

EKONOMİK TASNİF ESASINDA TÜRKİYE'DE KAMU HARCAMALARI

Osman Cenk KANCA* Metin BAYRAK**

Özet

Kamu harcamaları kamu ekonomik faaliyetlerinin ve kamu kesimi ekonomisinin bir nevi aynası hükmündedir. Bu ayna sadece kamu kesimine ait resmi yansıtmayıp aynı zamanda milli ekonomiye ait temel işleyişinde önemli bir göstergesi konumundadır. Bu çalışmada 1980-2011 yıllarını kapsayan dönemde Türkiye'de kamu kesimi tarafından yapılan harcamalar ekonomik tasnif yöntemiyle mercek altına alınarak incelenmiş, kamu kesimi ekonomisinin en önemli politika araçlarından biri olan kamu harcamalarının ekonomi üzerindeki etkileri muhtelif açılardan analiz edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Cari Harcamalar, Yatırım Harcamaları, Transfer Harcamaları, Türkiye

JEL Sınıflandırması: E62, H30

THE PUBLIC EXPENDITURES BASING ECONOMICAL CLASSIFICATION IN TURKEY

Abstract

Public spending is a kind of mirror of the public economic activities and public economy. This mirror doesn't reflect only public sector economy it is also an important indicator of basic functioning of a national economy. In this paper, public spending, which is one of the most significant tool of economic policy, is studied by economic classification method and also effects of public spending on real economy is analysed in various aspects, in between 1980-2011.

Key Words: Current Expenditures, Investment Expenditures, Transfer Expenditures, Turkey

JEL Classifications: E62, H30

* Yrd. Doç. Dr., Kafkas Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü, Kars, e-mail: osmancenkanca@hotmail.com

** Doç. Dr., Atatürk Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü, Erzurum, e-mail: mebay65@yahoo.com

1. Giriş

Mali araçların temel iki ayağından biri olan kamu harcamaları değişik türleriyle birlikte ekonomi üzerinde farklı etkiler meydana getirebilmektedir. Kamu harcamalarının etkilerine dair çalışmalar çok kadim devirlere gitmemekte, iktisat politikası aracı olarak etkin kullanma fikri ve uygulaması çarpan, hızlandıran kavramlarının keşfinden sonraki döneme rastlamaktadır.

Bugün Dünya ekonomilerinin ve aynı zamanda Türkiye ekonomisinin sorunlarının çoğunun kamu kesimi ekonomisinin büyüklüğünden veya kamu kesiminin milli kaynakları etkin ve verimli kullanmama hatta tüketme probleminden kaynaklandığı söylenmektedir. 19. yüzyılın sonları ile 20. yüzyılın başlarında sanayileşmiş ülkelerin çoğunda kamu harcamaları/gayri safi milli hasıla oranı %10'un altındadır. 1960'larda ortalama %27'lerde gezinen bu oran 1990'lı yıllarda %50 düzeyine tırmanmış, kamu harcamalarındaki artış tüm ülkelerde eşit oranda artmasa da, neredeyse bütün ülkelerde bugün bir fenomen halini almıştır. Dolayısıyla kamu harcamalarının (bileşenlerinin) ve ondan mütevellit sorunların Dünya ve Türkiye gündemini yoğun olarak işgal etmesi konuyla ilgili araştırma yapmamızın temel dayanak noktasını oluşturmuştur.

Kamu harcamaları yeknesak bir yapı arz etmeyip kendi içerisinde çok farklı kalemleri barındıran bir bünyeden müteşekkil bir bileşimden oluşmaktadır. Bütçe harcamalarının ekonomik ayrıma göre tahlili, uygulanan ekonomik ve sosyal politikaların sonuçlarının görülüp değerlendirilmesini olanaklı hale getirmektedir. Bu tür tasnif ile harcamaların ölçüde personel giderlerine, mal ve hizmet alımlarına, yatırımlara ve transfer ödemelerine (borç faiz ödemeleri) tahsis edildiği açık bir şekilde görülebilmektedir (Karluk, 1997).

Kamu harcamalarını ekonomik tasnif perspektifinden inceleyen bu çalışmada; harcamaların milli ekonominin üretim kapasitesine yaptığı katkı, kamu ekonomik faaliyetlerinin hangi yönde ve ne amaçla yapıldığı, kıt kaynakların kamusal hizmetlere tahsisi gibi konular araştırılmakta, 1980-2011 yılları arasındaki dönemde Türkiye'de gerçekleşen kamu harcamaları tahlil edilmektedir.

2. 1980-1990 Dönemi Cari Harcamalar

Cari harcamalar, kamu tüketimini simgeleyen harcamalar olmakla birlikte, söz konusu dönemde tüketilen, personel giderleri (maaşlar, ücretler, yolluklar vb.) ile devletin doğrudan tüketime yönelik mal ve hizmet satın almak için yaptığı harcamaları (elektrik, havagazi, su, benzin, posta vb. giderleri) kapsamaktadır. Daha çok devlet tarafından yapılması mecburi olan hizmetlerin satın alınmasına ve tüketime yönelik giderler bu kapsamda değerlendirilmektedir (Eğilmez ve Kumcu, 2006; Karluk, 1997). Cari harcamalar büyüklüğünün alt kalemi olan personel harcamaları, cari harcamaların daha büyük kısmını oluşturur (Oyan, 2001). Cari harcamaların diğer bileşeni olan diğer cari harcama-

lar ise, tüketim malı demirbaş ve eşya alımlarını kapsamaktadır. Personel harcamaları genel ve katma bütçeli kuruluşlarda çalışanların aylıkları, sözleşmeli personel ücretleri, işçi ücretleri ve diğer personel giderlerinden oluşmaktadır. Dolayısıyla cari harcamaların büyüklüğüyle kamu yönetiminin personel politikasının arasında önemli bir ilişki vardır. Kamu kesimine personel alınması ya da kamu çalışanlarının aylıklarındaki artışlar cari harcamalarda da artışları beraberinde getirmektedir. Cari harcamalar gelir elastikiyeti yüksek olan harcamalardır. Milli gelir arttıkça bu harcamalar da artar. Türkiye’de nüfus artış hızının yüksekliği de bu harcamaların artışını zaman zaman hızlandırabilmektedir (Toprak, 1996: 67; Karluk, 1997).

Kamu harcamalarına değinen kuramsal ve ampirik çalışmalarda, ekseriyetle, ya harcamaların düzeyi ya da harcamaların milli gelire oranı incelenmektedir (Gemmel, 1993). Bu bağlamda, cari harcamaların milli gelir içindeki payı ile toplam harcamalar içindeki oranının seyri 1980-1990 dönemi için aşağıda Tablo 1’de gösterilmiştir.

Tablo 1: 1980-1990 dönemi cari harcamalar

Değişkenler / Yıllar	Cari Harcamalar (Milyar TL)	Cari Harcamalar Artış Oranı (%)	Cari Harcamalar/ Konsolide Bütçe Harcamaları (%)	Cari Harcamalar/ GSMH (%)
1980	495	89.3	45.9	9.3
1981	638	29.1	42.1	7.9
1982	720	12.8	45.0	6.7
1983	1.068	48.3	40.9	7.6
1984	1.490	39.5	39.4	6.7
1985	2.095	40.6	37.4	5.9
1986	3.051	45.6	38.2	5.9
1987	4.851	58.9	37.5	6.4
1988	7.868	62.2	46.8	6.1
1989	17.797	126.2	52.8	7.7
1990	35.464	99.3	50.5	8.9

Kaynak: DPT Temel Ekonomik Göstergeler (1950-1998)

Tablo 1’de görüldüğü gibi, 1980’li yılların başlarında belirlenen hedefler çerçevesinde cari harcamaların artış oranında belirli bir azalma gözlenebilmektedir. Fakat sonraki yıllarda artış vardır. Cari harcamaların azaltılması ekonomi için yararlı olmadığından, Türkiye ekonomisi açısından bu artış kâfi gelmemiştir (Önder vd., 1993: 29). 1980-1990 döneminde, cari harcamaların GSMH içindeki payının uygulanan istikrar programlarına bağlı olarak dalgalandığı görülmektedir. 1980-1990 döneminde cari harcamaların GSMH’ya oranı ortalama olarak yaklaşık %7 seviyesinde gerçekleşmiştir. Türkiye ekonomisinde, 1980 yılında 495 milyar TL olan cari harcamalar, 1990 yılında 35.464 milyar TL düzeyine yükselmiştir. Tablo 1’de sunulan göstergeler takip edildiğinde, 1980-1990 döneminde göze çarpan bir diğer husus, 1989 yılında cari harcamaların konsolide büt-

çe harcamaları içindeki payının %52.8'e ulaşmasıdır. Cari giderlerin özellikle 1985'den sonraki dönemde artışının sebepleri arasında; personel kadro sayısındaki artışlar, personel yasasında yapılan düzenlemeler, memur maaş katsayılarındaki ve toplu sözleşme işçi ücretlerindeki yükselişler ile sağlık ve tedavi giderlerinin artması yer almaktadır (Karlık, 1997).

Konsolide bütçe cari harcamalarının ele alındığı söz konusu dönemde, bu harcamaları oluşturan kalemler içinde personel giderleri önemli bir paya sahiptir. Hal böyleyken, Türkiye'nin 1980-1990 dönemi cari harcamaları analiz edilirken, personel giderlerinin de analize dahil edilmesi gerekmektedir. Personel giderlerinin gelişimi Tablo 2'de gösterilmiştir.

Tablo 2: 1980-1990 dönemi personel giderleri

Değişkenler / Yıllar	Personel Giderleri (Milyar TL)	Diğer Cari Harcamalar (Milyar TL)	Personel Giderleri/ Konsolide Bütçe Harcamaları (%)	Personel Giderleri/ Cari Harcamalar (%)
1980	342	153	0.31	0.69
1981	398	240	0.26	0.62
1982	442	278	0.27	0.61
1983	670	398	0.25	0.62
1984	896	594	0.23	0.60
1985	1.276	819	0.24	0.60
1986	1.840	1.211	0.22	0.60
1987	3.310	1.542	0.26	0.68
1988	5.477	2.391	0.26	0.69
1989	13.729	4.068	0.36	0.77
1990	28.549	6.915	0.42	0.80

Kaynak: DPT Temel Ekonomik Göstergeler (1950-1998)

Dönem içerisinde özellikle personel harcamalarının, cari harcamalar içindeki payının fazla olduğu Tablo 2'den izlenmektedir. Şöyle ki; personel harcamalarının cari harcamalar içindeki payı, dönemin ilk üç çeyreğinde %60'lar seviyesindeyken, bu oran 1989 ve 1990 yıllarında sırasıyla %77 ve %80'e ulaşmıştır. Tablo 2'de görüldüğü gibi 1980 yılında personel harcamaları 342 milyar TL düzeyinde gerçekleşmiştir. Personel harcamaları 1989 yılında bir sıçrama gerçekleştirerek 13.729 milyar TL olmuş, söz konusu harcamaların konsolide bütçe harcamalarına oranı ise bir önceki yıla kıyasla artarak %36 seviyesine çıkmıştır. 1990 yılında ise personel harcamalarında artış devam etmiş ve miktarı 28.549 milyar TL düzeyinde gerçekleşmiştir. Öte yandan aynı artış personel harcamalarının gerek konsolide bütçe gerekse cari harcamalar içindeki oranında da görülmüştür. Personel harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki payının 1990 yılında %42 oranına çıktığı görülmektedir.

1983 yılından itibaren cari harcamaların sürekli artmasını, bu harcamalar da kısıntı

yapılamamasını şöyle izah etmek mümkündür; cari harcamaların istikrar politikalarında bir araç olarak kullanılmaları çok güçtür. Çünkü bu harcamalar azalma yönünde esnek değildirler. Askeri, siyasi ve sosyal sebeplerden dolayı sürekli artma eğilimi gösterirler. Ekonomik istikrarın sağlanabilmesi için gerektiği şekilde azaltılmaları mümkün değildir (Başol ve Başol, 1992: 63). Bu sebeple anılan dönemde cari harcamalar azaltılamamış, bu duruma ilaveten, bilhassa dönemin ikinci yarısından sonra artış oranında genelde bir yükseliş izlenmiştir. Toplam konsolide bütçe harcamaları içinde edindiği yer bazında cari harcamalar, 1989 ve 1990’da %50’ler seviyesine ulaşmıştır. İncelenen dönemde ücretlerin kontrol altına alınması politikası 1989 yılına kadar sürmüştür. Bu yılın temmuz ayında %100’e varan oranda zamlar nedeniyle, cari harcamalarda (personel giderleri) önemli artış olmuş (Bkz. Tablo 2) ve bir önceki yıla göre artış oranı %126’yı bulmuştur. Hükümet kamu kesiminin harcamalarında tasarruf etmeyi amaçlamış fakat özellikle dönemin ikinci yarısı itibariyle cari harcamalar kontrol altında tutulamamıştır (Yıldız, 2001: 95; Şahin, 2007: 201). Cari harcamalar, bilhassa 1989 yılı sonrası memur maaşlarındaki artışın ve toplu sözleşmelerde bu artışların personel harcamaları alt kaleminde esas alınmasının etkisiyle ve daha önceki yıllarda Savunma Bakanlığı bütçesinde yatırım kalemlerinde yer alan savunma yatırımlarının cari harcamalara kaydırılması nedeniyle giderek artan bir ivme kazanmıştır (Gacaner, 2005: 106). 1990 yılı itibariyle bu harcama türünün GSMH içindeki payı nerdeyse %9 seviyesine çıkmıştır. 1989 yılında 17.797 milyar TL olan cari harcamalar, 1990 yılında artış trendini devam ettirerek 35.464 milyar TL’ye çıkmıştır (Bkz. Tablo 1). Ayrıca, cari harcamalar yıldan yıla iniş ve çıkışlar gösteren yapıda olmasına ilaveten, konsolide bütçe içinde önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir. Tablo 1’de cari harcamaların toplam harcamalar içindeki payının 1980’li yılların ortalarına kadar azalma eğiliminde olmasına karşılık daha sonra yeniden artış eğilimine girdiği görülmektedir. Dönem içerisinde cari harcamaların konsolide bütçe harcamaları içindeki payı ortalama %45’ler seviyesinde teşekkül etmiştir. Böylece, cari harcamalar, bütçe harcamalarının ortalama yarısını tek başına kapsamıştır. Bu durumda, söz konusu dönemde cari harcamaların, Türkiye’nin bütçe harcamalarının neredeyse yarısını teşkil ettiğini kabul etmek yanlış olmayacaktır (Karluk, 1997).

3. 1980-1990 Dönemi Yatırım Harcamaları

Yatırım harcamaları bir ülkenin verimliliğini artırmaya yönelik olup, makine teçhizat, taşıt alımları ile yapı, tesis ve onarım giderlerini kapsamaktadır (Eren, 2006). Bu harcama türü, ülkelerde kalkınma için gerekli olan sermaye birikimi üzerinde doğrudan etkili olabilmektedir. Yatırım harcamaları 1980’li yıllara kadar Türkiye ekonomisinde sürekli bir şekilde önemini korumuştur (Ataç ve Ataç, 1993: 39). Ancak, 1980’den sonra benimsenen genel ekonomi politikaları doğrultusunda, kamu kesiminin genellikle altyapı ve sabit sermaye yatırımlarında yoğunlaşması, bunun dışında kalan sahaların ise özel sektöre bırakılması öngörülmüştür. 1980 sonrasında özel sektörün yatırımlardaki ağırlığını

artırmak amacıyla, bazı vergi muafiyet ve istisnaları ile birlikte diğer teşvik tedbirleri uygulanmaya başlanmış, yatırımların özendirilmesinde önemli gelişmeler yaşanmıştır. Amaçlanan ana gelişme, kamu sektörünün ve yatırımlarının GSMH içerisindeki payının düşürülmesi olmuştur. Özel sektör açısından, yapılacak kamu yatırımlarının tamamlayıcı bir nitelikte olması, 1980 sonrası benimsenen devlet anlayışının bir uzantısı durumundadır (Öner, 1993: 19).

Yıllar itibarıyla uygulanan politikaların ve özellikle 1980 sonrası kamunun dolayısıyla kamu harcamalarının küçülmesini hedefleyen neo-liberal politikaların, uygulamada harcamaları ne ölçüde ve doğrultuda etkilediğini görebilmek için cari harcamalar gibi yatırım harcamalarının da GSMH ve toplam bütçe içindeki payının incelenmesi gerekir. Bu doğrultuda konsolide bütçe yatırım harcamalarının gelişimi de diğer harcama kalemleri gibi uygulanan politikalar paralelinde dalgalanmalar göstermiştir. Kamu harcamaları içerisinde, yatırım harcamalarının seyri 1980-1990 dönemi için Tablo 3’de gösterilmiştir.

Tablo 3: 1980-1990 dönemi yatırım harcamaları

Değişkenler / Yıllar	Yatırım Harcamaları (Milyar TL)	Yatırım Harcamaları Artış Oranı (%)	Yatırım Harcamaları/ Konsolide Bütçe Harcamaları (%)	Yatırım Harcamaları/ GSMH (%)
1980	186	89.7	17.2	3.5
1981	306	64.5	20.2	3.8
1982	333	8.8	20.8	3.1
1983	473	42.0	18.1	3.3
1984	691	46.1	18.3	3.1
1985	1.030	49.1	19.4	2.9
1986	1.624	57.7	19.9	3.1
1987	1.982	22.0	15.6	2.6
1988	2.717	27.1	12.9	2.1
1989	3.877	42.7	10.2	1.6
1990	6.818	75.9	10.1	1.7

Kaynak: DPT Temel Ekonomik Göstergeler (1950-1998)

Yatırım harcamaları, 1980 yılında 186 milyar TL iken, bu rakam 1990 yılında artarak 6.818 milyar TL seviyesine çıkmıştır. Ekonomide liberalleşme yılları olarak bilinen 1980’li yıllar, yatırım harcamalarının miktar bazında yavaş bir tempoda da olsa düşük bir hızda arttığı bir dönem olarak dikkat çekmektedir. Buna karşın, bu dönemde yatırım harcamaları, gerek konsolide kamu harcamaları içinde, gerekse GSMH içindeki payı bakımından genellikle azalan bir trend sergilemiştir. Ancak bu düşüşte özellikle 1980’li yılların ortasında önemli alt yapı yatırımlarının bütçe dışı fonlar yardımıyla yapılmış olmasının ve bu harcamaların bütçeden yapılan yatırım harcamaları içerisinde yer almamasının da rolü olduğu unutulmamalıdır (Karluk, 1997). Cumhuriyetin kuruluşundan beri uygulanan “devlet eliyle sanayileşme” politikasına bu yıllarda son verilmiştir. Devlet

sanayileşmede ve iktisadi büyümede aktif sürükleyici görevini 1980’li ikinci yarısından sonra özel sektöre aktarmıştır (Şahin, 2007: 201). Bu bağlamda, kamu kesimi yatırım harcamalarının bütçedeki oransal payı %17.2’den (1980) %10.1’e (1990) gerilemiştir. 1980 sonrası yaşanan yapısal değişme (liberalleşme ilkesinin etkisi) ile konsolide bütçe içinde yatırım harcamalarının payı nerdeyse yarı yarıya azalmıştır.

1980’li yıllarda Türkiye sosyal, siyasi ve ekonomik açıdan önemli değişmelerin yaşandığı döneme girmiştir. Ekonomi politikalarındaki değişimlerden yatırım harcamaları da payını almış, kamu harcamalarının ekonomik tasnifinde önemli bir yeri ve ağırlığı olması gereken yatırım harcamaları, ciddi sorunlar yaratacak derecede kısılmıştır. Bu kısıntıların nedenleri arasında; 1980’lerin ekonomi politikalarında önemli yer tutan enflasyonla mücadele için alınan tedbirler gelmektedir. Bilindiği üzere ekonomik bunalım sırasında, dış ödeme güçlükleri ve enflasyonla mücadele etmek amacıyla kamu kesimi yatırımlarının azaltılması söz konusu olabilmektedir. Bunalımdan çıkış için talep yönünden bir katkı sağlayacağı varsayımıyla, istikrar önlemleri bağlamında bütçe kaynaklı kamu yatırımları azaltılabilir. Fakat asıl olan, bunalımdan çıkış için kısa süreli olarak uygulanması öngörülen “ekonomik istikrar” önlemlerinin, yatırımlar söz konusu olduğunda kalıcı ya da uzun dönemli bir ekonomi politikasına dönüşmemesidir (Kepenek ve Yentürk, 1996: 221). Oysa yıllar itibari ile incelendiğinde yatırımlardaki kısıntı 1980 sonrasında kalıcı uygulamalara dönüşmüştür. Devlet, söz konusu dönemde bütçe vasıtasıyla yatırım yapılması fikrinden hızla uzaklaşmıştır. Böylece hükümetler, öncelikle yatırım ödeneklerini kısmışlardır (Oyan, 2001).

1981 ve 1982 yıllarında yatırım harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki payı sırasıyla %20.2 ve %20.8 olarak gerçekleşmiştir. Yatırımlarda bu dönemde meydana gelen bu düşük oranların esas nedeni, bu dönemde devletin ekonomi içinde payını küçültme politikası sürecini başlatmasıdır (Yılmaz ve Susam, 2001: 416). 1983 yılında ise konsolide bütçe içinde yatırımların payı %18.1 olarak gerçekleşmiştir. Bu yıl konsolide yatırımların GSMH içindeki payı %3.3 olmuştur. Yatırım harcamalarının GSMH içindeki paylarının 1985 yılından itibaren azalma eğilimine girdiği ve 1989 yılında dönemin en düşük düzeyi olan yüzde 1.6 düzeyine kadar gerilediği Tablo 3’de görülmektedir. 1984 ve 1985 yıllarında 1983 yılına kıyasla yatırımların konsolide bütçe içindeki payı yükselmiş ve 1985’de %19.4’e ulaşmıştır. 1986 yılına gelindiğinde ise konsolide bütçe içinde yatırımların %19.9’a yükselmesinde, fon kaynaklarından bütçeye yapılan aktarmaların etkisi büyük olmuştur.

Dönem içerisinde 4 Şubat 1988’de alınan “4 Şubat Kararları”nda hükümet, bizzat yatırım hedeflerinin düşürülmesini, yüksek enflasyon ve dış açıklardan kurtulmak için bir önlem olarak kabul etmiştir. Öte yandan, 4 Şubat Kararları’na göre, ihracat teşvikleri gibi parasal önlemlerin yanı sıra büyüme hızı ve yatırım hedeflerinin düşürülmesi mümkün

görülmüştür (Yılmaz ve Susam, 2001: 417). Bu çerçevede 1987 yılına ilişkin yatırım harcamaları rakamlarına bakıldığında, söz konusu harcamaların bütçedeki nispi payının %15.6 iken, 1988’de %12.9’a, 1989’da %10.2’ye ve 1990’da %10.1’e kadar gerilediği görülmektedir. 1990 yılında yatırımların GSMH içindeki payı da %1,7 olarak teşekkül etmiştir. 1980’li yıllarda birçok yatırımın “bütçe dışı fonlar” aracılığıyla icra edilmiş olması ve liberalleşme ilkesi bu düşüşte etken olmuştur. Her ne kadar 1993 yılından sonra bu fonlar bütçe içine alınmışsa da yatırım harcamalarının bütçe içinde tek haneli rakamlarda kalması düşündürücü bir gelişmedir (Bkz. Tablo 7). Konsolide bütçe giderleri içinde yatırımlarının görece payının azaltılarak aşağıya çekilmesinin ana nedeni, liberal ya da özel girişimciliğe önem veren politika değişikliğidir (Eren, 2008: 128; Kepenek ve Yentürk, 2009). Bu dönemde kamu maliyesinin dengesinin bozulmasında borçlanma ve mükerrer borçlar etkili olmuştur. Kamu kesimi, borçlarını ödemek için yatırım harcamalarında kesinti yapmıştır. Çünkü, sosyal kesimlerin tepkisini çekmeden kısıtlama yapılacak olan yatırımlardır ve o dönemdeki siyasi iktidarlar da bu yönetime başvurmuşlardır (Şahin, 2007).

4. 1980-1990 Dönemi Transfer Harcamaları

Transfer harcamaları, milli gelir üzerinde doğrudan etki meydana getirmeyen ve satın alma gücünün özel şahıslar ve sosyal gruplar arasında el değiştirmesine neden olan, kazanç amacı bulunmayan harcamalardır (Brochier ve Tabatoni, 1978: 5). Bu bakımdan transfer harcamaları, özde satın alma gücünün tek taraflı ve karşılıksız olarak el değiştirmesinden başka bir şey değildir (Pehlivan, 2004). Bir üretim faktörü satın almaksızın yapılan harcamalar olan transfer harcamaları, sosyal gayeli yardımlar, transfer ödemeleri, iktisadi transferler, mali transferler ve borç faizi ödemeleri gibi kalemlerden oluşmaktadır (Karluk, 1997: 96-104).

1980 sonrası dönemde transfer harcamalarında önemli gelişmeler olmuştur. 1980-1990 yılları arasında, konsolide bütçe harcamaları içinde transfer harcamalarının payı iç ve dış borç faizlerinin sürekli artması sonucu, kimi yıllar dalgalanmakla birlikte, miktar olarak sürekli ve önemli oranda artmıştır. Sosyal sigortalar kurumlarının ve tarım destekleme politikasının bütçe üzerinde oluşturduğu kalıcı bir çözüm getirilememiştir (İyidiker, 2001; Şahin, 2007). 1980’li yıllarda, bütçe aşırı borçlanma nedeniyle neredeyse bir transfer bütçesi haline gelmiştir. Bu dönemde, iç ve dış borçların giderek büyümesi, borç faizi ödemelerinin artmasına neden olmuş ve borç-faiz kısır döngüsü ortaya çıkmıştır (Darıcı, 1997: 23). Kamu harcamaları içerisinde, transfer harcamalarının seyri, konsolide bütçe ve GSMH içindeki payları 1980-1990 dönemi için Tablo 4’de gösterilmiştir.

Tablo 4: 1980-1990 dönemi transfer harcamaları

Değişkenler / Yıllar	Transfer Harcamaları (Milyar TL)	Transfer Harcamaları Artış Oranı (%)	Transfer Harcamaları/ Konsolide Bütçe Harcamaları (%)	Transfer Harcamaları/ GSMH (%)
1980	398	68.6	36.9	7.5
1981	572	43.7	37.7	7.1
1982	548	-04.2	34.2	5.1
1983	1.071	95.4	41.0	7.6
1984	1.603	49.7	42.4	7.2
1985	2.188	26.7	41.2	6.1
1986	3.490	59.5	42.7	6.8
1987	5.864	68.0	46.2	7.8
1988	10.423	77.7	49.6	8.0
1989	16.378	57.2	43.0	7.1
1990	24.911	52.1	37.1	6.2

Kaynak: DPT Temel Ekonomik Göstergeler (1950-1998)

Dönem başında 398 milyar TL olan transfer harcamaları, keskin bir artış göstererek dönem sonunda 24.911 milyar TL’ye çıkmıştır. Ancak, Tablo 4’de görüldüğü üzere, transfer harcamalarında 1982 yılında bir önceki yıla göre %4 oranında bir azalış olmuştur. Bu yıldan sonra artmaya başlayan transfer harcamaları 1990 yılına kadar genellikle artış trendi göstermiştir. 1980 yılında transfer harcamalarının GSMH içindeki payı %7,5 olarak gerçekleşmiştir. 1981 yılından itibaren transfer harcamalarının GSMH içindeki payı 1990 yılına kadar iniş çıkışlarla ortalama %7 civarında dalgalanmıştır. Transfer harcamalarının GSMH içindeki payı 1982 yılında %5,1 ile dönemin en düşük oranı olarak tahakkuk ederken, 1980-1990 arası dönemde konsolide bütçe harcamaları içerisindeki payı ortalama %41,5 olarak gerçekleşmiştir. Bu harcamaların GSMH içindeki payı 1983 yılına kadar bir düşüş göstermekle birlikte, 1983 yılından itibaren yükselerek hafif salınımlarla 1988 yılında tepe noktasına ulaştığı görülmektedir.

Türkiye’de iç ve dış borç faiz ödemelerinin ve iç-dış borçların 1983 yılından sonra yoğun artış göstermesi paralelinde, bütçenin finansmanında borçlanmanın ağırlığı giderek artmıştır. Harcamalarda belirli bir disiplinin sergilenememesi ve harcama artışlarını karşılayacak bir gelir artışının gerçekleştirilememesi ve borçlanma konusunda piyasa dinamiklerinin dışında herhangi bir kısıtla karşı karşıya kalınmaması neticesinde özellikle 1987 sonrasında hızlı bir borçlanma politikası izlenmiştir (Kovancılar, 1997: 106). Bu politika bütçeyi transfer bütçesi haline getirmiştir. Bütçenin transfer bütçesi haline gelmesi nedeniyle, 1986 yılından itibaren devlet borçları anapara ödemeleri bütçe dışına çıkarılmıştır. Böyle bir uygulama bile bütçenin transfer harcamaları kaleminde bir artışı engellememiştir. Öyle ki bu oran 1988 yılında %49,6’ya kadar çıkmıştır. Ayrıca, 1985’ten bu yana farklı oranlarla yapılan ödemelerle devlet, sosyal güvenlik açıklarını kapamaya ça-

lıymış, bu durumda transfer harcamalarının artışına sebebiyet vermiştir (Oyan, 1987: 7).

Dönem içerisinde, IMF ile yapılan stand-by antlaşmasının 1986 yılında sona ermesi, siyasi otoriteye genişleyici maliye politikalarını uygulama olanağı tanımıştır. Bu bağlamda, transfer harcamaları genelde artış eğiliminde olmuş, konsolide bütçe içerisindeki oranı ortalama %40'lar seviyesinde gerçekleşmiştir. Transfer harcamalarının, 1983 ve 1987 yıllarında sıçrama yapmasının nedeni o yıl yapılan genel seçimlerdir. Seçim kararı alınmasıyla genişletici maliye politikaları güdülmüş ve bu durumda transfer harcamalarının yükselmesine sebebiyet vermiştir (Boratav, 1997). Şöyle ki, transfer harcamaları 1983 yılında %95,4 oranında, 1987 yılında ise %68 oranında artmıştır. 1980 sonrası uygulanan politikalar; borçlanma, borcun anaparasının bütçe dışı idare edilmesi, sosyal güvenlik kuruluşlarının mali dengeleri, fon uygulamaları, KİT'lerin özelleştirilme çalışmaları transfer harcamalarının büyüklüğünü oldukça etkilemiştir (Akkoyunlu, 2001).

5. 1990-2000 Dönemi Cari Harcamalar

Cari harcamalar içinde kamu personeline yapılan ödemeler önemli paya sahiptir. Bunun dışında demirbaş ve malzeme alımları gibi, daha çok tüketim niteliğindeki mal ve hizmetlere yapılan ödemeler de cari harcamalar içinde yer almaktadır (Sarı, 2003: 155). Türkiye'de, 1990-2000 dönemimde, cari harcamalardaki değişim, en çok personel harcamalarından kaynaklanmıştır. Personel harcamaları, hem cari harcamalar içerisinde önemli bir paya sahiptir (%75-80) hem de bütçe için önemli bir harcama kalemidir (Bkz. Tablo 5). Söz konusu dönem içerisinde personel giderlerinin seyri Tablo 5'de gösterilmiştir.

Tablo 5: 1990-2000 dönemi personel giderleri

Değişkenler / Yıllar	Personel Giderleri (Milyar TL)	Diğer Cari Harcamalar (Milyar TL)	Personel Giderleri/ Konsolide Bütçe Harcamaları (%)	Personel Giderleri/ Cari Harcamalar (%)
1990	28.549	6.915	0.42	0.80
1991	54.720	11.112	0.42	0.83
1992	104.296	20.145	0.47	0.83
1993	186.129	35.318	0.38	0.84
1994	295.495	73.407	0.32	0.80
1995	502.600	141.549	0.29	0.78
1996	974.148	308.571	0.24	0.78
1997	2.073.130	715.168	0.25	0.74
1998	3.871.006	1.316.835	0.24	0.74
1999	6.911.927	2.260.863	0.24	0.75
2000	9.982.149	3.611.314	0.21	0.73

Kaynak: DPT Temel Ekonomik Göstergeler (1950-2004)

Tablo 5 incelendiğinde, cari harcamalarındaki değişimin, en çok personel harcamaları kaleminden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Cari harcamalar içinde “diğer cari harca-

malar” personel harcamalarının gerisinde kalmıştır. Personel giderlerinin 1990 yılında cari harcamalar içindeki payı %80 olarak teşekkül etmiş, bu oran dönem içerisinde fazla dalgalanma göstermemiş 2000 yılı itibariyle %73 olarak gerçekleşmiştir. Tablo 5’de görüldüğü gibi 1990 yılında personel giderleri 28.549 milyar TL düzeyinde gerçekleşmiş, dönem içerisinde artan bir ivme kazanarak 2000 yılında 9.982.149 milyar TL’ye çıkmıştır. 1990 yılında toplam kamu harcamaları içinde personel harcamalarının payı %42 iken 1992 de bu oran %47’ye çıkarak, dönemin en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Söz konusu oran 1994 yılında %32’ye, 1997 yılında %25’e ve nihayet 2000 yılında %21’e kadar düşmüştür. Personel harcamaları belirli bir yükseliş konjonktürünü takip eden dönemlerde siyasi otoritenin göz diktiği bir kalem olabilmektedir. Bu durumun tipik örneği Nisan 1994 dönemecidir. Bu dönüm noktasında, personel harcamalarının bütçe içindeki payı yüzde 35’leri aşan seviyelerden 7-8 puan aşağıya çekilmiştir (Oyan, 2001). Cari harcamalardaki 1990-1992 arası önemli artışın nedeni, diğer cari harcamalar değil personel harcamalarındaki artışlar olmuştur. Cari harcamalar özellikle 1990 yılı sonrası memur maaşlarındaki artışın ve toplu sözleşmelerde bu artışların personel harcamaları alt kaleminde esas alınmasının etkisiyle artmıştır. Ancak, yine cari harcamalar büyüklüğünün alt kalemi olan diğer cari harcamalar ise daha önceki yıllarda Savunma Bakanlığı bütçesinde yatırım kalemlerinde yer alan savunma yatırımlarının cari harcamalara kaydırılması nedeniyle giderek artan bir ivme kazanmıştır (Gacener, 2005: 106).

1980’den itibaren başlayan cari harcamalardaki artış eğilimi aşağıda Tablo 6’da görüldüğü gibi 1990-2000 dönemi içinde de devam etmiştir.

Tablo 6: 1990-2000 dönemi cari harcamalar

Değişkenler / Yıllar	Cari Harcamalar (Milyar TL)	Cari Harcamalar Artış Oranı (%)	Cari Harcamalar/ Konsolide Bütçe Harcamaları (%)	Cari Harcamalar/ GSMH (%)
1990	35.464	99.3	52.7	8.9
1991	65.832	85.8	50.5	10.3
1992	124.441	88.9	56.1	11.2
1993	221.393	77.9	45.6	11.0
1994	368.902	66.6	41.1	9.4
1995	644.150	74.6	37.6	8.2
1996	1.282.719	99.1	32.5	8.5
1997	2.779.483	116.6	34.7	9.4
1998	5.173.472	86.1	33.1	9.6
1999	9.159.655	77.0	32.6	11.7
2000	13.589.693	48.3	28.9	10.8

Kaynak: DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950–2004)

Cari harcamalar, özellikle 1997 yılında o dönem iktidarın memur maaşlarını, enflasyon oranında veya biraz üzerinde arttırmalarından dolayı %116’lık bir artış göstermiştir

(Bkz. Tablo 6). 1995 yılında bütçe sisteminde yapılan bir değişiklikle, önceki yıllarda yatırım harcamaları içinde gösterilen yatırım işçiliği harcamaları personel harcamaları içinde gösterilmeye başlanmıştır. Öte yandan, 1992, 1996 ve 1997 yıllarındaki artışın değerlendirilmesinde, söz konusu yıllarda Güneydoğu Anadolu problemi nedeniyle bu bölgede uygulanan “korucu sistemi”nin bütçeye getirdiği yükün dikkate alınması gerekmektedir. Ayrıca, dönem içinde devlete kadrolu işçi ve memur alımlarındaki artış cari harcamaları etkilemiştir (Yılmaz ve Susam, 2001).

1990-2000 döneminde, cari harcamaların GSMH içindeki payının uygulanan istikrar programlarına bağlı olarak dalgalandığı, 1990-1992 yıllarında yükseldikten sonra tekrar azalma eğilimine girdiği ve 1999 yılında yüzde 11.7 ile en üst düzeyine ulaştığı görülmektedir. 1990-2000 döneminde, cari harcamaların konsolide bütçe içindeki paylarının gelişimi Tablo 6’da görülmektedir. Buna göre, 1990 sonrasında cari harcamaların toplam kamu harcamaları içindeki payı önce azalmış, 1992 yılında yüzde 56.1 düzeyine ulaştıktan sonra, azalan bir seyir izleyerek, 1999 yılında yüzde 32.6, 2000 yılında yüzde 28.9 düzeyine inmiştir. Toplam harcamalar içinde 1991 ve 1992’de %50-55 arasında bir pay teşkil eden cari harcamalar, göreceli olarak düşmüş ve 1996’dan sonra bütçenin üçte biri kadar bir pay alır hale gelmiştir (Yeldan, 2008: 119).

Dönem içerisinde, hükümetin krizin (1994) ardından uygulamaya koyduğu 5 Nisan İstikrar Programında; sıkı para ve maliye politikalarının benimsenmesinin (ücretlerin dondurulması, kamu harcamalarının kısılması) (Koyuncu ve Şenses, 2004: 31) yanı sıra, ücret artışlarının Nisan ayında çok düşük düzeyde yapılmasının ardından Temmuz ayında hiç yapılmaması ve ücret artışlarının geçmiş dönem enflasyon oranına endekslenmeden koparılarak ileriye dönük hedefler çerçevesinde ve bütçe imkânlarıyla sınırlanması, KİT ürün fiyatlarının önemli ölçüde artırıldıktan sonra altı ay süreyle dondurulması, döviz kurunun çıpa olarak kullanılması, enflasyonun kontrol altına alınmasında kur artışlarının enflasyon oranının altında tutulması gibi “heteredoks istikrar tedbirleri” uygulanmıştır. Bütçe harcamaları içindeki yapılacak tasarrufun, 3 Trilyon TL’sinin diğer cari, yani kırtasiye, yakıt ve malzeme alımlarından ki kısıtlamalardan sağlanacağı öngörülmüştür. Programda; 1994 yılında memur maaş artışlarının mevcut bütçe ödenekleriyle sınırlı tutulacağı, KİT’lerdeki sözleşmeli personelin ücretlerinin eş değer statüdeki memur maaşlarından daha yüksek olması dengesizliğinin düzeltilileceği, işçilerin fazla mesai ücretleri ile ilgili mevcut ödeneklerde %50 oranında kısıntıya gidileceği, kamuya personel alımlarının dondurulması ve hiçbir şekilde açıktan atama yapılmayacağı, mahalli idarelerin de geçici işçi istihdamının sınırlandırılması hedeflenmiş ve uygulanmıştır (Köse, 2002: 120; Parasız, 1995: 176). Bu bağlamda, 1994 ve 1995 yıllarında ilgili programında etkisiyle cari harcamaların konsolide bütçe harcamaları ve GSMH içindeki payında önceki yıllara kıyasla azalmalar görülmüştür.

1999 İstikrar Programında; temel olarak enflasyonun önlenmesi, bütçe ve bütçe dışındaki kamu kesiminde mali disiplinin sağlanması, vergi gelirlerinin artırılması, harcamaların kontrol altına alınarak (cari ve yatırım harcamalarında kesintiler) faiz dışı fazlanın yükseltilmesi, yapısal reformların ve özelleştirmenin hızlandırılması hedeflenmiştir. Dönemin hükümeti, iç borç yığılmasını durdurmak amacıyla, IMF ve Dünya Bankası destekli ve döviz-çıpası içeren bir istikrar programı başlatmıştır (Parlak, 2005: 81; Akyüz ve Boratav, 2002: 14-15). Ancak, 1999 yılında istikrar programına bağlı kalınamamış ve cari harcamalar gerek miktar gerekse GSMH içindeki pay olarak artmıştır. Mevcut programla cari harcamaları kısıtıcı tedbirler alınmıştır. Şöyle ki; diğer cari harcamalardaki artışın kur ve fiyat artışlarının altında tutularak, GSMH’nın yüzde 1,5’i kadar tasarruf sağlanması hedeflenmiştir. Söz konusu programda; sağlık, eğitim ve güvenlik hizmetleri hariç kamuda yeni personel alımının ancak olağanüstü hallerde ve kuruluşların etkinliği açısından acil durumlarda yapılması, toplam memur sayısında artışa gidilmemesi ve tüm kesimleri ilgilendirmeyen ve ücret adaletini hedeflemeyen münferit maaş ve ücret artış taleplerinin kesinlikle yapılmaması vb. yönelik tedbirler bulunmaktadır. Kısaca, kamu harcamalarına yönelik tedbirler çerçevesinde, 2000 yılında personel ve diğer cari harcama kalemlerinde kısıntı yapılarak tasarruf amaçlanmıştır (Ulusoy, 2012). Bu gelişmeler ışığında personel harcamalarının 2000 yılı itibarıyla konsolide bütçe içindeki payı ve GSMH içindeki oranında azalma görülmüştür (Bkz. Tablo 5). 1990’lı yılların ilk yarısına kadar bütçede (toplam harcamalar) en büyük pay cari harcamalara ayrılmıştır. Ancak, dönemin ikinci yarısından sonra, bir yandan yükselen bütçe açıkları ve giderek ekonomide kambur haline gelen faiz yükü, diğer taraftan devleti ekonomik olarak küçültme çabaları cari harcamaların konsolide bütçe içinde görece payının azalmasına yol açmıştır (Şahin, 2007: 522).

6. 1990-2000 Dönemi Yatırım Harcamaları

Yatırım harcamaları, makine, teçhizat ve taşıt alımları ile yapı tesis ve büyük onarım giderlerini kapsamaktadır. Bu harcama türü, yeni varlıkların satın alınması, stok artırımı ve sermaye aktarmalarına yöneliktir (Karluk, 1997). Özellikle 1980 sonrası kamunun, dolayısıyla kamu harcamalarının küçülmesini hedefleyen neo-liberal politikaların uygulamada kamu harcamalarını ne ölçüde ve doğrultuda etkilediğini inceleyebilmek için cari harcamalar gibi yatırım harcamalarının da GSMH ve toplam bütçe içindeki payının incelenmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda konsolide bütçe yatırım harcamalarının gelişimi de diğer harcama kalemleri gibi uygulanan politikalar paralelinde dalgalanmalar göstermiştir. Bu dönemde, kamu kesimi sabit sermaye harcamalarının yöneldiği kısımlarda 1980 sonrası anlayış devam ederek, kamu kesiminin imalat sektöründeki etkinliğinin azaltılması sağlanmıştır. Yatırım ödenekleri bütçenin en ağır çöküntüye uğramış kalemi durumundadır. Bu harcama türünün GSMH’ya oranı %2 seviyesini genel olarak geçememiştir (Bakırtaş, 1996: 130; Konukman, 2003: 29-65; Bkz. Tablo 7). Bu dönemde kamu harcamalarının içinde yatırımların nispi payı dikkate değer biçimde gerilemiştir. Şöyle ki,

devlet borç faiz ödemelerini yapabilmek için genel bütçeden daha fazla tahsisat yapmak zorunda kalmış ve faiz dışı harcamaları kısıtlamak metodunu uygulamıştır. Cari harcamalar ve cari transfer harcamalarına kıyasla, sosyal kesimlerin tepkisini çekmeden kısıtlama yapılabilen yatırım harcamalarının azaltılması yolu tercih edilmiştir. Devleti ekonomik olarak küçültme politikaları doğrultusunda, kamu kesimi üretken alanlara yatırım yapmamış, eldeki tesislerini özelleştirme yoluyla satması gayreti içine girmiştir. 1990-1995 döneminde konsolide bütçe harcamaları içerisinde yatırım harcamalarının payının gerilemesinde fon sisteminin gelişmesinin tesiri hatırdan çıkarılmamalıdır (Şahin, 2007: 524-525). Ayrıca, yatırım harcamalarının bütçe içindeki payının bir diğer düşüş nedeni, ortaya çıkan büyük çaptaki bütçe açıklarının azaltılmasıdır (Günaydın, 2003: 79-94). Dönem içerisinde yatırım harcamalarının gelişimi Tablo 7’de sunulmuştur.

Tablo 7: 1990-2000 dönemi yatırım harcamaları

Değişkenler / Yıllar	Yatırım Harcamaları (Milyar TL)	Yatırım Harcamaları Artış Oranı (%)	Yatırım Harcamaları/ Konsolide Bütçe Harcamaları (%)	Yatırım Harcamaları/ GSMH (%)
1990	6.818	75.9	10.1	1.7
1991	11.717	71.8	8.9	1.8
1992	19.019	62.3	8.5	1.7
1993	36.543	92.1	7.5	1.8
1994	50.355	38.8	5.6	1.3
1995	91.777	82.2	5.3	1.1
1996	238.085	159.4	6.0	1.5
1997	590.382	147.9	7.3	2.0
1998	1.002.147	69.7	6.4	1.8
1999	1.567.800	56.4	5.5	2.0
2000	2.767.380	76.5	5.8	2.2

Kaynak: DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950–2004)

Tablo 7’de yer alan yatırım harcamaları incelendiğinde; bu harcamaların konsolide bütçe harcamalarına oranının dönem içerisinde %10,1 ile %5,3 aralığında kaldığı görülmektedir. Yatırım harcamalarının GSMH içindeki payı ise 1997, 1999 ve 2000 yılları hariç olmak üzere %2 seviyesinin altında gerçekleşmiştir. Toplam kamu harcamaları içinde yatırımların nispi payının ciddi ölçüde azaldığı görülmektedir. Konsolide bütçe içerisinde yatırım harcamalarında 1995 yılında görülen düşmenin sebebi, yatırım harcamalarıyla ilgili işçilik giderlerinin bu yıldan itibaren personel ve transfer harcamalarında yer almaya başlamasıdır (Karlık, 1997: 101). Dönem içinde yatırım harcamaları/konsolide bütçe harcamaları oranı 1995 yılında minimum seviyeye inmiştir. Burada üzerinde durulması gereken önemli husus, yatırım harcamalarının erozyona uğramasıdır. Diğer bir ifadeyle yatırım harcamaları, hizmet alanlarının artmasına rağmen gerekli büyümeyi sağlayamamıştır. Toplumun refah düzeyi ve kalkınmasını etkileyen yatırım harcamaları

önemli ölçüde gerilemiştir (Öztek, 2001). Diğer yandan, faiz dışı bütçe dengesinde fazla yaratma kaygısı, diğer harcama kalemlerine yansıtılmış, bu politikadan en büyük payı yatırım harcamaları almıştır. Konsolide bütçe toplam yatırım harcamalarının, 1995’den bu yana toplam harcamaların %8’ini aşmadığı görülmektedir (Bkz. Tablo 7). 1986’da bütçe harcamaları içinde nerdeyse %20’ye ulaşan bir paya sahip olan yatırım harcamalarının 1990’larda hızla gerilemiş olması ve 2000’li yıllarda genellikle bu oranın %5-7 bandında seyretmesi düşündürücüdür (Yeldan, 2008).

Dönem içerisinde bütçe ödeneklerinin önemli bir kısmını faiz ödemeleri yutmuştur. Dolayısıyla yatırımlara çok az kaynak tahsis edilmiştir. Konsolide bütçe içerisindeki payı, ele alınan dönemin başında %9-10’lar civarında seyreden yatırım harcamaları, 1996 yılında %6’ya gerilemiş ve 1999 yılından itibaren %5’ler civarında kalmıştır (Konukman, 2003). Son dönemde yaşanan mali krizler ve gittikçe artan bütçe açıkları nihayetinde kamuda, hemen hemen her yıl, tasarruf politikaları uygulanmış ve yatırım harcamalarında kısıntıya gidilmiştir. Özellikle 1994 ekonomik krizi sonrasında, devlet harcamalarının azaltılması; daha çok yatırım harcamalarında bir kısıntıya gidilmesiyle gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Kamu yatırımlarının yıllık artış oranlarının azaltılması, ekonomide kamu kesimini küçültme politikalarının sonucudur (Kepenek ve Yentürk, 2000: 314). Diğer taraftan, GSMH’den yatırımlara ayrılan pay dönem içerisinde genellikle %2’nin altında kalmıştır. Bu durumda, ekonomide istikrar sağlama amaçlı politikaların etkisi olduğu kadar, kamu kesiminin yatırım yapmasının azaltılarak, ekonomide devleti küçültme anlayışı etkili olmuştur. Kamu yatırımlarının sınırlı tutulması ve niteliğinin değiştirilerek altyapıya yönelmesi politikasının, bazı olumsuzluklara yol açması kaçınılmazdır (Kepenek ve Yentürk, 2009: 352).

1994 yılında enflasyonun hızlanmasına bağlı olarak tasarrufların düşmesi, artan kamu harcamalarının finansmanını sağlayabilmek için borçlanma yapılması neticesinde piyasa faizlerinin yükselmesi, dış ticaret ve ödemeler dengesi açığının rekor düzeyde artması, Türkiye’nin yatırım yapılabilir ülke konumundan yatırımda risk taşıyan spekülasyon ülkesi konumuna düşürülmesi, döviz talebinin aşırı artması ve döviz rezervlerinin erimesi gibi makro ekonomik sorunlar nedeniyle ekonomik kriz patlak vermiştir. Körfez savaşı ve terör olaylarının ekonomideki dolaylı ve dolaysız olumsuz etkileri de, krizin ağırlaştırıcı etkenlerini oluşturmuştur. Bu krizde, yatırım harcamalarının GSMH içindeki payları 1994’de %1.3 ve 1995’de %1.1 olarak gerçekleşmiştir. Ekonomik krizden çıkmak için Nisan 1994’de istikrar programı yürürlüğe konmuştur. Programda, piyasa istikrarının ve cari işlemler dengesinin sağlanması, kamu gelirlerinin artırılarak harcamaların kısılması doğrultusunda tedbirler alınmıştır. Kamu harcamalarının azaltılarak mali dengenin sağlanmasına yönelik kararlarda, kamunun yatırım programına hiçbir şekilde yeni projeler eklenmemesi ve var olan yatırım projelerinin ertelenmesi de yer almıştır. Ayrıca, kuruluşların taşıt, lojman, sosyal tesis ve hizmet binası yatırımları durdurulmuş tüm kamu

projelerinde %20 oranında kısıntıya gidilmiştir (Parasız, 1996: 260). 1990'lı yıllarda ve 2000'li yılların başında yaşanan iktisadi sorunlara ilaveten, sosyal güvenlik açıkları ile diğer iktisadi (KİT açıkları gibi) ve sosyal transferlerin (yeşil kart sahipleri için ödenen sağlık ve ilaç giderleri gibi) bütçe üzerindeki baskıyı yükseltmesi, bütçenin esnekliğini azaltıcı yönde etki yapmış, bu durumdan da en fazla kamu yatırım harcamaları etkilenmiştir. Yani, ekonomik ve mali krizlerin peşi sıra bütçelerde esnekliğin azalması ve kaynakların daha çok ihtiyari olmayan harcamalar için ayrılması, kamu yatırımlarının gelişimini olumsuz biçimde etkilemiştir. Türkiye'de kamu yatırım harcamalarının, 1980 sonrasında oluşan yapısal dönüşümlerle birlikte, uygulanan mali uyum programları kapsamında GSMH içindeki payında bir düşme görülmüştür (Kesik, 2006: 186-207). Ayrıca, kamu yatırımlarında, mevcut proje stokunun büyüklüğü, ayrılan kaynakların yetersizliği, proje seçiminde teknik, ekonomik ve sosyal kriterlere ve önceliklere yeterince uyulmaması da resmi (yetkili) makamlarca dile getirilen başlıca sorunlar olarak değerlendirilmiştir (DPT, 2000: 31). Devlet, özellikle 1990 sonrası yıllarda milli ekonominin yönetimi fonksiyonunu tamamen yitirmiş ve topluca reform politikası ile makroekonomik istikrarı yeniden tesis etmek yerine, ekonominin gidişatını direkt olarak kısa vadeli dış sermaye girişlerine bağlayarak, kısa süreli yapay büyüme üzerine inşa etmiştir. Bu yaklaşım, ulusal ekonomiyi kırılğan ve dışsal gelişimlere bağımlı kılmış ve ekonominin “mini büyüme-kriz-istikrar” sarmalına bürünmesine yol açmıştır. Bu süreçte yatırımlar yapılamaz hale gelmiştir (Yeldan, 2008: 159-160).

7. 1990-2000 Dönemi Transfer Harcamaları

Türkiye'de 1986 yılından itibaren bütçe ve KİT açıklarının finansmanında öncelik Merkez Bankası kaynakları yerine borçlanmaya verilmiştir. Dönem içerisinde faiz ödemelerindeki artış yüzünden Türkiye'de transfer harcamaları büyük boyutlara ulaşmıştır. Toplam transferlerin konsolide bütçe harcamaları içindeki payı dalgalı bir şekilde artarak 2000 yılında %65'e çıkmıştır (Bkz. Tablo 8). Bu artış büyük ölçüde faiz ödemelerinden kaynaklanmıştır. 1990'da %20.7 olan toplam faiz ödemeleri/konsolide bütçe harcamaları oranı 1995'de %33.6'ya ve 2000'de %43.5'e çıkmıştır (Bkz. Tablo 9). Özetle, ülkemizde transfer harcamaları konsolide bütçe harcamaları içinde oldukça önemli büyüklüğe sahiptir. Bu büyüklüğün temel sebebi 1990'lardan itibaren harcamalar içinde özellikle iç ve dış borç faiz ödemelerinin yükselmesidir. Yapılan faiz ödemeleri, 1980 sonrası dönemde yoğun iç ve dış borçlanmaların bu döneme olan birikimli yansımaları durumundadır. Ayrıca dönem içinde sosyal güvenlik kuruluşlarına ve KİT'lere yapılan ödemeler de transfer harcaması kaleminin konsolide bütçe içinde artışına neden olmuştur (Yeldan, 2008: 118-119; Konukman, 2003). Toplam transfer harcamalarındaki gelişmeler Tablo 8'den izlenebilir.

Tablo 8: 1990-2000 dönemi transfer harcamaları

Değişkenler / Yıllar	Transfer Harcamaları (Milyar TL)	Transfer Harcamaları Artış Oranı (%)	Transfer	
			Harcamaları/ Konsolide Bütçe Harcamaları (%)	Transfer Harcamaları/ GSMH (%)
1990	24.911	52.1	37.1	6.2
1991	52.714	111.6	40.5	8.3
1992	78.198	48.3	35.2	7.0
1993	227.259	190.6	46.8	11.3
1994	478.039	110.3	53.2	12.3
1995	974.720	103.9	57.0	12.4
1996	2.419.358	148.2	61.4	16.1
1997	4.620.884	90.9	57.8	15.7
1998	9.425.586	103.9	60.4	17.6
1999	17.366.447	84.2	61.8	22.1
2000	30.613.275	76.2	65.1	24.3

Kaynak: DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950–2004)

Tablo 8’de transfer harcamalarının, Türkiye’de 1990’lı yıllarda giderek arttığı görülmektedir. Bu dönem de, ortalama %100’ü geçen transfer harcamaları, özellikle 1996 yılında bir önceki yıla göre %148.2 oranında artış göstermiş ve 2.419.358 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Tablo 8 incelendiğinde 1999 yılında transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içerisinde payının %61,8 olduğu; bu oranın 2000 yılında artış göstererek sırasıyla %65,1 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Transfer harcamalarının GSMH’ya oranına bakıldığında, bu payların konsolide bütçe harcamalarındaki paylara benzer bir gelişme gösterdiği görülmektedir. 2000 yılında dönemin en yüksek oranı olan %24,3’e ulaşan transfer harcamalarının GSMH’ya oranı 1990 yılında dönemin en düşük düzeyi olan %6,2 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye’de 1999’dan sonra kamu gelirleri ile karşılanamayan borç faiz ve anapara ödemeleri yeni borçlanmaları çoğaltmıştır. Bu dönemde harcama kalemlerinde transfer harcamaları/GSMH açısından önemli oranda bir yükseliş görülmüş (%6’dan %25’lere) bu durumun nedenini kamu açıkları dolayısıyla artan borç faiz ödemeleri oluşturmuştur. Böyle bir yapının oluşumunda, 1995-2003 arasında 10 hükümetin göreve gelmesi ve popülist politikalar etken olmuştur (Bulut, 2006: 28-29).

Dönem içerisinde fon harcamalarının disipline edilmesi amacıyla, 1993 mali yılından itibaren fonların büyük bir kısmı bütçe kapsamına alınarak bağlı buldukları kurum bütçeleri içerisinde gösterilmeye başlanmıştır. Bu uygulamada, bütçe içerisine alınan fonlara hizmetlerini yerine getirebilmesi amacıyla ödenek tahsis edilmiş ve bu yöntem dönem içerisinde transfer harcamalarının genişlemesine olanak vermiştir. Ayrıca, 1994 yılında Emekli Sandığı’na ilaveten SSK’ya ve Bağ-Kur’a bütçeden yardım yapılmaya başlanma-

sı transfer harcamalarının artışına yol açmıştır (Öner, 1998: 16). IMF ile yapılan stand-by antlaşması 8 Temmuz 1994'te yürürlüğe girmiştir. Mali piyasalarda dövize olan hücumu önlemek için Mayıs ve Haziran aylarında 3 Ay vadeli bonolar %50 şok faizle doğrudan halka arz edilmiştir. Bu harcamaların geri ödeme döneminde hazineye yarattığı yük, yeni borçlanmaya gidilmesini ve transfer harcamaları içerisinde yer alan faiz ödeme miktarının hızla büyümesine yol açmıştır (Yıldırım ve Yıldırım, 2001: 8). 5 Nisan 1994 krizi ve sonrasında alınan önlemlere rağmen transfer ödemelerinin 1993'te %11,3 olan GSMH'ya oranı, 1994'te %12,3, 1995'te %12,4 ve 1996'da %16,1 olmuştur. Bununla birlikte seçim etkisiyle birlikte 1995 yılının ikinci altı ayında başlayan genişleyici maliye politikaları sonucunda transfer harcamalarındaki artış eğilimi 1996 yılında da devam etmiştir (Tecer, 2003: 92).

Transfer harcamalarının sürekli olarak arttığı gerçeğinden hareketle, 1990'lı yıllardan başlayarak, 2000'li yıllara gelindiğinde konsolide bütçenin daha büyük kısmının transfer harcamalarına ayrıldığını ve dolayısıyla bütçenin bir transfer bütçesi haline geldiğini söylemek mümkündür. 1980'lerin ortalarında borçlanma politikalarında yapılan değişikliklere paralel olarak 1990'ların ortalarından 2000'li yılların başına kadar sürekli artan kamu borçları ve beraberinde yaşanan iktisadi istikrarsızlık mali piyasalardaki güveni olumsuz etkilemiş, risklilik oranları arttığından faiz hadleri bu gelişmelerden olumsuz etkilenmiştir. Faiz hadlerindeki bu yükseliş büyümeyi ve istihdamı artırıcı özelliği olan yatırım harcamalarının önemli bir bölümünün yüksek faizli kamu borçlanma araçlarına yönelmesine neden olmuştur. Böylece bir taraftan verimli yatırımlar, verimsiz alanlara kanalize olurken diğer yandan artan borçlanma ve faiz hadleri dolayısıyla bütçe içinde yer alan faiz giderleri giderek artmıştır. Bütçe faiz giderlerindeki bu artış ise, özellikle transfer ödemelerinin yükselişine sebep olmuştur (Aytaç, 2006: 139; DPT, 2002: 2). Bütçe içerisinde faiz kaleminin dönem boyunca seyri izlendiğinde, kamu personelinin, yatırımlardan kısılan ödeneklerin nereye kullanıldığı çok açık biçimde izlenmektedir (Konukman, 2003: 47). Faiz kısılacına giren bütçede 2000 yılı için %43'lük bir faiz tahsisi yapıldığı görülmektedir (Bkz. Tablo 9). Tablo 9'dan faiz ödemelerinin anormal bir biçimde büyüyerek, tümörel bir nitelik kazanmış olduğu anlaşılmaktadır. Konsolide bütçe içinde faiz ödemelerinin tümörel büyümesi gelir yaratıcı kamu harcamalarını sıkıştırıcı etki yapmıştır (Önder, 1998).

Transfer harcamalarında önemli yer tutan faiz ödemeleri, faiz ödemelerinin, transfer harcamalar içindeki payı ve konsolide bütçe içindeki payı 1990-2000 dönemi için Tablo 9'da gösterilmiştir.

Tablo 9: 1990-2000 dönemi faiz ödemeleri

Değişkenler / Yıllar	Faiz Ödemeleri (Milyar TL)	Faiz Ödemeleri/ Transfer Harcamaları (%)	Faiz Ödemeleri/ Konsolide Bütçe Harcamaları (%)	Faiz Ödemeleri/ GSMH(%)
1990	13.966	56.1	20.7	3.5
1991	24.073	45.7	18.4	3.7
1992	40.298	51.5	18.2	3.6
1993	116.470	51.3	24.0	5.8
1994	298.285	62.4	33.2	7.6
1995	576.115	59.1	33.6	7.3
1996	1.497.401	61.9	38.0	10.0
1997	2.277.917	49.3	28.5	7.7
1998	6.176.595	65.5	39.5	11.5
1999	10.720.840	61.7	38.1	13.6
2000	20.439.862	66.8	43.5	16.2

Kaynak: DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950–2004)

Transfer harcamaları bileşenlerinden olan borç faiz ödemeleri, üzerinde ayrıca durulacak harcama kalemini oluşturmaktadır. Tablo 9’a bakıldığında, faiz ödemelerinin toplam transfer harcamaları içindeki payı 1990 yılında %56,1 iken, 2000 yılında %66,8 olarak gerçekleşmiştir. Faiz ödemelerinin 2000 yılı itibariyle, en yüksek paya sahip transfer harcaması bileşeni olması dikkat çekmekte, özellikle 1995 yılından sonra daha hızlı arttığı görülmektedir. Bu artışın en büyük nedeni ise iç borç faiz ödemelerinin, ancak yeni iç borçlanma ile karşılanabilmesi, bunun için de giderek daha fazla borçlanma gereğinin ortaya çıkması ve enflasyonist ortamda yüksek reel faiz verme zorunluluğunun olmasıdır (Yeldan, 2001: 118; Boratav, 2003: 178). Faiz ödemelerinin konsolide bütçe içindeki oranı da dönem içinde sürekli artış eğilimi içinde olmuş ve 1990’da %20 civarında olan bu oran, 1997’den sonra ivme kazanarak 2000 yılına gelindiğinde %43.5 seviyesine çıkmıştır. Bu gelişme, 1980 sonrasında, vergi sisteminin bozulmasının bir neticesi olarak, gelir-gider farkının yükselmesinden, kamu harcamalarının giderek artan bir oranda iç ve dış borçlarla finanse edilmesinden ve yine aynı dönemde uygulanan yüksek faiz politikasından doğmuştur. Türkiye’de transfer harcamaları içinde faiz ödemelerinin böyle önemli boyutlara ulaşmasında temel etken kamu finansman politikaları olmuştur (Aytaç, 2006: 146; Yıldırım, 2002: 32-33; Kepenek ve Yentürk, 2005). Dönem içerisinde iç borç tuzağına yakalanan kamu kesimi her sene yeni bir faiz harcama yükü ile karşı karşıya kalmıştır. Dönem içinde faiz ödemelerinin birer “kara delik” olduğu savı önem arz etmektedir. 1990’lar Türkiye’inde devlet bütçesi, gerek üretici, gerekse yatırımcı kimliğini tümüyle yitirmiş, bunun yerine transfer harcamalarını düzenlemekle uğraşır hale gelmiştir (Yeldan, 2008). Bu dönemde, kamu harcamalarında hizmetleri sekteye uğratmayacak biçimde tasarrufa gidilememiş, kamu gelir-gider dengesi tutturulamamış, sosyal güvenlik sisteminde gerekli reform yapılamamış, konsolide bütçe hizmet bütçesi olma özelliğini

yitirmiş ve borç ödeme bütçesi haline gelmiştir (Şahin, 2007: 236). Bir ekonomide borçların (faiz) GSMH'ya oranı ne kadar fazla ise söz konusu ekonomi o derece kırılgandır (Magdoff ve Yates, 2010) gerçeğinden hareketle, Türkiye ekonomisinin dönem sonunda ne derece hassas bir vaziyete geldiği Tablo 9'dan anlaşılabilir. Öyle ki, dönem sonunda faiz ödemeleri/GSMH oranı %16'ya kadar tırmanmıştır. Söz konusu dönemde borç faizleri giderek artmış, 2000 yılı itibariyle konsolide bütçe neredeyse borç faizlerini ödemek için kullanılır hale gelmiştir (Özen, 2003: 205-228).

8. 2000-2011 Dönemi Cari Harcamalar

Türkiye'de 2000'li yılların başından itibaren uygulanan istikrar programları genelde mali disiplini koruma ekseninde geliştirilmiş ve uygulanmıştır. Bunu gerçekleştirme maksadıyla kamu harcamalarının kısılmasına yönelik tedbirler alınmıştır. 2000 yılı boyunca personel giderlerinde yapılacak azaltma ve diğer cari harcamalardan yapılacak kısıntılardan GSMH'nın %0.3'ü kadar harcama tasarrufu planlanmıştır. Programın başarısı için, kamu kesimi harcamalarının kontrol altına alınması ve tasarruf sağlanması amaçlanmıştır. Ancak, 1999 yılının sonunda açıklanan program yapısal problemlerinde (uygulamadaki uyumsuzluklar) etkisiyle başarılı olamamış, Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri ile söz konusu program uygulanabilir olmaktan çıkmış (Bayraktar; 2010: 463-480; Yeldan, 2008: 163) ve 2001 yılındaki cari harcamalardaki artış oranı %50.1 ile 2000-2011 döneminde zirve noktasına ulaşmıştır (Bkz. Tablo 10). Tablo 10'da cari harcamaların miktarı, artış oranı, konsolide bütçe içindeki oranı ve GSMH'ya oranındaki gelişmeler yer almaktadır.

Tablo 10: 2000-2011 dönemi cari harcamalar

Değişkenler / Yıllar	Cari Harcamalar (Milyar TL)	Cari Harcamalar Artış Oranı (%)	Cari Harcamalar/ Konsolide Bütçe Harcamaları (%)	Cari Harcamalar/ GSMH (%)
2000	13.589.693	48.3	28.9	10.8
2001	20.400.023	50.1	25.1	11.5
2002	30.570.895	49.8	26.0	11.1
2003	38.513.866	25.9	27.4	10.8
2004	44.613.857	15.8	29.4	10.4
2005	48.833.601	9.4	33.1	10.0
2006	61.888.763	26.7	34.7	7.7
2007	71.631.295	15.7	35.1	8.2
2008	79.675.380	11.2	35.1	8.2
2009	92.954.082	16.6	34.7	9.5
2010	102.562.758	10.3	34.9	8.8
2011	118.199.289	15.2	37.8	9.2

Kaynak: DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950–2010), www.bumko.gov.tr

Türkiye’de, Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizi sonrasında kamu maliyesini disiplin ve denetim altında bulundurmak amacıyla bazı tedbirler yürürlüğe konmuştur. Bu çerçevede, 14 Nisan ve 15 Mayıs 2001 tarihlerinde iki aşamada açıklanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı’nda, kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılması çerçevesinde kaynak tahsisi sürecinde şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanması hedeflenmiştir (Hazine Müsteşarlığı, 2001: 5). Bu çerçevede; kamu harcamalarının disiplin altına alınarak maksimum tasarrufun sağlanması ve Kamu Tasarruf Genelgesinin titizlikle uygulanması, kamu harcamalarındaki artışın kur ve fiyat artışlarının altında tutularak GSMH’nın yüzde 1,5’i kadar tasarruf sağlanması, tüm kesimleri ilgilendirmeyen ve ücret adaletini hedeflemeyen münferit maaş ve ücret artış taleplerinin dikkate alınmaması yollarına başvurulmuştur. 5 Nisan 2003 tarihli IMF’ye sunulan “Niyet Mektubu”nda; kamu kuruluşlarının personel harcamaları gibi bazı kalemlerin ödeneklerin üstünde gerçekleştirilebilme yetkisinin kaldırılacağı, ayrıca, kamu işçilerinin ücretlerinin ve memur maaşlarının geriye dönük endekslemeye tabi olmayacağı ve kamu maliyesinin etkinliğini artırıcı reformların uygulamaya konulacağı belirtilmiştir. Bu düzenlemelerin ortak özelliği, mali disiplinin sağlanmasına odaklanmalarıdır. Bunu gerçekleştirmek için kamu harcamalarının kontrol edilmesi gerektiği belirtilmiş, kamu harcamalarında gereksiz artışların önüne geçilmeye çalışılmış ve bu bağlamda; cari harcamaların azaltılması hedeflenmiştir (Parlak, 2005: 82; Benli ve Sönmezler, 2002: 80-92). Ancak, dönem içerisinde söz konusu hedefe ulaşamamış, 2000 yılında 13.589.693 milyar TL olan cari harcamalar, hızlı bir yükselişe geçerek 2011 yılı sonu itibariyle 118.199.289 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Cari harcamaların GSMH’ya oranında 2001 sonrası nispi bir azalma görülmekle birlikte, 2000-2005 arası itibariyle çok büyük oranlarda değişme söz konusu olmamıştır. 2000 yılında cari harcamalar konsolide bütçe harcamaları içerisinde %28,9 paya sahip olmuş, 2001 yılında bu oran azalmış ancak 2002 yılı sonrası ise artış göstermiştir. Cari harcamaların büyük çoğunluğunun personel harcamalarından oluşması (Bkz. Tablo 11), bu harcamaların da yapısı gereği ekonomideki gelişmelere göre ayarlanamaması nedeniyle Türkiye’de cari harcamalar sürekli artmıştır. 2003 ve sonrası dönemde, kamu kesiminde ücret ve maaşların hedeflenen enflasyon oranında artırılmasına ve kamu kurum ve kuruluşlarında yeni personel istihdamına yönelik sınırlamalara devam edilmiş ve mali disipline titizlikle riayet edilmiştir (T.C. Maliye Bakanlığı, 2008; T.C. Maliye Bakanlığı, 2011).

Tablo 10 incelendiğinde, cari harcamaların artış oranının dalgalı bir seyir izlediği görülmektedir. 2000 yılında %48,3 oranında artan cari harcamalar da, 2001 ve 2002 yıllarında ciddi bir değişiklik görülmemiş; 2003 yılında uygulanan tasarruf tedbirlerinin ve sıkı bütçe politikasının sonucu olarak bu oran %25,9 seviyesinde gerçekleşmiştir. Sonuç olarak, 2002 yılından itibaren uygulanan yeni ekonomik programın öngörülere geçmiş programlardan farklı olmasa da kriz döneminin sona ermesinin getirdiği nispeten istikrarlı süreç, 2002 sonrasında uygulanan programların bütçe üzerinde daha olumlu etkiler doğurmasına yardımcı olmuştur. Bu dönemde, kamuda ekonomik istikrarın sağlanması, bunun yanında daha küçük ama daha etkin bir kamu sektörünün oluşturulması hedeflen-

miştir. Türkiye’de 2004 yılı ve sonrasındaki uygulamalar; 2000 yılından itibaren uygulanan IMF kökenli, içsel ya da dışsal sebeplerle ekonomide bozulan arz-talep dengesini yeniden oluşturmayı ve bunun yansımaları olarak ortaya çıkan ekonomik problemleri çözmeyi hedefleyen ortodoks istikrar tedbirlerini temel alan sıkı mali ve parasal politikaları içermektedir. Bu noktada farklı adlar altında ele alınsa da dört yıl boyunca (2009’a kadar) aynı istikrar programı yürürlükte olmuştur. 2003 sonrası dönemde uygulanan daraltıcı mali tedbirlerin etkisiyle, cari harcamaların artış oranı makul seviyelerde tutulmuştur (Şimşek, 2007: 52-68; Ulusoy, 2012: 328-329). Türkiye, 2001 sonrasında mali ve finansal kesimlerde yaşanan düzelmelerin etkisiyle küresel krizi (2008) IMF yardımına gerek duymadan kendi imkânlarıyla atlattığı başarıya ulaşmıştır (Susam ve Bakkal, 2008: 72-88). 2008 yılı küresel krizinin iç ve dış talepte yarattığı azalmayı telafi edebilmek amacıyla Türkiye’de uygulanan genişletici para ve maliye politikaları, 2009 yılı cari harcamaların miktar, oran ve cari harcamalar/GSMH oranını yükseltmiş, 2010 yılı ile toparlanma sürecine giren Türkiye ekonomisinde 2010 ve 2011 yıllarında bu oranda (cari harcamalar/GSMH) ciddi bir dalgalanma gözlenmemiş sırasıyla %8.8; %9.2 olarak gerçekleşmiştir.

GEGP’de, kamu kesiminde teşkilat genişlemesine gidilmeyeceği, sağlık, güvenlik ve eğitim dışında yeni kadro ihdas edilemeyeceği ve personel alınmayacağı belirtilmiştir. Buna rağmen, 2000 sonrası dönemde (ilk üç çeyrek), idari yapılanmadaki değişiklikler, kamu hizmetlerindeki gelişmeler gibi nedenlerle personel sayısı giderek artmış; 1990 yılında 1.709.159 olan konsolide bütçe memur, işçi ve sözleşmeli personel kadro sayısı 2000 yılında 2.210.702 ve 2003 yılında da 2.222.242 olmuştur (TCMB, 2003: 125). Türkiye’de konsolide bütçeye dahil personel sayısındaki artmaya paralel olarak personel harcamalarında görece artış olmuştur. Personel harcamalarındaki gelişmeler aşağıdaki Tablo 11’de verilmiştir.

Tablo 11: 2000-2011 dönemi personel giderleri

Değişkenler / Yıllar	Personel Giderleri (Milyar TL)	Diğer Cari Harcamalar (Milyar TL)	Personel Giderleri/ Konsolide Bütçe Harcamaları (%)	Personel Giderleri/ Cari Harcamalar (%)
2000	9.982.149	3.611.314	0.21	0.73
2001	15.211.894	5.188.129	0.18	0.74
2002	23.089.184	7.481.711	0.19	0.75
2003	30.209.473	8.304.393	0.21	0.78
2004	36.466.242	8.270.111	0.24	0.81
2005	39.873.126	8.960.115	0.25	0.81
2006	41.112.103	20.776.660	0.23	0.66
2007	53.569.102	18.062.193	0.26	0.74
2008	54.825.114	24.850.266	0.24	0.68
2009	64.211.200	28.742.882	0.23	0.69
2010	71.349.022	31.213.736	0.24	0.69
2011	84.298.992	33.900.297	0.26	0.71

Kaynak: DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950–2010), www.bumko.gov.tr.

Türkiye’nin 2000-2011 dönemi personel giderlerini analiz ederken ilk dikkat çeken husus, Tablo 11’de görüldüğü gibi Türkiye’nin personel giderlerinin sürekli artan bir konjunktur sergilemesidir. Şöyle ki, 2000 yılında 9.982.149 milyar TL olarak gerçekleşen personel giderleri dönem içinde bir ivme kazanmış, 2011 yılı itibariyle 84.298.992 milyar TL seviyesine çıkmıştır. Personel giderlerinin cari harcamalar içindeki payında önemli bir dalgalanma gözlenmemiş, dönem içinde bu oran ortalama %73’e tekabül etmiştir. Yine aynı şekilde personel giderlerinin toplam harcamalar içindeki payı ortalama %23 olarak gerçekleşmiş ufak dalgalanmalar haricinde personel giderleri toplam harcamalar içindeki yerini muhafaza etmiştir.

9. 2000-2011 Dönemi Yatırım Harcamaları

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP); 2002 ve 2003 yılları için makroekonomik hedefleri yeniden tanımlamış ve bu kapsamda yeni programın 2001 yılı projeksiyonu, kamu kesiminde yatırımların azaltılması yoluyla mali uyumun yeniden tesis edileceği hesabı üzerine oturtulmuştur. Programda, 2002 yılından itibaren yatırım projelerinin yapısal bir doğrultuda rasyonelleştirileceği ve kamu yatırım proje sayısının sürdürülebilir bir seviyeye çekileceği vurgulanmıştır (Akyüz ve Boratav, 2002: 34-35; Şahin, 2007: 263). Bu doğrultuda yatırım harcamalarının gelişimi icra edilen politikalar paralelinde dalgalanmalar göstermiştir. Türkiye’nin yatırım harcamaları 2000-2011 dönemi itibariyle Tablo 12’de gösterilmektedir.

Tablo 12: 2000-2011 dönemi yatırım harcamaları

Değişkenler / Yıllar	Yatırım Harcamaları (Milyar TL)	Yatırım Harcamaları Artış Oranı (%)	Yatırım Harcamaları/ Konsolide Bütçe Harcamaları (%)	Yatırım Harcamaları/ GSMH (%)
2000	2.767.380	76.5	5.3	2.2
2001	4.798.165	73.3	5.2	2.4
2002	8.433.961	75.7	6.0	2.5
2003	7.179.667	-14.8	5.6	2.0
2004	7.608.062	5.9	5.7	1.8
2005	9.792.738	28.7	6.5	1.7
2006	11.612.774	18.5	6.8	1.9
2007	12.687.507	9.2	6.4	2.5
2008	17.104.313	34.8	8.2	1.6
2009	18.817.258	10.0	7.5	1.9
2010	25.700.187	36.5	8.8	2.3
2011	30.697.201	19.4	9.8	2.2

Kaynak: DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950–2010), www.bumko.gov.tr

Tablo 12’de görüldüğü gibi, yatırım harcamalarının, incelenen dönemde (2003 yılı hariç) miktarı sürekli artmıştır. 2000 yılında 2.767.380 milyar TL olan yatırım harcamaları, 2011 yılında 30.697.201 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Yatırım harcamaları-

nın konsolide bütçeye oranlarına bakıldığında, 2000 yılında %5,3 olan pay, 2001 yılında yatırımlardaki azalmaların, istikrarın yeniden tesis edilmesi doğrultusunda izlenen sıkı maliye politikasının etkisiyle %5.2 düzeyine gerilemiştir. 2002 yılında krizin etkilerinin aşılmasıyla ve ekonominin istikrarlı bir yapıya bürünmesiyle, bu oran dönem içerisinde dalgalanmalar göstererek 2011 yılında %9,8'e kadar çıkmıştır. Tablo 12'de yer alan yatırım harcamaları incelendiğinde; bu harcamaların konsolide bütçe harcamalarına oranının %5,2 ile %9,8 aralığında kaldığı görülmektedir. Yatırım harcamaları; kamu harcamaları içerisinde dönem içinde payı en düşük kalem olmuştur. Ayrıca diğer harcama türlerine kıyasla, ekonomik istikrar programlarında kısıntıya gidilmesinde en az tepki alan harcama türü olarak bilinmektedirler. Kamu yatırım harcamalarının etkisinin uzun dönemde belirmesi, bu harcama kalemlerinde yapılacak kısıntıya duyulan direncin az olmasının en önemli nedenidir (Ulusoy, 2012: 190-191). Bu sebepten ötürü, yatırım harcamaları gerek GSMH'ya oran bakımından gerekse toplam harcamalar içindeki payı itibariyle düşük oranlarda seyretmiştir.

2001 yılındaki istikrar programı sonrası, yatırım harcamalarının 2001 yılı bütçesinde azaltılarak bir tasarruf imkânının elde edilebileceği belirtilmiştir. Fakat nihai hedef, 2002 bütçesi ile kamu yatırım politikası daha yapısal bir yaklaşım ile rasyonelleştirilmiştir. Buna göre, kademeli biçimde yatırım projesi sayısı daha sürdürülebilir bir seviyeye indirilecek ve bu ifa edilirken mevcut mali kaynakların kullanılacağı ifade edilmiştir (Ulusoy, 2012: 352). Bu çerçevede 2003 yılında yatırım harcamalarında artış hızı %-14.8 olarak gerçekleşmiş, takip eden dönemde 2005 yılında ulaştırma alanında yapılan yatırımların etkisiyle bu oran %28.7 düzeyine yükselmiştir.

Yatırım harcamalarının GSMH içindeki payı ise 2000-2011 yılları arası küçük dalgalanmalar haricinde %2 seviyelerinde gerçekleşmiştir. Yatırım harcamaları konsolide bütçe içinde en düşük paya sahip olmalarına rağmen miktar olarak azaltılmamışlardır. Fakat, yatırım harcamalarının GSMH içindeki payının düşük bir seviyede olduğu görülmektedir. Konsolide bütçe yatırımlarının oldukça yüksek düzeyde gerçekleşmesine rağmen GSMH içindeki payı düşmüştür. Daha yüksek seviyede kamu yatırımı ihtiyacına rağmen, sosyal güvenlik açıklarının finansmanı ve yüksek faiz dışı fazla hedefinin tutturulması için bütçe esnekliğinin azalması ile birlikte kamu yatırımlarının GSMH içindeki payında 2004, 2005 ve 2006 yıllarında azalma gözlenmektedir. Devletin (kamunun) ekonomide üretici konumunu sınırlaması ve özelleştirmeler nedeniyle yatırım harcamalarının GSMH içindeki payı düşmüştür (Kesik, 2006: 187; Sezgin, 2013: 70-71). Kamu yatırımlarının düşmesinin bir başka sebebi de, uygulanan kamu ekonomisini küçültme politikalarıdır (Özbaran, 2004: 121). Yatırımların 2007 yılından sonra nispeten daralma sürecine girdiği ve GSMH içindeki payında azalma olduğu görülmektedir. 2007 yılının ikinci çeyreğinden sonra ortaya çıkan küresel kriz sonrası dönemde yatırım harcamalarındaki artış önemli ölçüde gerilemiş, bu da yatırımların GSMH'ya oranında azalışa sebebiyet vermiştir. Krizin şiddetli bir şekilde hissedildiği 2008 ve 2009 yıllarında yatırım harcamaları/GSMH

oranı sırasıyla %1.6 ve %1.9 olarak gerçekleşmiştir. 2009 yılı sonrası toparlanma sürecine giren Türkiye ekonomisinde 2010 ve 2011 yıllarında yatırım harcamaları/GSMH oranında nispi bir artış söz konusu olmuştur. Türkiye’de yatırım harcamalarının bütçedeki payının, gerek mali sıkıntılardan gerekse ekonomik anlayıştaki değişimlerden mütevellit tek haneli rakamlarda kaldığı görülmektedir. Yatırımların uzun sürede tamamlanması ve bu nedenle devlet tarafından yapılan fiyat farkı ödemesi, ayrıca yatırım bölgelerinin seçiminde ekonomik nedenlerin dışında (popülist) hareket edilmesi, yatırımların maliyetini artırmakta ve bu durum yatırımlardan beklenen faydayı azaltmaktadır (Arslan, 2002).

10. 2000-2011 Dönemi Transfer Harcamaları

Türkiye ekonomisinin 1990’lı yıllar boyunca içinde bulunduğu kırılgan yapı kamu kesimi dengesini olumsuz yönde etkilemiştir. 2000’li yılların başında Türkiye ekonomisi 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizlerini yaşamıştır. 2001 yılının Şubat ayında yaşanan krizde faiz oranları aşırı yükselmiştir. Ekonominin büyük bir çöküntüye uğraması borçlanma gereğini artırmış, bu durumda borç faiz ödemelerinde artışa sebebiyet vermiştir. Öyle ki Türkiye 2001 krizinde GSMH’sının neredeyse dörtte birini faiz ödemelerine tahsis etmek durumunda kalmıştır (T.C. Maliye Bakanlığı, 2003: 78; Bkz. Tablo 13). Bu pozisyonun oluşumunda, o dönemki devlet bunalımının ve siyasi istikrarsızlığın (üç partili koalisyon hükümeti) payının olduğu söylenebilir. Bu gelişmelerden sonra uygulamaya konan “GEGP” 2002-2004 döneminde sadakatle uygulanmıştır (Şahin, 2007). İktisadi ve sosyal politikaların önemli uygulama araçlarından olan transfer harcamalarının 2000-2011 dönemi itibariyle konsolide bütçe ve GSMH içindeki payı bir önceki bölümde ele alınan yatırım harcamaları ile zıt bir gelişim izlemiştir. Türkiye’nin 2000-2011 dönemine ilişkin transfer harcamaları verileri Tablo 13’de yer almaktadır.

Tablo 13: 2000-2011 dönemi transfer harcamaları

Değişkenler / Yıllar	Transfer Harcamaları (Milyar TL)	Transfer Harcama- ları Artış Oranı (%)	Transfer Harca- maları/ Konsolide Bütçe Harcama- ları (%)	Transfer Harcamaları/ GSMH (%)	Faiz Gi- derleri/ GSMH (%)
2000	30.613.275	76.2	65.2	24.3	16.3
2001	55.977.018	82.8	69.0	31.7	23.3
2002	78.219.615	39.7	66.7	28.2	18.8
2003	94.761.309	21.1	67.5	26.6	16.4
2004	99.212.683	4.6	65.2	23.3	13.2
2005	100.572.881	1.3	62.9	20.7	9.4
2006	114.838.220	14.1	59.8	19.9	8.0
2007	121.470.659	5.7	60.3	18.7	5.8
2008	131.719.210	8.4	58.6	18.3	5.3
2009	156.787.712	19.0	59.9	16.4	5.6
2010	157.221.832	0.2	53.3	14.2	4.4
2011	159.024.567	1.1	50.7	12.2	3.7

Kaynak: DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950–2010), www.bumko.gov.tr

Tablo 13 incelendiğinde transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içerisinde payı; bir önceki yıla kıyasla 2001 yılında artış göstererek %69,0 olarak gerçekleşmiştir. Döneme damgasını vuran gelişme transfer harcamalarında gözlenmektedir. Tablo 13’de transfer harcamalarının dönem boyunca giderek arttığı görülmektedir. Bu harcamalar 2000 yılında 30.613.275 milyar TL olarak gerçekleşmiş, 2011 yılında ise artarak, 159.024.567 milyar TL’ye ulaşmıştır. Transfer harcamalarının konsolide bütçe içindeki payı, 2000 yılında %65,2 ve 2011 yılında %50,7’dir. Transfer harcamalarının sürekli olarak arttığı gerçeğinden hareketle, 2000’li yıllara gelindiğinde konsolide bütçenin daha büyük kısmının transfer harcamalarına ayrıldığını ve dolayısıyla bütçenin bir transfer bütçesi haline geldiğini söylemek mümkündür. Neo-liberal politikaların uygulanmaya başlandığı 1980’li yıllardan bugüne kadar uygulanan politikaya karşın transfer harcamaları sürekli artmış toplam bütçe harcamalarının bazı yıllarda %70’ini yutmuş, bu oran %50’nin altına hiçbir zaman düşmemiştir. Transfer harcama kalemi bileşeninde, borç faiz ödemeleri dominant faktördür. Borç faiz ödemelerinin bu kadar önemli ve ağırlıklı olmasını, artan kamu kesimi borçlanma gereği ile açıklamak mümkündür (Ersezer ve Ulutürk, 2004: 157). 2000-2002 arası dönemde belirli bir ivme ile artan transfer ödemelerinin itici gücünü borç faiz ödemeleri teşkil etmiştir (Eren, 2008). 1990’lı yıllar ve 2000’li yılların başlarındaki ekonomik-siyasi istikrarsızlıklar ve krizler, iç borçların artışını ve dolayısıyla faiz giderlerinin GSMH’den aldığı payın 2001 yılında 1/4’üne ulaşması sonucunu doğurmuş, hatta bu yıllarda toplanan vergi gelirleri faiz ödemelerine yetmez olmuştur (T.C. Maliye Bakanlığı, 2003: 75). Ancak 2002 sonrası sağlanan iktisadi istikrar ve basiretli (ihtiyatlı) politikalar ile faiz giderleri/GSMH oranı 2011 yılında %3,7’ye düşmüştür (Bkz. Tablo 13). Bu düşüşte, mali disipline riayet edilmesinin yanı sıra tesis edilen güven ortamının bir neticesi olarak faiz oranlarının düşmesi ve borçlanma vade yapısının uzaması etkili olmuştur. Bu sayede faiz giderlerinden sağlanan tasarruflar sonucu elde edilen bütçe kaynaklarının diğer alanlara yönlendirilmesi mümkün olmuştur (T.C. Maliye Bakanlığı, 2012: 43-55; Sezgin, 2013: 71).

2000 ve 2001 krizleri sonucunda ekonomide; iç borç ve faizlerdeki ek mali yük artmıştır. 2001 yılı Cumhuriyet tarihinin en derin ekonomik krizi olmuştur. Şubat krizi sonrasında GSMH 51 milyar dolar azalmış, ekonomi %8,5-9 oranında daralmış, %30’lara düşen enflasyon %70’i aşmıştır. Hazine’nin faiz ödemeleri %101 artmış, iç borç stoku 2000 yılında dört katına ulaşmış, iç borç ve dış borç yükü artmıştır. Türkiye ekonomisinde yaşanan Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin ardından başta kamu bankaları olmak üzere bankacılık kesiminin yeniden yapılandırılması için ihtiyaç duyulan kaynaklar kamu maliyesi üzerinde ciddi bir yük oluşturmaya başlamıştır. Mali kesimin içinde bulunduğu durum, dış borçlanma imkânlarında daralma, hızla yükselen faizler nedeniyle kamu kesimi iç borçlarını çevirebilme kabiliyetini önemli ölçüde daraltmıştır (Ümit, 2007: 130). 2001 yılı Şubat ayından itibaren ekonomideki belirsizliklerin artması, faiz oranlarının

yükselmesi ve borçlanma vadesinin kısalmışından dolayı iç borç ve dış borç faiz ödemeleri artmıştır. İç borç faiz ödemelerinin GSMH içindeki payı %21.25’e, dış borç faiz ödemelerinin GSMH içindeki payı ise %2.02’ye yükselmiştir. Dolayısıyla faiz ödemelerindeki, artış konsolide bütçe transfer harcamalarının GSMH içindeki payının %31.7’ye yükselmesine neden olmuştur (DPT, 2002: 2). 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan krizler konsolide bütçe içinde transfer harcamaları kalemini anormal büyütmiştir. Transfer harcamalarının bütçe içindeki payı 2003 yılından itibaren azalmaya başlamış, 2004 yılında bu oran %65,2 düzeyinde gerçekleşmiştir. 2005 ve 2006 yıllarında uygulanan kararlı politikalarla faiz giderlerinde olumlu gelişmeler olmuştur. Uygulanan gelir artırıcı-harcama azaltıcı politikalar ile birlikte gerçekleştirilen yapısal reformlar bütçe disiplini sağlamış, bütçe performansındaki iyileşme, belirsizliklerin azalmasına bağlı olarak güven ortamının oluşması ve ekonomideki istikrarın kalıcı olarak sağlanacağı yönündeki beklentilerin güçlenmesine katkıda bulunmuştur. Bu bağlamda 2004’te 56,489 milyon YTL olan faiz ödemeleri 2005’te 45,680 milyon YTL’ye düşmüş, 2006’da ise 45,963 milyon YTL olarak gerçekleşmiştir. Faiz ödemelerinin GSMH’ya oranı 2003’te %16,4 iken sırasıyla bu oran 2004’te %13,22’ye, 2005’te %9,4’e ve 2006 yılında da %8’e düşmüştür. Seçim yılı olan 2007’de ise faiz giderlerinin GSMH’ya oranı %5,8 olarak gerçekleşmiştir. 2008 yılında ise faiz giderlerinin GSMH’ya oranı %5,3 olmuştur (Bkz. Tablo 13). Yakalanan siyasi istikrar ile uygulanan maliye politikaları neticesinde dönem içerisindeki faiz giderlerinin GSMH oranında istikrarlı bir düşüş gerçekleşmiştir (T.C. Maliye Bakanlığı, 2008: 155).

Türkiye, 2001 yılında yaşadığı finansal kriz sonrasında mali sektöre yönelik önemli kararlar almış ve yasalarla bunları güçlendirmiştir. Kriz sonrası takip edilen ekonomi programları (IMF ile birlikte hazırlanmış) sıkı maliye politikası (mali disiplin) tedbirleri ile temellenen orta vadeli istikrar programlarıdır. Türkiye’nin 2001 krizi sonrasında önemli başarılar sağlamasında uluslararası konjonktürün katkısı olmakla birlikte, başarının yakalanmasında mali disiplin önemli rol oynamıştır. Dönem içinde yaşanan 2008 Küresel ekonomi krizi, tüm dünya ile ticari ve finansal bağları bulunan Türkiye ekonomisini de olumsuz yönde etkilemiştir (Gürkaynak, 2008). Türkiye ekonomisi, 2001 krizi sonrasında alınan tedbirler ve izlenen ekonomi politikaları neticesinde küresel mali krize daha dirençli ve dayanıklı hale gelmiştir. Krizin etkilerini azaltmak amacıyla transfer harcaması kaleminde ilave artışlar yapılmıştır. Krizin şiddetli şekilde hissedildiği 2008 ve 2009 yıllarında transfer harcamalarında bir yükselme olmuştur (%8.4; %19.0). Transfer harcamalarının artış oranının, 2007 ve 2008 yılına kıyasla krizin daha şiddetli hissedildiği 2009 yılında daha yüksek olduğu Tablo 13’den izlenmektedir. Krizin şiddetinin giderek kaybolduğu 2010 ve 2011 yıllarında ise bu harcamaların artış oranının azaldığı görülmektedir.

Türkiye, ekonominin yeniden sürdürülebilir büyüme dönemine girmesini ve istihdamın artmasını sağlamak, enflasyondaki düşüş eğilimini devam ettirmek ve kriz nedeniyle

bozulan kamu dengelerini yeniden tesis etmek amacıyla 2010-2012 dönemini kapsayan “Orta Vadeli Programı” hazırlamıştır. Programda, büyümeyi ve mali dengelerdeki iyileşmeyi kalıcı hale getirecek ve ekonomide rekabet gücünü artıracak kapsamlı bir yapısal reform programının uygulanması ve 2010-2012 döneminde faiz dışı harcamaların kademe olarak sınırlandırılması hedeflenmiş, ayrıca, transfer harcamalarının yeniden yapılandırılması amaçlanmıştır (Akbulut, 2010: 57; DPT, 2009). Bu bağlamda, 2010 ve 2011 yıllarında transfer harcamaları artış oranı sırasıyla %0,2 ve %1,1 olarak gerçekleşmiştir. 2009 yılında %16,4 olan transfer harcamaları /GSMH oranı 2010 ve 2011 yıllarında azalma göstererek sırasıyla %14,2 ve %12,2 olarak gerçekleşmiştir. Dönemin transfer harcamalarına bakıldığında genel olarak 2003 yılından sonra genel anlamda bütçe disiplininin korunduğu ve harcamalarda ölçsüz bir tutum sergilenmediği söylenebilir.

11. Sonuç

Türkiye 1980 yılından itibaren iktisat politikası uygulamalarında radikal bir değişim ve dönüşüm sürecine girmiştir. Bu politika değişikliğinin temel nedeni ekonominin müzminleşmiş yapısal sorunlarına çözüm arayışlarıdır. Çözüm stratejisinin altında yatan temel felsefe kamu ekonomik faaliyetlerinin azaltılarak devletin ekonomiye müdahalesinin minimal düzeye çekilmesiyle birlikte, makro ekonomik dengelerin piyasada serbest bir şekilde oluşumunu sağlamaktır. Bu bağlamda uzun yıllardan beri uygulanan ithal ikameci politikalarından vazgeçilerek ihracata yönelik sanayileşme modeline geçilmiş, dış ödeme güçlüklerini aşma, fiyatlar genel düzeyini kontrol altında tutma, atıl kapasiteleri aktif hale getirerek kapasite kullanım oranını yükseltme, sürdürülebilir büyüme ortamını sağlama, işsizliği azaltma ve kısaca kalıcı olarak istikrarı temin etme gibi temel amaçlar benimsenmiştir. Kamu ekonomik faaliyetlerini daraltarak kamu ekonomisinin hacmini küçültmeyi amaçlayan bu politika kamu harcamalarındaki artışı genelde kontrol altında tutma ve bazı harcama kalemlerinde ciddi azalış kaydetme şeklinde tatbik olunmuştur.

1980 yılından 1990’lı yılların sonuna kadar Türkiye Ekonomisi belirli aralıklarla geçirdiği krizlere rağmen kamu harcama bileşenlerinin yapısında genelde ciddi bir değişim yaşamamış, 2000’li yılların başında yaşanan kriz kamu harcama bileşenlerinin yapısında adeta travma etkisi yaratmıştır. Araştırma konusu olan dönemde cari harcamaların toplam harcamalar içerisindeki payı nispeten azalmış olmasına rağmen, bu dönem boyunca cari harcamalar içerisinde personel giderlerinin oranında dikkate değer bir değişim olmamıştır. Cari harcamaların mahiyeti göz önüne alındığında cari kalemler içerisinde son 30-35 yıllık dönemde personel giderlerinin payının %80 düzeylerinde gerçekleşmesi kamunun 1980’li yılların başında temel paradigma değişikliğini kabul etmesine ve bu yönde bir çok olumlu adım atmasına rağmen hala eski alışkanlıklarını devam ettirerek kamu ekonomisini önemli bir istihdam aracı olarak görme ve kullanma alışkanlığından vazgeçemediği izlenimi vermektedir. Araştırma konusu olan dönemde transfer harcamalarının toplam

harcamalar içerisindeki payı genelde yüksek seyretmesine rağmen 2000’li yılların başında yaşanan krizle bilhassa faiz ödemeleri astronomik boyutlara ulaşmış, bir ara tüm vergi gelirlerini yutar bir vaziyet almıştır. Bu gün geline nokta kısmen bir iyileşme sağlansa bile hala toplam harcamaların %50 sini teşkil eden transfer harcamaları içerisinde, en büyük kalemi teşkil eden faiz ödemeleri, hükümetlerin iktisadi ve sosyal amaçları gerçekleştirmek için tatbik edeceği politikaların işlevselliğini sınırlayan önemli bir engel olarak ortada durmaktadır. Yine incelenen dönemde kamu yatırım harcamalarının hem toplam harcamalar hem de GSYİH içerisindeki payı tedrici olarak azalmıştır. Bu azalış önceden kabul gören politika değişikliğine uygun ve tutarlı görünse bile kamunun transfer harcamalarına yapmış olduğu ödemelerin toplam tutarıyla yatırım giderlerine ayırdığı payın pozitif ve negatif yönleriyle değerlendirilmesi gelinen noktayı daha iyi anlamamıza yardım edecektir. Şöyle ki bir ekonomide yatırım harcamalarının üretime ve istihdama direkt katkı sağlayıp refahı pozitif etkilemesine karşın, transfer harcamaları içerisinde kahir ekseriyeti teşkil eden faiz ödemelerinin zaten adil olmayan gelir dağılımını daha da adaletsiz hale getireceği açıktır. Dolayısıyla Türkiye’de araştırma konusu yapılan dönemde kamu harcama bileşenlerinin mahiyeti ve uygulanan harcama politikalarının sonucuna bakıldığında olumlu bir kanıya varma pek mümkün görülmemektedir.

Kaynakça

- Akbulut, R. (2010), “Son Yaşanan Küresel Finansal Kriz ve Türk Finans Sektörü Üzerindeki Etkileri”, *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, 2 (2), 57.
- Akkoyunlu, P. (2001), “Konsolide Bütçe Harcamalarının Kamu Kesimi Genel Dengesindeki Yeri ve Önemi”, *XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu: Antalya*.
- Akyüz, Y. ve Boratav, K. (2002), “Türkiye’de Finansal Krizin Oluşumu”, *İktisat, İşletme ve Finans Dergisi*, 197, 14-46.
- Arslan, A. (2002), “Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim”, *Maliye Dergisi*, 140, 1-14.
- Ataç, E. ve Ataç, B. (1993), “Türkiye’de 1964-1991 Döneminde Ekonomik Açından Kamu Harcamalarının Bileşiminin Analizi”, 3. *İzmir İktisat Kongresi, İzmir*.
- Aytaç, D. (2006), “Maastricht Antlaşması Yakınlaşma Kriterleri Çerçevesinde Bütçe Disiplini ve Türkiye ile İlgili Bir Karşılaştırma”, *Sosyoekonomi Dergisi*, 2, 137-151.
- Başol, K. ve Başol, G. (1992), “Bütçe Uygulamalarında Yapılan Değişiklikler ve Bütçe Politikalarına Etkileri”, *Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi*, 3, 63.
- Bayraktar, Y. (2010), “Kasım 2000-Şubat 2001 Krizi Sonrasında Alınan Önlemlerin Borç Kompozisyonuna Yansımaları”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15 (1), 463-480.
- Benli, A. ve Sönmezler, G. (2002), “Türk Bankacılık Sistemi ve Kriz”, *İktisat, İşletme ve*

Finans Dergisi, 195, 80-92.

- Boratav, K. (1997), *İktisat Tarihi*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Boratav, K. (2003), *Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2002*, Ankara: İmge Yayınevi.
- Brochier, H. ve Tabatoni, P. (1978), *Mali İktisat*, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, No:303, (Çev: Adnan Erdaş). İstanbul: Maliye Enstitüsü Yayınları.
- Bulut, C. (2006), *Ekonomik Yapı ve Politika Analizi*, İstanbul: DER Yayınları.
- DPT (1997), *Temel Ekonomik Göstergeler (1950-1998)*.
- Darıcı, H. (1997), “Konsolide Bütçe Hedef ve Gerçekleşmeler”, *Maliye Dergisi*, 125, 23.
- DPT (2000), *8. Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara.
- DPT (2002), *Sayılarla Türkiye Ekonomisi: Gelişmeler (1980-2001) Tahminler (2002-2005)*, Ankara.
- DPT (2005), *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2004)*.
- DPT (2009), *Orta Vadeli Program (2010-2012)*.
- DPT (2011), *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2010)*.
- Eğilmez, M. ve Kumcu, E. (2006), *Ekonomi Politikası*, İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Eren, A. (2006), *Türkiye Ekonomisi*, Ankara, Ekin Kitabevi.
- Eren, A. (2008), *Türkiye Ekonomisi*, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Ersezer, D. ve Ulutürk, S. (2004), “Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Kamu Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerine Etkileri”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, İstanbul.
- Gacener, A. (2005), “Türkiye Açısından Wagner Kanunu’nun Geçerliliğinin Analizi”, *D.E.Ü. İ.İ.B.F.Dergisi*, 20 (1), 103-122.
- Gemmell, N. (1993), *Wagner’s Law and Musgrave’s Hypotheses, The Growth of the Public Sector: Theories and International Evidence*, England: Edward Elgar Publishing.
- Günaydın, İ. (2003), “Türkiye’de Wagner Kanunu’nun Geçerliliği Üzerine Ekonometrik Bir Araştırma (1970-2002)”, *Atatürk Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 17 (3-4), 79-94.
- Gürkaynak, R. S. (2008), “Türkiye Ekonomisi ve Küresel Krizde Makroekonomik Politikalar”, *TEK, Ekonomik Bunalım ve Türkiye Ekonomisine Etkileri, Tartışma Mehtinleri*.
- İyidiker, H. (2001), “Küreselleşme Sürecinin Ekonomi Üzerindeki Etkileri ve Kamu Harcamaları”, *XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu: Antalya*.
- Karluk, R. (1997), *Türkiye Ekonomisi*, İstanbul: Beta Yayınları.
- Kepek, Y. ve Yentürk, N. (1996), *Türkiye Ekonomisi*, İstanbul: Remzi Kitabevi Yayını.
- Kepek, Y. ve Yentürk, N. (2000), *Türkiye Ekonomisi*, İstanbul: Remzi Kitabevi.

- Kepenek, Y. ve Yentürk, N. (2009), *Türkiye Ekonomisi (22. Baskı)*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Kesik, A. (2006), “Ekonominin Genel Dengesi İçinde Kamu Yatırımlarının Yapısı ve Gelişimi”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, İstanbul*.
- Konukman, A. (2003), “Cumhuriyetin Kuruluş Yılları ve 80 Sonrası Dönemin Bütçe Politikaları-Uygulamaları: Devletin İnşasından Devletin Tasfiyesine”, *G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, 2, 29-65.
- Kovancılar, B. (1997), *1980 Sonrası Benimsenen Liberal Politikalar Bağlamında Türkiye’de Konsolide Bütçe Harcamalarının Analizi, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi)*. Manisa: Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Koyuncu, M. ve Şenses, F. (2004), “Kısa Dönem Krizlerin Sosyoekonomik Etkileri: Türkiye, Endonezya ve Arjantin Deneyimleri”, *ERC Working Papers in Economics*, 4 (13), 1-44.
- Köse, S. (2002), “24 Ocak 1980 ve 5 Nisan 1994 İstikrar Programlarının Karşılaştırılması”, *Planlama Dergisi Özel Sayı*, 119.
- Magdoff, F. ve Yates, M. (2010), *Ekonomik Krizin ABC’si, (Çev: Ahmet Kırmızıgül)* Ankara: Epos Yayınları.
- Oyan, O. (1987), *24 Ocak Ekonomisinde Dışa Açılma ve Mali Politikalar*, Versa Yayınları, Ankara.
- Oyan, O. (2001), *Türkiye Ekonomisi, (Kamu Maliyesi ve Politikası)*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Önder, İ ve diğ. (1993), *Türkiye’de Kamu Maliyesi Finansal Yapı ve Politikalar*, 1. Baskı, Tarih Vakfı Yurt Yay., İstanbul.
- Önder, İ. (1998), “Kamu Harcamalarının Yapısal Değişimi”, *Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu*: T.C. Sayıştay Başkanlığı: Ankara.
- Öner, E. (1993), *Türkiye’de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirilmesi (1924-1993)*, Ankara: BÜMKO Yayını.
- Öner, E. (1998), “1975’den 1995’e Bütçe Açıklarının Gelişimi, Nedenleri ve Bazı Değerlendirmeler”, *Maliye Araştırma Konferansları*, No: 4099, 38.Seri, Emek Matbaası, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Özbaran, H. (2004), “Türkiye’de Kamu Harcamalarının Son Beş Yılıının Harcama Türlerine Göre İncelenmesi”, *Sayıştay Dergisi*, 53, 121.
- Özen, A. (2003), “Türkiye’de Transfer Harcamalarının Gelişimi ve Ekonomik Etkilerinin Değerlendirilmesi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5 (1), 205-228.

- Öztek, D. (2001), “1980 Sonrası Harcama Politikaları”, 16. *Türkiye Maliye Sempozyumu*, Celal Bayar Üniversitesi, Manisa.
- Parasız, İ. (1995), *Kriz Ekonomisi*, Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Parasız, İ. (1996), *Kriz Ekonomisi, Hiper Enflasyon ve Yüksek Enflasyonla Mücadelede Ünlü İstikrar Politikaları ve 5 Nisan 1994 Kararları*, İstanbul: Ezgi Kitabevi.
- Parlak, M. (2005), “Bütçede Gider Tahminlerinin Aşılması ve Ekonomik Etkileri”, *Sayıştay Dergisi*, 59, 81.
- Pehlivan, O. (2004), *Kamu Maliyesi*, Trabzon: Derya Kitabevi.
- Sarı, R. (2003), “Kamu Harcamalarının Dünyada ve Türkiye’deki Gelişimi ve Türkiye’de Ulusal Gelir ile İlişkisi”, *İktisat İşletme ve Finans*, 18 (209), 25-38.
- Sezgin, S. (2013), *Türkiye Ekonomisi*, Ankara: Anadolu Üniversitesi Yayını.
- Susam, N. ve Bakkal, U. (2008), “Kriz Süreci Makro Değişkenleri ve 2009 Bütçe Büyüklüklerinin Nasıl Etkileyecek?”, *Maliye Dergisi*, 155, 72-88.
- Şahin, H. (2007), *Türkiye Ekonomisi*, Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Şimşek, H. A. (2007), “Türkiye’de 2000 Sonrasında Uygulanan İstikrar Programlarının Kamu Maliyesine Etkileri”, *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, 44 (512), 52-68.
- T.C. Hazine Müsteşarlığı (2001), *Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı: Hedefler, Politikalar ve Uygulamalar*, Ankara.
- T.C. Maliye Bakanlığı (2003), *2004 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ankara.
- T.C. Maliye Bakanlığı (2008), *2009 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ankara.
- T.C. Maliye Bakanlığı (2011), *2012 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ankara.
- T.C. Maliye Bakanlığı (2012), *2011 Yılı Genel Faaliyet Raporu*, Ankara.
- TCMB (2003), *Yıllık Rapor: Türkiye Ekonomisindeki Gelişmeler ve Para Politikası*, Ankara.
- Tecer, M. (2003), *Türkiye Ekonomisi*, Ankara: TODAİE Yayın No:317.
- Toprak, M. (1996), *Türk Ekonomisinde Yapısal Dönüşümler 1980-1995*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Ulusoy, A. (2012), *Maliye Politikası*, İstanbul: Park Kitabevi.
- Ümit, A. Ö. (2007), *Türkiye’de Bütçe Açığı İle Cari İşlemler Arasındaki İlişkilerin Zaman Serisi Analizi, (Yayınlanmamış Doktora Tezi)*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yeldan, E. (2001), *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi: Bölüşüm, Birikim ve Büyüme*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Yeldan, E. (2008), *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi*, İstanbul: İletişim Yayın-

cılık.

- Yıldırım, E ve Yıldırım, R. (2001), “1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri”, *XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu: Antalya*.
- Yıldırım, N. (2002), “Türkiye’nin Borç Dinamiği”, *İktisat, İşletme ve Finans Dergisi*, 195, 29-45.
- Yıldız, Z. (2001), “İstikrar Politikaları Doğrultusunda Türkiye’de Kamu Harcamalarının Gelişimi (1980-2000)”, *Gazi Üniversitesi Endüstriyel Sanatlar Eğitim Fakültesi Dergisi*, 9 (9), 95.
- Yılmaz, B. E. ve Susam, N. (2001), “Türkiye’de Kamu Harcamalarının GSMH İçindeki Payının Analizi ve Ülkeler Arası Karşılaştırma”, *16. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Celal Bayar Üniversitesi, Manisa.