

## KÜRESEL FİNANS KRİZİ SÜRECİNDE MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE HARCAMALARININ GÖRÜNÜMÜ

Vedat KAYA\*  
Ahmet ÇELİK\*\*

Alınış Tarihi: 17 Temmuz 2014

Kabul Tarihi: 19 Ocak 2015

**Öz:** 2008 küresel krizinin etkileri Türkiye’de özellikle reel sektör üzerinde büyük ölçüde hissedilmiştir. Dış ve iç talebin düşmesi, finansman imkânlarının daralması ve beklentilerde oluşan kötüleşme nedeniyle Türkiye’de üretim, istihdam, ihracat gibi makroekonomik göstergeler kriz sürecinde olumsuz bir görüntü vermiştir. Ekonomik aktivitelerde yavaşlama ve üretimin düşmesi bütçenin gelir tarafında özellikle vergi gelirlerinde düşüşe neden olurken, maliye politikası kapsamında yapılan ilave kamu harcamaları bütçenin gider tarafında artışa neden olmuştur. Makroekonomik göstergelerin seyrine paralel olarak, merkezi yönetim bütçesi üzerindeki bu olumsuz yansımanın şiddeti, kriznin etkilerinin görülmeye başlandığı 2008 yılında hafif derecede yaşanırken, kriznin yoğun hissedildiği 2009 yılında büyük ölçüde derinleşmiş ve reel sektörün toparlama aşamasına geçtiği 2010 yılında ise oldukça azalmıştır. Bu çalışmada, küresel finans krizinin 2008 ve 2009 yıllarında Türkiye merkezi yönetim bütçe harcamaları üzerine etkisi açıklanmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Küresel Finans Krizi, Merkezi Yönetim Bütçesi, Kamu Harcamaları.

### THE APPEARANCE OF CENTRAL GOVERNMENT BUDGET EXPENDITURES IN GLOBAL FINANCIAL CRISIS

**Abstract:** The impact of the global economic crisis of 2008 was greatly experienced in Turkey especially by the real sector. Due to the decline in domestic and international demand, recession of the production potential and the pessimistic conditions in the expectations, Turkey produced a negative outlook in terms of macroeconomic indicators such as production, employment and exports during the crisis period. While the decline in the revenue side of the budget especially in tax related revenues, was being experienced due to the slowing economic activities and the drop in the production, the additional public expenditures, made in scope of the finance policies, led to an increase in the outlay of the budget. In parallel to the course of the macroeconomic indicators, while the severity of this negative outlook on the administrative budget were being felt mildly in 2008, the year, when the effects of the crisis was first got sight of, the severity was deepened greatly in 2009, when the crisis was experienced intensely and ultimately, the severity was greatly decreased in 2010, when the real sector began its recovery. In this study, in the years of 2008 and 2009, the effects of global financial crisis on Turkish central government budget expenditures has been explained.

**Keywords:** Global Financial Crisis, Central Government Budget, Public Expenditures.

\* Prof.Dr. Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü.

\*\* Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Politikası Bilim Dalı Doktora Öğrencisi.

### I. Giriş

2008 yılında ABD’de patlak veren ve daha sonra küresel boyut kazanan finans krizi, dünya ölçeğinde, ticaret hacminde daralma, iç ve dış talepte azalma, ülkelerin büyüme hızlarında düşüş, işsizlik oranlarında artış, uluslararası sermaye hareketlerinde yavaşlama vb. şekillerde etkisini göstermiştir. Küreselleşen dünyada sermaye hareketlerindeki yoğunluğun yanı sıra krizin en çok etkili olduğu ABD ve AB’nin Türkiye’nin dış ticaretinde önemli paya sahip olmaları nedeniyle kaçınılmaz olarak Türkiye de bu krizden etkilenmiştir. Büyüme, istihdam, dış ticaret hacmi gibi makroekonomik göstergeler esas alındığında, krizin etkisinin Türkiye’de 2008 yılının ikinci yarısından itibaren görüldüğü, bu olumsuz etkinin 2009 yılında reel ekonomiye somut olarak sirayet ettiği ve 2010 yılında ekonominin kriz öncesi seviyesine yöneldiği söylenebilir.

Kriz dönemlerinde ekonomik aktivitelerde azalma olması tüketim üzerinden alınan dolaylı vergi gelirlerini olumsuz etkilerken, fert başına milli gelirin düşmesinin de yıllık kazanç üzerinden alınan dolaysız vergi gelirlerini azaltıcı etkisi yapması beklenir. Diğer taraftan böylesi dönemlerde talebi canlandırmak üzere izlenen maliye politikaları çerçevesinde kamu yatırım ve sosyal yardım harcamaları başta olmak üzere kamu giderlerinde artış olması ise şaşırtıcı olmamaktadır. Kamu bütçelerinin gelir tarafında azalma ve gider tarafında artış yaşanması bütçe üzerinde baskı oluşturmakta ve bütçeler açık vermekte veya var olan açıklar daha da artmaktadır.

Bu çalışmanın amacı, Türk merkezi yönetim bütçesi (MYB) gider kanadının 2008 küresel finans krizi sürecinde nasıl bir seyir izlediğini ortaya koymaktır. Bu kapsamda krizin ülkemizde reel ekonomi üzerinde etkili olduğu 2008 ve 2009 yılları merkezi yönetim harcama rakamları, Orta Vadeli Mali Planlarda hedeflenen değerlerin yanı sıra krizden önceki 2006-2007 ve krizden sonraki 2010-2011 yıllarına ait verilerle de karşılaştırılarak küresel finansal krizin Türk merkezi yönetim bütçe harcamaları üzerindeki etkileri açıklanmaya çalışılmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde kriz sürecinde alınan mali önlemlere değinilmiştir. Üçüncü bölümde 2008-2009 yıllarında hedeflenen MYB harcamaları gerçekleşen tutarlarla karşılaştırılmış, ekonomik sınıflandırma ve fonksiyonel sınıflandırma bazında harcama kalemlerinin analizi yapılmıştır. Dördüncü ve son bölümde ise konu toparlanmaya çalışılmıştır.

### II. Kriz Sürecinde Alınan Mali Önlemler

Küresel krizin reel ekonomiye yansımalarını asgaride tutmak ve ekonomi alanında yaşanan daralmayı sınırlandırmak üzere, birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de genişletici bazı mali önlemler alınmıştır. Bu önlemler, kamu harcamalarını arttırıcı paketler ve bazı vergi indirim ve muafiyet uygulamalarını içermiştir. Uygulamaya konulduğunda söz konusu önlemlerin 2009-2010 arası maliyetinin, harcama tarafından 46 milyar TL, vergisel kolaylıklar yönünden ise

6 milyar TL civarında olacağı öngörülmüştür. Bu önlemler ana hatlarıyla şöyle sıralanabilir(TCMB, 2010: 10-11):

- Firmaların stoklarının eritilmesi amacıyla bazı ürünlerde ÖTV ve KDV oranları geçici olarak düşürülmüştür.
- Yeni bir yatırım teşvik sistemi oluşturularak yatırım ortamının iyileştirmesi hedeflenmiştir.
- Vergi indirim ve muafiyetlerini kapsayan Varlık Barışı uygulamasıyla, yurtdışındaki varlıkların yurda getirilmesi teşvik edilmiştir.
- KOBİ'lere ve ihracatçı firmalara kredi ve garanti destekleri sağlanmış, ayrıca, istihdamın artırılmasına yönelik vergi indirimleri ve teşvikler konusunda bazı yasal düzenlemeler yapılmıştır.

Makroekonomik göstergelere bakıldığında, alınan önlemlerin Türkiye ekonomisinin toparlanmasına katkı sağladığı söylenebilir. 2009 yılında negatif olan (-4,7) ekonomik büyüme 2010 yılında pozitif olarak (9,2) gerçekleşmiştir. Ayrıca ihracatta da iyileşme gerçekleşerek ihracat katkılı bir ekonomik büyüme sağlanmıştır. Enflasyon rakamları da 2008 yılında yüzde 10,1 iken 2010 yılına gelindiğinde yüzde 6,4'e inmiştir(SETA, 2014: 25-26). 2009 yılında ortalama yüzde 13 olan işsizlik oranının 2010 yılı ortalaması yüzde 11,1 olmuştur.

### III. Kriz Sürecinde Merkezi Yönetim Bütçe (MYB) Giderleri

Kamu harcamalarını “*kamu makamlarının toplumsal ihtiyaçları karşılamak veya ekonomik ve sosyal hayata müdahalede bulunmak üzere belirli usullere uyarak, yaptıkları parasal harcamalar*” olarak tanımlamak mümkündür(Türk,1992: 54). Modern devletlerde kamu makamları harcama yapma yetkisini parlamentolarda kabul edilen bütçe kanunlarından alırlar.

Halen Türk mali sisteminin tabi olduğu 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)'nin kamu idareleri için kabul ettiği bütçe türü üç tanedir: Merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahalli idareler bütçeleri. Merkezi yönetim bütçesi KMYKK'ya ekli I, II ve III sayılı cetvellerde sayılan kamu kurumlarının bütçelerini ifade eder (KMYKK md:12). Cumhurbaşkanlığı, TBMM, yüksek yargı organları ile bakanlıklar ve bakanlıklara bağlı veya ilgili kuruluşların yanı sıra düzenleyici ve denetleyici kurumlardan oluşan merkezi yönetim, toplumun genel ihtiyaçlarını karşılamak üzere teşekkül eden ve kararların merkezden alınıp merkeze bağlı birimlerce yerine getirildiği bir yapıdır (Çıkman vd, 2010: 203).

Bilindiği üzere bütçe uygulamasında, kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırması devlet faaliyetlerinin milli ekonomi üzerindeki etkilerini esas alır(Edizdoğan ve Çetinkaya, 2011:239). Devlet faaliyetlerinin türünü gösteren fonksiyonel sınıflandırma ise, söz konusu faaliyetler için yapılan harcamaların zaman serileri boyunca izlenmesini ve uluslararası karşılaştırma yapılmasını sağlar(Mutluer vd, 2007:144). 5018 sayılı Kanun ile kamu harcamaları ekonomik sınıflandırmanın yanında fonksiyonel sınıflandırma

esasına göre de bütçede yer almaya başlamıştır. Böylece kamu harcamalarının fonksiyonları temel alınarak analiz ve değerlendirme yapma imkanı doğmuştur(SDE, 2011:9).

#### A. Hedeflenen Rakamlar ve Gerçekleşmeler

Orta Vadeli Mali Plan (OVMP), 5018 sayılı Kanunun öngördüğü bütçe sistemi çerçevesinde Orta Vadeli Programla uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin bütçe tahmin ve hedeflerini içeren, Maliye Bakanlığınca hazırlanan bütçe hazırlama sürecinin önemli bir belgesidir. Orta Vadeli Mali Planlarda mali disiplinin sağlanması ve borçlanmanın kontrol altına alınması temel hedeftir. Orta Vadeli Programlarda öngörülen makroekonomik büyüklükler esas alınarak belirlenen bu hedefin tutturulması ise bütçe bileşenlerine bağlıdır. İktisadi büyümenin vergi gelirleri ile pozitif yönlü, kamu harcamalarındaki değişim ile negatif yönlü ilişkili olduğu söylenebilir. Bu nedenle ekonomik daralma dönemlerinde harcamalarda artma ve vergi gelirlerinde azalma olmasına bağlı olarak borçlanma gereği artar ve bu defa faiz dışı fazla verilerek borç yükü için konulan hedef tutturulmaya çalışılır(Pınar, 2012:5).

Tablo-1’de, 2008 ve 2009 yıllarına ilişkin Orta Vadeli Mali Planlar hazırlanırken esas alınan GSYİH büyüme hedefleri yer almaktadır. Tablo verilerinden, ekonomik büyüme oranı öngörülerinde, 2008 yılında yaklaşık 5 ve 2009 yılında yaklaşık 10 puanlık hedefin altında bir sapma yaşandığı görülmektedir.

Tablo 1- Orta Vadeli Mali Planlarda Esas Alınan ve Gerçekleşen GSYİH Büyüme Oranları (%)

Orta Vadeli Mali Planlar	2008	2009
(2008-2010)	5,5	5,7
(2009-2011)	-	5,0
Gerçekleşmeler	0,7	-4,8

2008-2009 yıllarına ait Orta Vadeli Mali Planlarda öngörülen merkezi yönetim bütçe harcamaları ve gerçekleşen rakamlar aşağıda Tablo-2’de birlikte verilmiştir. MYB harcamalarının 2008 ve 2009 yıllarında bütçe hedeflerini aştığı anlaşılmaktadır.

Tablo 2: OVMP’lerde Merkezi Yönetim Bütçe Gider Tahminleri ve Gerçekleşmeler

Orta Vadeli Planlar	MYB Giderleri		Sapmalar (Tahminler – Gerçekleşmeler)			
	2008	2009	2008		2009	
Tahminler	Tutar (Milyon TL)	Tutar (Milyon TL)	Tutar (Milyon TL)	%	Tutar (Milyon TL)	%
(2008-2010)	225.859	228.070	-1.171	0,5	-40.149	17,6
(2009-2011)	-	259.140		-	-9.079	3,0
Gerçekleşmeler	227.030	268.219				

Kaynak: (<http://www.bumko.gov.tr/TR,43/orta-vadeli-mali-plan-ve-ekleri.html>)

*B. MYB Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırma Bazında Görünümü*

Ekonomik sınıflandırmada, kamu harcamaları; Personel Giderleri (*bordroya dayalı olarak kamu personeline yapılan ödemeler*), S.G. Kurumlarına Devlet Primi Giderleri (*Devletin işveren sıfatıyla ödediği sosyal güvenlik katkı payları*), Mal ve Hizmet Alımları (*faturalı olarak alınan mal ve hizmet teslim bedelleri*), Faiz Giderleri (*Devlet borçlarına ilişkin faiz ödemeleri*), Cari Transferler (*sermaye birikimi hedeflemeyen karşılıksız ödemeler*), Sermaye Giderleri (*Devlet mal varlığını artıran ödemeler*), Sermaye Transferler (*bütçe dışında sermaye birikimi amaçlayan ödemeler*), Borç Verme (*bir mali varlık karşılığında yapılan ödemeler*) ve Yedek Ödenekler (*bütçede öngörülmeven hizmet karşılıkları*) kalemlerinden oluşmaktadır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2011:239).

Tablo:3'te ekonomik sınıflandırmaya göre MYB giderlerinin bir önceki yıla göre artış oranları verilmiştir. 2008 yılında sermaye giderleri hariç önemli bir değişme yaşanmadığı görülmektedir. (Bütçe içindeki payları düşük olan sermaye transferleri, borç verme ve yedek ödenekler kalemleri karşılaştırmada göz ardı edilmiştir. Sermaye giderlerinde görülen artış Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü yatırımları (Obruk, Alpaslan-I ve Alpaslan-II barajları ile HES projeleri), bölünmüş yol yapımı, Marmaray projesi, "Eğitime Yüzde Yüz Destek" kampanyası kapsamında ilave derslik yapımı, hastane ve sağlık ocağı inşaatları gibi önemli kamu yatırımlarına daha fazla ödenek tahsis edilmesinden kaynaklanmıştır (BÜMKO, 2009:8).

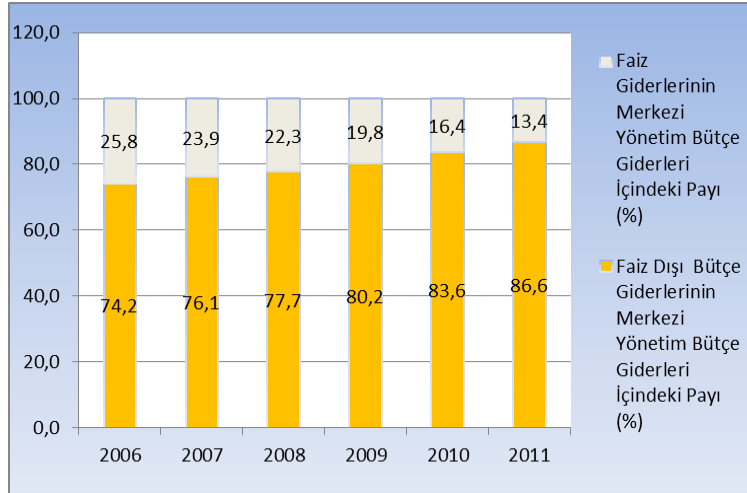
Tablo3: *Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe Giderlerinin Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranları (%)*

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri</b>	<b>21,9</b>	<b>14,6</b>	<b>11,3</b>	<b>18,1</b>	<b>9,7</b>	<b>6,9</b>
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	31,6	17,5	13,6	21,9	14,4	10,7
I. Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi Giderleri	30,7	29,6	22,5	27,0	64,9	33,2
II. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	31,5	17,1	9,7	22,1	-2,1	12,4
III. Cari Transferler	41,5	27,0	11,2	30,7	10,7	8,5
IV. Sermaye Giderleri	23,4	7,5	42,4	8,4	29,6	18,8
V. Sermaye Transferleri	70,6	34,3	-10,4	36,1	56,8	-0,5
VI. Borç Verme	89,1	-32,4	20,7	22,7	55,5	-36,0
VII. Yedek Ödenekler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
VIII. Faiz Giderleri	0,6	6,1	3,9	5,0	-9,2	-12,6

Kaynak: (BÜMKO, Bütçe Büyüklükleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri)

2009 yılında ise faiz dışı bütçe giderlerinde %21,9 oranında artış kaydedildiği, bu artışın da başta cari transferler olmak üzere personel ve sosyal güvenlik kurumları devlet primi giderleri ve mal ve hizmet alım giderlerindeki yükselişten kaynaklandığı anlaşılmaktadır. (Bütçe içindeki payları düşük olan sermaye transferleri, borç verme ve yedek ödenekler kalemleri karşılaştırmada göz ardı edilmiştir.) Bu artışta, özellikle yeşil kartlıların tedavi ve ilaç giderleri nedeniyle sağlık harcamaları, emeklilik ve sosyal yardım giderleri, Mili Savunma Bakanlığının modernizasyon projeleri, özürü eğitimi çalışmaları, taşınmalı eğitim, kamu idarelerinin enerji alımlar, yolluk ödemeleri, SHÇEK giyecek, yiyecek, temizlik alımları, yeni kurulan üniversitelerin mal ve hizmet alımları, Karayolları Genel Müdürlüğünün bitüm alımları ile diğer hizmet alımlarında ortaya çıkan ilave ihtiyaçlar etkili olmuştur(BÜMKO, 2010: 33-39). Yeşil kart harcamalarının Sağlık Bakanlığı bütçesi içindeki payı bir önceki yıla göre 2009 yılında 4 puanlık artışla %37,7'ye çıkmıştır (TEPAV, 2010:4-12).

2009 yılında kayda değer artış gözlenen kalemlerden biri de hazine yardımları kapsamında sağlık, emeklilik ve sosyal yardım giderleri için yapılan transfer ve tarımsal desteklemeler nedeniyle cari transferler olmuştur. SGK'ya yapılan transferlerde artış %50'yi aşmıştır (TEPAV, 2010:4-12). Sermaye giderleri kaleminde ise bir önceki yıla göre dikkat çeken bir artış görülmesine de 4447 sayılı yasa gereğince 2.760 milyon TL tutarındaki İşsizlik Fonu Nema gelirlerinin GAP kapsamındaki yatırımlar öncelikli olmak üzere ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik alt yapı yatırımlarında kullanılması nedeniyle başlangıç ödeneğine göre artış gözlenmiştir(BÜMKO, 2010: 33-39).



Şekil: Faiz Giderleri ve Faiz Dışı Giderlerin MYB Giderleri İçindeki Payı 2006-2011 (%)

Kaynak: (BÜMKO, Bütçe Büyüklükleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri)

Şekil 1’de faiz giderleri ve faiz hariç bütçe giderlerinin merkezi yönetim bütçe giderleri içindeki payları gösterilmiştir. Grafiğe göre, faiz giderlerinin merkezi yönetim bütçe giderleri içindeki payının 2006-2011 aralığında azalan bir seyir izlediği, diğer bir ifadeyle faiz dışı bütçe harcamaları ile faiz harcamaları arasındaki makasın giderek açıldığı görülmektedir. Kriz yılları olarak değerlendirilen 2008 ve 2009’da da bu trendde sapma görülmemektedir. Faiz harcamalarının azalması aynı zamanda eğitim, sağlık, ulaştırma vb. harcamalara daha fazla pay verilebilmesini ifade ettiğinden bu trendin sürdürülebilir büyüme ve mali sürdürülebilirlik açısından olumlu bir gelişme olduğunu söylemek mümkündür (SDE, 2011:7-8)

Tablo 4: Ekonomik Sınıflandırma Bazında MYB Giderlerinin Bütçe İçindeki Payları (%)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	74,2	76,1	77,7	80,2	83,6	86,6
I. Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi Giderleri	24,1	24,2	24,3	23,5	24,9	27,3
II. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	10,7	10,9	10,8	11,1	9,9	10,4
III. Cari Transferler	28,0	31,0	31,0	34,3	34,6	35,1
IV. Sermaye Giderleri	6,8	6,4	8,2	7,5	8,8	9,8
V. Sermaye Transferleri	1,5	1,7	1,4	1,6	2,3	2,1
VI. Borç Verme	3,2	1,9	2,0	2,1	3,0	1,8
VII. Yedek Ödenekler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
VIII. Faiz Giderleri	25,8	23,9	22,3	19,8	16,4	13,4

Kaynak: (BÜMKO, Bütçe Büyüklükleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri)

Tablo 4’te ekonomik sınıflandırma bazında bütçe harcama kalemlerinin merkezi yönetim bütçe giderleri içindeki payları alt bileşenleri bazında gösterilmiştir. Buna göre kriz döneminde cari transfer harcamalarının yükseldiği ve kriz sonrasında da bu kalemlerde düşüş olmadığı anlaşılmaktadır.

Kamu harcamalarının gelişimine dair bir diğer gösterge merkezi hükümet harcamalarının GSYİH’ye oranıdır. Tablo 5’te Ekonomik sınıflandırma bazında kamu harcamalarının 2006-2008 yıllarında %23-24 seviyesinde seyreden harcamalar / GSYİH oranının krizin etkilerinin en çok hissedildiği 2009 yılında artış kaydederek %28,2’ye yükseldiği, 2010 yılından itibaren ise düşüş göstererek kriz öncesi seviyesine yaklaştığı görülmektedir.

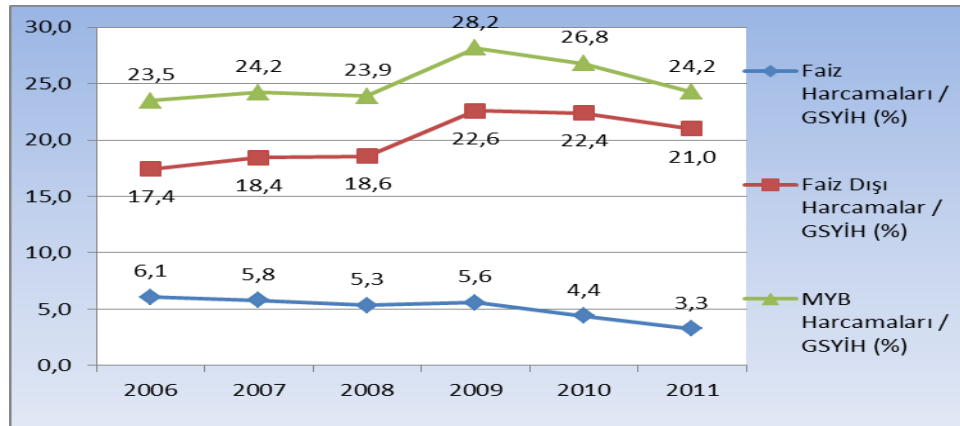
Tablo 5: Ekonomik Sınıflandırma Bazında MYB Giderlerinin GSYİH'ye Oranları (%)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	23,5	24,2	23,9	28,2	26,8	24,2
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	17,4	18,4	18,6	22,6	22,4	21,0
I. Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi Giderleri	5,7	5,9	5,8	6,6	6,7	6,6
II. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2,5	2,6	2,6	3,1	2,7	2,5
III. Cari Transferler	6,6	7,5	7,4	9,7	9,3	8,5
IV. Sermaye Giderleri	1,6	1,5	2,0	2,1	2,4	2,4
V. Sermaye Transferleri	0,4	0,4	0,3	0,5	0,6	0,5
VI. Borç Verme	0,8	0,5	0,5	0,6	0,8	0,4
VII. Yedek Ödenekler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
VIII. Faiz Giderleri	6,1	5,8	5,3	5,6	4,4	3,3

Kaynak: (BÜMKO, Bütçe Büyüklükleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri)

Tablo 5 verilerinden, faiz giderleri/GSYİH oranının krizin etkili olduğu 2008-2009 yıllarında da düşmeye devam ettiği görülmektedir. Faiz hariç bütçe giderlerinin GSYİH'ye oranının ise 2006-2011 yılları arasında en yüksek seviyesine 2009 yılında %22,6 oranıyla ulaştığı anlaşılmaktadır. Faiz dışı bütçe giderlerinin alt bileşenlerine baktığımızda önceki üç yıla kıyasla 2009 yılında personel ve sosyal güvenlik kurumları devlet primi giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, cari transferler ve sermaye giderlerinin GSYİH'ye oranının yükseldiği gözlenmektedir. Dikkat çekici olan, sayılan kalemlerde GSYİH'ye oran olarak 2009 yılında ulaşılan seviyenin kriz sonrasında da adeta sabit kalarak önemli bir değişiklik göstermemesidir.

Şekil 2'de faiz giderleri ve faiz dışı giderlerin GSYİH'ye oranları grafik yardımıyla gösterilmiştir.



Şekil:2 MYB Bütçe Giderlerinde Faiz ve Faiz Dışı Giderlerin GSYİH'ye Oranları 2006-2011 (%)

Kaynak: (BÜMKO, Bütçe Büyüklükleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri)



*C.MYB Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflandırma Bazında Görünümü*

Fonksiyonel sınıflandırmada, kamu harcamaları birinci düzeyde 10 ana fonksiyona ayrılmıştır: 1-Genel Kamu Hizmetleri, 2-Savunma Hizmetleri, 3-Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri, 4-Ekonomik İşler ve Hizmetler, 5-Çevre Koruma Hizmetleri, 6-İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri, 07- Sağlık Hizmetleri, 8-Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri, 09- Eğitim Hizmetleri, 10- Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri (Mutluer vd, 2007:144)

Tablo 6’da fonksiyonel sınıflandırma bazında MYB giderlerinin bir önceki yıla göre artış oranları gösterilmiştir. 2007-2011 aralığında kamu harcamalarında en büyük artışın 2009 yılında gerçekleştiği ve alt bileşenlere bakıldığında bu artışta en büyük payın %48,9 oranı ile sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri kalemine ait olduğu görülmektedir.

Tablo 6: *Fonksiyonel Sınıflandırma Bazında MYB Giderlerinin Bir Önceki Yıla Göre Artış (%)*

	2007	2008	2009	2010	2011
Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları	14,6	11,3	18,1	9,7	6,4
I-Genel Kamu Hizmetleri	7,9	8,0	7,5	1,3	2,2
II-Savunma Hizmetleri	2,1	8,5	13,5	2,6	8,2
III-Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	18,3	12,3	16,3	16,1	18,0
IV-Ekonomik İşler ve Hizmetler	12,2	22,9	13,4	25,0	5,7
V-Çevre Koruma Hizmetleri	44,6	16,7	16,6	42,5	46,9
VI-İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	22,3	-19,5	-1,5	75,2	-26,4
VII-Sağlık Hizmetleri	21,6	15,0	20,9	2,5	15,6
VIII-Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	16,6	17,9	18,9	18,5	21,6
IX-Eğitim Hizmetleri	15,8	18,6	17,3	16,0	17,0
X-Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	33,3	7,8	48,9	6,8	1,5

Kaynak: (BÜMKO, Bütçe Büyüklükleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri)

2009 yılında MYB gelirleri reel olarak %2,8 oranında azalırken harcamalar %14,4 oranında artış göstermiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu’nun prim gelirlerinin azalmasına bağlı olarak finansman açığının artması ve bu açığın finansmanı için bütçeden yapılan transferler, harcamaların artmasının en önemli nedeni olmuştur. MYB’den SGK’ya yapılan transferler 2009 yılında bir önceki yıla göre %41,1 oranında artmıştır (HM, 2010: 15).

Tablo 7’de fonksiyonel sınıflandırma esas alınarak kamu harcamalarının GSYİH’ye oranları gösterilmiştir. Harcama/GSYİH oranının % 28,2 ile en yüksek çıktığı 2009 yılında alt bileşenlere bakıldığında önceki yıllara kıyasla en

belirgin artışın sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerinde meydana geldiği görülmektedir.

Tablo 7: *Fonksiyonel Sınıflandırma Bazında MYB Giderlerinin GSYİH'ye Oranları (%)*

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları	23,5	24,2	23,9	28,2	26,8	24,1
I-Genel Kamu Hizmetleri	9,3	9,0	8,6	9,3	8,1	7,0
II-Savunma Hizmetleri	1,5	1,4	1,4	1,5	1,4	1,2
III-Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	1,4	1,5	1,5	1,7	1,7	1,7
IV-Ekonomik İşler ve Hizmetler	2,8	2,8	3,1	3,5	3,8	3,4
V-Çevre Koruma Hizmetleri	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
VI-İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	0,5	0,6	0,4	0,4	0,6	0,4
VII-Sağlık Hizmetleri	1,2	1,3	1,4	1,6	1,5	1,4
VIII-Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
IX-Eğitim Hizmetleri	2,9	3,1	3,2	3,8	3,8	3,7
X-Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	3,5	4,1	4,0	5,9	5,5	4,7

Kaynak: (BÜMKO, Bütçe Büyüklükleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri)

2008 yılı Kasım ayından itibaren sosyal güvenlik reformu kapsamında devlet sosyal güvenlik katkısı olarak Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılan transferlerin yanında, krizin etkisiyle ekonomik daralmaya bağlı olarak sosyal güvenlik prim gelirlerinin tahsilatında meydana gelen aksamalar 2009 yılı bütçesinde sağlık, emeklilik ve sosyal yardım harcamalarında artışa neden olmuştur. Söz konusu giderlerdeki artışın diğer bir nedeni olarak, 2008 yılı Ekim ayından itibaren başlayan sosyal güvenlik primi işveren payının 5 puanlık kısmının Hazine tarafından karşılanması uygulamasını belirtmek mümkündür(Maliye Bakanlığı, 2010a:34).

Harcamaların MYB bütçesi içindeki paylarının yer aldığı Tablo 8'in analizinde, bir önceki yıla göre 2008'de önemli bir değişiklik olmadığı, ancak 2009 yılında genel kamu hizmetlerinin bütçe içindeki payı bir önceki yıla göre yaklaşık 3,3 puan azalırken sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerine ilişkin giderlerin payının yaklaşık 4,3 puanlık artışla %20,9'a yükseldiği ve böylece 2006-2011 aralığındaki en yüksek seviyeye çıktığı görülmektedir.

Tablo 8: Fonksiyonel Sınıflandırma Bazında MYB Giderlerinin Bütçe İçindeki Payları (%)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
I-Genel Kamu Hizmetleri	39,5	37,2	36,2	32,9	30,4	29,2
II-Savunma Hizmetleri	6,5	5,8	5,7	5,4	5,1	5,2
III-Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	5,9	6,1	6,2	6,1	6,4	7,1
IV-Ekonomik İşler ve Hizmetler	11,9	11,6	12,8	12,3	14,0	13,9
V-Çevre Koruma Hizmetleri	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
VI-İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	2,2	2,3	1,7	1,4	2,2	1,5
VII-Sağlık Hizmetleri	5,2	5,5	5,7	5,8	5,5	5,9
VIII-Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	1,6	1,6	1,7	1,7	1,8	2,1
IX-Eğitim Hizmetleri	12,5	12,6	13,4	13,3	14,1	15,5
X-Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	14,7	17,1	16,6	20,9	20,3	19,4

Kaynak: (BÜMKO, Bütçe Büyüklükleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri)

Kriz sürecinde kamu harcamalarını etkileyen başlıca hususlar olarak; işsizlikle mücadele kapsamında 2009 yılında çıkarılan yasayla işçi çalıştırmama süresi 6 aya çıkartılarak işsizlik fonundan yapılacak katkının %50 arttırılması, sağlık hizmeti sunucularına yapılan hizmetin hızlandırılması, GAP kapsamındaki harcamaların ve mahalli idareler için ayrılan payın yükseltilmesi, kamu çalışanlarının maaşlarında iyileştirilmeye gidilmesi, bütçede yer almadığı halde kuraklık ve fındık ödemeleri gibi tarımsal amaçlı harcamalarda bulunulması sayılabilir (Bayrak ve Kanca, 2013:103).

#### IV. Sonuç

Makroekonomik göstergelere bakıldığında küresel finans krizinin 2008 ve 2009 yıllarında Türkiye’de reel ekonomi üzerinde etkili olduğu söylenebilir. 2002 yılının başından itibaren art arda 27 çeyrek pozitif büyüme kaydeden Türkiye ekonomisinde 2008’in üçüncü çeyreğinde negatif büyüme yaşanmıştır. Ekonominin %-4,8 oranında küçüldüğü 2009 ise krizin derinleştiği yıl olmuştur. Baz etkisiyle birlikte ekonomi 2010 yılında toparlanarak pozitif büyüme kaydetmiştir.

Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de krizin etkilerini azaltmaya ve ekonomiyi canlandırmaya dönük mali tedbirler uygulanmıştır. 2008 ve 2009 yıllarında ekonomiyi canlandırmaya yönelik 7 ayrı paket halinde uygulamaya konulan düzenlemeler, KOSGEB aracılığıyla KOBİ’lere düşük faizli kredi

sağlanması, AR-GE teşviklerinin genişletilmesi, kısa dönem çalışma ödeneği miktarının artırılması, tekstil, konfeksiyon ve deri sektörlerinde belli şehirlere taşınmaları halinde vergi ve SGK prim indirim ve destekleri uygulaması, otomotiv, beyaz eşya, konut, telekomünikasyon, mobilya ürünleri satışında KDV, ÖTV ve Özel İletişim vergisi oranlarının indirilmesi vb. tedbirleri kapsamaktadır (Apak ve Yılmaz, 2009:14-15). Krizle mücadele kapsamında yapılan bir diğer yasal düzenleme ise Varlık Barışı olarak bilinen 5811 sayılı kanundur. Varlık Barışı uygulaması ile 2008 ve 2009 yıllarında yurt dışından getirilerek beyan edilen kaynak tutarı yaklaşık 27 milyar TL olmuştur (Maliye Bakanlığı:2010b). 2001 krizi deneyimi ile birlikte finansal sektöre ilişkin yapısal düzenlemelere gidilmesi ve sonrasında da dikkatli bir gözetim politikasının takip edilmesi nedeniyle Türkiye’de finans sektörüne sermaye aktarımı vb. yönde bir paket açılmasına ihtiyaç duyulmamıştır. Uygulanan mali tedbirlerin tamamı reel sektörü desteklemeye yönelik olmuştur. Uygulanan genişletici maliye politikalarının boyutunun, özel kesimden kaynaklanan talep şokunun büyüklüğü ile doğru orantılı olduğu söylenebilir (TCMB, 2010:9).

2008-2009 döneminde merkezi yönetim bütçe harcamaları da hemen hemen ekonominin gidişatına paralel bir seyir izlemiştir. Diğer bir ifadeyle ekonomi de daralmanın şiddetine bağlı olarak telafi edici mali politikalar kapsamında kamu giderlerinde de artış gözlenmiştir. Harcamalarla ilgili olarak, bir önceki yıla göre kaydedilen artışlar, GSYİH’ye oranları ve harcama bileşenlerinin bütçe içindeki payları gibi veriler birlikte değerlendirildiğinde, MYB harcamalarının 2008 yılında kayda değer bir değişme göstermediği, 2009 yılında ise tahminlerin üzerinde artış sergilediği görülmektedir.

Merkezi yönetim bütçe giderleri 2006-2011 aralığında GSYİH’ye oran olarak en yüksek seviyeye 2009 yılında ulaşmıştır. Ekonomik sınıflandırma bazında bakıldığında, faiz giderlerinin bütçe giderleri içindeki payında kriz öncesinde görülen düşüşün 2008-2009 döneminde de sürdüğü görülmektedir. 2008 yılında baraj ve bölünmüş yol yapımı, Marmaray ve eğitime destek gibi bazı projeler nedeniyle sermaye giderlerinde bir miktar artış görülse de faiz dışı harcamaların toplamında bir önceki yıla göre önemli bir değişme yaşanmamıştır. 2009 yılında ise faiz dışı harcamalar %21,9 oranında bir artış göstermiştir. 2009 yılı enflasyon oranı (TÜFE % 6,5) dikkate alındığında bu artışın reel olarak da dikkat çekici bir seviyeye ulaştığını söylemek mümkündür.

Fonksiyonel sınıflandırmaya göre özellikle sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri harcama kaleminde 2009 yılında çarpıcı bir artış olduğu görülmektedir. Bir önceki yıla göre artış hızı, GSYİH’ye oranı ve bütçe içindeki payı esas alındığında, söz konusu kalemin yakaladığı düzeyin 2007-2011 aralığındaki en yüksek nokta olduğu anlaşılmaktadır.

### Kaynaklar

- Apak, Sudi; Yılmaz, Güneş; “**Türkiye’de Kriz Döneminde Alınan Ekonomik Önlem Paketleri**”, Muhasebe Finansman Dergisi, Temmuz, 2009, ss:14-23.
- Bayrak, Metin; Kanca, Osman Cenk; “2008 Yılı Küresel Finans Krizinin Türkiye’de Bazı Makroekonomik Değişkenler Üzerine Etkisi ve Uygulanan Maliye Politikalarının Cevabı” **28.Türkiye Maliye Sempozyumunda Sunulan Bildiri**, ss.84-110, Antalya, 2013
- BÜMKO, **2008 Faaliyet Raporu**, 2009
- BÜMKO, **2009 Faaliyet Raporu**, 2010
- BÜMKO, **Bütçe Büyüklükleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri**, <http://www.bumko.gov.tr>
- ÇIKMAN, Serden; ASLAN, Özlem; GENÇ, Murat; TUNCA, Bulut; URAN, Hayriye Gülşah; GÜDEN, Esmâ Meltem; ZENGİN, Büşra; ÖNDER, Özge Şerife; TOSUN, Selma; BALI, Zeynep; “**Merkezi Yönetim Bütçesi Üzerine Bir İnceleme**”, Bütçe Dünyası Dergisi, Sayı 33, 2010/1, ss:200-222
- Edizdoğan, Nihat; Özhan Çetinkaya; **Kamu Bütçesi**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2011
- Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetim Raporu**, 2010,
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018 S.K. Resmi Gazete Sayısı ve Tarihi: 25326 - 24/12/2003)
- Maliye Bakanlığı, **2009 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu**, 2010
- Maliye Bakanlığı, **04.01.2010 Tarihli Basın Duyurusu**, 2010
- Mutluer M. K.; E. Öner; A. Kesik; **Teoride ve Uygulamada kamu Maliyesi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2007
- Orta Vadeli Mali Plan 2008 – 2010
- Orta Vadeli Mali Plan 2009 – 2011
- Pınar, Abuzer; “Küresel Krizin Orta Vadeli Mali Plan Hedefleri Üzerindeki Etkisi”, **28.Türkiye Maliye Sempozyumunda Sunulan Bildiri**, Antalya, 2013
- SDE (Stratejik Düşünce Enstitüsü), **Kamu Bütçe Dengesi 2004-2010 Döneminin Analizi**, Mart 2011
- SETA (Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı), **Geçmişten Günümüze Kamu Maliyesi**, Ocak 2014 Sayı: 79
- TCMB, **Ekonomi Notları**, Sayı: 2010-12 / 2 Ağustos 2010)
- TEPAV İstikrar Enstitüsü, **Mali İzleme Raporu, 2009 Yılı Aralık Ayı Bütçe Sonuçları**, Yayın Yılı: 2010
- TEPAV İstikrar Enstitüsü, **Mali İzleme Raporu 2010 Yılı Bütçe Uygulama Sonuçları**: Konjonktürel ve Yapısal Bir Bakış, Yayın Yılı: 2011
- Türk, İsmail; **Kamu Maliyesi**, Turhan Kitabevi, Ankara 1992