

## TÜRKİYE’DE TRANSFER HARCAMALARININ GELİŞİMİ VE EKONOMİK ETKİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Ahmet Özen\*

### GİRİŞ

Transfer harcaması literatüre özellikle 20. yüzyılın ortalarına doğru girmiş bir kavramdır. Bu kavramı ortaya koyan ünlü iktisatçı A.C.Pigou’dur. Pigou (1947), transfer harcamalarını “devlet güvenliğinin yeniden kazanımına ilişkin harcamalar” olarak ifade etmiştir<sup>1</sup>.

Tüm dünyada özellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönemde uygulanmaya başlanan transfer harcamalarında paralel bir gelişme de ülkemizde gerçekleşmiştir. Türkiye’de konsolide bütçe ödenekleri çeşitli şekillerde sınıflandırılmaktadır. Bunlardan birincisi organik sınıflandırmadır. Bu sınıflandırmada harcamalar devleti oluşturan birimlere göre gruplandırılmaktadır. İkinci olarak konsolide bütçe ödeneklerinde idari-fonksiyonel sınıflandırma yapılmaktadır. Bu sınıflandırmada savunma, genel hizmetler, sağlık, eğitim gibi fonksiyonlar itibariyle sınıflandırma yapılmaktadır. Konsolide bütçenin ödenekleri ekonomik ayırıma göre de sınıflandırılmaktadır. Konsolide bütçe; cari hizmet ödeneği, yatırım ödeneği, transfer ödeneği olarak üçlü bir ekonomik sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır. Türkiye’de transfer harcamaları politikası ve bu bağlamdaki gelişmelerinin daha iyi analiz edilebilmesi için, ekonomik sınıflandırmanın esas alınması gerekmektedir.

Bu çalışmada öncelikle Türkiye’de dönemler itibariyle transfer harcamalarının gelişiminden bahsedilerek, transfer harcamalarının ekonomik etkilerinin kısa bir değerlendirilmesi yapılacaktır

### A.TÜRKİYE’DE TRANSFER HARCAMALARININ ÖNEMİ VE SINIFLANDIRILMASI

Transfer harcamaları mahiyeti itibariyle karşılıksız ve GSMH üzerinde dolaylı etkileri olan harcamalardır. Bu tür harcamalar, ülkedeki gelirin yeniden dağılımı safhasında devletin uygulamaya koyduğu önemli bir olgudur.

Türkiye’de transfer harcamaları konsolide bütçe içinde kaydedilmektedir. Türkiye’de uygulanan Program Bütçe Sistemi içinde 900 kod numarası ile sınıflandırılan transfer ödenekleri, iki ayrı ilkeye göre bu gruba dahil

\* Dokuz Eylül Üniversitesi Maliye Bölümü Araştırma Görevlisi

<sup>1</sup> A.C. PIGOU, **A Study In Public Finance**, Third Edition, Macmillan and Co. LTD., 1947, s. 19.

edilmektedir. Birinci ilke; yasalar gereği bütçeden ödenen, fakat karşılığında doğrudan bir mal veya hizmet alınmayan harcamaların transfer sayılmasıdır. İkinci ilke; toplamı milli serveti etkilemeksizin taşınmaz malın el değiştirmesine neden olan yatırım projeleri kamulaştırma ve bina satın alımlarının transfer harcaması şeklinde kodlanmasıdır. Bu tür harcamalar genelde sermaye teşkili niteliği taşımaktadır.<sup>1</sup>

Transfer harcamalarının ne olduğu konusunda kesin bir tanımlamanın yapılmamış olması nedeniyle, bu harcamaların kapsamı zamanla değiştirilmiştir. Bazı yeni harcama türleri transfer harcaması olarak kabul edilirken, bazıları ise kapsam dışına çıkarılabilmektedir. Örneğin, 1986 yılında “vadesi gelen dış borç ve iç borç anapara geri ödemeleri” gerçek bütçe harcaması olarak kabul edilmeyip, gerek transfer harcamalarından gerekse konsolide bütçeden çıkarılmıştır. Bu uygulama ile konsolide bütçenin tek başına tüm mali işlemleri gösterme niteliği azalmıştır<sup>2</sup>.

Ülkemizde özellikle Planlı Kalkınma Programları çerçevesinde, transfer harcamaları önemli bir uygulama alanı bulmuştur. Dolayısıyla, Türkiye’de kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırılmasında, 1950-1963 yılları arasındaki dönemde, cari harcamalar ve yatırım harcamaları olmak üzere ikili bir sınıflandırma kullanılmışken, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Programı doğrultusunda, 1964 Mali Yılı Bütçesi’nde kamu harcamaları; cari harcamalar, yatırım harcamaları ve sermaye teşkili ve transfer harcamaları biçiminde sınıflandırılmıştır.

Transfer harcamalarının 1964 yılından itibaren üçlü bir ayrıma tabi tutulması, bir taraftan bütçenin yatırımlar konusunda plana uygunluğu sağlanmış, diğer taraftan o zamana kadar cari harcamalar içinde yer alan devlet borçları, vatani hizmet aylıkları, eski emekli dul ve yetim maaşları; katma bütçeli idarelere, belediyelere, dernek ve benzeri teşekküllere yapılan yardımlar, sermaye teşkili ve transfer harcamaları arasına alınmış, buna karşılık yatırımlar arasında görülen küçük onarımlar cari harcamalar kapsamına alınmak suretiyle cari giderleri gerçek miktarlarda göstermek imkanı elde edilmiştir<sup>3</sup>. Bu üçlü sınıflandırma, harcama kalemleri sınıflandırılmasında yapılan değişiklik dışında, 1973 Mali Yılı ile uygulamaya konulan program bütçe sisteminde de, genel

---

<sup>1</sup> Melek COPKUR, Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Transfer Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerine Etkileri(Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniv. SBE, İzmir, 1995, s.91.

<sup>2</sup> Pınar AKKOYUNLU, “Konsolide Bütçe Harcamalarının Kamu Kesimi Genel Dengesindeki Yeri Ve Önemi”, **XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu**, “Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar”, Celal Bayar Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Antalya, 28-31 Mayıs 2001, s.90.

<sup>3</sup> Erdoğan ÖNER; “Türkiye’de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirmesi”, **IX. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Türkiye’de Bütçe Harcamaları, TC Çukurova Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü,6-8 Mayıs 1993, s.242-243.

olarak korunmuş ve kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırılmasında bilimsel gerçeklere büyük ölçüde uyum sağlamaya çalışılmıştır<sup>1</sup>.

1964 Bütçe yılından itibaren sermaye teşkili ve transfer harcamaları adı altında yer alan transfer harcamaları için de bugün bu sınıflandırmaya yakın bir sınıflandırma türü kullanılmaktadır. Bu sınıflandırmaya göre transfer harcamaları şu alt kalemlere ayrılmaktadır: Kurumlara katılma ve sermaye teşkilleri, iktisadi transferler ve yardımlar, sosyal transferler, borç faizleri, diğer borç ödemeleri, kamulaştırma, diğerleri.

Transfer harcamaları oluşturan türlerden Türkiye'deki gelişimleri itibariyle en önemli olanlar, KİT'lere yapılan transferler ve faiz ödemeleridir. Bu iki tür transfer harcamasının gerek bütçe açıkları gerekse tüm ekonomi üzerinde önemli etkileri söz konusu olmaktadır. Ancak bu etkilerin ortaya konulması amacıyla gerek bu iki türün gerekse diğer transfer harcamalarının konsolide bütçe ve GSMH içindeki paylarının ortaya konulmasında yarar vardır.

## **B.TÜRKİYE'DE TRANSFER HARCAMALARININ DÖNEMLER İTİBARIYLA GELİŞİMİ**

Türkiye'de transfer harcamaları iki dönem itibariyle incelenmektedir. 1963-1980 arası dönemin 1980 sonrası dönemden farklı incelenmesinin nedeni ise bu iki dönemde farklı iktisat ve mali politikaların uygulamaya konulmasıdır. 1963 yılında ilk planlı dönem başlamış ve 1980 yılında da 24 Ocak Kararları ile daha liberal iktisat politikaları uygulamaya konulmuştur. Bu nedenlerden dolayı bu kısımda, transfer harcamaları iki dönem itibariyle incelenmektedir. Aşağıda bu dönemler sırasıyla belirtilmektedir.

### **1. 1963-1979 Dönemi**

Türkiye'de transfer harcamalarının gelişim süreci incelenirken planlı kalkınma döneminin başlangıcı olan 1963 yılı esas alınmıştır. Planlı dönemin başlaması ile birlikte uzun dönemli düşünme alışkanlığı önem kazanmıştır<sup>2</sup>.

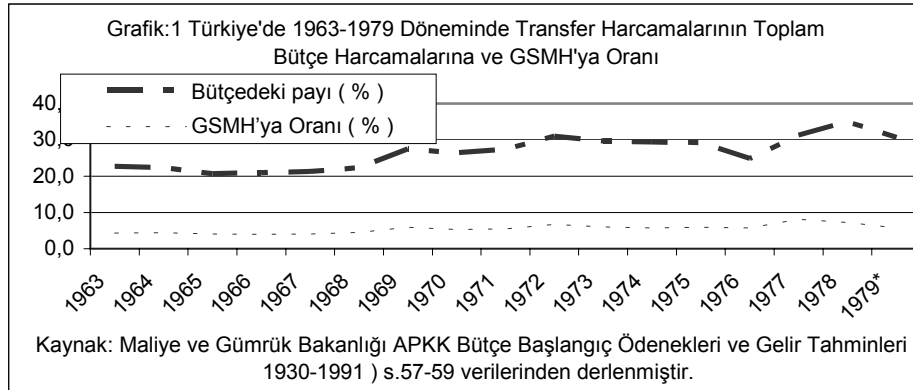
Grafik:1'de 1963-1979 arası dönemde transfer harcamalarının toplam konsolide bütçe harcamalarına ve GSMH'ya oranı gösterilmektedir. Bu dönem itibariyle transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki payı ortalama %26.6 olarak gerçekleşmiştir. Transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki en düşük pay 1965 yılında %20.7, en büyük payı ise %35 ile 1978 yılında gerçekleşmiştir. Ayrıca transfer harcamalarının GSMH'ya oranı dönem boyunca ortalama olarak %5.48 olarak gerçekleşmiştir. Transfer harcamalarının GSMH'ya oranı en düşük 1966 yılında %4.0, en yüksek 1977 yılında %8.1 olarak gerçekleşmiştir.

<sup>1</sup> Yılmaz BÜYÜKERŞEN ve Diğerleri, **Kamu Maliyesi Fasikül 1**, TC Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 41, Açıköğretim Fakültesi Yayınları No: 13, Web- Ofset, Eskişehir, 1994, s.32-38.

<sup>2</sup> Ahmet KESİK; "Cumhuriyet Dönemi Bütçelerinin Ekonomi İçindeki Yeri (1923-1998)", **Maliye Bakanlığı APKK Başkanlığı**, Sayı: 129, Eylül-Aralık 1998, s.11.

Transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki payı, 1963 yılında %22.7 iken 1969 yılına kadar dengeli bir seyir izlemiş fakat 1969 yılında %27.5'e çıkmıştır. 1972 yılında ise %31'lik bir seviyeye ulaşmıştır. Bu tarihten itibaren 1976 yılına kadar bir azalma göstererek 1976 yılında %24.8'lik bir seviyeye düşmüştür. Bu tarihten itibaren hızlı bir artma göstererek 1977 yılında %31.3'e, 1978 yılında %35.0'a ulaşmıştır. Bu oran, 1979 yılında %30.6 olarak gerçekleşmiştir.

Transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki payının 1963-1979 yılları arasındaki sürecine benzer bir gelişme de transfer harcamalarının GSMH içindeki payında ortaya çıkmıştır. Transfer harcamalarının GSMH'ya oranı 1963 yılında %4.3 iken 1969 yılına kadar dengeli bir seyir izlemiş ancak 1969 yılında %5.9'a çıkmıştır. 1969 yılından itibaren 1972 yılına kadar %5 civarında bir seyir izleyen oran 1972 yılında %6.7'e ulaşmıştır. Oran, 1972 ve 1976 yılları arasında azalan bir seyir izlemiş ve 1976 yılında %5.7'e düşmüştür. Ancak, 1976 yılından sonra oran hızlı bir artış göstererek 1977 yılında %8.1'e ulaşmıştır. Bu artıştan itibaren 1978 yılında ise belirli bir seviyede azalma göstererek %7.2'e ve 1979 yılında da %5.7'e düşmüştür.



Transfer harcamalarının bu dönemdeki gelişiminde 1973'deki petrol krizinin önemli etkileri olmuştur. 1970'li yılların ilk yarısında dünyada ortaya çıkan petrol krizinden dolayı tüm dünyada petrol fiyatları aşırı ve hızlı bir şekilde artmıştır. Ancak, Türkiye fiyat yükselişlerini düşük tutmak için fiyat artışlarını tüketici fiyatlarına yansıtmemiştir. Maliyet ve satış fiyatları arasındaki fark Hazine'den ödenmiştir. Türkiye, petrol fiyatlarının süratle yükseldiği dönemde adeta sübvansiyonlarla petrol tüketimini teşvik eder bir konum izlemiştir<sup>1</sup>. Petrol şokları nedeniyle ithal maliyetlerinin hızlı bir artış göstermesi, üretimde girdi maliyetlerini arttırarak üretimde azalışlara neden olmuştur. Tüm dünyayı etkileyen Birinci Petrol Krizi'nin olduğu Üçüncü Beş Yıllık Planlı Kalkınma

<sup>1</sup> Hüseyin ŞAHİN, Türkiye Ekonomisi- Tarihsel Gelişimi ve Bugünkü Durumu, Bursa, 1998, s.170.

döneminde transfer harcamaları hedeflenenden çok gerçekleşmiştir. Bu artışın en önemli nedenleri, KİT'lerin ve yerel yönetimlerin gelirlerinin yetersizliği, kamulaştırma ve özellikle belediye borçları ile emekli ikramiyeleri gibi diğer transferlerde izlenen politikalarıdır. Dolayısıyla, toplam bütçe harcamaları içinde %13.8 olarak öngörölmüş olan transfer harcamaları, %18.9 oranında gerçekleşmiştir<sup>1</sup>.

Toplam transfer harcamalarının Grafik:1'de konsolide bütçe harcamaları ve GSMH'ya oranının ortaya konulmasıyla birlikte, türleri itibariyle transfer harcamalarının gelişiminin de belirtilmesi gerekmektedir. Çünkü transfer harcamaları içinde bazı türler oldukça yüksek oranlarda gerçekleşirken, bazıları ise oldukça düşük seviyelerde gerçekleşmektedir. Dolayısıyla, hangi tür transfer harcamalarının yüksek oranda olduğunun ortaya konulması, devletin uyguladığı iktisadi ve mali politikaların tespitinde önemli yer teşkil etmektedir.

Aşağıdaki Grafik:2'de 1964-1979 döneminde transfer harcama türlerinin toplam transfer harcamalarına oranının gelişimi gösterilmektedir. Grafikte türleri itibariyle transfer harcamalarının oranı gösterilmektedir. 1964-1979 döneminde iktisadi transferler ilk sıra yer almakta, ardından ise mali transferler gelmektedir. İktisadi transferlerin dönem ortalaması %19.68 mali transferlerin dönem ortalaması %20.51 olarak gerçekleşmiştir. Ancak dönem sonu itibariyle iktisadi transferler mali transferlerin önüne geçmiştir.

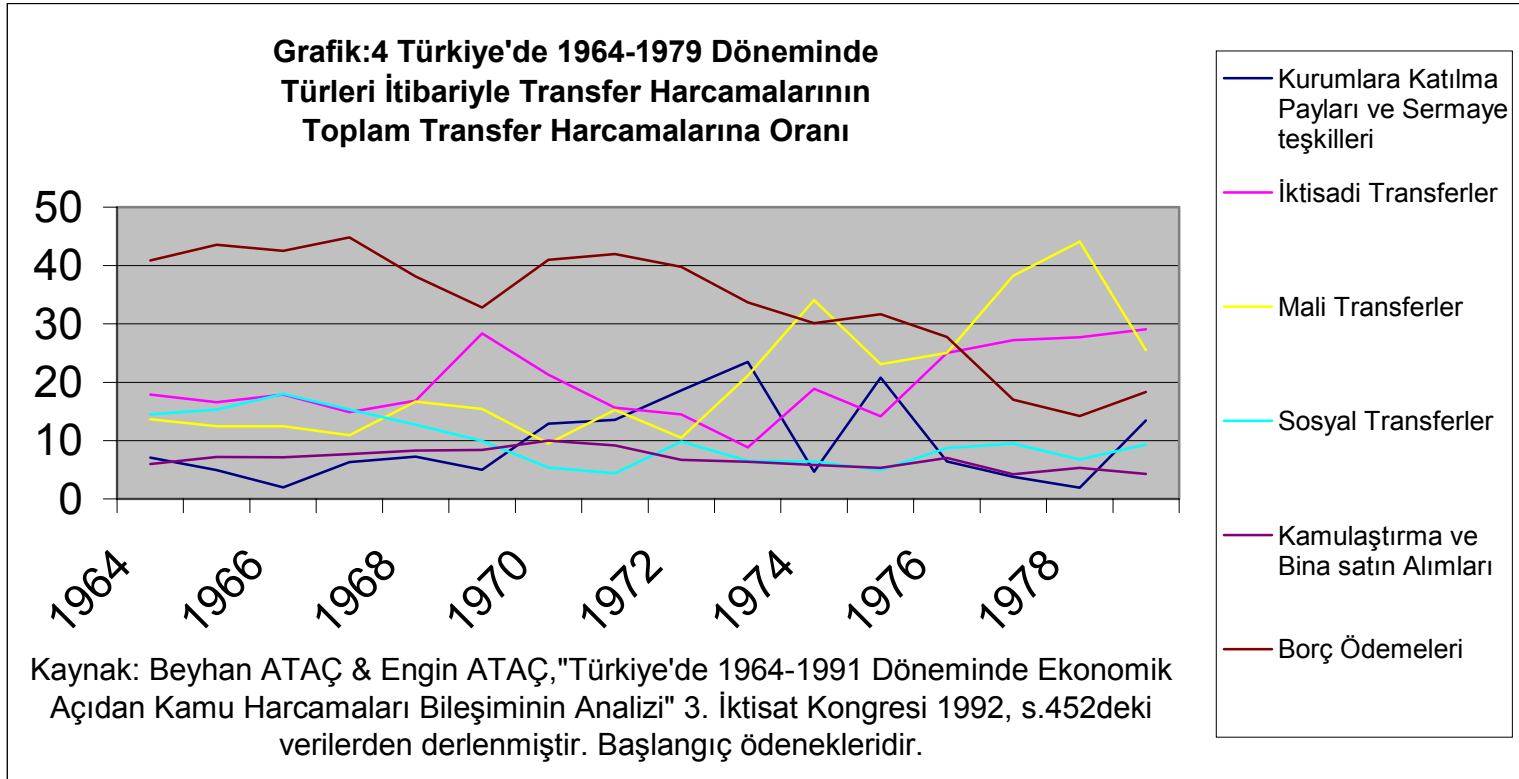
1964-1979 döneminde sosyal transferler ise ortalama %9.85 oranında gerçekleşmiştir. Sosyal transferler dönem itibariyle dalgalı bir seyir izlemekle birlikte, transfer harcamaları içinde çok yüksek oranlara sahip olmuştur. Kamulaştırma ve bina alımları ise ortalama %6.80 oranında gerçekleşmiştir. Kamulaştırma ve bina alımları da mevcut yapıları itibariyle varolan varlıkların devletçe satın alınmasını ifade eden, GSMH içinde doğrudan etkisi olmayan harcama türleridir. Dolayısıyla, bu tür harcamaların kamunun piyasada mevcut varlıklarının artırılması dışında mali ve iktisadi açıdan çok önemli etkileri söz konusu olmamıştır.

Grafik:2'de belirtildiği üzere aslında borç ödemeleri transfer harcamaları içinde ilk sırada yer alan harcama türüdür. Borç ödemelerinin dönem ortalaması %33.64 oranında gerçekleşmiştir. Ancak, borç ödemelerinin 1986 yılına kadar anapara ve faiz ödemelerinin bütçe içinden karşılandığı dikkate alındığında farklı bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Öyle ki, bu dönemde yapılan borç ödemeleri, anapara ve faiz ödemeleri toplamından oluşmaktadır. Ayrıca bu dönemde yapılan borçlanmanın özellikle dış kaynaklı, düşük faizli ve belirli kuruluşlardan olmasından dolayı, 1980 sonrası döneme göre düşük faizlidir. Bu nedenle de 1964-1979 döneminde yapılan borç ödemelerinin içinde anapara ödemeleri faiz ödemelerinden daha fazladır. Dolayısıyla, bu dönemde

---

<sup>1</sup> DPT, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı(1979-1983), Yayın No:1664, Ankara,1979, s.91.

iktisadi transferlerin ekonomi ve bütçe üzerinde borç ödemelerinden daha önemli olduğunu belirtmek gerekir. Ayrıca, borç ödemeleri dönem sonuna kadar azalan bir seyir izlemiş, dönem başında %40.87 iken dönem sonunda %18.34'e gerilemiştir.



## 2. 1980 ve Sonrası Dönem

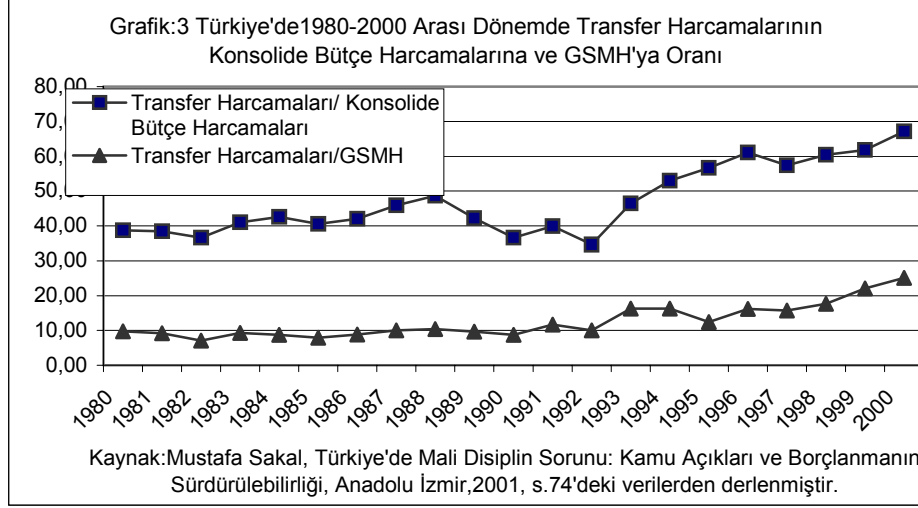
1980 ve sonrası dönemde transfer harcamalarında önemli gelişmeler olmuştur. Öyle ki gerek konsolide bütçenin toplam kamu kesimi içindeki öneminden gerekse de kamu kesiminin tüm ekonomi üzerindeki etkin rolünden dolayı transfer harcamalarında görülen gelişmeler tüm ekonomiyi derinden etkilemiştir.

Aşağıdaki Grafik:3, transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamaları toplamına ve GSMH'ya oranını göstermektedir. 1980-2000 döneminde transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içinde payı ve GSMH'ya oranı incelendiği zaman şöyle bir sonuç ortaya çıkmaktadır: Transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamalarına oranı 1980 yılında %38.69, GSMH'ya oranı da %9.75 olarak gerçekleşmiştir. 1988 yılına kadar her iki oran da değişken bir yapı seyretmekle birlikte genelde artış eğilimi gözlenmiştir. 1988 yılında konsolide bütçe harcamaları içinde %48.60'lık bir paya ulaşan transfer harcamalarının GSMH içindeki payı da %10.36'ya ulaşmıştır. Bu tarihten itibaren transfer harcamalarının gerek konsolide bütçe içindeki gerekse GSMH içindeki paylarında bir azalma eğilimi gözlenmiş ve 1992 yılında konsolide bütçeye oranı %34.70 ve GSMH'ya oranı da %10.04 olarak gerçekleşmiştir.

Transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki oranı 1993 yılından itibaren yükselerek 1998 yılında %60.40'a, 2000 yılında ise %67.10'a yükselmiştir. Benzer bir gelişme de transfer harcamalarının GSMH'ya oranında görülmektedir. Bu oran 1998 yılında %17.61'e ve 2000 yılında da %25.06'a yükselmiştir. Burada ilginç bir durum ortaya çıkmaktadır. Bütçenin transfer bütçesi haline gelmesi nedeniyle, 1986 yılından itibaren devlet borçları anapara ödemeleri bütçe dışına çıkarılmıştır. Böyle bir uygulama bile bütçenin transfer harcamaları kalemindeki hızlı artışı engelleyememiştir. Çünkü, borç faizleri giderek artmış ve konsolide bütçe neredeyse borç faizlerini ödemek için kullanılır hale gelmiştir.

Grafikte:3'de görüleceği üzere 1980-2000 arası dönemde transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamalarına oranı dönem başı ve sonu itibariyle 1.73 katlık bir artış gösterirken, benzer sonuç GSMH'ya oranında da ortaya çıkmaktadır. Transfer harcamalarının GSMH'ya oranı 1980 yılında %9.75 iken 2000 yılında ise %25.06 olarak gerçekleşmiş yani 2.57 kat artmıştır. Bu sonuç ise konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki payının aynı dönem itibariyle yükseldiğini de ortaya koymaktadır.





Aşağıdaki Grafik:4'de türleri itibariyle transfer harcamalarının toplam transfer harcamaları içindeki oranı gösterilmektedir. Grafikte, 1980-1983 yılları arası dönem ve 2001 yılı başlangıç ödenekleridir. 1986 yılından itibaren borç anapara ödemeleri genel bütçe dışına çıkarılmıştır. Bu tarihten itibaren transfer harcamaları içinde diğer borç ödemeleri ve borç faizleri olarak ikili bir ayırım olmuştur. Türleri itibariyle transfer harcamalarının 1980-2001 arası dönemde gelişimi incelendiği zaman şöyle bir sonuç ortaya çıkmaktadır: 1984 yılından itibaren bütçe açığının finansmanında özellikle iç borçlanmaya ağırlık verilmiş ve artan faiz oranları ile birlikte yapılacak faiz ödemeleri bütçede önemli ölçüde yük olmaya başlamıştır. 1984 yılına kadar transfer harcamaları içinde düşük bir paya sahip olan vergi iadeleri, bu yıldan itibaren ücretlilere vergi iadesi ve 1985 yılında da ihracatta KDV uygulamasına geçilmesi sonucu transfer harcamalarının bütçe içindeki payının büyümesine neden olmuştur<sup>1</sup>.

1980'li yıllarda ihracatı teşvik uygulamasına geçilmiştir. Bu tür bir politikanın temel çıkış noktası ise 24 Ocak 1980 Kararları ile ihracata dayalı büyüme politikasının tercih edilmesidir. Ancak, ihracatın teşvik edilmesi transfer harcamalarının asıl çıkış noktası olan adil gelir dağılımını olumsuz etkilemiştir. Öyle ki, ihracatı teşvik ödemeleri 1986 yılı hariç olmak üzere, uygulandığı tüm dönemlerde kurumlar vergisi gelirlerinden daha fazla olmuştur<sup>2</sup>. Dolayısıyla, diğer gelir kaynaklarından ihracatçı kuruluşlara kaynak

<sup>1</sup> Haluk EGELİ, Türkiye'de Planlı Dönemde Bütçe Açıklarının Bütçeleme Sistemleri Açısından Ekonomik Etki ve Sonuçlarının Değerlendirilmesi (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, İzmir, 1997, s.149.

<sup>2</sup> Erhan YILDIRIM ve Refia YILDIRIM, "1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri", **XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu**, "Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar", Celal Bayar Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Antalya, 28-31 Mayıs 2001, s.9.

aktarımı yapıldığı sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu durum ise gelir dağılımının bozulması için bir etken olmuştur. Ancak, bu uygulamanın 1990 sonrası dönemde yürürlükten kaldırılması sonucu transfer harcamaları içindeki nisbi önemi de ortadan kalkmıştır.

Bu dönemde toplam transfer harcamaları içinde en yüksek paya sahip olan tür borç faizleridir. Borç faizlerinin 1984 yılındaki toplam transfer harcamaları içindeki payı %27.3 iken, bu oran 1991 yılında %45.6'a ulaşmıştır. Bu tarihten itibaren oran yüksek bir seyir izlemekle beraber 1997 yılında %49.3'e ulaşmıştır. 2001 yılında da %57.8'lik bir harcama öngörülmüştür. Diğer bir önemli transfer harcaması türü olan sosyal transferler ise 1984 yılında %9'luk bir orana sahipken, 1991 yılına kadar azalan bir seyir izleyerek 1991 yılında %4.9'a kadar gerilemiştir.

Türkiye'de sosyal refah devletin en temel ve doğrudan aracı olan belirli bir düzeyin altındakilere, nakit transfer ödemesi olmamakta ve sosyal güvenlik hizmetleri sosyal güvenlik kuruluşları tarafından yerine getirilmektedir<sup>1</sup>. Türkiye'de genel olarak nakdi transfer ödemesi yapılmamaktayken, 2002 yılı itibariyle işsizlik sigortası uygulaması çerçevesinde işsiz kalan ve belirli kriterlere uyan kişilere nakdi transfer uygulamasına geçilmiştir. Bununla birlikte, Türkiye'de işsizlik sigortası ödemesi özellikle İskandinav ülkelerinde uygulandığı şekliyle yaygın bir uygulama değildir. Bu nedenle de bu çalışmada sosyal transferler içinde nakdi transfer uygulamasına değinilmemektedir.

Türkiye'de sosyal transfer uygulamasını gerçekleştiren Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve Sosyal Sigortalar Kurumu'dur. Bu sosyal güvenlik kuruluşlarının yıllar itibariyle mali dengelerinin bozulmasıyla birlikte, bu kuruluşlara konsolide bütçeden transfer yapılması söz konusu olmuştur. Özellikle konsolide bütçeden Emekli Sandığı'na transfer ödemesi yapılmaktayken, 1994 yılından itibaren Sosyal Sigortalar Kurumu ve 1995 yılından itibaren ise Bağ-Kur'a da bütçeden transfer şeklinde kaynak aktarılmaya başlanmıştır. Bu transfer harcamalarının artışı, faiz dışı fazlanın azalmasına yol açan önemli bir etkidir.

Dolayısıyla, 1994 yılından itibaren özellikle sosyal güvenlik kurumlarının artan açıklarının konsolide bütçeden yapılan transferler ile kapatılmasından dolayı sosyal transferlerin toplam bütçe harcamalarına oranı artarak 1997 yılında %17.7'e ulaşmıştır. Oranın 2001 yılında ise %16.4 olarak gerçekleşmesi öngörülmüştür. Bütçe içinde sosyal transfer harcamalarının büyük bir kısmı sosyal güvenlik transferlerinden oluşmakta ve bu kuruluşların açıkları bütçeden aktarılan kaynaklarla kapatılmaya çalışılmaktadır. Sosyal transferler içinde, diğer sosyal transferler içinde yer alan burslar, Türk kültür

---

<sup>1</sup> Hülya KİRMANOĞLU, "Türkiye'de Gelir Bölüşümünün Yapısı ve Gelir Bölüşümü Politikaları", Türkiye'de Kamu Ekonomisi ve Mali Kriz, **XII. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 15-17 Mayıs 1997, Antalya/Türkiye, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü İstanbul, 1998, s.95.

varlığını koruma ve tanıma gibi transferler ise, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler yanında oldukça düşük kalmaktadır. Diğer transferlerin toplam sosyal transferlere oranı %15-20 arasında değişmektedir.

Sosyal güvenlik kurumlarına, emeklilik sistemini sürdürebilmek için yapılan transferler, son dönemde konsolide bütçe harcamalarının en hızlı büyüyen kalemi olma niteliğini taşımaktadır. Diğer yandan Hazine son dönemde sosyal güvenlik kurumlarının artan fon açığı nedeniyle, bu kurumlara ödemeleri KİT'ler kanalı ile de gerçekleştirilmiştir. Böylece KİT'lerin bu prim borçları ilgili kurumlar tarafından daha kolay tahsil edilmektedir<sup>1</sup>.

Diğer yandan, iktisadi transferlerin toplam transfer harcamaları içindeki payı 1984 yılında %3.6 olarak gerçekleşirken, 1991 yılında %5.5'e, 1997 yılında %7.4'e ulaşmıştır. 2001 yılında ise toplam transfer harcamaları içinde %5.6'lık bir iktisadi transfer ve yardım öngörülmüştür. İktisadi transferler içinde en önemlileri arasında KİT'lere yapılan görev zararı ödemeleri gösterilebilir.

Mali transferler ise, 1984 yılında %8'lik bir pay alırken yıllar itibariyle azalan bir seyir izlemiştir. 1991 yılında %1.4'e, 1997 yılında %2'e ve 2000 yılında ise 1.2'e düşmüştür. 2001 yılında ise %8 gibi yüksek bir oran öngörülmüştür. Kamulaştırma ve bina satın alımlarında ise 1984 yılında %4'lük bir oran gerçekleşmişken yıllar itibariyle azalan bir seyir izleyerek 1991 yılında %1.2'e, 1997 yılında % 0.5'e düşmüş ve 2001 yılında da %0.4'lük bir harcama payı öngörülmüştür.

Kamulaştırma ve bina satın alımlarının toplam transfer harcamaları içindeki payı oldukça düşüktür. Bunun nedeni olarak, 1980 sonrası dönemde Türkiye'de izlenen liberalleşme politikaları çerçevesinde devletin ekonomik hayata müdahalesinin ve etkinliğinin mümkün olduğunda düşük tutulması olarak ifade edilebilir.

1993 yılında fonlara konsolide bütçeden kaynak aktarımı yapılmaya başlanmış ve 1993 yılında %13.3'lük bir fon ödemesi gerçekleşmiştir. Fon ödemeleri yıllar itibariyle değişken bir yapı ortaya koymakla birlikte azalma eğilimi içinde olmuş ve 1997 yılında %8.4'e, 2000 yılında %6.5'e kadar azalan bir seyir izlemiştir. 2001 yılında ise fon ödemelerinin toplam transferler içindeki payının %3.2 olması öngörülmüştür.

Kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri KİT'lere, döner sermayeli kuruluşlara ve iştiraklere katılma payları şeklinde çeşitli uygulama alanları bulmaktadır. Bu uygulama ile amaçlanan bu kuruluşların sermayelerinin daha güçlü ve etkili olmasının sağlanmasıdır. Kurumlara katılma payları ve sermaye teşkillerinin toplam transferler içindeki payı ise 1984 yılında

---

<sup>1</sup> Güven SAK, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Çözüm Önerileri", Türkiye'de Kamu Ekonomisi ve Mali Kriz, **XII. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 15-17 Mayıs 1997, Antalya/Türkiye, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, İstanbul, 1998, s.115.

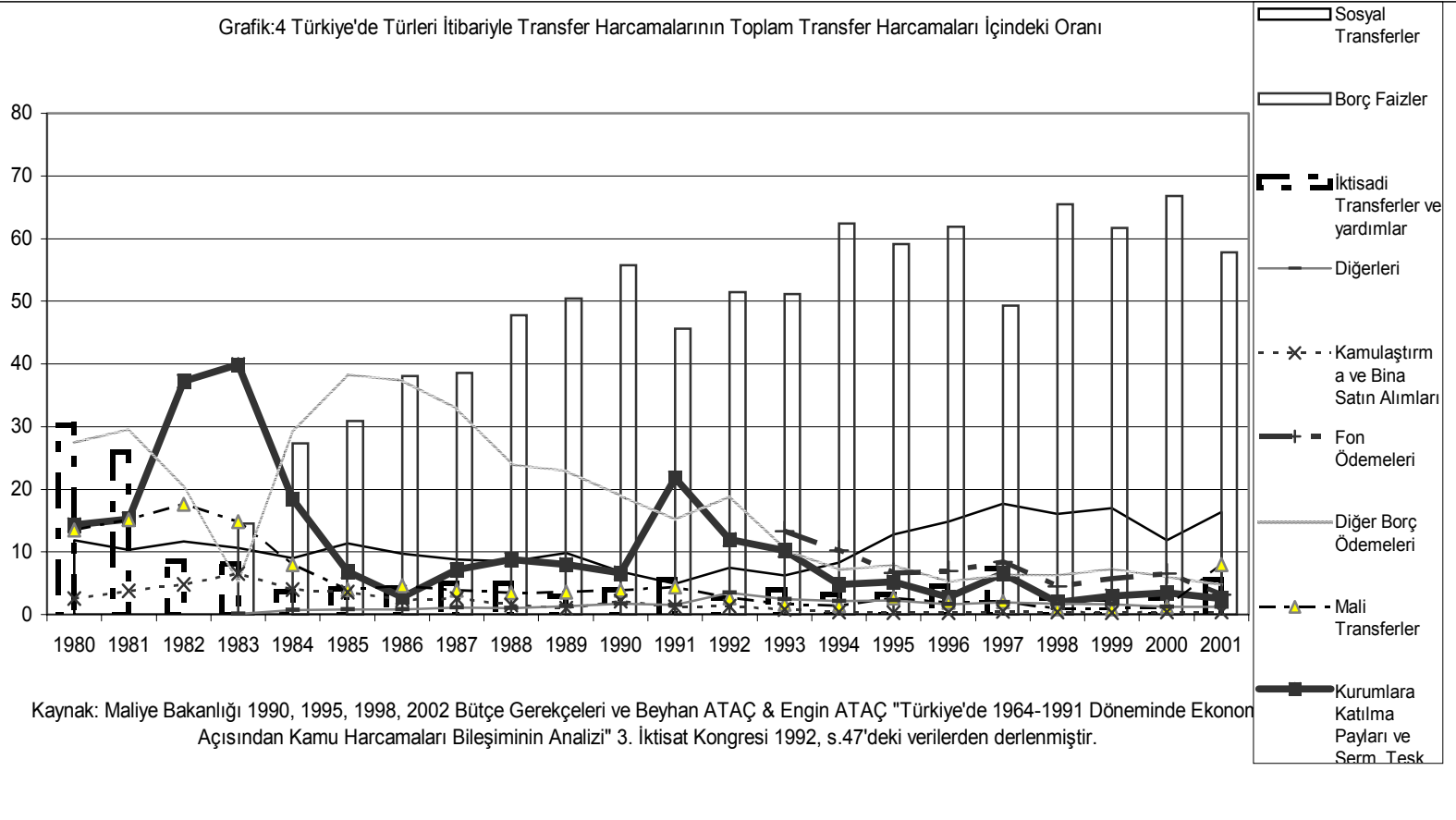
%18.4 gibi yüksek bir seviye taşırken, 1990 yılına kadar azalan bir seyir izlemiş ve %6.4 olarak gerçekleşmiş, 1991 yılında da %21.8 gibi yüksek bir orana çıkmıştır. Ancak, oran bu tarihten itibaren azalan bir seyir izlemiş ve 1996 yılında %2.8'e kadar düşmüştür. 1997 yılında ise tekrar yükselerek %6.5'e çıkan oran, 1998 yılından itibaren tekrar azalarak 2000 yılında %3.5'e düşmüştür. 2001 yılında ise bu oranın %2.6 olarak gerçekleşmesi öngörülmüştür. Bu oranın gittikçe azalmasına neden olarak KİT'lerin büyük oranda özelleştirilme sürecinde olması gösterilebilir.

Ülkemizde, genelde borç faizleri artmakla birlikte, diğer transfer harcamaları ise bazı yıllarda artarken bazı yıllarda ise azalmaktadır. Genelde borç faiz harcamalarının konjoktüre karşı esnek olmadığını yani katı bir yapı teşkil ettiğini, borç faizlerinin dışındaki tüm transferlerin ise konjoktüre karşı daha uyumlu olduğunu ifade edebiliriz. Türkiye'de merkezi hükümet reel harcamalarının(primary expenditure) GSMH'ya oranı, OECD ülkelerine göre daha düşük ortalamaya sahip olmakla birlikte, asıl problemin yoğun borçlanma nedeniyle ortaya çıkan aşırı faiz harcamalarından kaynaklandığı görülmektedir<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> OECD, **Economic Surveys: Turkey**, s.53. ([www.imf.org](http://www.imf.org))

Grafik:4 Türkiye'de Türleri İtibariyle Transfer Harcamalarının Toplam Transfer Harcamaları İçindeki Oranı



Yukarıda belirtilen gelişmeler ışığında transfer harcamaları içinde özellikle borç faizi ödemelerinin ön plana çıktığını belirtmek gerekmektedir. Özellikle konsolide bütçe içinde faiz ödemeleri ilk sırada yer alarak, bütçeden beklenen ekonomik ve mali amaçlara ulaşılması yönünde uygulanacak politikalarda sınırlamalara yol açmaktadır. Dolayısıyla, bütçede konjonktürel esneklik azalmakta, faiz dışı bütçe uygulamaları ön plana çıkmaktadır. Faiz dışı bütçe uygulamaları devletin kontrol edebileceği, sınırlandırabileceği bütçeyi ifade eden bir kavram olarak, ülkemiz açısından önem teşkil etmeye başlamıştır. Artık, hükümetler faiz dışı bütçe fazlası yaratma yoluna gitmeye çalışmakta ve bütçe üzerinde etkinliğini arttırmaya çalışmaktadır. Öyle ki, yüksek borçlu bir ülkede yüksek oranlı birincil fazlanın (primally surplus) varlığı, devletin görev ve sorumluluklarını yerine getirme konusunda piyasaya güven vermesini sağlamaktadır<sup>1</sup>.

Faiz dışı bütçe fazlası politikasının amacı, bir sonraki yıl için borçlanma ihtiyacının ve toplam borç stokunun GSMH içindeki payının azaltılmasıdır. Diğer yandan bu politika, toplam talebi azaltan ve devletin toplam harcamalar içindeki payının küçültülmesine imkan veren bir politika olmasıdır. Bu politika gerçek anlamda anti-enflasyonist bir uygulamadır. Diğer yandan, devlet harcamalarının azalması reel sektörün önemli bir bölümü açısından piyasa daralması anlamına gelmektedir. Faiz dışı bütçe fazlası politikasının diğer bir olumsuz yansıması ise kamu personeli ve sübvansiyonlardan yararlanan kesimler üzerinedir<sup>2</sup>.

### **C.TRANSFER HARCAMALARININ EKONOMİK ETKİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Türkiye’de transfer harcamalarının türleri itibariyle farklı ekonomik etkileri söz konusudur. Bu kısımda, Türkiye’de transfer harcamalarının ekonomide ortaya çıkardığı çeşitli etkiler üzerinde durularak, uygulamalar açısından kısa değerlendirilmelere yer verilecektir.

#### **1.Ekonomik Büyüme ve Kalkınma Üzerindeki Etkileri**

Transfer harcamalarının ekonomik büyüme ve kalkınma üzerinde türleri itibariyle farklı etkileri söz konusu olmaktadır. Örneğin, üretim ve tüketimi arttırmak için yapılan transfer harcamaları ekonomide toplam talep ve toplam arzın artmasını sağlamaktadır. Diğer yandan borç faiz ödemelerinin ekonomik büyüme ve kalkınma üzerinde etkileri daha farklı olabilmektedir. Ayrıca, sosyal transferlerin ekonomik büyüme ve kalkınma üzerinde etkileri iktisadi ve mali transferler kadar yüksek olmayabilmektedir.

Türkiye’de ekonomide büyüme üzerindeki etkileri itibariyle 1990’lı yılların başlarına kadar iktisadi transferler daha çok etkiliyken, borç faizlerinin

<sup>1</sup> Francesco CASELLI ve Diğerleri, “Fiscal Discipline and The Cost Of Public debt Service: Some Estimates For OECD Countries”, s.3. (www.oecd.org)

<sup>2</sup> Erdal TÜRKKAN, “ Türkiye’de 2001 Ekonomik Krizi ve Güven Faktörü”, **Yeni Türkiye**, Cilt:41, Ekonomik Kriz Özel Sayısı 1, 2001, s.154.

gittikçe artmasıyla birlikte borç faiz ödemeleri en önemli transfer türü olmuştur. Bütçe açıklarının finansmanında iç ve dış borçlanmanın ön plana çıkmasıyla birlikte, transfer harcamaları içinde borç faiz ödemeleri artmıştır. Bununla birlikte, borç faiz ödemelerinin ekonomik büyüme ve kalkınma üzerinde etkileri olumsuz olmuştur. Öyle ki, borç faiz ödemeleri artmakla birlikte bütçe açıkları da artmıştır. Artan bütçe açıkları da daha çok borçlanma ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu kısır döngü içinde dış borç imkanının olmadığı durumlarda iç borçlanma yoluna gidilmiştir. Bu durum da iç piyasa faiz oranlarını arttırmıştır. İç piyasa faiz oranlarının artması yatırıma gitmesi gereken fonların devlete aktarılmasına neden olmuştur. Bu yüzden özel sektör üzerinde bir dışlama etkisi(crowding-out) ortaya çıkmıştır. Faiz ödemelerinin artması dolayısıyla yatırıma dönüşecek kaynaklar devlete aktarıldığından, büyümeyi olumsuz yönde etkilemiştir. Özel kesim devlete borç vermenin daha karlı olmasından dolayı yatırım riskini göze almamıştır\*.

## **2.Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkileri**

Sosyal refah devletinin temel hedef noktası olan toplumda adil gelir dağılımının sağlanması amacına yönelik uygulamaya konulan transfer harcaması politikası, Türkiye’de adil gelir dağılımını sağlayamamıştır. Sosyal devlet mantığı içinde sosyal yardım olarak ifade edilen transferler önemli rol oynamaktadır.

Gelir dağılımının sağlanmasına yönelik uygulanması gereken sosyal transferler, gerçek anlamda uygulama alanı bulamamıştır. Özellikle, sosyal transferler mantığı içinde düşünülmesi gereken aile yardımı, işsizlik yardımı gibi temel transfer politikaları, Türkiye’de ya uygulama alanı bulamamış ya da yeterince uygulanamamıştır.

Türkiye’de uygulanan transfer harcamaları politikası gelir dağılımını bozucu etki yapmaktadır. Bu yargıya şu şekilde varılmıştır: Devletin uyguladığı mali politikalar sonucu bütçe açıkları artmıştır. Artan bütçe açıkları ise, çeşitli şekillerde finanse edilmeye çalışılmıştır. Açık bütçe politikası ve borçlanma politikası zaman içinde ve bireyler arasındaki gelir dağılımını değiştirmek veya kamusal mal ve hizmetlerin vergilerle karşılanmasından dolayı ortaya çıkan refah kaybını azaltmak amacıyla kullanılmalıdır<sup>1</sup>. Ancak, Türkiye’de gerek bütçe açığı politikası gerekse borçlanma politikası, gelir dağılımını daha da bozucu sonuçlar doğurmuştur. Örneğin, Türkiye’de en fakir %20

---

\* Kamunun yaptığı iç borçlanmanın 1996 yılında % 87.2’si, 1997 yılında %92.7’si, 1998 yılında %90.7’si, 1999 yılında %87.5’i, 2000 yılında %79.7’si, 2001 Ağustos itibariyle de %79.1’i bankalar ve özel sektörden yapılmıştır. Bu sonuç ise gerek bankaların reel sektöre kredi sağlama yükümlülüklerinin yeterince yapılmadığını gerekse de özel sektörün yatırımlara ayıracağı tasarruflarının devlete iç borç olarak verildiğini göstermektedir (TC Maliye Bakanlığı, 2001 Yıllık Ekonomik Rapor, s.97.).

<sup>1</sup> Alberto ALESINA & Guido Tabellini, “A Positive Theory Of Fiscal Deficits and Government Debt”, The Review Of economic Studies, Volume 57, Issue 3, July 1990, s. 403.

GSMH'nın,%5'ini alırken, en zengin %20 ise %55'ini almaktadır. Bununla birlikte, Brezilya'da en fakir %20, %2'lik pay almakta, en zengin %20 ise %68 pay almaktadır. İsveç'te ise en fakir %20, GSMH'dan %8 pay alırken, en zengin %20 ise %37 pay almaktadır. Amerika Birleşik Devletleri'nde ise en fakir %20 GSMH'dan 55 pay alırken, en zengin %20 ise %42 pay almaktadır<sup>1</sup>

Bütçe açıklarının asıl finansman araçlarını borçlanma ve para emisyonu oluşturmaktadır. Esasen bütçe açıklarının finansmanında emisyon yoluna başvurulması da hazinenin merkez bankasından borçlanması anlamına geldiğinden, bütçe açıklarının temel finansman yolunun kamu borçlanması olduğu söylenebilmektedir. Bütçe açıklarının borçlanma ile finansmanında; merkez bankası, bankalar, sosyal güvenlik kurumları, özel kişi ya da kuruluşlar ve dış finansman önemli bir yer tutmaktadır. Hükümet, bütçe açığını merkez bankası avanslarına ve hazine bonolarına başvurarak finanse edebilmektedir. Bütçe uygulama dönemi içinde ortaya çıkan mevsimlik ve geçici gelir-gider dengesizliğini gidermede bu araçlardan geniş ölçüde yararlanılmaktadır<sup>2</sup>. Merkez Bankası, bunun dışında bankalar aracılığıyla kendisine sunulan kamu borçlanma araçlarını belirli koşullara göre reeskonta tabi tutmaktadır. Merkez Bankasının bütçe dengesi konusunda hazineye sağladığı bu destek, ekonomideki para miktarının genişlemesine neden olabilmektedir. Para emisyonunun ölçülü yapılması ise ekonomik ve mali dengeleri bozucu etkiler yapmaktadır.

Türkiye'de tarım kesimini desteklemek amacıyla yapılan transferler; genel olarak ürünün fiyatını destekleme politikaları, girdi sübvansiyonları ve dolaylı destekler şeklinde sınıflandırılmaktadır. Son yıllarda Türkiye'de sadece belirli mallara yönelik yapılan sübvansiyonlar sadece belli grup üreticileri ve belirli girdileri kullanan kesimi desteklemektedir. Bu durum ise, tarım kesiminin kendi içindeki gelir dağılımını da olumsuz etkilemektedir<sup>3</sup>. Dolayısıyla, tarımsal desteklemelerden beklenen amaçların aksine, gelir dağılımının bozulmasına neden olunabilmektedir. Zaten, tarım sektörünün milli gelirden aldığı pay oldukça gerilemişken, nüfusun neredeyse yarısını oluşturan bir kesimin bütün olarak gelirini yükseltmek için yapılması gereken transfer politikaları, bu kesim içinde gelir dağılımının bozulmasına yol açmıştır.

---

<sup>1</sup> DPT, Borçlanma- İç ve Dış Borç Yönetimi, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2001, s.11.

<sup>2</sup> Kamil TÜĞEN, "Bütçe Açıkları, Finansmanı ve Sonuçları", Maliye Yazıları, Sayı:32, Eylül-Ekim 1991, 16.

<sup>3</sup> DPT, 2001, s.83.



Tablo:1 Türkiye’de Tarım Kesiminin 1990-2000 Yılları Arasında GSMH İçindeki Sektör Payı ve Tarım Kesimine Verilen Yatırım Teşvik Belgelerinin Sayısı

Yıllar	GSMH İÇİNDEKİ PAYI	TARIMSAL SÜBVANSİYONLARIN GSMH İÇİNDEKİ PAYI	TARIM KESİMİNE VERİLEN Y.T.BELGELERİNİN S.	TOPLAM Y. T.BELGELERİNİN SAYISI	TARIMK.V.Y.TE ŞVİK BELGELERİ/TOPLAM YATIRIM TEŞVİK BELGELERİ(%)
1990	16,3	0,36	1415	3139	45,08
1991	16,1	0,29	142	1775	8,00
1992	15,8	0,23	24	1555	1,54
1993	14,5	0,18	56	3052	1,83
1994	15,3	0,23	26	1391	1,87
1995	14,4	0,16	47	4953	0,95
1996	14,0	0,35	98	5025	1,95
1997	12,7	0,11	107	5144	2,08
1998	13,4	0,27	145	4291	3,38
1999	13,4	0,15	109	2967	3,67
2000	13,2	-----	46(Ocak-Nisan Arası)	1235(Ocak-Nisan Arası)	3,72

Kaynak: TC Maliye Bakanlığı, 2001 Yıllık Ekonomik Rapor, s.14, [www.treasury.gov.tr](http://www.treasury.gov.tr)’deki verilerden derlenmiştir.

Yukarıdaki Tablo:1’de Türkiye’de tarım kesiminin ve tarımsal sübvansiyonların GSMH içindeki payları ve tarıma verilen yatırım teşvik belgelerinin gelişimi gösterilmektedir. 1990 yılından 2000 yılına kadarki dönemde gerek tarımın gerekse de tarımsal sübvansiyonların GSMH içindeki paylarında azalma olmuştur. Tarım kesimine verilen yatırım teşviklerinin toplam yatırım teşvik belgeleri içindeki payları da dönem itibariyle oldukça düşük kalmıştır. Tarımsal kesime verilen sübvansiyonların GSMH içindeki payı dönem itibariyle %0.5’e bile ulaşamamıştır.

Aslında, gelir dağılımındaki adaletsizlik tüm dünyanın sorunudur. Ancak, nispeten gelişmiş ülkelerde gelir dağılımı daha iyi durumdadır. Gelir dağılımındaki eşitsizliği azaltmayı ve iyileştirmeyi göstermek için kullanılan Gini katsayısı dikkate alındığında, Türkiye’de katsayının AB ülkelerine nazaran daha yüksek olduğu belirtilebilir. Örneğin, 1990’lı yıllar dikkate alındığında bu katsayı Türkiye’de 41.5, AB ülkelerinde ise ortalama olarak 25-35 arasında hareket etmektedir. Gini katsayısının 100’e yaklaşması gelir dağılımındaki adaletsizliğin arttığını, 0’a yaklaşması ise azaldığını ifade ettiğine göre, Türkiye’de gelir dağılımında adaletsizliğin AB ülkelerine göre daha yüksek olduğu ortaya çıkmaktadır<sup>1</sup>. Ülkemizin bu duruma nasıl geldiğinin cevabını ise yıllar itibariyle transfer harcamaları içinde artan iç borç faiz ödemelerinde,

<sup>1</sup> Coşkun C. AKTAN, **Türkiye Avrupa Birliği’nin Neresinde?**, EGİAD, Tükelmat AŞ, İzmir 2000, s.89-90

iktisadi transferlerde istikrarsız bir seyir izleyen sosyal transfer harcamalarında bulabiliriz.

### **3.Ekonomik İstikrar Üzerindeki Etkileri**

Ekonomide meydana gelen daralma ve kamu açıklarının artışı hazinenin borçlanma zorunluluğunu daha çok arttırmıştır. Önceden beri izlenen politikaların sonucunda ekonomide bir rant ekonomisi anlayışının gelişmesi ve hazinenin para ve sermaye piyasalarına müdahalesi reel ekonomi üzerindeki baskıyı arttırmıştır<sup>1</sup>.

Türkiye ekonomisinin temel sorunlarından birisi bütçe açığıdır. Bununla birlikte, açık reel olarak artmıştır. Açığın artmasında faiz ödemelerinin aşırı artışı kadar, harcamaların disiplin altına alınmaması da etkili olmuştur. Türkiye'deki iç borç stokunun GSMH'ya oranı açısından değerlendirildiğinde, birçok gelişmiş ülkeden daha düşük bir iç borç oranı ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte, Türkiye'de iç borç stokunun yapısıyla ilgili olarak diğer ülkelerden farklı iki önemli sorun vardır. Birinci olarak, Türkiye'de iç borçlanmanın vadesi çok kısadır. İkinci olarak, iç borç stokunun mali sisteme oranı, gelişmiş ülkelere oranla çok yüksektir. Mali sistemin zayıflığına karşılık bu büyüklükte kamu finansmanın sağlanması, hem reel faizlerin yükselmesine yol açmakta, hem de özel sektör yatırımlarını engellemektedir<sup>2</sup>. Bu durumda da Türkiye'de ekonomik istikrarın tam olarak sağlanmasından söz etmek mümkün değildir.

Türkiye'de gerek finans piyasasının derin olmaması, gerekse devletin ekonomide ağırlıklı rol oynaması ekonomi yönünden bir sorun teşkil etmektedir. Ülkemiz bu yönüyle dış şoklara karşı koyabilecek güçlü bir ekonomiye sahip gözükmemektedir. Uluslararası Para Fonu ile istikrarın sağlanmasına yönelik 18 anlaşma yapılması da buna bir göstergedir. Türkiye doğrudan yabancı sermayeyi yeteri kadar çekememekte, bu nedenle dış piyasadaki kaynak girişi ya kredi şeklinde ya da kısa vadeli sıcak para şeklinde olmaktadır. Dışarıdan sağlanan kredi şeklindeki kaynaklar, zaten borç faiz ödemeleri için tekrar dışarıya aktarılmaktadır. Ekonomiye giren sıcak para ise ekonomik istikrarın olmadığı ülkeler için çok büyük bir sorundur. Çünkü, sıcak para bir ekonomiye ani olarak girip çıkmakta ve ekonomide mevcut dengeleri bozmaktadır. Türkiye'de aynı sorunlar son yıllarda giderek daha sık yaşanmaktadır.

Türkiye'de ekonomik istikrarın mevcut olmamasında transfer harcamalarının ve özellikle borç faizlerinin büyük önemi mevcuttur. Borç faizleri sorunu aşılmadıkça da ekonomik istikrardan tam olarak söz edilmesi mümkün değildir.

---

<sup>1</sup> Aytaç EKER ve Mustafa SAKAL, "1994 Ekonomik Krizi ve Hazine'nin İç Borçlanma Politikası", **Vergi Sorunları**, Sayı:82, Temmuz 1995, s.79-94.

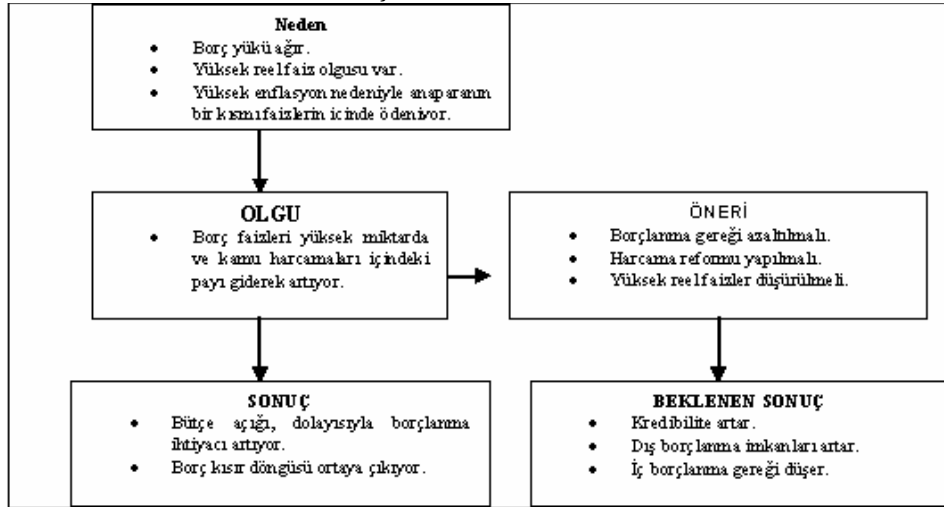
<sup>2</sup> İzmir Ticaret Borsası, 1998, s.6.

#### 4.Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkileri

Türkiye’de transfer harcamalarının bütçe açıkları üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır. Transfer harcamaları içinde özellikle borç faizlerinin bütçe açıklarının artmasında önemli rol oynamaktadır. Aşağıda belirtilen Şekil:1 ve Model:1, Türkiye’de borç faizlerinin artışı ve borç kısır döngüsü sorunu ile nasıl karşılaşıldığının ortaya konulması açısından önemlidir. Türkiye’de borç faizi ödemelerini karşılamak için yapılan yeniden borçlanmanın (refinansman) nelere yol açtığı ortaya konulmaktadır.

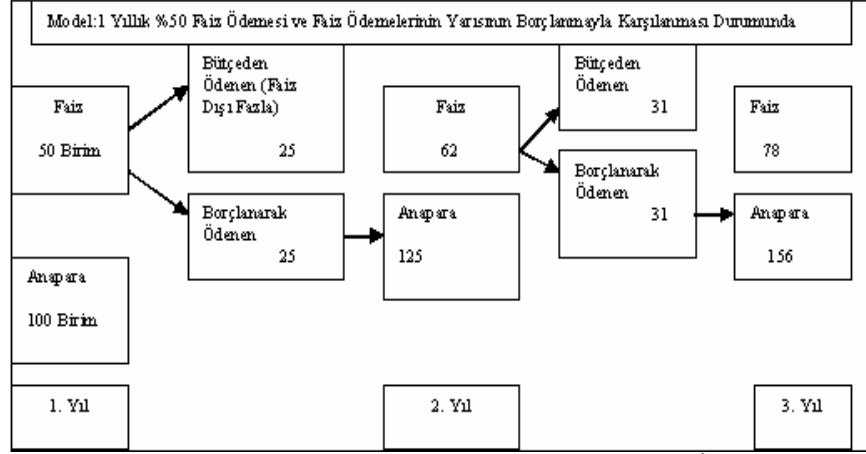
Şekil:1’de borç faizi ödemelerinin nedenleri ortaya konulmakta, yüksek borç faizinden kurtulmak için çözüm önerileri getirilmektedir. Şekilde de ortaya konulduğu üzere kamu kesiminin ve özellikle de konsolide bütçenin sürekli açık vermesi sonucunda borçlar, sürekli olarak artmaktadır. Borç faizleri dolayısıyla sürekli açık verilmesi sonucu, mali yapıda da bozulmalar ortaya çıkmıştır. Çünkü, borçlar için ödenen faizler açığın daha da artmasına neden olmakta, artan açık ise daha fazla borçlanmaya ve daha fazla faiz ödemesine sebep olmaktadır. Hazine’nin iç borçlanmadaki vadelerin kısıllığı ve reel faizlerin yüksekliği de bu sonuca eklendiği zaman, borç faiz ödemeleri kamu gelirleri ile karşılanamaz boyutlara ulaşmaktadır. Sonuç olarak borç kısır döngüsü ortaya çıkmaktadır.

#### Şekil:1 Türkiye’de Büyük Miktarda Borç Faizi Ödenmesinin Nedenleri, Çözüm Önerileri



Kaynak: DPT, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Borçlanma İç ve Dış Borç Yönetimi**, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001, s.27.

Aşağıdaki modelde 100 birim borcu olan bir kamu kesiminin borç faiz ödemeleri sonucunda nasıl bir kısır döngü ile karşı karşıya kaldığı gösterilmektedir. Bu modelde kamu kesiminin 100 birim borcu olduğu, bu borca karşılık %50 faiz uygulandığı ve faiz ödemelerinin yarısının borçlanmayla karşılandığı belirtilmektedir.



Kaynak: DPT, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Borçlanma İç ve Dış Borç Yönetimi**, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001, s.31.

Bu modele göre, kamunun borç stoku 1.yılda 100 birimden, ikinci yılda 125 birime çıkmaktadır. Çünkü, birinci yılda anapara ödemesi yapılamayıp sadece faiz ödemesi yapılmış, bununla birlikte faiz ödemesi için tekrar 25 birim borçlanılmıştır. Böylece 2. yılda toplam borç miktarı 125 birime ulaşmıştır. İkinci yılda toplam borcun %50'lik faiz kısmı, ortalama 62 birim olmaktadır. Bu 62 birimlik faiz ödemesi yapılabilmek için tekrar borçlanılmak durumunda kalınmıştır. Böylece 3. yılda toplam borç miktarı 156 birime ulaşmaktadır. Bu modeli daha da genişlettiğimizde borç miktarının sürekli arttığı gözlenmektedir. Örneğin, hesaplamalarımıza göre 10. yılda toplam borç miktarı 744 birime ulaşmaktadır. Bu sonuç faiz olgusunun bütçeyi nasıl bir sona doğru yönlendirdiğini ortaya koymaktadır.

Türkiye'de iç borçlanma politikasının dış borçlanma politikasına göre önemli bir avantajı vardır. İç borçlar, enflasyonist süreç içinde ödenmeleri safhasında reel değerlerini kaybedebilmektedir. Bu çerçevede enflasyonun öngörülenden fazla çıkmasıyla birlikte, reel faiz bazı dönemlerde eksi olarak gerçekleşmiştir. Daha büyük açıklar, daha yüksek reel faiz oranlarıyla sonuçlanır yada en azından onlara tesadüf eder<sup>1</sup>. Türkiye'de de enflasyon etkisi çıkardığımızda genellikle reel faiz oranlarında artışlar gerçekleştiğini görmekteyiz. Bununla birlikte gerek borçlanmanın miktarı gerekse de yapısı itibarıyla kamu borçları gittikçe artan bir seyir izlemektedir. Bu nedenle de borç kısır döngüsü ile karşı karşıya kalınmaktadır.

Genel olarak, 1980 sonrasında uygulanan politikalar doğrultusunda Türkiye'de vergilemenin borçlanmayla ikame edilmesi, faiz ödemelerini olağandışı boyutlara ulaştırmıştır. Bu durum ise, bütçenin gelir transferi aracına dönüşmesine yol açmıştır. Ayrıca, bütçe harcamaları içerisinde faiz yükünün

<sup>1</sup> Benjamin M. FRIEDMAN, "Learning From The Reagan Deficits", **The American Economic Review**, Volume 82, Issue 2, May 1992, s.301.

hızla artması, kamu kesimi borçlanma gereğinin de yükselmesine yol açarak, topluma sunulan kamusal mal ve hizmetlerdeki gerilemenin en önemli nedenlerinden birini oluşturmuştur<sup>1</sup>.

Genel olarak Türkiye’de transfer harcamalarının bütçe açıklarını artırıcı etkilerinin olduğu ifade edilebilir. Yukarıdaki Şekil:1 ve Model:1’de gösterildiği üzere Türkiye’de bütçe açıklarının kapatılması için yapılan borçlanmanın sonucunda faiz ödemesi gerçekleştirilmektedir. Bu faiz ödemeleri ise tekrar borçlanarak yapılmak durumundadır. Bu durum ise borçlanma miktarını ve faiz ödemelerini arttırmakta, sonuçta ise bütçe harcamaları gittikçe artmaktadır. Bütçe harcamaları hızlı bir şekilde artarken, bütçe gelirleri aynı hızda artmamaktadır. Bu sonuç ise bütçe açıklarının gittikçe artmasına neden olmaktadır.

### SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye’de çeşitli türlerde transfer uygulamaları mevcuttur. 1990’ların başına kadar iktisadi transferlerde görülen nisbi önem son 10 yıllık süreçte yerini faiz ödemeleri şeklinde transfer harcamalarına bırakmıştır. Ülkemiz özellikle son 10 yıldır ciddi bir borç krizi içine girmiş ve borçlarını sürdürebilme konusunda yoğun çabalar sarfetmektedir. Gerek refinansman gerekse bütçe fazlası yaratılarak borçların sürdürülmesine çalışılmaktadır. İç borçlanma ve dış borçlanma uygulamaları ile bütçe üzerindeki faiz yükü azaltılmaya çalışılmaktadır. Ancak, ülkemizde transfer harcamaları içinde borç faizleri kar topu etkisi yaratarak gittikçe artma eğilimi göstermektedir.

Refinansman uygulaması borç faiz oranlarını yükseltmekte, yaratılmaya çalışılan bütçe fazlası konusunda gerek siyasi gerekse sosyal baskılardan dolayı yeterli başarı elde edilememektedir. Dış borçlanma konusunda IMF ile yapılan destek anlaşmalarının ise borçların sürdürülebilirliği konusunda kısa vadede etkili olduğu ifade edilebilir. Ancak IMF ile yapılan anlaşmalar sonucunda elde edilen yüksek faizli borçlar orta ve uzun vadede geri ödenmesi gerektiğinden tekrar bir borç ödeme problemini ortaya çıkarmaktadır. Faiz harcamaları dışındaki kamu harcamalarının ise azaltılması yönünde yapılması amaçlanan mali reformların genelde uygulanabilirliği tartışmalıdır. Siyasi nedenlerle mali alanda reformların önünün tıkandığı söylenebilir.

Gerçek anlamda transfer harcaması uygulaması çerçevesinde düşünülmesi gereken sosyal transferlerin öncelikle sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının kapatılması için yapıldığı sonucu ise transfer harcamalarının özüne aykırıdır. Gerçekte transfer harcamaları toplumsal yapının korunması amacıyla uygulanması gereken harcamalardır. Bu harcamalar,

---

<sup>1</sup> Hikmet İYİDİKER ve Metin ALTIOK; “ 1980 Sonrası İstikrar Politikası Aracı Olarak Türkiye’de Maliye Politikası”, **XII. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 15-17 Mayıs 1997, Antalya, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü , İstanbul 1998, s.195-196.

toplumsal gelir eşitsizliklerinin giderilmesi amacıyla kullanılması gereken harcamalarken, ülkemizde gerçek anlamda transfer harcamalarından söz edilmesi mümkün değildir. Yani, devletin ikincil dağıtım ile toplumda gelir eşitsizliklerini giderdiğini belirtmemiz pek mümkün değildir.

Türkiye’de transfer harcamaları adı altında yapılan uygulamalar genel olarak bir depo ve süzgeç gibi düşünülmektedir. Birçok harcama türü transfer harcaması olarak uygulanmakta ancak öz olarak transfer harcamalarından amaçlananın dışında özellikle içermektedir. Bununla birlikte gelir dağılımı devletin uyguladığı transfer politikaları dolayısıyla gittikçe bozulmaktadır. Ülkemizdeki transfer harcamaları konusunda bazı önerilerimiz vardır:

- Öncelikli olarak faizlerin bütçe içindeki yükü azaltılmalıdır. Bunun için, konsolidasyon dahil çeşitli mali uygulamalarla borç faizleri azaltılmalı, borçlar orta ve uzun vadeye yayılmalıdır;
- Sosyal transferler bir toplum için oldukça önemlidir. Toplumda sosyal yapının dengeli gelişiminin sağlanması için sosyal transferler konusunda etkin politikalar geliştirilmelidir;
- Kalkınma için iktisadi transferler oldukça önemlidir. Ülkemizde iktisadi transferlerin uygulanmasında denetim sorunu ve etkinlik sorunu yaşanmaktadır. Bu durumdan kurtulmak ve kalkınma için gerçekten önemli olan iktisadi transferlerden yararlanmak için denetim üzerinde daha fazla durulmalıdır. Ayrıca, iktisadi transferler gerekli alanlara yapılmalı, siyasi kaygılarla oy amaçlı uygulamalara son verilmelidir.

Sonuç olarak, transfer harcamaları gerçekten bir ülke açısından gerekli harcama türleridir. Ancak, Konsolide Bütçe Kanunu’nda transfer harcamaları içine her türlü harcama kalemi dahil edilebilmektedir. Bundan dolayı da transfer harcamaları taşımaları gereken vasıflara yeterince sahip olamamaktadır. Transfer harcamaları gerek toplumda sosyal yapının dengeli gelişiminin sağlanması gerekse de kalkınmanın gerçekleştirilmesi amaçlarını yeterince gerçekleştirememektedir. Transfer harcamaları konusunda etkili politikalar belirlenmeli ve transfer harcamalarının gerçek vasıfları ön plana çıkarılmalıdır.

#### **KAYNAKÇA**

AKKOYUNLU, Pınar, “Konsolide Bütçe Harcamalarının Kamu Kesimi Genel Dengesindeki Yeri Ve Önemi”, **XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu**, “Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar”, Celal Bayar Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Antalya, 28-31 Mayıs 2001

AKTAN, Coşkun C., **Türkiye Avrupa Birliği’nin Neresinde?**, EĞİAD, Tükelmat AŞ, İzmir 2000.

ALESINA, Alberto & Guido Tabellini, “A Positive Theory Of Fiscal Deficits and Government Debt”, *The Review Of economic Studies*, Volume 57, Issue 3, July 1990.

BÜYÜKERŞEN, Yılmaz ve Diğerleri, **Kamu Maliyesi Fasikül 1**, TC Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 41, Açıköğretim Fakültesi Yayınları No: 13, Web-Ofset, Eskişehir, 1994.

COPKUR, Melek, Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Transfer Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerine Etkileri(Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Ün. SBE, İzmir, 1995.

DPT, Borçlanma- İç ve Dış Borç Yönetimi, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel ihtisas Komisyonu Raporu, 2001.

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

EGELİ, Haluk,Türkiye’de Planlı Dönemde Bütçe Açıklarının Bütçeleme Sistemleri Açısından Ekonomik Etki ve Sonuçlarının Değerlendirilmesi(Yayınlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, İzmir, 1997.

EKER, Aytaç & Mustafa SAKAL, “1994 Ekonomik Krizi ve Hazine’nin İç Borçlanma Politikası”, **Vergi Sorunları**, Sayı:82, Temmuz 1995

Francesco CASELLI, Alberto Giovannini & Timothy Lane, “Fiscal Discipline and The Cost Of Public debt Service: Some Estimates For OECD Countries”, ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)).

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

Hazine Müsteşarlığı Web Sitesi ([www.treasury.gov.tr](http://www.treasury.gov.tr).)

IYİDİKER,Hikmet & Metin ALTIÖK, “ 1980 Sonrası İstikrar Politikası Aracı Olarak Türkiye’de Maliye Politikası”, **XII. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 15-17 Mayıs 1997, Antalya, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü , İstanbul 1998.

İzmir Ticaret Borsası, 1998 İktisadi Raporu,1998.

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

KİRMANOĞLU, Hülya, “Türkiye’de Gelir Bölüşümünün Yapısı ve Gelir Bölüşümü Politikaları”, Türkiye’de Kamu Ekonomisi ve Mali Kriz, **XII. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 15-17 Mayıs 1997, Antalya/Türkiye, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü İstanbul, 1998.

Maliye Bakanlığı, 2001 Yıllık Ekonomik Rapor.

OECD, **Economic Surveys: Turkey**, ([www.imf.org](http://www.imf.org)).

ÖNER, Erdoğan, “Türkiye’de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirmesi”, **IX. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Türkiye’de Bütçe Harcamaları, TC Çukurova Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü,6-8 Mayıs 1993.

PIGOU, A.C., **A Study In Public Finance**, Third Edition, Macmillan and Co. LTD., 1947.

SAK, Güven, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Çözüm Önerileri”, Türkiye’de Kamu Ekonomisi ve Mali Kriz, **XII. Türkiye Maliye**

**Sempozyumu**, 15-17 Mayıs 1997, Antalya/Türkiye, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, İstanbul, 1998.

ŞAHİN, Hüseyin, Türkiye Ekonomisi- Tarihsel Gelişimi ve Bugünkü Durumu, Bursa, 1998.

TÜĞEN, Kamil, “Bütçe Açıkları, Finansmanı ve Sonuçları”, maliye yazıları, Sayı:32, Eylül-Ekim 1991.

TÜRKKAN, Erdal, “ Türkiye’de 2001 Ekonomik Krizi ve Güven Faktörü”, **Yeni Türkiye**, Cilt:41, Ekonomik Kriz Özel Sayısı 1, 2001.

YILDIRIM, Erhan & Refia YILDIRIM, “1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri”, **XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu**, “Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar”, Celal Bayar Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Antalya, 28-31 Mayıs 2001.