

İ.Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
Prof. M.Orhan Dikmen'e Armağan

1980 SONRASI KAMU KESİMİNE
YAKLAŞIMDA DEĞİŞİKLİKLER VE
1990 BÜTÇESİ(*)

Dr. Esin Yalçın AKBULUT
İ.Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Bölümü

1990 bütçesi, Türkiye'de son on yıldır kamu kesimini önceki dönemlerden farklı bir şekilde ele alan yaklaşımın ve bu yaklaşımın hakim olduğu iktisat politikalarının uygulamada vardığını oktavı göstermesi bakımından ilginçtir ve burada da bu bağlamda ele alınıp incelenecektir.

I. Devletin Ekonomideki Rolüne İlişkin Yaklaşımlarda Değişiklikler:

Türkiye'de 70'li yılların sonuna gelinceye kadar gerek akademik çevrelerdeki tartışmalara, gerekse uygulanan iktisat politikalarına şeklini veren anlayış, devletin ekonomik kalkınmada önemli bir rolü olduğu ve iktisadi hayatın işleyişini düzenlemesinin olumlu sonuçlar yarattığı doğrultusundadır. Nitekim, üniversitelerde Keynesyen iktisadın erdemleri anlatılırken, uygulamada da devlet müdahalesinin hemen her türüne başvurulduğu görülmektedir. Bu dönemde devlet, özel kesimin başaramadığı tasarruf artışını sağlayan, sermaye birikimini gerçekleştiren, iktisadi kalkınma açısından kilit öneme sahip yatırımları yapan bir kuruluştur, kısaca "iyidir".

Oysa, 1990 yılından sonra uygulanan iktisat politikalarına hakim olan görüş, devletin geçmiş dönemlerde, özellikle 70'li yıllarda müdahale sahasını fazlaca genişlettiği, özel sektörün faaliyet sahasını daralttığı şeklindedir. Bu anlayışa göre, doğası gereği verimlilik kıstaslarına göre çalışmayan devletin ekonominin bütünü içerisindeki yeri ve öneminin artması, iktisadi gelişmenin önüne engeller çıkarmaktadır. Dolayısıyla devletin iktisadi hayattaki yeri küçültülmelidir.

Türkiye'de kamu kesimine yönelik yaklaşımlardaki bu değişiklik, genel olarak dünyada gözlenen benzer gelişmelerden bağımsız değildir. Gerçekten de hemen hemen tüm dünyada kamu harcamalarının yüzyıl boyunca arttığı gözlemlenmekte, ancak bu artışın önceleri iki Büyük Dünya Savaşı, Kore Savaşı, Büyük Bunalım, Soğuk Savaş gibi olağandışı etkenlere bağlı geçici artışlar olarak yorumlandığı, 1960'lı yıllarda ise devlet faaliyetlerindeki artışın, GSMH'daki artışlardan sağlanan paylarla karşılandığı, dolayısıyla özel sektör aleyhine bir gelişme yaratmayacağı anlayışının hakim olduğu görülmektedir (1). Ne var ki, 1970'li yıllarda konjonktürün daralmaya başlaması ve tüm ülkelerde büyüme hızlarının düşmesiyle birlikte, özellikle Birinci Petrol Şokunu izleyen dönemde devlet faaliyetlerindeki genişlemenin ancak özel kesimin kaynaklarının çekilmesi pahasına gerçekleştireceği, bununla büyüme hızlarını daha da aşağıya çekeceği savı yaygınlık kazanmaya başlamıştır.

Gerçekten Keynesyen iktisadın akademik çevrelerde kabul gördüğü ve bunu izleyerek sanayileşmiş ülkelerin hemen tamamında Sosyal Demokrat Partilerin iktidara geldikleri dönemde, Keynesyen ilkelerin, her ne kadar kamu kesimine görece ağırlık verse de, esas itibarıyla özel mülkiyete dayalı piyasa mekanizmasının işlerliğini sağladığı, sis-

(*) Maliye Araştırma Merkezinin 40'ncı yılı nedeniyle 27.10.1989 da düzenlenen n "1990 bütçesi" konulu panel metni.

temin kendi doğasından kaynaklanan tıkanıklıkları ve huzursuzlukları maliye politikaları aracılığıyla çözdüğü, dolayısıyla sistemin varlığını koruyabilmesi için gerekli sübapları yarattığı, iktisadi krizleri engellediği ya da en azından yumuşattığı düşünülürken, 1970'li yıllarda sosyal refah devleti her yönden şiddetli eleştirilere maruz kalmıştır.

Nitekim, 1945 yılında İngiltere'de İşçi Partisi (Labour Party) Sosyal Refah Devletin savunuculuğunu yaparak iktidara gelirken, alternatif politikalar üretmek yerine "Keynesyen ilkelerin kendileri tarafından daha etkin bir şekilde hayata geçirilebileceğini" iddia eden Muhafazakâr Parti (Conservative Party) ileri gelenleri 80'li yıllara geldiğinde aynı Sosyal Refah Devletini, güçlü sendikacılık hareketi ile birlikte, iktisadi gelişmenin önüne çekilmiş setler olarak tanımlayabilmektedirler. Muhafazakâr Milletvekili Sir Keith Joseph "Altı Zehir" adını verdiği bu engelleri bir konuşmasında şöyle sıralamaktadır: aşırı devlet harcamaları, yüksek oranlı doğrudan vergiler, kamulaştırma, politize olmuş sendikacılık hareketi, eşitlikçilik ve anti-girişimci kültür (2).

Birinci Petrol Şokunu izleyen yıllarda, büyüme hızlarında gözlemlenen düşüştür Keynesci politikalar bu şekilde sorumlu tutulur ve Sosyal Refah Devleti adeta bir günah keçisi ilan edilirken, Keynesyenlerin uzun sürecek olan bir suskunluk ortamına girmiş olmaları ilgi çekicidir. Bu ortamda, yalnızca İngiltere'de değil, gelişmiş ülkelerin hemen tümünde ve Türkiye'de, Keynesyen öneriler doğrultusunda ve biraz da oy kaygısıyla hükümetlerin para arzını kontrol etmede başarısız kaldığını bunun da enflasyon başta olmak üzere pekçok iktisadi bozukluğun temelini oluşturduğunu savunan Monetarist görüşün popülarite kazanmasına, bu görüşü benimseyen Muhafazakâr Partilerin de iktidara gelmelerine şaşmamak gerekir.

1980'li yıllarda artık devletin "iyi bir iktisadi ajan olmadığı" görüşü hakimdir ve uygulanan iktisat politikalarının temelinde "minimal devlete" ulaşma amacı yatmaktadır. Devletin ele alınışındaki bu anlayış değişikliği, Türkiye'de bütçenin yapısını ne ölçüde değiştirmiştir? 1980 yılından beri uygulanmakta olan politika önlemleri Devlet Bütçesini küçültmede başarılı olmuş mudur? Aşağıda bu soruların yanıtları araştırılacak ve bu bağlamda 1990 bütçesi değerlendirilecektir.

II- Devletin Ele Alınışındaki Yaklaşım Değişikliğinin Devlet Bütçesi Üzerindeki Etkileri

1980 sonrasında kamu kesimine yönelik yaklaşım değişikliğinin Konsolide Devlet Bütçesi üzerindeki etkilerini görebilmek için 1963-89 yılları arası iki alt döneme ayrılmıştır; 1963-80 arası, devletin iktisadi gelişmenin öncülüğünü yaptığı Birinci Dönem ve 1980-89 arası, piyasa mekanizmasının egemenliğinin sağlanmaya çalışıldığı dönem. Her iki dönem için de cari, yatırım ve transfer harcamaları ile toplam harcamalara her yılın bütçesinden ayrılan yıl sonu ödenekleri çıkartılmış, bu ödeneklerin GSMH içindeki payları hesaplanmış ve her biri için dönem ortalamaları elde edilmiştir.

TABLO 1

Konsoli'de Devlet Bütçesi Harcamalarının GSMH İçindeki Payları

	1963-80 ortalaması	1980-89 ortalaması
Cari Har./GSMH	% 11	% 9.7
Yatırım Har./GSMH	% 9.2	% 5.2
Transfer Har./GSMH	% 4.1	% 9.6
Toplam Har./GSMH	% 24.3	% 24.5

Kaynak: T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe Gerekçelerinden hesaplanmıştır.

Tablo 1 1'den anlaşılacağı gibi cari harcamalar ile yatırım harcamalarının GSMH içindeki paylarının 1980 sonrası ortalaması, bir önceki dönem ortalamasına göre önemli ölçüde azalmıştır. Gerçekten de cari harcamaların GSMH içindeki payının 1963-80 ortalaması % 12'lik bir düşüşle, 1980-89 döneminde ortalama % 9.7'e inmiştir. Öte yandan yatırım harcamaları için aynı oranın Birinci Dönemde ortalama % 9.2 iken, İkinci Dönemde % 45'lik bir azalma ile % 5.2'ye düştüğü anlaşılmaktadır. Buna karşılık transfer harcamalarının GSMH içindeki payının 1980 sonrası dönemde % 132 oranında arttığı ve böylece, % 4.1'den, % 20.4'e yükseldiği görülmektedir. 1989 yılı bütçesi incelendiğinde, her üç harcama türü için saptanan eğilimlerin kuvvetlenerek devam ettiği göze çarpmaktadır.

Nitekim cari harcamalar için 1989 yılı bütçesinden ayrılan yıl sonu ödeneğinin GSMH içindeki payının % 7'ye, yatırım harcamalarının payının % 3.3'e düştüğü, transfer harcamalarının payının ise % 10.1'e yükseldiği saptanmaktadır.

Diğer taraftan, toplam kamu harcamalarının GSMH içindeki payının dönemler arasında çok fazla değişmediği (% 08 oranında arttığı) gözlemlenmektedir (3). Diğer bir deyişle, 1980 sonrasında uygulanan iktisat politikalarına şekline veren kamu kesimini küçültme çabaları toplam kamu harcamaları bağlamında, özellikle de transfer harcamaları bağlamında başarılı olamamıştır.

Ne var ki, cari harcamaların ve yatırım harcamalarının önemli ölçüde düştüğü de bir gerçektir. Bu da 1980'den bu yana topluma sunulan kamusal mal ve hizmetlerin nitelik ya da niteliğinde veya her ikisinde birden bir düşüş olduğu anlamına gelmektedir.

Tablo 2 Devlet tarafından sunulan hizmetlerin hangisinde, ne kadar gerileme olduğunu saptayabilmek üzere düzenlenmiştir. 1980 ve 1989 yılları bütçelerinden çeşitli hizmetlere ayrılan paylar karşılaştırıldığında, Ulaştırma Hizmetleri ile Sosyal Hizmetlerin payının aynı kaldığı, Su İşlerine ayrılan payın ise % 16 oranında arttığı görülmektedir. Bunun yanında, diğer bütün hizmetlere ayrılan ödeneklerin toplam bütçe içindeki payları % 8 ile % 79 arasında değişen oranlarda azalmıştır. Kaldı ki, 1980 ve 1989 yılları arasında yer alan diğer sekiz yılın bütçeleri de incelendiğinde, özellikle 1983 yılından sonra, Sağlık, Eğitim, Kültür ve Turizm, Madencilik, Bayındırlık, Ulaştırma, Tarım-Orman ve Köy İşleri, Savunma ve Genel Hizmetler gibi devletin temel kabul edilen faaliyetlerine ayrılan payların ciddi olarak azaldığı anlaşılmaktadır.

TABLO 2

Konsolide Devlet Bütçesi İdari-Fonksiyonel Ayrıma Göre % Dağılımı

	1980	1989	1990*	1980-89 (%) Değişimi	1980-90 (%) Değişimi
Genel Hizmetler	45.2	24.4	22.5	- % 46	- % 50
Savunma	14.7	13.2	13.9	- % 10	- % 5
Adalet-Emniyet	3.8	3.5	4.1	- % 8	% 8
Tarım-Orman-Köy	5.3	4.4	4.5	- % 17	- % 15
Su İşleri	4.9	5.7	4.9	% 16	--
Karayolları	3.4	2.8	2.7	- % 8	- % 21
Bayındırlık	2.4	0.5	0.5	- % 79	- % 79
Ulaştırma	0.8	0.8	0.7	--	- % 13
Madencilik	1.4	0.4	0.4	- % 71	- % 71
Eğitim	13.2	12.2	17.8	- % 8	% 35
Sağlık	3.5	2.8	3.9	- % 20	% 11
Kültür-Turizm	0.8	0.6	0.8	- % 25	--
Sosyal Hizmetler	0.6	0.6	0.7	--	% 17
Borç Faizleri		28.2	23.1	% 270**	% 204**

* Bütçe Hedefi

** 1980 yılına ait "Borç Faizleri" rakamı Bütçe Gerekçesinde yer almadığı için, bu istatistiğin ilk verildiği yıl (1983) rakamı ile karşılaştırma yapılmıştır.

Kaynak: T.C Maliye ve Gümrük Bakanlığı (1980-90) Bütçe Gerekçeleri.

1990 yılı bütçesinin bu çerçeve içerisinde değerlendirilmesi gerekmektedir. İçinde bulunduğumuz yıl bütçesinden bazı kamu hizmetlerini ayrılan payın 1989 yılına oranla bir ölçüde arttığı görülmektedir. Ancak 1980 sonrası dönemi bir bütün olarak ele alıp 1990 bütçesine bu bakış açısıyla yaklaştığımızda biraz farklı bir durumla karşılaşmaktadırlar.

1990 bütçesinden çeşitli hizmetlere ayrılan payların 1980 yılına oranla yüzde artışı gösteren Tablo 2'den de anlaşılacağı gibi bu hizmetlerden yalnızca dört tanesinde başlangıç yılına göre net bir artış sağlanmıştır. Bunlardan 1980 yılına oranla payı % 17 artan Sosyal Hizmetler ile payı % 8 oranında artan Adalet ve Emniyet Hizmetlerine bütçeden ayrılan ödeneklerin, sözkonusu iki yıl arasında kalan dönem boyunca belirli bir ortalama aşağı yukarı korudukları anlaşılmaktadır. Ancak bütçe içerisindeki payında 1980 yılına göre artış sağlanan diğer iki hizmet açısından, yani Eğitim ve Sağlık Hizmetleri açısından durum farklıdır ve daha ayrıntılı bir incelemeyi gerektirmektedir.

Tablo 3'ün ilk iki sütunu Eğitim ve Sağlık Hizmetlerine bütçeden ayrılan payların son 11 yıllık dökümünü vermekte, son iki sütunu ise bu hizmetlere her yıl ayrılan payların 1980 yılı rakamlarının yüzde ne kadar altında ya da üstünde belirlendiğini göstermektedir. Tablo'dan hemen anlaşılacağı gibi her iki hizmet için bütçeden ayrılan paylar, son yıl hariç, devamlı olarak 1980 yılı için saptanan payların altında kalmıştır. Gerçekten de Eğitim Hizmetlerinin Konsolide Devlet Bütçesi içindeki payı, on yıl boyunca, % 7 ile % 20 arasında, Sağlık Hizmetlerinin payı ise % 11 ile % 31 arasında değişen oranlarda 1980 rakamlarının altında seyretmiştir. Dolayısıyla, beşeri sermaye açısından son derece büyük öneme sahip olan bu iki kamu hizmeti ele alınan dönem boyunca ciddi bir erozyona uğramıştır.

TABLO - 3
Eğitim ve Sağlık Hizmetlerine
Konsolide Devlet Bütçesinden (KDB) Ayrılan Paylar (%)

Yıllar	Sağlık Hizmetlerinin KDB içindeki Payı	1980 yılına göre (%) değişim	Eğitim Hizmetlerinin KDB içindeki payı	1980 yılına göre (%) değişim
1980	3.5	--	13.2	--
1981	3.1	-11	10.8	-18
1982	2.4	-31	11.7	-11
1983	2.4	-31	12.3	- 7
1984	2.4	-31	11.4	-13
1985	2.7	-20	11.5	-13
1986	2.6	-21	10.7	-20
1987	2.9	-17	11.5	-13
1988	2.7	-20	11.5	-13
1989	2.8	-20	12.2	- 8
1990	3.9	12	17.8	35

Kaynak: T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı 1989-90 Bütçe Gerekçelerinden hesaplanmıştır.

İnsanların davranış ve alışkanlıklarına kadar yansıyan bu on yıllık erozyonun 1990 bütçesinde sağlanan artışlarla telâfisi mümkün görünmemektedir. Bununla birlikte, son artışlar her iki sektöre yönelik anlayışın değişmeye başladığını göstermesi bakımından sevindiricidir.

Yukarıda sayılan dört hizmet (Sosyal Hizmetler, Adalet ve Emniyet Hizmetleri, Sağlık Hizmetleri ve Eğitim Hizmetleri) ile Su İşleri ve Kültür-Turizm İşleri dışında (bu son iki hizmete 1980 ve 1990 bütçelerinden ayrılan paylar aynıdır), diğer bütün hizmetlerin paylarının % 8 ile % 79 arasında değişen oranlarda düştüğü görülmektedir.

Buraya kadar yapılan incelemelerden anlaşılacağı gibi cari harcamalar ile yatırım harcamalarının GSMH içindeki paylarında 1980 sonrasında gözlemlenen düşüşler, hemen hemen bütün kamu hizmetlerinin sunumunda bir gerilemeye yol açmıştır. Ancak başlangıçta da belirtildiği gibi toplam harcamaların GSMH içindeki payı her iki dönemde de belirli bir ortalamayı koruyabilmiştir. Açıkta ki, tüm hizmetler de bir gerileme sözkonusu iken toplam harcamaların GSMH içindeki payını koruyabilmesi, 1980 sonrası dönemde transfer harcamalarında gözlenen olağan dışı artışlar sayesinde mümkün olmuştur.

Tablo 4, 1980 ve 1989 yılları için transfer türlerine göre ödeneklerin harcamaları içindeki paylarını ve değişim oranlarını vermektedir. Buradan, Borç Faizler ve Diğer Borç Ödemeleri hariç, bütün transfer türlerinin toplam transferler içindeki paylarının % 19 ile % 80 arasında değişen oranlarda, azaldığı, buna karşılık Borç Faizlerinin payının % 291, Diğer Borç Ödemelerinin payının ise % 61 oranında arttığı anlaşılmaktadır. Diğer bir deyişle, transfer harcamalarının Konsolide Devlet Bütçesi içindeki payının aşırı derecede artmasına yol açan tek etken Borç Faizlerinde ve Diğer Borç Ödemelerinde görülen yüksek artışlar olmuştur.

TABLO 4
Transfer Türlerine Göre Ödeneklerin
Toplam Transfer Harcaması İçindeki Payları (%)

Transfer Türü	1983	1989	1983-89 Değişim Oranı
Kurumlara Katılma Payı ve Sermaye Teşkili	39.9	7.9	- % 80
İktisadi Trans. ve Yardım.	8.1	3.8	- % 50
Mali Transferler	14.9	12.1	- % 19
Sosyal Transferler	10.6	8.6	- % 19
Borç Faizleri	14.5	56.7	% 291
Diğer Borç Ödemeleri			
Kamulaştırma ve Bina Satılma	6.5	1.7	- % 74
Diğerleri	0.1	0.4	

Kaynak: T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı 1990 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara, Ekim 1989

Son iki yıldır, tek başına bütçenin en büyük kalemi haline gelen Borç Faizleri 1990 bütçesinin de yaklaşık olarak dörtte birini oluşturmaktadır.

III- SONUÇ

1980 yılından bu yana Türkiye'de uygulanmakta olan iktisat politikalarının temel amacı devletin ekonominin bütünü içerisindeki yerini küçültmek ve piyasa mekanizmasının hakimiyetini kurmaktır. Ancak pek çok araştırmacı tarafından devletin büyüklüğünü ölçmede en uygun kriter olarak kabul edilen Konsolide Devlet Bütçesi harcamalarının GSMH içindeki payının son on yıllık gelişiminin incelenmesi uygulanan politikaların belirlenen hedefe ulaşmadığını göstermektedir.

Y.Akyüz'e göre, ulaşılan bu durum bir başarısızlık olmaktan çok, bizzat uygulanan politikanın bir parçasını oluşturmaktadır. Zira uygulanan iktisat politikası yalnızca piyasa egemenliğini kurmayı amaçlamakla kalmamış, devletin elindeki politika araçlarını, bu temel amaca yönelik şekilde kullanmayı da içermiştir (4).

Diğer bir deyişle, toplumun kaynaklarının devlet tarafından kullanılan kısmında önemli bir değişiklik olmamış (5), bu kaynakların topluma hizmet olarak dönen kısmında ciddi azalmalar olmasına rağmen, devletin ekonomiye müdahalesi-biraz da şekil değiştirerek-varlığını korumuştur. Sonuç olarak geriye biraz liberal, biraz merkantilist, oldukça çelişkili iktisat politikalarıyla geçirilmiş bir dönem kalmıştır.

NOTLAR

- (1) Bkz. P.Saunders and F.Klan, *The Role of the Public Sector: Causes and Consequences of the Growth of Government*, OECD Economic Studies, Paris 1985, s. 11.
keza, D.Heald, *Public Expenditure*, Basil Blackwell, Oxford 1987, s.xiii.
- (2) Sir Keith Joseph'in 30 Temmuz 1979'da BBC Televizyonunda yaptığı konuşmanın metninden aktaran, D. Heald, a.g.e., s. 7.
- (3) Toplam kamu harcamalarının GSMH içindeki payı 1980 yılından başlayarak düzenli olarak düşmüş ancak 1985 yılından itibaren tekrar artma eğilimi içine girmiştir.
- (4) Y.Akyüz, "Türkiye'de Mali Sistem Aracılığıyla Kaynak Aktarımı: 1980 Öncesi ve Sonrası-Bırakınız Yapsınlar, Bırakınız Geçsinler, Türkiye Ekonomisi 1980-85, Bilgi Yayınevi, Ankara 1985 içinde, s. 72.
- (5) Devlet tarafından kullanılan kaynakların yalnızca Konsolide Devlet Bütçesi içinde toplanmadığı ve fonların gerek sayıca gerekse tahsis edilen kaynaklar açısından ne kadar büyüdüğü gözönüne alınırsa, devletin ekonomideki öneminin reel anlamda artmış olduğu sonucuna varmak mümkündür.