

I.Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
Prof. Dr. Memduh YAŞA'ya Armağan

EKONOMİNİN GENEL DENGESİ VE KAMU KESİMİ (1972 - 1992)

Prof. Dr. S. Yenal ÖNCEL
I.Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Bölümü
Öğretim Üyesi

GİRİŞ

Kamu kesimi, ekonominin genel dengesinin bir kısmını oluşturması nedeniyle ikisi arasında organik bir bağ bulunmaktadır. Bu nedenle de kamu kesimi ile ilgili analizler yapılırken esas itibarıyla ekonominin genel dengesiyle bağıntılı değerlendirmeler yapılır. Kamu kesimiyle ilgili sayısal değerler ancak ekonominin genel dengesi esas alındığında anlamlı sonuçlar verir. Örneğin kamu kesiminde kaynakların etkin kullanımını genel denge verilerinden bağımsız değerlendirmek mümkün olmadığı gibi toplam tüketim, yatırım, tasarruf vb. değişkenlerin büyüklüklerini ve dağılımını dikkate almadan bu konularda planlama yapılması veya iktisat politikası uygulanması, eksik verilere dayandırılmış olur.

Ekonominin genel denge hesapları içinde yer alan Kaynak-Harcama, Tasarruf-Yatırım veya Gelir-Kullanım dengelerinden hareketle yapılacak kamu kesimi genel denge analizi, bir bütünlük arzedecektir.

Bu yazıda önce söz konusu dengeler anahatlarıyla açıklandıktan sonra bunların kamu kesimi genel denge analiziyle ilişkisi belirtilmeye çalışılacaktır. Ekonominin genel denge hesaplarına dayandırılan bu çalışmada ayrıca 1992 yılı dengeleri esas alınarak temel büyüklük ve verilerdeki değişimler, 1972-1992 yılları itibarıyla, anahatlarıyla yorumlanacaktır.

I - Ekonominin Genel Dengesi

Ekonominin Genel Dengesi Hesapları içinde; Harcama -Kaynak, Tasarruf-Yatırım alt dengeleriyle birlikte ekonominin bütünü itibarıyla toplam kaynaklar, sabit sermaye yatırımı, stok değişimleri, kamu ve özel kesim tüketimi, tasarruf ve yatırımları ve nihayet GSMH'nin oluşumu global olarak birlikte yer alır. Tablo 1'de 1992 yılı hedeflerine göre ekonominin genel dengesi yer almaktadır.

Tablo 1: Ekonominin Genel Dengesi (1992)

		Cari Fiyatlarla (Milyar TL)
I-	Kamu Harcanabilir Geliri	147.052,5
	- Kamu Tüketimi	-122.243,6 (1)
	Kamu Tasarrufu	24.808,9 (2a)
	Kamu Yatırımı	68.636,4 (2)
	(Sabit Sermaye Yatırımı)	(73.339,9)
	(± Stok Değişmesi)	(-4.703,5)
	Kamu (Tasarruf-Yatırım) Farkı (K)	-43.827,5 (2-2a)
II-	Özel Harcanabilir Gelir	582.326,3
	- Özel Tüketim	-433.014,3 (3)
	Özel Tasarruf	149.312,0 (4)
	Özel Yatırım	99.500,7 (6)
	(Sabit Sermaye Yatırımı)	(91.418,4)
	(± Stok Değişmesi)	(+8.082,3)
	Özel (Tasarruf-Yatırım) Farkı (Ö)	+49.811,3 (4-6)
III-	Kamu Harcanabilir Geliri	147.052,5 (I)
	Özel Harcanabilir Gelir	582.326,3 (II)
	GSMH (I+II)	729.378,8 (7)
	Dış Açık (K+Ö)	+5.983,8 (8)
	Toplam Kaynaklar	723.395,0 (7-8)
	Toplam Tüketim	555.257,8 (3+1)
	Toplam Yatırım	168.137,2 (2+6)
	Tüketim+Yatırım=Toplam Kaynaklar	723.395,0

Kaynak: DPT. 1992 Yıllık Programı, Program hedefi.

Tablo 1'de genel denge hesapları içinde kamu kesimi; toplam kaynakları, harcanabilir geliri, tüketimi, yatırımı, tasarrufları itibariyle gözükmekte ve buna paralel olarak aynı konularda özel kesim verileri de genel denge hesapları içinde yer almaktadır. Genel denge hesapları içinde çeşitli alt dengeler de söz konusudur.

1. Harcama - Kaynak Dengesi

Ulusal hesaplar bakımından bir tarafta üretim faktörlerinden doğan yurt içi gelirler başta olmak üzere **kaynakların** (GSMH), diğer tarafta ise **harcama** kalemlerinin yer aldığı dengeye, ekonominin harcama-kaynak dengesi denilmektedir. Bu denge bir bakıma dar anlamda genel denge hesaplarını içerir. $Y=C+I+G+X-M$ formülünde söz konusu denge özetlenmektedir.

Bu şekliyle genel denge hesapları içinde; **kaynaklar** kısmında, üretim faktörlerinden doğan yurt içi gelirler + sabit sermaye tüketimi + dolaylı vergiler + sübvansiyonlar yer alırken, **harcamalar** kısmında ise kamu nihai

tüketim harcamaları + özel nihai tüketim harcamaları \pm Stok değişimleri + gayrisafi sabit sermaye oluşumu + mal ve hizmet ihracatı - mal ve hizmet ithalatı, kalemleri bulunmaktadır⁽¹⁾.

Söz konusu harcama-kaynak dengesinde yer alan başlıca kalemler 1992 yılı rakkamları (öngörülen rakkamlar) esas alınarak Tablo 2'de gösterilmiştir.

Tablo 2: 1992 Harcama - Kaynak Dengesi (Milyar TL)

Harcama			Kaynak
Tüketim Harcamaları	555.257,9	GSMH	729.378,8
Kamu Tüketimi	122.243,6	\pm Dış Açık	
Özel Tüketim	433.014,3	(veya fazla)	-5.983,7
Yatırım Harcamaları	168.137,2		
Kamu Sabit			
Sermaye Yat.	73.339,9		
\pm Stok Değişimi	-4.703,5		
Özel Sabit Ser. Yatırımı	91.418,4		
\pm Stok Değişimi	8.082,4		
Toplam Harcamalar	723.395,1	Toplam Harcamalar	723.395,1

Kaynak: 1992 yılı programından düzenlenmiştir. s. 38.

Tablo 2'deki verilere göre ekonomideki toplam harcamaların yaklaşık olarak % 77'i tüketim ve % 23'ü yatırım harcamalarıdır. Tüketim harcamalarının % 22'si kamu tüketim harcamaları iken % 78'i özel tüketim harcamalarıdır. 1992 yılı için toplam yatırımların % 42'sinin kamu kesimi yatırım harcamaları ve % 58'inin de özel yatırım harcamaları olacağı tahmin edilmektedir. Aynı büyüklüklerin 1991 gerçekleşme tahmini ise toplam yatırımların % 46'sının kamu kesimi ve % 54'ünün de özel kesim yatırımları olacağı şeklindedir.

Harcama-Kaynak dengesinde yer alan tüketim ve yatırım harcamalarının toplam harcamalar içindeki paylarının 1972-1990 yılları arasındaki oransal dağılımı ve değişimi Tablo 3'de gösterilmektedir.

Tablo 3: Tüketim ve Yatırım Harcamalarının Dağılım ve Değişimi (%) (1972-1990)

Yıllar	Kamu Tüketimi	Özel Tüketim	Kamu Yatırımı	Özel Yatırım	Toplam
1972	11.7	69.4	9.2	9.7	100
1975	11.4	66.8	11.7	10.1	100
1980	11.7	63.6	15.0	9.7	100
1990	13.7	63.9	10.5	11.9	100

(1) 1990 İstatistik Yıllığı, s. 418.

Tablo 3'ten de görüleceği üzere 1972-80 yılları arasında kamu tüketimi oransal olarak toplam harcamaların % 11.5'i dolaylarında iken 1990 yılında bu oran % 13.7'e yükselmiştir. Bu dönemde özel tüketim % 63-70 dolaylarında gerçekleşmiştir.

Kamu yatırım harcamaları 1972-80 yılları arasında oransal olarak artarken (% 9.2den % 15'e çıkmıştır) 1980 sonrası toplam harcamalar içindeki payı düşmüştür (% 10.5'e inmiştir). Dönem içinde özel yatırımlarda toplam harcamalara oranla küçük bir artış gözlenmektedir (% 9.3'den % 11.9'a çıkmıştır).

Bilindiği gibi genel denge bakımından harcamaların kaynaklara oranla fazla olması halinde aradaki fark dış tasarrufla karşılanmakta, aksi durumda ise dış kredi veya yatırım söz konusu olabilmektedir. Bu nedenle, genel denge hesapları içinde yer alan dış tasarruf kalemi, aynı zamanda tasarruf-yatırım dengesinin de bir sonucu olmaktadır.

2. Tasarruf - Yatırım Dengesi

Genel denge hesapları içinde yer alan diğer bir denge hesabı da tasarruf-yatırım dengesidir. Bu dengenin bir tarafında kamu yatırımları ile özel yatırımlar yer almaktadır. Söz konusu yatırım tutarları ayrı ayrı olmak üzere sabit sermaye yatırımları ve stok değişimlerinin toplamından oluşmaktadır.

Dengenin diğer tarafında kamu tasarrufları ile özel tasarruflar yer almaktadır. İç tasarruflar toplamı yatırımlar için yetersiz olması halinde, dış tasarruf söz konusu dengeyi oluşturur.

Tablo 4'de 1992 yılı tasarruf-yatırım dengesi gösterilmektedir.

Tablo 4: Tasarruf-Yatırım Dengesi (1992) (Milyar TL)

Yatırımlar		Tasarruflar	
Kamu Yatırımları	68.636,4	Kamu Tasarrufları	24.808,9
Sabit Ser. Yat.	73.339,9	Özel Tasarruf	149.312,0
Stok Değişimi	-4.703,5		
Özel Yatırımlar	99.500,8	Dış Tasarruf (fazla)	-5.983,7
Sabit Ser. Yat.	91.418,4		
Stok Değişimi	8.082,4		
Toplam Yatırımlar	168.137,2	Toplam Tasarruf	168.137,2

Tabloda yurtiçi tasarrufların toplam yatırımları aşacağı ve 1992 yılı için 5.983,7 Milyar TL. dış fazla verileceği öngörülmektedir. Tablo 5'de ise 1972-1990 yılları arasında toplam tasarruf ve yatırımların dağılımı ile dönemler itibariyle değişimi gösterilmektedir. Buna göre, 1972-80 döneminde toplam yatırımlar içinde oransal olarak kamu yatırımları payının sürekli arttığı görülmektedir (% 48.7'den % 60.7'e yükselmiştir).

Buna paralel olarak da aynı dönemde özel yatırımların toplam yatırımlar içindeki payı düşmüştür (% 51.3'den % 39.3'e inmiştir). Ancak 1980 sonrası bu kez toplam yatırımlar içinde kamu payı giderek azalma eğilimi gösterirken gene aynı dönemde özel yatırımların payı yükselmiştir.

Tablo 5: Toplam Tasarruf-Yatırım Dengesi Değişimi (%) (1972 - 1990)

Yıllar	Kamu Yatırımı	Özel Yatırım	Toplam Yatırım	Kamu Tas.	Özel Tas.	Dış Tas.	Toplam
1972	48.7	51.3	100	48.2	51.5	0,3	100
1975	53.6	46.4	100	39.0	38.4	22.6	100
1980	60.7	39.3	100	19.7	60.3	20.0	100
1985	53.8	46.2	100	45.4	45.5	9.1	100
1990	46.9	53.1	100	18.0	74.4	7.6	100

Tasarruflar bakımından ise 1972-1980 döneminde, toplam tasarruflar içinde kamu tasarruflarının pay olarak sürekli azaldığı görülmektedir. 1985 yılı itibariyle kamu tasarruflarında oransal olarak bir artış söz konusu ise de 1990 yılında kamu tasarruflarındaki azalma trendi devam etmektedir. Bu dönemde özel tasarruflar da oransal olarak büyük bir dalgalanma göstermektedir. Ancak kamu ve özel yurtiçi tasarruflar yatırımları karşılayamadığından bu dönemde önemli oranda (% 20'lere varan oranda) dış tasarruf gereksinmesi olmuştur.

3. Tasarruf-Yatırım Dengesi ve Dış Açık

Kamu kesimi ile özel kesim tasarruf yatırım farkları doğal olarak dış açık (veya tasarruf) tutarını verecektir.

- C Tüketim
I Yatırım
G Kamu harcamaları
M İthalat
X İhracat

T de Vergileri, gösterdiğine göre;

- (1) $Y=C+I+G+X-M$
- (2) $Y=C+I+G+T+X-M-T$
- (3) $Y-C-T-I=G-T+X-M$
- (4) $S-I=G-T+X-M$
- (5) $S-I-G+T=X-M$
(S-I)+(T-G)=X-M

Böylece özel ve kamu tasarrufları toplamını tek başlık altında toplarsak (T-G kamu tasarrufunu oluşturduğundan) :

(6) $S-I=X-M$ olacaktır.

Konuyu bir başka açıdan ele almak mümkündür. Buna göre;

(1) $C+S+T \equiv C+I+G$ dir.

Net dış yatırım I_f , İç yatırım I_d , S_a dış satış ve P_a dış alış olduğuna göre;

(2) $C+S+T \equiv C+I_d+I_f+G$

$I_f=S_a-P_a$ olduğuna göre, eşitlik;

(3) $C+S+T=C+I_d+(S_a-P_a)+G$

olacaktır. $C+S+T \equiv C+I+G$ özdeşliğinde tüketimleri (C leri) iki taraftan da silindiğinde, eşitlik;

(4) $S+(T-G) \equiv I$ şeklini alacaktır.

$T-G$ kamu tasarrufunu verdiği için yukardaki (4) nolu eşitlik bize özel tasarruflar ile kamu tasarrufu toplamının ekonomideki toplam yatırımlara özdeş olduğunu ifade etmektedir. $I=I_d+I_f$ ve $I_f=S_a-P_a$ olduğuna göre;

(5) $S+(T-G) \equiv I_d+I_f$

(6) $S+(T-G) \equiv I_d+(S_a-P_a)$ olacağından;

(7) $(S-I_d)+(T-G) \equiv S_a-P_a$ olacaktır⁽¹⁾.

Böylece, yukardaki modellere göre, iç tasarruf-yatırım farkının dış tasarrufa (veya kaynak kullanımına) özdeş olduğu görülmektedir. Bir ekonomide toplam kaynaklar toplam harcamalara göre yetersiz kalırsa, dış tasarrufa gereksinme duyulacak, aksi durumda ise dış yatırım veya kredi imkanı söz konusu olacaktır. Benzer yapıda olan ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de tasarruf-yatırım farkı negatif değer olarak süreklilik kazanmıştır.

1972-1990 yılları arasında tasarruf-yatırım dengesi ve dış kaynak ihtiyacı Tablo 6'da gösterilmektedir.

Tablo 6: Kamu ve Özel Tasarruf Yatırım Farkı 1972-1990 (Milyar TL.)

Yıllar	Kamu tasarruf yatırım farkı	Özel tasarruf yatırım farkı	Dış kaynak
1972	- 0.2	+ 0.1	- 0.1
1975	- 17.8	- 9.9	- 27.7
1980	- 474.2	+ 242.5	- 231.7
1985	- 497.1	- 28.0	- 525.1
1990	- 18.884.5	+ 13.910.3	- 4,974.2
1991*	- 21.114.4	+ 12.392.8	- 8,721.6

(*) Tahmin.

Kaynak: İlgili yıl programlarından alınan gerçekleşme rakamları.

(1) Edward Shapiro, Macroeconomic Analysis, Harcourt, Brace and World, Inc. Atlanta, 1966. s. 83.

Tablo 6'dan da görüleceği üzere, Türkiye de tasarruf-yatırım farkı sürekli olarak negatif sonuç vermektedir. Bu durum, diğer nedenler yanında, özellikle kamu harcanabilir gelirinin kamu tüketimine oranla düşük olmasından ve dolayısıyla kamu tasarruflarının plânlanan yatırım ihtiyaçlarına oranla az olmasından kaynaklanmaktadır.

4. Gelir - Kullanım Dengesi

Genel denge hesapları içinde yer alan bir diğer alt denge, özel ve kamu harcanabilir gelirleri ile bunların kullanımı dengesidir. Kullanım, tüketim ve tasarruf kalemlerinden oluşmaktadır. Tablo 7'de Gelir-Kullanım dengesi hesapları 1992 yılı için gösterilmektedir.

Tablo 7: Gelir ve Kullanım Dengesi (1992) (Milyar TL)

GELİR		KULLANIM	
Kamu Harcanabilir Geliri	147.052,5	TÜKETİM	555.257,8
Özel Harcanabilir Gelir	582.326,3	Özel Tüketim	433.014,3
		Kamu Tüketimi	122.243,6
		TASARRUF	174.121,0
		Özel Tasarruf	149.312,0
		Kamu Tasarrufu	24.809,0
TOPLAM (GSMH)	729.378,8	TOPLAM	729.378,8

Kaynak: 1992 Yıllık Programı, s. 36.

Gelir-Kullanım dengesinin bir tarafında kamu ve özel kesim harcanabilir gelirleri diğer tarafında ise gene iki kesimdeki tüketim ve tasarruf dağılımı yer almaktadır. 1992 yılı için Gayrisafi Milli Hasılanın % 20,1'i kamu harcanabilir geliri % 79,9'u ise özel harcanabilir geliri oluşturmaktadır. Aynı yıl için tüketim harcamaları GSMH'nin % 76'sını ve toplam tasarruflar ise % 24'nü teşkil etmektedir. Aynı büyüklüklerin 1972-90 yılları arasındaki değişimi ise Tablo 8'de gösterilmektedir.

Tablo 8: Toplam Harcanabilir Gelir, Tüketim ve Tasarruf Dağılımı ve Değişimi (%)

Yıllar	Harcanabilir Gelir			Tüketim		Tasarruf		Toplam
	Kamu	Özel	Toplam	Kamu	Özel	Kamu	Özel	
1972	20,8	79,2	100	11,7	69,4	9,1	9,8	100
1975	20,8	79,2	100	11,9	70,2	9,0	8,9	100
1980	17,4	82,6	100	12,3	66,9	5,1	15,7	100
1985	17,6	82,4	100	8,4	73,0	9,2	9,4	100
1990	18,0	82,0	100	13,9	64,9	4,1	17,1	100

Tablo 8'deki verilere göre 1972-1990 döneminde kamu harcanabilir geliri 1972'den 1980'e kadar nisbi olarak düşmektedir (% 20.8'den % 17.4'e inmiştir). Aynı dönemde kamu tüketimi oransal olarak yükselmiş olduğundan (% 11.7'den % 12,3'e) bunun doğal bir sonucu olarak kamu tasarrufları bu dönemde azalmaktadır (% 9,1'den % 5,1'e inmiştir).

1980-90 döneminde gene oransal olarak kamu harcanabilir gelirinde önemli bir değişiklik gözlenmezken (% 17,4'den % 18.0'a artmıştır) bu dönemde kamu tüketimi oransal olarak giderek arttığından (% 11,7'den % 13,9'a yükseldiğinden) kamu tasarrufları düşmeye devam etmiştir (% 5,1'den % 4,1'e inmiştir).

II – Kamu Kesimi Genel Dengesi

Kamu kesimi genel dengesi içinde konsolide bütçeden başka, işletmeciler ve tasarrufçuların mahalli idareler, fonlar, döner sermayeler ve sosyal güvenlik kuruluşları yer almaktadır. Son yıllara kadar kamu harcamaları ve gelirlerine ilişkin konular ile diğer kamu hesapları genellikle konsolide bütçe çerçevesinde değerlemeye alınmıştır. Ancak 1980'li yılların başından beri ve özellikle 1983 yılından sonra kamu kesimi genel dengesi içindeki verilerde bu konudaki analizleri etkileyecek önemli değişimler meydana gelmiştir. Bu cümleden olmak üzere özellikle söz konusu dönemde konsolide bütçenin toplam kamu kesimi içindeki payı giderek azalmıştır. Bu kısımda önce kamu hesaplarına örnek olarak 1991 kamu kesimi genel dengesindeki başlıca kalemler ele alınacak ve daha sonra söz konusu kalemlerin ele alınan dönem itibariyle gelişimi belirlenmeye çalışılacaktır.

1. 1991 Yılı Kamu Kesimi Genel Dengesi

1991 yılı kamu kesimi genel dengesi programda yer alan şekliyle Tablo 9'da yer almıştır.

Bu tabloda kamu kesiminde yer alan birimlerin vergi, vergi dışı normal gelirleri, faktör gelirleri ve sosyal fonlar gibi gelirleri toplanmakta ve böylece kamu harcanabilir gelirin oluşturulduğu görülmektedir. Bunlar arasında yer alan faktör gelirleri, esas itibariyle kamu kesimi hizmet birimlerinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri (kira ve faiz vb. gibi), döner sermaye işletmeleri hasılatı, diğer ekonomik işletmelerin elde ettiği kâr vb. gelirlerden oluşmaktadır.

Kamu harcanabilir gelirinden kamu tüketimi olan cari giderlerin indirilmesiyle kamu tasarrufu rakkamına ulaşılmaktadır. Bu tutardan kamu yatırım harcamaları düşüldüğünde aradaki fark negatif ise kamu kesimi için gerekli olan iç ve dış tasarruf toplamı bulunmaktadır. Daha önce değindiğimiz gibi bu fark özel tasarruf-yatırım fazlasından karşılanmadığı durumda dış kaynak ihtiyacı belirlenmiş olacaktır. Tablo 9'daki kamu kesimi genel denge hesapları, harcama ve kaynaklar itibariyle ayrımlı olarak Tablo 10'da gösterilmektedir.

Tablo 9: 1991 Kamu Kesimi Genel Dengesi(*)

(Cari Fiyatlarla, Milyar TL)

	Genel +	KİT			Mahalli Döner İdareler Sermaye	Sosyal Güvenlik		Toplam Kamu	
		Katma	İşletmecisi	Tasar- ruflu		Toplam	Kuru- luşları		Fonlar
1. Vergiler	69350.0	-825.7	-141.2	-966.8	10053.0	-0.5	0.0	17701.4	96137.1
a. Vasıtasız	35100.0	-825.7	-141.2	-966.8	4648.0	-0.5	0.0	673.3	39454.0
b. Vasıtalı	34250.0		0.0		5405.1	0.0	0.0	17028.0	56683.1
2. Vergi dışı									
Normal Gelirler	4163.0	-344.8	0.0	-344.8	3079.9	0.0	0.0	2579.4	9477.5
3. Faktör Gelirleri	2907.0	7747.9	1489.4	9237.2	1359.2	794.7	1509.8	4733.2	20541.1
4. Sosyal Fonlar	0.0		0.0		0.0	0.0	-460.0	0.0	-460.0
5. (Cari Transferler)	-32700.0	1750.5	74.0	1824.5	-2607.9	0.0	0.0	-10880.3	-44363.6
I. KAMU HARCANA- BİLİR GELİRİ	43720.0	8328.0	1422.2	9750.2	11884.2	794.2	1049.7	14133.6	81332.0
II. CARİ GEDERLER	-48850.0		0.0		-7377.3	0.0	0.0	-2281.6	-58508.9
III. KAMU TASARRUFU	-5130.0	8328.0	1422.2	9750.2	4506.9	794.2	1049.7	11852.0	22823.0
IV. YATIRIMLAR	-14650.0	-12708.6	-330.5	-13039.1	-5308.6	-840.5	-411.7	-9687.5	-43937.5
a. Sabit Sermaye	-14650.0	-12743.9	-330.5	-13074.4	-5327.0	-840.5	-411.7	-9626.2	-43929.8
b. Stok Değişmesi	0.0	35.3	0.0	35.3	18.4	0.0	0.0	-61.3	-7.7
V. TASARRUF- YATIRIM FARKI	-19780.0	-4380.6	1091.7	-3288.9	-801.7	-46.3	638.0	2164.5	21114.4
VI. SERMAYE TRANSFERLERİ	-870.0	-6.2	-65.9	-72.1	363.6	-35.5	-74.8	-4157.5	-4846.3
1. Servet Vergileri	600.0		0.0		591.3	0.0	0.0	5.2	1196.4
2. (Diğer Transferler)	-470.0	1395.8	352.5	1748.3	235.5	-0.5	124.8	-1649.4	-11.2
3. (Kamulaştırma ve S. Değer Artışı)	-1000.0	-1402.0	-418.4	-1820.5	-463.2	-35.0	-199.6	-2513.2	-6031.5
VII. KASA-BANKA/ BORÇLANMA	20650.0	4386.8	-1025.8	3361.0	438.2	81.8	-563.3	1993.0	25960.7
1. Kasa-Banka Değişimi		-243.7	-1956.9	-2200.7	254.4	-0.5	-1258.7	-87.2	-3292.6
2. Dış Borçlanma (Net)	-1356.0	-1760.0	0.0	-1760.0	96.7	37.5	0.0	2058.1	-923.7
- Dış Borç Ödemesi	-7894.0	-6127.2	0.0	-6127.2	-302.5	0.0	0.0	-1843.9	-16167.7
- Dış Borç Kullanımı	6538.0	4367.2	0.0	4367.2	399.3	37.5	0.0	3902.0	15243.9
3. İç Borç/Alacak (Net)	22006.0	12373.0	931.1	13304.1	106.3	44.8	695.4	1220.5	37377.2
4. Stok Değişim Fonu		-5982.5	0.0	-5982.5	-19.2	0.00	0.0	-1198.5	-7200.2

(*) Tahmin, 1991 Yılı programı, s. 88.

Tablo 10: Kamu Kesimi Genel Dengesi (1991) Harcamalar-Kaynaklar (Milyar TL.)

HARCAMALAR		KAYNAKLAR	
KAMU TÜKETİMİ	58.508,9	VERGİLER	97.333,5
KAMU YATIRIMLARI	51.137,7	VERGİ DIŞI NORMAL GELİRLER	9.477,5
K. Yat+Stok D.	43.937,5	FAKTÖR GELİRLERİ	
Stok Değ. Fon.	7.200,2	- SOSYAL FONLAR	20.081,1
TRANSFERLER	50.406,3	BORÇ KULLANIMI	49.328,5
Cari Tr.	44.363,6	Dış Borç	15.243,9
Sermaye Tr.	4.846,3	İç Borç* (net)	34.084,6
Ser. Ver.	1.196,4		
BORÇ ÖDEMELERİ	16.167,7		
Dış Borç	16.167,7		
İç Borç (Net)	-		
TOPLAM	176.220,6	TOPLAM	176.220,6

(*) Kasa-Banka değişimi hesaba dahil.

2. Kamu Kesimi Genel Dengesindeki Değişim

Kamu kesiminin 1972-80 ve özellikle 1981-90 dönemlerinde gerek birimleri gerekse bileşimi itibariyle önemli bazı değişimler geçirdiğini görmekteyiz. Bunlardan **birincisi**, kamu kesimi içinde yer alan birimlerin nisbi ağırlığındaki değişimdir. Tablo 11'de kaynaklar itibariyle bu değişimler gösterilmektedir.

Tablo 11: Kamu Kesimi Genel Dengesindeki Değişim (%)

Yıllar	Konsolide Bütçe	KİT	Mahalli İdare	Döner Sermaye	Fonlar*	Toplam Kaynaklar
1970	87.7	10.8	0.5	1.0		100
1975	75.0	20.2	4.6	0.2		100
1981	76.4	17.2	5.2	0.8		100
1986	60.3	21.7	9.7	0.1	8.2	100
1990	57.8	19.4	8.4	0.4	14.0	100

(*) Bütçe dışı fonlar 1980 yılı sonrası ayrı olarak yer aldığından, diğer yıllardaki fonlar ayrı gösterilmemiştir.

Tablo 11'den de görüleceği üzere 1970-90 yılları arasında kamu kesimi genel dengesi içinde konsolide bütçenin ağırlığı nisbi olarak azalmıştır (% 87.7 den % 57.8'e inmiştir). KİT'lerin payı % 20 dolaylarında iken Mahalli İdarelerin toplam kamu kesimi içindeki payı az da olsa yükselmiştir (% 5'den % 8.4'e çıkmıştır). Bu süre içinde döner sermayelerin payı % 1 dolaylarında değişim gösterirken, 1985 yılından itibaren kamu kesimi genel denge hesapları içinde ayrı olarak gösterilen fonlar % 14 dolaylarına yükselmiştir.

Kamu kesimi genel dengesinde gözlenen **ikinci** önemli değişim, kamu kesiminin GSMH içindeki payında meydana gelen gelişmelerdir. Tablo 12'de kamu kesiminde meydana gelen söz konusu değişim gösterilmektedir.

Tablo 12: Kamu Kesiminin GSMH'a Oranı ve Gelişimi

Yıllar	I GSMH (Milyar TL)	II Kamu Kesimi Harcamaları (Milyar TL)	II/I (%)
1970	147.8	40.7	27.5
1975	535.8	151.1	28.2
1980	4.435.0	1.391.6	31.3
1985	27.797.0	8.859.1	32.0
1988	100.582.0	39.056.3	39.0
1990*	287.254.0	119.260.4	41.5
1991**	439.637.0	176.220.6	41.0

(*) Gerçekleşme Tahmini.

(**) Program hedefi.

Tablodan da görüleceği üzere ele alınan dönemde kamu kesiminin GSMH'a oranı yükselmiştir. (% 27.5'den % 41'e çıkmıştır). Bu dönemde konsolide bütçenin GSMH'a oranı fazla bir değişim göstermediğine göre, bu artışı en büyük pay, bütçe dışında yer alan fonlar, KİT'ler ve yerel yönetimlere aittir. Söz konusu ölçüleme kaynak kullanımı itibariyle yapıldığına göre, kamu kesiminin bu açıdan büyümesindeki en büyük etkenlerden biri de kamu borçlarının artmasıdır.

1970-90 döneminde kamu kesimi genel dengesinde meydana gelen yapısal değişikliklerden **üçüncüsü**, kamu kesimi kaynaklarıyla ilgilidir. Tablo 13'de kamu kesimi kaynak dağılımının yıllar itibariyle değişimi gösterilmiştir.

Tablo 13: Kamu Kesimi Genel Dengesinde Kaynak Dağılımı ve Değişimi (%)

Yıllar	Vergiler	Vergi dışı Normal Gel.	Faktör Gelirleri ve sosyal fonlar	Borçlar(*)	Toplam
1970	56.6	16.9	16.2	10.3	100
1975	64.2	4.4	13.8	17.6	100
1979	71.0	4.8	0.8	23.4	100
1985	48.0	6.8	20.0	25.2	100
1989	50.3	4.7	16.3	28.7	100
1990	51.4	4.9	11.3	32.4	100

(*) Finansman gereği dahil ve net tutarı ifade etmektedir.

1970-79 döneminde toplam kamu kesimi kaynakları içinde vergilerle birlikte borçların payı yükselmektedir. 1980 sonrası ise vergilerin payı % 50 dolaylarına inerken, toplam kamu kesimi kaynakları arasında borçların payı hızla yükselmeye devam etmiştir. Bu dönemde faktör gelirleri ile fonlar kamu kesimi kaynakları arasında önemini korumuştur. Bu dönemin en belirgin özelliği kamu kesimi finansmanında vergi gelirlerinin payı azalırken, borçlanma ve faktör gelirleri ile fonların önemi artmıştır. Kamu kesimi borçlanma gereği, 1990 yılında, GSMH'nın % 10.5'u düzeyinde gerçekleşmiştir. 1991 yılında ise bu oranın % 12.6 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmektedir⁽¹⁾.

SONUÇ

Ekonominin genel dengesi açısından sonuç olarak denilebilir ki;

- Kamu tüketim harcamaları 1970'e oranla 1990 yılında oransal olarak artmıştır.
- 1972-1980 döneminde kamu yatırım harcamalarının payı yükselirken, 1980 sonrası bu oran düşmüş ve özel yatırımların payı yükselmiştir.
- Kamu tasarruflarının payı sürekli olarak azalmıştır. Söz konusu dönemde kamu tasarruflarının kamu yatırımlarını karşılama oranı giderek azaldığından, bu durum toplam tasarruf-yatırım farklarını yıllar itibariyle büyütürken, dış tasarruf gereksinimini artırmıştır. Bu durum, kamu harcanabilir gelirin kamu tüketimindeki artışa paralel olarak artmamasından ve dolayısıyla kamu tasarruflarının plânlanan yatırım ihtiyaçlarına oranla düşük kalmasından kaynaklanmaktadır.
- Kamu kesimi kaynakları arasında vergilerin payı oransal olarak azalırken, borç kullanımının ve faktör gelirlerinin payı yükselmiştir.
- Bütçe dışı fonlar nedeniyle yasama organının kamu hesapları üzerindeki denetim alanı giderek darlaşmıştır.
- Kamu kesimi kaynak yapısının iktisadi etkinlik açısından esnekliği azalmıştır.
- Kamu kesiminin GSMH içindeki payı giderek büyümüştür. Bu büyümede kaynak olarak borçlanmanın payı artmış ve vergilemenin payı azalmıştır. İncelemede ele alınan dönemde, esasen vergi payının artırılması için vergi sistemi de yeterince esnek bulunmadığı gibi söz konusu esneklik yıllar itibariyle giderek de azalmıştır.

(1) DPT, 1992 yılı programı, s. 87.