



Munich Personal RePEc Archive

**3 semesters / 3 analysis in public
investments=1980 1993**

Toprak, Metin

Istanbul Zaim University

November 1994

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/103534/>
MPRA Paper No. 103534, posted 17 Oct 2024 20:54 UTC

1980-1993 Kamu yatırımlarında 3 dönem/3 analiz

Metin Toprak

80'li yıllardaki gelişmeleri, dönemin siyasi iktidarı tarafından dünya görüşü olarak sunulan tartışmalar çerçevesinde değerlendirmek, bir anlamda dönemin kritiğini yapma anlamına gelir. Bugün sosyal ve ekonomik yapılanmanın reorganizasyonu ile ilgili öneriler şüphesiz, geçmiş on-onbeş yıllık bir dönemden devralınan miras veri kabul edilerek yapılmaktadır. Türk ekonomisinde, kamu kesimi kaynak bulmak ve kullanmak bakımından özel kesime oranla daha egemen konumda olduğu için, ekonomik çözümlerinde kamu kesimi politikaların odak noktasını oluşturmaktadır. Bu nedenle sözkonusu dönemin kamu kesimi bağlamında çeşitli açılardan incelenmesi yaşamsal önem taşımaktadır.

Türkiye, Cumhuriyet tarihinde özel teşebbüse ve devlet işletmeciliğine dayanan dönemleri zaman zaman denemiş, 80'li yıllara kadar, hemen her deney devlet girişimciliğinin artmasıyla sonuçlanmıştır. O derecede ki, devletçilik olgusu devletin resmi ideolojisinin bir unsuru olarak yoğun bir biçimde işlenmiş ve erdem olarak kabul edilmiştir. Aslında, Menderes Dönemi hariç tutulursa, Türk ekonomisini 1980 öncesi ve sonrası olarak iki ana kategoriye ayırmak mümkündür. 1. dönemde sosyal, kültürel, politik ve ekonomik alanlarda erdem sayılan devletçilik, 80 sonrasında adeta utanç duyulacak bir günah oluvermiştir. Bu bakımdan 80 sonrası dönem, alt dönemleri itibarıyla incelendiğinde, 80 öncesine oranla ne gibi gelişmelerin meydana geldiğini görmek mümkündür.

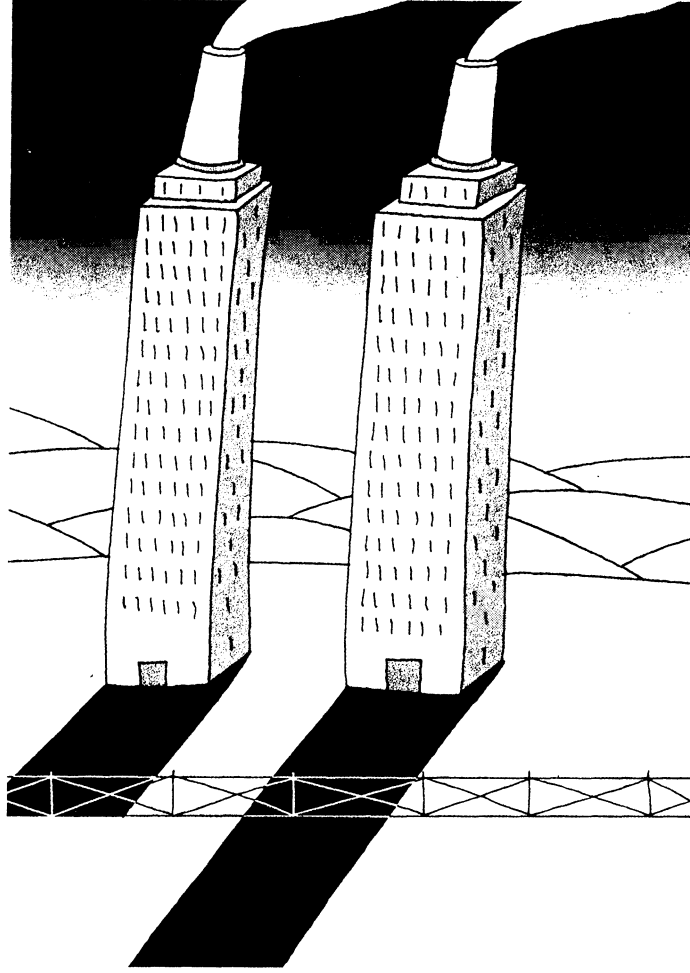
24 Ocak koşulları

Seksen sonrası dönem, alt dönemler olarak 1980-1982, 1983-1987, 1988-1991 ve 1992- şeklinde bir

ayırma tabi tutulabilir. 1980-1982 aralığında 24 Ocak Kararları'nın uygulanması için gerekli ortamın oluşturulmasına yönelik önlemler alınmıştır. Bir yandan sendikalar, öğrenci hareketleri ve siyasi partiler tam bir denetim altına alınırken, diğer yandan yasadışı şiddet eylemleri de sona erdirilmiştir. 1983'de Özal Hükümeti'nin devraldığı manzarada hükümet politikalarına karşı, direnişlerin yeri yoktur. Üretim maliyetleri açısından maaş ve ücretler hariç diğer girdi maliyetleri serbest piyasa koşullarınca belirlenmiştir. Esasen, özellikle özel kesimde işçi ücretlerinin de serbest piyasa koşullarında belirlendiğini söylemek mümkündür. Çünkü, Doğu ve Güneydoğu bölgelerinden büyük kentlere olan yoğun göç nedeniyle işgücü piyasasında emek arzı bakımından yoğun bir rekabet yaşanmıştır. Dolayısıyla kayıtdışı ekonomide önemli bir yer tutan, örneğin İstanbul'daki genelde atelye tipi üretim birimlerinde devletin belirlediği asgari ücretle dahi iş bulamayan diskalifiye yığınlar olagelmıştır. 1983 yılında sivil hükümetin işbaşına gelmesi ve uygulamalarını askeri gücün garantörlüğünde yürütmesi sayesinde kararlılık gösterilebilmiş ve ekonomik, politik ve sosyal düşünce planında oldukça önemli değişimler yaşanmıştır. İhracata dayalı kalkınma modeline ağırlık verilmiş: Kamu, harcamalarını üretken alanlardan çekerek, ekonomik ve sosyal altyapı yatırımlarına yöneltmiş, turizm ve ihracat teşvikleri yoluyla özel kesimin dünyaya açılması sağlanmış ve gümrük duvarlarında önemli indirimler yapılmaya başlanmıştır. Özel kesim de bu dönemde sağlık, eğitim, ulaştırma-haberleşme gibi altyapı yatırımlarında önemli gelişmeler kaydetmiş, müteahhitlik hizmetlerinde Ortadoğu ülkelerinde önemli projeler gerçekleştirmiştir. 1983-1987 döne-

mini ANAP iktidarının altın yılları olarak değerlendirmek mümkündür. Yeni politikalar üretmede, radikal ve kararlı icraatta bulunmada, dönemin siyasi iktidarı özel sektöre de örnek olmuştur. Uzun vadeli sözleşme sayılabilecek anayasa ve yasalara riayet gibi unsurlar bu dönemde yerini, kısa vadeli ve esnek düşünme ile yüksek uyum yeteneği, pragmatist ve oportünist tutum ve davranışların her türlü toplumsal önceliğin önüne geçmesi, geçmişi tartışmaktan, geleceği düşünmekten ziyade, günü yaşamaya bırakmıştır. Bu dönem Türk toplumu açısından hemen her alanda bir dereglasyon dönemi olarak

adlandırılabilir. Nitekim sivil toplum bazında İslamın siyasallaşmasından ziyade, siyasi partiler platformunda olumlu gelişmeler, döviz üzerine getirilen kısıtlamaların kalkmasıyla yurtiçine formel piyasalara yoğun bir döviz akışının olması, ekonomik ve sosyal altyapıdaki büyük ilerlemeler, özel kesimin kaydettiği büyük atılımlar ve kitle iletişim araçlarının (özellikle TV) yaygın kullanımının doğurduğu modernizasyonun yanında önemli bazı olumsuzluklar da meydana gelmiş ve hükümetin iç politikada önemli ölçüde kredi kaybetmesine yol açmıştır. Yıllarca baskı altında tutulan işçi kesimi sesini yükseltmeye başlamış, hayali ihracat, usülsüz kredi ve teşvik kredisi kullanımları kamu bankaları kaynaklarının politik kaygılarla usülsüz kullanımı gibi bir çok olay sonucunda, ihracat ve turizm yatırım teş-



viklerinde kısıntıya gidilmiştir.

1988'in seçim zamanları...

1987 yılında erken genel seçimlerin yapılması, hükümetin seçim ekonomisi uygulamasına yol açmıştır. Genel seçimler nedeniyle ertelenen KIT zamlarının etkisi 1988 yılında görülmeye başlanmıştır. 1988-1991 zaman dilimi ANAP Hükümeti'nin fiilen politika üretiminde tıkanıp-tükendiği yıllar olmuştur. Türk Lirasının konvertibilitesi ve sermaye hareketlerinin serbestleşmesinin Türk ekonomisine ciddi maliyetleri ortaya çıkarmıştır. Ekonominin arz yanına yönelik politika-

ları 1983-1987 döneminde kemale ve hitama eren ANAP Hükümeti, 1988 yılından itibaren radikal davranamamış ve hemen her sorunu faiz ve döviz gibi finansal politikalarla halletme yoluna gitmiştir. Yüksek faiz-düşük kur politikası nedeniyle Türk ekonomisi önemli dalgalanmalara maruz kalmış ve hükümetin yeterli döviz stoku için bu politikanın izlenmesi adeta zorunlu olmuştur. 1989 genel yerel seçimlerinden ANAP'ın büyük bir başarısızlıkla çıkması sonucu, hükümetin icra gücü iyice kaybolmuştur. Nitekim 1989 yılında Cumhurbaşkanı ve Kongre Başbakanı seçimi, 1990 yılında tekrar Kongre Başbakanı seçimi ve nihayet 1991 yılında erken genel seçimlerin yapılması, 1988-1991 yıllarının kayıp yıllar olmasına neden olmuş ve bu dönemde Türk toplumu ekonomik, politik

ve sosyal olarak bir fetret dönemi yaşamıştır. 1983-1987 dönemi uygulamalarına ilişkin yolsuzluk dosyaları ayyuka çıkmıştır ve bugün dahi bu dosyalar tartışılmaktadır. (Emlak Bankası olayı gibi). Gerek siyasi iktidarın yılgınlık ve yorgunluğu, gerekse icraatın yoğun biçimde bir çözümsüzlük içinde olması, 1991 erken seçimlerinde adeta bir karşı devrimin gerçekleşmesine yol açmıştır. Eski Sovyet ve Doğu Bloku ülkelerindeki yeniden yapılanma ve açıklık politikalarının ardından eski komünistlerin işbaşına gelmesi bu bağlamda Türkiye'ye paralel bir örnek oluşturmaktadır. Eğer I. ANAP Hükümeti'nin yerleşik hemen hemen tüm yasal ve kurumsal düzenlemelere başkaldırısı bir devrim olarak nitelendirilebilirse DYP-SHP Koalisyonunun işbaşına gelmesi de karşı devrim olarak kabul edilebilir.

I. ANAP Hükümeti'nin kararname uygulamalarıyla yasma işlevini Meclis'ten hükümete aktarması, fonlarla bütçe uygulamasının getirdiği sınırlamaları bertaraf etmesi, Devlet Personel Başkanlığı ve Hazine ve Dışişleri Müsteşarlığı'nı kurma yoluyla Maliye bürokrasisini zayıflatması, Emniyet Genel Müdürlüğü'nü güçlendirme yoluyla Ordu'nun yanında başka bir kayda değer silahlı kuvvet ortaya çıkarması, yerel yönetimleri yetki ve güç olarak güçlendirme yoluyla merkezi hükümetin etki alanını sınırlaması gibi gelişmeler, Türk bürokrasisi için devrim sayılabilir. Bu dönem deregülasyon dönemi olarak adlandırılırsa, doğal olarak bir de reformasyon dönemi gerekecektir. II. ANAP Hükümeti bu reformasyon aşamasını gerçekleştirilememiş, bunun yerine, 1991 Koalisyon Hükümeti bir restorasyon faaliyetine girişmiştir. Yıllarca karşı cephelerde siyaset savaşı vermiş iki partinin doğal uzantıları olan DYP ve SHP'nin bir koalisyona gitmeleri, Türk politik yapısında aktörlerin karakterleri hakkında önemli ipuçları vermektedir. 80 öncesi ilerici, gerici, muhafazakar, tutucu, devrimci gibi tanımlamaların 80 sonrasında içerikleri tamamen değişmiş ve aynı aktörler farklı kategorilerde yer almaya başlamışlardır. İlericiliğin, demokratiğin, çağdaşlığın artık sağcılık veya solculuk olmadığı ortaya çıkmış; dönüşümden, deği-

şimden, etkinlikten, verimlilikten yana olanlar, devlete karşı bireyin haklarını koruyan anlayışta olanlar ilerici; buna karşı olanlar da gerici kategorisine girmişlerdir. Dolayısıyla DYP ve SHP koalisyonunun eski komünistlerin işbaşına gelmesiyle paralel bir bağlamda tutulması işte bu anlamdadır.

Restorasyon çabalarının sonu...

1993 yılında Cumhurbaşkanı, Kongre Başbakanı seçimi ve koalisyonun ikinci ortağının liderinin değişmesi, aslında Demirel Hükümeti'nin restorasyon çabalarının da sonu olmuştur. Çiller Hükümetiyle tekrar bir deregülasyon ve reformasyon hareketi başlamıştır. Bir yandan özelleştirme, bürokrasiyi yeniden yapılandırma konularında hükümete sınırsız yetki tanıyan kanunlar çıkarılırken diğer yandan kamu bürokrasisinin karşı atakları ile bu uğraşlar boşa çıkarılmaktadır. Kategorize etmek gerekirse, tutucu-muhafazakarlar ile ilerici-liberaller yan yana, omuz-omuz ama birbirlerine karşı kıran kırana bir savaşım vermektedirler.

Kamu kesiminin yatırım haritası:

Kamu kesiminin 1980-1993 döneminde tasarruf ve tüketim eğilimleri incelendiğinde, 1980-1988 alt dönemi ile 1989-1993 alt döneminin farklı trendlere sahip olduğu görülmektedir. Gerek kamu tüketimi, dolayısıyla gerekse kamu tasarrufları, GSMH'nin oranı olarak 1980-1988 aralığında istikrarlı bir seyir izlemiştir. Ancak 1989 yılından itibaren kamu tüketimi adeta patlama yapmıştır.

Ülkenin 1989 yılından itibaren neredeyse her yıl yaşanan bir seçim atmosferi sürecine girmesi şüphesiz bunda en büyük rolü oynamıştır. Kamu kesimi bir yandan tüketim harcamalarını artırırken, diğer yandan seçim kaygısıyla yatırımlarını azaltmamıştır. Bu da kamu kesimi tasarruf-yatırım farkının giderek açılmasına neden olmuştur. Dolayısıyla kamu kesiminin tüketim, tasarruf ve yatırım eğilimleri bakımından 1989 öncesi ve sonrası iki farklı trende sahip dönemler olmuş ve 1989 yılından itibaren kamu kesimi belirsizlik ve kararsızlık halini yaşayagelmiştir. Özel kesimin tüketim,

tasarruf ve yatırım eğilimlerine 1980-1993 dönemi için bakıldığında, kamu kesimindeki durumun aksine, burada dönem boyunca istikrarlı bir trend olduğu görülmektedir. GSMH'nin oranı olarak özel kesim tüketimi dönem boyunca önemli gerilemeler yaşamıştır. Ancak, özellikle 1987 yılından itibaren özel kesim tüketimindeki düşüşün ve özel kesim tasarrufundaki artışın hızlanmasının önemli bir çağırışı vardır. 1987 yılından itibaren kamu kesiminin artan tüketimi ve azalan tasarrufunun kaynağını özel kesim kaynaklarından karşıladığının en açık göstergesi bu durumdur. Özel kesim, kısıtıldığı tüketiminden tasarruf ettiği kaynaklarını kendisi yatırıma dönüştürmemiş, bu kaynakları kamu kesimine yöneltmiştir. Kamu kesiminin parasal ve finansal politikalarla özel kesim kaynaklarını giderek artan bir oranda kullanması ancak yüksek faiz maliyetleriyle mümkün olmuş; bu yüzden özel sektörün yatırım şevki kırılmış ve toplam ekonomi bir kısır döngüye girmiştir. Bu durumun baş aktörü de tüketimini artıran kamu kesiminin kaynak kullanımındaki egemenliğidir.

Kamu ve özel kesimin 1980-1993 döneminde ekonomide toplam sabit sermaye yatırımlarından aldıkları payların gelişimi incelendiğinde, bu durum daha bir kesinlik kazanmaktadır. Toplam sabit sermaye yatırımlarının 1980-1986 aralığında yıllık ortalama % 61'i kamu kesimince gerçekleştirilirken, 1987 yılından itibaren kamunun yatırımlardaki payı önemli düşüşler kaydetmiş ve 1987-1993 aralığında toplam sabit sermaye yatırımlarının yıllık ortalama % 45'ini oluşturur hale gelmiştir. Ancak, özel kesimin yatırımlardan aldığı paydaki bu süratli artış ve kamu kesiminin yatırımlardan aldığı paydaki bu süratli düşüş görece olmuştur. 1985-1988 aralığında kamu yatırımlarının GSMH'ya oranı yükselme eğilimi göstermiştir. 1980-1984 ve 1989-1993 alt dönemlerinin her ikisinde de kamu yatırımlarının GSMH'ya oranı yaklaşık aynı düzeyde seyretmiştir. Dolayısıyla 1985-1988 aralığı hariç tutulduğunda, kamu yatırımlarındaki artışlar düşmektedir. 1980-1985 döneminde GSMH'nin oranı olarak istikrarlı kalan özel kesim sabit sermaye yatırımları, 1986

yılından itibaren süratli bir artış trendine girmiştir. Sonuç olarak, kamu kesimi bir yandan tüketimini artırıp tasarrufunu kıstırmış, diğer yandan özel kesim kaynaklarıyla yatırım harcamalarını aynı düzeyde sürdürmeye çalışmıştır. Oysa, özel kesim bir yandan kendi artan yatırım harcamaları için tüketimini kısarken, diğer yandan kamu kesiminin artan kaynak ihtiyacı için de tüketimini kısmıştır. Dolayısıyla özel kesim tüketiminden önemli ölçüde feragat etmiştir.

Altyapı yatırımları dikkat çekiyor.

Gerek kamu kesiminin, gerekse özel kesimin yöneldiği yatırım alanları da dönem boyunca önemli değişiklikler göstermiştir. Kamu kesimi, altyapı yatırımlarına yönelmeyi temel ilke olarak benimsediği için, eğitim, sağlık, ulaştırma-haberleşme, enerji gibi altyapı yatırımlarında önemli gelişmeler kaydetmiştir. Madencilik ve imalat sanayii yatırımlarında ise gerilemeler meydana gelmiştir. Özellikle KİT yatırımlarındaki dramatik düşüşler nedeniyle kamu yatırımları içinde imalat sanayii yatırımlarının toplam kamu yatırımları içinde dönem boyunca payını koruyabilmesi ise ancak siyasi kaygılarla açıklanabilir. Kamu kesiminin üretken alanlardan çekilmesi ve ekonomik-sosyal altyapı yatırımlarına yönelmesi esasen 80'li yıllarda bütün dünyada egemen olan iktisadi düşünceye de paralellik arz etmektedir. Kamu kesiminin ekonominin kaynakları üzerindeki kullanım egemenliğini devam ettirmesi, özel sektör açısından girdi maliyetlerini önemli ölçüde artıran sonuçlar doğurmaktadır. Oysa, kamu kesimi nasıl üretken alanlardan çekilmişse, kaynak kullanımını da kısması ve bu suretle özel sektörün kullanabileceği kaynak miktarını artırması gerekirdi. Kamu kesimi bir yandan üretken alanlardan çekilerek buradan gelen gelirin azalmasına yol açmış, diğer yandan harcamalarını tüketimde ve altyapı yatırımlarında yoğunlaştırarak, geri dönüşü ya olmayan ya da en azından kısa ve orta vadede dönüşü olmayan alanlara yönelerek ekonominin toplam kaynakları üzerindeki egemenliğini daha da pekiştirmiştir.

Özel kesimin yatırım alanlarına bakıldığında, 80-93

döneminde, tıpkı kamu sektöründe olduğu gibi, özel kesimde de üretken olmayan alan yatırımlarında bir yoğunlaşmaya gidildiği görülmektedir. Bu bakımdan Türk ekonomisinin 80 sonrasında üretken ekonomi vasfından çok, bir ticaret ve rant ekonomisi olma vasfı ön plana çıkmaktadır. Özel kesim yatırımlarının yöneldiği başlıca alanlar konut, sağlık, eğitim ve turizm sektörleri olmuştur. Görüldüğü gibi, özel kesim de ekonomik ve sosyal altyapı yatırımlarına yönelmiş ve üretken alanlara gerekli yatırım yapılmamıştır. Bunda da 1987 yılından beri ülkenin seçim atmosferine girmesinin getirdiği kamunun yüksek faizle iç borçlanmaya zorunluluğu, hükümet politikalarındaki belirsizlik ve kararsızlıklar nedeniyle yatırımcının tereddüt içinde kalması ile bu nedenle yüksek ve garantili gelir için kamu kesimine borç vermeye gitmeyi tercih etmesi gibi unsurlar etken olmuştur.

Hangi sektör ne kadar pay aldı?

Kamu kesiminin ekonomideki büyüklüğünün 1980-1993 aralığındaki gelişiminin açık bir göstergesi olarak sektörler itibariyle sabit sermaye yatırımlarında kamu kesimi payının seyri incelenebilir. Tarım yatırımlarının dönem başında yarısı kamu kesimince yapılırken, bu pay dönem sonunda % 60 düzeyinde gerçekleşmiştir. Madencilik yatırımları genelde KİT'lerce yapıldığından, özel kesimin bu alana yönelik yatırımları görece yükselmiş ve dönemin ilk yarısında % 5 düzeyinde seyreden payı dönemin ikinci yarısında sürekli yükselerek dönem sonunda % 35 düzeyinde gerçekleşmiştir. İmalat sanayiine yönelik kamu yatırımları da ağırlıklı olarak KİT'ler tarafından yapıldığı için, KİT yatırımlarındaki gerilemeler nedeniyle kamu kesiminin bu sektördeki yatırım payı da dramatik düşüşler göstermiştir. Dönem başında imalat sanayii toplam yatırımlarının % 60'ını kamu gerçekleştirirken, dönem sonunda bu oran % 7 gibi düşük bir düzeyde kalmıştır. Enerji yatırımlarında kamu payı 80'li dönemin sonlarında gerilemeler yaşamış ve % 99'luk düzeyden dönem sonunda % 90'a düşmüştür. Ulaştırma-haberleşme yatırımlarında özel kesimin yatırım artışları ne-

deniyle, kamu payında düşüşler olmuştur. 90'ların başına kadar kamu kesiminin payı ortalama % 70 düzeyinde seyrederken, 90'ların başından itibaren sözkonusu oran % 60 düzeyine gerilemiştir. Turizm yatırımlarında yüzde 100'e varan karşılıksız teşvikler nedeniyle özel kesim yatırımları önemli artışlar yaşamıştır. Ancak, teşvik sınırlamalarının başlamasıyla turizm yatırımlarında gerilemeler olmuştur. Sektörde dönem başında kamu kesiminin yatırımlardaki payı % 50'lerden 1989'da % 12 oranına düşmüş, 90'ların başından itibaren özel sektör yatırımları azalınca görece olarak yükselerek dönem sonunda % 30 dolayında gerçekleşmiştir. Konut yatırımlarında kamu payı dönemin ilk yarısında % 10'lar düzeyinde seyrederken, dönemin ikinci yarısında özel kesim yatırımlarındaki önemli artışlar nedeniyle, kamu payı görece gerileyerek % 5'ler civarına düşmüştür. Eğitim sektörü yatırımlarında kamu egemenliği dönem boyunca devam etmekle beraber, özel kesimin bu alana yönelik yatırımları da kayda değer artışlar yaşamıştır. Özel kesimin dönemin ilk yarısında ortalama % 5 düzeyinde seyreden payı, ikinci yarısında % 10 düzeyinde dalgalanmıştır. Sağlık yatırımlarının gerek kamu, gerekse özel kesim toplam yatırımları içindeki payı dönem boyunca artmış, ancak artış oranı özel kesimde daha yüksek olduğu için, kamunun payında görece düşüşler meydana gelmiştir. Dönemin bir kaç yılında sağlık yatırımlarında kamu kesiminin payı % 90 lardayken, dönem sonunda % 70 dolayında gerçekleşmiştir. Bu gelişmelerden de anlaşıldığı gibi kamu kesiminin yatırım açısından geri çekilmesi, küçülmesi sadece üretken alanlarda olmamış, aynı zamanda ekonomik ve sosyal altyapı alanlarında da kamu kesimi yatırımlarında özel kesime oranla düşüşler yaşanmıştır.

Borçlanma gereği nereden çıkıyor?

Kamu harcamaları ve gelirlerinin GSMH'nın oranı olarak 1980 sonrası gelişimi incelendiğinde, 1987 yılına kadar istikrar içinde olan gider-gelir farkının bu tarihten itibaren gider lehine büyüdüğü görülmektedir. Kamu gelirlerinin GSMH'ya oranı, dönemin ilk yarısında

sürekli yükseliş kaydetmiş ancak, dönemin ikinci yarısında bir duraklamaya girmiştir.

Oysa kamu giderlerinin GSMH'ya oranı ikinci dönemde de yükselişini sürdürmüştür. Bu nedenle kamu kesimi borçlanma gereği de son yıllarda devasa artışlar yaşamıştır. Dolayısıyla kamu gelirlerinde GSMH'nın oranı dönem boyunca artmış, ancak; giderlerdeki daha hızlı artışlar nedeniyle, kamu kesimi finansman açıkları büyüme eğilimine girmiştir. Kamu giderlerinde en yüksek artışı personel ve faiz giderlerindeki artışlar oluşturmaktadır. Bu durum, kamu kesiminin 1988 yılından sonra izlediği işçi ücretleri ve faiz-döviz politikalarının doğal bir sonucudur. Personel harcamaları 1980-1993 döneminde % 25'lerden % 15'lere gerilemiştir. Ancak 1988-1993 döneminde süratle artan personel harcamaları dönem sonunda kamu harcamalarının 1/3'ünü oluşturur hale gelmiştir.

İç ve dış borç faizleri 1980-1988 döneminde sürekli yükselerek toplam kamu harcamalarının % 2'sinden % 14'üne çıkmış, 1989 yılından itibaren istikrarını korumuştur. Kamunun en büyük ve en sağlam gelir kaynağının vergiler olduğu gözönüne alındığında, faiz ve personel giderlerinin vergi gelirlerini aştığı görülmektedir. Faiz giderinin vergi gelirlerine oranı 1980'de % 4, 1988'de % 35 olmuş ve 1993'te % 44 olarak gerçekleşmiştir. Personel harcamalarının vergi gelirlerine oranı da 1980-1986 aralığında sürekli gerileyerek % 51'den % 35'e düşmüştür ancak: Takibeden yıllarda meydana gelen artışlarla dönem sonunda % 65-% 70 düzeyinde gerçekleşmiştir. Dolayısıyla personel ve faiz giderleri, 1980-1993 döneminin başında vergi gelirlerinin % 55'ini oluştururken, dönem sonuna kadar meydana gelen gelişmelerle % 110'lara ulaşmıştır. Bu da kamu bütçesinin adeta faiz ve ücret bütçesi olarak tanzim edilmesini zorunlu kılmıştır. Sonuç olarak, personel ve faiz dışında da önemli harcamaları olan kamunun özel sektör üzerindeki dışlama etkisi giderek daha büyük yaşamsal bir önem kazanmaktadır.

Devlet gelirini nereye harcıyor?

Kamu harcanabilir gelirinin konsolide bütçe, KİT'ler,

mahalli idareler, döner sermayeli kuruluşlar, sosyal güvenlik kuruluşları ve fonlar bakımından dağılımının gelişimine bakıldığında, kamu harcamalarında olduğu gibi burada da desantralizasyonun yoğun olarak yaşandığı görülmektedir. Dönemin ilk yıllarında konsolide bütçenin kamu harcanabilir gelirinin % 80'i bulan payı, izleyen yıllarda sürekli düşüş kaydederek 1988'de % 43 düzeyinde gerçekleşmiştir. Bu düşüşte en önemli etkenler fonlar, mahalli idareler ve KİT harcanabilir gelirlerindeki artışlar olmuştur. 1991 'den itibaren KİT'lerle sosyal güvenlik kuruluşlarının harcanabilir gelirinin negatif düzeyde seyretmesi, fonların konsolide bütçe kapsamına dahil edilmeye başlanması nedeniyle konsolide bütçe harcanabilir gelirinin kamu harcanabilir geliri içindeki payı tekrar artmaya başlamış ve dönem sonunda % 80'i aşan bir düzeyde gerçekleşmiştir. 1991 genel seçimleriyle başlatılan restorasyon sürecinin bu artışta önemli katkıları olmuştur. Kamu harcanabilir gelirinin kamu kesimleri itibariyle dağılımındaki bu gelişime paralel bir değişme kamu sabit sermaye yatırımlarında da görülmektedir. Mahalli idareler ve fonların payı artarken, KİT'lerin kamu yatırımlarındaki payı büyük düşüşler yaşamıştır. Konsolide bütçenin kamu yatırımlarından aldığı pay ufak çaplı dalgalanmalar göstererek dönem sonuna gelindiğinde, tekrar dönem başındaki düzeyine yükselmiştir.

Vergi yoluyla gelir artışı çözüm mü?

Kamu gelirlerinin kamu giderlerini giderek daha düşük oranlarda karşılama esas nedeni, gelir artış hızının düşüklüğü olmayıp, gider artış hızının görece yüksek olmasındandır. 1980-1984 aralığında sürekli düşen vergi yükü, 1985 yılından itibaren yükseliş trendine girerek 1980'de % 17 olan düzeyini 1993'te % 20'ye çıkarmıştır. En geniş tanımlı vergi yükünün gelişimi ise daha yüksek oranlı olmuş ve 1980'de % 21 olan düzeyi dönem sonunda % 34 olarak gerçekleştirmiştir. Dolayısıyla, özel kesimin kamu açıklarının artışında bir katkısı olduğunu ileri sürmek de güçtür. Vergi esnekliğinin son yıllarda ufak çaplı artışları ve genelde vergi gelirlerindeki artış hızının GSMH artış

hızının üzerinde seyretmesi de kayda değer bir gelişmedir. Kamu kesimi gelir ve giderler bakımından bu gelişmeleri yaşarken, doğal olarak kamu açıkları da artış kaydetmiştir. 1990 yılına kadar konsolide bütçe ve KİT'ler dışında kalan kamu kesimlerinin borçlanma gerekleri ya olmamış veya gelir fazlası sözkonusu olmuştur. Ancak 1990 yılından itibaren diğer kamu kesimi de önemli ölçüde açık vermeye başlamıştır. Dönem sonunda kamu borçlanma gereğinde en büyük payı sırasıyla konsolide bütçe (% 56), KİT'ler (%25) ve diğer kamu (%19) kesimi oluşturmaktadır.

Konsolide bütçe nakit açığının finansmanında 1980-1993 döneminde ağırlıklı kaynak iç borçlanma olmuştur. İç borçlanmanın kamu dışı kesimler üzerinde kaynak kullanımı açısından olumsuz sonuçları görülmüştür. 1991 seçimleriyle siyasi iktidarın değişmesiyle açık finansman politikası da değişmeye başlamıştır. Bu tarihten itibaren Merkez Bankası kaynakları yoğun olarak kullanılmaya başlanmış, net dış borçlanma da sözkonusu olmaya başlamıştır. Dönem sonunda nakit açığının finansmanında iç borçlanmadan % 62. Merkez Bankası kaynaklarından % 33 ve dış borçlanmadan da % 6 oranında yararlanılmıştır.

Buraya kadar yapılan açıklamalar çerçevesinde aşağıdaki tesbit ve önerileri ortaya koymak mümkündür: 1980-1987 döneminde ekonomik ve politik istikrar ortamında bir çok köklü önlem alınmış, gerektiğinde mer'i mevzuat çığnenerek çeşitli uygulamalara girişilmiştir. Ekonominin üretim potansiyeli bu dönemde gelişmekte olan bir ülke için tam kapasite sınırı sayılabilecek oranlarda kullanılmış, dolayısıyla üretim faktörleri, kullanılması mümkün olabilecek son noktaya kadar kullanılmışlardır. 1987 yılından sonra, siyasi istikrarsızlığın getirdiği ekonomik istikrarsızlık ve ekonominin üretim yönünü teşvik edici politikaların uygulanmaması nedeniyle ticaret ve rant ekonomisi vasfı 1987 sonrası ekonominin belirgin özelliği olmuştur.

Kamu kesimi, ekonominin kaynaklarını kullanmada iki uygulama ile ekonomiye çifte olumsuz etkide bulunmuştur. Bir yandan, daralan üretim hacmi ve

azalan kamu gelirleri, diğer yandan kamunun borçlanarak yarattığı crowding-out etkisi. Oysa, kamu kesimi konsolide bütçe kapsamındaki bir çok örgütünü yerel yönetimlere veya gönüllü toplumsal kuruluşlara devrederek KİT'lerde yaptığı gibi alanı terketse ve sadece düzenleme ve denetim işlevlerini yüklenseydi söz konusu olumsuzluklar bu ölçüde yaşanmayacaktı. Özel kesimin de kamu kesimi gibi üretken alan yatırımlarını azaltması ve eğitim, sağlık, ulaştırma-haberleşme, konut gibi ekonomik ve sosyal altyapı yatırımlarına yönelmesi, ekonominin arz yanında ciddi darboğazların yaşanmasına yol açmış: En ufak bir finansal kriz alametinin yaşanması, ekonomiyi alt üst etmeye kafi hale gelmiştir.

Çözüm için ilk öneriler:

Görünen odur ki, güçlü bir tek parti iktidarıyla kamu kesiminin bütün kurum ve kuruluşlarıyla reforme edilmesi ve yüzyılın ilk çeyreğindeki mantaliteye dayanan bir çok kamu kurum ve kuruluşunun tasfiyesi gerekmektedir. Merkezi hükümetin düzenleme ve gözetleme işlevleriyle sınırlandırılması, yerel yönetimlerin yetki, güç ve sorumluluk bakımından daha işlevsel hale getirilmesi, eğitim, sağlık, asayiş, sosyal hizmetler gibi faaliyetlerin yerel yönetimler ile özel kesimin kar amaçlı ve gönüllü hayır kuruluşlarına devredilmesi gerekmektedir. Bu suretle kamu kesiminin kaynak ihtiyacının sınırlanması imkan dahiline girecek ve kamu kesimi politikalarının ekonomide istikrarsızlıklara yol açması, siyasi istikrarsızlık olsa da, engellenmiş olacaktır. Böylece ekonomi kurumsallaşmış olacaktır. Aksi halde, bugün gündemde olmaması gereken erken yirminci yüzyıl başlarından kalan argümanlar gündemi oluşturmaya daha uzun bir süre devam edecektir.

Yard. Doç. Dr. Metin Toprak

Kırıkkale Anadolu Üniversitesi İşletme Bölümü Öğretim Üyesi'dir.