

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/333089814>

Türkiye'nin 1990 Sonrası Kamu Harcamalarının Gelişiminin İncelenmesi SAMİ BUHUR AYSUN YILMAZTÜRK The Investigation of the Development of Turkey's Public Expenditures After 1990

Article · December 2017

CITATIONS

0

READS

584

2 authors:



Sami Buhur

Balıkesir University

40 PUBLICATIONS 22 CITATIONS

SEE PROFILE



Aysun Yılmaztürk

Balıkesir University

17 PUBLICATIONS 36 CITATIONS

SEE PROFILE

Türkiye'nin 1990 Sonrası Kamu Harcamalarının Gelişiminin İncelenmesi

SAMİ BUHUR
Yardımcı Doçent Doktor

AYSUN YILMAZTÜRK
Yardımcı Doçent Doktor

Öz

Kamu ekonomisinin kapsamının genişlemesiyle beraber, kamu harcamaları da niteliksel ve niceliksel olarak gelişmiştir. Kamu harcamaları 20. yüzyıl boyunca hemen hemen her ülkede artış eğilimine girmiştir. Devletin ekonomik hayattaki fonksiyonlarının artması, daha fazla vergi toplamasını ve kamu hizmeti sunmasını zorunlu hale getirmiştir.

Bu çalışmada, önce yabancı ülkelerde sonra Türkiye'de kamu harcamalarının artış eğilimi incelenmiştir. Savaşlar, nüfusun artması, kentleşme, insan ihtiyaçlarının çeşitlenmesi gibi nedenlere bağlı olarak kamusal hizmetlerin etki alanı genişlemiştir. Türkiye'de 2000'li yıllarda uygulanan mali istikrar programları ve mali reformlar, kamu harcamalarının artışını frenlemiştir. Ayrıca bu uygulamalarla, kamu mali yönetiminde mali istikrar ve mali disiplin önemli ölçüde hayata geçirilebilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Harcamaları, Bütçe, Mali Disiplin.

JEL Sınıflandırması: H50, H61, H69.

The Investigation of the Development of Turkey's Public Expenditures After 1990

Abstract

With the expansion of the scope of the public economy, public expenditures have evolved qualitatively and quantitatively. Public expenditures has tended to increase in almost every country during the 20th century. The increased functioning of the state in economic life has made it necessary to collect more taxes and to provide more public services.

In this study, the tendency of public expenditures were examined firstly in foreign countries and then in Turkey. The domain of public services has expanded due to wars, population growth, urbanization, and diversification of human needs. Financial stability programs and fiscal reforms implemented in Turkey in the 2000s have braked the increase in public expenditures. Moreover, with these applications, financial stability and fiscal discipline in public financial management could be considerably implemented.

Keywords: Public Expenditures, Budget, Fiscal Discipline.

JEL Classification: H50, H61, H69.

1. GİRİŞ

Kamu harcamaları geçtiğimiz yüzyıl boyunca sürekli artış eğilimine girmiştir. Başta yaşanan iki büyük dünya savaşı olmak üzere, devletin ekonomideki rolünün artması, insan ihtiyaçlarının çeşitlenmesi, nüfusun artışı, kentleşme ve altyapı hizmetleri ile sosyal hizmetlerin kapsamının genişlemesi bir taraftan kamu harcamalarını arttırırken, diğer taraftan kamu ekonomisinin kapsamının genişlemesine neden olmuştur.

Türkiye, dünyada yaşanan gelişmelerden etkilenmiştir. 1980 yılına kadar ithal ikameci kalkınma modelini uygulanması ve 1980 yılından itibaren Neo-liberal politikaların uygulanmaya çalışılması kamu harcamalarının miktar ve bileşiminde artışa engel olamamıştır. 1990'lı yıllarda kamu mali yönetiminde ortaya çıkan ısraf ve savurganlık, kamu kaynaklarının kötü kullanılması ve denetim yetersizliği, mali disiplinden uzaklaşmasına ve kamu harcamalarının artışına neden olmuştur.

2000'li yıllardan itibaren ortaya konulan mali reformlar ve mali istikrar programları, kamu mali yönetiminde olumlu etkiler yaratmış; kamu açıkları ve kamu harcamaları belli bir disiplin altına sokulmuştur. Bu durum kamu harcamalarının toplam gelir içerisindeki payının da düşmesine neden olmuştur.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Kamu harcamaları kavramı ve kapsamı ile ilgili teorik düzeyde öteden beri fikirbirliği sağlanamamıştır. Bunun en önemli nedenlerinden birisi, devlet kavramı ve kamu ekonomisinin mahiyetinin zaman içerisinde dinamik bir yapıya sahip olmasıdır.

Devletin ve kamu ekonomisinin önem kazanmaya başladığı 19. yüzyıldan itibaren kamu harcamaları sürekli bir artış eğilimine girmiştir. Buna mukabil, kamu harcamalarının tanımı ve kapsamı da değişiklik arz et-

miştir. Merkezi devlet örgütünün yanında, mahalli idarelerin ve kamu iktisadi kuruluşlarının etki alanının genişlediği 20. yüzyıldan itibaren, kamu harcamalarının miktar ve bileşimi de değişmiştir¹.

Bulutoğlu'na göre kamu harcamaları, “siyasal bir organın kamu hizmetleri için topladığı vergiler ve sağladığı diğer kaynakları bütçe ile ödenek ayırarak yapmış olduğu giderlerin bütünüdür”². Kamu harcamalarının kapsamı, dar anlamda ve geniş anlamda tanımlanabilmektedir. Dar anlamda kamu harcaması kapsamına, merkezi devlet örgütünün yaptığı harcamalar girerken; geniş anlamda kamu harcaması kapsamına, merkezi devlet örgütünün yanında, mahalli idareler, kamu iktisadi girişimleri, sosyal güvenlik kuruluşlarının yaptığı harcamalar girmektedir³.

Kamu ekonomisinin kapsamı ve devletin ekonomik hayata müdahale sınırlarını belirleyen en önemli ölçütlerden birisi, kamu harcamalarının Gayrisafi Yurtiçi Hasıla (GSYH) veya toplam gelir içerisindeki payıdır⁴.

3. GENEL OLARAK KAMU HARCAMALARININ GELİŞİM SEYRİ

Tarihsel gelişmeye paralel olarak, kamusal hizmetler ve kamunun ekonomideki payı büyüme eğilimindedir. Sanayi Devrimi, kentleşmenin yaygınlaşması, nüfusun artması, insan ihtiyaçlarının çeşitlenmesi, devlet anlayışında meydana gelen değişimler süreç içerisinde kamu kesiminin büyümesine neden olmuştur⁵.

Aşağıdaki tablo, bazı ülkelerde kamu harcamalarının GSYH içerisindeki payını yıllar itibariyle göstermektedir. 1870'li yıllarda % 10,8 olan bu oran yüzyıl boyunca artarak yaklaşık dört katına çıkmıştır. Kamu harcamaları coğrafi, siyasi, iktisadi farklılıklara rağmen bütün dünyada yüzyıl boyunca artmıştır.

1 Halil Nadaroğlu, Kamu Maliyesi Teorisi, 11. Baskı, İstanbul, Beta Yayıncılık, 2000, s. 130-141.

2 Kenan Bulutoğlu, Kamu Ekonomisine Giriş, 8. Baskı, İstanbul, Batı Türkeli Yayıncılık, 2004, s. 195.

3 Abdurrahman Akdoğan, Kamu Maliyesi, 8. Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi, 2002, s. 59-60.

4 Özhan Uluatam, Kamu Maliyesi, 9. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2005, s. 219.

5 Mustafa Durmuş, Kamu Ekonomisi, 1. Baskı, Ankara, Gazi Kitabevi., 2008, s. 227-223.

Tablo 1: Dünya’da Kamu Harcamalarının Gelişim Seyri (GSYH’nin Yüzdesi Olarak)

	19. Yüzyıl Sonu	I. Dünya Savaşı Öncesi	I. Dünya Savaşı Sonrası	II. Dünya Savaşı Öncesi	1960	1980	1990	1996
Avustralya	18.3	16.5	19.3	14.8	21.2	34.1	34.9	35.9
Avusturya	10.5	17.0	14.7	20.6	35.7	48.1	38.6	51.6
Kanada	.....	.....	16.7	25.0	28.6	38.8	46.0	44.7
Fransa	12.6	17.0	27.6	29.0	34.6	46.1	49.8	55.0
Almanya	10.0	14.8	25.0	34.1	32.4	47.9	45.1	49.1
İtalya	13.7	17.1	30.1	31.1	30.1	42.1	53.4	52.7
İrlanda	.....	.....	18.8	25.5	28.0	48.9	41.2	42.0
Japonya	8.8	8.3	14.8	25.4	17.5	32.0	31.3	35.9
Yeni Zelanda	.....	.....	24.6	25.3	26.9	38.1	41.3	34.7
Norveç	5.9	9.3	16.0	11.8	29.9	43.8	54.9	49.2
İsveç	5.7	10.4	10.9	16.5	31.0	60.1	59.1	64.2
İsviçre	16.5	14.0	17.0	24.1	17.2	32.8	33.5	39.4
İngiltere	9.4	12.7	26.2	30.0	32.2	43.0	39.9	43.0
ABD	7.3	7.5	12.1	19.7	27.0	31.4	32.8	32.4
Ortalama	10.8	13.1	19.6	23.8	28.0	41.9	43.0	45.0

Kaynak: Vito Tanzi, Ludger Schuknecht, “Public Spending in the 20th Century”, Cambridge University Press, <https://assets.cambridge.org/052166/2915/sample/0521662915wsn01.pdf>. (25.08.2017).

19. yüzyılda klasik iktisadi anlayışa uygun olarak devletin ekonomik hayattaki rolü sınırlı düzeyde kalmıştır. 20. yüzyılın ilk çeyreğinde yaşanan I. Dünya Savaşı, savaşa giren ülkelerde (Almanya, İngiltere, Fransa, Avusturya) kamu harcamalarını arttırmıştır. Savaş öncesinde (1913 yılında) Kamu Harcamaları / GSMH oranı % 13 iken, savaş sonrasında (1920 yılında) % 19 seviyesine yükselmiştir. Buradan da anlaşılacağı üzere savaş, kamu harcamalarının artışında önemli bir etkidir.

1929 Dünya Ekonomik Bunalımından sonra, Keynesyen mali anlayışa uygun genişletici maliye politikaları ile krizden çıkma girişimleri kamu harcamalarını ve devletin ekonomideki rolünü arttırmıştır. Bilindiği

gibi kriz döneminde GSYH önemli ölçüde düşmüştür (ABD’de 1/3 düşmüştür)⁶.

Diğer taraftan Hitler Almanya’sı tehlikesine karşı ülkelerin silahlanması da kamu ekonomisinin genişlemesinde etkili olmuştur. Sıçrama Tezine uygun olarak, savaş döneminde alınan vergilere alışan bireyler savaş sonrasında da aynı düzey vergi ödemeye devam etmişlerdir⁷. II. Dünya Savaşı öncesi 1937 yılında % 23,8 olan Kamu Harcamaları / GSYH oranı savaş sonrasında 1960 yılına gelindiğinde % 28 seviyesine çıkmıştır.

Bu yıllardan itibaren 1980 yılına kadar devletin ekonomik hayattaki payı ve kamu müdahaleleri üst seviyededir. Sosyalizmin gerek Çin ve Sovyet Rusya’da

6 Durmuş, s. 227-223.

7 Akdoğan, s. 68.

uygulanması gerekse Batı Avrupa'yı etkilemesi devletin sosyal harcamalarını (yeniden bölüştürücü politikaları) ve sosyal refah devleti kavramını ön plana çıkarmıştır⁸. 1980'e gelindiğinde Kamu Harcamaları / GSYH oranı % 41,9'a yükselmiştir.

1980 yılından itibaren hükümet başarısızlıkları olgusu, büyüyen kamu sektörünün verimsizliği, bütçe açıkları ve büyüyen kamu borçları, Neo-liberal politikaların yaygınlaşmasına neden olmuştur. Neo-liberal iktisatçılara göre, kamu müdahaleleri, özel mülkiyet haklarını, ekonomik özgürlükleri ve girişim isteklerini yok etmektedir. Bu dönemde Buchanan'ın öncülüğünde "Kamu Tercihi" ve "Anayasal İktisat" kavramları maliye politikalarında etkili olmuşlardır⁹. Bu yaklaşımda, hükümetler kendi yaşam sürelerini uzun tutmaya çalışırken, seçmenler kendi gelirlerini maksimum düzeyde tutmaya çalışmakta; bu karşılıklı ilişki kamu harcamalarının artışına neden olmaktadır.

ABD'de Reagen ve İngiltere'de Thatcher'ın iktidara gelmesi ile kamu sektörünün küçültülmesine yönelik politikalar hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Bu dönemde Piyasa Yönlü Kalkınma Modeli uygulama alanı bulmuştur. Washington Uzlaşmasına uygun olarak, birçok ülkede ithal ikameci kalkınma modelleri terk edilmiş, ihracata dönük politikalar uygulanmış, fiyat, faiz, döviz kuru kontrolleri ve sübvansiyonlar kaldırılmıştır. Buna rağmen hemen hemen her ülkede (ABD ve İngiltere dahil) kamu harcamaları yavaş da olsa artmaya devam etmiştir (1996'da % 45).

Tarihsel olarak bakıldığında kamu harcamaları en fazla iki büyük savaş döneminde (1913 – 1945 arası) ve 1960 – 1980 yılları arasında artmıştır. Savaş hariç

tutulduğunda 1960 – 1980 yılları arası bütün dünyada gelirin önemli ölçüde arttığı bir dönemdir. 1980 yılından itibaren kamunun ekonomideki rolünde değişikliğe gidilmiştir. Deregülasyon ve regülasyon politikaları çokça karşı karşıya gelmiştir.

Avrupa Birliği'nde kamu harcamalarının GSYH içerisindeki payına bakıldığında, 2015 yılı itibariyle AB ortalaması yaklaşık % 48 civarındadır. Bu oran Finlandiya, Fransa, Danimarka, Belçika ve Yunanistan'da % 50'nin üzerinde iken; Bulgaristan, Romanya, İrlanda'da ise % 40'ın altındadır¹⁰.

4. TÜRKİYE'DE KAMU HARCAMALARININ GELİŞİM SEYRİ

Türkiye'de bütçe harcamalarının GSYH'ye oranı ekonomik sınıflandırmaya göre, 1930'un başında % 8,3, 1940 yılında % 7,5, 1950 yılında % 10,0, 1960 yılında % 8,3, 1970 yılında % 10,8, 1980 yılında % 16,5 olarak gerçekleşmiştir¹¹. 1990 yılından itibaren kamu harcamalarının GSYH oranları aşağıdaki tablolarda verilmiştir.

4.1. 1991 – 2003 Yılları Arası

Kamu harcamaları bileşimine bakıldığında (Tablo 2); cari harcamalarda düşük düzeyde bir artış olduğu, yatırım harcamalarının 1995'ten 2003'e kadar düşme eğiliminde olduğu (2003 yılında artmış), transfer harcamalarında ise yaklaşık beş kat bir büyüme olduğu gözlenmektedir. Özellikle faiz ödemelerinin toplam bütçe içerisindeki payının aşırı bir büyüme seyrettiği gözlenmektedir. Borç faiz ödemelerinin toplam bütçe içerisindeki payının bu derece yükselmesi, bütçe dengesini önemli ölçüde bozmuş, bütçe kaynaklarının önemli bir kısmı faiz ödemelerine aktarılmıştır.

8 Durmuş, s. 228-229.

9 James M. Buchanan, The Public Choice Perspective, in J.M. Buchanan, Liberty, Market and State, (çev. M. Tosuner), New York University Press, 1986, s. 19 – 26.

10 Eurostat Statistics, Explained, Government finance, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_finance, (09.08.2017).

11 Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Bütçe Gider – Gelir Gerçekleşmeleri, <http://www.bumko.gov.tr/TR,4461/butce-gider-gelir-gerceklesmeleri-1924-2016.html>, (10.08.2017).

Tablo 2: Kamu Harcamalarının Bileşimi ve GSYH Oranı (1991 – 2003)

	CARİ		YATIRIM	TRANSFERLER						TOPLAM
	PERSONEL	DİĞER CARİ		İÇ BORÇ FAİZİ	DIŞ BORÇ FAİZİ	TOPLAM FAİZ ÖDEMELERİ	SOSYAL GÜVENLİK	DİĞER TRANSFERLER	TOPLAM TRANSFER	
1991	5,0	1,3	1,9	1,8	0,8	2,6	0,2	1,9	4,7	12,9
1992	5,8	1,3	2,2	2,0	0,8	2,8	0,2	3,2	6,2	15,6
1993	6,4	1,4	2,2	2,1	0,7	2,7	0,3	2,3	5,3	15,3
1994	6,4	1,3	2,2	3,5	0,9	4,4	0,4	3,8	8,5	18,4
1995	5,3	1,4	1,5	4,5	1,3	5,7	0,7	2,8	9,2	17,4
1996	4,8	1,4	1,0	4,6	1,0	5,5	1,0	2,8	9,3	16,5
1997	4,9	1,6	1,3	6,7	0,8	7,5	1,7	3,0	12,2	19,9
1998	5,3	1,8	1,7	5,1	0,8	5,9	2,0	4,1	11,9	20,8
1999	5,5	1,9	1,4	8,0	0,8	8,8	2,0	2,6	13,4	22,2
2000	6,6	2,2	1,5	9,4	0,9	10,2	2,6	3,7	16,6	26,9
2001	6,0	2,2	1,5	11,3	1,0	12,3	2,0	4,1	18,4	28,0
2002	6,3	2,2	1,7	15,6	1,5	17,1	2,1	4,1	23,3	33,5
2003	6,6	2,3	2,0	13,4	1,4	14,8	3,2	4,2	22,2	33,0

Kaynak: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Bütçe Gider – Gelir Gerçekleşmeleri, <http://www.bumko.gov.tr/TR,4461/butce-gider-gelir-gerceklesmeleri-1924-2016.html>, 10.08.2017.

Türkiye’de 1990 yılları boyunca ve 2003 yılına kadar kamu harcamalarının ve özelde transfer harcamalarının bu ölçüde büyümesinin belli başlı nedenleri aşağıda sıralanmaktadır¹²:

- Kamu kaynaklarının israfı,
- Bürokrasinin genişlemesi,
- Siyasi yapıdaki yozlaşmalar (rant kollama, adam kayırma vs.),
- Merkezi bütçe açıklarının yüksek seyretmesi, Yükselen borç trendi,
- Sosyal güvenlik sisteminde açıkların büyümesi,
- Kamu iktisadi teşebbüslerin etkin yönetilemesi ve buradaki açıkların bütçeden finanse edilmesi,
- Mahalli idarelerin bütçe açıklarını kendi kaynakları ile finanse edememesi.

Yukarıda sayılan kamu mali yönetimindeki sorunları aşmaya yönelik olarak belli dönemlerde mali ve iktisadi tedbirlere başvurulmuştur. Örneğin, 4 Şubat 1988 Ara Kararları, 5 Nisan 1994 Kararları mevcut mali sorunları aşmaya yönelik olarak hayata geçirilmiştir¹³. Ancak gerek siyasi iradenin bu kararları uygulamadaki başarısızlığı ve gerekse mali ve iktisadi alt yapının yetersiz olması bu kararların tam olarak uygulanmasını sağlayamamıştır.

Bu dönemde alınan belli başlı mali istikrar önlemleri şunlardır¹⁴.

- 1993 yılında 63 adet fon bütçe kapsamına alınmıştır,
- 1994 yılından itibaren IMF ile yapılan anlaşma sonrası faiz dışı fazla hedefi belirlenmiştir,

12 Zafer Yükseler, Örtülü Mali Kuraldan Açık Mali Kurala Geçiş, Ankara, TC Merkez Bankası Yayınları, 2010, s. 2-4.

13 Mustafa Sakal, Anayasal Bütçe Reformunun Esasları, 1. Baskı, Ankara, Gazi Kitabevi, 2003, s. 95.

14 Yükseler, s. 2-4.

- Merkez Bankası'nın Hazine'ye kısa vadeli avans limiti 1995'te % 12'ye, 1998'de ise % 3'e düşürülmüştür,
- Kamu açıklarının finansmanında kamu bankalarının kaynaklarının kullanımını önlemek amacıyla 15 Kasım 2000 tarihinde kamu bankaları KİT kapsamından çıkarılmıştır.

1999 yılında IMF ile yapılan Stand-by Anlaşması ve Mali İstikrar Programı ile kamu mali yönetiminde belli bir istikrar sağlamak, kamu harcamalarını denetim altına almak ve mali disiplini sağlamak hedeflenmiştir.

4.2. 2003 Yılı Sonrası Dönem

1990'lı yıllar boyunca yaşanan mali disiplinsizlik ve kamu harcamalarının ve borçların artışının frenle-

nememesi ve diğer iktisadi sorunlar (enflasyonun yüksek seyretmesi, dış ticaret açığı, kayıtdışı ekonomik yapı vs.) 2000 – 2001 Krizinin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Mevcut mali ve iktisadi sorunları çözmek amacıyla 1999'da IMF ile yapılan 17. Stand-by anlaşmasının ardından, 2002'de 18. Stand-by anlaşması ve son olarak 2005'te 19. Stand-by anlaşması imzalanmıştır. Özellikle 2002 ve 2005 yıllarında yapılan Stand-by anlaşmaları ile faiz dışı fazla hedefleri üzerinde durulmuştur. Aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere kamu harcamaları içerisinde önemli bir paya sahip olan faiz harcamaları 2004 yılından itibaren düşme eğilimine girmiştir.

Tablo 3: Kamu Harcamalarının Bileşimi ve GSYH Oramı (2003 - 2016)

	PERSO-NEL GİDERLERİ	SGK DEVLET PRİMİ	MAL VE HİZME ALIM.	CARİ TRANSFERLER	SERMA-YE GİDERLERİ	SERMAYE TRANSFERLERİ	BORÇ VERME	YEDEK ÖDENEKLER	FAİZ HARCAMALARI	TOPLAM
2004	5,18	0,72	2,27	4,95	1,44	0,08	0,48	0,01	10,10	25,23
2005	4,91	0,70	2,23	5,43	1,51	0,24	0,46	0,00	7,04	22,51
2006	4,99	0,67	2,51	6,57	1,60	0,35	0,75	0,00	6,06	23,49
2007	5,17	0,69	2,64	7,51	1,54	0,42	0,46	0,00	5,78	24,20
2008	5,14	0,67	2,57	7,40	1,95	0,33	0,49	0,00	5,33	23,88
2009	5,87	0,76	3,13	9,66	2,11	0,45	0,60	0,00	5,59	28,16
2010	5,67	1,01	2,66	9,27	2,37	0,62	0,81	0,00	4,40	26,79
2011	5,62	0,99	2,53	8,51	2,38	0,52	0,44	0,00	3,25	24,24
2012	6,10	1,04	2,29	9,12	2,41	0,42	0,63	0,00	3,42	25,44
2013	5,5	0,9	2,8	8,2	2,4	0,4	0,5	0,00	2,8	22,6
2014	5,3	0,9	2,4	7,9	2,3	0,4	0,5	0,00	2,4	21,9
2015	5,4	0,9	2,3	7,8	2,3	0,4	0,5	0,00	2,3	21,6
2016	5,7	1,0	1,9	8,7	2,3	0,3	0,5	0,00	1,9	22,5

Kaynak: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Bütçe Gider – Gelir Gerçekleşmeleri, <http://www.bumko.gov.tr/TR,4461/butce-gider-gelir-gerceklesmeleri-1924-2016.html>, (10.08.2017).

2003 yılından itibaren toplam kamu harcamalarının GSYH içerisindeki payı ise % 20 - 25 düzeyinde seyretmiştir. Bunun belli başlı sebepleri aşağıda sıralanmaktadır¹⁵.

- Sıkı maliye ve para politikası,
- Açık enflasyon hedeflemesi,
- Yapısal mali reformlar,
- Kamu harcamalarının disiplin altına alınması,
- Kamu mali yönetiminde kararlı uygulamalar.

2003 yılından itibaren artış gösteren kamu giderlerinden birisi de Cari Transferlerdir. Cari transferler başlığı altında; KİT görev zararları, sosyal güvenlik kurumlarına transferler, tarımsal destekleme ödemeleri, mahalli idare ve fon payları sayılmaktadır. Özellikle sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerdeki üç kataran artışlar, bu kalemin büyümesine neden olmuştur¹⁶.

4.3. OECD Ülkelerinde Kamu Harcamalarının GSYH Payı

Kamu harcamalarının toplam gelir içerisindeki payına bazı OECD ülkeleri açısından bakıldığında (Tablo 4); Finlandiya, Fransa, Danimarka, Belçika gibi ülkelerde bu oranın % 50-60 bandında gezdiği görülmektedir. Almanya, İspanya, Japonya, Polonya gibi ülkelerde % 40-50 düzeyinde, Rusya, İrlanda, Hindistan ve Avusturya'da ise bu oranın % 30-40 bandında gerçekleştiği görülmektedir. OECD ülkeleri içerisinde sadece Meksika ve Türkiye'de bu oranın % 20'ler düzeyinde gerçekleştiği ortaya çıkmaktadır.

Avrupa Birliği'nin (AB) anayasası niteliğinde kabul edilen Maastricht Antlaşması 1992 yılında imzalanmış ve 1 Kasım 1993 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Maastricht Antlaşması ile birlikte belirlenen Maastricht Kriterleri iki kısımda ele alınmaktadır. Birincisi, mali disiplinin sağlanmasına ilişkin şartlar, ikincisi ise parasal disiplinin sağlanmasına ilişkin şartlardır. Mali disiplinin sağlanmasına ilişkin şartlar; bütçe açığı ve toplam kamu borcunun GSYH'ye oranlarıdır. Parasal disiplinin sağlanmasına ilişkin şartlar ise enflasyon, faiz ve döviz kurları kriterleridir¹⁷.

AB, mali ve parasal disiplinin sağlanmasına büyük önem vermektedir¹⁸. Ancak uygulama sonuçlarına bakıldığında halen AB ülkelerinde Kamu Harcamaları / GSYH oranı yüksek düzeyde seyretmektedir. Bu tablonun ortaya çıkmasında en önemli faktörlerden birisi, AB ülkelerinin kamu harcamaları içerisinde sosyal harcamalara büyük önem vermesidir¹⁹ (OECD, Library, 2017). Diğer taraftan AB ülkelerinde bütçenin bir bütün olarak bütün kamu harcamalarını kapsamaması, bütçe dışında hiçbir harcamanın yapılamaması ve mali denetimin etkin bir şekilde yapılabilmesi de etkili olmaktadır.

Tablo 4: Bazı OECD Ülkelerinde Kamu Harcamaları / GSYH

ÜLKELER	KAMU HARCAMALARI / GSYH
Finlandiya	58
Fransa	57
Danimarka	57
Belçika	54
İtalya	51
Yunanistan	49
Ukrayna	45
Almanya	44
İspanya	43
Japonya	42
Polonya	42
Brezilya	40
Rusya	39
İrlanda	38
ABD	38
Avusturya	37
Hindistan	37
Meksika	25
Türkiye	22

Kaynak: OECD, General Government Expenditures As a Percentage Of GDP, http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015/general-government-expenditures-as-a-percentage-of-gdp-2007-2009-2013-and-2014_gov_glance-2015-graph35-en, (14.08.2017)

15 Abdulkadir Işık, Mustafa Sakal, Metin Meriç, "Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Kurallar: Türkiye'de Uygulanabilirliği", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Clit: 15, Sayı :2, 2010, s. 16-17.

16 Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri, <http://www.bumko.gov.tr/TR,165/merkezi-yonetim-butce-giderleri-2006-2016.html>. (10.08.2017).

17 European Commission, Economic and Fiscal Policy Coordination., https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/history-stability-and-growth-pact_en. (11.08.2017).

18 Kamil Güngör, Küresel Kriz Mali Kural ve Türkiye, 1. Baskı, Ankara, Nobel Yayınları, 2011, s. 85.

19 OECD Library, Society at a Glance 2016 OECD Social Indicators, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8116131e.pdf?expires=1502703144&id=id&accname=guest&checksum=EEC2E9B8424192429099F8FBB9215013>, (13.08.2017).

5. SONUÇ

Hakim iktisadi görüş olan Klasik Liberal Anlayış, 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı'ndan sonra etkisini yitirmiştir. Bu tarihten itibaren, devletin ekonomik hayatta aktif rol alması gerektiğini savunan Keynesyen Yaklaşım maliye politikalarında ön plana çıkmıştır. Tek başına iktisadi anlayışın değişmesi kamu ekonomisinin etki alanının genişlemesini ve kamu harcamalarının artışıyla açıklanmaya yetmeyecektir. Yaşanan iki büyük dünya savaşı, özel kesimin her türlü mal ve hizmeti sunmada yetersizliği, piyasa başarısızlığı olgusu, refah ekonomisi ile birlikte sosyal harcamaların artması kamu kesiminin etki alanını genişletmiştir.

Son yüzyıldaki gelişmeler, Türkiye'nin iktisadi ve mali yapısında da kendisini hissettirmiş ve etkili olmuştur. Cumhuriyetin ilanından itibaren devletin rolünün ön plana çıktığı ve piyasaların yetersizliği devletin ekonomik hayata daha fazla müdahale etmesini ve söz sahibi olmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu durum yıllar içerisinde kamu harcamalarının miktar ve bileşiminde gelişmelere neden olmuştur.

Türkiye'de 1980 sonrası hayata geçirilmeye çalışılan piyasa yönlü ve devleti küçültmeyi hedefleyen politikalar amacına ulaşamamış ve 1990'lı yıllar boyunca kamu harcamaları sürekli artmaya devam etmiştir. Bunda etkili olan faktörler arasında, kamu mali yönetiminde denetim mekanizmasının geliştirilememesi, israf ve savurganlıklarının önüne geçilememesi, kamu girişimleri, sosyal güvenlik kuruluşları ve mahalli idarelerin finansman açıkları ve ihtiyaçlarının merkezi bütçeden karşılanması, bütçe açıklarının yüksek miktarda borçlanma ile karşılanmaya çalışılması gibi sebepler yatmaktadır.

2000'li yıllardan itibaren kararlı bir şekilde uygulanan mali istikrar programları, kamu mali yapısında iyileşmelere neden olurken, kamu harcamaları da önemli ölçüde kontrol altına alınabilmiştir. Bu tarihlerden itibaren kamu harcamalarının GSYH içerisindeki payı gözle görülür şekilde düşme eğilimine girmiştir. Devletin ekonomideki payını gösteren önemli ölçülerden birisi olan Kamu Harcamaları / GSYH oranını Türkiye ile yabancı ülkelerle karşılaştırıldığında, Türkiye'de bu oranın daha düşük olduğu görülmektedir.

Sonuç itibarıyla, Türkiye'de son yıllarda uygulanan mali istikrar programları, kamu mali yönetiminde ve mali performans göstergelerinde olumlu gelişmelere neden olmuş, kamu harcamalarının niceliksel olarak toplam milli gelir içerisindeki payını küçültmüştür. Bu bağlamda, mali istikrar programlarının kararlı bir şekilde uygulanmasına devam edilmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır.

KAYNAKÇA

- Akdoğan, Akdoğan, **Kamu Maliyesi**, 8. Baskı, Ankara, Gazi Kitabevi, 2002.
- Buchanan, James M., *The Public Choice Perspective*, in J.M. Buchanan, **Liberty, Market and State**, (çev. M. Tosuner), New York University Press, 1986.
- Bulutoğlu, Kenan, **Kamu Ekonomisine Giriş**, 8. Baskı, İstanbul, Batı Türkeli Yayıncılık, 2004.
- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2017), *Bütçe Gider – Gelir Gerçekleşmeleri*, Web: <http://www.bumko.gov.tr/TR,4461/butce-gider-gelir-gerceklesmeleri-1924-2016.html>. Erişim Tarihi: 10.08.2017.
- *Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü*, *Bütçe Gider – Gelir Gerçekleşmeleri*, <http://www.bumko.gov.tr/TR,4461/butce-gider-gelir-gerceklesmeleri-1924-2016.html>, (10.08.2017).
- Durmuş, Mustafa, **Kamu Ekonomisi**, 1. Baskı, Ankara, Gazi Kitabevi., 2008, s. 227-223.
- *European Commission, Economic and Fiscal Policy Coordination.*, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/history-stability-and-growth-pact_en. (11.08.2017).
- *Eurostat Statistics, Explained*, *Government finance*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_finance, (09.08.2017).
- Güngör, Kamil, **Küresel Kriz Mali Kural ve Türkiye**, 1. Baskı, Ankara, Nobel Yayınları, 2011.
- Işık, Abdulkadir, (Mustafa Sakal, Metin Meriç), "Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Kurallar: Türkiye'de Uygulanabilirliği", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Clit: 15, Sayı :2, 2010
- Nadaroğlu, Halil, **Kamu Maliyesi Teorisi**, 11. Baskı, İstanbul, Beta Yayıncılık, 2000.
- *OECD, General Government Expenditures As a Percentage Of GDP*, http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015/general-government-expenditures-as-a-percentage-of-gdp-2007-2009-2013-and-2014_gov_glance-2015-graph35-en, (14.08.2017).
- *OECD Library, Society at a Glance 2016 OECD Social Indicators*, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8116131e.pdf?expires=1502703144&id=id&accname=guest&checksum=EEC2E9B8424192429099F8FBB9215013>, (13.08.2017)

- Sakal, Mustafa, **Anayasal Bütçe Reformunun Esasları**, 1. Baskı, Ankara, Gazi Kitabevi, 2003.

- Vito Tanzi, (Ludger Schuknecht), “Public Spending in the 20th Century”, **Cambridge University Press**, <https://assets.cambridge.org/052166/2915/sample/0521662915wsn01.pdf>. (25.08.2017).

- Uluatam, Özhan, **Kamu Maliyesi, 9. Baskı**, Ankara, İmaj Yayınevi, 2005.

- Yükseler, Zafer, **Örtülü Mali Kuraldan Açık Mali Kurala Geçiş**, Ankara, TC Merkez Bankası Yayınları, 2010.