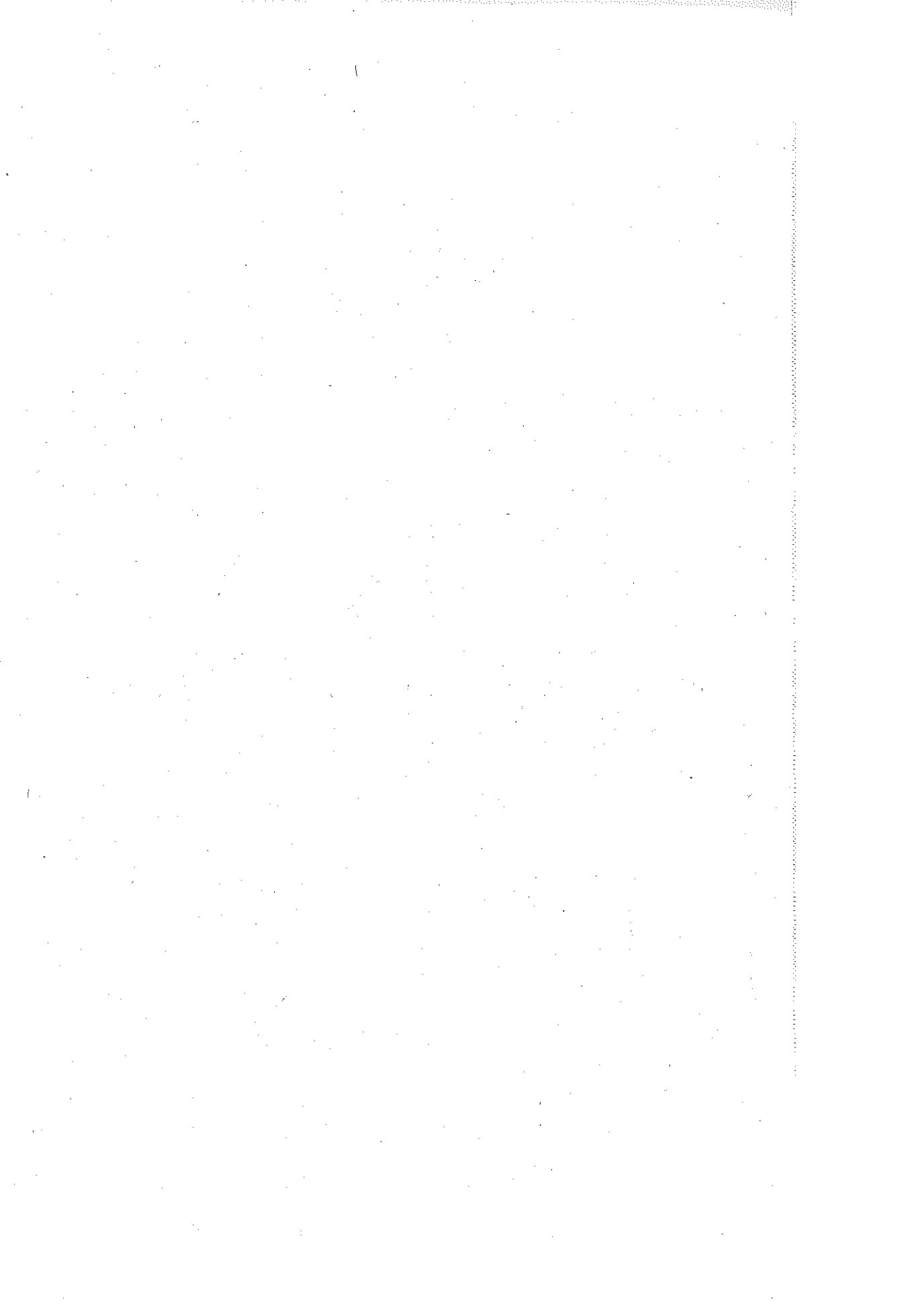


İ. Ü. İktisat Fakültesi  
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları  
29. Seri — Yıl 1983 — 1984

**1985 BÜTÇESİNİN  
İKTİSADİ VE SOSYAL ETKİNLİK SINIRI**

Doç. Dr. Esfender KORKMAZ



## 1985 BÜTÇESİNİN İKTİSADİ VE SOSYAL ETKİNLİK SINIRI

Doç. Dr. Esfender KORKMAZ (\*)

### 1 — 1985 Bütçesi ve Kamu Ekonomisinin Büyüklüğü

Kamu harcamalarının GSMH içindeki payı, kamu sektörünün ekonomi içindeki yeri ve büyüklüğü hakkında da bize bir yaklaşım sağlar.

Kamu harcamaları, kamu faaliyetlerinin bir ifadesidir. Dolayısıyla harcamalarını nisbi büyüklüğü, kamu faaliyetlerinin yaygınlığı ve boyutlarını da gösterir<sup>1</sup>.

Türkiye'de, 10 aylık 1982 bütçesi dışında, harcamaları-

(\*) İ.Ü. İktisat Fakültesi Öğretim Üyesi.

(1) Kamu Kesiminin büyüklüğünü ölçmede kullanılan değişik göstergelerde olmakla beraber, genellikle en iyi göstergenin kamu harcamalarının GSMH'ya oranı olduğu kabul edilir. Ancak, harcamalar içinde yer almayan bazı fonlar, teşvik dolayısıyla yapılan eksi vergileme, maliyet fiyatlarının altında sunulan kamu mal ve hizmetleri dolayısıyla yapılan harcamaların bütünü bütçeye yansımaz. Ayrıca, dış fayda ve dış maliyet yaratan malların üretimi dolayısıyla, harcamalar faaliyetin gerçek anlamda bir göstergesi olmaz. Bunlara rağmen, kamu kesimin büyüklüğünü ölçmede, kamu harcamalarını kriter almak, daha kolay ve kullanışlı bir yöntemdir.

Öte yandan, biz burada kamu harcaması olarak sadece merkezi devlet harcamalarını alıyoruz. Aslında, mahalli idareler ile sosyal güvenlik harcamalarını da bu toplama katmak gerekir.

nın GSMH'daki payının ve reel anlamda fert başına harcamalarının düştüğü görülür.

Aşağıdaki Tablo I'de bu durum gözlenmektedir:

TABLO : I

KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARININ SEYRİ

	<i>Konsolide Bütçe harcamalarının GSMH içindeki Payı (%)</i>	<i>Fert Başına</i>	
		<i>Konsolide Bütçe Harcaması Cari Fiyatlarla</i>	<i>1980 Fiyatlarıyla * (TL)</i>
1980	25,0	24,976	24,976
1981	23,7	34,204	24,087
1983	23,6	57,395	24,954
1984	21,6	75,768	22,870
1985 (I)	23,4	111,273	26,871
1985 (II)	21,3	111,273	23,991

(I) % 25 enflasyon, % 5,5 büyüme varsayıldı.

(II) % 40 enflasyon, % 5,5 büyüme varsayıldı.

\* 1980 = 100 esasına göre ve GSMH deflatörü kullanılarak sabit fiyatlara çevrilmiştir.

Not: Bu ve bundan sonraki tablolarda, hesaplama esas olarak aldığımız rakamlar, MB, 1985 bütçe gerekçesinden alınmıştır.

Aslında yukarıda ele aldığımız konsolide bütçe harcamaları, kamu kesiminin büyüklüğü hakkında yanıltıcı bilgi verebilir. Çünkü, bu harcamalar içinde, çift saymaya yol açabilecek, transfer harcamaları da bulunmaktadır. Oysaki, kamu kesiminin büyüklüğünü mal ve hizmet yaratıcı harcamalar, yani reel harcamalar daha iyi ifade eder. Şu halde, mal ve hizmet yaratmayan gerçek transfer harcamalarını, konsolide bütçe harcamalarından çıkarmak suretiyle tabloyu yeniden düzenlemek gerekiyor.

TABLO: II

**KONSOLIDE BÜTÇE REEL HARCAMALARININ  
GSMH İÇİNDEKİ PAYI (1)**

Yıllar	GSMH (a)	Harcamalar (b)	Oran (%) b/a
1980	4.435,2	840,2	18,9
1981	6.553,9	1.163,9	17,7
1982	8.735,1	1.320,4	15 (18)
1983	11.485,2	1.838,7	16
1984	17.700,0	2.995,0	16,9
1985 (I)	23.200,0	3.379,0	14,6
1985 (II)	25.890,0	3.379,0	13,1

(I) 1985 yılı Bütçe önerisi, 1984 gerçekleşme tahmini, diğer yıllar gerçekleşen harcamalardır,

(a) Alıcı fiyatlarıyla

(b) Harcamalar = Konsolide bütçe cari ve yatırım harcamaları ile konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transfer harcamalarını kapsar.

Konsolide bütçeden, KİT'lere yapılan Transferler şöyledir: (milyar TL.)

1980 - 156,5	1983 - 307
1981 - 201,3	1984 - 345
1982 - 248,8	1985 - 225 (ödenek)

(2) On aylık olan 1982 yılı harcamaları GSMH ile uyumlu olması için 12 aylık olarak düzeltilmiştir.

Bu tablodan görüldüğü üzere, reel harcamaların GSMH' daki payı daha belirgin bir şekilde azalmaktadır. Aslında, kamu harcamalarının azaltılması ve dolayısıyla kamu kesiminin ekonomi içindeki payının daraltılması uygulanmakta olan iktisat politikalarına uygun bir gelişmedir.

Bilindiği gibi monoterist politikalar ve son iktisadi krizden beri de ABD'de uygulanmakta olan arz yanlısı politikalar, kamu kesiminin daraltılmasını öngörmektedir. Bir yandan kamu harcamaları daraltılırken, bir yandan da daha düşük vergileme seçilmektedir. Bu suretle kaynaklar daha etkin ve verimli kabul edilen, özel kesimde bırakılmak istenmektedir.

Türkiye'de de, mevcut iktisat politikaları çerçevesinde bütçe açıkları ve kamu kesiminin verimsiz olması gibi nedenler, enflasyonun başta gelen sebepleri arasında sayılmaktadır. Dolayısıyla, kamu kesiminin ekonomi içindeki payının azaltılması aynı zamanda bir siyasal tercih sorunu olarak ortaya çıkmıştır.

Ancak uygulanmakta olduğu gelişmiş ülkelerde dahi, bütçe açıkları azalmazken, Türkiye ve diğer gelişmekte olan ülkelerde, bu tür politikalar, bütçe açıklarını azaltacak mı? Bu tartışmalıdır. Çünkü gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarını azaltmak fazla mümkün gözüküyor. Ayrıca, azaltılsa dahi, bunun olumlu ve olumsuz yanları tartışılabilir. Ancak, her durumda bütçe kendinden beklenen ekonomik ve sosyal fonksiyonları sağlayacak şekilde, diğer bir ifade ile etkin bir bütçe olmalıdır.

1985 bütçesi bu açıdan ele alınarak değerlendirilebilir.

## 2 — Bütçe ve İstikrar

Fert başına kamu yatırım harcamaları ile personel ödeneklerinin düşmesi 1985 bütçesinin toplam talebi kısmayı öngördüğünü ifade eder.

TABLO: III

**BÜTÇE YATIRIM HARCAMALARI  
FERT BAŞINA KONSOLIDE**

Yıllar	Cari Fiyatlarla	1980 Fiyatlarıyla (I)	Fert Başına Yatırım Harcamalarının GSMH'ya oranı Fert Başına (%)
			d
a	b	c	d
1980	4.948	4.948	4.96
1981	7.931	5.585	5.49
1982	8.416	4.659	4.46
1983	11.142	4.834	4.59
1984 (2)	15,452	4.665	4.19
1985 (I) (3)	20,224	4.882	4.28
1985 (II)	20,224	4,359	3.87

(1) GSMH deflatörü kullanılarak sabit fiyatlara çevrilmiştir.

(2) 1984 - 1985, ödenek rakamlarıdır.

(3) 1985 = (I) % 25 enflasyon ve % 5,5 büyüme varsayıldı.

(II) % 40 enflasyon ve % 5,5 büyüme varsayıldı.

Ashında uzun yıllardır süren enflasyon, çoğunluğun reel gelirini büyük ölçüde düşürmüştür. Dolayısıyla gelir dağılımı bozulmuştur. Bu durum enflasyonu önlemede handikaplar yaratmaktadır. Gelir dağılımının bozuk olması, yaygın sanayi mallarının üretimini olumsuz etkilemektedir. Bu alanda, yeterli kapasite artışı olmamaktadır. Çünkü, mevcut kaynaklar, gelirlerin toplandığı daha dar bir kesime hitabedecek sanayi malları üretimine gitmektedir. Ayrıca, reel ücretler düştükçe, verimlilik te düşmektedir. Fert başına yatırım da azalınca, arz itibariyle enflasyonun ömrü uzamaktadır. Üstelik bugünkü yatırım daralması, gelecek yılları da aynı rizikoya sokmaktadır. Çünkü yatırım eksikliğini kısa sürede özel kesimin telafi etmesi de imkânsızdır.

Öte yandan etkinlik açısından bütçede cari harcamalar ile yatırım harcamaları arasında, optimal bir oran olması gerekiyor. Aksi halde ya yatırımı çalıştıracak cari gider bulunmaz veya cari giderler fazla gelir. Her iki halde de israf kaçınılmazdır. Dolayısıyla yatırım harcamaları 1985 bütçesinde cari harcama ödeneklerine göre de düşmüştür.

TABLO: IV

**YATIRIM HARCAMALARININ  
CARI HARCAMA ÖDENEKLERİNE ORANI: %**

1980 - 47,4  
1981 - 59,7  
1982 - 56,8  
1983 - 47,6  
1984 - 49,5

---

1985 - 46,5

1984 ve 1985 ödenek rakamlarıdır.

1985 bütçesi ile ilgili ve sözkonusu oranı açıklayıcı bir bilgi yoktur. Anlaşıyorki, bu durum herhangi bir etkinlik hesabı yapılmadan, sadece elde mevcut kaynaklar dikate alınarak yapılmıştır.

**3. 1985 Bütçesi ve Gelir Dağılımı**

Kamu harcamaları bütünü itibariyle gelir dağılımını etkiler. Ancak, bazı harcamaların, örneğin yatırımların, gelir dağılımı üzerindeki etkisi doğrudan değil de, dolaylı olarak ortaya çıkar. Personel harcamaları ile sosyal transferlerin ise gelir dağılımı üzerinde nasıl bir etki yapacağını, söz konusu harcamaların reel tutarlarına ve nisbi durumlarına bakarak anlayabiliriz.



TABLO: V

## PERSONEL HARCAMALARI (MİLYAR TL.) (2)

<i>Cari Fiyatlarla</i>	<i>Yıllar</i> <i>1980 Fiyatlarıyla (1)</i>		<i>Personel Ödeneklerinin</i> <i>Konsolide Bütçe</i> <i>içindeki Payı (%)</i>
1980	233,0	233,0	30
1981	403,1	403,1	26
1982	444,7	246,2	25
1983	693,6	301,5	27
1984	830,1	250,5	25
1985 (I) (3)	1175,0	283,7	
1985 (II)	1175,0	253,3	

(1) GSMH Deflatörü kullanılarak sabit fiyatlara çevrilmiştir.

(2) 1980-83 Gerçekleşen, 84 gerçekleşme tahminidir.

(3) 1985 = (I) % 25 enflasyon ve % 5,5 Büyüme öngörülmüştür  
(II) % 40 enflasyon ve % 5,5 Büyüme öngörülmüştür.

Personel ödeneklerinin bütçe içindeki payı, 1985 yılında en düşük düzeye ulaşmıştır. Bir yandan da bütçenin GSMH içindeki payı düştüğüne göre, kamu personelinin gittikçe milli gelirden daha az pay aldığı ortaya çıkmaktadır. Bu pay, 1985 yılında daha az olacaktır. Öte yandan, kamu personeli 1984 yılında artmış olmasına rağmen, reel harcamalarda bir artış yoktur. 1985 yılında, enflasyon yüzde 25 olarak gerçekleşirse, o zaman reel bir artış ortaya çıkabilir.

Öte yandan, bütçe içinde sosyal amaçlı transfer ödenekleri de düşük seviyede tesbit edilmiş gözüküyor. Transferler, 1985 bütçesinin % 42,7'si oranında olmakla beraber, bunların çoğu, borç ödemeleri içindir. Sosyal amaçlı transfer harcamalarının nisbi payı ise düşüktür. 1985 bütçesindeki transferlerin dağılımı şöyledir:

İç ve dış borçlanma	% 53.1
KİT'lere	% 9.6
Kamulaştırmalara	% 3.2
Emekli Sandığı'na	% 7.6
Diğer Transferler	% 26.5

---

100.0

Transferler içinde, sosyal amaçlı olanlar, % 7,6 oranındaki emekli sandığına yapılan yardım ile, % 26,5 oranındaki diğer transfer harcamalarının bir kısmıdır. Bunların tümünü sosyal amaçlı sayarsak bile, bunların tutarı bütçe içinde ancak % 14,5 oranına ulaşılıyor. Bu oran ise gelir dağılımını olumlu etkileyecek büyüklükte değildir.

Öte yandan, harcamalara, fonksiyonel ayırım itibarıyla bakacak olursak, yine gelir dağılımını olumlu etkileyecek olan, sosyal hizmet harcamalarının payı 1980 de % 22,07 iken, 1985 yılında % 15'e gerilemiştir.

Sosyal hizmet harcamaları, eğitim, spor, sağlık gibi topluma dış yarar sağlayan hizmetler ile, sosyal güvenlikle ilgili kamu harcamalarının tutarıdır. Bu hizmetler için ayrılan ödeneklerin gelişmesi ise şöyledir:

TABLO: VI

**Sosyal hizmet ödeneklerinin,  
Konsolide bütçe içindeki payı  
(%)**

1980 .....	22.07
1981 .....	18.38
1982 .....	18.12
1983 .....	19.47
1984 .....	18.66
1985 .....	15.00

4 — Bütçe, Gerçek Anlamda ve Kalıcı Finansman Kaynaklarına Dayanmıyor:

Kamu harcamalarının gerçek anlamda Finansman kaynağı vergilerdir. Vergi dışı kaynaklar geçici finansman araçlarıdır. Bu gibi gelirler, eninde sonunda vergi gelirleri ile ödenecektir. Bütçenin gittikçe, vergiler yerine vergi dışı kaynaklarla finanse edildiğini görmekteyiz. Bu durum 1985 bütçesinde daha belirgin hale gelmiştir. Bu bütçede, vergi gelirlerinin, konsolide bütçe gelirleri içinde % 64,5 oranına kadar gerilediği görülmektedir.

TABLO: VII

KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİNİN YÜZDE DAĞILIMI

Yıllar	Vergi Gelirleri	Vergi dışı normal gelirler	Özel gelirler ve fonlar	İç İstikraz	Katma Bütçe Gelirleri
1980	78,4	14,6	3,6	1,8	1,4
1981	81,1	9,3	6,0	1,5	1,7
1982	84,2	7,1	2,3	3,5	2,2
1983	75,0	11,9	2,4	7,7	2,6
1984	70,8	11,2	8,7	7,2	2,1
1985	64,5	11,8	12,3	9,1	2,4

TABLO: VIII

TOPLAM VERGİ GELİRLERİ

Cari Fiyatlarla	1980 Fiyatlarıyla (I)	Reel Artış Oranı
1980	749,8	—
1981	1.190,2	11,7
1982	1.304,9	(—) 138
1983	1.934,5	16,4
1984	2.450,0	(—) 12,1
1985 (I) (2)	3.550,0	15,9
1985 (II)	3.550,0	3,5

- (1) GSMH deflatörü kullanılarak sabit fiyatlara çevrilmiştir  
 (2) 1985 (I) % 25 enflasyon ve % 5,5 büyüme öngörülmüştür  
 (II) % 40 enflasyon ve % 5,5 büyüme öngörülmüştür.

Vergiler yeterli olmayınca, kamu harcamalarını finanse etmek için vergi dışı kaynaklara yönelme, önemli sakıncalar doğurur:

— Vergi dışı kaynaklardan, borçlanma, kamu harcamalarının maliyetini artırır. Şüphesizki, burada borçların maliyeti, vergilere göre mukayese edilmektedir. Kamu harcamalarının maliyetinin artması ise enflasyonist baskı yaratır. Ayrıca borç fonları, vergilere oranla, daha çok tasarruflardan oluşur. Bu da, kamu harcamalarının finansmanında borç oranı yüksekse, enflasyon baskısı da yüksek demektir.

— Vergi dışı kaynaklar, sonunda vergilerle ödenecektir. Ancak, bu kaynaklar, kamu kesiminde verimli yatırımlarda kullanılırsa, ileriki yıllarda sağlayacağı gelirlerle ödenebilecektir. Ancak, kamu ekonomisinin yeri daraltılmak istendiğine göre, amaçta bu olamaz. O halde, bütçe açıklarını kapamak, dolayısıyla harcamaların finansmanı için borçlanmak, gelecekte bütçeyi zorlayacaktır. Ayrıca, kâr eden kamu yatırımlarının gelecek yıllardaki gelirini bugünden alınarak bütçenin finansmanı da, bu yıllar için kronik açıklar yaratacaktır.

##### 5. 1985 Bütçesinde de Açık Kaçınılmaz Gözüküyor:

— 1985 yılında gelir vergisinde herhangi bir düzenleme yapılsa dahi, bunun sonuçları 1986 yılında alınacaktır. Dolayısıyla, gelir vergisi mevcut yapısı içinde, değerlendirsek, sabit fiyatlarla 1985 yılı gelirleri düşecektir. Buna sebep te, enflasyon dolayısıyla gelir vergisi tarifesinin düleşmiş olması, verginin adeta tek oranlı hale gelmiş olmasıdır. İlaveten, düşük gelirli yaygın kesimde, reel gelirler iyice düşmüştür. Verginin % 80'inde bu kesimden ve özellikle ücretlilerden alındığına göre, hasılat ta düşecektir. Gerçekten, 1985 yılı için, bütçede de gelir vergisinin düşeceği varsayılmaktadır.

TABLO: IX

Yıllar	Gelir Vergisinin Vergiler İçindeki payı (%)	Kurumlar Vergisinin Vergiler İçindeki payı (%)
1982	45,6	13,2
1983	45,5	11,1
1984	45,3	11,4
1985	40,8	10,1

— 1985 yılında 2,6 milyar dolar civarında dış borç ödenecektir. Hazine döviz ve Türk lirası bloke hesaplarında, araya giren yıllardaki kur farklarından dolayı, büyük bir ihtimalle, ayrılan karşılık yeterli değildir. Bu durumda, bu borçlar içinde yaratılacak karşılıklar, 1985 bütçesini zorlar.

— Yine 1985 bütçe gelirleri içinde, «karşılık paralar ve proje kredileri hasılatı» olarak konulmuş bulunan, 628 milyar liranın gerçekleşmesi de zordur. 1984 yılında eksik gerçekleşen bu tutarın, 1985 yılında, dış borç alımlarına bağlı olarak eksik gerçekleşmesi muhtemeldir.

— KİT'lerden beklenen gelirlere, sürekli düşük gerçekleşmektedir. 1984 yılında KİT gelirleri olarak bütçeye 93 milyar konulmuşken, (— 6.7) milyar gerçekleşmiştir. KİT ürünlerine artık enflasyon üstünde zam yapmak imkanı kalmadığına göre, beklenen gelirler de eksik gerçekleşecektir.

