlusu olarak çalıştı. Askerliğini, 2007 yılında 311. Dönem olarak Ağrı Doğubeyazıt 1.Mekanize Piyade Tugayı’nda tamamladı. 2008 yılında Oyakbank’ta Operasyon Görevlisi olarak işe başladı. 2010 yılında Ordu Kumru Malmüdürlüğü’nde Milli Emlak Memuru olarak görev yaptı. 2012 yılında KOSGEB Ordu Hizmet Merkezi Müdürlüğü’nde uzman yardımcısı olarak görev yapmaya başladı. 2013 yılında Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Ana Bilim Dalı’nda tezli yüksek lisans eğitimine başladı. Halen KOSGEB Ordu Hizmet Merkezi Müdürlüğü’nde görevini sürdürmekte olup evli ve 2 çocuk babasıdır.