

T.C
ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
2016-YL-050

TÜRKİYE’DE KAMU HARCAMALARININ
EKONOMİK SINIFLANDIRMAYA GÖRE
İNCELENMESİ:
1995 - 2015

HAZIRLAYAN
Nihan CAYMAZ

TEZ DANIŞMANI
Doç. Dr. Abdullah ÖZDEMİR

AYDIN 2016

T.C.
ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE
AYDIN

İktisat Anabilim Dalı Yüksek Lisans Programı öğrencisi Nihan CAYMAZ tarafından hazırlanan "Türkiye'de Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırmaya Göre İncelenmesi: 1995 – 2015" başlıklı tez, 28/06/2016 tarihinde yapılan savunma sonucunda aşağıda isimleri bulunan jüri üyelerince kabul edilmiştir.

Ünvanı, Adı Soyadı	Kurumu	İmzası
Başkan : Doç. Dr. Abdullah ÖZDEMİR	ADÜ	
Üye : Doç. Dr. İsmet ATEŞ	ADÜ	
Üye : Yrd. Doç. Dr. Eymen GÜREL	MSKÜ	

Jüri üyeleri tarafından kabul edilen bu yüksek lisans tezi, Enstitü Yönetim KurulununSayılı kararıyla tarihinde onaylanmıştır.

Prof. Dr. Recep TEKELİ
Enstitü Müdürü

T.C.
ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE
AYDIN

Bu tezde sunulan tüm bilgi ve sonuçların, bilimsel yöntemlerle yürütülen gerçek deney ve gözlemler çerçevesinde tarafımdan elde edildiğini, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce, sonuç ve bilgilere bilimsel etik kuralların gereği olarak eksiksiz şekilde uygun atıf yaptığımı ve kaynak göstererek belirttiğimi beyan ederim.

.../.../2016

Nihan CAYMAZ

ÖZET

TÜRKİYE'DE KAMU HARCAMALARININ EKONOMİK SINIFLANDIRMAYA GÖRE İNCELENMESİ: 1995 – 2015

Nihan CAYMAZ

Yüksek Lisans Tezi, İktisat Anabilim Dalı
Tez Danışmanı: Doç. Dr. Abdullah ÖZDEMİR
2016 69 sayfa

Çalışmanın amacı kamu harcamalarının ekonomik yapı üzerindeki ilişkisini analiz etmektir. Çalışmada 1995 – 2015 yılları arasındaki kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırılmasının etkisi üzerinde durulmuştur. Kamu harcamaları anlatılırken harcamalara neden olan etkenler ve kamu harcamalarını ele alan görüşler üzerinde durulmuş ve ülkenin yıllar itibariyle harcama değerleri sınıflandırılmıştır. Bu sınıflandırma idari (yönetsel) ve iktisadi (ekonomik) sınıflandırma olarak ele alınmış ve sınıflandırma çeşitlerinin ülke payı içerisindeki değerleri incelenmiştir. Kamu harcamalarının yanında kamu gelirlerine de değinilmiştir. İncelenilen yıllar itibariyle vergi, harç gibi kamunun bütçesine katkıda bulunan kavramlar üzerinde de durulmuştur. Dönemler içerisinde elde edilen değerler ülke ekonomisinin nasıl bir yapıya sahip olduğunu ortaya koymuş, hem GSYH' nin hem de kamu harcamalarının ekonomi içindeki payları ortaya çıkmıştır. Kamu harcamalarında da ülkenin içinde bulunduğu duruma göre bazı dönemlerde artış yaşanırken bazı dönemlerde de azalma olmuştur.

ANAHTAR SÖZCÜKLER: Kamu Harcamaları, Kamu Gelirleri

ABSTRACT

ECONOMIC OF STATE EXPENDITURES IN TURKEY ACCORDING TO THE CLASSIFICATION STUDY: 1995 – 2015

Nihan CAYMAZ

Master Thesis, Department of Economics

Supervisor: Doç. Dr. Abdullah ÖZDEMİR

Aim of this study is analysing the effect of government expenditures on economic structure. In this study, the effect of economic classification of government expenditures between 1995-2015 has been emphasized. While explaining government expenditures, causes of them and arguments about them are emphasized. Expenditure amount of the country is also classified year by year in this study. Classification was taken into consideration from governmental and economic point of view. The values of these classification parts within the countryshare were examined. Besides government expenditures, public revenue items were also mentioned. Concepts like taxes and fees, which contribute government budget, have also been stressed on behalf of the examined years. Gathered data values within the period showed the Turkey's economic structure. Shares of both GDP and government expenditures within the economy have been revealed. There have been ups and downs in the amount of government expenditures due to the economic state of the country from period to period.

KEY WORDS: Government expenditures, public revenue

ÖNSÖZ

Bu çalışmanın amacı kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırmaya göre incelenmesi ve Türkiye’deki değişimidir.

Tezimi aldığım andan itibaren tezimin her aşamasında beni yönlendiren ve gerek tez için konu seçme konusunda gerekse de tez çalışmasının yapıldığı zamanlarda olsun bana büyük destek veren ve fedakârlığını hiçbir zaman esirgemeyen saygı değer hocam Doç. Dr. İsmet ATEŞ’ e ve danışman hocam Doç. Dr. Abdullah ÖZDEMİR’ e teşekkürü bir borç bilirim. Ayrıca bu tezi hazırlarken geçirdiğim zamanlarda beni her zaman anlayışla karşılayan ve her zaman bana destek olan aileme ve bu yüksek lisansı yapmamda en büyük etken olan ve her zaman destekçim olan ablama ve eniştem Öğr. Gör. İdris KOÇAK’ a da çok teşekkür ederim.

Nihan CAYMAZ

İÇİNDEKİLER

KABUL ONAY SAYFASI.....	iii
BİLİMSEL ETİK BİLDİRİM SAYFASI.....	v
ÖZET.....	vii
ABSTRACT.....	ix
ÖNSÖZ	xi
SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ.....	xvii
TABLolar DİZİNİ	xix
GRAFİKLER DİZİNİ	xxi
GİRİŞ.....	1
1. ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR	3
1.1. Kamu Harcamaları	3
1.2. Kamu Harcamalarının Özellikleri	6
1.3. Kamu Harcamaları Artışı ile İlgili Görüşler.....	7
1.3.1. Adolph Wagner: Kamu Harcamaları Artış Kanunu	8
1.3.2. Richard Musgrave	9
1.3.3. Sıçrama tezi; Alan Peacock & Jock Wiseman	9
1.3.4. Henry Carter Adams.....	10
1.3.5. Francesco Nitti	10
1.4. Kamu Harcamalarının Artış Nedenleri.....	11
1.4.1. Gerçekte Artış Nedenleri.....	11
1.4.1.1. Devlet Anlayışında Meydana Gelen Değişiklikler.....	11
1.4.1.2. Savaş İle Savunma Harcamalarındaki Artışlar.....	11
1.4.1.3. Teknolojik Nedenler.....	11
1.4.1.4. Sosyal Nedenler.....	12
1.4.2. Görünüşte Artış Nedenleri	12

1.4.2.1. Para Değerinin Düşmesi	12
1.4.2.2. Bütçe Usullerinin Değişmesi	12
1.4.2.3. Ülke Yüzölçümü ve Nüfusun Artması	13
1.5. Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması.....	13
1.5.1. İdari (Yönetmel) Sınıflandırma.....	14
1.5.1.1. Organik Sınıflandırma	14
1.5.1.2. Fonksiyonel Sınıflandırma	21
1.5.2. İktisadi (Ekonomik) Sınıflandırma.....	25
1.5.2.1. Gerçek (reel) Harcamalar – Transfer Harcamaları	27
1.5.2.2. Cari harcamalar- yatırım harcamaları.....	29
1.5.2.3. Verimli Harcamalar – Verimsiz Harcamalar	31
1.6. Kamu Harcamalarının Çeşitleri	32
1.6.1. Cari Harcamalar.....	32
1.6.2. Yatırım Harcamaları.....	33
1.6.3. Transfer Harcamaları.....	34
2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE.....	36
2.1. Kamu Gelirleri.....	36
2.1.1. Devletin Egemenlik Hakkına Dayanarak Elde Ettiği Kamu Gelirleri.....	36
2.1.1.1. Vergiler.....	36
2.1.1.2. Harçlar	37
2.1.1.3. Resimler.....	38
2.1.1.4. Şerefiyeler	38
2.1.1.5. Parafiskal Gelirler (Vergi Benzeri Gelirler)	39
2.1.1.6. Fonlar.....	39
2.1.1.7. Para Basmaktan Doğan Gelirler	39
2.1.1.7.1. Para basma (Emisyon).....	39

2.1.1.7.2. Devalüasyon.....	40
2.1.1.8. Diğer Kamu Gelirleri	40
2.1.2. Devletin Egemenlik Hakkına Dayanmadan Elde Ettiği Kamu Gelirleri.....	40
2.1.2.1. Mülk ve Teşebbüs Gelirleri.....	40
2.1.2.2. Borçlanma Gelirleri.....	41
3. ARAŞTIRMA BULGULAR.....	42
3.1. Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırılması Üzerine Yapılan Çalışmalar.....	42
4. TÜRKİYE’DE KAMU HARCAMALARI.....	44
4.1. Türkiye’ de Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Gelişimi	47
4.1.1. Yatırım harcamaları.....	48
4.1.2. Transfer harcamaları	50
4.1.3. Cari harcamalar	52
4.2. Türkiye’de Kamu Harcamalarının Tarihi Gelişimi	56
TARTIŞMA VE SONUÇ.....	65
KAYNAKLAR	67
ÖZGEÇMİŞ	69

KISALTMALAR VE SİMGELER DİZİNİ

- ABD** : Amerika Birleşik Devletleri
- EMP** : Enflasyon ile Mücadele Programı
- GEGP** : Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı
- GSMH** : Gayri Safi Milli Hasıla
- GSYH** : Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
- IMF** : International Monetary Fund
- İMKB** : İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
- KİT** : Kamu İktisadi Teşebbüsleri
- NDK** : Nominal Döviz Kuru
- T.C.** : Türkiye Cumhuriyeti
- TCMB** : Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
- TL** : Türk Lirası
- Vb** : ve benzeri
- Vd** : ve diğerleri
- YTL** : Yeni Türk Lirası

TABLolar DİZİNİ

Tablo 1.1. Kamu Harcamalarının Organik Sınıflandırılması (2006 – 2015, TL)..	15
Tablo 1.2. Devletin Bütçesinden En Çok Pay Alan Kurumların Yüzde Gösterimi	20
Tablo 1.3. Devletin Bütçesinden En Az Pay Alan Kurumların Yüzde Gösterimi	.21
Tablo 1.4. Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflandırılması (2006 – 2014 BİN TL).....	24
Tablo 1.5. Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırılması(2006-2014 BİN TL).....	26
Tablo 4.1. Türkiye ‘ de Yıllara Göre Kamu Harcamaları (1995 – 2015 MİLYON TL).....	45
Tablo 4.2. Yatırım Harcamalarının Yıllara Göre Dağılımı (BİN TL).....	49
Tablo 4.3. Transfer Harcamalarının Yıllara Göre Dağılımı (BİN TL).....	51
Tablo 4.4. Cari Harcamaların Yıllara Göre Dağılımı (BİN TL)	53
Tablo 4.5. Türkiye’de Kamu Harcamalarının Tarihi Gelişimi (BİN TL)	61

GRAFİKLER DİZİNİ

Grafik 4.1. Türkiye ‘ de Yıllara Göre Kamu Harcamaları (1995 – 2015 MİLYON TL).....	47
Grafik 4.2. Yatırım Harcamalarının Yıllara Göre Dağılımı (BİN TL).....	50
Grafik 4.3. Transfer Harcamalarının Yıllara Göre Dağılımı (BİN TL)	52
Grafik 4.4. Cari Harcamaların Yıllara Göre Dağılımı (BİN TL)	54
Grafik 4.5. Kamu Harcama Çeşitlerinin Dağılımı (1995 -2016).....	55
Grafik 4.6. Türkiye’de Kamu Harcamalarının Tarihi Gelişimi (BİN TL)	64

GİRİŞ

Devletin kasasına giren bütün kaynaklar kamu geliri, devletin kasasından çıkan bütün kaynaklar ise kamu harcamaları olarak kabul edilmiştir. Bu kaynaklar parasal olarak değerlendirilmektedir.

Kamu harcamalarının asıl amacı toplum ihtiyaçlarını karşılamaktır. Bu ihtiyaçları karşılamak amacıyla gerekli mal ve hizmetlerin sağlanabilmesi için önemli derecelerde harcamaya ihtiyaç duyulmaktadır. Devletin bu ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yaptığı işlere, yapılan ödemelere kamu harcamaları ya da kamu giderleri denilmektedir. Devletin yaptığı işler karşılığında aldığı bedel, ödül ise kamu geliri olarak adlandırılabilir. Devlet kamu harcamaları yoluyla GSYH' de büyük etkiler yapmış ve kamu gelirleri aracılığıyla da GSYH' ye büyük katkılar sağlamıştır. Hem kamu harcamaları hem de kamu gelirleri kamunun ve toplumun ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde yapılmaktadır.

Devletin içinde bulunduğu zaruri ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olan kamu harcamaları toplumun beklentisine ve yapısına göre, devletin içinde bulunduğu duruma göre şekil almaktadır. Kamu harcamaları 1929 Büyük Buhrandan sonra başlamış ve ondan sonra ekonomide şimdiye kadar yaşanan bütün kaoslara göre çeşitlilik göstermiştir. Bu harcamalar yaşanan kaosun durumuna göre bazen karşılanamayacak derecede büyük bazen de devletin ekonomik yapısını çok sarsmayacak derecede küçük olmuştur. Kamu harcamaları denildiğinde her zaman olumsuz bir durum ortaya çıkmayabilir. Bazen de olumlu durumlar da gerçekleşebilir. Örneğin; büyüme oranlarında artışlar olabilir, toplumun refahında bir yükselme meydana gelebilir. Olumsuz durumlarda olabilir. Örneğin; paranın değerinde azalma meydana gelir, otoritede bir sarsılma oluşur, faiz oranları ve enflasyon oranlarında artışlar olur, vergi oranları artar, bütçe açıkları meydana gelir vs. gibi daha birçok olumsuz durum ortaya çıkarabilmektedir.

Bu çalışmada, kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırmaya göre incelenmesi yıllar itibariyle ele alınacaktır. Türkiye'de her alandaki kamu harcamalarının (siyasal, sosyal, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve altyapı harcamaları vb.) ve kamu gelirlerinin (vergi, ihracat, harç vb.) genel olarak dağılımının 1995-2015 yıllarına ait verileri kullanılarak ekonomide ne kadarlık bir etki yaptığı üzerinde durulacaktır. Çalışmanın birinci bölümünde kamu

harcamaları, ikinci bölümünde kamu gelirleri, üçüncü bölümünde konu üzerinde yapılan çalışmalara değinilmiş ve dördüncü bölümde de Türkiye ‘ de kamu harcamalarının değışimi sayısal olarak ele alınmıştır.

1. ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

1.1. Kamu Harcamaları

Tarihsel süreç içinde toplumların içinde buldukları gelişim ve değişim beraberinde artan ve çeşitlenen ihtiyaçları getirmiştir. İhtiyaçlardaki bu sürekli artış karşısında devletin ekonomiye müdahalesi zorunlu hale gelmiştir. Özellikle 1929 Dünya Ekonomik Bunalımına kadar iktisadi ve mali literatürde fazla yer almayan kamu harcamaları, bu bunalımın sonucu doğan müdahaleci devlet anlayışı ile birlikte maliye politikasının en önemli araçlarından biri olarak kabul görmüştür (Aytaç, 2004: 17). Toplumun ve devletin harcama yapısına ve içinde bulunduğu duruma bağlı olarak farklı alanlarda ihtiyaçlar ortaya çıkmış ve kamu harcamaları da buna göre farklı şekillerde tanımlanmıştır.

Literatürde farklı tanımlamalar yapılabilmektedir. Kamu harcamaları kavramı genel olarak, “devletin üstlenmiş olduğu fonksiyonları yerine getirebilmesi için yaptığı bütün işlerin maliyetini oluşturan unsurların toplamı” olarak tanımlanabilir (Aksoy, 1998: 91). Diğer bir tanımlamaya göre kamu harcaması, “kamunun toplumsal ihtiyaçları karşılamak, sosyal ve ekonomik hayata müdahalelerde bulunmak üzere belirli kurallara göre yaptığı harcamalar toplamıdır (Türk, 1999: 27). Kamu büyüklüğü içerisine dahil edilen farklı birimlere bağlı olan kamu harcamalarının zamana ve yere göre değişim göstermesi kaçınılmazdır (Işık ve Alagöz, 2005: 63- 75).

Kamu harcamaları en genel anlamıyla bütçe harcamalarıdır. Siyasi otoritenin kamu hizmetleri için topladığı vergiler ve sağladığı diğer kaynaklardan bütçe belgesi ile ayırdığı tüm ödenekler kamu harcamasıdır. Bu tanımlama şu ayrımı açıkça göstermektedir: Müşteri finansmanına dayanan devlet harcamaları kamu harcaması değildir. Örneğin; bir döner sermayeli kuruluşa başlangıçta bütçeden verilen sermaye kamu harcamasıdır; ancak, bundan sonra o kuruluşun ürünlerini satarak topladığı bedelden yaptığı harcamalar kamu harcaması değildir (Demir, 2011: 8).

Harcama, para ya da para ile ifade edilebilen iktisadi değerlerin bir ihtiyacı karşılamak amacıyla tüketilen kısmı olarak ifade edilebilir. Kamu harcamaları ise genel olarak devletin varlığını sürdürebilmesi ve görevlerini yerine getirebilmesi amacıyla yaptığı giderler şeklinde tanımlanabilir. Klasik maliyeciler kamu

harcamasını; kamu makamlarının toplumsal ihtiyaçları karşılamak için belirli kurallara göre yaptıkları parasal harcamalar şeklinde tanımlarken modern maliyeciler; kamu makamlarının toplumsal ihtiyaçları karşılamak veya sosyal ve ekonomik hayata müdahalelerde bulunmak için belirli kurallara göre yaptıkları harcamalardır şeklinde ifade etmişlerdir (Turşucu, 2011: 5).

Kamu harcamaları dar veya geniş anlamda ele alınabilir. Dar anlamda kamu harcamaları; merkezi idare tarafından gerçekleştirilen hizmetler dolayısıyla yapılan harcamaları ifade etmektedir. Geniş anlamda kamu harcamaları ise; merkezi idare harcamalarını, devletin ve yerel kuruluşlarının iktisadi girişimleri ve sosyal güvenlik hizmetleri dolayısıyla yüklediği harcamaları kapsamaktadır. Bu harcamalar her ülkede değişen yapıya sahiptir (Kaya, 2006: 30).

Geniş anlamda kamu harcamaları; merkezi ve yerel yönetimlerin, iktisadi devlet teşekküllerinin ve sosyal güvenlik kuruluşlarının gerçekleştirdiği harcamalar toplamı ile toplum için faydalı hizmet gören kurumların ödemelerini, vergi muafiyet ve indirimlerini, özel kişilerin kamuya yaptıkları yardım ve bağışların toplamını ifade eder (Turşucu, 2011: 6).

Dar anlamda kamu harcamaları ise; kamu hizmetlerinin bedeli olarak devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin (belediye, il özel idaresi ve köyler gibi) yaptıkları harcamalara denir. Başka bir ifadeyle, kamu hizmetlerini gerçekleştirmek için kamu kuruluşlarının bütçelerinden yaptığı harcamalardır. Dar anlamda kamu harcamaları prensip olarak merkezi yönetim bütçesinde ve mahalli idareler bütçelerinde gösterilmektedir (Turşucu, 2011: 6).

Kamu giderlerini dar anlamda açıklayan görüşe Maurice Duverger "hukuki tanım" adını vermektedir. Bu bir bakıma klasik maliye anlayışını yansıtan görüşün ifadesi olarak da kabul olunabilir. Hukuki tanıma göre, bir harcamanın kamu gideri niteliğine sahip olması, harcamayı yapanın hukuki kişiliğine bağlıdır. Harcama şayet bir kamu tüzel kişisi tarafından- devlet ve mahalli idareler gibi- yapılırsa kamu gideri olacak, gerçek kişilerle özel hukuk tüzel kişileri tarafından yapılırsa harcamanın maksadı ne olursa olsun, özel gider addedilecektir (Aytaç, 2004: 19).

Son yıllarda ülke nüfuslarının artması ve nüfus bileşenindeki gelişmeler; askeri ve teknolojik alandaki ilerlemeler ile devlet anlayışında, özellikle sosyal

devlet kavramı bağlamında, meydana gelen değişmelerin de etkisiyle kamu harcamalarının önemi sürekli bir şekilde artmaktadır(Karaarslan , 2005: 37).

Devletin varlığının en temel amacı, o ülkede yaşayan insanların ihtiyaçlarının karşılanmasıdır. Bir ülkede yaşayan insanların müşterek ihtiyaçları vardır. Bu ihtiyaçlar tek başına karşılanamayacak ve birlikte yaşamaktan kaynaklanan ihtiyaçlardır. Savunma, adalet, güvenlik, bayındırlık, sağlık ve eğitim bu ihtiyaçlara örnektir. Devlet insanların bu müşterek ihtiyaçlarını, kamusal mal ve hizmetleri sağlamak suretiyle karşılamaktadır. Kamusal mal ve hizmetleri devlet ya kendisi doğrudan doğruya üretir veya bunların özel kişiler tarafından üretilmesini destekler ve denetler (Karaarslan, 2005: 37).

Para şeklinde ödemesi yapılan, yetkili kişilerce gerçekleştirilen ve zaman içerisinde sürekli olarak artma gösteren kamu giderleri, kamu ihtiyaçlarını karşılamaya yöneliktir. Bunlar kamu harcamalarının başlıca nitelikleridir. Bu tanımlamadan, kamu harcamalarının niteliklerini şu şekilde sıralayabiliriz.

- 1-Kamu makamları,
- 2-Toplumsal ihtiyaçlar,
- 3-Belli usullere uyulması,
- 4-Parasallıktır.

Kamu harcamaları, harcama yapmaya yetkili olanlar tarafından yapılabilir. Her görevlinin harcama yapması söz konusu değildir. Harcama yapabileceklere kanunlarla yetki verilmiştir. Ayrıca harcamanın mevzuatla belirlenmiş süreç dâhilinde gerçekleştirilmesi gerekir (Karaarslan, 2005: 37).

Kamunun gider ve gelirlerinin belirli bir sistematik içinde sınıflandırılması, aynı türdeki gider ve gelirlerin kolaylıkla toplanabilmesi ve gelir, gider, açık istatistiklerine ulaşılabilmesi için bütçe kodlamaları geliştirilmiştir. Bugün Türkiye’de Analitik Bütçe Sınıflandırılması kullanılmaktadır. Bu sınıflandırma harcamaların incelenmesine uygun istatistiki veriler üretilmesine ve uluslararası karşılaştırmaların yapılmasına uygun olması nedeniyle Analitik Bütçe Sınıflandırması olarak adlandırılmıştır. Analitik Bütçe Sınıflandırması; ekonomik sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma ve kurumsal sınıflandırma (idareler

temelinde sınıflandırma) olmak üzere üç ana gruptan oluşmaktadır (Yentürk, 2011: 25).

1.2. Kamu Harcamalarının Özellikleri

Devlet hizmetlerini yerine getirebilmek ve kamunun gerekli ihtiyaçlarını karşılayabilmek için kullandığı kamu harcamalarının bazı özellikleri vardır. Bunlar:

— Kamu giderleri özel giderlerden farklıdır.

Kamu giderleri kamu gelirlerinden önce gelir. Bir başka deyişle, kamu ekonomisinde kamu ekonomisinde giderler saptanmakta daha sonra gelirler belirlenmektedir. Oysa özel ekonomide önce gelirler belirlenmekte ve daha sonra giderler gerçekleşmektedir. Devletin giderlerinden sonra gelirlerini arttırabilmesinden ileri gelmektedir (Erdem vd, 2007: 34).

— Kamu gideri para ile ödenir.

Para ekonomisinin yaygınlaşması ile daha önce aynı biçimde yapılabilen giderler yerini paraya bırakmıştır. Fakat, günümüzde bile para ile ödenmeyen kamu giderlerine rastlamak mümkündür. Örneğin, zaman zaman memur ve işçilere yapılan aynı yardımlar bu türdendir (Erdem vd, 2007: 35).

— Kamu giderleri kamusal ihtiyaçlara cevap verir.

Kamu giderlerinin yapılabilmesi ile kamusal ihtiyaç arasında sıkı bir ilişki vardır. Devlet dışsallığı yaygın olan bazı malları sosyal amaçlarla üretmektedir (Erdem vd, 2007: 35).

— Kamu giderini belirli kişiler yapabilir.

Devlet adına harcamayı kendisine harcama yetkisi verilmiş belirli kişiler yapabilir. Harcama yapma konusunda yetkisi olmayanların devlet adına harcama yapması mümkün değildir (Erdem vd, 2007: 36).

— Kamu giderleri sürekli artma eğilimi gösterir.

Kamu giderleri sürekli artmaktadır. Kamu giderlerindeki bu sürekli artışa miktar ve çeşit yönünden olmak üzere iki açıdan bakılabilir. Kamu giderlerinin miktar olarak artması daha önce yapılan harcamaların rakamsal olarak büyümesini ifade ederken, çeşit olarak artması harcama alanlarına yeni alanların katılmasını ifade eder (Erdem vd, 2007: 36)

1.3. Kamu Harcamaları Artışı ile İlgili Görüşler

Kamu harcamaları genelde sürekli artış eğilimine sahiptir. Ünlü Alman iktisatçı ve devlet adamı Adolph Wagner (1835-1917) 1880 yılında İngiltere, Almanya, İsviçre ve A.B.D. gibi belli bağlı ülkeleri inceleyerek bu ülkelerdeki sanayileşme ve dolayısıyla milli gelir artışı ile kamu harcamalarının miktarı arasında doğru orantılı bir ilişki olduğu sonucuna ulaşmıştır. Wagner bu durumu, “Devlet Faaliyetlerinin Artışı Kanunu” ile ifade etmiştir. Wagner’e göre; kamu harcamalarının artışı, aslında devlet faaliyetlerinin artışının bir sonucudur. Toplumun sosyal olarak ilerleme isteği, devlet faaliyetini artırmakta ve kamu harcamaları artmaktadır. Ekonomik gelişmeler, sanayileşme, teknolojinin gelişimi, hukuk sisteminin yerleşmesi, hızlı şehirleşme ve nüfus yoğunluğunun artması gibi gelişmeler kamu harcamalarında artışa sebep olmaktadır. Geçmişten günümüze, gerek gelişmiş gerek gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarının sürekli artış eğiliminde olması da bu görüşü destekler niteliktedir (Turşucu, 2011: 25).

Klasik görüşe mensup iktisatçılar, çalışmalarını piyasa denge şartlarını sağlama konusunda yoğunlaştırmış ve genellikle özel sektörle ilgili denge meseleleriyle uğraşmışlardır. Klasikler devleti üreticilikten çok tüketici bir teşkilat olarak görüyorlardı. Klasikler devleti, harcamalar aracılığıyla toplumun kullanımına sunulmuş mallardan bir kısmını alarak onu tüketen, dolayısıyla yok eden bir tüketici gözüyle bakmışlardır. Devleti üreten değil tüketen bir kurum olarak görmüşlerdir. Devletin tükettiği mallardan bazı hizmetler görmesine rağmen, harcamalar sonuçta devletin milli gelirden daha yüksek pay almasına, bu nedenle bölüşülecek hâsılanın küçülmesine neden olacağından hizmetlerden sağlanacak yarar göz ardı edilebilecektir. Klasikler, sözü geçen anlayışı benimserken, bilerek ya da bilmeyerek harcamaların gelir meydana getirici etkisini dikkate almamıştır (Kaya, 2006: 27).

Klasik görüşe mensup iktisatçılar, çalışmalarını piyasa denge şartlarını sağlama konusunda yoğunlaştırmış ve genellikle özel sektörle ilgili denge

meselerleriyle uğraşmışlardır. Adam Smith ve J. Stuart Mill haricindeki klasik iktisatçılar kamu harcamalarıyla hemen hemen hiç ilgilenmemiş, devlete karşı bir tavır takınmışlardır. Smith' e göre, devletin dış güvenliği sağlamak, iç güvenliği ve özel sektörün girmediği, fakat toplum açısından fayda görülen alanlarda üretimde bulunması gerekmektedir. Mill' e göre devletin mutlaka yapması gereken faaliyetler ve tarihi bir gelişim ve diğer sebeplerden dolayı devlet üzerinde yük gibi kalan ve her an devletten ayrılabilir faaliyetler olarak ikiye ayrılmaktadır (Kaya, 2006: 27).

Kamu harcamalarında savundukları görüşlere göre bir takım iktisatçılar aşağıda verilmiştir.

1.3.1. Adolph Wagner: Kamu Harcamaları Artış Kanunu

Kamu giderlerinin artış fikri ilk önce sistemli olarak Adolph Wagner tarafından ortaya atılmıştır. Wagner kamu giderlerinin artış nedenini devlet faaliyetlerinin artış kanunu diyebileceğimiz bir kanuna bağlamıştır. Bu nedenle eğer kamu faaliyetlerinin artış kanunu doğru ise doğal olarak kamu giderleri de sürekli artacaktır görüşü doğru olacaktır. Wagner kamu faaliyetlerinin artışını toplumun sosyal gelişmesine bağlamıştır (Erdem vd. , 2007: 37). Wagner (1883), kamu harcamalarındaki bu artışı; özellikle sanayileşme ile birlikte devletin idari ve koruyucu fonksiyonlarının artmasına, eğitim ve gelir dağılımında devletin fonksiyonlarının genişlemesine ve teknolojik gelişmeler ile sanayinin artan sermaye ihtiyacı sonucunda kamunun ekonomiye doğrudan yatırımlar yapmasının kaçınılmaz olmasına bağlamaktadır. Wagner, toplumların yapılarında ortaya çıkan sosyal gelişme arzusunun, bir başka ifadeyle, toplumların zamanla daha çeşitli, daha çok ve daha kaliteli kamu hizmeti istemelerinin kamu harcamalarındaki artışı zorunlu kılacağını ve devletin de artan bu talebi karşılamak için daha çok harcama yapmak zorunda kalacağını vurgulamaktadır. Wagner'den sonra yapılan bazı çalışmalar da kamu harcamalarının zaman içinde sürekli arttığını ortaya koymaktadır (Işık ve Alagöz, 2005: 66).

Adolph Wagner ' e göre devlet faaliyetleri zaman içerisinde hem genişlemekte hem de yoğunlaşmaktadır. Devlet faaliyetlerinin genişlemesi, önceden beri devlet tarafından yapılan hizmetlerin daha yaygın bir biçimde yapılmasından ileri gelebileceği gibi, önceden yapılmayan hizmetlerin yapılmaya başlanması ile de ortaya çıkabilir. Devlet faaliyetlerinin yoğunlaşması ise, merkezi

idare ve mahalli idareler tarafından gerçekleştirilen kamu hizmetlerinin kalitelerinin iyileştirilmesi ve daha etkin bir biçimde topluma sunulmasından kaynaklanmaktadır (Erdem vd. , 2007: 37).

Wagner “kamu harcamaları artış kanunu” nda, kamu harcamalarının giderek artışın tesadüfi olmadığını, iktisadi ve siyasi etkenlerin buna neden olduğunu söylemiştir (Kaya, 2006: 34).

1.3.2. Richard Musgrave

Kamu harcamalarının artışı Wagner dışında Musgrave tarafından da ele alınmıştır. Musgrave’e göre kamu harcamalarının artmasında; nüfus, şehirleşme ve ekonomik kalkınmaya bağlı olarak ortaya çıkan ihtiyaçlar vb. faktörler de etkilidir. Musgrave, kamu harcamalarının alt kalemleri olan cari, yatırım ve transfer harcamalarının ekonomik büyüme ve kalkınmadan farklı şekillerde etkilendiğini vurgulamıştır. Ancak Musgrave her ne kadar kamu harcamalarının alt kalemlerinin ekonomik büyüme ve kalkınmadan farklı şekillerde etkilendiğine vurgu yapsa da ona göre kamu harcamalarındaki artış, sürekli ve düzenli bir seyir izlememektedir. Çünkü, savaş gibi olağanüstü dönemlerdeki kamu harcamaları hariç tutulduğunda, kamu harcamaları milli gelire oranla oldukça istikrarlı bir seyir izlemektedir. Bu durum, ülke ekonomisinin gelişim sürecini tamamlamasıyla birlikte kamu harcamalarının bileşiminin eğitim, sağlık ve sosyal harcamalar lehine gelişeceğini göstermektedir. Musgrave aynı zamanda Rostow’la yaptığı bir çalışmada, kamu harcamalarını ekonomik kalkınma ile ilişkilendirmiş, kalkınmanın farklı aşamalardan oluştuğunu ve bu aşamalara göre de kamu harcamalarının bileşiminin ve düzeyinin farklılaştığını tespit etmiştir (Gül ve Yavuz, 2010. s.74). Richard Musgrave 1890 – 1948 yılları için ABD ‘ de yapmış olduğu bir araştırmada kamu giderlerinin artışının en önemli nedeninin askeri harcamalar olduğunu belirtmiştir(Erdem vd. , 2007: 38).

1.3.3. Sıçrama tezi; Alan Peacock & Jock Wiseman

Alan T.Peacock ve Jack Wiseman adlı iki İngiliz maliyeci 1890–1950 yılları arasında İngiltere’ de kamu harcamalarının seyrini inceleyerek birtakım sonuçlara ulaşmışlar ve savaş gibi olağanüstü dönemlerde harcamaların yukarı doğru bir sıçrama yaptıklarını tespit etmişlerdir. Bu hipoteze göre savaş dönemlerinde sıçrama yapan kamu harcamaları savaş döneminden sonra bir azalış

gösterse dahi bu düzey eskiye oranla daha yüksektir ve sürekli yükselme eğilimi içerisindedir. Bu nedenlerden ötürü literatürde “sıçrama tezi” olarak ifade edilmektedir. Savaş, ekonomik, sosyal, siyasal bunalım dönemlerinde devlet olağanüstü harcamalar yapmak zorunda kalır (Celepcioğlu, 2011: 38) . Bu harcamalarını finanse edebilmek için de devlet vergilerin arttırılması yoluna başvurur. Normal şartlarda vergiler aşırı olmayan ve halkın dayanabileceği bir seviyededir. Olağanüstü dönemlerde vergi oranlarında bir artış meydana geldiği zaman toplumdaki kanaatleri değişir, daha ağır bir vergi yükünü kabullenir. Ancak olağanüstü dönemler sona erdikten sonra kamu harcamaları ve vergi oranları eski seviyelerine dönemeyeceğinden devlet artan vergi gelirlerini yeni amaçlar için kullanır (Celepcioğlu, 2011: 38) .

Wagner’in ifade ettiği kamu harcamalarının sürekli artışı uzun dönemli bir analizdir ve kısa dönemlerde meydana gelen trend değişiklikleri üzerinde durmaz. Fakat Peacock – Wiseman yaklaşımı kamu harcamalarında zaman içerisinde görülen trend değişikliklerini açıklamaya çalışmıştır (Celepcioğlu, 2011: 39) .

1.3.4. Henry Carter Adams

Amerikalı bir iktisatçı olan Henry Carter Adams kamu giderlerinin artışı ile ilgili olarak temelde Wagner ‘ in görüşlerine katılmakla beraber, bu nedenlerin her ülke için aynı olmayacağı görüşünü belirtmiştir. Çünkü her ülkede hizmet aynı ağırlıkta gelişmemektedir. Bu farklılık ülkelerin sahip olduğu ekonomik ve sosyal faktörler tarafından değişebilmektedir (Erdem vd., 2007: 37).

1.3.5. Francesco Nitti

İtalyan maliyecisi Francesco Nitti ‘ ye göre kamu giderlerinin artış nedeni savaşla ilgili harcamalardır. Bu görüş kabul edildiğinde savaşla ilgili harcamalar toplam harcamalardan çıkarıldığında kalan harcamalarda bir artışın olmaması gerekir. Şüphesiz, savaşla ilgili harcamaların kamu giderlerini artırdığı doğrudur. Ancak, harcamaların artışını sadece savaşla ilgili harcamalara bağlamak hatalı olmaktadır. Nitti bu görüşü kabul etmekle beraber artışın temel ve en önemli nedeni olarak savaş ve savaşla ilgili harcamaları görmüştür (Erdem vd., 2007: 37).

1.4. Kamu Harcamalarının Artış Nedenleri

Kamu harcamaları yıllar itibariyle farklı nedenlerden dolayı artıp azalabilmektedir. Bu farklılığı etkileyen bazı faktörler ortaya çıkmaktadır. Bu faktörlerin bazıları gerçekte bazıları ise görünüşte artış olarak gerçekleşmektedir.

1.4.1. Gerçekte Artış Nedenleri

Topluma sunulan mal ve hizmetin kalitesinde veya miktarındaki artış miktarıyla birlikte, kamu harcamalarının miktarının da artmasına “gerçekte artış” denir.

Bu artış kamuya farklı şekillerde etki etmektedir. Bunlar:

1.4.1.1. Devlet Anlayışında Meydana Gelen Değişiklikler

Devletin günümüzde, daha iyi hayat standardı sağlamak arzusu daha büyük harcamalar yapmasını gerektirmektedir. Bu istek daha yüksek düzeyde bir refah anlayışının yansımasıdır. Okul, yol, su vb. artan kişisel refah istekleri devlet tarafından yapılan harcamaların artması eğilimini doğuracaktır (Kaya, 2006: 34) .

1.4.1.2. Savaş İle Savunma Harcamalarındaki Artışlar

Özellikle savaş öncesi ve savaş dönemlerinde kamu harcamaları önemli oranlarda artış göstermektedir. Toplam kamu harcamalarının 1/3' ü mili savunma harcamalarıdır. Savaş sonrası dönemlerde yapılan savunma harcamaları da savaş dönemlerine oranla hemen hemen aynı seviyededir. Savaş veya diğer sosyal karışıklıklar sonucu kamu harcamalarının ulaştığı yüksek seviye, olayların etkisi geçtiğinde eski seviyeye inmez, harcamalar yüksek seviyede kalır (sıçrama tezi) (Kaya, 2006: 34) .

1.4.1.3. Teknolojik Nedenler

Herhangi bir yerde bulunan teknolojik yenilik kısa zamanda topluma mal olmakta ve bireylerde bu yenilikten yararlanmak için devlete baskı yapmaktadır. Teknolojik gelişmeler, yeni hizmetlerin gerçekleştirilmesi zorunluluğunun yanı sıra, daha önceden görülmekte olan hizmetlerin daha iyi bir biçimde ifade edilmesine, yani daha pahalıya mal olmasına neden olmaktadır (Kaya, 2006: 35) .

1.4.1.4. Sosyal Nedenler

Ekonomik değişmelerin yanı sıra, toplum yapısında da değişiklikler meydana gelmiştir. Toplumda belirlenen amaç doğrultusunda bir eğitim düzeyine ulaşılması için ücretsiz eğitim ve öğretim hizmetleri sunulması, kimsesiz ve düşkünlere, yaşlılara yönelik sosyal tesisler, dinlenme tesislerinin yanı sıra toplumun refah içinde yaşamını sürdürmesi bakımından gerçekleştirilen uygulamalar bütçe rakamlarının yükselmesi sonucunu doğurmuştur. Ayrıca nüfusun artması da kent hizmetlerinin ve kamu harcamalarının artmasına neden olmaktadır (Kaya, 2006: 35) .

1.4.2. Görünüşte Artış Nedenleri

Devletin mallarının miktarında herhangi bir artış olmadan kamu harcamalarının miktarında artışlar oluyorsa artışlar görünüştedir.

1.4.2.1. Para Değerinin Düşmesi

Geçinme endeksleri ya da toptan eşya fiyatlarıyla tespit edildiği gibi paranın satın alma gücü çoğu ülkelerde giderek azaltılmaktadır. Kamu hizmetlerinde nitelik ve nicelik yönünden hiçbir değişiklik olmasa bile paranın değerinin düşmesi, değer düşmesi kadar fazla harcama yapılmasını gerektireceğinden, katlanılması gereken kamu harcama rakamları nominal olarak artacaktır (Kaya, 2006: 35) .

1.4.2.2. Bütçe Usullerinin Değişmesi

20.yüzyılın başlangıcına kadar devlet bütçeleri safi usule göre düzenlenirdi. Buna göre, kamu gelirlerinin tahsili için yapılan masraflar gelirden düşülüyor, geriye kalan tutar bütçede yer alıyordu. Böylece alınan gelirle yapılan harcamaların toplamı tek tek ve açık bir şekilde görülemiyor; gelir ve gider kalemleri birbirini saklıyordu. Bazı sakıncaları görülen bu usul terk edilmiş, yerine gayrisafı usul kabul edilmiştir. Bütçe usulündeki bu değişiklik ile gider ve gelir kalemlerinin birbiriyle karşılaştırılması yapılmaksızın gösterilmesi bütçe rakamlarının görünürde yükselmesine neden olmuştur (Kaya, 2006: 35) .

1.4.2.3. Ülke Yüzölçümü ve Nüfusun Artması

Ülke sınırlarının büyümesi, kamu hizmetlerinin mevcut olan miktar ve kalitesinde herhangi bir artmaya neden olmamasına rağmen, sunulan hizmetler dolayısıyla yapılan giderlerin. Kamu giderlerinin artışında nüfus artışına bağlı olarak; sağlık, eğitim, konut vb. konulardaki harcamalar da kamu giderlerinin büyümesine neden olmuştur (Kaya, 2006: 36) .

1.5. Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması

Ülkelerin şartlarına göre çeşitlilik gösteren kamu harcamalarının sınıflandırılması; farklı kamu hizmetlerine ait harcamaların gruplandırılmasında, bu gruplar arasında kıyaslamalar yapılabilmesinde, kamu harcama grubunda artış hangisinde azalış görüldüğü konusunda fikir verebilmektedir. Ayrıca, kamu harcamalarının tasnifi, devletin sınırlı kaynaklarının ihtiyaçların önemine göre dağıtılması, mükelleflerin ödedikleri vergilerin hangi hizmetlere ve ne miktarlarda harcandığının görülmesi ve istatistikî çalışmaların yapılabilmesi konularında kolaylıklar sağlamaktadır(Turşucu, 2011: 25).

Kamu harcamaları farklı amaçlarla, devletin değişik birimleri tarafından gerçekleştirilen geniş çaplı harcamalardır. Ülkelerin ihtiyaçları birbiriyle aynı değildir ve her ülkenin mevcut şartlarına göre kamu harcamaları farklılık gösterir. Bu harcamalar, türlerine göre sınıflandırılır. Birbirinden farklı nitelikte olan kamu harcamalarının belirli kriterlere göre gruplandırılması harcama programlarının daha iyi bir şekilde hazırlanmasını ve daha etkin bir şekilde uygulanmasına olanak sağlar. Yapılan harcamaların etkilerini, meydana getirdiği sonuçları, iktisadi büyümeye ne derecede katkısı olup olmadığını belirlemede önemli rol oynar (Celepcioğlu, 2011: 8).

Kamu harcamalarının kapsam ve içerik yönünden sınıflandırmaya tabi tutabilmek için öncelikle kaynak dağıtımının ve üretimin dört şekilde gerçekleştirilebileceğini dikkate almak gerekir. Kamu harcamalarının iktisadi sınıflandırılması, bu harcamaların doğrudan doğruya tahsis edildikleri yer itibarıyla meydana getirdikleri etkiler bakımından yapılabilir (Sarıkaya, 2008:18).

1.5.1. İdari (Yönetmel) Sınıflandırma

Kamu harcamalarının sınıflandırması konusunda ilk olarak düşünülmesi gereken sınıflandırma idari sınıflandırmadır. Devlet örgütlenmesine, harcama yapacak birimlerin ad ve yapısına göre biçimlendirilen bu tür sınıflandırmalar her ülkenin devlet bütçesinde karşımıza çıkacaktır. Burada sınıflandırmanın temelini devletin yapısı ve organları oluşturduğundan bazen bu tür ayrımlar organik sınıflandırma olarak da adlandırılır (Aytaç, 2004: 30).

İdari sınıflandırma devletin yapısını, mevcut organlarını, hizmeti gerçekleştiren kurumları ve hukuki düzenlemeleri göz önünde bulundurmak suretiyle gerçekleştirilen sınıflandırmadır. İdari sınıflandırma devletin harcama yapan kuruluşları arasındaki bir sınıflandırma olduğu için organik sınıflandırma adını da almaktadır (Celepcioğlu, 2011: 8).

Harcamayı yapan idari organa ve bunların gördükleri hizmetlere göre yapılan sınıflandırmadır. Bu bakımdan idari sınıflandırma, bütçe tekniğine ilişkin bir ayırım olup kurumlar ya da onların işlevleri esas alınarak yapılır (Turşucu, 2011 : 23).

Hangi kritere göre yapılırsa yapılsın bir sınıflandırmada temel amaç farklı kamu hizmetleri arasındaki dengeyi sağlayarak kamunun sınırlı kaynaklarının ülke ihtiyaçlarına göre dağıtılmasını sağlayabilmektir. Böylece, ödenen vergilerin hangi hizmetlere ne miktarda harcandığı belli olmakta ve harcamaların verimliliğini ölçmek mümkün olabilmektedir (Aytaç, 2004 : 30).

1.5.1.1. Organik Sınıflandırma

Kamu harcamasının, harcamayı yapan kamu kurumuna ya da idari organa göre sınıflandırılmasıdır (Turşucu, 2011: 23). Organik sınıflandırmada devleti meydana getiren üst kuruluşlar düzeyinde giderler ayrılabilir. Örneğin; Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Maliye Bakanlığı vb. merkezi idare kuruluşlarının bütçelerinin toplanması bize toplam giderleri verir. Devleti oluşturan her bir daire (Sayıştay, Anayasa Mahkemesi vb.) ve bakanlıkların bütçeleri organik sınıflandırmanın içeriğini oluşturur (Erdem vd., 2007 : 45).

Aşağıdaki tabloda kurumların yıllara göre hangi kurumun ne kadar harcama yaptığı verilmiştir.

Tablo 1.1. Kamu Harcamalarının Organik Sınıflandırılması (2006 – 2015, TL)

KURUMLAR	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Cumhurbaşkanlığı	32.589.000	33.893.030	55.561.000	67.811.300	72.500.000	116.900	138.700.000	157.560.000	199.500.000	397.000.000
Türkiye Büyük Millet Meclisi	340.866.000	361.725.000	420.017.000	436.529.600	468.733.000	512.935.000	651.252.000	773.260.000	774.393.000	763.216.000
Anayasa Mahkemesi	19.687.000	18.029.000	17.102.000	19.751.900	16.168.000	16.326.000	24.718.000	37.599.000	39.069.000	43.502.000
Yargıtay	32.499.000	46.691.000	47.454.000	55.597.900	68.346.000	76.418.000	103.130.000	143.286.000	152.584.000	162.967.000
Danıştay	21.954.000	36.426.870	39.936.000	52.523.799	83.725.000	101.172.500	70.742.000	89.540.000	95.346.000	103.703.000
Sayıştay	54.431.000	85.125.100	90.202.350	98.871.575	120.372.610	128.835.000	142.162.130	164.587.200	175.493.300	186.372.500
Başbakanlık	1.317.236.150	1.541.655.000	1.666.210.000	1.837.563.200	4.003.750.000	5.115.222.000	861.757.000	769.789.000	933.821.000	929.119.000
Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı	352.570.000	425.217.000	423.557.000	459.396.600	523.479.000	665.568.000	750.942.000	995.569.000	1.058.707.000	1.108.220.000
Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği	10.971.000	12.724.000	11.036.000	12.126.100	12.423.000	13.640.400	14.376.500	19.025.500	20.094.000	22.575.000
Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü	43.272.000	52.814.000	58.991.000	61.393.000	67.175.000	78.390.800	89.462.500	154.117.500	197.312.000	235.985.000
Devlet Personel Başkanlığı	8.947.000	10.469.000	9.578.000	11.854.600	12.201.000	17.724.000	15.010.000	17.167.000	21.866.000	26.333.000
Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu	9.235.000	10.355.000	10.970.000	10.899.600	14.866.000	11.564.000	-	-	-	-
Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı	264.068.000	374.283.000	267.070.000	597.482.600	869.540.000	991.908.000	-	-	-	-
Hazine Müsteşarlığı	51.757.408.000	58.293.458.000	62.161.316.000	65.974.062.900	68.921.877.000	59.815.893.000	64.705.201.000	71.821.737.000	63.999.710.000	68.399.057.000

Tablo 1.1. Kamu Harcamalarının Organik Sınıflandırılması (2006 – 2015, TL) (devam)

Dış Ticaret Müsteşarlığı	84.646.000	101.711.000	102.953.000	113.799.200	124.979.500	788.694.000	-	-	-	0
Gümrük Müsteşarlığı	186.220.000	207.017.000	233.979.000	242.255.600	286.587.000	321.480.000	-	-	-	-
Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı	55.935.000	159.474.000	100.781.000	109.119.000	112.813.000	257.487.000	184.396.000	239.745.000	279.140.000	285.146.000
Diyanet İşleri Başkanlığı	1.308.187.000	1.638.383.000	1.998.412.595	2.445.616.398	2.650.530.000	3.178.992.500	-	4.604.649.000	5.442.784.190	5.743.383.000
Özürlüler İdaresi Başkanlığı	3.507.100	4.322.000	4.255.000	5.742.300	5.653.000	9.622.000	-	-	-	-
Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü	3.781.000	4.229.000	4.720.000	5.593.800	5.929.000	7.297.000	8.841.713.000	14.732.738.500	17.024.807.000	18.249.634.000
Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü	1.606.750	2.113.000	3.592.000	4.239.800	4.700.000	5.752.000	-	-	-	-
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü	1.947.000	3.545.000	3.770.000	11.468.200	11.933.000	19.844.000	-	-	-	-
Sosyal Hizmetler ve Ç.E.K. Genel Müdürlüğü	512.084.000	791.595.000	853.152.000	1.540.258.400	2.374.302.000	3.279.483.000	-	-	-	-
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği	9.362.000	9.619.000	0	10.708.300	21.456.000	30.343.000	151.171.000	213.573.650	223.719.000	291.238.000

Tablo 1.1. Kamu Harcamalarının Organik Sınıflandırılması (2006 – 2015, TL) (devam)

Adalet Bakanlığı	1.771.982.000	2.824.007.000	2.847.927.000	3.413.306.305	3.783.866.000	4.887.725.500	5.277.312.000	6.835.383.000	8.239.490.000	8.628.648.000
Millî Savunma Bakanlığı	11.877.533.000	13.052.398.000	13.272.707.000	14.532.622.000	15.118.234.000	16.975.986.900	18.229.672.000	20.359.914.000	21.815.196.000	22.764.255.000
İçişleri Bakanlığı	917.872.000	1.181.744.000	1.346.945.000	1.867.571.000	2.463.466.000	2.362.416.000	2.585.387.000	2.888.763.000	3.550.923.000	3.898.467.000
Jandarma Genel Komutanlığı	2.571.561.000	3.137.341.000	3.128.378.000	3.690.760.000	3.898.531.000	4.566.661.600	4.913.982.000	5.843.453.000	6.156.691.000	6.489.530.000
Emniyet Genel Müdürlüğü	4.804.713.000	6.151.963.000	6.596.463.000	7.948.793.000	8.588.395.000	10.578.334.400	12.119.314.000	14.777.121.000	16.557.013.000	17.623.719.000
Sahil Güvenlik Komutanlığı	194.459.000	229.933.000	233.317.000	253.585.800	275.982.000	316.246.500	375.997.000	432.035.000	452.448.000	506.226.000
Dışişleri Bakanlığı	633.079.000	690.636.000	707.973.000	802.318.300	920.137.000	1.171.014.700	1.351.947.000	1.614.984.000	1.868.612.000	2.080.968.000
Maliye Bakanlığı	33.373.367.352	46.000.676.401	38.483.081.527	57.844.092.739	59.759.045.000	72.122.462.900	88.573.596.101	99.216.766.250	112.599.516.900	127.254.013.500
Gelir İdaresi Başkanlığı	2.605.564.200	1.298.950.000	1.362.250.000	1.511.786.800	1.568.924.000	1.817.925.000	1.889.856.000	2.080.581.000	2.277.644.000	2.444.892.000
Millî Eğitim Bakanlığı	16.568.145.500	21.355.634.000	22.915.565.000	27.446.778.095	28.237.412.000	34.112.163.000	39.169.379.190	47.496.378.650	55.704.817.610	62.000.248.000
Bayındırlık ve İskan Bakanlığı	774.266.000	738.991.000	686.460.000	705.617.800	774.446.000	588.555.000	-	-	-	-
Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü	356.240.000	402.822.000	422.447.000	463.620.600	475.709.000	581.957.000	644.503.000	657.446.000	720.642.000	775.866.000
Karayolları Genel Müdürlüğü	3.963.346.000	3.408.388.000	0	4.132.260.655	4.989.051.000	-	-	-	-	-

Tablo 1.1. Kamu Harcamalarının Organik Sınıflandırılması (2006 – 2015, TL) (devam)

Sağlık Bakanlığı	7.477.471.000	6.581.455.000	10.828.070.000	12.454.024.538	13.942.196.000	17.241.263.630	14.357.938.000	2.490.208.650	2.529.593.000	2.762.657.000
Ulaştırma Bakanlığı	998.555.000	821.608.000	1.051.485.000	1.016.468.232	1.792.902.000	6.525.810.000	-	-	-	-
Denizcilik Müsteşarlığı	49.919.000	64.947.000	66.193.000	73.581.000	83.509.000	109.710.000	-	-	-	-
Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı	5.156.602.000	6.609.407.000	6.888.486.000	7.029.359.999	7.640.067.000	8.398.387.000	-	-	-	-
Tarım Reformu Genel Müdürlüğü	38.060.000	42.641.000	42.218.000	212.038.300	226.223.000	338.874.000	-	-	-	-
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	76.081.750	15.542.140.000	28.967.437.000	26.399.547.700	36.141.679.000	35.853.699.000	31.551.963.000	32.113.411.650	32.725.545.000	30.678.105.000
Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	310.597.000	316.299.000	332.774.000	637.261.500	671.109.000	719.877.000	-	-	-	-
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	280.254.000	377.710.000	364.758.000	465.619.700	448.334.000	451.760.000	591.527.000	600.290.650	1.829.076.000	1.890.023.000
Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü	3.920.000	3.957.851.000	0	5.204.153.420	6.575.054.000	7.366.680.000	-	-	-	-
Petrol İşleri Genel Müdürlüğü	712.381.000	4.607.000	4.818.000	5.474.800	5.531.000	6.176.500	-	-	-	-

Tablo 1.1. Kamu Harcamalarının Organik Sınıflandırılması (2006 – 2015, TL) (devam)

Kültür ve Turizm Bakanlığı	438.502.000	816.378.000	826.586.000	1.002.569.595	1.119.458.000	1.510.066.000	1.705.076.000	1.851.734.000	1.974.789.000	2.297.536.000
Çevre ve Orman Bakanlığı	87.517.000	968.610.000	1.021.925.900	1.267.094.900	1.434.411.000	1.646.292.000	-	-	-	-
Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü	3.789.577.000	100.057.000	108.653.000	115.238.400	119.696.000	-	171.294.000	193.016.000	201.276.000	238.423.000

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

*2006 ve 2007 yıllarında YTL, 2008, 2009, 2010, 2011 ve 2012 yıllarında TL para birimi olarak kullanılmıştır.

Organik sınıflandırmada kurumların hangi alanlara ne kadar harcama yaptığı bilinmemektedir. Sadece kurumların toplamda ne kadar harcama yaptığı bilinmektedir. Verilen kurumlar içerisinde yıllara göre en çok pay Maliye Bakanlığı için ayrılmıştır. En az pay ise Kadın Statüsü Genel Müdürlüğü kurumuna ayrılmıştır.

Aşağıdaki tablolarda kurumların bulunduğu yıl içindeki payları yüzde olarak verilmiştir. Tablo 1.2.'de devletin payından en çok pay alan ilk 5 kurum verilmiş, Tablo 1.3'de ise devletin payından en az pay alan son 5 kurum verilmiştir.

Tablo 1.2. Devletin Bütçesinden En Çok Pay Alan Kurumların Yüzde Gösterimi

KURUMLAR	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Maliye Bakanlığı	%21	%22	%18	%22	%21	%23	%29	%29	%31	%32
Hazine Müsteşarlığı	%33	%29	%29	%25	%24	%19	%21	%21	%17	%17
Milli Eğitim Bakanlığı	%10	%10	%10	%10	%10	%11	%13	%14	%15	%15
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	%0,4	%7	%13	%10	%12	%11	%10	%9	%9	%7
Milli Savunma Bakanlığı	%7	%6	%6	%5	%5	%5	%6	%6	%6	%5

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

Devletin bütçesinden en çok pay alan kurumlar incelenirken ele alınan yıla göre yüzde değerleri bulunmuştur. En çok pay ayrılan Maliye Bakanlığı yüzde oranlarında da son yıllarda artış göstermiş ve 2015 yılına kadar %11 gibi artış olmuştur. Hazine Müsteşarlığı da en çok pay alan ikinci kurumdur. Ancak yüzde olarak bakıldığında değerlerde düşüşler yaşanmıştır. 2006 yılından 2015 yılına kadar %16 gibi bir düşüş yaşanmıştır. Milli Eğitim Bakanlığının bütçesinde de artışlar olmuştur. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının payında da artışlar ve azalışlar olmuştur. Milli Savunma Bakanlığında ise yüzdeler oranlarda çok fazla bir değişim olmamıştır.

Tablo 1.3. Devletin Bütçesinden En Az Pay Alan Kurumların Yüzde Gösterimi

KURUMLAR	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü	%1	%1	%1	%1	%1	%1	-	-	-	-
Özürllüler İdaresi Başkanlığı	%2	%2	%2	%2	%2	%3	-	-	-	-
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü	%1	%1	%1	%4	%4	%6	-	-	-	-
Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu	%5	%5	%5	%4	%5	%3	-	-	-	-
Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği	%7	%6	%5	%4	%4	%4	%4	%5	%5	%5

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

Bütçeden en az pay alan kurumlarda da ele alınan yıllara göre yüzde değerleri bulunmuştur. Bütçeden en az pay alan kurumların yüzdeler değeri verilmiştir. En az payı alan Kadın Statüsü Genel Müdürlüğü'nün bütçe içerisindeki payı %1'dir. Özürllüler İdaresi Başkanlığının payı ise %2' dir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü' nün payında ise artışlar olmuştur. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin paylarında ise çok az değışim olmuştur. Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Özürllüler İdaresi Başkanlığı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu kurumlarına 2012 yılında itibaren bütçeden pay ayrılmamıştır.

1.5.1.2. Fonksiyonel sınıflandırma

Tarihsel süreç içinde incelendiğinde ilk olarak fonksiyonel tasnif Amerikan Merkezi İdaresinde uygulanmıştır. 1947 yılında A.B.D Kongresi yürütmenin yeniden düzenlenmesi amacıyla idari reform çalışmalarına başlamıştır. Bu amaçla Herbert Hoover başkanlığında bir komisyon oluşturulmuştur. Hoover Komisyonu, raporunda idari birimleri esas alan tasnifin kendi içinde tutarlı (homojen) ve rasyonel olmadığını belirtmiş ve idari birimler yerine bu birimler

aracılığı ile görülen hizmeti esas alan diğer bir ifade ile fonksiyonel esasa dayanan bütçeler düzenlenmesini tavsiye etmiştir (Aytaç, 2004: 32).

Fonksiyonel sınıflandırmada asıl olan harcamayı yapan birim değil, hizmettir. Belirli bir amaca yönelik hizmetlerle, bu hizmetlerin yürütülmesi için yapılan kamu harcamaları arasında çok açık bir ilişkinin olması fonksiyonel sınıflandırmanın en büyük özelliği olup yapılan tanımlarda da bu özellik yer almaktadır (Celepcioğlu, 2011: 9).

Fonksiyonel sınıflandırma farklı kamu yönetim birimlerinin gerçekleştirdikleri benzer faaliyetler dolayısıyla giderlerinin ortaklaşa yorumlanmasını içerir. Fonksiyonel sınıflandırmanın amacı yönetici birimler aracılığı ile gerçekleştirilen hizmetlerin maliyetinin saptanmasıdır. Organik sınıflandırmada amaç, yönetici birimlerin her birinin yaptığı giderlerin miktarını belirlemektir. Örneğin; eğitim ve öğretim faaliyetleri Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yerine getirilmektedir. Fakat bu diğer bakanlıkların eğitim ve öğretim faaliyetleri ile uğraşmadığı anlamına gelmez. Nitekim devlet yönetiminde asıl amacı eğitim ve öğretim faaliyetlerini görmek olmayan bakanlıkların eğitim ve öğretim faaliyetlerini yüklediğini göstermektedir. Örneğin, Askeri Liseler, Harp Okulları, Sağlık Liseleri, Maliye Okulları Milli Eğitim Bakanlığına bağlı olmasa bile, eğitim faaliyetini yerine getirmektedir. Fonksiyonel sınıflandırmada eğitimi yapan yönetim birimlerinin farklılığı dikkate alınmaksızın eğitim vb. faaliyetlere göre giderler ayrılmaktadır. Yani organik sınıflandırmada sadece Milli Eğitim Bakanlığının bütçesi dikkate alınırken, fonksiyonel sınıflandırmada hangi yönetsel birim tarafından yerine getirilirse getirilsin eğitim faaliyeti ile ilgili olan tüm giderler bir yere toplanmakta ve eğitim faaliyetinin maliyeti bulunmaktadır (Erdem vd., 2007: 46).

Kısaca fonksiyonel tasnifin amacı, kamu hizmetlerini hangi kuruluşların yaptığı dikkate alınmaksızın, harcamaların hangi amaçları gerçekleştirmek üzere kullanıldıklarını göstermektir. Böyle bir tasnifin uygulanabilmesi için ise görev ve sorumlulukları göz önünde tutularak kamu kuruluşlarının gerçekleştirdikleri hizmetlerin (milli savunma, eğitim, sağlık gibi) programlar halinde gruplandırılması gerekmektedir. Böylece kamu harcamalarının amacı belli hizmetler arasındaki dağılım ve öncelikleri ile her hizmet grubu için yapılan harcamaların tutarı (programın maliyeti) daha kolay görülebilmektedir. “Bu

işlevleri nedeniyle fonksiyonel sınıflandırma idari sınıflandırmadan farklı olarak çıktı esaslı bir sınıflandırma sistemidir (Aytaç, 2004: 33).

Harcamanın, yapılacak giderler yoluyla gerçekleştirilmesi öngörülen amaçlara yönelik hizmetler dikkate alınarak sınıflandırılmasıdır. Eğitim harcamaları, sağlık harcamaları, savunma harcamaları şeklinde yapılan sınıflandırma fonksiyonel sınıflandırmaya örnek gösterilebilir (Turşucu, 2011: 23).

Aşağıdaki tabloda kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırması 2006 – 2014 yılları itibariyle aşağıda verilmiştir.

Tablo 1.4. Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflandırılması (2006 – 2014 BİN TL)

FONKSİYONLAR	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Genel Kamu Hizmetleri	70.397.648	75.974.775	82.080.517	88.273.572	89.450.053	91.387.075	105.237.027	114.485.919	125.642.228
Savunma Hizmetleri	11.587.933	11.833.996	12.839.138	14.567.365	14.952.256	16.173.112	18.446.646	19.784.158	21.255.515
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	10.514.466	12.433.514	13.966.786	16.240.294	18.859.162	22.253.429	26.370.975	29.716.619	33.769.917
Ekonomik İşler ve Hizmetler	21.126.838	23.702.910	29.137.332	33.049.529	41.312.450	43.666.116	50.121.545	57.767.527	62.167.365
Çevre Koruma Hizmetleri	127.289	184.076	214.866	250.488	356.933	524.265	351.128	445.285	546.414
İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	3.855.207	4.714.647	3.796.679	3.739.710	6.552.901	4.819.714	5.484.417	7.115.998	5.714.715
Sağlık Hizmetleri	9.273.662	11.276.377	12.972.160	15.681.733	16.070.753	18.579.562	15.580.883	19.569.560	21.480.256
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	2.811.454	3.278.530	3.864.526	4.593.035	5.442.435	6.615.819	7.450.861	8.874.432	10.145.793
Eğitim Hizmetleri	22.218.521	25.720.314	30.493.022	35.753.422	41.469.831	48.515.075	56.742.716	64.884.951	75.698.748
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	26.213.015	34.948.544	37.665.536	56.070.037	59.891.950	60.767.656	76.100.488	85.580.111	92.003.020
TOPLAM HARCAMA	178.126.033	204.067.683	227.030.562	268.219.185	294.358.724	313.301.823	361.886.686	408.224.560	448.423.971

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri 2006 – 2014)

Fonksiyonel sınıflandırma kamu harcamalarının daha açık bir şekilde hangi harcama kalemlerine ne kadar harcama yapıldığını göstermektedir. Devletin yapılan harcamaları görmesi açısından daha çok açıklayıcıdır. Çünkü harcama yapılan kalemleri tek tek ele almıştır. Tabloya göre en çok harcama Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri kaleminde en az harcama ise Çevre Koruma Hizmetlerinde olmuştur. Toplam harcamada ise en çok pay 2014 yılında en az pay ise 2006 yılında ayrılmıştır. Günümüze doğru toplam harcamalarda sürekli bir artış olmuştur.

1.5.2. İktisadi (Ekonomik) Sınıflandırma

İktisadi açıdan kamu harcamalarının, kamu adına yetkili kişi tarafından yapılıp yapılmadığı değil, harcamanın yapıldığı hizmetin niteliği önemlidir. Ekonomik sınıflandırmada kamu harcamalarının niteliği ve içeriği yapılan harcamaların miktarları kadar yeterli bilgiye sahip olmalıdır. Kamu harcamalarının iktisadi analizi yapılmak istendiğinde içerik sorunu, miktar sorununa göre öncelik kazanmaktadır (Celepcioğlu, 2011: 11).

Kamu kesiminin ekonomi içindeki hissesi kamu gideri şeklinde ortaya çıkar. Bu nedenle; kamu kesiminin ekonominin yapısı ve işleyişi üzerindeki etkisinin tespit edebilmek için kamu harcamalarının iktisadi bir tahlile tabi tutulması zorunluluğu vardır. Çünkü harcamalar tüm olarak homojen değildirler. Türleri, etkileri ve özellikleri itibariyle aralarında bazı farklar vardır. O halde devlet faaliyetleri hakkında bir yargıya varabilmek için tür, etki ve özellikleri yönünden birbirine benzeyen harcamaları bir araya toplamak gerekmektedir. Böylelikle iktisadi nitelik ve özellikler göz önünde tutularak yapılmış bir sınıflandırma bize kamu harcamalarının milli ekonomi üzerindeki etkilerini daha yakından görme olanağı verecektir. Ancak unutulmamalıdır ki, herhangi bir harcamanın iktisadi etkisini bu harcamanın çeşidine, ait olduğu gruba göre tayin etmek mümkün değildir. Esasen, aynı sınıflandırma içindeki bir harcama, yapılış biçimine, finansman şekillerine ve iktisadi konjonktürün arz ettiği duruma göre birbirinden farklı etkiler meydana getirebilir. İktisadi sınıflandırma harcamaların doğrudan doğruya tahsis edildikleri andaki yer itibariyle, husule getirdikleri etkiler bakımından yapılabilir. Aksi halde, uzun vadeli etkilere göre yapılacak herhangi bir sınıflandırma sağlam bir temele dayanmaz (Aytaç, 2004: 34). Ekonomik sınıflandırmada harcama kalemlerine göre ayrılan paylar aşağıdaki tabloda yıllar itibariyle verilmiştir.

Tablo 1.5. Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırılması (2006 – 2014 BİN TL)

HARCAMA KALEMLERİ	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Personel Giderleri	37.812.207	43.568.839	48.856.322	55.946.887	62.315.338	72.903.830	86.462.710	96.235.367	97.661.119
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi	5.075.096	5.075.096	6.407.540	7.208.283	11.062.515	12.847.390	14.728.208	16.306.461	18.926.444
Mal ve Hizmet Alımları	19.001.460	22.257.921	24.411.518	29.798.912	29.184.905	32.448.069	32.893.602	36.386.232	40.333.787
Faiz Giderleri	45.962.709	48.752.891	50.661.305	53.200.894	48.298.762	42.212.043	48.416.047	49.986.050	49.907.201
Cari Transferler	49.851.206	63.291.858	70.360.437	91.975.805	101.857.081	110.075.150	129.477.019	148.742.593	162.326.920
Sermaye Giderleri	12.097.713	13.003.480	18.515.893	20.071.509	26.010.306	30.580.264	34.365.315	43.767.278	48.001.296
Sermaye Transferleri	2.637.015	3.542.364	3.173.794	4.319.248	6.772.643	6.737.473	6.006.362	7.665.522	7.683.073
Borç Verme	5.688.627	3.845.795	4.643.753	5.697.647	8.857.174	5.380.930	9.537.423	9.135.057	10.517.826
Yedek Ödenekler	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOPLAM KAMU HARCAMASI	178.126.033	203.338.244	227.030.562	268.219.185	294.358.724	313.185.149	361.886.686	408.224.560	435.357.666

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri 2006 – 2014)

Tabloya göre verilen harcama kalemleri içerisinde en fazla pay cari transferler için ayrılmıştır. En az pay ise sermaye transferleri için ayrılmış ve yedek ödenekler için devlet hiç pay ayırmamıştır. Toplam kamu harcamalarında da görüldüğü gibi en çok pay 2014 yılında en az pay ise 2006 yılında gerçekleşmiştir.

Daha önceden araştırılan organik ve fonksiyonel sınıflandırmada da aynı kamu harcamaları üzerinden hesaplanmıştır. Sadece kamu harcamalarının yapıldığı kollar farklı kalemlerde gösterilmiştir. Örneğin bir doktor maaşının ödemesi idari sınıflandırmaya göre Sağlık Bakanlığı harcaması, fonksiyonel sınıflandırmaya göre sağlık hizmetleri harcamaları, ekonomik sınıflandırmaya göre ise personel giderleri içerisinde yer alır.

1.5.2.1. Gerçek (reel) Harcamalar – Transfer Harcamaları

Reel harcamalar; devletin mal ve hizmet satın alarak veya üretim faktörleri satın almak suretiyle yaptığı harcamalardır (Yıldıran, 1998: 7). Devlet bu tür harcamalarla dolaylı ve dolaysız olan mal ve hizmet ya da üretim faktörü satın alabilmektedir. Devlet hem istihdam ettiği memura ücret vererek doğrudan üretim faktörüne sahip olduğu gibi, hem de dışarıda üretilmiş olan mal ve hizmet satın alarak dolaylı olarak üretim faktörü satın almış olur. Devletin reel harcama yapması, ekonominin canlanmasını sağlar. Özellikle memur ücreti ödemesi, piyasadaki mal ve hizmet satın alması toplam talebi artıran bir etki yapabilir (Yıldıran, 1998: 7).

Reel harcamalar tanımlaması; gerçek harcamalar, efektif harcamalar, gelir yaratıcı harcamalar ya da mal ve hizmet alımı harcamaları gibi terimlerle eş anlamda kullanılmaktadır. Bu harcamalar, devletin kamu hizmetlerini yerine getirmede kullandığı üretim faktörlerini satın almak için yaptığı harcamalardır. Bu bakımdan reel harcamaların temel özelliği, karşılığında mal, hizmet ya da işgücü satın alınmış olmasıdır (Turşucu, 2011: 23). Reel harcamalar karşılığında devlet, mal ve hizmet satın aldığı için yeni gelir akımları doğar ve milli gelir artar. Transfer harcamaları ise milli gelir üzerinde doğrudan doğruya etkiye sahip değildirler. Sadece satın alma gücünün özel şahıslar ve sosyal tabakalar arasında el değiştirmesine neden olurlar. Bu el değiştirmeler genellikle karşılıksız yapılır ve adı geçen harcamalar yoluyla milli ekonomideki mal ve hizmet akımında değişiklik olmaz. Aslında transfer harcamaları yoluyla ortaya çıkan reel

harcamalara devlet sebep olmaz; bu harcamalardan yararlananlar sebep olur (Kaya, 2006: 22).

Bu tasnifin diğerk harcama türünü ise transfer harcamaları oluşturur. Transfer harcamaları karşılığında devlete mal ve hizmet ya da faktör verme zorunluluğı bulunmayan, karşılıksız harcamalardır. Diğerk bir deyişle transfer harcamaları, milli gelirdede değışiklik yapmaksızın, satın alma gücünü kişiler ve sosyal gruplar arasında transfer etmekle yetinir. Dolayısıyla bu harcamalar sonunda kendilerine transfer yapılan kişiler bakımından doğan gelirler milli gelir hesaplarında yer almazken, kendilerine karşılıksız ödenen miktarları kendi tüketim giderlerinde kullandıkları takdirde, bu miktarlar milli gelire dâhil olur. Bu nedenle “transfer harcamaları ile bir ekonomide toplam talep düzeyinin değışmediğı, yalnızca toplam talep bileşiminin değıştiğı” söylenebilir (Aytaç, 2004: 37).

Transfer harcamaları, bir mal veya hizmet karşılığı olmaksızın yapılan harcamalardır. Devletin kendi mal varlığından çıkan paralar diğerk kişi ve kuruluşların mal varlığına dâhil olur. Devletin hiçbir üretim faktörü kullanmadan, sadece milli gelirin yerini değıştirip, vergi olarak sağladığı kaynağı kişiler ya da sosyal gruplara dağıtmasından ibaret olan, karşılıksız harcamalar olarak da ifade edilen harcamalardır (Turşucu, 2011: 24).

Transfer harcamaları içinde, başlıca, devlet borçlarının faizleri, sosyal yardımlar, iktisadi gayeli mali yardımlar, özel yatırımları teşvik etmek için verilen avanslar ve yapılan ikrazlar yer almaktadır (Aytaç, 2004: 37).

Emekli aylıkları, işsizlik yardımları, öğrencilere verilen burslar, borç faiz ödemeleri, sübvansiyonlar örnek gösterilebilir. Ayrıca vergi harcaması da transfer harcaması olarak gösterilebilir. Devletin iktisadi ya da sosyal belirli amaçlara ulaşmak için alacağı vergiden vazgeçmesi de bir tür transfer harcaması olarak nitelendirilebilir (Celepcioğlu, 2011: 18).

Transfer harcamaları devletin tamamen karşılıksız yaptığı harcamalar olmasına karşın transfer kabul edilen diğerk bir grup harcama ise karşılıksız değıldir. Bu tür harcamalarda devlet bir kısım sermaye malları elde eder ve bu sermaye bazen hisse senedi, tahvil gibi mali sermaye bazen de arazi, bina gibi gerçek sermaye olur. Bu durumda bu harcamaları gerçek harcamalardan ayıran ve transfer harcamaları grubuna dâhil eden temel özellik, bu harcamaların

karşılığında elde edilen unsurların cari dönemde üretilmiş mallar olmamasıdır (Celepcioglu, 2011: 18).

Reel harcamalar devletin geleneksel fonksiyonunu ifade ederken yaptığı harcamalardır; askeri harcamalar, idari harcamalar, milli eğitim harcamaları vb. Günümüzde ise bu harcamalara yatırım harcamalarının da ilave edilmesi gerekmektedir. Transfer harcamaları için ise, devlet borçlarının faizleri, sosyal yardımlar, iktisadi gayeli mali yardımlar, özel yatırımları teşvik için verilen avanslar ve yapılan ikrazlar yer alır. Ancak, reel harcamalar – transfer harcamaları ayırımı aslında tamamen aydınlığa kavuşmuş değildir. Örneğin; iktisadi ve mali konularla ilgili yapılan bütün harcamaların transfer harcaması olduğu söylenmektedir. Fakat kamu harcamalarının karşılığı olarak kişilerin gelirleri üzerinden yapılan zorunlu transferler de (vergi); maaş alan memur ile vergi mükellefleri arasında yapılan bir değer nakli söz konusudur. Transfer harcamalarında ölçü kamu makamlarının yaptığı ödemelerin karşılığını almamış olmaları olduğundan maaş ve ücretlerin de transfer harcaması sayılması yanlıştır (Kaya, 2006: 22).

1.5.2.2. Cari harcamalar- yatırım harcamaları

Sermaye artırmaya yönelik yapılan harcamalara yatırım harcamaları, doğrudan tüketime yönelik harcamalara cari harcamalar denmektedir. Cari harcamalar, tüketime yönelik harcamalar olduğundan her yıl tekrarlanabilir niteliktedir (Yıldırım, 1998: 8).

Cari ve yatırım harcamaları sınıflandırması hemen hemen bütün ülkelerin kamu harcamaları sınıflandırmasında yer almaktadır. Bu sınıflandırma kamu harcamalarının tüketim veya üretim için kullanılması esasına dayanır (Aytaç, 2004: 40). Cari ve yatırım harcamaları sınıflandırılması yapılırken ilk olarak, hangi harcamaların yatırım harcaması olduğu, ikinci olarak da hangi yatırımların kamu yatırımları arasında yer alacağı konularının belirlenmesi gerekmektedir. Yatırım harcamaları üretim kapasitesini arttırmak için yapılan ve milli gelire katkıda bulunan harcamalardır (Kaya, 2006: 24).

Cari harcamalar, kamu hizmeti sunmak için gerçekleştirilen, ele alınan dönemde milli hasılaya katkı yapan ve o dönemde tüketilen harcamalardır (Susam ve Yılmaz, 2001: 4). Bu giderlerin bazıları iktisadi gelişme ile ilişkili bulunmuştur.

İktisadi gelişme cari giderleri daha çok milli eğitim, sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi sonucu insan üzerine yapılan yatırımlar olarak adlandırılan cari yatırımlardır (Kaya, 2006: 25).

Cari harcamalar, kamu tüketimi ile ilgili olarak yapılan giderleri kapsamaktadır. İktisadi büyüme ile ilgili cari giderler daha ziyade milli eğitim, sosyal güvenlik ve sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi sonucu, insan üzerine yapılan yatırımlar diyebileceğimiz cari harcamalardan meydana gelen giderlerdir (Kaya ve Yılmaz, Ekonomik Araştırmalar Dergisi: 260).

Cari harcamalar her yıl tekrarlanabilir niteliktedirler. Personel giderleri, mal bedelleri, aydınlatma ve su giderleri, kırtasiye, kira, bakım ve küçük onarım vb. giderler cari harcama niteliğindedir.

Devletin tüketim malları alımına yönelik harcamaları cari harcamalar olarak kabul edilir. Cari harcamalar, hizmetler veya en çok bir yıl içinde kullanmakla tükenen yani dayanıksız mallar için yapılmış olan harcamalardır. Cari harcamalar ilgili dönemde Gayri Safi Milli Hasıla'ya katkıda bulunurlar ve ilgili yıl içinde tüketilen, kamu tüketimi ile ilişkili harcamalardır. Cari harcamaların faydaları sadece ilişkili oldukları dönem içerisinde geçerlidir. Nitelikleri itibariyle her yıl tekrar eden mal ve hizmetler için kullanılırlar. Cari harcamalar var olan üretim kapasitesinin faaliyette bulunmasını sağlarlar. Cari harcamalara örnek olarak, kamu personelinin maaş ve ücret ödemeleri, kamu kuruluşlarının elektrik, su, doğalgaz gibi giderleri, kira, bakım, onarım giderleri gösterilebilir. Toplumun ihtiyaçlarının karşılanmasını sürekli kılmak için bu giderlerin karşılanmasının da kesintiye uğramaması gerekir. Dolayısıyla bu giderler kamu hizmetlerinin gerçekleşmesi açısından ihtiyaç duyulan hizmetlerin sürdürülmesi ile ilgilidir. Örneğin, personel istihdamından elde edilen faydanın sürdürülebilmesi için, personel giderlerinin de sürdürülmesi gerekmektedir (Celepcioglu, 2011: 12).

Yatırım harcamaları ise mevcut makine ve teçhizata yapılan ilaveler, ham, yarı mamul ve mamul maddelerin stoklarındaki artışlar, bina ve konut inşaatları için yapılan harcamalardır ve toplumun sermaye stokunda bir artışa sebep olmakta ve sermaye birikimi gerçekleştirmektedir. Bu durum, yatırım harcamalarını ekonominin toplam talep düzeyi üzerinde ve ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi konusunda önemli etkilere sahip kılmaktadır. Gerçekten kamu yatırım harcamalarında yapılacak bir kısıntı kısa dönemde toplam talebi

daraltacağından, bir ekonomide enflasyonist baskıları azaltıcı etkiler sağlayabilecektir. Kamu yatırım harcamalarında bir kısıntı yapma olanağı diğer harcama türlerine göre daha fazladır. Çünkü bu harcamaların ekonomi üzerindeki etkisi uzun dönemde görüldüğü için, bu harcamalarda bir kısıntı kısa dönemde fazla bir dirençle karşılanmayacaktır. Fakat uzun dönemde, ekonominin üretim kapasitesini daraltıcı bir etki yaratacak, bu yolla ekonominin büyümesi ve gelecekte mal ve hizmet elde etme olanağı sınırlanmış olacaktır (Aytaç, 2004: 42).

1.5.2.3. Verimli Harcamalar – Verimsiz Harcamalar

Bu sınıflandırma kesin bir sınırı olmayan sınıflandırmadır. Kamu harcamaları hakkında iki verimlilik anlayışı söz konusudur (Kaya, 2006: 25):

Bir giderin verimli ya da verimsiz olduğunun belirlenmesi, yapılan hizmetin milli hâsılada bir artış meydana getirip getirmemesi ile mümkündür. Milli hâsılada artış söz konusu ise yapılan kamu gideri verimli aksi takdirde verimsiz olarak kabul edilecektir. Ancak bir harcamanın kısa dönemde verimli ya da verimsiz şeklinde nitelendirilmesi doğru olmayabilir. Örneğin toplum sağlığı için yapılan yatırımların, kısa dönemde milli hâsılaya katkısı değerlendirildiğinde verimsiz bir harcama gibi görünse de sağlıklı nesillerin üretime olumlu katkısı sonucu bu harcamalar verimli harcama olarak nitelendirilecektir (Turşucu, 2011: 24).

Verimli, verimsiz harcama tasnifinde giderler arasında kesin bir sınır belirlemek hayli güçtür. Bunun bir örneği savunma harcamalarıdır. Bu harcamalar verimsiz harcamalar tasnifi içinde yer alsa da, silahlanma sanayinin kurulmasının sağlanması, teknoloji gelişmelere yardımcı olması gibi nedenlerle verimli gider arasına girebilir (Aytaç, 2004: 44). Verimli - Verimsiz transfer harcamaları sınıflandırmasında devletin yapmış olduğu ödemeler üretim seviyesi üzerinde bir değişiklik meydana getirip getirmediğine göre değerlendirilir. İktisadi amaçlı transfer harcamaları üretim ve hâsıla üzerinde etkili olduklarından verimli transfer harcaması olarak nitelendirilirken, sosyal amaçlı transfer harcamaları ise üretim üzerinde herhangi bir değişiklik meydana getirmeksizin sadece sosyal bazı amaçların gerçekleştirilmesini sağladıkları için verimsiz transfer harcamaları olarak nitelendirilirler (Celepcioğlu, 2011: 19).

Verimli harcamalar sınırı: Bu sınıflandırma yatırım harcamaları ve cari harcamalar sınıflandırılması ile karıştırılabilir. Çünkü yatırım harcamaları ülkenin üretim potansiyelinin artırır. Bununla beraber yatırım harcamalarından bazılarının verimsiz sermaye ihtiva edeceğini, cari harcamalarında önemli bir kısmının ekonomide üretimin artmasında faydalı bir rol oynayacağı söylenebilir. Verimli – verimsiz harcamalar sınıflandırmasını reel – transfer harcamaları sınıflandırmasıyla da karıştırmamak gerekir. İktisadi gayeli mali yardımların hepsi üretim üzerinde aynı derecede etki göstermezler. Cari harcamalardan bazıları da tüketim harcamaları arasına sokulamaz (Sarıkaya, 2008: 22).

1.6. Kamu Harcamalarının Çeşitleri

Kamu harcamaları, kamu hizmetlerin yerine getirilmesi için gerekli parasal bir göstergedir. Kamu harcamaları, ekonomik ve sosyal etkiler doğuran etkin bir mali politika aracı olarak da kullanılmaktadır. Bu harcamaların kendi yapılarında bir takım özellikler bulunmaktadır (Yıldıran, 1998: 6). Bu sebepten dolayı kamu harcamaları cari, yatırım ve transfer harcamaları şeklinde üçlü bir ayrıma tabi tutulmaktadır. Cari harcamalar, GSMH' ye üretim ve fiyat düzeyi üzerinde etki yapan harcamaları kapsar iken, yatırım harcamaları daha çok üretim dengesi ile ilgili olan ve ek üretim kapasitesi oluşturmaya yönelik harcamaları, transfer harcamaları ise karşılıksız ve GSMH üzerinde dolaylı etkileri olan harcamaları içermektedir (Işık ve Alagöz, 2005: 65) .

Harcamalar milli ekonomide her zaman bir çıktı yaratmaktadır. Bu harcamalar ne kadar çıktı yaratsa da bazen ekonomi için olumlu bazen de olumsuz bir durum teşkil etmektedir. İşte bu kamu harcamaları ekonomiye getirdikleri faydalar ve zararlar açısından gruplara ayrılmıştır. Bunlar; cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları şeklindedir.

1.6.1. Cari Harcamalar

Cari harcamalar, kamu hizmeti sunmak için gerçekleştirilen, ele alınan dönemde milli hâsılaya katkı yapan ve o dönemde tüketilen harcamalardır. Bu giderlerin bazıları iktisadi gelişme ile ilişkili bulunmuştur. İktisadi gelişme cari giderleri daha çok milli eğitim, sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi sonucu insan üzerine yapılan yatırımlar olarak adlandırılan cari yatırımlardır. Cari harcamalar, personel ve diğer cari harcamalar olmak üzere iki kısımda gösterilmektedir.

Personel harcamaları içerisinde; kamu idareleri çalışanlarının aylıkları, sözleşmeli personel ücretleri, işçi ücretleri, sosyal yardımlar ve ek çalışma karşılıkları, tazminat ve ödüller, ödenekler, tedavi yardımı ve cenaze giderleri ile diğer personel giderleri yer almaktadır. Diğer cari harcamalar ise devletin temel fonksiyonlarının görülebilmesi için personel giderleri dışında yaptığı gerekli harcamalardır. Bu kalemler bütçe denklığıne paralel olarak; yolluklar, hizmet alımları, tüketim malları, malzeme ve demirbaş alımlarını kapsamaktadır (Sarıkaya, 2008: 21).

Cari harcamalar, tüketime yönelik harcamalar olduğundan her yıl tekrarlanabilir niteliktedir (Yıldırım, 1998: 8). Bu sebepten dolayı tüketim dengesi ile ilişkilidir ve genellikle milli gelirin kullanılmasını açığa vururlar. Klasik maliyeciler bu harcamaları adi harcamalar başlığı altında toplamışlardır. Cari harcamaların asli fonksiyonu devlet mekanizmasının işleyişini sağlamalarıdır. Cari harcamalar mal ve hizmet satın almaya yönelik harcamalar olduklarından ekonomide toplam arz toplam talep dengesi, efektif talep düzeyi üzerinde etkide bulunurlar, ekonominin makro dengelerini etkilerler. Cari harcamalar doğrudan doğruya ekonomide tüketim hacmini etkilediklerinden, yatırım mallarına olan talep tüketim mallarına karşı talepten doğma bir talep olduğundan, cari harcama artışları ekonomide yatırım harcamalarını artırabilir, uyarılmış yatırımların doğumuna sebep olabilir, hızlandırılan prensibini harekete geçirebilir. Cari harcamaların yatırım harcamaları üzerindeki bu etkisi nedeniyle cari harcamaların belli bir düzeyin altına çekilmesi yatırımları olumsuz etkiler. Çünkü bir ekonomide “cari harcamaların optimum düzeyin altında gerçekleşmesi durumunda (örneğin, enflasyonist dönemler gereği olarak veya tasarruf nedeniyle) önceden yapılmış kamu yatırım verimliliği düşebilir,” veya cari harcamaların yeterli düzeyde gerçekleşmemesi sonucunda meydana gelen üretimdeki kalite kaybı, eğitim, sağlık, araştırma gibi beşeri sermaye harcamaları düşünüldüğünde, uzun dönemde, ekonominin gelişimini engelleyen faktörlerin oluşumuna katkıda bulunabilir (Aytaç, 2004: 41).

1.6.2. Yatırım Harcamaları

Yatırım harcamaları üretim kapasitesini artırmak için yapılan ve milli gelire katkıda bulunan harcamalardır (Sarıkaya, 2008: 20). Yatırım harcamalarının bu özellikleri kaynakları daha iyi kullanma, kullanılmayanları kullanılabilir hale getirme yeni kaynak bulma ve yaratma, üretim faktörlerinin etkinliklerini artırma

yönünde ve biçiminde ortaya çıkar. Bu harcamaların çoğu dayanıklı mal vaziyetinde ve faydası birden fazla yıla sirayet eden mallara yapılan harcamalardır. Bu mallar kendileri de üretilmiş mallardır. Ama meydana getirilmelerinin amacı üretimi etkilemektir (Aytaç, 2004: 42).

Bir ekonomide yatırım geniş anlamda tasarruf edilen araçların gelecekte kullanılacak üretim araçlarına çevrilmesi (yaratılması) olayıdır. Sermaye oluşumunu sağlayan yatırım, aynı zamanda reel üretim araçlarının satın alınması için yapılan bir harcama, üretim malları stokuna net bir ilave ve sermayenin üretime bağlanmasıdır. Yatırım harcamaları mevcut makine ve teçhizata yapılan ilaveler, ham, yarı mamul ve mamul maddelerin stoklarındaki artışlar, bina ve konut inşaatları için yapılan harcamalardır ve toplumun sermaye stokunda bir artışa sebep olmakta ve sermaye birikimini gerçekleştirmektedir. Bu durum, yatırım harcamalarını ekonominin toplam talep düzeyi üzerinde ve ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi konusunda önemli etkilere sahip kılmaktadır. Gerçekten kamu yatırım harcamalarında yapılacak bir kısıntı kısa dönemde toplam talebi daraltacağından, bir ekonomide enflasyonist baskıları azaltıcı etkiler sağlayabilecektir. Kamu yatırım harcamalarında bir kısıntı yapma olanağı diğer harcama türlerine göre daha fazladır. Çünkü bu harcamaların ekonomi üzerindeki etkisi uzun dönemde görüldüğü için, bu harcamalarda bir kısıntı kısa dönemde fazla bir dirençle karşılanmayacaktır. Fakat uzun dönemde, ekonominin üretim kapasitesini daraltıcı bir etki yaratacak, bu yolla ekonominin büyümesi ve gelecekte mal ve hizmet elde etme olanağı sınırlanmış olacaktır (Aytaç, 2004: 42). Cari harcamalar ekonomide direkt olarak ekonominin tüketim hacmini belirlemektedir. Bu durumda yatırım harcamaları üzerinde etkiler doğurmaktadır. Cari harcamaların yatırım harcamaları üzerindeki etkisi nedeniyle cari harcamaların belli bir düzeyin altına çekilmesi yatırımları olumsuz etkiler. Çünkü bir ekonomide “cari harcamaların optimum düzeyin altında gerçekleşmesi durumunda (örneğin, enflasyonist dönemler gereği olarak veya tasarruf nedeniyle) önceden yapılmış kamu yatırım verimliliği düşebilir (Heller, 1979: 38).

1.6.3. Transfer Harcamaları

Transfer harcamaları, devletin herhangi bir mal ve hizmet satın almadan yaptığı harcamalar veya “ekonomik, sosyal ve mali nedenlerle gerekli görülen kişilere yapılan fon aktarmaları” şeklinde yapılan harcamalar diye tanımlanmaktadır (Yıldıran, 1998: 7).

Transfer harcamaları karşılığında devlete mal ve hizmet ya da faktör verme zorunluluğu bulunmayan, karşılıksız harcamalardır. Diğer bir deyişle transfer harcamaları, milli gelirden değişiklik yapmaksızın, satın alma gücünü kişiler ve sosyal gruplar arasında transfer etmekle yetinir. Dolayısıyla bu harcamalar sonunda kendilerine transfer yapılan kişiler bakımından doğan gelirler milli gelir hesaplarında yer almazken, kendilerine karşılıksız ödenen miktarları kendi tüketim giderlerinde kullandıkları takdirde, bu miktarlar milli gelire dâhil olur. Bu nedenle “transfer harcamaları ile bir ekonomide toplam talep düzeyinin değişmediği, yalnızca toplam talep bileşiminin değiştiği” söylenebilir (Aytaç, 2004: 37) .

Transfer harcamaları milli gelir üzerinde doğrudan doğruya etkiye sahip değildirler. Sadece satın alma gücünün özel şahıslar ve sosyal tabakalar arasında el değiştirmesine neden olurlar. Bu el değiştirmeler genellikle karşılıksız yapılır ve adı geçen harcamalar yoluyla milli ekonomideki mal ve hizmet akımında değişiklik olmaz. Aslında transfer harcamaları yoluyla ortaya çıkan reel harcamalara devlet sebep olmaz; bu harcamalardan yararlananlar sebep olur (Sarıkaya, 2008: 18). Karşılıksız olarak yapılan transfer harcamaları çeşitleri şunlardır (Yıldırım, 1998:7):

- İşsizlere, ihtiyarlara, kimsesiz dul ve yetimlere yapılan yardımlar (Bunlar karşılıksız olarak verilir.)
- Özel hastanelere, özel okullara hükümetin yaptığı yardımlar ve emekli, dul ve yetimlere yapılan ödemeler, (Bu tür ödemeler emeklilik hakkı olarak yapılmaktadır.)
- İktisadi amaçlarla yapılan mali yardımlar, vergi muafiyet ve istisnaları ve teşvik tedbirleri vs.
- Kamu harcamalarının faizlerinin ve anaparanın ödenmesi için yapılan kamu harcamalarıdır.

Transfer harcamaları karşılıksız olarak yapıldığı için gelir yaratıcı bir etkiye sahiptir. Bu tür harcamalar sonucunda kişilerin talep gücü yükseltilmiş olur (Yıldırım, 1998:7).

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

2.1. Kamu Gelirleri

Kamu gelirleri, devletin ve tüm kurumların hizmetlerini ve ihtiyaçlarını karşılamak için belirli bir kanuna dayanarak elde ettikleri gelirlerdir. Bu gelirler sayesinde devlet kamunun ihtiyaçlarını karşılar. Kamu geliri ve kamu harcamaları ekonomide bir döngü içerisinde birbirlerini tamamlarlar.

Kamu harcamalarını finanse edebilmek için devlet çeşitli kalemlerden gelir elde etmektedir. Bu gelirler vergiler, harçlar, resimler, harcamalara katılma payları, para cezaları, vergi ve benzeri yükümlülüklerdir. Modern maliyede kamu borçlanması da kamu geliri kategorisinde gösterilebilir (Yıldırım, 2006: 4).

İnsanların ortak ihtiyaçlarının ortaya çıkmasıyla belirginleşen devletin, günümüzde kolektif gereksinimleri giderirken gider yapma durumuyla karşı karşıya kalması kaçınılmazdır. Devlet söz konusu giderleri çeşitli kaynaklardan sağladığı gelirlerle finanse etmektedir. Gelirler, sağlandıkları kaynaklara göre farklı isimler almaktadır (Erdem vd, 2007: 64). Kamu gelirleri farklı amaçlarla kamuya sunulsa da çeşitli şekillerde ve çeşitli kaynaklardan elde edilmektedir. Bu gelirler devletin egemenlik hakkına dayanarak elde ettiği kamu gelirleri ve devletin egemenlik hakkına dayanmadan elde ettiği kamu gelirleri şeklinde sınıflandırılmıştır.

2.1.1. Devletin Egemenlik Hakkına Dayanarak Elde Ettiği Kamu Gelirleri

Devletin egemenliğinin hakim olduğu, devletin ekonomiye müdahale ettiği ve bu gelirleri cebri olarak elde ettiği gelirlerdir. Bu gelirlerin başlıcaları aşağıda verilmiştir.

2.1.1.1. Vergiler

Devletin, anayasanın kendisine verdiği yetkiye dayanarak ve hükümlerle gücünü kullanarak zorla topladığı kamu gelirleridir. Vergiler herhangi bir hizmet karşılığı alınmazlar. Ve bu gelirler geri verilmemek üzere kesin biçimde kamu kesimine aktarılırlar (Yıldırım, 2006: 4). Devletin vergi toplamadaki asıl amacı kamu harcamalarını finanse etmek olsa da bunun yanında gelir dağılımının kontrolü ve piyasada fiyat istikrarının sağlanması gibi fonksiyonları da vergilere yükleyebilirler (Yıldırım, 2006: 4).

Çağdaş devletin gelirlerini oluşturan en önemli kaynak vergilerdir. Kamu gelirleri içinde önemli bir yeri olan vergilerin genel özellikleri aşağıda sıralanmıştır (Erdem vd, 2007: 64).

- Vergi devlet ya da vergilendirme yetkisine sahip kamu kuruluşlarınca alınır.

- Vergilerle kamu hizmetlerinin gerektirdiği mali kaynakları karşılamak ve / veya sosyo-ekonomik hedeflere ulaşmak amaçlanır.

- Vergide karşılık yoktur. Bu nedenle, belirli bir hizmet karşılığı olarak alınmaz. Yani ödenen vergi ile sağlanan kamu hizmeti arasında bire bir ilişki bulunmaz. Kamu hizmetlerinin genel karşılığı olarak alınması nedeniyle vergide genel karşılık vardır, fakat özel karşılık yoktur.

- Vergi, fert ya da kurumlardan alınır.

- Vergi, devletin egemenlik hakkına dayanılarak toplanır.

- Verginin temelinde hukuki zor vardır.

- Vergi, kanunla alınır.

- Vergi, parasal bir ödemedir.

Vergiye, yukarıda belirtilmeye çalışılan özelliklerinden yararlanarak, “ devlet veya vergilendirme yetkisine sahip kamu kuruluşlarının, kamu hizmetlerinin görülmesi ve / veya sosyo-ekonomik amaçlara ulaşılması için, kişilerden, karşılıksız, egemenlik hakkına dayanarak, kanunla almış oldukları nihai parasal tutarlar ” olarak tanımlamak mümkündür (Erdem vd., 2007: 65).

2.1.1.2. Harçlar

Vergiye çok benzeyen harçlar çoğu zaman vergi kavramı ile karıştırılmaktadır. Harç, belli bir kamu hizmetinden yararlanma karşılığıdır. Bu şartlar altında harç, yarı kamusal nitelikte kamu hizmeti üreten kamu kuruluşlarının sundukları hizmetlerden doğrudan doğruya yararlananlardan, faydalanma karşılığı derecelerine göre alınan parasal tutarları ifade etmektedir (Erdem vd, 2007: 65).

Kamu idaresinin kamu gücüne dayanarak belli hizmetlerinin karşılığı olarak aldığı ve kamu hizmetlerinin finansmanı için alınan paralardır. Harçları

vergilerden ayıran en büyük özellik bir kamu hizmetinin karşılığı olarak alınmasıdır. Oysa vergilerde herhangi bir hizmetin verilmesi söz konusu değildir. Yani kısacası karşılıksızdır. Harçlar ise bir hizmetin bedeli olarak alınırlar. Örneğin; tapu harcı, yargı harcı gibi o hizmetlerden yaralananlardan alınırlar. Harçlar çeşitli olup, mahalli idarelerin önemli gelir kaynakları arasındadır (Yıldırım, 2006: 4).

2.1.1.3. Resimler

Resim, belirli bir hizmetin veya işin görülmesi için yetkili makamlardan alınan izin karşılığında ödenen tutardır. Resimleri, harç ve vergilerden kesin hatlarla ayırmak güçtür. Resim bazen harca bazen de vergiye yaklaşmaktadır. Bu nedenle resimler, çoğu zaman harç ve vergi ile karıştırılır. Tiyatro ve sinema biletleri üzerinden alınan eğlence resmi ile ilan ve reklam resimleri, belediyelerin aldıkları resimlere; ithalattan alınan damga resmi ile rıhtım resmi devlet bütçesi içinde yer alan resimlere örnek olarak verilebilir (Erdem vd, 2007: 66).

2.1.1.4. Şerefiyeler

Kamu idaresinin, kamu gücüne dayanarak kamusal tesislerin yapımı, donatımı, genişletilmesi gibi hizmetlerden yararlananlardan bir katkı payı olarak alınan miktarlardır. Tıpkı resim ve harçlarda olduğu gibi burada da bir hizmet karşılığı söz konusudur. Fakat buradaki fark hizmetin bir bayındırlık hizmeti oluşudur. Örnek olarak yol harcamalarına katılma payları ile su tesislerine katılma payları gösterilebilir (Yıldırım, 2006: 5).

Kamu tüzel kişilerinin, özellikle belediyelerin, yapmış oldukları çeşitli bayındırlık ve alt yapı hizmetleri nedeniyle bazı kişilerin mülklerinin değerinde artışlar ortaya çıkar. İşte şerefiye, mülklerinin değeri artan kişilerden mülklerin değer artışına yol açan kamu hizmetinin maliyetine kısmen de olsa katılmalarının sağlanması karşılığı alınan parasal tutarlardır. Yeni yolların yapımı, kanalizasyon sisteminin kurulması, elektrik ve su hizmetlerinin götürülmesi hizmetlerin yapıldığı ve götürüldüğü alanlardaki taşınmazların değerinde artışlar meydana getirir. Şerefiye artışlar karşılığı mal sahibinin taşınmazın değerinde artışa yol açan kamu hizmetini arzulayıp arzulamamasının hiçbir önemi yoktur. Şerefiyenin mantığında taşınmazların sahiplerinin hiçbir katkısı olmadan sağladıkları bu değer

kazanımlarının, en azından bir kısmının, ödenerek topluma geri dönmesi düşüncesi yatmaktadır (Erdem vd, 2007: 66).

2.1.1.5. Parafiskal Gelirler (Vergi Benzeri Gelirler)

Devletin kamu gücünü kullanarak kamu niteliği olan çeşitli meslek kuruluşları tarafından toplanan yıllık aidat ve üyelik aidatı adı altında toplanan ve belirli özel ihtiyaçların finansmanında kullanılan miktarlardır (Yıldırım, 2006: 5).

Parafiskal gelirlerin vergiye benzerliği zora dayanma niteliğinden, harç ile olan ilişkisi ise bir hizmet karşılığı olmasından ileri gelmektedir. Parafiskal gelirleri vergi ve harçtan ayıran en önemli özelliklerinden biri devlet bütçesi içinde yer almamış olmasıdır (Erdem vd, 2007: 67).

Ticaret ve Sanayi Odaları, Ziraat Odaları, Barolar vb. mesleki teşekküllere ödenen giriş ve aidat ödemeleri ile Sosyal Güvenlik Kurumu'nun tahsil ettiği sigorta primleri parafiskal gelirlerin örneklerini oluşturmaktadır (Erdem vd, 2007: 67).

2.1.1.6. Fonlar

Kamu gelirleri içinde harcanma açısından taşıdığı kolaylıklar nedeniyle fonlara yer verilmiştir. Hangi amaçlara tahsis edileceği başlangıçta belirli olan kaynakların toplanmasını ifade eden fonlar Türkiye'de 1980'li yıllardan sonra bütçe dışında kalanlar sayı ve tutar olarak önemi azımsanmayacak boyutlara ulaşmıştır (Erdem vd, 2007: 72).

2.1.1.7. Para Basmaktan Doğan Gelirler

Devlet egemenlik hakkına dayanarak yapmış olduğu para işlemlerinden de çeşitli gelirler sağlar. Bu gelir çeşitleri para basma (emisyon) ve devalüasyon olarak iki grupta incelenebilir (Erdem vd, 2007: 68).

2.1.1.7.1. Para basma (Emisyon)

Devlet otorite gücüne dayanarak para yaratmakta ve onu tedavüle sürmektedir. Yaratılan para madeni (ufaklık) ve kâğıt (banknot) para şeklinde olabilir. Madeni para basımında devletin geliri, paranın üzerinde yazılı olan değerden paranın maden değeri ile paranın basım ve dağıtım giderlerinin

çıkartılmasıyla bulunur. Kâğıt para ihracında ise durum aşağı yukarı aynı olup kâğıt paranın üzerinde yazılı olan değerden, kâğıt ve baskı tutarlarının toplamının çıkartılmasıyla devletin geliri bulunur (Erdem vd, 2007: 68).

2.1.1.7.2. Devalüasyon

Ulusal paranın yabancı paralar karşısında değerinin düşürülmesi demek olan devalüasyon yolu ile devlete dolaylı olarak bir gelir sağlanabilir. Devalüasyonla para biriminin altın veya döviz karşılığı değeri eskiye oranla düşürülünce, devlet ve merkez bankasının elinde bulunan döviz ve altınların ulusal paraya göre değerleri artar. Bu artış, ulusal biriminin değerinin düşürüldüğü oranda gerçekleşir (Erdem vd, 2007: 68).

2.1.1.8. Diğer Kamu Gelirleri

Devlet yukarıda sayılan gelir kaynaklarının dışında kalan bazı kaynaklardan da gelir sağlamaktadır. Bugün için önemini neredeyse tamamen kaybetmiş kaynaklar savaş sonunda yenik çıkan devletlerin galip devletlere ödedikleri savaş tazminatları, savaşlarda ele geçirilen ganimetler, kaybedildiği halde sahibi bulunamayan mallar, mirasçısı olmayan ölen kişilerin tereke hâkimliği kararınca hazineye kalan mal ve para varlıkları olarak sayılabilir (Erdem vd, 2007: 72).

2.1.2. Devletin Egemenlik Hakkına Dayanmadan Elde Ettiği Kamu Gelirleri

Devletin egemenliğinin olmadığı, devletin ekonomiye müdahale etmediği gelirlerdir. Bu gelirlerin başlıcaları aşağıda verilmiştir.

2.1.2.1. Mülk ve Teşebbüs Gelirleri

Devlet elinde bulundurduğu mal varlığı ile çeşitli biçimlerde gelir elde eder. Bu gelirler iktisadi üniteler işlemek, mal varlığını kiraya vermek ve satış gelirleri şeklinde olabilmektedir. Son yıllarda Türkiye’de devletin ekonomiden elini çekmesi, liberalleşme ve piyasa ekonomisi ağırlıklı modele ağırlık veren politikalar izlenmesi nedeniyle gerçekleştirilen özelleştirmeler emlak ve teşebbüs gelirlerini büyük ölçüde satış ağırlıklı hale getirmiştir (Erdem vd, 2007: 69).

2.1.2.2. Borçlanma Gelirleri

Ekonomik, sosyal ve siyasal koşulların normal olduğu zamanlar kamu gelirleri ağırlıklı olarak vergilerle karşılanır. Ancak ekonomik, siyasal konjonktürün bozulduğu olağanüstü dönemlerde vergilerin kamu giderlerini karşılama gücü azalır. Bu durumda devlet giderlerini finanse edecek gelirleri genellikle borçlanma günümüz devlet bütçeleri içinde adeta olağan gelir kaynağı haline dönüşmüştür (Erdem vd, 2007: 67).

Borçlanma iç ve dış kaynaklardan yapılmasına, zorunlu ihtiyari olmasına göre farklı nitelikler göstermektedir. Borçlanma ile vergiler arasında temel farklılıklar aşağıdaki noktalar etrafında toplanabilir (Erdem vd, 2007: 67).

- Borçlanma geçici bir gelir çeşidi olup, daha sonra geri ödenmesi söz konusudur.

- Borçlanmada borç verenin faiz olarak menfaat sağlaması esastır.

- Borçlanmaya olağanüstü dönemlerde başvurulması genel ilke olup giderleri karşılayamayan gelir tutarı kadar alınır.

- Vergiler tamamen yurtiçi kaynaklardan karşılanmasına rağmen, borçlar yurtdışından da sağlanabilir.

- İhtiyari borçlanmada borç vermede verenlerin serbestisi söz konusudur. Bu nedenle süre ve vade yönünden devletle borç veren arasında pazarlık yapılır.

3. ARAŞTIRMA BULGULAR

3.1 Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırılması Üzerine Yapılan Çalışmalar

Kamu harcamaları ve ekonomik sınıflandırma arasındaki ilişki ve bağlantı literatürde çok fazla tartışılan ve araştırılan bir konu olmuştur. Ancak bazen bu konu ekonomik sınıflandırmanın bölümleri halinde bazen ise ekonomik sınıflandırmanın geneli halinde araştırmaya konu olmuştur. Araştırılan süreçte bakıldığında gerek gelişmiş gerekse de gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarının ülkenin durumuna göre artış veya azalış gösterdiği ve ekonomik sınıflandırma ile kamu harcamaları arasında bir ilişki olduğu gözlenmiştir. Bu araştırmanın nedenleri konusunda çeşitli görüşler ortaya çıkmış ve bu iki kavram arasında çok kuvvetli bir bağ olduğu ortaya çıkmıştır. Bu konuda yapılan çalışmalardan birisi olan Özgen (1997), yılında yaptığı Türkiye ‘ de kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırmaya göre analizini yaparak istikrar ve yapısal uyumu gerçekleştirici bir kamu harcama politikasının belirlenmesinde, kamu harcamalarında verimliliğin önemi vurgulamıştır. Ekonomide, en uygun kamu harcama düzeyinin belirlenmesinde, harcamaların miktarından daha çok, bileşiminin önemli olduğu iddia edilmekte, alt harcama kalemlerinin miktar ve oran olarak olması gereken düzeye çekilmesi halinde, kamu harcamalarının da en uygun düzeye geleceği savunulmaktadır. Türkiye’de, kamu harcamalarının miktar ve bileşiminin, yanlış olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Uygan (1988), kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırılmasını yükseköğretimin finansmanı açısından analiz etmiştir. Türkiye’de yükseköğretimi yasal çerçeve içinde ele alarak Cumhuriyet’ten günümüze yükseköğretimdeki gelişmelere dikkat çekmiştir. Ayrıca yükseköğretimin gelirleri ve bu gelirlerin bileşimi toplam olarak kurumlara dağılımı açısından ele alınmıştır. Harcamaların nominal ve reel olarak gelişimlerinin yanı sıra milli gelir, konsolide bütçe harcamalarıyla, yüksek öğretim harcamaları arasında ilişki kurularak yüksek öğretim harcamalarının kurumsal dağılımı ve ekonomik sınıflandırmaya göre nominal ve reel gelişimi ile kurumlara dağılımı ve kurumların harcamaları içinde oransal olarak cari, yatırım ve transfer harcamalarının payları bulunmuştur. Taşkesti (2006), ekonomik sınıflandırmanın transfer harcamaları kolunu ve kamu harcamaları arasındaki ilişkiyi ele almıştır. Bu çalışmada kamu harcamalarının kuramsal temelleri, devletin fonksiyonlarında ortaya çıkan değişmelerin kamu harcamalarına etkisi ve kamu harcamalarının artışına ilişkin görüşlerden bazılarına yer verilmiştir. Ekonomik ayrıma göre kamu

harcamaları, kamu ekonomisi harcamaları ve GSMH içindeki yeri, kamu harcamaları içinde transfer harcamalarının gelişimi, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde transfer harcamalarının yapısı, Türkiye'de transfer harcamalarının gelişim süreci, transfer harcamalarının türleri, Türk bütçe sisteminde yer alan transfer harcamalarının yapısı üzerinde durulmuştur. Yenilli (1992), ekonomik sınıflandırmadan olan transfer harcamalarını Türkiye' de incelemiştir. Transfer harcamalarının GSMH içindeki yeri, dağılımı, vergi gelirleri ve toplam gelirler içindeki yeri ve gelişme seyrini neden ve sonuç ilişkileri çerçevesi içinde 1976-1989 dönemini kapsayan bir inceleme yapmıştır. Kamu harcamalarında ve özellikle transfer harcamalarında gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile Türkiye karşılaştırması yapılmaya çalışılmıştır. Ayrıca ekonominin tümü açısından cari ve sermaye transferlerine de yer verilmiştir. Transfer harcamalarının, gelir dağılımı üzerindeki etkisi, temel alınan dönem itibarıyla transfer harcamalarının enflasyon üzerindeki etkisi ve ödemeler dengesi üzerindeki etkisi incelemeye alınmış ve sayısal verilerle desteklenmiştir. Özen (2003), kamu harcamalarından olan transfer harcamalarını Türkiye ' de değerlendirmiştir. Transfer harcamalarının gerçekten bir ülke açısından gerekli bir harcama türü olduğunu belirtmiştir. Türkiye ' nin son on yılda ciddi bir borç krizi içerisine girdiğini ve borçlarını iç ve dış borçlanma ile bütçe üzerindeki faiz yükü azaltılmaya çalışılmıştır. Ancak Türkiye'de transfer harcamaları içinde borç faizleri kar topu etkisi yaratarak gittikçe artma eğilimi göstermektedir. Dağ (2003), kamu harcamalarından olan reel ve transfer harcamalarını Türkiye gelişimi açısından ele almıştır. Transfer harcamaları içinde özellikle borç – faiz ödemelerinin ön plana çıktığını belirtmek gerektiğini söylemiştir. Özellikle konsolide bütçe içinde faiz ödemeleri ile ilk sırada yer almakta sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler, iktisadi transferler ve tarımsal destekleme için bütçeden ayrılan kaynaklar, bütçeden beklenen ekonomik ve mali amaçlara ulaşılması yönünde uygulanacak politikalarda sınırlamalara yol açmaktadır. Bu da bütçenin konjonktürel esnekliğinin azalması sonucunu doğurmaktadır. Meriç (2003) , kamu harcama türlerinden olan transfer harcamalarını gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki gelişimini incelemiştir. Transfer harcamaları gelişmiş ülkelerde daha çok transfer harcamaları içinde sosyal transferlerde artış şeklinde gerçekleşmiştir. Gelişmekte olan ülkelerde ise, kalkınma sürecinin tamamlanamamasından dolayı faiz harcamalarına daha fazla ödeme yapılmaktadır ve bu yüzden transfer harcamaları çok fazla gelişmemiştir.

4. TÜRKİYE’DE KAMU HARCAMALARI

Türkiye’de kamu harcamaları bütçe içerisinde oldukça önemli büyüklüğe sahiptir. Kamu harcamalarının toplam olarak GSMH içindeki payı kamu kesiminin ekonomi içindeki yerini göstermemekle beraber yine de bir fikir vermektedir. Çünkü kamu harcamalarının bir kısmı GSMH’ ya katkıda bulunurken, bir kısmı da “sosyal transfer ödemeleri” gibi şahsi gelir seklene dönüşür ve GSMH’ ye katkıda bulunmaz (Ulusoy,1989: 62)

Kamu harcamaları, ekonominin bütünü içinde kamu sektörünün yerini ve gerekliliğini göstermesi bakımından önemli yere sahip olan maliye politikası araçlarından biridir (Aytaç, 2004: 51).

Konjoktüre bağlı olarak yaşanan ekonomik gelişmeler tüm dünya ülkelerini ve Türkiye’yi eş zamanlı olarak ya da birkaç yıllık gecikmelerle etkisi altına almıştır. Bu konjonktürel dalgalanmalar uygulanan iktisadi, mali politikalarda değişiklik yapılmasını zorunlu hale getirmiş ve bu süreç içinde devletin ekonomi içindeki yeri ve rolü (üstlendiği görevler) uygulanan politikalar çerçevesinde sınırlandırılmış ya da genişletilmiştir. Devletin ekonomideki varlığının yansımaları olan kamu harcamaları da uygulanan politikalara paralel gelişmeler izlemiştir (Aytaç, 2004: 51).

Türkiye ‘ nin 1995 – 2015 yıllarına ait kamu harcamalarını gösteren tablo aşağıda verilmiştir.

Tablo 4.1. Türkiye ‘ de Yıllara Göre Kamu Harcamaları (1995 – 2015 MİLYON TL)

YILLAR	BÜTÇE GİDERLERİ (MİLYON TL)	GSYH (MİLYON TL)	BÜTÇE GİDERLERİNİN GSYH'ye ORANI (%)
1995	1.704.845.121	10.434.646.597	16,34
1996	3.916.254.059	19.857.342.557	19,72
1997	7.993.610.168	38.762.505.967	20,62
1998	15.466.377.899	70.203.147.160	22,03
1999	27.841.439.383	104.595.915.540	26,62
2000	46.384.290.614	166.658.021.460	27,83
2001	80.186.247.902	240.224.083.050	33,38
2002	114.963.019.060	350.476.089.498	32,8
2003	139.488.824.423	454.780.659.396	30,67
2004	139.224.734.493	559.033.025.861	24,9
2005	143.685.760.919	648.931.711.812	22,14
2006	175.084.118.000	758.390.785.209	23,09
2007	200.206.450.000	843.178.421.420	23,74
2008	222.055.561.000	950.534.250.715	23,36
2009	262.597.514.000	952.558.578.826	27,57
2010	288.191.564.000	1.098.799.348.445	26,23
2011	307.039.342.000	1.297.713.210.117	23,66
2012	352.626.872.000	1.416.816.800.523	24,89
2013	408.224.560.000	1.567.289.237.900	26,05
2014	448.752.337.000	1.747.362.376.487	25,68
2015	505.992.432.000	1.962.636.998.400	25,78
2016 P.	570.506.708.000	2.206.828.293.740	25,85

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Ekonomik Göstergeler(P. 2016 yılında çeyrek dönemdeki değerleri göstermektedir.)

Verilen yıllar içerisinde 1995, 1996 ve 1997 yıllarında kamu harcamaları hemen hemen iki kat oranında artış göstermiştir. GSYH değerleri ve kamu harcamalarının GSYH' ye oranında da artış olmuştur.

2001 krizinden sonra 2002 yılında kamu harcamalarında 34 milyar TL ‘ lik bir artış olmuş GSYH ‘ de ise 110 milyar TL ‘ lik bir artış olmuştur. 2002, 2003,

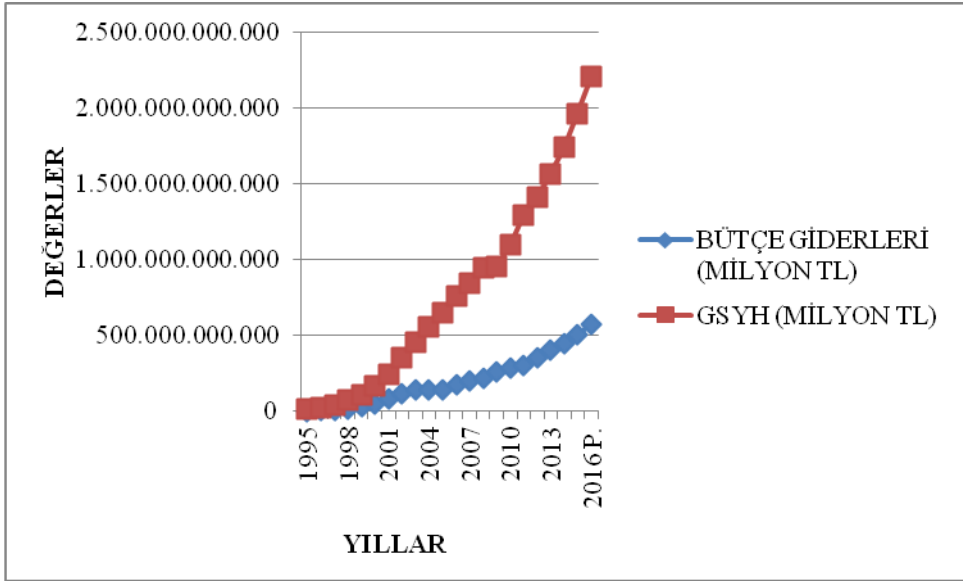
2004 ve 2005 yıllarında bütçe giderlerinin GSYH ' ye oranında sürekli düşüşler olmuştur. Bu durum GSYH ' nin kamu harcamalarından daha fazla miktarda arttığını göstermektedir. GSYH ' deki artış artık ekonominin düzelmeye yön tuttuğunu göstermektedir.

2008 yılında Türkiye Amerika ' da çıkan mortgage krizinden etkilenmiş, kamu giderlerinde 40 milyar TL ' lik gibi bir artış olurken GSYH ' de 2 milyar TL ' lik artış olmuştur. Harcamalar daha fazla miktarda arttığı için kamu giderlerinin GSYH 'ye oranında da artış meydana gelmiştir.

2015 yılına kadar hem kamu harcamalarında hem de GSYH ' de artışlar olmuştur. Kamu giderlerinin GSYH ' ye oranında ise harcamaların ve GSYH ' nin birbirlerine göre artış miktarına göre bazı yıllarda düşmüş, bazı yıllarda da artmıştır. 2016 yılının ilk çeyreği ele alınmış ve bu yılda da GSYH 2 trilyon TL ' yi geçmiştir.

Aşağıda bütçe harcamalarındaki değişimi daha iyi görebilmek için Türkiye'de ki kamu harcamalarının tarihi gelişiminin grafiği verilmiştir.

Grafik 4.1. Türkiye ‘ de Yıllara Göre Kamu Harcamaları (1995 – 2015 MİLYON TL)



Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Ekonomik Göstergeler

Grafiğe bakıldığında kamu giderlerinin ve GSYH değerlerinin sürekli bir artan eğilimde olduğu görülmektedir. Başlangıçta yani 1995 yılında kamu giderleri ve GSYH değerleri aynı miktarda olsalar da ilerleyen yıllarda GSYH daha fazla artış göstermiştir. 2016 yılında neredeyse aradaki fark dört katı kadar olmuştur.

4.1. Türkiye’ de Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Gelişimi

Kamu harcamaları, ekonominin içerisinde kamu sektörünün yerini ve önemini göstermesi açısından önemli yeri olan maliye politikası araçlarından birisidir.

Konjonktür değişimlere bağlı olarak ortaya çıkan ekonomik gelişmeler dünya ülkelerini ve Türkiye ekonomisini aynı zaman içerisinde ya da farklı zamanlardaki dönemlerde etkisi altına almıştır. Bu konjonktürel değişimler uygulanan ekonomi politikalarını mecburen kullanılması gereği duyulmuş ve bu süre zarfında devletin ekonomi içindeki yeri ve görevi uygulanan politikalar ölçüsünde değişiklik göstermiştir.

Aşağıda Türkiye’deki kamu harcamalarının konjonktürel değişimler sonucu ortaya çıkan durumları ele almıştır.

4.1.1. Yatırım harcamaları

Yatırım harcamaları, gelecek dönemlere kalan varlıklara yapılan harcamalardır. Dolayısıyla yatırım harcamalarının etkisi kısa dönemde görülmez ve ülke ekonomisinin üzerinde kalıcı ve uzun dönemli etkiler bırakır (Özbaran, Sayıştay Dergisi: 120).

Yatırım harcamaları bir ekonominin üretim gücünü doğrudan doğruya arttırıcı nitelikte harcamalardır. Bu harcamalar, ele alınan dönemde, gayri safi hasılaya katkıda bulunmakla birlikte kamu sektörünün sermaye stoku birikimine de yol açmaktadır (Aytaç, 2004: 82).

Yıllar itibari ile uygulanan politikaların ve özellikle 1980 sonrası kamunun dolayısıyla kamu harcamalarının küçülmesini hedefleyen neoliberal politikaların uygulamada harcamaları ne ölçüde ve doğrultuda etkilediğini inceleyebilmek için cari harcamalar gibi yatırım harcamalarının da GSMH ve toplam bütçe içindeki payının incelenmesi gerekir. Bu doğrultuda konsolide bütçe yatırım harcamalarının gelişimi de diğer harcamalar kalemleri gibi uygulanan politikalar paralelinde dalgalanmalar göstermiştir (Aytaç, 2004: 82).

Bütünü ile ekonominin umumi verimliliğini, içinde bulunulan dönemde veya gelecekte arttırmaya yarayan kamu harcamalarıdır. Yatırım harcamalarının ortak özelliği sermaye birikimi, üretim kapasitesi ve istihdam yaratma ile ilgili harcamalar olmalarıdır. Türkiye açısından yatırım harcaması olarak kabul edilen başlıca harcama kalemleri şunlardır (Kaya ve Yılmaz, Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi: 260):

- Etüt ve proje giderleri
- Yapı, tesis ve büyük onarım giderleri
- Makine, teçhizat ve taşıt alımları ve onarımları

Çalışma kapsamındaki yatırım harcamalarına yukarıda ifade edilen yatırım kalemleri dâhil edilmiştir.

Aşağıda 1995 – 2016 yılları arasındaki değişimi verilmiştir.

Tablo 4.2. Yatırım Harcamalarının Yıllara Göre Dağılımı (BİN TL)

YILLAR	YATIRIM HARCAMALARI (BİN TL)	GSYH'ye ORANI (%)
1995	102.989	1,5
1996	255.356	1,0
1997	640.134	1,3
1998	999.320	1,7
1999	1.544.427	1,4
2000	2.475.116	1,5
2001	4.149.580	1,5
2002	6.891.836	1,7
2003	7.179.667	2,0
2004	12.683.651	2,27
2005	14.446.291	2,23
2006	19.001.460	2,51
2007	22.257.921	2,64
2008	24.411.518	2,57
2009	29.798.912	3,13
2010	29.184.905	2,66
2011	32.797.259	2,53
2012	32.503.863	2,29
2013	36.386.232	2,30
2014	40.800.579	2,30
2015	45.444.097	2,90

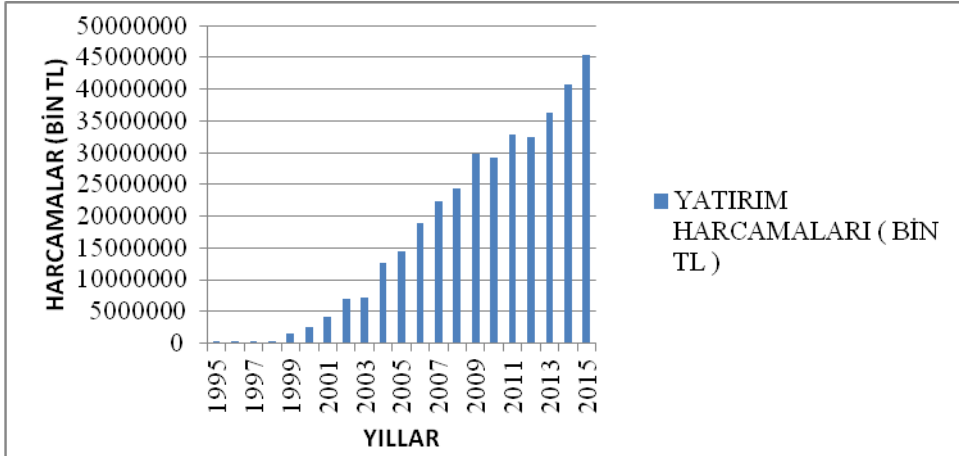
Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Bütçe Büyüklükleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri

Yatırım harcamalarına incelenilen yıllar itibariyle bakıldığında düzenli olarak bir artış olduğu gözlenmektedir. Kriz dönemlerinde bile 2001 yılında 2 bin TL gibi bir artış olurken, 2008 yılında yaklaşık olarak 5 bin TL gibi bir artış olmuştur. Yatırım harcamalarının GSYH içindeki payına bakıldığında ise bu oranlarda da artış olmuş ancak bazı yıllarda da düşüşler görülmüş hem de bu artışın yatırım harcamalarındaki artış kadar fazla olmadığı gözlenmektedir. Bu durum GSYH ' de ki artışın yatırım harcamalardaki artışa göre daha az olduğunu ve GSYH ' de yıllar itibariyle çok fazla artış olmadığını göstermektedir. Örneğin;

1996 yılında yatırım harcamalarında iki katından fazla artarken GSYH de oransal olarak düşmüştür. Bu GSYH 'deki artışın yatırım harcamalarına göre daha az olduğunu göstermektedir.

Aşağıda yatırım harcamalarının grafiği verilmiştir.

Grafik 4.2. Yatırım Harcamalarının Yıllara Göre Dağılımı (BİN TL)



Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Bütçe Büyüklükleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri

Grafiğe bakıldığında yatırım harcamalarında verilen yıllar içerisinde sürekli bir artış eğilimi olmuştur. Bu artış bazı dönemlerde fazla iken bazı dönemlerde az olmuştur. 2010 ve 2012 yıllarında da bir önceki yıla göre azalma olmuştur.

4.1.2. Transfer harcamaları

Transfer harcamaları, kamunun gerçek veya tüzel kişilere, satın alma gücünü karşılıksız olarak devretmesidir. Bu tür giderlerle devlet doğrudan bir üretim faktörü almadığından, transfer yapılan kişiler bakımından doğan gelirler milli gelir hesaplarında yer almaz (Aytaç, 2004: 94).

Cari dönem üretimine karşı doğrudan talep yaratmayan, yalnızca bazı servet unsurlarının kişi ve kurumlar arasında el değiştirmesi niteliği taşıyan harcamalardır. Transfer harcamalarının çok önemli bir kısmında ödemenin yapıldığı kişi ve kurumlarca devlete mal teslimi ya da hizmet yapılması söz konusu değildir. Transfer olarak kabul edilen harcamaların bir kısmı ise karşılıksız değildir. Bu tür transfer harcamalarında devlet bazen hisse senedi ve tahvil gibi

mali bazen de arazi ve bina gibi gerçek sermaye malları elde etmektedir (Kaya ve Yılmaz, Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi: 261).

Aşağıda tabloda transfer harcamaları ve GSYH içerisindeki payı verilmiştir.

Tablo 4.3. Transfer Harcamalarının Yıllara Göre Dağılımı (BİN TL)

YILLAR	TRANSFER HARCAMALARI (BİN TL)	GSYH'ye ORANI (%)
1995	975.260	9,2
1996	2.419.712	9,3
1997	4.621.820	12,2
1998	9.427.281	11,9
1999	17.367.468	13,4
2000	30.615.975	16,6
2001	55.981.463	18,4
2002	77.682.555	23,3
2003	94.761.309	22,2
2004	71.706.315	12,83
2005	64.572.632	9,95
2006	71.461.160	9,42
2007	74.949.065	8,89
2008	83.402.285	8,77
2009	90.497.581	9,50
2010	101.001.400	9,19
2011	98.396.540	7,58
2012	112.266.169	7,92
2013	126.860.368	8,10
2014	135.399.588	7,80
2015	152.715.062	10,30

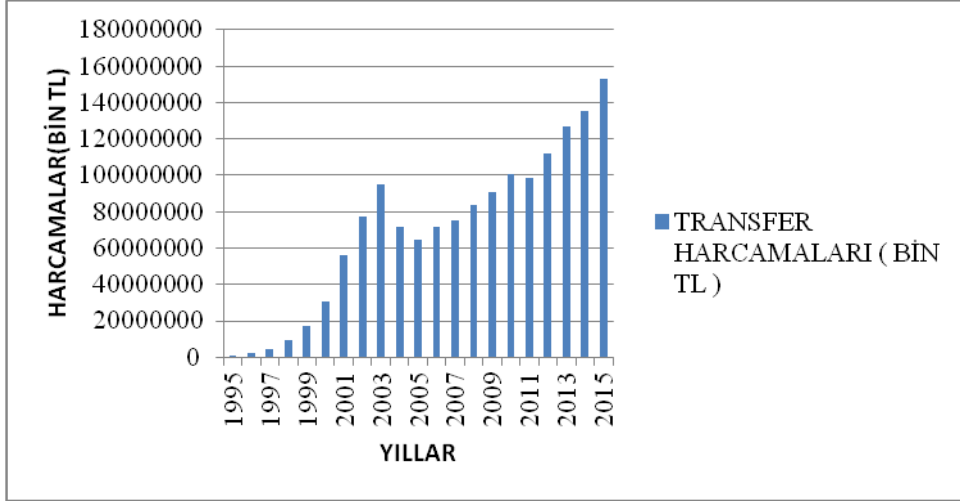
Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Bütçe Büyüklükleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri

Ele alınan yıllar itibarıyla bakıldığında transfer harcamalarında sürekli bir artış değil de düzensiz olarak artışlar ve azalışlar olduğu gözlenmektedir. 1995 yılından 2003 yılına kadar sürekli ve çok miktarda artışlar olurken, 2004 yılından 2015 yılına kadar bazı yıllarda artmış bazı yıllarda azalma görülmüştür. Transfer harcamalarının GSYH içindeki payına bakıldığında ise oranlarda bir düzensizlik vardır. 1998, 2003, 2006, 2007, 2008, 2010 ve 2014 yıllarında transfer harcamaları arttığı halde GSYH oranlarında azalma görülmüştür. Bu durum GSYH 'nin

transfer harcamalarını karşılayamadığını yani transfer harcamalarının GSYH ‘ den daha fazla arttığını ifade etmektedir.

Aşağıda transfer harcamalarının grafiği verilmiştir.

Grafik 4.3. Transfer Harcamalarının Yıllara Göre Dağılımı (BİN TL)



Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Bütçe Büyüklükleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri

Transfer harcamaları 1995 yılında düşük bir değerde iken yıllar ilerledikçe sürekli artış olmuştur. 2004, 2005 ve 2011 yıllarında bir önceki yıla göre azalmalar olmuştur. Günümüze doğru geldikçe dalgalı bir şekilde artmıştır.

4.1.3. Cari harcamalar

Cari harcamalar ele alınan dönemde, gayri safi milli hasılaya katkıda bulunan harcamalardır. Bu harcamalar, ekonominin mevcut üretim kapasitesini kullanmak için gerekli mal ve hizmetlerin satın alınmasına yönelik olarak yapılmaktadır. Bu nedenle de, büyük bir bölümünü personel giderlerinin, diğerlerini ise dayanıklı olmayan mal ve hizmetlere yapılan harcamaların oluşturduğu giderlerdir (Aytaç, 2004: 66). Bu harcamaların belirgin özelliği kamu tüketimi sağladıkları faydanın geçici olmasıdır. Cari harcamalar her yıl tekerrür eder ve asli fonksiyonu devlet mekanizmasının işleyişini sağlamaktır. Kamu personeline ödenen maaşlar, kırtasiye ve temizlik malzemesi giderleri, elektrik-su giderleri, ulaşım giderleri cari giderler içinde sayılabilir (Turuşcu, 2011: 24).

Aşağıdaki tabloda cari harcamaların 1995 -2016 yıllarındaki değişimi verilmiştir.

Tablo 4.4. Cari Harcamaların Yıllara Göre Dağılımı (BİN TL)

YILLAR	CARİ HARCAMALAR (BİN TL)	GSYH' ye ORANI (%)
1995	645.945	6,7
1996	1.286.240	6,2
1997	2.788.298	6,5
1998	5.187.840	7,2
1999	9.172.790	7,4
2000	13.613.937	8,8
2001	20.448.022	8,2
2002	31.107.959	8,5
2003	38.513.866	8,9
2004	56.630.894	10,13
2005	67.078.650	10,34
2006	87.663.413	11,56
2007	106.860.697	12,67
2008	119.216.759	12,54
2009	147.922.692	15,53
2010	164.172.419	14,94
2011	183.412.993	14,13
2012	215.721.268	15,23
2013	246.976.960	15,60
2014	272.652.270	15,60
2015	307.833.273	19,80

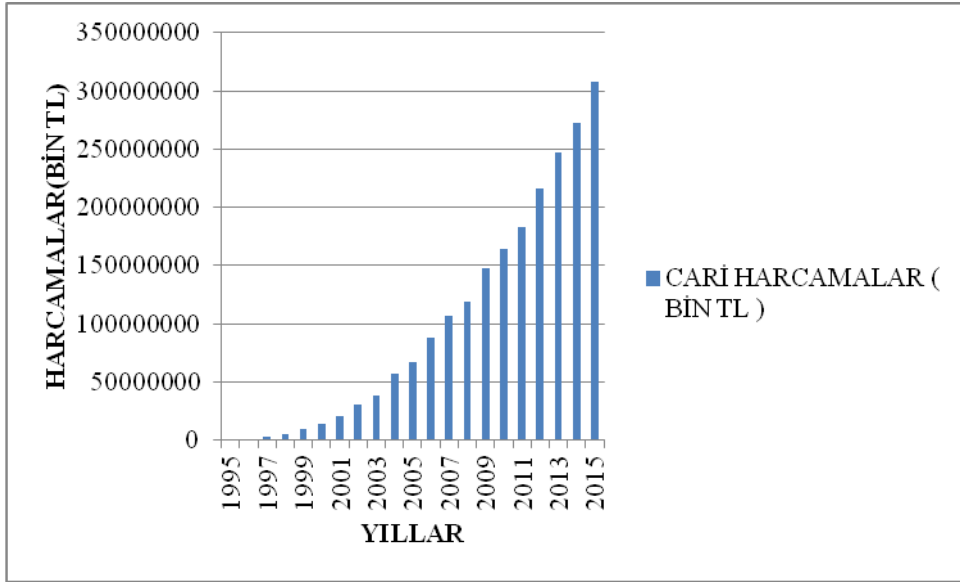
Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Bütçe Büyüklükleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri

Cari harcamalar daha önceden de bilindiği gibi ele alındığı dönemde GSMH' ye katkıda bulunmaktadır. İncelenilen yıllar itibariyle bakıldığında cari harcamalarda sürekli bir artış olduğu gözlenmektedir. Hatta 1995 yılındaki artış iki katına kadar çıkmıştır. Kriz dönemlerinde bile 2001 yılında 11 bin TL gibi bir artış olurken, 2008 yılında yaklaşık olarak 28 bin TL gibi bir artış olmuştur. Cari

harcamalar, personel harcamaları ve diğer cari harcamalarından oluştuğuna göre bütçe içerisinde bu harcamalara da ayrılan payın verilen yıllar itibariyle sürekli bir arttığı gözlenmektedir. Cari harcamaların GSYH içindeki payına bakıldığında ise bu oranlarda da artış olmuş ancak bazı yıllarda da düşüşler görülmüş hem de bu artışın cari harcamalardaki artış kadar fazla olmadığı gözlenmektedir. Bu durum GSYH ‘ de ki artışın cari harcamalardaki artışa göre daha az olduğunu ve GSYH ‘ de yıllar itibariyle çok fazla artış olmadığını göstermektedir. Örneğin; 1995 yılında cari harcamalar iki katı kadar artarken GSYH de oransal olarak düşmüştür. Bu GSYH ‘deki artışın cari harcamalara göre daha az olduğunu göstermektedir.

Aşağıda cari harcamaların grafiği verilmiştir.

Grafik 4.4.Cari Harcamaların Yıllara Göre Dağılımı (BİN TL)

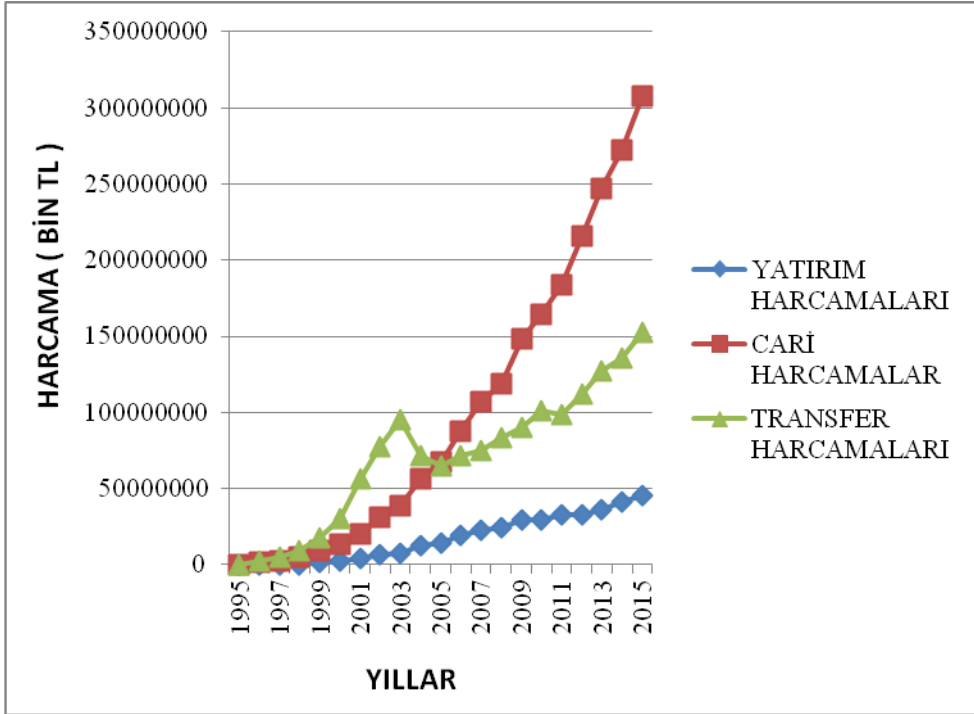


Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Bütçe Büyüklükleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri

Cari harcamalarda da sürekli artış olmuştur. Yatırım ve transfer harcamaları gibi dalgalanma olmamış, düzenli bir şekilde artış olmuştur.

Aşağıda cari, yatırım ve transfer harcamalarının yıllar itibariyle birlikte grafiği verilmiştir.

Grafik 4.5. Kamu Harcama Çeşitlerinin Dağılımı (1995 -2016)



Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Bütçe Büyüklükleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri

Kamu harcamalarının çeşitlerinin hepsinin ele alındığı bu grafikte cari, yatırım ve transfer harcamaları sürekli bir artış eğilimi içerisindedirler. 1995-2015 yılları arasında ele alınan bu harcamaların hepsinde de farklı oranlarda ve zamanlarda artışlar yaşanmıştır. Transfer harcamaları başlangıçta artarken 2002 yılından sonra azalma yaşanmış ve 2005 yılından sonra tekrar artışa geçmiştir. Bu artışta yine ta ki 2010 yılına kadar artmış ve bu yılda yine azalma olmuş ve bu dönemden sonra yine artış yaşanmıştır. Yatırım harcamalarında olan bu artışlar ülkenin gelişmesi ve gelişmişlik düzeyini artırmak için önemlidir. Türkiye gelişmekte olan bir ülke olduğu için yatırım harcamalarına daha çok ihtiyacı vardır. Cari ve transfer harcamaları da ülkenin ihtiyaçlarını karşılaması için her ülkenin bünyesinde mevcut olan, yapması gereken harcamalardır.

4.2. Türkiye’de Kamu Harcamalarının Tarihi Gelişimi

Tarih boyunca, devletin toplum hayatı içinde üstlendiği fonksiyonlarda sürekli artış olmuştur. Bu artışa paralel olarak, kamu harcamaları da sürekli bir artış eğilimi göstermiştir (Kanca, 2011: 80).

Türkiye ekonomisinde kamu harcamaları, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki gibi, artış trendi içerisindedir. Özellikle, 1930’lu yıllardaki uygulamaya konulan devletçi ekonomi politikalarının etkisiyle artmaya başlayan, kamu harcamaları karma ekonomi politikalarının etkisiyle de artmaya devam etmiştir. Planlı ekonomi döneminde özel sektörün yönlendirilmesi ve iktisadi kalkınmanın sağlanması amacıyla kamu harcamaları artmıştır (Yıldırım, 1998: 48).

Kamu harcamalarının tarihi seyri incelendiğinde bunun sürekli bir artış eğilimi gösterdiği anlaşılmaktadır. Bu artış, hem devletin güdümünde olan ekonomik sistemi benimsemiş olan ülkelerde, hem de piyasa ekonomisinin uygulandığı ülkelerde açıkça görülmüştür (Katsimi, 1998: 117). Kamu harcamalarındaki sürekli artış Türkiye’de de gerçekleşmiştir. Örneğin 1930 yılından bu güne kadar devlet bütçesiyle yapılan harcamalar incelendiğinde, bu artış eğilimi açık bir şekilde tespit edilmiştir. Bu artışın bir kısmının para değerinin zaman içinde düşmesinden kaynaklanan nominal bir artış olmasına karşın, büyük bir kısmı gerçek artıştır (Makin, 2002 : 301).

Türkiye ekonomisi 1990 yılından sonra girmiş olduğu süreçte çok kırılgan (fragile) bir yapı kazanmıştır. Bu kırılgan yapı özellikle ekonominin bünyesinden kaynaklanmış sorunun en temel noktasını ise kamu sektöründe yer alan kurumların finansman yapısının aşırı bozulması oluşturmuştur. Ayrıca, 1991 yılında yaşanan Körfez Savaşı ve seçimlerin getirdiği etkiler bu dönemde kamu harcamalarını artırıcı yönde bir tesir yapmıştır. 1994 ekonomik krizi, 1999 Marmara depremi, dönem içerisinde kamu harcamalarının gelişimini etkileyen mühim faktörlerdir. 1993 yılı son çeyreği ardı sıra altı iç borçlanma ihalesini geçersiz kılan dönemin siyasi otoritesi, piyasada yüksek miktarda likit fon bırakınca önce borsada çok büyük bir artışa neden olmuş, ardından borsadan çıkan likidite, döviz spekülasyon saldırı gerçekleştirmiştir. Ekonominin spekülasyon sermaye karşısında giderek hassas bir hale gelmesi 1993’te yaşanan krize neden olduğu gibi, daha sonra yaşanabilecek krizlerin de habercisi olmuştur (Kanca, 2015: 14).

5 Nisan 1994 tarihli ekonomik istikrar programında amaç, kamu giderlerinin çeşitli bütçe kısıntıları yoluyla düşürülmesi olmuştur. Bu kapsamda 1994 kriziyle birlikte alınan yapısal önlemler; sosyal güvenlik kurumlarının bütçeye olan yükünün azaltılması, tarımsal destekleme politikasında değişiklik ve ücret artışlarına sınırlama getirilmesi şeklinde olmuştur (Kanca, 2015: 14). 5 Nisan Kararları uygulamasında dış kaynak çok sınırlı olmuştur. IMF ile Stand-By anlaşması yapılmamış, geniş bir dış destek aranmamış, sadece 700 milyon dolar civarında IMF kredisi kullanılmıştır (Şahin, 2009: 230).

5 Nisan 1994 Kararlarında yer alan vaad edilen yapısal düzenlemeler gerçekleşmemiştir (Şahin, 2009: 246).

2.Dünya Savaşı'nın etkisinden yeni kurtulan ve her zaman devletin desteği olan hükümette bu dönemde devletin desteği kesilerek özel kesime verilmeye çalışılmaktadır. Özel kesimle birlikte iktisadi kalkınma amaçlanmış ve devletin bazı kurumları hakkında özelleştirme kararı alınmıştır. Başta Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) özelleştirilmeye çalışılmış ancak şartların ağır gelmesi sonucu özel kesim şartları kabul etmediği için KİT 'lerin özelleştirilmesinden vazgeçilmiştir.

Tarımda elverişli iklim dolayısıyla gerçekleşen iyi hasat sonrasında ihracat rakamlarında da artışlar yaşanmıştır ve hükümet daha çok gelir elde etmiştir.

Geçmiş dönemler Türkiye 'de ekonomik sıkıntılarla geçmiştir. Ekonominin bir düzene sokulabilmesi için kalkınma planları hazırlanmıştır. Bu planların hazırlanmasındaki amaç milli gelirin artışını ve hükümetin istikrarlı olarak büyümesini sağlamaktır. Bu planların hedefi aynı zamanda ülkenin dış ticaret dengesini sağlamak ve dışa bağımlılığı azaltmaktır. Kalkınma planlarıyla hükümet yatırımlarını artırmıştır.

1970 - 1980 dönemlerinde Türkiye ekonomik bunalımla karşı karşıya kalmıştır. İthalat çokluğundan dolayı döviz kaybı olduğu için çoklu kur uygulamasına gidilmiş ve sonunda devalüasyon olduğu hükümet tarafından ilan edilmiştir. TL yabancı paralar karşısında değer kaybetmiştir. Kısa sürede sürüklenen döviz darboğazı ve ekonomik bunalım ithalatın kısıtlanmasına ve kambiyo kontrollerinin artmasına yol açmıştır. Bunun kaçınılmaz bir sonucu

olarak, gerek ihracatta gerekse ithalatta oldukça yaygın bir karaborsa ortaya çıkmıştır (Şahin, 2009: 170).

Ekonominin bunalıma girmesi hükümeti yeni kararlar almaya ve ekonomi adına planlar yapmaya zorlamıştır. 24 Ocak 1980 yılında alınan bir kararlar ekonomik yapıya bir düzen getirilmesi amaçlanmıştır. Bu kararlarla ekonomiyi dış rekabete açmak, dünya pazarlarına mal üretmek, devleti ekonomik girişimlere teşvik etmek amaçlanmıştır.

1988 yılında iç talep genişlemiş ve büyüme – istikrar olgusu ortaya çıkmıştır. Fakat GSMH ‘da istenen gelir elde edilememiş ve bir gelişme kat edilememiştir. Bunun üzerine Türkiye ‘de stagflasyon olgusu baş göstermiştir. Bu dönemde yine ihracat desteklenmiş, TL devalüe edilmiş yani dolar karşısında değer kaybetmiştir.

Kamu kesimi açıklarını kapatmak için hükümet vergiler çıkarmıştır ancak bu sistemde açıkları kapatmak için yeterli olmamıştır. Kamu kesimi giderleri gelirlerle karşılanamayınca borçlar borçla kapatılmaya çalışılmış ancak bu kez de faiz oranları yüksek tutulmuştur. Bunun gibi birçok olumsuz faktörlerden dolayı hükümet 5 Nisan 1994 yılında istikrar kararlarını çıkarmıştır. Ancak hükümet bu istikrar kararları ile de başarılı olamamıştır.

5 Nisan 1994 kararlarında yer alan, vaad edilen yapısal düzenlemeler gerçekleşmemiştir. Bütçe ilkelerine uymayan, çeşitli uygulamalarla, bir kısım ekonomik ve sosyal faaliyetlere bütçe kuralları dışında kaynak tahsis etmek için tesis edilen fonlarla kamu maliyesini kuralsızlaştıran hükümetler bütçe açıklarının, iç ve dış borçlanmanın, parasal genişlemenin ve süre giden yüksek enflasyonun sorumlusu olmuşlardır. Yüksek enflasyon, kamu açıklarının yönetilemez boyutlara ulaşması ve diğer sorunlar karşısında radikal çare arayışına giren dönem hükümetinin üç partili koalisyon hükümeti, 1998 yılı ortalarında yeni bir istikrar programı hazırlığına başlamış ve uygulanacak programa IMF ‘nin desteğini almak için görüşmeler yapılmıştır (Şahin, 2009: 247).

1999 Ağustos depremi de kamu kesimi üzerinde etkili olmuştur. Hükümet depremzedeler için kamunun payından çok büyük harcamalar yapmıştır.

Hükümet Ocak 2000 ‘de Enflasyon ile Mücadele Programı (EMP) adı altında istikrar ve dönüşüm programı çıkarmıştır. EMP ‘nin nihai hedefi

ekonomide kalıcı istikrar ve sürdürülebilir büyüme ortamını tesis etmektir. Bu hedefe kamu kesimi açıkları, faiz haddi ve enflasyon düşürülerek ve bir dizi yapısal düzenlemeler yapılarak ulaşılabilir. EMP ‘ nin temel politika hedefleri ve ara hedefleri şu şekilde sıralanabilir (Şahin, 2009: 248):

Enflasyon üç yıl içinde (2000-2002) % 5 ‘ e çekilecektir.

- Program süresince GSMH büyümesi, 2000 ‘ de % 5.6, 2001 ‘ de % 5.2 ve 2002 ‘ de % 5.8 olarak öngörülmüştür.

- Cari açık / GSMH oranı 2000 ‘ de - % 1.8, 2001 ‘ de - % 1.6 ve 2002 ‘ de % 1.5 olacaktır.

- Cari açık / GSMH oranının, kamu kesimi konsolide bütçesinde sağlanacak faiz dışı fazlalar yardımı ile % 57.9 ‘ dan % 54.6 ‘ ya çekilmesi öngörülmüştür.

Programa başta gereken önemin verilmemesi, TL ‘ nin devalüasyonu, borçların vadesinde bir tutarsızlık olması gibi nedenlerden dolayı bu program da başarısız olmuştur.

Şubat 2001 ‘ de ekonomik kriz likidite sıkıntısı nedeni ile önce faizin sonra devalüasyonun beklentisi ile döviz kurunun baş döndürücü bir hızda yükselmesi ve özellikle yabancıların borsayı terk etmeleri sonucu İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB) endeksinin çökmesi ile doruğa ulaşmıştır. Bu gelişmeler üzerine hükümet, TCMB ‘ deki tüm döviz rezervini satışa çıkarsa da döviz kurunu tutamayacağını görerek döviz kurunu programda belirlenen tarihten önce (Temmuz 2001) dalgalanmaya bırakmıştır. Nominal Döviz Kuru (NDK) birkaç hafta içinde % 50 yükselmiştir. Hükümet ekonomi yönetimini değiştirerek yeni bir program hazırlanacağını ilan etmiştir. Ve bu kriz ortamında IMF ile yapılan görüşmeler ve mutabık kalınan yeni yeni Stand – by anlaşması doğrultusunda, 14 Nisan 2001 tarihinde Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) adı altında oldukça kapsamlı yeniden yapılanma ve reform programı açıklanmıştır (Şahin, 2009: 255). Bu program yapısal ve yasal düzenlemeler sonucu bu program başarılı olmuştur.

2008 yılında ABD ‘ de mortgage krizi yaşanmıştır. Bu krizin görünen yüzü ABD ‘ deki bir kısım bankaların denetim ve kural olmadan daha çok kazanmak vaadiyle düşük gelirli kişilere konut kredisi açmaları ve buna karşılık

onlara subprime kredisi vermeleridir. Bunun sonucunda da düşük gelimli kişiler bu kredileri 6deyemeyince 6lkede kriz baş g6stermiştir. T6rkiye ‘ de de bu krizle birlikte krediler azalmaya başlamış, likidite azalması meydana gelmiş ve artık kriz baş g6stermiştir.

Aşağıdaki Tabloda T6rkiye’nin 1950 – 2016 yılları arasındaki kamu harcamalarının tarihi seyri ele alınmıştır.

Tablo 4.5. Türkiye’de Kamu Harcamalarının Tarihi Gelişimi (BİN TL)

YILLAR	BÜTÇE GİDERLERİ (MİLYON TL)	GSYH (MİLYON TL)	BÜTÇE GİDERLERİNİN GSYH'ye ORANI (%)
1950	1.495	19.030	7,86
1951	1.626	22.855	7,12
1952	2.303	26.289	8,76
1953	2.354	30.632	7,69
1954	2.638	31.260	8,44
1955	3.394	37.591	9,03
1956	3.577	43.376	8,25
1957	4.256	57.685	7,38
1958	5.087	68.844	7,39
1959	6.914	86.036	8,04
1960	7.526	92.018	8,18
1961	11.624	97.601	11,91
1962	9.359	113.367	8,26
1963	11.998	131.063	9,15
1964	13.841	140.009	9,89
1965	14.848	149.730	9,92
1966	17.687	177.811	9,95
1967	20.774	198.201	10,48
1968	21.832	219.804	9,93
1969	25.933	245.674	10,56
1970	33.522	276.332	12,13
1971	47.585	342.865	13,88
1972	53.092	409.810	12,96
1973	67.306	515.479	13,06
1974	81.372	699.019	11,64
1975	117.921	906.196	13,01
1976	159.635	1.151.954	13,86
1977	247.896	1.473.945	16,82
1978	358.579	2.194.336	16,34
1979	627.822	3.831.892	16,38
1980	1.133.707	7.031.234	16,12
1981	1.612.511	10.620.920	15,18
1982	1.739.441	14.104.074	12,33
1983	2.912.853	18.692.826	15,58
1984	4.173.600	29.569.564	14,11
1985	6.272.650	47.176.942	13,3
1986	7.844.081	68.663.151	11,42
1987	12.276.018	100.444.611	12,22
1988	20.538.796	173.709.458	11,82
1989	37.750.236	305.579.274	12,35
1990	66.820.002	528.369.363	12,65
1991	129.235.752	847.031.885	15,26
1992	221.214.880	1.469.755.067	15,05
1993	484.101.287	2.664.115.913	18,17
1994	890.425.203	5.200.118.506	17,12
1995	1.704.845.121	10.434.646.597	16,34
1996	3.916.254.059	19.857.342.557	19,72
1997	7.993.610.168	38.762.505.967	20,62
1998	15.466.377.899	70.203.147.160	22,03

Tablo 4.5. Türkiye’de Kamu Harcamalarının Tarihi Gelişimi (BİN TL) (devam)

1999	27.841.439.383	104.595.915.540	26,62
2000	46.384.290.614	166.658.021.460	27,83
2001	80.186.247.902	240.224.083.050	33,38
2002	114.963.019.060	350.476.089.498	32,8
2003	139.488.824.423	454.780.659.396	30,67
2004	139.224.734.493	559.033.025.861	24,9
2005	143.685.760.919	648.931.711.812	22,14
2006	175.084.118.000	758.390.785.209	23,09
2007	200.206.450.000	843.178.421.420	23,74
2008	222.055.561.000	950.534.250.715	23,36
2009	262.597.514.000	952.558.578.826	27,57
2010	288.191.564.000	1.098.799.348.445	26,23
2011	307.039.342.000	1.297.713.210.117	23,66
2012	352.626.872.000	1.416.816.800.523	24,89
2013	408.224.560.000	1.567.289.237.900	26,05
2014	448.752.337.000	1.747.362.376.487	25,68
2015	505.992.432.000	1.962.636.998.400	25,78
2016 P.	570.506.708.000	2.206.828.293.740	25,85

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Ekonomik Göstergeler(P. 2016 yılında çeyrek dönemdeki değerleri göstermektedir.)

Yukarıda Türkiye ekonomisinin tarihi gelişimi hakkında bilgiler verilmiştir. Bu bilgilerden ve tablodaki rakamlardan da görüldüğü gibi kamu harcamalarında sürekli bir değişim meydana gelmiştir.

1950 yılında 1495 milyon TL olan harcamalar 1951 yılında 150 milyon TL ‘ ye yakın artış gerçekleşmiştir. Kamu harcamaları artarken GSYH ‘ de aynı zamanda artış göstermektedir. Bu yıllarda GSYH kamu harcamalarından daha fazla arttığı için oranda da düşüş yaşanmıştır. Savaşın sonra GSYH ‘ nin fazla olması hükümetin harcamaları telafi etmek ve ekonomiyi düzeltmek için ülke içi yatırımlara önem verdiğini göstermektedir.

Verilen yıllarda kamu harcamalarında ve GSYH ‘ de hemen hemen her zaman artış meydana gelmiştir. Ancak 1962 yılında harcamalarda azalma meydana gelmiştir. GSYH ‘ de ise artış yaşanmıştır. Kamu harcamaları azaldığı için GSYH de arttığı için oranda da % 3.5 civarında bir düşüş olmuştur.

1970 yılında girilen büyük devalüasyonla kamu harcamaları 5.5 milyon TL civarında bir artış gösterirken GSYH 66.5 milyon TL civarında bir artış göstermiştir. Kamu harcamaları GSYH ‘ ya daha yakın artış gösterdiği için oranda da % 1.7 gibi bir artış meydana gelmiştir.

1988 stagflasyonun yaşandığı bir dönemde hem kamu harcamalarında hem de GSYH ' de artış yaşanmıştır. Ancak bir önceki yıla göre GSYH ' deki artış kamu harcamalarındaki artıştan fazla olduğu için oranda da % 0.4 gibi bir azalma meydana gelmiştir.

5 Nisan 1994 kararlarının alındığı zamanda da gerek kamu harcamalarında gerekse de GSYH ' de neredeyse iki katına yakın artışlar meydana gelmiş ve oranda da azalma olmuştur.

1999 Ağustos depreminden sonra her zaman olduğu gibi kamu harcamaları ve GSYH ' de artışlar olmuştur. Hükümet depremin açtığı yaraları sarmak için harcamaları artırmış ve harcamalar bir önceki yıla göre daha fazla artmıştır. Hemen ardından hükümet ekonomide yüksek enflasyon olduğu için ve enflasyonla mücadele için 2000 yılında çıkardığı Enflasyonla Mücadele Programı çıkarmıştır. Bu programın şartları gereği mücadele için harcamalarda ve yurt içi yatırımlarda artış olmuştur. Harcamalar ve GSYH artmış oran da diğer yıllara göre % 5.5 oranında daha fazla artış olmuştur.

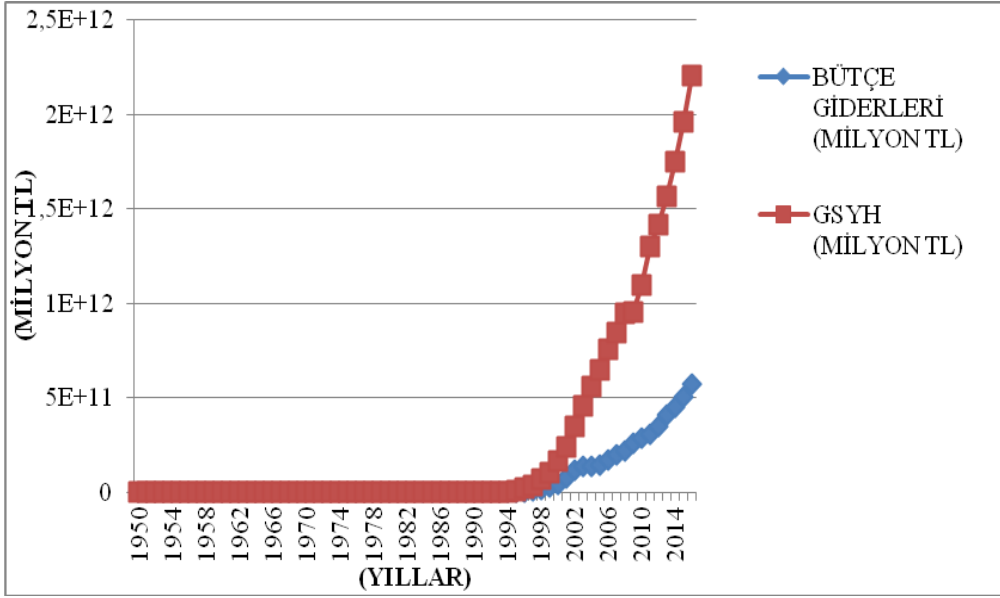
Şubat 2001 kriziyle hükümet yine harcamalarını artırmış ve GSYH ' de artış olmuştur. Hükümet enflasyonla mücadele, depremle mücadele etmek için borçlanmamak ve dışa bağımlılığı azaltmak için iç yatırımları yapmıştır. Hem kamu giderlerinde hem de GSYH ' de artış olmuştur. GSYH kamu giderlerinden fazla arttığı için oranda da % 0.58 gibi bir azalma meydana gelmiştir.

Türkiye ' de ABD ' nin yaşadığı 2008 mortgage krizinin etkisi altında kalmış ve her zaman olduğu gibi kamu harcamalarında ve GSYH ' de artış olmuştur.

2016 yılın ilk çeyreği olarak ele alınmış ve bu üç aylık dönemde de ülkede bulunan iç karışıklıklar yüzünden kamu harcamalarında artışlar olmuştur.

Aşağıda kamu harcamalarının tarihi gelişiminde geçen süredeki harcamaları daha iyi görebilmek için grafik verilmiştir.

Grafik 4.6. Türkiye’de Kamu Harcamalarının Tarihi Gelişimi (BİN TL)



Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Ekonomik Göstergeler

Kamu harcamalarının tarihi gelişimi 1950 yılından günümüze kadar incelenmiştir. İncelenilen yıllarda 1994 yılına kadar GSYH ve bütçe değerleri hemen hemen aynı düzeyde seyretmiştir. Ancak 1994 yılından itibaren GSYH değerleri bütçe giderlerinden çok daha fazla artmıştır. Bu durum Türkiye ekonomisinin olumlu yönde olduğunun göstergesidir.

TARTIŞMA VE SONUÇ

Kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırmaya göre incelenmesinin araştırıldığı bu çalışmada genel olarak yatırım, cari ve transfer harcamaları olmak üzere üç kalem olarak ele alınmıştır. Bunun yanında kamu harcamalarını ve kamu gelirlerini oluşturan elemanlardan, kamu harcamaları hakkında görüşü olan düşünürlere, kamu harcamalarının sınıflandırılmasının Türkiye harcamaları içerisindeki payından Türkiye’deki kamu harcamalarına, kamu harcamaları çeşitlerinin ekonomi içerisindeki payından Türkiye ekonomisinin 1950 yılından 2016 yılına kadar incelenmiştir.

Kamu harcama çeşitlerinden olan idari sınıflandırmada devlete ait olan kurumların bütçelerinden devlete, ekonomiye toplamda ne kadarlık pay ayırdığı incelenmiştir. Fonksiyonel sınıflandırmada, ülke içerisindeki hizmete göre yapılan harcamaları ifade etmektedir. Ekonomik sınıflandırmada da kamunun ekonomik yapısı ve işleyişi üzerinde durulmuştur. Bütün bu sınıflandırma çeşitlerinde günümüze doğru yaklaşıldıkça harcamalar artma eğilimi içerisinde. Türkiye geliştirmekte olan ülkeler içerisinde olduğu için ve toplumun ihtiyaçlarına cevap verebilmek için bütçesinden harcamalara çok pay ayırmış ve günümüze yaklaştıkça daha fazla ayırmaya devam etmiş ve bundan sonrada ekonominin ülkenin refahı için çalışmalar devam etmektedir.

Ele alınan dönemde cari, yatırım ve transfer harcamalarında da artışlar meydana gelmiştir. Cari harcamalardaki artışlar yatırım harcamalarında da artışlar yaratacaktır. Aksi takdirde cari harcamalarda azalma meydana gelirse yatırımlarda azalacak bu yüzden kamunun yatırım verimliliği de düşecektir. Cari harcamaların azalması sadece yatırım harcamalarını değil uzun dönemde ülke yapısında oluşabilecek eğitim, sağlık, ulaşım vs. gibi ülkenin gelişimini sağlayacak faktörleri de olumsuz yönde etkileyecektir. Türkiye geliştirmekte olan ülkeler içerisinde olduğu için aksine sayılan bu faktörleri daha çok desteklemelidir ki geliştirmekte olan devletler içerisindeki yerini korumalıdır.

Kamu harcamaları genel olarak değerlendirildiğinde 1950 -2016 yılları arasında kamu harcamaları hükümetin içinde bulunduğu duruma göre şekillenmiştir. Eğer hükümetin programları iyiye, olumlu yönde ve tam olarak uygulanmış ise kamunun harcamaları az olmuş, eğer ekonomik sorunlar varsa, programların uygulanmasında sorunlar oluşmuş ise kamu harcamaları artış

göstermiştir. Buna en güzel örnek olarak ekonomik krizler dönemi verilebilir. Hükümet krizle mücadele etmek için planladığı programını uygulamayacak bu yüzden hükümet harcamalarını artıracak harcamalar artınca faizlerde, yatırımlarda yani ekonominin tüm dengesinde değişiklikler meydana gelecektir.

KAYNAKLAR

- Aytaç, D. (2004). Türkiye’de Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi: Avrupa Birliği Ülkeleri ile Bir Karşılaştırma, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Ekonomisi/ Maliye Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, ANKARA
- Celepcioğlu, M.E. (2011). Kamu Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi: Türkiye Örneği, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, BALIKESİR
- Demir, F. (2011). Kamu Harcamalarında Etkinlik Ve Verimlilik: Karaman Belediyesi Hizmetleri Üzerine Bir Uygulama, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Karaman – 2011
- Erdem, M., Şenyüz, D. , Tatlıoğlu, İ. (2007). Kamu Maliyesi, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 5. Baskı
- Heller, D. (1979).“The Under Financing of Recurement Development Costs”, Finance And Development, No 1
- Işık, N. ve Alagöz, M. (2005). Kamu Harcamaları ve Büyüme Arasındaki İlişki, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 24, Ocak – Haziran
- Kanca O.C. (2011). Kamu Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi 1980-2008 (Ampirik Bir Çalışma), Atatürk Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 25, Sayı: 1
- Kanca O.C. Ve Bayrak M. (2015). Türkiye’de Kamu Harcamalarının Gelişimi (Dönemsel Bir Analiz 1980-2011), Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Aralık, Cilt 3 Sayı 2, Aralık
- Karaarslan E. (2005). Kamu Kesimi Eğitim Harcamalarının Analizi, Maliye Dergisi, Sayı: 149 Mayıs – Aralık
- Katımsı, M. (1998), “Explaining the Size of The Public Sector”, Public Choice 96, Kluwer Academic Publishers, s.117-144, Netherlands.
- Kaya, E. (2006). Kamu Harcamalarının Büyüme Üzerine Etkileri, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, BALIKESİR

- Kaya V. Ve Yılmaz Ö. , Kamu Harcama Çeşitleri Ve Ekonomik Büyüme İlişkisi
Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal Ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi
- Makın, A. J. (2002). International Macroeconomics, London (2002).
- Özbaran M. H., Türkiye’de Kamu Harcamalarının Son Beş Yılının Harcama Türlerine Göre İncelenmesi, Sayıştay Dergisi, Sayı: 53
- Sarıkaya, R. (2008). Kamu Harcamalarında Etkinliğin Sağlanması Bakımından İç Denetimin Rolü, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Maliye Teorisi Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İSTANBUL
- Şahin H. (2009).Türkiye Ekonomisi, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa
- Turşucu M. (2011). Kamu Harcama Hukuku Çerçevesinde Kamu Alımları Ve Türkiye’deki Uygulamalar, Yüksek Lisans Tezi, Isparta - 2011
- TÜRK, İ. (1999), Kamu Maliyesi, Üçüncü Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi.
- Yentürk N. (2011). S T K ’ l a r İ ç i n Kamu Harcamaları Okuma-Yazma Kılavuzu, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Şubat
- Yıldıran, M. (1998). Kamu Harcamalarının Enflasyon Üzerindeki Etkilerinin Ekonometrik Bir Model Yardımıyla İncelenmesi ve Bir Uygulama, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, ISPARTA
- Yıldırım, S. (2006). Türkiye’de Kamu Gelirlerinin Gelişiminin Ekonomik Analizi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Özet Yüksek Lisans Projesi
- T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Ekonomik Göstergeler (1950-2014) <http://www.bumko.gov.tr/TR,147/ekonomik-gostergeler.html>
- T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri 2006 – 2014)

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı Soyadı : Nihan CAYMAZ
Doğum Yeri ve Tarihi : AKSARAY 27 / 03 / 1988

EĞİTİM DURUMU

Lisans Öğrenimi : Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi - İktisat
Yüksek Lisans Öğrenimi : Adnan Menderes Üniversitesi - İktisat
Bildiği Yabancı Diller : İngilizce

İLETİŞİM

E-posta Adresi : nihancaymaz__@hotmail.com
Telefon : 05445072279
Tarih : 02.06.2016