

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

Public Investments by Sectors and Segments

Toprak, Metin

October 1994

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/103533/>
MPRA Paper No. 103533, posted 17 Oct 2024 20:53 UTC

Kesimler ve Sektörler İtibariyle Kamu Yatırımları

- II.Bölüm -

Yrd.Doç.Dr. Metin TOPRAK

Sektörel Yatırımlar Bakımından Kamu Kesimleri

Sektörel yatırım alanları olarak tarım, madencilik, imalat sanayii, enerji, ulaştırma, haberleşme, turizm, konut, eğitim, sağlık ve diğer hizmetler sektörlerine yapılan toplam kamu yatırımları içindeki her bir kamu kesiminin payındaki gelişim incelenecektir.

- Tarım Sektörü Kamu Yatırımları

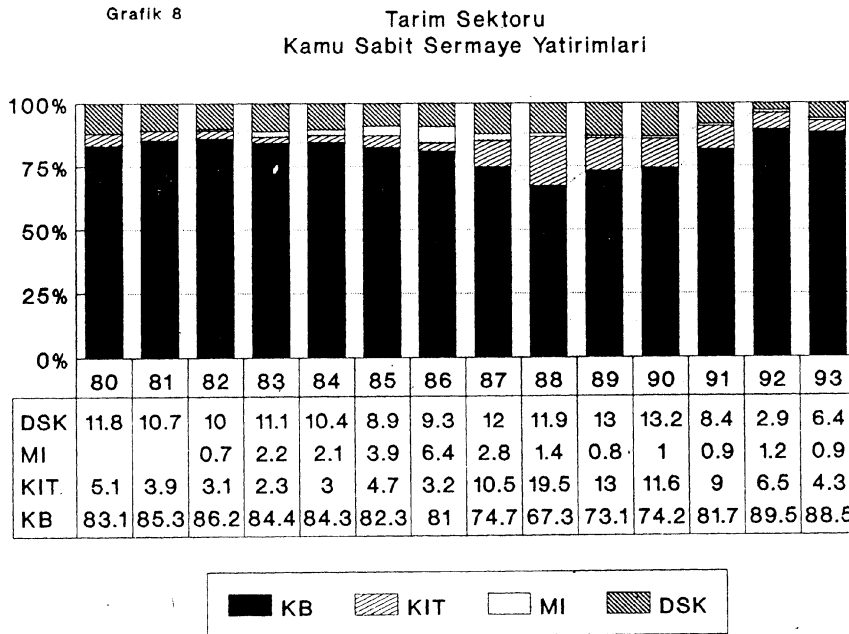
Tarım kesimine yapılan yatırımlarda 1980-1993 aralığında özel sektör yatırımları sürekli bir gerileme yaşarken, kamu yatırımlarında dalgalanmalar olmuş, dönem başına oranla küçük

tırımlarında en büyük payı konsolide bütçe almaktadır. Tarım yatırımlarında konsolide bütçenin payı % 75-90 arasında değişmektedir. Kamu iktisadi teşebbüsleri ve döner sermayeli kuruluşların tarım sektörüne yapılan kamu yatırımları içindeki payları birlikte % 10-15 arasında seyretmektedir (Grafik 8).

- Madencilik Sektörü Kamu Yatırımları

Madencilik sektörüne yapılan toplam yatırımlar 1987'den itibaren önemli düşüşler yaşamıştır. Özel sektörün madencilik alanındaki yatırımları dönem boyunca istikrarlı kalmıştır. Dolayısıyla, sözkonusu düşüş, kamu kesiminin madencilik alanına yönelttiği yatırımlardaki düşüşten kaynaklanmaktadır.

Nitekim, dönem başında toplam kamu yatırımları içinde % 9-10'luk bir paya sahip olan madencilik sektörü yatırımları, dönem sonunda % 3'lere gerileyen bir paya sahip olmuştur. Madencilik sektörüne yapılan kamu yatırımlarının ağırlıklı kısmı KİT'ler tarafından yapılırken, dönem boyunca KİT



çaplı artışlar kaydedilmiştir (Eraktan 1992; Zaim-Çakmak 1992). Tarım kesimine yapılan kamu yatırımlarının toplam kamu yatırımları içindeki payı 1980-1993 aralığında % 10-11 dolaylarında seyretmiştir. Tarım sektörüne yapılan kamu ya-

yatırımlarında küçük çaplı gerilemeler meydana gelmiştir. Bu nedenle, konsolide bütçenin madencilik yatırımlarındaki payı da buna koşut olarak görece yükselmiştir (Grafik 9).

- İmalat Sanayii Kamu Yatırımları

İmalat Sanayii toplam yatırımları 1980-1993 aralığında önemli düşüşler yaşamıştır. Bu düşüşte, kamu imalat sanayii yatırımlarındaki dramatik düşüşler belirleyici olmuştur. Özel kesim imalat sanayii yatırımlarında da belirli düşüşler olmasına rağmen, görece bir istikrar mevcuttur. Toplam kamu yatırımları içinde imalat sanayii yatırımlarının payı dönem başında % 26 iken, dönem sonunda % 3 olarak gerçekleşmiştir. Bu da imalat sanayii alanından kamu kesiminin tamamen çekilmek niyetinde olduğunu kesin bir şekilde göstermektedir (Barutçugil 1989).

İncelenen dönemin ilk yarısında imalat sanayii yatırımlarının % 95'ini KİT yatırımları oluştururken, ikinci yarıda KİT yatırımlarındaki gerileme ve fonlar yatırımlarındaki artış nedeniyle, KİT yatırımlarının ağırlığı ortadan kalkmıştır. Dönem sonunda hem KİT'lerin hem de fonların imalat sanayii kamu yatırımları içindeki payı % 47'ler düzeyindedir. Döner sermayeli kuruluşlar, İller Bankası ve konsolide bütçe yatırımlarının payları ise birlikte % 4-5 dolayındadır. Görüldüğü gibi, kamu kesimi KİT yatırımlarını kısararak üretken alanlardan çekilmeyi tercih etmiştir. İmalat sanayii yatırımları içinde fonlar yatırımları payının son yıllarda giderek yükselmesinin nedeni, fonlar yatırımları içinde imalat sanayiinin giderek daha yüksek bir pay almasından kaynaklanmaktadır.

Bunun nedeni, gerileyen KİT yatırımları nedeniyle diğer kalemlerdeki görece artışlardır (Grafik 10).

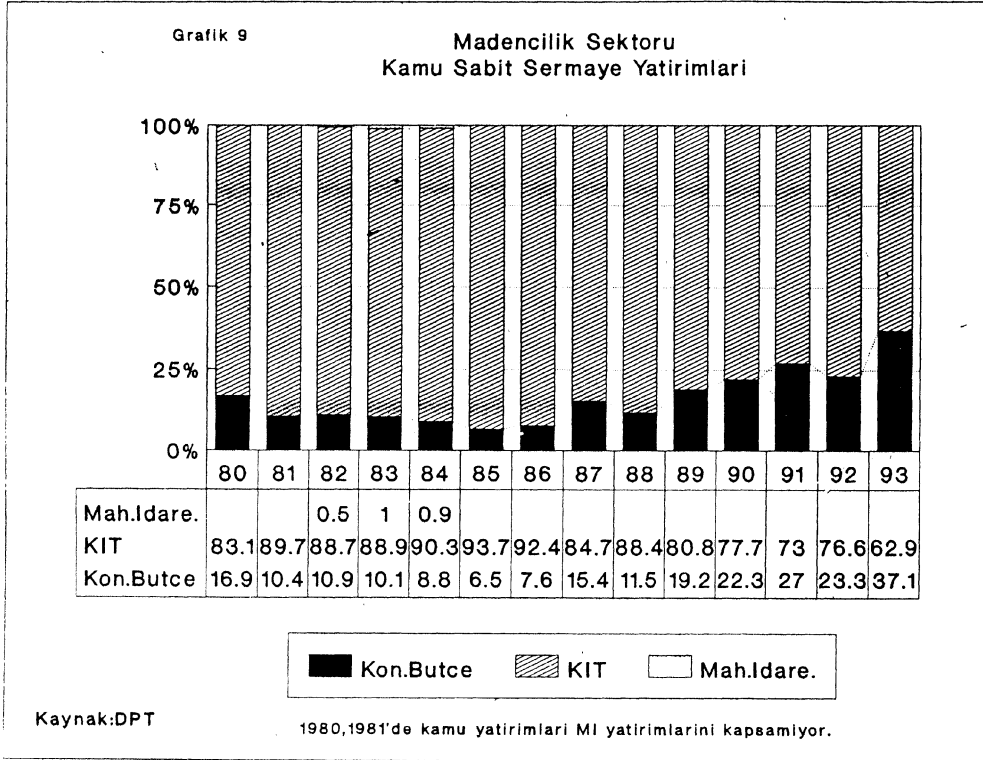
- Enerji Sektörü Kamu Yatırımları

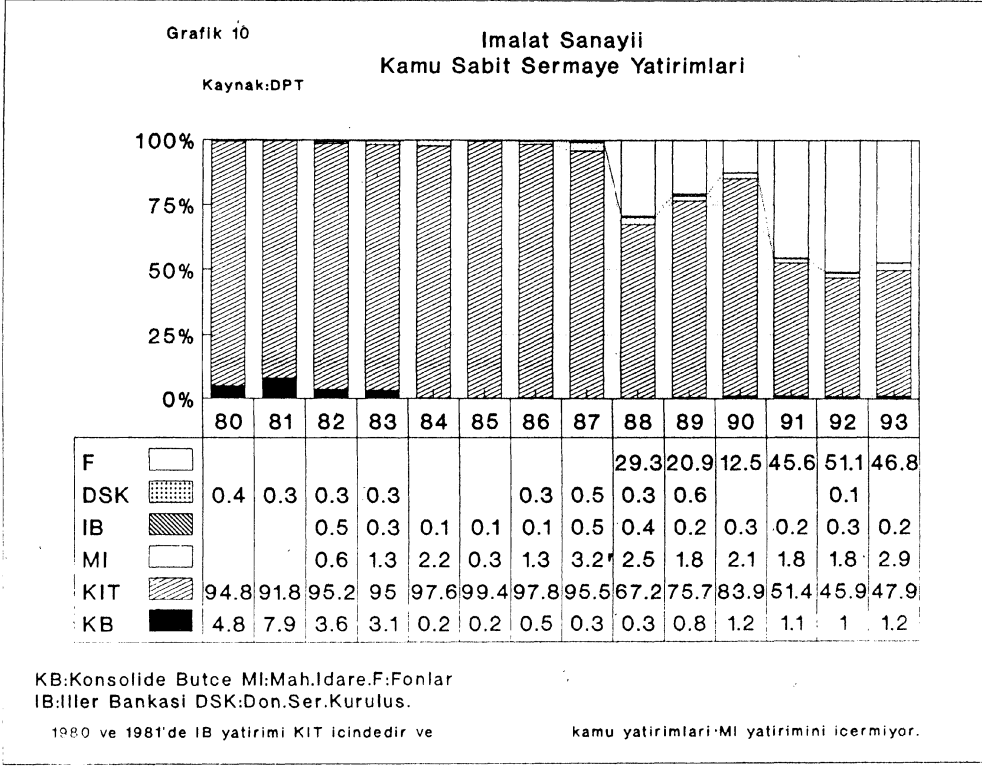
Enerji sektörüne yapılan yatırımlar 1980-1989 aralığında istikrarlı bir seyir izlemiş ve toplam yatırımlar içinde % 14 civarında bir paya sahip olmuştur. Söz konusu oran 1990'dan itibaren önemli düşüşler yaşayarak 1993'te % 7 dolayında gerçekleşmiştir. Enerji yatırımlarındaki bu düşüşte kamu kesimi yatırımlarındaki yüksek oranlı gerilemeler etkili olmuştur. Özel kesimin enerji kesimine yönelik yatırımları önemsiz bir düzeyde olduğundan, bu alana yönelik kamu yatırımlarındaki değişimler belirleyici olmaktadır.

Enerji sektörüne yönelik kamu yatırımlarında en büyük payı sırasıyla KİT'ler ve konsolide bütçe almaktadır. 1986'dan itibaren fonların da bu sektöre yönelik yatırımları önemli ölçüde artmıştır. Dönemin başlarında kamu enerji yatırımlarının % 80 civarında bir bölümü KİT'ler tarafından, diğer kısmı ise konsolide bütçe tarafından gerçekleştirilirken; dönem sonunda enerji sektörü kamu yatırımlarının % 60'ını KİT'ler, % 30'unu konsolide bütçe ve % 10'unu fonlar gerçekleştirir hale gelmiştir (Grafik 11).

- Ulaştırma-Haberleşme Sektörü Kamu Yatırımları

Bu sektöre yapılan yatırımlar 1980-1993 aralığında, arada küçük dalgalanmalar göstererek, sürekli bir yükseliş trendine sahip olmuştur. Gerek kamu sektörünün, gerekse özel sektörün toplam yatırımları içinde ulaştırma-haberleşme sektörü yatırımları dönem boyunca giderek daha fazla pay al-





en büyük payı almaktadır. Kamu kesimi bir bütün olarak kendisini altyapı hizmetlerine hasretmiştir. Hele özel sektörün de ulaştırma-haberleşme sektörü yatırımlarının toplam özel sektör yatırımları içinde konut ve imalat sanayinden sonra üçüncü sırada yer alması, Türkiye ekonomisinin altyapı sorunları hak-

mıştır. Ancak, bu sektör yatırımlarındaki artışın ivmesi büyük oranda kamu ulaştırma-haberleşme yatırımlarındaki hızlı yükselişten kaynaklanmaktadır.

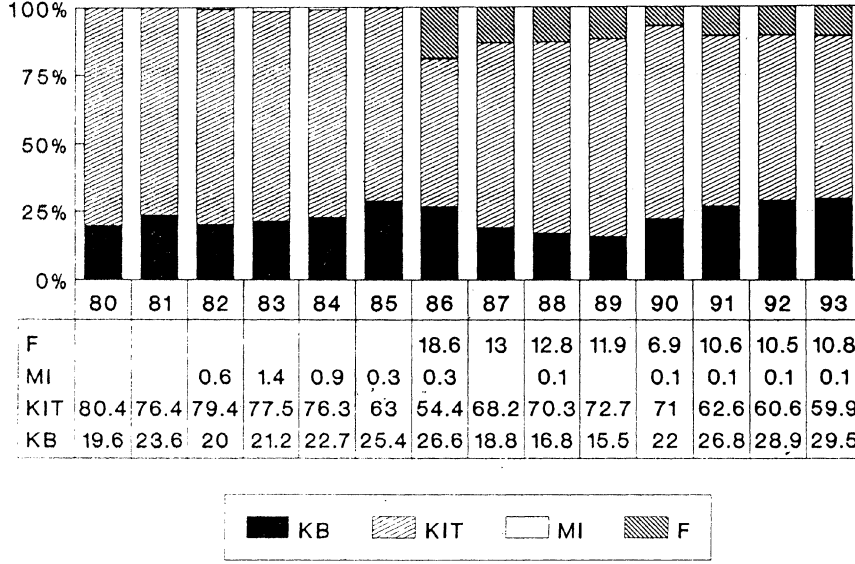
Kamu ulaştırma-haberleşme yatırımlarında en büyük payı sırasıyla KİT'ler, konsolide bütçe, fonlar ve mahalli idareler almaktadır. Gerek konsolide bütçe, gerekse KİT'lerin toplam yatırımları içinde ulaştırma-haberleşme yatırımlarının payı dönem boyunca artış kaydetmiştir. Ancak, bu sektöre yapılan toplam kamu yatırımlarının kamu kesimleri itibariyle dağılımı incelendiğinde, hem KİT'lerin (1989'dan itibaren), hem de konsolide bütçe payının azalış trendine sahip olduğu görülmektedir. Bunun iki nedeni vardır. Birincisi, KİT'lerin ve konsolide bütçenin bir bütün olarak yatırım hacimlerindeki artış hızının yavaşlamasıdır. İkincisi, fonlar kesiminin yüksek meblağlı ulaştırma-haberleşme yatırımlarına gitmeleri, fonlar dışındaki kamu kesimlerinin paylarını görece olarak küçültmüştür. İncelenen dönemin ilk yıllarında yatırımlarının tamamı KİT'ler ve konsolide bütçe tarafından gerçekleştirilen ulaştırma-haberleşme sektörü, dönem sonuna gelindiğinde, yatırımlarının % 30'u KİT, % 30'u konsolide bütçe, % 30'u fonlar ve % 10'u da mahalli idarelerce gerçekleştirildiği görülmektedir.

Kamu kesimleri olarak, kamunun yüksek oranda ağırlıklı bölümünü oluşturan konsolide bütçe, KİT'ler, fonlar ve mahalli idarelerin herbirinin toplam yatırımları içinde ulaştırma-haberleşme yatırımları

kında önemli ipuçları vermektedir. Buna göre, bir yandan kamu kesimi, diğer yandan özel kesim, kaynaklarını ağırlıklı olarak altyapı yatırımlarına yönelmekte ve dolayısıyla üretken alanlar için kullanılacak kaynak miktarı kısıtlanmaktadır (Şahinoğlu 1992). 1980'li yıllara kadar, toplam ekonomi içinde kamu kesiminin, gerek üretken alanlarda, gerekse altyapı alanlarında 1980'li ve 1990'lı yıllara oranla daha çok ağırlıkta olduğu dönemlerde, ekonominin kaydettiği gelişmenin sorgulanması, uygulanmış olan kapalı devre model bakımından anlamlı olmaktadır. Çünkü görünen odur ki, kamu kesimi kıt kaynaklarını bir yandan üretken alanlara yönelterek özel sektöre rakip olmuş ve gümrük duvarlarıyla dış rekabetten korunmuş; diğer yandan altyapı yatırımlarını gerçekleştirerek üretken alanlar için uygun yatırım ortamı hazırlama çabası vermiştir. Ne var ki, kamu kesimi her iki fiilinde de tam anlamıyla başarılı olmamıştır. Bugün özel teşebbüs gücünün azlığı, sahip olduğu ticaret ve kar mantalitesi, rantiyerliğe eğilimli olması, geçmiş dönemlerdeki kamu kesiminin babacan (!) uygulamalarından kaynaklanmaktadır. Eğer, ekonomik ve sosyal altyapı yatırımlarını tamamlamış, enerji sorununu önemli ölçüde halletmiş, kalifiye beşeri sermayeye sahip bir Türkiye, 1990'lı yılların yarısına gelindiğinde değil de, 1960'lı 1970'li yıllarda oluşturulabilseydi, bugün

Grafik 11

Enerji Sektörü Kamu Sabit Sermaye Yatırımları



KB:Konsolide Bütçe MI:Mahalli İdareler

F:Fonlar Kaynak:DPT

1980,1981'de kamu yatirimlari MI yatirimini icermiyor.

ülkeminin gelmiş olabileceği nokta herhalde daha farklı olabilecekti (Grafik 12). Ancak, korumacılık dönemlerinde firmalar sektörünün önemli ölçüde teknolojik bilgi birikimleri edindiklerini ampirik bulgulara dayalı olarak savunan çalışmalar da mevcuttur (Kırım 1990).

- Turizm Sektörü Kamu Yatırımları

Türk ekonomisinde 1983'ten itibaren turizm yatırımları giderek artan bir oranda devlet teşvikleriyle yapılmaya başlanmıştır. Kamu kesimlerinde yapılan turizm yatırımlarında önemli artışlar olmasına rağmen, turizm yatırımlarındaki hızlı artışın kaynağı özel kesim yatırımlarındaki artıştan kaynaklanmaktadır. Ancak, 1992'den itibaren bir yandan terör olayları ve bölgesel savaşlar, diğer yandan turizm teşviklerinin kısıtlanmasıyla özel kesim turizm yatırımları da önemli ölçüde gerilemiştir (Güvemli 1992).

Kamu turizm yatırımlarının, incelenen dönemin ilk yıllarında hemen hemen tamamı konsolide bütçe ve KİT'lerce gerçekleştirilmiştir. Ancak, 1983'den itibaren mahalli idareler turizm yatırımlarına büyük bir ivme kazandırmıştır. Esasen konsolide bütçe ve KİT'lerin toplam yatırımları içinde turizm yatırımlarının payı yıllar itibarıyla büyük değişiklikler göstermemesine rağmen, mahalli idarelerce gerçekleştirilen turizm yatırımlarındaki artışlar nedeniyle KİT'lerin ve konsolide bütçenin

yatırımları da görece yüksek oranlı çıkmaktadır. Mahalli idarelerin kamu turizm yatırımlarındaki payı 1986'ya kadar artış kaydetmiş ve toplam kamu turizm yatırımlarının % 83'ünü oluşturmuştur. Bu tarihten sonra, mahalli idareler turizm yatırımları gerilemeye başlamıştır. İncelenen dönemin sonuna gelindiğinde, turizm yatırımlarının % 88'inin mahalli idareler ve konsolide bütçe tarafından yapıldığı görülmektedir. Döner sermayeli kuruluşlar ve fonların da bazı yıllar kayda değer turizm yatırımları olmasına rağmen, sözkonusu yatırımlarda bir süreklilik olmamıştır. Bugün terör ve savaş nedeniyle turistik tesisler yüksek oranlı kapasite fazlalıklarıyla ve genelde yerli turistlere yönelik olarak çalışmak durumunda kalmıştır. Yüzde yüz karşılıksız devlet teşviklerine varan uygulamalarla gerçekleştirilen turistik yatırımların esas maliyeti devlet bütçesine çıkmaktadır (Grafik 13).

- Konut Sektörü Kamu Yatırımları

Konut sektörüne yapılan toplam yatırımlar 1980-1993 aralığında genelde yükselme eğilimi göstermiştir. 1981-1985 aralığında istikrarlı olan sözkonusu yatırımların toplam yatırımlar içindeki payı 1986'dan itibaren yükselmeye başlamış ve 1989'da toplam yatırımların 1/3'üne yaklaşmıştır. Takibeden yıllarda küçük çaplı gerilemeler yaşayan konut sektörü yatırımları 1993'ten itibaren tekrar

kamu turizm yatırımlarındaki payları görece olarak gerilemiştir. Bu gerilemenin bir diğer nedeni de, bir bütün olarak KİT ve konsolide bütçe yatırımları içinde turizm yatırımları payının değişmemesine rağmen; mahalli idareler toplam yatırımlarında ki yüksek oranlı artışlar nedeniyle, doğal olarak mahalli idareler turizm

yükselişi trendine girmiştir. Konut yatırımlarında kamu kesimi yatırımları dönem başına oranla büyük bir farklılık göstermemiş; yaklaşık olarak aynı düzeylerde seyretmiştir. Özel kesim konut yatırımlarının gelişimi ile toplam ekonomideki konut sektörü yatırımları paralel trendlere sahiptirler. Toplam ekonomideki konut sektörü yatırımlarının % 93-97'sinin özel kesim yatırımlarından oluştuğu düşünülürse, konut sektörü yatırımlarının temel belirleyicisinin özel kesim yatırımları olduğu görülebilir.

Konut sektörüne yapılan kamu kesimi sabit sermaye yatırımlarının, 1980-1984 aralığında % 95-100'ü konsolide bütçe tarafından gerçekleştirilmiştir. Mahalli idarelerin, konut sektörü kamu yatırımları içindeki payı 1985'ten itibaren büyük bir artış kaydetmiştir. Fonlar tarafından yapılan konut sektörü yatırımları 1987'den itibaren yüksek düzeyde gerçekleştirilmeye başlanmış ve kamu konut yatırımlarının ağırlıklı bölümünü oluşturmuştur. Bütün bunların sonucu olarak, konsolide bütçe konut yatırımlarının kamu konut yatırımları içindeki payı sürekli düşüş kaydetmiştir. Ancak, konsolide bütçe kamu yatırımlarının toplam kamu yatırımları içindeki payı 1991'den itibaren tekrar yükselmeye başlamıştır. 1993 yılında, kamu konut yatırımlarının % 49'unu fonlar, % 37'sini konsolide bütçe ve % 14'ünü de mahalli idareler realize etmiştir (Grafik 14). Halen on adet konut ve iskan aa-

maçlı fon mevcuttur.

- Eğitim Sektörü ve Kamu Yatırımları

Toplam yatırımlar içinde eğitim yatırımlarının payı, 1980-1993 aralığında, küçük dalgalanmalar göstererek sürekli yükselmiştir. Bu yükselişte kamu eğitim yatırımlarındaki süratli artışlar etkili olmuştur. Her ne kadar özel kesim eğitim yatırımlarında da artışlar olmuşsa da, sözkonusu artışlar görece düşük oranlarda olduğundan ve eğitim sektörü yatırımlarının % 90-95'i kamu kesimince yapıldığından, toplam eğitim yatırımları üzerinde belirleyici olmamıştır.

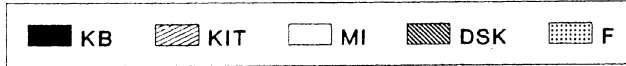
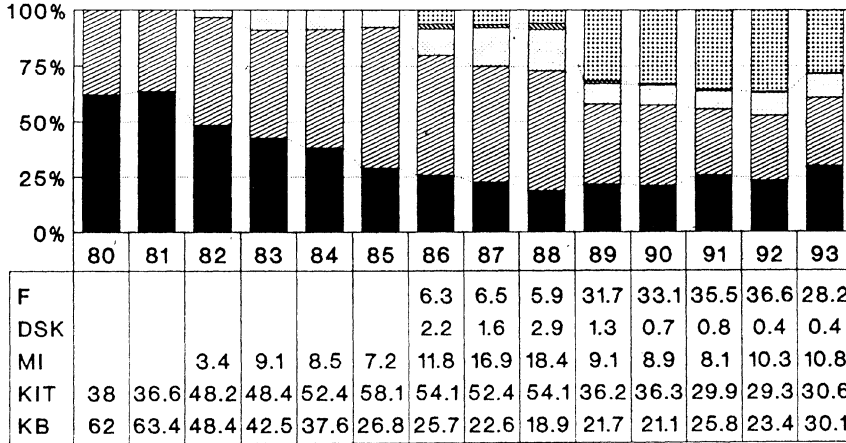
İncelenen dönemin ilk yıllarında eğitim sektörüne yapılan kamu yatırımlarının tamamı konsolide bütçe tarafından gerçekleştirilmiştir. Özellikle 1985'ten itibaren fonlar ve mahalli idarelerin eğitim yatırımlarındaki artışlar nedeniyle, konsolide bütçe eğitim yatırımlarının kamu eğitim yatırımlarından aldığı pay düşüş kaydetmiştir. Konsolide bütçe yatırımları içinde eğitim sektörü yatırımlarının payı 1980-1993 aralığının özellikle ikinci yarısında önemli artışlar kaydetmiştir. Ancak, mahalli idareler ve fonlar yatırımlarının giderek artan oranda eğitim sektörüne yönelmesi nedeniyle, konsolide bütçe eğitim yatırımlarının toplam kamu eğitim yatırımları içinde payı da görece düşüş kaydetmiştir.

İncelenen dönemin sonunda kamu eğitim yatırımları

ağırlıklı olarak yine konsolide bütçe tarafından gerçekleştirilirken (% 70), fonlar (% 20), mahalli idareler (% 6) ve döner sermayeli kuruluşlar da (% 4) kayda değer eğitim yatırımı yapan diğer kamu kesimleridirler. Eğitim amaçlı fonlar, yirmisekizi üniversite araştırma fonu olmak üzere top-

Grafik 12

Ulaştırma-Haberleşme Kamu Sabit Sermaye Yatırımları



KB:Kons.Bütçe MI:Mahalli İdareler

DSK:Doner Serm.Kuruluşlar

F:Fonlar Kaynak:DPT

1980,1981'de kamu yatırımları MI yatırımlarını içermiyor.

lam otuzüç fondan oluşmaktadır (Grafik 15).

- Sağlık Sektörü Kamu Yatırımları

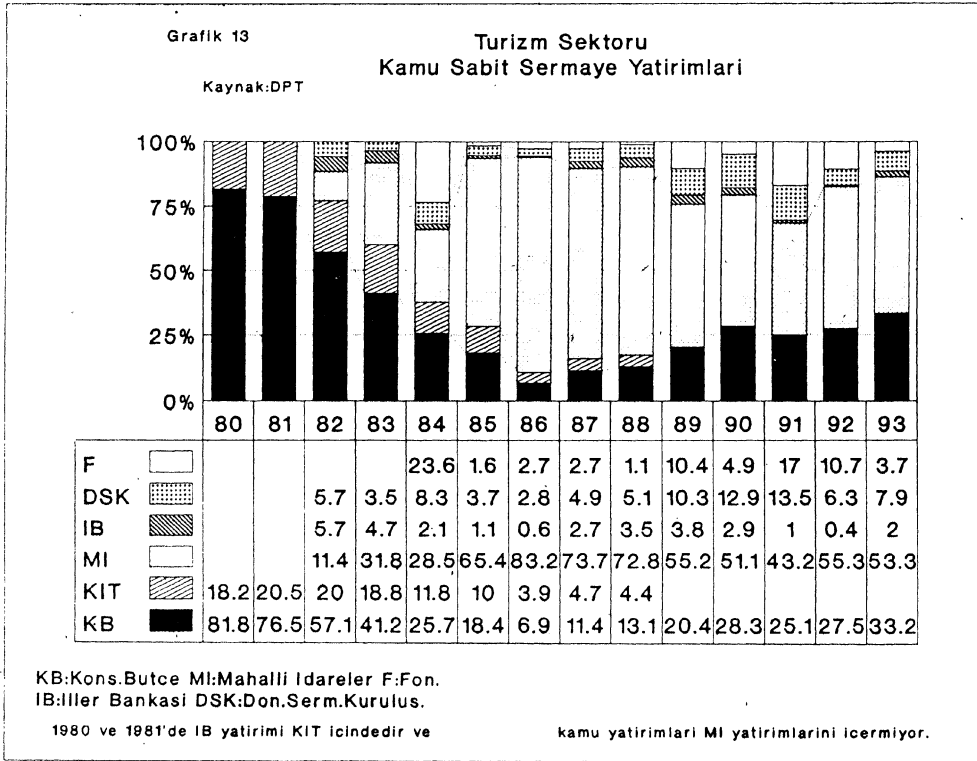
Sağlık sektörü yatırımlarının ekonomideki toplam yatırımlar içindeki payı, 1980-1993 aralığında sürekli gelişme kaydetmiştir. Gerek kamu, gerekse özel kesim sağlık sektörü yatırımları incelenen dönemde önemli artışlar kaydetmiştir. Dönemin başında sağlık sektörü yatırımlarında kamu payı % 95 civarındayken, dönemin sonlarına kadar sözkonusu oran sürekli azalarak % 65-70 düzeylerine gerilemiştir. Bunda, özel kesim yatırımlarındaki genel artışla beraber, özel kesim sağlık sektörü yatırımlarındaki görece artışlar da etkili olmuştur.

Kamu kesimlerinde gerçekleştirilen sağlık sektörü yatırımlarının % 90'lık bölümü dönemin ilk yıllarında konsolide bütçe tarafından ger-

sağlık yatırımları ise görece istikrarlı kalmıştır (Grafik 16).

- Diğer Hizmetler Sektörü Kamu Yatırımları

Diğer hizmetler başlığı altında toplanan yatırım faaliyetleri tarım, madencilik, imalat sanayii, enerji, ulaştırma-haberleşme, turizm, konut, eğitim, sağlık sektörleri kapsamına girmeyen ekonomik ve sosyal yatırımlardır. Örneğin, İller Bankası faaliyetlerinin neredeyse tamamı bu mahiyettedir. Bu tür yatırım faaliyetlerine örnek olarak içmesuyu projeleri, tarihi köşk inşaatları, cezaevi, emniyet müdürlüğü, polis karakolu, müftülük binası, hükümet konağı, sahil güvenlik komutanlığı binası, otopark, organize sanayi bölgeleri, küçük sanayi siteleri, jandarma komutanlığı binaları vergi daireleri inşaatları gösterilebilir. Diğer hizmetler sektörü kamu yatırımları

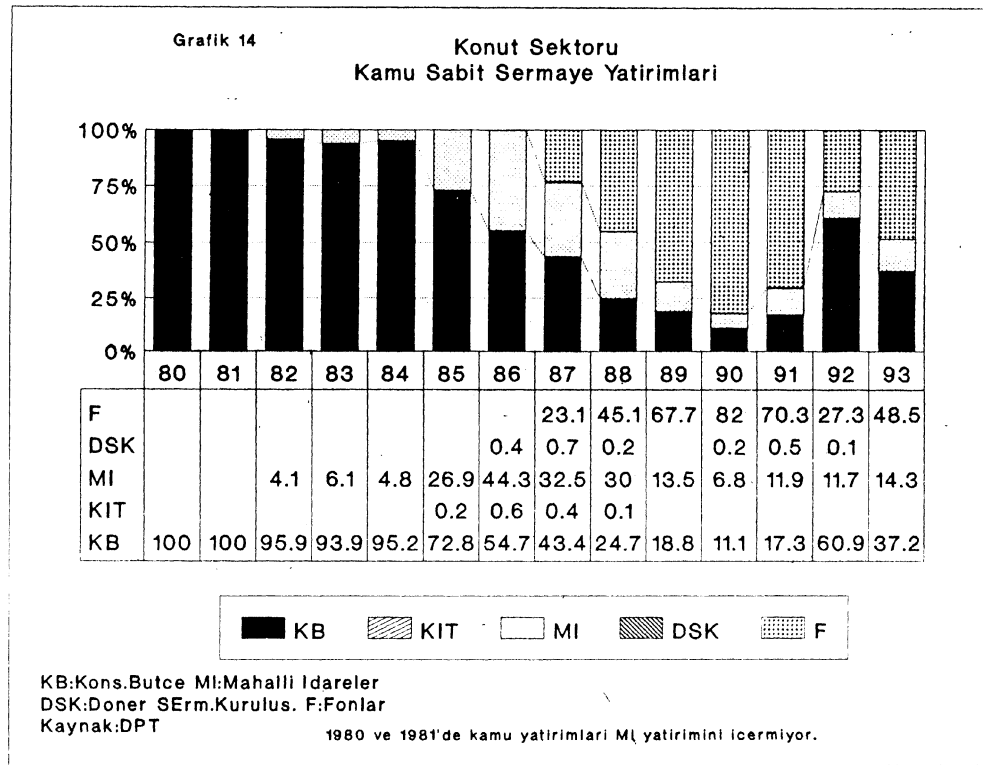


konsolide bütçe, mahalli idareler, İller Bankası tarafından ağırlıklı olarak yapılmamaktadır. Sözkonusu hizmetleri nitelikleri gereği KIT'ler, fonlar ve döner sermayeli kuruluşların payları oldukça düşük düzeyde kalmaktadır (Grafik 17).

çekleştirilirken, döner sermayeli kuruluşlar ve fonların sağlık yatırımlarındaki payları sürekli artış kaydederek dönemin sonunda birlikte % 36 düzeyine ulaşmışlardır. 1983-1988 aralığında mahalli idarelerin de sağlık yatırımları kayda değer bir paya sahipken, daha sonraki yıllar sözkonusu oran % 5'in altına düşmüştür. Sağlık hizmetleriyle ilgili bir fon "Sağlık Hizmetlerini Destekleme ve Geliştirme Fonu" mevcuttur. Sağlık sektöründeki fon yatırımları 1988'den itibaren kayda değer bir paya sahip olmuş, ancak takibeden yıllarda istikrarlı bir seyir izlememiştir. Döner sermayeli kuruluşları

Sonuç

Bu incelemede ilk olarak, kamu sabit sermaye yatırımlarının gerçekleştirilmesinde her bir kamu kesiminin payında incelenen dönem olan 1980-1993 zaman diliminde ne gibi değişikliklerin meydana geldiği ele alınmaktadır. İkinci olarak, kamu kesimleri olarak konsolide bütçe, kamu iktisadi teşebbüsleri, mahalli idareler, döner sermayeli kuruluşlar, İller Bankası ve fonların herbirinin toplam yatırım harcamasının ekonomik ve sosyal sektörler bakımından dağılımının incelenen dönem boyunca



sonunda % 74'tür. Ulaştırma-haberleşme, tarım ve eğitim sektörlerinin payları dönem boyunca artış kaydederken; turizm, sağlık ve madencilik sektörlerinin payları dalgalanmalar göstererek paylarını korumuşlardır. Konut ve enerji sektörlerinin payları ise düşüş kaydetmiştir.

- Kamu iktisadi teşebbüsleri toplam ya-

gelişimi ele alınmaktadır. Son olarak, ekonomik ve sosyal sektörler olarak tarım, madencilik, imalat sanayii, enerji, ulaştırma-haberleşme, turizm, konut, eğitim, sağlık ve diğer hizmetler sektörlerinin herbirinin toplam sabit sermaye yatırımının kamu kesimleri itibariyle dağılımının incelenen dönem boyunca gelişimi ele alınmaktadır. Buna göre;

- Dönem başında kamu yatırımlarının tamamına yakın kısmı konsolide bütçe ve KİT'ler tarafından gerçekleştirilken, mahalli idareler ve fonların kamu yatırımlarındaki payları dönem boyunca giderek yükselmiş ve dönem sonunda birlikte 1/3 oranına yaklaşmıştır. KİT'lerin kamu yatırımlarındaki payı dönem boyunca önemli düşüşler yaşarken, konsolide bütçe yatırımları dalgalanmalar göstererek payını korumuştur. Kamu yatırımları içindeki paylarını istikrarlı tutan diğer iki kamu kesimi döner sermayeli kuruluşlar ve İller Bankası'dır. Dönem sonunda toplam kamu yatırımları içinde konsolide bütçenin payı % 42, KİT'lerin payı % 24, fonların payı % 18, mahalli idarelerin payı % 11, İller Bankası ve döner sermayeli kuruluşların payları birlikte % 3 dolayında gerçekleşmiştir.

- Konsolide bütçe yatırımları içinde sektörel kesimlerin payları incelendiğinde; sırasıyla ulaştırma-haberleşme, tarım, enerji ve eğitim sektörlerinin en yüksek payları aldıkları görülmektedir. Bu dört sektörün aldığı pay dönem başında % 69 iken, dönem

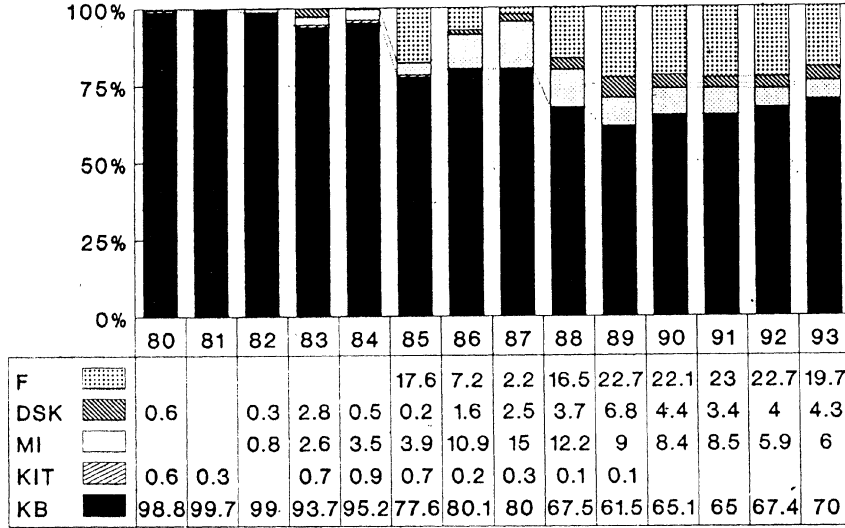
tırımları içinde en büyük payı sırasıyla ulaştırma-haberleşme ve enerji sektörleri almaktadır. Bu iki sektörün payları dönem sonunda birlikte % 80'in üzerinde gerçekleşmiştir. İmalat sanayiinin KİT yatırımlarından aldığı pay dönem başında 1/2'ye yakınken, dönem sonuna kadar dramatik düşüşler yaşayarak ancak % 6 civarında gerçekleşmiştir. Düşüş kaydeden bir diğer sektör madencilik sektörüdür. Tarım kesiminin payı ise 1987'den itibaren önemli artışlar kaydetmiş ve dönem sonunda % 2 olarak gerçekleşmiştir.

- Mahalli idareler yatırımlarına ilişkin veriler ancak 1982'den itibaren elde edilebilmiştir. Mahalli idareler yatırımları içinde dönem sonunda en büyük payı sırasıyla diğer hizmetler (% 43), ulaştırma-haberleşme (% 38) ve turizm (% 8) sektörleri almaktadır. Enerji, imalat sanayii, madencilik, tarım ve sağlık sektörleri yatırımlarının payları düşüş kaydederken, konut sektörünün payı görece istikrarlı kalmıştır.

- İller Bankası yatırımlarında en büyük payı diğer hizmetler sektörü almaktadır. Bilindiği gibi kanalizasyon, yapı işleri, içmesuyu, harita yapımı ve faaliyetleri de sözkonusu sektör kapsamındadır. Turizm ve imalat sanayiinin İller Bankası yatırımlarından aldıkları pay birlikte % 1-3 arasında değişmektedir.

- Döner sermayeli kuruluşların yatırımlarında

Grafik 15

Eğitim Sektörü
Kamu Sabit Sermaye Yatırımları

KB:Kons.Butce MI:Mahalli Idareler
DSK:Doner Serm.Kurulus. F:Fonlar
Kaynak:DPT

1980 ve 1981'de kamu yatırımları MI yatirimini icermiyor.

dönem başında en büyük pay tarım (% 83) ve imalat sanayii (% 11) sektörlerinin iken, dönem boyunca meydana gelen değişimlerden sonra sağlık, eğitim, turizm, ulaştırma-haberleşme ve diğer hizmetler sektörlerinin de paylarında önemli artışlar olmuştur. Dönem sonunda sırasıyla tarım (% 36), sağlık (% 23), eğitim (% 19), diğer hizmetler (% 9), ulaştırma-haberleşme (% 7) ve turizm (% 6) sektörleri döner sermayeli kuruluşların yatırımlarında en yüksek payları almışlardır. Dönem sonunda konut ve imalat sektörlerinin payları ise yüzdeyle ifade edilemeyecek derecede düşüktür.

- Halen yürürlükte bulunan 107 fonun ağırlıklı kısmı 1984'ten itibaren kaynak ve fonksiyon olarak aktif hale getirilmiş ve yine ağırlıklı kısmı bu tarihten sonra teşkil edilmiştir. Kamu bürokrasinin ve yasalaştırma prosedürünün hantallığından kaçınmanın yolu olarak büyük ölçüde denetimden uzak bir uygulamaya sahip olan fonların yatırımları içinde en büyük payı, diğer bütçe türlerinde olduğu gibi yine altyapı yatırımları almaktadır. 1985'te fon yatırımları içinde en büyük payı enerji (% 49), ulaştırma-haberleşme (% 34) ve eğitim (% 13) sektörleri alırken, 1993'te en büyük payı sırasıyla ulaştırma-haberleşme (% 59), eğitim (% 19), enerji (% 9) ve imalat sanayii (% 9) almaktadır.

- Görüldüğü gibi, ekonomik ve sosyal altyapı yatırımları hemen her kamu kesimi bütçesinde ağırlıklı bir paya sahiptir. Kamu kesimi tarım, ma-

dencilik, imalat sanayii gibi kısa ve orta vadede sonuç verebilecek yatırım faaliyetlerinden ziyade, ulaştırma-haberleşme, eğitim, sağlık, enerji gibi altyapı yatırımlarına yönelmektedir. İmalat sanayii ve madencilikte sadece kamu kesiminin değil, toplam ekonominin de ağırlıklı bir kısmını oluşturan

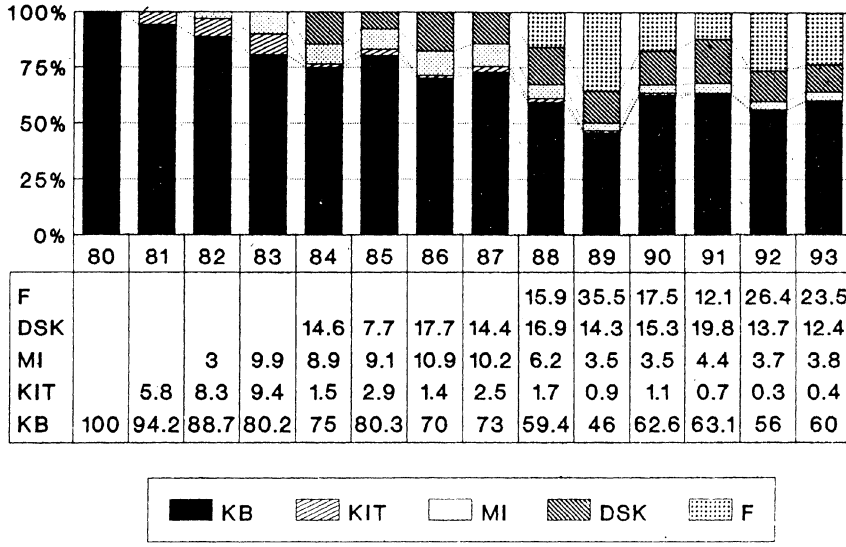
KIT yatırımları da artık ağırlıklı olarak altyapı yatırımlarına yönlendirilmektedir.

- Kamu kesimince gerçekleştirilen tarım sektörü yatırımları ağırlıklı olarak konsolide bütçe tarafından gerçekleştirilmektedir. Döner sermayeli kuruluşlar ve KIT'lerde tarım sektörüne yatırım yapan diğer iki kamu kesimidir. Konsolide bütçenin tarım sektörüne yapılan toplam kamu yatırımları içindeki payı % 80-90 civarındadır. Konsolide bütçenin tarım yatırımlarına bu denli ağırlık vermesi, siyasi mülahazaların ağır basması şeklinde yorumlanabilir.

- Kamu kesimi madencilik sektörü yatırımlarının ağırlıklı bir kısmı KIT'lerce yapılmaktadır. Ancak, son yıllarda KIT yatırımlarının artış hızındaki gerilemeler nedeniyle, konsolide bütçenin madencilik kesimindeki payı görece olarak yükselmiştir.

- İmalat sanayiindeki kamu yatırımları bilindiği gibi esasen KIT'lerce gerçekleştirilmektedir. Ancak 1980 sonrasında, ekonomik ve siyasi tercihler nedeniyle kamu kesiminin, özellikle KIT'lerin yatırımlarında büyük gerilemeler yaşanmıştır. 1988'e kadar imalat sanayii kamu yatırımlarının % 95-99'u KIT'lerce yapılırken, bu tarihten itibaren fonlar da imalat sanayii yatırımlarında önemli yatırımlarının % 50'si civarında bir kısmı fonlar tarafından gerçekleştirilir hale gelmiştir. Dönem sonu itibarıyla,

Grafik 16

Sağlık Sektörü
Kamu Sabit Sermaye Yatırımları

KB:Kons.Butce MI:Mahalli Idareler
DSK:Doner Serm.Kuruluslar F:Fonlar
Kaynak:DPT

1980 ve 1981'de kamu yatirimlari MI yatirimini icermiyor.

döner sermayeli kuruluşlar, İller Bankası, mahalli idareler ve konsolide bütçenin kamu imalat sanayii yatırımlarındaki payları birlikte % 5'in altında kalmaktadır.

- Kamu enerji sektörü yatırımları da dönem başında, imalat sanayiinde olduğu gibi, yüksek oranda KİT'lerce gerçekleştirilirken, 1986'dan itibaren fonların da devreye girmesiyle, KİT'lerin payı önemli ölçüde düşmüştür. Dönem sonunda kamu enerji sektörü yatırımlarının tamamını KİT'ler (% 60), konsolide bütçe (% 29) ve fonlar (% 11) gerçekleştirmişlerdir.

- Ulaştırma-haberleşme sektörüne yapılan kamu yatırımları 1980'lerin başında büyük ağırlıkla konsolide bütçe ve KİT'ler tarafından yapılırken; mahalli idareler ve fonların da devreye girmesiyle, özellikle konsolide bütçenin payında önemli düşüşler meydana gelmiştir. Bir yandan KİT'lerin üretken alanlardan çekilerek altyapı yatırımlarına yönelmeleri, diğer yandan fonların ve mahalli idarelerin kaynaklarını ağırlıklı olarak ekonomik ve sosyal altyapı yatırımlarına yönelmeleri, konsolide bütçe payının düşmesine yol açmıştır. Dönem sonunda ulaştırma-haberleşme sektöründeki kamu yatırımlarının tamamını KİT'ler (% 28), konsolide bütçe (% 30), fonlar (% 28) ve mahalli idareler (% 11) tarafından gerçekleştirilmiştir.

- Turizm sektörüne yapılan kamu yatırımları konsolide bütçe ve mahalli idareler dışındaki kamu

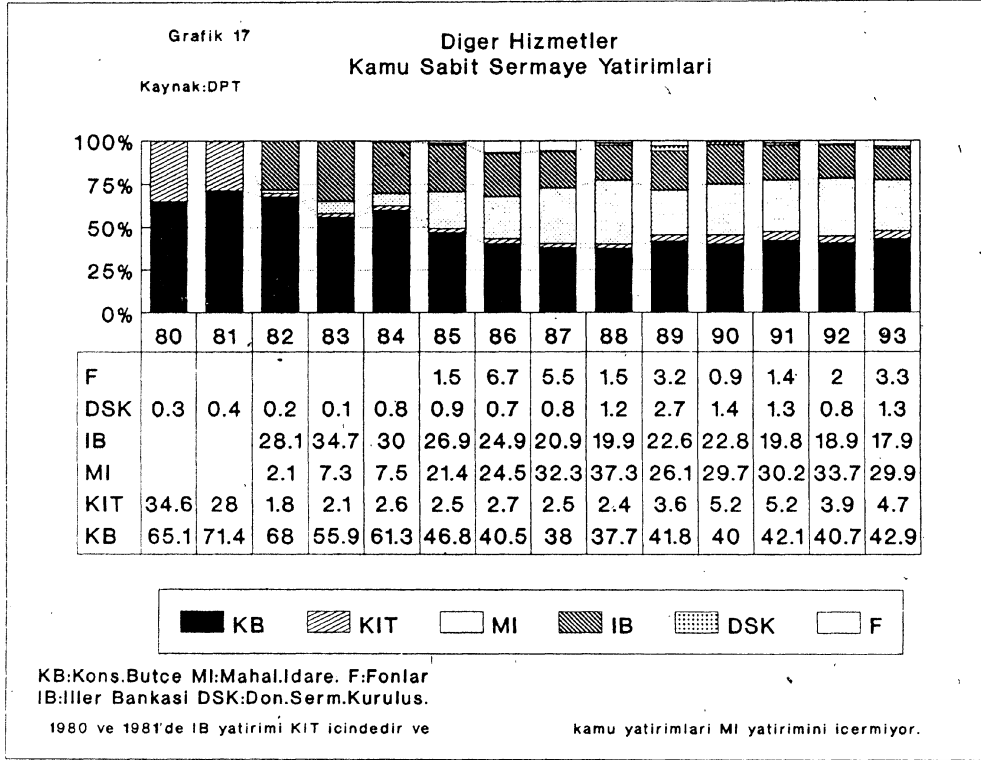
7'lere gerilemiştir. Ancak dönemin ikinci yarısının başından itibaren hem konsolide bütçenin payı, hem de döner sermayeli kuruluşlar ile fonların paylarında artış olmuştur. Dönem sonunda, kamu turizm sektörü yatırımlarında mahalli idareler % 53, konsolide bütçe % 33 ve döner sermayeli kuruluşlar % 8'lik paylarla ilk sıralarda yer almaktadırlar.

- Konut sektörü yatırımları dönemin başında tamamen konsolide bütçe tarafından yapılırken, özellikle 1985'ten itibaren mahalli idareler ve 1987'den itibaren fonların devreye girmesiyle, konsolide bütçenin payı sürekli azalarak 1990'da % 11 olarak gerçekleşmiştir. Fonların payı ise 1990'da % 82 olarak gerçekleşmiştir. Kamu kesimleri arasında önemli dalgalanmalar gösteren konut sektörü yatırımlarının dağılımı 1993'te şöyledir: Fonlar % 49; konsolide bütçe % 37 ve mahalli idareler % 14.

- Eğitim sektöründe dönemin ilk yıllarında konsolide bütçe hemen hemen yatırımların tamamını gerçekleştirirken, 1985'ten itibaren fonların devreye girmesiyle ve mahalli idarelerin bu alandaki yatırımlarının artmasıyla birlikte, konsolide bütçenin payı % 60'lara düşmüştür. Dönem sonunda kamu eğitim sektörü yatırımları ağırlıklı olarak sırasıyla konsolide bütçe (% 70), fonlar (% 29), mahalli idareler (% 6) ve döner sermayeli kuruluşlar (% 4) tarafından gerçekleştirilmiştir.

- Sağlık sektörüne yapılan kamu yatırımlarında

kesimlerinin de bazı yıllar kayda değer yatırımları olmasına rağmen, bu durum süreklilik arz etmemiştir. Örneğin fonların payı % 1 ile % 23 arasında değişen değerler almıştır. Mahalli idarelerin 1988'e kadar giderek artan oranda turizm yatırımlarına yönelmeleri nedeniyle, konsolide bütçenin payı % 80'lerden %



da, eğitim sektörü yatırımlarında olduğu gibi, dönem başında konsolide bütçenin payı oldukça yüksek düzeydedir. Ancak, dönem boyunca başta fonların olmak üzere, döner sermayeli kuruluşların ve mahalli idarelerin paylarındaki artışlar nedeniyle, konsolide bütçenin payı gerilemiştir. Dönem sonunda sağlık sektörü yatırımları ağırlıklı olarak sırasıyla konsolide bütçe (% 60), fonlar (% 24), döner sermayeli kuruluşlar (% 12) ve mahalli idareler (% 4) tarafından gerçekleştirilmiştir.

- Tarım, madencilik, imalat sanayii, enerji, ulaştırma-haberleşme, turizm, konut, eğitim, sanat, sağlık sektörlerinin bünyesinde mütalaa edilemeyen karakol, hapishane, kanalizasyon, emniyet müdürlükleri binaları, organize sanayi bölgeleri, küçük sanayi siteleri inşaatları gibi faaliyetler diğer hizmetler sektörü başlığında toplanmaktadır. Bu hizmetlere ait yatırımlar dönemin ilk iki yılında konsolide bütçe ve KİT'lerce gerçekleştirilirken, 1982'den itibaren yine konsolide bütçe, İller Bankası, mahalli idareler tarafından gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Ancak 1980 ve 1981'de İller Bankası yatırımları KİT yatırımları içinde mütalaa edildiğinden, sözkonusu iki yılda KİT yatırımı olarak gözüken diğer hizmetler sektörü yatirimini İller Bankası yatırımı olarak görmek gerekir. Nitekim diğer yıllar için İller Bankası ve KİT'lerin payları incelendiğinde, bu yargı doğrulanmaktadır. Dönem sonunda bu sektör yatirimlerinde konsolide bütçe %

43, mahalli idareler % 30 ve İller Bankası % 8'lik paya sahip olmuştur.

Türk ekonomisinde 1980'den sonra özellikle yatırımlar sektöründe, çok önemli iki gelişme gözlenmektedir. Birincisi kamu kesiminin üretken alanlardan çekilerek ekonomik ve sosyal altyapı yatırımlarına yönelmesi. İkincisi, özel kesimin de

kaynaklarını üretken alanlardan çekerek diğer alanlara yönelmesi. Gerek yatırım harcamaları, gerekse diğer harcama türlerinin gerçekleştirilme kalıplarında, kamu kesiminde devrim sayılabilecek bir gelişme daha olmuştur. Fon uygulaması, kanun hükmünde kararname uygulaması gibi icraatlar dikkatle incelendiğinde görülmektedir ki, yasama organının fonksiyonu da icraya aktarılmıştır. Bu durum iki şekilde yorumlanabilir. Birincisi, parlamenter demokrasinin Türkiye'deki organizasyonu işleyememekte ve adeta her faaliyete köstek olmakta, hükümetlerin elini kolunu bağlamaktadır. Domaysıyla mer'i kurum ve mevzuat iflas etmiş ve bu nedenle "korsan bütçe (fonlar)" zorunlu hale gelmiştir. İkincisi, daha iyimser bir yorumla, sözkonusu dönemdeki hükümetler, keyfi olarak Meclisi gözardı ederek haksız yere yasama yetkesini gasbetmişlerdir. Ekonomide finansal kesimin reel kesime oranla aşırı şekilde büyümesi, kamu kesiminin harcamalarını kısmaması nedeniyle GSMH büyümesinin % 70-80'lik bir oranının tüketim kaynaklı olması ve üretim faaliyetinin sonucundan bağımsız belirlenen faiz hadleri gibi özellikler ekonomik yapıyı derinden etkilemektedir. Ancak, kamu kesiminin üretken alanları terkederek altyapı yatırımlarına yönelmesinin yanında, ekonominin kaynakları üzerindeki baskısının da kaldırılması gerekir. Aksi halde, özel kesim kamu kesiminden

beslenen bir rant sınıfı olma özelliğini giderek pekiştirecektir.

Yine, kamu kesiminin tarım kesimine yönelik yatırımlarının da ne derece etkili olduğu şüphe götürmektedir. Nüfusun önemli bir kısmının kırsal kesimde yaşıyor olması, kamu yatırımlarının rastgele, plansız-programsız, sırf oy endişesiyle dağıtılmasına neden olmamalıdır. Özellikle Doğu ve Güneydoğu bölgelerine verilen yatırım teşviklerinin daha ziyade gelişmiş sanayi bölgelerine, çeşitli hileli yollarla kaydırıldığı bilinen bir gerçektir.

Referanslar

Barutçugil İsmet, 1989

Cumhuriyet'ten Bu Yana Türk Ekonomisinin Gelişimi ve Geleceğe Bakış, İTO Y.

BÜMKO, 1993

Fonlar Mevzuatı ve Konsolide Bütçe ile İlişkileri, TC Maliye Bak. Y.

Çırak Mehmet, 1992

Türk Sanayiine Bakış Araştırması, DPT Y.

DİE, 1994

... Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, Aylık Periyodik.

DPT, 1990

1980'den 1990'a Makroekonomik Politikalar, Ankara.

DPT, 1990

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı öncesinde Gelişmeler 1984-1988.

DPT, 1991

İller itibarıyla Kamu Yatırımları (1983-1991), 3 cilt.

DPT, 1994

Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar, Yıllık Periyodik.

DPT, 1994

Temel Ekonomik Göstergeler, Aylık Periyodik.
DPT, 1994

Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler.
DPT, 1993

1994 Yılı Programı.

DPT, 1994

Kamu Yatırımları Raporu, Periyodik.

Eraktan Gülcan, 1992

"Türk Tarımı için Alternatif Politika Arayışları", Sektörel Gelişme Stratejileri, s: 76-86). 3. İzmir İktisat Kongresi, DPT Y.

Güvemli Oktay, 1992

"Türkiye'de Yatırımların özendirilmesindeki Gelişmeler", Gelişme Stratejileri ve Makroekonomik Politikalar, s: 121-138, 3. İzmir İktisat Kongresi, DPT Y.

HDTM, 1994

Başlıca Ekonomik Göstergeler, Aylık Periyodik.

HDTM, 1994

Hazine Aylık Göstergeleri, Periyodik.

Kırım Arman, 1990

Türkiye'de İmalat Sanayiinde Teknolojik Değişim, TOBB Y.

Şahinkaya Serdar, 1992

"Sermaye Birikimi, Sınai Birikim ve İmalat Sanayii", Sektörel Gelişme Stratejileri, s: 106-123, 3. İzmir İktisat Kongresi, DPT Y.

TC Maliye Bak., 1993

1994 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi

TC Maliye Bak., 1993

Yatırım Hizmetleri (1980-1993).

Zaim Osman ve Erol Çakmak, 1992

"Türkiye'de Çimento Sanayii ve Tarım Kesiminde Etkinlik", Sektörel Gelişme Stratejileri, s. 180-188, 3. İzmir İktisat Kongresi, DPT Y.

Yeni FORUM'a abonelik şartları

6 Aylık abone 150.000.-TL

1 Yıllık Abone 250.000.-TL

292591 numaralı Yeni FORUM

Posta Çek Hesabına ücretini yatıranların

verdikleri adrese dergileri abone ücretini yatırdıkları tarihten sonra

ilk çıkan sayıdan itibaren

derhal gönderilir.