

Süleyman Demirel Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Y.2003, C.8, S.2 s.171-191.

GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE TRANSFER HARCAMALARININ GELİŞİMİ

ADVANCES IN TRANSFER EXPENDITURES IN DEVELOPED AND DEVELOPING COUNTRIES

Yrd. Doç. Dr. Metin MERİÇ*

ÖZET

Bu çalışmada sosyal refah devleti anlayışının yaygınlaşmasıyla birlikte kamu harcamaları içerisinde ön plana çıkan transfer harcamalarının gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki gelişimi incelenmiştir. Transfer harcamaları, gelişmiş ülkelerde sosyal transferler şeklinde gerçekleşirken, gelişmekte olan ülkelerde ise iktisadi transferler ve faiz harcamalarının ağırlıklı olarak yer aldığı görülmektedir.

ABSTRACT

This study examined development of transfer expenditures, gained importance among public expenditures with welfare state approach, both in developed countries and in developing countries. Social transfer expenditures have big share among transfer expenditures in developed countries while economic transfer expenditures and interest payments have big share among transfer expenditures due to lack of economic development.

GİRİŞ

Transfer harcaması, kavram olarak ilk defa A.C.Pigou tarafından ortaya konulmuş bir kavramdır. AC Pigou kamu harcamalarını transfer harcamaları ve transfer-dışı harcamalar olarak ifade etmiştir (PIGOU,1947: 19). Pigou'ya göre transfer harcamaları GSMH üzerinde direkt etki yapmayan ve devletin karşılıksız olarak yaptığı harcamalardır. Bu harcamalar ile devlet piyasadan mal ve hizmet satın almamakta sadece karşılıksız olarak gelir aktarımı sağlamaktadır. Pigou'ya göre transfer-dışı harcamalar ise, devletin mal ve hizmet satın alımına yönelik reel olarak ifade edilen ve GSMH'yı doğrudan etkileyen harcamalardır.

Transfer harcamaları, özellikle 20. yüzyılın ortalarından itibaren yaygın uygulama alanı bulmuştur. Özellikle gelişmiş ülkeler işsizlik yardımı,

* Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü Öğretim Üyesi.

eğitim yardımı, yaşlılık yardımı gibi sosyal transferler ile toplumsal hayat standartlarını yükseltmeyi amaçlamışlardır. Bu çerçevede gelişmiş ülkelerin pek çoğunda sosyal transferler kamu harcamaları içinde önemli oranlara yükselmiştir. Günümüzde gelişmiş ülkelerde transfer harcamaları ve özellikle sosyal transfer uygulamaları tartışılmaktadır. Bu süreçte birçok ülke sosyal transfer harcamalarını azaltmak için işsizlik yardımlarında ve aile yardımlarında daha kontrollü programlar uygulamaya koymaktadırlar. Özellikle, Almanya, işsizlik yardımlarının bütçe dengesini olumsuz etkilemesinden dolayı, işsizlik yardımı programlarında kısıtlamalara gitmiştir.

Gelişmekte olan ülkelerde ise transfer harcamaları, özellikle sübvansiyonlar şeklinde kalkınma amaçlı olarak uygulanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin genelinde büyüme ve kalkınmayı gerçekleştirme amacıyla yoğun bir borçlanma politikasına gidilmektedir. Bu politika sonucunda ise gelişmekte olan ülkelerin çoğunda borç faizleri önemli oranlara ulaşmıştır. Bu durum, gelişmekte olan ülkelerde de transfer harcamalarının oranını yükseltmiştir. Ancak, gelişmekte olan ülkelerde transfer harcamalarının önemi borç faizlerinin ve sübvansiyonların büyüklüğünde dolayı iken, gelişmiş ülkelerin genelinde ise sosyal transferlerin büyüklüğünden dolayıdır.

Bu çalışmada genel olarak transfer harcamalarının ne olduğu ve nasıl bir sınıflandırmaya tabi tutulduğu konusu genel hatlarıyla ele alınarak, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde transfer harcamalarının gelişim süreci üzerinde durulmaktadır.

1. TRANSFER HARCAMASI KAVRAMI

Transfer harcaması çeşitli bilim adamlarınca tanımlanmıştır. Örneğin, AC Pigou, transfer harcamalarını devlet güvenliğinin yeniden kazanımına ilişkin harcamalar olarak ifade etmiştir (PIGOU, 1947: 19). Prof.Dr. Özhan Uluatam ise transfer harcamalarını devletin kendi iradesiyle kişi, firma ya da başka ülkelere yaptığı transferler olarak ifade etmiştir (ULUATAM, 1991: 167).

Transfer harcamalarının karakteristik özelliği, 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. H. Brochier ve P. Tabatoni, transfer harcamalarını, milli gelirden bir meydana getirmeyen ve sadece satın alma gücünün bireyler veya sosyal gruplar arasında el değiştirmesine sebep olan giderler olarak tanımlamaktadırlar. T. Barna ise, aynı konuda “mal ve hizmetlerin kullanılması için gerekli satın alma gücünü toplumun bir kategorisinden diğerine nakleden devlet harcamaları” şeklinde bir tanım yapmaktadır (NADAROĞLU, 1991: 158).

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

Transfer harcamaları, devletin hiç bir üretim faktörü kullanmadan sadece milli gelirin yerini değiştirip, dolayısıyla vergi olarak sağladığı kaynakların kişilere ve gruplara dağıtılmasından ibarettir. Devlet bu ödemeler karşılığında doğrudan ve dolaylı olarak üretim faktörü elde etmediği için, bu harcamalarla üretim faaliyetine doğrudan etki etmemekte, etki dolaylı bir şekilde olmaktadır. Transfer harcamalarının üretime etkileri, harcamaların yapılması yerine gelir dağılımını değiştirme sonucunda gerçekleşmektedir. Ancak, transfer harcamalarından yararlananların elde ettikleri bu gelirleri tüketime yöneltmeleri halinde, milli gelirden bir artış meydana gelmektedir.

Transfer harcamaları genel anlamda düşünüldüğünde bir reel harcamadır. Çünkü transfer yapılan kesim sonuçta milli ekonomide yeni satın alma gücü oluşturmakta ve böylece milli ekonomiye reel bir katkı sağlamaktadır. Reel harcama-transfer harcaması ayırımında temel kıstas, harcamanın ilk yapıldığı andaki gayesi olmaktadır. Harcama ilk olarak devlet tarafından yapılırken, karşılığında bir mal ve hizmet alımı söz konusu ise, bu reel harcamayı; böyle bir karşılık beklenmiyorsa, bu transfer harcamasını ifade etmektedir(DEVİRİM, 1999: 166).

Transfer harcamaları milli gelir üzerinde doğrudan bir etki yapmamaktadır. Bu tür harcamalar gerçek anlamda reel kaynakların tüketimini ifade etmez. Bu tür harcamalar ile kamu sektöründen diğer sektörlerle satın alma gücü aktarılmış olmaktadır. Esasen, transfer harcamaları yoluyla ortaya çıkan reel harcamaları, bu tür harcamalardan yararlananların yaptıkları harcamalar oluşturmaktadır(TÜRK, 1999: 33).

Transfer harcamaları, çeşitli şekillerde sınıflandırılmaktadır. Transfer harcamalarında esas olarak şekil ve karşılık yönünden sınıflandırma dikkate alınmaktadır.

Transfer harcamalarının şekil yönünden sınıflandırılmasında bu tür transferlerden faydalananların gelirlerinde doğrudan ve dolaylı artış olması yönünden dolaysız ve dolaylı transferler olarak sınıflandırılmaktadır. Transfer harcamalarının şekli sınıflandırılmasında diğer bir husus ise verimlilik kriteridir. Verimlilik kriterine göre transfer harcamaları ayırımında esas teşkil eden husus, bu tür ödemelerin üretim üzerinde etkili olup olmadığına yani bu tür harcamaların üretimde yeni bir değer oluşturup oluşturmadığına göre değerlendirilmesidir(TÜRK, 1999: 40). Genel olarak transfer harcamalarının hangilerinin verimli olduğuna dair genel bir kanı olmamakla birlikte iktisadi amaçlı transfer harcamaların iktisadi büyümeye doğrudan katkısı olması sebebiyle verimli, sosyal amaçlı transfer

harcamalarının ise dolaylı katkı yapması sebebiyle verimsiz olduğu belirtilebilir. Transfer harcamalarının diğer bir şekli sınıflandırması ise gelir transferleri ve sermaye transferleri ayrımıdır. Transfer harcamaları emekli maaşları, sosyal yardımlar gibi gelir aktarımına yönelik olmakla birlikte, savaş tazminatları gibi sermaye transferleri şeklinde de olabilmektedir.

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

Bir karşılık elde edilmekle birlikte transfer harcaması içine dahil edilen kamu harcaması türleri de vardır. Örneğin, devletin arazi ve bina alımında bir karşılık vardır ancak, bu harcamaların yapıldıkları yıl milli gelirine doğrudan bir etkisi yoktur. Bu harcamalar sadece var olan servetin el değiştirmesine yol açan harcamalardır ve bundan dolayıdır ki bu harcamalar transfer harcamaları içine dahil edilmektedir(BIÇAK, 1987: 16).

2. TRANSFER HARCAMASI- SOSYAL REFAH DEVLETİ

Transfer harcamaları ile ilgili olarak ilk belirtilmesi gereken nokta, transfer harcaması yapılması gerekliliğini ve özellikle sosyal transferlerin zorunluluğunu ortaya koyan bir devlet anlayışıdır. Belirtilen devlet anlayışı, sosyal refah devleti (welfare state) anlayışıdır. Ekonomik ve sosyal yaşamı yönlendirerek güçsüzleri koruyan, bilimin verilerine, çağın ve toplumsal gelişimin gereklerine uygun ileri bir toplumsal düzenleme ve yönetimle toplumdaki sorunları gidermeye ve önlemeye çalışan, bu sorunlara karşı yönetimi altında bulunan kişi ve grupları koruyan ve destekleyen devlet “sosyal refah devleti” olarak ifade edilebilir(DEVRİM ve ALTAY, 2000: 31). Sosyal refah devleti anlayışı özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde ortaya konulan ve bazı ülkelerce de uygulanma alanı bulan bir devlet anlayışıdır. Sosyal refah devletinden bahsedilmesinin nedeni ise, transfer harcamalarının bu tür devlet anlayışına sahip ülkelerde gerek uygulama alanının gerekse miktarca büyüklüğünün büyük önem taşımasıdır.

Refah devleti toplumunda üç ilke geçerlidir(ARIN, 1993: 56):

1. İktisadi faaliyetlerin sosyal ve kollektif olarak sosyal refahın maksimizasyonu amacıyla düzenlenmesi;
2. Vatandaşların bazı temel ihtiyaçlarının toplumsal olarak karşılanması haklarının olması ve piyasa mekanizmasının

başaramadığı durumlarda devletin bu gereksinimleri karşılama yükümlülüğünün olması;

3. Daha keyfi ve kişiselleştirilmiş kararlara ve daha çok zora dayanan itaat ettirme biçimlerinin tersine, formal eşitlik ve objektif kuralların varlığı.

Refah sistemiyle ilgili olarak, bireylerin bu sistemden olumsuz etkilendiğini ortaya koymak zordur. Tam tersine refah sistemi, normal hayat tarzlarına yönelik beklenmedik şoklara maruz kalan bireyler için, geçici bir şekilde eski duruma düşme olarak ifade edilirse daha doğru olur. Yetişkin olmayan erkekler için bu şoklar, olasılıkla beklenmedik iş kaybı; evli bayanlar için, boşanma veya ayrılma; bekar bayanlar için, bir çocuğun dünyaya gelmesi şeklinde ortaya çıkabilir. Bu insanların çoğu için refah sistemi normal yaşam koşullarına dönmede bir köşe taşı olarak görülmektedir(HEILBRONER ve GALBRAITH, 1990: 636,637).

3. GELİŞMİŞ ÜLKELERDE SOSYAL REFAH DEVLETİ ANLAYIŞININ TRANSFER HARCAMALARININ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

İkinci Dünya Savaşı, devletleri yeni bir sosyal anlayışa yöneltmiş ve iki savaş arasındaki devletlerin kararsızlıkları ve çelişkileri de yeni gerçekler karşısında ortadan kalkmak zorunda kalmıştır. Savaş sırasında ve sonrasında geleceğin sağlam temellerini kuracak olan toplumsal anlayışa ve ekonomik şartlara uygun yeni düşünceler ve anlayışlar geliştirilmeye çalışılmıştır. Savaş sonrasında devletler, toplumun yeni sosyal yapılanmasını gerekli kılmak için ekonomik şartları fertler lehine iyileştirmek istemiş ve bu amaç topluma sosyal refah ve bunun sonucunda ortaya çıkan daha iyi yaşama şartlarını sağlayacak bir barış ekonomisinin tesisine yönelmiştir(TÜĞEN, 1997: 10,11).

II. Dünya Savaşı'ndan sonra Harrod, Domar, Rostow ve diğer ünlü ekonomistler ülkelerin ihtiyaç duyduğu sermaye ve büyümeyi daha önemlisi de bunlar arasındaki (sermaye-çıktı rasyosu) mekanik ilişkiyi tartışırken, ekonomi biliminde yatırım harcamaları lehine güçlü bir meyil bulunmaktaydı. Örneğin, ekonomistler hükümet bütçesindeki cari ve yatırım harcamaları arasında kamu parasının dağılımını belirlerken, cari harcamaların payının artmasına izin veren ülkelere kritik ülkeler olarak bakmaktaydılar. Diğer taraftan, toplam hükümet harcamalarındaki yatırım harcamaları payı yükselen ülkeler ise övülen ülkelerdi(TANZI ve DAVOODI, 1997:4,5). Diğer yandan transfer harcamalarının ise, başlangıçta kamu harcamaları içindeki payı az olmakla birlikte ekonomi geliştikçe, transfer harcamalarının nisbi önemi de artmıştır.(ATAÇ ve ATAÇ, 1992: 36).

İkinci Dünya savaşı sonrası birçok gelişmiş ülke, savaş süresince gerileyen ekonomilerini tekrar harekete geçirmek için yatırım harcamalarında artışa gitmekle beraber, savaş nedeniyle özellikle artan işsizliği, bozulan gelir

dağılımını düzeltmek, toplumlarına belirli bir insani yaşam düzeyi sağlamak amacıyla çeşitli sosyal politikalar uygulamaya koymuşlardır. Bu sosyal politikaları, gelişmiş ülkelerin birçoğu sosyal refah devleti çerçevesinde yapmışlardır. Bu çerçevede, gelişmiş ülkelerin sosyal refahla ilgili harcamaları da sürekli bir artış eğilimi içinde olmuştur. Gelişmiş ülkelerde yaşlılık, dulluk, emeklilik ve işsizlik ödentileriyle diğer sosyal refah harcamalarının bütçe içindeki payı giderek artmaktadır. Bu ülkelerde, sosyal güvenlik harcamalarının bütçe harcamaları içindeki payı ortalama olarak %30-40 oranlarına yükselmiş bulunmaktadır. Sosyal güvenliği sağlama politikaları doğrultusunda özellikle gelişmiş devletler, bütçedeki transfer harcamalarını kullanarak toplumun düşük gelirli kesimlerine dolaylı ya da dolaysız transfer ödemesi yapmaktadır.

Günümüz demokrasileri “transfer toplumları” haline gelmişler ve sosyal amaçlar dışında ekonomik ve mali amaçlarla da transfer harcamaları yapmaya koyulmuşlardır. Başlangıçta transferler toplum sağlığını koruma, işsizlik yardımları gibi toplumun sosyal yapısının ahengini sağlayan sosyal amaçlı politikalar için gerçekleştirilirken, daha sonra bazı sektörlerin ya da kurumların iktisadi anlamda gelişmesini sağlayan ekonomik amaçlı transferler şeklinde de görülmeye başlamıştır. Böylece, transfer harcamalarında belirli bir genişleme olmuştur.

3.1. Sosyal Transfer Harcamalarının Gelişimi

Transfer harcamaları ülkelerin bütçelerinde farklı adlarla yer alabilmektedir. Ancak, genel olarak transfer harcaması mantığı çerçevesinde düşündüğümüzde, ülkelerin aynı nitelikteki harcamaları transfer harcamaları olarak adlandırılmaktadır. Örneğin, ABD Bütçesinden yapılan transfer harcamaları: Kişilere yapılan transfer ödemeleri, sosyal güvenlik ödemeleri, işsizlik sigortası gibi sosyal güvenlikten yararlanma amacıyla yapılan ödemelerdir. Yardım mahiyetindeki bağışlar eyaletlere ya da yerel yönetimlere, federal bütçeden yapılmaktadır. Ulusal borç için faiz ödemeleri, gelirin vergi mükelleflerinden hükümet bonolarını alan yurtiçindeki ya da yurt dışındaki alıcılara transferidir(RUFFIN ve GREGORY, 1990: 216). ABD Bütçesindeki transfer harcamalarına benzer harcamalar, diğer gelişmiş ülkeler bütçelerinde de bulunmaktadır.

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

Transfer harcamalarının toplumlar için büyük önem taşıdığı vurgulanmakla birlikte her zaman olumlu sonuçlarının da olacağı tartışmalıdır. Transfer harcamaları işsizliğe karşı bir önlem olarak kullanılacağı gibi işsizliği etkileyen bir faktörde olabilir. Sürekli ve belirli miktarda işsizlik yardımı sonucu kişiler çalışmayabilir. Özellikle seçim zamanı bu durum sık sık görülebilmektedir.(EASEW ve GARRATT, 2000: 388,389).

Genellikle, sosyal refah devleti mantığının yaygın olduğu ülkelerde işsizlik yardımları gibi sosyal transfer harcamalarının yüksekliği, kişilerin çalışma isteğini azaltıcı etkiler gösterebilmektedir. Kişi alacağı işsizlik yardımı ile hayatını idame ettirebildiği sürece çalışmayacak ve toplum için bir yük olacaktır. Sosyal transfer harcamalarının bu yönüyle olumsuz etkileri olduğu söylenebilir. Sosyal amaçlı transfer harcamalarının bir diğer olumsuz etkisi de transfer harcamalarının birçoğunun satın alma gücünü yüksek gelirli gruplardan düşük gelirli gruplara aktarmasıdır.

John F. Due, bu duruma bazı örnekler vermiştir. Örneğin, piyasada pahalı arabadan daha çok miktarda daha ucuz araba olmaktadır. Yaşlılara yapılan yıllık ödemeler gibi programlar serveti gençlerden yaşlılara doğru transfer etmekte ve böylece mobilya alımları azalırken, dünya seyahatlerinde artış olmaktadır(DUE, 1968: 146). Toplumda yaşlı insanların sayısı arttıkça, bu insanlara yapılan transfer harcamalarının miktarı da gittikçe artmaktadır. Bugün birçok gelişmiş ülkede görülen durum budur. Gelişmiş ülkelerin genelinde nüfus giderek yaşlanmaktadır. Bu sonuca özellikle sosyal transfer harcamaları ile bu ülkelerde kişi başına yaşam düzeyinin artması, bununla birlikte doğum oranlarında ise bir azalmanın olması ile varılmıştır. Nüfusun giderek yaşlanması ise, özellikle artan emekli maaşı ödemeleri ve diğer sosyal transferlerden dolayı transfer harcamalarının GSYİH içindeki payının artmasına neden olmuştur. Dolayısıyla, çalışanlar üzerindeki vergi yükü gittikçe artmış ve servet genç nüfustan yaşlı nüfusa doğru kaymıştır.

Gelişmiş ülkelerde kamu harcamalarında asıl artış sosyal güvenlik harcamalarına bağlı olarak 1960'lardan sonra olmuştur. Buna rağmen ekonomik ve sosyal refahta beklenen artışlar gerçekleşmemiştir(TANZI ve SCHUKNECHT, 1996: 2).

Aşağıdaki Tablo: 1'de bazı gelişmiş ülkelerin transfer harcamalarının gelişim süreci incelenmektedir. Bu noktada, transfer harcamalarının gelişmiş ülkelerde ki gelişimini incelediğimiz zaman, daha önce de belirtildiği gibi bu ülkelerde özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında transfer harcamalarında ve özelliklede sosyal harcamalarda bir artışın söz konusu olduğu görülmektedir. Bu artış ise özellikle sosyal refah devleti mantığının bir sonucu olduğu ifade edilebilir.

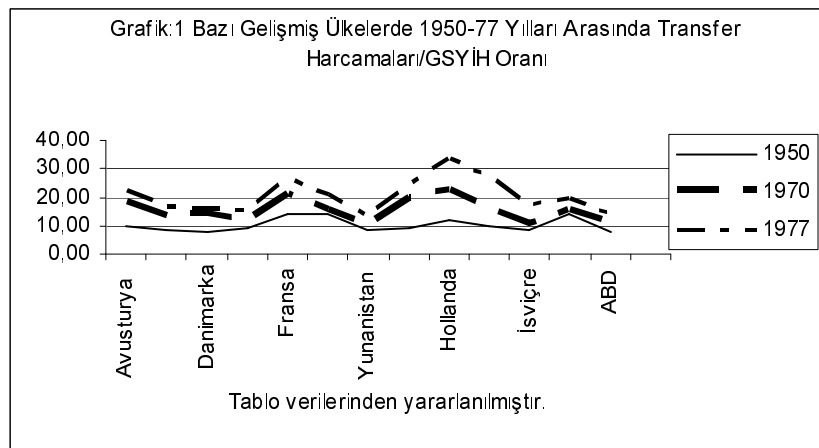
Aşağıdaki tablo ve grafiğin incelenmesinde görüldüğü gibi transfer harcamalarında 1970'li yıllara kadar sürekli bir artış vardır. Örneğin, ABD'de oran, 1950'de % 7.9 iken 1970'de % 11.2'e ve 1977'de % 14.2'e ulaşmıştır.

İsveç'te ise bu oran 1950'de %10 iken 1970'de %15.7'e ve 1977'de %27.1'e ulaşmıştır. Aynı oran Fransa'da 1950 yılında %13.9 iken, 1970 yılında %21.3'e ve 1977 yılında ise %26.9'a ulaşmıştır. Avusturya'da oran, 1950'de % 9.9 iken bu oran 1970'de %18.5'e ve 1977 yılında ise % 22.4'e çıkmıştır. Diğer yandan 1950 yılında %14'lük oran ile en yüksek orana sahip Almanya ve Birleşik Krallık'ta ise 1977 yılına kadar ki dönemde artış eğilimi söz konusu olmuştur. Almanya, 1950'deki %14'lük orandan 1970'de %15.7'e ve 1977'de %21.3'e ulaşmıştır. Birleşik Krallık ise 1950'deki %14'lük orandan 1970'de %15.6'a ve 1977'de %19.9'a çıkmıştır.

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

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

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



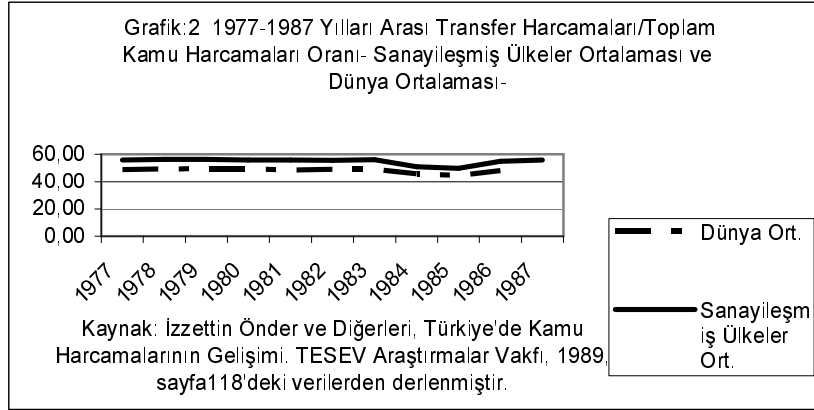
Tablodan çıkan en çarpıcı sonuç ise, 1950-1977 yılları arasında Hollanda'da transfer harcamalarının GSYİH'nın yaklaşık 3 katına ulaşmasıdır. 1950'de %11.7 olan oran 1977'de %34.0 olmuştur. Sonuç itibariyle Hollanda 1977 yılı dikkate alındığında transfer harcamalarında en yüksek orana sahip ülke konumundadır. Bu ülkeyi diğer bir Kuzey Avrupa ülkesi olan İsveç takip etmektedir. Üçüncü sırayı ise bir Akdeniz ülkesi olan Fransa almaktadır. Anglo-Sakson denilen ülkeler içinde ise en yüksek oran 1977 yılı itibariyle İrlanda'nın, en düşük oran ise ABD'nindir. Genel olarak sosyal refah devleti mantığının olduğu ülkelerde transfer harcamalarının, gerek artış oranı gerekse nisbi oranı dikkate alındığında, diğer gelişmiş ülkelere göre daha hızlı gelişme gösterdiğini ifade edebiliriz.

Yapılan bir çalışmada da 16 gelişmiş ülkenin 1960-1979 yılları arasındaki nominal ve reel verileri incelenerek kamu harcamalarının belirtilen dönem içinde ortalama % 6.1 oranında arttığı belirtilmektedir. Bu çalışmada transfer harcamalarındaki artışın kamu harcamalarındaki artıştan daha hızlı olduğu belirtilmektedir. Transfer harcamaları içinde en önemli payın, ortalama % 65 ile sosyal güvenlik ve refah harcamaları olduğu belirtilmiştir. Aynı dönemde ise reel milli gelir artışı % 3.8 olmuştur(KARACAN, 1997: 42). Bu sonuç, belirtilen dönem itibariyle kamunun ekonomideki payının yükseldiğini ve özellikle sosyal transferlerin ve refah harcamalarının bunda etken olduğunu ortaya koymuştur.

Aşağıda verilen Grafik:2'de 1977 ve 1987 yılları arasında transfer harcamalarının toplam kamu harcamalarına oranı gelişmiş ülke ortalaması ve Dünya ortalaması olarak ifade edilmektedir. 1977 ve 1987 yılları arasında her yıl gelişmiş ülkeler ortalaması Dünya ortalamasının üstünde gerçekleşmiştir. Bu duruma neden olarak özellikle gelişmiş ülkelerde sosyal transferlerin yüksekliği gösterilebilir. Gelişmiş ülkelerde özellikle adil gelir dağılımını sağlama amacıyla yapılan işsizlik yardımı, emekli maaşı gibi transfer harcamaları diğer ülkelere nazaran daha yüksektir. Bu durum gelişmiş ülkelerde transfer harcamalarının, toplam kamu harcamaları içindeki oranının yükselmesine yol açmıştır. Örneğin, ABD'de transfer harcamaları 1930'lara kadar göreceli olarak önemsiz olmasına rağmen, bundan sonraki yıllarda sivil harcamaların (savunma harcamaları hariç kamu harcamalarının) GSMH içindeki payında gerçekleşen %50'lik artışı ile birlikte transfer harcamalarında da artışlar görülmektedir. Bu durumun en önemli sebebi yaşlılık sigortası olmuştur. Toplumunun giderek yaşlanması sonucunda yaşlılara yönelik transfer harcamaları artmış ve transfer harcamaları, sadece gelir dağılımında adaleti sağlamak amacıyla değil, daha önemlisi yaşlıların güvenliğini sağlamak amacıyla yapılmıştır(MUSGRAVE ve MUSGRAVE.1989: 124).

Diğer taraftan, gelişmiş ülkelerde demografik yapının değişimi de transfer harcamalarının ve özellikle sosyal transfer harcamalarının artmasında etkili olmuştur. Şöyle ki, yeniden dağılımın tahsisinde bir değişim, demografik faktörlerden kaynaklanmaktadır. Nüfus artış hızında bir düşme, nüfusun yaşlanmasının bir göstergesidir. Bu durum aynı zamanda yaşlılara

yönelik hizmetlerin artırılmasını da gündeme getirmektedir(MUSGRAVE ve MUSGRAVE. 1989: 125,126). Özellikle gelişmiş ülkelerde transfer harcamalarının toplam kamu harcamalarına oranının artmasında bu durum da önem arz etmektedir.



Örneğin ABD Federal bütçesinde 1990 yılında, bütçenin sadece 1/3' ü mal ve hizmet alımlarına harcanmıştır. Harcamaların % 40' a yakın bir kısmı kişilere transfer ödemesi olarak kullanılmıştır, arta kalan kısmı da yerel hükümetlere yardım ve milli borcun faiz ödemesi için yapılmıştır. Federal bütçenin 2/3 'ü, gelirin bir insan ya da organizasyondan diğerine aktarıldığı faaliyetlere gitmiştir(RUFFIN ve GREGORY, 1990: 216).

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

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

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

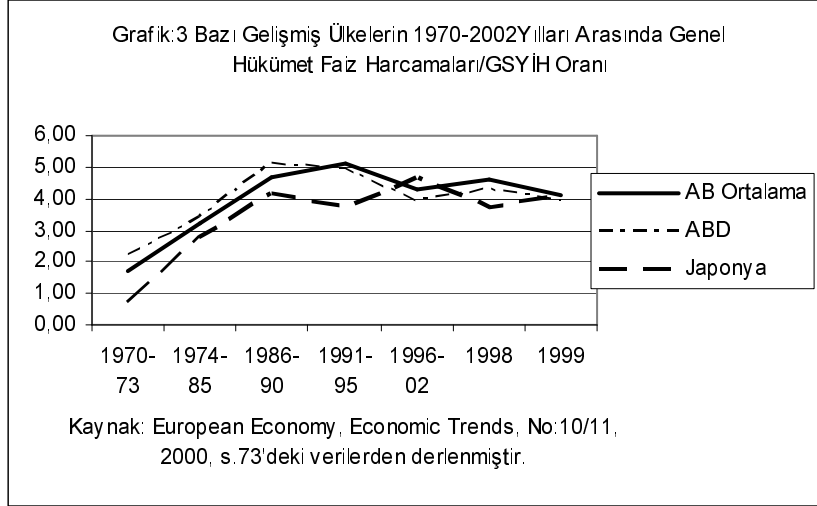
3.2. Sosyal Transfer Dışında, Transfer Harcamalarının Gelişimi

II. Dünya savaşı'na kadar olan dönemde kamu harcamalarının büyük bir oranı mal ve hizmet alımından kaynaklanırken, II. Dünya Savaşı'ndan sonra ve özellikle 1960'dan sonra, sübvansiyonlar ve transferler, bilhassa kamu kesiminin büyümesinde sürükleyici güç olmuştur. 1870'li yıllarda transferler ve sübvansiyonlar sadece GSYİH'nın %1'ine ya da toplam harcamaların %10'una ulaşmıştır. Büyük Depresyon'un etkisiyle işsizlik yardımlarında ve sosyal güvenlik harcamalarında artışlar olması sonucu transfer harcamalarının GSYİH'daki payı %4'e çıkmıştır. 1960-1980 döneminde ise, transfer harcamaları ve sübvansiyonlar toplam kamu harcamalarının %50'sine ulaşmış ve 1990'ların başında transfer ve sübvansiyonlarda önceki dönemlere göre daha az artışlar olmuştur(TANZI ve SCHUKNECHT , 1997: 61)

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

Diğer taraftan, faiz harcamalarının GSYİH'ya oranına 2000 yılı itibariyle baktığımızda ise en yüksek faiz harcaması olan ülkenin %7.3 ile Yunanistan olduğunu görmekteyiz. En düşük faiz harcaması olan ülke ise %0.3 ile Lüksemburg'tur.

Aşağıdaki Grafik:3'de bazı gelişmiş ülkelerin 1970-2002 arası dönemde transfer harcamaları içinde faiz harcamalarının gelişimi belirtilmektedir. Grafikte belirtilen ülkelerin faiz harcamaları farklı bir gelişim izlemektedir. Gelişmiş ülkelerde borç faiz ödemelerinin farklı olmasının temel nedenlerinden biri kamu harcamalarının finansman yöntemlerinden kaynaklanmaktadır. Gelişmiş ülkelerin bazılarında kamu borçlanması diğer gelişmiş ülkelere nazaran daha yüksek oranda olabilmektedir. Borçlanma politikasının aynı ekonomik şartlara sahip ülkeler arasında farklı seviyelerde bulunması borçlanmaya yönelik politik davranışla izah edilebilir(ALESINA ve TABELLINI, 1990: 412).



1970'lerde ve 1980'lerde modern ekonomi tarihinde ilk kez hükümetler, borçlanmayı kamu ihtiyaçlarını, -buna transferler de dahildir-, karşılamak için kullanmışlardır. Basit bileşik faiz mantığı, 1980'lerde gözlenen bütçe rejimlerinin sürdürülemediğini kesin olarak göstermiştir. Hükümetin borç yükümlülüklerini yerine getirememesi ve bunun sonucunda yeni borç ihraçlarının eş anlı olarak borçları arttırdığı ve faiz giderlerini yükselttiği için politikacılara giderek daha çekici gelmeye başlamıştır(BUCHANAN, 1999: 38).

Gelişmiş ülkelerde hem borç vadelerinin uzunluğu hem de borçlanma maliyetlerinin düşüklüğü ülkelerin borç idaresini kolaylaştırmaktadır(EKER ve MERİÇ, 2000: 268). Bu sonuçlar itibariyle gelişmiş ülkeler genelinde makul faiz oranlarından dolayı faiz ödemelerinin bütçe içindeki payının düşük olduğu ifade edilebilir.

Genel olarak, OECD ülkelerindeki kamu harcamalarının % 80'inden daha fazlası büyüme üzerinde pozitif etkisi olmayan harcamalara (örneğin, okul yapımı, altyapı, sübvansiyonlar) gitmektedir. Ayrıca, ülkeler arasında kamu harcamalarındaki farklılığın pek çoğu da büyüme üzerinde pozitif etkisi olmayan kamu harcamalarındaki farklılıklar ile açıklanmaktadır(FOLSTER ve HENREKSON, 1999: 339).

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

%6 iken, daha az gelişmiş ülkelerde %3'ler civarındadır(TANZI ve SCHUKNECHT, 1996: 3).

1960'a kadar çoğu gelişmiş ülkenin sosyal refahta yeterli seviyelere ulaştığı, son 35 yıllık (1996'a kadar) dönemde ise devletin büyümesinin sosyal ve ekonomik amaçlara ulaşmada çok fazla katkı sağlamadığı, daha az gelişmiş ülkelerde ise küçük miktarda harcamalara rağmen sosyal göstergelerde çok olumlu kabul edilirse devleti küçültmenin yararlı olacağı ön plana çıkmaktadır(TANZI ve SHUKNECHT, 1996: 3).

Gelişmiş ülkelerde transfer harcamalarının gelişim süreci, 1960 ve 1970'li yıllarda barış dönemlerinde kamu harcamalarında görülmedik bir büyümeye tanık olunmuştur. Bu büyüme hükümetin yeniden dağılımı, istikrarın sağlanması ve hatta kaynak tahsisini sağlamak için hangi noktaya kadar görev alabileceği hakkındaki baskılardan da kaynaklanmıştır. Bu dönem, mülkiyet üzerindeki savaşların ya da refah devleti anlayışının hakim olduğu dönemdir. 1980'e kadar sanayileşmiş ülkelerde ortalama kamu harcaması GSYİH'nın %40'ını aşmış; 1995'e kadar ise GSYİH'nın %46'sına ulaşmıştır(TANZI ve SHUKNECHT, 1999: 61).

4. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE TRANSFER HARCAMALARININ GELİŞİM SÜRECİ

Gelişmekte olan ekonomilerde, transfer harcamaları içinde özel kuruluşlara yapılan iktisadi transferler, ekonomik ve politik baskılar nedeniyle sürdürülürken, sosyal transferlerin gelişiminin yetersiz kaldığı görülmektedir. Bu yetersizliğin nedeni, yalnızca bir bütçe sınırlaması sorunu olarak değil, politik bir sorun olduğu kabul edilmektedir(ATAÇ ve ATAÇ, 1992: 35). Çünkü, sosyal yardımdan faydalananlar, ekonomik durumlarının kötüleşmesi karşısında etkin bir politik baskı oluşturamamaktadır. İktisadi transferlerde ise, enflasyonist bir baskı nedeniyle yapılacak bir indirim, politik bir direnç ile karşılaşabilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde sosyal transferler şeklinde, ihtiyacı olanlara doğrudan doğruya bir yardım yapılmamakta, bunun yerine destekleme politikaları tercih edilmektedir.

Destekleme politikalarından genellikle bu tür harcamaları kullanan düşük gelirli kişiler yanında yüksek gelirli kişiler de yararlanmaktadır. Ayrıca, temel yiyecek malları için yapılan yardımların orta ve yüksek gelirli gruplar tarafından yapılan tüketimi özendirceği konusunda fazla bir risk söz konusu değildir. Diğer taraftan, kamu iktisadi teşebbüslerine yapılan yardımların ise, bütçe denetiminden uzak olması ve hazine ile banka sistemi üzerinde önceden tahmin edilmeyecek bir talebe bağlı olarak, tüketim üzerinde aşırı düzeylere çıktığı bilinmektedir(ATAÇ ve ATAÇ, 1992: 35).

Gelişmekte olan ülkeler, özellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönemde, kamu harcamalarını, kalkınmayı sağlamak amacıyla hazırladıkları

politikalar ile arttırma yoluna gittikleri görülmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarının arttırılması, Keynes'in ortaya attığı çarpan etkisi meydana getirerek, özel sektörün gelişimini, dolayısıyla tüm milli ekonominin gelişimini sağlayacağı görüşünden kaynaklanmaktadır. Bu ülkelerin GSMH' larında görülecek gerek nominal, gerekse reel büyüme, eğitim, sağlık gibi yapısal değişiklikleri sağlayacak programlar ile desteklenerek ülkede kalkınmayı gerçekleştirme amacını taşımaktadır. Tüm gelişmekte olan ülkeler ekonomilerinde reel artışı hedeflemişler ve bu artışa destek olacak yapısal değişiklikleri öngörmüşlerdir.

Gelişmekte olan ülkeler kalkınmalarını hızlandırabilmek için milli gelirin önemli bir bölümünü yatırımlara ayırmak zorunluluğundadırlar. Yatırımların finansman kaynağı ise temelde iç tasarruflardır. Ancak sorun burada başlamaktadır, çünkü gelişmekte olan ülkeler kalkınmayı destekleyecek düzeyde iç tasarruflara sahip değildirlir. Sermaye birikimi esas olarak iktisadi kalkınmanın en stratejik noktası olması nedeniyle, gelişmekte olan ülkeler açısından dış finansmana başvurmaksızın kalkınmak pek mümkün gözükmemektedir(AÇBA, 1995: 79). Dolayısıyla, gelişmekte olan ülkeler, özellikle, böyle bir sorunu aşabilmek ve yüksek büyüme hızlarını gerçekleştirebilmek amacıyla dış borçlanmaya ihtiyaç duymaktadırlar(CAN, 1998: 138).

Gelişmekte olan ülkeler özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde çok yoğun bir şekilde dış borçlanmaya gitmişlerdir. Zaten bu ülkelerin rahat bir şekilde dış borçlanmaya gitmelerinin temel nedeni de özellikle gelişmiş ülkelerin gelişmekte olan ülkelere çok kolay koşullarla hatta koşulsuz bir şekilde borç vermeleri olmuştur. Bir çok gelişmekte olan ülke aldıkları dış borçları yanlış politikalar sonucunda atıl yatırımlara harcamıştır. Dolayısıyla, dış borçlanma politikaları, istisnaları (G. Kore, Tayland, Malezya, Singapur gibi Asya Kaplanları olarak ifade edilen ülkeler) olmakla birlikte gelişmekte olan ülkelerin genelinde yukarıda belirtilen şekilde ekonomiye istenilen katkıyı sağlayamamıştır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin 1970'li yıllarda artan dış borçlarını ödeyemez duruma gelmeleri ve iç borçlanmalar ile de enflasyon olgusu yaşayan bu ülkeler, dünya kamuoyunu sürekli meşgul etmeye başlamışlardır(MERİÇ, 1992: 56). Gelişmekte olan ülkelerde borçlanmanın rolü, genişleyen kamu kesimini finanse edecek kaynak transferi gerçekleştirmek şeklinde olmuştur(EKER ve MERİÇ, 2000: 270).

Gelişmekte olan ülkelere kamu harcamalarının gelişimi cari harcamalar ile transfer harcamalarının içindeki faiz harcamalarının yüksek olması yönünden önem arzetmektedir. Kamu harcamalarının ekonomi içindeki payının yüksek olması da ekonominin gelişimi için dikkat edilmesi gereken bir durumdur. Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda kamu kesimi büyümüştür. Ancak kamu kesiminin büyümesi yatırım harcamalarından kaynaklanmadığı görülmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin, artan nüfuslarını istihdam etmek için uyguladıkları politikaların cari harcamalarda artışlara neden olduğu ve bunun sonucunda da cari harcamalarda ortaya çıkan bu

artışı finanse edecek borçlanmaya başvurmak, borç yükünü arttırmıştır. Cari harcamaların finansmanında uygulanan borçlanma sonucu borç yükü artmıştır. Bununla birlikte, hemen hemen tüm gelişmekte olan ülkelerde faiz yükleri artmakla birlikte, bu artış Latin Amerika ve Karayip ülkelerinde daha fazla olmuştur. Altı Latin Amerika ülkesinde (Bolivya, Brezilya, Şili, Kosta Rika, Meksika, Uruguay) 1980'lerin 2. yarısında faiz harcamaları GSYİH'nın % 60'ına yükselmiştir (PRADHAN ve SWAROOP, 1993: 30).

Gelişmekte olan ülkeler, artan borç faiz ödemelerini ve bu ödemelerin nedeni olan cari harcamalarını kısmak, yani kamu kesiminin ekonomideki payını azaltmak için çeşitli istikrar politikaları uygulamaya koymuşlardır. Ancak, İstikrar politikası olarak kamu harcamalarında kısıntıya gitmek bazı önemli noktaları ortaya çıkarmaktadır. Birinci olarak, faiz harcamaları gibi bazı harcama bileşenleri kamu otoritelerinin hemen kontrol edebileceği harcamalar değildir. İkinci olarak, kamu harcamalarında indirim gitmek çeşitli sosyal ve ekonomik maliyetler içermektedir. Örneğin, büyük inşaat projelerinin askıya alınması veya ertelenmesi ekonomik maliyetler içerirken, destekleme alımlarının azaltılması ise, ciddi sosyal maliyetler yolaçmaktadır (CHU, 1988: 29,30).

Diğer yandan, kamu harcamalarının azaltılması, hükümetlerin gelecekteki vergilemeyi azaltmasını sağlar iken, özel sektörün servetinde de olumlu etki yapmaktadır. Özel sektör şimdiki ve gelecekteki tüketimini sürekli gelir düzeyinin daha üstünde belirlemekte, bu durum da ayrıca devletin yeniden kredibilite sağlaması faiz oranlarında azalma sağlanarak, kamu borçlanması daha rahat yapılabilir hale gelmektedir. Bunun sonucunda da özel yatırımlarda canlanma görülmektedir (ZAGHINI, 2001: 623). Gelişmekte olan ülkeler bu açmazın içinde kalmışlardır.

Gelişmekte olan ülkeler, geçmişte döviz cinsinden yüksek orandan borçlanabilirken, şu an önemli bir sorun ile karşı karşıyadır. Özellikle dış şokların yoğun yaşandığı günümüzde dış borçlara ilişkin olarak para, faiz oranları, vade risklerinin nasıl idare edileceği önem arz etmektedir. Bir ülkenin dış şoklara karşı kırılganlığında, toplam borcun miktarı kadar vade profili de önemlidir. Ülkelerin baskıyla karşılaştıkları en önemli sorun, kamu borcu konusunda kurumsal düzenleme reformlarına duyulan ihtiyaç olmaktadır (CASSARD ve FOLKERTS-LANDAU, 1997: 12).

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

yönelik kamu harcamalarının ise arttırılarak, büyümenin gerçekleştirilmesi sağlanmaya çalışılmıştır.

1980 ve 1995 yılları arasında bölge ülkelerinin hemen hemen her birinin mali dengesizlik ve borç krizi içinde yaşamaları, bu ülkelerin IMF (Uluslar arası Para Fonu), WB (Dünya Bankası) gibi kuruluşlar ile resmi ve koşullu anlaşmalar yapmaları ile sonuçlanmıştır. Yapılan anlaşmaların temelinde aşırı devlet harcamalarının özel kesim yatırımlarını dışlayacağı, kaynakların verimsiz kullanımına yol açacağı ve sübvansiyonların faktör ve ürün fiyatlarını tahrip edeceği düşüncesi yatmaktaydı. Norman Hicks'in de ifade ettiği gibi anılan ülkelerde kriz dönemi boyunca bütçe kesintilerinden en az etkilenen kalemler transfer harcamaları, özellikle de sübvansiyonlar olmuştur. Orta Amerika Ülkelerinde, transfer harcamalarının ekonominin güç durumunda olduğu dönem boyunca dramatik bir şekilde arttığı, yatırım harcamalarının ise büyük oranda kesintilere uğradığı ifade edilmektedir(JONAKIN ve STEPHENS, 1999: 294).

Gelişmekte olan ülkelerde artan kamu harcamalarının diğer bir olumsuz sonucu da kamu kesimindeki istihdam yönündedir. Gelişmekte olan birçok ülkedeki kamu sektörlerinin üretime veya refaha ya hiç katkısı olmayan ya da çok az olan çok sayıdaki işçilerle başı derttedir(RAMA, 1997: 40). Kamu işçileri özellikle kamu kesiminde KİT'ler denilen kamu iktisadi teşebbüslerinde istihdam edilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda KİT'lerin ekonomiye katkısı sınırlı düzeyde kalmakta hatta kamu kesiminin üzerinde bir yük teşkil etmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda kamu iktisadi teşebbüslerine bütçeden kaynak transferi yapılmakta ve bu kuruluşların zararları toplanan vergi ve diğer kamu gelirleri yoluyla kapatılmaya çalışılmaktadır. Örneğin, Eski Doğu Bloku ülkelerinde de bu teşebbüslerin istihdam deposu olarak görülmesi ve ülke ekonomisindeki rolleri dolayısıyla önemli transferler söz konusu olmuştur. Örneğin 1980'li yıllar boyunca bu ülkelerde bütçeden KİT'lere yapılan transferler GSYİH'nın hemen hemen %10' lar seviyesinde seyretmiş, anılan oran post-komünist Küba da 1994 yılında GSYİH'nın %21'ine kadar çıkmıştır(VELASCO, 1999: 107,108).

Diğer yandan, Latin Amerika ülkelerinden Şili, geliştirdiği ve uygulamaya koyduğu sosyal güvenlik sistemi ile devletin rolünde önemli küçülmeler sağlamıştır. Şili'de kamu harcamalarındaki bu azalma, özellikle sosyal güvenlik reformlarını yansıtan sübvansiyonlarda ve transfer harcamalarında azalmalar şeklinde gerçekleşmiştir.transfer harcamalarında ortaya çıkan bu azalış yerini kamu yatırımlarında artışa bırakmıştır. Bunun sonunda Şili ekonomisinde son yıllarda istikrar içinde bir büyüme yakalanmış ve son birkaç yıldır işsizlik azaltılmıştır(SAKAL, 2001: 49).

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

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

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

Görüldüğü üzere, gelişmekte olan ülkeler transfer harcamalarını daha çok faiz ödemeleri ve iktisadi ve mali transferler şeklinde uygulamışlardır. Sosyal refah devleti mantığı içinde uygulanması gereken sosyal transferler ise gelişmekte olan ülkelerin makroekonomik özelliklerinden dolayı yeterince uygulanamamıştır. Gelişmekte olan ülkeler büyüme ve kalkınmayı sağlamak için öncelikli olarak sermaye ihtiyaçlarını karşılama yoluna gitmişlerdir. Sağladıkları bu kaynakları üretim ve yatırıma kanalize edecek şekilde iktisadi ve mali transfer politikaları ile gerçekleştirmeye çalışmışlar ve ayrıca, sağladıkları kaynakların geri ödenmesinde faiz harcamaları önemli yer tutmuştur.

SONUÇ

Çalışmamızda transfer harcamalarının neler olduğu ve gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde hangi transfer harcaması türlerinin daha fazla uygulama alanı bulduğu konusu incelenmeye çalışılmıştır. Genel olarak, gelişmiş ülkelerin çoğunda sosyal güvenlik ödemelerinin transfer harcamaları içinde ilk sırada yer aldığı, gelişmekte olan ülkelerde ise iktisadi transferlerin ve faiz ödemelerinin ön plana çıktığı belirtilebilir.

Gelişmiş ülkelerde sosyal transferlerin ön plana çıkmasının nedeni, başlangıçta sosyal refah devleti anlayışı çerçevesinde açıklanırken daha

sonraki dönemde toplumların giderek yaşlanması nedeniyle emekli maaşı ödemelerinin gittikçe artmasıdır. Diğer yandan, bu ülkelerde yüksek oranda işsizlik ödemesi yapılması sonucunda da işsizlik sigortası ödemelerinin, transfer harcamaları içinde yüksek oranlara ulaşması sosyal transferlerde artışa neden olmuştur.

Gelişmekte olan ülkelerde ise kalkınma sürecinin tamamlanamamasından dolayı, transfer harcamaları içinde sosyal transferlerden daha çok sübvansiyonların ve faiz ödemelerinin payı yüksek oranda olmuştur. Bu ülkeler kalkınma amacıyla üretimi ve tüketimi teşvik etmek için iktisadi transferlere başvurumaktadırlar. Diğer yandan, bu ülkelerin kalkınmayı finanse etmek için yoğun bir şekilde dış borçlanma ve iç borçlanma yoluna gitmeleri neticesinde faiz ödemelerinde de artışlar meydana gelmektedir. Bu nedenle, gelişmekte olan ülkelerin çoğunda transfer harcamaları içinde faiz ödemelerinin oranı giderek artmakta ve bu artışla birlikte bu ülkelerde sosyal refah devletinin temel dayanağı olan sosyal transferler nisbi olarak azalma içerisine girdiği görülmektedir.

KAYNAKLAR

1. AÇBA, Sait. (1995). *Devlet Borçlanması*. Adım Yayıncılık: Afyon.
2. ALESINA, Alberto. & TABELLINI, Guido. (1990). A Positive Theory Of Fiscal Deficits and Government Debt. *The Review Of Economic Studies*. Volume 57, Issue 3. s.403-414
3. ARIN, Tülay. (1993). Refah Devleti: Bir Analiz Çerçevesi. IX. Türkiye Maliye Sempozyumu. Türkiye'de Bütçe Harcamaları. TC Çukurova Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü.
4. ATAÇ, Beyhan. & ATAÇ, Engin. (1992). Türkiye'de 1964-1991 Döneminde Ekonomik Açıdan Kamu Harcamaları Bileşiminin Analizi. 3. İktisat Kongresi. s.31-54
5. BIÇAK, Nevzat. (1987). *İdari ve İktisadi Kriterlere Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının İncelenmesi*. Maliye ve Gümrük Bakanlığı. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü: Ankara.
6. BUCHANAN, James. (1999) Kamu Borçlanması. Çev: Haluk Tandırcıoğlu. *Maliye Yazıları*. Sayı:63.
7. CAN, Engin. (1998). Dış Borçlanmanın Ekonomik Büyüme ve Kalkınma Üzerindeki Etkisi ve Türkiye'nin 1983-1995/96 Dönemi'ndeki Dış Borçlarının Değerlendirilmesi. *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi Özel Sayı, Prof.Dr. Halil Nadaroğlu'na Armağan.*, Cilt:XIV. Sayı:1. s.131-147

8. CASSARD, Marcel. & FOLKERTS-LANDAU, David. (1997). Sovereign Debt: Managing The Risks. *Finance and Development*. Vol:34. No:4. s.12-15
9. CHU,Ke-Young. (1988). External Shocks and Fiscal Policy In LDCs. *Finance and Development*. S.28-30
10. DEVRİM, Fevzi & ALTAY,Asuman. (2000). Türk Kamu Mali Yönetiminin Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri. 15. Türkiye Maliye Sempozyumu Antalya.
11. DEVRİM, Fevzi. (1999). *Kamu Maliyesine Giriş*. Anadolu Matbaacılık: İzmir.
12. DUE, John F. (1968) *Government Finance: Economics Of The Public Sector*. Fourth Edition. Richard D. Irwin Inc: Ontario.
13. EASAW, Joshy. & GARRATT, Dean. (2000). Elections and UK Government Expenditure Cycles In The 1980s: An Empirical Analysis. *Applied Economics* Vol:32. s.381-391
14. EKER, Aytaç. & MERİÇ, Metin. (2000) *Devlet Borçları (Kamu Kredisi)*. Gözden Geçirilmiş Üçüncü Baskı. Anadolu Matbaacılık: İzmir.
15. EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE. (2000). *The EU Economy 2000 Review*. General For Economic and Financial Affairs.
16. EUROPEAN ECONOMY. (2000). *Economic Trends*. No:10/11
17. FOLSTER, Stefan & HENREKSON, (1999). Magnus. Growth and The Public Sector: A Critique Of The Critics. *European Journal Of Political Economy*, Vol. 14, Elsevier.1999. s.337-358
18. HEILBRONER, Robert L. & GALBRAITH, James K.(1990). *The Economic Problem*. Ninth Edition. Prentice Hall. Englewood Cliffs:
19. JONAKIN, Jon. & STEPHENS, Mark. (1999) The Impact Of Adjustment and Stabilization Policy On Infrastructure Spending in Central America. *North American Journal Of Economics And Finance*. s.293-308
20. KARACAN,Ali İhsan. (1997). *Finans, Ekonomi ve Politika*. Creative Yayıncılık.
21. MERİÇ, Metin. (1992). Devletin Borçlanma Hakkı ve Yetkisi. *Maliye Yazıları*. Sayı:37. s. 55-65
22. MUSGRAVE, Richard A. & MUSGRAVE, Peggy B. (1989). *Public Finance In Theory and Practice*. McGraw-Hill Book Company: Singapore.

23. ÖNDER, İzzettin., ARIN, T., AKBULUT. E., KARAKAŞ. E. (1989). *Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gelişimi*.TÜSEV.
24. PIGOU, AC. (1947). *A Study In Public Finance*. Third Edition. Macmillan and Co. Ltd.
25. PRADHAN, Sanjay. & SWAROOP, Vinaya. (1993). Public Spending and Adjustment. *Finance and Development*.s.28-31
26. PRAEGER, Moris Beck. (1981). *Government Spending Trends And Issues*. Praeger Special Studies. Praeger Scientific.
27. RAMA, Martin. (1997). Efficient Public Sector Downsizing. *Finance and Development*. Vol:34. No:3. s.40-43
28. RUFFIN, Roy J. & GREGORY, Paul R. (1990). *Principles of Macroeconomics*. Fourth Edition. Scott, Foresman and Company: England.
29. SAKAL, Mustafa. (2001). *Türkiye'de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği*. Anadolu Matbaacılık: İzmir.
30. TANZI, Vito. & DAVOODI, Hamid (1997). Corruption, Public Investment, and Growth. *IMF Working Paper*. s.1-23
31. TANZI, Vito. & SCHUKNECHT, Ludger. (1996). Reforming Government In Industrial Countries. *Finance and Development*. s.2-5
32. TANZI, Vito. & SCHUKNECHT, Ludger. (1999). Kamu Kesiminin Yeniden Yapılanması (Son Yıllara İlişkin Bir Değerlendirme. Çev: Mustafa Sakal. *Maliye Yazıları*. Sayı:62 s.55-82
33. The World Bank. *World Development Indicators*. (1998,1999)
34. TÜĞEN, Kamil. (1997). *Bütçe Açıkları ve Açığın Finansmanında iç Borçlanmanın Rolü (1980 Sonrası Türkiye Deneyimi)*.Bilim Ofset: İzmir.
35. TÜRK, İsmail. (1999). *Maliye Politikası*. Güncelleştirilmiş 13. Bası.Turhan Kitabevi: Ankara.
36. ULUATAM, Özhan. (1991). *Kamu Maliyesi*, Genişletilmiş 4. Baskı. Savaş Yayınları: Ankara.
37. VELASCO, Andres. (1999). Debts and Deficits With Fragmented Fiscal Policymaking. *Journal Of Public Economics*. 76 (2000). s.105-125
38. ZAGHINI, Andrea. (2001). Fiscal Adjustments and Economic Performing: A Comparative Study. *Applied Economics*., Vol:33. Taylor and Francis Ltd. s.613-624