

T.C.
CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE'DE 1990 SONRASI KAMU HARCAMALARINDAKİ
YAPISAL DEĞİŞİMİN EKONOMİK VE SOSYAL ETKİLERİ

744707

HAZIRLAYAN
SERKAN ERÇOŞKUN

144707

DANIŞMAN
PROF.DR.KEMAL ÇELEBİ

MANİSA
2004

YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DÖKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ VERİ FORMU

Tez No:

Konu:

Üniv. Kodu:

Not: Bu bölüm merkezimiz tarafından doldurulacaktır.

Tezin yazarının

Soyadı: ERÇOŞKUN

Adı: Serkan

Tezin Türkçe adı: Türkiye'de 1990 Sonrası Kamu Harcamalarındaki Yapısal Değişimin Ekonomik ve Sosyal Etkileri

Tezin Yabancı adı: The Economical and Social Effects of The Changes Occuring in The Structure of Public Expenditures after 1990 in Turkey.

Tezin yapıldığı

Üniversite: Celal Bayar Üniversitesi Enstitü: Sosyal Bilimler Enstitüsü

Yılı: 2004

Diğer Kuruluşlar:

Tezin Türü: Yüksek Lisans

Dili: Türkçe

Sayfa Sayısı: 134

Referans Sayısı: 179

Tez Danışmanlarının

Ünvanı: Prof. Dr

Adı: Kemal

Soyadı: Çelebi

Türkçe anahtar kelimeler:

- 1-Konsolide Bütçe Harcamaları
- 2-Konsolide Bütçe Açığı
- 3-Faiz Ödemeleri
- 4-İç Borçlanma
- 5-Transfer Harcamaları

İngilizce anahtar kelimeler:

- 1-Consolidated Budget Expenditures
- 2-Consolide Budget Deficit
- 3-Interest Payments
- 4-Domestic Borrowing
- 5-Transfer Expenditures

Tarih: 22.09.2004

İmza:



Ö Z E T

Kamu harcamaları etkin bir mali araç olarak ekonomik ve sosyal yapı üzerinde etkiler yaratmaktadırlar. Söz konusu etkiler kamu harcamalarının yapısında bulunan bazı özelliklerden kaynaklanmaktadır. Günümüzde kamu harcamaları ekonomik istikrarın, ekonomik büyüme ve kalkınmanın ve gelir dağılımının sağlanması gibi çağdaş fonksiyonlarını gerçekleştirmek için kullanılan önemli bir maliye politikası aracıdır. Bununla birlikte, kamu harcamaları politikasının ülkenin ekonomik ve sosyal yapısını etkileme derecesi harcamaların ne şekilde finanse edildiğine bağlıdır.

Kamu harcamalarının bileşimine ilişkin olarak çeşitli ayrımlar yapılmaktadır. Bunları, kamu harcamalarının ekonomik etkilerine göre ayrıldığı ekonomik ayırım, hizmete yönelik olarak ayrıldığı işlevsel ayırım ve harcamaları yapan yönetim birimlerine göre ayrıldığı idari ayırım olmak üzere üç başlık altında toplamak mümkündür.

Türkiye'de 1990 sonrası kamu harcamalarının ağırlıklı olarak borçlanma politikasına başvurularak karşılanması, bütçe yapısının bozulmasına neden olarak, içinde borç faiz ödemelerinin de bulunduğu transfer harcamalarının bütçe içerisindeki payının yükselmesine ve bütçe açıklarının genişleyerek kalıcılık kazanmasına yol açmıştır. Bütçe açıklarının artması ise parasal ve mali göstergelerin bozulmasına yol açarak ekonomide kırılğan bir yapının oluşmasına zemin hazırlamıştır. Konsolide bütçe yapısının borç faiz ödemeleri lehine değişmesi; bütçeden sosyal nitelikli harcamalar ve yatırım harcamalarına daha az kaynak aktarılmasına neden olmuştur. Bu oluşum ise beşeri ve fiziki sermaye birikiminin istenilen seviyelerde olmasını engelleyen bir faktör olmuştur.

ABSTRACT

Public expenditures as an effective financial instrument, have effects on the economical and social structure. The relevant effects results from some specialties in the structure of the public expenditures. Nowadays, Public expenditures are an important financial policy instrument that is used to develop modern functions such as stability, economical development and making progress and providing the income distribution. Furthermore, public expenditures policy depends on how they are financed with their effect to economical and social structure of the country.

There are various classifications regarding the combination of the public expenditures. These can be collected under three titles as; economical classification where public expenditures are classified according to economical effects, functional classification for services and administrative classification for administration unit that make the expenditures.

Public expenditures after 1990 in Turkey have been mostly made by loaning policy. This caused the disorder in the budget structure. The reason for disorder of the budget structure included interest payments for loans and cased transfer expenditures share to increase in the budget and the budget deficit have been widened and gained stability. The increase of the budget deficit caused disorder of monetary and financial indicators and provided a delicate circumstance for economical structure. Consolidated budget structure changed for loan interest payments and caused less finance source to be set for investment expenditures. This became a preventing factor for human and physical savings to be in the level wanted.

Yüksek Lisans/ Doktora tezi olarak sunduğum ".Türkiye'de...1990 Sonrası...Kamu...Harcamalarındaki...Yapısal...Değişim...Ekonomik...ve Sosyal Etkileri....."adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

22/09/2004

Adı Soyadı

Serkan Ercoşkun



TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 27/08/2004 tarih ve 12/10 sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisans Üstü öğretim Yönetmeliği'nin 24. Maddesi gereğince Enstitümüz Maliye Anabilim Dalı Maliye Teorisi Programı öğrencisi Serkan ERCOŞKUN' un "Türkiye'de 1990 Sonrası Kamu Harcamalarındaki Yapısal Değişimin Ekonomik ve Sosyal Etkileri " Konulu tezi incelenmiş ve aday 22/09/2004 tarihinde saat 14.00 de jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

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

BAŞARILI olduğuna	<input checked="" type="checkbox"/>	<u>OY BİRLİĞİ</u>	<input type="checkbox"/>
DÜZELTME yapılmasına	<input type="checkbox"/> *	<u>OY ÇOKLUĞU</u>	<input checked="" type="checkbox"/>
RED edilmesine	<input type="checkbox"/> **	ile karar verilmiştir.	

* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.

** Bu halde adayın kaydı silinir.

BAŞKAN
Prof. Dr. Kemal ÇELEBİ
(Danışman)

ÜYE
Prof. Dr. İbrahim ERÖL

ÜYE
Yrd.Doç. Dr. Ramazan GÖKBUNAR

Evet Hayır

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

Tez, mutlaka basılmalıdır

Tez, mevcut haliyle basılmalıdır

Tez, gözden geçirildikten sonra basılmalıdır.

Tez, basımı gereksizdir.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
TEZ VERİ GİRİŞ FORMU.....	II
ÖZET.....	III
ABSTRACT.....	IV
YEMİN METNİ.....	V
TUTANAK.....	VI
TABLolar LİSTESİ.....	XI
KISALTMALAR.....	XIII
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM KAMU HARCAMALARININ TEORİK ÇERÇEVESİ VE KAPSAMI

I- KAMU HARCAMASI KAVRAMI VE KAPSAMI.....	3
II- KAMU HARCAMALARININ SINIFLANDIRILMASI.....	5
A-İDARİ SINIFLANDIRMAYA GÖRE KAMU HARCAMALARI.....	7
B-İŞLEVSEL SINIFLANDIRMAYA GÖRE KAMU HARCAMALARI.....	8
C-EKONOMİK SINIFLANDIRMAYA GÖRE KAMU HARCAMALARI.....	11
1-Reel Harcamalar	11
a-Cari Harcamalar.....	12
b-Yatırım Harcamaları.....	13
2-Transfer Harcamaları.....	15
a-Sosyal Harcamalar.....	17
b-İktisadi Transferler.....	18
c-Mali Transferler.....	19
d-Borç Ödemeleri.....	19
III-KAMU HARCAMALARININ EKONOMİK VE SOSYAL ETKİLERİ.....	19
A-KAMU HARCAMALARININ EKONOMİK ETKİLERİ.....	21
1-Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Ekonomik Etkileri	22
a-Reel Harcamaların Ekonomik Etkileri.....	22

b-Transfer Harcamalarının Ekonomik Etkileri.....	26
2-Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre	
Ekonomik Etkileri.....	30
a-Sağlık Harcamalarının Ekonomik Etkileri.....	30
b-Eğitim Harcamalarının Ekonomik Etkileri.....	31
c-Savunma - Güvenlik Harcamalarının Ekonomik Etkileri.....	34
d-Adalet-Yargı Hizmetlerinin Ekonomik Etkileri.....	35
e-Altyapı Harcamalarının Ekonomik Etkileri.....	35
B-KAMU HARCAMALARININ SOSYAL ETKİLERİ.....	36
1-Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırmaya Göre	
Sosyal Etkileri.....	36
a-Reel Harcamaların Sosyal Etkileri.....	37
b-Transfer Harcamalarının Sosyal Etkileri.....	38
2-Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre	
Sosyal Etkileri.....	40
a-Sağlık Harcamalarının Sosyal Etkileri.....	40
b-Eğitim Harcamalarının Sosyal Etkileri.....	42
c-Savunma-Güvenlik Harcamalarının Sosyal Etkileri.....	43
d-Adalet-Yargı Hizmetlerinin Sosyal Etkileri.....	45
e-Altyapı Harcamalarının Sosyal Etkileri.....	45

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE 1990 SONRASI KAMU HARCAMALARI BİLEŞİMİNİN EKONOMİK VE FONKSİYONEL AÇIDAN ANALİZİ

I-TÜRKİYE'DE 1980-1990 DÖNEMİ KAMU HARCAMA

POLİTİKALARI GELİŞİMİ.....47

A-EKONOMİK AYRIMA GÖRE HARCAMA POLİTİKALARI.....49

B-İŞLEVSEL AYRIMA GÖRE HARCAMA POLİTİKALARI.....54

II-TÜRKİYE'DE 1990 SONRASI KAMU HARCAMA POLİTİKASININ

GELİŞİMİ.....58

A-KONSOLİDE BÜTÇE GELİR-HARCAMA DENGESİNİN

GELİŞİMİ.....58

B-KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARININ GSMH İÇİNDEKİ PAYI.....	60
C-1990 SONRASI KAMU HARCAMALARI BİLEŞİMİNİN EKONOMİK AÇIDAN ANALİZİ.....	63
1-Konsolide Bütçe Cari Harcamalarındaki Gelişmeler.....	63
2-Konsolide Bütçe Yatırım Harcamalarındaki Gelişmeler.....	68
3-Konsolide Bütçe Transfer Harcamalarındaki Gelişmeler.....	71
D-1990 SONRASI KAMU HARCAMALARI BİLEŞİMİNİN FONKSİYONEL AÇIDAN ANALİZİ.....	79

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

EKONOMİK VE SOSYAL ETKİLERİ AÇISINDAN KAMU HARCAMA YAPISINDA GÖZLENEN GELİŞMELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

I-KAMU HARCAMALARINI ETKİLEYEN FAKTÖRLER.....	86
A-1990 SONRASI EKONOMİNİN YAPISAL SORUNLARI.....	87
B- İSTİKRAR PROGRAMLARI NETİCESİ UYGULANAN EKONOMİK REFORMLARIN KAMU HARCAMA POLİTİKASI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ.....	88
1- 5 Nisan 1994 İstikrar Tedbirleri ve Kamu Harcama Politikasına Yönelik Düzenlemeler.....	91
2- 9 Aralık 1999 İstikrar Tedbirleri ve Kamu Harcama Politikasına Yönelik Düzenlemeler.....	92
3-14 Nisan 2001 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve Kamu Harcama Politikasına Yönelik Düzenlemeler.....	93
C-BÜTÇE BÜYÜKLÜKLERİNİ ETKİLEYEN GELİŞMELER.....	95
1-Fonların Bütçe İçerisine Alınması.....	95
2-Yatırım İşçiliğiyle İlgili Harcamaların Personel Giderleri İçerisinde Gösterilmesi.....	95
3-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Bütçeden Yardım Yapılması.....	96

4-Tarımsal Destekleme Harcamalarının Bütçeden İzlenmesi..	96
D-DİĞER NEDENLER.....	96
1-Savunma ve Güvenlik Harcamalarındaki Gelişmeler.....	96
2-Özelleştirme Faaliyetleri.....	97
3-Hazine Tarafından verilen Garantiler.....	98
4-Savurganlıklar ve Yolsuzluklar.....	98
5-Popülist Politikalar.....	99
II-KAMU HARCAMALARININ BİLEŞİMİNDE MEYDANA GELEN	
DEĞİŞİMLERİN EKONOMİK VE SOSYAL ETKİLERİ.....	100
A-KAMU HARCAMALARININ EKONOMİK İSTİKRAR	
ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ.....	101
B-KAMU HARCAMALARININ EKONOMİK BÜYÜME VE	
KALKINMA ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ.....	108
C-KAMU HARCAMALARININ GELİR DAĞILIMI ÜZERİNDEKİ	
ETKİLERİ	118
SONUÇ.....	126
KAYNAKÇA.....	130

TABLolar LİSTESİ

Tablo-1	Türkiye'de Kamu Harcamalarının Organik Sınıflandırılması.....	8
Tablo-2	Konsolide Bütçeye Dahil Kuruluşların Fonksiyonel Ayırım Bazında Gruplandırılması.....	10
Tablo-3	Ekonomik Ayırma Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH İçindeki Payı (%) (1980-1989).....	51
Tablo-4	Ekonomik Ayırma Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının Dağılımı (%) (1980-1989).....	53
Tablo-5	İdari-Fonksiyonel Ayırma Göre Konsolide Bütçe Harcamaların Dağılımı (%) (1983-1989).....	56
Tablo-6	Eğitim ve Sağlık Harcamalarının GSMH İçindeki payı (%) (1980-1989).....	57
Tablo-7	Konsolide Bütçe Dengesine İlişkin Bazı Göstergeler (%) (1990-2002).....	59
Tablo-8	Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH İçindeki Payı (%) (1990-2002).....	62
Tablo-9	Konsolide Bütçe Cari Harcamalarının Konsolide Bütçe Harcamaları İçindeki Payı (%) (1990-2002).....	64
Tablo-10	Konsolide Bütçe Cari Harcamalarının GSMH'ye oranı (%) (1990-2002).....	67
Tablo-11	Konsolide Bütçe Yatırım Harcamalarının Konsolide Bütçe Harcamaları İçindeki Payı (%) (1990-2002).....	69
Tablo-12	Konsolide Bütçe Yatırım Harcamalarının GSMH İçindeki Payı (%) (1990-2002).....	70
Tablo-13	Konsolide Bütçe Transfer Harcamalarının Konsolide Bütçe Harcamaları İçindeki Payı (%) (1990-2002).....	73
Tablo-14	Transfer Harcamalarının Dağılımı (%) (1990-2002).....	74
Tablo-15	Konsolide Bütçe Transfer Harcamalarının GSMH'ye Oranı (%) (1990-2002).....	78
Tablo-16	İdari Fonksiyonel Ayırma Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının Dağılımı (%) (1990-2002).....	80

Tablo-17	Sağlık ve Eğitim Harcamalarının GSMH İçindeki Payı (%) (1990-2002).....	84
Tablo-18	Kamu Finansman Açığı İçerisinde Konsolide Bütçe Açığının Payı (%) (1990-1999).....	102
Tablo-19	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği ve İç Borç Stokunun GSMH İçindeki Payı (%) (1990-2002).....	103
Tablo-20	TEFE-TÜFE- DİBS FAİZ ORANLARI (%) (1990-2002).....	111
Tablo-21	Yıllar İtibariyle Ekonomik Büyüme (GSMH) Artışı (%) (1990-2002).....	113
Tablo-22	Sabit Sermaye Yatırımlarının GSMH İçindeki Payı (%) (1991-2002).....	115
Tablo-23	1990 Sonrası Dönemde Milli Gelirin Fonksiyonel Dağılımı (%) (1990-1995).....	120
Tablo-24	Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri Borç Ödemeleri İlişkisi (%) (1990-2002).....	121
Tablo-25	Kişisel Gelir Dağılımı Verileri (%) (1990-1994) (%20 Gelir Grupları ve Gini Katsayısı).....	124

KISALTMALAR:

A.g.e	:Adı geçen eser
A.g.d.t	:Adı geçen doktora tezi
A.g.m	:Adı geçen makale
A.g.t	:Adı geçen tebliğ
DİE	:Devlet İstatistik Enstitüsü
DİBS	:Devlet İç Borçlanma Senedi
DPT	:Devlet Planlama Teşkilatı
GSYİH	:Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
GSMH	:Gayri Safi Milli Hasıla
KKBG	:Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
KBG	:Konsolide Bütçe Giderleri
KBD	:Konsolide Bütçe Dengesi
KBH	:Konsolide Bütçe Harcamaları
KİT	:Kamu İktisadi Teşebbüsü
İMF	:Uluslararası Para Fonu
İMKB	:İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
TÜSİAD	:Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
TEFE	:Toptan Eşya Fiyat Endeksi
TÜFE	:Tüketici Fiyat Endeksi

GİRİŞ

1990'lı yılların başından itibaren yapısal sorunların sürdürülemez hale geldiği bir şürece giren Türkiye ekonomisinde birçok olumsuz gösterge ortaya çıkmıştır. Özellikle kaynağı olmadan yapılan bütçe harcamaları nedeniyle mali disiplinin kaybolması, bütçe açıklarının borçlanma yoluyla kapatılması politikasının uygulanmasına yol açmış, bunun neticesinde artan faiz oranları bütçe içerisinde faiz ödemelerine ayrılan payın artmasına neden olmuştur. Bütçe içinde faiz ödemelerinin artması bütçenin kompozisyonunu değiştirerek, bütçenin esnekliğinin kaybolmasına ve kendisinden beklenen ekonomik ve sosyal fonksiyonları yerine getirememesine yol açmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde genel teorik çerçeveden yola çıkılarak kamu harcamalarının kapsam ve nitelikleri hakkında bilgiler verilmiş, bu amaca yönelik olarak kamu harcamaları idari, ekonomik ve fonksiyonel olarak üçlü sınıflandırmaya tabi tutulmuş ve her bir sınıflandırmayı oluşturan harcama türlerinin ekonomik ve sosyal hayatta hangi yönde etkiler meydana getirdikleri belirtilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye'de 1990 sonrası uygulanan harcama politikalarının nasıl bir gelişim içerisinde olduğu, ele alınan dönemin konsolide bütçeye ait istatistikî veri ve bilgileri ışığında analiz edilmiştir. Bunu gerçekleştirirken önce, konsolide bütçenin dönem içerisinde ekonomik ve sosyal etkinliğinin hangi seviyede olduğunu saptamak amacıyla konsolide bütçe harcama-gelir dengesi incelenmiş daha sonra konsolide bütçe harcamalarının GSMH ile olan ilişkisi ele alınmıştır. Türkiye ekonomisi 1980'li yılların başında gerçekleştirilen köklü reformlarla yapısal bir değişikliğe uğramış ve bu değişiklik 1990 sonrası ekonomi politikalarının belirleyicilerinden olmuştur. Bu sebeple 1990 sonrası harcama politikaları bu değişimden bağımsız incelenemeyeceği için 1980-1990 dönemi kamu harcama politikasının gelişiminde değerlendirilmiştir.

Bu bölümde konsolide bütçe harcamalarının bileşiminin ve bu bileşimdeki değişimin görülebilmesi için ekonomik ve idari-fonksiyonel sınıflandırmaya göre her bir harcama türünün toplam konsolide bütçe harcamaları ve GSMH içindeki payları da ele alınmış, transfer harcamalarının gelişimine ayrı bir önem verilerek transfer harcama türlerinin dönem içerisindeki gelişimine yer verilmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde 1990 sonrası konsolide bütçe harcamalarının belirleyicilerine ve bu harcamaları etkileyen faktörlere yer verilmiş ve bütçe harcama yapısındaki değişimlerle dönemin ekonomik ve sosyal gelişmeleri arasında bağlantı kurularak bütçe yapısında ortaya çıkan değişimlerin ekonomik istikrar, ekonomik büyüme-kalkınma ve gelir dağılımı üzerindeki etkileri ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Çalışmada kamu harcamalarının bileşiminin gelişimi analiz edilirken, kamu harcamaları olarak genel gelişme hakkında bilgi vermesi açısından ve kamun harcamalarının sınırlarının belirlenmesindeki ve ölçülmesindeki zorluklar nedeniyle konsolide bütçe harcamaları ele alınmıştır. Yerel yönetim harcamalarının bileşimini gösteren ayrıntılı ve sağlıklı verilerin elde edilmesi mümkün olmadığı için bu harcamalar analizin kapsamına alınmamıştır.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye'de 1990-2002 yılları arasında kamu harcamalarının ekonomik ve fonksiyonel açıdan bileşiminde meydana gelen gelişmelerin ekonomik ve sosyal alanda hangi yönde etkiler meydana getirdiğinin ortaya çıkartılmasıdır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU HARCAMALARININ TEORİK ÇERÇEVESİ VE KAPSAMI

I-KAMU HARCAMASI KAVRAMI VE KAPSAMI

Kamu harcamaları, yirminci yüzyılda ulusal gelirin belli bir yüzdesi olarak, ekonomik gelişmeye koşut artış göstermektedir. Devlet faaliyetlerinin genişliği ve ulusal ekonomi içindeki payında gözlemlenen değişmeler, toplumsal gereksinmeler kadar, devletin rolü ve anayasal sorumlulukları ile de ilgilidir. Toplumun kamu hizmeti olarak talep ettiği mallar, 19. yüzyılın tarafsız devletinde Klasik iktisadın sınırlı devlet anlayışına göre biçimlenmişti. Ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişmişlik düzeyleri ve siyasi tercihlerde zaman içinde ortaya çıkan değişmeler, kamusal malların alanını genişletmiştir. Böylece, önceleri kamusal ihtiyaç olarak talep edilmeyen kimi mallar (sosyal güvenlik, yüksek öğretim hizmetleri gibi) kamusal niteliğe kavuşmuş ve karşılığında bir kamu giderini gerekli kılmıştır.¹

Paralı değişimlere dayalı çağdaş toplumlarda kamusal hizmet üretimi için gerekli girdilerin hemen tümü bir devlet harcamasını gerektirir. Kamu harcaması bir kamusal olaydır ve sosyal, ekonomik olayların içinde yer aldığı için dinamik bir kavramdır; zaman ve yer faktörleri içinde devamlı değişme niteliği gösteren bir niteliğe sahiptir. Dolayısıyla artık günümüzde çağdaş devlet anlayışı içinde devleti harcamada bulunmaya zorlayan tek unsur kamusal hizmet sağlama amacı değildir.²

Günümüz çağdaş devletlerin üstlendiği Büyüme-Kalkınma hızını arttırmak, gelir dağılımını değiştirmek, kaynak dağılımını düzeltmek v.s. türü amaçlar, dar anlamda bir kamusal hizmet sağlama sayılsalar bile, tıpkı kamusal hizmetler gibi, bazen

¹ Naci B. MUTER, A. Kemal ÇELEBLİ, Süreyya SAKINÇ, **Kamu Maliyesi**, Emek Matbaası, Manisa, 2003, s.47.

² Özhan ULUATAM, **Kamu Maliyesi**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2001, s.207.

devleti doğrudan hizmet alımına yönelmekte, bazen de özel kesime karşılıksız ödemeleri gerekli kılmaktadır.³

Şüphesiz, devletin hedeflerine ulaşmak için kullanabileceği, fazla bir harcama yapılmasını gerektirmeyen araçlar da vardır. Özellikle iktisadi-toplumsal hayata müdahale imkânı veren yasaklamalar, emirler, v.s. önemli harcamalar yapılmadan gerçekleştirilebilir. Ancak, bu tür tedbirler, harcama yapılmasını gerektiren diğerleri yanında çok ufak bir grup oluşturur. Hatta, belirtilen yasaklama, emir ve düzenlemeler dahi, çoğunlukla, ciddi bir biçimde yürütülüp denetlenebilmek için, ilk anda akla gelebilecek miktarlardan, daha büyük harcamaları gerektirirler.⁴

Kamu Harcaması kavramını kısaca "Siyasal bir organın kamu hizmetleri için topladığı vergiler ve sağladığı diğer kaynakları bütçe belgesi ile ödenek ayırarak yaptığı giderlerin tümü" olarak tanımlayabiliriz.⁵

Kamu harcamalarını ekonomide ancak kamu sektörü yapar. Dar anlamda kamu sektörü, piyasa şartları dışında işleyen ve kamusal faaliyetleri yürüten kamu üretim birimlerini kapsar. Ürettikleri hizmetlerin bir fiyatı olmadığından, piyasada satılamaz. Üretim giderleri, devletçe karşılanır. Kamu hizmetini karşılıksız olarak sunan ve karşılığını vergi veya vergi benzeri gelirlerle finanse eden kamu birimleri, bu durumdadır. Bütçe gelirleri, dar anlamda kamu sektörü harcamalarını karşılamaya yöneliktir ve Merkezi Yönetimi (Genel Yönetimi) kapsar. Merkezi Yönetim aslında yasal ve yönetim açısından üç ana gruptan oluşan kamu kesiminin bir parçasıdır. Diğer parçalar "mahalli yönetimler" ile "kamu iktisadi teşebbüsleri" dir. Merkezi Kamu Yönetimi, genel bütçeye dahil yönetimler ile katma bütçeli yönetimlerden oluşur. Yerel yönetimler, il özel idareleri, belediyeler ve köylerden meydana gelir. Kamu iktisadi teşebbüsleri ise, iktisadi devlet teşekkülleri ile bazı kamu

³ ULUATAM, a.g.e., ss.207-208.

⁴ ULUATAM, a.g.e., s.208.

⁵ Kenan BULUTOĞLU, *Kamu Ekonomisine Giriş*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2003, s.195.

görev ve yetkileri verilmiş kuruluşları kapsar⁶. Türkiye’de harcama yönünden ele alındığında ise kamu harcamaları kamu kesimini oluşturan bu 3 ana grubun harcamaları toplamından oluşmaktadır.

Geniş anlamda kamu sektörü, devletin piyasa şartlarına göre fiyat karşılığında mal ve hizmet arz ederek piyasa sistemi içinde faaliyette bulunan birimlerinin faaliyetlerini de kapsar. Kamunun ekonomiye etkisi tam olarak incelenmek istendiğinde, geniş anlamdaki tanım esas alınmalıdır. Bu anlamda kamu sektörüne, yerel yönetimler, KİT’ler, sosyal güvenlik kuruluşları, diğer hizmet yerinden yönetim kuruluşları, döner sermayeler ve fonlar girer. Bir kısmının tüzel kişiliği olmayan bu kuruluşlar, genelde kamu hukuku kurallarına bağlıdırlar. Ancak kamu harcamalarının ciddi ölçüde hacminin sınırlarının belirlenmesi ve ölçülmesi oldukça zordur. Bu nedenle genel gelişme hakkında bilgi vermesi açısından konsolide bütçe harcamalarının gelişiminin izlenmesi, harcamaların ne yönde ve hangi hacimde gelişme gösterdiğini bilmek açısından önem taşımaktadır.

II-KAMU HARCAMALARININ SINIFLANDIRILMASI

Bir ekonomide kamu ve özel kesim ekonomilerinin büyüklükleri devlet kesiminin alacağı kararları ve uygulamalarını etkilemektedir. Bu nedenle, kamu kesiminin görece büyüklüğünün bilinmesi önemli olmaktadır. Kamu ekonomisinin görece yerini belirlerken, toplam ekonomik kaynakların ne kadarının kamu kesimi tarafından kontrol edildiğini saptamak gerekmektedir.Devlet kullandığı ekonomik kaynaklar dolayısıyla harcamalarını oluşturmaktadır. Devlet kamu harcamalarının bir kısmıyla doğrudan çeşitli mal ve hizmeti satın alırken, bir kısım harcamasıyla da kaynakları, mal ve hizmet satın almadan, sadece, belirli toplumsal gruplar arasında dağıtır. Bu yolla söz konusu toplumsal gruplara satınalma gücü aktarmış olur.⁷

⁶ Ridvan KARLUK , *Türkiye Ekonomisi*, Beta Yayınları, İstanbul, 2002, s.100.

⁷ Süleyman ULUTÜRK, *Türkiye’de Planlı Dönemde Kamu Harcamalarının Gelişimi ve Devletin Ekonomideki Rolü*, Akçağ Yayınları, Ankara, 1998 , s.111.

Öte yandan, çeşitli ülkelere ilişkin olarak yapılan çalışmalarda kamu harcamalarının sürekli olarak arttığı ve çeşitlilik gösterdiği saptanmıştır. Birbirinden farklı kamu hizmetlerine ilişkin yapılan harcamaların belirli ölçülere göre gruplandırılması ve gruplar arasında karşılaştırmalar yapılması, bu hizmetler arasında denge kurarak devletin sınırlı kaynaklarının ulusal gereksinimlerin önemine göre dağıtılması, ödenen vergilerin hangi hizmetlere ve ne miktarda harcandığının görülmesi, çeşitli hizmetlerin maliyet unsurlarının incelenebilmesi ve mali istatistiki bilgilerin oluşturulmasında kolaylık sağlaması açısından yararlı olmaktadır.⁸

Kamu harcamalarının sınıflandırılması aynı nitelikteki kamu harcamalarının diğerlerinden ayrılarak, gruplar haline getirilmesi, sınıflara ayrılması demektir. Kamu harcamalarının sınıflandırılmasıyla bütünün bileşimi hakkında daha açık bilgi sahibi olunur. Açıklık kamu maliyesinde her zaman gerçekleştirilmek istenen bir husustur.⁹

Kamu harcamaları, etkin bir mali araç olarak ekonomik ve sosyal bazı sonuçlar yaratırlar. Bu sonuçlar bazı tür harcamaların yapısında mevcut özelliklerden doğar. Günümüzde, belirli amaçlara ulaşabilmek için harcamaların sözü geçen etkisinden de yararlanılmaktadır. Bu da harcamaların ekonomik ve sosyal bazı kriterlere göre ekonomik sınıflandırmasını zorunlu kılan bir diğer nedendir. Aksi halde, harcamalardan bir araç olarak yararlanmak güçleşir, tesadüflere bağlı kalır.¹⁰

Kamu harcamalarının bileşimine ilişkin olarak çeşitli ayrımlar yapılmaktadır. Bunları, kamu harcamalarının ekonomik etkilerine göre ayrıldığı ekonomik ayırım, hizmete yönelik olarak ayrıldığı işlevsel ayırım ve harcamaları yapan yönetim birimlerine göre ayrıldığı idari ayırım olmak üzere üç başlık altında toplamak mümkündür.

⁸ ULUTÜRK , a.g.e., s.112.

⁹ İsmail TÜRK, *Kamu Maliyesi*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002, s.51.

¹⁰ Halil NADAROĞLU, *Kamu Maliyesi Teorisi*, Betaş Yayınları, İstanbul, 2000, s.154.

Günümüz modern devlet bütçelerinden beklenen amaçlara ulaşabilmek için harcama sınıflamaları daha çok fonksiyonel ve ekonomik sınıflama biçimine dönüşmüştür.¹¹

Kamu kesiminin uyguladığı mali politikaların uygun bir biçimde analiz edilebilmesi, değerlendirilebilmesi,devletin ve daha geniş anlamda kamu kesiminin performansını değerlendirebilmek için kamu harcamalarının ekonomik ve fonksiyonel sınıflamalarına gerek duyulmuştur. Ekonomik sınıflama daha çok mali politikaların ekonomi üzerinde etkilerini ölçebilmek ve değerlendirebilmek için uygundur. Fonksiyonel sınıflama ise kamu kesiminin performansını belirlemede kullanılabilir. ¹²

A-İDARİ SINIFLANDIRMAYA GÖRE KAMU HARCAMALARI

Devlet örgütlenmesine, harcama yapacak birimlerin ad ve yapısına göre biçimlendirilen bu tür sınıflamalar her ülkenin devlet bütçesinde mevcuttur. Burada sınıflandırmanın temelini devletin yapısı ve organları oluşturduğundan bazen bu tür ayrımlar organik sınıflandırma olarak da adlandırılır. Değişik ülkelerde kamu kesimi örgütlenmeleri hayli değişik olduğu için idari sınıflamalar, ülkeler arası karşılaştırmalar için elverişli bir zemin oluşturmaz. ¹³

Organik sınıflandırma, kamu harcamalarını yapan kamu otoritelerine göre yapılmaktadır.Harcamacı kuruluşlar, bütçede yer alan yasama, yürütme, yargı organlarını, genel müdürlükleri, müsteşarlıkları, enstitüleri, başkanlıkları, komutanlıkları, üniversiteleri içermektedir. ¹⁴

¹¹ Tayfun MOĞOL, "Analitik Bütçe Sınıflaması İçerisinde Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflaması", *Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, Yıl:2003, s.125.

¹² MOĞOL, a.g.m., s.125.

¹³ ULUATAM, a.g.e., ss.210-211.

¹⁴ MUTER, ÇELEBLİ, SAKINÇ, a.g.e., s.56.

Tablo-1

Türkiye’de Kamu Harcamalarının Organik Sınıflandırılması

Genel Bütçeli Kuruluşlar	Katma Bütçeli Kuruluşlar
<p><u>-Türkiye Büyük Millet Meclisi</u> <u>-Cumhurbaşkanlığı</u> <u>-Yargı Organları</u> (Sayıştay, Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Yargıtay) <u>-Başbakanlık</u> <u>-Bakanlıklar</u> <u>-Müsteşarlıklar</u> (Hazine M., Dış Ticaret M., Denizcilik M., Gümrük M., Kadın ve Sosyal Hizmetler M.) <u>-Genel Müdürlükler</u> (Tapu ve Kadastro Genel M., Devlet Meteoroloji Genel M., Emniyet Genel M.) <u>-Devlet İstatistik Enstitüsü</u> <u>-Diyanet İşleri Başkanlığı</u> <u>-İnsan Hakları Teşkilatı</u> <u>-Komutanlıklar</u>(Jandarma Genel K., Sahil Güvenlik K.)</p>	<p><u>-Genel Müdürlükler</u> (Tarım Reformu G.M., Gençlik ve Spor G.M., Karayolları GM., Devlet Su İşleri G.M., Hudut ve Sahiller Sağ. G.M., Orman G.M., Köy Hizmetleri G.M., Sosyal Hizmetler ve Ç.E.K., Telsiz G.M.) <u>-Yüksek Öğretim Kurumu</u> <u>-Üniversiteler</u></p>

Kaynak: MUTER, ÇELEBLİ, SAKINÇ, a.g.e, s.56.

B-İŞLEVSEL SINIFLANDIRMAYA GÖRE KAMU HARCAMALARI

İşlevsel ayırım; kamu hizmetlerini yapan kuruluşlar dikkate alınmaksızın, kaynakların hangi amaçları gerçekleştirmek üzere kullanıldıkları göstermektedir. Bu sınıflamayı idari sınıflandırmadan farklılaştıran temel husus, devlet organlarıyla devletin görevleri

arasında tam bir ayniyetin bulunmamasıdır. Bazen, bir devlet organı birden çok amacın gerçekleştirilmesine yardım edebilir; ya da başka deyişle, belli bir amaca yönelik harcamalar birden çok dairenin bütçesi içinde yer alabilir. Milli Eğitimle ilgili harcamaların Milli Eğitim Bakanlığı bütçesi yanında Üniversiteler, Sağlık Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı v.s. bütçelerinde yer alması gibi.¹⁵

Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırılmasının yararları şöyle sıralanabilir¹⁶:

-Belirli bir hizmetin veya fonksiyonun gerçekleştirilmesinin devlete veya kamu kuruluşlarına maliyeti kolayca hesaplanabilir.

-Hizmet veya fonksiyonun maliyeti belli olunca gider tahminlerini daha gerçekçi olarak yapabilme olanağı elde edilir.

-Ödenekleri fonksiyonlar arasında bölüştürmede azami sosyal fayda ilkesini daha gerçekçi bir biçimde uygulamaya olanak hazırlar. Örneğin, eğitim hizmetleri için harcanan son liranın sağlayacağı sosyal faydanın, sağlık hizmetleri için harcanan son liranın sağlayacağı sosyal faydaya eşit olmasına gerçekçi biçimde yaklaşımış olur.

-Hizmet veya fonksiyonun toplam maliyeti belli olduğunda hizmetin birim maliyetini hesaplama olanağı da elde edilir. Bu durumda, hizmet veya fonksiyonun birim maliyetini etkileyen faktörler gözden geçirilebilir. Maliyeti gereksiz olarak arttıran unsurlar ortadan kaldırılarak hizmette etkinlik ve giderlerde verimlilik sağlanabilir.

-Harcanan para ile elde edilen fayda arasında karşılaştırma yapma olanağı sağlanır. Bu olanak, bütçe hazırlanırken göz önünde bulundurulması gereken önemli bir konudur.

-Kamu harcamalarının maliye politikası aracı olarak kullanılmasında amaca ulaşmayı ne derece sağladığını belirlemede yarar sağlar.

¹⁵ ULUATAM, a.g.e., s.211.

¹⁶ Metin ERDEM, Doğan ŞENYÜZ, İsmail TATLIOĞLU, Kamu Maliyesi, Ekin Kitabevi, İkinci Baskı, Bursa, 1998, s.55.

Türkiye’de kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırılması, bütçe uygulamasına göre idari-fonksiyonel sınıflandırma adını taşımaktadır. Türkiye’de hizmet bakımından harcamacı kuruluşlara göre fonksiyonel sınıflandırma Tablo 2’de gösterilmektedir.

Tablo-2
Konsolide Bütçeye Dahil Kuruluşların Fonksiyonel Ayırım Bazında
Gruplandırılması

Hizmetler	Genel Bütçeli Daireler	Katma Bütçeli İdareler
Genel Hizmetler	Türkiye Büyük Millet Meclisi Cumhurbaşkanlığı Sayıştay Anayasa Mahkemesi Danıştay Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Devlet İstatistik Enstitüsü Diyanet İşleri Başkanlığı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü İçişleri Bakanlığı Dışişleri Bakanlığı Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müd. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Maliye Bakanlığı Hazine Müsteşarlığı Dış Ticaret Müsteşarlığı Gümrük Müsteşarlığı	Telsiz Genel Müdürlüğü
Savunma	Milli Savunma Bakanlığı Jandarma Genel Komutanlığı Sahil Güvenlik Komutanlığı	
Adalet-Emniyet	Adalet Bakanlığı Yargıtay Emniyet Genel Müdürlüğü	
Tarım-Orman-Köy	Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Orman Bakanlığı	Orman Genel Müdürlüğü Köy Hizmetleri Genel Müd. Tarım Reformu Genel Müd
Su İşleri		Devlet Su İşleri Genel Müd
Karayolları		Karayolları Genel Müd.
Bayındırlık	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı	
Ulaştırma	Ulaştırma Bakanlığı Denizcilik Müsteşarlığı	
Madencilik	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Petrol İşleri Genel Müd.
Eğitim	Milli Eğitim Bakanlığı	Yüksek Öğretim Kurulu Üniversitesi
Sağlık	Sağlık Bakanlığı	Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müd.
Kültür-Turizm	Kültür Bakanlığı Turizm Bakanlığı	
Sosyal Hizmetler	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	Vakıflar Genel Müdürlüğü Gençlik ve Spor Genel Müd. Sosyal Hiz.ve Ç.E.K. Genel Müd.

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2000 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, s.47.

C-EKONOMİK SINIFLANDIRMAYA GÖRE KAMU HARCAMALARI

Ekonomik sınıflandırmada harcamalar, devlet tarafından mal ve hizmet alımı için yapılan harcamalar ile herhangi bir mal ve hizmet alınması sözkonusu olmamasına rağmen yapılan harcamalardır.

Ekonomik sınıflandırmaya göre harcamalar bütçe tekniği açısından cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları olmak üzere 3 ana gruba ayrılır.

Kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırması, özellikle, ekonomik kalkınmasını büyük ölçüde kamu kesimince gerçekleştirmek zorunda olan gelişmekte olan ülkeler için daha büyük bir önem taşımaktadır. Ekonomik kalkınmaya ilişkin olarak gelişmekte olan ülkelerde, kalkınmanın ilk aşamasında kamusal sermaye birikiminin önemli olduğu kabul edilmektedir. Devletin ulusal sermaye birikimine katkısı ise, kamu harcamalarının ekonomik açıdan doğru ve sağlıklı biçimde sınıflandırılmasına bağlı olarak belirlenebilmektedir. Bunun yanında devlet, kamu harcamalarının düzeyinde ve bileşiminde değişiklikler yaparak ekonominin üretim gücünü doğrudan doğruya etkileyebilmekte, gelir dağılımını yeniden belirleyerek bireylerin yaşam düzeylerinin iyileştirilmesinde önemli roller oynayabilmektedir.¹⁷

Kamu harcamalarının ekonomik açıdan sınıflandırmasında Reel Harcamalar-Transfer Harcamaları ayrımı en sık kullanılanıdır.

1-Reel Harcamalar

Reel harcamalar, kamu sektörü tarafından yapılan girdi alımlarını göstermekte ve girdi miktarı ve girdi fiyatlarının çarpımı yoluyla bulunmaktadır. Günümüzde reel harcama denince devletin para karşılığında mal ve hizmet satın alması anlaşılmaktadır. Devletin memur ve işçi çalıştırması, büro ve kırtasiye malzemeleri satın alması, bina kiralaması halinde yaptığı harcamalar reel

¹⁷ ULUTÜRK, a.g.e., s.113.

harcamalardır. Aslında devletin yaptığı idari harcamaların tamamı reel harcamalardan oluşur. Devlet yaptığı reel harcamalar karşılığında mal ve hizmet satın aldığı için ekonomide yeni gelir akımları doğar ve milli gelir artar. Reel harcamalar ile ekonominin kaynakları üzerinde kullanım hakkı elde edildiği için, kamu sektörü tarafından bu kaynakların kullanımı, aynı kaynakların özel sektör tarafından kullanımını engellemektedir. Diğer bir deyişle, kamu sektörü tarafından kullanılan kaynaklar, bu tür kamu harcamalarının fırsat maliyetinin, özel sektörde vazgeçilen ürün miktarı olduğu anlamındadır. Fırsat maliyeti tartışmaları kamu sektörünün etkinliğini ölçmede kullanılan tekniklerin temelini oluşturmaktadır.¹⁸

a-Cari Harcamalar

Cari harcamalar, ele alınan dönemde Gayri Safi Milli Hasılaya (GSMH) katkıda bulunan ve o dönemde tüketilen harcamalardır. Bu harcamalar, ekonominin varolan üretim kapasitesini kullanmak için gerekli mal ve hizmetlerin satın alınmasına yönelik olarak yapılmaktadır. Bu nedenle de, büyük bir bölümünü personel giderlerinin, diğerlerini ise dayanıklı olmayan mal ve hizmetlere yapılan harcamaların oluşturduğu kamu cari harcamaları ile yatırım harcamalarının, ekonominin üretim kapasitesinin etkin bir şekilde kullanılabilmesi için, optimum bileşiminin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Ekonomik kalkınma süreci içinde kıt kaynaklarla gerçekleştirilen kamu yatırımlarından yüksek düzeyde verim sağlamak, nitelik ve nicelik açısından yeterli miktarda cari harcama yapılmasını gerektirmektedir. Bu tür harcamaların yeterli düzeyde gerçekleşmemesi durumunda oluşan üretimdeki kalite kaybı, eğitim, sağlık ve araştırma gibi insan sermayesi harcamaları dikkate alındığında uzun dönemde, ekonominin gelişimini engelleyen faktörlerin oluşumuna katkıda bulunabilir.¹⁹

¹⁸ ULUTÜRK, a.g.e., s.114.

¹⁹ Engin ATAÇ, Beyhan ATAÇ, "Türkiye'de 1964-1991 döneminde Ekonomik Açından Kamu Harcamalarının Bileşiminin Analizi" 3. İzmir İktisat Kongresi 4-7 Haziran 1992, Gelişme Stratejileri ve Makro Ekonomik Politikalar, Anadolu Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü Basımevi, ss.33-34.

Cari harcamalar, bir bakıma özel kesimin tüketim harcamalarına benzer ve devletin üstlendiği görevlerin günlük devamını sağlar. Cari harcamalar, emek faktörü için ücret, her türlü mal alımı için fiyat olarak yapılır.

Bazı kamu harcamalarının etkileri döneminde yok olmadığı, gelecek dönemlere de geçtiği halde, bunların nesnel varlıklar halinde olmayışı cari harcama olarak nitelenmelerine sebep olmaktadır. Örneğin, Eğitim ve Sağlık harcamalarının bir üretici güç olarak insan üzerinde gelecek dönemlere de kalıcı etkileri olduğu halde, bunlar kamu muhasebesinde cari harcama sayılmaktadır. Buna karşılık, iktisadi çözümlemede bu harcamaların sonraki dönemler üzerindeki olumlu etkisi dikkate alınarak bunlara insan sermayesine yatırım ya da kalkınma carileri de denmektedir. Bu harcamalar çağdaş devlet bütçelerinde önemli yer tutmaktadır.²⁰

Cari harcamalar kendi içinde personel ve diğer cari olmak üzere iki alt gruba ayrılmaktadır.

-Bütçe tekniği açısından konsolide bütçe personel harcamaları; genel ve katma bütçeli kuruluşlarda çalışanların aylıklar, sözleşmeli personel ücretleri, işçi ücretleri, sosyal yardımlar, ek çalışma karşılıkları, tazminat ve ödüller, ödenekler, tedavi yardımı ve cenaze giderleri ile diğer personel giderlerini kapsamaktadır.

-Diğer cari harcamalar, devletin temel fonksiyonlarının görülebilmesi için gerekli, personel giderleri dışında yaptığı harcamalardır. Diğer cari harcamalar bütçe tekniğine paralel olarak; yolluklar, hizmet alımları, tüketim malları ve malzeme alımları ile demirbaş alımlarını kapsamaktadır.

b-Yatırım Harcamaları

Yatırım harcamaları, sermaye teşekkülü ile ilgili harcamalardır ve ekonomide genel üretim kapasitesini arttırmaya yönelik fonksiyona sahiptir. Ekonominin genel üretim kapasitesinin

²⁰ BULUTOĞLU, a.g.e., s.196.

artırılması, nicel ve nitelik olarak ekonomik ve sosyal gelişmenin sağlanması ile mümkündür. Bu nedenle, yatırım harcamaları fiziki ve beşeri sermaye yatırımlarını birlikte kapsamaktadır. Örneğin, otoyol yapımı ile (fiziki yatırım) eğitim (insana yatırım) arasında uygun bir dağılımın yapılması gerekmektedir. Üretimde verimliliğin artırılması, emeğin teknik bilgi ve beceri düzeyinin yükseltilmesi ile mümkün olduğuna göre, geniş bir açıdan, eğitim harcamalarını yatırım harcaması olarak kabul etmek mümkündür.²¹

Devletin ekonomi içerisinde oynadığı rolün gelişimine bağlı olarak, bütçe içerisinde yatırım harcamalarının önemi de gittikçe artmıştır. Devletin, ekonominin doğal dengesini bozucu girişimlerden kaçınması ile ilgili klasik ekonomik görüş içerisinde yatırım harcamalarının önemi yok denecek boyuttadır. Klasik yapıdaki harcamaların gerçekleştirilmesi söz konusudur. Özellikle 1929-1930 ekonomik krizi ve Keynes'den sonra, devletin sahip olduğu mali ve ekonomik araçlarla, ülke ekonomisi içerisindeki rolünün arttığı görülmektedir. İstihdam düzeyinin yükseltilmesi, ekonomik kalkınma ve büyüme çabaları, gelir dağılımı ve ekonomik dengenin sağlanması konularında devlet, diğer araçlar yanında kamu harcamaları yoluyla da etkili olmak gereği ve ihtiyacını duymuştur. Söz konusu etkilerin sağlanması ve sürdürülmesi bakımından, cari harcamaların da fonksiyonu ve katkısı büyük olmakla birlikte, özellikle yatırım harcamaları; bir taraftan kaynakların etkin kullanımı, diğer taraftan dengeli kalkınma ve istihdam düzeyinin yükseltilmesi bakımından büyük bir önem taşımaktadır.²²

Yatırım harcamaları, ele alınan dönemde, GSMH'ye katkıda bulunmakla birlikte, kamu sektöründe sermaye birikimine de yol açmaktadır. Bu durum, yatırım harcamalarını toplam talep düzeyi üzerinde ve ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi konusunda önemli etkilere sahip kılmaktadır. Gerçekten, kamu yatırım harcamalarında yapılacak bir kısıntı, kısa dönemde toplam talebi

²¹ MUTER, ÇELEBİ, SAKINÇ, a.g.e., s.63.

²² Abdurrahman AKDOĞAN, *Kamu Maliyesi*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2002, s.85.

daraltacağından, bir ekonomide enflasyonist baskıları azaltıcı etkiler sağlayabilecektir. Bu harcamalarda kısıntı yapma olanağı diğer tür harcamalara göre daha fazladır. Çünkü, bu harcamaların etkileri uzun dönemde ortaya çıkacağından kısa dönemde bir dirençle karşılaşılacaktır. Ancak, burada, yatırım harcamalarının kısa dönem talep artırıcı etkisinin yanında, uzun dönemli ve ekonominin üretim gücünü arttırıcı etkisinin olduğunun da belirtilmesi gerekir. Ekonomide kısa dönemde enflasyonla mücadele etmek için yatırım harcamalarında yapılacak bir indirim, uzun dönemde, ekonominin üretim gücünü daraltıcı bir etki yaratacak bu yolla, ekonominin büyümesi ve gelecekte mal ve hizmet elde etme olanağı sınırlanmış olacaktır. Bu, özellikle, fiziki alt yapı şeklindeki kamu yatırımlarının ağırlıklı bir yere sahip olduğu gelişmekte olan ülkelerde önemli olmaktadır.²³

2-Transfer Harcamaları

Kamu harcamalarının ekonomik açıdan sınıflandırılmasının diğer türünü oluşturan transfer harcamaları, gerçek harcamalarda olduğu gibi, ekonomik kaynakların kamu kesimince kullanımını göstermemektedir. Bunun yerine, transfer harcamaları, kamu sektörünce, kaynakların kişiler arasında yeniden dağılımını ifade etmektedir. Transfer harcamalarında devlet, harcamanın karşılığında herhangi bir mal ve hizmet satın almamasına rağmen toplumun bazı kesimlerine bir anlamda karşılıksız ödemeler yaparak onlara satınalma gücü aktarmaktadır. Diğer bir ifade ile, kaynak dağılımı bu yolla yeniden yapılmaktadır.²⁴

Görüldüğü gibi devlet transfer harcamaları yoluyla üretim faktörü talep etmemekte, ancak ekonominin kontrolünü yapabilmektedir. Çünkü, devlet bu tür harcamalarla üretim faktörlerinin özel ekonomi içinde dağılımını, yani özel ekonominin ürettiği mal ve hizmetlerin bileşimini etkilemektedir.²⁵

²³ ULUTÜRK, a.g.e., ss.115-116.

²⁴ ULUTÜRK, a.g.e., ss.116-117.

²⁵ Şerafettin AKSOY, *Kamu Maliyesi*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1998, s.97

Transfer harcamalarının karakteristik niteliği, karşısında devlete mal ve hizmet -ya da faktör- verme zorunluluğunun bulunmaması, diğer bir deyişle karşılıksız olmasıdır. John F.Due, transfer harcamalarının, sözü geçen niteliği sebebiyle “hediye mahiyeti taşıdığı”nı ifade etmektedir.²⁶

Bu karakteristik özelliği göz önünde bulundurularak transfer harcamaları; “Milli gelirden bir artış ya da değişiklik yaratmaksızın, kişiler ya da sosyal gruplar arasında ekonomik, sosyal ya da mali nedenlerle satın alma gücünün el değiştirmesini gerçekleştiren, herhangi bir mal ve hizmet karşılığı olmaksızın yapılan harcamalardır” şeklinde tanımlanabilir.

Ancak transfer harcamalarının karşılıksız olduğu belirtilirken birtakım istisnaların olduğu unutulmamalıdır. Transfer kabul edilen diğer bir grup harcama ise karşılıksız değildir. Bu harcamalarda karşılık, bir kısım sermayenin devlete geçmesidir.

Devlet bu harcamalarda aslında mali ya da gerçek sermaye elde etmektedir.Öyleyken bu tür harcamaları gerçek harcamalardan ayıran ve transfer harcamalarına yaklaştıran şey elde edilen unsurların cari dönemde üretilmemiş olmasıdır.²⁷

Bir ekonomide kamu transfer harcamalarının miktarı, o ekonomideki kişi ve kurumların özel durumlarına ve/veya bazı koşulların gerçekleşmesine bağlı olmaktadır. Örneğin, bir bireyin sağlık yardımından yararlanabilmesi için hastalanması veya yaşlılık aylığı alabilmesi için belirli bir yaşa gelmiş olması gerekmektedir. Bu da, bir ekonomide transfer harcamaları miktarının, bu harcamalardan yararlanmanın koşullarının neler olduğuna, bundan yararlanacak bireylerin sayısına ve ödemeler için belirlenen miktara bağlı olduğunu göstermektedir. Bunların belirlenmesi ise, gelişmekte olan ölkelerde sadece bir bütçe sorunu olmayıp, daha çok bir politik tercihler sorunudur. Gerçekten, kamu otoritelerinin karşılaştıkları bütçe sınırlamaları, başlangıçta, transfer

²⁶ NADAROğLU, a.g.e., s.158.

²⁷ ULUATAM, a.g.e., s.237.

harcamalarının yeterince yapılmasını engellemektedir. Ancak, farklı kişi, kuruluş ve baskı gruplarının isteklerini belirtmeleri ve oy ençoklaması amacıyla davranan politik karar vericilerin daha fazla oy alacak kararlar almaları, transfer harcamalarının büyüklüğünü belirlemektedir.²⁸

Gelişmiş ülkelerde kamu transfer harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payı, gelişmekte olan ülkelere oranla daha fazladır. Bu temel olarak, transfer harcaması olarak tanımlanan sosyal güvenlik harcamalarının gelişmiş ülkelerde daha önemli ve miktar olarak da büyük olmasında kaynaklanmaktadır. Bilindiği gibi, bir ekonominin gelişiminin başlangıç dönemlerinde, enerji ve ulaşım gibi kamu yatırımlarına daha fazla önem verilmesi gerekmekte, böylece, cari ve yatırım harcamalarının kamu harcamaları içindeki payı oldukça yüksek olmaktadır. Transfer harcamalarının ise, başlangıçta kamu harcamaları içindeki payı az olmakta, ancak, ekonomi geliştikçe, bu harcamaların önemi artmaktadır.²⁹

a-Sosyal Transferler

Sosyal transferler, gelir dağılımını düzenlemeye yönelik ve üretim faktörü olmayanlara yapılan ödemelerdir. Emekli, dul ve yetimlere yapılan ödemeler bu tür ödemelerdir.³⁰ Sosyal amaçlı transfer harcamaları çoğunlukla nakit olarak yapılır ancak uygulamada aynı transferlere de rastlanmaktadır

Günümüz ekonomik ve sosyal devleti anlayışı içinde kamu harcamalarının karşılıksız olarak sadece sosyal amaçlar için yapılabileceği düşüncesi benimsenmiş ve devlet bu amaçlar doğrultusunda sosyal işlevler yüklenmiştir. Böylelikle ülkenin sosyal yapısında görülen dengesizliklerin düzeltilmesine çalışılmıştır.

Gelişmekte olan ülkelerde özel kişi ve kuruluşlara yapılan yardımlar politik baskılar sonucu artarken, sosyal transfer harcamaları azalmaktadır. Bu da tamamen politik bir tercih

²⁸ ULUTÜRK, a.g.e., ss.118-119.

²⁹ ULUTÜRK, a.g.e., s.119.

³⁰ Aytaç EKER, Asuman ALTAY, Mustafa SAKAL, **Maliye Politikası**, Anadolu Matbaacılık, İzmir , 2002, s.177.

sonucudur. Çünkü sosyal transfer harcamalarında yararlanmak durumunda olan bireyler, reel olarak ekonomik durumları kötüleşse bile, yeterince politik baskı yapacak güçleri bulunmamaktadır.³¹

Sosyal harcamalar grubu bünyesine giren önemli harcama kalemleri şunlardan oluşmaktadır; TC Emekli Sandığı'na yapılacak ödemeler, emekli sandığı dışında kalan emekli, dul ve yetimlere özel kanunları gereğince yapılacak aylık ödemeleri, yurtiçi ve yurtdışı öğrenim bursları, parasız yatılı öğrencilerin pansiyon giderleri, dernek, birlik, sandık, kurum, sendika, vakıf ve benzeri teşekküllere yapılacak ödemeler, devlet memurları yiyecek yardımı yönetmeliğine göre yapılacak giderler, Türk kültür varlığını koruma ve tanıtma giderleri, dış ülkelerde siyasi tanıtma giderleri v.b.

b-İktisadi Transferler

Devletin kişilere yaptığı transfer ödemeleri daha çok insani amaçlı yardımlar niteliği taşımasına karşın firmalara yapılan ve genellikle sübvansiyon adı verilen karşılıksız ödemelerde devlet belirli malların fiyatlarını düşük tutmak, kullanımını teşvik etmek, ihracatı arttırmak ve bazı tarım üreticilerini korumak gibi ekonomik ve sosyal amaçlar güdebilir.

İktisadi sübvansiyonlar, iktisadi ve sosyal politikanın bir aracı olarak uygulamada kendisinden geniş şekilde yararlanan negatif vergilerdir. Diğer bir deyimle, kamu fonlarıyla finanse edilen çeşitli yardımlardır. Bu yardımlar kamu kesimi üretici birimlerinin yanısıra özel kesimin üretici birimlerine de yapılabilir. Sübvansiyonun kamu ya da özel kesim üretici birimlerinden birine verilmesi, güdülen amaca bağlı bir tercih sorunudur.³²

Sübvansiyonları, üreticiye ve tüketiciye verilenler olmak üzere ikili bir ayırımı tabi tutmak mümkündür. Ancak sübvansiyon kime verilirse verilsin, kendisine verilen açısından ek bir gelir teşkil eder.

İktisadi transferler, İktisadi Devlet Teşekkülleri'ne yapılacak yardım ödemeleri, Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ne yapılacak yardım

³¹ ULUTÜRK, a.g.e., s.119.

³² NADAROĞLU, a.g.e., s.166.

ödemeleri, hükümetçe bu kuruluşlara verilen görevler nedeniyle doğan zararların karşılanması için yapılacak ödemeler, kaynak açığını karşılamak için TCDD işletmelerine yapılacak transferler, borçlanma gücünü yitirmiş mahalli idarelerin programlanan projelerini gerçekleştirmek üzere İller Bankası'na yapılacak yardımlarda kullanılmaktadır.

c-Mali Transferler

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

d-Borç Ödemeleri

Devlet çeşitli nedenlerle siyasi sınırları içindeki kişi ve kuruluşlara ya da siyasi sınırları dışındaki ülke veya uluslar arası kuruluşlara başvurmak suretiyle borç olarak aldığı kaynağı, alacaklılara geri ödeyene kadar belirli dönemlerde faiz ödemelerinde bulunur.Söz konusu ödemeler karşılığında devlet herhangi bir şekilde mal veya hizmet satın almadığı için, bu harcamalar transfer harcaması kabul edilir.

İç devlet borçları faiz ödemeleri, iç devlet borcu genel giderleri, dış devlet borçları faiz ödemeleri, dış devlet borcu genel giderleri (avukatlık, müşavirlik, kayıt, tescil ve benzeri giderler dahil), personel giderleri geçen yıllar borçları, yatırım giderleri geçen yıllar borçları v.b.

III-KAMU HARCAMALARININ EKONOMİK VE SOSYAL ETKİLERİ

Kamu harcamalarının meydana getirdiği değişikliklere bağlı olarak ekonomik ve sosyal alanda makro ve mikro düzeyde önemli

etkileri bulunmaktadır. Kamu harcamalarının etkileri özelliklerine göre doğal-yapısal etkiler ve iradi-bilinçli etkiler olarak ikiye ayrılabilir. Doğal-yapısal etki, hiçbir bilinçli karar olmadığı halde kamu harcamalarının ekonomik ve sosyal yapıda değişikliğe yol açmasıdır. İradi-bilinçli etki ise, kamusal otoritelerin belirlenen hedefler doğrultusunda kamu harcamalarını kullanmaları sonucunda ortaya çıkan etkidir.³³

Klasik ekonomik düşünceye dayanan geleneksel maliye anlayışında, kamu harcamalarının sadece asli nitelikteki kamu hizmetlerini yerine getirmek için yapılması ve tarafsız olması savunulmuştur. Ancak kamu harcamalarının etkilerinin nötr olması savunulsa da , birçok açıdan "doğal-yapısal" etkiler meydana gelecektir.³⁴

I. ve II. Dünya savaşları ile 1929-30 ekonomik krizi ve 20. yüzyılın ilk yarısında ortaya çıkan ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmeler devletin ekonomideki rolünü değiştirmiştir. Günümüzün ekonomik ve sosyal devleti klasik fonksiyonlarının yanında; ekonomik istikrarın sağlanması, ekonomik büyüme ve kalkınmanın gerçekleştirilmesi, sosyal adaletin sağlanması konularında önemli fonksiyonları üzerine almıştır. Bu yeni görev ve fonksiyonları ile çağdaş devlet, "ekonomik ve sosyal refah devleti" olarak adlandırılmış; bu kavrama bağlı olarak, "refah devleti", "sosyal devlet", "sosyal refah devleti", "hukuk devleti" gibi alt kavramlar sürekli kullanılır hale gelmiştir. Bu amaç ve fonksiyonlar için ekonomik ve sosyal hayata en ileri seviyede doğrudan ve dolaylı müdahale hakkı ve gücü kazanan devlet, görevini en iyi şekilde yerine getirmek üzere kamu faaliyet alanını sürekli genişletmiş, devletin üstlendiği ekonomik ve sosyal fonksiyonlar arttıkça harcamaları da artmıştır.³⁵

³³ MUTER, ÇELEBLİ, SAKINÇ, a.g.e., s.79.

³⁴ MUTER, ÇELEBLİ, SAKINÇ, a.g.e., s.79.

³⁵ Fevzi DEVRİM, **Kamu Maliyesine Giriş**, Üçüncü Baskı, İzmir, 1999, ss.141-142.

Günümüzde kamu harcamalarının büyük boyutlara ulaşması, maliye politikasının bir aracı olarak önemini ve etkinliğini arttırmış, kamu harcamalarının ekonomik ve sosyal yapı üzerindeki etkileri gittikçe önem kazanmıştır. Bugünün ekonomik ve sosyal devleti kamu harcamalarının miktarı ve yapısı üzerindeki değişikliklerle ekonomik ve sosyal yapı üzerinde önemli etkiler yaratabilmektedir. Ancak burada belirtmek gerekir ki, kamu harcamalarının ekonomik ve sosyal etkileri bu harcamalar yapılırken kullanılan finansman kaynaklarıyla yakından ilgilidir.

Bu bölümde kamu harcamalarının ekonomik ve sosyal etkileri işlevsel ve ekonomik sınıflandırmaya göre analiz edilerek, bir maliye politikası aracı olarak kamu harcamalarının ekonomik ve sosyal yapı üzerindeki rolü ve etkinliği ortaya konulmaya çalışılacaktır.

A-KAMU HARCAMALARININ EKONOMİK ETKİLERİ

Günümüzde bir yandan miktarları artmış, diğer yandan içerikleri değişmiş olan kamu harcamalarının ekonomik etkileri bu harcamalar yapılırken kullanılan finansman kaynaklarıyla yakından ilgilidir. Zira, kamu harcamaları vergilerle borçlanmayla, emisyonla finanse edilebilir. Bazen bu üç finansman kaynağına birlikte başvurulur. Normal olanı devletin bütçesinin denk ve kamu harcamalarının vergilerle finanse edilmesidir. Kamu harcamalarının vergilerle finanse edilmesi halinde bile gelir bütçesinin dolaylı vergiler ağırlıklı veya dolaysız vergiler ağırlıklı olması ekonomik ve sosyal hayat üzerinde birbirinden farklı ekonomik etkiler yaratır.³⁶

Kamu harcamalarını etkin bir mali araç olarak kullanarak ulaşılabilecek ekonomik amaçları: kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması, gelir dağılımında adaletin sağlanması, fiyatlar genel düzeyinde istikrarın sağlanması, tam istihdamın sağlanması ve ekonomik büyüme ve kalkınmanın gerçekleştirilmesi şeklinde ifade edebiliriz.

³⁶ TÜRK, a.g.e., ss.89-90.

1-Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Ekonomik Etkileri

Kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırılmasında harcamalar kuramsal olarak reel harcamalar ve transfer harcamaları olarak 2 kısma ayrılmaktadır. Kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırılmasını oluşturan bu harcama kalemlerinin miktar ve bileşiminde yapılacak değişiklikler ekonomik istikrar ve ekonomik büyüme ve kalkınma üzerinde önemli etkiler meydana getirmektedir.

a-Reel Harcamaların Ekonomik Etkileri

Reel harcamaların ekonomi üzerindeki kısa dönemli etkisi, tıpkı özel tüketim ve yatırım harcamaları gibi toplam talepte bir artış meydana getirmesidir. Buna göre eğer ekonomide kısa dönemde üretime sokulabilecek boş kaynaklar bulunmuyorsa reel harcamalardaki artışların enflasyoncu etki yaratması kaçınılmazdır. Normal olarak kamu kesiminin kullandığı malların bir kısmının ithalattan karşılanması zorunlu olacağına göre, ödemeler dengesi sorunlarıyla karşı karşıya olan bir ülke için gerçek harcamaların artışı ödemeler dengesi üzerindeki baskıyı arttıracaktır. Reel harcamaların bu tür kısa dönemli etkilerinin uzun dönemde ne şekilde olacağı ise harcamaların bileşimine bağlıdır.³⁷

Reel harcamalar, toplam talebin sektörel açıdan dağılımını doğrudan etkilemektedir. Devletin mal ve hizmet alımı şeklinde gerçekleştirdiği gerçek harcamalar nedeniyle, bazı mal ve hizmetlere olan talep artacaktır. Diğer bir deyişle, kamu harcamalarının finansmanı ile özel kesimdeki bir kısım satın alma gücü vergileme vb. yollarla kamu kesimine aktarılacağından , özel kesimin talep ettiği mal ve hizmetlerde bir azalma ve toplam talebin mal ve hizmet bileşiminde değişme olacaktır.³⁸

Reel harcamalar cari ve yatırım harcamalarından oluşmaktadır. Bunlardan yatırım harcamaları üretim kapasitesini arttırıcı olup önemli bir harcama türüdür. Belli bir iktisadi kalkınma

³⁷ ULUATAM, a.g.e., s.228.

³⁸ MUTER, ÇELEBİ, SAKINÇ, a.g.e., s.80.

hamlesi içerisinde olan ülkelerde ağırlık verilen kamu yatırımları ekonomide talebi aşırı baskı altına alabildiği gibi genişleyen kamu hizmetlerini sunmak üzere kamu kesiminde istihdam edilen personel sayısı da zaman içinde artma eğiliminde almaktadır. Ancak, anti-enflasyonist politikalar söz konusu olduğu zaman, kamu harcamaları kısılırken en şiddetli darbeyi kamu yatırım harcamaları almaktadır. Çünkü yatırım harcamalarının etkileri uzun dönemde görülen etkiler olup, bu harcama kalemlerinde yapılacak bir indirim fazla dirençle karşılaşmamaktadır. Yatırım harcamaları enflasyonist baskıyı gidermede kullanılırken, ya plânlanan bazı yatırım projelerinden vazgeçilecek, ya da yatırım projeleri daha uzun yıllara yayılarak yavaşlatılacaktır. Fakat burada dikkatle üzerinde durulması gereken bir konu vardır. O da gelişmekte olan ülkeler açısından çok önemli olan, üretim kapasitesini arttıran ve uzun dönemde ekonominin büyümesine yardımcı olan kamu yatırım harcamalarının anti-enflasyonist bir tedbir olarak hassasiyetle kullanılmalrı gereğidir.³⁹ Çünkü, kısa dönemde enflasyonla mücadele etmek için yatırım harcamalarında yapılacak bir kısıntı, uzun dönemde, ekonominin üretim kapasitesini daraltıcı bir etki yaratacak, bu yola, ekonominin büyümesi ve gelecekte mal ve hizmet elde etme olanağı sınırlanmış olacaktır. Bu durum özellikle, fiziki altyapı şeklindeki kamu yatırımlarının ağırlıklı bir yere sahip olduğu gelişmekte olan ülkelerde önemli olmaktadır.⁴⁰

Diğer yandan, kamu yatırımlarında yapılacak bir sınırlama politik destek de bulabilecektir. Çünkü bazı alanlarda kamu-özel sektör yatırımlarına rakip olabilmektedir. Bir alandaki kamu yatırımlarının kısılması o alanda özel sektör lehine bir gelişmeye neden olacağından politik açıdan tercih edilebilecek bir uygulama olacaktır. Yatırım harcamalarındaki kısılma sonucu tepki almayan

³⁹ EKER, ALTAY, SAKAL, a.g.e., ss.175-176.

⁴⁰ ATAÇ, ATAÇ, a.g.m., s.34.

politikacılar cari harcamalara da dokunmayarak kamuoyu desteği almaya yönelik bir politika tercih edebilirler. ⁴¹

Reel harcamalar içinde bir diğer harcama kalemi ise cari harcamalardır. Cari harcamalar personel harcamaları ve diğer cari harcamalardan oluşmaktadır. Cari harcamaların, hatta bütçenin önemli bir kısmı (faiz giderlerinden sonra) personel harcamalarına ayrılmaktadır. Fakat, personel harcamaları kısa sürede, özellikle bir bütçe yılında, değiştirilemez. Ayrıca personel harcamalarının reel olarak azaltılması hem sosyal devlet anlayışına uymamakta hem de tepki alarak kamuoyu desteğini azaltmaktadır. Bunlara ek olarak, cari harcamaların optimum düzeyin altında olması kamu hizmetlerinin kalitesini olumsuz etkileyecektir. Özellikle sağlık, eğitim gibi hizmetleri yerine getiren beşeri sermayeye yapılan harcamaların yetersiz olması veya kısılması başta kalite kaybı olmak üzere, uzun dönemde, toplumsal gelişmeyi aksatabilecek faktörlerin doğmasına yardımcı olacaktır. ⁴²

Kamu cari harcamalarının kısılması tamamlanan kamu yatırımlarında verimsizliğe de yol açabilir. Şöyle ki, yapımı tamamlanan bir okul veya hastane, nicelik ve nitelik açısından yeterli personele sahip olmadığında hizmetler aksayacak, yatırımların verimliliği azalacaktır.

Diğer cari harcamalar ise kamu hizmetlerinin görülmesinde kullanılan günlük tüketime yönelik harcamalardır. Örneğin, eğitim faaliyetlerinde kullanılan bilgisayar, tebeşir, teksir ve fotokopi kağıdı gibi kırtasiye harcamaları diğer cari harcamalar içinde yer almaktadır. Diğer cari harcamaların önemine ilişkin bir örnek vermemiz gerekirse; İstikrar tedbirleri neticesinde uygulanan sıkı harcama politikası ile diğer cari harcama kalemlerinden bilgisayarı alamadığımızı ve bu nedenle bilgisayar dersinin tebeşirle, bilgisayarı görmeden veya bilgisayar laboratuvarı olmadan

⁴¹ Ahmet ULUSOY, **Maliye Politikası**, Celepler Matbaacılık, Trabzon, 2004, s.187.

⁴² ULUSOY, a.g.e., s.188.

anlatıldığını düşünürsek, böylesine bir yöntemle verilen bilgisayar dersinin kalitesizliği ve anlamsızlığı açık bir şekilde ortaya çıkar.⁴³

Teorik çerçevede bir antienflasyonist politika aracı olarak ilk akla gelen kamu harcamalarının kısılması olmakla birlikte bu harcamalar içinde yer alan cari harcamaların kısılması, ekonomik ve sosyal etki boyutuyla değerlendirildiğinde, enflasyona karşı kullanılabilecek bir politika olarak rasyonellik taşımamaktadır.⁴⁴

Ekonomide deflasyonist bir konjonktürün olması halinde deflasyonla mücadelede kamu harcamaları politikası talep yönlü bir ekonomi politikası olacaktır. Deflasyonla mücadelede reel harcamalarda yapılacak bir artış ile toplam talep artışı ve durgunluk dönemlerinde azalan özel harcamalarda da bir artış sağlanabilecektir.

Deflasyonla mücadelede reel harcamalarda bir artış yapılması bu harcamaların toplam talep üzerindeki etkisi doğrudan olduğu için uygun bir çözümdür. Bu amaçla devlet çalıştırmış olduğu personeline ücret artışı yoluyla satınalma gücü sağlamanın yanında doğrudan mal ve hizmet satın alarak ekonomide toplam talep seviyesini yükseltebilir.

Ekonomide stagflasyonist bir konjonktürün varolması halinde ise; stagflasyonla mücadelede bir yandan enflasyonist süreci azaltmak diğer yandan ise kullanılmayan üretim kapasitelerini kullanma amacına yönelik, daraltıcı ve genişletici politikaların birlikte kullanılması gerekmektedir. Stagflasyonla mücadelede bu doğrultuda reel harcamaların enflasyonist etkilerinin devre dışı bırakılması için⁴⁵:

-Devletin lüks giderleri, seyahat giderleri ve tören gibi masraflarını en alt düzeye indirmek,

-Acil gerekliliği olmayan bayındırlık giderlerini ertelemek

⁴³ ULUSOY, a.g.e., s.189.

⁴⁴ ULUSOY, a.g.e., s.189.

⁴⁵ EKER, ALTAY, SAKAL, a.g.e., s.208.

-Reel harcamaları verimli alanlara yöneltmek şeklindeki harcama politikaları uygulanmalıdır.

b-Transfer Harcamalarının Ekonomik Etkileri

Transfer harcamaları kuramsal olarak, üretim faktörü kullanmayan, ele alınan dönem hasılasında bir değişiklik yaratmayan, yalnızca, bazı kaynakların devlet aracılığı ile kişi ve kuruluşlara karşılıksız olarak aktarılmasını sağlayan harcamalardır. Transfer harcamaları, genelde, gelir dağılımında adalet amacına yönelik hizmetlerin karşılığıdır. Transfer harcamaları ile bir ekonomide toplam talep düzeyinin değişmediği söylenebilir. Çünkü, devlet bu harcamalarla bir mal satın almamakta ve bir mal üretmemektedir. Yalnızca vergi yoluyla toplumun bir kesiminden elde ettiği geliri, toplumun diğer kesim veya kesimlerine aktarmaktadır. Transfer harcamalarının ikinci bir önemli grubunu da, özel kesime ekonomik transferler biçiminde yapılan yardımlar oluşturmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde bu tür transfer harcamalarına yer verilmektedir. Ancak, burada, bu fonların onlardan yararlananlar tarafından, istenilen uygun olanlarda kullanılmalarının gerçekleşmediğinin söylenmesi gerekmektedir.⁴⁶

Transfer harcamalarının miktar ve bileşiminde yapılacak değişikliklerle ekonomik istikrarsızlıklar önlenir. Enflasyon, bilindiği gibi, fiyatlar genel seviyesindeki kümülatif artış olayıdır. Bu artışın üç ayrı tipi vardır. Bunlardan birincisi talep yapısı ile üretim yapısının uyuşmamasından ileri gelen yapısal enflasyon : İkincisi işçilerin verim artışından fazla ücret istemesi ya da ithal malları fiyatlarının yükselmesi sonucu meydana gelen maliyet enflasyonu: Üçüncüsü de kaynakların tam olarak kullanıldığı yani, ekonominin tam istihdam seviyesinde bulunduğu bir anda toplam talepteki artış sebebiyle ortaya çıkan talep enflasyonudur.⁴⁷

Sosyal transferler genellikle gelir dağılımını düzeltmek amacıyla emekli dul ve yetimlere yapılan ödemelerdir. Yine

⁴⁶ ULUTÜRK, a.g.e., s.117.

⁴⁷ NADAROĞLU, a.g.e., s.169.

Türkiye’de düşük gelirlilerin sağlık harcamalarının devlet tarafından yapılan transferlerle karşılanması şeklinde gerçekleştirilen yeşil kart uygulaması da sosyal transferlere örnek verilebilir. Ayrıca işsizlik sigortası da önemli bir sosyal transfer şeklidir.

Sosyal transferler genellikle düşük gelirli kesimlere yapılmaktadır. Bu tür transferlerin enflasyonist dönemlerde kısılması anında talebi kısıtıcı etki yapabilir. Çünkü, düşük gelirli kesimin marjinal tüketim eğilimi yüksek olduğundan, transfer edilen kaynaklardaki bir kısıntı doğrudan toplam talepte bir azalmaya neden olacağından antienflasyonist politika aracı olarak kullanılması etkin olacaktır.

Bir diğer transfer harcaması çeşidi de iktisadi gayeli mali yardımlardır. Bu transferler içinde görev zararlarından dolayı KİT'lere yapılan yardımlar, Sosyal Güvenlik Kurumlarına yapılan transferler ve özel sektör yatırım teşvikleri yer almaktadır. KİT'lerin özelleştirilerek, Sosyal Güvenlik Kurumlarının da yeniden yapılandırılarak kendi kendine yeterliliği sağlanmalı ve bütçe üzerindeki yükü hafifletilmelidir. Bu sayede transfer harcamalarının kısılması mümkün olabilecektir.⁴⁸

Özel sektör yatırım teşvikleri bölgesel gelişmişlik farklarının giderilmesi, arz sıkıntısı yaşanan sektörlerde üretimin teşvik edilmesi ve döviz kazandırıcı sektörlerle fiyat avantajı sağlamak amacıyla mali kaynak aktarılması şeklinde olmaktadır. Mali yardımlar böylelikle uzun dönemde arzı arttırıcı bir işlev yüklenmektedir.

Enflasyonist bir ortamda mali yardımların kısılması kısa dönemde enflasyonu önleyici bir etki yapabilir. Yine plânsız dağıtılan ve arz yetersizliği olan alanlara yönlendirilemeyen mali yardımların, kısılması devletin gelir gider dengesini sağlamada etkin

⁴⁸ ULUSOY, a.g.e., s.190.

bir unsur olabilir. Fakat mali yardımların kısılması özellikle çıkar gruplarının büyük tepkisine neden olacaktır.⁴⁹

Antienflasyonist istikrar tedbirleri alındığı dönemlerde hiç dokunulmayan gider kalemleri arasında faiz ödemeleri yer almaktadır. Bunun nedeni devletin borçlanma kabiliyetini (kredibilitesini) kaybetme kaygısıdır. Bununla birlikte istikrar tedbirlerinin toplum içerisinde her kesim tarafından özveride bulunularak uygulandığında başarıya ulaşma şansının daha fazla olduğu unutulmamalıdır.

Bir ekonomide genel ekonomik dengenin bozulmasına yol açan bir sorun da durgunluktur. Ekonominin sahip olduğu toplam arz düzeyinin toplam talep düzeyini aşması, diğer deyişle toplam arzın toplam talepten fazla olması hali ekonomide bir durgunluğun ifadesidir. Durgunluk halindeki bir ekonomide, üretim kapasitesi talep yetersizliği nedeniyle tam çalışamayacağından, milli gelir eksik istihdam düzeyinde gerçekleşecektir. Bu durum ise işsizliğin artmasına mal ve faktör piyasalarında ise fiyatların düşmesine yol açabilecektir.

Deflasyonla mücadelede kamu harcamalarıyla milli gelir düzeyinin arttırılması yanında özel sektör harcamalarının artması ve ekonominin genişleyici bir sürece girmesi gerçekleşecektir. Bu açıdan bakıldığında durgunluğu önleyici harcama politikası emme basma tulumba gibi, kuyudan daha fazla su çekmek için dökülen suyun işlevini görür. 1930'lu yılların ortalarında ABD'de uygulanan benzer politikalara "pump priming policy" (tulumba çalıştırma politikaları) adı verilmiştir. Bu uygulama "ekonomiyi tam istihdam dengesine ulaştırıncaya kadar kamu harcamaları özel harcamaları olumlu yönde etkileyen bir politika aracı olarak kullanılabilir" felsefesine dayalıydı.⁵⁰

Transfer harcamaları diğer harcama türlerine kıyasla toplam talepte çok fazla canlanmaya yol açmayacaktır. Bu harcamalar

⁴⁹ ULUSOY, a.g.e., s.190.

⁵⁰ ULUSOY, a.g.e., s.211.

emekli maaşı, yaşlılara ödenen sosyal yardımlar, hastalık ve işsizlik yardımlarında oluşmaktadır. Transfer harcamalarının kısa dönemli politikalar yönünden hemen hemen hiçbir rolü bulunmamaktadır. Çünkü transfer harcamaları çok fazla esnek değildir. Yani ekonomik şartlara göre azaltılıp çoğaltılamazlar.

Transfer harcamaları içinde yer alan işsizlik yardımları otomatik stabilizator işlevi görür. Ekonomide durgunluk sözkonusu iken işsizlik artacağı için işsizlik yardımı alan kişi sayısında artış meydana gelecektir. İşsizlik yardımı alan kişi sayısındaki artışa paralel olarak toplam talep artacak ve bu oluşumun ekonominin canlanma sürecine girmesinde pozitif bir katkısı olacaktır. Ancak bu noktada şunu belirtmek gerekir ki; işsizlik yardımlarının piyasayı tek başına canlandırabileceği konusu tartışmalıdır. Herşeyden önce bu tip bir etkinin işsizlik yardımlarının diğer harcama kalemleriyle birlikte gözönüne alındığında olabileceği unutulmamalıdır.

Yine durgunluk dönemlerinde iktisadi gayeli mali transferlerin de talebi arttırıcı etkisi son derece sınırlı kalacaktır. Çünkü girişimciler bu dönemde sermaye yetersizliğinden dolayı değil, gelecek beklentilerinin iyi olmamasından dolayı yatırım yapmaktan kaçınmaktadırlar. Dolayısıyla yapılacak mali transferler girişimcilerin yatırımlarını harekete geçirmesi bir yana, aktif kaynakların atıl hale gelmesiyle durgunluğun daha da derinleşmesine yol açabilecektir.⁵¹

Stagflasyonla mücadelede harcama politikası bir yandan enflasyonist süreci gidermek için talep daraltıcı yönde kullanılırken, bir diğer yandan da kullanılmayan üretim kapasitelerinin kullanımı şeklinde genişletici politikalar olarak kullanılabilirler. Burada önemli olan olayların gerçek doğasını bulmak diğer deyişle mikro ekonomik tahliller yaparak, önlemlerin buna göre alınmasıdır.⁵²

Bilindiği gibi kamu harcamaları özellikle gelişmekte olan ülkelerde vazgeçilmesi çok zor olan maliye politikası aracıdır.

⁵¹ ULUSOY, a.g.e., s.214.

⁵² EKER, ALTAY, SAKAL, a.g.e., s.207.

Ancak, ekonominin stagflasyonist baskıya girdiği bir dönemde, kamu harcamaları politikası stagflasyonun ortaya çıkış kaynaklarına göre uygulanır. Ancak genel düzeyde stagflasyonla mücadelede transfer harcamaları politikaları şöyle uygulanabilir⁵³:

-Kişilere, kurum ve kuruluşlara yapılan mali yardımlar üzerinde kısıntı yapmak,

-Halkın tasarruf eğilimini yükseltmeye yönelik tedbirler almak,

-Sübvansiyonlar üzerinde kısıntı yapmak,

-Kamu harcamalarını verimli alanlara yöneltmek,

-Sübvansiyonları ve transfer harcamalarını politik karakterden kurtarmak ve yapılan sübvansiyonlara üretimi teşvik edici karakter kazandırmak şeklinde özetlenebilir.

2-Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Ekonomik Etkileri

Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmaya göre ekonomik etkileri incelenirken her harcama grubunun ekonomik büyüme-kalkınma, ve ekonomik istikrar üzerindeki doğrudan ve dolaylı etkileri analiz edilmeye çalışılmaktadır.

a-Sağlık Harcamalarının Ekonomik Etkileri

Bilindiği gibi, ekonomik gelişmenin temeli üretim artışıdır. Toplumun üretim olanakları geliştikçe, toplumsal yaşamın çeşitli yönleri de buna bağlı olarak gelişecektir. Bir ekonomide üretken faaliyetlerin meydana gelmesini ve geliştirilmesini sağlayan temel unsurlardan biri, altyapı yatırımlarıdır. Altyapı kavramı, ekonomik altyapı ve beşeri altyapı olarak ikiye ayrılmaktadır. Ekonomik altyapı, reel sermaye stoku içindeki ulaştırma, haberleşme, enerji ve doğal kaynakların korunmasına ilişkin tüm tesis ve teçhizatları içermektedir. Beşeri altyapı ise, insan gücü faktörünü ifade eder. Buna göre, insan gücünün verimliliğini veya niteliğini arttırmaya yönelik bütün yatırımlar, beşeri altyapı yatırımları olarak

⁵³ EKER, ALTAY, SAKAL, a.g.e., s.208.

tanımlanır⁵⁴. Bir ülkede beşeri altyapı yatırımlarının artması sonucu toplumun beşeri sermaye birikimi artar. Beşeri sermaye birikimi sosyal mobilitenin (hareketin) en önemli kaynağını teşkil eder.⁵⁵

İnsan gücü faktörünün gelişkinliği, dolayısıyla verimliliği, fiziki sermayenin de etkin bir şekilde kullanımını sağlayacaktır. Çünkü, teknolojinin uygulayıcısı insan gücüdür. Bunun bilincinde olan ülkelerde, beşeri altyapının geliştirilmesi için gerekli yatırımlara büyük önem verilirken, özellikle az gelişmiş ülkelerde, bu yatırımlar oldukça yetersiz durumdadır. Günümüzde de plânsız nüfus artışı, gelir dağılımındaki bozukluğun bir yansıması olarak kötü beslenme, yüksek çocuk ölümü oranı, yetersiz barınma koşulları, çok sayıdaki meslek hastalığı-iş kazası sayıları ve bütün bunların sonucu olarak ortaya çıkan insan gücünün düşük verimliliği ve teknolojik gerilik; bu ülkelerin tipik özellikleri durumundadır.

Bugün kalkınma çabası içinde bulunan ülkeler, bu çabanın gerektirdiği ve insan faktörü ile ilgili olan bir takım koşulları yerine getirmek zorundadır. Bu koşullardan bir tanesi, sağlık hizmetlerinin geliştirilmesidir. Ekonomik gelişmenin temelini oluşturan üretim artışının gerçekleştirilebilmesi için insan üretici gücünü korunması ve bu amaç doğrultusunda bütçeden sağlık harcamalarına ayrılan payın belli bir seviyede olması gerekmektedir. Bir ülkede sağlık hizmetlerine verilen önemin en önemli göstergelerinden biri, bu hizmetlere ayrılan kaynaklardır.

b-Eğitim Harcamalarının Ekonomik Etkileri

Bireyin toplumsal yapıya uygun olarak yetiştirilmesi ve topluma kazandırılmasını hedef alan bir süreç olan eğitim, toplumların sosyal ve iktisadi yönden gelişmesinde önemli bir yere sahiptir. Eğitim bireylere yönelik olarak yapılmakla beraber toplumsal yönü daha ağır basmaktadır.

⁵⁴ Nesrin ERTEL, "Türkiye'de 1980 Sonrası Beşeri Sermaye Yatırımları", **Maliye Yazıları Dergisi**, Temmuz-Aralık 1989, s.72.

⁵⁵ Güneri AKALIN, **Kamu Ekonomisi**, Akçağ Yayınları, Ankara, 2000, s.223.

Eğitimin hem bireysel, hem sosyal hem de iktisadi boyutunun olması, bu tür faaliyetlerin kamu tarafından üretilmesine ve kontrol edilmesine neden olmaktadır. Bilginin temel güç, eğitilmiş insanın beşeri sermaye olarak kabul edildiği günümüz ekonomik anlayışında eğitimin önemi daha da artmıştır. Bilgi toplumu olmanın temel prensibi bilginin üretilmesidir. Bilgi üretiminin olması için de, eğitim alanında önemli miktarda yatırım yapılması gerekmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, eğitim için ihtiyaç duyulan büyük kaynaklar devlet tarafından sağlanmak zorundadır.

Yarı kamusal mal ve hizmet olan eğitim faaliyetleri sonucunda yaratılan faydalardan, bireyler yararlanmakla beraber toplumsal yarar da sağlanmaktadır. Bireyleri hizmetin yararından mahrum bırakmak mümkün olmamakla beraber, bu hizmetin etkin olarak yerine getirilmemesi halinde de toplumsal maliyetler artmaktadır.

Eğitim hizmetleri için yapılan harcamalar; gelirin yeniden dağılımında bir araç olması, iktisadi büyüme- kalkınma ve ekonomik istikrarın sağlanmasında fonksiyon üstlenmesi nedeniyle yatırım harcaması olarak da nitelendirilebilir.⁵⁶

İktisatçılar eğitimin üretimdeki katkısını çok erken keşfetmişlerdir. Her ne kadar insan sermayesi (human capital) terimi iktisat yazınında yeni ise de, eğitim sayesinde çalışanların kazandıkları hünelerinin verimi ve geliri nasıl arttırdığını, Adam Smith açıkça belirtmişti. Eğitimin insan üretkenliğini arttıran, azalan verimin aşılmasını sağlayan uzun vadeli bir yatırım olarak faydalarını Alfred Marshall ve sonraki pek çok iktisatçı vurgulamıştır.⁵⁷

Eğitim harcamaları da sağlık harcamaları gibi sosyal altyapı harcamaları niteliğindedir. Bu nokta da sosyal altyapı harcaması

⁵⁶ Rifat ORTAÇ, "Cumhuriyetimizin 80.Yılında Eğitim Harcamaları", **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, Sayı:2, Yıl:2003, s.240.

⁵⁷ BULUTOĞLU, a.g.e., s.255.

kavramı ile kastedilmek istenen insan kaynaklarına yapılan yatırım harcamalarıdır.⁵⁸

Ekonomik büyümede bilginin yeri ve önemi büyüktür. Ekonomide bilgi de diğer mallar gibi kıttır. Bilgi edinmenin de zaman ve para maliyeti vardır. ekonomiye katılanlar bilgiyi kullanmak zorundadırlar ve bilgiyi kullanmaları için öğrenmeleri gerekir. Toplum üyelerine kazandırılan bilgiler insana yapılan bir yatırımdır. Çünkü insanlar bilgi sayesinde daha üretken olurlar, tüketim fırsatlarını da daha iyi kullanırlar. Eğitim yatırımının insan üzerinde yapılması onu makine demir ve tuğla ile yapılan bir yatırımdan ayırır.⁵⁹

Eğitim harcamaları yoluyla bir üretim faktörü olan insanın daha bilgili kılınması bilimsel üretimi arttırıcı bir etkidir. Bilim üretimi ise, ekonomiye dinamizm kazandıran ve ekonomik gelişmeye olumlu katkı sağlayan bir gelişmedir. Ekonomide ortaya çıkan yapısal değişiklikler ile bilimsel araştırmalar arasında bağlantı olduğu gibi, günümüzde ülkelerarası ekonomik üstünlükleri belirleyen teknolojik gelişme seviyesi de insan üretici gücünün gelişkinliği ile etkileşim içerisinde. Ülkelerin ekonomik kalkınma amaçlarına ulaşabilmeleri için mevcut insan gücünü verimli bir şekilde kullanmaları gerekmektedir.

İktisadi gelişmenin sabit bir değere göre belirlenmesinin mümkün olmaması nedeniyle, ülkelerin gelişmişlik düzeylerinin belirlenmesinde çok sayıda kriter kullanılmaktadır. Bu ölçüler içerisinde en önde geleni, kişi başına düşen milli gelirdir. Söz konusu ölçüt, hesaplama farklılıklarına ve gelirin nitelik farklılığına karşın yaygın olarak kullanılan gelişmişlik ölçülerinden biridir. Gelişmişlik düzeyinin belirlenmesinde kullanılan diğer bir ölçü de, kişi başına düşen eğitim, sağlık ve adalet harcamaları gibi harcamaların büyüklüğüdür. Kişi başına düşen eğitim ve sağlık

⁵⁸ Ayşe GÜNER, "Kamusal Altyapı Harcamalarının Ekonomik Etkileri", **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, Cilt:16, Sayı:1, Yıl:2000, s.177.

⁵⁹ BULUTOĞLU, a.g.e., s.249.

harcamaları ve bu harcamalara bağılı olarak kiři başına dūřen ğretmen ve sağlık personeli sayıları, gelişmişlik göstergesi olarak kullanılmaktadır.⁶⁰

Bilgi toplumuna geçmekle sağlanabilen beşeri kalkınma, iktisadi kalkınmanın temel göstergelerindendir. Birleřmiř Milletler Kalkınma Teşkilatı, ülkelerin gelişmişlik düzeyini ölçmek için Beřeri Kalkınma İndeksi hazırlamıştır. İndekste, yaşam süresi, kiři başına dūřen GSYİH, okur yazarlık oranı ve okullaşma oranı olmak üzere dört kriter kullanılmaktadır. Kriterlerden ikisi (okur yazarlık oranı ile okullaşma oranı) eğitimle ilgilidir. Diėer iki kriterden biri sağlıkla, diğeri de ekonomiyle ilgilidir. Eėitim, milli geliri de artırdığı dikkate alındığında, beşeri kalkınmada önemli bir yere sahiptir⁶¹.

c-Savunma – Güvenlik Harcamalarının Ekonomik Etkileri

Savunma harcamaları tüm ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de oldukça önemli bir yere sahiptir ve konsolide btçeden önemli bir pay almaktadır. Bilindiği gibi, savunma hizmetleri bir toplumun ekonomik faaliyetlerinin gerçekleşmesini sağlayan ortamı oluşturur. Bu nedenle savunma hizmetleri piyasa ekonomisinin faaliyete geçmesi için gerekli bir gider olarak görülmektedir.

Savunma harcamaları kaynakların üretken alanlarda kullanımını engelledikleri gerekçesiyle üretken olmayan bir tüketim harcaması olarak kabul edilmektedirler. Ancak, tüketim harcaması olarak nitelendirilseler de bu harcamalardan vazgeçmek mümkün olamamaktadır. Çünkü, savunma harcamalarının ortaya çıkışı politik ve stratejik nedenlere dayanmaktadır ve ekonomik açıdan yararlı grlmeseler bile genellikle azaltılmaları da mümkün görülememektedir. Burada bir konunun açıklığa kavuşturulmasında yarar vardır, o da, savunma harcamalarının tamamen üretken olmadıkları biçiminde nitelendirilmelerinin yanılıtıcı sonuçlar verebileceğidir. Savunma amacıyla yapılan bilimsel araştırma ve

⁶⁰ ORTA, a.g.m., s.240.

⁶¹ ORTA, a.g.m., s.241.

teknik gelişmelerin günümüzde elektronik ve ulaştırma alanındaki etkileri gözönünde bulundurulduğunda, önemi ortadadır.⁶²

d-Adalet-Yargı Hizmetlerinin Ekonomik Etkileri

Adalet-Yargı harcamaları doğrudan üretken kapasiteye katkıda bulunmayan harcamalardır. Ancak bu harcamalar dolaylı olarak piyasa ekonomisinin düzgün işlemlerini sağlamak suretiyle ekonomik gelişme sürecine katkıda bulunan harcamalardır.

Günümüzde bir ülkenin ekonomik olarak güçlü bir yapıya sahip olması ile doğrudan yabancı sermayeyi çekebilme potansiyelinin büyüklüğü arasında doğrusal bir ilişki vardır. Bu noktada yabancı sermayeyi kendisine çekmeye çalışan bir ülkenin herşeyden önce düzgün, basit ve sağlıklı işleyen bir hukuk sistemine ve buna işlerlik kazandıracak adalet ve yargı hizmetlerine ihtiyacı vardır. Devletin adalet ve yargı hizmetleri esas olarak hukuk sisteminin doğru ve düzgün işlemlerini sağlayan harcamalardır.

e-Altyapı Harcamalarının Ekonomik Etkileri

Altyapı harcamalarının bir ekonomi içindeki etkileri çok çeşitli ve karmaşık bir nitelik taşımaktadır, çünkü bu harcamalar üretim ve tüketim üzerinde doğrudan etkilidirler. Olumlu ve olumsuz dışsallıklar yaratırlar ve büyük miktarda harcama akımlarını kapsarlar.

Altyapı hizmetlerinin mevcudiyeti ve niteliği özel sermayenin marjinal verimliliği üzerinde etkili olmaktadır. Altyapıya yönelik harcamalar sonucu sunulan hizmetler firmalarda üretim artışına iki yolla katkıda bulunmaktadır. Bunlardan birincisi; ulaşım, su, elektrik gibi altyapı hizmetlerinin üretimde ara malı niteliği taşımasıdır. Dolayısıyla girdi maliyetlerinde meydana gelecek bir azalma üretimin kârlılığını artıracak ve daha yüksek bir düzeyde çıktı, gelir ve/veya istihdama yol açacaktır. Altyapı hizmetlerinin ikinci etkisi ise diğer faktörlerin (emek ve diğer sermaye) verimliliğini

⁶² Beyhan ATAÇ, Engin ATAÇ, "Türkiye'de 1963-1991 Döneminde Personel, Eğitim, Sağlık ve Savunma Harcamalarının Analizi", **Türkiye'de Bütçe Harcamaları, IX. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Çukurova Üniversitesi Maliye Bölümü, 6-8 Mayıs 1993, s.33.

arttırmadır. Örneğin yolların yapımı işçilerin ulaşım zamanını kısaltacaktır. Bu nedendir ki altyapı "ödemesi yapılmayan üretim faktörü" (unpaid factor of production) olarak adlandırılmaktadır, çünkü mevcudiyeti diğer sermaye ve emekte yüksek getiriye yol açmaktadır. Ayrıca altyapının varlığı bölgeye ilave kaynakları çekebilir (crowd-in etkisi) ve böylece faktör maliyetleri ve işlem maliyetleri azalabilir. Öte yandan bu aşırı kalabalıklaşma çevre üzerinde olumsuz etki yaratabilir, hizmetlerin kalitesinde düşüş meydana gelebilir ve altyapının verimlilik üzerindeki etkisi zayıflayabilir.⁶³

Öte yandan bir ülkede altyapı harcamalarının kaliteli bir şekilde sunulması firmalar için maliyetlerini düşürücü ve kârlarını arttırıcı bir etki yaratır. Kamusal altyapı harcamalarının bu etkisiyle ülkenin iç piyasası ve uluslar arası rekabet gücü artmakta bunlara paralel olarak artan üretim ve yatırım sonucu ekonomik büyüme ve kalkınma sağlanabilmektedir.

Altyapının yatırımları arazi ve bina değerleri üzerinde ve dolayısıyla kişisel servet üzerinde de etkiler yaratabilmektedir. Özellikle sulama, enerji ve telefon bağlantıları ve karayolu ulaşımına ilişkin hizmetler gayrimenkullerin değerini önemli ölçüde etkilemektedir.

B-KAMU HARCAMALARININ SOSYAL ETKİLERİ

1-Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırmaya Göre

Sosyal Etkileri

Kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırmaya göre sosyal etkileri incelenirken reel harcamalar ve transfer harcamalarının sağlıklı bir toplum yapısının oluşmasında önemli fonksiyonu olan adil gelir dağılımına hangi yönde etki yaptıklarının değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

⁶³ GÜNER, a.g.m., s.180.

a-Reel Harcamaların Sosyal Etkileri

Reel harcamaların gelir dağılımı üzerindeki etkilerini bulabilmek için öncelikle devletin mal ve hizmet alımına yönelik ödemeleri kimlere yaptığıının ve kamu hizmetlerinden kimlerin yararlandığının bulunması gerekmektedir. Bunun yanında, mal ve hizmetlerin bölünebilir veya tam kamusal mal ve hizmet olup olmadığının belirlenmesi de önem taşımaktadır. Bu tür bir ayırımın yapılmasının nedeni, hiç şüphesiz tam kamusal mal ve hizmetlerin nitelikleri gereği, gelir dağılımında herhangi bir değişikliğe sebep olmamalarıdır. Çünkü bu tür mal ve hizmetler toplumun tüm bireylerine eşit olarak sunulur, faydası birimlere bölünemez ve fiyatlandırılmaz.

Kamu harcamalarından bireyler bedelsiz olarak ya da maliyetinin altında belirlenen bir fiyattan yararlanıyorsa, bu durumda bireylerin gelirleri yararlanmış oldukları hizmetin karşılıksız kısmı kadar artıyor demektir. Ancak bu konuda dikkat edilmesi gereken iki nokta vardır. Bunlardan birincisi, kamu hizmetlerinin fiyatının saptanması; diğeri ise fiyatı saptanan kamu hizmetlerinin farklı gelir gruplarına dağılımıdır.

Kamusal mal ve hizmetler, niteliği gereği piyasa ekonomisi tarafından üretilememekte ve mutlak olarak devlet tarafından üretilmesi gerekmektedir. Ancak devlet tarafından üretilen bu malların bölünmezliği ve kişisel talebe konu olamaması nedeniyle bu malların bir piyasa fiyatı bulunmamaktadır. Özellikle devlet tarafından üretilen savunma, güvenlik, adalet ve dış güvenlik gibi, tam kamusal mal ve hizmetleri piyasa fiyatı ile fiyatlandırmak mümkün değildir.

Piyasa tarafından üretilebilir nitelikteki mal ve hizmetler, sosyal ve mali nedenlerle devlet tarafından da gerçekleştirilebilmektedir. Bu tür hizmetlerde belirli gelir gurubundaki kişiler, diğeri gelir gruplarındaki kişilere oranla daha fazla fayda sağlayabilmektedir. Pozitif dışsallığa sahip bu

hizmetlerden eğitim ve sağlık hizmetleri gibi giderlerin genellikle ölçülebilir, bölünebilir nitelikte olduğu kabul edilmektedir.⁶⁴

Yarıkamusal mal ve hizmetlerin finansmanı yüksek gelirli kişilerden alınan artan oranlı vergilerle finanse edilir ve daha çok düşük gelirli kimselerin yararlanması sağlanırsa, gelir dağılımı yüksek gelirli kesimlerden düşük gelirli kesimlere doğru pozitif yönde değişmiş olacaktır.

Bir ülkede eğitim ve sağlık gibi faydası ölçülebilen ve bölünebilen mal ve hizmetlerin hangi gelir gruplarının gelirini arttırdığını bulmak için hizmetlerden faydalananların hangi gelir grubuna dahil olduğunu bilmek yeterlidir. Daha sonra hizmetin değeri bu hizmetlerde yararlananların gelirlerine eklenerek kamu harcamalarının gelir dağılımını hangi yönde değiştirdiği bulunabilir.

Reel harcamalar vasıtasıyla alt gelir grupları lehine pozitif bir yeniden dağıtım etkisinin güçlü olması için aşağıdaki şartların sağlanması gerekmektedir⁶⁵:

-Alt gelir gruplarının üst gelir gruplarına kıyasla daha büyük bir marjinal fayda sağlamaları,

-Düşük gelirliler lehine fayda sağlayan harcama türleri yönünde bilinçli bir siyasi müdahale,

-Bütün herkesin kamu hizmetlerinden engelsiz ve şartsız faydalanmaları,

-Sermaye gelir sahipleri lehine özel hiçbir dağılım etkisinin oluşmamasıdır.

Ancak son şartın gerçekleşmesi oldukça güçtür. Örneğin ulaştırma hizmetleri özel müteşebbislere doğrudan bir fayda sağlamaktadır. Eğitim, araştırma ve sağlık hizmetlerinde dış kazançlar oluşmaktadır.

b-Transfer Harcamalarının Sosyal Etkileri

Bu harcamalar herhangi bir mal veya hizmet alımına yönelik olmayan harcamalardır. Bir ekonomi de devlet yapmış olduğu reel

⁶⁴ EKER, ALTAY, SAKAL, a.g.e., s.292.

⁶⁵ EKER, ALTAY, SAKAL, a.g.e., s.293.

harcamalarla mal veya hizmet satın almakta ve bu harcamalar milli geliri doğrudan doğruya etkilemektedir. Transfer harcamaları sonucunda ise devlet herhangi bir mal veya hizmet satın almayıp doğrudan doğruya bireylere satın alma gücü aktarmaktadır.

Transfer harcamalarının her bir türünün gelir dağılımı üzerinde değişik etkileri olabilmektedir. Gelişmiş ülkelerde transfer harcamaları içerisinde sosyal güvenlik harcamaları önemli bir yer tutarken gelişmekte olan ülkelerde borç faiz ödemeleri transfer harcamaları içerisinde daha büyük bir öneme sahip olmaktadır. Bu harcamaların gelir dağılımı üzerindeki etkilerini bulabilmek için yapılan harcamalarda kimlerin yararlandığının tespit edilerek, yararlananların gelirine eklenmesi gerekmektedir. Bir ekonomide devlet borçlarının gelir dağılımı üzerindeki etkileri borç senetlerini alan kişilere, bu belgelerin faiz oranlarına, bu belgelere faiz dışında sağlanan çeşitli avantajlara ve enflasyonist eğilimlere göre değişmektedir.⁶⁶

Eğer bir ekonomide borç senetlerini ellerinde bulunduranlar ile vergi yükünü taşıyanlar aynı kişiler ise borçlanma sonucunda gelir dağılımında herhangi bir değişiklik olmamaktadır.

Borçlanmanın gelir dağılımı üzerindeki etkisini ölçmede gözönünde bulundurulması gereken bir diğer husus faiz oranlarıdır. Devlet tahvillerine ödenen faizler, genellikle bu tahvilleri ellerinde bulunduranlar yüksek gelir grubunda kişiler olduğundan, gelir dağılımındaki eşitsizliği artırırlar.

Ekonomik ve mali transferler, düşük gelirli kimselerin yararlandığı mal ve hizmetlerin fiyatlarını ucuzlatmak amacıyla verilen sübvansiyonlar ile ekonomide üretimi arttırmayı teşvik edip üretim maliyetlerini azaltmak amacıyla verilen yardımlardır.

⁶⁶ ULUSOY, a.g.e., s.300.

2-Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Sosyal Etkileri

Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmasında genel hizmetlerin, ekonomik hizmetlerin ve özellikle içinde eğitim ve sağlık gibi sosyal refahın yükseltilmesinde önemli fonksiyonları olan hizmetleri barındıran sosyal hizmetlerin bu fonksiyonlarını gerçekleştirmeye yönelik yapılarında hangi tür özellikler bulduğunun ortaya konulması amaçlanmıştır.

a-Sağlık Harcamalarının Sosyal Etkileri

Sağlık hizmeti yarı kamusal mal niteliğine sahip olması nedeniyle rekabetçi bir piyasada etkin kaynak tahsisini önler. Sağlık hizmetinin dışsal etkiler yaratması, tüketicinin sağlık konusundaki yetersiz bilgi düzeyine sahip olması gibi nedenlerle piyasada yeterli talep oluşmayacaktır. Öte yandan sağlık hakkının insan haklarından biri sayılması da sağlık hizmetlerinin sosyalizasyonu gerekli olmuştur. Eğitim hizmetlerinde fırsat maliyetinin cehalet, geri kalmışlık olmasına karşılık sağlık hizmetlerinde hastalık ve hatta ölüm olması bu hizmetin önemini açıklamaktadır.⁶⁷ Gelir dağılımında ortaya çıkan eşitsizlikleri düzeltmeye yönelik devlet ilgisi, devletin sağlık hizmetlerini sübvansede etmesinde artan rolünün en önemli gerekçelerindedir.⁶⁸

Günümüzde sağlık hizmetlerinde devletin sorumluluk anlayışı gelişmiş, toplum üyelerinin, ödeme gücü olsun olmasın, sağlık hizmetinde yararlandırılmasının insanın yaşama hakkının bir gereği olduğu görüşü, bir sosyal politika olarak yoğunlaşmıştır.

Toplumda hastalık halini azaltmak ve hayatı uzatmak için kamu ekonomisi iki tür hizmet sunar:⁶⁹ i) Hastalananları iyileştirmek (tedavi hekimliği); ii) Sağlam kişilerin hastalanma olasılığını

⁶⁷ Ayşegül MUTLU, "Türkiye'de Konsolide Bütçe Harcamalarının Değerlendirilmesi", **Türkiye'de Kamu Ekonomisi ve Mali Kriz**", XII. Türkiye Maliye Sempozyumu, İstanbul Üniversitesi Maliye Araştırma Merkezi Yayını, 15-17 Mayıs 1998, Antalya, s.253.

⁶⁸ Joseph E.STİGLITZ, **Kamu Kesimi Ekonomisi**, Çev.Ömer Faruk Batirel, İkinci Baskı, Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Yayın No:396, İstanbul, 1994, s.350.

⁶⁹ BULUTOĞLU, a.g.e., s.263.

azaltmak (koruyucu, önleyici hekimlik). Bu iki hizmetin farklı özellikleri vardır: Tedavinin amacı hastayı iyileştirmektir; yararlanan tedaviyi gören bireydir. Ancak hastanın tedavisinin, başkalarına, çevreye zarar verme olasılığını azalttığı ölçüde ikincil bir toplumsal fayda sağlama özelliği vardır. hastalığı bulaşıcı olmasa bile, hasta çevresine zarar veriyorsa (örneğin bir ruh hastası) gözlem ve tedavi altına alınması gene topluma dışardan fayda sağlar. Tedavi hizmetinin ikinci özelliği, hizmetin yararlanan (hastanın) vücudu üzerinde yapılmasıdır. Bu sebepten, tedavinin dışardan faydalarını diğer toplum üyelerinin alabilmesi için, hastanın tedaviye ihtiyacı olduğunu bilmesi, tedaviyi istemesi gereklidir. Bilgisizlik, gelirsizlik, tedaviden korku, tedaviye güvensizlik hastanın tedavi olmasını önlerse, sözü edilen toplumsal faydalar gerçekleşmez. Bu nedenle hastanın iyileştirilmesinde devlet politikasının aktif bir rol üstlenmesi hastadan başka toplumunda yararı içindir.⁷⁰

Tedavi hizmetlerinden farklı olarak, çevre sağlığı hizmetlerinin tüm faydası kamusal niteliktedir. Toplumun yaşadığı ortamda hastalık bulaşması olasılığının azaltılması, toplumun sağlıklı üyelerinin birbirine rakip olmaksızın yararlandıkları bir ortak fayda yaratır. Koruma hizmetini, bu niteliği sebebiyle, tedavi hizmetlerine kıyasla, daha çok kamu ekonomisi üstlenir.

Çevre hizmetleri, sağlık koruma amacıyla cansız ve canlı çevrenin (insanlar, hayvanlar ve bitkiler) mikrop taşıyıcılıklarını yok etmeye yöneliktir. Hastalığın bulaşma süreci, insanlar arasındaki ilişkilerin yoğun olduğu ortamda (kentlerde, kapalı toplanma yerlerinde) yaygındır. Merkezi idareden başka, belediyeler kentlerde çevrenin hastalık taşıyıcı etkilerini azaltıcı hizmetleri üstlenirler. Kent akarsuyunun klorlanması, çöp kaldırma, septik çukur, durgun suların ilaçlanması çevre sağlığına büyük katkıda bulunur. Tüm ülkenin yurtdışından gelecek hastalıklara karşı korunması için,

⁷⁰ BULUTOĞLU, a.g.e., s.263.

sınırlarda tedbir alınır (Türkiye’de Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü bu işle görevlidir).⁷¹

b-Eğitim Harcamalarının Sosyal Etkileri

Eğitim, sadece kalkınma açısından değil, gelir dağılımı ve istihdam hedefleri açısından da önemlidir. Şöyle ki, bir ülkede eğitim olanakları sayesinde kişiler ekonomik becerilere sahip oldukları takdirde milli gelirden daha fazla pay alma olanağına kavuşabilmektedir. Ayrıca, eğitim sayesinde ekonomik becerilere sahip olanlar istihdam sorununa da önemli çözümler getirebilmektedirler. Eğitimin kalkınma, gelir dağılımının düzeltilmesi, istihdam ve hatta demokratik süreçlerin iyileştirilmesi, tolerans ve uyumun artması gibi birçok amaca aynı zamanda hizmet ettiği kolaylıkla söylenebilir.⁷²

Hükümetler eğitim bütçelerini çeşitli amaçlarla artırırlar. Her şeyden önce çağdaş toplum üyelerinin yasalara uymaları, demokraside seçim görevini bilinçle yerine getirmeleri için, okur yazarlığı ve temel eğitimin zorunlu ve yaygın olmasını, anayasal bir yurttaş hakkı ve ödevi sayıyorlar. Toplumda gelir dağılımı eşitsizliklerinin yetenekli öğrencilerin eğitilmesine engel olmaması nüfustaki yeteneklilerden en yüksek verimin alınabilmesi için burs dağıtırlar. Piyasa firmalarının çalışanlarına verdikleri eğitimi teşvik için vergi indirimi tanıyorlar. İşçilerin gelirlerindeki eşitsizliği azaltmak, teknolojiye değişim yüzünden işsiz kalanları yeni işlere hazırlamak için eğitim programları uyguluyorlar. Devletin açtığı meslek eğitimi kurumlarının verdiği diplomalar sayesinde, hem işverenlerin hem de tüketicilerin meslek sahiplerinin (hekim, mühendis, avukat v.b.) hüner ve bilgilerine güvenleri sağlanıyor.⁷³

Bir ülkedeki her vatandaşın istediği alanda serbestçe öğrenim görebilme hakkına sahip olması anlamına gelen eğitimde fırsat eşitliği sağlanamadığı zaman gelir dağılımında büyük farklılıklar

⁷¹ BULUTOĞLU, a.g.e., s.270.

⁷² Mustafa SAKAL, Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği, Gazi Kitabevi, Ankara, 2003, s.101.

⁷³ BULUTOĞLU, a.g.e., s.250.