

**2000 Yılı Sonrasında Türkiye’de Kamu
Harcamalarının Gelişimi****Evolution of Public Expenditures in Turkey After 2000****Güner Tuncer¹****ÖZ**

Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinden sonra Türkiye, mali disiplinin sağlanması temelinde önemli derecede ekonomik gelişme kaydetmiştir. Bu çalışmanın amacı 2000 yılı sonrasında kamu harcamalarının bu ekonomik gelişmeye bağlı olarak nasıl bir seyir izlediğini ortaya koymaktır. Çalışmada Türkiye kamu maliyesinde önemli yapı taşları olan 5018 sayılı yasa ve Orta Vadeli Program hakkında bilgiler aktarıldıktan sonra 2000 sonrasında Türkiye’nin makroekonomik gelişmelerinin ışığında kamu harcamaları gelişimi hakkında istatistiksel bilgiler aktarılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Harcamaları, Makroekonomik Gelişim, 5018 Sayılı Yasa, Orta Vadeli Program

ABSTRACT

After Economic crises of November 2000 and February 2001, Turkey has advanced economic progress based on providing fiscal discipline. The aim of this paper is to present how the public expenditures progress after 2000 subject to this economic progress in Turkey. Evolution of public expenditures in Turkey has been presented in the light of macroeconomic progress after conveying the law no 5018 and Medium Term Program as building blocks in Turkish public finance.

Keywords: Public Expenditures, Macroeconomic Progress, the Law No 5018, Medium Term Program

Jel Codes:H10, H11, H50

¹Yrd. Doç. Dr., Dumlupınar Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü, guner.tuncer@dpu.edu.tr

GİRİŞ

Türkiye sahip olduğu yapısal sorunlar, kırılğanlıklar, denetim ve düzenleme mekanizmalarının yetersizliği ve siyasal istikrarsızlıklar vb. birçok neden sebebiyle, ekonomik krizler yaşamış ve bu krizler toplumda oldukça büyük yaraların oluşmasına neden olmuştur. Aralarında yaklaşık dört aylık bir süre olan Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri özellikle Türkiye iktisat tarihi açısından ekonomik, sosyal ve siyasal hayatta en belirgin dönüşümün gerçekleşmesine neden olan krizler olarak nitelendirilebilmektedir.

2000 yılında uygulamaya konulan Enflasyonla Mücadele Programı kısa dönemde faiz oranlarının gerilemesine neden olmuştur. Düşen faiz oranları insanların tüketimlerini artırmalarını tetiklemiş ve bu durum enflasyonun yeniden artmasına neden olmuştur. Ayrıca yılsonu yaklaşırken bankaların TL ve döviz yılsonu hesaplarının açık pozisyonlarını kapatma işlemleri hem TL likidite gereksinimini hem de döviz talebini artırarak faiz oranlarının yükselmesine neden olmuştur. Bazı bankaların TMSF'na devredileceği haberleri bankaların birbirleri ile olan kredi hatlarını azaltmasına neden olarak piyasada likidite daralmasına sebep oldu. Aynı zamanda yabancı yatırımcılar, ellerindeki hazine kâğıtlarını hızla satıp döviz taleplerini artırmakta ve bu durum faizler üzerindeki baskıyı daha da artırmaktaydı. IMF'nin de etkisiyle Merkez Bankasının likidite genişletme işlemini hızla gerçekleştirmemesi faizin hızla artmasına neden oldu. Faiz oranları üzerindeki bu dalgalanmalar ülke içerisinde toplam talebi de olumsuz etkiledi. Faiz ve döviz riskleri bankaların bu sorunlarla baş edememesine ve bazı bankaların batmasına neden oldu. Ayrıca bu dönem içerisinde kamu mali yapısındaki disiplinsizlik de buz dağının görünmeyen kısmını oluşturuyordu.

Yukarıda kısaca özetlenen kriz ortamı Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı olarak adlandırılan yeni bir istikrar programının devreye girmesine neden oldu. Nisan 2001 döneminde açıklanan program mali disiplin, fiyat istikrarı ve istikrarlı bir büyüme nihai amaçlarını benimsemişti. Bu istikrar programının en önemli temel önermelerinden birisi siyasal iktidarın programa tam destek vereceğiydi. Program çerçevesinde dalgalı kura geçiş, fiyat istikrarının sağlanmasında gelirler politikası uygulamaları, faiz dışı fazla hedefi, özelleştirme ve kamu kesiminin şeffaflığı uygulamaları ön plana çıkan politikalarlardır. Programın hayata geçmesinden sonra dönemin siyasal iktidarı erken seçim kararı almış ve 3 Kasım 2002'de genel seçim gerçekleşmiştir. Seçim sonucunda Adalet ve Kalkınma Partisi tek başına iktidar olmaya hak kazanmıştır. Özellikle uzun vadede olumlu sonuçlar vermesi planlanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı için, oluşan siyasal istikrar ile birlikte başarı kapıları sonuna kadar açılmıştır. Genel olarak program mali disiplini sağlamada büyük bir başarı oluşturmuş ve bu başarı elde edilen büyüme oranları ile de taçlandırılmıştır. Elde edilen kazanımlar doğrultusunda acaba Türkiye'de kamu harcamalarında nasıl bir hikâyesi oluşmuştur sorusu etrafında bu çalışmanın amacı 2000 sonrasında Türkiye'de kamu harcamalarının gelişimini ortaya koymak olarak belirlenmiştir.

Bu bağlamda çalışmanın devamında kamu harcamalarının gelişimini anlamada temel yapı taşı olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun genel hatları ifade edildikten sonra Orta Vadeli Programda kamu harcamalarının önemi ve son olarak kamu harcamalarının seyri ile ilgili temel istatistikler ve değerlendirmeleri aktarılacaktır.

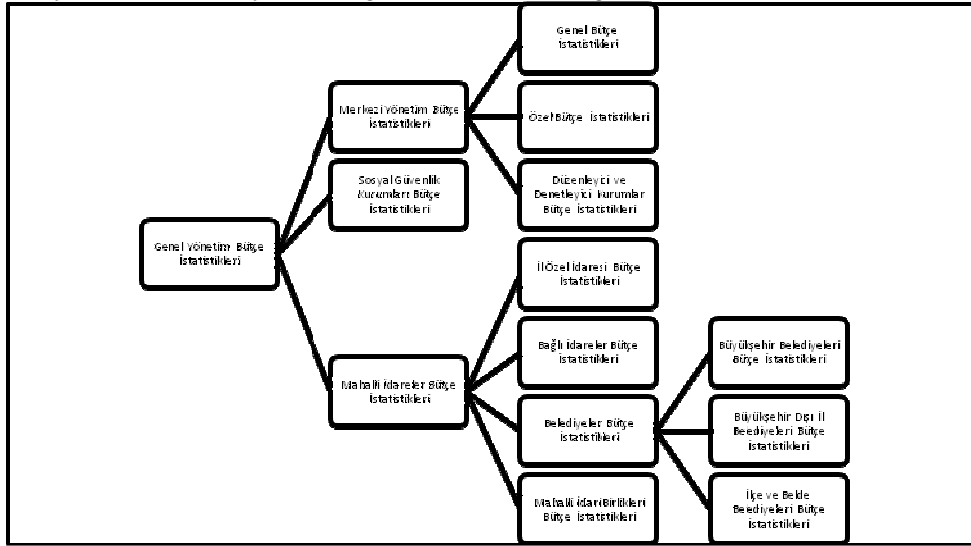
TÜRKİYE KAMU MALİYESİNDE BİR REFORM OLARAK 5018 SAYILI YASA

Bütün maddeleri ile birlikte tam olarak 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı yasa Türkiye kamu maliyesinde bir reform niteliğine sahiptir. Bu yasanın yapılmasındaki genel gerekçeler şu şekilde özetlenebilir:

- Kalkınma planları ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurmak.
- Tüm malî işlemlerin bütçelerde yer almasını sağlamak.

- Mevcut bütçe sınıflandırması ve muhasebe sistemi, kamu gelir ve giderleri konusunda, hem malî yönetime hem de kamuoyuna istenilen bilgilerin ayrıntılı olarak sunulmasına teknik olarak imkân oluşturmak.
- Kanun ile mevcut sistemin değiştirilerek daha etkin olmasını sağlamak, uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu malî yönetim ve kontrol sistemini oluşturmak.
- Bütçe kapsamının genişletilmesi ile bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılmasını sağlamak.
- Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliği artırmak.
- Malî yönetimde şeffaflığı sağlamak.
- Sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesini kurmak.
- Etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması ve bu suretle çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu malî yönetim sistemini oluşturmak.

5018 sayılı yasa ile birlikte aşağıda şematik olarak gösterilen bütçe istatistikleri gerek uluslararası standartlara gerek Avrupa Birliği normlarına uygun bir şekilde detaylı olarak kamuoyunun bilgisine sunulur hale getirilmiştir.



Şekil-1: Türkiye’de Bütçe İstatistiklerinin Temel Görünümü

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2016

Türkiye’de kamu kesiminin temel bir fotoğrafını çekmek istediğimizde yukarıdaki şekil bize oldukça yardımcı olmaktadır. Bu kapsamda Türkiye’nin kamu kesimi Genel Yönetim altında yer alan Merkezi Yönetim, Sosyal Güvenlik Kurumları ve Mahalli İdareler olmak üzere üç sacayağından oluşmaktadır. Tam bir kamu kesimi ifade etmek istediğimizde Genel Yönetime KİT’leri, Bütçe Dışı Fonları, Döner Sermayeli Kuruluşları ve İşsizlik Sigortası Fonunu da eklememiz gerekmektedir (Eğilmez, 2016a:103).

Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri ve altında yer alan istatistikler, çeşitli sınıflandırmalar ile kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır. Genel Yönetim Bütçe İstatistiklerinin giderler kısmı fonksiyonel sınıflandırma, kurumsal sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere üç ana sınıflandırma ile oluşturulmaktadır. Ayrıca ekonomik sınıflandırma dört alt sınıflandırma ile daha detay istatistikleri gösterebilmektedir. Gelirler kısmı ise ekonomik sınıflandırma bazında iki alt sınıflandırma ile oluşturulmaktadır. Bu sınıflandırmalara ve istatistiklere, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü’nün web sayfasında Genel Yönetim Mali İstatistikleri başlığı altında kolayca erişilebilmektedir.

ORTA VADELİ PROGRAM

Orta Vadeli Program Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri kapsayan bir çalışmadır. Bu çalışma Bakanlar Kurulu tarafından kabul edildikten

sonra çok yıllık bütçe hazırlık sürecinin başlamasını sağlamaktadır. Ayrıca bu program Türkiye'nin temel iktisat politikasını göstermektedir.

Orta Vadeli Programın temel özellikleri şu şekilde ifade edilebilir (BÜMKO, 2016): Orta Vadeli Program, bütçe sürecini başlatarak stratejik amaçlar temelinde kamu politikaları ve uygulamalarını şekillendirecek ve kaynak tahsisini bu çerçevede yönlendirmektedir. Aynı zamanda, kamu ve özel kesim için öngörülebilirliği artıracak bir yol haritası niteliğinde olan bu Program, son yıllarda sosyal ve ekonomik alanda sağlanan gelişmelerin daha sağlam bir zeminde sürdürülmesi suretiyle güven ve istikrara katkıda bulunmaktadır. Çeşitli alanlarda birbirleriyle tutarlı bir amaç, politika ve öncelikler seti sunan Orta Vadeli Program, makro politikaların yanı sıra, temel gelişme eksenlerini ve ana sektörleri kapsamaktadır. Bakanlık ve kurum bütçelerinin hazırlanmasında, idari ve yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesinde, kurumların karar alma ve uygulama süreçlerinde programın amaç ve öncelikleri esas alınmaktadır. Dinamik bir yapı arz eden ve üç yıllık perspektife sahip olan program, yıllık uygulamaların sonuçları ve genel şartlardaki değişimler dikkate alınarak, her yıl yenilenmektedir. Bu kapsamda, program uygulamaları ile programı etkileyebilecek dışsal gelişmeler etkili bir şekilde izlenmekte ve değerlendirilmektedir. Programda yer alan amaç ve öncelikler bakımından uygulamanın izlenmesi, değerlendirilmesi ve Bakanlar Kuruluna bilgi sunulmasında Kalkınma Bakanlığı sorumludur.

Orta Vadeli Programda kamu harcama politikası, makroekonomik politikalardan biri olan maliye politikası başlığı altında değerlendirilmektedir. 2017-2019 Orta Vadeli Programda kamu harcama politikası şu şekilde oluşturulmuştur (BÜMKO, 2016):

- Kamu harcama politikasının, orta vadeli bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde, yürütülmesi esastır. Kamu kurum ve kuruluşları kendilerine tahsis edilen ödenekleri, yürüttükleri harcama programlarının etkinliğini ve gerekliliğini sorgulayarak belirlenen politika ve öncelikler doğrultusunda tanzim edeceklerdir.
- Mevcut harcama programları gözden geçirilecek, önceliğini yitirmiş faaliyet ve projeler sonlandırılacaktır.
- Yeni harcama programlarının bütçeye dâhil edilmesi sürecinde gelecekteki mali yükler dikkate alınacaktır.
- Personel alımı kamu mali dengeleri gözetilerek sınırlandırılacaktır.
- Kamu hizmetlerini program yaklaşımıyla ele alan bütçe yapısına geçilecektir.
- Bütçe hazırlık sürecinde, mal ve hizmet alımlarına yönelik ödeneklerin sıfır tabanlı bütçe ilkesiyle belirlenmesine özen gösterilecektir.
- Kamu mali yönetimi ve denetiminde kullanılan bilgi teknolojileri altyapısının bütünlük hale getirilmesine yönelik çalışmalar tamamlanacaktır.
- Kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik planlarının başta Kalkınma Planı olmak üzere üst politika belgeleriyle uyumu gözetilecek, stratejik plan ve performans programlarında yer alan amaç, hedef ve faaliyetler bütçe hazırlık ve uygulama sürecine daha etkin yansıtılacaktır.
- Başta hizmet alımları olmak üzere kamu harcamalarına ilişkin karar alma sürecinde fayda-maliyet analizlerinden yararlanılacak, benzer ihtiyaçların ortak alım yöntemiyle tedariki yaygınlaştırılacaktır.
- Kamu hizmet binası ve taşıt temini ile kullanımında esaslar belirlenecek, ihtiyaca uygunluk, maliyet ve etkinlik gözetilecektir.
- Kamuda e-dönüşüm hızlandırılarak hizmet maliyetlerinin azaltılmasıyla birlikte hizmet kalitesi artırılacaktır.
- Kamu Ar-Ge ödeneklerinin tahsisinde, özel kesim yatırımlarının yüksek dış ticaret açığı verilen sanayi kollarında üretime yönlendirilmesine öncelik verilecektir.

- Tarımsal destekleme amacıyla tahsis edilen ödenekler; verimlilik ve katma değer artırılması hedefi çerçevesinde gözden geçirilerek gerekli düzenlemeler yapılacaktır.
- Sosyal yardım ve hizmetlerin yerindeliği ve kalitesi artırılacak, bütüncül bir anlayış geliştirilecek ve bu alanda kamu, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında koordinasyon sağlanarak mükerrerlikler önlenecektir.
- Sağlık hizmetlerinin kalitesinden ödün verilmeksizin, gereksiz kullanımı önlemek üzere, ilaç, tıbbi cihaz ve tedavi harcamalarını daha akılcı hale getirilecektir.
- Sağlık harcamalarının etkinliğinin artırılması çerçevesinde, sağlıklı yaşam kültürü ve sağlık okuryazarlığının geliştirilmesine yönelik uygulamalar hayata geçirilecek ve aile hekimliği güçlendirilecektir.

KAMU HARCAMALARI İSTATİSTİKLERİNİN DEĞERLENDİRMESİ

Çalışmanın bu kısmında 2000 yılı sonrasında Türkiye’de kamu harcamalarının gelişiminin ne şekilde oluştuğunun değerlendirmesinden önce Türkiye’nin 2000 sonrasında nasıl bir makroekonomik görünüme sahip olduğu ifade edilecektir. Böylece kamu harcamalarının gelişimini değerlendirmede bir makroekonomik altyapı oluşturulacaktır.

Temel Makroekonomik Görünüm

Makroekonomi, ekonomiyi bir bütün olarak ele alan ve büyüme, işsizlik, enflasyon ve konjonktürel dalgalanmalar vb. konulara odaklanan bir disiplindir. Bu tanımlamadan yola çıkarak Türkiye’nin makroekonomik görünümü büyüme, enflasyon, işsizlik ve refah göstergesi olarak kullanılabilen kişi başına düşen milli gelir verilerinden hareketle sunulacaktır.

Tablo 1: Türkiye’nin Temel Makroekonomik Verileri

Yıllar	Büyüme	TÜFE	İşsizlik Oranı	Kişi Başı Milli Gelir \$
2001	-5,7	66,53	8,4	3.019
2002	6,2	29,75	10,3	3.492
2003	5,3	18,36	10,5	4.565
2004	9,4	9,32	10,8	5.775
2005	8,4	7,72	10,6	7.036
2006	6,9	9,65	10,2	7.597
2007	4,7	8,39	10,3	9.247
2008	0,7	10,06	11	10.444
2009	-4,7	6,53	14	8.561
2010	9,2	6,4	11,9	10.003
2011	8,8	10,45	9,8	10.428
2012	2,2	6,16	9,2	10.459
2013	4,2	7,4	9,7	10.822
2014	2,9	8,17	9,9	10.390
2015	4	8,81	10,3	9.257

Kaynak: Veriler TÜİK, Kalkınma Bakanlığı ve Eğilmez (2016b)’den derlenerek hazırlanmıştır.

Yukarıda yer alan tablo 1’de 2001-2015 dönemi temel makroekonomik veriler sunulmuştur. Çalışmanın başlangıcında Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin değerlendirmesi genel olarak ifade edilmişti. Bu krizlerin meydana getirdiği olumsuzluklar ilk olarak -5,7’lik ekonomik küçülme ile karşımıza çıkmaktadır. Bu dönem içerisinde enflasyonun da %66,53’lük oranla oldukça yüksek olduğu görülmektedir. İşsizlik oranı %8,4 olarak gerçekleşerek istihdamda da önemli bir problemin olduğunu göstermektedir.

Dünya Bankasının World Bank Atlas metoduna göre kişi başına düşen milli geliri 1.045 \$’dan düşük olan ülkeler düşük gelirli; 1.045 \$’dan büyük ama 12.736 \$’dan düşük olan ülkeler orta gelirli; 12.736 \$ veya yüksek olan ülkeler yüksek gelirli olarak ifade edilmektedir. Ayrıca 1.045 \$ ile 4.125 \$ arası gelirli ülkeler alt

orta gelirli; 4.125 \$ ile 12.736 \$ arası üst orta gelirli olarak ayrılmaktadır (World Bank, 2014). Bu kapsamda değerlendirme yapıldığında 2001 yılındaki 3.019 \$'lık kişi başına düşen milli geliri ile Türkiye, alt orta gelirli bir ülke konumundadır.

2002 yılında Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile kademeli bir şekilde mali disiplinin sağlanmasındaki başarı önemli derecede makroekonomik performansa yansımıştır. Büyüme verileri pozitif dönmüş ve enflasyon oranı hızla gerilemiştir. Özellikle 2004 yılı ekonomik büyüme açısından 2001-2015 dönemi için zirve olan bir yıldır. Bu dönemde %9,4'lük büyümenin yanında enflasyon %9,32 olarak gerçekleşmiştir. Fakat işsizlik oranının düşürülmesinde net bir sonuç alınamamış ve %10,6 olarak gerçekleşmiştir. Kişi başına düşen milli gelir ise 5.775 \$ olmuştur. Dünya Bankası değerlendirmesi açısından bakıldığında Türkiye üst orta gelirli ülke sınıfında yer almıştır. Sonraki dönem içerisinde 2008 yılında patlak veren Küresel Krizin etkileri ortaya çıkmıştır. Bu etki özellikle büyüme performansını olumsuz etkilemiştir. 2008 yılında %0,7'lik büyümeden sonra 2009 yılında ekonomi % -4,7 küçülmüştür. Bu küçülme kişi başına düşen milli geliri de etkilemiştir. 2008 yılında 10.444 \$ olan gelir seviyesi 2009 yılında 8.561 \$'a gerilemiştir. İşsizlik oranı açısından bakıldığında 2008 yılında %11 olan oran 2009 yılında %14'e yükselmiştir. Fiyat istikrarı açısından ise 2008 yılındaki %10,06'lık TÜFE oranı 2009 yılında %6,53'e gerilemiştir. TÜFE'deki düşüş ekonominin küçülmesine bağlı olarak ortaya çıkmıştır.

Türkiye'de 2008 küresel krizi ile mücadelede merkez bankasının faiz indirimi ve likidite desteği politikalarına ek olarak hükümet bazı sektörleri kapsayan KDV ve ÖTV indirimleri ve son olarak da Türkiye'yi dört bölgeye ayıran, bölgeler ve sektörler bazında uygulanacak olan teşvik paketini uygulamaya koymuştur (Karakurt, 2010). Böylece güçlü mali disiplinin yanında alınan tedbirler ile 2010 yılında küresel krizin etkilerinden hızla çıkılabildiği görülmüştür. 2010 yılı büyüme oranı %9,2 olarak gerçekleşmiştir. TÜFE %6,4'e gerilemiş ve işsizlik oranı da %11,9 seviyesine çekilebilmiştir. Bu dönemde ayrıca kişi başına düşen milli gelir 10.003 \$'a yükselmiştir.

2011 yılında %8,8 ile önemli bir büyüme başarısı daha elde edilmiştir. Fakat 2012 yılında Yunanistan ekonomisinin iflase doğru sürüklenmesi, İspanya, İtalya ve Fransa ekonomilerinin de alarm vermesi AB ekonomilerinde belirsizliklerin artmasına ve durgunluğun daha da şiddetlenmesine neden olmuştur. Türkiye de bu durumdan etkilenerek 2012 yılında %2,2 oranında düşük bir büyüme oranı ile karşılaşmak zorunda kalmıştır. 2013 yılında elde edilen %4,2'lik büyüme performansından sonra orta doğuda daha da şiddetlenen Suriye krizi ve Avrupa'da da Ukrayna krizinin yarattığı etkiler ile ve FED'in politikaları neticesinde küresel finans hareketliliğindeki dalgalanmaların Türkiye'ye sıcak para giriş-çıkışlarının hareketlenmesini sağlamıştır. Ayrıca cari açıkla mücadele ve döviz kurunun yükselmesini önlemek için TCMB'nin faiz artırımı, kredi kartı ile alışverişlerde çeşitli sektörlerde taksitlerin kaldırılması ve sınırlandırılması iç talebin önemli ölçüde azalmasına neden olmuş ve 2014 yılında büyüme %2,9 olarak gerçekleşmiştir.

2015 yılında Türkiye'de kamu borç yükünün gerilemesi, kamu bütçesinde başarılı sonuçlar elde edilmesi ve Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinden alınan dersler ile bankacılık sektörünün güçlü bir yapıya sahip olmasının yanında iç talep gelişimi ve kamu yatırımlarının desteği ile genel olarak beklentilerin üzerinde %4'lük bir büyüme performansı elde edilmiştir. 2015 yılında %8,81'lik enflasyon ve %10,3'lük işsizlik oranının yüksekliği temel makroekonomik sorunlar olarak varlığını sürdürmektedir. Bu dönemde kişi başına düşen milli gelir 9.257 \$ olarak gerçekleşmiş ve Türkiye orta gelir tuzağında yer almaya devam etmiştir.

Kamu Harcamalarının Temel Görünümü

Yukarıda ifade edilen temel makroekonomik değerlendirmeler ışığında çalışmanın bu kısmında kamu harcamalarının nasıl bir seyir izlediğini ortaya konulacaktır.

Tablo 2: Genel Devlet Toplam Harcamaları

Genel Devlet Toplam Harcamaları (Bin TL)				
Yıl	Cari Harcamalar	Yatırım Harcamaları	Transfer Harcamaları	TOPLAM HARCAMA
2000	20.746.265	5.701.974	35.150.606	61.598.846
2001	31.351.549	8.497.927	62.779.477	102.628.953
2002	48.865.611	12.783.918	84.617.848	146.267.377
2003	62.946.989	13.083.796	103.398.598	179.429.382
2004	76.019.119	13.558.257	109.251.535	198.828.911
2005	86.873.043	18.774.876	108.471.976	214.119.894
2006	110.346.510	22.445.588	120.650.757	253.442.854
2007	126.339.296	26.737.363	132.047.070	285.123.729
2008	149.059.007	32.300.167	147.353.888	328.713.062
2009	168.771.365	31.404.519	181.793.743	381.969.627
2010	187.871.495	37.544.859	197.317.495	422.733.849
2011	215.946.458	43.322.235	217.801.280	477.069.974
2012	247.773.863	49.811.475	252.808.304	550.393.642
2013	281.603.388	65.775.635	289.642.529	637.021.551
2014	313.443.827	71.648.817	317.511.856	702.604.500

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı (2016)

Genel devlet harcamalarının toplamını dikkate aldığımızda 2000 yılında yaklaşık 61 milyar TL olan harcamalar 2014 yılında yaklaşık 702 milyar TL'ye yükselmiştir. Yaklaşık %1050'lik bir artış bulunmaktadır. Sadece cari veriler üzerinden kamu harcamalarının arttığı yönünde değerlendirme yapmak eksik bir bilgi sunmaktadır. Ekonomik gelişmeye bağlı olarak harcamaların milli gelir içerisindeki payı dikkate alınmalıdır. 2008 yılı hariç diğer yıllarda toplam harcamalar içerisindeki en büyük pay transfer harcamalarına aittir. 2014 yılında yaklaşık 317 milyar TL'lik transfer harcaması, yaklaşık 313 milyar TL'lik cari harcama ve yaklaşık 71 milyar TL'lik yatırım harcaması gerçekleştirilmiştir.

Tablo 3: Genel Devlet Toplam Harcamalarının GSYH'ya Oranı

Genel Devlet Toplam Harcamaları (GSYH'ya Oran)				
Yıl	Cari Harcamalar	Yatırım Harcamaları	Transfer Harcamaları	TOPLAM HARCAMA
2000	12,45	3,42	21,09	36,96
2001	13,05	3,54	26,13	42,72
2002	13,94	3,65	24,14	41,73
2003	13,84	2,88	22,74	39,45
2004	13,60	2,43	19,54	35,57
2005	13,39	2,89	16,72	33,00
2006	14,55	2,96	15,91	33,42
2007	14,98	3,17	15,66	33,82
2008	15,68	3,40	15,50	34,58
2009	17,72	3,30	19,08	40,10
2010	17,10	3,42	17,96	38,47
2011	16,64	3,34	16,78	36,75
2012	17,49	3,52	17,84	38,85
2013	17,99	4,20	18,51	40,70
2014	17,77	4,06	18,00	39,83

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı (2016)

Genel devlet harcamalarının GSYH'ye oranı incelendiğinde 2000 yılında %36,96 olan oran 2014 yılında %39,83 olarak gerçekleşmiştir. Bu iki dönem arasındaki kıyaslamada payın %2,87 arttığı görülmektedir. 2000-2014 dönemi içerisinde toplam harcamaların GSYH'ye oranının en yüksek olduğu dönem %42,72 ile 2001 yılına aittir. Bu durumun oluşmasında şüphesiz Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin etkisi bulunmaktadır. Benzer şekilde kriz etkisini 2009 yılında da gözlemleyebiliriz. 2008 yılında %34,58 olan pay 2008 küresel krizin etkisi nedeniyle 2009 yılında %40,10'a yükselmiştir.

Tablo 4: Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri

2006-2015 YILLARI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GİDER TABLOSU (BİN TL)					
Harcamalar	2006	2007	2008	2009	2010
	178.126.033	204.067.683	227.030.562	268.219.185	294.358.724
1-Faiz Hariç Harcama	132.163.324	155.314.792	176.369.257	215.018.291	246.059.962
Personel Giderleri	37.812.207	43.568.839	48.856.322	55.946.887	62.315.338
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	5.075.096	5.804.535	6.407.540	7.208.283	11.062.515
Mal ve Hizmet Alımları	19.001.460	22.257.921	24.411.518	29.798.912	29.184.905
Cari Transferler	49.851.206	63.291.858	70.360.437	91.975.805	101.857.081
Sermaye Giderleri	12.097.713	13.003.480	18.515.893	20.071.509	26.010.306
Sermaye Transferleri	2.637.015	3.542.364	3.173.794	4.319.248	6.772.643
Borç Verme	5.688.627	3.845.795	4.643.753	5.697.647	8.857.174
Yedek Ödenekler					
2-Faiz Harcamaları	45.962.709	48.752.891	50.661.305	53.200.894	48.298.762
Harcamalar	2011	2012	2013	2014	2015
	314.606.792	361.886.686	408.224.560	448.752.337	472.942.746
1-Faiz Hariç Harcama	272.375.234	313.470.639	358.238.510	398.839.020	418.942.746
Personel Giderleri	72.914.142	86.462.710	96.235.367	110.370.088	119.170.124
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	12.849.764	14.728.208	16.306.461	18.928.941	20.324.876
Mal ve Hizmet Alımları	32.797.259	32.893.602	36.386.232	40.800.579	41.152.681
Cari Transferler	110.498.851	129.477.019	148.742.593	162.282.182	176.424.780
Sermaye Giderleri	30.905.295	34.365.315	43.767.278	48.200.817	40.955.159
Sermaye Transferleri	6.738.618	6.006.362	7.665.522	7.706.603	6.797.889
Borç Verme	5.671.305	9.537.423	9.135.057	10.549.810	10.544.604
Yedek Ödenekler					3.572.633
2-Faiz Harcamaları	42.231.558	48.416.047	49.986.050	49.913.317	54.000.000

Not: Merkezi Yönetim Bütçe Performansı yayınına 5018 sayılı Kanun gereği 2006'da başladığı için tablo bu yıldan itibaren oluşturulmuştur.

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2016)

Genel yönetimin en önemli ayağını merkezi yönetimin giderleri oluşturmaktadır. Merkezi yönetim harcamaları 2006-2015 dönemi içerisinde gelişim göstermiştir. 2006 yılında yaklaşık 178 milyar TL olan harcamalar 2015 yılında yaklaşık 472 milyar TL'ye yükselmiştir. Faiz dışı harcamalar içerisinde 2015 yılı değerlendirildiğinde yaklaşık 176 milyar TL ile cari transferler ilk sırada yer almaktadır. Personel giderleri ve buna bağlı olarak yapılan sosyal güvenlik primleri toplamı yaklaşık 139 milyar TL ile ikinci sırada yer almaktadır. Faiz harcamaları 2006-2009 dönemi içerisinde bir artış trendi göstermiştir. 2008 küresel krizinin etkisinden sıyrılma ile birlikte 2010 yılında elde edilen %9,2 büyüme 2012 yılına kadar faiz harcamalarının kademeli bir şekilde düşmesine neden olmuştur. 2012'de Yunanistan, İspanya, İtalya ve Fransa başta olmak üzere AB ekonomilerindeki problemler yeni bir küresel daralmayı tetikleyerek Türkiye üzerinde de etki oluşturmuştur. Bu nedenle 2012'den itibaren faiz harcamalarında artışlar meydana gelmiştir.

Tablo 5: Fonksiyonel Açından Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları

2006-2015 YILLARI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE HARCAMALARI (Fkod3) (Bin TL)					
HARCAMALAR	2006	2007	2008	2009	2010
I-GENEL KAMU HİZMETLERİ	178.126.033	204.067.683	227.030.562	268.219.185	294.358.724
II-SAVUNMA HİZMETLERİ	70.397.648	75.974.775	82.080.517	88.273.572	89.450.053
III-KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ	11.587.933	11.833.996	12.839.138	14.567.365	14.952.256
IV-EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER	10.514.466	12.433.514	13.966.786	16.240.294	18.859.162
V-ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ	21.126.838	23.702.910	29.137.332	33.049.529	41.312.450
VI-İSKAN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ	127.289	184.076	214.866	250.488	356.933
VII-SAĞLIK HİZMETLERİ	3.855.207	4.714.647	3.796.679	3.739.710	6.552.901
VIII-DİNLENME, KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ	9.273.662	11.276.377	12.972.160	15.681.733	16.070.753
IX-EĞİTİM HİZMETLERİ	2.811.454	3.278.530	3.864.526	4.593.035	5.442.435
X-SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ	22.218.521	25.720.314	30.493.022	35.753.422	41.469.831
X-SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ	26.213.015	34.948.544	37.665.536	56.070.037	59.891.950
HARCAMALAR	314.606.792	361.886.686	408.224.560	448.752.337	506.305.093
I-GENEL KAMU HİZMETLERİ	91.962.238	105.237.027	114.485.919	125.847.032	141.513.376
II-SAVUNMA HİZMETLERİ	16.196.845	18.446.646	19.784.158	21.255.644	22.876.604
III-KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ	22.494.646	26.370.975	29.716.619	33.789.754	38.842.950
IV-EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER	44.058.423	50.121.545	57.767.527	62.228.203	73.418.061
V-ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ	524.900	351.128	445.285	546.414	552.911
VI-İSKAN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ	4.824.181	5.484.417	7.115.998	5.714.714	5.975.631
VII-SAĞLIK HİZMETLERİ	18.594.230	15.580.883	19.569.560	21.481.791	25.047.602
VIII-DİNLENME, KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ	6.618.918	7.450.861	8.874.432	10.147.258	11.021.509
IX-EĞİTİM HİZMETLERİ	48.558.263	56.742.716	64.884.951	75.712.018	86.857.612
X-SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ	60.774.148	76.100.488	85.580.111	92.029.509	100.198.837

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2016)

Merkezi yönetim bütçe giderleri fonksiyonel açıdan da ele alınabilir. Türkiye bütçe sisteminde on adet temel fonksiyon tanımlanmaktadır. 2015 yılı açısından toplam merkezi yönetim harcamaları içerisinde en büyük pay yaklaşık 141 milyar TL ile genel kamu hizmetlerine aittir. İkinci sıra yaklaşık 100 milyar TL ile sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerine aittir. Üçüncü sırada yaklaşık 86 milyar TL ile eğitim hizmetleri gelmektedir.

Tablo 6: Fonksiyonel Açından Mahalli İdareler Bütçe Giderleri

2006-2015 YILLARI MAHALLİ İDARELER BÜTÇE GİDERLERİNİN FONKSİYONEL SINIFLANDIRILMASI TABLOSU (Bin TL)					
HARCAMALAR	2006	2007	2008	2009	2010
I-GENEL KAMU HİZMETLERİ	33.008.797	39.383.398	45.941.555	48.227.119	52.226.305
II-SAVUNMA HİZMETLERİ	10.078.973	11.592.676	14.679.990	16.942.518	18.096.212
III-KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ	34.888	22.679	22.468	35.026	126.665
IV-EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER	880.124	1.115.792	1.357.187	1.408.757	1.671.479
V-ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ	7.233.488	8.324.498	9.988.657	10.609.837	11.414.120
VI-İSKAN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ	2.586.619	2.890.878	3.497.319	3.640.140	4.825.823
VII-SAĞLIK HİZMETLERİ	8.439.576	10.889.869	11.418.808	10.381.963	10.253.078
VIII-DİNLENME, KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ	551.814	770.469	754.754	781.787	747.912
IX-EĞİTİM HİZMETLERİ	1.502.793	1.644.350	1.994.604	1.805.552	2.096.385
X-SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ	1.330.213	1.671.455	1.688.700	2.052.662	2.113.474
X-SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ	370.309	460.732	539.068	568.877	881.157
HARCAMALAR	61.011.336	69.298.699	87.589.594	84.172.983	99.659.563
I-GENEL KAMU HİZMETLERİ	20.328.354	21.490.436	24.913.627	24.232.485	30.758.400
II-SAVUNMA HİZMETLERİ	246.693	297.517	372.302	142.318	81.657
III-KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ	1.939.569	2.323.747	2.855.351	3.313.498	3.731.213
IV-EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER	12.676.880	14.165.410	18.982.791	16.438.804	20.433.701
V-ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ	5.623.589	6.425.263	8.005.442	9.174.901	10.872.695
VI-İSKAN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ	12.753.027	15.147.837	19.501.729	21.575.084	23.152.662
VII-SAĞLIK HİZMETLERİ	919.694	969.618	1.083.815	928.752	1.122.856
VIII-DİNLENME, KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ	2.870.420	3.668.381	4.811.609	4.643.031	5.901.510
IX-EĞİTİM HİZMETLERİ	2.920.062	3.851.724	5.891.807	2.515.348	2.233.986
X-SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ	733.048	958.766	1.171.121	1.208.762	1.370.883

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2016)

Genel yönetimin bir diğer ayağı mahalli idarelerdir. Toplam harcamalar 2006 yılında yaklaşık 33 Milyar TL iken 2015 yılında yaklaşık 99 milyar TL'ye yükselmiştir. Mahalli idarelerin fonksiyonel açıdan harcamaları dikkate alındığında, 2015 yılında en büyük pay yaklaşık 30 milyar TL ile genel kamu hizmetlerine aittir. İkinci sırada yaklaşık 23 milyar TL ile iskân ve toplum refahı hizmetleri gelmektedir.

Tablo 7: Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçe Giderleri

SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI BÜTÇE GİDERLERİNİN FONKSİYONEL SINIFLANDIRILMASI TABLOSU (Bin TL.)				
	2011	2012	2013	2014
HARCAMALAR	139.258.159	160.263.430	179.595.928	200.230.112
X-SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ	102.610.513	116.725.151	132.101.415	148.922.454
Hastalık ve Malullük Yardım Hizmetleri	0	0	0	0
Yaşlılık Yardım Hizmetleri	0	0	0	0
Aile ve Çocuk Yardım Hizmetleri	0	0	0	0
İşsizlik Yardım Hizmetleri	0	0	0	0
İskan Yardım Hizmetleri	0	0	0	0
Sosyal Güvenliği Bulunmayanlara Sağlanan Hizmetler	2.805.675	0	0	0
Sosyal Güvenlik Ve Sosyal Yardımlara İlişkin Araştırma Ve Geliştirme Hiz.	0	0	0	0
Sınıflandırmaya Girmeyen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	99.804.838	116.725.151	132.101.415	148.922.454
Sınıflandırmaya Girmeyen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	99.804.838	116.725.151	132.101.415	148.922.454

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2016)

Genel yönetimin bir diğer kısmı sosyal güvenlik kurumlarının harcamaları 2011 yılında yaklaşık 139 milyar TL ile 2014 yılında yaklaşık 200 milyar TL'lik bir hacme ulaşmıştır. Sosyal güvenlik kurumlarının harcamalarında en önemli harcama kalemi sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleridir. 2011 yılında sosyal güvenlik kurumlarının toplam harcamaları içerisindeki payı yaklaşık %74'dür. 2014 yılında da bu oran benzer şekilde yaklaşık %74'e tekabül etmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinden sonra Türkiye'de oluşturulan mali disiplinin sağlanması başarısı ile birlikte önemli bir ekonomik gelişme de kaydedilmiştir. Bu çalışmanın amacı 2000 yılı sonrasında kamu harcamalarının bu ekonomik gelişmeye bağlı olarak nasıl bir seyir izlediğini ortaya koymak olarak oluşturulmuştur. Bu kapsamda Türkiye kamu maliyesinde önemli yapı taşları olan 5018 sayılı yasa ve orta vadeli program hakkında bilgiler sunulduktan sonra 2000 sonrasında Türkiye ekonomisindeki makroekonomik gelişmelerin temel değerlendirilmesi ve akabinde kamu harcamalarını gelişimini gösteren istatistiksel bilgiler aktarılmıştır.

Genel olarak, gelişen Türkiye ekonomisinde kamu harcamaları da cari anlamda artan bir seyir içerisinde. Genel devlet harcamaları 2000 yılında yaklaşık 61 milyar TL iken 2014 yılında yaklaşık 702 milyar TL'ye yükselmiştir. Bu iki dönem içerisinde yaklaşık %1050'lik bir artış olduğu ifade edilebilir. Fakat gelişen ekonomiye bağlı olarak milli gelir içerisindeki pay dikkate alındığında genel devlet harcamalarının GSYH'ye oranı 2000 yılında %36,96 iken oran 2014 yılında %39,83 olarak gerçekleşmiştir.

KAYNAKÇA

BÜMKO, 2016, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Orta Vadeli Program (2017-2019).

Eğilmez, M., (2016a), *Kamu Maliyesi*, Remzi Kitabevi.

Eğilmez, M., (2016b), *Kendime Yazılar, Göstergeler*, <http://www.mahfiyegilmez.com/p/gostergeler.html>, (Erişim tarihi: 04.04.2016)

Kalkınma Bakanlığı, (2016), <http://www.kalkinma.gov.tr>

Karakurt B., (2010), Küresel Mali Krizi Önlemede Maliye Politikasının Rolü Ve Türkiye'nin Krize Maliye Politikası Cevabı, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 24(2), 167-195.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, (2016), <http://www.muhasabat.gov.tr>

TÜİK, (2016), Türkiye İstatistik Kurumu, <http://www.tuik.gov.tr>

World Bank, (2014), *Country and Lending Groups*, <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>, (Erişim tarihi: 11.04.2016)