D.E.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi
Cilt: 9, Sayı: II, 1994, ss.255-267.

KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMA VE HİZMET YAPISININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Kâmil TÜĞEN (*)

ÖZET

Konsolide bütçe ülkemizde kamu kesimi içinde önemli bir yere sahiptir. Dolayısıyla konsolide bütçe harcamaları da toplam kamu harcamalarının büyük bir bölümünü oluşturmaktadır. Zaman içinde konsolide bütçe ve harcamalar büyümekte, belirli bir bütçe yapısı ortaya çıkmaktadır. Son yıllarda ise, konsolide bütçe harcama ve hizmet yapısı belirli bir çerçeve içinde gelişme göstermektedir. Ne var ki, bütçenin finansmanında vergilerden yeterince faydalanılamamakta, borçlanmaya ağırlık verilmekte ve bu nedenle borç faiz ödemeleri ülkemizde bütçenin önemli bir kalemi haline gelmektedir. Makalede konsolide bütçe harcama ve hizmet yapısı belirli bir sistematik içinde değerlendirilmeye çalışılmakta ve bazı öneriler ortaya konulmaktadır.

I. GİRİŞ

Ülkemizde konsolide bütçe harcamaları, toplam kamu harcamalarının önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. 1980 yılında konsolide bütçe harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payı % 76.8 iken bu oran 1981 yılında % 80.7'ye ulaşmış, 1982 yılından itibaren gerilemeye başlamış, 1991 yılında % 55.9'a düştükten sonra da 1992 yılından başlayarak önemli ölçüde yükselme eğilimine girmiştir (1992 yılında % 72.0). Bu eğilimin 1993 yılında da varlığını koruduğu söylenebilir. Dolayısıyla, pay değişmelerine rağmen ülkemizde konsolide bütçe, kamu kaynaklarının tahsisinde önemini korumaktadır.

Konu GSMH açısından değerlendirildiğinde, konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki payının 1980'de % 25.1 olduğu, bu oranın zaman içinde azaldığı ve bu eğilimini 1991 yılına kadar koruduğu görülmektedir. 1991 yılında söz konusu pay önemli bir artış göstererek % 29.2'ye yükselmekte, 1992'de % 26.8 iken 1993'de % 32 dolayına ulaşacağı tahmin edilmektedir.

Diğer yandan, GSMH ve konsolide bütçe harcamalarının 1980 - 1992 yılları arasındaki ortalama artış hızlarının birbirinden farklı olduğu (GSMH ortalama artış hızı % 54.4 iken, konsolide bütçe harcamaları ortalama artış hızı % 56.5

(*) Doç.Dr., D.E.Ü. İ.İ.B.F. Maliye Bölümü.

olmuştur) gözlenmektedir. Bu, kamu harcamaları artış kanununun (Wagner Kanunu), 1980 - 1992 döneminde Türkiye'de geçerli olduğunu ortaya koymaktadır.Bu kanuna göre, kamu harcamaları sürekli artış eğiliminde olmakta ve kamu harcama artışları milli gelir artışından daha hızlı bir seyir izlemektedir. Bir başka ifadeyle, kamu hizmetlerine olan talepteki artış, gelirdeki artışların oldukça üzerinde seyretmektedir. Türkiye gibi gelişen bir ülkede kamu hizmetleri talebinin ve bunların devlet tarafından giderilmesi gereğinin belirli bir yükseliş göstermesi normal karşılanabilir. Bununla birlikte, Türkiye'de kamu hizmetlerine olan talepdeki hızlı artışta, bu hizmetlerin genelde sıfır ya da sıfıra yakın fiyatlarla arz edilmelerinin ve vatandaşların vergilerle hizmetlerin finansmanına yeterince iştirak ettirilmemelerinin de etkisinden sözedilebilir.

Sözkonusu mekanizma içinde özellikle politikacılar sürekli kamu hizmetlerinin genişlemesi yönünde çaba harcarken bu hizmetlerin sağlıklı finansman kaynaklarının oluşturulması konusunda aynı duyarlılığı gösterememektedirler.

Bu çerçevede makalemizde ülkemizde konsolide bütçe harcama ve hizmet yapısı, kosolide bütçenin mevcut yapısı dikkate alınarak incelenmeye çalışılmakta ve bazı öneriler üzerinde durulmaktadır.

II. KONSOLİDE BÜTÇENİN YAPISI

Ülkemizde ve pek çok ülkede konsolide bütçenin yapısı, belirli dönemlerde izlenen ekonomik ve mali politikalardan etkilenir ve buna göre şekillenir. Örneğin ülkemizde 1990'lı yılların bütçeleri üzerinde 1980'li yıllarda izlenen ekonomik ve mali politikaların etkilerinden rahatlıkla söz edilebilir. Bu nedenle, konsolide bütçe harcama ve hizmet yapısı, geçmiş yılların bütçeleri ile belirli ilişkileri olan 1993 mali yılr konsolide bütçesi çerçevesinde değerlendirilebilir. 1993 yılı esas alındığında 1993 mali yılı konsolide bütçesinin 397.7 Trilyon TL.'sini genel bütçe, 59.3 Trilyon TL.'sini de katma bütçe ödenekleri oluşturmaktadır. Katma bütçeli idarelere bu çerçevede 57.3 Trilyon TL.'lik hazine yardımı yapılması söz konusudur.

Bütçe ödeneklerinin 142 Trilyon TL.'si personel, 35 Trilyon TL.'si diğer cari, 47 Trilyon TL'si yatırım, 173.7 Trilyon TL.'si de transfer harcamalarına ayrılmıştır. Bu harcamaların, 342.4 Trilyon TL.'sinin genel bütçe, 2 Trilyon TL.'sinin de katma büçe gelirleri ile finanse edilmesi hedeflenmiştir. Gelir ile gider

arasındaki 53.3 Trilyon TL.'lik farkın, net istikraz (borçlanma) ile karşılanması plânlanmıştır.

Genel bütçe gelirinin 243.6 Trilyon TL.'si vergi gelirlerinden, 26.1 Trilyon TL.'si vergi dışı normal gelirlerden, 72.7 Trilyon TL.'si de özel gelirler ve fonlardan oluşmaktadır (1993 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi: 4 -5).

Bütçe ödeneklerinin idari - fonksiyonel ayrıma göre dağılımı da şöyledir:

1993 mali yılı konsolide bütçe ödeneklerinin fonlar dahil % 26.5'i genel hizmetlere, % 18.4'ü konsolide borç faiz ödemelerine, yine % 18.4'ü eğitim, % 12.5'u savunma, % 4.9'u tarım - orman - köy, % 4.6'sı sağlık, % 4.2'si adalet, % 4'ü su işleri, % 2.7'si karayolları, % 1.2'si bayındırlık, % 0.8'i kültür - turizm hizmetlerine, % 0.7'si madenciliğe, % 0.7'si sosyal hizmetlere, % 0.4'ü de ulaştırma hizmetlerine ayrılmıştır (1993 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi:9). Son yıllarda ortaya çıkan konsolide bütçedeki gelişmelerin bir sonucu olan bu dağılım esas alınarak bütçe harcama ve hizmet yapısı makalemizde, genel hizmetler, borç faiz ödemeleri, eğitim ve savunma hizmetleri gibi başlıca dört büyük harcama kalemi bazında değerlendirilmeye çalışılacaktır. Aşağıda sırasıyla söz konusu hizmetlere yönelik harcamalar ve hizmet gelişmeleri ele alınmaktadır.

III. GENEL HİZMETLER VE PERSONEL HARCAMALARINDAKİ GELİŞMELER

Türkiye'de bütçelerin yapısı idari - fonksiyonel ayrıma göre hizmetler bazında incelendiğinde genel hizmetlere yönelik harcamaların ilk sırayı aldığı görülmektedir. Genel hizmetler, merkezi idareyi oluşturan birimlerden (TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Sayıştay, Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Başbakanlık, DPT Müsteşarlığı, DİE Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Telsiz Genel Müdürlüğü) meydana gelmektedir.

Ülkemizde genel hizmetlere yönelik harcamaların en büyük bütçe kalemi olmasının çeşitli nedenleri vardır. Bir kere, ülkemizde merkezi idare ülke yönetimiyle ilgili yetki ve sorumlulukların çok önemli bir bölümünü elinde tutmakta ve hizmetleri için çok geniş memur kadrosu kullanmaktadır. Esasen, genel

hizmetlere yönelik ödenek kalemleri dışında diğer tüm ödeneklerin de önemli bir bölümünü memur maaşları oluşturmaktadır. Nitekim, 1993 yılı konsolide bütçesinin % 36'sını bu tür ödemeler oluşturmaktadır. Toplam konsolide bütçe harcamaları içinde personel harcamalarının ortalama payı 1975 - 1991 döneminde % 29.10'dur. Bu oran gelişmiş ülkelerde Türkiye'ye göre düşük olduğu halde gelişmekte olan ülkelerde belirli bir farklılaşma göstermektedir. Söz konusu oran 1984 - 1989 dönemi için ABD'de % 11.29, Fransa'da % 17.12, İngiltere'de % 12.57, Almanya'da % 8.42 iken aynı dönemde Meksika'da % 15.68, Brezilya'da % 5.40, Yemen'de % 51.71, Filipinlerde % 26.37 olarak bulunmuştur (Ataç, Beyhan - Ataç, Engin, 1993 : 25).

Gelişmiş ülkelerde bütçede personel harcamalarının payının düşük olması, bütçeden diğer alanlara özellikle toplumsal refaha, sosyal hizmetlere yönelik alanlara daha fazla harcama yapılabilmesi anlamına gelmektedir. Gerçekten bu ülkelerde bütçenin yarısı hatta daha da fazlası bu tür alanlarda kullanılmaktadır (Arın, 1993 : 21). Diğer yandan, gelişmiş ülkelerde bütçe personel harcamalarının istikrarlı bir seyir izlediği söylenebilir. Bu ülkelerde kamu hizmetleri uzmanlaşmış, ileri teknolojk imkânları kullanan, geniş insiyatifleri olan personel tarafından yürütülmektedir. Bu nedenle birden fazla iş aynı kişi tarafından yerine getirilebildiğinden zaman içinde personel sayısında fazla bir artış olmamaktadır. Mevcut personel iyi ücret seviyelerinde olduğu gibi eğitim seviyeleri de yüksek olmaktadır. Örneğin, ABD'de bir polis karakolu kendi bölgesindeki icra hariç pek çok kamu hizmetini yürütebilmekte dolayısıyla farklı hizmetler için farklı örgütler oluşturmaya gerek kalmamaktadır.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde bütçe personel harcamalarının yüksekliği bir yerde devletin "istihdam alanı" olarak algılanmasından kaynaklanmaktadır. Devlet yeni istihdam alanlarının oluşması konusunda özel sektörü harekete geçiremediği için işsizliği azaltma konusunda kendi imkânlarını zorlamakta ve bu yüzden de devlet kadroları sürekli genişlemektedir. Bu genişlemede şüphesiz merkezi idarenin geniş yetkilerle donatılmış olması uygun bir ortam oluşturmaktadır. O nedenle, mahali idarelerin örgüt ve sistem açısından yeniden yapılandırılmaları ve merkezi idarenin bazı görevlerinin mahalli idarelere bırakılması, kamu hizmet etkinliğinin artırılarak devletin niceliksel olarak küçültülmesi, ekonomik faaliyetlerde fertlere ağırlık veren bir yapının oluşturulması, devletin sahip olduğu ekonomik birimlerini (KİT'leri) olabildiğince halka maletmesi, Türkiye'de bütçe personel harcamalarının bütçe dengelerini bozmayacak şekilde gelişme göstermesini sağlayabilecektir.

Şu anda ülkemizde 1.6 milyon dolayında kişi devlet hizmetinde istihdam edilmektedir. Kamu istihdamındaki bu genişlik nedeniyle kamu görevlilerine yeterli seviyede ücretler verilemediği gibi, kamu görevlilerinin verimli çalışmaları da sağlanamamaktadır. Bunda kamu görevlilerine yasalarla sağlanan hakların belirli etkisinden söz edilebilir. Zira,memur, görevden atılmayı gerektiren ceza ve disiplin suçu işlemediği sürece, emekli oluncaya kadar çalışma hayatına devam eder. Ehliyetsizlik ve yetersizlik sebebiyle memurların görevine son verilmesi olağan bir işlem değildir. Memurluk statüsü, yasalarla güvence altına alınmıştır (Kamu Bürokrasisi - Personel Alımı ve Verimli Çalıştırılmasına İlişkin Öneriler, 1993 : 45).

Öte yandan, devletin toplumun hizmetinde olması gerektiği dikkate alınırsa, engelleyici, geciktirici devlet yerine toplumun ve vatandaşların her yönden gelişmelerine yardımcı olacak güleryüzlü devletin oluşturulmasına ihtiyaç vardır. Bu açıdan bakıldığında, toplumun tümüne yönelik hizmetlerle ilişkili olan genel hizmetlerde harcama artışlarına paralel bir iyileşme gözlenememektedir. Toplumsal hizmet veren kamu kuruluşları arasında vergi daireleri, nüfus, tapu, gümrük, emniyet gibi vatandaşlarla yüzyüze ilişkilerin söz konusu olduğu kuruluşlarda her zaman vatandaşları tatmin eden bir hizmet etkinliğine ulaşıldığını söylemek kolay değildir. Esasen, kamu hizmetinde olmanın gerektirdiği büyük bir sorumluluk vardır ve bu sorumluluk nedeniyle daha da önemlisi bir insanlık görevi olarak kamu görevlileri, tarafsız, güleryüzlü ve hoşgörülü davranışlar içinde hizmet vermek durumundadırlar (Bkz. Sabuncuoğlu, 1991 : 13). Kamu hizmetleri ülkemizde giderek daha geniş donanımlı, bilgisayar imkânları olan mekânlarda verilirken aynı gelişme yüz yüze ilişkilerde yeterince gözlenememektedir. Bu yüzden vatandaşların hizmetlerin durumu ve gelişimi konularındaki görüş ve önerilerinden de faydalanılamamaktadır. Hükümetin, kamu görevlilerinin çalışma esaslarını, özlük haklarını, ücret sistemini vb. yeniden gözden geçirmeyi ve "tek maaş", "tek sınav", "tek emeklilik" vb. sistemine geçmeyi hedef alan "Kamu Personeli Çalışanları Personel Rejimi Reform Taslağı" üzerinde çalışmaları sürmektedir. Sözkonusu taslaktaki hükümler uygulamaya konulduğunda şüphesiz belirli iyileşmeler sağlayabilir. Ne var ki, taslakta, yukarıda belirttiğimiz yüzyüze ilişkilerin iyileştirilmesi ile ilgili hususlar üzerinde durulmamaktadır.

IV. KONSOLİDE BÜTÇE BORÇ FAİZ ÖDEMELERİNDEKİ GELİŞMELER

Bütçede genel hizmetlere yönelik harcamaları, konsolide bütçe borç faiz ödemeleri izlemektedir. Bu ödemeler, iç ve dış borçların faiz ödemelerine ayrılmaktadır. Türkiye'de borç faiz ödemeleri 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren ikinci önemli bir bütçe kalemi olma özelliğini sürdürmektedir. Bu durum, bütçenin finansmanında vergiler yerine borçlanmaya ağırlık verilmesinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Borçlanma kamusal finansman yükünün maliyetini ileriye attığından kamu kesiminin hacmi ile ilgili toplumsal tercihlerin gereğinden yüksek belirlenmesine de sebep olmuştur (Meriç, 1992 : 26).

Bütçenin ve bütçe açıklarının finansmanında uzun bir süredir iç ve dış borçlanmadan ve monetizasyondan yararlanılmaktadır. Bu araçlardan özellikle iç borçlanma ve monetizasyon en çok kullanılan araçlardır. Enflasyonist bir ortamda ise devletin milli para ile borçlanması borcun reel değerini düşürerek borcun hafiflemesine yol açmaktadır. Enflasyonist bir ortamda aynı zamanda devlet, emisyonla para hacminin genişlemesini sağlayarak gelir elde etmeye çalıştığı gibi, enflasyon vergisinden de yararlanmaktadır.

Esasen enflasyon tabii bir afet özelliğinde sorun olmayıp bizzat para basma yetkisini elinde bulunduran otoritelerin iradi olarak ortaya çıkardıkları ekonomik bir sorun olarak değerlendirilebilir.Enflasyon, insanın denetiminde olan ekonomik bir olaydır (Müftüoğlu, 1991 : 11). Bu çerçevede bütçenin ve açıklarının finansmanının neden olduğu emisyon artışları ile ekonomideki fiyatlar yükselmekte, enflasyon nakit değerler üzerinden alınan bir vergi haline gelmektedir. Enflasyon vergisinin matrahını, nakit değerler (para + tahviller), oranını da fiyat artışları meydana getirmektedir. Dünya Bankasının araştırmalarına göre bu yolla ülkemiz için bulunan enflasyon vergisinin GSMH'ya oranı 1983'de % 2.8, 1984'te % 3.2, 1985'te % 2.7, 1986'da % 2, 1987'de % 2.7, 1988'de % 3.1 ve nihayet 1989'da % 3.0'dür (Akalın, 1990 : 11). Dolayısıyla 1983 - 1989 döneminde ortalama enflasyon vergisinin GSMH'ya oranı % 2.7 olmaktadır. Şüphesiz enflasyon vergisi yoluyla ilâve bir kaynaktan faydalanmak mevcut şartlarda pratik bir yol olabilir. Ancak enflasyon vergisiyle elde edilen kaynaklar mevcut vergi potansiyelinin harekete geçirilmesi ve vergi kayıplarının önlenmesiyle elde edilecek kaynakların yanında çok sınırlı kalmaktadır. Diğer yandan, enflasyon vergisi, ülkede enflasyonun belirli bir seviyenin altına düşmemesini gerektirdiğinden, enflasyon gibi ekonomik bir sorunun kalıcı ol-

masına da zemin hazırlamaktadır. O halde, enflasyonun hüküm sürdüğü bir ekonomik yapı içinde bütçenin finansmanı için, uygun bir enflasyon oranını sürdürmek önemli olmaktadır. Çünkü, belirlenecek uygun bir enflasyon oranında, hem iç borç stoğu reel olarak azaltılabilecek hem de enflasyon vergisi ve emisyon yoluyla gelir sağlanmaya devam edilecektir. Başlangıçta öngörülen uygun bir enflasyon oranından uzaklaşılması ve oranın yükselmesi halinde ise iç borç stokundaki hafifleme ve enflasyon vergisi artarken bu defa vergi gelirlerinde daha büyük reel kayıplar ve dolayısıyla bütçe açıklarının büyümesi gündeme gelebilecektir. Ayrıca, yükselen enflasyon yeni borçlanmalarda daha yüksek faiz oranları uygulanmasını gerektirecektir. Nitekim, 1992 yılı ve 1993 yılının ilk ayları dikkate alındığında devlet iç borçlanma senetlerinin alternatif yatırım araçları içinde en yüksek verimi sağladığı görülmektedir. Bu yönüyle de devlet, borç senetleri ile, devlete borç verenlere önemli ölçüde rant aktarılabilmektedir.

Bununla beraber, 1991 ve 1992 yıllarındaki gelişmeler değerlendirildiğinde iç borçlanmada giderek Merkez Bankası kaynaklarına daha fazla yönelindiği ve iç borçlanma yoluyla başta bankalar kesimine yapılan rantların nisbi olarak gerilemeye başladığı dikkati çekmektedir (1990 yılında Merkez Bankasının bütçe nakit açığını karşılama oranı % 2.7'ye kadar düşmüşken bu oran 1991 yılında % 32.0'a, 1992'de % 31.3'e ulaşmıştır. 1993 yılında da % 50.6 olması hedef alınmıştır (1992 Yılı Programı, DPT : 89 ve 1992 Yılı Programı, DPT : 76). Merkez Bankası kaynaklarından bütçenin finansmanında daha fazla faydalanılması ise emisyonun dolayısıyla enflasyonun harekete geçirilmesi anlamına gelmektedir ki, 1991 ve 1992 yıllarında enflasyon oranı bu durumun da etkisiyle % 60'ların altına düşmemiştir. 1993 yılında da enflasyon oranının % 60'ın üzerinde gerçekleşmesi beklenmektedir.

V. EĞİTİM HARCAMALARINDAKİ DURUM

Konsolide bütçenin üçüncü önemli harcama kalemini eğitim hizmetleri oluşturmaktadır. Eğitim harcamaları, sağlık harcamalarıyla birlikte beşeri sermaye yatırımlarının iki önemli öğesidir. Bu harcamalar sayesinde emeğin verimliliği yükseltilmekte böylece üretim ve gelir artışı sağlanabilmektedir. Türkiye'de 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren eğitime ayrılan ödenekler, savunmaya ayrılan ödeneklerin üzerine çıkmaya başlamıştır. Türkiye gibi hızlı nüfus artışına sahip ve nüfusunun yarısından fazlası genç nüfus olan bir ülkede şüphesiz bu normal bir gelişmedir. Bununla beraber bütçeden eğitime ayrılan ödenekler yeterli değildir.

Eğitim harcamalarının GSMH'ya oranı 1963 - 1991 döneminde % 3.35'tir. Bunun başlangıç ödenekleri olarak yaklaşık % 66'sını personel harcamaları, % 11'ini diğer cariler, % 19'unu yatırım, % 4'ünü de transfer harcamaları meydana getirmektedir (Ataç, Beyhan - Ataç, Engin, 1993 : 9). Buna göre toplam eğitim harcamaları (ve sağlık harcamaları) içinde en büyük payı personel harcamaları almakta, bunu yatırım harcamaları ve diğer harcama türleri izlemektedir. Bu, ülkemizde toplam kamu personelinin yarıdan fazlasının eğitim ve sağlık hizmetlerinde istihdam edilmiş olmasının tabii bir sonucudur. Bütçe eğitim harcamaları içinde personel harcamalarının önemli bir paya sahip olması, bütçeden okul yapımı için gerekli ödeneklerin ayrılamamasına yol açmaktadır. Sonuçta, "kendi okulunu kendin yap" kampanyalarına ağırlık verilmektedir. 1982 -1991 yılları arasında bu kampanyalar ile eğitime 4 Trilyon TL.'lik halk katkısı (bağışları) sağlanmıştır. Bağışların 577.3 Milyar TL.'sı arsa olarak gerçekleşmiş, ilk ve orta öğrenimde halkın katkısıyla 4 bin 594 derslik yapılmıştır (04.01.1993 tarihli Milliyet Gazetesi : 5)

Eğitim harcamalarının yıllık artış oranları harcama türleri bazında 1981 - 1991 döneminde transfer harcamalarında % 21.41, yatırımlarda % 14.81, personelde % 10.71, diğer carilerde % 8.75 olmuştur (Ataç, Beyhan - Ataç, Engin, 1993 : 12). Yatırım harcamalarında transfer harcamaları dışında nisbi bir yükseklik söz konusu ise de bu tatmin edici değildir.

Ülkemizde 1963 - 1991 döneminde eğitim harcamalarının konsolide bütçe harcamalarına oranı ortalama % 14.52'dir. 1990 yılı Dünya Bankası verilerine göre de, bu oran ABD'de % 1.7, İngiltere'de % 3.2, Norveç'de % 9.4, Ürdün'de % 14.2, Tayland'da 20.1, Pakistan'da % 2, Hindistan'da % 2.5'tur (Ataç, Beyhan - Ataç Engin, 1993 : 27). Söz konusu oranın bazı gelişmiş ülkelerdeki nisbi düşüklüğü eğitim hizmetlerinin bu ülkelerde özel kesim ya da vakıflar eliyle de yürütülmesiyle ilgilidir ve bütçeden ayrılan miktar gelişmekte olan ülkelere göre hayli yüksektir.

Öte yandan, Türkiye'deki hızlı nüfus artışı dikkate alındığında (% 2.3), eğitim harcamalarının, bu artış hızının üzerinde bir gelişme göstermesi gerekmektedir. Örneğin sağlık harcamaları ile birlikte (sağlık harcamalarının GSMH'daki payı % 0.5'dir) beşeri sermaye stoğunun % 3'lük hızla artması söz konusu olduğunda ve sermaye / hasıla oranı da 3.5 olarak alındağında Türkiye'de eğitim ve sağlık harcamalarının GSMH'dan % 10.5 (3 x 3.5 = 10.5)'luk bir pay alması gerekli olmaktadır (Akalın, 1990 : 28). Şüphesiz ülkemizde bütçeden eğitim ve

sağlığa bu payın dörtte biri dolayında bir kaynak ayrılıyor olmasının en önemli nedeni, bütçe gelirlerinin yetersizliğidir. Türkiye'de eğitimin finansmanını sadece bütçe kaynaklarına bırakmak doğru bir yaklaşım değildir. Eğitimin her kademesinde, bütçe kaynakları yanında belirli ölçüde hizmetten faydalananların özel kesimin, vakıfların, sigortaların vb. kuruluşların kaynak ve imkânlarından faydanılması gereği vardır.

Ülkemizde eğitim hizmetlerinin devlet tarafından genelde sıfıra yakın ya da düşük fiyatlarla arz edilmesi eğitime olan talebin artmasında etkili olmakta ve finansman sorununu ağırlaştırmaktadır. Bunun için, eğitim hizmetlerinin devletçe finansmanında vergilerin yanında harçlara da ağırlık verilmesi gerekli görülmektedir. Zira, eğitim hizmetlerinin sağlıklı bir finansman yapısının oluşturulamamasının olumsuz etkilerini ülkemiz ciddi biçimde yaşamaktadır. Özellikle yüksek öğrenimde çok sayıda gencimiz yurt dışındaki eğitim kurumlarında öğrenimlerini sürdürmekte diğer bir ifadeyle bütçeden yeterli kaynak ayıramadığımız bir hizmet için döviz kaynaklarımızı kullanma yoluna gitmekteyiz.

VI. SAVUNMA HARCAMALARININ GELİŞİMİ

Bütçede dördüncü önemli harcama kalemi savunma hizmetleridir. Savunma harcamaları uzun bir süre genel hizmetlerden sonra gelen bir harcama özelliğini taşırken 1980'li yılların başlangıcından itibaren üçüncü daha sonra da dördüncü sıraya düşmüştür. Maliyeciler tarafından verimsiz olarak kabul edilen bu harcama türünün bütçedeki payının nisbi olarak daralması olumlu karşılanabilir. Savunma hizmetleri, piyasa ekonomisinin işlemesi için gerekli bir harcama alanı olarak dikkate alınmaktadır. Savunma harcamaları, aynı zamanda, kaynakların üretken (verimli) alanlarda kullanımını engelledikleri gerekçesiyle üretken (verimli) olmayan bir tüketim harcaması olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte, savunma alanında yapılan bazı araştırma ve geliştirme faaliyetlerinden, harcamalarından ekonominin diğer sektörlerinde (ulaştırma, elektronik gibi) de faydalanıldığı ve bu faaliyetlerin sözkonusu sektörlerde üretim artışına yol açtığı bir gerçektir.

Türkiye'de 1963 -1991 döneminde bütçedeki savunma harcamalarının GSMH'dan aldığı pay ortalama % 3.29'dır. Savunma harcamaları bütünü içinde en yüksek payı % 52 ile diğer cariler almakta, bunu % 35 ile personel, % 10.6 ile yatırım, % 1.7 ile de transfer harcamaları izlemektedir (Ataç, Beyhan - Ataç, Engin, 1993 : 19). Diğer carilerin önemli bir harcama kalemi olması bu kalemden savunma hizmetlerine yönelik pek çok harcamanın yapılabilmesindendir. Savunma

harcamaları içinde 1980 - 1991 döneminde en yüksek yıllık artış oranı % 105.2 ile yatırım harcamalarına aittir. Yatırım harcamalarını, transfer, personel harcamaları ve diğer cari harcamalar izlemektedir. 1963 - 1991 döneminde savunma harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki payı % 14.5'dur. 1990 yılı verilerine göre de söz konusu oran Fransa'da % 6.7, İtalya'da % 3.6, Kanada'da % 7.3, Tayland'da % 17.3, Ürdün'de % 23.1, Hindistan'da % 17'dir (Ataç, Beyhan - Ataç, Engin, 1993 : 23 ve 27). Bu sonuçlara göre, Türkiye'de savunma harcamaları gelişmiş ülkelere göre yüksek bir seviyede seyrederken, bazı gelişmekte olan ülkelerin altında kalabilmektedir.

VII. SONUÇ VE ÖNERİLER

Görüldüğü gibi, ülkemizde konsolide bütçe harcamaları zaman içinde artmakta ve Wagner Kanunu'nu doğrulamaktadır. Bu artışlar genelde öngörülen enflasyon oranının üzerinde seyretmektedir. Ancak, zamanla bütçenin yapısı değişmekte, bütçe öncelikleri yeniden belirlenmektedir. Bu açıdan, 1980 sonrası bütçelerinde daha önceki dönemlerdeki bütçelerin tersine, genel hizmetlere yönelik harcamaları izleyen çeşitli harcama kalemleri arasında kaymalar ortaya çıkmıştır. Bunda şüphesiz bütçenin finansmanında izlenen politika değişikliğinin de etkisi olmuştur. Bütçenin finansmanında vergilerden yeterli ölçüde faydalanılamaması sonucu yüksek faizlerle borçlanmaya ağırlık verilmiş ve bu yolla da özellikle bankacılık kesimine önemli rantlar aktarılmıştır. 1980 sonrası dönemde örneğin 1984 yılında vergi yükü % 12.5'a kadar gerilemiştir. Bu oran oldukça düşüktür ve vergi gelirlerindeki önemli gerilemeye işaret etmektedir. Bu arada bütçe açıklarının finansmanı yanında döviz rezervlerini güçlendirme amacıyla da yapılan dış borçlanma, belirli ölçüde, mal ve hizmet ticareti bazında TL.'nin gerçek değerinin oluşmasını engellemiş ve bu durum ithalatın ucuzlamasını, ihracatın yavaşlamasını, döviz kazandırıcı hizmetlerin gerilemesini sonuçlandırabilmiştir.

Bütçenin finansmanında ortaya çıkan bu değişiklik sonucu, genel hizmetlere yönelik harcamaları borç faiz ödemeleri izlemeye başlamıştır. Bu durumda bütçe, "maaş ve borç ödeme bütçesi" haline gelmeye başlamıştır. Türkiye'de, borç faiz ödemelerinin ikinci önemli bütçe kalemi haline gelmesinde, bütçe harcama hedeflerinin yüksek belirlenmesinin, gelirden kopmuş harcama politikalarının etkisi büyüktür. Bu çerçeve içinde ülkemizde konsolide bütçe harcamalarının etkinlik kazanması, verimli olması, harcama ve hizmet yapısının sağlıklı gelişimi için bazı önerilerimizi şöyle sıralayabiliriz:

- Mevcut yapısıyla bütçe harcamaları artmaya buna paralel olarak da bütçe açıkları büyümeye devam etmektedir. Bu durumda, bütçe harcamalarını azaltmaya çalışmak son derece önemlidir. Ancak, Türkiye şartlarında harcamaları kısmak güç olduğu için en gerçekçi çözüm yolu, harcama artış hızıyla gelir artış hızı arasındaki mesafeyi daraltmaya çalışmaktır.

Bütçede genel hizmetlere yönelik harcamalar ilk sırayı almaktadır. Türkiye'deki bürokrasi ve kuvvetli merkeziyetçi yapının da etkisiyle genel hizmetler önemli bir harcama kalemi haline gelmiştir. Bütçede belki de en önemli tasarruf yapılabilecek alan burasıdır. Dolayısıyla, merkezi idarenin yeniden yapılanması, kamu personel reformu gibi çalışmalarla bu hizmetlere yönelik harcamalarda hem tasarrufa gidilmesi hem de etkinlik sağlanması gerekmektedir. Bunun için, memur sayısının nisbi olarak azaltılması ve yatay hareketlilikle ihtiyaç fazlası memurların memur ihtiyacı olan kamu kurumlarına kaydırılması, merkezi idarenin bazı yetki ve görevlerini mahalli idarelere bırakması üzerinde durulmalıdır. Personel harcamalarının yüksekliği ülkemizin ekonomik gelişmede henüz iyi bir mesafe alamadığına da işaret etmektedir. Diğer yandan, kamu personel reformu çalışmalarında, memur - vatandaş ilişkilerinin beşeri ve psikolojik boyutları üzerinde de durmak gerekli olmaktadır.

- Gelir bütçesinin harcamaları finanse etme oranı yükseltilmelidir. Gelir bütçesinin yeterli büyüklüğe ve büyüme hızına kavuşturulması için de, vergi gelirlerinin özellikle gizli ekonominin asgari seviyeye indirilmesi, götürü vergilemeye son verilmesi, vergi denetimlerine ağırlık verilmesiyle arttırılmaya çalışılması, özelleştirmeye hız kazandırılması lâzımdır. Enflasyonu hızlandırarak ya da belirli bir seviyeye düşmesini erteleyerek enflasyon vergisi yoluyla gelir elde etmek sağlıklı ve yeterli bir finansman şekli değildir. Monetizasyonla finansman yerine vergi + özelleştirme şeklinde daha sağlıklı bir finansman yapısını hedef almalıdır.

- Türkiye'de bütçenin büyümesi ve devlet fonksiyonlarının sürekli genişlemesi, rant kollama faaliyetlerine de belirli bir hız kazandırmaktadır. Bu durum aynı zamanda rant kollamanın sosyal maliyetini de artırmakta, kaynak israfına neden olmaktadır. Bunu önlemenin yolu devleti ve bütçeyi nibeten küçültmekten geçmektedir.

- Türkiye'de eğitim, bürokrasinin ekonomi üzerindeki tasarrufunu artıracak biçimde örgütlenmiştir. Yapılması gereken, eğitimin ekonominin gereklerini yerine getirecek biçimde düzenlenmesidir. Türkiye'de eğitim ve sağlık hizmetleri

için bütçeden yeterli kaynak ayrılamamakta, bütçe ödeneklerinin de büyük bir kısmı personel maaşlarına gitmektedir. Bu durumda, eğitim harçlarını anlamlı hale getirip, sağlıklı bir finansman yapısı oluşturarak hizmetleri geliştirmek gerekmektedir. Sağlık hizmetlerini de, yeni bir anlayışla, "genel sağlık sigortası" kapsamında geliştirmek gerekli görünmektedir.

- Savunma harcamalarının bütçedeki nisbi büyüklüğünün azalması olumlu bir gelişmedir. Ancak, Savunma Sanayii Destekleme Fonu kaynakları dikkate alındığında bu azalma ciddi boyutlarda değildir. Herhalükârda bu alandaki kaynakların olabildiğince verimli kullanılması gereği önemini her zaman korumaktadır. Savunma harcamalarındaki gelişmelerin bu anlayışla değerlendirilmesinde fayda vardır.

L'APPRECIATION DE LA STRUCTURE DES SERVICES ET DES DEPENSES DU BUDGET DE L'ETAT

Le budget de l'Etat a un lieu important dans l'économie publiques en Turquie. Les dépenses budgétaires ont grand place aussi dans les dépenses publiques. Dans le temps, les dépenses augmentent et on constate une tendance déterminant la structure budgétaire d'une façon assez claire. Il y a aussi une évolution positive dans un cadre nouveau dans les services et les dépenses budgétaires. Alors que l'emprunt est un moyen de financement souvent utilisé pour le financement du budget, on ne peut pas utiliser suffisamment, comme moyen de financement,de l'impôt. C'est pour cela que les payements de l'intérêt de l'emprunt sont des dépenses très importantes du budget. Dans cet article, la structure des services et des dépenses du budget est systèmatiquement appréciée et après cela nous faisons quelques récommandations sur ceux-ci.

KAYNAKÇA

AKALIN, Güneri (1990) : "Türkiye'de Enflasyon Vergisi ve Enflasyonun Vergi Gelirlerine Etkisi", **Ekonomide Ankara**, (Mayıs - Haziran 1990), Sayı : 32.

----------, (1990): "Türkiye'de Beşeri Sermaye Yatırımlarının Plânlanması İhtiyacı", **Ekonomide Ankara**, (Eylül - Ekim 1990), Sayı : 34.

ARIN, Tülay (1993) : "Refah Devleti : Bir Analiz Çerçevesi", Türkiye IX. Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ, 6 - 8 Mayıs 1993, Silifke - Mersin.

ATAÇ, Beyhan - ATAÇ, Engin (1993) : "Türkiye'de 1963 - 1991 Döneminde Personel, Eğitim, Sağlık ve Savunma Harcamalarının Analizi", Türkiye IX. Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ, 6 - 8 Mayıs 1993, Silifke - Mersin.

MERİÇ, Metin (1992) : "Devletin Borçlanma Hakkı ve Yetkisi", İşletme ve Finans, (Ocak 1992), Sayı : 82.

MÜFTÜOĞLU, Tamer (1991) : "Enflasyon Kağıttan Bir Canavardır", 22.10.1991 tarihli Milliyet Gazetesi.

SABUNCUĞLU, Zeyyat (1991) : "Güler Yüzlü Devlet", 11.08.1991 tarihli Milliyet Gazetesi.

Kamu Bürokrasisi - Personel Alımı ve Verimli Çalıştırılmasına İlişkin Öneriler (1993): (İzmir Ticaret Odası adına Doç.Dr. Bilal ERYILMAZ ve Araş.Gör. Musa EKEN tarafından hazırlanan kitap), Hürriyet Matbaası, İzmir.

1992 ve 1993 Yılları Programı D.P.T.

1993 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Ankara - Ekim 1992.

04.01.1993 tarihli Milliyet Gazetesi.