



Munich Personal RePEc Archive

Consolidated Budget Application Expense Analysis

Toprak, Metin

Istanbul Zaim University

June 1995

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/103538/>
MPRA Paper No. 103538, posted 17 Oct 2024 21:05 UTC

Konsolide Bütçe Uygulaması Gider Analizi

I. Bölüm Ekonomik Ayırım (1980-1993)

Yrd.Doç.Dr. Metin TOPRAK

Giriş

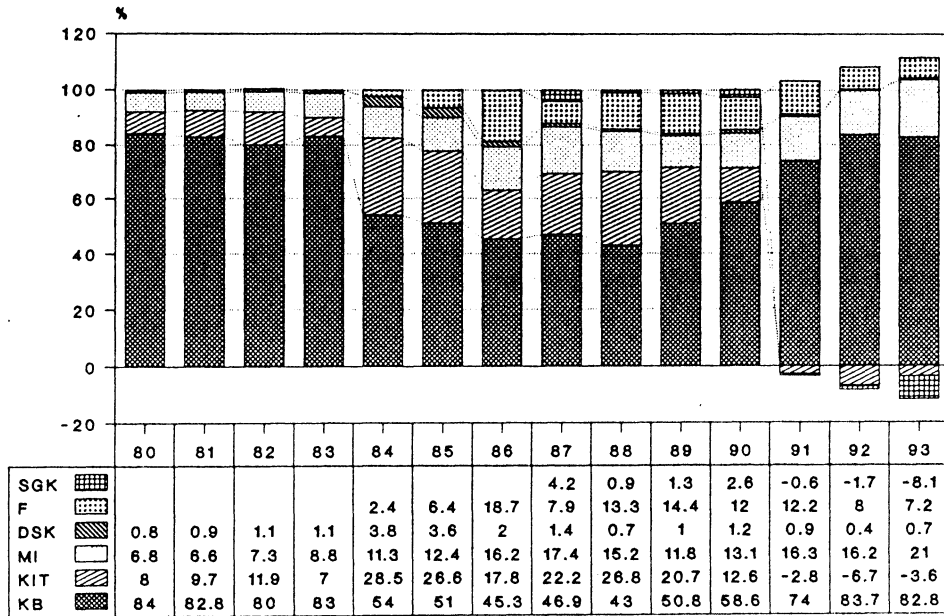
Türk ekonomisinin tıpkı diğer gelişme yolundaki ülkeler gibi en önemli sorunu kaynak kıtlığıdır. Kaynakların kıt olması, doğal olarak mevcut kaynakların da en etkili ve en verimli bir şekilde kullanılmasını gerektirmektedir. Kamu harcamalarının GSMH'ya oranı, vergi gelirlerinin dolaylı ve dolaysız olarak büyüklüğü, vergi yükü vb. kavramların kamu ekonomisinin toplam ekonomiye etkileri bakımından önemli çağırışmaları vardır. Bu bağlamda Anglo-Saxon gelenek ve Kıta Avrupası geleneği sosyal, kültürel ve ekonomik düşünce alt yapısı bakımından önemli farklılıklar arz etmektedirler. Öyleki, devlet olgusuna bakış açısı, toplumsal sivil örgütlenmelere yaklaşım, ekonomik örgütlenme biçimleri vd. konularda iki gelenek arasında büyük ayrımlıklar vardır. Türkiye, Osmanlı'nın son dönemlerinden itibaren Kıta Avrupası'nın yö- rüngesine girdiğinden; ekonomik ve sosyal yapılanmada bu geleneğin derin izleri vardır. Örneğin, kamu harcamaları /GSMH oranının yükseliğinden, din-devlet işlerinin ayrışmasına kadar yaygın bir alanda bu olguyu gözlemlemek mümkündür.

Ülkemiz ekonomisinin bugün karşı karşıya olduğu en ciddi sorun bi- zatihi kamu kesiminin kendisinden kaynaklanmaktadır. Kısaca özetlemek gerekirse, özel teşebbüsün

gücünün olmayışı düşüncesiyle kamu sektörü bir çok alanda doğrudan üretken yatırımlara girişmiş; ancak verimlilik, etkinlik kriterlerini kendisine dü- şür edilmemiştir. Buna ek olarak, siyasi kaygılarla sözkonusu faaliyet alanlarını arpalık olarak kul- lanmaya devam eden siyasi iktidarlar, sözkonusu fa- aliyetler sonucunda ciddi zararların ortaya çık- masına yol açmışlardır. Açıkçası, bu zararların erken seksenlere kadar sümen altı edildiği ve ücret ve maaşlılar gibi sabit gelirlilere ödendiğini sa- vunmak mümkündür. Ne zaman ki KİT'lerin gerçek durumları deşifre edilmeye başlandı, işte o zaman kamu girişimciliğinin gerçek yüzü ortaya çıktı. Bugün ülkemizde de artık devletçiliği, en azından iktisadi faaliyetler bağlamında savunacak çok az kimse kalmıştır. Kamu kesimi bu yanlışını far- kedince, KİT yatırımlarını önemli ölçüde kısarak üretken alanlardan çekilmiş ve daha ziyade ekono- mik ve sosyal altyapı yatırımlarına yönelmiştir. Özel sektöre yeni faaliyet alanlarının açılması veya

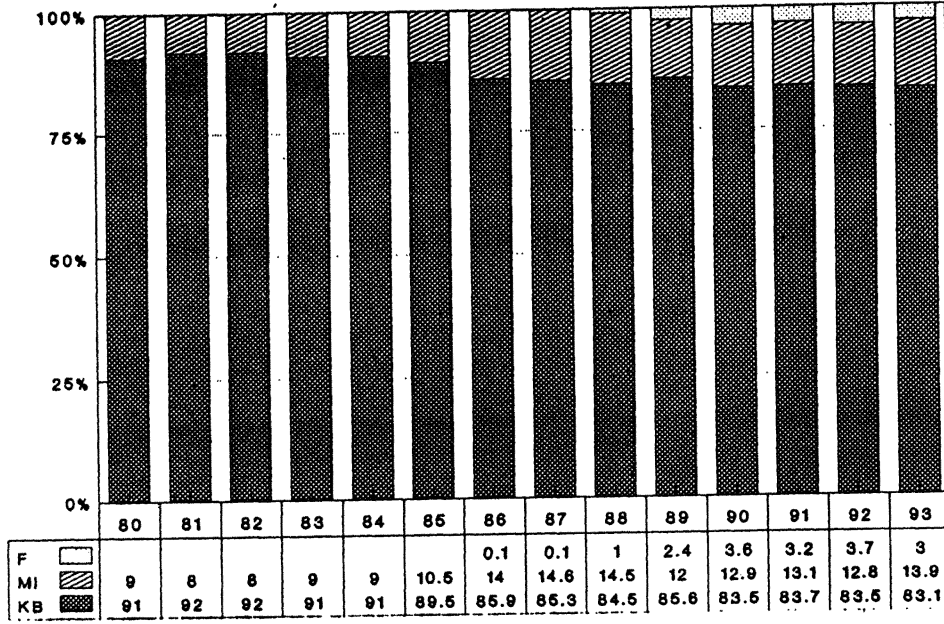
Grafik 1

Kamu Harcanabilir Gelirinin Kesimler İtibariyle Dağılımı



KB:Konsolide Bütçe MI:Mahallî İdareler
DSK:Doner Birm.Kuruluş. F:Fonlar
SGK:Sosyal Güvenlik Kurul. Kaynak:DPT

Grafik 2

Kamu Cari Giderinin
Kesimler İtibariyle Dağılımı

KB:Konsolide Bütçe Fıfonlar
MI:Mahalli İdareler
Kaynak:DPT

mevcutların genişletilmesi anlamında bu tercihin önemli sonuçları olmuştur. Ancak, sürecin tamamlanması için olmazsa olmaz bir koşul daha vardır: Kamu kesiminin, ekonominin kaynakları üzerindeki baskısını da kaldırması gerekmektedir.

Kamu kesimi bir yandan üretken alanlardan çekilerek, bu alanlara yenileme yatırımı dahi yapmayarak mevcut zarar hacminin artmasına ve gelirlerinin düşmesine yol açmış, diğer yandan gerek personel, gerekse cari giderlerde doğal indirimlere gidememiştir. İşte bu zincirleme etki nedeniyle kamunun kaynak-kullanım dengesinin verdiği açığın boyutu giderek büyümüştür. Kamunun, Merkez Bankası, iç borçlanma ve dış borçlanma ile bu açıkları kapatmaya gitmesi ise kaynak maliyetini artırarak özel sektörün üretken alanlardan dışlanmasına yol açmaktadır. Artık, Başbakanın Cumhurbaşkanına kadar hemen herkes bugün "sistemin çöktüğünü" açıkça ilan etmektedir. Çöken sistem de kamunun bürokratik yapısıdır. Bürokratik yapının çürümesinde ekonomik faktörlerin yanında, bir çok siyasi ve sosyal faktör vardır. Ancak, şu anda üzerinde durulan ekonomik nedenlerdir. Kamu kesiminde topyekün bir reform gerektiğine göre, bu süreç hangi kamu kesiminden başlatılmalı ve hangi politika değişkenleri kullanılmalıdır? Bu incelemede amaçlanan, kamu kesimlerinin en büyüğü olan konsolide bütçeyi, harcamaları açısından değişik açılardan analiz ederek; 1980-1993 zaman dilimindeki gelişimini ortaya koymak, adeta filme almaktır. Bu suretle uygulanageldiği ileri sürülen

yapısal değişim ve dönüşüm programının (Rodrik 1994) konsolide bütçe üzerindeki tezahürlerini alt kalemler bazında tesbit etmek mümkün olacaktır.

Bugün kamu ik-tisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi konusunda oluşturulan yoğun gündemin artık eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, adalet, emniyet, yerel yönetim hiz-

metlerinin özelleştirilmesi/yerelleştirilmesi konusunda da oluşturulmasının zamanı gelmiştir. Türkiye'de merkezi hükümetin yetki güç ve sorumluluk bağlamında yerel yönetimlere devredilmesi suretiyle, hergün her bir yerleşim biriminin bütün sorunlarıyla, Ankara'ya taşınmasının önlenmesi gereği vardır. Ancak bu şekilde, merkezi hükümetin görevi düzenleme ve gözetleme fonksiyonlarına indirgenebilir. Konsolide bütçenin, bu "efradını cami ağıyarını mani" yapısı detaylarıyla ortaya konduğunda, şüphesiz neşterin nerelerden vurulmaya başlanacağı da açıklık kazanacaktır. Aşağıda, öncelikle konsolide bütçenin gelirler ve giderler yönünden toplam kamu kesimi içindeki payının 1980-1993 dönemindeki gelişimi ele alınmaktadır. İkinci olarak, konsolide bütçe harcamalarının ekonomik, fonksiyonel ve idari açıdan sınıflandırılması yapılmaktadır. Son olarak da, konsolide bütçe içinde katma bütçe ve hazine yardımının paylarındaki gelişmeler ele alınmaktadır. Böylelikle, konsolide bütçe hemen her vechesiyle incelenmekte ve konsolide bütçe açığının kaynakları harcama kalemlerindeki gelişmelerin ortaya konmasıyla açığa çıkarılmaktadır.

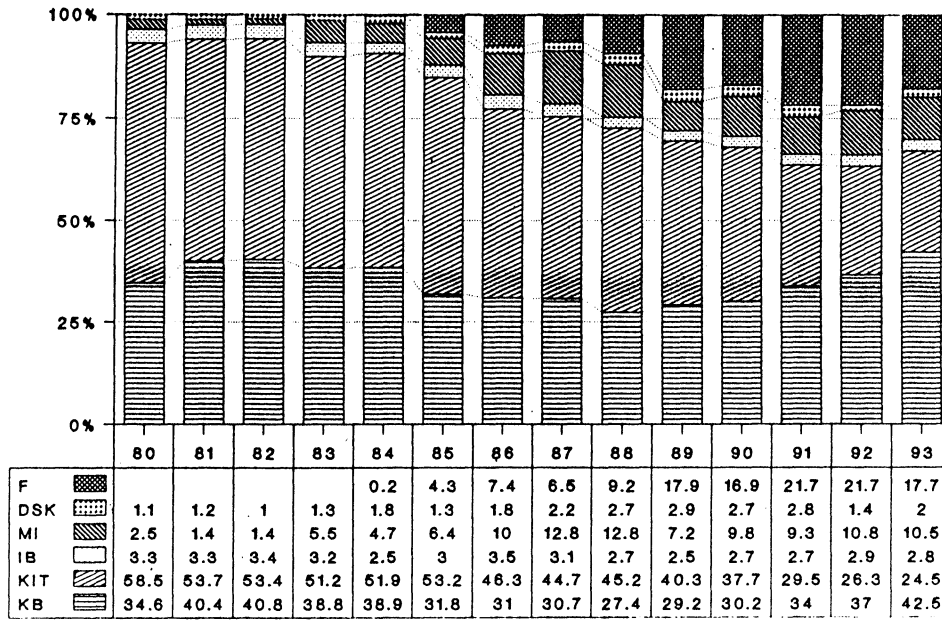
1. Kamu Kesimi İçinde

Konsolide Bütçenin Nisbi Önemi

Kamu kesimi içinde konsolide bütçenin göreceli büyüklüğünü ortaya koymak bir kaç açıdan önem arz etmektedir. İlk olarak, farklı kamu kesimlerinin,

Grafik 3

Kamu Sabit Sermaye Yatırımlarının Kesimler İtibariyle Dağılımı



KB:Konsolide Bütçe KIT:Kamu İkt.Teseb.
 IB:İller Bank. MliMahalli İdar. FıFonlar
 DSK:Doner Serma.Kuruluşlar Kaynak:DPT

büyüklikleriyle orantılı bir etkenliğe sahip olup olmadıkları konusunda bir ipuçtu elde edilebilecektir. İkinci olarak, 24 Ocak Kararlarından bugüne değin izlenen ekonomi politikalarının kamunun farklı kesimleri üzerinde kaynak-kullanım bağlamında ne yönde etkili oldukları tesbit edilebilecektir. Son olarak, farklı kamu kesimleri harcamalarının çeşitli kalemler arasındaki ağırlıklarının ne yönde değiştiği ortaya konabilecektir.

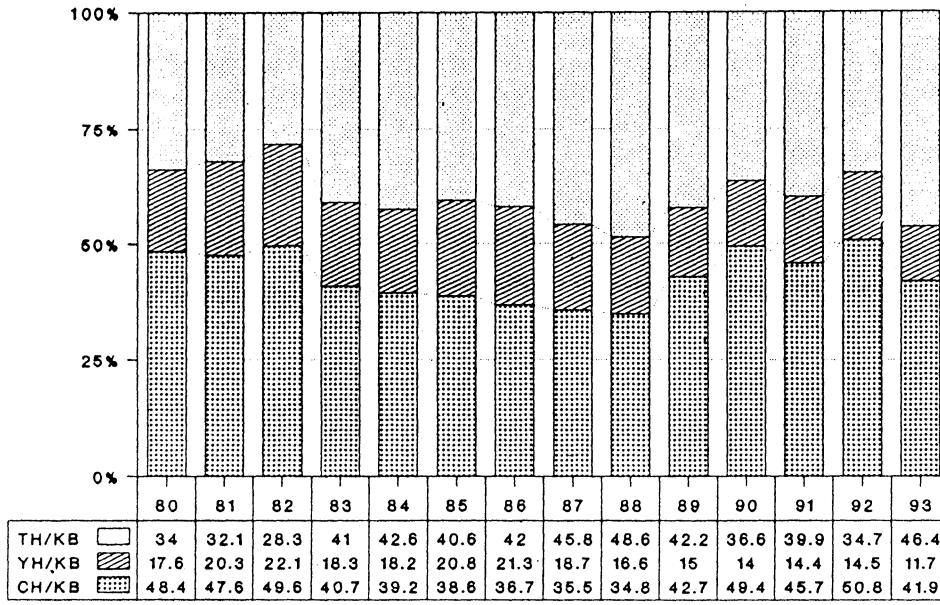
Kamu kesimi harcanabilir gelirinin 1980-1993 aralığında kamu alt kesimleri arasındaki dağılımının gelişimi incelendiğinde, konsolide bütçenin en büyük paya sahip olduğu görülmektedir. 1984-1990 zaman diliminde kamu harcanabilir geliri içindeki payı önemli ölçüde gerileyen konsolide bütçe, incelenen dönemin ilk ve son yıllarında % 80-85'ler düzeyinde bir paya sahip olmuştur. 1983'te genel seçimler sonucunda sivil hükümetlerin işbaşına gelmesiyle, 24 Ocak kararlarının da köklü bir biçimde uygulanmaya başlandığı söylenebilir. Aslında önceki iki yılda askeri uygulamalarla sözkonusu kararların uygulanabilmesi ortamı oluşturulmuştur (Rodrik 1994). Bir yandan hem mahalli idarelerin, hem de fonların çeşitli yasal düzenlemelerle gelirleri artırılırken, diğer yandan KİT'lerin fiyat belirlemelerine getirilen kısıtlamaların kaldırılmasıyla KİT harcanabilir gelirlerinde de önemli yükselmeler kaydedilmiştir. 1984'ten itibaren bir çok yeni fonun kurulması yanında, mevcutlara da işlev ve güç olarak işlerlik kazandırılmıştır. Bütün bunların sonucunda, konsolide bütçe harcanabilir gelirinin

kamu harcanabilir geliri içindeki payı da önemli düşüşler yaşamıştır. Öyleki, toplam kamu harcanabilir gelirinin yarısından fazlası KİT'ler, fonlar ve mahalli idarelerce sağlanır hale gelmiştir. Ancak, 1991 genel seçimleriyle bu durum değişmeye başlamıştır. Bir yandan finansal ve işletmeciler KİT'ler bir bütün olarak negatif bir harcanabilir

gelire sahip olurlarken, diğer yandan fonların önemli bir kısmının konsolide bütçe kapsamına alınması nedeniyle, konsolide bütçenin kamu harcanabilir gelirleri içindeki payı yeniden % 80'lerin üzerine çıkmıştır. Bütçenin birlik ilkesine aykırı olduğu nedeniyle eleştirilere maruz kalan fonlar, bu anlayış içinde bütçe kapsamına alınmışlardır. 1991'den bu yana kamu harcanabilir geliriyle ilgili diğer önemli bir gelişme de, KİT'lerin ve sosyal güvenlik kuruluşlarının net harcanabilir gelirlerinin negatif olmasıdır. 1993'te sosyal güvenlik kuruluşlarının harcanabilir geliri, toplam kamu harcanabilir geliri içinde -% 8'lik bir paya KİT'ler ise -% 4'lük bir paya sahip olmuştur. Bunda, gerek koalisyon hükümetinin, gerekse M.Yılmaz hükümetinin izlediği ücret politikalarının belirleyici rolü olmuştur. 1991'den bu yana bir genel, bir ara yerel ve bir de genel yerel seçimin olması, özellikle tarımsal ürün fiyatlarıyla kamu kesimi toplu sözleşmeleri konusunda hükümetlerin oldukça cömert davranmalarına yol açmıştır (Grafik 1).

Kamu kesimi harcamaları, kamu alt kesimlerine göre cari giderler ve yatırım harcamaları bakımından incelenecektir. Kamu cari gideri esas olarak konsolide bütçe ve mahalli idarelerce yapılmaktadır. Ancak son yıllarda fonlar da % 3 düzeyinde toplam cari giderlerden pay almaya başlamışlardır. Mahalli idarelerin kamu cari giderleri içindeki payı tedrici olarak dönem sonuna kadar artış eğilimine sahip olmuştur. Bu iki nedenden ötürü, konsolide bütçenin kamu cari gideri içindeki

Grafik 4

Konsolide Butce Harcamaları
Ekonomik Ayırım

KB:Kons.Butce Harc. CH:Cari Harc.
YH:Yatırım Harc. TH:Transfer Harc.
Kaynak:Maliye Bakanlığı

Trans.harcamalari borc anapara ve Hazine giderini icermiyor.

payı incelenen dönemin başında % 90'ların üzerinde seyrederken, dönemin sonunda % 80'ler civarına gerilemiştir (Grafik 2).

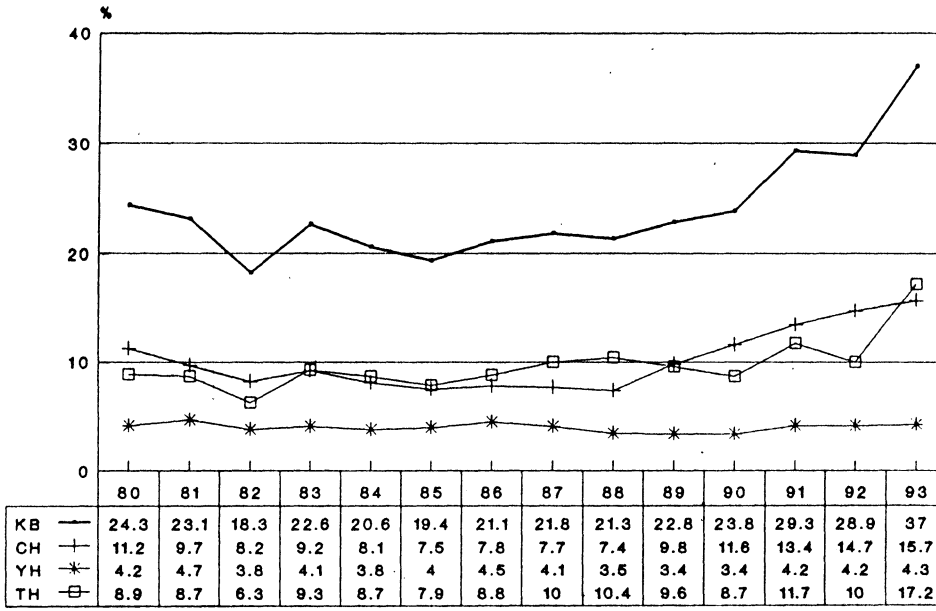
Kamu sabit sermaye yatırımlarının kamu alt kesimleri itibariyle dağılımı incelendiğinde, kamu harcanabilir gelirinde olduğu gibi, burada da dönem boyunca önemli değişikliklerin fonlar, mahalli idareler ve KİT'lerde meydana geldiği görülmektedir. Kamu kesimi bir bütün olarak, üretken alanlardan çekilme niyetini KİT yatırımlarındaki gerilemelerle somutlaştırmıştır. Yine, kamu kesiminin incelenen dönem boyunca toplam yatırımları da GSMH'nun oranı olarak önemli gerilemeler yaşamıştır. Konsolide bütçenin toplam kamu yatırımları içindeki payı 1990'a kadar sürekli gerileme göstermiştir. Ancak, 1991'den itibaren kamu yatırımları içindeki payı sürekli yükselen konsolide bütçe, 1993'e geldiğinde % 43'lük bir orana ulaşmıştır. Bu yükselişte, bir yandan KİT yatırımlarındaki gerileme, diğer yandan fonlar tarafından gerçekleştirilen yatırımlardaki gerilemeler belirleyici olmuştur. 1993 yılında, içinde büyük yatırım projelerini yürüten fonların da bulunduğu 63 adet fon bütçe kapsamına alındığından, bundan sonra yatırım harcamalarının bütçe içindeki payının artması beklenebilir.

Kamu kesiminin incelenen dönem başında konsolide bütçenin zapt-ü rapt altına aldığı gelir ve giderleri üzerinde, dönem boyunca diğer kamu kesimleri paylarının artmasının önemli etkileri olmuştur: İlk olarak, yeni fonların ihdas edilmesi ve eskilere de işlerlik kazandırılmasıyla, yasama or-

ganı olan TBMM'nin bu alandaki fonksiyonu oldukça önemli derecede sınırlandırılmıştır. Nitekim fonların kapsamı incelendiğinde, geniş bir faaliyet yelpazesinin söz konusu olduğu görülmektedir. Fon uygulamasına gerekçe olarak: belirli gelirlerin belirli yerlere tahsis edilebilmesi, alınan kararların süratle uygulanması, bankalardaki özel hesaplarda bulunan paraların kendi kurallarına göre kullanılabilmesi ve nihayet bir kaç yılı kapsayacak şekilde hizmet planlaması yapılabilmesi gibi nedenler sayılmaktadır (BÜMKO 1993). Görüldüğü gibi, yasama organının süratli işlemeyişi, yasalastırma sürecinin hantallığı, bütçe birliği ilkesinin inelastik uygulaması, bütçenin yıllık olması ve belirli kaynakların ancak mutad usullerle kullanılabilmesi gibi faktörler, fonların varlık sebebi kabul edilmektedir. Bütçenin hazırlanması safhasındaki merasim de doğal olarak fonlar için takip edilmemektedir. Fonlar denetimlerine göre, Sayıştay, Yüksek Denetleme Kurulu, Bankalar Yeminli Murakıplığı, Özel Heyet, Başbakanlık, Maliye Bakanlığı veya Hazine Müsteşarlığı, fonun bağlı bulunduğu Bakanlıklarca denetime tabi tutulmaktadır. Dolayısıyla her bir fon grubunun denetimi sadece ilgili organca yapılmaktadır. Buradan da açıkça görüldüğü gibi, icra birimlerine bir anlamda denetimden uzak, önemli bir güç ve yetki verilmiştir.

Merkezi hükümet bir yandan fon uygulamasıyla yasama ve yargı organlarını safdışı bırakırken, diğer yandan mahalli idarelerin kamu geliri ve harcamaları içindeki payını önemli ölçüde artırarak merkezi hükümetin gücünü sınırlamıştır. Böylece Özel hükümetleriyle Osmanlı döneminden devralınan her zaman güçlü bir imajı olmak zorunda olan, herşeye müdahale eden, kendini herşeye yetkili ve her durumdan mesul tutan devlet anlayışı önemli ölçüde zedelenmiştir. Gümrük duvarlarının indirilmesi, KİT yatırımlarını gerilemesi, kamu ke-

Grafik 5

Konsolide Butce - GSMH İlişkisi
GSMH Yuzdesi Eski Seri

KB:Konsolide Butce Harc. CH:Carli Harcam.
YH:Yatirim Harcama. TH:Transfer Harcama.
Kaynak:Maliye Bakanligi

simini üretken alanlardan ziyade ekonomik ve sosyal altyapı yatırımlarına yönelme yoluyla özel kesime uygun yatırım ortamları oluşturma çabaları, 1980 sonrası yapısal dönüşümünün önemli özelliklerindedir. 1993 yılına gelindiğinde, fonlar ve mahalli idarelerin kamu harcanabilir geliri içindeki payları birlikte 1/3 oranına ulaşmıştır. Benzer bir gelişme, kamu cari gideri ve kamu yatırımları alanlarında da görülmektedir. Dönem başında mahalli ödemelerin kamu cari giderlerindeki payı % 8-9 civarındayken, dönem sonunda fonlar ve mahalli idarelerin kamu cari giderlerindeki payları birlikte % 17'lere ulaşmıştır. Yine kamu yatırımlarında, dönem başında mahalli idarelerin payı % 1.5-2.5 arasında değişirken, dönem sonunda fonlar ve mahalli idarelerin payları birlikte 1/3 oranını aşar duruma gelmiştir. Bu durum, Türk kamu bürokrasisinden kurtulmak veya varlığını hissetme zorunluluğunu en aza indirmek yoluyla yürütme organına daha çok işlerlik kazandırmak için, sivil siyasi idarelerin verdikleri çabanın bir göstergesi olarak yorumlanabilir.

2. Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi

Vergi ve harcama politikalarının önemi dolayısıyla konsolide bütçenin öteki kamu kesimlerine oranla görece bir önceliği vardır. Bütçe gider ve gelir politikalarıyla hükümetler ekonomik ve siyasi sonuç doğuran önemli kararlar almaktadırlar. Günümüzde bütçenin yüklenmesi gereken işlevlerin artık değişmesi gerektiği yönünde yoğun tartışmalar ya-

pılmaktadır. Ancak ülkemizde bütçe, fiyat istikrarı, gelir dağılımı, işsizlik gibi konularda kamunun en etkili silahı olmaya devam etmektedir.

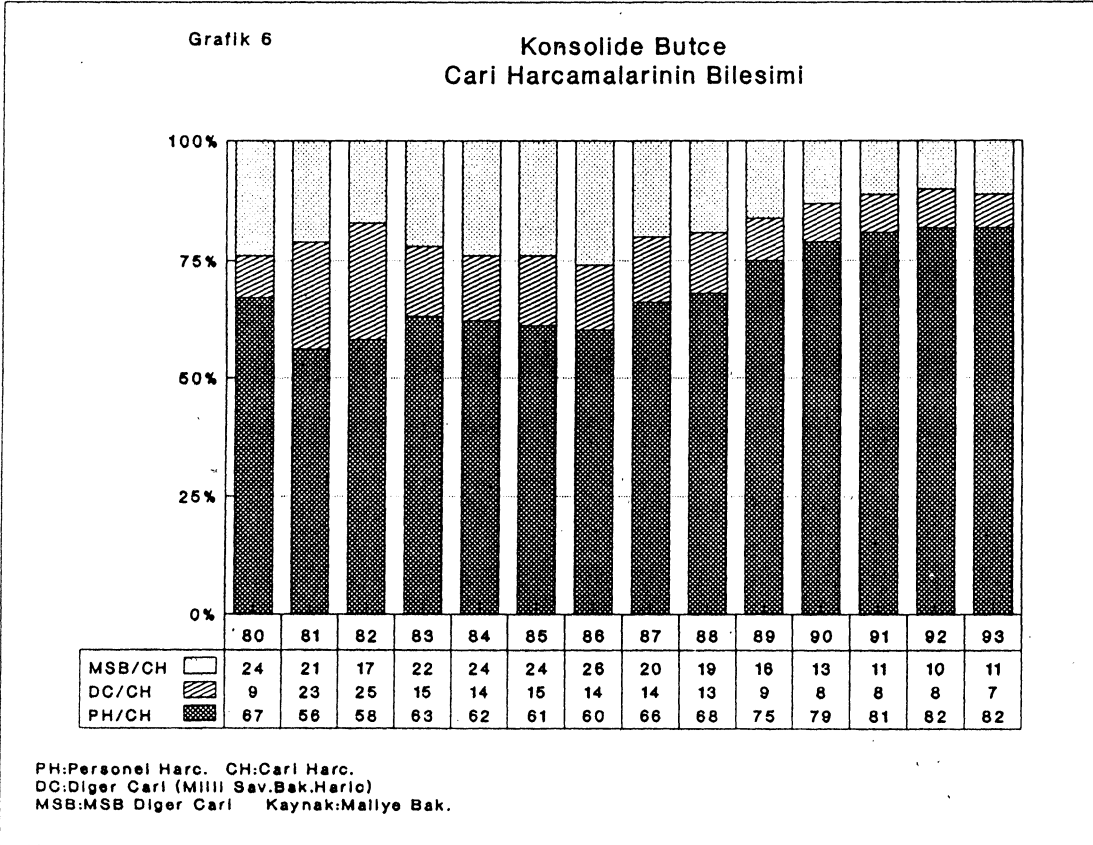
Bilindiği gibi ülkemizde bütçe uygulamasının giderler yönünden analizinde ekonomik ayırım, fonksiyonel ayırım ve idari ayırım yapılmaktadır. Tarihsel süreç içinde Bütçedeki

bu gelişmelere bir göz atıldığında, her bir ayırımın uygulamadan gelen bir arkaplanın olduğu görülmektedir (Öner 1993). Ekonomik sınıflandırmada harcamalar, gerçek harcamalar ve transfer harcamaları olarak ayrılmaktadır. Gerçek harcamalar, cari mal ve hizmet alımı ile sermaye mal ve hizmet alamına ilişkin harcamaları, transfer harcamaları da kaynakların sosyal gruplar ve kişiler arasında yeniden dağılımını ifade etmektedir. Gerçek harcamalar cari ve yatırım harcamalarını kapsamaktadır. Bu harcamalar GSMH'ya katkıları olan, üretimi artırmaya yönelik harcamalardır. Transfer harcamaları ise GSMH'ya doğrudan katkısı olmayan ancak, kamu kesiminin elinde bulunan kaynakların bir kesimden diğerine aktarımına imkân sağlayan harcama çeşitidir. Özetle, cari ve yatırım harcamaları yaparak devlet, ekonomide toplam talebi değiştirmekte, transfer harcamaları ile de toplam talebin kompozisyonunu değiştirebilmektedir. Türk bütçe sisteminde 1951 yılına kadar bütçe harcamaları idari sınıflandırmaya göre tasnife tabi tutulmuştur. 1951 yılından itibaren idari birimlerin herbirinin harcamalarının cari ve yatırım harcamaları olarak ikiye ayrıldığı ekonomik sınıflandırma kullanılmıştır. 1963 yılında planlı kalkınma sürecine geçişle birlikte, harcamalar cari ve yatırım ile sermaye teşkili ve transfer harcamaları olmak üzere üçlü bir ayırma tabi tutulmuştur. Üçlü ayırım ile bir taraftan bütçenin yatırımlar konusunda plana uygunluğu sağlanmış, diğer taraftan o güne kadar cari harcamalar arasında yer

alan devlet borçları, vatani hizmet aylıkları, eski emekli, dul ve yetim maaşları, katma bütçeli idareler, belediye, dernek ve benzeri teşekküllere yapılan yardımlar sermaye teşkili ve transfer harcamaları arasında alınmış, buna karşılık yatırımlar arasında görülen küçük onarımlar cari harcamalar kapsamına alınmak suretiyle cari giderleri gerçek miktarlarda göstermek imkanı elde edilmiştir. Daha sonra 1973 yılından başlayarak program bütçe uygulamasına geçildiğinde, bu sistemin gerektirdiği fonksiyonel sınıflandırma yapılamamış, ancak hiz-

nflandırmada personel ve diğer cariye içeren cari harcamaları ile yatırım harcamaları ve faiz ödemelerini de içeren transfer harcamalarından oluşmaktadır. Konsolide bütçe harcamalarının sözkonusu üç kalem itibariyle kompozisyonunun 1980-1993 dönemindeki gelişimi incelendiğinde, bir bütün olarak kamu kesimi için geçerli olan gelişmelerin burada da sözkonusu olduğu görülmektedir. Ancak özellikle faiz ödemeleri ve KIT'lere transferlerdeki hızlı tırmanış nedeniyle transfer harcamalarının payı önemli artışlar kaydetmiştir.

Devlet borçlarına ilişkin anapara geri ödemeleri ile faizlerin bütçelerde yer alışı dönemlere göre farklılıklar arz etmektedir. 1929-1949 döneminde borç anapara geri ödemeleri ile faizleri birlikte, 1950-1985 döneminde ise anapara geri ödemeleri ile borç faizleri ayrı ayrı gösterilerek bütçelerin başlangıç ödenekleri ve transfer



metlerin sınıflandırılmasında idarelerin teknik fonksiyonları itibariyle gruplandırılması yoluna gidilmiştir. Ekonomik sınıflandırmada ise, klasik bütçede mevcut cetvelerde gösterilen cari, yatırım ve transfer harcamaları program bütçe sistemine uygun olarak (1), (2), (3) ödenek türü şeklinde programlara dağıtılmıştır.

Bu kısımda ekonomik, fonksiyonel ve idari sınıflandırma yönünden değerlendirmeler yapılacaktır. Konsolide bütçe harcamalarının yapısal analizi yapılırken, yeri geldiğinde diğer kamu kesimlerindeki gelişmelere de atıfta bulunulacaktır. Ancak bu atıf detaylı bir anlatım halinde olmayacaktır. Dolayısıyla, sırf konsolide bütçe gelişmelerini ele almanın getirdiği bir sınırlılık sözkonusudur.

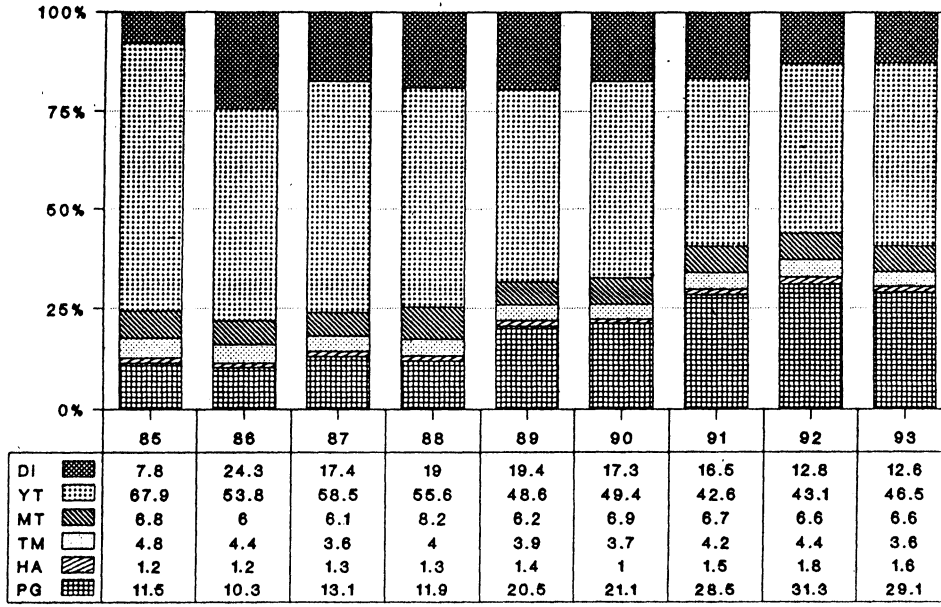
2.1. Ekonomik Ayırım

Konsolide bütçe harcamaları ekonomik sı-

giderleri arasında yer almıştır. 1986 yılından itibaren iç ve dış borç anapara ödemeleri bütçenin dışına çıkarılmış, sadece bunlara ilişkin borç faizleri bütçelerin transfer tertiplerinde ödenek ve harcama olarak gösterilmeye devam edilmiştir. Devletin yaptığı iç ve dış borçlanmadan elde edilen hasılat, 1924-1985 döneminde bütçelerde başlangıç gelirleri ve gerçekleştirmeleri arasında yer alırken, 1986 yılından bu yana anapara ödemeleri gibi borçlanma hasılatı da bütçelerde yer almamaktadır. Yalnız, dış proje kredilerinin o bütçe yılına ilişkin dilimi yıl içinde gerçekleştirilince kullanılmak üzere yatırımcı kuruluşların gider cetvelinde yatırım ödeneği olarak başlangıçta öngörülmekte, buna karşılık bu projelere ilişkin kredi hasılatı bütçe gelirleri arasına dahil edilmeyerek borç idaresinde gösterilmektedir. Kullanılan dış proje kredilerinin anapara geri ödemeleri borç idaresince yapılmakta, faizleri konsolide bütçeden karşılanmaktadır (Öner 1993). Borç idaresi

Grafik 7

Konsolide Butçe Yatırım Harcamalarının Bilesimi



PG:Pera.Gideri YT:Yapı Tesis Büyük Onar.
TM:Tuket.Mall ve Malzeme Alımı DI:Diğer
MT:Mak.Tech.Tasit Alımı HA:Hizmet Alımı

Kaynak:Maliye Bakanlığı

sonel harcamalarında ki gelişmeye koşut olarak 1988 yılına kadar gerilemiştir. Ancak 1989 yılından itibaren izlenegelen kamu toplu sözleşmeleri ndeki yüksek ücret politikaları nedeniyle cari giderlerin payı da önemli yükselişler kaydetmiştir. Dönemin başında % 50 düzeyine yaklaşan cari giderlerin konsolide bütçe harcamaları ndaki payı

Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nca bütçe dışında yürütülmektedir. Yine, 1986 yılından itibaren nazım giderlerin de bütçe ile bağlantısı koparılmış bulunmaktadır.

Genel bütçeden diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel ve tüzel kişilere aktarılan kaynaklar transfer başlığı altında bütçeleştirilmekte ve harcama kalemi bazında kamulaştırma ve bina satınalmaları, kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri, iktisadi transferler ve borç ödemelerinden oluşmaktadır. Transfer harcamaları içinde en önemli payı iç ve dış borç faiz ödemeleri, KİT'lere ve devlet iştiraklerine yapılan transferler, vergi iadeleri ve Emekli Sandığı'na transferler oluşturmaktadır.

Önceki satırlarda da değinildiği gibi, toplam kamu yatırımları içinde konsolide bütçe yatırımları, dönem boyunca küçük dalgalanmalara rağmen, dönem sonuna gelindiğinde dönem başındaki payına tekrar ulaşmıştır. Konsolide bütçe toplam harcamalar içinde yatırım harcamalarının payına bir göz atıldığında, sürekli bir gerilemenin olduğu görülmektedir. Diğer kamu kesimlerinin yatırımları o denli büyük gerilemeler yaşamışlardır ki, konsolide bütçe yatırımlarının gerilemesi dahi konsolide bütçenin toplam kamu yatırımları içindeki payını düşürememiştir. Düşüş hızı konsolide bütçe yatırımlarında görece küçük olmuştur. Özellikle 1987'den itibaren konsolide bütçe harcamaları içinde yatırım harcamalarının payı sürekli gerilemiş ve dönem başında % 20 olan düzeyinden, dönem sonunda % 10'a inmiştir. Cari harcamaların payı, per-

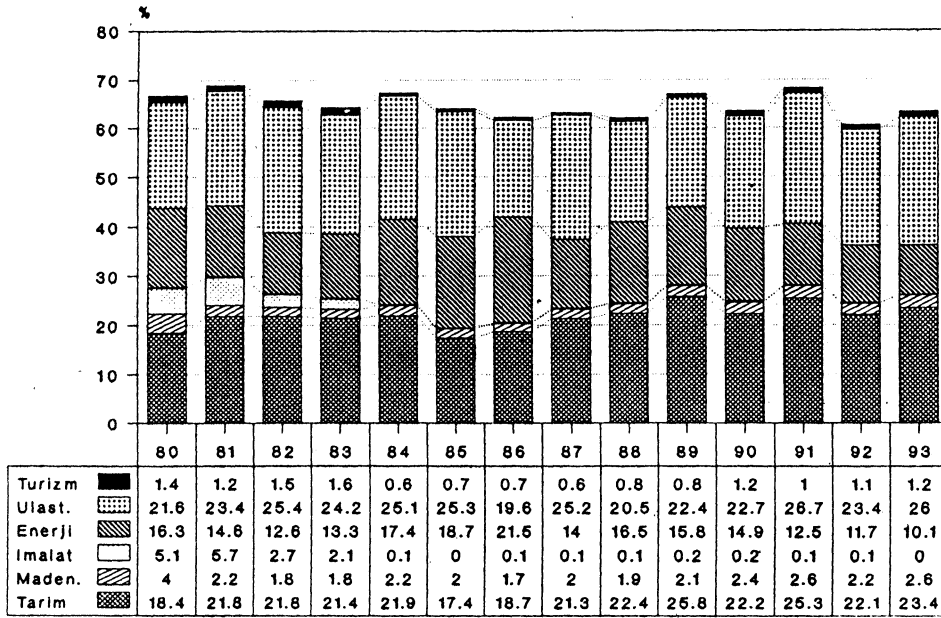
1988 yılında % 35 düzeyine inmiş, ancak takibeden yıllardaki artışlarla tekrar % 50 düzeyine yaklaşmıştır. Bu görünümüyle, konsolide bütçe bir faiz ve ücret bütçesi niteliği arz etmektedir. Hükümetler konsolide bütçe uygulamasıyla da yatırımlar alanından çekilme niyetlerini açıkça ilan etmişlerdir (Grafik 4).

Konsolide bütçe harcamalarının alt kalemler itibariyle gelişimi kendi içinde yukarıda anlatılan aşamaları gösterirken; sözkonusu büyüklüklerin GSMH ile ilişkilendirilmesi yoluyla, kendi toplamaları içinde görece olarak değil de, reel anlamdaki gelişimleri izlenebilecektir. Dönem boyunca konsolide bütçe harcamaları / GSMH oranı yükseliş trendine sahip olmuştur. Alt kalemler bazında, yatırım harcamaları / GSMH oranı dönem boyunca istikrarlı bir seyir izleyip payını korurken, cari harcamalar / GSMH oranı 1989 yılından itibaren kamu işçi ücretleri politikaları nedeniyle sürekli yükselmiştir. Dönem boyunca payını tedrici olarak artıran diğer bir kalem de transfer harcamalarıdır. Dolayısıyla konsolide bütçedeki ağırlıkları da gözönünü alındığında, sırasıyla transfer ve cari harcamaların, konsolide bütçe yönünün tayininde başlıca rolü oynadıkları görülmektedir (Grafik 5).

Konsolide bütçe cari harcamalarının bileşimi personel, diğer cari (MSB hariç) ve Milli Savunma Bakanlığı harcamaları yönünden incelendiğinde, 1986 yılına kadar istikrar içinde seyreden her üç unsurun payları, 1987 yılından itibaren sürekli iki fark-

Grafik 8

**Konsolide Butce
Sabit Sermaye Yatirimlarinin
Sektorler Itibariyle Dagilimi**



Kaynak:DPT

lı trendi takip etmiştir. Personel giderlerinin cari harcamalar içindeki payı 1987-1993 aralığında sürekli yükselmiş ve 1986 yılında % 60 olan düzeyini 1993 yılında % 82'ye çıkarmıştır. Dolayısıyla cari harcamaların gelişiminde esas belirleyici rolü personel harcamalarındaki değişiklikler oynamaktadır. Personel harcamalarındaki bu gelişmelere koşut olarak diğer cari ve MSB giderlerinin toplam cari içindeki payları da 1987 yılından itibaren sürekli düşüş kaydetmiştir (Grafik 6).

İncelenen dönem boyunca mutlak rakamsal gelişme olarak payı istikrarlı kalan ancak, personel, faiz ve KİT'lere transferlerdeki yüksek artışlar nedeniyle konsolide bütçe içindeki payı sürekli gerileyen yatırım harcamalarının bileşimindeki gelişme incelendiğinde, burada da personel harcamalarında önemli artışların olduğu gözlenmektedir. Dönem başında konsolide bütçe yatırım harcamalarının % 10 düzeyinde bir kısmını oluşturan personel giderleri, sürekli artarak dönemin sonunda % 30 düzeyini aşar hale gelmiştir. Yapı tesis - büyük onarım, makina-teçhizat ve taşıt alımının toplam yatırımlardaki payı dönem başında % 60'ın üzerindeyken, dönem sonuna kadar devamlı düşerek % 50'nin altına inmiştir.

Yatırım harcamalarını oluşturan diğer kalemlerden hizmet alımı, tüketim mali ve malzeme alımı ile makina-teçhizat ve taşıt alımının payları dönem boyunca istikrarlarını korumuşlardır. Yapı tesis-büyük onarımın payındaki dramatik düşüşler ve personel harcamalarındaki yüksek oranlı artışlar

yükselişe geçmesi ve bunun yanında transfer harcamaları içinde de, KİT'lere transferler ile faiz ödemelerinin oldukça yüksek bir paya sahip olmaları gözönüne alındığında; gerek harcamalar, gerekse gelirler yönünden toplam kamu kesiminin ağırlıklı bir kısmını oluşturan konsolide bütçenin, neredeyse tamamen bir transfer bütçesi haline geldiği söylenebilir (Turan 1992; Kurtuluş 1991).

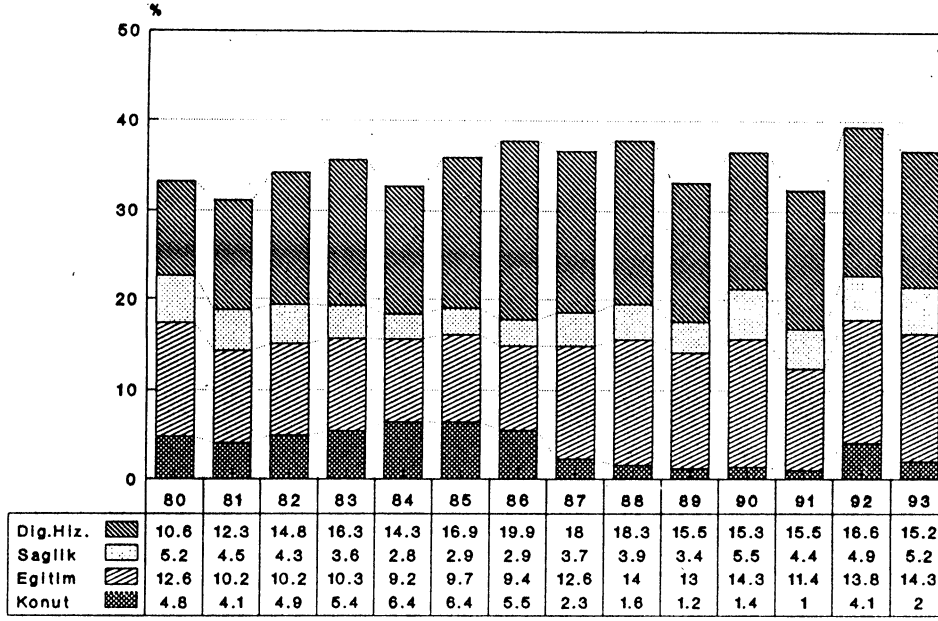
Toplam kamu yatırımları içinde konsolide bütçe yatırımları dönem boyunca istikrarlı bir paya sahip olmuştur. Konsolide bütçe yatırımlarının ekonomik sektörler itibariyle dağılımının gelişimi incelendiğinde, önemli değişmelerin meydana geldiği görülmektedir. Dönem başına oranla, 1986 yılına kadar ulaştırma-haberleşme ve enerji yatırımlarının paylarında önemli artışlar meydana gelmiştir. Ancak 1987 yılından itibaren enerji sektörü yatırımlarının payı sürekli düşüşler yaşamıştır. Ulaştırma-haberleşme sektörü yatırımları ise zigzaglar çizerek düzeyini korumuştur, Dönem boyunca paylarını artıran sektörler eğitim ve tarım sektörleri olmuştur. Tarım kesimine yönelik KİT yatırımlarının önemli ölçüde gerilemesine rağmen, yasma organının teşekkülündeki siyasi mülahazaların ağır basması nedeniyle, konsolide bütçe içinde tarım kesimine yönelik yatırımların payı artış kaydetmiştir. Turizm, madencilik ve sağlık sektörlerinin payları dalgalanmalar göstermiş ancak, dönem başındaki paylarına, dönem sonuna gelindiğinde tekrar ulaşmışlardır. İmalat sanayiine

gözönüne alındığında, konsolide bütçe yatırım harcamalarının konsolide bütçe toplamı içindeki payının dahi ne denli ihtiyatla yorumlanması gerektiğini göstermektedir (Grafik 7).

Bir yandan cari harcamalar içinde, diğer yandan yatırım harcamaları içinde, özellikle 1989 yılından itibaren personel giderlerinin süratli bir

Grafik 9

**Konsolide Butçe
Sabit Sermaye Yatırımlarının
Sektorler İtibariyle Dağılımı**



Kaynak: DPT

yapılan konsolide bütçe yatırımları ise hızla artarak yüzdeyle ifade edilemeyecek düzeye inmiştir.

Sonuç olarak, konsolide bütçe yatırımları içinde ekonomik ve sosyal altyapı yatırımlarının payı dönem içinde artışlar kaydetse de, dönem sonuna kadar bu eğilimin devam etmediği görülmektedir. Tarım ve madencilik sektörlerinin paylarındaki artış ve istikrara bakıldığında ve özellikle özel sektörün tarım sektörüne yönelik yatırımlardaki dramatik düşüşler dikkate alındığında, tarım sektörü yükünün giderek daha büyük oranlarda kamu kesimi üzerinde yoğunlaştığı söylenebilir (Grafik 8, 9).

Turizm sektörü yatırımlarının konsolide bütçe içindeki payı dönem boyunca oldukça düşük düzeyde seyretmesine rağmen, esasen özel sektörün turizm alanına yönelik yatırımlarının hemen hemen tamamı kamu kesimince finanse edildiği için; kamu kesiminin turizm alanına yönelik yatırımlarının bu anlamda önemli ölçüde arttığı söylenebilir. Yüzde yüzlere varan karşılıksız teşvikler nedeniyle, Türkiye'nin turistik tesis kapasitesi önemli bir büyüklüğe ulaşmıştır. Nitekim, dönemin ikinci yarısında teşvik uygulamalarının sınırlandırılması sonucunda, turistik yatırımlarda özel sektör bakımından bir gerileme gözlenmektedir.

Tarım ve madencilik sektörlerinin konsolide bütçe yatırımları içindeki paylarının dönem boyunca istikrarlarını koruması ve ekonomik-sosyal altyapı yatırımlarının dönem sonuna gelindiğinde, dönem başına oranla önemli artışlar kaydetmemesi gibi faktörler gözönüne alındığında, bir kamu ke-

giderek artan bir paya sahip olmakta, diğer yandan yatırımların sektörel dağılımında geleneksel üretken alan yatırımlarının payları, duraklama veya gerileme bir yana ufak çaplı artışlar kaydetmektedir. 1987 yılından itibaren ülkenin bir seçim atmosferi zincirine girmesi nedeniyle hükümetler ekonomik politika tedbirlerinden gerekli siyasi kararlılığı gösterememişlerdir. Bu nedenle bir kaç yıllık plan-program takip etmek fiilen mümkün olmamıştır. 1987 yılına kadar görece cesaret ve sabırla uygulanan ekonomik tedbirler, anılan tarihten itibaren siyasi otoritenin yılgınlığı ve yorgunluğu nedeniyle bir durgunluğa girmiş; 1989 yılından itibaren ise, siyasi hükümetler bütün ipleri serbest bırakmışlardır. Özellikle, kamu işçi ücret politikalarındaki başıbozukluk ve israf derecesindeki cömertlik nedeniyle bugün kamunun geldiği noktada, artık her ay ücret ve maaş ödemeleri için kaynak arama, hayati önem arzeder hale gelmiştir. Üretken alanlardan çekilmesi nedeniyle vergi gelirlerinden başkaca sağlam ve büyük bir geliri bulunmayan kamu kesiminin, giderleri için yoğun bir şekilde iç ve dış borçlanmaya gitmesi ise özel kesimin kaynak kullanımını önemli ölçüde maliyetli hale getirmiştir. Kamu kesiminin ağırlıklı olarak bankalar kanalıyla borçlanmaya gitmesi, bizim gibi finansal kesimine bankacılığın egemen olduğu ülkelerde, özel kesimin fon talebini oldukça önemli düzeyde olumsuz etkilemektedir.

[Devam Edecek]

Not : II. ve son bölümde; Konsolide Bütçe Uygulaması Gider Analizi / Fonksiyonel ve İdari Ayırım (1980-1993) yayımlanacaktır.

simi olarak konsolide bütçede yapısal bir dönüşümün kayda değer boyutta meydana gelmediği söylenebilir. Ülkenin önemli ölçüde gereksinim duyduğu ekonomik ve sosyal altyapı yatırımlarında yoğunlaşma yerine, konsolide bütçe harcamalarının bileşenleri olan cari ve yatırım kalemlerinde bir yandan personel harcamaları