

**TÜRKİYE'DEKİ BÜTÇE AÇIKLARI:
BÜTÇE HARCAMALARI
YÖNÜNDEN BİR DEĞERLENDİRME**

Prof.Dr.Gülay Günlük Şenesen*

Türkiye'de kronik hale gelen bütçe açıkları ve bu açıkların finansman biçimleri özellikle 1980 sonrasında makroekonomik politikalarının çok önemli bir bileşeni olagelmıştır. Kamunun ekonomideki ağırlığını sistematik bir biçimde azaltmayı hedefleyerek yürürlüğe konan 24 Ocak 1980 kararları ile bunu izleyen çeşitli serbestleşme politikaları uygulamalarının 20 yıllık bir süreyi kapsadığı düşünüldürse beklentilerin tam tersi bir sonuca ulaşıldığını görmek zor değildir. Bu olgu çok sayıda araştırmada ele alınıp, çeşitli yönleriyle de tartışılmıştır. (örneğin bkz. Önder vd. (1993), Önder vd. (1995), Pınar (1998), Uluğbay (1995) ile 1993 ve 1994 Maliye Sempozyumları bildirileri). Bu çalışmada bütçe açıklarının harcamalar yönünden bileşenlerinin tartışılması amaçlanmaktadır. Buna yönelik olarak bir ayrıştırma modeli tanımlanacaktır. Bu nedenle kamu harcamalarının seyrine ilişkin kuramsal yaklaşımlara ve Türkiye'deki bütçe açıklarının iktisadi ve toplumsal faaliyetler üzerindeki etkilerine değinmeyeceğiz. (Bu konuda bkz. Boratav vd., 1998; Ekinci, 1998; Şenses, 1998; Köse ve Yeldan, 1998; Yeldan vd, 1999).

Çalışmamız 1970-1997 dönemini kapsamakta ve Maliye Bakanlığı'nın **Bütçe Gereçekleri**'nden derlenerek incelenen veri dizileri 1987 fiyatlarıyla kişi başına olarak tanımlanmaktadır.¹

* I.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Bölümü Öğretim Üyesi.

¹ Nüfusun demografik, örneğin yaş, bileşiminin harcamaların dağılımını belirlediği olgusu yadsınamazsa da, burada amaç uzun dönem nüfus etkisini arındırmaktır. Ayrıca bütçe harcamalarını sabit fiyatlara çevirirken kamu fiyat indeksi yerine GSYİH deflatorünün kullanılmasıyla kamu hizmetlerinin fiyatları ile piyasa fiyatları arasındaki farklı eğilimlerin gözardı edildiği söylenebilir. Çalışmamızda genel fiyat etkisi arındırılmak istendiğinden GSYİH deflatorünün kullanılması uygundur, ama daha ayrıntılı çalışmalarda belirtilen nokta önem kazanmaktadır. Harcama verilerinin derlenme aşamasındaki yardımlarından ötürü Ayşegül Yakar'a teşekkür ederim.

YÖNTEM

Bütçe harcamalarını konu edinen kuramsal ve görgül çalışmalarda genel eğilim ya harcamaların düzeyinin ya da harcamaların milli gelir paylarının zaman içindeki seyrinin incelenmesidir. (Gemmel, 1993; Trotman-Dickenson, 1996). Milli gelir payları toplumun kaynakları içinde kamunun konumunun bir göstergesi olarak sıklıkla kullanılmaktadır. Yaygın kullanıma karşın, harcamaların milli gelir içindeki payları ile, harcama kalemlerinin hem milli gelir, hem de toplam harcamalar içindeki oranlarının barındırdığı kuramsal sorunlar Günlük-Şenesen (1997)'de ele alınmıştır. Toplam bütçe harcamaları içinde çeşitli harcama kalemlerinin oranlarının zaman içindeki seyri kamunun kaynaklarını kullanmadaki tercihlerinin bir yansıması olarak düşünülebilirse de, Türkiye'deki uygulamada bu değerlendirmenin bütüncül olarak önceden tasarlandığını öne sürmek olanaksızdır. Kaldı ki, oranların kesirin pay ve paydasındaki farklı büyüme dinamiklerini gizlediğini de söyleyebiliriz. Bu oranlar esasında her bir harcama kaleminin büyümesinin toplam büyümeye katkılarının tartıdır. Yani,

$$\dot{B}_{t+1} = \sum_i s_{i,t} \dot{H}_{i,t+1} \quad (1)$$

burada \dot{B} toplam bütçe harcamalarının t döneminden $t+1$ dönemine büyüme oranı, \dot{H}_i i harcama kaleminin t döneminden $t+1$ dönemine büyüme oranı, $s_{i,t} (=H_{i,t}/B_t)$ ise i harcama kaleminin t döneminde toplam harcamalar, B_t içindeki oranıdır.² $B_t = \sum_i H_{i,t}$ olduğundan $\sum_i s_{i,t} = 1$ 'dir. (1) den hareketle, toplam harcamaların büyüme hızının her bir harcama kaleminin büyüme hızlarının önceki dönemdeki bütçe oranları ile tartılandırılmış bileşimi olduğunu söyleyebiliriz. Demek ki, harcama kalemlerinin salt oranlarını ya da salt büyüme hızlarını ele alarak yapılan çözümlenelerde bu ortak yapı gözden kaçmakta, yanıltıcı sonuçlara gidilebilmektedir.

Her bir harcama kaleminin genel büyümeye yüzde katkısını ise şöyle tanımlayabiliriz:

$$1 = \sum_i s_{i,t} \frac{\dot{H}_{i,t+1}}{\dot{B}_{t+1}} \quad (2)$$

Bu tanımdaki \dot{H}_i / \dot{B} oranı i harcama kaleminin (harcamalardaki genel büyümeye

² (1) nolu tanım Todaro(1996), s.168-170'deki sosyal refahın dağılıma indeksinden uyarlanmıştır.

göre) görelî büyüme oranıdır. Bu oran H_i 'deki büyüme B 'deki büyümeden fazla olduğunda 1'den büyük, tersi durumda ise 1'den küçüktür. B ile H_i 'nin her ikisi de büyüdüğünde ya da her ikisi de küçüldüğünde \dot{H}_i / \dot{B} pozitiftir, ama biri büyürken diğeri küçülüyorsa \dot{H}_i / \dot{B} negatiftir.

Bu aşamada dikkat edilmesi gereken bir nokta vardır: Genel pozitif büyüme (genişleme) ile genel negatif büyümenin (daralma) birbirinden ayırđedilebilmesi için (2) nolu tanımda bir düzeltme yapılması gerekir. (2) nolu tanım B 'deki büyümenin pozitif olduğu durumlar için geçerlidir. Bazı bileşenleri negatif, bazıları da pozitif büyüyor olabilir. Öte yandan, \dot{H}_i / \dot{B} oranı, H_i ve B 'nin her ikisinin büyümesi pozitif ise veya her ikisinin büyümesi negatif ise pozitif olacaktır. B 'de daralma yani negatif büyüme olduğunda (2) yerine aşağıdaki (3) no.lu tanımı kullanmamız gerekir. Böylelikle diyelim bir harcama kaleminin katkısını % 50 olarak bulmuşsak bu katkının büyümeye mi yoksa küçülmeye mi katkı olduğunu ayırđıtrabiliriz.

$$-1 = \sum_i s_{i,j} \frac{\dot{H}_{i,t+1}}{\dot{B}_{t+1}}$$

(3)

Çalışmamızda bu yaklaşımı kullanarak, Türkiye'deki bütçe harcamalarının gelişimi ile ekonomik sınıflandırmaya göre harcama kalemlerinin gelişimini ilişkilendireceğiz.

TÜRKİYE'DE BÜTÇE AÇIKLARI

1970-1997 döneminde Türkiye'deki kişi başına bütçe açıklarının seyri Çizim 1'den izlenebilir. 1986 yılından itibaren bu açıkların belirgin bir artış gösterdiği göze çarpmaktadır. Bu basit gözlem bile 1970'lerdeki yapıya ilişkin modellemelerle 1980 sonrasında ilişkin modellemelerin birbirinden önemli ölçüde farklılaşması gereğine ilişkin bir uyarıdır. Bu farklılaşmanın kaynağı Çizim 2'de daha belirgin olarak karşımıza çıkmaktadır: Kişi başına harcamalar ile kişi başına gelirler son dönemde birbirinden uzaklaşmaktadır. Bunun anlamı, aşağıda değineceğimiz gibi, harcamaların artış hızının gelirlerin artış hızından daha yüksek olması ve bunun son yıllarda süreklilik kazanmasıdır.

Bütçe açıklarının finansmanının çeşitli yolları olan, vergi alma, iç ve dış borçlanma ile özelleştirme politikaları gerek

kamuoyunda ve gerekse akademik çevrelerde son yıllarda daha fazla tartışılmaktadır. Harcamaların düzeyi ise daha çok transfer harcamaları ile ilişkilendirilmektedir. Bu yaklaşımın yaygın kabulünün nedenleri, yukarıda oranlara ilişkin değindiğimiz aksaklıklar saklı tutularak, Çizim 3'ten görülebilir. Bununla birlikte harcama kalemlerinin 1987 fiyatları ile kişi başına değerlerinin Çizim 4'te gösterilen seyirlerine baktığımızda dönem içindeki farklılıklar belirginleşmektedir.

Yatırım harcamaların bütçe içindeki payı 70'li yıllardan bu yana düzenli olarak düşmekte, bu eğilim 1986 sonrasında belirginleşmektedir. 1997 yılında yatırımların payı % 8'e gerilemiştir. Kişi başına yatırımların miktarı ise 1977-1993 döneminde fazla değişmemiş, 1993 sonrasında 1970'lerdeki düzeyinin altına düşmüştür.

Cari harcamaların payının azalma eğilimi 1980 öncesinde, hatta 1974'den itibaren, ortaya çıkmakta, bu arada 1989-1992 dönemindeki sıçrama dikkat çekmektedir. 1992 sonrasındaki azalma daha da hızlıdır. 1997'de bu pay % 35 olmuştur. Kişi başına cari harcamaların 1988 yılındaki düzeyinin 1970'dekinden pek farklı olmadığını söyleyebiliriz. 1988 sonrasında ise artma eğilimi belirgindir.

1997 yılında bütçe içindeki payı % 57'yi bulan transfer harcamalarının 1989-1992 alt dönemi dışında genel olarak son 25 yılda payını arttırdığı görülmektedir. Kişi başına transfer harcamaları miktarındaki artma eğilimi çarpıcı bir biçimde karşımıza çıkmaktadır. Özellikle 1990'lı yıllarda transfer harcamalarının yarıya yakınının ya da yarısından fazlasının borç faizi ödemelerine gidiyor olması ve bunun sermaye piyasası ile makroekonomik denge üzerindeki yansımaları yoğunlukla tartışılmaktadır. Ancak faiz ödemelerinin devralınan ve cari borçların bedelleri olduğu hatırlanmalıdır. Bu borçların özellikle iç finansmana dayanması ile faiz ödemeleri gündeme gelmiştir. Özünde borçların Çizim 2'de ve Çizim 5'te gösterdiğimiz gibi gelirlerin, harcamaların artışına ayak uyduramaması ile ortaya çıktığı açıktır. Bu eğilim 1986'dan itibaren daha belirgin bir nitelik kazanmaktadır. 1994 krizi sırasında harcamaların gelirlerden daha hızlı daraldığı göze çarpan bir olgudur. Bütçe açıklarının kapanması mevcut harcama düzeyi veri alınırsa, gelirlerin daha hızlı artmasına bağlıdır. Mevcut gelir düzeyi veri alındığında ise harcamaların daha fazla kısılması gerekir. Gelirlere ilişkin değerlendirme çok daha

kapsamlı bir inceleme gerektirdiğinden, kapsamı daraltarak bütçe harcamalarının artış hızları ve bileşenleri üzerinde yoğunlaşıyoruz.

BÜTÇE HARCAMALARININ ARTIŞININ BİLEŞENLERİ

1971-1997 döneminde kişi başına reel harcamaların düzenli bir örüntüyle değiştiğini söylemek olanaksızdır (Çizim 5). Özellikle 1980 sonrasında harcamaların şok niteliğindeki daralma-genişleme-daralma biçiminde tanımlanabilecek bir yapıda değiştiği görülmektedir. Örneğin 1982'deki % 20'ye varan negatif büyümenin ardından 1983'deki % 26'yı aşan pozitif büyümenin varlığı bu çevrimin en çarpıcı bileşenidir. Bu nedenle tek bir yıl verisine bakarak değişime ilişkin genelleme yapmak sakıncalı olmaktadır.

Çizelge 1'de kişi başına reel cari, yatırım ve transfer harcamalarının büyüme oranları ile Çizim 5'te yer alan toplam harcamaların büyüme oranları yıllar itibariyle verilmektedir. Çizim 6'da ise harcama kalemlerinin büyüme oranları yer almaktadır.

İncelenen dönemde toplam harcamaların büyüme hızı 1975, 1977, 1983, 1987, 1990, 1993 ve 1996 yıllarında belirgin bir biçimde yüksektir. Bu yıllardan 1990 dışındakilerde transfer harcamalarının da çok hızlı arttığına bakarak toplam harcamalardaki sıçramalarla ilişkilendirebiliriz. 1990 yılında ise cari harcamaların artış hızının toplam harcamaların büyümesine katkıda bulunduğunu söylemek olanaklıdır. Öte yandan 12 yılda, yani 1972, 1974, 1978-1982, 1984, 1985, 1988, 1994 ve 1995 yıllarında toplam harcamalarda daralma olduğunu, yani negatif büyüme oranlarını, gözlüyoruz. Bu yıllardan 1974 dışındakilerin tümünde (11 yılda) cari harcamalarda da bir daralma söz konusudur. 1974, 1981 ve 1985 yılları dışındakilerde (9 yılda) yatırım harcamaları da daralmaktadır. Transfer harcamaları ise 1979, 1988 ve 1995 yılları dışındaki 9 yılda negatif büyümektedir.

Çizelge 1. Kişi Başına Bütçe Harcamalarının ve Bileşenlerinin Büyüme oranları, %

Yıl	kb Cari Harc.	kb Yatırım Harc.	kb Transfer Harc.	kb Toplam Harc.
1971	23.3	-7.3	22.6	16.1
1972	-3.2	-8.7	-3.6	-4.4
1973	-4.9	11.2	6.6	1.8
1974	4.5	12.8	-37.2	
1975	17.4	-0.4	41.8	19.0
1976	5.4	28.9	25.4	15.8
1977	13.3	24.9	28.8	20.6
1978	-2.1	-15.1	-1.2	-4.8
1979	-3.5	-19.9	14.7	-0.6
1980	-2.9	-2.0	-12.7	-6.6
1981	-12.9	11.2	-2.9	-5.0
1982	-14.1	-17.3	-27.1	-19.7
1983	14.9	10.1	51.5	26.4
1984	-8.4	-4.1	-1.8	-4.9
1985	-10.3	2.7	-13.0	-9.1
1986	5.0	14.6	15.0	11.0
1987	9.0	-1.0	23.1	12.8
1988	-5.2	-14.0	2.5	-3.3
1989	24.5	-9.0	-12.3	1.1
1990	32.0	11.7	0.3	15.6
1991	4.7	11.4	22.1	12.0
1992	13.5	3.1	-11.0	2.2
1993	5.0	3.0	69.9	27.2
1994	-20.2	-36.8	-0.7	-13.1
1995	-2.7	-30.1	6.6	-0.1
1996	9.5	36.3	36.4	26.3
1997	15.6	33.7	1.8	8.4

Çizelge 2. Toplam Harcamaların Büyümesinin Bileşenleri

Yıl	Toplam Harcamalara % katkıları				%Büyüme Topl.Harc.	Personel Harcamalarının % katkısı	
	Cari Harc.	Yatırım Harc.	Transfer Harc.	Toplam		Toplam Harcamalara	Cari Harcamalara
1971	66	-10	44	100	16.1	58	87
1972	-36	-37	-27	-100	-4.4	-51	-141
1973	-138	113	125	100	1.8	-115	-83
1974	25	29	-154	-100	-8.4	25	101
1975	48	-1	53	100	19.0	37	76
1976	18	36	46	100	15.8	31	176
1977	30	27	43	100	20.6	11	36
1978	-19	-72	-9	-100	-4.8	31	160
1979	-251	-635	786	-100	-0.6	-355	-142
1980	-19	-5	-75	-100	-6.6	-50	-262
1981	-118	39	-21	-100	-5.0	-144	-121
1982	-30	-18	-52	-100	-19.7	-18	-60
1983	25	8	67	100	26.4	14	54
1984	-70	-15	-15	-100	-4.9	-50	-70
1985	-45	6	-61	-100	-9.1	-32	-72
1986	18	27	55	100	11.0	9	49
1987	26	-2	76	100	12.8	33	129
1988	-56	-79	34	-100	-3.3	-19	-35
1989	799	-140	-559	100	1.1	846	106
1990	88	11	1	100	15.6	80	91
1991	19	14	67	100	12.0	25	131
1992	276	20	-196	100	2.2	243	88
1993	9	2	89	100	27.2	8	89
1994	-64	-33	-3	-100	-13.1	-63	-98
1995	-998	-2426	3324	-100	-0.1	-1076	-108
1996	13	8	78	100	26.3	7	54
1997	61	26	13	100	8.4	40	65

Çizelge 1'den ve Çizim 5 ile Çizim 6'den ayrıntılı görüldüğü gibi, harcama kalemlerinin artış (azalış) hızlarının birbirleriyle ve toplam harcamalarinkine gerek büyüklük ve gerekse yön olarak tam uyumlu olduğunu söylemek olanaksızdır. Ancak, inişli çıkışlı yani genişleme-daralma örüntüsünün ele alınan serilerin ortak özelliği olduğu öne görülebilir³.

³ 1971-1997 dönemine ilişkin genel bir eğilim ise basit korelasyon katsayıları ile özetlenebilir: toplam harcamalardaki büyüme ile transfer harcamalarının büyümesi arasındaki basit korelasyon katsayısı %85, toplam harcamalardaki büyüme ile cari harcamaların büyümesi arasındaki basit korelasyon katsayısı %64, toplam harcamalardaki büyüme ile yatırım harcamalarının büyümesi arasındaki basit korelasyon katsayısı ise 0.58'dir.

Yöntem bölümünde belirttiğimiz gibi, bütünün bileşenlerinin (bütüne göre) görece büyüme oranları ile bileşenlerin bütün içindeki payları göz önüne alınmadan tekil büyüme oranları üzerinde yoğunlaşmak yanıltıcı olabilmektedir. Bütçe harcamalarının genişleme ve daralma hızlarını yukarıda verilen (2) ve (3) no.lu tanımlar aracılığıyla harcama kalemlerinkine ilişkilendirdiğimizde yukarıda değinilen uyumsuzluklar çarpıcı bir şekilde görülebilmektedir. Harcama kalemlerinin toplam harcamalardaki büyüme ya da daralmaya yüzde katkıları Çizelge 2'de verilmektedir.⁴ 27 yıllık dönemde yıllar farklı

⁴ Bu katkıların değer aralığının çok geniş olması nedeniyle çizimle gösterilmesi yararlı olmamakta, ara değerler çizimde belirsizleşmektedir.

olmakla birlikte, cari harcamaların yüzde katkısı 15 yılda, yatırım harcamalarının 14 yılda, transfer harcamalarının ise 16 yılda pozitif, diğerlerinde negatif olmuştur.

Toplam Harcamaların büyüdüğü yıllara (15 yıl) bakarsak, 1973 yılı dışındaki yıllarda cari harcamaların bu büyümeye katkısının hep pozitif olduğunu görürüz.⁵ Gerek yatırım ve gerekse transfer harcamalarında negatif yüzde katkılar gözlenmektedir. Transfer harcamalarının yüzde katkısının yüksek düzeyde negatif olduğu yıllar (1989 ve 1992) ise cari harcamaların yüksek pozitif yüzde katkılarının olduğu yıllardır. Cari harcamaların pozitif katkıları % 9 ile % 799 gibi çok geniş bir değer aralığında değişmekte, % 799 değeri personel harcamalarının 1977 sonrasında neredeyse sürekli aşınmasının kısmen telafi edildiği 1989 yılına denk gelmektedir. 1989 yılındaki bu uygulamanın yatırım ve transfer harcamalarının negatif yüzde katkısı ile karşılandığı söylenebilir. Ancak böylesi bir alternatif maliyet değerlendirmesi 1992 yılı için geçerli değildir, çünkü yatırım harcamalarının genel büyümeye katkısı %20'dir. Öte yandan, yatırım harcamalarının yüzde katkısının negatif olduğu yıllarda cari harcamaların katkısının pozitif olması dikkat çekmektedir. Toplam Harcamaların genişlediği yıllarda transfer harcamalarının yüzde katkısı 1980 öncesi ve sonrasındaki 10 yılda hem cari hem de yatırım harcamalarınınkinden daha yüksek olmuştur. Transfer harcamalarının belirtilen 10 yıldaki yüzde katkısının %43 ile %125 arasında değişmesi bu harcama kaleminin genel büyüme üzerindeki belirleyiciliğine işaret etmektedir.

Toplam harcamaların daraldığı yıllara (12 yıl) baktığımızda ise cari harcamaların 1974 dışında hep negatif katkısının olduğunu, yani daraldığını söyleyebiliriz. Genel daralma dönemlerinde cari harcamaların negatif katkılarının değerleri -% 19 ile -% 998 arasında, yatırım harcamalarının -% 5 ile -% 2426 arasında, transfer harcamalarının ise -% 3 ile -% 154 arasında değişmektedir. Toplam harcamaların % 0.6 oranında daraldığı 1979 yılında transfer harcamalarının katkısının +%786 değerine, toplam harcamaların % 0.1 oranında daraldığı 1995 yılında ise yine transfer harcamalarının katkısının +% 3324 değerine ulaşması transfer harcamalarının cari ve yatırım harcamaları üzerindeki çok

⁵ 1973 yılında ise toplam harcamalar % 1.8 artarken, cari harcamalar % 4.9 küçülmektedir.

niteliğindeki baskısını çok çarpıcı bir şekilde karşımıza çıkarmaktadır.

Transfer harcamalarının özellikle 1990'lı yıllarda % 50'yi aşan bölümünün faiz ödemelerine ayrıldığı bilinmektedir. Bu olgu kamunun borç birikimi üzerinde yoğunlaşmayı gerektirmekte, ancak bu nokta bu çalışmanın kapsamını aşmaktadır. Harcamalar açısından değineceğimiz son kalem yine çok gündemde olan personel harcamalarıdır. Toplam harcamalar içindeki payı ortalama % 30, cari harcamalar içindeki payı ise ortalama % 70 civarında olan personel harcamalarının büyümeye (ya da küçülmeye) yüzde katkıları Çizelge 2'nin son iki sütununda özetlenmektedir.

Personel harcamalarının toplam harcamalara yüzde katkılarının gerek yön ve gerekse düzey açısından Çizelge 2'nin birinci sütunundaki cari harcamaların toplam harcamalara katkıları ile benzeştiği, inişli-çıkışlı bir seyrin izlendiği, görülmektedir. Yine 1974 dışındaki genel daralma yıllarında personel harcamalarındaki büyük negatif katkıları dikkat çekmektedir. 1989 ve 1992 yıllarındaki çarpıcı pozitif katkıları da yukarıdaki değinmelerimizle uyumludur. Öte yandan, cari harcamaların personel harcamaları dışındaki bileşeni diğer cari harcamalardır. Bu kalemin son yıllarda %70-80'lik bölümü savunma amaçlı alımlardır, silah alımları da bu kaleminde yer almaktadır. Çizelge 2'nin son sütununda cari harcamaların büyümesine (küçülmesine) personel harcamalarının yüzde katkıları gösterilmektedir. Bu sütunu ± 100 'e tamamlayan değerler diğer cari harcamaların toplam cari harcamaların büyümesine (küçülmesine) katkılarıdır⁶. Burada sadece personel harcamaları üzerinde yoğunlaştığımızda, genel olarak cari harcamaların daraldığı yıllarda personel harcamalarının bu daralmaya katkısının, diğer cari harcamalarla karşılaştırıldığında, çok daha fazla olduğunu söyleyebiliriz. 1979 ve özellikle 1980 yıllarında personel harcamaları büyük oranda daralırken, diğer cari harcamaların katkısı % 162 olmaktadır. 1974-1978 ile 1989-1993 alt dönemlerinde personel

⁶ Yöntem bölümündeki (2) ve (3) no.lu tanımlara dayanarak, Çizelge 1'in ilk sütununda yer alan cari harcamaların büyüme oranlarının işareti negatif olduğunda -100, pozitif olduğunda +100 esas alınmalıdır. Örneğin, 1980 yılında cari harcamalar daralmaktadır. Çizelge 2'nin son sütununda personel harcamalarının yüzde katkısı -262 olduğuna göre, $-100 = -262 + 162$ tanımından hareketle, diğer cari harcamalarının katkısının 1980 yılında + %162 olduğunu söyleyebiliyoruz.

harcamalarının yüzde katkısının diğer cari harcamaların belirgin bir şekilde üzerinde olduğu, personel harcamaları lehine diğer kalemden vazgeçildiği söylenebilir. Ancak, 1994 ve 1995 kriz yıllarında cari harcamalar küçülürken ve personel harcamaları çok olumsuz etkilenirken diğer kalemin çok az etkilenmesi, hatta 1995 yılında + % 8 katkısının bulunması yukarıdaki 'vazgeçme' eğiliminin tersine dönebileceğinin ipuçlarını vermektedir. Dikkat edilirse, personel harcamalarının cari harcamaların büyümesine katkısının 1994-1997 alt dönemindeki değerleri kriz öncesine göre daha düşüktür. Örneğin 1996 yılında bu katkı %54, 1997 yılında ise % 65 olmuştur. Bu son bulguyu son yıllara ilişkin birkaç gözlemlerle geliştirebiliriz: Diğer cari harcamaların cari harcamalar içindeki payı 1993 yılında %18'den sonra artarak, 1997 yılında % 26'ya çıkmıştır. 1996 ve 1997 yıllarında personel harcamaları, sırasıyla % 7 ve % 14 büyürken, diğer cari harcamalar % 20 ve % 22 büyümüştür. Bu gözlemlerin bir eğilim halini aldığını söylemek için henüz erkendir, ancak cari harcamaları personel harcamaları ile özdeşleştirmenin de yanlışlığa yol açabileceği belirtilmelidir.

GENEL DEĞERLENDİRME

Türkiye'de son yıllarda uygulanmakta olan makroiktisat politikalarına ve bunların sosyal yapı üzerindeki yansımalarına damgasını vuran olgu bütçe açıklarıdır. Çalışmamızda, bütçe açıklarının harcamalar ve gelirler olarak tanımlayabileceğimiz iki temel bileşeninden harcamalar üzerinde yoğunlaşmış ve harcamaların büyüme (küçülme) eğilimlerine harcama kalemlerinin katkıları incelenmiştir. 1970-1997 döneminde ekonominin ölçeğindeki değişmelerin nüfustan kaynaklanan bölümünü arındırmak amacıyla veri dizileri kişi başına olarak tanımlanmıştır. Yorumlarımızın tümünde belirtilen değişkenlerin kişi başına ve 1987 fiyatlarıyla tanımlandığının hatırlanması benzer konudaki çalışmalarla karşılaştırmalardaki olası farklılıkların nedenlerini de netleştirebilir.

Çalışmamızın hareket noktası toplam harcamaların büyüme oranlarının harcama kalemlerinin büyüme oranları ile bütün içindeki paylarının bir bileşimi olmasıdır. Bu nedenle bileşenlerin salt büyüme oranlarına ve/ya da paylarına dayalı çözümler eksik kalmaktadır. Bu noktada bileşenlerin göreceli büyüme oranlarının önem kazandığını ve bütün içindeki paylarının da birer tartı olduğunu belirtmemiz gerekir. Bu bakış açısıyla ele alınan dönem verilerini işlediğimizde genel

kalıpların tanımlanmasının güç olduğunu söyleyebiliriz⁷. Daha açık bir anlatımla, Türkiye'de bütçe harcamalarının kısılması hep gündemdedir, ancak bu harcamalara esas olarak hangi kalemlerin yol açtığını, dolayısıyla kısıntının nerede yapılması gerektiğine ilişkin genel yargılardan kaçınılması gerekmektedir. Oysa cari harcamaların ve yatırım harcamalarının esas olarak da personel harcamalarının kısılması yaygın kabul görmektedir.

Türkiye'de gerek kişi başına toplam harcamaların ve gerekse kişi başına harcama kalemlerinin büyüme hızları inişli-çıkışlıdır. Ortak örüntüyü tanımlamak güçtür. Benzer değerlendirme harcama kalemlerinin genel büyümeye (ya da küçülmeye) yüzde katkıları açısından bakıldığında daha da güçlenmektedir. Katkı çözümlemesi herhangi bir harcama kaleminin katkısının diğer kalemler açısından alternatif maliyetini göstermesi bakımından da önemlidir. Zaman içindeki seyri göz önüne almadan herhangi bir harcama kaleminin belli bir yıldaki pozitif ya da negatif katkısını yorumlamak yanıltıcı olabilmektedir. Bu son nokta, cari harcamaların büyümesinin 1993 sonrasındaki bileşenlerine bakıldığında bir kez daha vurgulanmaktadır.

Türkiye'deki bütçe açıklarının gelirlerle ilişkilendirilme eğiliminden kaçınıldığı görülmektedir. Harcamaların kısılması kadar ve belki de artık daha önemli olan politika uygulaması gelirlerin arttırılması olmalıdır. Çalışmamızda kapsanmayan, ama ele aldığımız konunun geliştirilmesine temel olabilecek bir kaç boyut önerilebilir. Bunlardan birincisi, gelirlerin seyrinin ve bileşenlerinin ayrıntılı ele alınmasıdır.

İkinci boyut, transfer harcamalarının bileşenleri üzerinde yoğunlaşılmasıdır. Böylelikle, sosyal transferlerin harcamalar üzerindeki baskısının boyutu ortaya çıkabilecek, büyük olasılıkla günümüzdeki yoğun yüklenmenin bu kalem üzerinde değil de faizler üzerinde olması gerektiği görülebilecektir.

Üçüncü boyut, ikincisi ile ilişkili olarak, kamu iç ve dış borç stokunun seyrinin

⁷ Kamu harcamalarının seçim hazırlıkları sırasında ya da seçim yıllarında artması beklenmekte ise de çizimlerden de kolayca görülebileceği gibi, genel seçim yılları olan 1973, 1977, 1979, 1983, 1987, 1991 ve 1995 yılları ile önemli bir yerel seçim yılı olan 1989 yılında ortak bir sıçrama eğiliminin ortaya çıkmadığı söylenebilir.

incelenmesidir. Faiz ödemelerinin yapısının netleşmesi önlemler açısından önemlidir.

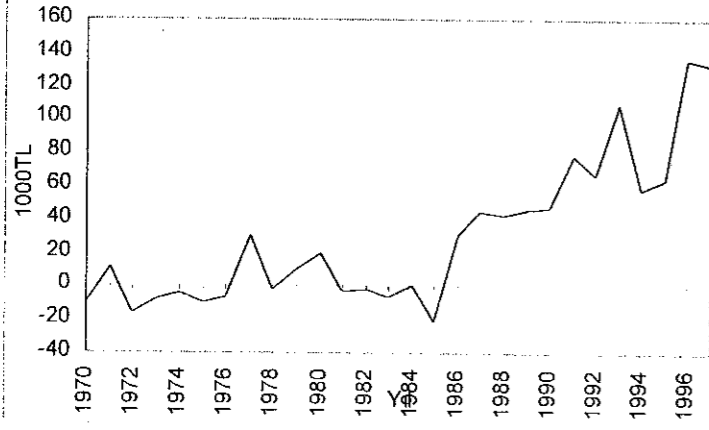
Dördüncü boyut ise, bu çalışmada ekonomik sınıflandırma temelinde yapılan çözümlenmenin benzerinin harcamaların idari-fonksiyonel ayrımı temelinde yapılmasıdır. Böylelikle örneğin, hem toplumun uzun dönemli gelişiminin vazgeçilmez gerekleri olan eğitim ve sağlık harcamalarının seyri açıklığa kavuşacak, hem de harcamaların bu ayırım temelindeki alternatif maliyetleri değerlendirilebilecektir.

KAYNAKLAR

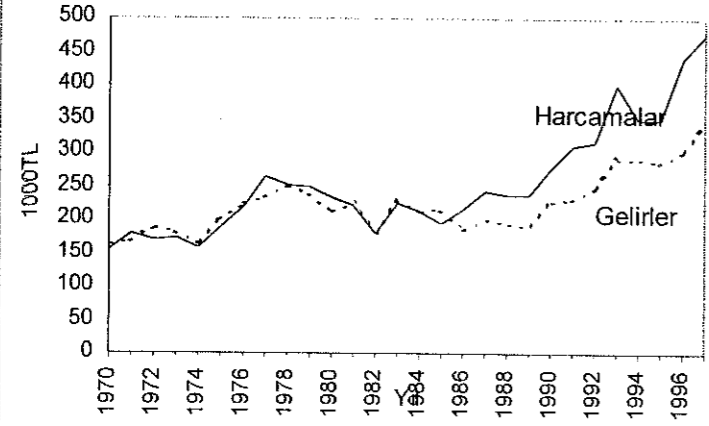
- Boratav, K. vd. (1998) "KİT'ler ve Özelleştirme", *Toplum ve Bilim*, 77, Yaz 1998; s.100-134.
- Ekinci, N.K. (1998) "Türkiye Ekonomisinde Büyüme ve Kriz Dinamikleri", *Toplum ve Bilim*, 77, Yaz 1998; s.7-28.
- Gemmel, N. (1993) **The Growth of the Public Sector**, Edward Elgar.
- Günlük-Şenesen, G. (1997) "Kamu Harcamalarının Ölçülmesi Üzerine bir Deneme: Savunma Harcamaları", *XIII. Maliye Sempozyumu*, Antalya, 14-16 Mayıs 1997.
- Köse, A.H. ve Yeldan, E. (1998) "Dış Açılım Sürecinin Dinamikleri", *Toplum ve Bilim*, 77, Yaz 1998, s.45-68.
- Önder, İ. vd. (1993) **Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar**, Tarih Vakfı Yurt y., İstanbul
- Önder, İ. vd. (1995) **Kamu Açıkları ve Kamu Borçları**, Türk Harb-İş Sendikası, Ankara.
- Pınar, A. (1998) "A Model of Government Expenditures in Turkey", *Yapı Kredi Economic Review*, 9/2, s. 55-71.
- Şenses, F. (1998) "Kriz, Dış yardım ve Neoliberal Politikalar", *Toplum ve Bilim*, 77, Yaz 1998, s.29-44.
- Todaro, M.P. (1996) **Economic Development**, sixth ed., Addison-Wesley.
- Trotman-Dickenson, D.I. (1996) **Economics of the Public Sector**, Macmillan.
- Uluğbay, H. (1995) **Bütçe Harcamalarının Eleştirel Analizi**, Türk Harb-İş Sendikası, Ankara.
- Yeldan E. vd. (1999) "Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisinde Üretim, Birikim ve Bölüşüm İlişkilerine Topluca bir Bakış", **Petrol-İş 1997-98 Yıllığı**.

ÇİZELGELER

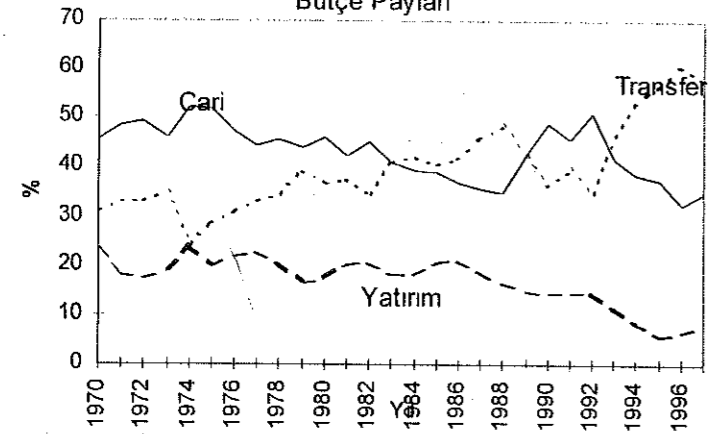
Çizim 1. Kişi başına Bütçe Açığı, 1987 f.ile



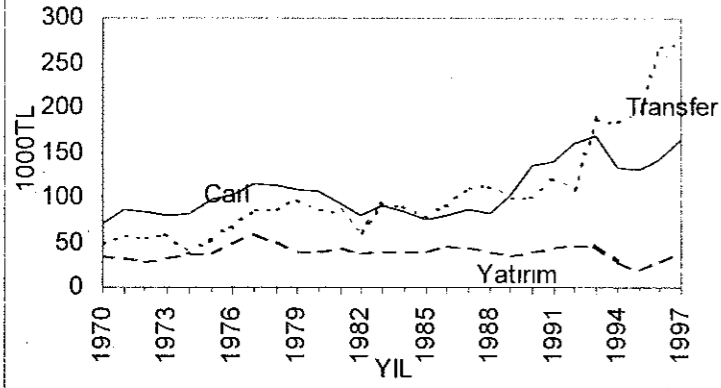
Çizim 2. Kişi Başına Bütçe harcamaları ve Gelirleri, 1987 f.ile



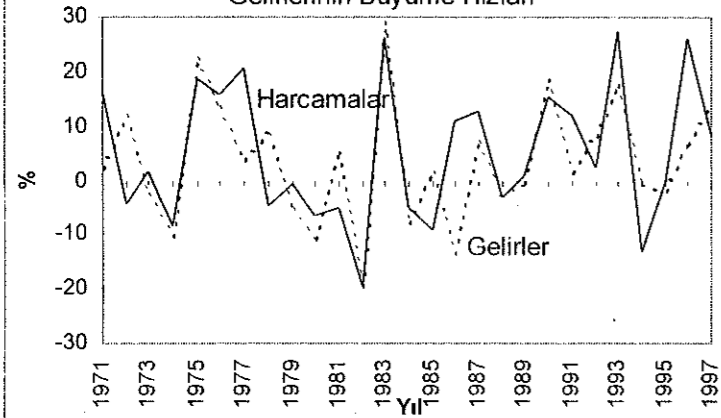
Çizim 3. Cari, Yatırım ve Transfer Harcamalarının Bütçe Payları



Çizim 4. Kişi başına Cari, Yatırım ve Transfer
Harc., 1987 f.ile



Çizim 5. Kişi Başına Bütçe Harcamalarının ve
Gelirlerinin Büyüme Hızları



Çizim 6. Kişi başına Cari, Yatırım ve Transfer
Harcamalarının Büyüme Hızları

