

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU EKONOMİSİ/MALİYE
ANABİLİM DALI

141500

TÜRKİYE'DE KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARININ GELİŞİMİ:
AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİ İLE BİR KARŞILAŞTIRMA

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Deniz AYTAÇ

141500

TEZ DANIŞMANI

Doç. Dr. Abuzer PINAR

ANKARA 2004

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU EKONOMİSİ/MALİYE
ANABİLİM DALI

**İRKİYE'DE KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARININ GELİŞİMİ:
AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİ İLE BİR KARŞILAŞTIRMA**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Abuzer PINAR

Jürisi Üyeleri

ve Soyadı

öf. Dr. Ahmet Kırmızı

öf. Dr. Abuzer Pınar

öf. Dr. Onur Özsoy

İmzası

.....
.....
.....

Tez Sınav Tarihi: 7.09.2004

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	i
TABLOLAR ve GRAFİKLER	iv
KISALTMALAR	viii
GİRİŞ	x

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAMU HARCAMALARI.....	1
1.1. KAMU HARCAMALARI KAVRAMI.....	1
1.2. KAMU HARCAMALARI HAKKINDA KLASİK ve MODERN GÖRÜŞLER	4
1.2.1. Klasik Görüşte Kamu Harcamaları	5
1.2.2. Keynesyen Görüşte Kamu Harcamaları	7
1.2.3. Monetarist Görüşte Kamu Harcamaları	9
1.3. KAMU HARCAMALARININ TASNİFİ (SINIFLANDIRMASI)	11
1.3.1. İdari (Yönetmel) Sınıflandırma	13
1.3.2. Fonksiyonel Sınıflandırma	15
1.3.3. İktisadi (Ekonomik) Sınıflandırma	16
1.3.3.1. Gerçek (Reel) Harcamalar – Transfer Harcamaları.....	18
1.3.3.2. Cari Harcamaları –Yatırım Harcamaları	22
1.3.3.3. Verimli Harcamalar – Verimsiz Harcamaları.....	25
1.3.4. Sağladıkları Faydaların Niteliklerine Göre Sınıflandırma	26
1.3.5. Olağan Harcamalar-Olağanüstü Harcamalar Sınıflandırması.....	27
1.3.6. Mahalli Harcamalar-Milli Harcamalar Sınıflandırması	27
1.4. KAMU HARCAMALARININ TÜRKİYE’DEKİ SINIFLANDIRMASI	28

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE’DE KAMU HARCAMALARI	32
--------------------------------------	----

2.1. TÜRKİYE'DE KAMU HARCAMALARININ GELİŞİMİ.....	34
2.1.1. Türkiye'de Bütçe Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Gelişimi.....	43
2.1.1.1. Cari Harcamalar.....	45
2.1.1.2. Yatırım Harcamaları.....	60
2.1.1.3. Transfer Harcamaları.....	70
2.1.2. Türkiye'de Bütçe Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Gelişimi.....	104
2.1.2.1. Genel İdare Hizmetleri.....	105
2.1.2.2. Ekonomik Hizmetler.....	111
2.1.2.3. Sosyal Hizmetler.....	112
2.1.2.4. Borç Faiz Ödemeleri.....	118
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	
3. AVRUPA BİRLİĞİNE ÜYE ÜLKELERİN BÜTÇE HARCAMALARININ GELİŞİMİ ve TÜRKİYE İLE KARŞILAŞTIRILMASI	121
3.1. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE MALİYE POLİTİKALARININ UYUMLAŞTIRILMASI	121
3.2. AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYE ÜLKELERİN BÜTÇE HARCAMALARININ GELİŞİMİ ve TÜRKİYE İLE KARŞILAŞTIRILMASI	131
3.2.1. Cari Harcamalar-Sermaye Harcamaları.....	139
3.2.2. Transfer Harcamaları.....	144
3.2.3. Genel İdari Hizmetler	150
3.2.4. Ekonomik Hizmetler	150
3.2.5. Sosyal Hizmetler	151
3.2.5.1. Sosyal Güvenlik Harcamaları	151
3.2.5.2. Eğitim Harcamaları	155
3.2.5.3. Sağlık Harcamaları	160
3.3. AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİNDE YAPISAL REFORMLAR	162

3.3.1. Sosyal Güvenlik Reformu	163
3.3.2. Eğitim Reformu	164
3.3.3. Sağlık Reformu	166
SONUÇ	171
KAYNAKLAR	178
EK TABLOLAR	192
ÖZET	
ABSTRACT	



TABLÖLAR ve GRAFİKLER

TABLO I:	Konsolide Bütçe Gelir, Gider ve Açıklarının GSMH İçindeki Oranı (%)	32
TABLO II:	Ekonomik Tasnife Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH İçindeki Oranı (%)	44
TABLO III:	Ekonomik Tasnife Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının Toplam Harcamalar İçindeki Payı (%).....	44
TABLO IV:	Konsolide Bütçe Sabit Sermaye Yatırımlarının Toplam Kamu Sabit Sermaye Yatırımlarına Oranı (%).....	68
TABLO V:	Transfer Türlerine Göre Ödeneklerin Toplam Transfer Harcamaları İçindeki Payı (%).....	73
TABLO VI:	KİT Transferlerinin Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları İçindeki Payı (%)	80
TABLO VII:	Sosyal Güvenlik Harcamaların Toplam Transferler ve GSMH İçindeki Payı (%)	89
TABLO VIII:	İç Borç Stoğunun GSMH'ya Oranı (%).....	94
TABLO IX:	Konsolide Bütçe Faiz Ödemelerinin GSMH'ya Oranı (%)	96
TABLO X:	İç ve Dış Borç Faiz Ödemelerinin Vergi Gelirine Oranı (%).....	98
TABLO XI:	Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerin Ortalaması Olarak Bütçe Harcama, Gelir ve Açıklarının Dönemsel Gelişimi	131
TABLO XII:	Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerinin Ortalaması Olarak Sermaye, Cari ve Transfer Harcamalarının Gelişimi	140

TABLO XIII: Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerde Kamu İstihdamının Toplam İstihdam İçindeki Oranı (%).....	142
TABLO XIV: Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerde Transfer Harcamalarının Toplam Harcamalar İçindeki Oranı (%)	144
TABLO XV: Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerde Sosyal Transferlerin GSYİH İçindeki Oranı (%)	149

EK TABLOLAR

EK TABLO I: GSMH BÜYÜME HIZLARI	192
EK TABLO I/1 KONSOLİDE BÜTÇE GELİR, GİDER VE AÇIKLARININ GSMH'YA ORANI (%)	194
EK TABLO II-1: EKONOMİK TASNİFE GÖRE KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARININ GSMH'YA ORANI	196
EK TABLO II-2: EKONOMİK TASNİFE GÖRE KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARININ TOPLAM HARCAMALAR İÇİNDEKİ PAYI (%).....	197
EK TABLO II: KONSOLİDE BÜTÇE PERSONEL HARCAMALARININ HARCAMA KALEMLERİ İTİBARIYLA % DAĞILIMI .	198
EK TABLO III: TOPLAM KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARININ YÜZDESİ OLARAK CARİ HARCAMALAR	200
EK TABLO IV: KONSOLİDE BÜTÇEYE DAHİL KURUMLARIN YILLAR İTİBARIYLA SERBEST MEMUR KADRO SAYILARI	202
EK TABLO V: KAMU GÖREVLİLERİNİN AYLIKLARININ HESAPLANMASINDA KULLANILAN BAZI VERİLER İLE ASKERİ ÜCRETİN YILLAR İTİBARIYLA GELİŞİMİ	203

EK TABLO VI:	KONSOLİDE BÜTÇEYE DAHİL KURULUŞLARIN KADROLARI VE YILLIK ARTIŞ ORANLARI	207
EK TABLO VII:	İDARİ FONKSİYONEL AYRIMA GÖRE PERSONEL, DİĞER CARİ VE YATIRIM HARCAMALARININ DAĞILIMI (%)	208
EK TABLO VIII:	KONSOLİDE BÜTÇE DİĞER HARCAMALARININ HARCAMA KALEMLERİ İTİBARI İLE % DAĞILIMI ..	212
EK TABLO IX:	SABİT SERMAYE YATIRIMLARI	213
EK TABLO X:	SEKTÖRLER İTİBARI İLE SABİT SERMAYE YATIRIMLARI (KAMU)	215
EK TABLO XI:	KONSOLİDE BÜTÇE YATIRIMLARININ HARCAMA ALT KALEMLERİ İTİBARI İLE % DAĞILIMI	217
EK TABLO XII:	KURUMLARA KATILMA PAYLARI VE SERMAYE TEŞKİLLERİNİN DAĞILIMI (%).....	218
EK TABLO XIII:	İŞLETMECİ KİTLERE İLİŞKİN BAZI BİLGİLER	219
EK TABLO XIV:	AYLIK İÇ BORÇLANMA FAİZ ORANLARI VE VADE YAPISI.....	220
EK TABLO XV:	TASFİYE EDİLEN FONLAR	221
EK TABLO XVI:	FONKSİYONEL AYRIMA GÖRE KAMU HARCAMALARININ TOPLAM İÇİNDEKİ PAYLARI (%).....	223
EK TABLO XVII:	FONKSİYONEL AYRIMA GÖRE KAMU HARCAMALARININ GSMH İÇİNDEKİ PAYLARI (%).....	225
EK TABLO XVIII:	AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYE ÜLKELERDE BÜTÇE GELİR, GİDER VE AÇIKLARININ GSYİH'YA ORANI (%)	227

EK TABLO XIX:	AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYE ÜLKELERİN CARİ HARCAMALARININ GSYİH İÇİNDEKİ ORANI (%) ...	230
EK TABLO XX:	AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYE ÜLKELERİN SERMAYE HARCAMALARININ GSYİH İÇİNDEKİ ORANI (%)....	232
EK TABLO XXI:	AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYE ÜLKELERİN KAMU BORÇLARININ GSYİH İÇİNDEKİ ORANI (%)	234
EK TABLO XXII:	AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYE ÜLKELERİN FAİZ HARCAMALARININ GSYİH İÇİNDEKİ ORANI (%) ...	236
EK TABLO XXIII:	AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYE ÜLKELERİN VERGİ GELİRLERİNİN GSYİH İÇİNDEKİ ORANI (%)	238
EK TABLO XXIV:	AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNİN BÜTÇE HARCAMALARININ FONKSİYONEL TASNİFİ (GSYİH'NİN % OLARAK)	240
EK TABLO XXV:	AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYE ÜLKELERİN SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARININ GSYİH İÇİNDEKİ ORANI (%)	241
EK TABLO XXVI:	AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYE ÜLKELERİN EĞİTİM HARCAMALARININ GSYİH İÇİNDEKİ ORANI (%) ...	243
EK TABLO XXVII:	AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYE ÜLKELERİN SAĞLIK HARCAMALARININ GSYİH İÇİNDEKİ ORANI (%) ...	245
GRAFİK I:	Konsolide Bütçe Gelir ve Giderlerinin GSMH İçindeki Oranı	33
GRAFİK II:	Ekonomik Tasnife Göre Bütçe Harcamalarının GSMH'ya Oranı (%).....	44

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AEET	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKÇT	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AMB	: Avrupa Merkez Bankası
APE	: Avrupa Para Enstitüsü
AT	: Avrupa Topluluğu
BAĞ-KUR	: Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ	: Devlet Su İşleri
ECOFIN	: Ekonomi ve Maliye Bakanları Konseyi
EPB	: Ekonomik ve Parasal Birlik
G-7	: Grup 7 Devletleri (Japonya, Almanya, İngiltere, Fransa, İtalya, Kanada, ABD)
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IMF	: Uluslararası Para Fonu
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
MEDA	: Avrupa Birliği Akdeniz Programı
NATO	: Kuzey Atlantik Paktı

OECD	: Kalkınma İçin İşbirliği Örgütü
PTT	: Posta, Telefon, Telgraf
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
TCK	: Türkiye Cumhuriyeti Karayolları
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCES	: Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı
TEK	: Türkiye Elektrik Kurumu
THY	: Türk Hava Yolları



GİRİŞ

Dünya ekonomik konjoktürü paralelinde yaşanan gelişmeler, iktisadi mali literatürde devletin ekonomiye müdahalesi dolayısıyla kamu harcamalarının kapsamı ve boyutu konularında farklı yaklaşımlar doğurmuştur.

1929 Dünya ekonomik bunalımına kadar devletin ekonomiye müdahalesi dolayısıyla kamu harcamalarının en düşük düzeyde olması görüşü hakimken, 1929 bunalımından sonra devletin ekonomiye müdahalesinin denge ve istikrar için şart olduğu görüşü ağırlık kazanmıştır. Böylece kamu harcamalarının boyutları ve kapsamı genişlemiştir. 1940'larda iyice yerleşen refah devleti anlayışı ise sosyal hizmetlerin sınırını genişletmiş ve devlete yeni görevler yüklemiştir. Tarihsel süreç içinde dünya ekonomileri bu iki teorik görüşün farklı derecelerdeki uygulamalarını yaşamıştır. Böylece dönemler itibari ile kamu harcamalarının boyutu ve kapsamı daima tartışılmıştır.

Bu paralelde çalışmamızda; Türkiye'de değişen konjontüre bağlı olarak uygulanan ekonomi politikalarının, özellikle 1980'li yıllarda uygulanmaya başlayan "Neoliberal" politikaların, kamu harcamalarını ne ölçüde etkilediğini, harcamaların bütçe ve milli gelir içindeki paylarının nasıl değiştiğini incelemek; bu değişmelerin sonuçlarının ne ölçüde olumlu ya da olumsuz olduğunun Avrupa Birliği ülkeleri kamu harcamaları ile yapılacak kıyaslamalarla tespit etmeye çalışmak ve Türkiye'nin Avrupa Birliği Üyeliği hedefine kamu harcamaları kapsamında ne derece yakın ya da uzak olduğunu tespit etmek amaçlanmıştır.

Çalışmamızın birinci bölümünde farklı kamu harcamaları tanımlarına ve kamu harcamaları konusundaki farklı görüşlere yer verilmiş ve uygulamada karşılaşılan kamu harcamalarının farklı tasnifleri ele alınmıştır. Tarihsel süreç içinde kamu harcamaları konusunda getirilen farklı yaklaşımlar incelenmiştir.

Yıllar itibari ile her ne kadar kamu harcamaları konusunda değişen yaklaşımlar gündeme gelse de değişmeyen tek şey artan ve çeşitlenen kamusal ihtiyaçlar ve devletin bu ihtiyaçlara cevap verme gerekliliği olmuştur.

Tüm Dünya’da ve Türkiye’de 1980’li yıllar neo-liberal politikaların hakim olduğu yıllar olmuştur. Bu dönemde devletin ve kamu harcamalarının boyutu sürekli olarak tartışılmıştır. Ayrıca arz yönlü iktisat politikaları paralelinde vergi oranları düşürülerek, vergi gelirlerinin artacağı görüşü ağırlık kazanmış ve vergi yerine borçlanma politikalarına öncelik verilmiştir.

Türkiye’de 80’li yıllar bir dönemeç olarak, ekonomi ve mali hayatta farklı uygulamaların yaşandığı yıllar olmuştur. Özellikle 24 Ocak kararları ve sonrası neredeyse düzenli bir hal alan istikrar programları ile Türkiye’de devletin dolayısıyla kamu harcamalarının küçülmesi söylemi hız kazanmıştır. Kamu açıklarının neredeyse tek sorumlusu olarak kamu harcamalarının boyutu gösterilmiştir. Fakat harcamalarının boyutu kadar ekonomik ve fonksiyonel ayrımı ele alınmadan bu konuda bir yargıya varılamaz. Bu nedenle çalışmamızın ikinci bölümünde Türkiye’de konsolide bütçe harcamalarının ekonomik ve fonksiyonel olarak gelişimi ele alınacak ve harcamalarda fonksiyonel ve iktisadi açıdan bir artış mı yoksa bir çok harcama kalemi açısından azalış mı olduğu tesbit edilmeye çalışılacaktır. Bu bağlamda ilk olarak ekonomik tasnif içinde yer alan cari, yatırım ve transfer harcamalarının yıllar itibari ile gelişimi ve uygulanan maliye politikalarının bu harcamalar üzerindeki etkileri incelenecektir.

Yıllar itibari ile uygulanan istikrar programlarında, cari harcamalar bütçe içinde kısılması gerekli giderlerin başında yer almıştır. Bu uygulamalardan en çok etkilenen cari harcama alt kalemi ise personel giderleri olmuştur. Bu uygulamaların doğruluğunun ve sonuçlarının değerlendirilebilmesi amacıyla hem personel hem de diğer cari harcamalar alt harcama kalemleri itibari ile incelenecektir.

Bu bölümde ele alınacak diğer harcama türü ise yatırım harcamaları olacaktır. Özellikle sermaye birikiminin yetersiz olduğu ülkelerde devlet

yatırım harcamaları ile sermaye stoku birikimine yardımcı olmaktadır. Oysa Türkiye’de 1980 sonrası uygulanan istikrar politikaları nedeniyle yatırım harcamaları genellikle azalan bir seyir izlemiştir. Bu azalışın yatırım harcamaları üzerindeki etkilerinin belirlenmesi için yatırım harcamaları alt kalemler itibari ile incelenecektir. Ayrıca uygulanan politikaların kamu sabit sermaye yatırımlarının gelişimi ve sektörel dağılımında meydana getirdiği değişimler ve bu değişimlerin olumlu ve olumsuz yanları belirlenmeye çalışılacaktır.

Gelişmiş ülkelerde bütçe harcamaları içinde en büyük paya sahip olan harcama türü transfer harcamalarıdır. Gelişmiş ülkelerde özellikle sosyal adaletin sağlanmasında yararlanılan maliye politikası araçlarının başında transfer harcamaları gelmektedir. Bu nedenle transfer harcamalarının bütçe içindeki payı %60-65 arasında değişen oranlarda gerçekleşmektedir.

Türkiye’de ise özellikle son yıllarda transfer harcamalarının gerek toplam bütçe harcamaları, gerekse GSYİH içindeki payı giderek artmaktadır. Bu olumlu gibi görülen gelişme özellikle transfer harcamaları alt kalemleri incelendiğinde olumsuz bir hal almaktadır. Bu olumsuzluğun nedeni ise transfer harcamaları içinde giderek daha fazla pay alan faiz ödemeleridir. Faiz harcamalarının bu önlenemez yükselişinin ardında ise, uygulanan kamu finansman politikaları yatmaktadır. Özellikle 1980 sonrası ağırlık kazanan borçlanma politikalarının yansımalarının en yoğun olarak gözlendiği harcamalar transfer harcamaları olmuştur. Bu nedenle transfer harcamaları borç faiz ödemeleri alt kaleminin yıllar itibari ile artışının incelenmesi gereklidir. Böylece artan iç ve dış borç stoğu paralelinde faiz ödemelerinin bütçe içinde giderek daha büyük boyutlarda paya sahip olmasının etkileri üzerinde durulacaktır. Ayrıca borç faiz ödemelerindeki bu artışın, iktisadi, sosyal ve mali transferleri nasıl etkilediği incelenecektir.

Uygulanan politikaların etkilerinin iktisadi ve sosyal hizmetler açısından incelenmesinde fonksiyonel tasnifin yeri önemlidir. Özellikle refah devleti anlayışı içinde devletin, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi temel

hizmetleri sunumunda ne derece başarılı olduğu bu tasnif yardımı ile rahatlıkla görülebilmektedir. Bu nedenle ikinci bölümde Türkiye’de bütçe harcamalarının ekonomik, genel idare ve sosyal hizmetlerin karşılanması ne derece yeterli olabildiğı incelenenektir.

Türkiye’de ekonomik ve sosyal ihtiyaçların giderilmesinde gerekli hizmetlerin gerçekleştirilmesi için gereken harcamaların boyutunun yeterli olup olmadığının tesbiti ise ülke karşılaştırmaları ile daha net bir hal almaktadır. Bu nedenle çalışmamızın üçüncü bölümünde Türkiye ile AB’ne üye ülkelerin bütçe harcamaları karşılaştırılacaktır. Bu karşılaştırmada AB ülkelerinin seçilmesinin nedeni Türkiye’nin dış politika hedeflerinin başında neredeyse 41 yıldır AB tam üyeliğinin gelmesidir. Bu bölümde öncelikle Avrupa Birliği’ne üye ülkelerde, ekonomik ve parasal birliğin oluşturulması amacıyla uygulanan mali uyum politikalarına değinilecektir. Ayrıca birlik politikaları ve birliği oluşturan ülkelerin ulusal politikaları çerçevesinde AB ülkelerinin gelişen bütçe harcamaları incelenenektir. Daha sonra AB ülkeleri ve Türkiye’de bütçe harcamalarının boyutu ve içeriğı açısından bir karşılaştırma yapılacaktır.

Böylece IMF ve Dünya Bankası destekli istikrar programları ile kısılmaya çalışılan bütçe harcamalarının, refah devleti olma özelliğini 1980’li yılların liberal politikalarına rağmen koruyan AB ülkeleri karşısında ne derece yeterli ya da yetersiz olduğı tespit edilecektir.

Uygulanan politikaların yansımalarının incelenmesinde toplam bütçe harcamalarının yeterliliğı yanında özellikle gelir dağılımında adaletin sağlanması, Milli Gelir ve sosyalizasyon düzeyinin yükseltilmesinde önemli rol oynayan eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik harcamalarının boyutu da önem taşımaktadır. Bu nedenle bu bölümde sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik hizmetlerinin Türkiye’de ve AB’deki durumu tespit edilip karşılaştırılarak Türkiye’de bu sektörlerdeki sorunlar belirlenmeye çalışılacaktır. Daha sonra bu hizmetlerde meydana gelen sorunların çözümünde ve AB tam üyeliğı sağlanması kapsamında önerilen yapısal reformlar ele alınacaktır.

Böylece Türkiye'de kamu bütçesindeki istikrarsızlığın çözümünde, istikrar programlarında öngörülen tedbirlerin başında gelen kamunun küçülmesi önerisinin ne derece doğru olduğu ya da olmadığı incelenecektir.



BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAMU HARCAMALARI

1.1. KAMU HARCAMALARI KAVRAMI

Tarihsel süreç içinde toplumların içinde bulundukları gelişim ve değişim beraberinde artan ve çeşitlenen ihtiyaçları getirmiştir. İhtiyaçlardaki bu sürekli artış karşısında devletin ekonomiye müdahalesi zorunlu hale gelmiştir. Özellikle 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı'na kadar iktisadi ve mali literatürde fazla yer almayan kamu harcamaları, bu bunalımın sonucu doğan müdahaleci devlet anlayışı ile birlikte maliye politikasının en önemli araçlarından biri olarak kabul görmüştür.

Yaşanan bu dönemle birlikte devlet toplumun eğitim, güvenlik, adalet, sağlık gibi temel ihtiyaçlarını karşılamak yanında, artan kamu kurum ve kuruluşları ile her gün çeşitlenen kamusal ihtiyaçlara cevap vermeye çalışmıştır. Bu paralelde ekonomi bilimine tarihsel süreç içinde bakıldığında, devletin ekonomi içindeki yeri, önemi ve ekonomiye müdahalesinin boyutları iktisadi/mali kuramları birbirinden ayıran temel görüş ayrılıklarını oluşturmuştur.

Kamusal ihtiyaçların artması ve değişen ekonomik konjonktür devletin ekonomideki varlığını kuvvetlendirirken mali literatürde özellikle kamu harcamaları konusunda görüş ayrılıklarına şahit olunmuş, yapılan her yeni tanımlama zaman içinde eleştirilmiş ve eksiklikleri tamamlanmaya çalışılmıştır.

Bu bölümde farklı kamu harcamaları tanımlarına yer verilecektir. Kamu harcamaları tanımlanırken ilk olarak ihtiyaçlardan yola çıkılmıştır. Zira kamu ekonomisinin ihtiyaçların giderilmesi zorunluluğu sonucu doğması kamu maliyesinde ihtiyaçları aslolan unsur haline getirmiştir.

Bu paralelde kamusal ihtiyaçların giderilmesi için devletin bir takım hizmetlerden yararlanması, bir kısım malları kullanması gerekmektedir. Bu yararlanma ve kullanım için kamunun belli giderleri karşılaması zorunludur. Bu bağlamda kamu gideri "Kamu hizmetleri, kamu ihtiyaçlarını gidermek

görevini yüklenen kamu ekonomisi kesimindeki faaliyetlerin ürünüdür. Kamu giderleri ise bu faaliyetlerin mali plandaki parasal görüntüsü¹ olarak tanımlanabilir. Kamu harcamaları için getirilen bu tanım günümüzde sınırlı bir yapı içinde kalmaktadır. Çünkü devleti harcamalarda bulunmaya zorlayan tek etken kamusal hizmet sağlama amacı değildir. Yıllar içinde çağdaş devletlerin büyüme-kalkınma hızını arttırma, gelir dağılımını değiştirme, kaynak dağılımını düzeltme gibi amaçlarla önemli harcamaları zorunlu kılmıştır.

Kamu harcamaları için yapılabilecek bir diğer tanımlama “Kamu harcamalarının kamu tüzel kişilerinin yaptıkları harcamalar”² olduğu şeklindedir. Fakat içeriğine devlet harcamalarının yanısıra mahalli idareler harcamalarının da dahil olduğu bu tanım, liberal devlet anlayışının benimsendiği dönem için geçerli sayılabilir. Ancak günümüzün devleti artık “19. yüzyılın geleneksel hizmetleri ile yetinen koruyucu devlet değildir. Çeşitli kuruluşları – örneğin Türkiye’deki Kamu İktisadi Teşebbüsleri – aracılığı ile ve kârlılık ilkelerine göre ticari ve sınai faaliyetlerde de bulunmaktadır.”³

Kamu harcamaları konusundaki bir diğer görüş ise; kamu harcamalarının bütçe ile diğer bazı kanunlarda öngörülen ve gerçekleştirilmesine bu kanunlarla izin verilen harcamalar olduğudur. Yine Liberal devlet anlayışına paralel olan yukarıdaki görüşün, günümüzdeki devlet anlayışı ile bağdaşması mümkün değildir. Çünkü, kamu hizmetleri artık sadece devlet tarafından gerçekleştirilmemektedir. Görüldüğü üzere yapılan bir çok farklı tanımlamada kamu harcamaları ile ilgili olarak kamu harcamalarının sınırı ve hangi kamu kuruluşlarının yaptığı harcamaların kamu harcamaları kapsamına girdiği konusunda tartışmalar vardır. Günümüzde merkezi devlet örgütünün ve mahalli idarelerin yapmış olduğu harcamaların, kamu harcaması olduğu konusunda genel bir görüş birliği bulunmaktadır. Ancak diğer kamu kuruluşlarının harcamalarının kamu harcaması sayılıp sayılmayacağı konusunda tartışmalar vardır. “Buradaki

¹ Halil Nadaroğlu, **Kamu Maliyesi Teorisi**, İstanbul: Beta Yayını, 1992, s.133

² Aykut Herekman, **Kamu Maliyesi (Devlet Faaliyetleri ve Finansman Teknikleri)**, Ankara: Sevinç Yayını, 1987, s. 54

³ Halil Nadaroğlu, **Kamu Maliyesi Teorisi**, s.133

tartışma, kamu iktisadi kuruluşlarının ve bazı ülkelerde ayrı tüzel kişilikleri olan kurumlarca yürütülen, sosyal güvenlik hizmetleri için yapılan harcamalar üzerindedir.”⁴ Bu tartışmalara ülkemizde kamu hizmeti gören fakat faaliyetleri özel hukuk hükümlerine tabi olan bu nedenle giderleri devlet bütçesi içinde yer almayan Sosyal Sigortalar Kurumu örnek olarak gösterilebilir.

Tüm bu açıklamalar ışığında kamu kesiminin boyutlarının, bu bağlamda da kamu harcamalarının içerik ve sınırlarının belirlenmesi konusunda en az iki farklı yaklaşım olduğu gözlenmektedir. Bu yaklaşımlar dar ve geniş kapsamlı kamu harcamaları tanımlarını doğurmaktadır.

Kamu giderlerini dar anlamda açıklayan görüşe Maurice Duverger “hukuki tanım” adını vermektedir. Bu bir bakıma klasik maliye anlayışını yansıtan görüşün ifadesi olarak da kabul olunabilir. Hukuki tanıma göre, bir harcamanın kamu gideri niteliğine sahip olması, harcamayı yapanın hukuki kişiliğine bağlıdır. Harcama şayet bir kamu tüzel kişisi tarafından- devlet ve mahalli idareler gibi-yapılırsa kamu gideri olacak, gerçek kişilerle özel hukuk tüzel kişileri tarafından yapılırsa harcamanın maksadı ne olursa olsun, özel gider addedilecektir.⁵

Bu kategori, “kamu sektörü hesaplarında yer alan kalemlerin kamu harcaması olarak kabulü demektir.”⁶ Bu tanım itibari ile bütçede ve bütçe ile ilgili diğer hesaplarda harcama kalemi olarak yer almamış giderler kamu harcaması sayılmamaktadır. Dolayısıyla vergi muafiyeti ve istisnaları, devlet aktifinde meydana gelen azalmalar, özel şahısların kamu hizmetlerinde doğrudan doğruya veya dolaylı olarak yaptıkları her türlü katkılar ve bunlara benzer harcamalar, dar anlamda kamu harcaması olarak kabul edilmemektedir.⁷ Bu paralelde “genel bütçeye dahil merkezi yönetim ve bağlı dairelerin, yerel yönetimlerin ve katma bütçeli dairelerin harcamaları dikkate alınmaktadır.”⁸

⁴ Engin, Ataç, **Kamu Maliyesi**, Eskişehir; Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 41, 1990, s.32

⁵ Halil Nadaroğlu, **Kamu Maliyesi Teorisi**, s.134

⁶ Güneri Akalın, **Kamu Ekonomisi**, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 554 1986 s.138

⁷ Şerafettin Aksoy, **Kamu Maliyesi**, İstanbul: Beta Yayını, 1994, s. 105

⁸ Sinan Sönmez, **Kamu Ekonomisi Teorisi**, Ankara: Teori Yayınları, 1987, s. 6

Ortaya çıkan çeşitli kavram farklılıklar ve uygulamada karşılaşılan güçlükler çok geniş biçimde anlaşılan kamu harcamaları kavramını, güç hesaplanır yapmaktadır. Bu yüzden, devlet harcamalarının daha dar bir kapsamda anlaşılması tercih edilmektedir.

Geniş anlamda kamu harcamaları diğer bir deyişle kamu harcamalarının ekonomik tanımı, klasik anlayıştan esinlenen dar anlamdaki tanımdan çok uzak olmayan fakat daha kapsamlı bir kavramdır.

Devletin siyasal yaşama müdahalesinin yanısıra ticari ve sınai faaliyetlerin dikkate alınması geniş kapsamlı bir kamu harcamaları kavramını ortaya çıkarmaktadır. Günümüzün sosyo-ekonomik karakterli müdahaleci devleti piyasa mekanizmasına göre çalışan ticari ve sınai teşebbüsler kurmakta ve bu kuruluşları bazen kamu gücü ile donatabilmektedir. Bu çerçevede kamu tüzel kişilerinin, gerçek kişilerle özel hukuk tüzel kişilerinininkine benzer koşullar altında yaptıkları harcamalarda kamusal nitelik kazanmaktadır. Nitekim sosyal güvenlik kurumları (Emekli Sandığı, SSK) ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yaptıkları harcamaların yanı sıra, kamunun, özel işletmelerin finansmanına katkısının (sermayeye katılımının) payı ne olursa olsun dikkate alınması söz konusudur.⁹

Tüm bu açıklamalar ışığında geniş anlamda kamu harcamaları "hükümet faaliyetlerinin maliyeti" ¹⁰ olarak anlaşılabilir.

1.2. KAMU HARCAMALARI HAKKINDA KLASİK VE MODERN GÖRÜŞLER

Kamu sektörünün işlevi ve bu sektörün ekonomideki büyüklüğü farklı ekol ve yaklaşımlar tarafından farklı şekillerde açıklanıp, yorumlanmaktadır. Bu paralelde kamu sektörünün ekonomideki işlevini yerine getirme aracı olan kamu harcamaları da farklı iktisadi/mali yaklaşımlarda farklı içerik ve sınırlarla ele alınmıştır.

Bu bölümde kamu harcamaları Klasik, Keynesyen ve Monetarist olmak üzere üç temel görüş altında açıklanacaktır.

⁹ İsmail Türk, **Kamu Maliyesi**, Ankara; Turhan Kitabevi Yayını, 2002, s. 29

¹⁰ İsmail Türk, **Kamu Maliyesi**, s. 29

1.2.1. Klasik Görüşte Kamu Harcamaları:

Klasik kuramda bütün piyasalarda tam rekabet koşullarının geçerli olması, her arzın kendi talebini yaratması, ücret, faiz ve fiyatların esnek olması ve miktar kuramının geçerliliği gibi temel varsayımlar üzerine durulmaktadır. Bu varsayımlara dayanan klasik kuramda bir ekonomide ekonomik ve sosyal alandaki aksaklıklar geçici ve bunları giderecek yeterli güçler piyasa ekonomisinin yapısı içinde mevcut olduğu için, devletin ekonomik ve sosyal amaçlı herhangi bir müdahalede bulunması gereksizdir.

Bu kurama göre “piyasa tanzim edicidir; bir bunalım durumunda piyasa normalleştiricidir.”¹¹ Tam rekabet, ücret ve faiz esnekliği varsayımları gerçekleştiği takdirde ekonomi kendiliğinden ve sürekli olarak tam istihdama ulaşacak, üretilen her mal satılacak ve fiyatlar genel düzeyi istikrarını koruyacaktır.¹² Bu sistem içinde devletin ekonomiye müdahalesi sadece ekonominin işleyişini bozacaktır. Her ne kadar bu kuram devletin ekonomiye müdahalesine olumsuz yaklaşıp da klasik kuramı devletin iktisadi hayat üzerinde hiçbir etkisinin olmadığı bir sistem olarak tanımlamak yanlış olur. Klasik kuramda da devletin bazı görevleri üstlenmesi öngörülmüştür. Bu bağlamda devletin ekonomide üstlenebileceği görevlerin neler olabileceğine, hangi ihtiyaçların devlet tarafından giderilebileceğine Adam Smith bazı açıklamalar getirmiştir.¹³

Adam Smith özel teşebbüsün cazip görmediği işlerle, takatının üstünde olan işlerin devletçe yapılmasını uygun görmüş, toplumun ihtiyaçlarını birinci ve ikinci derecede olmak üzere ikiye ayırarak devletin önce birinci derecedeki ihtiyaçları karşılamasını, sonra da ikinci derecedeki ihtiyaçlar özel teşebbüs tarafından karşılanmadığı veya yeteri kadar karşılanmadığı zaman bu ihtiyaçların devlet tarafından karşılanmasını kabul etmiştir. Adam Smith’e göre toplumun birinci derecedeki ihtiyaçları milli savunma, adalet, diplomasi, iç güvenlik hizmetleridir. Toplumun ikinci

¹¹ M. Dobb, **Kapitalizmin Gelişimi Üzerine İncelemeler** Çev: F. Akar, İstanbul: Belge Yayınları, 1992, s. 364

¹² Beyhan Ataç, **Maliye Politikası**, Eskişehir: Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları, No:118, 1999, s. 6

¹³ İsmail Türk, **Maliye Politikası**, Ankara: Turhan Kitabevi Yayını, 1998, s. 42

derecedeki ihtiyaçları arasında milli eēitim, saēlık, bayındırlık hizmetleri yer almaktadır.

Klasik ēretide Devlet'ten bir taraftan bu hizmetlerin karşılanması beklenirken diēer taraftan da kamu harcamalarının mümkün olan en alt sınırdaki tutulması, Devlet'in bir girişimci gibi piyasada mal ve hizmet üretmemesi, gelirleri mümkün olan en düşük oranda vergilendirmesi, ve yalnızca piyasa işlemleri aracılıēıyla ve dolaylı olarak, faiz oranlarını enflasyon ortamında yükseltmeye, deflasyon ortamında da düşürmeye alıřması¹⁴ beklenmiştir. Klasik kuramda devlet faaliyetlerinin sınırlı tutulma sebebi ise devletin dolayısıyla kamu harcamalarının tarafsızlıēının korunmasıdır. Zira klasik kurama göre devlet ekonomik olaylara müdahale ederse, dengenin otomatik olarak gerçekleşmesini saēlayan unsurların bozulmasından endişe edilmektedir. Bu durumda elbetteki harcamalarla vergilerin de tarafsız olması yani, bireylerin tüketim, tasarruf ve yatırım kararlarında sapmalara sebebiyet vermemesi, "ekonomik kaynakların optimum kullanımını"¹⁵ etkilememesi gereklidir. Oysa ki reel harcamalar, belirli varsayımlar altında kıt kaynakların kamu kesimi ile özel kesim arasındaki daēılıřını etkilemekte, diēer bir söyleyişle, ekonomik yapının kesimler arasındaki kompozisyonu deēiřtirmektedir.

Klasiklerin, harcamaları kısıtlamayı arzulamalarının bir diēer sebebi de kamu giderlerini basit bir tüketim gibi görmeleri ve dolayısıyla harcamalara milli geliri azaltıcı, hata onu yok edici bir nitelik atfetmeleridir. Bu sebeptendir ki, klasikler, devlete, harcamalar aracılıēı ile toplumun istifadesine sunulmuş mallardan bir kısmını alıp tüketen yani, onu yok eden bir tüketici gözüyle bakmışlardır. Bir başka söyleyişle devleti üreten deēil, tüketen bir örgüt gibi görmüşlerdir. Klasikler devlet harcamalarının sonuçta gelir yaratıcı bir hassaya sahip olduēunu gözden uzak tutmuşlardır.¹⁶

¹⁴ Kemal Saybaşılı, **Türkiye'de Planlı Ekonomik Kalkınma Döneminde Devletin Ekonomiye Müdahalesi** (1963-1985), Ankara: Birey ve Toplum Yayını, 1986, s. 13

¹⁵ Beyhan Ataç, **Maliye Politikası**, s. 7

¹⁶ Halil Nadaroēlu, **Kamu Ekonomisi Teorisi**, s.139

Görüldüğü gibi klasik görüşte “Jandarma devlet anlayışı doğrultusunda devlet faaliyetleri en alt düzeyde ön görülmüştür. Bu bağlamda da kamu harcamalarının mümkün olduğunca kısılması iktisadi rasyonellik ilkesi olarak kabul edilmiştir.”¹⁷

Devlet faaliyetlerinin temel hizmetlerle sınırlı tutulmasının bir sonucu olarak klasik kuramda devlet bütçesi mümkün olduğu kadar küçük ve denk bütçe olarak gerçekleştirilmiştir.

Tüm bu anlatılan paralelinde klasik maliyecilere göre kamu harcamalarının tanımı: “kamu makamlarının, toplumsal ihtiyaçları karşılamak üzere, belirli usullere uyarak yaptıkları parasal harcamalar”¹⁸ olarak yapılabilir.

Temelleri ve varsayımları üzerinde durduğumuz klasik ekonomik düşünce, sanayi devrimlerini tamamlamış, hızla kalkınmakta olan ülkelerde belli bir dönem taraftar bulmuş ve bu ülkelerde bu görüşe uygun politikalar uygulanmıştır. Ancak klasik görüşten sapmalar özellikle 1930’lardan sonra önem kazanmaya başlamıştır. Kamu harcamalarını en düşük düzeyde tutulacağı yönündeki düşünceler yaşanan ekonomik krizleri aşma ve özel sektörde sermaye birikimine katkı endişeleri ile yerini, artan harcamalar eğilimine bırakmıştır.

1.2.2. Keynesyen Görüşte Kamu Harcamaları

1929 Dünya Ekonomik Buhranı klasik ekonomi düşüncesinin üzerinde yükseldiği varsayımları kökünden sarsmıştır. Bu dönemle birlikte ekonomiye devlet müdahalesinin ve kamu harcamalarının ağırlık kazandığı yeni bir ekonomik akım olan Keynesyen görüş ağırlık kazanmaya başlamıştır.

Keynes, ekonominin kendiliğinden tam istihdam düzeyinde dengede bulunacağını reddeden teorisiyle Klasik ve Neo-Klasik okulların adeta tabulaştırdığı ilkeleri yıkmış, iktisatta yeni ufuklar açan bir gelişmenin kaynağı

¹⁷ Sinan Sönmez, **Kamu Ekonomisi Teorisi**, s. 5

¹⁸ İsmail Türk, **Kamu Maliyesi**, s. 8

olmuştur.¹⁹ Çağdaş maliye kuramının gelişmesinde büyük rol oynamıştır. Böylece yalnızca maliye kuramı ve maliye politikası anlayışı değil, aynı zamanda devletin ekonomik hayat üzerinde oynayabileceği role ilişkin düşüncelerde değişmiştir.

Keynes Genel Teorisi'nde ekonomik dengenin eksik istihdamda da teşekkül edebileceğini, şayet devlet müdahale etmezse tam istihdama "geleneksel iktisatçıların düşündüğü gibi, doğal ve kaçınılmaz bir durum olarak değil, tamamen bir tesadüf"²⁰ olarak ulaşabileceğini ileri sürmüştür. Bu düşüncenin arkasındaki neden ise istihdam düzeyinin efektif talebe, efektif talebin ise tüketim ve yatırım harcamalarına bağlı olmasıdır.²¹ Diğer bir anlatımla efektif talebin, belirli bir dönemde fiilen gerçekleştirilen harcamaların toplamına eşit olması, neticede, efektif talebin milli gelire eşit olmasını sağlar. Çünkü milli hasıla, kendisini yaratan faktörler arasında fonksiyonel bir tarzda bölüşülür. Faktörlerin milli hasılaya katkıları oranında aldıkları rant, ücret, faiz ve kârların toplamı milli hasılaya eşit olacaktır.

Sonuçta milli gelir ve istihdam seviyesini tayin eden faktör efektif talep yani toplam harcamalar olacaktır. "Efektif talebi idari olarak etkileyebilmek ve istihdama doğru itebilmek için eldeki tek etkin araç ise devlet harcamalarıdır, ferdi harcamalar yoluyla toplam talepteki yetersizliği gidermek kabil değildir."²²

Görüldüğü üzere ekonomide istikrarı sağlamada en güvenli ve elverişli yol, "kamu harcamalarında ve vergilerde gereken değişiklikleri gerçekleştirmek anlamında kullanılan maliye politikasına dayanmaktadır."²³

Keynes yaklaşımda özetle: Devlet faaliyetlerinin amaçları ve araçları üzerinde durulmaktadır. Makro-ekonomik yaklaşımın kamu maliyesi üzerindeki etkisi görülmektedir. Merkeziyetçi kamu ekonomisi ile adem-i merkeziyetçi piyasa ekonomisi arasındaki ilişkiler göz önüne alınmaya

¹⁹ Gülten Kazgan, **İktisadi Düşünce ve Politik İktisadın Evrimi**, İstanbul: Remzi Kitabevi Yayını, 2002, s.220.

²⁰ M. Stewart, **Keynes Devrimi**, Çev. Asım Baltacıgil, İstanbul: Belge Yayınları, 1980, s.90

²¹ Sadun Aren, **İstihdam Para ve İktisadi ve Politika**, Ankara: Savaş Yayınları, 1998, s.36

²² Halil Nadaroğlu, **Kamu Maliyesi Teorisi**, s. 142

²³ Beyhan Ataç, **Maliye Politikası**, s. 9

başlanmıştır. Ayrıca kamu faaliyetlerinin iktisadi etkileri incelenmektedir. “Keynes’e dek yalnızca vergisel değişiklikler teorik ve pratik çalışmalara konu olmuşken, artık kamu harcamaları çoğaltan etkisinin ortaya konulmasıyla, kamu yatırımları ve harcamaları, bağlı olarak bütçe açığı politikasının etkileri ve sonuçları incelenmeye başlamıştır.”²⁴ Sonuçta müdahaleci devlet anlayışıyla birlikte devletin yapacağı hizmetler giderek artmıştır. Emniyet ve asayiş işlerinden başka milli eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, bayındırlık ve taşıma hizmetleri devletin önemli görevleri arasında yer almıştır. II. Dünya savaşı ertesinde ise “tarım ve sanayi desteklemesinin yanı sıra kültür ve sosyal alanlarda yapılan harcamalar artış göstermiştir.”²⁵ Bu görüş çerçevesinde kamu harcamaları devletin en etkin mali aracı haline gelmiştir. Bir diğer mali araç olan vergiler ise sadece kamu harcamaları finanse aracı olmaktan çıkmış gelir dağılımını denkleştirme ve efektif talebi düzeyini ayarlama da etkin bir araç olmaya başlamıştır. Bu döneme kadar gelecek kuşaklara bırakılan bir yük ve öne alınmış bir kamu geliri olarak görülen borçlanma ise gerçek bir kamu geliri olarak kullanılmıştır.

Klasik kuramdaki tüketici devlet görüşü ise yerini süzgeç devlet görüşüne bırakmıştır. Klasik görüşün aksine Keynesyen görüşte “devletin hazinesi bir havuz değil, bir süzgeçtir; bütün kamu gelirleri süzgeçten süzülerek girer, bütün kamu giderleri süzülerek hazineden çıkar.. sonunda hazine de hiçbir şey kalmaz”²⁶

1.2.3. Monetarist Görüşte Kamu Harcamaları

Keynesyen Teori hareket noktası olarak talebi almış ve toplam talebi arttırmak amacına yönelmiştir. Bunun için de, kamu kesimine ekonominin işleyişinde daha büyük rol vermeyi ve özel kesimin daha sıkı bir şekilde kontrolünü ön görmüştür. Önce 1929 krizinin sebep olduğu işsizlik dönemi sonra da ikinci Dünya savaşı sonrasındaki enflasyonsuz durgunluk yılları Keynes teorisini doğrulamış ve bu teoriye büyük itibar kazanmıştır. Ancak 1973 yılı ve izleyen yıllarda faiz hadleri ve döviz kurlarının, petrol fiyatları ve

²⁴ Sinan Sönmez, **Kamu Ekonomisi Teorisi**, s. 47

²⁵ Sinan Sönmez, **Toplumsal Gereksinmeler, Kaynak Dağıtımı ve Pareto Optimumu**, Ankara: Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayınları, No: 17/14, 1983, s.38

²⁶ İsmail Türk, **Maliye Politikası**, s. 11

diğer fiyatların değışken olması, enflasyon içinde durgunluğun yayılması Keynesyen görüşün varsaydığı temelleri sarsmış ve “karşı ihtilallerin güçlenmesini sağlamıştır”²⁷ Bu dönemde ABD’de Milton Friedman’ın önderliğinde bir çok ekonomist Keynesyen kuramı şiddetle eleştirmiş onun yerine serbest piyasa arzına önemli yer veren bir kuram ortaya atmışlar, iktisadi istikrarsızlıkların çözümünde para politikasına ağırlık vermişlerdir. Monetarist görüş olarak adlandırılan bu iktisadi kuramda, eğer ekonomideki yanlış para politikaları uygulamalarından vazgeçilirse ekonominin nisbi olarak istikrara kavuşacağını ileri sürülmektedir.

Parasalcı (monetarist) ekolün kurucularından Friedman’a göre: bazı alanlarda piyasa başarısızlıkları devlet müdahalesini gerektirmekle birlikte, iktidar ve bürokrasinin tabiatı devlet müdahalesini, serbest piyasa sistemine göre olumsuz bir seçenek yapar. Devlet müdahalesi hem bireylerin serbest piyasada kişisel çıkarlarını gerçekleştirmesine engel olur, hem de çoğu kez başarısızdır.²⁸ “Bu durumda, monetarist yaklaşıma göre, maliye politikasının ekonomide istikrarı sağlama niteliği kaybolmakta ve bu politikanın uygulama alanı oldukça sınırlı kalmaktadır.”²⁹

Klasik düşünce kuramına dönüş sayılabilecek bu yeni ekolde izlenmesi önerilen politikaların başında, kamu kesiminin küçülmesi, enflasyonla mücadele için hacamaların kısılması ve sıkı bir para politikası izlenmesi gelmektedir. Bu politikaların uygulamadaki sonucu ise kamu harcamalarının azalmasıdır.

Parasalcı görüş para arzı veri iken kamu harcamalarındaki artışın özel yatırımları ve diğer harcamaları azaltacağını “Dışlanma Etkisi” ile açıklar.³⁰ Bu etkiye göre, örneğin, kamu harcamalarında bir artış yapıldığını ve bu artışın kişi ve firmalardan yapılan borçlanma yoluyla finanse edildiğinde piyasada ödünç verilebilir fonlara olan talep artacak, buna bağlı olarak faiz

²⁷ Gültekin Kazgan, **İktisadi Düşünce ve Politik İktisadın Evrimi**, s. 254

²⁸ M. Friedman, **Capitalism and Freedom**, Chicago: University of Chicago Press, 1962, s. 296-330

²⁹ Beyhan Ataç, **Kuramda ve Türkiye’de İstikrar Politikası Açısından Parasal ve Mali İşlemler**, Eskişehir: Eskişehir İ.T.İ. A Yayın No: 131/153, 1981, s. 85

³⁰ Gülten Kazgan, **İktisadi Düşünce ve Politik İktisadın Evrimi**, s.258

oranlarında bir artış meydana gelecektir. Faiz oranlarının yükselmesi ise özel yatırım harcamalarının azalmasına neden olacaktır. Böylece faiz oranındaki yükselme sonucu özel yatırım harcamalarının azalması nedeniyle (dışlanma etkisi) kamu harcamaları artışına bağlı olarak milli gelir düzeyinde meydana gelmesi gereken genişletici etki büyük ölçüde azalacaktır.³¹ Bazı biçimlerde dışlanma etkisi %100 olabileceği için efektif talepte sonuçta hiçbir artış olmayacağını diğerlerinde ise etkinin daha sınırlı olacağını belirtirler. Öyleyse maliye politikası etkisizdir; hatta kamu kesiminin etkinliği düşük olduğu için, kamu harcamaları özel harcamalar aleyhine genişledikçe bütün ekonominin etkinlik düzeyi düşer.³² Bu nedenle monetarist görüşün kamu harcamaları konusunda savunduğu kriter harcamaların mümkün olduğunca düşük olması gerektiğidir.

Sonuçta monetarist kuramda kamu kesiminin payının küçültülmesi ön planda olsa da bu küçülme ancak bu kesimin piyasaya dönük faaliyetleri için söz konusu olabilir. Günümüz sosyal devletin vazgeçilmez görevleri arasında yer alan yeni kamusal hizmetleri ise ne azaltmak nede piyasa fiyatı yöntemiyle sunmak mümkündür.³³

Monetarizmin uygulamada en önemli sonucu enflasyonun birincil, işsizliğin ikincil sorun sayılması olmuş; devletin küçülmesi hedefine dönük programlar hazırlanmış ve uygulanmıştır. Bu değişimden en çok az gelişmiş ülkeler olumsuz olarak etkilenmiştir.

1.3. KAMU HARCAMALARININ TASNİFİ (SINIFLANDIRILMASI)

Kamu harcamalarının zaman içinde çoğalması ve kamunun ekonomi içindeki ağırlığının artması, birbirinden farklı kamu harcamalarının belli kriterlere göre sınıflandırılmasını zorunlu hale getirmiştir. Genel bir yaklaşımla "kamu harcamalarının sınıflandırılması aynı nitelikteki kamu harcamalarının diğerlerinden ayrılarak, gruplar haline getirilmesi, sınıflara ayrılması"³⁴ olarak tanımlanabilir. Bu genel tanımlamaya rağmen kamu

³¹ Beyhan Ataç, **Maliye Politikası**, s. 15

³² Gülten Kazgan, **İktisadi Düşünce ve Politik İktisadın Evrimi**, s. 258

³³ Halil Nadaroğlu, **Kamu Maliyesi Teorisi**, s. 143

³⁴ İsmail Türk, **Kamu Maliyesi**, s.51.

harcamalarının çeşitli kriter ve farklı amaçlar doğrultusunda sınıflandırılabilmesi bu konunun maliye literatüründe tartışılan konulardan biri olmasına neden olmuştur. Bu paralelde F. Neumark görüşü “Çok münakaşa edilen bir mesele’de amme masraflarının tasnifi meselesidir. Bu hususta bir çok imkan ve kıstaslar mevcut olduğundan, tasnif güdülen gayeye göre farklı olacaktır.”³⁵ şeklindedir. Sonuçta bir sınıflandırma türünün diğerine göre daha tercih edilir olmasındaki etken, incelenen sorunu açıklamakta daha etkili olmasıdır.

Hangi kritere göre yapılırsa yapılsın bir sınıflandırmada temel amaç farklı kamu hizmetleri arasındaki dengeyi sağlayarak kamunun sınırlı kaynaklarının ülke ihtiyaçlarına göre dağıtılmasını sağlayabilmektir. Böylece, ödenen vergilerin hangi hizmetlere ne miktarda harcandığı belli olmakta ve harcamaların verimliliğini ölçmek mümkün olabilmektedir.³⁶

Bu açıklamalar ışığında kamu harcamalarının sınıflandırılmasında görülen başlıca faydalar şunlardır: çeşitli kamu hizmetleri arasında denge kurarak devletin dar kaynaklarını, milli ihtiyaçlarının önemine göre dağıtılması; mükelleflerin ödedikleri vergilerin hangi hizmetlere ve ne miktarlarda harcandığının açıkça görünmesi ve parlamento üyelerinin kamu hizmetleri arasında tercih yapabilmelerinin sağlanması; bütçe işlemlerinin genel muhasebe anlamında daha kolay görünmesi; mali istatistik bilgilerinin daha kolaylıkla temin edilebilmesi,³⁷ “harcamaların bütçeye uygunluklarının kolaylıkla denetlenebilmesidir.”³⁸

Farklı kriterler doğrultusunda yapılabilen sınıflandırmaları temelde ve uygulamada en çok başvuru alanlar olmaları nedeniyle 3’e ayırmak mümkündür. Bunlar “idari (yönetmelik)” sınıflandırma, “fonksiyonel” sınıflandırma ve “ekonomik (iktisadi)” sınıflandırmadır. Bu sınıflandırmalar haricinde kamu harcamalarını “sağladıkları faydaların niteliklerine göre”,

³⁵ F. Neumark, **Maliyeye Dair Tetkikler**, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1951, s. 248

³⁶ Rıdvan Karluk, **Türkiye Ekonomisi**, İstanbul: Beta Kitabevi Yayınları, 1999, s. 43

³⁷ Akif Erginay, **Kamu Maliyesi** (Kamu Gelirleri-Kamu Giderleri –Bütçe-Maliye Politikası), Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 1974, s. 178

³⁸ Bedri Gürsoy, **Kamusal Maliye**, I. cilt Masraflar, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 426/783, 1980, s. 112

“olağan, olağan üstü harcamalar”, “milli-mahalli harcamalar” olarak da tasnif etmek mümkündür.

Çalışmamızda “idari (yönetsel)”, “fonksiyonel” ve “ekonomik (iktisadi)” sınıflandırmalar üzerinde ayrıntılı olarak durulacak diğer sınıflandırmalar hakkında kısaca bilgi verilecektir.

1.3.1. İdari (Yönetsel) Sınıflandırma

Kamu harcamalarının sınıflandırması konusunda ilk olarak düşünülmesi gereken sınıflandırma idari sınıflandırmadır. Devlet örgütlenmesine, harcama yapacak birimlerin ad ve yapısına göre biçimlendirilen bu tür sınıflandırmalar her ülkenin devlet bütçesinde karşımıza çıkacaktır. Burada sınıflandırmanın temelini devletin yapısı ve organları oluşturduğundan bazan bu tür ayrımlar organik sınıflandırma olarak da adlandırılır.³⁹

“Kamu harcamalarını yapan dairelerin idari tablosuna göre yapılan bu sınıflandırma zamana ve mekana bağlı olarak sık sık değişir. Bu durum zaman aralıklarıyla aynı kuruluşun harcamalarının incelenmesini güçleştirdiği gibi uluslararası karşılaştırmaları da zor hale getirir.”⁴⁰

Türkiye’de 2002 yılı itibariyle genel bütçeye tabi harcamacı kuruluşların idari listesi aşağıdaki gibidir:

³⁹ Özhan Uluatam, **Kamu Maliyesi**, s. 215

⁴⁰ İsmail Türk, **Kamu Maliyesi**, s. 52

1- Türkiye Büyük Millet Meclisi	20- Sahil Güvenlik Komutanlığı
2- Cumhurbaşkanlığı	21- Dışişleri Bakanlığı
3- Sayıştay	22- Maliye Bakanlığı
4- Anayasa Mahkemesi	23- Milli Eğitim Bakanlığı
5- Başbakanlık	24- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı
6- Devlet Planlama Teşkilatı	25- Sağlık Bakanlığı
7- Hazine Müsteşarlığı	26- Ulaştırma Bakanlığı
8- Dış Ticaret Müsteşarlığı	27- Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı
9- Danıştay	28- Orman Bakanlığı
10- Yargıtay	29- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
11- Devlet İstatistik Enstitüsü	30- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
12- Diyanet İşleri Başkanlığı	31- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
13- Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü	32- Kültür Bakanlığı
14- Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü	33- Turizm Bakanlığı
15- Adalet Bakanlığı	34- Çevre Bakanlığı
16- Milli Savunma Bakanlığı	35- Denizcilik Müsteşarlığı
17- İçişleri Bakanlığı	36- Gümrük Müsteşarlığı
18- Emniyet Genel Müdürlüğü	
19- Jandarma Genel Komutanlığı	

İdari tasnif denildiğinde bundan bir de idarenin kendi masraflarını ayırmada başvurduğu biçimler anlaşılır. Devlet dediğimiz kamu idaresi kendi masraflarını belli biçimlere göre tasnif ediyorsa idarenin kullandığı bu biçimlerde bir idari tasnif demektir. Gerçekten Devlet bütçesinin yapılmasına ve uygulamasına, Devlet hesaplarının tutulmasına ve denetimine ilişkin usulleri kapsayan Genel Muhasebe Kanunumuz, Bütçe Kanuna ne gibi masraf cetvelinin ekleneceğini belirlemekle, Devlet Bütçelerinin ne biçimde yapılacaklarını açıklayarak bir çeşit harcama tasnifi de getirmiştir.⁴¹

Bir bütçe sınıflandırma sisteminde idari sınıflandırma, "ihtiyaca ve amaçlara göre farklı sınıflandırma biçimleriyle kullanılabilir. Örneğin Türkiye'de program sınıflandırması, harcama kalemi sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma ile birlikte kullanılmıştır."⁴²

Kamu harcamalarının idari sınıflandırması özellikle yasama organı için önemli olup hangi kuruluşların ne kadar harcama yapacağına dair bilgi verir. Aynı zamanda yürütme organı için kontrol ve yönetsel amaçlara da hizmet eder.

⁴¹ Bedri Gürsoy, **Kamusal Maliye**, s. 116

⁴² Tülay Erken, **Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflandırması ve Türk Bütçe Sistemi İçin Model Bir Çalışma**, Ankara: Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporları Dizisi: 1, 1987, Ankara, s. 23

1.3.2. Fonksiyonel Sınıflandırma

Kamu harcamalarının iktisadi, sosyal, siyasi ve askeri sebeplerden ötürü devamlı artış göstermesi kamu harcamalarının yeni bir anlayışla ele alınmasını gerektirmiştir. Böylece fonksiyonel tasnif uygulamada yer almaya başlamıştır.

Harcamaların idari sınıflandırılmasına oranla yeni sayılabilecek fonksiyonel sınıflandırma modern maliye anlayışının bir ürünüdür ve devletçe yerine getirilen hizmetler esas alınır.

Tarihsel süreç içinde incelendiğinde ilk olarak fonksiyonel tasnif Amerikan Merkezi İdaresinde uygulanmıştır. 1947 yılında A.B.D Kongresi yürütmenin yeniden düzenlenmesi amacıyla idari reform çalışmalarına başlamıştır. Bu amaçla Herbert Hoover başkanlığında bir komisyon oluşturulmuştur. Hoover Komisyonu, raporunda idari birimleri esas alan tasnifin kendi içinde tutarlı (homojen) ve rasyonel olmadığını belirtmiş ve idari birimler yerine bu birimler aracılığı ile görülen hizmeti esas alan diğer bir ifade ile fonksiyonel esasa dayanan bütçeler düzenlenmesini tavsiye etmiştir.⁴³

Kısaca fonksiyonel tasnifin amacı, kamu hizmetlerini hangi kuruluşların yaptığı dikkate alınmaksızın, harcamaların hangi amaçları gerçekleştirmek üzere kullanıldıklarını göstermektir. Böyle bir tasnifin uygulanabilmesi için ise görev ve sorumlulukları göz önünde tutularak kamu kuruluşlarının gerçekleştirdikleri hizmetlerin (milli savunma, eğitim, sağlık gibi) programlar halinde gruplandırılması gerekmektedir. Böylece kamu harcamalarının amacı belli hizmetler arasındaki dağılım ve öncelikleri ile her hizmet grubu için yapılan harcamaların tutarı (programın maliyeti) daha kolay görülebilmektedir.⁴⁴ "Bu işlevleri nedeniyle fonksiyonel sınıflandırma idari sınıflandırmadan farklı olarak çıktı esaslı bir sınıflandırma sistemidir."⁴⁵

⁴³ Halil Nadaroğlu, **Kamu Maliyesi Teorisi**, s. 159

⁴⁴ İsmail Türk, **Kamu Maliyesi**, s. 56 , Akif Erginay, **Kamu Maliyesi**, s. 183

⁴⁵ Erdoğan Öner, **Kamu Maliyesi I**, Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı APK Yayın No. 1986/282, 1986. s. 32

Sonuçta kamu hizmetlerinin maliyeti ile hizmetlerin amaçlarına ulaşmadaki başarı derecesi arasında bir karşılaştırma yaparak, o hizmetin verim ve etkinliğini ölçme ve yasama organı tarafından hükümeti bu yolla denetleme düşünce sisteminin hakim olmaya başlaması,⁴⁶ harcamaların tasnifinde fonksiyonel sınıflandırmaya yönelinmesini sağlamıştır.

Fonksiyonel tasnifin kendisinden beklenen faydayı sağlayabilmesi için günümüz devletin başlıca fonksiyonlarının bu tasnifde yer alması gerekir. Türkiye’de henüz çok genel ve temel dört fonksiyonlu (genel idari hizmetleri, ekonomik hizmetler, sosyal hizmetler, borç faiz ödemeleri) bir tasnif yapılabilmektedir.

Türkiye’de bütçe gerçeklerinde yer alan fonksiyonel sınıflandırma idari-fonksiyonel sınıflandırma başlığı altında gerçekleştirmekte ve aşağıdaki hizmetleri içermektedir.⁴⁷

GENEL İDARİ HİZMETLERİ	- Ulaştırma
- Genel hizmetler	-Madencilik
-Savunma	
-Adalet-Emniyet	SOSYAL HİZMETLER
	-Eğitim
EKONOMİK HİZMETLER	-Sağlık
-Tarım- Orman- Köy	-Kültür-Turizm
-Su işleri	-Sosyal Hizmetler
-Karayolları	
- Bayındırlık	BORÇ FAİZ ÖDEMELERİ

1.3.3. İktisadi (Ekonomik) Sınıflandırma:

Kamu kesiminin ekonomi içindeki hissesi kamu gideri şeklinde ortaya çıkar. Bu nedenle; kamu kesiminin ekonominin yapısı ve işleyişi üzerindeki etkisinin tesbit edebilmek için kamu harcamalarının iktisadi bir tahlile tabi tutulması zorunluluğu vardır.⁴⁸ Çünkü, harcamalar tüm olarak homojen değildirler. Türleri, etkileri ve özellikleri itibariyle aralarında bazı farklar vardır. O halde devlet faaliyetleri hakkında bir yargıya varabilmek için tür, etki ve özellikleri yönünden birbirine benzeyen harcamaları bir araya toplamak

⁴⁶ Gülay Coşkun, **Bütçe Reform Nedenleri ve Program Bütçe Sistemi**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1976, s. 46

⁴⁷ T.C. Maliye Bakanlığı, **2002 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi**, Ankara, 2001

⁴⁸ Erdoğan Öner, **Kamu Maliyesi I**, s. 33

gerekmektedir. Böylelikle iktisadi nitelik ve özellikler göz önünde tutularak yapılmış bir sınıflandırma bize kamu harcamalarının milli ekonomi üzerindeki etkilerini daha yakından görme olanağı verecektir. Ancak unutulmamalıdır ki, herhangi bir harcamanın iktisadi etkisini bu harcamanın çeşidine, ait olduğu gruba göre tayin etmek mümkün değildir. Esasen, aynı sınıflandırma içindeki bir harcama, yapılış biçimine, finansman şekillerine ve iktisadi konjontürün arzettiği duruma göre birbirinden farklı etkiler meydana getirebilir. İktisadi sınıflandırma harcamaların doğrudan doğruya tahsis edildikleri andaki yer itibarıyla, husule getirdikleri etkiler bakımından yapılabilir. Aksi halde, uzun vadeli etkilere göre yapılacak herhangi bir sınıflandırma sağlam bir temele dayanmaz.⁴⁹

Ayrıca her ne kadar iktisadi sınıflandırma devlet faaliyetleri hakkında bazı bilgilerin elde edilmesinde kolaylık sağlasa da bu sınıflandırmanın, devlet hizmetlerinin ekonomik faaliyet düzeyi üzerindeki tüm etkileri ölçmesini beklemek fazla iyimserlik olur. Bu yalnızca etkinin bir kısmını ölçer ve ölçüyü de yaklaşık olarak belirtir. Dolayısıyla bu sınıflandırma yöntemi ile devletin, milli gelire olan katkısını ve bu katkının azalıp çoğaldığı konusunda gerekli olan bilgileri sağlayabiliriz. Devlet kesimince yaratılan sermaye birikiminin milli sermaye birikimi içindeki oransal payı da bu sınıflandırma ile belirlenebilir. İktisadi sınıflandırma ile belirli dönemler arası karşılaştırmalar yapılarak, devletin talep arttırıcı faaliyetleri sonucu enflasyonist baskıya neden olduğu veya devlet faaliyetlerinin deflasyonist etkiler yarattığı gösterilebilir.⁵⁰

Çeşitli iktisatçılar tarafından ileri sürülmüş tasnifler arasında kamu harcamalarını iktisadi kıstaslara göre sınıflandırılması gerçek (reel) harcamalar-transfer harcamaları, cari harcamalar-yatırım harcamalar, verimli harcamalar-verimsiz harcamalar olarak üç grupta ele alınacaktır.

⁴⁹ İsmail Türk, **Maliye Politikası**, s. 33-34

⁵⁰ Yılmaz Büyükerşen, Fazıl Tekin, Fethi Heper ve Diğerleri, **Kamu Maliyesi**, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları 1, 1988, s.35

1.3.3.1. Gerçek (Reel) Harcamalar-Transfer Harcamalar

Bu tasnifin öncüsü İngiliz maliyeci A.C. Pigou dur. Başlangıçta “tüketim” adını verdiği harcama türünü sonradan “gerekli” ve sonunda “transfer harcaması olmayanlar” şeklinde isimlendirmiştir.⁵¹

Bu sınıflandırma bugün birbirinden farklı adlarla çeşitli ülkelerin bütçe sınıflandırmaları arasında yer almaktadır.

Gerçek harcamalar devletin bir mal, eşya yada hizmet satın alması hali ile devletin doğrudan üretim faktörlerinden birini satın alması halidir. Devlet ya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak (özel kişiler veya kuruluşlarca devletin aradığı cinsten mal veya hizmet biçimine sokulmuş durumda) üretim faktörü satın almaktadır. Amerikalı Prof.J.F.Due’nin bu masraflara “gerçek (reel) yerine, üretim faktörü satın alan harcamalar”⁵² demesi bu sebeptendir. John F.Due’nin belirttiği gibi “devlet, işçi angaje etmek, arazi satın almak veya kiralamak, ham madde, malzeme ve makine tedarik etmek suretiyle faktör satınalma masrafları ihtiyar ettiği zaman, istihsalde bulunmak için faktör ünitelerini toplayan hususi bir firma gibi faaliyet gösterir. Bu çeşit amme masrafları hususi teşebbüs tarafından yüklenilen istihsal maliyetiyle tamamen aynı karakteri taşır.”⁵³ Diğer bir deyişle “gerçek harcamalar devletin cari üretimden pay alabilmek için ödediği fiyat niteliğindedir.”⁵⁴ “Ödenen meblağlar hususi firmaların maliyet masraflarında olduğu gibi, faktör üniteleri arz edenlerin geliri olur ve milli gelirin bir unsurunu meydana getirir.”⁵⁵ Bu açıklamalar ışığında reel harcamaların ekonomik özelliği, milli gelire dahil bulunmasında, dolayısıyla yeni gelir akımlarının doğmasına sebebiyet vermesindedir.⁵⁶

Özet olarak gerçek harcamalar devletin geleneksel fonksiyonları ifa ederken yaptığı harcamalardır; askeri harcamalar, idari harcamalar, milli

⁵¹ Halil Nadaroğlu, **Kamu Maliyesi Teorisi**, s. 160, Bedri Gürsoy, **Kamusal Maliye**, s. 130

⁵² Bedri Gürsoy, **Kamusal Maliye**, s. 131

⁵³ J. F.Due, **Amme Masrafları ve Ekonomideki Önemi**, İstanbul: Maliye Enstitüsü Tercümeleri İkinci Seri. 1965, s. 142

⁵⁴ Özhan Uluatam, **Kamu Maliyesi**, s. 229

⁵⁵ J.F.Due, **Amme Masrafları ve Ekonomideki Önemi**, s. 142

⁵⁶ Erdoğan Öner, **Kamu Maliyesi I**, s. 33

eğitim harcamaları... gibi. "Bugün bu harcamalara devletin yatırım harcamalarını da ilave etmek lazımdır."⁵⁷

Bu tasnifin diğer harcama türünü ise transfer harcamaları oluşturur. Transfer harcamaları karşılığında devlete mal ve hizmet yada faktör verme zorunluluğu bulunmayan, karşılıksız harcamalardır. Diğer bir deyişle transfer harcamaları, milli gelirden değişiklik yapmaksızın, satın alma gücünü kişiler ve sosyal gruplar arasında transfer etmekle yetinir. Dolayısıyla bu harcamalar sonunda kendilerine transfer yapılan kişiler bakımından doğan gelirler milli gelir hesaplarında yer almazken, kendilerine karşılıksız ödenen miktarları kendi tüketim giderlerinde kullandıkları takdirde, bu miktarlar milli gelire dahil olur.⁵⁸ Bu nedenle "transfer harcamaları ile, bir ekonomide toplam talep düzeyinin değişmediği, yalnızca toplam talep bileşiminin değiştiği"⁵⁹ söylenebilir.

Transfer harcamaları içinde, başlıca, devlet borçlarının faizleri, sosyal yardımlar, iktisadi gayeli mali yardımlar, özel yatırımları teşvik etmek için verilen avanslar ve yapılan ikrazlar yer almaktadır.

Gerçek harcamalar-transfer harcamaları ayrımı tamamiyle aydınlığa kavuşmamış, tartışmaların olduğu bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu tartışmalardan biri transfer harcamalarının sınırının tesbitinde ortaya çıkmaktadır. Bazı mali araştırmalarda geniş bir düşünce tarzı ile ele alınarak devlet harcamalarının tümünün transfer harcamaları oldukları ileri sürülmektedir. Bu görüşe göre: Kamu harcamalarının kaynağı yükümlülerin geliri üzerinden zorunlu olarak yapılan aktarmalar, yani vergilerdir. Durum böyle olunca, devletten maaş alan memur ile vergi yükümlüleri arasındaki ilişki, genellikle vergi yükümlülüklerinden memurlara doğru yapılan bir gelir transferinden başka bir şey değildir.⁶⁰ Bu düşünce biraz genişletildiğinde devlete ait bütün iktisadi faaliyetin aslında karşılıksız cereyan ettiğini kabul

⁵⁷ İsmail Türk, **Kamu Maliyesi**, s. 59

⁵⁸ Erdoğan Öner, **Kamu Maliyesi**, s. 34

⁵⁹ Engin Ataç, Beyhan Ataç, "Türkiye'de 1964-1991 Döneminde Ekonomik Açından Kamu Harcamalarının Bileşiminin Analizi" 3. İzmir İktisat Kongresi Tebliğleri, 4-7 Haziran 1992, 2. Cilt, Ankara: DPT Yayınları, 1993, s. 34

⁶⁰ İsmail Türk, **Kamu Maliyesi**, s. 58

etmek demektir. Kamu ekonomisinin bugünkü haliyle mevcudiyetini ve özellikle kamu kesiminin piyasa için üretimde bulunması olayını reddeden bu görüşün kabulü mümkün görünmemektedir.⁶¹

Bu konudaki diğer bir tartışma ise devlet borçlarına ödenen faizlerin durumu hakkındadır. Brochier ve Tabatoni'nin de belirttikleri gibi, "mantıki olarak üretken amaçlar için kullandıkları takdirde devlet borçları faizlerinin reel harcamalar arasında yer alması gerekir. Çünkü, bu durum, özel kesimdeki üretici birimlerinin borçlanmasıyla farksızdır. Buna mukabil, bir harbi finanse etmek amacıyla alınan borçlara ödenecek faizler tabiatıyla transfer harcamaları arasında yer alacaktır."⁶² Fakat her zaman, devlet borçlarının ne kadarının üretken, ne kadarının üretken olmayan alanlara tahsis edildiğini tayin etmek mümkün olmaz. Mali istatistiklerde ise devlet borçlarının ana para ve faiz ödemeleri (borç servisini) hep transfer harcamaları arasında saymıştır. Yeni, pratik, faydacı, bir sınıflandırma yapılmamasından ötürü devlet borçlarına ödenen faizler transfer harcamaları şeklinde ele alınmaktadır.⁶³

Transfer harcamaları ile ilgili bir diğer tartışma emekli memurlara ödenen aylıkların da bu grup içinde yer almasından kaynaklanır. Memurlar hizmet görmekte oldukları yıllarda çalışmalarının tam karşılığını almadığından emeklilik dönemlerinde ödenen maaşlar aslında ertelenmiş bir ödeme olarak nitelendirilmekte ve reel harcamalar arasında yer alması gerektiği vurgulanmaktadır. Emeklilik aylıklarının transfer harcamaları arasında yer almamasının diğer gerekçesi de bu maaşların vergiye benzer kamu gelirleriyle finanse edilmesidir. Uygulamada ise memurların çalıştıkları süre içinde çalışmalarının tam karşılığını aldıkları görüşünden hareketle bu maaş türü transfer harcamaları arasında yer almaktadır.⁶⁴

Transfer harcamalarını kendi içinde farklı bir gruptandırmaya tabi tutmak mümkündür. Mali literatürde transfer harcamalarının üç'lü ayırımının

⁶¹ Halil Nadaroğlu, **Kamu Maliyesi Teorisi**, s. 163

⁶² H. Brochier, P. Tabatoni, **Mali İktisat**, Çev: Adnan Erdaş, İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, No: 303. 1971, s. 30.

⁶³ İsmail Türk, **Kamu Maliyesi**, s. 59, İsmail Türk, **Maliye Politikası**, s. 35

⁶⁴ İsmail Türk, **Kamu Maliyesi**, s. 59

yapıldığı görülmektedir. Bu ayrım transferin amacı kriterine göre yapılmaktadır.

- Dolaysız ve dolaylı transferler: Dolaysız transferler bu harcamalardan yararlanan kişilerin gelirlerini doğrudan doğruya arttıran kamu harcamalarıdır. Başlıcaları savaş gazilerine ödenen aylıklar, kamu borçlarının faizleri, fakirlere yardımlardır.

Dolaylı transfer harcamalarının özelliği tüketici veya üretici gelirlerini arttırmalarıdır. Gerçekten tüketim mallarının destekleme satışlarla fiyatlarının düşürülmesi, tüketicilerin gelirlerini dolaylı bir şekilde reel olarak artırır. Üreticilerin mallarının fiyatlarının destekleme alımlarıyla yüksek tutulması halinde ise, üreticilerin gelirleri yaptıkları üretime, satışa bağlı ve orantılı olarak artar.⁶⁵ Ancak bir malın fiyatını düşürmek için yapılan yardımlar, bazı hallerde piyasa veya konjonktür durumuna göre tüketicinin değil, üretici veya aracının çıkarını arttırabilir. Bunun tersine üreticinin korunması için yapılan yardımlar da bazı hallerde tüketicinin veya aracının lehine sonuçlar verebilir. Bu nedenle subvansiyonların etkisini çok net olarak bilebilmek imkanı bulunmamaktadır.⁶⁶

Dolaylı transferlerin başlıcaları iktisadi nitelikli mali yardımlar ve subvansiyonlardır.

- Gelir ve sermaye transferleri: Sermaye transferleri de dolaysız ve dolaylı şekiller alırlar. Dolaysız sermaye transferlerine örnek savaş tazminatı ödemeleridir, dolaylı sermaye transferleri arasında devletin mesken inşasına, belirli endüstrilere yaptığı ödemeler yer alır. Emekli maaşları ise gelir transferlerine örnek teşkil eder.

- Verimli (üretken) ve verimsiz (üretken olmayan) transferler: Bu ayrımda, iktisadi amaçlı transfer harcamaları verimli transferler arasında yer alır. Çünkü bunlar, üretim ve dolayısıyla hasıla üzerinde etkili olurlar. Sosyal amaçlı transfer harcamaları ise üretken olmayan transferler arasında yer

⁶⁵ İsmail Türk, **Kamu Maliyesi**, s. 60

⁶⁶ Akif Erginay, **Kamu Maliyesi**, s. 181

alirlar ve ¼retim ¼zerinde doğrudan, etkili değildirler sadece sosyal bazı amaçların gerçekleşmesine yardımcı olurlar.⁶⁷

T¼m bu açıklamalar ışığında transfer harcamaları ağdaş maliye politikasının amaçlarından biri olan gelir dağılımını ahenkleştirme işlevini yerine getirdiği g¼r¼lmekte, bir yandan halka parasız sunulan hizmet yada para transferleri çoğalmakta, diğer yandan bu y¼zden artan harcamaların karşılanması için vergi y¼k¼, ¼zellikle ¼st gelirli vatandaşların vergi y¼k¼ artmaktadır.

1.3.3.2. Cari Harcamalar-Yatırım Harcamaları

Cari ve yatırım harcamaları sınıflandırması hemen hemen b¼t¼n ¼lkelerin kamu harcamaları sınıflandırmasında yer almaktadır. Bu sınıflandırma kamu harcamalarının t¼ketim veya ¼retim için kullanılması esasına dayanır.

Cari harcamalar genel y¼netimin gerektirdiği ve sermaye mallarına ayrılmış olan masraflardır. Nitelikleri itibariyle cari harcamalar her yıl tekrarlanırlar, faydaları kullanıldıkları yıl içinde t¼kenir. Bu harcamalar t¼ketime y¼neliktir, bu sebepten t¼ketim dengesi ile ilişkilidir ve genellikle milli gelirin kullanılışını açığa vururlar.⁶⁸ Klasik maliyeciler bu harcamaları adi harcamalar başlığı altında toplamışlardır. Cari harcamaların asli fonksiyonu devlet mekanizmasının işleyişini sağlamalarıdır. Devletin memurlarına ¼dedięi maaşlar, yolluklar, harcırahlar, satın aldığı kırtasiye malzemeleri, ¼dedięi kiralar, su, elektrik faturaları, cari harcamalar içinde yer alır. Cari harcamalar mal ve hizmet satın almaya y¼nelik harcamalar olduklarından ekonomide toplam arz toplam talep dengesi, efektif talep d¼zeyi ¼zerinde etkide bulunurlar, ekonominin makro dengelerini etkilerler. Cari harcamalar doğrudan doğruya ekonomide t¼ketim hacmini etkilediklerinden, yatırım mallarına olan talep t¼ketim mallarına karşı talepten doğma bir talep olduğundan, cari harcama artışları ekonomide yatırım harcamalarını artırabilir, uyarılmış yatırımların doğumuna sebep olabilir, hızlandırılan

⁶⁷ Halil Nadaroğlu, *Kamu Maliyesi Teorisi*, s. 164

⁶⁸ Bedri G¼rsoy, *Kamu Maliyesi*, s. 122

prensibini harekete geçirebilir.⁶⁹ Cari harcamaların yatırım harcamaları üzerindeki bu etkisi nedeniyle cari harcamaların belli bir düzeyin altına çekilmesi yatırımları olumsuz etkiler. Çünkü bir ekonomide “cari harcamaların optimum düzeyin altında gerçekleşmesi durumunda (örneğin, enflasyonist dönemler gereği olarak veya tasarruf nedeniyle) önceden yapılmış kamu yatırım verimliği düşebilir,”⁷⁰ veya cari harcamaların yeterli düzeyde gerçekleşmemesi sonucunda meydana gelen üretimdeki kalite kaybı, eğitim, sağlık, araştırma gibi beşeri sermaye harcamaları düşünüldüğünde, uzun dönemde, ekonominin gelişimini engelleyen faktörlerin oluşumuna katkıda bulunabilir.⁷¹

Burada üzerinde durulması gerekli bir nokta da her ne kadar cari harcamalar içinde yer alsalar da milli eğitim, sosyal güvenlik, sağlık hizmetleri, insan üzerine yapılan yatırım niteliğindedir ve iktisadi gelişme ile ilgili olduğudur. Kalkınma (ya da iktisadi gelişme) carileri adını alan bu harcama kategorisi ülkenin üretim gücüne katkısı inkar edilemeyecek kadar açık olan, faydaları da genellikle bir yılı aşan fakat çokluk, maddi sermaye malı üretimine yönelik olmadıklarından cari harcama sayılan harcamalardır.⁷²

Yatırım harcamaları ise üretimi arttıran, üretkenliği olumlu yönde etkileyen harcamalardır. Yatırım harcamalarının bu özellikleri kaynakları daha iyi kullanma, kullanılmayanları kullanılabilir hale getirme yeni kaynak bulma ve yaratma, üretim faktörlerinin etkinliklerini artırma yönünde ve biçiminde ortaya çıkar.

Bu harcamaların çoğu dayanıklı mal vaziyetinde ve faydası birden fazla yıla sirayet eden mallara yapılan harcamalardır. Bu mallar kendileri de üretilmiş mallardır. Ama meydana getirilmelerinin amacı üretimi etkilemektir.⁷³

Bir ekonomide yatırım geniş anlamda tasarruf edilen araçların gelecekte kullanılacak üretim araçlarına çevrilmesi (yaratılması) olayıdır.

⁶⁹ İsmail Türk, **Kamu Maliyesi**, s. 61

⁷⁰ D. Heller, “The Under Financing of Recurement Development Costs”, **Finance and Development**. No 1, 1979, s. 38-41

⁷¹ Beyhan Ataç, Engin Ataç, “Türkiye’de 1964-1991 Döneminde Ekonomik Açıdan Kamu Harcamalarının Bileşiminin Analizi” s. 34

⁷² Özhan Uluatam, **Kamu Maliyesi**, s. 231

⁷³ Bedri Gürsoy, **Kamu Maliyesi**, s. 122

Sermaye oluşumunu sağlayan yatırım, aynı zamanda reel üretim araçlarının satın alınması için yapılan bir harcama, üretim malları stokuna net bir ilave ve sermayenin üretime bağlanmasıdır.

Yatırım harcamaları ise mevcut makine ve teçhizata yapılan ilaveler, ham, yarı mamül ve mamül maddelerin stoklarındaki artışlar, bina ve konut inşaatları için yapılan harcamalardır ve toplumun sermaye stokunda bir artışa sebep olmakta ve sermaye birikimi gerçekleştirmektedir.⁷⁴ Bu durum, yatırım harcamalarını ekonominin toplam talep düzeyi üzerinde ve ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi konusunda önemli etkilere sahip kılmaktadır. Gerçekten kamu yatırım harcamalarında yapılacak bir kısıntı kısa dönemde toplam talebi daraltacağından, bir ekonomide enflasyonist baskıları azaltıcı etkiler sağlayabilecektir. Kamu yatırım harcamalarında bir kısıntı yapma olanağı diğer harcama türlerine göre daha fazladır. Çünkü, bu harcamaların ekonomi üzerindeki etkisi uzun dönemde görüldüğü için, bu harcamalarda bir kısıntı kısa dönemde fazla bir dirençle karşılanmayacaktır. Fakat uzun dönemde, ekonominin üretim kapasitesini daraltıcı bir etki yaratacak, bu yolla ekonominin büyümesi ve gelecekte mal ve hizmet elde etme olanağı sınırlanmış olacaktır.⁷⁵

Bu işlevlere sahip olan yatırım harcamaları özellikle az gelişmiş ülkeler yönünden büyük önem taşımaktadır. Az gelişmiş ülkelerde kalkınmanın gerçekleşmesi milli gelirin arttırılmasıyla mümkündür. Milli gelirin arttırılması içinde mal ve hizmet üretiminin artması gerekir. Üretimin artması ise, bir kısım faktörlerin bu arada sermayenin mevcudiyetine ve belirli bir yatırım seviyesinin gerçekleşmesine bağlıdır. Bu nedenle devletin özellikle yatırım harcamaları yoluyla sermaye teşekkülüne yardımcı olması zorunludur.

Özetle yatırım harcamaları sermaye birikimi sağlama, üretim kapasitesi yaratma ile ilgili harcamalardır. Onun için bu harcamalar bir yandan milli gelir düzeyini yükseltirken, diğer yandan ekonomide istihdam hacmini arttıırırlar.

⁷⁴ Rıdvan Karluk, **Türkiye Ekonomisi**, s. 43

⁷⁵ Beyhan Ataç, Engin Ataç, "Türkiye'de 1964-1991 Döneminde Ekonomik Açından Kamu Harcamalarının Birleşiminin Analizi", s. 34

1.3.3.3. Verimli Harcamalar-Verimsiz Harcamalar

Bu sınıflandırmanın kapsamı diğer sınıflandırmalara nazaran daha az netlik gösterir.

“Bu sınıflandırma ile yapılan kamu harcamalarının yapıldıkları amaçlara uygunluğu belirtilmek istenir ve ilmi gerçeklerden daha çok idari ve siyasi değerlendirmelere ulaşılır.”⁷⁶

Bir giderin verimli olup olmadığının tesbiti için her şeyden önce, verimli gider veya kamu hizmetlerin verimliliği sorununu çözmek gerekir. Bu konuda başlıca iki görüş vardır.

Birincisi, sosyal hasıla tahminlerinde kamu hizmetlerinin milli hasılda meydana getirdiği net artışın hesaplanmasıdır. Başka bir deyişle, bir kamu gideri dolayısıyla, milli hasılda net artış olursa, verimli gider sayılacak, tersi halde, bu verimsiz gider olacaktır.⁷⁷ Fakat bu tasnif, kamu harcamalarının doğrudan ya da dolaylı olarak milli gelir üzerinde farklı etkiler yaratabilmeleri, kısa ya da uzun dönemde değişik boyutlarda etkili olabilmeleri gibi nedenlerle net bir görünüm arz etmemektedir. Zira, kısa vadede verimsiz gibi gözüken bir harcama uzun veya orta vadede verimli şekle dönüşebilir.

İkincisi, devletin yaptığı ödemelerde verimli gider ve verimsiz gider ayrımını gösterebilecek bir endirekt ölçüye dayanmaktadır. Buna göre, eğer kamu giderleri, özel sektörün üretim kapasitesini arttıracak, etkisini kuvvetlendirecek ve satışlarını çoğaltacak sonuçları dolayısıyla milli hasılayı kısa ve uzun vadede arttırmak niteliğinde olursa, bunlar verimli giderler sayılacaktır. Örneğin kamu yatırımları, iktisadi yatırımlar ve ilmi araştırmalar için yapılan giderler bu yapıdadır.⁷⁸

Verimli, verimsiz harcama tasnifinde giderler arasında kesin bir sınır belirlemek hayli güçtür. Bunun bir örneği savunma harcamalarıdır. Bu harcamalar verimsiz harcamalar tasnifi içinde yer alsa da, silahlanma sanayinin kurulmasının sağlanması, teknoloji gelişmelere yardımcı olması gibi nedenlerle verimli gider arasına girebilir.

⁷⁶ İsmail Türk, **Kamu Maliyesi**, s. 63

⁷⁷ Akif Erginay, **Kamu Maliyesi**, s. 185

⁷⁸ Akif Erginay, **Kamu Maliyesi**, s. 185

1.3. 4. Sağladıkları Faydaların Niteliklerine Göre Sınıflandırma

Kamu harcamalarının sağladıkları faydaların niteliklerine göre sınıflandırılmasını ilk defa Alman maliyecisi Cahn yapmış sonraları bu sınıflandırma Amerikan maliyecisi Plehn tarafından da benimsenerek kamu harcamalarının sınıflandırılmaları arasında yer alarak klasik sınıflandırmalar arasına girmiştir.⁷⁹

Bu tasnifte “harcamalar ya bazı kişilere özel bir fayda yada toplumun bütün fertlerine genel karakterde bir fayda sağlarlar. Bir de bu iki kutubun arasında kalan ve bu iki tür harcamadan herhangi birine yaklaşan diğer bir kısım harcamaları vardır.”⁸⁰

Toplumun bütün fertlerine fayda sağlayan harcamalar: “Bu harcamalar arasında devletin yasama ve yürütme organlarının faaliyetlerini sürdürebilmek için yaptıkları harcamalar”⁸¹ ile milli savunma, eğitim, sağlık gibi geleneksel fonksiyonları ifa etmek için yaptığı harcamalar yer alır. Bu grupta yer alan harcamalar daha çok bölünemeyen mal ve hizmet üretimi ile ilgili harcamalardır.

Kamu yararına olarak devlet tarafından yapılıp yürütölmelerine karşılık bazı sınıflara veya zümrelere özel yarar sağlayan işler ikinci grupta yer almaktadır. Fakir ve sakatların bakım ve himayeleri için yapılan harcamalar bu türe örnek olarak verabilir.

Kamu yararına olarak devlet tarafından kurulup işletildikleri halde bazı kişilere özel olarak, ölçülebilir yararlar sağlayan hizmetler üçüncü grupta yer almaktadır. Mahkemelerin, noterlerin, tapu dairelerinin, verdiği hizmetler bu grup hizmetlerdir.⁸²

Son grupta ise sadece belirli kişilere fayda sağlayan harcamalar yer alır. Bu harcamaların özelliğı bireylere ölçülebilir ve bölünebilir, fayda sağlayan mal ve hizmetlerin üretimi ile ilgili, harcamalar oluşlarıdır. Devletin kurduğı ticari ve sınai mahiyetteki teşebbüslerle, mali tekellerin giriştiğı

⁷⁹ İsmail Türk, **Kamu Maliyesi**, s. 66

⁸⁰ Erdoğan Öner, **Kamu Maliyesi**, s. 35

⁸¹ İsmail Türk, **Kamu Maliyesi**, s. 66

⁸² Bedri Gürsoy, **Kamu Maliye**, s. 136

faaliyetler için yapılan harcamalar bu grupta toplanır.⁸³ Bu sınıflandırmanın amacı “kamu hizmetlerinden ölçülebilir bir şekilde yararlanan kişilerin bu hizmetlerin giderlerine özel olarak iştiraklerini sağlamak yani bu hizmetlerinden karşılığını yararlananlardan harç olarak almaktadır.”⁸⁴

1.3.5. Olağan Harcamalar Olağanüstü Harcamalar Sınıflandırması

Bu sınıflandırmaya göre: devletin, normal cari giderleri, işleyişi, genel idaresi ile ilgili harcamalar, olağan harcamalardır. Devletin normal giderleri ile ilgili olmayan, olağanüstü durumlarda devletin yapmak zorunda kaldığı harcamalar olağanüstü harcamalardır.

Bu sınıflandırma “olağan dönemlerin olağan maliyesi, olağanüstü dönemlerin olağanüstü maliyesi vardır,”⁸⁵ fikrinden hareket eder.

Bu sınıflandırmada olağan-olağanüstü harcama niteliğinin belirlenmesinde farklı ölçütler bulunmaktadır.

Bu ölçütlerden ilkinde göre bütçe hazırlanırken öngörülmeven harcamalar olağanüstü harcamalardır.

İkinci ölçüte göre Devlet Bütçesi hazırlanırken devletin normal giderlerinin her yıl tekrarlanacağı bilinir ve buna göre her yıl tekrarlanmayan harcamalar olağanüstü harcamalardır.

Son ölçüte göre ise Devletin normal giderlerinin faydası süresizdir buna karşılık devletin yol, baraj, köprü yapımı için yaptığı harcamaların sağladığı fayda sürekli. Bu ölçüte göre faydaları süreklilik gösteren harcamalar olağanüstü harcamalardır.

1.3.6. Mahalli Harcamalar-Milli Harcamalar Sınıflandırması

Anayasamıza göre idare, merkezi idareden ve mahalli idarelerden oluşmakta ve bu iki örgütleniş biçimi bir bütün teşkil etmektedir. Genel Muhasebe Kanunu’muza göre merkezi idareye dahil kuruluşlar genel bütçe

⁸³ İsmail Türk, **Kamu Maliyesi**, s. 67

⁸⁴ Şerafettin Demirsoy, **Türkiye’de 1980-1997 Döneminde Ekonomik Açından Kamu Harcamaları Bileşiminin Analizi**, Ankara: T.C. Başkanlık D.İ.E. Uzmanlık Tezi, 2000, s.19

⁸⁵ İsmail Türk, **Kamu Maliyesi**, s. 68

ve katma bütçeli kuruluşlar olarak örgütlenmişlerdir. Mahalli idarelerin bütçeleri ise özel bütçelerdir.

Bu sınıflandırmaya göre: merkezi idarenin genel ve katma bütçeli kuruluşları kanalı ile yaptığı harcamalar milli harcamaları, mahalli idareler aracılığıyla yaptığı harcamalar mahalli harcamaları meydana getirir.⁸⁶

1.4. KAMU HARCAMALARININ TÜRKİYE'DEKİ SINIFLANDIRILMASI

Kamu harcamalarının Türk bütçe sistemi içindeki sınıflandırılmasını yapılan değişiklikler doğrultusunda dönemler halinde ele alabiliriz.

- 1950 Yılına Kadar Olan Dönem:

Bu dönemde devlet harcamaları, genel ve katma bütçelerde idari esasa göre basit bir sıralamaya tabi tutulmuştur. Bu sınıflandırmada sadece idari birimlerin (TBMM, Başbakanlık, Maliye Bakanlığı vb.) toplam harcamaları gösterilmekte bunun dışında harcamaların dağılışı ile ilgili bilgi verilmemektedir.

- 1950-1963 Dönemi:

Bütçe giderlerinin sınıflandırmasında 1950 yılında ilk kez iktisadi bir sınıflandırma yapılmış ve ödenekler A/1-cari Harcamalar, A/2,-yatırım harcamaları olarak iki gruba ayrılmıştır.

1950'den itibaren bütçenin metninde yer alan cari harcamalar, yatırım harcamaları tasnifi, yetersiz de olsa devletin, kamu harcamaları yolu ile sermaye teşkiline ne şekilde ve hangi ölçüler içinde yardımcı olduğu hakkında bir fikir edinilmesini mümkün kılmıştır. Bu da, bilhassa az gelişmiş ekonomilerde ve planlı kalkınma dönemlerinde büyük önem taşımaktadır.⁸⁷

Bu sınıflandırma sisteminde;⁸⁸

⁸⁶ İsmail Türk, **Kamu Maliyesi**, s. 70,71

⁸⁷ Halil Nadaroğlu, **Amme Masrafları Teorisi**, s. 80

⁸⁸ Nermin Bıçak, **İdari ve İktisadi Kriterlere Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının İncelenmesi**, Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bümko Gen. Müd. Yayınları, 1987, s. 21

Cari harcamalar :

- Personel giderleri,
- Yönetim giderleri,
- Daire hizmetleri,
- Borçlar,
- Yardımlar

Yatırım harcamaları ise:

- Yapı onarım ve küçük yapılar,
- Makine ve teçhizat alımları ve esaslı onarımlar,
- Taşıt alımları,
- Kamulaştırma ve satınalmalar,
- Transfer edilen yatırım fonları,
- Etüt ve proje giderleri,
- İştirakler,
- Sosyal sermaye yatırımları ve esaslı onarımları, olarak ayrılmıştır.
- **1964-1972 dönemi:**

21 Kasım 1962 tarihinde onaylanan ve 3 Aralık 1962 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile birlikte, Türk Bütçe sisteminin iktisadi sınıflandırmasında değişiklik yapılması gerekli görülmüştür.

Plan’a göre “devlet sektörüne ait yatırımlar, yıllık programa uygun olarak hazırlanacak, devlet bütçesi ve kamu iktisadi teşebbüsleri iş programlarında ödeneklerle gerçekleştirileceklerdir.”⁸⁹

Özellikle plan-bütçe ilişkisinin kurulabilmesi amacıyla, 1950’den itibaren uygulanan ikili sistem terkedilmiş, 1964 yılından itibaren A/1 cari

⁸⁹ T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1963-1967**, Ankara, 1963, s.488

harcamalar A/2 yatırım harcamaları ve A/3 sermaye teşkili ve transfer harcamaları olarak üçlü bir ayrıma gidilmiştir.

Üçlü tasnif ile bir taraftan bütçenin yatırımlar konusunda plana uygunluğu sağlanmış, diğer taraftan o güne kadar cari harcamalar arasında yer alan devlet borçları, vatani hizmet aylıkları, emekli, dul ve yetim maaşları, katma bütçeli idareler, belediye, dernek ve benzeri teşekküllere yapılan yardımlar sermaye teşkili ve transfer harcamaları arasına alınmış, buna karşılık yatırımlar arasında görülen küçük onarımlar cari harcamalara alınmak suretiyle cari giderleri gerçek miktarlarda gösterme imkanı elde edilmiştir.⁹⁰

Planın yatırım kavramı dışında kalan, kamulaştırmalar, gayrimenkul satınalmaları, iktisadi devlet teşekküllerinin, ticari ortaklıkların sermayelerine ve döner sermayelere ödemeler gibi devletin mamelekini arttırıcı harcamalar “sermaye teşkili”ni, bütçeden gerçek ve tüzel kişilere karşılıksız olarak yapılacak her türlü ödemeler “transfer harcamaları”nı ifade etmektedir.⁹¹

- 1973 Yılından Sonraki Dönem:

1973 mali yılı bütçe kanunu ile birlikte klasik bütçe anlayışını program bütçe denilen yeni bir sisteme bırakmıştır. Böylece klasik bütçe sisteminin sınıflandırma şekli olan bölüm ve madde düzeni yerini, program, alt program, faaliyet/ proje sınıflandırma düzenine geçilmiştir.

Harcamaların iktisadi ayrımında eski sistem aynen korunmuş, ancak ayrı cetveller olarak gösterilen bu harcamalar, program bütçeye uygun ödenek türü (1), (2), (3), olarak programlara dağıtılmıştır. Ayrıca, sermaye teşkili ve transfer harcamalarının “sermaye teşkili” ve “transferler” ayrımı da kaldırılmıştır.⁹²

1973 mali yılı bütçe gerekçesi doğrultusunda yatırım projelerine bağlı kamulaştırma ve bina satın almaları harcama kalemi sermaye teşkili ve

⁹⁰ Erdoğan Öner, **Kamu Maliyesi**, s. 37

⁹¹ Maliye Tetik Kurulu, **Devlet Bütçesi**, Ankara, 1965, s. 22

⁹² Nermîn Bıçak, **İktisadi ve İdari Kriterlere Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının İncelenmesi**, s. 22

transfer harcamalarından , yatırım harcamalarına kaydırılmıştır.⁹³ Bunun nedeni ise kamulaştırma ile ilgili ödeneklerin Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından saptanması ve kamu projelerinin maliyeti içerisinde kamulaştırmaların da bulunması gerektiği düşüncesidir. Gerçekte ise, bu sistemle, kamulaştırmaların gerçek maliyetinin elde edildiğini söylemek mümkün değildir. Çünkü, kamulaştırma bedelinin artırılmasına ilişkin olarak açılan davalar sonucunda ilama bağlanan borçlar daha sonraki yıllarda borç ödemeleri harcama kaleminden ödenmektedir. Bu nedenle 1981 yılından itibaren, kamulaştırma ödeneklerinin yine DPT tarafından verilmesine karşın, bütçede transfer harcamalarını gösteren “3” kodunu alması öngörülmüştür.⁹⁴

Bütçe tekniği açısından bir diğer değişiklik ise 1986 mali yılında gerçekleştirilmiştir. Böylece bu tarihten itibaren devletin iç ve dış borç ana para geri ödemeleri konsolide bütçe dışına çıkarılmış ve borç idaresi Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlıklarınca bütçe dışında yürütülmeye başlanmıştır. Bütçelerde ise sadece devlet borçları faiz ve genel giderleri ile ilgili ödenekler yer almaktadır.

Ayrıca 1986 yılından itibaren nazım giderlerde bütçelerden ayırmışlardır. İdari sınıflandırmada ise tüm bu dönemlerde Türkiye'nin idari teşkilatına bağlı olarak çeşitli değişiklikler yapılmıştır. 2002 yılı bütçesinde yer alan genel bütçeye tabi harcamacı kuruluşların idari listesi sayfa 14'de verilmiştir.

Tüm bu dönemsel değişikliklerden başka 2002 bütçesi itibariyle de uygulanan diğer bir sınıflandırma idari-fonksiyonel sınıflandırmadır. Bu sınıflandırmaya dahil olan hizmetler ise sayfa 16'de verilmiştir.

Uygulamadaki diğer bir sınıflandırma ise ekonomik sınıflandırmadır. 1964 yılından beri uygulanmakta olan cari, yatırım, transfer harcamaları şeklindeki üçlü ayırım aynen korunmakta, ayrıca cari harcamalar kendi içinde personel ve diğer cari hizmet ödeneği, şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutulmaktadır.

⁹³ Bakınız: 1973 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi s. 1-6

⁹⁴ Engin Ataç, Beyhan Ataç, “Türkiye’de 1964-1991 Döneminde Ekonomik Açıdan Kamu Harcamalarının Birleşiminin Analizi” s. 37

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE'DE KAMU HARCAMALARI

2.1. TÜRKİYE'DE KAMU HARCAMALARININ GELİŞİMİ

Kamu harcamaları, ekonominin bütünü içinde kamu sektörünün yerini ve gerekliliğini göstermesi bakımından önemli yere sahip olan maliye politikası araçlarından biridir.

Konjoktüre bağılı olarak yaşanan ekonomik gelişmeler tüm dünya ülkelerini ve Türkiye'yi eş zamanlı olarak yada birkaç yıllık gecikmelerle etkisi altına almıştır. Bu konjonktürel dalgalanmalar uygulanan iktisadi, mali politikalarda değişiklik yapılmasını zorunlu hale getirmiş ve bu süreç içinde devletin ekonomi içindeki yeri ve rolü (üstlendiği görevler) uygulanan politikalar çerçevesinde sınırlandırılmış ya da genişletilmiştir. Devletin ekonomideki varlığının yansıması olan kamu harcamaları da uygulanan politikalara paralel gelişmeler izlemiştir.

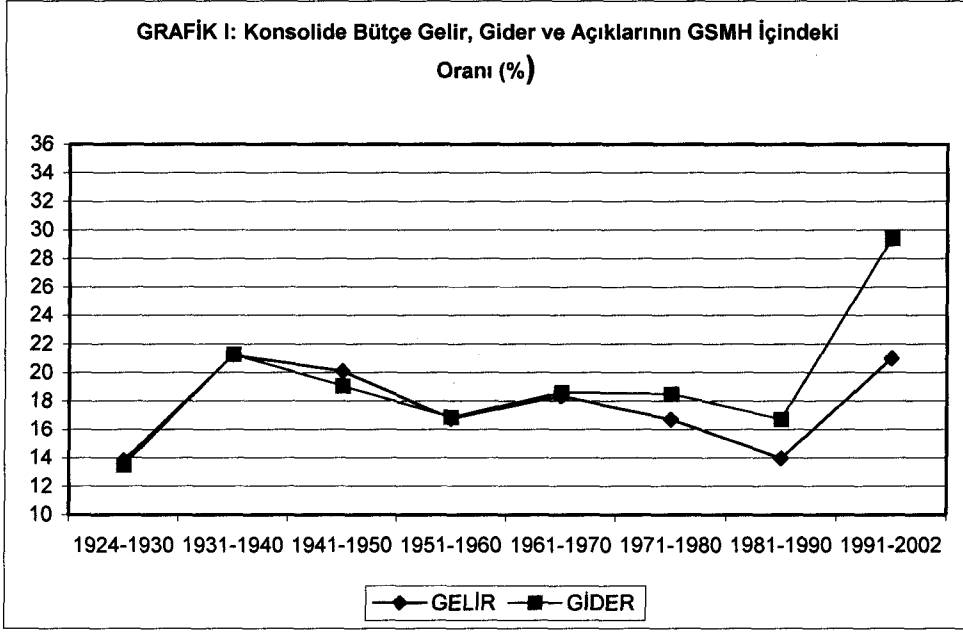
Türkiye'de de tarihsel süreç içinde uygulanan iktisadi ve mali politikalar farklılıklar göstermiştir.

Bu bölümde Cumhuriyetin ilk yıllarından günümüze kamu harcamaların seyri genel bir perspektifle ele alınacaktır.

TABLO I: Konsolide Bütçe Gelir, Gider ve açıklarının GSMH İçindeki Oranı(%)

YILLAR	GELİR	GİDER	AÇIK
1924-1930	13,83	13,50	0,33
1931-1940	21,24	21,30	-0,06
1941-1950	20,11	19,08	1,03
1951-1960	16,78	16,86	-0,08
1961-1970	18,35	18,63	-0,28
1971-1980	16,71	18,50	-1,79
1981-1990	13,98	16,74	-2,76
1991-2002	20,99	29,39	-8,40

Kaynak: Ek Tablo I-1 doğrultusunda hesaplanmıştır.



Kaynak: Tablo I verileri

Tablo I'de 1924'den 2002 yılına kadar olan süreç 9'ar yıllık dönemlerle ele alınmıştır.

Bu 78 yıllık dönem içinde uygulanan politikalar çerçevesinde bütçe gelir ve giderleri bunlara paralel olarak da bütçe açıkları farklı gelişimler göstermiştir.

1924-1930 ve 1931-1940 yılları Türkiye'de hem bütçe giderlerinin, hem de bütçe gelirlerinin arttığı bütçenin ilk 6 yıl için fazla verdiği, diğer 9 yılda da neredeyse denk olduğu gözlenmektedir. 1941-1950 döneminden itibaren bütçe gelirleri, giderleri düşmeye başlamış, bu dönemde bütçe ortalama 1.03 düzeyinde fazla vermiştir. 1951-1960'da bütçe gelir ve giderlerindeki düşüş devam etmiştir. 1961-1970 döneminde bütçe gelir ve giderleri yükselse de 1971-1980 arasındaki dönemde bütçe gelirlerinde düşüş yaşanmış ve bütçe açığı -1.79 seviyesine çıkmıştır.

Konsolide bütçe gelir ve giderlerinde en büyük düşüş 1981-1990 yılında yaşanmıştır. Gelirlerde meydana gelen düşüşün giderlerden yüksek olması ile bütçe açığı -2.76 seviyesine çıkmıştır.

1991-2002 yıllarında ise hem bütçe gelirlerinde hem de bütçe giderlerinde bir artış olmuş, fakat gelirdeki artışın düşük olması nedeniyle bütçe açığı 78 yıllık dönemde ilk kez -8.40 seviyesine ulaşmıştır.

Bu gelişmeleri uygulanan politikalar bağlamında yıllar itibari ile ele almakta ve aydınlatmakta yarar vardır.

1920'li yılların başından itibaren Türkiye'de maliye politikası sıkı bir denetim içinde yürütülmüştür. Mali piyasaların düzenlenmesi ve denetim altına alınması 1930'lu yıllarda gerçekleştirilebilmiştir. Osmanlı'nın ağır iç ve dış borç yükünün yarattığı olumsuz sonuçlar Cumhuriyet Hükümetlerine iyi ders olmuştur. Çağdaş bütçe tekniklerine göre devlet bütçesinin hazırlanması, denetlenmesi için Sayıştay'ın kurulması, Maliye Bakanlığı'nın örgütlenmesi kurumlaşma yolunda ilk adımlar atılmıştır.⁹⁵ Bu dönem maliye politikalarında bütçe denkliliğine uyum üzerinde önemle durulan kriterlerden biri olmuştur. Nitekim 1924'ten II. Dünya Savaşına kadar geçen sürede bütçe sadece birkaç yıl açık vermiştir. (Bakınız Tablo I) Bütçe denkliliği, devletçiliğin 1930'lu yıllarda artırdığı kamu yatırımlarına, millileştirmelere ve Osmanlı borçlarının taksit ve faiz ödemelerinin gerektirdiği ek harcamalara rağmen sürdürülmüştür.

1930'lu yılların getirdiği yeni koşullarla birlikte, devletçilik, dışa göre kapalı bir ekonomik yapıda büyük ölçüde iç kaynaklarla finanse edilen sanayileşme girişiminin motoru olmuştur. Diğer pek çok gelişmekte olan ülkede olduğu gibi, kapalı ekonomide ithal-ikamesi yoluyla sanayileşmenin ilk adımları Büyük Ekonomik Bunalım ve İkinci Dünya Savaşı yıllarında atılmıştır.⁹⁶

Bu gelişmeler paralelinde 1924-1934 yılları arasında bütçe giderlerinin GSMH içindeki payları ortalama %17 olmuştur. Bütçe harcamaları, 1930 yılından itibaren artmaya başlamış ve GSMH'nin %20'ne ulaşmıştır. Bütçe gelirlerinde ise özellikle 1928'ile 1932 arasında, bütçenin 1/3'ne eşit bir

⁹⁵ Yılmaz Karakoyunlu, **Türk Ekonomisinde Çağdaşlaşma Süreci**, İstanbul: Diyalog Yayınları, 1997, s.144-157

⁹⁶ Gülten Kazgan, **Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2002, s. 70

düşme olmuştur. 1932 yılında koyulan “İktisadi Buhran Vergisi” ve “Muvazene Vergisi” ile normal vergi kaybının büyük kısmı telafi edilebilmiş fakat bu durumun üstüne birde yılda 4 milyon TL’den 45 milyon TL’ye çıkan dış borç ödemeleri eklenince, borç dışı kamu harcamalarında beşte birden daha fazla kısıntı yapmak gerekmiştir.⁹⁷

1934-1945 döneminde ise, bütçe giderlerinin GSMH içindeki paylarında önemli değişiklikler olmamış, kalkınma için ayrılacak kaynakların savunmaya aktarılmasına rağmen milli gelirden önemli artışlar sağlanmıştır. Türkiye’de 1933 yılından itibaren ekonomi politikasında “devletçilik” ilkesinin benimsenmesiyle birlikte iktisadi devlet teşekkülleri kurulmaya başlanmış, devletin ekonomik kalkınmaya daha çok kamu yatırımıyla katkı yapması istenmiştir. Devlet yatırımları bu dönemde, bir yandan temel tüketim maddelerine, diğer yandan da sanayi için gerekli temel mallar ile ara malları üretimine yönelmiştir. Fakat 1930’ların sonunda uluslararası siyasi ortamda meydana gelen gelişmeler, Türkiye ekonomisi üzerinde olumsuz etki yapmış, patlak veren İkinci Dünya Savaşı ekonomiyi tamamen etkisi altına almıştır. Savaş yıllarını da kapsayan bu dönemde demiryolları başta olmak üzere büyük altyapı yatırımları yapılmış, çimentodan pamuklu dokumalara, şekerden çeliğe kadar çeşitli malların üretildiği fabrikalar açılmıştır. Bu dönemde bütçeler açık vermemiş ve bütçe harcamalarının GSMH içindeki ortalama payları %20’ler seviyesine olmuştur.⁹⁸

Türkiye’de 1945-1950 yılları tek partili sisteminden çok partili sisteme geçiş çabalarının sürdürüldüğü dönemdir. Bu dönemde yaşanan bir diğer önemli gelişme Türkiye’nin 19 Şubat 1947’de (5016 nolu Kanunla) Dünya Bankası ve IMF’ye üye olmasıdır. Gerçekleşen bu üyelik sonrasında 1950 yılında Türkiye’ye gelen Dünya Bankası Heyetinin hazırladığı rapora göre: Türkiye sanayileşme hedefinden vazgeçmeyecektir; ama tarıma öncelik vermeli, devletçiliği tavsiye etmeli ve yabancı sermayeyi teşvik etmelidir. Bu rapor paralelinde 1946-1950 yıllarının çok partili siyasal düzeninde, varolan

⁹⁷ Okay Yenal, **Cumhuriyet’in İktisat Tarihi**, İstanbul: Homer Yayıncılık, 2003, s. 64

⁹⁸ Rıdvan Karluk, **Türkiye Ekonomisi**, s. 46

koşullara uyum sağlamak üzere eski politikaları dönüştürme eylemi başlamıştır. İlk eylemlerden bir devlet eliyle ağır sanayi kurma girişimlerin içeren 1946 tarihli Beş Yıllık Kalkınma Planını bir yana bırakıp tarımı ve alt yapıyı (kara yolları ve elektrik enerjisi) serbest piyasa düzeninde geliştirme önlemlerini içeren bir programa geçmek olmuştur.⁹⁹

1950 yılındaki iktidar değişikliğiyle başlayan dönem ise, kamu kesiminin ekonomideki payının azaltılarak, kalkınmanın lokomotif rolünün özel sektöre bırakılması prensibinin benimsendiği yılları kapsamaktadır. Bu dönemde, bütçe harcamalarının GSMH içindeki payı azalmış fakat bütçe açıkları, özellikle 1950-1954 yılları arasında artmaya başlamıştır.

Uygulanan ekonomik politikaların yansımalarına GSMH açısından bakıldığında ise 1923-1930 yıllarında Dünya ekonomik krizi ve tarımsal ürün fiyatlarındaki istikrar sorunu nedeni ile bu dönemde GSMH iniş-çıkışlı bir trend izlediği görülmüştür. İkinci Dünya Savaşı'nın son üç yılında ise gittikçe artan sıkıntılar üretimin sürekli olarak düşmesine neden olmuş, 1945 yılında GSMH 1939 yılı düzeyinin altına gerilemiştir. Sonraki yıllarda "silah altındaki nüfusun çiftliklere geri dönmesi ithalat olanaklarının artması piyasaların canlandırılması ile GSMH artış göstermiş 1949'da savaş öncesi düzeyine ulaşmıştır."¹⁰⁰ 1951-1953 döneminde Kore Savaşı'nın getirdiği yüksek konjonktür dünya piyasasında hammadde fiyatların fırlatmış ve pazarları genişletmişti, Türkiye'nin İkinci Dünya Savaşı yıllarında biriktirdiği altın döviz rezervleri vardı. Ne varki 1953 yılının sonuna gelindiğinde bunların tümü tükenmiş üstelik hava koşulları tersine dönmüş ve 1954 yılı GSMH büyüme hızı %3.0 olarak gerçekleşmiştir.

1954 yılından itibaren ortaya çıkan iç ve dış açıklar ülkeyi bunalıma sürüklemiştir. Fiyatlar genel seviyesi ise sürekli artan bir grafikte 1956'da %13.2 iken 1957'de %19.6'ya ulaşmıştır.

Ekonomideki bu olumsuz gelişmeler sonunda 1957 yılında Paris'te IMF, OECD ve ABD Hükümeti arasında varılan anlaşmayla vadesi gelen

⁹⁹ Gülten Kazgan, *Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, s. 82

¹⁰⁰ Oktay Yenal, *Cumhuriyetin İktisat Tarihi*, s. 75

borçların ertelenmesi ve 359 milyon Dolarlık yeni bir kredi açılması karara bağlanmış, kararın uygulanabilmesi içinde Türkiye'nin bir istikrar politikasını yürürlüğe koyması şart koşulmuştur.¹⁰¹ Bu tablo karşısında hükümet, IMF ile görüşmelere başlamak zorunda kalmış ve "1958 istikrar Tedbirleri" uygulanmaya konmuştur. İstikrar programı ile bütçe denkliliğini sağlamak hedeflerden biri olarak açıklanmış ve bu amaçla bütçe harcamalarının kısılması kararlaştırılmıştır. Bu paralelde 1957 yılında kamu harcamalarının GSMH içindeki payı %14,9'a kadar gerilemiştir. 1958 istikrar tedbirlerine rağmen 1959-1961 yıllarında ekonomi daha da kötüleşmiş, döneminin başında en başarılı gözükten tarım kesimi dahi eksi büyümeye geçmişti. (Bakınız Ek Tablo I) Tüm bu olumsuz gelişmeler Türkiye'yi 1960 yılında askeri müdahaleyle karşı karşıya bırakmıştır. Askeri rejim ise ekonominin düze çıkabilmesi için iktisadi planlamayı gündeme getirmiştir. Türkiye'nin planlı kalkınma dönemine girdiği 1963-1967 yılları görece hızlı ve istikrarlı bir büyümenin sağlandığı yıllar olmuştur. Özellikle birinci beş yıllık plan büyümenin sürükleyici gücü olarak kamu yatırımlarını ve devlet işletmeciliğini ön görmüş, ithal ikameci sanayileşmeyi tüm sektör politikaların yönlendiren açık bir stratejik tercih olarak ortaya koymuştur.¹⁰² "Planlar kamu yatırımları için zorunlu hedefler, özel kesim yatırımları içinse"¹⁰³ yol gösterici hedefler getirmiştir.

Bu gelişmeler paralelinde 1966 yılında GSMH büyüme hızı son 13 yılın en yüksek düzeyi %12.0'ye varmış, sanayinin büyüme hızı ise %15.2'yi bulmuştur. (Bakınız Ek Tablo I). Kamu harcamalarının bu dönemde GSMH içindeki payı ise %20'ler dolayında seyretmiştir. Bu gelişmeleri 1969 yılındaki hafif kriz izlemiş ve sarsılan ekonomi için yeniden bir IMF istikrar programı yürürlüğe sokulmuştur.

1970'li yıllar tüm dünyada ekonomik performansın daha önce yaşanan ve öngörülenin tersine düşmekte olduğu yıllar olmuştur. Bu düşüş ilk önce

¹⁰¹ Şeri Demir, "1980 İstikrar Tedbirlerinin 1958, 1978 Tedbirleri İle Genel Bir Karşılaştırması" *İktisat Dergisi*, Sayı 312, Şubat 1991, s. 8

¹⁰² Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002*, İstanbul; İmge Kitabevi Yayıncılık,, 2003, s. 102

¹⁰³ Gülten Kazgan, *Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, s. 95

uluslararası ekonomik ortamda sabit kur sisteminin çökmesiyle başlamış, fiyatlardaki patlamayla devam etmiş ve 1973'ün sonlarına doğru yaşanan birinci petrol şokuyla kuvvetlenmiştir.¹⁰⁴

Dünyada ekonomik açıdan bu olumsuzlukların yaşandığı dönem Türkiye'de ilk iki planın uygulandığı 1964-1974 dönemdir. Birinci petrol şokunun başlangıç yıllarına denk gelen fakat bu şokun ekonomideki olumsuz etkilerinin henüz hissedilmediği bu dönemde, bütçe giderlerinin GSMH içindeki payı %20'lere kadar çıkmıştır. Fakat izleyen dönemlerde dünya ekonomisinin sürüklendiği durgunluk haline, Türkiye sürekli bir seçim konjonktürü içinde, kısa dönemli borçlanma yollarını zorlayarak ve ithalat ve milli gelirdeki büyüme hızlarını sürdürmeye çalışarak tepki göstermiştir. Böylece, 1974-75 yıllarında planlı ve rasyonel anti-kriz önlemleri ile hafif atlatılabiliştir.¹⁰⁵ Fakat dünyada yaşanan bu ekonomik çalkantılara 1974 yılındaki Kıbrıs Barış Harekatının ekonomide yarattığı etkilerde eklenince Türkiye ekonomik bunalımı 3 yıl gecikme ile fakat daha etkili olarak yaşanmıştır. 1977 yılında kamu harcamalarının GSMH içindeki payı %28'lere ulaşmış bütçe açığı ise %4.62 seviyesine çıkmıştır. GSMH büyüme hızı ise %3'lere kadar düşmüştür. Kısa vadeli borçlara dayalı olarak büyüyen ekonomi 1977'de doruk noktasına ulaşmış ve 1978'de vadesi gelen borçları ödeyememe durum ortaya çıkmıştır. Bu ekonomik istikrarsızlık 1978'de IMF önerileri doğrultusunda bir istikrar programı hazırlanmasını zorunlu kılmıştır.

1979 yılında ikinci petrol krizinin baş göstermesi tüm dünyada ve Türkiye'de ekonomiyi olumsuz etkilemiş ve Mart 1979'da bütçe harcamalarını kısıp, ekonomiyi daraltarak dengeye getirmeyi amaçlayan "Ekonomi Güçlendirme Programı" adıyla yeni bir program hazırlanmıştır.

Bu yeni ortamda Dünya'da kamu sektörünün büyümesi ve özellikle devletin devrevi dalgalanmalara para yada maliye politikasıyla müdahalesi ciddi bir şekilde sorgulanmaya başlanmıştır. İktisadi büyümedeki düşüşle beraber, devlet faaliyetlerinin reel gelirlerdeki artışlardan sağlanan paylarla

¹⁰⁴ İzzettin, Önder, *Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gelişimi*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1989, s. 27

¹⁰⁵ Korkut Boratav, *Türk İktisat Tarihi 1908-2002*. s. 115

karşılanmadığı, özel sektörün kaynaklarının artan vergiler ya da borçlanmalar yoluyla kamu sektörüne transfer edildiği ve bunun da ekonomik büyümeyi daha da aşağıya çektiği şeklindeki görüşler yaygınlık kazanmaya başlamıştır.¹⁰⁶

Bu neoliberal politikalar yetmişli yılların sonuna doğru 24 Ocak kararları ile Türkiye’de de kesin ifadesini bulmuştur.

1980 sonrası bu ekonomi politikaları, devletin ekonomideki rolünü azaltıp, piyasa mekanizmasına ağırlık veren bir ekonomik görüşe dayandırılmıştır. Ayrıca bu program ekonominin dışa dönük bir biçimde yeniden örgütlenmesi düşüncesini gündeme getirmiştir.

Bu dönem ekonomik programlarında uzun vadede gerçekleştirilmesi istenen iki yapısal amaç vardır. Bunlar kamu kesiminin daraltılması ve fiyatlara müdahalenin kaldırılmasıdır. Temel felsefe ekonomide devlet müdahalesini asgari seviyeye indirmek, piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak ve ekonomide fiyat mekanizmasını geçerli kılmaktır. Bu son nokta 24 Ocak Kararlarının en belirleyici özelliği olmuştur. Programa göre mal ve hizmet ile üretim faktörleri (işgücü ve sermaye) piyasalarındaki fiyatlar piyasa şartlarına göre arz ve talep tarafından serbestçe belirlenecektir. Program, 1980 yılına kadar Türkiye’de izlenen ithal ikameci sanayileşme politikasını terk ederek ihracata dönük sanayileşme politikasını benimsemiş ve ekonominin dışa açılması için önündeki engelleri kaldıracak önemleri almıştır. Kısa vadede dış ödeme güçlüklerini çözümlemeyi, enflasyon hızını düşürmeyi, atıl kapasiteleri harekete geçirerek büyüme hızını arttırmayı amaçlamıştır. Bu nitelikleriyle 24 Ocak Kararları neo-liberal yaklaşımla hazırlanmış bir programdır.¹⁰⁷

Bu dönemle başlayıp, etkisini günümüze kadar farklı şiddetlerde sürdüren politikaların uygulama programlarının başında devletin küçültülmesi gelmiştir. Bu dönemde bir hedef halini alan bu programa ulaşmada kamu harcamalarının kısılması önemli bir yer tutmuştur.

¹⁰⁶ İzzettin, Önder, **Türkiye’de Kamu Harcamalarının Gelişimi**, s. 24

¹⁰⁷ Rıdvan Karluk, **Türkiye Ekonomisi**, s.405

1980 istikrar politikasının temel özelliklerinden birisi, enflasyonla, para arzını ve kamu harcamalarını sınırlandırmak suretiyle talebi kısarak mücadele edilmeye çalışılmasıdır.

24 Ocak İstikrar Programını aynı önemler doğrultusunda, 5 Nisan 1994 “Ekonomik Önlemler Uygulama Planı” ve daha sonra, 2000 yılı Enflasyonu Düşürme ve İstikrar Sağlama Programı ve Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı izlemiştir. Tüm bu programlar ile amaçlanan kamu harcamaların daraltılması politikasının temel nedeni sürdürülemez iç borç dinamiği ve mali sistemdeki sağlıksız yapıyı düzeltebilmektir. Bu amaçla getirilen düzenlemelerin başında IMF destekli arz yönlü iktisat politikalarının bir sonucu olarak vergi oranlarının düşürülerek vergi gelirlerinin arttırılacağı görüşünün uygulamaya konması gelmiştir. Bu politikalar Türkiye’de uygulandığı biçimiyle, vergi gelirlerini arttırmadığı gibi, kamu dengelerinin bozulmasının temel nedenlerinden biri oluşturmuştur.¹⁰⁸

Bu paralelde bütçe gelirlerinin gelişimine bakıldığında 1980’li yıllarda Kurumlar Vergisinde şirketler lehine bir dizi istisna ve muafiyet getirilmiş ve 1980’li yılların başında üniter ve artan oranlı bir özellik taşıyan gelir vergisi parçalı ve adaletsiz bir yapı kazanmıştır. Gelir Vergisinin çok önemli bir denetleme ögesi olan Servet Beyannamesi 1984 yılında kaldırılmıştır. 1985 yılı başında Katma Değer Vergisinin kabulüyle Türkiye vergi sistemi, giderek artan ölçülerde Gelir Vergisine bordro kesintisiyle katılan ücretlilerin ve tüketicilerin katkılarına dayanır bir hal almış ve bu yaklaşım vergi hasılatının milli gelir içindeki payını düşürmüştür.¹⁰⁹

1981 yılında %17.35 olarak gerçekleşen Konsolide Bütçe Gelirleri/GSMH oranı, 1983 yılı hariç 1984 yılına kadar sürekli olarak düşmüş, 1984 yılında %12.66’ya kadar gerilemiş, 1985’de %12.77, 1986 da ise %13.20 seviyesine çıkabilmiştir. Ancak 1988 yılında tekrar %13.17’ye düşmüştür. 1989’dan itibaren bir yükselme seyri izlemiştir. “1994 yılında kriz içinde bir tür net aktif vergisi ile gelir vergisine ek olarak getirilen ekonomik

¹⁰⁸ Bağımsız Sosyal Bilimciler İktisat Grubu, **Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler**, Ankara: Türk Mühendis ve Mimmar Odaları Birliği Yayını, 2001, s.18

¹⁰⁹ Korkut Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002**, s. 154

denge vergisi aynı yılın dolaysız vergi hasılatının %21'ini sağlayan verimli uygulamalar olarak tarihe geçmiş ancak tek bir yıllla sınırlı tutulmuşlardır.”¹¹⁰ 1994 yılı itibari ile Konsolide Gelirlerin GSMH'ya oranı %19.16'ya kadar yükselmiştir. 1995 ve 1996 yıllarındaki düşüşlere rağmen Konsolide Bütçe Gelirleri'nin GSMH'a oranı 2001 yılında %28.47 olmuş, 2002 yılında ise hemen hemen yatay bir seyirle %28.1 oranında gerçekleşmiştir.

İstikrar programları bütçe gelirleri dışında bütçe harcamaları üzerinde de etkili olmuştur. 1980 sonrası Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH'ya oranları 1982'de %15.09 ve 1985'te %15.03 olarak gerçekleşmiş bu yıllar haricinde %17 civarında dalgalanmıştır. Özellikle 1980-1983 yılları arası gözlenen düşüşün sebebi IMF kökenli istikrar programı uygulamalarıdır. 1983 yılında konsolide bütçe harcamalarında %18.75 seviyesine bir sıçrama gerçekleşmiştir. Bunun sebebi ise bu dönemde uygulanan seçim politikaları ile artan seçim harcamalarıdır. 1985 yılından sonra Konsolide Bütçe harcamalarının GSMH'ya oranı genellikle artış yönünde olmuştur. 1990'lara kadar süren bu artışların gerisinde özellikle 1989 yılından sonra uygulanan seçim politikaları ve Körfez Savaşı gibi iç ve dış gelişmeler yatmaktadır. Ayrıca amaçlanan kamusal reformların gerçekleşememesi Konsolide Bütçe Harcamalarını artış yönünde etkilemiştir. 1994 ve 1995 yılları ise Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH'ya oranında önemli düşüşlerin yaşandığı yıllar olmuştur. 5 Nisan 1994'de uygulamaya konan ekonomik istikrar paketi ile Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH'ya oranı 1989 yılında %21.78'e kadar gerilemiştir. 1996 yılından itibaren Konsolide Bütçe Harcamaların GSMH içindeki payı artış yönünde olmuştur. 1997 yılı dünya ekonomisi için daralmanın başladığı dönem olmuştur. Bu etki 1998 yılında ekonominin duraklamasıyla iyice hissedilmiştir. Dünya ekonomisindeki bu olumsuz gelişmelere iç etken olarak 17 Ağustos 1999 yılında yaşanan deprem felaketinin eklenmesi Türkiye Ekonomisi'ni kökten sarsmıştır. 1999 yılında yaşanan felaketin Konsolide Bütçe Harcamalarına yansımaları yeniden yapılanma süreci içinde artış yönünde olmuştur. 1999 yılı itibari ile konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki payı %35.89 düzeyine çıkmıştır. 2002

¹¹⁰ Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002*, s. 179

yılına gelindiğinde ise konsolide bütçe harcamalarının GSMH'ya oranı %42.6 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Bütçe açıkları / GSMH oranı da gelir ve harcamaların gelişimi doğrultusunda bazı yıllardaki düşüşler dışında düzenli bir artış şeklinde olmuştur. 1981 yılında %1.54 olan oran 1984 yılında %4.42'ye çıkmış 1994 ve 1995 yıllarındaki düşüşlerin dışında 1999 yılında ilk defa %11.86 olmuş 2001 yılında ise %16.03 düzeyine çıkmıştır.

Kamu açıklarının artan bir seyir izlemesinde kamu gelir ve harcamalarının bir kısmının bütçe sistemi kapsamının dışına çıkarılmış olması önemli bir etkidir. 1990 sonrasında bütçe yasaları kamu gelir ve giderlerini tam olarak yansıtmamaktadır. Bunun en önemli nedeni ise bütçe dışı bir araç olan fonların çoğalması ve bazı parlamento yetkilerinin yürütme organına devredilmesi ile mali disiplinin bozulmasıdır. Fonların sayısının ve fonlara olan transferlerin sürekli artışı mali yapının düzensizleşip, kamu açıklarının artmasında büyük rol oynamıştır.

Ayrıca Türkiye'de kamu açıklarının giderilmesinde, vergi yerine borçlanma tercihine dayalı bir kamu harcama modeli benimsenmiştir. Bu tercihin sonucunda, 1980'lerin sonundan itibaren yaşanan krizlerin temel nedeni olarak gösterilen sürdürülemez kamu açıkları ortaya çıkmıştır. Aslında krizin ya da istikrarsızlığın nedeni görünürdeki kamu açıkları değil, bu açıklara neden kamu finansman politikalarıdır. Kamu açıklarının finansmanın önemli ölçüde bankacılık kesimince yapılması 1980 sonrasında egemen olan parasalcı yaklaşımın sonucudur. Bu yaklaşımın sonucunda merkezi hükümet, öncelikle kamusal hizmetleri planlayarak, bu planlara göre finansman kaynaklarını normal vergi gelirleri ile sağlamak yerine, harcama politikasını bankacılık kesiminin spekülatif finansman kararlarına terk etmiştir.¹¹¹

Türkiye'nin içinde bulunduğu borçlanma ile finanse edilen mali yapının tek çözümü ise önerilen reçeteler doğrultusunda kamu harcamalarının kısılması ve devletin boyutlarının küçülmesi olarak gösterilmektedir.

¹¹¹ Bağımsız Sosyal Bilimciler İktisat Grubu, **Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler**, s. 18

Oysaki “Dünya Bankası Raporu’na göre yapılan saptama, gelişmiş ülkelerde yüzyıl başlarında yüzde 10’larda gezinen Bütçe / Milli Gelir oranının yüzyıl boyunca sürekli bir artışa konu olarak bugün yüzde 50’ler mertebesinde erişmesidir. Bu çarpıcı önem artışında 20. yüzyıldaki iki büyük savaşın ve 1929 krizinin getirdiği sıçramalar ve ikinci büyük savaş sonrasındaki kalkınmacı politikaların belirleyici rolü olmuştur.”¹¹²

Bugün ise Avrupa Birliği ülkeleri ortalamasında bütçe harcamalarının ulusal gelire oranı %46.6, OECD ortalaması %40.8, G.7’ler ortalaması ise %39.5 civarındadır.

Bu verilerde göstermiştir ki kamu harcamalarının kaçınılmaz artışı istikrarsızlığın yegane sebebi olarak görülemez.

Bu bölümde genel tarihsel gelişim süreci içinde değerlendirdiğimiz kamu harcamaları, bir sonraki bölümde işlevsel ve fonksiyonel ayrımlar doğrultusunda ayrıntıları ile ele alınacak böylece bileşenler açısından Konsolide Bütçe Harcamalarında yeni seri hesaplamalarının kullanılmaya başlandığı 1968 yılından itibaren meydana gelen gelişmeler incelenecektir.

2.1.1. Türkiye’de Konsolide Bütçe Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Gelişimi

Bir önceki bölümde yaşanan sosyal, siyasal ve ekonomik olaylara paralel olarak konsolide bütçe içinde yer alan harcamalar toplamındaki değişimler incelenmiş herhangi bir sınıflandırmaya gidilmemiştir.

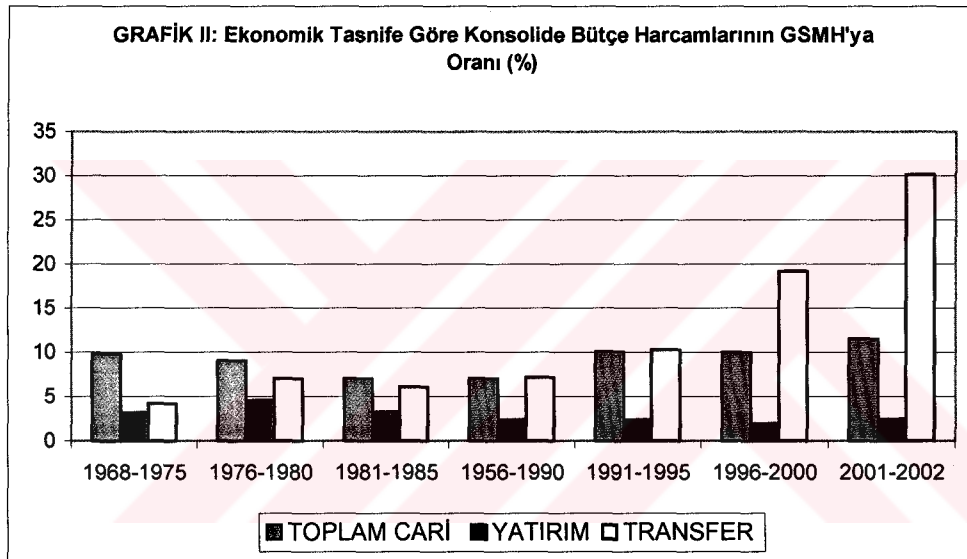
Bu bölümde ise ülkemiz bütçe sistemi içinde yer alan ve harcamaların değerlendirilmesi açısından en uygun sınıflandırma türlerinden olan harcamaların ekonomik sınıflandırması ele alınacaktır.

Bu sınıflandırma ile konsolide bütçe harcamaları cari, yatırım, transfer harcamaları olarak ayrı ayrı ele alınacaktır. (Bakınız Ek Tablo II-I, Ek Tablo II-II)

¹¹² Oğuz Oyan, *Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye?*, Ankara; İmaj Yayınları, 1998 s. 88-89

TABLO II: Ekonomik Tasnife Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH'ya Oranı (%)

YILAR	PERSONEL	DİĞER CARİ	TOPLAM CARİ	YATIRIM	TRANSFER
1968-1975	6,89	2,87	9,76	3,20	4,21
1976-1980	6,99	2,09	9,08	4,58	7,02
1981-1985	4,32	2,69	7,00	3,27	6,08
1956-1990	5,08	1,95	7,03	2,41	7,21
1991-1995	8,28	1,80	10,08	2,42	10,29
1996-2000	7,51	2,52	10,03	1,93	19,20
2001-2002	8,55	2,95	11,5	2,47	30,12



Kaynak: Tablo II verileri

TABLO III: Ekonomik Tasnife Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının Toplam Harcamalar İçindeki Payı (%)

YILAR	PERSONEL	DİĞER CARİ	TOPLAM CARİ	YATIRIM	TRANSFER
1968-1975	33,20	13,32	46,52	20,96	32,52
1976-1980	34,90	10,44	45,34	19,78	34,88
1981-1985	25,44	15,90	41,34	19,36	39,30
1956-1990	30,66	11,86	42,52	13,74	43,74
1991-1995	37,96	8,28	46,24	7,22	46,54
1996-2000	24,24	8,12	32,36	6,26	61,38
2001-2002	19,50	6,65	26,15	5,55	68,30

Kaynak: Ek Tablo II-2 verileri doğrultusunda hesaplanmıştır.

2.1.1.1. Cari Harcamalar

Cari harcamalar her yıl tekrarlanan tüketimle ilgili harcamalardır. Bu tür harcamalar genellikle “sermaye teşkilinden çok devletçe yerine getirilmesi zorunlu olan hizmetler karşılığında yapılmaktadır.”¹¹³

Cari harcamalar ele alınan dönemde, gayri safi milli hasılaya katkıda bulunan harcamalardır. Bu harcamalar, ekonominin mevcut üretim kapasitesini kullanmak için gerekli mal ve hizmetlerin satın alınmasına yönelik olarak yapılmaktadır. Bu nedenle de, büyük bir bölümünü personel giderlerinin, diğerlerini ise dayanıklı olmayan mal ve hizmetlere yapılan harcamaların oluşturduğu giderlerdir.

Cari harcamaların önemli bir özelliği de sosyal altyapıyı oluşturmasıdır. Cari sözcüğü tüketimi çağırıştırır, ancak kamu cari harcamalarının, özel tüketim harcamalarından farklı olduğunu hatırlamak gerekir. Tüm kamu örgütü, yasama-yürütme-yargı, ekonominin işleyişi ve toplumun ayakta durması için gerekli soysal ve idari altyapıyı oluşturur. Dolayısıyla, sadece kamu yatırımları değil, fakat kamu cari harcamaları da özel kesim ve tüm toplum için sosyal bir altyapı anlamına gelir. Bu nedenle, söz konusu cari harcamalara, optimal boyutta olmak koşulu ile, tüketici nitelik vermek yanlış olur.¹¹⁴

Bütçe tekniği içinde cari harcamaları, personel harcamaları ve diğer cariler olarak iki ayrı bölümden oluşmaktadır.

Personel Harcamaları:

Kamu cari harcamalarının büyük bir bölümü personel giderlerinden oluşur.

Bütçe tekniği açısından konsolide bütçe personel harcamaları; genel ve katma bütçeli kuruluşlarda çalışanların aylıkları, sözleşmeli personel ücretleri, işçi ücretleri, sosyal yardımlar, ek çalışma karşılıkları, tazminat ve

¹¹³ Erdoğan Öner, “Türkiye’de Bütçe Harcamalarının Genel Değerlendirmesi”, **Türkiye’de Bütçe Harcamaları**, IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, Adana: Çukurova Üniversitesi İ.İ.B.F. Basımevi, 1994, s. 244

¹¹⁴ Oktar Türel “Türkiye’de Kamu Maliyesi Finansal Yapı ve Politikaları” **İktisat Politikası Seçenekleri 2**, İstanbul, 1999, s. 29

ödüller, ödenekler, tedavi yardım ve cenaze giderleri ile diğer personel giderlerini kapsamaktadır.

Yıllar itibari ile gelişimi incelendiğinde ekonomik konjonktür ve iktidarların uygulamaları doğrultusunda konsolide bütçe personel harcamaları gerek toplam gerekse kapsadığı alt bölümler itibari ile dalgalı bir seyir izlediği görülür.(Bakınız Ek Tablo II)

Bu bağlamda yıllar itibariyle izlenen politikaların yansımalarından biri konsolide bütçe personel harcamalarının başlangıç ödenekleri ile kesin harcamalar arasındaki farkta kendini gösterir.

1975 ile 1982 yılları arasını kapsayan iktidardaki hükümetler bütçelerini küçük göstermek amacıyla personel harcamalarının başlangıçtaki ödeneklerini oldukça az tutmuşlardır. (Bakınız Ek Tablo III) Ancak mali yıl içinde hükümetlerin personel giderlerinin artırma yetkisine dayanarak yapmış oldukları artırımlar başlangıç ödenekleri ile kesin harcamalar arasındaki farkların giderek artmasına neden olmuştur.¹¹⁵

1982 Anayasası'nın kabulünden sonra Anayasa'nın 163. maddesine kullanılan "... harcanabilecek miktar sınırının Bankalar Kurulu'nun kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz..." hükmü ile başlangıç ödenekleri ile kesin harcamalar arasında oluşan fark ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Ancak, 1982 yılından sonra da, 1983 mali yılı hariç personel kesin harcamaları başlangıç ödeneklerinin üzerinde gerçekleşmiştir.

Buradan, 1982'den sonraki yıllarda görev alan hükümetlerce de personel giderlerine eksik ödenek ayrıldığı, daha sonra bu eksikliğin T.B.M.M.'den ek ödenek alınmak suretiyle tamamlandığı anlaşılmaktadır.¹¹⁶

İktidarların ek ödenek alma suretiyle varolandan düşük göstermeye çalıştıkları personel harcamalarının yıllar itibariyle gelişimi incelendiğinde

¹¹⁵ Engin Ataç, "Türkiye'de Kamu Personel Giderlerinin Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Gelişimi", Prof. Dr. Akif Erginay'a 65. Yaş Armağanı, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt, 8, Sayı 1-2, 1981.

¹¹⁶ Engin Ataç, "Türkiye'de 1963-1991 Döneminde Personel, Eğitim, Sağlık, Savunma Harcamalarının Analizi" **Türkiye'de Bütçe Harcamaları**, IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, Adana: Çukurova Üniversitesi Basımevi, 1994, s. 18

hem toplam bütçe harcamaları, hem de GSMH içindeki paylarının artıp, azalmasında farklı etkenlerin bulunduğu görülür. Bunlar

- Personel kadro sayısındaki değişimler,
- Memur maaş katsayılarındaki değişimler,
- Toplu sözleşmelerle işçi ücretlerinde meydana gelen değişimler,
- Maaş ve ücretlerinden yapılan kanuni kesintilerin (tasarrufu teşvik kesintisi ve konut edindirme yardımı dahil) artırılması veya yeni kesintiler getirilmesi,
- Sağlık ve tedavi giderlerindeki değişikliklerdir.¹¹⁷

Bu etkenler ve uygulanan politikalar ışığında 1968'den günümüze konsolide bütçe personel giderleri toplam olarak ve bileşenleri açısından farklı seyirler izlemiştir.

Sadece ekonomik açıdan değil yaşanan siyasi ve sosyal değişiklikler nedeniyle izlenen süreçte 1980 yılı bir dönüm noktası olmuştur. Bu nedenle çalışmamızda kesin bir başlıkla ayrılmasa da incelememiz 1980 öncesi ve sonrası olarak ele alınacaktır.

1970'li yılların sonuna kadar grev hakkını içeren toplu pazarlık sistemi ve yaygın sendikalaşma, işçi sınıfının reel gelirlerinde zaman içinde sürekli artışları güvence altına almıştır. Bu politikaların sonuçları kamu kesiminde çalışan işçilerle sınırlı kalmamış, piyasanın kamu kesiminde izlenen yüksek ücret politikalarının piyasanın tümünü, dolayısıyla özel kesimi aynı doğrultuda etkilemesi kaçınılmaz olmuştur.¹¹⁸ Bu nedenle 1980'lere kadar konsolide bütçe personel giderleri harcama kalemleri içinde yer alan işçi ücretleri bir yükselme seyri izlemiştir. 1977 toplam harcamaların %7.6'sını oluşturan bu kalem 1978'de %8.1, 1979'da %11.3, 1980'de %12.6'ya varmıştır. (Bakınız Ek Tablo II)

Personel harcamaları üzerinde etkili bir diğer unsur olan konsolide Bütçe'ye dahil kuruluşların memur kadro sayılarına bakıldığında da 1968'den

¹¹⁷ Erdoğan Öner, "Türkiye'de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirmesi", s. 244-245

¹¹⁸ Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002*, s. 124

itibaren yükselişin olduğu görülmektedir. 1968 yılında konsolide bütçeye dahil kuruluşların memur kadrolarının (Türkiye nüfusunun gelişimi doğrultusunda) her bin kişiye düşen oran sürekli artış göstermiştir. 1968’de her bir kişiye düşen memur kadro sayısı 13.29 iken, 1971 yılında 14.41’e, yükselmiş bu yükseliş 1975 yılında 17.81’e, 1979’da ise 25.85’e ulaşmıştır. (Bakınız Ek Tablo IV)

Personel giderlerinin harcama kalemleri arasında yer alan aylıklar kalemi ise özellikle yılda iki kez belirlenen memur maaş katsayıları doğrultusunda artmıştır. Söz konusu katsayılar; memur aylık katsayısı, taban aylığı katsayısı ve yan ödeme katsayısıdır. 1970’ yılından itibaren maaş katsayıları ile aylığa dahil istihkak ve yapılan kesintiler seyri ek tabloda gösterilmiştir. (Bakınız. Ek Tablo V)

Personel giderleri içinde önemli bir yere sahip olan “kanuni kesintilerle” ilgili düzenlemeler de personel giderlerini etkileyen hususlardan birisi olmuştur. 1970 yılında emekli sandığı kesintisi memur için %8 ve kurum için 14 iken 1980’lerde bu oranlar yükselme göstermiştir.

Yine bu dönemde konsolide bütçe personel giderleri harcama kalemlerini oluşturan, sosyal yardımlar da yükselme eğilimine girmiştir. 1977 yılında personel giderlerinin %5.5’ini oluşturan bu kalem 1978’de %9.5, 1979’da ise %10.2’ye kadar yükselmiştir. (Bakınız Ek Tablo II)

Tazminat ve ödüllerde diğer harcama kalemleri gibi artış seyri izleyerek 1977 yılında personel giderlerinin %16.2’sini oluştururken 1979 yılında bu oran %18.2’ye çıkmıştır.

Konsolide bütçe personel giderlerinin diğer harcama kalemleri olan ek çalışma karşılıkları, ödenekler, tedavi yardımı ve cenaze giderlerinin payları genellikle yatay bir seyir izlemiş düşük oranlı yükselme ve alçalmalar göstermiştir. (Bakınız. Ek Tablo II-2)

Tüm bu gelişmeler paralelinde konsolide bütçe personel harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı bazı dönemlerdeki dalgalanmalar dışında yükseliş seyrinde olmuştur.

1968 yılında konsolide bütçe harcamaları toplamının, %34.65'i olan personel harcamaları, 1969 ve 1970'de bir düşme yaşamış 1971 yılında %33.6 ulaşmıştır. 1980 yılında gelindiğinde ise %31.7'ye kadar düşmüştür.(Bakınız Tablo III)

1980 yılında konsolide bütçe içinde yer alan personel harcamaları seyri farklılaşmıştır. Bu döneme kadar personel harcamalarının gerek GSMH gerekse toplam harcamalar içindeki payı yükselme eğiliminde iken, 80'lere gelindiğinde IMF ve Dünya bankası gibi bu dönem (ve sonrasındaki) istikrar programını finanse eden kredi kurumlarına ücretlerin denetleneceği, ücretlerin geçmiş değil beklenen enflasyona göre ayarlanacağı taahhüt edilmiştir. İzlenen bu politika ise reel ücretlerin dönem boyunca düşmesi ve 1988'de dibe vurması ile sonuçlanmıştır.

1980 yılında GSMH'nin %6.44'üne düşen personel harcamaları bu düşüş seyrine devam ettirmiştir, 1981 yılında bu oran %4.96'ya 1982'de %4.17'ye düşmüş ve bu düşüş 1985'de %3.61 seviyesine kadar devam etmiştir. 1987 yılında personel harcamalarının GSMH'ya oranı %4.41'e çıksa da gerçek yükseliş 1989 yılında %5.96 ile gerçekleşmiştir. (Bakınız Tablo II-1)

Bu dönemde personel harcamalarındaki artışın önlenmesi, kadroların disiplin altına alınması için 1979-1980 yıllarında bütçe kanunları, genel ve katma bütçeli kuruluşlardaki kadro artışı %3, yerel idarelerdeki kadro artışını ise %2 ile sınırlandırılmıştır. Hem bu kararın etkisi hem de 12 Eylül 1980 darbesinden sonraki dönemde yasaklanan sendikal faaliyetler ve grevlerle ücret artışları kontrol altına alınmış; personel harcamalarının bütçedeki payı 1980 yılında %31.7'ye gerilemiştir.¹¹⁹

Ayrıca 1981-1982 yıllarında kadro ihdası kanun hükmünde kararnamelerle yapılabilir hale gelmiş, dolayısıyla da memur sayısı bir önceki yıla göre sadece %0.6 oranında artmış, (Bakınız. Ek Tablo VI) personel

¹¹⁹ Binhan Elif Yılmaz, Nazan Susam, "Türkiye'de Kamu Harcamalarının GSMH İçindeki Payının Analizi ve Ülkelerarası Karşılaştırma" **Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar**, XVI Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, 28-31 Mayıs 2001, Manisa: Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Yayını, 2002, s. 413-414

harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payı ise 1982 yılında %27.6'dan 1983'de %25.7 ye düşmüştür. 1983 yılına gelindiğinde kadro artışı önlenerek, 1984 yılında personel harcamalarının kamu harcamaları içindeki payı %23.7'ye geriletilmiştir. 1984 yılında ise memur sayısının 1983 yılına oranla %7.5 (Bakınız Ek Tablo VI) oranında arttırıldığı görülmektedir. 1986 yılına gelindiğinde, boş kadrolara ve devamlı işçi kadrolarına açıktan atama yapılması Maliye Bakanlığı'nın iznine tabi bırakılmış ve bu kararın etkisi ile kamu harcamaları içinde personel harcamalarının payı %22.5 'e inmiştir. Bu uygulamalar paralelinde Türkiye'de her 1000 kişiye düşen memur kadro sayısında 1980 yılına kadar olan yükseliş 1980 yılından itibaren düşüş şeklide gerçekleşmiş, 1980 yılında her bin kişiye 26.16 kadro düşerken 1983'de bu oran 24.98'e gerilemiştir. (Bakınız Tablo IV)

"1988'e gelene kadar personel harcamaların sürekli düşüşü, reel ücretlerin gerilemesi huzursuzlukları arttırmıştır. 1989 yılına gelindiğinde ise işçi eylemleri ve dönemin iktidar partisinin iki referandum ve bir yerel seçimde çok ağır yenilgiye uğraması"¹²⁰ sonucu kamu sektörü işçilerine %42'lik bir zam verilmiş ve bunu aynı memur maaşlarına yapılan %50 zam izlemiştir.

Bu gelişmeler paralelinde personel giderleri harcama kalemlerinden aylıkların 1980 yılında başladığı inişi 1981 yılında da sürmüş aylıkların personel harcamaları içindeki payı %47.3 olarak gerçekleşmiş, bu oran 1984'de %45.2'ye inmiş ve 1988'e gelindiğinde en düşük oran olan %28.1 seviyesine gerilemiştir. Bu gerileme süreci 1989 gelişmeleri ile sonbulmuş ve aylıkların payı %40.0'a yükselmiştir. (Bakınız Ek Tablo II)

Aylıklar kalemindeki bu gelişmelerin ayrıntılarını kamu görevlilerinin aylıklarının hesaplanmasında kullanılan bazı verilerde de görebiliriz. Örneğin aylık katsayısı 1980 yılında 25 iken 1985'in 2. yarısında 49 olmuş, 1988'de 100, 1989 ikinci yarısında büyük sıçrama ile 205'e ulaşmıştır. (Bakınız Ek Tablo V)

Ayrıca aylıkların hesaplanmasında kullanılan veriler incelendiğinde, 1989 yılında konsolide bütçe personel giderlerindeki artışa bir diğer etken

¹²⁰ Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002*, s. 175-176

olarak 1987'de uygulamaya giren konut edindirme yardımı ve 1988'de yürürlüğe giren tasarruf teşvik kesintisi de gösterilebilir. (Bakınız Ek Tablo V) İşçi ücretlerinin konsolide bütçe personel harcamalarından aldığı payda aylıklarla aynı seyir izlemiş ve 1980'lere %12.6 olan payı zaman içinde dalgalanmalar gösterse de 1988 yılında %11.6'ya kadar düşmüş 1989'da %13.7'ye yükselmiştir.

Öte yandan sayılan tüm etkenlere ek olarak 1989 yılında sözleşmeli personel sayısında 1988 yılına göre %29.5'lik bir artış olması personel harcamalarında görülen yükselişte etkili olmuştur. (Bakınız Ek Tablo VI)

1980 sonrasında Konsolide bütçe personel giderlerinin diğer harcama kalemlerinde de benzer gelişmeler söz konusu olmuştur. (Bakınız Ek Tablo II)

Sosyal yardımların konsolide bütçe personel giderleri içindeki payı 1980 yılında %8.6 iken yıllar itibari ile dalgalı bir seyir izlemiş 1982 yılında %9.4 olmuş bu yıldan sonra genelde bir yükselme seyri ile 1987'de %21.9 olarak gerçekleşmiş 1989 yılında ise %15 olmuştur.

Ek çalışma karşılıkları kalemi ise genellikle yatay bir seyir izlemiş 1980 yılında %3.8 olan bu oran 1982 yılında %4.9, 1987 yılında %4.1 olmuş 1989 yılında ise %2,5 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Tazminat ve ödüllerin konsolide bütçe personel gelirleri içindeki payı ise 1980 yılında %20.2 iken bu yıldan sonra genellikle bir yükselme seyri yaşamış 1987'de %20.7'ye kadar çıkmış 1989 ise %21.0 olarak gerçekleşmiştir.

Ödenekler kalemi ise 1980'den itibaren düşüş gösteren kalemlerden biri olmuş, personel giderleri içindeki payı 1983 yılında %1.1'e düşmüş, 1987 yılında %1.6 düzeyine, 1989'da ise diğer kalemlerde yaşanan yükseliş ile bu kaleme %1.7 seviyesine çıkmıştır.

Tedavi yardımları ve cenaze giderleri kalemi ise yıllar itibari ile hemen hemen düzenli bir artış sergilemiş 1980 yılında %1.0 olan bu kalem 1983

yılında %1.7, 1987 yılında %1.6 olmuş, 1989 yılında ise %3.6 seviyesi çıkmıştır. (Bakınız Ek Tablo II)

1989 yılında yükselme seyrine başlayan konsolide bütçe personel harcamalarının GSMH içindeki payı 1990 yılında %7.19 olmuştur. 1992 yılında %9.45 seviyesine yükselmiştir. Bu yükseliş trendi bir süreklilik arz etmemiş 1993 yılında yükseliş tersine dönmüş ve 1994 yılında keskin bir düşüşle oran %7.60'lara kadar gerilemiştir. 1994 yılında yaşanan bu tersine hareket 1980 yılının düşüş ile benzer nitelikler gösterir. "Her iki dönüm noktasında da, personel ödeneklerinin bütçe içindeki payı %35'leri aşan noktalardan %23-24'lere geri çekilmiştir."¹²¹

Personel ödeneklerinin bütçe içindeki payında 1980'ler boyunca süren iniş süreci 1989-93 dönemindeki yükselişle son bulmuştur. Fakat 5 Nisan 1994 kararlarıyla birlikte yine bir baskılama dönemine girilmiştir. Böylece 1989-93 dönemi, son yirmi yılın personel ödeneklerinde kararlı bir artış görülen, son dönemi olmuştur. Oysa bu dönemde ulaşılan ortalama yüzde 37.5'lik bütçe payının, gelişmiş ülkelerdeki oranın hayli altında kalmaktadır. Gelişmiş ülkelerde sosyal devlet olmanın koşulu, gereken miktar ve nitelikte kamu personeli çalıştırılmasıdır. OECD ortalaması olarak kamu personelinin toplam istihdamdaki payının yüzde 20.5 düzeyini bulmasına karşın, Türkiye'de bu oran bütçeden ücret alanlar için yüzde 10-11 dolayındadır; KİT'ler dahil edildiğinde dahi bu oran yüzde 1.5 düzeyini aşmamaktadır. Diğer yandan memurlara ödenen aylık ortalama ücretlerin, 4 kişilik ailenin asgari geçim düzeyinin üçte biri dolayında kalmasıdır. Böylece maaşlardaki reel gerileme nedeniyle, memur sayısında son yıllardaki artışa rağmen personel ödenekleri azalabilmektedir. Bir ekonomide "personel harcamalarının reel olarak azaltılması, devletin istihdam ettiği personele piyasa bedelini ödemediğinin ve bu oranda sosyal adalet ilkelerine aykırı bir istihdam politikası güttüğünün bir delilini oluşturmaktadır."¹²²

¹²¹ Oğuz Oyan, Aziz Konukman, "1998 Bütçesinin Mali, İktisadi ve Hukuki Açısından Analizi" **Ekonomik Durum**, Bahar/1998, Kitap 5, s.19.

¹²² Engin Ataç, "Türkiye'de Personel, Eğitim, Sağlık, Savunma Harcamalarının Analizi" s.40

Örgütlenme ve toplu pazarlık hakkında yoksun olan kamu personelinin çok büyük bir bölümü , tek taraflı belirlenen ücret koşullarında çalışmak zorundadır. Yüksek enflasyonist bir ortamda, eriyen gelirler, gelir dağılımını ve eriyen ücreti karşısında, kamu çalışanın tek tepki aracı, hizmet kalitesini düşürmek olmaktadır. Böylece, gelir dağılımı bozukluğu, yanlış kaynak dağılımını da beraberinde getirmektedir. Ülkede beşeri sermaye dağılımı kamu sektörü aleyhine gerçekleştirmektedir.¹²³

Bu gelişmeler sonucunda, “kamu personelinin verimliliği düşük olmakta, iş görme hevesi gittikçe kırılmakta, zamanın giderek artan bölümünü (legal veya illegal) ek kazanç sağlamaya ayırmaktadır. Dolayısıyla, ucuz ve niteliksiz kamu personelinin en ucuz değil toplumsal ekonomik bedeli en yüksek çözüm olduğu gitgide daha fazla toplumsal bilinci yansıtmaktadır.”¹²⁴

Uygulanan politikalar incelendiğinde görülmüştür ki; personel harcamalarının yükselişlerini izleyen kriz dönemleri ile düşüşe çeviren uygulamalar, farklı nedenlerde de olsa sürekli dalgalanan bir harcama yapısını oluşturmuştur. Personel harcamalarında görülen iniş-çıkışlı seyrin çıkış yönlü olduğu bir diğer dönemde 1991 ve 1997 yılları olmuştur.

1991 yılında hemen hemen kamu harcamasının artış oranı ile eşit bir personel harcaması artışı gerçekleşmiştir. Bu artışta temel nedenlerin memur maaşlarına enflasyon oranında zam yapılması yanında, o yıl uygulamaya konan ancak ileriki yıllarda önemli bir artış olmayan, “devlet memurlarına lojman tazminatı” uygulamasının da payı olduğu söylenebilir. Öte yandan 1992, 1996 ve 1997 yıllarındaki artış değerlendirilmesinde, söz konusu yıllarda Güneydoğu Anadolu sorunu nedeniyle bu bölgemizde uygulanan “korucu sistemi”nin yükünün dikkate alınması gerekmektedir. Ayrıca 1995 yılında bütçe sisteminde yapılan bir değişiklikle, önceki yıllarda yatırım harcamaları içinde gösterilen yatırım işçiliği harcamaları personel harcamaları içinde gösterilmeye başlanmış, bu uygulamanın personel harcamalarına yansması artış şeklinde olmuştur.

¹²³ Oktar Türel, “Türkiye’de Kamu Maliyesi Finansal Yapı ve Politikalar”, s.

¹²⁴ Oğuz Oyan, “Hizmet Anlayışı Olmayan Yeni Bir Bütçe: 2001 Bütçesi” s.4

1991-1997 yılları arasında görülen bu yükselmeler o dönem iktidarlarının memur maaşlarını, enflasyon oranında veya biraz üzerinde arttırmalarından kaynaklanmıştır. Temmuz 1997 yılından itibaren ücretlere aylık eşel-mobil uygulaması başlamış, her ay enflasyon oranı kadar zam yapılmıştır. Fakat onsekiz ay süren aylık eşel-mobil uygulamasına rağmen 1998 yılında ücretlerin satın alma gücü gerilemiştir.¹²⁵ 1999 yılına gelindiğine ise IMF ile yapılan stand-by anlaşması ile aşağı çekilen personel harcamalarında 15 Mayıs 2000 tarihinde açıklanan “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı”nda da benzer gelişmeler yaşanmıştır. Bu programa göre “işçi ücretlerinin ve maaşlarının genelde hedeflenen enflasyona göre ayarlanacağı ilkesi ön plana çıkmaktadır. Bu uygulamanın kaçınılmaz sonucu ise reel ücretlerin ve maaşların gerilemesi olmuştur.”¹²⁶

İstikrar programları çerçevesinde personel harcamaları genellikle kısılması gerekli giderlerin başında gelmiştir. Bu nedenle bu harcama kalemi üzerinde etkili olan kamu personel sayısı da programlar çerçevesinde azaltılması gerekli unsurların arasında yer almıştır. Fakat kamuda gizli işsizlerin olduğu ve sürekli olarak kamu personeli fazlasından yakınılmasına rağmen, 1994 ve 1996 yılları dışında, memur sayısı 1992’de %6.6 1993 ve 1998’de %5.2 ve nihayet 2000 yılında %5.5 oranında artmıştır. 1994 ve 1996 yıllarında personel sayısındaki azalmanın nedeni ise 1994 yılında 5 Nisan önlemleri doğrultusunda kurumların personel ihtiyaçlarının öncelikle özelleştirilen ve özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların personellerinden karşılanması, tasfiye edilen kamu iktisadi teşebbüslerinden çıkarılan personelin genel idare bünyesindeki kuruluşlara transfer edilmesi ve personel alımının çok sıkı şartlara bağlanmasıdır. Fakat görüldüğü üzere bu uygulamalar birkaç yılla sınırlı kalmış, IMF destekli istikrar programlarında yer alan devletin dolayısıyla devlet kadrolarının küçültülmesi söylemi, siyasi kaygılar nedeniyle yerini kadro artışlarına bırakmış, iktidarların seçmenlere verdiği sözler doğrultusunda geçici işçi kadrolarında da aynı artışlar

¹²⁵ Enis Badadoğlu, “Bazı Bölüşüm Göstergeleri” 1997’den 1999’a Değişimin Dinamikleri, Türk-İş Yıllığı 99, Cilt I, Ankara: Türk-İş Yayınları, 1999, s.203-205.

¹²⁶ Bağımsız Sosyal Bilimciler İktisat Grubu, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler, s. 25-26

gözlenmiştir. (Bakınız Ek Tablo VI) Türkiye nüfusunun %14.3 oranında arttığı 1990-2000 döneminde kamu personeli sayısının %23.1 arttığı da bilinmektedir. (Bakınız Ek Tablo IV) Böylece 1983'te Türkiye'de her bin kişiye 24.98 serbest memur kadrosu düşerken bu oran sürekli artarak 2000 yılında 29.34'e ulaşmıştır. (Bakınız Ek tablo IV)

2002 yılına gelindiğinde ise orta dönemde kamu istihdam politikaları doğrultusunda; kamu kesimindeki istihdam, emeklilik ve işten çıkarmalar yoluyla azalması öngörülmüştür. Personel harcamalarının azaltılması amacıyla, konsolide bütçe kapsamındaki kurum ve kuruluşlarda yeni personel istihdamı (eğitim, sağlık ve emniyet hizmetleri hariç) bir önceki yılda emeklilik, ölüm ve istifa sonucu ayrılan personel sayısını yüzde 50'sini aşamayacak şekilde belirlenecektir. Kurum ve kuruluşların bölge müdürlüklerinin kaldırılması uygulamasına ilgili kanunda yer alan takvim çerçevesinde devam edilecek, ayrıca gider artışına yol açacak teşkilat genişlemesi, yeni kadro ihdası gibi uygulamalara yer verilmeyecektir.¹²⁷

Bu gelişmeler ışığında 2000 yılı bütçe içinde personel harcamalarının GSMH'ya oranı %8,6 olarak gerçekleşmiş, 2002 yılında ise bu oran %8,5'e gerilemiştir.

Personel harcamalarının diğer kalemlerinde de benzer gelişmeler olmuştur. 1989'dan 1994 yılına kadar yaşanan ılıman havaya rağmen, 1994 yılından itibaren personel harcamalarındaki düşüş işçi ücretleri harcama kaleminde de kendini göstermiştir. 1994 yılında personel harcamaları içinde payı birden %13,2'lere kadar düşürmüştür. Bu tarihten sonra ise düşüş bir süreklilik halini almıştır. (Bakınız Ek Tablo II)

1989 sonrasında harcama kalemlerinden sosyal yardımlar kaleminin sürekli bir düşüş içinde olduğu görülür. 1989 yılında personel harcamalarının %15'i olan bu kalem yıllar itibariyle sürekli olarak düşmüş ve 2002 yılı itibariyle %2 seviyesinde gerçekleşmiştir.

¹²⁷ Türkiye Cumhuriyeti 2002 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, Ankara, 2002, s. 32

Sözleşmeli personel harcama kalemleri ise istikrarlı bir seyir izlemiş %3, %2 civarında değişen oranlarda dalgalanmıştır.

Tazminat ve ödüller ise diğer alt kalemlerin tersine sürekli bir artış göstermiştir. 1989 yılında personel harcamalarının %21'i olan bu kalem 1995 yılına gelindiğinde %31 oranına varmıştır. 1997 ve 1998 yılında en yüksek oran olan %33 seviyesine çıkmış, 2002 yılında ise %30 olarak gerçekleşmiştir. (Bakınız Ek Tablo II) Bu yükselişlerin arkasındaki neden, kamu kesiminde bir takım görev ve sorumlulukların, diğerlerine göre daha ağır olması dolayısıyla bu farklılığın ücretlere yansması düşüncesidir. Tazminatların sayısı son yıllarda iyice arttırılmıştır. Belli bir görev ya da hizmet sınıfına tanınan tazimat hakkı benzer iş zorlukları ile karşı karşıya kalan diğer görev hizmet sınıflarının da aynı tip düzenleme taleplerine yol açmaktadır. Sonuçta, düzenleme daha çok, politik baskılara göre yapılmaktadır.¹²⁸

Yıllar itibari ile uygulanan politikalar sonucu değişen personel harcamalarının sosyo-ekonomik sonuçlarının incelenmesinde personel harcamalarının fonksiyonel yapısı önemli göstergeleri barındırmaktadır. Personel harcamalarının fonksiyonel içinde en büyük bir payın eğitim hizmetlerine ayrıldığı görülmektedir. (Bakınız Ek Tablo VII) Fakat Türkiye'de halen bazı bölgelerde okullaşma oranın düşüklüğü, öğretmen kadrolarının belli il ve belli okullarda yığılma göstermesi ve diğer okullardaki öğretmen ve görevli açığı bu konuda etkinliğin gerçekleştirilememesinin göstergeleridir.

Personel harcamalarının fonksiyonel dağılımında savunma giderlerini ikinci sırayı aldığı görülür. Türkiye'nin jeopolitik konumu nedeniyle komşu ülkelere oranla büyük bir orduya sahip olması personel harcamaları içinde savunma harcamalarının önemli bir paya sahip olmasının sebebidir.

Bu inceleme içinde dikkat çeken sağlık hizmetlerinin personel harcamaları içindeki payının düşüklüğüdür. Sosyal devlet anlayışı içinde devletin sunması gereken en temel hizmetlerden biri sağlık hizmetidir. Türkiye'de sağlık personelinin nüfusa oranla oldukça düşük oranlarda olması

¹²⁸ Erdoğan Öner, "Türkiye'de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirmesi," s. 245-246

ve kadroların etkin dağılımının sağlanamaması sağlık hizmetlerini Türkiye’de en çok aksama olan hizmetlerden biri olmasına neden olmaktadır.

1980 sonrası istikrara yönelik kamu harcama politikasının, kamu tüketimini azaltma gayesinin cari harcamalara içinde en büyük paya sahip olan personel harcamalarını azaltma pahasına gerçekleştirildiği ve dolayısıyla bunun sonucunun da çalışanlara yüklendiği yorumu yapılabilir. Çünkü 1970’lerin bitimi öncesindeki “İthal ikameci sanayileşme ve birikim tarzı” yerini 1980’den itibaren, dünya kapitalist sisteminde Türkiye’ye biçilen rolü kabule hazır bir iktisadi entegrasyon (bütünleşme) modeline bırakmıştır. Bu modelin işleyebilmesi için Türkiye’nin özellikle dış ekonomik ilişkilerinde “neo liberal” bir siyaset izlemesi, iç üretim maliyetlerini düşürmesi için de ücretler üzerinde çok daha yoğun ve siyasal baskı ile atbaşı giden bir baskı yaratması gerekli olmuştur.¹²⁹

Belli dönemler itibari ile ne pahasına olursa olsun uygulanan politikalar, kamu kadrolarında istihdam edilen personelin geçim sınırı altında yaşamaya itmektedir. Reel olarak sürekli bir kayıp içinde olan bu kesim, diğer taraftan kaynaktan kesme yönteminin uygulaması ile gelir vergisinin en büyük yükümlülükleri durumdadır. Gelirlerinin belli bir yaşam standardına yetmemesi kamu kesimindeki personelin verim düşüklüğünün nedenlerinin başında gelmektedir.

Sonuçta personel harcamalarının istikrar programları çerçevesinde belirli bir düzeyin altına çekme politikaları gerek ücretleri, gerekse kadroları olumsuz etkilemektedir. Böylece gerekli birikim ve sayıda personelin özellikle sosyal devletin sunması gereken eğitim, sağlık, adalet, gibi hizmetlerde istihdam edilmemesi kamunun verimlilikten uzaklaşmasında en büyük etkenlerdendir.

Diğer Cariler:

Diğer cariler, devletin temel fonksiyonlarının görülebilmesi için gerekli, personel giderleri dışında yaptığı harcamalardır. Diğer cari harcamalar bütçe

¹²⁹ Oğuz Oyan, **24 Ocak Ekonomisinde Dışa Açılma ve Mali Politikalar**, Ankara: Verso Yayınları, 1987 s. 110

teknikine paralel olarak; yolluklar, hizmet alımları, tüketim malları ve malzeme alımları ile demirbaş alımlarını kapsamaktadır. Sayılan bu alt kalemleri kapsayan diğer cariler konsolide bütçe cari harcamaları içinde personel giderlerine oranla oldukça küçük bir paya sahip olan bölümdür.

Diğer cari harcamaların GSMH'ya olan oranına yıllar itibariyle bakılırsa uygulanan ekonomik politikalar ve ihtiyaçlar doğrultusunda dalgalandığı görülmektedir. Fakat bu dalgalanma personel harcamalarına oranla oldukça hafif düzeyde kalmaktadır.

Diğer cari harcamaların GSMH içinde en yüksek paya sahip olduğu dönem 1968 ve 1969 yıllarıdır. (Bakınız Ek Tablo II-1) Özellikle 1969 yılında GSMH'nin %3.44'ü olan diğer cariler, 2002 yılı bütçesi de dahil olmak üzere tekrar hiç ulaşamayan bir noktadır. 1970'li yıllara gelindiğinde ise diğer cari harcamaların GSMH'ya oranında bir düşüş gözlenmektedir. 1976 yılında o döneme kadar gerçekleşen bütçeler içinde en düşük oran olan %1.78'lik bir GSMH payı almıştır. 1977 ve 1978 yıllarında hafif bir yükseliş yaşasa da 1979 yılında diğer carilerin GSMH içindeki payı %1.74'e kadar düşmüştür. 1980 yılı siyasi ve ekonomik açıdan köklü değişikliklerin yaşandığı bir yıl olmuş 1980 bütçesinde GSMH'nin %2.89 olan diğer cari harcamalar bu yıldan sonra 1988 yılına kadar hemen hemen paralel bir seyir izlemiştir. 1988 yılında ufak bir düşüşle GSMH 'nin %1.85'i olarak gerçekleşen diğer cari harcamalar 1995 yılına kadar %1.80 civarında dalgalanmalar göstermiş 1996 yılında ise GSMH %2.06 sına ulaşmıştır. 2001 yılına kadar ufak artışlarla diğer cari harcamaların GSMH içindeki payı %3'e varmıştır.

Diğer cari harcamaların konsolide bütçe toplam harcamaları içindeki payı da GSMH içindeki payına benzer bir seyir izlemiş, yıllar itibariyle hemen hemen paralel bir gelişme göstermiştir. 1968 yılında konsolide bütçe harcamaları içindeki payı %15.74 olan diğer carilerin 1970'li yıllarda %12 civarında dalgalandığı görülmektedir. (Bakınız Ek Tablo III-2) 1976 yılında düşüş gösteren diğer carilerin toplam bütçe harcamaları içindeki payı 1977 yılında %9.4'e kadar gerilemiştir. 1980 yılında konsolide bütçenin %17.4'ünü oluşturan diğer cariler bu yıldan itibaren bir düşüş yaşamış ve bu düşüş diğer

carilerin 2001 yılında %6.5, 2002 yılında %6.8'lik pay almasına neden olmuştur.

Diğer cariler, bu şekilde bir gelişme izlerken harcama kalemlerinin diğer cariler içindeki payı hemen hemen hep aynı kalmıştır.

Diğer carilerin harcama kalemlerinden biri olan yolluklar kalemine baktığımızda bu kalemin, yurt içi ve yurtdışı, sürekli ve geçici görevler için yolluklar, yolluk tazminatı ve tahliye giderlerinden oluştuğunu görürüz.

Yolluklar harcama kaleminin diğer cari harcamalar içindeki payı yıllar itibariyle çok az değişiklik göstermiş ve %5-6 arasında bir seyir izlemiştir. (Bakınız Ek Tablo VIII) Özellikle seçim dönemlerinden sonra genellikle kadro boşaltmak amacıyla geçici görevlendirme yolunun seçilmesi yolluk harcamalarında görülen ufak dalgalanmaların nedenlerindendir.

Yolluklar dışında diğer cari harcamalar içinde en küçük paya sahip harcama kalemi demirbaş alımlarıdır. Bu kalemler istikrar programları ve paralelinde uygulanan ve hemen her bütçe yılında yayınlanan tasarruf önlemleri için en elverişli kalemler olmakta ve kolaylıkla kısılabilmektedir.

Diğer cariler içinde en çok paya sahip harcama kalemi ise tüketim malları ve malzeme alımları kalemleridir. Diğer cari harcamaların yıllar itibarı ile %75'ini oluşturan bu kalem tasarruf önlemlerinin yöneldiği kalemlerdendir. Diğer carilerin ikinci büyük kalemi ise hizmet alımları kalemidir. Bu kalemin yıllar itibariyle ortalama olarak diğer cariler içindeki payı ise %15 civarında gerçekleşmektedir.

Diğer carilerin genellikle istikrarlı bir yapı sürdürmesinin nedeni diğer carilerin fonksiyonel tasnifinde kendini gösterir.

Türkiye'nin jeopolitik konumu nedeniyle önem taşıyan savunma hizmeti başlı başına diğer carilerin varlığının temel nedeni gibidir. 1980'lerden itibaren günümüze kadar diğer cari harcamalarını ortalama %70'ini savunma harcamaları kalemi oluşturmaktadır. (Bakınız Ek Tablo VII)

Diğer cariler kaleminin bütçe içindeki payının bütçe üzerindeki bütün baskılara karşı önemini koruyor olmasının nedeni, bunun büyük ölçüde iç

güvenlik harcamalarına tahsis ediliyor olmasındandır. Diğer carilerin çok büyük bölümü, sanıldığı gibi lüks ve savurgan tüketime gitmemekte, genellikle %75'i bulan bir oranda Milli Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı'na ayrılmaktadır.¹³⁰

İç ve dış güvenlik kaynaklı diğer carileri bir yana koyduğunuz zaman, kamu idarelerinin kırtasiye malzemelerini bile sağlayacak ödeneğinin bulunmadığı anlaşılır. Savurganlık söyleminin tam tersine bütçenin "diğer cariler" kaleminin savunma / güvenlik dışında kalan bölümünün aşırı bastırılması söz konusudur.¹³¹

2.1.1.2. Yatırım Harcamaları

Yatırım harcamaları bir ekonominin üretim gücünü doğrudan doğruya arttırıcı nitelikte harcamalardır. Bu harcamalar, ele alınan dönemde, gayri safi hasılaya katkıda bulunmakla birlikte kamu sektörünün sermaye stoku birikimine de yol açmaktadır.

Yatırım harcamaları bütçe tekniğine paralel olarak makine, teçhizat ve taşıt alımları ile yapı tesis ve büyük onarım giderlerini kapsamaktadır.

Yıllar itibari ile uygulanan politikaların ve özellikle 1980 sonrası kamunun dolayısıyla kamu harcamalarının küçülmesini hedefleyen neo-liberal politikaların uygulamada harcamaları ne ölçüde ve doğrultuda etkilediğini inceleyebilmek için cari harcamalar gibi yatırım harcamalarının da GSMH ve toplam bütçe içindeki payının incelenmesi gerekir. Bu doğrultuda konsolide bütçe yatırım harcamalarının gelişimi de diğer harcamalar kalemleri gibi uygulanan politikalar paralelinde dalgalanmalar göstermiştir.

1968'den itibaren 1980 yılına kadar konsolide bütçe yatırım harcamaları, dönem içinde dalgalanmakta birlikte 1971 ve 1972 yılları dışında genellikle artış yönlü bir seyir izlemiştir. 1968 yılında gayri safi milli hasılanın %3.80 olan yatırım harcamaları, 1971 yılında %3.02ye düşmüş bu düşüş 1972 yılında da devam etmiş, 1973 yılından itibaren konsolide bütçe

¹³⁰ Oğuz Oyan, **Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye?** s.60.

¹³¹ Oğuz Oyan, "Hizmet Anlayışı Olmayan Yeni Bir Bütçe: 2001 Bütçesi", Ankara Tabipler Odası Tarafından Yayınlanmak Üzere Yazılan Makale, Ankara: 2001, s.6.

yatırım harcamalarının GSMH'ya oranında yükselme seyri başlamıştır. Bu yükselme seyri 1977 yılına kadar devam etmiş bu yıldan sonra ise oranlarda düşüşler görülmeye başlanmıştır. 1970'li yıllarda görülen bu dalgalanmalarda yaşanan dünya ekonomik krizlerinin etkisi büyük olmuştur. Özellikle 1977 yılında GSMH'nin %5.92'si kadar bir paya sahip olan yatırım harcamalarının 1978'den itibaren düşme göstermesinde bu yıl itibariyle yaşanmaya başlayan iktisadi bunalımın etkisi büyüktür. Yaşanan iktisadi bunalım, kaynak bulmada yaşanan güçlükleri artırmış bu ise yatırım harcamalarının düşmesine neden olmuştur. (Bakınız Ek Tablo II-2)

Konsolide bütçe yatırım harcamalarının konsolide bütçeden aldığı payda GSMH'dan aldığı paya benzer bir seyir izlemiştir. 1968 yılında konsolide bütçenin %27.35'i kadar bir paya sahip olan yatırım harcamaları 1971 yılında %17.1 seviyesine kadar gerilemiş, 1973 yılında bir toparlanma ile %22 düzeyine çıkmıştır. Bu dönemden 1978 yılına kadar genellikle yükselme seyri gösteren yatırım harcamalarının konsolide bütçeye oranı bu yıldan itibaren düşme sürecine girmiş ve 1979 yılında %16.6 seviyesine kadar gerilemiştir. (Bakınız Ek Tablo II-1)

Bu noktada üzerinde durulması gerekli bir diğer unsur yatırım harcamalarında meydana gelen bu artış ve azalışların sabit sermaye yatırımlarını ne ölçüde etkilediğidir. Çünkü az gelişmiş ülkelerin temel sorunu ekonomik kalkınma için kaynak yaratmaktır. Bu çerçevede de Devlet'e önemli görevler düşmektedir. Devlet'in sermaye birikimine doğrudan doğruya katkısı, bütçe giderleri çerçevesinde gerçekleştirdiği sabit sermaye yatırımlarından oluşmaktadır.

1968 yılından itibaren kamu kesimini sabit sermaye yatırımları cari fiyatlarla, toplam ve GSMH içindeki payları Ek Tablo IX'da görülmektedir.

1968 yılında kamu sabit sermaye yatırımlarının toplam içindeki payı %34.9 ve GSMH içindeki payı ise %6.8 dir. Daha sonraki yıllarda sabit sermaye yatırımlarının tutarlı bir çizgi de geliştiğini söylemek zordur.

Bunun nedenlerinden biri Birinci Beş Yıllık Planın, büyümenin sürükleyici gücü olarak kamu yatırımların ve devlet işletmeciliğini görüyor iken

ikinci ve üçüncü planlar, özel birikimi yaygın teşvik ve sübvansiyonlarla ön plana çıkarıyor, kamu kesimini esas alarak özel kesimi destekleyici bir işlevle sınırılıyor olması gösterilebilir.¹³² Bunun dışında 1971 ve 1972 yıllarında kamu sabit sermaye yatırımlarının toplam içindeki payının sırasıyla %30.8 ve %28.5 seviyelerine düşmesinde bu dönem yaşanan siyasal bunalımların etkileri neden olarak sayılabilir. 1974 yılından itibaren ise kamu sabit sermaye yatırımlarının gerek GSMH gerekse toplam içindeki payları genellikle yükselme seyri göstermiştir.

1975 yılında GSMH'nin %8'ine ulaşan kamu sabit sermaye yatırımları, 1976 yılında %8.9, 1977 yılında %10 seviyelerine kadar çıkmıştır. Bu gelişmeyi takip eden yıllarda hafif düşüşler yaşansa da 1980 yılına gelindiğinde kamu sabit sermaye yatırımlarının GSMH içindeki payı %8.7 olarak gerçekleşmiştir.

Kamu sabit sermaye yatırımlarının toplam içindeki payı da benzer bir seyir ile 1975 yılında %36.7 seviyesine çıkmıştır. Her ne kadar kamu sabit sermaye yatırımların toplam içindeki payı 1978'de %34.2'ye düşse de 1979 yılında %36,8 seviyesine çıkmış 1980'de %40 olarak gerçekleşmiştir.

Görüldüğü üzere devletin ekonomideki ağırlığı paralelinde yatırım harcamaları dolayısıyla sabit sermaye yatırımları artmakta ya da azalmaktadır. Bu noktada uygulanan politikaların kamudaki etkilerini görebilmek için sabit sermaye harcamalarının büyüklüğü yanında harcamaların sektörler arası dağılımının incelenmesi de aydınlatıcı olacak ve kamusal tercihlerin değişimini gösterecektir. Devlet'in sermaye birikimine dolaysız katkısının kendi içinde, kesimler arasında yüzde dağılımının verildiği Ek Tablo X'nun incelenmesi sonucunda en önemli yeri ulaştırma kesiminin tuttuğu, bunu imalat sanayi, enerji ve tarım kesimlerinin izlediği görülmektedir. Ulaştırma kesimi yatırımları toplamı kamu kesimi yatırımlarının %20-28'i arasında değişmiş, imalat sanayi yatırımları başlangıçtaki %15.7'lik yerini giderek arttırarak dönemi % 26.3'le tamamlanmıştır. 1977'de enerji kesimi en az %14.4 en çok %26.3 olmak üzere dönem boyunca sürekli

¹³² Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002*, s. 126-127

artmış, tarım kesimi ise başlangıçtaki yerini koruyamayarak 1969 yılından itibaren giderek azalmıştır. Eğitim kesimi yatırımlarında da tarım kesiminde görülen gelişmeye rastlanmaktadır. Bu kesim, 68 döneminde kamu sabit sermaye yatırımlarının %11.5'iken 1980'de %4.1'e kadar düşmüştür. Madencilik kesimi toplam Devlet yatırımların ortalama %6-7'sini, konut kesimi %2.3'ünü, sağlık kesimi %3'ünü, turizm kesimi ise %1'ini oluşturmuştur.

Böylelikle, Devlet'in altyapı yatırımları çerçevesinde, genellikle ulaştırma kesimine önem verdiği ancak dönemin son birkaç yılında imalat sanayi ve enerji kesimlerinin de bu önceliğe katıldıkları gözlemlenmektedir. Fakat, ulaştırma kesimi yatırımları ile, bir ölçüde imalat sanayi ve enerji kesimi sabit sermaye yatırımlarının azalması arasında ters orantılı bir ilişki olduğu görülmektedir. İlk gurubun sabit sermaye yatırımları içinde payı artıkça ikinci gurubun payı azalmaktadır. Ayrıca, sağlık kesimi de, 1970'den itibaren ikinci gurubun kapsamına girmektedir.

Birinci ve İkinci beş Yıllık Kalkınma Planları dönemlerinde sabit sermaye yatırımlarında, "İmalat Sanayi, Ulaştırma ve Konut sektörlerindeki gerçekleştirmeler plan hedeflerini aşmış, Tarım, Eğitim ve Sağlık Sektörlerindeki gerçekleştirmeler ise plan hedeflerinin gerisinde kalmıştır."¹³³ Bu durumun nedeni, eğitim kesimi yatırımlarının toplumsal baskının etkisiyle "toplumun insan gücü ihtiyaçlarına göre ağırlık verilmesi gereken alanlar yerine..., kapasite yaratılması kolay ve maliyeti düşük alanlara" yönlendirilmiş olmasına"¹³⁴ sağlık kesiminde ise, sosyalizasyon politikasının uygulanamamış olmasına bağlıdır. Gerçekten de, "... Sağlık hizmetlerini dağınıklıktan kurtarıp bütünleşmiş bir sistem kurmak amacıyla ön görülen sosyalleştirme programı, özellikle sağlık personelin gelişmiş illerde yoğunlaşması sonucu küçük yerleşme birimlerine eleman sağlanmasında karşılaşılan güçlükler nedeniyle istenilen biçimde"¹³⁵ gelişmemiştir. Yukarıda söz konusu veriler Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde de gerek

¹³³ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Yeni Strateji ve Kalkınma Planı: Üçüncü Beş Yıl, 1973-1977**, Ankara: 1972, s. 30

¹³⁴ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Yeni Strateji ve Kalkınma Planı: Üçüncü Beş Yıl, 1973-1977**, Ankara: 1972, s. 110

¹³⁵ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1979-1983**, Ankara: 1979, s. 143,147

eğitim, gerek sağlık kesimi sabit sermaye yatırımlarını aynı biçimde olumsuz etkilemeye devam etmiştir. Bu sorunlara ek olarak, 1978 yılından itibaren ise “dış para ve dışsatım gereklerinin zamanında ve yeterli düzeyde sağlanamaması ile özellikle iç finansman güçlerine” bağlı yeni sorunlarla¹³⁶ karşılaşmıştır.

Görüldüğü üzere uygulanan politikalar sadece sabit sermaye yatırımlarının tutarını değil, sektörel dağılımını da etkilemiştir.

1980'lere gelindiğinde ise, Türkiye'de sosyal, siyasi ve ekonomik açıdan önemli değişmelerin yaşandığı döneme girilmiştir. Ekonomi politikalarındaki değişimlerden yatırım harcamaları da payını almış, kamu harcamalarının ekonomik tasnifinde önemli bir yeri ve ağırlığı olması gereken yatırım harcamaları, ciddi sorunlar yaratacak derecede kısılmıştır. Bu kısıntıların nedenleri arasında 1980'lerin ekonomi politikalarında önemli yer tutan enflasyonla mücadele için alınan tedbirler gelir. Bilindiği üzere ekonomik bunalım sırasında, dış ödeme güçlükleri ve enflasyon'la mücadele etmek amacıyla kamu kesimi yatırımlarının azaltılması söz konusu olabilir. Bunalımdan çıkış için talep yönünden bir katkı sağlayacağı varsayımıyla, istikrar önlemleri bağlamında bütçe kaynaklı kamu yatırımları azaltılabilir. Fakat asıl olan bunalımdan çıkış için kısa süreli olarak uygulanması öngörülen “ekonomik istikrar” önlemlerinin yatırımlar söz konusu olduğunda kalıcı yada uzun dönemli bir ekonomi politikasına dönüşmesidir.¹³⁷ Oysa yıllar itibari ile incelendiğinde yatırımlardaki kısıntı 1980 sonrasında kalıcı uygulamalara dönüşmüştür.

Bu dönem incelendiğinde konsolide bütçe giderleri içinde yatırımların göreceli payının düzenli bir biçimde azaltılarak devletin, bütçe yoluyla yatırım yapması anlayışından hızla uzaklaştığı görülür.

1980 yılında konsolide bütçe harcamaları içindeki payı %17.2 olan yatırım harcamaları, 1981 yılında %20.2'ye çıkmıştır. Yatırımlarda bu

¹³⁶ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **1979 Yılı Programı**, Ankara: 1979, s. 20, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **1980 Yılı Programı**, Ankara: 1980, s. 24

¹³⁷ Yakup Kepenek, Nurhan Yentürk, **Türkiye Ekonomisi**, İstanbul: Remzi KİTabevi Yayını, 1996, s. 221

dönemde meydana gelen bu düşük oranların esas nedeni bu dönemin devletin ekonomi içinde payını küçültme politikası sürecinin başlama noktası olmasındandır. 1983 yılında ise konsolide bütçe içinde yatırımların payı %18.1 olarak gerçekleşmiştir. Bu yıl konsolide yatırımların GSMH içindeki payı %3.39 olmuştur. 1984 ve 1985 yılları ise yatırımların konsolide bütçe içindeki payının yükseldiği ve 1985’de %19.4’de ulaştığı dönem olmuştur. 1986 yılına gelindiğinde ise konsolide bütçe içinde yatırımların %19.9’a yükselmesinde fon kaynaklarından bütçeye yapılan aktarmaların etkisi büyük olmuştur. (Bu dönemde özellikle Kamu Ortaklığı Fonu ve Akaryakıt Tüketim Fonundan önemli kaynak aktarımları yapılmıştır.)¹³⁸

1987 yılının sonraları ve 1988 yılının başlarına gelindiğinde, O dönemde ülkemiz yaklaşık 2 trilyon TL’na varan iç borca sahipti ve borçlarla finanse edilen yatırımlar, enflasyonu besleyen önemli bir unsur olarak görülmekteydi. 4 Şubat 1988’de alınan “4 Şubat Kararları”nda hükümet, bizzat yatırım hedeflerinin düşürülmesini yüksek enflasyon ve dış açıklardan kurtulmak için bir önlem olarak kabul etmiştir. Öte yandan, 4 Şubat Kararları’na göre, ihracat teşvikleri gibi parasal önlemlerin yanısıra büyüme hızı ve yatırım hedeflerinin düşürülmesi amaçlarıyla beraber ihracat döviz gelirinin artış hızını yükseltmek ve ithalat artışını yavaşlatmak mümkündü. Gerçekten o yıla ilişkin yatırım harcamaları rakamlarına baktığımızda, söz konusu harcamaların bütçedeki payının %15.6 iken 1988’de %12.9’a %10.2’ye kadar gerilediği görülmektedir.¹³⁹

1990 yılında konsolide bütçe içinde yatırımların payı düşüşünü sürdürmüş ve %10.1 seviyesine gerilemiştir. Bu oran yıllar itibari ile düşüşe devam ederek, 1992’de %8.6’ya, 1993’de %7.5’e, 1994 yılında ise %5.6’ya kadar gerilemiştir.

1995’e gelindiğinde ise yatırım harcamaları içerisinde yer alan işçilik giderleri, personel harcamaları ile transfer arasında yer almaya başlamıştır. Yatırım harcamaları ise sadece fiziki yatırımları kapsar duruma gelmiştir.

¹³⁸ Binhan Elif Yılmaz, Nazan Susam, “Türkiye’de Kamu Harcamaların GSMH İçindeki Payının Analizi ve Ülkeler Arası Karşılaştırma,” s.416.

¹³⁹ Binhan Elif Yılmaz, Nazan Susam, “Türkiye’de Kamu Harcamaların GSMH İçindeki Payının Analizi ve Ülkeler Arası Karşılaştırma,” s.417

Her ne kadar hazırlanan beş yıllık kalkınma planlarında üretim verimliliği, ekonominin rekabet gücünü ve ihracatı artırıcı, ekonomik ve sosyal kalkınmayı sağlayıcı yatırım politikalarının uygulanması hedeflense de 1995'e kadar düşüş devam etmiştir. 1996 yılına gelindiğinde yatırımların bütçe içindeki payı %6'ya kadar düşmüştür. 1997 yılında bir yükselme yaşanıp %7.4 seviyesine ulaşılsa da yatırım harcamalarının payı 2001 yılında %5.1 seviyesine kadar düşmüştür. 2002 yılında ise yatırımların payı %6'ya çıkmıştır. (Bakınız Ek Tablo II-2)

Görüldüğü üzere yatırım ödenekleri her yıl bir önceki yılı aratmaktadır. Bütçelerde genelde yatırım harcamaları gerçekleştirmeleri öngörülerin altındadır. Enflasyon oranları da göz önüne alındığında reel gerilemenin boyutları büyükmektedir. 1980 ortalarında bütçenin yüzde 20'si dolaylarından bugün yüzde 5'i civarına geriletilen yatırım harcamalarının, bu düzeyiyle Türkiye'nin alt yapı sorunları çözmesi olanağı bulunmamaktadır. Bütçenin en yatırımcı kuruluşları katma bütçeli idarelerden olan DSİ, TCK ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüdür. Bunların yatırımlarının aksaması sadece istihdamı ve toplumsal hizmet üretimini olumsuz etkilemekle sınırlı kalmamakta, sermayenin değerlendirilmesi için gerekli olan altyapı geliştirme çalışmaları da aksamaktadır.¹⁴⁰

Yatırımlarda yaşanan bu gerileme bu harcama türünü oluşturan alt kalemleri de etkilemiştir. Konsolide bütçe yatırımlarının harcama kalemleri 1980 yılından itibaren incelendiğinde dalgalı bir seyir izlediği görülmektedir. Yatırımların harcama kalemleri içinden büyük paya sahip olan yapı tesisi ve büyük onarım giderleridir. Ortalama olarak %87 civarında olan bu harcama kaleminin en düşük olduğu dönem %84 ile 1994-1995 dönemidir. 1985 ve 1987 yılları arasında ise %90'la en yüksek payı almıştır. (Bakınız Ek Tablo XI)

Makine teçhizat ve taşıt alımları harcama kalemi ise yatırım harcamaları içinde ortalama %13'lük bir paya sahip olmuştur. 1994 ve 1995 yıllarında yatırım harcamaları içinde payı %16 düzeyine kadar çıkmıştır.

¹⁴⁰ Oğuz Oyan, "Hizmet Anlayışı Olmayan Yeni Bir Bütçe: 2001 Bütçesi", s. 3

Tüm bu gelişmelere paralel olarak daha önce 1980 öncesini incelediğimiz kamu sabit sermaye yatırımlarının 1980 sonrasında hem GSMH hem de toplam sabit sermaye içindeki payı azalma seyri izlediği görülür. 1980 yılında sabit sermaye yatırımları içinde kamunun payı %40 iken, GSMH içindeki payı %8.7 olarak gerçekleşmiştir. 1988 yılına kadar dalgalı olarak bir yükselme izlense de bu dönemden itibaren düşüş belli dönemlerde keskinleşerek devam etmiştir. 1988 yılında GSMH içinde %8.9 ve toplamda %33.9 payı olan kamu sabit sermaye yatırımlarının, 1990 yılında GSMH'ya oranı %7 ye toplam içindeki payı ise %30.8'e gerilemiştir. (Bkz Tablo IX) 1991 ve 1992 yıllarında bir toparlanma görülse de 1993 yılında sabit sermaye yatırımlarının GSMH 'ya oranı %7.2' ye, toplam içindeki payı ise %27.4'e düşmüştür. 1994 ve 1995 yılları düşüşün daha hızlı yaşandığı dönemler olmuş, 1995 yılında sabit sermaye yatırımları GSMH'nin % 4.2'si ve toplamın %17.5'i olmuş ve bu döneme kadar ki en düşük oran görülmüştür. 1996 yılında toparlama sürecine girilmiştir. 1998 yılında sabit sermaye yatırımlarının GSMH içindeki payı %6.3'e yükselmiş, toplam içindeki payı ise %25.8 olmuştur. Bu yükseliş 2000 ve 2001 yıllarında da devam etmiş, sabit sermaye yatırımlarının toplam içindeki payı 2001 yılında %30.9'a çıkmış ve GSMH'nin %5.7'si olmuştur.

Dalgalanmalar ve düşüş eğilimlerine rağmen kamu sabit sermaye yatırımları içinde konsolide bütçe en çok paya sahip kalemlerden biri olmuştur.

TABLO IV: Konsolide Bütçe Sabit Sermaye Yatırımlarının Toplam Kamu Sabit Sermaye Yatırımlarına Oranı (%)

Yıllar	Konsolide Bütçe Sabit Sermaye Yatırımlarının Toplam Kamu Sabit Sermaye Yatırımlarına Oranı (%)	Yıllar	Konsolide Bütçe Sabit Sermaye Yatırımlarının Toplam Kamu Sabit Sermaye Yatırımlarına Oranı (%)
1980	40.2	1992	35.9
1981	42.3	1993	36.9
1982	38.3	1994	37.9
1983	38.9	1995	37.6
1984	38.8	1996	37.9
1985	31.8	1997	39.2
1986	31.0	1998	35.2
1987	30.6	1999	38.3
1988	27.4	2000	40.1
1989	29.2	2001	51.9
1990	32.1	2002	57.0
1991	36.0		

Kaynak: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, **Ekonomik Sosyal Göstergeler 1980-2002**, Ankara, 2002.

1980 yılında Konsolide bütçe sabit sermaye yatırımlarının toplam kamu kesimi sabit sermaye yatırımlarına oranı %40.2 iken bu oran 1982'den itibaren düşmeye başlamıştır. Bu düşüş 1988 yılında %27.4 oranına kadar sürmüştür, 1989'dan itibaren ise toparlanma sürecine girmiştir. 1990 yılında kamu sabit sermaye yatırımları içindeki Konsolide bütçe payı %32.1'e çıkmıştır. 1992 ve 1998 yıllarındaki düşüşler dışında sürekli olarak artan konsolide bütçe sabit sermaye yatırımları payı ancak 2000 yılında 1980 yılındaki orana ulaşabilmiştir. 2001 ve 2002 yıllarında yükselmeye devam eden konsolide bütçe sabit sermaye yatırımlarının payı sırasıyla %51.9 ve %57'ye kadar çıkmıştır.

Sabit sermaye yatırımlarının sektörler itibariyle dağılımında farklılaşmıştır. Bu döneme kadar sabit sermaye yatırımları içindeki payı yükselen imalat sektörü bu dönemle birlikte sürekli olarak düşmeye başlamıştır. 1980 yılında toplam sabit sermaye içindeki payı %26.3 olan imalat sektörünün 1985'de payı %12.6'ya, 1990'da %4.5'e, 1995'de %5.7 2000 yılında ise %2.8'e düşmüştür. Bu sektör dışında düşüş yaşanan diğer sektörler tarım ve madencilik olmuştur. Tarımın sabit sermaye içindeki payı 1981 yılında %10.2 iken, 1985'de %7, 1990 %9.6, 1995'de %10.2, 2000 yılında ise %8.6 olarak gerçekleşmiştir.

Madencilik sektörü ise 1981 yılında %9.6'lık paya sahipken, 1986 yılında %6.7'ye, 1985'te %2.1, 2000 yılında ise %1.1'e gerilemiştir. (Bakınız Ek Tablo X)

Bu dönemde kamu sabit yatırımları içindeki payı artan sektörler ise ulaştırma ve enerji sektörü olmuştur.

Ulaştırma sektörünün kamu sabit sermaye yatırımları içindeki payı 1980 yılında %20.8 iken, 1985'de %28, 1990 %34'e, 1994'de %38.4'e, 2000 yılında %35.7'ye ulaşmıştır. 2000 ve 2001 yılında ise düşme eğilimine girmiştir.

Enerji sektörünün payı ise 1990 yılına kadar sürekli artış göstermiş bu yıldan sonra düşüş seyri izlese de 1998'den itibaren yine önemli paylar almıştır. 1980 yılında sabit sermaye yatırımlarının %21.3 olan enerji sektörünün payı 1985 yılında %28'e, 1989'da %29.8'e çıkmış, 1990 itibaren ise bir düşüş seyrine girmiştir. 1995 yılında %12.9 olan enerji sektörünün payı 1998'den itibaren artmış, 2000 yılında %15'e, 2002'de ise %20.8'e yükselmiştir.

Konut sektörü ise dalgalı bir seyir izlemekle beraber sabit sermaye yatırımları içindeki payı 1990 yılında imalat sektörü payı ile hemen hemen aynı düzeyde gerçekleşmiştir.

Kamu sabit sermaye yatırımlarının profilinin değiştirilmesiyle yatırımlar başta imalat sanayi olmak üzere üretken yatırımlardan ulaştırma ve turizm gibi hizmet sektörlerine kaydırılmıştır. Oysa tarım, imalat sanayi ve madencilik Türkiye ekonomisinin "ticarete açık" sektörlerini oluşturur. Bu sektörlerin hem Türkiye'de, hem dış pazarlarda tüm ülkelerin ürünleri karşısında rekabet güçlerini korumaları ve arttırmaları zorunludur. Rekabet gücünü artıracak temel etken verim artışlarıdır. Verim artışlarının iki ana dayanağından biri söz konusu edilen üretim kolunda sabit sermaye yatırımlarıyla teknolojinin yenilenmesidir. (ikincisiyse tüm insan gücünün niteliğini yükselten yatırımlardır.). Bu alanda geride kalınırsa, rekabet gücünü işçi çıkararak, ücret bastırmaları, reel devalüasyonlar ve yapay teşvikler gibi

geçici yöntemlerle bir süre ayakta tutulabilir ama er veya geç tökezleme kaçınılmaz olur.¹⁴¹

Sabit sermaye yatırımlarının profilinde meydana gelen bu değişmelerin diğer olumsuz yönleri, eğitim ve sağlık gibi beşeri sermaye yatırımlarına gereken önemin verilmemesidir.

Görüldüğü üzere yatırım harcamalarının sosyal ve ekonomik hayat üzerindeki tüm olumlu etkileri uygulanan harcama politikaları ile sekteye uygulamaktadır.

Tasarruf tedbirleri söz konusu olduğunda azaltmanın gündeme geldiği ilk gider türü yatırım harcamaları olmaktadır. Fiziki ve beşeri sermaye yatırımlarındaki erime ülkenin iktisadi ve sosyal geleceğini olumsuz etkilemektedir.

2.1.1.3. Transfer Harcamaları

Transfer harcamaları, kamunun gerçek veya tüzel kişilere, satın alma gücünü karşılıksız olarak devretmesidir. Bu tür giderlerle devlet doğrudan bir üretim faktörü almadığından, transfer yapılan kişiler bakımından doğan gelirler milli gelir hesaplarında yer almaz.

Bu harcamalar, temelde gelir dağılımında adalet amacına yönelik hizmetlerin karşılığıdır. Ancak, transfer harcaması türlerinin hepsi gelir dağılımını eşitleyici etkiye bulunmazlar. Hatta, bazı transfer harcamaları gelir dağılımında bozucu etki yaratırlar. Örneğin, kişilere doğrudan doğruya yapılan parasal ve nesnel yardımların genellikle düşük gelirli ve emeklilere olduğu düşünülürse bunların artışı (yani sosyal transfer) gelir dağılımını eşitleyici etkiye bulunacaktır. Piyasa fiyatlarının altındaki fiyatlarla mal ve hizmet sunulması, bu mal ve hizmetlerden herkesin eşit şekilde yararlanması söz konusu ise, gelir dağılımını değiştirici bir etki doğmamakta, ancak, bu mal ve hizmetlerden düşük gelirli ve emeklilerin yararlanması durumunda gelir dağılımını eşitleyici etki yaratılmaktadır. Borç faizi ödemeleri ise, devlete borç verenlerin bulundukları gelir grupları ve faiz oranlarına bağlı olarak gelir dağılımı

¹⁴¹ Korkut Boratav, "Yatırımların Dağılımı ve Verimliliği," **Yeni Dünya Düzeni Nereye**, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 2000, s. 157,158

değişebilmektedir. Devlete borç verenlerin, genellikle, yüksek gelir grubunda oldukları düşünüldüğünde, gelir dağılımı yine eşitsizlik yönünde etkilenmektedir.¹⁴²

Gelir dağılımıyla doğrudan bağlantılı olan transfer harcamaları, gelir dağılımındaki adaleti sağlamada devletin elinde en önemli bir araç iken, maalesef Türkiye’de uygulanan transfer sistemi, yoksullaşma riskiyle karşı karşıya bulunan gruplar lehine gelirin yeniden dağılımını sağlayacak bir yapı yerine, yoksulu daha da yoksullaştıran ve gelir dağılımını varlıklı gruplar yararına, tersine yeniden dağılımını sağlayan bir niteliğe bürünmüştür.

İktisadi ve sosyal politikaların önemli uygulama araçlarından olan transfer harcamalarının 1968 yılından günümüze transfer harcamaların konsolide bütçe ve GSMH içindeki payı bir önceki bölümde ele aldığımız yatırım harcamaları ile zıt bir gelişim izlemiştir.

1968 yılından itibaren gelişmeleri incelediğimizde bu yıl itibari ile transfer harcamalarının GSMH içindeki payı %3.1 dir. Bu dönemde transfer harcamalarının payı yatırım harcamalarının gerisindedir. 1969 yılına gelindiğinde transfer harcamalarının GSMH’ya oranı %4.0 olmuş ve yatırım harcamalarının önüne geçmiştir. Bu dönemden sonra transferlerin yatırım harcamalarına oranı artarak artmıştır. 1970 yılına gelindiğinde transfer harcamalarının oranı %3.8’e düşse de 1971 yılında tekrar %4.0 seviyesine ulaşılmıştır. 1972 yılında transfer harcamalarının GSMH içindeki payı %5.1 olmuştur. 1976 yılına kadar transfer harcamalarının GSMH’ya oranında bir düşme görülse de bu yıldan itibaren sürekli bir artış izlenmiş ve 1979 yılında transfer harcamalarının payı %8.19’a çıkmıştır.

1980 yılında ise transfer harcamalarının GSMH içindeki payı %7.50’ye gerilemiştir. 1981 yılından itibaren transfer harcamalarının payı 1992 yılına kadar iniş çıkışlarla ortalama %7 civarında dalgalanmıştır. 1993 yılı ise transfer harcamalarının sürekli ve katlanarak arttığı yılların başıdır. 1993 yılında GSMH’nin %11.38’i olan transfer harcamaları, 1994 yılında

¹⁴² Beyhan Ataç, Engin Ataç, “Türkiye’de 1964-1991 Döneminde Ekonomik Açıdan Kamu Harcamaları Bileşiminin Analizi”, s.34-35

%12.30'a çıkmıştır. 1996 yılında %16.15'e ulaşan transfer harcamaları, 1999'da %22.18'e, 2000 yılında %24.37'e, 2001 yılında ise %31.81'e ulaşmıştır. 2002 yılında ise transfer harcamaları %28.4'lük pay ile yatırım ve cari harcamaları oldukça geride bırakmıştır. (Bakınız Ek Tablo II-1)

Transfer harcamalarının toplam içindeki payı ise sürekli bir artış göstermiş 1968 yılında konsolide bütçe harcamalarının %22.27'si olan transfer harcamaları, 1975 yılında %28.5'e yükselmiş, 1980 yılında ise %36.9 olmuştur. 1990 ve 1993 yıllarında personel harcamaların kaçınılmaz artışı karşısında yaşanan düşüşler dışında sürekli yükselen bir paya sahip olan transfer harcamaları, 1994 yılında konsolide bütçenin %53.3'ünü almış ve bütçenin ilk kez yarısından fazlası transferlere ayrılmıştır. 2001 yılında ise tarihin en yüksek oranı olan %69.5'lik bir paya sahip olmuştur. (Bakınız Ek Tablo II-2)

Gelişmiş ülke bütçeleri incelendiğinde transfer harcamalarının bütçe içindeki payı en yüksek olan harcama türü olduğu görülür. Bu noktada Türkiye'de transfer harcamalarının artışı olumlu bir gelişme gibi görülse de transfer harcamaları ödenek türleri itibari ile incelendiğinde Türkiye'de gelişmiş ülkelerin tersine sağlıklı bir yapının varlığı ile karşılaşılır. Bu nedenle çalışmamızın bu bölümünde transfer harcamaları, transfer türlerine göre ayrı ayrı ele alınacaktır.

TABLO V: Transfer Türlerine Göre Ödeneklerin Toplam Transfer Harcamaları İçindeki Payı (%)

Yıllar	Kurumlara Katılma Payı ve Sermaye Teşkili	İktisadi Transferler ve Yardımlar	Mali Transferler	Sosyal Transferler	Borç Faizleri	Fon ödemeleri	Diğer Borç Ödemeleri	Kamulaştırma ve Bina Satın Alma	Diğerleri	Toplam
1980	14.30	30.28	13.53	11.87	..	..	..	2.60	..	100.0
1981	15.23	25.84	15.19	10.37	..	..	..	3.78	..	100.0
1982	37.27	8.55	17.57	11.64	..	..	..	4.81	..	100.0
1983	39.9	8.1	14.9	10.6	14.5	..	5.4	6.5	0.1	100.0
1984	34.5	8.3	17.3	14.7	14.5	..	4.4	6.1	0.2	100.0
1985	12.6	5.4	22.0	12.1	3.71	..	5.5	4.7	0.6	100.0
1986	3.5	5.8	21.5	11.1	43.5	..	10.3	3.6	0.7	100.0
1987	6.2	6.4	19.3	10.0	45.3	..	9.4	2.9	0.5	100.0
1988	8.9	6.0	9.6	8.0	52.5	..	12.9	1.7	0.4	100.0
1989	7.9	3.8	12.2	8.6	56.7	..	8.7	1.7	0.4	100.0
1990	6.5	4.6	14.7	7.1	53.8	..	11.1	1.6	0.6	100.0
1991	7.2	4.8	25.2	5.3	43.1	..	9.7	2.5	2.2	100.0
1992	9.6	5.7	11.9	5.4	52.1	..	11.0	1.8	2.5	100.0
1993	9.7	5.1	9.9	5.4	41.9	13.3	7.4	1.4	2.0	100.0
1994	6.8	7.2	7.3	6.2	52.9	12.4	4.9	0.8	1.5	100.0
1995	1.9	5.4	12.9	10.4	55.8	7.0	4.1	0.6	1.8	100.0
1996	2.6	3.8	12.8	13.5	58.2	4.6	3.3	0.3	1.0	100.0
1997	2.9	4.6	12.9	15.7	51.3	5.6	5.0	0.5	1.4	100.0
1998	1.9	3.4	6.8	16.3	63.2	3.8	3.3	0.3	1.2	100.0
1999	2.8	2.7	11.4	14.2	57.7	4.7	5.1	0.3	1.0	100.0
2000	2.5	4.1	4.7	12.4	67.5	4.4	3.2	0.4	0.9	100.0
2001	2.6	5.6	8.0	16.4	57.8	3.2	4.7	0.4	1.1	100.0
2002	2.5	5.2	6.5	17.5	66.4	2.8	3.5	0.4	0.9	100.0

Kanak: T.C. Maliye Bakanlığı, **Bütçe Gerekçeleri**, 1986, 1990, 1995, 2002

Transfer harcamaları ödenek türlerinden ilki **kurumlara katılma payı ve sermaye teşkilleri**dir. Bu ödenekler özellikle gelişmekte olan ülkelerde sermaye birikimini sağlamak amacıyla devletin ekonomiye müdahale araçlarından biridir.

Devlet sermaye birikimini sağlamak amacıyla kamu iktisadi teşekküllerine, devlet iştiraklerine ve döner sermayeli kurumlarına, kamu finansmanı ile kurulmuş özel kuruluşlara ve diğer kurumlara bu ödenek türü ile transferlerde bulunur. Bu teşebbüslerin yapmakta oldukları yatırımlar için bütçeden kaynak ayrılmakta ve bu kaynakların çok önemli bir bölümü de sermaye olarak ödenmektedir. KİT'ler içinde kar ederek kaynak yaratan

kuruluşların karları da bir yandan bütçeye gelir, diğer yandan kendilerine sermaye olarak bırakılır.¹⁴³

Bu uygulama içinde kurumlara katılma payı ve sermaye teşkili ödeneklerinin yıllar itibariyle gelişimine bakıldığında 1980 yılından itibaren 1982,1983 ve 1984 yılları haricinde düzenli denebilecek bir düşüş göstermiştir. 1984 yılında %34.5 olan ödeneklerin toplam transferler içindeki payı 1985 yılında büyük bir düşüş yaşamış ve %12.6 seviyesine gerilemiştir. 1986 yılında ise oran %3.6'ya kadar düşmüştür. 1987 ve 1988 yıllarında yükselmeler görölse de, 1993 yılında %9.3 olan kurumlara katılma payı ve sermaye teşkili ödenekleri sürekli düşüş ile 1995 yılında %1.9'a gerilemiş ardından yaşanan ufak yükselmelere rağmen 2000 yılında %2.5 olarak gerçekleşmiştir.

Kurumlara katılma payları ve sermaye teşkili ödeneklerindeki bu gerilemenin ardında, borç faiz ödemelerinde yükselmeyi telafi için diğer ödeneklerin sistemli bir şekilde geri çekilmesi uygulaması yatar. 1980'li yıllarla birlikte başlayan devletin ekonomiye olan müdahalesinin azaltılması, devletin küçülmesi politikalarının paralelinde bu transfer türü giderek azaltılmıştır.

Ayrıca "kamu borç stoğunu azaltmak ve ekonomik etkinliği arttırmak (ve sinai mülkiyeti tabana yayma) amacıyla girişilen özelleştirme uygulamaları artan borç stoğunu kontrol altına alma çabasına dönüşmüştür"¹⁴⁴ ve hızlandırılan özelleştirme uygulamaları sonucu bu ödeneklerin transferler içindeki payı gittikçe azalmıştır.

Sonuçta uygulanan politikalara bağlı olarak kurumlara katılma payları ve sermaye teşkillerinin dağılımı da seneler itibari ile farklılıklar göstermiştir. (Bkz. Ek Tablo XII) Özellikle KİT'lere katılma payı, kurumlara katılma payı ve sermaye teşkili ödeneklerinde meydana gelen dalgalanmalar paralelinde alçalmış ve yükselmiştir. Örneğin 1984 yılında kurumlara katılma payları ve

¹⁴³ Hikmet Ulubay, **Bütçe Harcamalarının Eleştirisel Analizi**, Ankara: Türk Harbiş Yayınları, 1995, s.53

¹⁴⁴ Bağımsız Sosyal Bilimciler İktisatçılar Grubu, **Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler**, s. 40

sermaye teşkilleri içinde KİT'lerin payı %88.8, iken 1986 yılında bu pay %37.5'e düşmüştür.

KİT'lerin yanı sıra kurumlara katılma payı ve sermaye teşkili ödenekleri ile transferde bulunulan diğer kurumların arasında devlet iştirakleri yer almaktadır. Devlet iştirakleri; iktisadi devlet teşekkülleri veya kamu iktisadi kuruluşların veya bunların bağlı ortaklıklarının sermayelerinin en az %15'ine, en çok %50'sine sahip bulundukları şirketler olarak tanımlanmaktadır. Yıllar itibari ile bakıldığında özelleştirme politikalarına uygun olarak kısıtlanan KİT katılma paylarına karşın devlet iştiraklerinin payı artış göstermiştir. Bunun nedeni V. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde KİT'lere iştirak politikalarının yürütülmesinde önemli ölçüde serbestlik tanınmasından kaynaklanır.¹⁴⁵

Böylece kurumlara katılma payı ve sermaye teşkili ödeneklerinden KİT'lerin aldığı pay azaldıkça devlet iştiraklerinin payı artmış ya da tersi olmuştur. Bu doğrultuda 1986 yılından sonra KİT'lere katılma payının en düşük olduğu dönem %52.1'lik pay ile 1990 yılında yaşanmış bu düşüşü ile birlikte devlet iştiraklerine katılma payı %47.4'e yükselmiştir.

1991 yılından 1993 yılına kadar kurumlara katılma payları ve sermaye teşkillerin dağılımının transferlerden aldığı pay arttıkça KİT'lere katılma payı da yükselmiş ve 1993 yılında %94 oranına varmıştır. Bu dönemde devlet iştiraklerine katılma payı ise %5.6'ya düşmüştür. 1997'den 2002 yılına gelene kadar KİT'lere katılma payı ortalama %83 olmuştur. Devlet iştiraklerine katılma payı ise %14-15 civarında dalgalanmıştır.

Döner sermayeli kuruluşlara katılma payları ise kurumlara katılma payları ve sermaye teşkillерinin dağılımı içinde yer alan bir diğer kuruluş katılma payı türüdür.

Döner sermayeli kuruluşlar; genel ve katma bütçeli kuruluşların yapısını içinde yer alıp, genel mali yönetim dışında tutulan, kendilerine ait

¹⁴⁵ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **V.Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Gelişmeler**, 1984-1988, Ankara: DPT yayın No: 2190, 1988, s. 86-87

yönetim şekli bulunan ticari, ve sınai nitelikte mal ve hizmet üretip, bunları kâr amacıyla satan işletmeler verilen isim niteliğinde kullanılmaktadır.¹⁴⁶

Döner sermayeli kuruluşlara katılma payı ise 1983 yılında %0.02, 1984 yılında %0.1'e, 1994 yılında ise 0'a kadar düşmüştür.

Toplam transferler içinde yer alan diğer bir ödenek türü ise **iktisadi transferler ve yardımlardır**. Bu ödenek türü kapsamında İktisadi Devlet Teşekküllerine ve Kamu İktisadi Teşebbüslerine yapılan yardımlar ve hükümetçe alınan önlemler dolayısıyla ödenecek görev zararları, müdahale alımları ve destekleme zararı için yapılan ödemeler, kaynak açığını karşılamak üzere T.C Devlet Demir Yolları İşletmesine, geçmiş cari yıl zararlarını karşılamak için Denizcilik Bankası ve Türk Hava Yolları'na, borçlanma gücünü yitirmiş olan mahalli idarelerin programlanan projelerini gerçekleştirmek ve 18.6.1987 tarih ve 5116 sayılı Kanuna göre kurulan Mahalli İdareler Fonundan karşılanamayan tahsisler için İller Bankasına yapılacak yardımlara ilişkin faaliyetlerle ilgili olarak yapılacak ödemeler ve diğer transferler bulunur.

Türkiye siyasi ve ekonomik tarihinde önemli bir dönemeç olan 1980'den itibaren iktisadi transferleri incelediğimizde 1980 yılında iktisadi transferler ve yardımların transfer türleri içindeki payı %30.28 iken (Bakınız Tablo V) 1981 yılından itibaren bu transfer türünde bir düşüş yaşandığı ve iktisadi transferlerin toplam transferler içindeki payının %25.84 oranına gerilemiş olduğu görülür. 1982 yılında ise günümüze kadar olan dönemin en büyük düşüşü yaşanmış ve iktisadi transferler ve yardımların transfer harcamaları içindeki payı %8.5'e gerilemiştir. Bu transfer türü 1986, ve 1988 yıllarında geçici yükselmelerle %6.0'lık bir paya ulaşsa da 1989 yılında yeniden bir düşüş ile %3.8 oranına gerilemiştir. Bu yıldan 1984 yılına kadar küçük yükselmelerle iktisadi transferlerin payı %7.2'ye çıkmıştır. 1999 yılına gelindiğinde iktisadi transferlerin oranı %2.7'ye kadar gerilemiştir. 2001 ve 2002 yıllarında ise sırasıyla %5.6'ya çıkmış ve hemen ardından %5.4'e gerilemiştir.

¹⁴⁶ Gülay Coşkun, **Devlet Bütçesi**, Ankara: Turhan Kitabevi Yayını, 1986, s. 70

Diğer harcama türlerinde olduğu gibi kurumlara katılma payı ve sermaye teşkili harcamaları ile iktisadi transfer ve yardımlar da tarihler itibariyle görülen dalgalanmalar uygulanan politikalar nedeniyle meydana gelen değişimlerden ileri gelir. Bu değişimlerin başında ise, KİT'lerin ekonomide üstlendikleri görevler gelmektedir.

Türkiye ekonomisinin gelişim süreci içinde Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında ortaya çıkan sermaye birikimi ve girişimci eksikliğini gidermek üzere, Devlet'in piyasaya girmesi ve dolayısıyla iktisadi ve sosyal kalkınmada önemli bir rol alması kaçınılmaz olmuştur.¹⁴⁷ Ancak daha sonraki yıllarda bu, uygulamalar KİT'lerin varlığını açıklayabilecek en önemli neden olmaktan çıkmış, yerini sanayileşme için gerekli alt yapı yatırımlarının bu teşebbüslerce yapılmasına ve özellikle de hükümetlerin ücret fiyat ve istihdam politikalarının bir aracı olmalarına bırakmıştır. Bilhassa 1970-80 arası dönemde, enflasyon ve işsizlikle mücadelede KİT'lere önemli görevler yüklendiği bilinmektedir. 1980 yılından itibaren kamu kesiminin tamamına yönelik anlayış değişikliği KİT'lerin ele alınışındaki yaklaşımları da etkilemiş ve bu teşebbüslerin belirli makro ekonomik hedefleri gerçekleştirmek üzere yüklendikleri görevler üzerlerinden alınarak kar amacı ön plana çıkarılmak istenmiştir.

Bu bağlamda bir bölümü 1950'li yılların ikinci yarısından itibaren geliştirilmiş olan, bir bölümü ise 1977-79 bunalım koşullarında uygulamaya konmuş olan fiyat kontrollerinin tümü 1980'i izleyen yıllarda kaldırılmıştır. 1980 yılındaki büyük çaplı (ve genel fiyat hareketlerinin çok üstünde gerçekleşen) KİT zamlarından sonra kamu kesimi fiyat ayarlamaları genel fiyat hareketlerini başa baş izlemiştir. KİT'lerin finansal durumu, bu nedenle, askeri rejim yıllarında rahatlamıştır.¹⁴⁸

1985 ve sonrası dönemde ise KİT sistemini finansal bir krize yönelişinin tohumları da atılmıştır. KİT fiyatları, enerji hariç, genellikle genel fiyat hareketlerini arkadan izlemiştir. Bu uygulama ise KİT zararlarının artışında önemli bir etken olmuştur. Bu uygulamaların yanı sıra KİT'lerin

¹⁴⁷ J. W.Land, "The Role Of Public Enterprise In Turkish Economic Development", G.Ronis (ed), **Government and Economic Development**, London: London Yale University Press, 1971, s. 53-54

¹⁴⁸ Korkut Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002**, s.151

Hazine'den ve T.C Merkez Bankası'ndan aldıkları transferlerin ve dolaysız kredilerin 1984 sonrasında bıçak gibi kesilmesi sonucunda KİT'lerin dış proje kredilerine ve özellikle iç mali piyasalarda yatırım ve işletme kredilerine yüksek maliyetleri de göze alarak başvurmak zorunda bırakılmaları, KİT'leri tasfiye etme politikalarının bir parçası olmuştur. Nitekim 1979-1982 döneminde T.C Merkez Bankası'nın kredilerinin ortalama %36'sı, 1983'te %25'i KİT'lere dolaysız kredi olarak tahsis edilirken, 1984 ve 1985'te bu oran sırasıyla %4.1 ve %3.2 düzeyine düşürülmüştür.¹⁴⁹

Bu durum, yatırımcı özelliği sürdürülen (PTT, TEK, THY gibi) KİT'leri büyük ölçüde iç ve dış borçlanmaya sürüklemiş ve kamu işletmelerinin sonraki yıllarda faiz yükü nedeniyle ağır finansal tıkanmalara saplanmasına sebep olmuştur. Sanayi kesimindeki KİT'lerde ise yatırımların durması; teknolojik aşınmaya ve verim gerilemelerine yol açmıştır.¹⁵⁰

Ayrıca KİT'lerin diğer KİT ve kamu kuruluşları ile olan ticari ilişkilerinde alacak bakiyesinin yüksek oluşu ve bunun süreklilik arz etmesi sonucu alacak devir hızının düşük olması işletme sermayesini olumsuz etkilemiş ve borçlanma gereğini giderek arttırmıştır.

Bu olumsuz gelişmelerin yanı sıra KİT'lerin hemen her sektörde girmiş olduğu yatırım projelerinin zamanında tamamlanmaması, bu projeleri, işletmeye açılmadan ekonomik ve teknik yönden eksiltmiştir. Bu şekilde yatırılan paraların zamanında geri dönmemesi yeni finansman kaynaklarına ihtiyacı arttırmıştır.¹⁵¹

1990'da KİT sisteminin tümü, önemli boyutlarda katma değer üreten, emek verimi hareketleri bakımından ayakta durabilecek özellikler taşıyan, düşen sermaye birikimi dikkate alındığında yatırımların etkinliği açısından başarılı sayılabilecek durumda iken yukarda sayılan etkenler nedeniyle

¹⁴⁹ Oğuz Oyan, Ali Rıza Aydın, **İstikrar Programından Fon Ekonomisine**, Ankara: Teori Yayınları, 1987, s.49

¹⁵⁰ Korkut Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002**, s. 155

¹⁵¹ Yahya Doğan, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, İzmir, 1993, s.57

katma değerin tümünden fazlası borç finansmanına ve ücretlere kanalize edilmiştir.¹⁵²

Sonuçta uygulanan politikalar çerçevesinde bir yandan KİT'lerin finansman sorunları paralelinde borçlanma ihtiyaçları artmış diğer yandan iktisadi transferler içinde yeralan görev zararları yükselmiştir.

KİT'lerin içinde bulundukları bu ekonomik şartlar doğrultusunda:

KİT'lerin görev zararı, iki nedenle doğabilir fiyatlandırma süreci ve özel görev verilmesi. KİT'lerin mal ve hizmetlerinin fiyatları hükümetçe saptanır ve bu fiyat maliyetin altında olursa aradaki fark görev zararı sayılır. 1964'deki düzenleme görev zararının, en geç ait olduğu yılı izleyen yılın genel bütçesine konulacak ödeneklerle karşılanmasını öngörüyordu. KİT'lere özel görev verilmesi durumunda bir zarar doğarsa, bu zararda görev zararı sayılıyor ve bütçeden karşılanacağını belirtiliyordu. 1980 sonrası yapılan düzenlemelerde, ise görev zararları farklı bir boyut kazanmakta ve görev zararının saptanmasında, yalnız maliyet fiyat farkı değil, buna ek olarak maliyetin %10 fazlası da elde edeceği varsayılan kar olarak maliyet fiyat farkına eklenmektedir. Sonuçta görev zararı bu maliyetin %10'unun eklenmesiyle oluşmaktadır. Hükümetin KİT'lere özel görev vermesinden doğacak zararlarla birlikte, görev bütçesinden karşılanmaktadır.¹⁵³ "1980 sonrası getirilen bu düzenleme ile hükümetin bu kuruluşlara verdiği görevlerden doğan zararlar muntazam olarak izleyen yıl bütçelerine yansıtılmamıştır. Bu durumda bu zararlar kuruluşların bünyesinde kalarak mali bir baskı aracı olmaya devam etmiştir."¹⁵⁴

KİT'lerin 1980 yılı sonrasında görev zararlarının gelişimi Ek Tablo XIII'de cari fiyatlarla gösterilmektedir. 1980 yılında 75 milyon TL olan görev zararları 1985 yılında 441 milyar TL. ye yükselmiş 1989 yılında 605 Milyon TL seviyesine çıkmıştır. 1990 yılında 1.151 milyar TL olan görev zararı, 1991 yılında önemli bir artışla 5.695 milyar TL'ye ulaşmıştır. Sonuçta 11 yılda

¹⁵² Korkut Boratav, E.Türkcan (Editörler), **Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler**, İstanbul: Tarih Vakfı Yayını, 1993, s. 48

¹⁵³ Yakup Kepenek, **100 Soruda Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, İstanbul: Gerçek Yayınları 1993, s. 126

¹⁵⁴ Hikmet Uluğbay, **Bütçe Harcamalarının Eleştirisel Analizi**, s.55.

görev zararları 75 kat artmıştır. 1993 ve 1996 yıllarında nisbeten düşüşler görülse de 1997 yılında 53.522 milyar olan görev zararları 2000 yılında 638.933 milyar TL'ye ulaşmıştır. 2002 yılında ise 961.401 milyon TL olması programlaşmıştır.

Değişen politik tercihlerin uygulamadaki iz düşümlerini en iyi yansıtacak göstergelerden biri de KİT'lere yapılan transferlerin toplam transfer içindeki payının yıllar itibari ile gösterdiği değişimdir.

TABLO VI: KİT. Transferlerinin Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları İçindeki Payı (%)

YILLAR	KİT TRANSFERLERİNİN TOPLAM TRANSFER İÇİNDEKİ PAYI	YILLAR	KİT TRANSFERLERİNİN TOPLAM TRANSFER İÇİNDEKİ PAYI
1980	50.7	1992	14.3
1981	33.6	1993	9.7
1982	41.0	1994	4.5
1983	28.5	1995	4.8
1984	17.5	1996	2.6
1985	8.6	1997	2.7
1986	4.0	1998	1.7
1987	8.2	1999	2.4
1988	9.7	2000	2.9
1989	7.4	2001	2.4
1990	5.1	2002	2.2
1991	13.8		

Kaynak: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, **Ekonomik Sosyal Göstergeler**, 1980-2002

Tablo'da görüldüğü üzere Transferler içindeki payı 1980 yılında %50.78 olan KİT'lerin 1985 yılına gelindiğinde aldığı pay %8.6'ya gerilemiştir. 1991 yılında büyük bir sıçrama ile transferler içinde KİT'lerin payı %13.8'e çıkmıştır.

Bu yükselişin nedeni ise tarımsal destekleme fiyatların dünya fiyatları üzerinde tespit edilmesi nedeniyle satışların fazla olmaması ve tarımsal stokların fazla büyümesi, Körfez Krizi nedeniyle bazı KİT'lerin gelir kaybına uğraması olarak sıralanabilir. (Örneğin, 1989 yılında önemli oranda kar eden Botaş, bu kriz nedeniyle 1990 Ağustos'undan sonra boru hatlarının kapatılması sonucu önemli oranda gelir kaybına uğramıştır).¹⁵⁵ Bu etki ile

¹⁵⁵ Binhan Elif Yılmaz, Nazan Susam, "Türkiye'de Kamu Harcamalarının GSMH İçindeki Payının Analizi ve Ülkelerarası Karşılaştırma", s.416

1992 yılında %14.3 oranında bir pay alan KİT transferleri 1993 yılında hemen hemen düzenli denecek bir hareketle sürekli olarak gerilemiştir. 1990'larla özelleştirmenin de etkisi ile KİT'lere transferler 1996'da %2.6'ya, 1998'de %7'ye gerilemiş, 1999 ve 2000 yıllarındaki artışa rağmen 2002 yılında %2.2 seviyesine düşmüştür.

Görüldüğü üzere iktisadi transferler ve dolayısıyla KİT'lere olan transferler üzerinde diğer bir önemli etkende tarımda uygulanan destekleme politikalarıdır.

Tarıma yönelik destekleme politikaları ülkemizde genelde ürün alım fiyatları ile girdi fiyatlarına müdahale biçimiyle uygulanmaktadır. Destekleme kurumları ise ikili bir yapıdadır. Bunlardan biri, tarıma yönelik uygulamaları olan, Toprak Mahsulleri Ofisi, Tekel ve Türkiye Şeker Fabrikaları gibi KİT'lerdir. Diğeri ise sayıları 16'yı bulan Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleridir. Birinciler farklı Bakanlık'larla ilgili olarak faaliyet gösterir. İkinciler Sanayi Bakanlığı ile ilişkilendirilmiş olup, özel bir statüye ve özel hukuk hükümlerine tabi olan görece daha özerk yapıdaki çiftçi kuruluşlarıdır. Ancak Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin kendi finansman kaynakları yeterli olmadığından mali bağımlılık ilişkisinden kurtulamaz.¹⁵⁶

Kısaca bu yapıya sahip olan tarımsal destekleme politikalarında meydana gelen değişimler KİT'lere olan transferleri etkilemiştir. 1993 yılında KİT'lere olan transferlerin toplam transferler içindeki payının %9.7 oranına gerilemesinde aynı yıl tarımsal destekleme kapsamındaki ürünlerin azaltılması ve bir yıl önceye göre destekleme fiyatlarının artış oranlarındaki gerileme önemli rol oynamıştır.

5 Nisan 1994 kararları ise tarımsal destekleme politikalarında da önemli değişiklikler getirmiştir. Bu programla destekleneceği ilan edilen ürün sayısı üçe indirilmiştir. Bunlar tahıllar, tütün ve şeker pancarıdır. 1993'te destekleme kapsamı 24-26 ürün iken 1994'te bu sayının 3'e indirilmesi KİT'lerin transferler içinde payını %4.5'e gerilemesindeki etkenlerden biri

¹⁵⁶ Oğuz Oyan, "Tarımsal Destekleme Politikaları ve Doğrudan Gelir Desteği" 1997'den 1999'a Değişimin Dinamikleri, Türk-İş 99 Yıllığı, Cilt 1, Ankara: Türk-İş Yayınları, 1999, s. 189

olmuştur. 1996 ve 1997 yıllarında destekleme alımı ödemelerinde yükselmeler olmuş, 2000 yılında ise istikrar programı çerçevesinde destekleme fiyatları hedeflenen enflasyon kadar yükseltilmiştir.

1994 itibari ile büyük ölçüde sınırlanan tarımsal destekleme konusunda 1999 sonu itibari ile IMF'ye verilen Niyet Mektubunda şu ifadelerle yer alıyordu: "reform programımızın orta vadeli olan destekleme politikalarını safhalar halinde ortadan kaldırmak ve fakir çiftçileri hedef alan doğrudan gelir desteği ile değiştirmektir."

10 Mart 2000 tarihli Niyet Mektubu'nda ise: "tarım alanında hükümet, büyümenin desteklenmesi ve tarımsal destekleme politikalarının bütçe ve tüketiciler üzerindeki yükünün azaltılması için geçmişe kesin bir set çekme niyetindedir. Orta vadeli hedef, hükümetin sübvans ettiği girdi, kredi ve temel mahsullerdeki fiyat desteklerine dayanan mevcut sistemin, zaman içerisinde küçük çiftçileri daha fazla hedefleyerek doğrudan gelir desteği programı ile değiştirilmesidir... Ayrıca tarımsal reform programı, devletin tarımsal üretim ile tarımsal sanayi üretiminde doğrudan bir rol olmaktan çekilmesine yönelik orta vadeli hedef doğrultusunda, sektördeki devlet varlıklarının ticarileştirilmesi ve özelleştirilmesini kapsamaktadır."¹⁵⁷ denmektedir. Niyet mektubu ayrıca iç desteklerin sona erdirilmesi konusunda ayrıntılı düzenlemeler getirmiş, bu bağlamda fiyat garantisıyla destekleme alımlarının girdi desteğinin, kredi desteğinin ve prim desteğinin 2 yıl içinde tamamen ortadan kaldırılmasına ilişkin hedefler getirmiştir.¹⁵⁸

Bu politikalar ile tarımsal destekleme ve bunun yanında bütçeden tarıma ayrılan pay gittikçe azalmaktadır.

Bütçeden tarıma ayrılan miktarın milli gelire oranla önemi %1'in altındadır. Fakat tarım Türkiye'de nüfusun %40'ına istihdam olanağı yaratan bir sektör olarak yadsınamayan bir paya sahiptir.

¹⁵⁷ T.C.Hazine Müsteşarlığı, **Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (Niyet Mektupları ve Reformlar)**, Ankara: 2002, s. 249

¹⁵⁸ Bağımsız Sosyal Bilimciler İktisat Grubu, **Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler**, s. 29

Mali transferler ise toplam transferler içinde yer alan bir diğer transfer türüdür.

Mali transferler kapsamı içinde;¹⁵⁹

- Katma bütçeli idarelere yapılan hazine yardımları,
- Yüksek öğrenim kurumlarına yapılan ödemeler,
- Bağımsız bütçeli idarelere yapılan ödemeler,
- Özel idarelere yapılan yardım ve ödemeler,
- Belediyelere yapılan yardım ve ödemeler,
- Karma teşebbüslere katılma paylarına ilişkin ödemeler,
- Uluslararası kuruluşlara yapılacak ödemeler,
- İnkaz ve avanslarla ilgili ödemeler,
- Diğer mali transferler,
- Kamu finansmanı ile kurulmuş özel statülü şirketler yapılan ödemeler,
- Seçim giderleri,
- Yurt içinde hazine mülkiyetinde ve Kültür Bakanlığı tasarrufunda bulunmamakla birlikte uğraş konusuna giren tarihi Türk Kültür ve mirası yapıların gerektiğinde her türlü bakım, onarım, restorasyon ve donatım işlerini Kültür Bakanlığı'nın tayin edeceği şekil ve şartlara göre yapılma giderleri,
- Devlet giderleri ve harcamalarda etkinlik ve verimlilik sağlayıcı uygulamalara geçmek gayesiyle; Devlet gelirleri, bütçesi ve muhasebe sistemi üzerinde yapılacak çalışmalarda istihdam edilecek personelin hizmet içi eğitimi ile ilgili her türlü giderleri,

¹⁵⁹ T.C. Resmi Gazete, **2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu**, Birinci Kısım, Birinci Bölüm, 26.12.2001, s. 240

- Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ve Kara Yolları Genel Müdürlüğünün işçilik giderleri ile ihbar ve kıdem tazminatı ödemeleri, yer almaktadır.

Yukarda saymış olduğumuz katma bütçeli idareler, özel idareler, belediyeler, bağımsız bütçeli idareler ve kamu iktisadi teşebbüslerine yapılan transferlerin nedeni: “bu idarelerin gelirlerinin giderlerinden önce saptanması ve giderlerin gelirlere göre belirlenmesidir. Bu da bu idarelerin kendi gelirlerini yasa çıkartarak artırma yetkisinden yoksun olmalarının uzantısıdır. Yerine getirmeleri gerekli hizmetlerini yapacak şekilde vergileme güçlerini artıramayan bu birimler gittikçe artan mali vesayet ve zorluklar sonucunda merkezi idareden sürekli mali destek talep eder duruma gelmişlerdir.”¹⁶⁰

Mali transferler içinde yer alan Katma Bütçeli idareler ise giderlerinin bir kısmını kendi özel gelirleri ile karşılarlar. Ürettikleri mal yada hizmeti sosyal fayda ve maliyeti ile satmalarından elde ettikleri hasılat özel gelirlerini oluşturur. Sosyal faydası özel faydasının üstünde olan eğitim, sağlık ve sosyal konut gibi hizmetleri üretmek için kurulan katma bütçeli idarelerin, hizmetten yararlananlardan harç ve ücret adı altında sağladıkları özel gelirleri, hizmetin fayda toplamına eşit olacağından, giderlerini karşılamak için, ürettiği malın dışı faydası nedeniyle genel bütçeden vergi gelirleri ile karşılanan hazine yardımı alırlar.¹⁶¹ Başka bir deyişle özel gelirleri giderlerini karşılamadığı takdirde, üretilen hizmetin ek sosyal faydası nedeniyle hizmetin tüm giderleri genel bütçeden aldıkları hazine yardımının eklenmesiyle karışlanır.

Katma bütçe içinde yer alan 65 idarenin 53’ünü üniversiteler oluşturur ve üniversitelerin ödenek toplamının %99.4 ü hazine yardımındır.

¹⁶⁰ İzzettin Önder, **Türkiye’de Kamu Ekonomisi Genel Önerileri**, İstanbul: Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırma Vakfı Yayını, 1996, s. 130

¹⁶¹ Nihat Ediz Doğan, **Kamu Bütçesi**, Bursa: Ekin Yayınları, 1998, s. 62

Mali transferler içinde yer alan bir diğer transfer türü bağımsız bütçeli idarelere yapılan yardımlardır.¹⁶²

Özel idarelere ve belediye yapılan yardım ve ödemelerin nedeni ise bu idarelerin yukarıda değindiğimiz özelliklere sahip olmasından ileri gelir.

Mali transferler kapsamı içinde yer alan bir diğer gider ise seçim giderleridir.

Seçim Giderleri Kanunları gereğince yapılacak her türlü seçimlerde kullanılacak büro ve malzeme giderleri, görevlilere ödenecek ücret, gündelik harcırahlar ve seçimle ilgili her türlü giderler yer almaktadır. Fakat seçim giderleri mal ve hizmet karşılığı yapılan giderler olduğu için transfer giderleri içinde yer alması yanlıştır. Genel idareyi ilgilendiren bir giderdir. Bu nedenle reel bir gider olarak genel idare ile ilgili bir yere koyulmalıdır. Bütçe de transferler başlığı altından çıkarılmalıdır.¹⁶³

Kapsamı üzerinde durduğumuz mali transferlerin toplam transferler içindeki payı diğer transfer harcamalarına oranla daha dalgalı bir seyir izlemiştir. 1980 yılında mali transferlerin toplam içindeki payı %13.53 iken 1981 yılında %15.19'a ve 1982 yılında %17.57'ye çıkmıştır. Bu yükselmelerde en önemli nedenlerden bir il özel idarelerine ve belediyelere yapılan yardımların artan oranda olmasından ileri gelir. 1983 yılında ise mali transferlerin payı %14.9'a düşmüştür. 1983 yılından 1987 yılına kadar bir yükselme seyri göstererek %19.3 seviyesine ulaşmıştır. Bu yükselmeye bu dönemde Karayolları ve Devlet Su İşleri tarafından gerçekleştirilen büyük ölçekli alt yapı yatırımlarının artması bunun dışında bu dönemde yeni üniversitelerin açılması önemli nedenlerdir. 1988 yılında %9.6 ya gerileyen mali transferlerin payı 1991 yılında %25.2'ye kadar çıkmıştır. 1992 yılında toplam transferler içinde %11.9 paya olan mali transferler 1995, 1996 ve 1997 yıllarında yatay bir seyir izleyerek %12.9 seviyesinde kalmıştır. 2000

¹⁶² Bu yardımlar Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurulu, Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Türk Standartları Enstitüsü, İhracatı Geliştirme ve Etüt Merkezi, Milli Prodüktivite Merkezi Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü'ne ve Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü'ne yapılan yardımları kapsar.

¹⁶³ Üren Arsan, "Transfer Giderleri", s. 125

yılındaki payı %4.7'ye kadar düşen mali transferler 2002 yılında %9.2'ye yükselmiştir.

Mali transferlerin yükselmesinde etkili olan bir diğer neden ise yıllar itibari ile yapılan genel, yerel ve ara seçimlerdir.

Sosyal transferler de transfer harcamaları içinde yer alan bir diğer önemli gruptur.

Sosyal transferlerin kapsamında:¹⁶⁴

- T.C.Emekli Sandığına yapılacak ödemeler, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu'nun 8.7.1971 tarih ve 1425 sayılı kanun 2. maddesi ile eklenen ek 20. maddesine göre ödenecek emekli ikramiyeleri, yönetim giderlerine katılma payı 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununun 49. maddesinin (f) bendine göre yapılacak ödemeler, 1425 sayılı Kanunun 7. maddesi ile 5434 sayılı Kanun'a eklenen geçici 141 ve 146. maddelere göre yapılacak ödemeler T.C. Emekli Sandığına ilişkin kanun, tüzük, yönetmelik ve kararname hükümlerine göre yapılacak diğer ödemeler;
- T.C. Ekmekli Sandığı dışında kalan emekli, dul ve yetimlere özel kanunları gereğince yapılan ödemeler
- Yurt içi eğitim kurumların da okutulan öğrencilerin bursları ile yazılı öğretim tastikname, sınav ve diploma harçları ve benzeri giderler ile ilaç ve tedavi giderleri
- Yurtdışı eğitim kurumlarında okutulan öğrencilerin burs giderleri,
- Yurtiçi eğitim kurumlarında okutulan yabancı uyruklu öğrencilerin burs giderlerine ilişkin ödemeler,
- Parasız yatılı okuyan öğrencilerin pansiyon giderlerine ilişkin ödemeler,
- Dernek, birlik, kurum, kuruluş, vakıf, sandık vb. yapılan ödemeler,
- Türk kültür varlığını koruma ve tanıtmaya giderleri,

¹⁶⁴ T.C Resmi Gazete, **2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu**, Birinci Kısım, Birinci Bölüm, 26.12.2001, s.240

- Dış İşleri Bakanlığı bütçesinin yardım ve ödünç verme faaliyeti ile ilgili olarak yapılan ödemeler,
- Dış ülkelerde siyasi tanıtma giderleri,
- Öğrencilere yapılacak sosyal transfer ve ücret ödemeleri ile üniversitelerin her türlü cari giderleri,
- 4792 sayılı Kanunun 19. maddesi gereğince Sosyal Sigortalar Kurumuna yapılacak yardım ve ödemeler.
- 1479 sayılı kanunun 15. maddesi gereğince Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumuna (Bağ-Kur'a) yapılacak yardım ve ödemeleri; yer alır.

Sosyal transferlerin yıllar içinde gelişimi incelendiğinde özellikle gelir dağılımında adaleti sağlama açısından önemli etkilere sahip olan bu harcamalara gerekli payın ayrılmadığı görülür. 1980 yılında toplam transferler içindeki payı %11,87 olan sosyal transferler 1984 yılında %14,7 düzeyine çıkmıştır. Fakat 1984-1993 yılları sosyal transferler açısından sürekli düşüşlerin yaşandığı yıllar olmuştur. Bu dönemden sonra görülen yükselişlerle sosyal transferler 2002 yılında %17,5 seviyesine çıkabilmiştir.

Sosyal Transferler içinde ise en büyük payı sosyal güvenlik transferleri almaktadır.

18. yüzyılın sonlarında ortaya çıkan sanayi devriminin toplumsal yapıyı hızla değiştirmesi, ekonomik risklere karşı kullanılan güvenlik sağlama yollarının tümünü yetersiz hale getirmiştir. Ekonomik ve demografik gelişmeler üretim biçimini ve aile yapısını değiştirmiş, sanayileşme ve kentleşme, geniş ailelerin yerine çekirdek ailelerin alması gibi olgular geleneksel sosyal güvenlik sağlama yollarını işlemez hale getirmiş; böyle bir ortamda devlet eliyle örgütlenen sosyal güvenlik tedbirlerine ihtiyaç kendini şiddetle hissettirmiştir.

Böylece devlet önceleri iş kazası ve melsek hastalığı gibi riskler bakımından işverenleri sorumlu tutma yoluna gitmiş ardından tüm riskler için

bütün toplumu kapsamaya yönelik sosyal güvenlik programlarını uygulamaya başlamıştır.

Örgütsüz bir sosyal koruma düşünölemeyeceğinden, sosyal güvenlik, öncelikle bu korumayı gerçekleştirecek kurumların oluşturulmasını ve bunların yeterli finansman kaynaklarına kavuşturulmasını; sonra da sağlanacak korumanın yeterli ve sürekli olabilmesi için, uygun finansman yönteminin seçilmesini gerektirir.

Sosyal güvenliğin ve bunun içinde de özellikle emeklilik programlarının çok ağır bir mali faturası vardır. Son yirmi yıldan beri bütün dünyada sosyal güvenliğin finansmanı konusunda bir bunalım yaşanmaktadır.¹⁶⁵ Sosyal korumanın kişiler ve riskler açısından kapsamı genişledikçe, sağlanan yardımların miktarı arttıkça, mevcut finansman kaynaklarına yeni kaynaklar eklenmesi kaçınılmaz hale gelmektedir.

Finansman sorunları; ülkeden ülkeye ekonomik, demografik, sosyolojik ve politik değişimlerden etkilenerak farklı sebeplerle ortaya çıkmaktadır. 1945-1975 döneminde istikrarlı bir ekonomik büyüme ile desteklenen sosyal güvenlik sistemleri, kapsam ve yardım düzeyi açısından sürekli gelişmiş, insanlara refah ve mutluluk kapılarını açmıştır. İkibinli yıllar ise finansman sorunları yüzünden sıkıntılı bir dönem olarak nitelenmektedir.¹⁶⁶

Türkiye'de ise 1980 yılından itibaren sosyal güvenlik transferlerin gelişimi; Tablo VII'de görölmektedir.

¹⁶⁵ J. J. Rosa, **The World Crisis In Social Security**, Paris, 1982, s. 10

¹⁶⁶ Ali Güzel, Ali Rıza Okur, Müjdat Şakar, **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Emeklilik Programları, Sorunları ve Çözümleri İçin Bir Model Önerisi**, İstanbul: Beta Yayınları 1990, s. 44-45

TABLO VII: Sosyal Güvenlik Harcamalarının Toplam Transferler ve GSMH İçindeki Payı (%)

Yıllar	Sos.Güv.Transferleri/Toplam Transferler	Sos. Güv. Transferleri/GSMH
1980	11.3	0.84
1981	9.8	0.70
1982*	12.4	0.64
1983	10.6	0.82
1984	7.8	0.56
1985	9.8	0.59
1986	8.2	0.56
1987	7.2	0.56
1988	7.2	0.58
1989	8.6	0.61
1990	4.9	0.31
1991	3.1	0.25
1992	5.2	0.36
1993	4.8	0.69
1994	7.2	1.01
1995	11.2	1.38
1996	13.9	2.24
1997	16.9	2.59
1998	14.9	2.62
1999	15.8	3.51
2000	10.9	2.57
2001	9.4	2.67
2002*	12.0	2.72

Kaynak: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 1963-2002**

(1) 1982 yılı 10 aylıktır

(2) 2002 Program

Ülkemizde, primli rejime dahil programları yürüten üç ana sosyal güvenlik kurum, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı (TCES) ve Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) dur.

Sosyal güvenlik transferleri içinde yıllar itibari ile sadece T.C Emekli Sandığının açıklarını Hazine'nin kapatması garantisi mevcuttur ve kuruma doğrudan ve düzenli devlet katkısı yapılmaktadır.

Tablo VII'de görüleceği üzere 1980 yılından bu yana farklı oranlarda yapılan transferlerle devlet sosyal güvenlik açıklarını kapamaya çalışmaktadır.

Sosyal transferler içinde en büyük payı T.C Emekli Sandığı almaktadır. T.C. Emekli Sandığı'nda "aktüeryal dengenin" gerektirdiği gelir artışları

sağlanmadan, ödeme yükünü arttıran kanuni değişiklikler sebebiyle nakit açığı ortaya çıkmış, 1971 yılında 1425 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemeyle, açıkların genel bütçeden karşılanması öngörülmüştür. Yıllar itibariyle açıkların artması ile sosyal transferlerin bütçe içindeki payı artmıştır.¹⁶⁷

Bu arada göz ardı edilmemesi gereken bir konuda Emekli Sandığı'na yapılan transferlerin bir bölümünün açık kapamak için değil devletin işveren olarak yaptığı prim katkılarından oluştuğu ve bunun öteden beri bütçenin transfer kalemleri içinde gösterildiğinin dikkate alınmasıdır. (Aslında bu bölümün ücret ödemeleri içinde sayılarak personel ödenekleri içine alınması, böylece açık kapama yönlü transferlerden net olarak ayrılması sağlanabilecektir.)¹⁶⁸

Sosyal güvenlik transferlerinin toplam transferler içindeki payı 1980'de %11.3 iken, 1981 yılında %9.8'e düşmüştür. 1982 yılından sonra ise 1985 yılı dışında 1989 yılına kadar düşüşü devam etmiştir.

1989 yılından sonra ise 1992 yılında sosyal güvenlik transferlerinde bir artış olmuş ve sosyal güvenlik transferlerinin toplam transferlere oranı %5.2'ye, GSMH'ya oran %0.36'ya çıkmıştır.

Sosyal güvenlik kurumların aktüerya hesaplarında karşılıkları bulunmayan ödemeler, ölçüsüz hizmet borçlanmaları, genç nüfusun istihdama katılamaması, aktif sigortalı/pasif sigortalı dengesinin bozulması sigortasız işçi çalıştırılmasının önüne geçilmemesi, sürekli erken emeklilik politikaları, sosyal güvenlik fonlarının iyi işletilmemesi ve enflasyon karşısından erimesi gibi pek çok etken finansman bunalımı ortaya çıkarmıştır. Aynı nedenlerle 1992 yılından itibaren SSK'da açık vermeye başlamış ve SSK'ya bütçeden sosyal transferler yolu ile aktarım yoluna gidilmiştir. 1992 yılı itibari ile sosyal transferlerin toplam transferler içindeki payı %5.2'ye GSMH içindeki payı %0.36'ya çıkmıştır.

¹⁶⁷ Müjdat Şakar, **Sosyal Sigortalar Uygulaması**, İstanbul: Beta Yayınları, 1996, s. 34

¹⁶⁸ Oğuz, Oyan, "Hizmet Anlayışı Olmayan Bir Bütçe: 2001 Bütçesi"s.7

SSK'da yaşanan finansman bunalımına benzer gelişmeler 1993 itibari ile Bağ-Kur da kendini göstermiş ve meydana çıkan açıkların kapatılmasında bütçe transferlerine başvurulmuştur. Transferlerin toplam transferler içindeki payı %7.2 ye, GSMH içindeki payı ise ilk kez %1.01'e yükselmiştir. 1994 yılında itibaren 2000 yılına kadar sosyal güvenlik transferlerinin GSMH içindeki payı sürekli artmıştır.

2000 yılındaki azalışın esas nedeni ise, SSK'da prime esas olan taban ve tavan miktarının çok yüksek oranlarda artırılması, olmuştur. Özellikle tavan tutarı aylık 180 milyondan 600 milyon TL'ye çıkartılması ile artış oranı %233'ü bulmuştur.

2001 yılında ise sosyal güvenlik transferlerinin toplam içindeki payı %9.4, GSMH içindeki payı ise %2.67 oranındadır.

Görüldüğü üzere uygulama hataları nedeni ile sosyal güvenlik kuruluşlarına olan transferler artmakta ve bu bir tür açık kapama transferi olarak nitelendirilmektedir.

Eğer gelişmiş ülkelerde olduğu gibi devletin sosyal güvenlik sistemi içinde üçüncü bir taraf olarak prim katkısı yapması söz konusu olsaydı, bu transferin de "açık kapama transferleri" olarak değil, düzenli bir katkı payı olarak transferler içinde kayda geçirilmesi mümkün olacaktı. (Nitekim, devletin işsizlik sigortası fonu'na yaptığı katkı, bu niteliktedir).¹⁶⁹

Bütün dünyada sosyal güvenlik sistemine devletin katkısı giderek artmaktadır.

Devletin üçüncü bir taraf olarak prim ödemesi, işçi ve işveren primlerinin yükünü azaltmakta, özellikle işçi primlerinin düşük tutulmasına imkan vermektedir. Bilhassa ücretlerin düşük olduğu ülkelerde, devletin de taraf olarak prim ödemesi büyük önem taşımaktadır.

Transfer türleri içinde en büyük payı alan ve dönemler itibari ile sürekli artan transfer türü **Borç Faizleridir**.

¹⁶⁹ Oğuz Oyan, "Hizmet Anlayışı olmayan Bir Bütçe: 2001 Bütçesi", s.7

1980 sonrası uygulanan neo liberal politikalarla birlikte gün geçtikçe altından kalkılamaz bir hal alan, maliye politikası araçlarından borçlanmanın, borç ödemek için borçlanma politikasına döndüğü bir dönemde borç faizleri de bütçenin en büyük kalemi haline gelmiştir.

1980 yılından itibaren borç faizlerinin transferler içindeki payı bazı yıllar dışında sürekli bir artış göstermiştir. 1983 yılında transferler içinde borç faizlerinin payı %14.5 iken, 1985’de yaklaşık %250 oranında rekor bir artışla %37.1 seviyesine yükselmiştir. borç faizlerinin transferler içindeki payı 1998 yılında %63.2 olmuştur. 2000 yılında ise tarihin en yüksek oranı olan %67.5 seviyesine çıkmıştır. Bu yükselişten sonra 2001 ve 2002 yıllarında hafif düşüşlerle %66.4 seviyesine gerilemiştir.(Bakınız. Tablo V)

Borç faizlerinin bu önlenemez yükselişinin arkasında Türkiye Ekonomisi’nin sorunlar listesinin başında gelen iç borçlar ve borçlanmanın sürdürülebilirliği konusu yer almaktadır.

Arzulanan siyasi ve ekonomik istikrarın sağlanamaması girilen her ekonomik kriz sonrasında, IMF yönlendirmeleri ile hazırlanan istikrar programları, ülkede köklü ve kalıcı bir borçlanma politikaları oluşmasını engellemiştir.

Türkiye’de 1980 sonrası borçlanma politikaları ile ilgili en önemli değişiklik 1986 yılında yapılmıştır.

1986 yılı öncesinde, kamu gelirleri, kamu harcamaları ile arada oluşacak açığın yönetimiyle ilgili “kamu nakit yönetimi” tek elden yürütülmüştür. Bu uygulamanın doğal bir sonucu olarak, devletin mali kayıt, denetimi ve takip sistemi ile Devlet Saymanlıkları da tek elden yönetilmiştir. Bu uygulama ile devletin gerek taşra birimleri ile olan gelir ve harcamaları ile ilgili iş ve işlemler; gerekse merkezi hükümetin gelir ve harcamaları ile ilgili iş ve işlemleri aynı çatı altında tek bir elden yürütülmüştür. Daha genel bir deyimle, Devletin kasası olan “taşra saymanlıkları” ile merkez saymanlıklarından olan iç ve dış ödemeler saymanlıkları ile borçlar saymanlıkları aynı çatı altında toplamıştır. 1986 yılı Bütçe kanundan önceki bütçe uygulamalarında, bütçe kanunları, B cetvellerinde cari yılda yapılacak

borçlanma hasılatının miktarı tahmini olarak gösterilmiş; ne kadarlık bir meblağa kadar borçlanma yapılacağı izni yasama organınca izne tabi tutulmuştur. Diğer bir deyimle, TBMM’ce bütçenin kabulü esnasında zımnen belirtilen tutarda borçlanmaya izin verilmekteydi. Faiz giderleriyle birlikte, iç ve dış borç anapara geri ödemeleri, borçlanma hasılatları doğrudan bütçe A ve B cetvelleri ile ilişkilendirilmekteydi.¹⁷⁰

1986 yılında borçlanma politikalarındaki değişim birbiriyle koordine bir idari yapı düzeninden gittikçe uzaklaşılmasına neden olmuştur. Çıkarılan 3274 sayılı Kanun ile Hazine Müsteşarlığı kurularak, o yıla kadar devletin nakit ve borç yönetimini yürüten Maliye Bakanlığı’ndan bu görev Hazine Müsteşarlığı’na verilmiştir. Bunun dışında devletin senyoraj gelirlerinin sağlanması ve devletin haznedarlığı gibi görevleri yürüten Merkez Bankası’da Hazine Müsteşarlığı ile ilişkilendirilmiştir. 1986 yılında yapılan bu değişikliklerle taşra saymanlıkları Maliye Bakanlığı bünyesinde kalır iken, devletin tek olan hazine hesabı farklı iki birime bırakılmıştır.

1986 yılı Bütçe Kanunu ile birlikte, iç ve dış borçlanma hasılatları bütçe B cetvellerinden çıkarılmaya başlanmıştır. Bu şekilde cari yılda ne miktarda iç ve dış borçlanma yapılacağı yolundaki belirleme TBMM tarafından yapılamaz olmuştur.

Ayrıca 1986 yılındaki yeni yasal düzenleme ile bu yıla kadar devletin yapacağı iç borçlanma Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası’nın bilançosundaki sermaye ve ihtiyat toplamının beş katını aşamazken, bu kısıt 1986’da kaldırılmıştır. Bu yasal değişim devlete neredeyse sınırsız borçlanma kapısını açmıştır.¹⁷¹

Böylece kamu gelirlerini arttıramayan, kamu harcamalarında savurganlığın önüne geçemeyen hükümetler için borçlanma kapıları sonuna kadar açılmıştır.

¹⁷⁰ Türkmen Derdiyok, “1980 sonrası Borçlanma Politikaları”, **Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar XVI**. Türkiye Maliye Sempozyumu, 28-31 Mayıs 2001, Antalya, Manisa: Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Yayını, 2002, s. 308

¹⁷¹ Gülten Kazgan, **Tanzimattan Günümüze Türkiye Ekonomisi**, s. 212

1985 yılında itibaren devlet tahvili ve hazine bonolarının ihale yönetimi ile satılmaya başlanması kamu kesimi finansman açıklarının, Merkez Bankası kaynakları yerine kamu menkul kıymetleri ihracı yoluyla mali kesimden borçlanma eğilimini arttırmış, iç borçlanma ağırlık kazanmıştır.

Kamu kesimi dengesinin bozulması ve iç borçlanmaya ağırlık verilmesine paralel olarak, kamu kesiminin iç borç stokunun GSMH'ya oranı artış göstermiştir.

TABLO VIII: İç Borç Stoğunun GSMH'ya Oranı (%)

Yıllar	İç Borç Stoğu/GSMH	Yıllar	İç Borç Stoğu/GSMH
1980	13.6	1992	17.6
1981	12.3	1993	17.8
1982*	12.6	1994	20.6
1983	22.7	1995	17.3
1984	20.9	1996	21.0
1985	19.7	1997	21.4
1986	20.5	1998	21.7
1987	22.9	1999	29.3
1988	22.1	2000	29.0
1989	18.2	2001	69.2
1990	14.3	2002	54.8
1991	15.3		

Kaynak: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, **Temel Ekonomik Göstergeler 1980-2002**, Ankara, 2002.

* 1982 Bütçesi 10 Aylıktır.

1980'de GSMH'nin %13.6'sı olan iç borç stoku, 1983 yılında %22.7'ye yükselmiş, 1984 ve 1985 yıllarındaki düşüşlere rağmen 1986 yılında iç borç stoğunun GSMH'ya oranı %20.5 olmuştur. 1986 yılında borçlanma politikalarına getirilen yeni uygulamalarla bu oran 1987 yılında %22.9'a çıkmıştır. 1989 ve 1990 yıllarında bir gerileme olsa da 1991 yılından itibaren yükselen iç borç stoğunun GSMH'ya oranı 1994 yılında %20.6'ya çıkmış bu dönemde uygulanan istikrar tedbirleride sonuç vermemiştir. 1996 yılından itibaren sürekli olarak yükselen iç borç stoku 2001 yılında rekor bir düzeye çıkmış ve GSMH'nin %69.2'si olmuştur.

İç borç stokunun bu engellenemez yükselişinde reel faiz oranlarının önemli rolü bulunmaktadır. Bu yükselişin temelindeki etken ise kamunun iç borç stokunun mali sistem içindeki payının yükselmesi ile kamu kesimi borçlanma araçlarını tutmanın, yatırımcılar gözünde riskliği artmasıdır. Bu

nedenle yatırımcıların fazladan bir risk primi talep etmeleri doğaldır. Bu çerçevede reel iç borç faizleri de yükselmektedir.¹⁷²

Ayrıca “reel faiz haddinin büyüme oranının üzerinde seyretmesi durumunda iç borç stoku, birincil bütçe bakiyesi yeterince fazla vermiyorsa artacaktır.”¹⁷³ Tüm bu nedenlerle Türkiye’de bu sarmal içinde iç borç stoku gittikçe artmış ve 1996 yılında GSMH’nin %21.0’ı olan iç borç stoğu 1999 yılında %29.3 oranına çıkmıştır. 21 yıllık dönem içinde en yüksek seviye ise 2001 yılında %69.2’lik oranla yaşanmıştır. İç borç stoğunun GSMH’ya oranının bu derece yükselmesinde bu dönemde Hazine’nin kamu bankalarına görev zararlarından doğan borçlarının, devlet iç borçlanma senedi verilerek ödenmesi neden olmuştur.

İç borç stoku sürekli artarken, vergi politikasındaki uygulamalarda bu artışı körüklemiştir. Kamu borçlanma kağıtlarından elde edilen faiz gelirleri vergiye tabi tutulmamış veya çok düşük oranda vergilendirilmiştir. Böylece bir yandan vergi gelirleri düşürken diğer yandan borç stoku artmış bu gelişmeleri sebep sonuç ilişkisi içinde reel faiz oranı artışları izlemiştir.

Sonuçta yüksek ve risksiz gelir sağlaması tasarrufların bir bölümünün faiz gelirin tahsis edilmesine neden olmuştur. Böylece yükselen faiz karşısında uzun vadeli yatırımlar kısa vadeli yatırımlarla genelde bir bölümü ile yatırımlarda para manipilasyonları ile deplase edilmiştir.¹⁷⁴

Bu kısır döngü içinde Hazine’nin borçlanabilmesi, iç borçları çevirebilmesi için bir yandan reel faiz oranları yükselirken diğer yandan iç borç stokunun yapısı kısa vadeli hazine bonosu lehine artmıştır.

İç borçlanma vadesi, yıllık ortalama gün olarak, 1985 yılında 349 gün iken, bu süre 1989 yılı itibariyle 233 güne, düşmüş, 1994 yılında 120 güne kadar gerilemiştir. 2000 yılı hariç tutulursa, 1990’lı yıllarda ortalama vade 200

¹⁷² Fatih Özatay, Güven Sak, **1980 Sonrasında Kaynakların Kamu ve Özel Sektör Arasında Paylaşımı ve Sonuçları**, İstanbul: Tüsiad. Yayın No: Tüsiad-T/96-1/189/1996, s. 37

¹⁷³ Sinan Sönmez, “Türkiye’de Kamu (açığının) Finansmanı ve Enflasyon Vergisi”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, 25.2.1998, s. 362

¹⁷⁴ Oktar Türel, “Türkiye’de Kamu Maliyesi Finansal Yapı ve Politikalar”, s. 55-56

gün, 1985-2000 yılları ortalaması ise 266 gün ortalama 8-9 ay'dır. (Bakınız Ek Tablo XIV)

İç borç stoğu sürekli olarak artarken bu bir taraftan iç borçların ve dolayısıyla iç borç faiz ödemelerinin GSMH içindeki payını arttırmış, diğer taraftan iç borçlar, dış borçlara oranla giderek daha ağır basmıştır.

TABLO IX: Konsolide Bütçe Faiz Ödemelerinin GSMH'ya Oranı (%)

YILLAR	İç Borç Faiz Ödemeleri / GSMH	Dış Borç Faiz Ödemeleri / GSMH	Toplam/ GSMH	YILLAR	İç Borç Faiz Ödemeleri / GSMH	Dış Borç Faiz Ödemeleri / GSMH	Toplam/ GSMH
1980	0.42	0.17	0.59	1992	2.77	0.88	3.65
1981	0.51	0.43	0.94	1993	4.63	1.20	5.83
1982*	0.32	0.50	0.82	1994	6.00	1.67	7.67
1983	0.57	0.94	1.52	1995	6.05	1.28	7.33
1984	0.80	1.19	1.99	1996	8.87	1.12	9.99
1985	1.21	0.70	1.91	1997	6.73	1.02	7.75
1986	1.27	1.33	2.60	1998	10.52	1.02	11.54
1987	1.68	1.34	3.02	1999	12.55	1.14	13.69
1988	2.45	1.41	3.85	2000	14.96	1.31	16.27
1989	2.22	1.36	3.59	2001	20.89	1.99	22.88
1990	2.42	1.10	3.52	2002	16.86	2.1	18.96
1991	2.67	1.12	3.79				

Kaynak: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, **Sayılarla Türkiye Ekonomisi, 1980-2001**

* 1982 bütçesi 10 aylıktır.

Kamu maliyesi içinde sürekli olarak bütçe açıklarından bahsedilirken, aynı süreklilik içinde uygulanan borçlanma politikaları ile borç faizlerinin GSMH içindeki payı artırılmıştır. 1980 yılında toplam faiz ödemelerini GSMH'ya oranı %0.59 iken 1981 yılında %0.94'e çıkmıştır. 1982 yılında gerçekleşen düşüş ise bu yıl bütçesinin 10 aylık olmasından ileri gelir. 1985 yılında GSMH'nin %1.91'i olan toplam borç faiz ödemeleri içinde ilk kez bu yıl iç borç faiz ödemeleri daha yüksek bir pay almıştır. Borçlanma politikasında değişikliklerin yaşandığı 1986 yılından itibaren iç borç artışlarına paralel olarak iç borç faiz ödemelerinin de toplam içindeki payı sürekli olarak artmıştır. 1990 yılında iç borç faiz ödemeleri GSMH'nin %2.42'si olurken, toplam borç faizi ödemeleri de %3.52 oranına çıkmıştır. 1995 ve 1997 yılında

görülen ufak düşüşler dışında sürekli artan borç faiz ödemelerinin GSMH içindeki payı 2000 yılında %16,27'ye 2001 yılında %22.88'e çıkmıştır. 2002 yılında ise borç faiz ödemelerinin GSMH içindeki payı % 18.96'ya gerilemiştir. Fakat burada bu düşüşün gerisindeki iç borç stokunun yapısı incelenmelidir.

2001 yılı başında iç borcun yüzde 56'sı sabit faizli borçlanmadan, yüzde 8'i döviz ve dövize endeksli tahvil cinsinden borçlanmadan oluşurken, bu oranlar Eylül 2001 itibariyle sırasıyla %16, %52 ve %32 değerlerini almıştır. Yıl sonu itibariyle döviz cinsinden ve dövize endeksli borçlanma yüzde 40 düzeyinde olmuştur.

Görüldüğü gibi dövize endeksli borçlanmaların iç borç stoku içindeki payı inanılmaz ölçüde artırılmıştır ve artırılmaktadır. Bunun bütçe hesaplarına yansıtış biçimi önemlidir: döviz cinsinden iç borcun faizleri bütçede yer alırken, kur artışları borç anaparalarına eklenmekte ve bütçe içinde gösterilmemektedir! Böylece, borç idaresine, faiz giderlerini istediği gibi manipüle etme ve kamu üzerindeki gerçek borç yükünü olduğundan küçük gösterme imkanları geçmiş olmaktadır.¹⁷⁵

Tüm bu gelişmeler doğrultusunda artan borçlanma ve beraberinde getirdiği borç faiz ödemeleri mali yapıda altından kalkılması zor yükler yüklemektedir.

Borç faiz ödemelerinin bütçe ve GSMH içindeki payı kadar borç faiz ödemelerinin vergi gelirlerine olan oranları da mali sistemin içinde bulunduğu çıkmazın bir diğer göstergesidir.

¹⁷⁵ Oğuz Oyan, "Bütçe ve Program: Uyum Var mı , Umut Var mı?" Ankara Tabipler Odası Tarafından Yayınlanmak Üzere Yazılan Makale, Ankara, 2001, s.3

TABLO X: İç ve Dış Borç Faiz Ödemelerinin Vergi Gelirlerine Oranı
(%)

YILLAR	İÇ BORÇ FAİZ ÖDEMELERİ/VERGİ GELİRLERİ	DIŞ BORÇ FAİZ ÖDEMELERİ/VERGİ GELİRLERİ	TOPLAM FAİZ/VERGİ GELİRLERİ
1980	3.0	1.2	4.2
1981	3.5	2.9	6.3
1982	2.6	4.1	6.7
1983	4.1	6.8	10.9
1984	7.5	11.1	18.6
1985	6.5	11.2	17.6
1986	10.9	11.4	22.3
1987	13.9	11.1	25.0
1988	22.2	12.8	35.0
1989	20.0	12.3	32.3
1990	21.2	9.6	30.8
1991	21.5	9.1	30.6
1992	21.6	6.9	28.5
1993	35.0	9.1	44.1
1994	39.7	11.1	50.7
1995	43.9	9.3	53.1
1996	59.2	7.5	66.7
1997	41.7	6.3	48.0
1998	61.0	5.9	66.9
1999	66.4	6.1	72.4
2000	70.9	6.2	77.1
2001	94.3	9.0	103.3
2002	75.9	9.0	86.9

Kaynak: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, **Sayılarla Türkiye Ekonomisi (1980-2002)**

Bütçenin sürekli açık vermesinde faiz ödemelerinin en büyük paya sahip olduğu görülmektedir. Vergi yolu ile elde eden gelirin her geçen yıl daha büyük bir bölümü faiz ödemelerince işgal edilmiştir.

Devletin en büyük gelir kaynağı olan vergilerden her yıl artan oranların faiz ödemelerine ayrılması hatta 2001 yılında vergi gelirlerinin faiz ödemelerine dahi yetmemesi, devletin temel hizmetleri yerine getirmesini güçleştirmekte, kamu yatırımlarını sınırlamakta hatta görelî olarak azaltmaktadır.

Yıllar itibari ile artışı engellenemeyen faiz ödemeleri bütçenin açık vermesindeki temel neden iken, yatırım ve cari harcamaların boyutları üzerinde tartışılmış ve azaltılma yoluna gidilmiştir. Bütçeler 1994 yılından bu yana faiz dışı fazla vermektedir. Her ne kadar borç stoğunun faiz dışı fazla

verilerek azaltılacağı iddia edilse de 1994'den bu yana borç stoğu artarken azalan, eğitim, sağlık, sosyal harcamalar ve yatırım harcamaları olmuştur.

Dış borç faiz ödemeleri de borç faizleri içinde incelenmesi gereken bir diğer unsurdur.

1980 yılında Türkiye Ekonomisi önemli bir dönemeç yaşamış ve dışa açılma sürecine geçmiştir. Bu süreç içinde 1980'li yıllarda gelişmiş ülkelerdeki durgunluğunda etkisiyle daha kolay dış finansman kaynakları bulunabilmiştir. Bu yapı içinde özellikle 1984 yılından 1989 yılına kadar yapılan alt yapı yatırımları için dış finansman kaynaklarına yönelinmiştir. Bu nedenle dış borçlardaki artış dış borç faiz ödemelerindeki artışı gündeme getirmiştir. 1980 yılında dış borç faiz ödemelerinin GSMH'ya oranı %0.17 iken, 1984 yılında %1.19'a kadar yükselmiştir. 1985 yılında ise dış borç faiz ödemelerinin GSMH'ya olan oranları %0.70'e gerilese de 1986 yılından itibaren yükselişe geçmiş, 1987 yılında %1.34'e, 1988'de %1.41'e kadar yükselmiştir. 1980'lerin sonunda dünyadaki küreselleşme hareketleri ve gelişmiş ülkelerde yaşanan durgunluk nedeniyle dış finansman kaynaklarının nisbeten kolay bulunması bu dönemde dış borçları artırırken 1989 yılından 1992 yılına kadar alınan borçlar ve faizleri ödenme suretiyle azaltılabilmektedir.

1994 yılında yaşanan krize kadar azalma seyri izleyen dış borç faiz ödemeleri bu dönemde IMF ile imzalan stand by anlaşması çerçevesinde ekonomiyi krizden kurtarmak amacıyla dış finansman kaynaklarına yönelinmesine neden olmuş ve 1994 yılından dış borç faiz ödemelerinin GSMH 'ya oranı %1.67'ye çıkmıştır.

Bu dönemden sonra sıkıntılı ekonomik sürecin devam etmesi Türkiye'nin dış borç alabilirliğini düşürmüş, iç borçlardaki artış, dış borç faiz ödemelerinde kullanılmıştır.

1994 yılından sonra iç borç oranının sürekli artması, dış borçlanmanın güçleşmesi dış borç ve dolayısıyla dış borç faiz ödemelerinde düşüşü beraberinde getirmiştir. 1995 yılında dış borç faiz ödemelerinin GSMH'ya oranı %1.28'e, 1996'da ise %1.12'ye gerilemiştir. Bu gerileme 1998 yılına

kadar devam etmiş ve 1998 yılında dış borç faiz ödemelerinin GSMH'ya olan oranı %1.02 olmuştur.

Bu süreç içinde dikkat çekici bir diğer özellikle dış borçların vade yapılarının orta ve uzun vadeden, kısa vadeye doğru kaydığıdır. Kredilendirme kuruluşların Türkiye'nin kredi notu düşürmeleri ve ekonominin gelecek için güven vermemesi kısa vadeli dış borçlanmanın artış nedenleri olmuştur.

1999 yılından itibaren tekrar bir artış ile dış borç faiz ödemelerinin GSMH içinde payı %1.14'e yükselmiş, bu yükseliş 2002 yılına kadar devam etmiştir. (Bakınız Tablo IX)

Bu gelişmeler çerçevesinde dış borç faiz ödemelerinin vergi gelirlerinden aldığı payda paralel bir seyir içinde artış ve azalışlar göstermiştir. Tablo X'daki veriler ışığında 1980 yılında vergi gelirlerine oranı %1.2 olan dış borç ödemeleri 1988 yılına kadar dış borcunun artışına paralel olarak sürekli artmıştır. 1988 yılında vergi gelirlerine oranı %12.3 olan dış borç faiz ödemeleri bu yıldan itibaren düşmeye başlamış ve 2000 yılında %6.2'ye kadar gerilemiştir. Görüldüğü üzere bütçe gelirleri iç borç faiz oranlarını dahi karşılayamamakta ve bütçe adeta bir borç bütçesi halini almaktadır. Sürekli açık veren ve bu açığın nedeni sosyal harcamalar ve yatırımlar olarak gösterilen borç faiz ödemelerine olan transferler bütçeyi içten içe kemirmektedir.

Transfer Harcamaları içindeki bir diğer alt kalemdedir **Fonlardır.**

Transfer harcamaları fon ödemeleri alt kalemi içinde fonlarda çalışan personele ait tüm ödemeler ve fonlara ait tüm harcamalar yer alır.

Özellikle 1980 sonrası kamu maliyesine bakıldığında, kaynak tahsisinde önemli işlevi olan bütçe yasasının, kamu gelir ve giderlerini tam olarak yansıtmadığı, bütçe dışı araçların çoğaldığı ve kapsamının büyüdüğü, parlamentonun yetkilerinin bir kısmını yürütme organına devredildiği bu nedenle mali disiplinin bozulduğu görülmektedir. Bu süreçte mali sistemimizi bütçe birliğinin bozulması açısından en fazla etkileyen fon uygulamaları olmuştur.

“Fon bir amacın veya birbirine yakın amaçlar grubunun gerçekleştirilmesi için belirli kaynakların toplandığı ve harcandığı, bütçe bağlantılı veya bütünüyle bütçe dışı kamusal nitelikli özel hesaplar”¹⁷⁶ olarak tanımlanabilir.

Ülkemizde kamu harcamalarında kolay ve daha az formalite ile harcama yapabilmek, çabuk karar alabilmek, belli olanlardan sağlanan kaynakların yine bu alandan gerçekleştirilecek hizmetlerin finansmanında kullanılmasını sağlama amacıyla fon uygulamalarına başlanmıştır. Bu amaçla oluşturulan ilk fonun kuruluş tarihi 1941'lere kadar gitmektedir. Zaman içerisinde fonlar, parlamentonun denetiminden kaçış yollarından biri haline gelmiştir. 1990 yılına gelindiğinde ise fon sayısı 104'e ulaşmış, adeta bir “fon ekonomisi” yaratılmıştır.

Fon uygulaması ile hükümet harcamalarına çok geniş esneklik ve rahatlık getirilmiştir. Oysa Türkiye'deki fon harcamalarının Anayasa ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununda yeri yoktur. Ayrıca 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na tabi tutulmamaktadır.¹⁷⁷ Dolayısıyla kamu gelir ve harcamalarının belli bir kısmı bütçe dışından yönetilebilmekte ve ekonomide sürüp giden dengesizliğin temelindeki kamu açıkları da çoğunlukla bütçe dışındaki sistemlerden kaynaklanmaktadır.

Fon sisteminin oluşturulması ve fonlarla bütçe arasındaki ilişkinin karmaşıklığı, kamu kesimi genel dengesi hesaplamalarında kesin rakamlara ulaşılmasını zorlaştırmıştır. Bu nedenle yıllar itibari ile farklı uygulamalara gidilmiş ve 1988 yılı Geçici Bütçe Yasasının 12.maddesi ile “fonların haslatının %30'unu geçmemek üzere Başbakanın onayı ile belirlenecek kısımlarını bütçeye gelir kaydetmeye Maliye ve Gümrük Bakanı yetkili” kılınmıştır. 1988 ve 1989 yılları bütçelerinde de devam eden bu uygulamanın üst sınırı 1990 yılında %50'ye çıkarılmış; 1991 yılında ise, gerekli görülen hallerde %50 oranını %100'e kadar artırmaya veya %50'den daha düşük bir

¹⁷⁶ Oğuz Oyan, A.Rıza Aydın, **Türkiye'de Maliye ve Fon Politikalarına Alternatif Yönelişler**, Ankara: Adım Yayıncılık, 1991, s. 8

¹⁷⁷ Oktay Yenal, **Cumhuriyetin İktisat Tarihi**, s. 113

oran tayinine Başbakan yetkili kılınmıştır. Bu uygulama 1992 yılının ilk üç ayını kapsayan Geçici Bütçe Yasası döneminde de devam etmiştir.¹⁷⁸

1992 yılı Bütçe Kanunu ile bütün fon gelirlerinin T.C. Merkez Bankası'nda Hazine adına açılan "Müşterek Fon Hesabı"nda toplanması ve buradan ilgili fonların gider hesaplarına aktarılması sağlanmıştır. 1993 yılı Bütçe Kanunu ile de hem müşterek fon hesabı uygulamasına hem de bütçe dışında tutulan fonların bir kısmının, bazı gelirleri bütçe kapsamına alınmaya başlanmıştır.

Mali disiplin aksaklıklarının giderilmesi için yapılan fonları bütçe içine alma uygulamaları 1998 Bütçe Kanunu ile de devam etmiş ve 64 fon bütçe kapsamına alınmış, fonlara sınırlı ödenekler verilerek harcamaları kısmen disiplin altına alınmaya ve bütçe gelirleri arttırılmaya çalışılmıştır.

Mali saydamlığın disiplinin tekrar oluşturulması amacıyla 1993 yılında bütçe kapsamına alınmaya başlamasıyla fonlarla ilgili rakamlar bütçeler içinde yer almaya başlamıştır. Böylece 1993 yılında transfer harcamaları içinde %13.3'lük bir paya sahip olan fon ödemeleri, 1994 yılında %12.4'e, 1995 yılında %7'ye ve 1996 yılında %4.6'ya gerilemiştir. 1995 yılında fon ödemelerinin payı %5.6'ya çıksa da, 1996 yılında %3-8 seviyesine kadar düşmüştür. 1999 yılında %4.7, 2000 yılında %4.4, 2001 yılında %3.2 ve 2002 yılında %2.8 pay alan fon ödemelerinin transferler içindeki payı sürekli gerilemiştir.

Yıllar itibari ile getirilen tedbirler dışında, Türkiye'de son dönemde, kamu maliyesini sağlıklı bir yapıya kavuşturmak ve gelir-gider dengesini sağlamak amacıyla bir kısım bütçe içi ve bütçe dışı fonların kapatılması planlanmıştır. Bu çerçevede, 2000 yılında Maliye Bakanlığı , Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığı'nca müştereken yapılan çalışmalarda; ilk aşamada, kuruluşundan itibaren hiç işlememiş, zamanla fonksiyonunu kaybetmiş bütçeye gelir sağlamayan, 1993 yılından itibaren iz bütçeyle takip edilen fonlar ile kaldırılması halinde uygulamada boşluk

¹⁷⁸ Alı Rıza Aydın, "Adaletli Hukuk Düzeni ve Fonlar" **Yüzyıl/Binyıl Biterken Dünyada ve Türkiye'de Durum**, Türk-İş 99 Yıllığı, Cilt 2, Ankara: Türk-İş Yayınları, 1999, s.456.

yaratmayacak fonlar tespit edilmiş ve 25 bütçe içi, 2 bütçe dışı toplam 27 fon tasfiye edilmiştir. 2001 yılında iki aşamada yapılan çalışmalar neticesinde, 36 bütçe içi, 6 bütçe dışı toplam 42 fonun tasfiyesi 0.1.0.1.2002 tarihinde tamamlanmıştır.

2000 ve 2001 yıllarında yapılan yasal düzenlemeler çerçevesinde, toplam 69 fonun (Bakınız Ek Tablo XV) tasfiyesi tamamlanmış olup Dünya Bankası kredilerinin kullanılmasında ihtiyaç duyulan Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu hariç tüm bütçe içi fonlar 2002 yılı bütçesinde ortadan kaldırılmış olacaktır. Bütçe dışı fonlardan ise Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Savunma Sanayi Destekleme Fonu, Tanıtma Fonu olmak üzere 5 fon faaliyetlerine devam edecektir.¹⁷⁹

Transfer harcamaları içinde yer alan bir diğer ödenek türü ise **Kamulaştırma ve Bina Satın Alımlarıdır.** Kamulaştırma ve bina satın alımları:¹⁸⁰

- Arazi, arsa, bina, fabrika, depo, çiftlik, gemi ve benzeri taşınmaz malların satın alınması için yapılacak ödemeler (genel ve katma bütçeli daire ve idareler il özel idareleri ve belediyeleri ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu kuruluşlarınca satın alınacak konutların kullanılabilir sahası 100 metrekareyi geçemez. Ancak hizmetlerin özelliği dikkate alınarak bu sınır dışındaki satın alımlar için Başbakanlığın izni gereklidir)

- Üzerinde Medeni Kanun ile diğer hükümlere göre aynı haklar tesisi için ödenecek bedelleri,

- Kamulaştırma, satın alma, aynı hak tesisi işlemlerine ilişkin giderler; geçici işgalin gerektirdiği giderler ve hasara uğrayan mahsul tazminatı ile bunlara ilişkin giderler,

- Teferruğ ve vergi borçlarını tasfiyesi ve mahsubu amacı ile borçlu her çeşit tüzel kişilerden taraflarca mutabık kalınacak bedeli üzerinden hazineye

¹⁷⁹ Bakınız, www.sayistay.gov.tr

¹⁸⁰ T.C. Resmi Gazete, **2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu**, Birinci Kısım, Birinci Bölüm 26.12.2001,s. 240

intikal edecek taşınmaz mal bedelleri ve aynı hakların tesisi ve bunlara ilişkin giderlerini, kapsar.

Kamulaştırma, Anayasanın 46'ncı maddesine göre, Devlet ve kamu tüzel kişilerinin, kamu yararının gerektirdiği hallerde, karşılığını peşin ödemek şartıyla özel mülkiyette bulunan taşınmaz bir malın tamamına veya bir kısmına, kanunda gösterilen esas ve usullere göre zorla el atmasıdır.

Kamulaştırma ve bina satın alımlarının yıllar itibarı ile transfer harcamaları içindeki payı giderek azalmıştır. 1980 sonrası devletin ekonomiye müdahalesinin giderek azaltılması ve bunun dışında transfer harcamaları içinde borç faizlerinin önlenmez yükselişinin diğer ödeneklerin giderek kısılması sonucunu doğurmuş kamulaştırma ve bina satın alımlarına yapılan transferleri de giderek azaltmıştır.

1980 yılında transferler içindeki payı %2.60 olan kamulaştırma ve bina satın alımları 1983 yılına kadar yükseliş trendi ile %6.5 düzeyine çıkmıştır. 1984 yılından itibaren transferler içindeki payı giderek azalmış ve 2002 yılında %0,9 oranına kadar düşmüştür.

2.1.2. Türkiye’de Bütçe Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Gelişimi

Fonksiyonel sınıflandırma, yürütülen tüm hizmetlerin hizmetleri yürüten idari kuruluşlara bakılmaksızın devletin gerçekleştirdiği geniş kapsamlı amaçları ile bağlantısını kurarak, devlet harcamalarının hangi amaçlar için yapıldığını belirler. Türk Bütçe Sistemi’nde, genel ve katma bütçeli kuruluşların temel faaliyetleri çerçevesinde konsolide bütçe harcamalarının fonksiyonel ayrımı yapılmıştır.

Temelde dört fonksiyona ayırabileceğimiz bu tasnif, genel idare hizmetleri (genel hizmetler, savunma, adalet emniyet), Ekonomik hizmetler (tarım-orman-köy işleri, su işleri, karayolları, bayındırlık, ulaştırma, madencilik), Sosyal hizmetler (eğitim, sağlık, kültür-turizm, diğer sosyal hizmetler) ve Borç faiz ödemelerinden oluşmaktadır.

Bu bölümde fonksiyonel ayırım içinde yer alan hizmetler dört ana başlık altında ayrı ayrı incelenecektir.

2.1.2.1 Genel İdare Hizmetleri

Genel idare hizmetleri içinde ilk olarak Genel Hizmetler¹⁸¹ ele alınacaktır.

Genel hizmetler fonksiyonel ayırım içinde toplam harcamalardan 1994 yılına kadar en büyük payı alması nedeniyle önemli bir yere sahiptir.

Özellikle 1980 yılından sonra devletin küçülmesi yönündeki politikalar, harcamalar ve faaliyetlerde azalma yönüyle uygulanmaya çalışıldığından genel hizmetlerinde bu paralelde payı dalgalı bir gelişim izlemiştir. Bu bağlamda 1980 yılında genel hizmetlerin kamu harcamaları içindeki payı %36.3 iken, 1982'de ise %30.9'a düşmüştür. 1983 yılında ise bir yükselme ile %34.1 seviyesine çıkmıştır. Aynı dönemde genel hizmetlerin GSMH içindeki payı ise 1980'de %8.8 iken 1982 yılında %5.6'ya kadar gerilemiştir. 1983 yılında genel hizmetlerin GSMH ya oranı %8.1'e yükselmiştir. 1987 yılında küçük bir yükseliş yaşansa da bu yükseliş ardından 1990 yılına kadar tekrar düşüş seyri izlenmiş ve 1990 yılında genel hizmetlerin toplam harcamalar içindeki payı %19.0'a, GSMH içindeki payı ise %3.2'ye kadar gerilemiştir. 1992 yılındaki düşüş dışında genelde artan bir seyir izleyen genel hizmetlerin hem toplam hem GSMH içindeki payı 1997 yılında önemli bir artış ile sırasıyla %30.6 ya ve %8.4'e çıkmıştır.

1998 ve 2000 yıllarındaki küçük düşüşler dışında yükselen bir seyir izlemiştir. 2002 yılı başlangıç ödeneğinin GSMH'ya oranı %8 olmuştur. (Bakınız Ek Tablo XVI ve XVII)

¹⁸¹ Genel Hizmetler İçinde: Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Sayıştay, Danıştay, Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü, Diyanet İşleri Başkanlığı, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Gümrük Müsteşarlığı, genel bütçeli daireleri yer alır. Katma bütçeli daire olan Telsiz Genel Müdürlüğü 27.01.2000 tarihinde 4502 sayılı Kanunla kaldırıldığından bu tarihten itibaren genel hizmetler arasında yer almamıştır. Genel hizmetler içinde yer alan genel bütçeli kurum ve kuruluşlar genellikle devletin yasama ve yürütme işlevini yerine getiren kurum ve kuruluşlardır.

Genel hizmetlerin iktisadi dağılımında ise yıllar itibari ile personel harcamalarının en yüksek payı aldığı görülmektedir. Personel harcamalarının dönem boyunca hemen hemen yatay denebilecek bir seyir izlediği görülmektedir. (Bakınız Ek Tablo VII) 1983 yılında genel hizmet harcamalarında personel giderlerinin payı %12 iken bu oran yıllar itibari ile %11 ile %13 arasında değişerek, 1999 yılından itibaren küçük düşüşlerle %10.3'e gerilemiştir. 2000 yılında %10.5, 2001'de %10.7, 2002 yılında ise %10.5'lik pay almıştır.

Genel hizmetlerin iktisadi sınıflandırmasında ikinci sırada diğer cariler yer almış, yatırım harcamalarının payı ise en düşük düzeyde kalmıştır.

Genel idare hizmetleri içinde en büyük paya sahip olan diğer harcama türü ise **Savunma Harcamalarıdır.**¹⁸²

Savunma harcamaları sadece ülkemizde değil dünyada da önemli bir yere sahiptir. Savunma harcamaları kaynakların üretken alanlarda kullanımını engelledikleri gerekçesiyle üretken olmayan bir tüketim harcaması olarak kabul edilmektedirler. Ancak, tüketim harcaması olarak nitelendirilseler de bu harcamalardan vazgeçmek mümkün olamamaktadır. Çünkü, savunma harcamalarının ortaya çıkışı politik ve stratejik nedenlere dayanmaktadır ve ekonomik açıdan yararlı görülmeseler bile genellikle azaltılmaları da mümkün görülmemektedir. Ayrıca savunma harcamalarının tamamen üretken olmadıkları biçiminde nitelendirmek yanıltıcı sonuçlar verebilir. Savunma amacıyla yapılan bilimsel araştırma ve teknik gelişmelerin günümüzde elektronik ve ulaştırma alanındaki etkileri göz önünde bulundurulduğunda, önemi ortadadır.¹⁸³ Savunma hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri ile beraber bir toplumda ekonomik ilişkilerin kurulmasının temel gerekleridir. Bu bakımdan bu hizmetler piyasa ekonomisinin faaliyete geçmesi için gerekli bir masraf olarak görülmektedir. Bu nedenle Milli Gelir hesaplarında savunma harcamaları milli gelire maliyeti kadar katkıda bulunmuş sayılır. Ama bu üretimin ulusal refaha katkısı yoktur.

¹⁸² Savunma harcamaları içinde yer alan genel bütçeli daireler ise: Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığıdır.

¹⁸³ Engin Ataç, "Türkiye'de 1963-1991 Döneminde Personel, Eğitim, Sağlık Savunma Harcamalarının Analizi", s.33.

Günümüzde kaçınılmaz olan ve azaltılmasının pek de mümkün olmadığı kabul edilen savunma harcamalarının düzeyi ülkenin jeopolitik ve jeostratejik yapısına, dış politika tercihlerine, ekonomik, teknolojik yapısına, bütçe imkanlarına göre değişim gösterebilmektedir. “Bu değişkenlerin de etkisiyle savunma harcamalarında talep mevcut teknolojinin veya potansiyel düşmanın fonksiyonu olmaktadır.”¹⁸⁴

Türkiye’de içinde bulunduğu jeopolitik konumu nedeniyle savunma teknolojilerini takip etmeye çalışmakta ve yetersiz kaldığı durumlarda ise bunu tüm gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi ordu personel sayısını artırarak dengelemeye çalışmaktadır.

Savunma harcamalarının en önemli kaynağı ise bütçe harcamalarıdır. Savunma harcamalarının toplam harcamalar ve GSMH içindeki payı da ekonomik ve siyasi politikalar ve karşılaşılan iç ve dış tehditler nedeniyle yıllar itibarı ile çok da keskin olmayan dalgalanmalar yaşamıştır.

Savunma harcamalarının konsolide bütçe toplam harcamaları içindeki payı 1980 yılında %18.9’dur. Bu oran yıllar itibarı ile azalmış ve 1988 yılında %11.8 olmuştur. Harcamalarda gözlenen bu gerilemenin nedeni 1986 yılında kurulan Savunma Sanayi Destekleme Fonu ile birlikte savunma hizmetine ilişkin yatırım harcamalarının esas itibarıyla bütçe dışına kaydırılmış olmasıdır. 1990’larda ise bölgede yaşanan iç ve dış tehditler, Körfez Savaşı, Güneydoğu sorunu gibi nedenlerle savunma harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı 1992’de ise %13.5’e çıkmıştır. 2000 yılından itibaren düşüş trendinin devam etmesi ile %9.5 ve 2001 yılında %7 oranına gerilemiştir. 2002 yılı başlangıç ödeneğinin toplam içindeki payı ise %10.3 olarak belirlenmiştir. (Bakınız Ek Tablo XVI)

Savunma harcamalarının GSMH içindeki payı ise 1980 yılında %4.5 olarak gerçekleşmiştir. 1981 ve 1982 yıllarında bu oran sırasıyla %3.7 ve %3.1 seviyelerine gerilemiştir. 1990 yılına ufak dalgalanmalar gözlenen savunma harcamalar bu yıl itibarı ile dönemin en düşük oranı olan %2.2

¹⁸⁴ Tuncay Özkan, “Silahsızlanma Görüşmeleri ve Savunma Harcamalarına Etkisi” **Silahlı Kuvvetler Dergisi**, Sayı: 310, 1991, s.6

seviyesine gerilemiştir. 1990 yılından sonra bir yükselme seyri içine giren savunma harcamalarının GSMH içindeki payı 2001 yılında %3.6 olmuştur. 2002 yılı başlangıç ödeneğinin payı ise %4.4 olarak belirlenmiştir. (Bakınız Ek Tablo XVI)

Savunma harcamalarını Konsolide bütçe dışındaki kaynaklarının başında Savunma Sanayi Desteleme Fonu gelmektedir. Modern savunma sanayinin geliştirilmesi ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin modernizasyonunun sağlanması amacıyla, 07.11.1985 tarih ve 3238 sayılı Kanun ile kurulmuştur.

Savunma Sanayi Yüksek Kurulu, Savunma Sanayi İcra Komitesi ve Savunma Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı bu amacı gerçekleştirmek üzere oluşturulan yönetim birimleridir. Kanunla yapılması öngörülen iş ve işlemler; 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 832 sayılı Sayıştay Kanunu hükümleri dışına çıkarılmıştır. Fonun kaynakları şunlardır: ¹⁸⁵

- Her yıl bütçeye bu maksatla konulacak ödenek,
- Her türlü alkollü içkiler ve ispiroto satışlarından Bakanlar Kurulunca tespit edilen miktarlarda alınan paylar,
- Türk Silahlı Kuvvetlerini güçlendirmek amacıyla kurulmuş vakıflardan fona yapılacak transferler,
- 3670 sayılı Milli Piyango Teşkiline dair Kanunun 11. maddesinde belirtilen gelirler,
- Akaryakıt Tüketim Vergisine esas olan matrah üzerinden Bakanlar Kurulunun tespit edeceği oranda (azami %5) alınacak fon payı,
- Gelir Vergisi açısından tam mükelleflerin ücret gelirleri hariç olmak üzere Gelir ve Kurumlar Vergisi mükellefleri ile sorumluların ödeyeceği meblağ,
- Fonun mal varlığından elde edilecek gelirler,
- Bedelli askerlikten elde edilecek gelirler,

¹⁸⁵ Bakınız www.sayistay.gov.tr, Mart 2002

- Başışlar ve yardımlar.

Savunma harcamalarının diğer önemli kaynakları ise ABD Güvenlik Yardımı, Alman Dilim Yardımı, NATO Enfrastrüktür Fonu, Türk Savunma Fonu, Özel Ödenekler, Türk Silahlı Kuvvetleri Güçlendirme Vakfı kaynaklarıdır.

Savunma harcamalarının iktisadi dağılımı incelendiğinde ise harcamalarda büyük payın diğer carilere ait olduğu görölmektedir. Yıllar itibari ile savunma harcamalarının ortalama %70'i diğer carilerden oluşmaktadır. (Bakınız Ek Tablo VII)

Savunma harcamaları içinde ikinci büyük pay ise personel giderlerine aittir.

Genel idare hizmetleri içinde yer alan bir diğer gider grubu **Adalet-Emniyet Harcamalarıdır.**¹⁸⁶

Anayasamızın 2.'nci maddesinde "Cumhuriyetin nitelikleri" arasında yer alan hukuk devleti, ilkesi, bütün uygar demokratik rejimlerin temel özelliklerinden biridir. Bu kavram, en kısa tanımıyla, vatandaşların hukuki güvenlik içinde bulundukları, Devletin eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına bağlı olduğu bir sistemi anlatır. Anayasa Mahkemesi de, hukuk devletini "insan haklarına saygılı ve bu hakları koruyucu adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmekle kendisini yükümlü sayan, bütün işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan devlet"¹⁸⁷ şeklinde tanımlamıştır.

Hukuk devletinin bir üst kavram olarak sağlanabilmesi içinde toplum düzeninin korunması ve böylece bireylerin ve toplulukların güvenlik ve huzur içinde yaşamalarının sağlanması gerekir. Toplumsal düzenin ve hukuk devletinin sürekliliğinin sağlanmasında ise en önemli görev adalet ve emniyet hizmetlerinin gerektiği gibi yerine getirilmesine bağlıdır. Diğer hizmetlerde olduğu gibi bu hizmetlerin yerine getirilmesinde de en önemli kaynak bütçedir.

¹⁸⁶ Adalet-emniyet harcamaları içinde yer alan genel bütçeli idareler; Adalet Bakanlığı, Yargıtay ve Emniyet Genel Müdürlüğü'dür.

¹⁸⁷ Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Yetkin Yayınları, 1992, s.95

Adalet-emniyet harcamalarının konsolide bütçe toplam harcamaları içindeki payı yıllar itibari ile çok büyük değişimler göstermemiştir. (Bakınız Ek Tablo XVI)

1980 yılında adalet-emniyet harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı %3.9 dur. 1989 yılına kadar genellikle yatay bir seyir izleyen adalet-emniyet harcamaları bu yıl itibari ile %4.5 oranına çıkmış ve bu yükseliş 1992 yılında harcamaların payı %5.3 olana kadar devam etmiştir. 1993 yılına gelindiğinde adalet ve emniyet harcamalarının toplam içindeki payının %4.5'e düştüğü görülmektedir. Bu düşüş 1994, 1995 ve 1996 yıllarında da devam etmiş ve harcamaların toplam içindeki payı %3.5'e kadar gerilemiştir. 1997 yılında tekrar bir yükselişle %3.9 oranına çıkılsa da takip eden yıllarda tekrar düşüş trendine girilmiş, 1998 yılında %3.6, 1999 yılında %3.4 ve 2000'de %3 seviyesine kadar düşmüştür. 2001 yılında ise %2.8 seviyesine inmiştir. 2002 yılı başlangıç ödeneğinin toplam harcamalar içindeki payı ise %3 olmuştur.

Adalet-emniyet harcamalarının GSMH içindeki payları da hemen hemen yatay bir seyir izlemiştir. 1980 yılında %0.9 olan pay 1981 yılında %1.0'a yükselmiştir. 1989 yılına kadar %0.7 ile %0.8 arasında değişen paylar alan adalet emniyet harcamaları 1989 yılında tekrar %1 seviyesine çıkmıştır. 1990 yılında %0.8 olan harcamaların GSMH içindeki payı bu yıldan sonra ortalama olarak %1 civarında kalmıştır.

Adalet emniyet harcamalarının iktisadi sınıflandırmasında ise en yüksek payı yıllar itibari ile ortalama %11 seviyesi ile personel harcamaları almıştır. İkinci sıra da ise ortalama %5 ile diğer cariler gelmektedir. Yatırımların payı ise en düşüktür.

2.1.2.2. Ekonomik Hizmetler

Fonksiyonel sınıflandırma içinde yer alan bir diğer hizmet türü ekonomik hizmetlerdir.¹⁸⁸

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde alt yapı yatırımlarını kapsamaması nedeniyle ekonomik hizmet harcamalarının önemi artmaktadır. Oysa Türkiye’de ekonomik hizmetler bütçeden yeterli payı alamamaktadır. Bu durumun en iyi göstergesi ise ekonomik hizmetlerin toplam harcamalar ve GSMH içindeki payının yıllar itibariyle izlediği düşüştür.

1980 yılında toplam içindeki payı %18.3 olan ekonomik hizmet harcamaları, 1982’de ise %23’e çıkmıştır. 1983 ve 1984 yıllarında küçük düşüşlerle ekonomik hizmet harcamalarının payı %21.5 seviyesine gerilese de 1985’te tekrar %23.8 düzeyine yükselmiş ve bu trend 1986 yılında %24.3 seviyesine kadar sürmüştür ardından hemen hemen sürekli denebilecek bir düşüş trendine girmiştir. Bu düşüş 1996 yılında %9.3 seviyesine kadar devam etmiştir. 1997 yılında %10.2 seviyesine çıkan ekonomik hizmet harcamalarının 1998 yılında toplam içindeki payı %7.9’a ve 1999’da %7.6’ya gerilemiştir. Bu gerilemelerin ardından 2000 senesinde 1999 yılında meydana gelen deprem felaketi nedeniyle deprem bölgelerinin yeniden yapılandırılması kapsamında artan altyapı çalışmaları sonucu ekonomik hizmet harcamalarının payını %8.3 seviyesine yükseltmiştir. 2001 yılında %6,5’lik pay ile dönemin en düşük seviyesine ulaşmıştır. 2002 yılı bütçe başlangıç ödenekleri itibari ile oran %7’ye çıkmıştır. (Bakınız Ek Tablo XVII)

Ekonomik hizmetler içinde yer alan harcamaları GSMH içindeki payı da benzer bir erime süreci göstermiş ve GSMH içindeki payı 1981’de %49

¹⁸⁸ Fonksiyonel sınıflandırma içinde ekonomik hizmetler başlığı altında yer alan hizmetler: Tarım-Orman-Köy Hizmetleri, Su İşleri, Karayolları, Bayındırlık, Ulaştırma, Madencilik’dir. Tarım-Orman-Köy hizmetleri kapsamında, genel bütçeli dairelerden, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı ve Orman Bakanlığı ile katma bütçeli dairelerden Orman Genel Müdürlüğü, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve Tarım Reformu Genel Müdürlüğü yer almaktadır. Su işleri kapsamında katma bütçeli dairelerden Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Karayolları kapsamında Karayolları Genel Müdürlüğü yer alır. Bayındırlık harcamaları kapsamında genel bütçeli dairelerden Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, ulaştırma harcamaları kapsamında ise Ulaştırma Bakanlığı ile Denizcilik Müsteşarlığı harcamaları yer almaktadır. Madencilik hizmetleri içinde ise genel bütçeli dairelerden Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile katma bütçeli dairelerden Petrol İşleri Genel Müdürlüğü yer alır.

iken dönem boyunca gerileyerek 1995 yılında %2.2 seviyesine kadar düşmüştür. 1996 ve 1997 yıllarındaki çok düşük düzeyli yükselişlerle %2.75 seviyesine çıksa da, oran 1998'de tekrar %2.31'e gerilemiştir. 2001 yılına gelindiğinde ise harcamaların GSMH içindeki payı %2.7 olmuştur. (Bakınız Ek Tablo XVII)

Ekonomik hizmet harcamaların iktisadi tasnifinde ise en büyük paya yatırımların sahip olduğu görülmektedir. Fakat yatırımlar yıllar itibari ile sürekli erimiştir. 1983 yılında %82.7 olan yatırımlar 1988'de %85.5 seviyesine çıkmıştır. 1988 yılından itibaren sürekli gerileyerek 2001 yılında %58.4'e kadar düşmüştür. 2002 yılı başlangıç ödenekleri itibari ile ekonomik hizmet yatırımlarının payı %58.9 dur. (Bakınız Ek Tablo VII) Oysa ekonominin alt yapı yatırımları olan enerji, ulaşım, sulama gibi üretim için gerekli olan yatırımların günden güne erimesi gelişmekte olan bir ülke için son derece olumsuzdur.

Altyapı dahil yatırım harcamalarındaki bu gerilemenin nedeni ise önlenebilir borç faiz ödemelerinin yükselişidir.

2.1.2.3. Sosyal Hizmetler

Bu hizmet grubu içine; eğitim, sağlık ve kültür turizm hizmetleri girmektedir.

Kapsadığı hizmetler bakımından sosyal hizmet harcamaları bir bakıma beşeri sermaye altyapı yatırım harcamaları olarak görülebilir.

Bir ülkede yaşayan insanların refahı, eğitim ve sağlık standartlarının düzeyine bağlıdır. Toplumda eğitim ve sağlık alanında yapılan yatırımlar üretim ve yönetimde etkinliği artıracığından, iktisadi gelişme ve reel milli gelir artışını da beraberinde getirecektir. Ayrıca sağlık ve eğitim gibi sosyal hizmetlere ayrılan payın artırılması beşeri sermayenin geliştirilmesi, toplumdaki insan sermayesinin harekete geçirilerek, uluslararası rekabete açık bir ekonomik altyapı oluşturulması için zorunludur.

Bu noktada üzerinde durulması gerekli sosyal hizmetlerden ilki **Eğitimdir.**¹⁸⁹

Sosyal hizmetler içinde özellikle eğitim hizmetlerinin üretim ve verim artışı sağlaması dolayısıyla ekonomik ve özellikle toplumsal getirisinin fazla olması nedeniyle ağırlık verilmesi gerekli hizmetlerin başında gelmektedir.

Ekonomik ve sosyal getirisi yüksek olan eğitim hizmetlerine gelişmiş ülkelerde uygulanan eğitim politikaları ile ağırlık verilmektedir. Ayrıca eğitim hizmetlerinin bütün öğrencilere aynı kalitede verilmesine özen gösterilmekte ve bu suretle fırsat eşitliği sağlanarak gelir dağılımı önemli ölçüde iyileştirilmektedir. Böylece çalışkan ve yetenekli vatandaşların içinde bulundukları bir sosyal sınıftan daha üst bir sosyal sınıfa atlamaları kendiliğinden sağlanmaktadır. Oysa Türkiye’de bu imkan gerçek anlamıyla sağlanamadığından eğitimin gelir dağılımını iyileştirici dışsallığı neredeyse kaybolmuş ve sosyal mobilité üzerindeki etkisi giderek azalmıştır.¹⁹⁰

Son yıllarda eğitimle ilgili olarak Türkiye’de atılan en önemli adım 1997 yılında genel eğitim ile birlikte insan gücünün nitelik ve düzeyinin yükseltilmesinde etkili rol oynayan sekiz yıllık kesintisiz zorunlu eğitimin kurulmuş olmasıdır. Bu olumlu adımın dışında Türkiye’de 1980’den günümüze eğitim ve özellikle eğitim harcamalarının gelişimi pek de iç açıcı değildir.

Eğitim harcamalarının 1980 yılından itibaren toplam harcamalar içindeki payı yükseliş ve alçalışlarla dalgalanmıştır. 1980 yılında toplam harcamalar içindeki payı %14.3 iken, 1986’ya kadar sürekli bir düşüşle %11.6’ya kadar gerilemiştir. Bu düşüş 1987 yılında yerini bir yükselme trendine bırakmıştır. 1987 yılında eğitim harcamalarının toplam harcamalar içindeki oranı %12.3’e çıkmış, 1988’de %12.4, 1989’da %15.5 ve 1990 yılında %18.8’e ulaşmıştır. 1991 yılında oran %17.3’e düşse de 1992 de

¹⁸⁹ Eğitim fonksiyonel tasnif de, Milli Eğitim Bakanlığı, Yüksek Öğretim Kurulu ve Üniversitelerin harcamalarını kapsar.

¹⁹⁰ Orhan Şener, “Türkiye’de Optimal Kaynak Ayırımında Sapmalar (Sosyal Hizmetler Örneği),” **Türkiye’de Kamu Ekonomisi ve Mali Kriz**, XII. Türkiye Maliye Sempozyumu 15-17 Mayıs 1997, Antalya, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Maliye Araştırma Merkezi Yayını, 1998, s.222.

tekrar yükselerek %19.7 olmuştur. (Bakınız Ek Tablo XVI) Bu oran incelenen dönemdeki en yüksek orandır, izleyen dönemde eğitim harcamalarının payı tekrar %16.5 seviyesine gerilemiştir. Bu gerileme 1997 yılında %11.0 seviyesine düşene kadar devam etmiştir. 1997 yılında sekiz yıllık zorunlu eğitim uygulaması ile 1998 yılında eğitim harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı %12.4'de yükselmiştir. Fakat bu yükseliş yerini 2001 yılına kadar süren bir düşüşe bırakmış ve eğitim harcamalarının oranı %8.7 ile dönemin en düşük seviyesine gerilemiştir. 2002 yılı bütçe başlangıç ödenekleri içindeki payı ise %9.6 olarak belirlenmiştir.

Eğitim harcamalarının GSMH içindeki payı toplam harcamalara göre özellikle son yıllarda yükselen bir seyir izlemiştir. 1980 yılında GSMH içindeki payı %3.4 olan eğitim harcamaları 1986 yılına kadar azalan bir seyirle %2.4 seviyesine kadar gerilemiştir. 1987 yılında başlayan yükseliş ise 1990 yılında görülen ufak düşüşe rağmen, 1993 yılında %4.0 seviyesine çıkana kadar sürmüştür. 1994 yılında tekrar bir düşüş trendine girilmiş ve eğitim harcamalarının GSMH içindeki payı yıllar itibari ile gerileyerek, 1995'de %2.7 seviyesine düşmüştür. 1996'dan itibaren sürekli bir artış ile yükselen eğitim harcamalarının GSMH içindeki payı 1993'te ulaşılan seviyeye ancak 2001 yılında tekrar ulaşabilmiştir. (Bakınız Ek Tablo XVII)

Sonuç olarak, eğitime bütçeden ayrılan pay azalırken temel bir sosyal hak sağlanamamaktadır.

Toplumdaki eşitsizliklerin giderilmesinde önemli bir yere sahip olan eğitim harcamalarının bu görevi yıllar itibari ile yerine getirilebilmesi eğitim harcamaları içinde yatırımların payının artırılması ile mümkün olacaktır.

Oysa eğitim harcamalarının iktisadi dağılımında (Bakınız Ek Tablo VII) 1983-1986 yıllarında yatırımların payı oldukça azdır ve buna rağmen azalan bir seyir izlemiştir. 1988 yılından itibaren artmaya başlayan yatırımların payı 1994 yılında %16.1, 1995'de %20.9 çıkmış ve bu yükselme seyri 1999 yılında %33.2 seviyesine kadar devam etmiştir. 2000 yılında %31.2'ye gerileyen yatırımların payı 2001 ve 2002 yılında %31.5 oranında kalmıştır.

Her ne kadar eğitim harcamaları içinde yatırımların payı yıllar itibari ile artıyor görünse de, Konsolide bütçe içinde eğitim harcamaları, bütçe faiz harcamalarındaki artış karşısında eriyen sosyal hizmetler içinde yer aldığından, giderek azalan bir seyir izlemektedir.

Sosyal Hizmetler içindeki bir diğer önemli hizmette **Sağlık**¹⁹¹'dir.

Sağlık, tek tek fertlerin olduğu kadar, bir bütün olarak toplum hayatında da birinci derecede önem taşıyan bir olgudur. Bu nedenle sağlık hizmetleri, hemen hemen tüm ülkelerde devlet tarafından desteklenmekte ve genellikle devlet desteklemeyi şu üç biçimde yapmaktadır: Hizmet arzı; düzenleme ve vergileme; destekleme. Gelişmiş ülkelerde bile sağlık harcamalarının büyük payı kamunundur. Bir çok ülkede hastaneler ekseriyetle kamuya aittir. Devlet, uygulamacıların eğitimlerini üstlenip, gerekli özelliklerin neler olacağı konusunda düzenlemeler yapar. Ayrıca, sağlık hizmetlerini ya bedelsiz ya da yüksek oranda destekli fiyatla dağıtır. Hatta hizmet dağıtım sisteminin piyasa orijinli olduğu ABD'de bile, kamuya ait hastane inşaatı, fakir ve yaşlıların tedavi harcamalarını destekleme gibi yoğun devlet düzenlemeleri söz konusudur. Devletin sağlık hizmetlerini desteklemesinin diğer bir nedeni de, sosyal adalet endişesidir.¹⁹²

Kısaca sağlık hizmetlerinin temel amacı, toplumun sağlık düzeyini yükseltmektir. Sosyal devletin en temel görevi, adil ve dengeli kaynak dağılımı ile bireylerin en temel hakkı olan sağlıklı yaşamasına öncülük etmektedir.

Özellikle gelişmiş ülkelerde sağlık harcamaları kamu tarafından büyük ölçüde desteklenirken Türkiye'de sağlık harcamalarının toplam bütçe harcamaları içindeki payı diğer harcamalar gibi dalgalı bir seyir izlemiş ve son yıllarda düşüş trendi içine girmiştir. 1980 yılında bütçe harcamaları içindeki payı %4.2 olan sağlık harcamaları, 1986 yılında 2.6 seviyesine inmiştir. 1987 yılı ile 1990 yılları arası sağlık harcamalarının payında sürekli yükselişlerin

¹⁹¹ Türkiye'de idari fonksiyonel ayırım içinde sağlık harcamaları kapsamında, Sağlık Bakanlığı ve Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü harcamaları yer almaktadır.

¹⁹² İsmail Tatlıoğlu, "Sağlık Hizmetlerinde Finansman Sorunu: Uygun Metod Arayışları", (Yayınlanmamış Doçentlik Çalışması, Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), Bursa, 1992, s.28.

görüldüğü yıllardır. 1987 yılında %2.9 olan sağlık harcamaları payı, 1990'da %4.7 seviyesine ulaşmıştır. Bu seviye incelenen dönem içindeki en yüksek seviye olmuştur. 1991 yılında %4 oranına gerileyen sağlık harcamalarının payı, 1996 yılına kadar sürekli gerileyerek %3 oranına düşmüştür. 1997'de %0.2'lik bir artış görülse de 1998 yılından itibaren sürekli gerileme ile 2001 yılında dönemin en düşük oranı olan %2.3 seviyesi görülmüştür. 2002 yılı başlangıç ödeneklerinin bütçe içindeki payı da %4.6 olarak belirlenmiştir.

Sağlık Harcamalarının GSMH içindeki payı ise 1980 yılında %1 iken 1987 yılına kadar %0.5 ve %0.6 oranları arasında dalgalanmış 1988'da %0.1 ile incelenen dönemdeki en düşük seviyeye gerilemiştir. 1992 ve 1993 yıllarında %1'lik pay ile 1980 yılındaki seviye yakalanabilse de 1994'de tekrar bir düşüş dönemine girilmiş ve 1995'te sağlık harcamaları tekrar %0.7 seviyesine gerilemiştir. 1996 yılında %0.8 olan sağlık harcamalarının payı, 1997'de %0.9 olmuş ve 1999'da tekrar %1'lik seviyeye çıkabilmiştir. İncelenen dönemde sağlık harcamalarının GSMH içindeki en yüksek payı sadece %1.2 ile 2001 yılında gerçekleşmiştir. 2002 yılı başlangıç ödeneğinin GSMH içindeki payı ise %2.0 olarak belirlenmiştir.

Sağlık harcamalarının iktisadi dağılımı incelendiğinde ise en düşük pay yatırım harcamalarının aldığı görülür. 1980'de 0.4 olan yatırım harcamalarının payı yıllar itibari ile yükselerek 1990'da %3.3'e çıkmıştır. 1991'de büyük bir düşüş ile %1.1 seviyesine gerileyen yatırım harcamalarının payı dalgalı bir seyirle 1995 %2.5'e çıksa da bu yıldan itibaren yaşanan düşüşlerle 2001 yılında %1.7 seviyesine kadar gerilemiş ve yıllar itibari ile 1990'da elde edilen orana dahi bir daha çıkılamamıştır. Bu ise sağlık alanında gerekli yatırımların yapılmasını ve teçhizatın alınmasını engellemektedir.

Sağlık sektörü emek-yoğun bir özellik taşıdığından personel harcamalarının sağlık harcamaları içindeki payı diğerlerine oranla yüksek olmuş ve yıllar itibari ile %7.1 ile %9.8 seviyeleri arasında değişmiştir.

Görüldüğü üzere gelir dağılımı politikaları açısından en önemli harcama kalemi olan sağlık harcamalarının genel seyrine bakıldığında,

Ülkemiz açısından, bu harcamaların gelir dağılımina olumlu katkıda bulunduğunu söylemek pek mümkün değildir. Türk Tabipleri Birliği, 14 Mart Sağlık Haftası nedeniyle yayınladığı broőürde, Türkiye'nin kendi gelir grubundaki ülkeler arasında Sağlık Bakanlığı'na en düşük kaynak ayıran iki ülkeden biri olduğunu vurgulamaktadır. Türkiye ile aynı gelir dilimine yerleőtirilebilecek (2500-4000 dolar) toplam 14 ülkenin, Türkiye dışında yalnızca birisinde (Meksika) Sağlık Bakanlığı bütçesinin genel bütçe içindeki payı %3'tür. Diğer 12 ülkenin tümünde bu oran daha yüksektir ve %5 ile %21 arasında değişmektedir. (rneğin Botsvana ve Brezilya'da %5, Kosta Rika'da %21, Panama'da %18 oranındadır).¹⁹³ Sağlığa bütçeden ayrılan pay, ülkenin sorunları ile karőtılaőtırıldıėında büyük bir uyumsuzluk içindedir.

Sosyal hizmetler içinde yer alan Kültür Bakanlığı ve Turizm Bakanlığı harcamalarının kapsayan **Kültür-Turizm** harcamalarının da toplam harcamalar içindeki payı yıllar itibarı ile %0.4. ile %0.9 arasında dalgalanmıştır. 1982 ve 1990 yıllarında %0.9 seviyesine çıkan kültür turizm harcamalarının payı azalarak 1998'de %0.4'e kadar gerilemiştir. 2001 yılındaki payı ise %0.5 olmuştur. Kültür ve Turizm harcamalarının GSMH içindeki payı ise %0.1 ile %0.2 arasında dalgalanmıştır. (Bakınız Ek Tablo XVI-XVII)

Sosyal hizmetler içinde yer alan bir diğer hizmet türü ise **Diğer Sosyal Hizmetler**dir.¹⁹⁴ Diğer sosyal hizmetlerin toplam harcamalar içindeki payı da %1.1 ile %0.4 arasında dalgalanmıştır.

Tek tek ele aldığımız bu hizmetlerin toplamı olan Sosyal hizmetlerin geliőtimi de yıllar itibarı ile farklılıklar göstermiştir. 1980 yılında toplam payı %19.7 iken yıllar itibarı ile azalarak, 1986'da 15.4'e gerilemiştir. Bu yıldan sonra genel bir yükselme eğilimi ile 1990'da %25.5 oranına kadar çıkmıştır. 1993'de %22 olan sosyal hizmetlerin payı giderek azalmıőtı 1998'deki ufak

¹⁹³ Mehmet E. Palamut, Mehmet Yüce, "Türkiye'de Bütçe Harcamalarının Geliőtimi" **Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar**, XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu 28-31 Mayıs 2001, Antalya, Manisa: Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Yayını, 2002, s.394.

¹⁹⁴ alıőtma Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü ile Sosyal Hizmetler ve ocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü harcamalarını kapsamaktadır.

artışa rağmen, 2001 yılında 22 yılın en düşük oranı olan %11.9 seviyesine gerilemiştir. 2002 yılı bütçesi başlangıç ödeneklerinin payı ise %15.2 olarak belirlenmiştir.

Sosyal hizmetler gelir dağılımının adaletini sağlamada kullanılacak en önemli enstrüman iken yıllar itibarı ile giderek azalması buna karşın gelir dağılımını yüksek gelirler lehine bozan borç faiz ödemelerinin yükselişi bütçe sisteminin önemli bir sorunu olmuştur.

2.1.2.4. Borç Faiz Ödemeleri

Bir önceki bölümde transfer harcamaları başlığı altından incelenen Borç Faiz ödemeleri konusuna bu bölümde de kısaca yer verilecektir.

Borç faiz ödemeleri yıllar itibarı ile artarak bütçeden giderek daha fazla pay almışlardır. Böylece borç faiz ödemelerinin toplam harcamalar içindeki payı 1980 yılında %2.9 iken yıllar itibarı ile sürekli olarak yükselerek 1981 yılında %5'e, 1986'da büyük bir artışla %16, ya 1988'de ise %23.2'ye yükselmiştir. 1989 yılından 1992 yılına kadar yaşanan düşüşler, 1992'de borç faiz ödemelerinin toplam harcamalar içindeki payını %17.9'a kadar geriletmiştir. 1993 yılında tekrar başlayan yükseliş trendi 1993'de %10 oranında dönemin en yüksek artışlarından biri ile %33.1 seviyesine çıkmıştır. 1996'da %37.8 olan pay, 1997'de %28.3'e düşse de, 1998 yılında tekrar 39.6 seviyesine yükselmiştir. 2000 yılında toplam harcamaların %43.8'i borç faiz ödemelerine ayrılırken, 2001 yılında rekor seviye olan %51 oranına kadar çıkmış, toplam harcamaların yarıdan fazlası borç faiz ödemelerine ayrılmıştır. 2002 yılı başlangıç ödenekleri içinde borç faizlerinin oranı ise %44.9 dur.

Ekonomik ayırım gibi fonksiyonel ayırmada, devletin tasarruf ettiğinden fazlasını harcaması ve oluşan açıkların özel kesim fonları ya da dış alem tasarruf fazlaları ile kapatılması kolaycılığına gidilmesi borç ve borç faizi çıkmazının giderek derinleşmesine, mali yapının giderek bozulmasına, devletin temel fonksiyonlarını dahi yerine getirememesi sebep olmuştur.

1960-1970'li yıllarda kalkınmanın temel aktörü olan devlet, az gelişmiş ülkelerde kalkınma planları ve projeleri ile ekonominin lokomotifi idi. 1980'lere

gelindiğinde ise ekonomi ve toplumu devletin kalkınma planları ile geliştirme uygulamaları yerini, ekonomideki sorunları müdahale olmaksızın çözeceği ileri sürülen serbest piyasa ekonomisinde gören neo-liberal uygulamalara bıraktı.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde devletin dış kaynak ihtiyacının artması bu ihtiyacı karşılamada, IMF ve Dünya Bankası reçetelerinin uygulanması koşulunu gündeme getirdi. Böylece 1980 dönemeciyle birlikte devletin küçülme düşüncesi, yapısal uyum programlarını temelini teşkil eder bir hal aldı.

Her ne kadar neo-liberal politikaların hedefi kamu harcamalarını küçültmekte olsa, ikinci bölümde yapmış olduğumuz incelemeler toplam harcamalar ışığında kamunun büyüdüğünü göstermektedir. Bu ise “devletin küçülmesi” gerektiğini savunanlar için büyük bir delil olmaktadır.

Oysa ekonomik ve fonksiyonel olarak bütçenin ele alınması göstermiştir ki: devletin, yatırımlar açısından ekonomideki varlığı hemen hemen yok gibidir.

Sosyal açıdan bakıldığında ise, en temel gereksinimlerin sunulmasında dahi büyük sorunlar bulunmaktadır. Bütçe sosyal ve ekonomik işlevlerini kaybetmiş ve adeta bir borç ödeme aracı halini almıştır.

Kamu finansman ihtiyacının karşılanmasında vergi yerine borçlanma politikalarına ağırlık verilmesi bir taraftan borç stoğunu arttırırken diğer taraftan altından kalkılması güç faiz oranları artışlarını gündeme getirmiştir. Sonuçta faiz oranlarının giderek yükselmesi yatırıma ayrılması gerekli olan tasarrufları devlet borçlanma araçlarına yöneltmiştir. Böylece yüksek gelir seviyesine sahip olan kesime borç faiz ödemeleri ile gelir dağılımını olumsuz etkileyecek transferler yapılmıştır.

Yatırım harcamaları ve sosyal harcamalar yıllar itibari ile artış göstermezken gün geçtikçe gerilemiştir. Ekonomik ve fonksiyonel açıdan incelendiğinde kamu en temel görevlerini yerine getirmek için yeterli payı bu giderlere ayırmazken, toplam harcamalar giderek artmaktadır. Kamu harcamaları adeta suni bir şişkinlik içindedir ve bunun tek nedeni artan borç faiz ödemeleridir.

Türkiye’de sosyal ve ekonomik sorunların çözümü kamunun bu hizmetlere yeterli payı ayıramaması nedeniyle sürekli olarak ertelenmekte, bu erteleme sorunları daha da büyötmektedir. Sonuçta iç politik hedefler dışında

dış politik hedeflerden de uzaklaşmaktadır. Türkiye'nin 41 yıllık süreçte dış politik hedeflerinin başında Avrupa Birliği üyeliği gelmektedir. Bu noktada Türkiye'nin kamu harcamalarının durumunun tespitinde Avrupa Birliği ülkeleri ile kıyaslamamanın önemli rolü vardır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYE ÜLKELERİN BÜTÇE HARCAMALARININ GELİŞİMİ ve TÜRKİYE İLE KARŞILAŞTIRILMASI

Çalışmamızın ikinci bölümünde Türk Bütçe Sistemi içinde bütçe harcamalarının gelişimi incelenmiştir. Özellikle 1980 sonrası uygulanan politikalar ve İstikrar programları çerçevesinde Türk Bütçe Sisteminin içinde bulunduğu açmazın sorunlarının başında hep harcamalar gösterilmiş ve harcamaların azaltılması gerekliliği üzerinde durulmuştur. Bütçe sistemi içinde kısır döngü halini almış sorunların olduğu bir gerçektir. Fakat bu sorunların sebebi sadece harcamaların fazlalığı değildir.

Sürekli olarak eleştirilen bütçe harcamalarının düzeyinin ne ölçüde yüksek yada düşük olduğunun anlaşılmasında ülke karşılaştırmaları aydınlatıcı olabilir. Bu nedenle bu bölümde Maastricht Anlaşması ile bütçelerine belli kriterler getirilen Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin bütçe harcamaları ile Avrupa Birliği tam üyeliğini hedeflemiş Türkiye'nin bütçe harcamaları kıyaslanarak, harcamaların gerçek boyutu ve düzeyi incelenecektir.

3.1. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE MALİYE POLİTİKALARININ UYUMLAŞTIRILMASI

II. Dünya Savaşından sonra Avrupa'da refahı ve barışı tesis etme ve kalıcı kılma ihtiyacı ile iktisadi ve siyasal bir bütünleşmenin temelleri atılmıştır.

Bu bütünleşme ile siyasi açıdan Almanya ile Fransa arasındaki sorunlar kalıcı bir biçimde çözüme kavuşturma, bütünleşme kapsamındaki bölgede güvenliği kalıcı kılma ve ekonomik açıdan savaş sonrası yıkımı ortadan kaldırarak refahı tesis etme ve yaygınlaştırma amaçlanmıştır.

Tarihsel gelişme içinde Avrupa Birliği'ni oluşturan bütünleşme süreci, ekonomik ve parasal bütünleşme ile başlamıştır. Böylece ekonominin tek bir sektöründe başlayan ve yaratılan karşılıklı bağımlılık ve işlevsellik sonucu

diğer sektörlere yayılan; ardından siyasi bütünleşmeye doğru götürecek tedrici bütünleşme modeli seçilmiştir.

Tercihli ticaret antlaşması, serbest ticaret bölgesi, gümrük birliği ve ortak pazar aşamalarından geçilerek, ekonomik bütünleşme hareketlerinin en ileri aşaması olan iktisadi birlik aşamasına ulaşılmıştır. Bu aşamada üye ülkeler arasında ekonomik ve mali politikaların uyumlaştırılması söz konusudur.

İktisadi ve parasal bütünleşme sürecinde olan Avrupa Birliği'nin güçlü bir mali yapıya sahip olmasında temel etken; dünyadaki diğer güçlü ekonomik yapıya sahip olan milli devletlerde de olduğu gibi Avrupa Topluluklarının kuruluşundan bu yana işlevlerini aralıksız olarak yerine getiren "bütçesi"dir. Genel yapı, itibariyle evrensel kamu maliyesi ilkeleri ile işleyen Avrupa Birliği bütçesi, Avrupa Birliği'nin mali mekanizmasını anlayabilmek açısından büyük önem taşır.

Avrupa Birliği hedefini gerçekleştirme yönünde büyük çaba harcayan Avrupa Topluluklarının, bu amaçlarına ulaşmaktaki en güçlü araçlarından biri Avrupa Birliği Genel Bütçesi'dir.

Avrupa Birliği bütçesinin ilk adımı 1 Temmuz 1967 tarihinde Füzyon Antlaşmasının 20'nci maddesi gereği, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) bütçesi, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) bütçesi ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) içerisinde birleştirilmesi ve AKÇT bütçesinin işletme harcamalarının da ilave edilmesi ile atılmıştır.

Füzyon anlaşması ile Topluluk bütçesinde iki önemli kalem ortaya çıkmıştır.

- AET Bütçesi ile Üç Topluluğun İdari harcamaları, Sosyal Fon, Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Tarımsal Yönerme ve Garanti Fonu, AAET işletme ve yatırım harcamalarının yer aldığı kalem;
- AKÇT işletme harcamalarının yer aldığı kalem.

Üç Topluluğun Bütçelerinin bu şekilde birleştirilmesinin ardından, Roma Antlaşmasının 201'nci maddesinde belirtilen doğrultuda, Bütçenin

kendi gelirlerine kavuşturulması ve Bütçe üzerinde Avrupa Parlamentosunun yetkilerinin artırılması konusunda sağlanan mutabakat üzerine başlanan görüşmeler, 1970 yılının Nisan ayında sonuçlanmıştır. 1 Ocak 1971 tarihinde yürürlüğe giren Lüksemburg Antlaşması ile AAET işletme ve yatırım bütçesi de, genel bütçeye dahil edilmiştir. Böylece bütçe genel ve AKÇT işletme bütçesi olmak üzere iki ana kaleme indirgenmiştir.¹⁹⁵

1985 yılında Tek Pazar hedefinin ortaya çıkması ile Topluluk maliyesinin reformu kaçınılmaz hale gelmiştir. Haziran 1985 yılında AT Komisyon'u Tek Pazar'ın gerçekleşmesi için 282 adet yasal düzenlemeyi içeren Beyaz kitabı hazırlamıştır. Bu kitapta yeralan direktif tasarıları tartışılarak Topluluk Konseyi ve üye ülkeler tarafından Avrupa Tek Senedi adı altında onaylanmış Tek Senet 1987 yılında yürürlüğe girmiştir.

Tek Senetle birlikte reform düzeyinde sayılabilecek bazı değişikliklerle Topluluk bütçesine yeni boyutlar kazandırmıştır.

Ayrıca tarımsal harcamaların azaltılması kararlaştırılarak bütçe disiplini amaçlanmıştır. "Yapısal fonlar konusunda ise Konsey tüzüğü ile bu fonlara ayrılan pay iki katın üzerinde arttırılmıştır."¹⁹⁶

24 Haziran 1988 tarihinde ilk AT Mali Planı kabul edilmiş ve Topluluk maliyesi ile ilgili olarak 1988-1992 yıllarını kapsayan çok yıllık ilk mali plan uygulanmaya konmuştur.

Tek Pazar hedefinin önemli ölçüde gerçekleştirilmesinin ardından Topluluk yine Tek Senedin belirlediği ekonomik ve parasal birlik hedefine yönelmiştir. Bu çerçevede 7 Şubat 1992 tarihinde Maastricht'te Avrupa Birliği Antlaşması imzalanmıştır.

Bu anlaşma, tek para birimi için yasal temel oluşturmakta, ekonomik ve parasal birliğe hazırlıklı olmayı sağlamakta ve bunun tamamlanmasına ilişkin ana aşamalar için temel zaman çizelgesini belirlemektedir.

¹⁹⁵ Ragıp Şahin, **AB Bütçesi-Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği**, Ankara: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı AB İle İlişkiler Genel Müdürlüğü Yayını, 1998,s.8.

¹⁹⁶ Nurettin Bilici, **Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye**, Ankara: Akçağ Yayınları, 1997, s.12.

Bu paralelde Ekonomik ve Parasal Birliğin üç aşaması;

Aşama 1

Ekonomik ve Parasal Birliğin (EPB) ilk aşaması 1 Temmuz 1990'dan 31 Aralık 1993'e uzatılmıştır. Bu aşama boyunca, Maastricht Antlaşması'nın yürürlüğe girişi öncesinde alınmış olan tüm hazırlık önlemleri tamamlanmıştır. Özellikle, Avrupa Birliği içerisinde ve Avrupa Birliği ile üçüncü ülkeler arasında sermayenin serbest dolaşımı üzerindeki mevcut kısıtlamalar kaldırılmıştır. Ayrıca Avrupa Birliği içerisinde ekonomik yakınlaşmaya daha çok odaklanılmış ve üye devletler, mümkün olduğunca, enflasyon ve bütçe hedefleri için belirlenmiş amaçları içeren çok yıllık yaklaşım programları kabul etmişlerdir. Ekonomi ve Maliye Bakanları Konseyi'nin (ECOFIN) değerlendirilmesine tabi olan bu programlar, Euro'nun tek para birimi olarak kabul edilmesine ilişkin hazırlık sürecinde, sürdürülebilir düşük enflasyon, sağlamak kamu finansmanı ve üye devletler arasında döviz kuru istikrarı (Maastricht Antlaşması'nın gerektirdiği gibi) sağlanması için tasarlanmıştır.¹⁹⁷

Aşama 2

EPB'nin ikinci aşaması 1 Ocak 1994'te başlamış ve 31 Aralık 1998'e kadar devam etmiştir. Bu aşama Euro'nun benimsenmesi için üye devletlerin daha fazla hazırlanması amacıyla tasarlanmıştır. Bu aşamadaki ana kurumsal değişiklik Avrupa Para Enstitüsü'nün (APE) (European Monetary Institute-EMI) kurulmasıdır. APE, gelecekteki Avrupa Merkez Bankası'nın (AMB) öncüsüdür ve ana görevi, üçüncü aşamanın başlangıcından itibaren AMB'nin görevini yerine getirebilmesi için gerekli yasal, kurumsal ve lojistik çerçevenin belirlenmesidir.

APE aynı zamanda EPB öncesinde ulusal para politikalarının koordinasyonunun güçlendirilmesinden de sorumludur ve bu çerçevede üye devletlerin merkez bankalarına tavsiyelerde bulunabilmektedir. İkinci aşamadaki diğer önemli gelişmeler aşağıdaki hususları kapsamaktadır:

¹⁹⁷ G.Bochicchio, *Avrupa Birliği'nin Ekonomik ve Parasal Birlik Politikası ve Türkiye'nin Uyumunu*, İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı Yayını, 2003, s.11.

- Kamu sektörü faaliyetlerinin finansmanını yasaklayan mevzuatın kabul edilmesi; örneğin, üye devletlerde merkez bankalarının kamu sektörü kurumlarına kredi vermesi ve kamu borçlarının merkez bankası tarafından üstlenilmesi; benzer bir yasaklama üçüncü aşamada AMB'ye de uygulanmaktadır.

- Kamu kurumlarının finansal kuruluşlarla imtiyazlı erişim hakkının yasaklanmasına ilişkin yasal düzenlemelerin kabul edilmesi; benzer bir yasaklama üçüncü aşamada AMB'ye de uygulanmaktadır.

- Bir üye devletin kamu sektörü borçlarının Topluluk veya başka bir üye devlet tarafından üstlenilmesini yasaklayan mevzuatın kabul edilmesi; buna “kefaletle serbest bırakmama kuralı” (no bail out clause) denmektedir.

- Üye devletlerin aşırı kamu açıklarından (uygulamada, normal şartlarda kamu açığı toplamının GSYİH'nin %3'ünü, kamu borçlarının ise %60'ını geçmemesi olarak tanımlanan) kaçınmak için gayret göstermesi gerekliliği; bu gereklilik, Konsey'in üye devletlerinin bütçe performanslarını izlemesi ve aşırı açıkların mevcut olduğunun tespit edilmesi halinde düzeltici önlemler tavsiye etmesi prosedürüyle uygulanmaktadır.

- Gerekli görülmesi halinde, Avrupa Merkez Bankaları Sistemi yasası ile uyumluluğu sağlamak üzere, üye devlet merkez bankalarına yasal bağımsızlık sağlayan ulusal mevzuatın kabul edilmesi.¹⁹⁸

Avrupa'da 1 Ocak 1999'dan itibaren ekonomik ve parasal birliğin gerçekleşmesini öngören Maastricht Antlaşması, para politikalarını merkezileştirirken, “subsidiarite ilkesi”ni yürürlüğe koyarak ulusal maliye politikalarına geniş bir özerklik tanımıştır.

Fakat bu özerkliğin uluslararası negatif dışsallıkları olabilir. Örneğin bir üye ülkenin izlediği kamu harcama politikası diğer üye ülkelerin istihdam ve üretim düzeylerinin etkileyecektir. Böylece maliye politikalarında belli bir uyum sağlanmadığı takdirde parasal birliğin işleyişi tehlikeye girecektir.

¹⁹⁸ G.Bochicchio, **Avrupa Birliği'nin Ekonomik ve Parasal Birlik Politikası ve Türkiye'nin Uyumunu**, s.12.

Sorumsuz ya da disiplinsiz maliye politikaları, birlik düzeyinde parasal istikrarı bozacak ölçüde aşırı kamu açıklarına ve yüksek borçlanma düzeylerine yol açabilir.¹⁹⁹ Bu nedenle maliye politikaları uygulamalarının parasal birliğin olumsuz etkileyebilme riskine karşı bu aşamada bütçe açıkları ve kamu borçlanma düzeyleri ile ilgili şartlara yer verilmiştir.

Aşama 3

EPB'nin üçüncü aşaması 1 Ocak 1999 tarihinde başlamıştır. Bu aşamanın başlangıcından itibaren, Euro resmi bir para birimi haline gelmiş ve üye devletlerin ulusal paralarının Euro'ya dönüşüm oranları geri dönülmez bir şekilde sabitlenmiştir. Ulusal paralar başlangıçta dolaşımda kalmış ve bir Ecu = bir Euro paritesinden, Euro Ecu'nün yerini almıştır. Bu aşamada Euro'ya dönüşüm kademeli olarak başlamış, Şubat 2002'de yeni tek para dolaşımdaki yegane para olarak ilgili ulusal paraların yerini almıştır.

Bu gelişmelere paralel olarak AMB, hangi üye devletlerin Euro'yu kabul edebileceği hakkındaki kararın alınmasının hemen ardından (ikinci aşamada) oluşturulmuştur. AMB'nin rolü, üçüncü aşamanın başlangıcından itibaren üye devletler için tek para politikası uygulamaktır. Tek para politikasına destek olarak mali disiplinin sağlanmasını teminen, AMB ile aynı zamanda İstikrar ve Büyüme Pakti de işlemeye başlamıştır. Pakt, ikinci aşamada işlevsel hale gelmiş olan aşırı açık prosedürünü hızlandırmakta ve netleştirmektedir. Aynı zamanda ilk katılımcı ülkelerin paralarını Euro ile ilişkilendiren bir döviz kuru mekanizması da oluşturulmuştur. Avrupa Birliği'nde döviz kuru disiplininin sağlanmasına yardımcı olan bu yeni mekanizma, Euro alanında "ilk katılımcılar" arasında makroekonomik koşullara ilişkin yakınlaşmayı güçlendirmek üzere tasarlanmıştır.²⁰⁰

Tüm bu uygulamaların yayında ekonomik ve Parasal Birliğin başarıyla işlemesi için, katılan üye devletlerin düşük enflasyon oranları, güçlü kamu

¹⁹⁹ Mircan Yıldız, "Avrupa'nın Ekonomik Parasal Bütünleşmesinde Maliye Politikasının Rolü ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme," *Avrupa Birliğine Geçiş Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu*. 17. Türkiye Maliye Sempozyumu, 22-25 Mayıs 2002 Fethiye, Ankara: Türmob Yayınları – 185, 2002, s.37.

²⁰⁰ G.Bochicchio, *Avrupa Birliği'nin Ekonomik ve Parasal Birlik Politikası ve Türkiye'nin Uyumu*, s.13.

maliyesi ve döviz kuru istikrarı kapsamında yüksek seviyeli sürdürülebilir bir yakınlaşma elde etmesi şarttır. Bu amaçla, tek para birimini kabul etmek isteyen üye devletlerin, Maastricht Antlaşması ve ilgili protokol ile belirlenen dört “yakınlaşma kriterini” yerine getirmesi talep edilmektedir.

- i. **Fiyat istikrarının sağlanması**, herhangi bir üye ülkenin son oniki aylık ortalama enflasyon oranı, en düşük enflasyon oranına sahip üç üye ülke ortalamasını 1,5 puandan fazla geçmemelidir.
- ii. **Kamu mali pozisyonunun sürdürülebilirliği**, normal şartlarda üye ülke açıkları GSYİH’nin %3’ünü, kamu borçları ise %60’ını geçmemelidir. Antlaşma, bu kriterlerin yerine getirilmesi değerlendirirken, bütçe dengesizliklerinin azaltılmasında geçmişteki gelişmeleri ve/veya bu tür dengesizlikleri geçici ve istisnai olarak etkileyen faktörleri dikkate alarak, bazı esneklikler sağlamaktadır.
- iii. **Döviz Kurları**, üye ülke paraları Avrupa Para Sistemi Döviz Kuru Mekanizmasına dahil olmalı ve son iki yılda normal dalgalanma marjı içinde bulunmalıdır. Özellikle, bir üye devletin bu dönem içerisinde kendi inisiyatifiyle, kendi para kurunu başka bir üye devletin parasına karşı devalüe etmemesi gerekmektedir.
- iv. **Faiz Oranı**: “Herhangi bir üye ülkenin uzun vadeli devlet tahvili faiz oranı, en düşük enflasyon oranına sahip üç üye ülkenin faiz oranı ortalamasını 2 puandan fazla geçmemelidir.”²⁰¹

Tüm bu kriterlerle amaçlanan Ekonomik ve Parasal Birlik’de (EPB) ekonomik ve parasal yakınlaşmanın kalıcı olmasıdır. Bu da sürdürülebilir bir temele dayalı düşük bütçe açığını içermektedir. Bütçe disiplini, para politikası üzerindeki yükü azaltarak, kısa vadeli faiz oranlarının düşük tutulmasına

²⁰¹ G.Bochicchio, *Avrupa Birliği’nin Ekonomik ve Parasal Birlik Politikası ve Türkiye’nin Uyum*, s.17.

yardımcı olmaktadır. Ayrıca mali piyasalar, bütçe politikasına yönelik bu yaklaşımdan olumlu etkilenmekte ve EPB içinde uzun vadeli faiz oranlarının mümkün olan en düşük düzeyde olması sağlanmaktadır. Mali disiplin, kamu borç oranlarını frenleyerek ve bu nedenle kamu borçları üzerindeki faiz yükünü azaltarak, önceliklere daha fazla finansman ayrılması yoluyla kamu harcamalarının yeniden yapılandırılmasına imkan tanımaktadır. Bu, uzun vadeli büyüme ve istihdam açısından önemlidir ve aynı zamanda, Aralık 1996 Dublin Avrupa Konseyi'nin bir **İstikrar ve Büyüme Pakti** kurulması üzerinde mutabakata varmasını sağlayan zemindir. İstikrar ve Büyüme Pakti'nin yürürlüğe koyan yasal metin üzerinde Haziran 1997 Amsterdam Avrupa Konseyi'nde mutabakata varılmış ve Temmuz 1997'de gerçekleştirilen Konsey'de kabul edilmiştir. Böylece EPB'ye katılım için gerekli koşulların, hem ilk grup hem de daha sonrakiler bakımından "değiştirilemez" olduğu ortaya koyulmuştur.²⁰²

Böylece aşırı açık düzenlemeleri ile İstikrar ve Büyüme Pakti, bütçe disiplini sorununa Avrupa Birliği'nin sağlam bir yanıtıdır. Aşırı açık düzenlemeleri, üye ülkelerin aşırı açıklardan nasıl kaçınacaklarını gösterir ve ülkelerin bütçe durumlarının değerlendirilmesine temel oluşturan iki ölçüt koyar: Biri açık, biri borç için bu ölçütler GSYİH'nin sırasıyla %3'ü ve %60'ıdır. Anlaşmanın genel ilkeleriyle düzenlemelerinin nasıl yürürlüğe konulacağı İstikrar ve Büyüme Sözleşmesi'nde gösterilmiştir.

İstikrar ve Büyüme Pakti ikiz yol yaklaşımı olarak adlandırılan bir sistem izlemektedir: bütçe açıklarının GSYİH'nin %3'ü sınırının üzerine çıkmasından önce bütçedeki sapmaları belirleyip düzeltmek için önleyici, erken uyarı sistemi ve üye devletler üzerinde, aşırı açıklardan kaçınmak veya açıklar ortaya çıktığında ivedilikle düzeltilmesi için önlemler almak için baskı yaratan caydırıcı kurallar seti. Pakt, resmi olarak üç unsuru içermektedir:

i. Avrupa Konseyi Kararı: Amsterdam Avrupa Konseyi Kararı, istikrar ve büyüme paktının sıkı bir şekilde ve zamanında uygulanması için üye devletler, Komisyon ve Konsey tarafından üstlenilecek taahhütleri belirlemiş

²⁰² G. Bochicchio, **Avrupa Birliği'nin Ekonomik ve Parasal Birlik Politikası ve Türkiye'nin Uyumuna**, s.17,18.

ve rehberlik sağlamıştır. En üst seviyede siyasi taahhütler verilmesinden ayrı olarak, normal bir Konsey sonuç bildirgesinin aksine, bu Avrupa Konseyi Kararı, Avrupa Komisyonu Başkanı'nın imzasının bulunmasının avantajına da sahiptir.²⁰³

ii. Bütçe pozisyonlarının güçlendirilmesi ve ekonomi politikalarının koordinasyonu hakkında Konsey Tüzüğü²⁰⁴: Antlaşmanın 103. maddesinde belirlenen çok taraflı gözetim prosedürü unsurlarının güçlendirilmesi için, Pakt'ın önleyici yönü, Konsey Tüzüğü'nde önemli bir yere sahiptir. Katılımcı üye devletler, ulusal orta vadeli bütçe hedeflerini ve diğer ilgili bilgileri içeren istikrar programlarını sunmak zorundadır. İstikrar programlarının ana unsuru, ulusal orta vade bütçe hedeflerinin dengeye yakın veya fazla verecek şekilde belirlenmesidir. Bu durum, ülkelere %3'lük referans açık değerini ihlal etmeksizin konjonktürel etkileri düzeltici maliye politikaları izleme imkanını vermektedir. Diğer taraftan, Euro alanına katılmayan üye devletlerin de, içerik olarak istikrar programları ile benzer yakınlaştırma programları sunmaları gerekmektedir.

Bu yakınlaştırma programları diğer hususların yanı sıra, özellikle döviz kurları ve enflasyon ile ilgili para politikası hedefleri de dahil çok geniş bir değişkenler dizisini kapsamaktadır. Tüzüğe göre, hedeflerden ciddi şekilde sapıldığıının belirlenmesi halinde, Konsey, ilgili üye devlete tavsiyelerde bulunabilmekte ve bu tür tavsiyeler de, erken uyarı mekanizmasını oluşturmaktadır.²⁰⁵

iii. Aşırı bütçe açığı prosedürünün uygulanmasının hızlandırılması ve açıklığa kavuşturulması hakkında Konsey Tüzüğü: Tüzükte Pakt'ın caydırıcı unsuru önemli yer tutmaktadır. Aşırı bütçe açığı prosedürüne göre; bir üye devletin %3'ten daha büyük bütçe açığı varsa veya böyle bir risk bulunmaktaysa, Komisyon bir rapor hazırlamaktadır. Bu rapor, bütün ilgili faktörleri dikkate alarak, referans değerini ihlal edilmesini haklı

²⁰³ G. Boichichio, **Avrupa Birliği'nin Ekonomik ve Parasal Birlik Politikası ve Türkiye'nin Uyumı**, s.18.

²⁰⁴ 1466/97 sayılı ve 7 Temmuz 1997 tarihli **Konsey Tüzüğü**

²⁰⁵ E.C.W. Sylevester, John Haan, **European Monetary and Fiscal Policy**, Oxford: Oxford University Press, 2001, s.85-89.

çıkarabilecek istisnai koşulların mevcut olup olmadığını inceleyecektir. İhlalin, sadece “gerçek GSYİH’da yıllık en az %2 düşüşün bulunması” halinde istisnai olarak kabul etmektedir (1467/97 sayılı Konsey Tüzüğü, madde 2.2). Konseyin aşırı bütçe açığının mevcudiyeti hakkında karar almasından önce, ilgili üye devletin kendi argümanlarını sunma imkanı vardır. Ekonomik çöküşün şiddetli olup olmadığını değerlendirirken, GSYİH’daki yıllık düşüş %2’den daha az olmasına rağmen, diğer üye devletler, “kural olarak gerçek GSYİH’daki yıllık en az %0.75’lik düşüşü referans alacaklardır” (Amsterdam Avrupa Konseyi kararı).

Bütçe açığının aşırı olarak değerlendirilmesi halinde, Konsey, ilgili üye devlete tavsiyelerde bulunmaktadır. Aşırı bütçe açığının düzeltilmesi amacıyla etkili kararlar alması için ülkeye azami dört aylık süre verilmektedir. Konsey bu önlemlerin etkili olmadığını değerlendirdiğinde, prosedürün bir sonraki aşamasına geçilmektedir. Sonuç olarak, uygun görüldüğü takdirde, aşırı bütçe açığının mevcudiyetinin bildirilmesinden itibaren on ay içinde cezai müeyyide uygulanabilmektedir.²⁰⁶

Avrupa Birliği tüm bu uygulamalarla mali bir disiplin oluşturmayı, korumayı, güçlendirmeyi hedeflemiş ve bu amaçla yapısal reformlara yönelmiştir.

Avrupa Birliği’nin ekonomik ve parasal birliği oluşturma süreci içinde gerek Avrupa Birliği bütçe büyüklükleri ve özellikle harcamaları gerekse Avrupa Birliği’ne üye ülkelerin bütçe büyüklükleri ve harcamaları uygulanan sosyoekonomik Birlik politikaları paralelinde bir seyir izlemiştir.

Çalışmamızın bu bölümünde AB’ne üye ülkelerin bütçe harcamalarının yıllar itibari ile gelişimi, Maastricht ve İstikrar ve Büyüme Pakti kararlarına uygunluğu bakımından incelenecek ve Türkiye’nin bütçe harcamaları ile karşılaştırmalı olarak ele alınacaktır.

²⁰⁶ G. Bochicchio, *Avrupa Birliği’nin Ekonomik ve Parasal Birlik Politikası ve Türkiye’nin Uyumuna*, s.20-21.

Böylece bir taraftan üye ülkelerin mali kriterlere uyumu incelenirken diğer taraftan Türkiye'nin mevcut bütçe harcamaları ile Avrupa Birliği üyeliğine ne kadar yakın ya da uzak olduğu belirlenmeye çalışılacaktır.

3.2. AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYE ÜLKELERİN BÜTÇE HARCAMALARININ GELİŞİMİ ve TÜRKİYE İLE KARŞILAŞTIRILMASI

Türk Bütçe Sistemi içinde harcamaların boyutunun gerçek durumunu tespit etmekte gelişmiş ülkelerin bütçe harcamalarının incelenmesi ve sonuçta yapılacak kıyaslamanın önemli yardımı olacaktır. Bu nedenle bu bölümde Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkelerin bütçe harcamalarının gelişimi ele alınacaktır.

Türkiye'de sürekli olarak eleştirilen ve 1980 sonrası neo-liberal politikalarla küçülmesi hedeflenen, devletin boyutlarını gösteren en geniş kapsamlı oran Bütçe Harcamaları / Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH) oranıdır.

Avrupa Birliği ülkelerinde dolayısıyla Avrupa Birliği ortalamasında bu oran genellikle yükselen bir seyir izlemiştir.

TABLO: XI: Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerin Ortalaması Olarak Bütçe Harcama, Gelir ve Açıklarının Dönemsel Gelişimi

	Bütçe Harcamaları / GSYİH		Bütçe Gelirleri / GSYİH		Bütçe Açık-Fazla / GSYİH	
	AB. ORT.	Türkiye	AB.ORT.	Türkiye	AB.ORT.	Türkiye
1980-1985	48.4	17.5	43.3	15.2	-5.1	-2.3
1986-1990	46.6	16.8	43.6	13.8	-3.0	-3.0
1991-1995	50.4	22.4	46.6	18.3	-3.8	-4.1
1996-2002	49.8	36.6	47.1	25.7	-2.7	-10.9

Kaynak: European Commission, *European Economy*, 2002, review.

- AB. ORT → Avrupa Birliğine Üye Ülkelerin Ortalaması

Tablo ışığında 6 yıllık dönemler itibari ile Avrupa Birliği ortalaması alındığında, bütçe harcamalarının ufak dalgalanmalara rağmen, GSYİH içindeki payını %45'in üzerinde olduğu görülmektedir.

Yıllar bazında ele alındığında ise 1980 yılında AB'ne üye ülkelerin bütçe harcamalarının GSYİH içindeki payı ortalama %45.3 dür. Bu oran 1986

yılına kadar sürekli olarak artarak, 1985 yılında %49.6 seviyesine ulaşmıştır. Seksenlerin ikinci yarısı AB'ye üye ülkelerin bütçe harcamaların da genelde düşüşlerin yaşandığı yıllar olmuş ve harcamaların GSYİH içindeki payı 1989 yılında %43.5 düzeyine gerilemiştir. 1990 yılı ise bütçe harcamalarının yeniden artmaya başladığı dönem olmuş ve 1993 yılında harcamaların GSYİH içindeki oranı %52.0 seviyesine yükselmiştir.

1994 yılından itibaren 2002 yılına kadar geçen dönemde ise AB ortalaması olarak bütçe harcamaları ufak düşüşler yaşamıştır. 2002 yılında bütçe harcamaları / GSYİH oranı %47.6 olarak gerçekleşmiştir. (Bakınız Ek Tablo XVIII)

Bütçe harcamalarının GSYİH içindeki payı AB ortalaması olarak %45 ile %50 arasında değişmiştir. Oysa ülkeler bazında bütçe harcamaları AB ortalamasının üzerine çıkmaktadır. Bu ülkelerden Belçika, Danimarka, Fransa, Avusturya ve İsveç'te kamu harcamalarının, GSYİH içindeki payı %50'nin üzerine olduğu görülmektedir. Örneğin İsveç'te 2002 yılında kamu harcamaları / GSYİH oranı %58 seviyesine ulaşmıştır. (Bakınız Ek Tablo XVIII) Bu ise ülkeler bazında uygulanan mali politikalar çerçevesinde bütçe harcamaları düzeyinin artabileceğini göstermektedir.

Bütçe harcamalarının yıllar itibari ile gösterdiği bu gelişmeler, uygulanan sosyo-ekonomik politikaların sonuçlarıdır.

Bütçe harcamalarının gelişimi incelendiğinde Avrupa refah devletinin büyüme ve yayılma gösterdiği dönemle paralel bir süreç izlediği gözlenir. Refah devletinin temellerinin atılmasında ise 1929 Dünya Ekonomik Krizi ve sonrasında yaşanan gelişmeler etkili olmuştur.

1929'da yaşanan ekonomik kriz nedeniyle, ekonomi politikalarına duyulan güven azalmış ve ekonomide yeni bir anlayışa ihtiyaç duyulmuştur. Böylece ekonomide yeni bir dönem başlamış ve 1940'lara kadar uzanan süre içinde refah devleti anlayışı doğmuştur. Bu dönemde ekonomide Keynesyen politikalara geçilmiş, tam istihdamın sağlanması amaçlanmış, bazı risklerin toplumca paylaşılması düşüncesi güç kazanmış, özgürlük, eşitlik ve güvenliğin her birinin aynı önemde olduğu vurgulanarak, ekonomik alan ve

sosyal alanların birbiriyle iç içe geçmiş oldukları kabul edilmiş, ulusal hükümetlerin her ikisinde de etkin bir rol oynaması istenmiştir. Bu dönemde devletin sosyal boyutları olup olmadığı tartışması bir yana bırakılmış, daha çok bunun nasıl genişleyeceği üzerinde durulmuştur.²⁰⁷

Bu dönemde bugünkü Avrupa Birliği'ni oluşturan ülkelerin çoğunda refah devleti anlayışına paralel olarak;

- Belirli bir sosyal güvenlik düzeyi,
- Sağlık ve refah hizmetlerinden serbestçe yararlanma olanağı,
- Belirli bir yaşa kadar eğitim olanağı,
- Asgari bir gelir düzeyi,
- Konut yardımları

öncelikli hedefler olarak benimsenmiştir.

Devlet bu hizmetleri vatandaşlarına öncelikle minimum hayat seviyesini temin etmek, bunu yükseltmek ve ayrıca sosyal riskleri azaltmak amacıyla sunmuştur. Kısaca devletin bu faaliyetleri, bu hizmetleri yüklenerek, bu hizmetlere paralel olarak harcamalar yaparak, refah göstergelerini iyileştirmeyi amaçlanmıştır.

Böylece 1980'lere kadar bütçe harcamaları artış göstermiştir. 1980'ler tüm dünyada neo-liberal politikaların uygulamada öne çıktığı dönemler olmuştur. Devletin dolayısıyla bütçe harcamalarının kısılması yönünde tedbirlerin alındığı bu dönemlerde yukarda değinildiği üzere AB ülkelerinde bütçe harcamaları konusunda bir gerileme yaşanmamıştır. Yapılan kamuoyu araştırmalarında AB vatandaşlarının %90'ının, eğitim, sağlık, konut, yaşlılık, hastalık ve işsizlik gibi temel refah politikalarının devletin sorumluluğunda olmasından yana, büyük çoğunluğu da refah devletinin bunun için hakça bir vergi almasını desteklemekte, üçte iki ile üçte bir çoğunluk (sosyal harcamaların az olduğu ispanya, Portekiz, Yunanistan ve İngiltere gibi ülkelerde daha büyük bir çoğunluk), daha yüksek vergiler alınması gerekse

²⁰⁷ Meryem Koray, **Avrupa Toplum Modeli (Nereden Nereye)**, İstanbul: Tüses Yayınları, 2002, s. 186.

de sosyal korumanın devam etmesinden yana olduğu görölmüştür.²⁰⁸ Bu ise Refah devletinin Avrupa düzeyinde desteklendiğinin en büyük göstergesidir. Bu paralelde de bütçe harcamalarında bu dönemlerde de büyük çaplı gerilemeler söz konusu olmamıştır.

1990'lara gelindiğinde ise Avrupa'da bütçe harcamalarının artışında dönemin iktisadi politikalarının ağırlıklı etkisi görülür. 1990'lar Avrupa ülkelerinde durgunluğun yaşandığı dönemler olmuştur. 1980'lerde yaşanan özelleştirme hareketinin, bütçeye yansımaları, 1990'larda yerini pek çok Avrupa ülkesinde yaşanan durgunluğa bırakmıştır. Durgunluğa bağlı olarak, ihracat talebi ve doların değerindeki düşüş gündeme gelmiştir. Bu nedenle ekonomideki daraltıcı etkiyi ortadan kaldırmada güçlü araçlardan biri olan, bütçe harcamaları 1990-1993 yılları arasında istisnasız olarak tüm Avrupa Birliği üye ülkelerinde artış göstermiştir. 1990 yılında Avrupa Birliği üye ülkeleri ortalaması bakımından %47.6 seviyesinde olan bütçe harcamalarının GSYİH'ya oranı 1993'de %52'ye yükselmiştir.

Yıllar itibariyle genellikle yükselme seyri izleyen bütçe harcamaları üzerinde etkili olan bir diğer unsur da, Avrupa Birliği ortak politikalarının gerçekleştirilmesi için subsidiarite ilkesi esasına dayanılarak üye ülkelerin ulusal maliye politikalarına görevler bırakılmış olmasıdır.

1990'ların başındaki bu yükseliş 1993 yılından sonra yerini bütçe harcamalarında büyük çaplı olmayan düşüslere bırakmıştır. Bunun nedeni ise, Maastricht Anlaşmasında kabul edilen kriterlerdir. Avrupa Birliği ve Birliğe üye ülkeler açısından önem taşıyan Maastricht Antlaşması 1992 yılında imzalanmış ve 1993 yılında yürürlüğe girmiştir. 1 Ocak 1999 yılından itibaren ekonomik ve parasal birliğin öngören bu antlaşma ve bu antlaşmayı takip eden, 1997'de kurulan, yaptırım gücüne sahip olan İstikrar ve Büyüme Paketi ile üye ülkelerin bütçelerine belli sınırlamalar getirilmiştir. Bu sınırlamalar ekonomik ve parasal birliğin sağlanması amacıyla oluşturulan üç aşama içinde ele alınmıştır. Özellikle 2. aşamada mali politikaların uyumu için bazı kriterler getirilmiş ve bu kriterler 1994 yılında uygulamaya girmiştir.

²⁰⁸ M.Kleinman, *A European Welfare State?*, London, 2004, s.18-19.

Sözü edilen bu ikinci aşama ile birlik çapında mali bir disiplin oluşturmak amacıyla getirilen ilk tedbir, üye ülkelerin bütçe açıklarının GSYİH'nin %3'ünü geçmemesidir. İkinci tedbir ise kamu borçlarının GSYİH'nin %60'ını aşmamasıdır. Bu tedbirler ile ekonomik ve parasal birliğin istikrarına zarar verebilecek ulusal maliye politikalarındaki sapmalar minimum düzeye indirilmeye çalışılmıştır. Bu uygulamaların Birliğe üye ülkelerin bütçe harcamalarına yansımaları ise 1994 yılından itibaren hafif düşüş şeklinde kendini göstermiş ve bu durum 2002 yılına kadar devam etmiştir.

Türk bütçe harcamaları ele alındığında ise AB ülke ortalamaları ile önemli farklılıklar olduğu gözlenmektedir. 1995-2002 dönemine kadar Türkiye'nin bütçe harcamalarının GSYİH'ya oranı AB ortalamasının 1/3 ile 1/2 arasında değerler almıştır.

Yıllar itibari ile incelendiğinde ise;

1980 yılında bütçe harcamalarının GSYİH içindeki payı %20.5 iken, 1982'de bu oranın %16.2'ye gerilediği görülür. Bu dönemde Avrupa Birliği ortalaması %49.0'dır. 1986 yılından sonra Türkiye'de bütçe harcamaların GSYİH içindeki oranı yükselse de 1999 yılına kadar Avrupa Birliği ortalamasının yarısını çok az geçebilmiştir. Türkiye'de 1999 yılında harcamaların GSYİH içindeki oranı %36.2'ye, 2000 yılında 42.6'ya ve ilk kez 2001 yılında bütçe harcamalarının GSYİH'daki payı %49'1'e çıkarak Avrupa Birliği ortalaması olan %47.2 seviyesinin aşmıştır.

Görüldüğü üzere harcamalarımız 1999 ve sonrasında artarak AB ortalamasının üzerine çıksa da bu döneme kadar AB ortalamasının çok gerisinde kalmıştır.

Türkiye'de yıllar itibari ile uygulamada olan IMF ve Dünya Bankası destekli istikrar programlarında mali yapının sorunlarının çözülmesinde kamu harcamalarının kısılması öncelikli hedef olmuştur. Fakat incelemelerimiz ekonomik istikrarı ve refah devleti olma özelliğini sağlamış AB ülkelerinde bütçe harcamalarının GSYİH içindeki payının, son birkaç yıl dışında Türkiye'ye oranla 2 kat fazla olduğunu göstermiştir. Bu durum uygulanan mali

politikaların siyasetteki en önemli hedeflerden biri olan AB üyeliği hedefi ile ters düştüğünü göstermektedir.

Bu noktada karşılaşılan bir diğer çarpıcı sonuç ise AB ülkelerinin bütçe harcamalarının yüksekliğine rağmen bütçe açıklarının düşük oluşudur. Dönemler itibari ile incelendiğinde ekonomik durgunluğun yaşandığı 1991-1995 dönemi dışında AB bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı sürekli olarak azalmış ve 1996-2002 döneminde %-2.7'ye gerilemiştir. Yıllar itibari ile incelendiğinde ise 1980 yılında %-4 olan bütçe açıklarının GSYİH içindeki payı giderek azalarak, 2000 yılında Avrupa Birliği ortalamasında %1.5'lik bir bütçe fazlası verilmiştir. Bu gelişmeyi 2001 yılındaki %0.5 oranındaki bütçe fazlası izlemiştir. 2002 yılında bütçe açıklarının GSYİH içindeki oranı %-0.5 olmuştur. (Bakınız Ek Tablo XVIII)

Ülkeler bazında incelendiğinde ise bütçe fazlalarının Finlandiya'da %4.7, Danimarka'da %11.9'a ulaştığı görülmektedir.

Bütçe açıklarında görülen bu gerilemenin en temel nedeni Maastricht Anlaşması'nın, ikinci aşamasında yer alan mali uyumun sağlanması için getirilen %-3 düzeyindeki bütçe açığı/GSYİH oranının geçilemeyeceği şartıdır. Bunun yanı sıra 1997 yılında kurulan ve bu şarta uyulmadığı takdirde yaptırım uygulama yetkisine sahip olan İstikrar ve Büyüme Paktının kurulması da bütçe açıklarının gerilemesinde etkili olmuştur.

AB ülkeleri ile Türkiye arasındaki karşılaştırmada bütçe açıkları oranlarında da çarpıcı sonuçlar ortaya çıkmaktadır. 1990 yılına kadar AB ülkeleri bütçe açıkları ile paralel bir gelişim gösteren Türk bütçe açıkları bu dönemden itibaren artmaya başlamıştır. 1996 yılında bütçe harcamaları AB ortalamasının neredeyse yarısı olsa da bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı AB ortalamasının 2 katını geçmiştir. 2001 yılında Türkiye'de bütçe harcamaları AB ortalamasını yakalamıştır. Fakat bu dönemde Türkiye'de bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı AB ortalamasının 33 katı olmuştur. Maastricht kriterleri açısından bakıldığında 2002 yılında Türkiye'de bütçe açıklarının oranı bu kriterlerin 4 katı üstündedir.

Görüldüğü üzere bütçe açıklarındaki artış Türk bütçesi içinde önemli bir sorun teşkil etmektedir. Bu nedenle Türkiye'nin AB üyeliğine geçişte uyması gerekli ekonomik kriterlerin başında bütçe açıklarının düşürülmesi gelmektedir. Çünkü "istikrar programlarında önemli yer tutan mali uyumun en önemli ölçme göstergesi kamu açığının azalıp azalmadığı ve bunun sonucunda borç stokunun aşığı çekilip çekilmediğidir. IMF ve Dünya Bankası destekli programlarda ya da Maastricht tipi yasal düzenlemelerde genellikle klasik kamu açığının azaltılması üzerinde durulmaktadır."²⁰⁹

Fakat bu koşul istikrar ve mali uyum politikalarının uygulandığı ülkelerde ve Türkiye'de farklı sonuçlar doğurmuştur. Bunlar:

- Kendilerine bütçe açığı sınırı getiren bir istikrar programı izlemek durumunda kalan bir hükümetin yaptığı en açık (şeffaf) işlerden birisi varlıklarını elden çıkartmaktır yani özelleştirmedir. Her ne kadar özelleştirme etkinlik vb. nedenlerle önerilen bir husus ise de özellikle mali uyum çabası içindeki ülkelerde özelleştirmeye aşırı bir ilgi gösterilir. Bu sayede kamu açığı azaltılmaya çalışırken, varlıklar azaltılarak belli bir cari kamu tüketiminin devamı sağlanmaya çalışılır. Halbuki sırf kamu açığını kapatmak üzere alenacele yapılan özelleştirmeler bu işletmelerin gelecekteki gelirlerinden kamunun vazgeçmesi anlamına gelir. Bir de üstüne üstlük özelleştirme bazı azgelişmiş ülkelerde olduğu gibi yönetici sınıfın kişisel çıkarlarına hizmet edecek şekilde yapılmış ise kamu tasarrufunun artması bir yana ülke kaynaklarının azalması sonucunu doğurabilir. Aynı şekilde Maastricht kriterlerini karşılamak için bir çok ülke aniden özelleştirme yanlısı olmuştur.²¹⁰

- Devletlerin varlıklarını azaltarak borç yükünü azaltmalarının bir yolu da kamu yatırımlarına yapılan harcamaları azaltmaktır. Kamu yatırımlarının yapılmaması, geciktirilmesi devletin gelecekteki gelirlerinden vazgeçmesi anlamına gelir. Böylece kamu harcamalarını azaltarak borç yükü azaltılırken gelecekteki gelirden fedakarlık etmek sureti ile kamu bilançosunun varlık tarafı da azalır. Yani harcama kısıntısı yolu ile klasik açık azalmış gibi

²⁰⁹ W. Eastrely, "When Is Fiscal Adjustment An Illusion" **World Bank Policy Research Working Paper**, No: 2109, 1999, s. 2.

²¹⁰ Ferhan Emil, Hakan Yılmaz, "Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi Genel Sorunları ve Türkiye Üzerine Gözlemler" s. 111.

görünse de eğer bu yatırım harcamaları üzerinde kısıntı sağlayarak yapılmışsa, bu yatırımların ilerdeki gelir yaratıcı etkilerini de azaltır.

- Kamu bilançosundaki varlıkların azalmasının bir yolu da bakım ve idame harcamalarının kısıtlanmasıdır. Bu şekilde bir klasik açık hedefi tutturulup borç yükü azaltılması öngörülebilir. Ancak bunun sonucunda yollar, köprüler ve elektrik hatlarında bozulma kamu yatırım stokunun çürümesine ve gelecekteki gelir potansiyelinin aşınmasına dolayısı ile ileriye yönelik kamu açığının artmasına yol açar. Zira ileride bunları tamir etmek daha çok masraf gerektirebilir.²¹¹

- Açık kapama politikaları uygulamalarında bir başka sapma da gizli yükümlülük yaratılarak gerçekleştirilmiştir.

a) Bütçeden açıkça ödenek koyarak bir aktiviteyi sübvans etmek yerine, bu görevi örneğin bir kamu bankasına vererek ona finanse ettirmek ve borçların bir kısmını bu kamu bankasında gizlemek bu yolların ülkemizde de uygulanan bir çeşididir. Böylece mali disipline yönelik olduğunu sandığımız bir bütçenin bir takım yükümlülükleri başka alanlara saklanır.

b) Bazı kamu hizmetlerinin özel kesime yaptırılması yine kamu açığını azalttığı düşünülen bir yöntemdir. Ama bunu yaparken hükümet bazı garantiler verir. (Yap-İşlet-Devret). Bunlar ileride daha büyük bir harcama potansiyeli olarak devlet bilançosunda yer alır. Ya da koşullu yükümlülük yaratılarak verilen garantiler ile bu yıl bütçeye bir yük yaratılmasa da gelecek yıllara yükümlülük aktarılır.

c) Devlet bazen piyasadan borçlanacağı faizin çok altında kamu bankaları veya özel bankalardan borçlanır. Böylece faiz harcamasını azaltmış gibi görünür ama ileride bundan zarara uğrayan kamu veya özel bankaların yükünü çekmek durumunda kalabilir.

d) Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının ellerindeki fonları ucuz faizle kullanmak sureti ile bütçe açığı bugün azalmış gibi olur. Ancak, bu suretle

²¹¹ Ferhan Emil, Hakan Yılmaz, "Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi Genel Sorunları ve Türkiye Üzerine Gözlemler" s. 111.

mali durumu bozulan sosyal güvenlik kuruluşların açıkları ileride daha büyük kamu harcamasına sebep olur.

Böylece ya kamusal varlıkların azaltılması ya da gizli yükümlülük yaratılması sureti ile IMF ve Dünya Bankası'nca önerilen kamu açığı hedefinin tabiri caizse etrafından dolaşılmaya çalışılır.²¹²

Yukarıda örneklerden anlaşılabacağı gibi sadece özelleştirme veya sadece harcama azaltıcı önlemlerde dayalı mali uyumun bugünkü değil ileriye yönelik etkilerinin iyi değerlendirilmesi gerekmektedir. Önerilen kamu açığını azaltma politikaları Türkiye'de yukarıda değindiğimiz sonuçların hemen hepsini doğurmuştur. Bu politikaların etkileri özellikle bütçe harcamaları, harcama kalemleri olarak ele alınıp AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında daha da net incelenebilmektedir.

Bu nedenle çalışmamızın bu bölümünde bütçe harcama türlerine ayrı ayrı değinilecektir.

3.2.1. Cari Harcamalar-Sermaye Harcamaları

AB ülkeleri bütçe sistemleri içinde harcamaların ekonomik sınıflandırılmasında ikili bir ayırıma gidilmekte ve harcamalar cari ve sermaye harcamaları olarak ele alınmaktadır.

²¹² Ferhan Emil, Hakan Yılmaz, "Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi Genel Sorunları ve Türkiye Üzerine Gözlemler" s. 112.

TABLO XII: Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerin Ortalaması Olarak Sermaye, Cari ve Transfer Harcamalarının Gelişimi

YILLAR	TOPLAM CARİLER											
	Sermaye		Cari		Transfer		Faiz dışı Transfer		Toplam Harcamalar		Faiz Dışı Toplam Harcamalar	
	AB ORT.	Türkiye	AB ORT.	Türkiye	AB ORT.	Türkiye	AB ORT.	Türkiye	AB ORT.	Türkiye	AB ORT.	Türkiye
1980-1985	3.5	2.5	15.8	8.2	29.1	6.8	25.4	5.5	48.4	17.5	44.7	16.2
1986-1990	2.8	2.9	16.3	6.7	27.5	7.2	22.0	3.9	46.6	16.8	41.1	13.5
1991-1995	3.0	2.5	17.2	9.6	30.0	10.2	24.3	4.6	50.4	22.4	44.5	16.7
1996-2002	2.8	3.2	17.1	11.1	29.9	22.3	25.6	7.9	49.8	36.6	45.5	22.2

Kaynak: European Commission, European Economy, 2002 review IMF,

Government Finance Statistic Yearbook, 2002.

AB ORT → Avrupa Birliğine Üye Ülkelerin Ortalaması

Cari harcamalar çalışmamızın birinci bölümünde de açıklandığı üzere devletin mal ve hizmet satın alımında kullandığı harcamalardır.

AB ülkelerinde toplam cari harcamaların GSYİH içindeki payı genellikle paralel bir seyir izlemiştir.

AB ülkeleri ile Türkiye arasında cari harcamaların sağlıklı bir kıyaslamasının yapılabilmesi için faiz ödemelerinin payı toplam cari harcamalardan çıkarılmıştır. (Bakınız Ek Tablo XIX).

AB ülkeleri toplam cari harcamaların GSYİH'ya oranı 1980 yılında %37.4 olarak gerçekleşmiştir. Ülkeler bazında incelendiğinde ise izlenen maliye politikaları çerçevesinde toplam cari harcamaların GSYİH'ya oranının AB ortalamasının üzerine çıktığı görülmektedir. Örneğin 2002 yılında İsveç'te toplam cari harcamaların GSYİH'ya oranı %49.2, Danimarka'da %47.3, Fransa'da %45 ve Avusturya'da %44.2 olarak gerçekleşmiştir.

Türkiye’de ise toplam cari harcamaların AB ülkelerine kıyasla oldukça düşük bir seyir izlediği görülür. 1980’de Türkiye’de toplam cari harcamaların GSYİH içindeki payı %16.8, 1985’de %13.2, 1995’de %13.4 ve 2002 yılında %18.4 olarak gerçekleşmiştir. 1986, 1987, 1988 yıllarında ise toplam cari harcamaların GSYİH içindeki payı AB ortalamasının 1/4’ü kadar olduğu görülmektedir. (Bakınız Ek Tablo XIX).

Türkiye’de cari harcamaların payı AB’ne oranla oldukça geride kalmakla beraber, yıllar itibari ile uygulanan istikrar programlarında azaltılması gerekli harcama kalemlerinin başında gelmiş ve özellikle cari harcamalar içinde yer alan personel harcamalarının kısılması üzerinde durulmuştur. Bunun en temel nedeni ise cari harcamalar içinde en büyük paya sahip olan gider türü personel giderleri olmasıdır. İkinci bölümde ayrıntıları ile incelediğimiz personel harcamalarının oranını etkileyen temel unsurların başında, kamu istihdamının oranı ve ücret ve maaşların seviyesi gelmektedir.

Ülkemizde istikrar programları paralelinde, cari harcamaların kısılması söz konusu olduğunda; ücretleri belli bir seviyenin altında tutmak ve kamu istihdamını azaltmak ya da attırmamak uygulamaların başında yer almıştır. Oysa yaklaşık 41 yıllık bir süreç içinde AB’ne tam üye olmaya ve bu yolda ileri sürülen siyasi ve ekonomik kriterleri yerine getirmeye çalışan Türkiye ile Avrupa Birliği ülkeleri arasında kamu harcamaları bu bağlamda devletin büyüklüğü konusunda bir paralellik bulunmamaktadır. Bu saptama kamunun toplam istihdam içindeki payı içinde geçerlidir.

Tablo XIII: Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerde Kamu İstihdamının Toplam İstihdam İçindeki Oranı (%)

Belçika	31,2	İrlanda	20,0	Finlandiya	29,6
Danimarka	37,3	İtalya	15,0	İsveç	35,8
Almanya	16,9	Lüksemburg	12,3	İngiltere	17,6
Yunanistan	21,3	Hollanda	25,1	Avrupa Birliği Ortalaması	23,4
İspanya	17,7	Avusturya	22,5	Türkiye	14,1
Fransa	24,8	Portekiz	-		

Kaynak: World Economic Forum, **The World Competitiveness Yearbook**, 2002

Toplam istihdama oranla kamu kesimi istihdam seviyesi çoğu gelişmiş ülkede gelişmekte olan ülkelerden daha yüksektir. Bu durum kamu istihdamının, toplam istihdam içindeki payı %23.4 olan AB ülkeleri içinde söz konusudur. Oysa Türkiye'de cari harcamaların GSYİH içindeki payını arttırdığı gerekçesiyle sürekli olarak eleştirilen kamu istihdamı, Avrupa Birliği ortalamasının oldukça altındadır. Ülkeler bazında incelendiğinde ise Lüksemburg dışındaki tüm ülkelerin kamu istihdam oranının Türkiye'den yüksek olduğu hatta ekonomik koşullar bakımından Türkiye'ye görece olarak daha yakın olan Yunanistan'da dahi bu oranın %21,3'e ulaştığı görölmektedir.

Türkiye ile AB arasında kamu istihdam seviyesi dışında, farklı olan bir diğer unsurda, istihdamın sektörler arası dağılımıdır. AB ülkelerinde kamu istihdamının %61'i hizmet sektöründe yer almaktadır. Hizmetler sektöründeki istihdam ağırlıklı olarak eğitim ve sağlık hizmetlerinde yoğunlaşmaktadır.

Kısaca AB ülkelerinde ve gelişmiş ülkelerde toplam kamu istihdamının yarısından fazlası eğitim ve sağlık sektörüne ait bulunmaktadır. Eğitim ve sağlık sektöründe istihdam yoğunlaşması sayesinde, sağlık sektöründe 2001 yılında bir doktora düşen hasta sayısının AB ortalaması 381 kişi olmaktadır.

Bu oran ülkeler bazında daha da düşmektedir. Örneğin İspanya'da bir doktora düşen hasta sayısı 244, Belçika'da ise 263 kişidir. Türkiye'de ise bir doktora düşen hasta sayısı 2001 yılında 806 kişidir.

Türkiye'de özellikle eğitim ve sağlık sektöründe daha da ağırlaşan istihdam yetersizliği ve istihdamın daha çok vasıfsız işgücü ağırlıklı artması en temel iki hizmetin sunumunda büyük sorunlara yol açmaktadır.

Sermaye Harcamaları: Cari harcamalar kadar üzerinde durulması gerekli harcamalardan bir diğeri Sermaye Harcamalarının gelişimidir.

Özellikle yeterli sermaye birikimine sahip olmayan geliştirmekte olan ülkelere devlet sermaye harcamaları yoluyla ekonomideki bu noksanlığı gidermeye çalışır. Gelişmiş ülkelere ise geliştirmekte olan ülke ekonomilerinde görülen sorunlar nisbeten ortadan kalktığından sermaye harcamalarının payı yıllar itibari ile azalmaktadır. Bu paralelde AB ülkelerinde sermaye harcamaları 1980'den 1986 yılına kadar genelde düşme seyrinde olmuştur. 1986 yılından sonra paralel bir seyir ile GSYİH içinde %2.7 ile %2.9 arasında değişen oranlar almıştır. (Bakınız Ek Tablo XX)

AB ülkeleri bazında ele aldığımızda ise ekonomik kalkınmışlık olarak diğer ülkelere oranla daha geride bulunan Yunanistan ve Portekiz'de ise kamu sermaye harcamalarının payı sürekli olarak artmış, 2002 yılı itibari ile Yunanistan'da sermaye harcamalarının GSYİH içindeki payı %4,3, Portekiz'inde %4,5 olmuştur. Ekonomik kalkınmışlık düzeyi açısından Türkiye'nin diğer AB ülkelerine oranla daha yakın olduğu bu ülkelere devlet sermaye harcamaları yolu ile sermaye birikimine katkıda bulunmaktadır. Oysa Türkiye'de 1980'de sermaye harcamalarının GSYİH içindeki payı %3.1. iken, 1985 yılında %1.2'ye gerilemiş, 1990 yılında %2.8 seviyesine çıkmış, 1995'de tekrar %1.5 seviyesine gerilemiş ve 2002 yılında ancak %3.8 düzeyine yükselebilmektedir. (Bakınız Ek Tablo XX)

AB ülkeleri ortalaması olarak sermaye harcamalarının GSYİH içindeki payı gerileyen bir seyir izlemesine rağmen 1998 yılına kadar Türkiye'nin sermaye harcamalarından yüksek düzeyde olmuştur. Türkiye'de sermaye harcamalarının düşük olmasındaki en büyük etkenlerden biri faiz

harcamalarındaki yükselişin, sermaye harcamaları ve diğer harcamalar azaltılarak giderilmeye çalışılmasıdır. Bu uygulama ise harcamaların ilerdeki gelir arttırıcı etkilerini azaltmıştır. Ekonomide sermaye stoku problemleri bulunurken, kamu sermaye harcamalarının kısılması gelişmekte olan ülkelerde ekonominin gelecekte daralmasına neden olmaktadır. İstikrarlı bir siyasi ve ekonomik yapıya kavuşmuş ülkelerde ise (Avrupa Birliği ülkelerinde olduğu gibi) devlet cari ve sermaye harcamaları yerine transfer harcamalarını arttırarak sosyal refah programlarına ağırlık vermektedir. Bu nedenle üzerinde durulması gereken bir diğer harcama türü de Transfer Harcamalarıdır.

3.2.2. Transfer Harcamaları

Sosyal devlet olmanın bir gereği olarak AB ülkelerinde transfer harcamalarının bütçe içindeki payı diğer harcamalara oranla daha yüksek düzeydedir.

TABLO XIV: Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerde Transfer Harcamalarının Toplam Harcamaları İçindeki Oranı (%)

	Faiz Dahil Transfer Harcamaları	Faiz Hariç Transfer Harcamaları
Belçika	60	48
Danimarka	64	58
Almanya	59	53
Yunanistan	23	12
İspanya	66	59
Fransa	65	60
İrlanda	58	55
İtalya	58	46
Lüksemburg	-	-
Hollanda	72	65
Avusturya	62	55
Portekiz	58	52
Finlandiya	60	56
İsveç	72	67
İngiltere	59	54
AB. Ortalaması	60	53
Türkiye	67	24

Kaynak: World Bank, *World Development Indicators*, 2003.

2002 yılı itibari ile transfer harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı, AB ortalaması alındığında %60 seviyesindedir. Bu oran ülkeler bazında incelendiğinde daha yüksek düzeylere ulaşmaktadır. Burada çarpıcı olan

durum transfer harcamalarının Toplam harcamalar içindeki payının Türkiye’de %67 oranında gerçekleşmesidir. Bu oran AB ortalamasının üzerinde bir değerdir. Fakat burada üzerinde durulması gereken nokta faiz dışı transferlerin toplam içindeki payıdır. Bu noktada Türkiye ile AB arasında önemli bir fark ortaya çıkmaktadır. Tablo’da da görüldüğü üzere faiz hariç transferlerin toplam harcamalar içindeki payı AB’nde %53 iken bu oran Türkiye’de %24’e inmektedir. Diğer bir deyişle toplam harcamaların %43’ü faiz giderlerine ayrılmaktadır. Böylece Türkiye’de faiz hariç transferlerin GSYİH içindeki payı son 7 yıllık dönemde %7.9’a inmektedir. (Bakınız Tablo XII) Bu oran AB ortalamasının 1/3’den daha azdır. Toplam harcamalar söz konusu olduğunda ise faiz dışı harcamaların GSYİH’ya oranı Türkiye’de %22.2 iken bu oran AB’de %45.5 olmaktadır.

Türkiye’de gerek transfer, gerekse toplam harcamalar içinde faiz harcamalarının böyle önemli boyutlara ulaşmasında en temel etken kamu finansman politikalarıdır.

1980’lerde dünyada ve Türkiye’de etkili olan “sınai, ticari ve mali sermaye üzerindeki dolaysız vergi yükünü düşürmenin özel yatırımları geliştireceği, üretimi ve büyümeyi teşvik edeceği yönündeki arz yönlü iktisat söylemi”²¹³ esasen yetersiz olan vergi yükünü azaltma yönünde gelişmelere neden olmuştur. Bu dönemle birlikte Türkiye’de kamu finansmanında, vergi yerine borçlanma politikalarının tercih edildiği süreç başlamıştır. Böylece 1980 yılında GSYİH içindeki payı %37.6 olan kamu borçları, 1990’da %46.8’e ve 2002 yılında %85.5’e yükselmiştir. (Bakınız Ek Tablo XXI)

AB ülkelerinde ise kamu borçlarının GSYİH içindeki payı 1980 yılında %38.3 iken, 1997 yılına kadar genelde artan bir seyir izlemiş ve 1996 yılında %76.2 oranına ulaşmıştır. 1997’den itibaren düşüş sürecine giren kamu borçları / GSYİH oranı 2002 yılında %57.8’e gerilemiştir.

1997 yılında AB ülkeleri ortalamasında meydana gelen gerilemenin temelinde, mali uyum ve disiplinin sağlanması amacıyla Maastricht Anlaşması kriterleri çerçevesinde kamu borçları / GSYİH oranının %60’ı

²¹³ Oğuz Oyan, *Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye?*, s. 99.

geçmemesi koşulunun getirilmesi yatmaktadır. Bu koşul 1997’de İstikrar ve Büyüme Paktının kurulması ile daha etkin olarak uygulamaya yansımıştır. Fakat bu uygulamalara rağmen 2002 yılı itibariyle Belçika, Almanya, Yunanistan, İtalya, Avusturya Avrupa Birliği ortalaması ve Maastricht Antlaşması kriterinin üzerinde oranlara sahiptir. Özellikle Belçika, Yunanistan ve İtalya’da kamu borçları/GSYİH oranı Avrupa Birliği ortalamasının iki katıdır.

Gerek AB ülkelerinde gerekse Türkiye’de kamu borçlarının bu gelişimi, faiz harcamalarını doğrudan etkilemiştir.

Avrupa Birliği üye ülkelerinin faiz harcamalarının GSYİH içindeki oranları 1980 yılı ile 1993 yılı arasında genelde artış yönünde olmuş 1993 yılından sonra ise azalma eğilimine girmiştir. 1980 yılında GSYİH’nin %3.3’ü olan faiz harcamalarının payı 1993 yılında %6.2’ye ulaşmıştır. Avrupa Birliği ortalamasının bu derece yüksek olma sebebi, Belçika İtalya ve Yunanistan’ın faiz harcamalarının diğer ülkelere oranla çok yüksek olmasıdır. 2002 yılında ise AB ülkeleri faiz harcamaların GSYİH’ya oranı %3.3’e gerilemiştir.

Bu dönemde Türkiye’de istikrarlı bir yükselme izleyen faiz harcamalarının GSYİH içindeki payı 1997’de %7. 7’ye ulaşmış ve artmaya devam etmiştir. 1997-2002 yılları Türk bütçe harcamalarını Avrupa Birliği harcamalarının ortalaması yaklaşılabildiği dönemlerdir. Oysa faiz harcamalarının GSYİH içindeki oranı 1997 yılında AB ortalaması 2 katına, 1998 yılında 3 katına, 2000’de 5 katına, 2001 yılında ise 7 katına ulaşmıştır. (Bakınız Ek Tablo XXII) Böylece esasen yükseliyor gibi görünen bütçe harcamalarından faiz harcamaları düşünüldüğünde, Türkiye’de bütçe harcamaları/GSYİH oranının Avrupa Birliği ortalamasının yarısı olduğu görülmektedir.

Avrupa Birliği ülkeleri içinde İtalya, Yunanistan ve Belçika’nın faiz ödemelerinin Avrupa Birliği ortalamasının üzerinde olduğu hatta 1997 yılına kadar bu ülkelerin faiz ödemelerinin Türkiye’nin faiz ödemelerini dahi aştığı görülmektedir. Fakat “bu ülkeleri gene de Türkiye’ye benzemez kılan özellikleri kamu harcamaları toplamının yüksek düzeyi olduğu kadar, bu

düzeyin çok hızlı bir artış eğiliminde oluşudur. Dolayısıyla, bundan çıkan sonuç gelişmiş ülkelerde yıllar boyunca faiz dışı toplam kamu harcamalarının da artmaya devam ettiğidir. Oysa Türkiye’de faiz dışı kamu ve bütçe harcamalarının ulusal gelire oranı azalma eğilimindedir.”²¹⁴

Ayrıca bu ülkelerin kamu borçları/GSYİH oranları Türkiye’den fazla olmasına rağmen kamu açıkları GSYİH’ya oranı Türkiye’ye göre çok düşük kalmaktadır. Bunun nedeni ise bu ülkelerin düşük faiz oranları ile uzun vadede borçlanabilmeleri ve Vergi geliri/GSYİH oranlarının yüksek olmasıdır.

Türkiye gibi borç stokunun, borçlanma faizlerinin yüksek olduğu ve borcun döndürülmesi konusunda bazı risklerin bulunduğu ekonomilerde faiz dışı fazlanın maliye politikasının başarısında bir ölçüt olarak seçildiği görülmektedir. Fakat Türk bütçesinin neredeyse 1994 yılından beri faiz dışı fazla vermesi buna rağmen borç stokunun sürekli artışının engellenememesinin gerisinde Türkiye ve Avrupa Birliği ülkelerinin vergi gelirleri büyüklüğü arasındaki fark yatmaktadır. Çünkü faiz dışı fazlanın tek başına ekonomik ve mali istikrarı sağlaması ve sorunları çözmesi zordur. Bu nedenle faiz dışı fazlanın tutturulması ile birlikte yapısal reformların hayata geçirilmesi, “dolaysız vergi gelirlerinin artırılması, dolaylı vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içindeki payının azaltılması gizli yükümlülükler ve diğer yollarla kamu açığının olduğundan daha düşük gösterecek uygulamalardan kaçınılması ve kamu kesimi tasarruflarını artırmak suretiyle reel faizlerin düşürülmesi gerekmektedir.”²¹⁵ Görüldüğü üzere diğer faktörler yanında vergilerin faiz dışı fazlanın amacına ulaşmasında önemli rolü bulunmaktadır. AB ülkelerinde ise kamu finansmanı politikalarında vergi gelirlerinin önemli payı bulunmaktadır.

Avrupa Birliği ülkelerinin vergi gelirlerinin GSYİH içindeki oranı Ek Tablo XXIII’de görüldüğü üzere genellikle artış yönünde bir seyir izlemiştir. 1980 yılında Avrupa Birliği ortalaması %36.1 iken, 1990’da %41.6’ya, 2002 yılında ise %42.5’e yükselmiştir. (Bakınız Ek Tablo XXIII) AB’ne ikinci

²¹⁴ Oğuz Oyan, **Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye?** s.97.

²¹⁵ Ahmet Kesik, “Bütçe Yönetimi İle Borç Yönetiminin Ayrılmasının Konsolide Bütçeye Yansımaları” **Maliye Dergisi**, Sayı 143, Ağustos 2003, s.8-9.

genişleme dalgası ile dahil olan Yunanistan, İspanya ve Portekiz ise, Birlik ortalamasının altında kalan vergi gelirlerinin GSYİH içindeki payını uyumlaştırma kapsamında sürekli olarak arttırarak 2002 yılında birlik ortalamasını yakalamışlardır.

Türkiye’de ise vergi gelirinin GSYİH içindeki payı Avrupa Birliği ülkelerinin yarısından daha az olmuştur. 1980 yılında Türkiye’nin vergi gelirlerinin GSYİH’ya oranı %14.3 iken bu oran 1984’e kadar sürekli gerileyerek %11.2 seviyesine düşmüştür. 1985’den itibaren genelde yükseliş seyri göstermiştir. 1985’de %12.0, 1998’de %17 ve 2002’de %24.2 seviyesine yükselmiştir. (Bu yükselme 2003 ve 2004 yıllarında da devam etmiştir.

Türkiye’de her ne kadar vergi gelirlerinin GSYİH içindeki payı son yıllarda yükselen bir seyir izlese de, Türkiye ile AB vergi sistemlerinde dolaylı, dolaysız vergilerin toplam vergiler içindeki payları açısından önemli farklılıklar bulunmaktadır.

Vergide adaletin ve verimin sağlanması amacıyla toplam vergiler içinde dolaysız vergilerin payı AB ülkelerinde ağırlık kazanmaktadır. Oysa Türkiye’de 2002 yılı bütçesi içinde dolaysız vergilerin toplam vergiler geliri içindeki payı %33.7 iken, dolaylı vergilerin payı %66.3’tür. Bu ise vergi sistemimizde gelir dağılımını bozucu bir yapının oluşmasına neden olmaktadır.

Özetle 1980’lerde vergi yükünün azaltılması ve vergi yerine borçlanma politikalarının ağırlık kazanması, yıllar itibari ile yaşanan ekonomik krizler ve son olarak 19 Şubat 2001 krizinin ardından kamu borçlarının GSYİH içindeki payı engellenemez boyutlarda artmıştır. Bu durumun bütçeye yansması ise bütçe harcamaları içinde borç faiz ödemelerin %43 oranına varması şeklinde olmuştur. Vergi gelirlerimizin faiz ödemelerini dahi karşılayamadığı bir bütçe ile karşı karşıya kalınmıştır. Faiz harcamalarındaki bu artışı төlere etmek için, sermaye ve cari harcamalarda olduğu gibi sosyal transferlerde de kısıntıya gidilmiştir.

Oysa gelirin yeniden dağılımı ile adil gelir dağılımının sağlanmasında sosyal transferler önemli bir maliye politikası aracıdır. Bu nedenle ve refah devleti anlayışına da paralel olarak AB ülkelerinde sosyal transferler önemli boyutlara varmıştır.

TABLO XV: Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerde Sosyal Transferlerin GSYİH İçindeki Oranı (%)

Belçika	16.0	Hollanda	11.8
Danimarka	17.6	Avusturya	18.8
Almanya	19.4	Portekiz	13.0
Yunanistan	16.4	Finlandiya	16.5
İspanya	12.5	İsveç	17.6
Fransa	18.1	İngiltere	13.5
İrlanda	8.8	AB. Ortalaması	16.6
İtalya	17.1	Türkiye	4.9
Lüksemburg	16.2		

Kaynak: European Commision, **European Economy**, 2002.

2002 yılı itibari ile AB ortalaması olarak sosyal transferlerin GSYİH'ya oranı %16.6'dır. Ülkeler bazında bu oran, Almanya, Avusturya ve Fransa ve Danimarka'da ortalamanın üzerine çıkmaktadır. Oysa Türkiye'de sürekli olarak ödün verilen sosyal transferlerin GSYİH'ya oranı %4.9 olmaktadır. Bu oran AB ortalamasının neredeyse 1/4'dür.

Görüldüğü üzere gerek sermaye ve cari gerekse transfer harcamaları açısından Türkiye AB ülkelerinin gerisinde kalmaktadır.

Türkiye'de toplam harcamaların GSYİH içindeki payı son yıllarda yükselse de, faiz harcamalarının artması, ekonomide sermayenin genel olarak üretime yönelik ekonomik aktiviteden uzaklaşmasına, spekülatif kazanç sağlamak için finansal aktivitelere kaymasına neden olmaktadır. Böylece, üretime yönelik yatırımlara olan talep azalarak ekonomik büyüme olumsuz etkilenmektedir.

Bu noktada Türk bütçe harcamalarının içinde bulunduğu durumun değerlendirilmesinde fonksiyonel sınıflandırma içinde yer alan sosyal hizmetler, genel-idare hizmetleri ve ekonomik hizmetlerinde incelenmesinde yarar vardır.

3.2.3. Genel İdari Hizmetleri

Genel Hizmetler, savunma ve adalet-emniyet hizmetlerini kapsayan genel idare hizmetleri AB ülkeleri bütçelerinde fonksiyonel tasnif içinde ikinci sırayı almaktadır.

2002 yılında genel idare hizmetlerinin GSYİH'ya oranını AB ülkeleri ortalaması %10.0'dur. Ülkeler bazında incelendiğinde bazı Birlik ülkelerinin ortalamasının üzerinde oranlara sahip olduğu görülmektedir. (Bakınız Ek Tablo XXIV) Bu ülkeler Yunanistan, Belçika, Danimarka ve İsveç'tir.

Türkiye'de ise genel idare hizmetlerinin 2002 yılında GSYİH aldığı pay %13.7'dir. bu oran gerek Birlik ortalaması, gerekse Yunanistan dışındaki Birlik üyesi devletlerin payının üzerindedir.

Genel idari hizmetleri oranın yüksek olma nedeni Yunanistan ve Türkiye'de paralellik göstermektedir. Bu paralellik her iki ülkede de savunma harcamalarının AB ortalamasının üzerinde olmasından kaynaklanır. Savunma Harcamaları/GSYİH oranının AB ülkeleri ortalaması %1.7 iken bu oran Yunanistan'da %3.8, Türkiye'de ise %4.4 çıkmaktadır. Bu oranın yüksek olmasında en önemli neden her iki ülkenin de jeopolitik ve jeostratejik konumudur.

3.2.4. Ekonomik Hizmetler

Ekonomik hizmetlerin payı AB ülkelerinde, sosyal hizmetler ve genel idare hizmetlerinden sonra üçüncü sırada yer alır.

Ekonomik hizmetlerin GSYİH içindeki payı 2002 yılında Avrupa Birliği ülkelerinin ortalaması ele alındığında %4.2'dir. İngiltere ve Lüksemburg dışındaki ülkelerde ise ekonomik hizmetlerin GSYİH içindeki payı ortalamasının üzerine çıkmaktadır. Türkiye'de ise bu oran %3.4 seviyesindedir. Oysa AB ülkelerinden Yunanistan'da ekonomik hizmetlerin GSYİH içindeki payı %5,5 Portekiz'de %6,1 olmakta, hatta ekonomik kalkınmışlık açısından çok daha üst düzeyde olan Fransa'da bu oran %5,2, Almanya'da %4,3 ile Birlik ortalamasının üzerine çıkmaktadır. Böylece Yunanistan ve Portekiz gibi ülkelerde devlet ekonomik hizmetler içindeki payını arttırarak belirli bir

kalkınma düzeyini yakalamaya çalışırken Almanya ve Fransa bu düzeyi korumak ve geliştirmek açısından kamunun ekonomik hizmetlerini azaltmamaktadır.

Avrupa Birliği ülkelerine oranla kalkınmayı sağlamada gerekli altyapı (enerji, ulaşım, sulama vb.) yatırımlarına çok daha fazla ihtiyacı olan Türkiye’de ise ekonomide kamunun payının giderek azalması düşüncesine paralel olarak ekonomik hizmetlerinin payı Birlik ülkelerinin gerisinde kalmaktadır.

3.2.5.Sosyal Hizmetler

Sosyal hizmetlerin fonksiyonel tasnif içinde AB ülkelerinde ilk sırayı almaktadır. 2002 yılı itibari ile sosyal hizmetlerin GSYİH’ya oranının AB ülkeleri ortalaması %30.2’dir. Sosyo-ekonomik politikaların farklılaşması bu oranın bazı ülkeler açısından artmasına neden olmaktadır. Örneğin sosyal hizmetlerin GSYİH içindeki oranı İsveç’te %38.2, Danimarka’da %37.9, Fransa’da ise %34.3 seviyesine çıkmaktadır.

Türkiye’de ise sosyal hizmetlerin payı AB ortalamasının neredeyse 1/5’i kadardır. Bu ise Türkiye’de bütçe sistemi içinde ekonomik hizmetlerden sonra en çok taviz verilen hizmetin sosyal hizmetler olduğunu göstermektedir.

Görüldüğü üzere AB ülkelerinde, Refah devletinin gelişimi, benimsediği hedefler ve uygulanan politikalar doğrultusunda sosyal hizmetler ve harcamalar sürekli olarak artmıştır.

Türkiye ile AB ülkeleri arasında sosyal hizmetlerde en büyük farklılıklar sosyal güvenlik harcamaları, eğitim ve sağlık harcamalarında kendini göstermektedir.

3.2.5.1.Sosyal Güvenlik Harcamaları

Daha öncede değindiğimiz gibi AB’ni oluşturan ülkelerin çoğunda refah devleti anlayışına paralel olarak belirli bir sosyal güvenlik düzeyinin sağlanması öncelikli hedeflerden olmuş ve bu hedeflere ulaşma amacıyla gerekli tedbirler alınmıştır. Örneğin Almanya, Avusturya, Fransa, İngiltere,

Belçika, Danimarka, İsveç, İtalya, Finlandiya, Hollanda ve İrlanda gibi 11 Avrupa ülkesi ortalaması olarak iş kazası sigortasının kapsamı 1950 yılında %60, 1975 yılında %83, hastalık sigortasının kapsamı 1950 yılında %67, 1975 yılında %91; yaşlılık sigortası kapsamı 1950 yılında %76, 1975 yılında %93; işsizlik sigortası kapsamı 1950 yılında %32, 1975 yılında %63'tür.²¹⁶ Sonuç olarak tüm sigorta dalları açısından 1950 sonrasında sürekli bir iyileşme yaşanmış ve kapsamı da, sağladığı ödemeler de sürekli olarak artmıştır.

1970'lerin sonları ve 1980'lerin başlarında yeni liberal ekonomi politikaları 1990'larda "Yeni Dünya Düzeni ile Globalleşme" sloganlarıyla tüm ülkelere yayılmaya başlamıştır. Buna rağmen liberal politikaların gerek harcamalar, gerekse refah politikaları boyutları açısından 1980 sonrasında AB ülkelerinde köklü değişikliklere neden olduğu söylenemez. Ek Tablo XXV'de görüldüğü üzere Birlik ortalaması alındığında sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH içindeki oranı, 1980 yılında %20,5 iken, 2002 yılında %26,1 seviyesine ulaşmıştır. Ülkeler bazında incelendiğinde ise, 1980 yılı sonrasında sosyal güvenlik harcamaları, Almanya, Avusturya, Belçika, Hollanda, İtalya, İngiltere ve İrlanda'da yavaşlamış fakat sosyalizasyon düzeyinin yüksek olduğu Finlandiya, İsveç ve Fransa gibi ülkelerde hızlı artış eğiliminde olmuştur. Birliğe 1981 yılında dahil olan Yunanistan ve 1986 yılında dahil olan Portekiz ise sosyal güvenlik harcamalarını Birlik düzeyine yükseltebilmek ve birlik kriterlerini yakalayabilmek amacıyla yıllar itibariyle harcamalarını sürekli olarak arttırmışlardır.

Birlik ortalaması ve ülkeler bazında bu yüksek oranlar sözkonusu iken Sosyal Güvenlik harcamalarının GSYİH'ya oranı Türkiye'de AB ülkelerin ortalamasının 1/5'i kadardır. Ülke karşılaştırmalarında ise bu oran daha da büyümektedir.

Türkiye ile AB ülkeleri arasında sosyal güvenlik harcamalarının oranlarının bu derece farklı olmasının temelinde Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminin yapısal sorunları bulunmaktadır. "1980'ler sonrasında ekonomik

²¹⁶ P.Flora, "On The History And Current Problems Of The Welfare State", **The Welfare State and Its Aftermath**, (der) Eisentadt, Ahimeir, London, 1985, s.20.

büyüme ve sanayileşme hızının düşmesine koşut olarak tarım dışı istihdam artış hızının yavaşlaması, bu arada 1980'lerin sonlarından itibaren kayıt dışı ekonomi ve kaçak işçiliğin büyümesi"²¹⁷ kuşkusuz Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminin sorunlarının önemli nedenleridir.

Anılan bu sorunların dışında Türkiye ile Avrupa Birliği ülkeleri arasında sosyal güvenlik harcamalarının oranının bu derece yüksek olmasına neden olan en temel fark Sosyal Güvenlik sistemi içinde Türkiye'de devletin üçüncü bir taraf olarak prim katkısının (İşsizlik Sigorta Fonu ve kriz dönemleri hariç) olmayışıdır. Oysa "Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde sosyal devlet yapısı içinde devletin prim katkısı 2000 yılı itibari ile ortalama %35 oranındadır"²¹⁸, bu oran ülkeler bazında bakıldığında farklı finansman modelleri paralelinde değişmektedir. Örneğin bu oran Hollanda'da %16 iken, Danimarka ve İrlanda'da %60 seviyesine çıkmaktadır. Ayrıca "İşverenlerin prim katkısı AB ülkeleri ortalaması alındığında %38.3, ücretli primleri ise %22.4 olarak gerçekleşmektedir."²¹⁹ Bu paralelde 2000 yılında AB ülkelerinin sosyal güvenlik primlerinin GSYİH içindeki payı %11.4 iken bu oran Türkiye'de %5,8 seviyesinde kalmaktadır.

AB ülkeleri kendi sosyal güvenlik sistemleri içinde güçlü bir yapıya sahip olmakla birlikte, daha üst düzey bir yapıya kavuşturulmaları amacıyla birlik çapında önlemler alınmaya çalışılmaktadır. Bu paralelde Maastricht Antlaşması'nın 2. maddesinde belirtilen "sosyal korumanın yüksek düzeyde geliştirilmesi" hedefi, değişen toplumsal ve ekonomik koşullarla da birleşince, sosyal korumanın modernleştirilmesi ve sosyal dışlanmanın önlenmesi alanlarında AB düzeyinde işbirliğinin güçlendirilmesini gerektirmiştir. Lizbon Zirvesi'nde, başta emeklilik sistemleri olmak üzere tüm sosyal güvenlik sistemlerinin uzun dönemde sürdürülebilirliğinin sağlanması, sosyal katılımın artırılması ve kaliteli sağlık hizmetlerinin sağlanması için gerekli reformların yapılması gerektiği ifade edilmiş ve bu çerçevede AB seviyesinde işbirliğinin önemi vurgulanmıştır. Lizbon Zirvesi'nden bugüne, esas olarak emeklilik sistemleri ve bu sistemlerin hem sosyal hem kamu finansmanı boyutlarını

²¹⁷ Oğuz Oyan, *Türkiye Ekonomisi Nerden Nereye?*, s. 208.

²¹⁸ European Commission, *The Social Situation In The European Union*, 2002, s.118.

²¹⁹ European Commision, *The Social Sitation of the European Union*, s.122.

dikkate alan reform stratejilerinin üzerinde durulmuştur.²²⁰ Böylece sosyal güvenlik ulusal devletlerin kendi politikaları dışında bir üst kavram olarak Avrupa Birliği tarafından da güçlendirilmektedir.

Tüm bu gelişmeler ışığında AB ülkelerinde refah devletinden ciddi geri adımların atılmasının sözkonusu olmadığı görülmektedir. Oysa Türkiye’de oldukça genç bir nüfusa sahip olunmasına rağmen Sosyal Güvenlik sistemi bir açmaz içindedir ve en temel sosyal hakların sunumunda dahi sorunlar bulunmaktadır.

Sonuçta somutlaştırmak gerekirse, sosyal güvenlik sistemimizin sorunları;²²¹

- emekli sayısının çalışan sigortalı sayısına oranı olarak tanımlanan sistem bağımlılık oranının yüksekliği,
 - işgücüne katılım oranının düşüklüğü ve kayıtdışı istihdamın yüksekliği,
 - prim tahsilat oranının düşüklüğü,
 - prime esas kazanç sınırlarının düşüklüğü,
 - erken yaşta emeklilik uygulamaları,
 - primi alınmadan yapılan sigorta ödemeleri,
 - borçlanma kanunları,
 - uzayan ortalama ömür nedeniyle artan aylık ödemeleri ve sağlık yardımları,
 - prim gelirleri ile ödenen aylıklar arasındaki ilişkinin zayıflığı
 - ödenmeyen primlerin gecikme cezalarına uygulanan aflar
 - idari ve kurumsal yetersizlikler
- şeklinde özetlenebilir.

²²⁰ www.europa.eu.int/comm/employment-social/soc-prot/schemes/news/pension 21, Mayıs 2002.

²²¹ www.tesev.org.tr, **Kamu Sosyal Güvenlik Reformu**, Nisan 2004.

Tüm bu nedenlere, sosyal güvenlik harcamalarındaki düşük seviye de eklenince uluslararası normlara, adalet ve eşitlik ilkelerine uygun, toplumsal dayanışmayı güçlendiren, çağdaş bir sosyal güvenlik sistemi oluşturma yönünde köklü ve çok aşamalı bir reform süreci kaçınılmaz hale gelmektedir.

3.2.5.2.Eğitim Harcamaları

Avrupa Birliği ülkelerinde sosyal harcamalar içinde ödün verilmeyen, bir diğer harcama türü de eğitim harcamalarıdır.

Eğitimin genel göstergeleri Türkiye ve AB ülkeleri arasında önemli farklılıklar göstermektedir.

Kamu eğitim harcamalarının GSYİH içindeki payı Avrupa Birliği ülkeleri ortalaması alındığında 1984 yılından itibaren fazla dalgalanmayan bir seyir izlemiştir. 1980 yılında %4.7 olan harcamaların GSYİH içindeki payı, 2002 yılında %5.6 seviyesine çıkmıştır. (Bakınız Ek Tablo XXVI)

Ülkeler bazında ele alındığında ise Danimarka ve İsveç %8.1 oranında eğitim harcamaları payı ile Avrupa Birliği ortalamasının hayli üstünde bir düzeye sahip olduğu görülmektedir.

Türkiye’de ise 1982 ve 1986 yıllarındaki düşüslere rağmen eğitim harcamalarının GSYİH içindeki oranı, 1980’de %3.4 iken, 2002 yılında %4.0 seviyesine ulaşmıştır.

Her ne kadar AB ülkeleri ortalaması ile Türkiye’nin eğitim harcamalarının GSYİH’ya oranları arasında çok büyük bir fark yok gibi görülse de AB ülkeleri GSYİH’sinin ortalaması Türkiye GSYİH’nin 5 katı olduğu göz önüne alındığında fark büyümektedir.

Ayrıca AB ülkelerinde nüfus artış hızının çok düşük olması nedeniyle öğrenci artışı olmadığı ve eğitimin niteliği esasen yüksek olduğu halde yine de eğitime ayrılan kaynaklar artmaya devam etmektedir. Oysa Türkiye’de var olan büyük sorunların çözümü için dahi bu oranda bir pay eğitim harcamaları için ayrılmamaktadır.

AB ülkeleri ile Türkiye arasındaki bu olumsuz farkın en temel göstergelerinden biri de öğrenci başına düşen eğitim harcamaları tutarıdır.

Bu bağlamda 2002 yılında AB ülkelerinde ilköğretimde, öğrenci başına 4323 Dolar düşerken, Türkiye’de 473 Dolar düşmektedir. Bu oran AB ortalamalarının 1/9’u dur. Ortaöğretim’de ise AB ülkeleri ortalamasında öğrenci başına 5945 Dolar düşmektedir. Türkiye’de ise bu tutar 1/7 oranında azalmakta ve öğrenci başına 808 dolar düşmektedir. Üniversite eğitiminde ise AB ülkeleri ortalamasında öğrenci başına 9063 Dolar düşerken, Türkiye’de 4328 Dolar düşmektedir.²²²

Öğrenci başına düşen eğitim harcamaları bu derece düşük olmasının yanında “Türkiye’de hızlı nüfus artışı ve nüfusun yarısından çoğunu oluşturan genç nüfus artışı karşısında bu oranlarda artış olması beklenirken bazı yıllarda düşme gözlenmesi, eğitime gereken önemin verilmediğini ve eğitimde önemli boyutlarda kaynak gereksiniminin olduğunu göstermektedir. Çünkü genç nüfus demek, her tür ve düzeyde daha çok eğitim istemi demektir.”²²³

Eğitim harcamalarımızın gerekli düzeyde olmaması eğitim harcamaları içinde personel giderlerinin en yüksek paya sahip olmasına rağmen yeterli personelin istihdamını engellemektedir. Bu durum ise AB ülkeleri ile Türkiye arasında bir diğer farklılığı doğurmaktadır. Bu farklılık “ilköğretimde bir öğretmene AB ülkeleri ortalamasında 15 öğrenci düşerken Türkiye’de 30 öğrenci düşmesidir.”²²⁴ Bu oran farklılığı ortaöğretimde azalsa da, eğitimde öğretmen ve öğrenci için verim düşmektedir. Oysa yirminci yüzyılda kalifiye insan kaynağı en büyük rekabet unsuru olarak görülmektedir. Kalifiye insan çalıştıran işletmelerin ürettiği mal ve hizmet dünyanın her tarafındaki pazarlarda alıcı bulmaktadır. Günümüzde rekabet üstünlüğü çalışanların teknolojik yeniliklere paralel olarak bilgi ve beceri düzeyini yükseltmekle sağlanabilmektedir. Uluslararası rekabette eğitim bilhassa mesleki eğitim çok önem kazanmaktadır.²²⁵

²²² OECD, *Education At A Glance*, OECD Indicators, 2003, s. 158.

²²³ Mahmut Adem, *Ulusal Eğitim Politikalarımız ve Finansmanı*, Ankara: Ankara Üniversitesi Eğitim Fakültesi Yayınları, 1993, s.102.

²²⁴ OECD, *Education At A Glance*, 2002, s.293.

²²⁵ Necati Balta, “Mesleki Eğitim”, 1997’den 1999’a Değişimin Dinamikleri, Türk Yıllığı 99, Cilt 1, Ankara: Türk İş Yayınları, 1999, s.293.

Bu durumun bilincinde olan AB ülkelerinde mesleki eğitime ciddi olarak ele alınmaktadır. Oysa Türkiye’de mesleki eğitimin, diğer eğitim türlerine göre daha pahalı olması nedeniyle, bu alana yeterli yatırımın yapılmadığı söylenebilir. Diğer bir deyişle, kaynak yetersizliği ve aynı zamanda kaynakların eğitim tür ve düzeyleri arasında, Türkiye’nin toplumsal ve ekonomik kalkınma hedefleri yönünde dağıtımı en uygun düzeyde gerçekleştirilmediği için, mesleki-teknik eğitim istenilen düzeye ulaştırılamamaktadır. Bu bağlamda, maliyeti ucuz olan genel eğitim türlerine yatırım yapılarak, toplumsal eğitim isteminin karşılanmaya çalışıldığı söylenebilir.²²⁶

Her ne kadar Türkiye’de eğitim sektöründe sorunların çözümünde büyük atılımlar olmasa da, AB ülkeleri yüksek düzeyde olan eğitim sistemini geliştirmeyi ve yükseltmeyi, Birlik ve ulusal devletler düzeyinde hedef olarak belirlemiştir.

AB’nin bu konuda izlediği temel politikalar özetle şunlardır:²²⁷

- Her kademede eğitimin niteliğinin yükseltilmesi,
- Yükseköğretim kademesinde kalite kontrol sisteminin kurulmasının ve bu sistemin işletilmesinin teşviki,
- AB ülkeleri dillerinin öğretiminin nitelik ve nicelik yönünden geliştirilmesi,
- Eğitim alanına AB ülkeleri arasında işbirliğinin, öğrenci, öğretmen, uzman ve öğretim üyesi hareketliliğinin teşviki,
- Eğitimde yeniliklerin, araştırmaların ve yeni teknolojilerin kullanımının desteklenmesi,
- Eğitimin Avrupalılık boyutunun güçlendirilmesi, AB ülkeleri arasında eğitim imkanlarından yararlanılmasının kolaylaştırılması,

²²⁶ Mahmut Adem, Avrupa Birliği’nin Eğitim Politikaları, (Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi Ders Notları), Ankara, 2002, s.33.

²²⁷ European Commission, Directorate General XII. Education, Training and Youth, **The Commission’s Work In The Field Of Education, Training and Youth**, 1999, s.1.

- Yaşamboyu öğrenme ve Avrupa'nın öğrenen toplum olma yolunda desteklenmesi,
- Mesleki öğretimle becerili ve teknik işgücünün endüstrideki değişmelere uyumunun kolaylaştırılması,
- Hizmet öncesi ve sürekli mesleki öğretimin nitelik ve nicelik yönünden geliştirilmesi, emek piyasasında mesleki bütünlüğün sağlanması,
- Mesleki ve teknik öğretimde AB ülkeleri arasında öğrenci ve öğretmen hareketliliğinin teşviki, ülkeler arasında mesleki öğretim imkanlarından yararlanılmasının kolaylaştırılması,
- Mesleki ve teknik öğretim kurumlarıyla iş hayatı arasında ilişkilerin güçlendirilmesi,
- AB ülkeleri mesleki ve teknik öğretim sistemleri arasında bilgi ve tecrübe değişiminin geliştirilmesi,
- Gençliğin toplumla bütünleşmesinin, kişiliğinin, Avrupalılık kimliğinin ve sorumluluk duygusunun gelişmesine yönelik faaliyetlerinin desteklenmesi,
- Gençliğin diğer ülkelerinin kültürlerini tanımaya, çevrenin korunmasına, ırkçılıkla mücadele ve genç göçmenlere yardıma yönelik faaliyetlerinin desteklenmesi,
- AB ülkeleri gençlik ağının kurulmasının ve işletilmesinin teşvik edilmesidir.

Bu hedefler ulusal devlet bütçeleri yanında AB bütçe harcamaları ile desteklenmektedir.

Bu bağlamda AB, eğitim, öğretim ve gençlik politikalarının uygulanmasında Sokrates, Leonardo Da Vinci, Gençlik programlarını araç olarak kullanmaktadır. Belirtilen programlar geniş bir alanda, öğrenci, öğretmen, uzman ve öğretim üyesi değişiminden, AB dillerinin öğretimine,

eğitimin kalitesinin yükseltilmesinden, yaşamboyu öğrenmeye kadar, faaliyet göstermektedir.

Sokrates: Bu program, AB'nin eğitimle ilgili politikalarının uygulanmasında kullandığı bir araç niteliğindedir. Sokrates Programı, temelde zorunlu eğitim, ortaöğretim, yüksek öğretim ve yetişkinler eğitimi kademelerinde, kurumlar arasında işbirliği, AB ülkeleri arasında değişim, eğitimin kalitesinin yükseltilmesi ve kontrolü, AB ülkeleri dillerinin öğretiminin nitelik ve nicelik yönünden geliştirilmesi, yetişkinlere bilgi toplumuna uyum için yeni davranışların kazandırılması, eğitimde yeniliklerin desteklenmesi ve yaygınlaştırılması konularını kapsamaktadır.²²⁸

Ayrıca 2000-2006 yıllarını kapsayan Sokrates Programı'nda, yaşamboyu öğrenme, AB dillerinin öğretimi, okullar ve yükseköğretim kurumları arasında işbirliği konularına öncelik verilmesi tasarlanmaktadır. Yeni dönemde Sokrates Programlarına destek için € 940 milyonluk bir kaynak tahsis yapılmıştır.²²⁹

Türkiye ise 1999 yılında Sokrates II'yi kuran Temel Karar Önerisine dahil olmuştur.

Leonardo Da Vinci: Program, AB'nin mesleki öğretim politikalarının uygulanmasında kullandığı bir araçtır. Leonarda da Vinci Programı, Maastricht Anlaşmasının 127. maddesine dayanmaktadır. Program kapsamında her yıl 720 civarında proje uygulamaya konulmaktadır. Projelere mesleki öğretimle ilgili olarak üniversiteler, öğretim merkezleri, ticaret odaları, işletmeler ve sivil toplum kuruluşları katılmaktadır. Leonardo Da Vinci Programı çerçevesinde desteklenen projeler için 1995-2000 yılları arasında € 720 milyonluk kaynak tahsis edilmiştir.²³⁰ Programın 2000 yılında başlayan II. Dönemi Türkiye'ye de açıktır.

²²⁸ European Commision, Directorate General XII. Education, Training and Youth. **The Commision's Work In the Field of Educations, Training and Youth** s.3.4.

²²⁹ www.europa.eu.int/comm/education/newprogr./index.htm, **Education, Training and Youth, A New Generation Of Programmes** (2000-2006), Mayıs 2003, s. 4-7

²³⁰ www.europa.eu.int/en/comm/dg22/leonardo/faglo.en.htm, Leonardo Da Vinci, **Political And Legal Foundation**, Mayıs 2003, s.3-7.

Gençlik: Programın hedef kitlesi, 15-25 yaş grubu eğitim ve öğretim sürecinin içerisinde veya dışında olan AB ülkelerinde yerleşik gençlerdir. Programın birinci dönemi 1995-1999 yıllarını, ikinci dönemi ise 2000-2006 yıllarını kapsamaktadır. Gençlik programı çerçevesinde 1. dönemde desteklenen projeler için € 126 milyon kaynak tahsisi yapılmıştır. Gençlik projeleri, toplumda bütünleşme, çevrenin ve kültürel mirasın korunması, AB ülkeleri arasında gençlerin hareketliliğinin sağlanması, Avrupalılık kimliğinin geliştirilmesi, dışlanmışlık ve ırkçılıkla mücadele, gençlik bilgi ağının kurulması vb. konularla ilgilidir.”²³¹

Görüldüğü üzere yüksek standartlarda eğitim politikasına sahip Avrupa Birliği ülkeleri düzeyinde eğitim standartlarına ulaşabilmek ve AB üyeliği için gerekli şartları gerçekleştirmek amacıyla gerekli tedbirlerin alınması şarttır.

3.2.5.3.Sağlık Harcamaları

Avrupa Birliği ülkeleri ile Türkiye’deki sosyal harcamalar arasındaki bir diğer farklılıklarda sağlık harcamalarında görülür.

1980’lerde Avrupa Birliği ülkeleri sağlık harcamalarının GSYİH içindeki payı çok küçük dalgalanmalara rağmen genellikle hep artış yönünde olmuştur. 1980’lerde Avrupa’da da etkisini gösteren özelleştirme politikalarına rağmen kamu sağlık harcamalarının GSYİH içindeki payı 1980 yılında %5.6 iken, 1989’da %5.5 olması özelleştirmenin sağlık alanında önemli boyutlara varmadığının göstergesidir. 2002 yılına gelindiğinde ise sağlık harcamalarının GSYİH içindeki payı %5.9’a çıkmıştır.

Türkiye’de ise 1980 ve 1984 yılları arası kamu sağlık harcamalarının GSYİH içindeki payı %3.4 den, %2.4’e gerilemiştir. Bu gerileme ile birlikte Türkiye’de sağlık harcamalarının payı AB ülke ortalamasının yarısından daha az olan bir seviyeye düşmüştür. Yıllar itibari ile ufak yükselişlerle 2002 yılında sağlık harcamalarının payı Türkiye’de %4 oranına çıksa da hâlâ AB

²³¹ <http://www.europa.eu.int/en/comm/dg22/youthintro.htm>. Youth For Europe Programme, Mayıs 2003, s.4-5.

lkeleri ortalamasının oldukça gerisinde kalmaktadır. (Bakınız Ek Tablo XXVII)

lkeler bazından bakıldığında ise kamu saēlık harcamalarının GSYİH içindeki payı Fransa'da %7.9, Belçika'da %6.6 ya kadar çıkmaktadır. Her ne kadar Yunanistan ve Hollanda'da bu oran %4,1 düzeyi ile Türkiye'nin saēlık harcamaları oranına yakın olsa da Türkiye nüfusunun bu ülke nüfuslarına oranla çok yüksek düzeyde oluēu kiēi baēına saēlık harcamalarının tutarını dērmektedir. Sonuçta Türkiye'de kiēi baēına dēen saēlık harcamaları tutarı 2002 yılında 110 Dolar iken, bu oran Yunanistan'da 883 Dolar'a çıkmakta, AB ortalaması ise 1800 Doları bulmaktadır.

Saēlık hizmetleri konusundaki yetersizliēin saēlık harcamalarının düzeyi yanında bir diēer göstergesi de saēlık sektöründeki istihdamın, toplam istihdama oranıdır. "2001 yılında bu oran AB lke ortalaması alındığında %6.5"²³² düzeyinde iken Türkiye'de %1.3'dr.

Tüm bu sapmalar Türkiye'de saēlık hizmetlerinin geliēmekte olan ülkelerin sorunlarına paralel sorunlar ierdiēini göstermektedir.

Geliēmiē ülkelerle kıyaslandığında yukarıda deēinilen farkların dıēında Türkiye'de ve geliēmekte olan ülkelerde Kamu kaynakları sık görülen hastalıkları önleyici ve basit yöntemlerle tedavi edici klinik hizmetlerle bu hizmetlere aēırlık veren pahalı tıp eēitimine ayrılmaktadır. Genellikle saēlık bütçesinin yarıdan fazlası üçüncü basamak hastaneleri kurmaya, bu hastanelerin ekipman ve personeline harcanmakta, asıl yaygın olarak kullanılma durumunda olan beēinci basamak saēlık kuruluēlarına ve kırsal bölgeye daha az kaynak ayrılmaktadır. Saēlık hizmetlerinde hakkaniyet gerekleētirilememekte, hizmete daha çok gereksinimi olan fakir ve kırsal bölge toplumu, daha az ve kalitesiz hizmet almaktadır.²³³ Dolayısıyla kamu saēlık harcamaları, ters orantılı olarak, sosyo ekonomik durumu daha iyi olan kesimlere, kamu hastaneleri ve sigorta kapsamında yapılmaktadır. Ayrıca "saēlık hizmetlerinin yönetiminde yeterli yönetim eēitimi almamıē insangücü

²³² European Commision, **The Social Situation in the European Union**, 2002, s.91.

²³³ The World Bank, **World Development Report 1993, Investing In Health**, New York: Oxford University Press, 1993, s.25-29.

çalışmaktadır. Sağlık kaynakları boşa harcanmakta ilaç ve tıbbi araç-gereç, malzeme israfı yapılmakta, sağlık hizmeti sunanlar iyi dağıtılmamakta ve yönetilmemekte, hastaneler verimli çalıştırılmamaktadır.”²³⁴

Gelişmekte olan ülkeler ve Türkiye’de sağlık sektöründe bu sorunlar varken Avrupa Birliği, Avrupa Bölgesi için sağlık politikalarının daha üst bir düzeye çıkarılması çerçevesinde 21 hedef belirlemiştir. Bunlar:²³⁵

Avrupa Bölgesinde sağlık için dayanışma; sağlıkta hakkaniyet; yaşama sağlıklı başlangıç; genç insanların sağlığı; sağlıklı yaşlanma; aklın sağlığını iyileştirme; bulaşıcı ve bulaşıcı olmayan hastalıklarla, şiddet ve kazalara bağlı yaralanmaları azaltma; sağlıklı ve güvenli fizik çevre; daha sağlıklı ortamlar; sağlık için çok sektörlü sorumluluk; bütünleştirilmiş sağlık sektörü; sağlık hizmetlerinin kalite yönetimi; sağlık hizmetlerinin finansmanı ve kaynak ayrılması; sağlık için insan kaynaklarının geliştirilmesi; sağlık için araştırma ve bilgi; sağlık için tarafları harekete geçirme; herkese sağlık için politika ve stratejiler geliştirilmesi gibi konular üzerinde geliştirilen hedeflerdir.

Bu hedeflerle birlikte AB ülkelerinde sağlık hizmetlerinin düzeyi daha üst bir konuma ilerlerken Türkiye’deki sağlık hizmetleri ile arasındaki olumsuz fark giderek artmaktadır.

3.3. AVRUPA BİRLİĞİ’NE UYUM SÜRECİNDE YAPISAL REFORMLAR

Bir önceki bölümde ele alındığı üzere Türkiye’nin tam üyeliği hedeflediği AB ile arasında, gerek ekonomik ve sosyal hizmetlere ayrılan giderler gerekse yapısal açıdan bir çok farklılık bulunmaktadır.

Son yıllarda ekonomide yaşanan istikrarsızlığın temel unsurlardan birisi de yapısal sorunlar olmuştur. Süregelen yüksek enflasyon ve kamu açıkları, sadece ekonomik büyümenin potansiyelin altında kalmasına neden olmamış, yanı zamanda büyümenin dalgalı bir seyir izlemesine de yol açmıştır. Sürdürülemez boyutlara ulaşan bu yapının değiştirilmesi ve

²³⁴ J.Last, Mawcy-Rosenou Public Health And Preventive Medicine, USA:Appleton-Century Crafts, 1986, s.1802.

²³⁵ Who Europe, Health 21-Health For All In The 21st Century, Denmark: World Health Organization, 1999, s.173-175.

ekonomide dengelerin yeniden tesis edilmesi zorunlu hale gelmiştir. Diğer taraftan, Türkiye'nin, 1999 Helsinki Zirvesinde AB'ye aday ülke ilan edilmesiyle birlikte, AB'nin aday ülkelere yönelik olarak geliştirdiği Kopenhag kriterlerine uyum yükümlülüğü doğmuştur. Bu çerçevede ekonomide 2000 yılında başlatılan yapısal reformlarla Kopenhag ekonomik kriterlerine uyum sağlanması hedeflenmiştir.

Çalışmamızda eğitim, sağlık, sosyal güvenlik reformları ve kamu harcama politikaları ayrı ayrı ele alınacaktır.

3.3.1.Sosyal Güvenlik Reformu

Türkiye AB'ye üyelik hedefi doğrultusunda ekonomik kriterleri sağlamak amacıyla, sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulmasını, idari ve mali etkinliğin artırılmasını amaçlayan sosyal güvenlik reformunu iki aşamalı bir süreç olarak tasarlanmış ve 1999 yılında uygulamasına başlanmıştır.

Sosyal güvenlik reformunun ilk aşamasını oluşturan ve sistemde yapılması acil olan temel düzenlemeler ile sistemin temel parametrelerinde, çeşitli kanunlarda ve 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede önemli değişiklikler yapan ve işsizlik sigortasını ihlas eden 4447 sayılı Kanun Eylül 1999 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanunla kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik tedbirler getirilmiş, prime esas kazancın tavanı ve emekli aylıklarının hesaplanmasında ödenen primlerin etkisi artırılmıştır.

Söz konusu Kanunla oluşturulan işsizlik sigortasının prim kesintileri Haziran 2000 tarihinde başlamıştır. Bu tarihten itibaren 600 gün işsizlik sigortası primi ödeyen ve 31 Ocak 2002 tarihinden itibaren kendi istek ve kusuru olmaksızın işsiz kalan sigortalılara, 30 gün içinde müracaat etmeleri halinde, işsizlik sigortasından; işsizlik ödeneği, sağlık sigortası, işe yerleştirme ve danışmanlık ile mesleki eğitim yardımları yapılmaktadır. İşsizlik Sigortası Fonunda Haziran 2002 sonuna kadar yaklaşık 3,5 katrilyon lira birikmiştir. Fondan, işsiz kalanlara ilk ödeme Mart 2002 tarihleri arasında 26.472 kişiye 10.7 trilyon lira ödeme yapılmıştır.

Sosyal güvenlik reformunun ikinci aşamasında, sosyal güvenlik kuruluşlarını etkinlik ve verimliliklerini artırmaya yönelik artan veri tabanının oluşturulması, muhasebe sistemlerinin birbirleriyle uyumlu hale getirilmesi, kaynak israfının önlenmesi, sağlık politikalarının oluşturulması ve uygulanmasından ulusal düzeyde etkinliğin sağlanması için kuruluşların bilgisayar otomasyonlarının geliştirilmesi ve kuruluşların yükümlülüklerini kendi kaynakları ile yerine getirebilmeleri için sigortacılık normlarına da uygun şekilde yeniden yapılandırılmaları amaçlanmaktadır. Ayrıca, bireysel emeklilik sisteminin uygulanmasına ve sağlık hizmetlerinde kaynakların verimli kullanımına yönelik yeniden yapılandırma hedeflenmektedir.²³⁶

Sosyal güvenlik kuruluşlarının, idari ve mali yapılarının yeniden düzenlenmesi, aralarında norm ve standart birliği sağlanması amacıyla gerekli hukuki ve kurumsal düzenlemeler yapılması planlanmaktadır.

Türkiye’de uygulanmakta olan yapısal reform programının özellikle yoksul nüfus üzerindeki etkilerini, sosyal yardım sistemini güçlendirmek ve orta vadede sosyal riski önlemek amacıyla hazırlanan 635,5 milyon Dolar bütçeli Sosyal Riskin Azaltılması Projesi, 2001 yılında Dünya Bankası ile imzalanan 500 milyon Dolarlık kredi anlaşması ile başlatılmıştır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı tarafından yürütülmekte olan Proje ile, sosyal hizmet ve yardımlar alanında kurumsal kapasitenin geliştirilmesi, veri tabanları ve nakit sosyal yardım sistemlerinin oluşturulması, yerel düzeyde istihdam ve gelir artırıcı projelerin desteklenmesi, eğitim ve sağlık hizmetlerinden yoksulluk nedeniyle yeterince yararlanamayan çocukların ailelerine ayni-nakdi yardım amaçlanmakta ve bu doğrultuda uygulamalar yapılmaktadır.²³⁷

3.3.2.Eğitim Reformu

Reformlar paralelinde ilk olarak AB ülkelerinde olduğu gibi Türkiye’de de toplum bilinci oluşturularak her eğitim kademesindeki okullaşma oranının AB ülkelerindeki seviyelere ulaştırılması amaçlanmaktadır.

²³⁶ Türkiye Cumhuriyeti 2002 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, s.79.

²³⁷ Türkiye Cumhuriyeti 2002 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, s.80.

2005 yılı sonuna kadar okullaşma oranının yüzde 25'e ulaştırılması hedeflenmektedir. Bu amaçla, Okul Öncesi Eğitim Kurumlarına Öğretmen Yetiştirilmesi Projesi kapsamında, 2001-2002 öğretim yılında, yaklaşık 5.600 kadrosuz usta öğretici yetiştirilerek 114 bin ek öğrenciye daha okul öncesi eğitim imkanı sağlanmıştır.

İlk öğretimde ise beş yıl olan zorunlu temel eğitim süresi 1997 yılında yürürlüğe giren 4306 sayılı Kanun ile sekiz yılı çıkarılmıştır. Temel Eğitim Programı adı altında başlatılan ilköğretim reformu ile, ilköğretimde okullaşma oranının yüzde 100'e ulaştırılması ve ilköğretimde kalitenin yükseltilmesi amaçlanmıştır.

İlköğretim reformunu başlatan 4306 sayılı Kanun gereği toplanan vergiler ve eğitime katkı payları ilköğretim yatırımları için kullanılmakta olup, 1997-2001 yılları arasında, 2002 fiyatları ile yaklaşık 3 katrilyon lira tutarındaki kaynak bu amaçla kullanılmıştır. 2001 yılı içerisinde çıkan 4702 sayılı Kanun ile söz konusu Kanunun geçerlilik süresi 2010 yılı sonuna kadar uzatılmıştır. İlköğretim reformunun amaçlarına önemli ölçüde ulaşılmış olmakla birlikte, bu eğitim kademesinde finansman ihtiyacı devam etmektedir.

Bunun yanı sıra, finansmanı Dünya Bankasından sağlanan ve 1998 yılında başlatılan Temel Eğitim Projesi kapsamında 600 milyon dolar tutarında bir kaynak ilköğretim kalitesini artırmak üzere kullanılmaktadır. Projenin 300 milyon dolar tutarındaki I. fazının Haziran 2003'e kadar tamamlanması öngörülmektedir. 300 milyon tutarındaki II. fazının ise, Eylül 2002'de başlatılması ve 2005 yılı sonunda tamamlanması hedeflenmektedir.

Avrupa Birliği Akdeniz Programı (MEDA) kapsamında, finansman anlaşması Şubat 2000 tarihinde imzalanan ve 2001 yılında kamu yatırım programına alınan 100 milyon Euro tutarında ve tamamı hibe olan Temel Eğitimin Desteklenmesi Projesi, yoksulluğu azaltma perspektifinde, eğitim seviyesini artırarak en dezavantajlı kırsal alan nüfusunun ve şehirlerde gecekondü semtlerinde yaşayan nüfusun yaşam koşullarını geliştirmesi ve

halen temel eğitimin dışında kalan çocuklar, gençler ve yetişkinlerin temel eğitim kapsamına alınmasının desteklemeyi öngörmektedir.²³⁸

Ayrıca mesleki-teknik eğitim programlarının meslek standartlarına dayalı olarak yapılabilmesi ve çalışma hayatı ile işlevsel işbirliğinin geliştirilebilmesi bakımından önem arz eden Meslek Standartları Kanun Tasarısı Taslağı hazırlanmıştır.

2003 yılı itibarıyla, 23'ü vakıf üniversitesi olmak üzere 76 üniversite, 602 fakülte, 238 yüksek okul, 603 meslek yüksek okulu ve 290 enstitü bulunmaktadır. Öğretim elemanı sayısı, 2002-2003 döneminde 74.134 kişiye yükselmiştir. Ancak, öğretim elemanlarının sayı ve nitelik yönünden geliştirilmesi ihtiyacı halen önemini korumaktadır.

Bu paralelde bütçeden üniversitelere yapılan tahsisin, üniversite ve öğrenci sayısındaki artışla orantılı olarak yapılamaması, yeni kaynak yaratılması ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Bu amaçla üniversiteleri mali özerkliğe kavuşturmak ve mali kaynak oluşturmaya teşvik etmek amacıyla işletme hesabı adı altında yeni bir mali yönetim modelinin oluşturulmasını amaçlayan 2847 sayılı Yükseköğretim Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı TBMM'ye sunulmuştur.

3.3.3.Sağlık Reformu

Türkiye'de yapısal reformlar çerçevesinde sağlık sektöründe bazı değişiklikler amaçlanmıştır.

Avrupa İçin Sağlık 21 Politikası doğrultusunda, Türkiye Sağlık 21 Programı geliştirilmiştir. Bu Programın amacı; Türkiye'de sağlık düzeyi göstergelerini iyileştirerek beklenen yaşam süresini uzatmak, yaşam kalitesini iyileştirmek, nüfus, bölgeler ve sosyo-ekonomik gruplar arasındaki sağlık düzeyi farklılıklarını azaltmaktır. Bu Programda yer alan hedef ve ilkeler doğrultusunda, sağlık sisteminde yapısal değişiklikleri amaçlayan çalışmalar başlatılmıştır.

²³⁸ Türkiye Cumhuriyeti, 2003 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, Ankara, 2003, s.87-91.

Bu kapsamda;²³⁹

- Sağlık Bakanlığının yeniden yapılandırılması,
- Devlet hastanesi, sigorta hastanesi, kurum hastanesi ayrımının kaldırılarak tüm hastanelerin tek çatı altında toplanması,
- Hastanelerin idari ve mali yönden özerk bir yapıya kavuşturulması,
- Aile hekimliği uygulamasına geçilmesi,
- Anne ve çocuk sağlığına özel önem verilmesi,
- Koruyucu sağlık hizmetlerinin yaygınlaştırılması çalışmalarının yıl sonuna kadar tamamlanması öngörülmektedir.
- AB ile uyumu dikkate alan ve Dünya Bankası ile birlikte sürdürülen çalışmalar çerçevesinde oluşturulan Sağlıkta Dönüşüm Projesinde, sağlık hizmetlerine ulaşılabilirliğin artırılması, finansal korumanın geliştirilmesi, hasta sevk sisteminin kurulması, temel sağlık hizmetlerinin güçlendirilmesi ve sağlık sektöründe yer alan kurumların kurumsal kapasitelerin geliştirilmesi hususları yer almaktadır. Sağlıkta Dönüşüm Projesinin biçimlendirilmesi görüşmeleri Dünya Bankası ile devam etmekte olup, Projenin 2004 yılında başlatılması beklenmektedir.

AB ile uyum amacıyla eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerinde Türkiye ile AB ülkeleri arasındaki olumsuz farkların giderilmesi için öne sürülen yapısal reformların yanı sıra, çalışmamız itibari ile bir üst kavramı oluşturan kamu mali reformu da AB ile uyum için öne sürülen şartların başında gelmektedir.

Bu bağlamda harcamalara ilişkin olarak orta dönemde, aşağıdaki politikalar uygulanacaktır.²⁴⁰

²³⁹ Türkiye Cumhuriyeti 2003 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, Ankara, 2003, s.93-94.

²⁴⁰ Türkiye Cumhuriyeti 2003 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, Ankara, 2003, s.39-40.

- Kapsamlı bir personel rejimi reformu yapılması öngörülmektedir. Reform çalışmaları sırasında kamu personel sistemi yeniden düzenlenecektir.
- Personel harcamalarının azaltılması amacıyla, konsolide bütçe kapsamındaki kurum ve kuruluşlarda yeni personel istihdamının (eğitim, sağlık ve emniyet hizmetleri hariç) sınırlandırılması politikasına devam edecektir.
- Kamu sektöründe ücret ve maaşlar, enflasyon hedefiyle, kamunun finansman dengesi ve çalışmalar arasında ücret adaletini sağlayacak şekilde belirlenecektir.
- Etkin bir borç yönetimi çerçevesinde bütçe üzerindeki faiz yükünün azaltılması politikasına devam edilecektir.
- Sosyal güvenlik kurumlarının sağlık harcamaları disiplin altına alınacaktır. Bütçeden sosyal güvenlik kurumlarına yapılacak transferlerin azaltılması amacıyla ilaç, tedavi ve ödenecek primlere ilişkin tedbirlerin uygulanmasına devam edilecektir.
- Harcamaların kontrol altına alınması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtımı ve etkin kullanımı amacıyla kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması büyük önem arz etmektedir. Bu doğrultuda, merkezi hükümet ve yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki dağılımının yeniden belirlenmesini, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılarak yetki ve sorumlulukların artırılmasını sağlayacak düzenlemeler yapılacaktır.
- Sektörel öncelikler ve mevcut kaynaklar dikkate alınarak yatırım programının rasyonelleştirilmesi çalışmalarına devam edilecektir.
- Kamu kaynakları kullanımında etkinliği artırmak ve sonuçlara odaklı bir yaklaşım içinde toplumun taleplerini karşılamak için, ulusal politikalar çerçevesinde kuruluş düzeyinde stratejik planlama yapılması için gerekli kapasite oluşturulacaktır. DPT'nin yönlendiriciliğinde pilot kuruluşlar stratejik planlarını 2004 yılında

tamamlayarak 2005 yılı bütçe tekliflerini bu stratejik planlarına uygun olarak yapacaklardır.

- Mevzuatın bir araya getirilmesi ve döner sermayeli işletmelerin disipline edilmesi amacıyla döner sermayeli işletmelerin gelir ve harcamalarının yeniden düzenlenmesini sağlayacak kanun tasarısı hazırlıkları tamamlanacaktır.
- Özel gelir ve ödenek uygulaması önemli ölçüde sınırlandırılacaktır. Böylece, harcamaların başlangıç bütçesinde öngörülerek disiplin altına alınması sağlanacaktır.
- Kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıklarında istihdam edilen memur, sözleşmeli, daimi ve geçici işçi dahil toplam personel sayısının program hedefleri doğrultusunda azaltılması politikası sürdürülecektir.
- Devletin yerine getirdiği faaliyetler ile bu faaliyetlerin milli ekonomi üzerindeki etkisin analizine uygun bir bütçe sınıflandırılmasına ihtiyaç duyulması üzerine Kamu Mali Yönetim Projesi kapsamında yeni bütçe kod sistemi (analitik bütçe kod sistemi) çalışmaları başlatılmış ve 2002 yılı Ocak ayından itibaren seçilen altı pilot kuruluşta uygulanmaya başlanmıştır. 2004 yılında ise Genel Devlet tanımındaki bütün kurum ve kuruluşlarda yeni bütçe kod yapısının uygulanması hedeflenmektedir.

Ayrıca mali sistemin içinde bulunduğu bu durumun çözüme ulaştırılması ve sistemin AB'ne yaklaştırılabilmesi amacıyla kamu sektörü reformu kapsamı içinde 10 Aralık 2003 tarihinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilmiştir.

Bu kanunun amacı, "...kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin

muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolünü düzenlemektir.”²⁴¹ şeklinde belirlenmiştir. Fakat bu amaçlar doğrultusunda uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu mali yönetimi oluşturulması amacıyla ve Ulusal Program ve politika çerçevesinde hazırlanan Kamu Mali Kontrol Kanunu ile uluslararası normlara ne ölçüde uyum sağlandığı, zaman içinde ve yapılan uygulamalarla kendi gösterecektir.²⁴²

Ayrıca bu reformlarla Türkiye’nin AB ülkeleri düzeyinde harcamalara ve sosyal refah seviyesine ulaşp ulaşamayacağı tartışmalıdır. Bunun nedeni ise sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında, kamunun payı ve bu alanlarda harcamaların boyutunun ne olması gerektiği konuları açıklığa kavuşturulamamasıdır.

Reformlarla hedeflenen başarının sağlanması, reformların yapıldığı sektörlere ayrılacak kaynağın artırılması ve etkin ve doğru şekilde kullanılabilmesi ile mümkündür. Yapısal reformlarda, reformun yapıldığı sektörün etkinliğini arttırmak amacıyla bazı tedbirler öngörülse de, kaynak aktarımı konusunda hiçbir düzenleme getirilmemektedir. Bu ise, hali hazırda özellikle ekonomik ve sosyal hizmetler sözkonusu olduğunda yetersiz kalan harcama miktarları ile öngörülen reformların gerçekleştirilmesini zorlaştırmaktadır. Bu durum yapısal reformların sonuçlarının ne derece olumlu olacağı konusundaki şüpheleri arttırmaktadır.

²⁴¹ Bakınız, **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu**, madde 1.

²⁴² Doğan Bayar, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Ne Getir (m) iyor?” T.C. Maliye Bakanlığı, **Maliye Dergisi**, Sayı 144, Eylül-Aralık 2003, s. 63.

SONUÇ

Dünya ekonomik konjonktüründeki değişiklikler devletin ekonomideki müdahalesini tartışılır bir düzeyde tutmuştur.

1929 Dünya ekonomik krizi ile devletin ekonomide etkin bir role sahip olması gerekliliği tescillenmiş, gelişmekte olan ülkelerde tasarruf ve sermaye birikiminin yetersizliği ekonomiye devletin müdahalesini, özellikle kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması konusunda kaçınılmaz kılmıştır.

1964-74 yılları arasında birbiri peşi sıra patlak veren krizler devletin ekonomiye müdahalesi görüşünü sekteye uğratmış ve piyasanın serbest işleyişi prensibini tekrar gündeme taşımıştır. Bu gelişmeler paralelinde Türkiye'de de 1930'larda ithal ikamesine dayalı devletçilik politikaları ile devletin ekonomideki rolü artmıştır. 1950'lerde ise çok partili hayata geçiş ile birlikte, devletin ekonomideki payının daha çok özel sektöre bırakıldığı bir döneme girilmiştir.

1980'ler ise neo-liberal politikaların tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de ağırlık kazandığı yıllar olmuştur. Değişen politikalar kapsamında en çok tartışılan konu ise devletin ekonomiye müdahaledeki etkin araçlarından biri olan kamu harcamalarının büyüklüğüdür. Özellikle 1983 yılında Türkiye'de iktidara gelen hükümetin uygulamaya çalıştığı arz yönlü iktisat politikaları çerçevesinde devletin, kamu harcamalarının küçülmesi hep gündemde kalmıştır. Bu dönemde ayrıca vergi oranlarını düşürerek, vergi gelirlerinin artırılacağı görüşü ön plana çıkmış ve vergi yerine borçlanma politikaları öncelik kazanmıştır.

1990'lar ise bütçe dengesizliklerinin giderek arttığı, açıkların büyüdüğü yıllar olmuştur. Borçlanma politikaları, artan dış ve iç borç stoku, beraberinde istikrar programlarını getirmiştir. Kamu açığını azaltma ve borç stokunu aşağı çekme amacıyla uygulanan istikrar programları sonucunda ise, hedeflere ulaşabilmek ya da ulaşılmış göstermek için kamu mali sistemi bütçe dışına kaydırılmış, fonların sayısı giderek artmış, özelleştirmeye hız verilmiş, sosyal güvenlik kurumlarının fonları ucuz faizlerle, devlet borçlanma senetlerine kaydırılmıştır. 1992 yılında sosyal güvenlik kuruluşları açık vermeye başlamış

bunun sonucu da devlet sosyal güvenlik transferleri artmıştır. Bu transferler bütçe açıklarının artışı için körüklemiştir.

Vergi gelirlerinin düşük olması iç borçlanmayı körüklemiş, enflasyon ve istikrarsız ekonomi artan borçlanma talebi, risk düzeyini arttırdığından faiz oranları sürekli yükselmiş, bu sarmal içinde faiz ödemelerinin bütçe harcamaları içindeki oranı giderek artmıştır. Faiz harcamalarındaki bu yükseliş toplam kamu harcamalarını da arttırdığından, kamunun küçülmesi söylemi hız kazanmıştır. Faiz harcamalarının bütçe içindeki payı 1980'den 2002 yılına kadar 32 kat artarken, toplam harcamalar 42 yılda 2 kat artabilmiştir. Dolayısıyla faiz harcamalarındaki artış devletin temel fonksiyonlarını yerine getirmesi için gerekli harcamaları kısarak tölere edilmeye çalışılmıştır. Harcamaların kısılması için ise geriye devletin cari, yatırım ve transfer harcamaları kalmıştır.

Bu bağlamda cari harcamalar içinde yer alan ve yıllar itibari ile sürekli olarak eleştirilen personel giderleri, kamu harcamalarının kısılması uygulamasında, gerek ücretler gerekse kadro kısıtlamaları ile sürekli olarak etkilenmiştir.

1980'lerde IMF ve Dünya Bankası gibi istikrar programını finanse eden kuruluşlara, ücretlerin geçmiş değil beklenen enflasyona göre ayarlanacağı taahhüdü, ücretlerin reel olarak erimesine neden olmuştur. Örgütlenme ve toplu pazarlıktan yoksun kamu personelinin, eriyen reel ücretleri, sosyal adalet ilkelerine aykırı ve gelir dağılımını bozucu etkisi ile, beşeri sermaye dağılımını kamu sektörü aleyhine bozmuştur.

Yatırım harcamaları ise yıllar itibari ile en çok gerileyen harcamalardan biri olmuştur. Oysa kaynakların ekonomik kalkınma için yetersiz olduğu ülkelerde devletin bütçe giderleri ile sermaye birikimine doğrudan katkısı gerekli iken Türkiye'de 1980'den itibaren kamu kesimi yatırımları düzenli olarak gerilemiştir. Harcamaların kısılması söz konusu olduğunda hemen hemen hiç tepki almadan kısılabilen harcamalar yatırım harcamaları olduğundan Türkiye'de yıllar itibari ile yatırım harcamaları düzenli bir şekilde

azaltılmıştır. Böylece fiziki ve beşeri sermaye yatırımlarındaki erime ülkenin sosyo-ekonomik gelişimini olumsuz etkilemiştir.

Gelişmiş ülkelerde ise bütçe harcamaları içinde en önemli paya sahip olan harcamalar transfer harcamalarıdır. Yıllar itibari ile incelendiğinde Türkiye’de de transfer harcamaları düzenli artış sergilediği görülmektedir. Fakat transfer harcamaları alt kalemler itibari ile incelendiğinde artışın gelişmiş ülkelerde olanının aksine sosyal transferlerden değil faiz ödemelerinden kaynaklandığı görülür. Faiz ödemelerindeki bu artışa karşın sosyal harcamalar yıllar itibari ile sürekli olarak gerilemiştir. Böylece devlet bir taraftan sosyal transferleri kısarak, diğer taraftan vergi gelirlerinden vazgeçerek, temel görevi olan gelir dağılımındaki adaletsizlikleri, gelirin yeniden dağılımını sağlayarak giderme sorumluluğunu gözardı etmiştir.

Tarihsel süreç içinde artan ve çeşitlenen ihtiyaçlar devletin sunması gerekli savunma, adalet, emniyet gibi temel hizmetlere eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi yeni sosyal hizmetleri de eklemiştir. Toplumsal verimlilik ve faydayı artıran bu harcamalar, büyümeyi de olumlu yönde etkilemektedir. Oysa ülkemizde bu harcamaların yetersiz düzeyi nedeniyle özellikle eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerinin sunumunda büyük sorunlar yaşanmaktadır. Çok genç bir nüfusa sahip olan ülkemizde eğitim, sağlık ve sosyal hizmetlerin yeterince verilememesi giderek yaşanan toplumlara karşı, eldeki en güçlü dinamik etkenin kaybolmasına neden olmaktadır.

Yukarıda değindiğimiz borçlanma, yüksek faiz ödemeleri, bütçe açıkları, gelir dağılımı adaletsizlikleri gibi önemli temel sorunları çözmenin yanında, Türkiye’nin neredeyse 41 yıllık bir diğer hedefi de AB üyeliği olmuştur. Bu bağlamda Türkiye AB üyeliği için belli siyasi ve ekonomik kriterleri yerine getirmeye çalışmaktadır. Oysa yıllar itibari ile bakıldığında Avrupa ile yapısal farklılıklarının başında devletin sunduğu ekonomik ve sosyal hizmetlerin boyutu dolayısıyla kamu harcamalarının büyüklüğü ve yapısı gelmektedir.

AB ülkeleri 1940’lara kadar uzanan süreçte ortaya çıkan, refah devleti anlayışı ile sosyal hedeflerine büyük ölçüde ulaşmış ve 1980’lerin liberal

politikalarına rağmen devletin ekonomideki yeri dolayısıyla bütçe harcamaları gerilememiştir. Bunun yansıması olarak AB ülkelerinde toplam harcamaların GSYİH içindeki payı %50'ler seviyesinde gerçekleşmiştir. Oysa bu oran 2000'li yıllara kadar Türkiye'de neredeyse AB ortalamasının yarısı düzeyinde kalmıştır.

AB ülkelerinde refah devleti anlayışı içinde sosyal harcamaların bütçe içindeki payı ise %30 seviyesine ulaşmakta ve bazı ülkelerde bu oran daha da yükselmektedir. Bu yükselişteki temel etken AB ortak politikaları çerçevesinde hem AB bütçesi hem de AB ülkeleri bütçeleri ile eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik programlarının desteklenmesidir. Böylelikle bu hizmetlerin bütçe içindeki payı azalma göstermemektedir. AB'nin sosyal hizmetlere verdiği ağırlık ile Türkiye'de sosyal hizmetlerin boyutu arasında önemli farklılıklar vardır. Bu farkların yaşandığı hizmetlerin başında eğitim gelmektedir. Avrupa vatandaşı olma bilincinin yaratılması ve içinde bulunduğumuz yüzyılda ticari rekabette en etkin faktörlerden olan emeğin yaşam boyu eğitimi ve mesleki eğitim politikaları çerçevesinde AB ülkelerinde 2002 yılı itibari ile eğitim harcamalarının GSYİH'ya oranı ortalama %5,6 olarak gerçekleşmiştir. Bu oran Türkiye'de %4'e düşmektedir. Oysa Türkiye nüfusu yaş ortalaması Avrupa ülkelerinin yarısıdır. Böyle genç bir nüfusa sahip bir ülkede eğitim harcamalarının düşük olması eğitimin kalkınma üzerindeki olumlu etkisini ortadan kaldırmaktadır.

Eğitim yolu ile bilinçli, hak ve ödevlerinin farkında olan bireyler yetiştirmek mümkündür. Böylelikle bireyler eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi temel haklarının arkasında durma bilincine sahip olmaktadır. Bu bilinç AB ülkelerinde bireyler sosyal harcamaları daha fazla vergi pahasına desteklemesi şeklinde kendini göstermiştir. Böylece Sosyal Avrupa anlayışı bir bakıma Avrupalı bireyler sayesinde ayakta durmaktadır.

Ayrıca AB ülkelerinde fert başına milli gelir 2002 yılında ortalama 22219,8 Dolar iken Türkiye'de 2878 Dolardır. AB ülkelerinden 8 kat az olan kişi başı Milli Gelir, gelir dağılımındaki adaletsizlik, Türkiye'de sosyal

harcamalara ağırlık verilmesini gerekmektedir. Fakat Türkiye’de bir taraftan kamu sosyal harcamaları erimekte, diğer taraftan artan faiz ödemeleri nedeniyle tasarruf sahibi olan yüksek gelir seviyesine dahil kesim, yatırım yerine faiz gelirleri ile hayat seviyelerini yükseltmektedir.

Türkiye ile AB ülkeleri arasındaki farkların bir diğeri sağlık harcamaları konusundadır. AB’de sağlık harcamalarının GSYİH içindeki payı %5,9 iken, Türkiye’de bu oran %4’dür. Her ne kadar aradaki fark düşük gibi görölse de AB ülkelerinde kişi başına sağlık harcamaları 2002 yılında 1800 Dolar düzeyine çıkarken Türkiye’de bu oran 110 Dolar seviyesinde kalmaktadır. Ayrıca AB ülkeleri bu düzeyde sağlık harcamaları ile var olan sağlık sistemini daha üst bir düzeye çıkarmaya çalışmaktadır. Oysa Türkiye’de bu sektördeki problemleri çözmek için dahi sağlık hizmetlerine AB düzeyinde pay ayrılmamaktadır.

Ayrıca Türkiye’de sağlık hizmetleri sosyo ekonomik durumu kötü olan kesimlere yeterince sunulmamaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin kapsadığı nüfus oranının az olmasının da etkisiyle sağlık hizmetlerinde sorunlar hiç bitmemektedir. Bu sorunlara sağlık hizmetlerinde yeterli istihdamın sağlanamaması da eklenince sorunlar daha da büyümektedir.

Türkiye ile AB arasındaki bir diğr temel farklılık ise sosyal güvenlik harcamalarında görölmektedir. AB ülkelerinde devlet üçüncü bir taraf olarak sosyal güvenlik sistemi içinde prim öderken, Türkiye’de kamu, sosyal güvenlik sistemine, sosyal güvenlik kurumlarında meydana gelen açıkların kapanması için yapılan transferlerle dahil olmaktadır. Bunun yanı sıra kayıt dışı istihdam vb. sorunlar da eklendiğinde sosyal güvenlik sisteminin problemleri daha da büyümektedir. Oysa, AB’de devletin sosyal güvenlik sistemi içinde devletin ödediğı prim oranları ve sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH’ya oranı yıllar itibari ile sürekli olarak artmıştır.

Yavaş büyüme hızı, yüksek oranda işsizlik ve yaşlı kuşağın giderek artması nedeniyle AB ülkelerinde sosyal güvenlik harcamalarında kesintiye gidileceğı söylense de, uygulamada sosyal güvenlik harcamalarında bir azalış görölmemektedir. Refah devleti anlayışı içinde sosyal hizmetlerin

sunumu çeşitlenerek ve artan harcamalar yolu ile devam etmektedir. Ekonomik kalkınmışlık, sermaye birikimi ve Milli Gelir açısından Türkiye'ye oranla çok üst düzeyde olan AB ülkelerinde devletin yatırım harcamaları ve ekonomik hizmetlere ayırdığı payda Türkiye'ye oranla oldukça yüksektir.

Ekonomik hizmetlerin GSYİH'ya oranının AB ülkeleri ortalaması %4,2 iken bu oran Türkiye'de %3,4'dür. Görüldüğü üzere sosyal harcamalar açısından var olan farklılıklar sermaye harcamaları ve cari harcamalar sözkonusu olduğunda da varlığını korumaktadır. Türkiye'de bütçe harcamalarının kısılması uygulamaları sözkonusu olduğunda kısıntının yapılacağı ilk harcama kalemlerinden olan cari harcamalar AB ülkeleri ortalamasının 1/4' kadardır. Cari harcamaların AB ülkelerinde bu denli yüksek olma nedenlerinin başında kamunun toplam istihdam içindeki payı gelmektedir. Bu pay 2002 yılı itibari ile %23,4'tür. Türkiye'de ise sürekli olarak azaltılmaya çalışılan kamu istihdamının toplum içindeki payı sadece %14,1'dir. Sermaye harcamaları sözkonusu olduğunda ise Türkiye'de 1990'ların ortalarına kadar sürekli gerileyen bu harcamalara AB ülkelerinde özellikle ekonomik kalkınmışlık açısından birlik ülkelerinin gerisinde bulunan Portekiz, Yunanistan gibi ülkelerde ağırlık verilmiş, devlet sermaye birikiminin desteklenmesinde önemli bir rol oynamıştır.

1980'lerde dünyayı etkisine alan neo-liberal politikalar ve küreselleşme, devletin küçülmesini hedeflemiş ve Türkiye'de de devlet hem ekonomik hem de sosyal hizmet ve harcamalar açısından sürekli olarak gerilemiştir.

Çalışmamız göstermiştir ki, devletin sunduğu ekonomik hizmetler ve sosyalizasyon açısından Türkiye Avrupa Birliği ülkelerinin oldukça gerisindedir. 1980'lerde liberal politikaların en kuvvetli olduğu dönemde dahi AB ülkelerinde kamu sosyal harcamaları gerilememiştir. Kamu, ekonomik ve sosyal hayattaki payını korumuş ve gerek ulus devletler bazında gerekse Birlik bazında Sosyal Avrupa desteklenmiştir.

Avrupa Birliği ile uyum politikası çerçevesinde gerçekleştirilen yapısal reformlarla sistemdeki aksaklıklar giderilmeye çalışılmaktadır. Özellikle kamu

mali reformu çerçevesinde kamu açıklarının kapatılması ve borç stoğunun azaltılması hedeflenmekte, bu nedenle faiz dışı fazla uygulamalarına devam edileceği belirtilmektedir. Yapısal reformlar çerçevesinde eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik sisteminin sorunları belirlenip, bu hizmetlerin AB düzeyine çıkarılabilmesi için çeşitli tedbirler öngörülmektedir. Fakat bu hizmetlerin iyileştirilmesi için gerekli finansmana kamunun ne ölçüde katılacağı, harcamaların boyutunun ne olması gerektiği gibi konulara açıklık getirilmemektedir. Özellikle kamu mali reformu kapsamında harcamaların kontrol altına alınması hedeflenmekte, fakat hali hazırda yetersiz olan sosyal harcamalar ve yatırım harcamalarında bir arttırmaya gidip gidilmeyeceği konusu belirsizliğini korumaktadır. Bu nedenle reformların sonuçlarının ne derece olumlu olacağı tartışmalıdır ve zamana bağlıdır.

Türkiye’de yüksek kamu açıkları nedeniyle kamu kesiminde sorunların olduğu bir gerçektir. Her ne kadar faiz dışı harcamalar AB ortalamasının hemen hemen yarısı olsa da, Türkiye’de toplam kamu harcamaları bir artış içindedir. Fakat bunun nedeni vergi yerine borçlanma politikalarının seçilip devam ettirilmesi sonucu giderek artan faiz ödemeleridir. Devletin küçülmesi dolayısıyla harcamaların azaltılması politikaları faiz ödemeleri dışındaki harcama türlerinde etkili olmuş, sosyal harcamalar içinde kamunun varlığı zaten yıllar itibari ile küçülmüştür.

En temel hizmetlerin sunumunda dahi yetersiz kalan kamuda harcamaların yüksek olduğunu söylemek mümkün değildir. Bunun en güzel örneği ise AB ülkelerinin sosyal ve toplam harcamalarının yüksek düzeyidir.

Türkiye temel sorunlarını çözmek, gelir dağılımında adaleti sağlamak, milli gelir ve sosyalizasyon düzeyini yükseltmek için yatırım ve sosyal harcamalarını arttırmak durumundadır. Aksi halde hali hazırda en temel kamu hizmetlerinin sunumunda yaşanan problemler gelecek yıllarda katlanarak artacaktır. Bu durum Türkiye’yi sosyo-ekonomik açıdan sadece AB ülkelerinin değil, dünyadaki bir çok ülkenin gerisinde bırakacak sonuçlar doğuracaktır.

KAYNAKLAR

KİTAPLAR

- Adem, Mahmut, **Ulusal Eğitim Politikalarımız ve Finansmanı**, Ankara: Ankara Üniversitesi Eğitim Fakültesi Yayınları, 1993.
- Akalın, Güneri, **Kamu Ekonomisi**, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 554, 1986.
- Aksoy, Şerafettin, **Kamu Maliyesi**, İstanbul: Beta Yayını, 1994.
- Aren, Sadun, **İstihdam Para ve İktisadi Politika**, Ankara: Savaş Yayınları, 1998.
- Ataç, Beyhan, **Maliye Politikası**, Eskişehir: Eğitim Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları No: 118, 1999.
- Ataç, Beyhan, **Kuramda ve Türkiye’de İstikrar Politikası Açısından Parasal ve Mali İşlemler**, Eskişehir: İ.T.İ.A. Yayın No: 131/153, 1981.
- Ataç, Engin, **Kamu Maliyesi**, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 41, 1990.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler İktisat Grubu, **Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler**, Ankara: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Yayınları, 2001.
- Bıçak, Nermin, **İdari ve İktisadi Kriterlere Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının İncelenmesi**, Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bümko Gen. Müd. Yayınları, 1987.
- Bilici, Nurettin, **Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye**, Ankara: Akçağ Yayınları, 1997.
- Bochicchio, G., **Avrupa Birliği’nin Ekonomik ve Parasal Birlik Politikası ve Türkiye’nin Uyumu**, İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı Yayını, 2003.

- Boratav, Korkut, **Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002**, İstanbul: İmge Kitabevi Yayıncılık, 2003.
- Boratav, Korkut, E. Türkan, **Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler**, İstanbul: Tarih Vakfı Yayını, 1993.
- Brochier, H, P. Tabaoni, **Mali İktisat**, Çev: Adnan Erdaş, İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayın No: 303. 1971.
- Büyükerşen Yılmaz, Fazıl Tekin, Fethi Heper ve Diğerleri, **Kamu Maliyesi**, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları 1, 1988.
- Coşkun, Gülay, **Bütçe Reform Nedenleri ve Program Bütçe Sistemi**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1976.
- Demirsoy, Şerafettin, **Türkiye'de 1980-1997 Döneminde Ekonomik Açıdan Kamu Harcamalarının Bileşiminin Analizi**, Ankara: T.C. Başbakanlık D.İ.E. Uzmanlık Tezi, 2000.
- Dobb, M., **Kapitalizmin Gelişimi Üzerine İncelemeler**, Çev: F. Akar, İstanbul: Belge Yayınları, 1992.
- Doğan, Nihat Ediz, **Kamu Bütçesi**, Bursa: Ekin Yayınları, 1998.
- Doğan, Yahya, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, İzmir, 1997.
- Dornbsch R, S. Fisher, **Makro Ekonomi**, Çev: Salih Ak, Mahir Füsunoğlu, Erhan Yıldırım, Refia Yıldırım, İstanbul: Akademi Yayını, 1998.
- Due, J.F., **Amme Masrafları ve Ekonomideki Önemi**, İstanbul: Maliye Enstitüsü Tercümeleleri İkinci Seri, 1965.

- Erginay, Akif, **Kamu Maliyesi** (Kamu Gelirleri-Kamu Giderleri-Bütçe-Maliye Politikası), Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 1974.
- Erken, Tülay, **Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflandırılması ve Türk Bütçe Sistemi İçin Model Bir Çalışma**, Ankara: Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporları Dizisi: 1, 1987.
- Friedman, M., **Capitalism and Freedom**, Chicago: University of Chicago Press, 1962.
- Gürsoy, Bedri, **Kamusal Maliye**, I. Cilt Masraflar, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 426/783, 1980.
- Güzel, Ali,
Ali Rıza Okur,
Müjdat Şakar, **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Emeklilik Programları, Sorunları ve Çözümleri İçin Bir Model Önerisi**, İstanbul: Beta Yayınları, 1990.
- Herekman, Aykut, **Kamu Maliyesi (Devlet Faaliyetleri ve Finansman Teknikleri)**, Ankara: Sevinç Yayını, 1987.
- Karakoyunlu, Yılmaz, **Türk Ekonomisinde Çağdaşlaşma Süreci**, İstanbul: Diyalog Yayınları, 1997.
- Karluk, Rıdvan, **Türkiye Ekonomisi**, İstanbul: Beta Yayınları, 1999.
- Kazgan, Gülten, **İktisadi Düşünce ve Politik İktisadın Evrimi**, İstanbul: Remzi Kitabevi Yayını, 2002.
- Kazgan, Gülten, **Tanzimat'tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2002.
- Kepenek, Yakup,
Nurhan Yentürk, **Türkiye Ekonomisi**, İstanbul: Remzi Kitabevi Yayını, 1996.

- Kepenek, Yakup, **100 Soruda Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, İstanbul: Gerçek Yayınları, 1993.
- Kleinman, M., **A European Welfare State?**, London, 2004.
- Koray, Meryem, **Avrupa Toplum Modeli (Nereden Nereye)**, İstanbul: Tüses Yayınları, 2002.
- Last, J., **Mawcy-Rosenau Public Health And Preventive Medicine**, USA: Appleton Century Crafts, 1986.
- Nadaroğlu, Halil, **Kamu Maliyesi Teorisi**, İstanbul: Beta Yayınevi, 1992.
- Nadaroğlu, Halil, **Amme Masrafları Teorisi**, İstanbul: Sermet Matbaası, 1967.
- Neumark, F., **Maliyeye Dair Tektiler**, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1951.
- Oyan, Oğuz, **Türkiye’de Maliye ve Fon Politikalarına Alternatif Yönelişler**, Ankara: Adım Yayıncılık, 1991.
- Ali Rıza Aydın,
- Oyan, Oğuz, **Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye?** Ankara: İmaj Yayınları, 1998.
- Oyan, Oğuz, **24 Ocak Ekonomisinde Dışa Açılma ve Mali Politikalar**, Ankara: Verso Yayınları, 1987.
- Oyan, Oğuz, **İstikrar Programından Fon Ekonomisine**, Ankara: Teori Yayınları, 1987.
- Ali Rıza Aydın,
- Önder, İzzettin, **Türkiye’de Harcamaların Gelişimi**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1999.
- Önder, İzzettin, **Türkiye’de Kamu Ekonomisi Genel Önerileri**, İstanbul: Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırma Vakfı Yayını, 1996.

- Öner, Erdoğan, **Kamu Maliyesi I**, Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı AKP Yayın No: 1986/282, 1986.
- Özatay, Fatih, **1980 Sonrasında Kaynakların Kamu ve Özel Sektör Arasında Paylaşımı ve Sonuçları**, İstanbul: Tüsiad Yayın No: Tüsiad – T/ 96-1/189/1996, 1996.
- Özbudun, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Yetkin Yayınları, 1992.
- Rosa, J.J, **The World Crissis In Social Security**, Paris, 1982.
- Sayar, Nihat, **Amme Maliyesi, Kamu Gider ve Gelir Prensipleri**, İstanbul: İ.İ.T.İ.A. Yayınları No: 199, 1966.
- Saybaşıllı, Kemali, **Türkiye’de Planlı Ekonomik Kalkınma Döneminde devletin ekonomiye Müdahalesi (1963-1985)**, Ankara: Birey ve Toplum Yayını, 1986.
- Sönmez, Sinan, **Kamu Maliyesi Teorisi**, Ankara: Teori Yayını, 1987.
- Sönmez, Sinan, **Toplumsal Gereksinimler, Kaynak Dağıtım ve Pareto Optimumu**, Ankara: Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F. Yayınları No: 17/14, 1983.
- Stewart, M. **Keynes Devrimi**, Çev. Asım Baltacıgil, İstanbul: Belge Yayınları, 1980.
- Sylevester, E. C.W, **European Monetary and Fiscal Policy**, Oxford: Oxford University Pres, 2001.
- John Haan
- Şahin, Ragıp, **AB Bütçesi –Fonları Türkiye’nin Tam Üyeliği**, Ankara: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı AB İle İlişkiler Genel Müdürlüğü Yayını, 1998.
- Şakar, Müjdat, **Sosyal Sigorta Uygulaması**, İstanbul: Beta Yayınları, 1996.

- Türk, İsmail, **Kamu Maliyesi**, Ankara: Turhan Kitabevi Yayını, 2002.
- Türk, İsmail, **Maliye Politikası**, Ankara: Turhan Kitabevi Yayını, 1998.
- Uluatam, Özhan, **Kamu Maliyesi**, Ankara: İmaj Yayınları, 1999.
- Uluğbay, Hikmet, **Bütçe Harcamalarının Eleştirisel Analizi**, Ankara: Türk Harbiş Yayınları, 1998.
- Yenal, Oktay, **Cumhuriyet'in İktisat Tarihi**, İstanbul: Homer Yayıncılık, 2003.



MAKALELER

- Adem, Mahmut, "Eğitim", (Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi Ders Notları), 2002.
- Arsan, Üren, "Transfer Giderleri" **Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi**, Ocak-Haziran 1984, no.1-4
- Ataç, Engin,
Beyhan Ataç, "Türkiye'de 1964-1991 Döneminde Ekonomik Açıdan Kamu Harcamalarının Bileşiminin Analizi" **3.İzmir İktisat Kongresi Tebliğleri**, 4-7 Haziran 1992, 2. Cilt, Ankara: DPT Yayınları, 1993.
- Ataç, Engin, "Türkiye'de Kamu Personel Giderlerinin Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Gelişimi" Prof. Dr. Akif Erginay'a 65. Yaş Armağanı, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 8, Sayı: 1-2, 1981.
- Ataç, Engin, "Türkiye'de 1963-1991 Döneminde Personel, Eğitim, Sağlık, Savunma Harcamalarının Analizi" **Türkiye'de Bütçe Harcamaları**, IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, Adana: Çukurova Üniversitesi İ.İ.B.F. Basımevi, 1994.
- Aydın, Ali Rıza, "Adaletli Hukuk Düzeni ve Fonlar" **Yüzyıl/Binyıl Biterken Dünyada ve Türkiye'de Durum**, Türk-İş 99 Yıllığı, Cilt 2, Ankara: Türk-İş Yayınları, 1999.
- Badadioğlu, Enis, "Bazı Bölüşüm Göstergeleri", **1997'den 1999'a Değişimin Dinamikleri**, Türk İş Yıllığı 99, Cilt 1, Ankara: Türk-İş Yayınları, 1999.
- Balta, Necati, "Mesleki Eğitim", **1997'den 1999'a Değişimin Dinamikleri**, Türk İş Yıllığı 99, Cilt 1, Ankara: Türk İş Yayınları, 1999.
- Bayar, Doğan, "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Ne Getir (m) iyor? T.C. Maliye Bakanlığı, **Maliye Dergisi**, Sayı 144, Eylül-Aralık 2003.

- Boratav, Korkut, "Yatırımların Dağılımı ve Verimlilik" **Yeni Dünya Düzeni Nereye**, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 2000.
- Demir, Şeri, "1980 İstikrar Tedbirlerinin 1958, 1978 Tedbirleri İle Genel Bir Karşılaştırması" **İktisat Dergisi**, Sayı 312, Şubat 1991.
- Derdiyok, Türkmen, "1980 Sonrası Borçlanma Politikaları" **Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar**, XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu, 28-31 Mayıs 2001 Antalya, Manisa: Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Yayını, 2002.
- Easterly, W., "When Is Fiscal Adjustment An Illusion", **World Bank Policy Research Working Paper**, No: 2109, 1999.
- Emil, Ferhan,
Hakan Yılmaz, "Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi Genel sorunları ve Türkiye Üzerine Gözlemler", **Türkiye'de Kamu Borçlanması**, XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu, Girne, Kasım 2003, İstanbul: Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, 2003.
- Flora, P, " On The History And Current Problems Of The Welfare State", **The Welfare State and Its Aftermath**, (der) E İsentdat, Ahimeir, London, 1985.
- Heller, D, "The Under Financing of Recurement Development Costs " **Finance and Development**, No:1, 1979.
- Kesik, Ahmet, "Bütçe Yönetimi İle Borç Yönetiminin Ayrılmasının Konsolide Bütçeye Yansımaları" **Maliye Dergisi**, Sayı 143, Ağustos 2003.
- Land, J.W., "The Role Of Public Enterprise In Turkish Economic Deveopment", G. Ronis (ed), **Government and Economic Devolopment**, London: London Yale University Press, 1971.

- Oyan, Oğuz,
Aziz Konukman, "1998 Bütçesinin Mali, İktisadi ve Hukuki Açıdan Analizi", **Ekonomik Durum**, Bahar 1998.
- Oyan, Oğuz, "Hizmet Anlayışı olmayan Yeni Bir Bütçe: 2001 Bütçesi", Ankara Tabipler Odası Tarafından Yayınlanmak Üzere Yazılan Makale, Ankara, 2001.
- Oyan, Oğuz, "Tarımsal Destekleme Politikaları ve Doğrudan Gelir Desteği" **1997'den 1999'a Değişimin Dinamikleri**, Türk-İş 99 Yıllığı, Cilt 1, Ankara: Türk-İş Yayınları, 1999.
- Oyan, Oğuz, "Bütçe ve Program: Uyum Var mı, Umut Var mı" Ankara Tabipler Odası Tarafından Yayınlanmak Üzere Yazılan Makale, Ankara, 2001.
- Öner, Erdoğan, "Türkiye'de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirmesi", **Türkiye'de Bütçe Harcamaları**, IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, Adana: Çukurova Üniversitesi İ.İ.B.F. Basımevi, 1994.
- Özkan, Tuncay, "Silahsızlanma Görüşmeleri ve Savunma Harcamalarına Etkisi", **Silahlı Kuvvetler Dergisi**, Sayı 310, 1991.
- Palamut, Mehmet E,
Mehmet Yüce, "Türkiye'de Bütçe Harcamalarının Gelişimi" **Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar**, XVI, Türkiye Maliye Sempozyumu 28-31 Mayıs 2001 Antalya, Manisa: Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Yayını, Manisa, 2002.
- Sönmez, Sinan, "Türkiye'de Kamu (açığının) Finansmanı ve Enflasyon Vergisi" **ODTÜ Gelişme Dergisi**, 1998.
- Şahin, Ragıp, Avrupa Topluluklarında Bütçe ve Fon Akışları, Katılma Halinde Kanunun Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, T.C. Devlet Planlama Teşkilatı); 1983.

- Şener, Orhan, "Türkiye'de Optimal Kaynak Ayrımında Sapmalar (Sosyal Hizmetler Örneği)" Türkiye'de Kamu Ekonomisi ve Mali Kriz, XII. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 1997- Antalya, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Maliye Araştırma Merkezi Yayını, 1998.
- Tatlıoğlu, İsmail, "Sağlık Hizmetlerinde Finansman Sorunu: Uygun Metod Arayışları" (Yayınlanmamış Doçentlik Çalışması, Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü) Bursa, 1992.
- Türel, Oktar, "Türkiye'de Kamu Maliyesi Finansal Yapı ve Politikaları" **İktisat Politikası Seçenekleri 2**, İstanbul, 1999.
- Yıldız, Mircan, "Avrupa'nın Ekonomik Parasal Bütünleşmesinde Maliye Politikasının Rolü ve Türkiye Açısında Bir Değerlendirme" **Avrupa Birliğine Geçiş Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu**, 17. Türkiye Maliye Sempozyumu, 22-25 Mayıs 2002 Fethiye, Ankara: Türmob Yayınları-85, 2002.
- Yılmaz, Binhan Elif,
Nazan Susan, "Türkiye'de Kamu Harcamalarının GSMH İçindeki Payının Analizi ve Ülkelerarası Karşılaştırma", **Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar**, XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu Antalya, 28-31 Mayıs 2001, Manisa: Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Yayını, 2002.

RESMİ YAYINLAR

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim Kanunu

- European Commission, **The Social Situation In The European Union**, 2002.
- European Commission, Directorate General XII. Educaiton, Training and Youth, **The Commission's Work In The Field Of Education, Training and Youth**, 1999.
- European Commission, **European Union Financial Report**, 2002.
- European Commission, **European Economy**, 2002 review
- European Commission, **Bulletin Of The European Union**, 11/2003.
- IMF, **Goverment Finance Statistic Yearbook**, 2002.
- Maliye Tetkik Kurulu, **Devlet Bütçesi**, Ankara, 1965.
- OECD, **Educaiton At A Glance**, 2002.
- OECD, **Economic Outlook**, 2002.
- OECD, **Revenue Statistics**, 1965/1998.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1979-1983**, Ankara, 1979.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **1979 Yılı Programı**, Ankara, 1979
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **1980 Yılı Programı**, Ankara, 1980.

T.C. Başbakanlık
Devlet Planlama
Teşkilatı,

**V. Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde
Gelişmeler, 1984-1988** Ankara: DPT Yayın
No: 2190, 1988.

T.C. Başbakanlık
Devlet Planlama
Teşkilatı,

**VIII. 5 Yıllık Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik
Sistemi Finansmanı Özel İhtisas Komisyonu
Raporu, Ankara: T.C. DPT. Yayını, 2001.**

T.C. Başbakanlık
Devlet Planlama
Teşkilatı,

Temel, Ekonomik Göstergeler 1980-2002,
Ankara, 2002.

T.C. Başbakanlık
Devlet Planlama
Teşkilatı,

Sayılarla Türkiye Ekonomisi 198-2001,
Ankara, 2002.

T.C. Başbakanlık
Devlet Planlama
Teşkilatı,

Ekonomik Sosyal Göstergeler, 1980-2002
Ankara,

T.C. Başbakanlık Devlet
Planlama Teşkilatı,

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1963-1967,
Ankara, 1963.

T.C. Devlet İstatistik
Enstitüsü,

Türkiye İstatistik Yıllıkları, Çeşitli Yıllar.

T.C. Hazine
Müsteşarlığı,

**Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (Niyet
Mektupları ve Reformlar) Ankara 2002.**

T.C. Maliye Bakanlığı

Bütçe Gerekçeleri, Çeşitli Yıllar.

T.C. Maliye Bakanlığı
Bütçe Mali Kontrol
Genel Müdürlüğü,

**Bütçe Gelir ve Gider Gerçekleşmeleri, Çeşitli
Yıllar**

T.C. Maliye Bakanlığı, **2002, Mali Yılı Bütçe Gerekçesi**, Ankara, 2001.

T.C. Resmi Gazete, **2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu**, 26.12.2001

The World Bank, **Word Development Report 1993, Investing In Health**, New York: Oxford University Press, 993.

Türkiye Cumhuriyeti 2002 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, Ankara, 2002.

Who Europe, **Health 21-Health For All In The 21st Century**, Denmark: Work Health Organization, 1999.

Word Bank, **Word Development Indicators**, 2002.

World Economic Forum, **The World Competitivenes Year Book 2002**.

YARARLANILAN INTERNET SİTELERİ

www.bumko.gov.tr

www.europa.eu.int/comm/education/newprogr/index.htm, **Education, Training And Youth, A New Generation Of Programmes** (2000-2006), 2001.

www.europa.eu.int/comm/employment-social/socprot/schemes/news/-pension21

www.europa.eu.int/comm/olg22/leonardo/faglo.en.htm. **Leonardo Da Vinci, Political And Legal Foundation**, 2000.

www.europa.eu.int/en/comm/dg22/youth_intr.htm. **Youth For Europe Programme, 2000.**

www.sayistay.gov.tr

www.tesev.org.tr

ÖZET

1929 Dünya Ekonomik Bunalımı ile devletin ekonomiye müdahalesi kaçınılmaz bir hal almıştır. Bu döneme kadar kamu harcamalarının mümkün olan en düşük düzeyde tutulması amaçlanırken bu dönemden sonra devletin bir maliye politikası aracı olarak harcamalar yoluyla ekonomiye müdahalesi zorunlu hale gelmiştir.

Dünya ekonomileri tarihsel süreç içinde bu iki ucu oluşturan iktisadi sistemin farklı düzeydeki etkileri altında kalmış ve uygulamada devletin ekonomideki yeri ve müdahalesi paralelinde kamu harcamalarının düzeyi de dalgalanmıştır.

1980'li yıllar tüm dünyada neo-liberal politikaların hız kazandığı dönemler olmuştur. Böylece ekonomik devletin varlığının küçülmesi uygulamaları ağırlık kazanmıştır.

Türkiye'de de aynı dönemde benzer politikalar uygulamaya konulmuş ve arz yönlü iktisat uygulamaları ile vergi oranları düşürülmüş, kamu harcamaları azaltılmaya çalışılmış, borçlanma politikalarına ağırlık verilmiştir.

Fakat gözardı edilen, gelişmekte olan ülkelerde sermaye birikiminin sağlanması, Milli Gelir'in artırılması ve gelirin adil dağılımı için devletin ekonomiye harcamalar yoluyla müdahalesinin şart olduğudur.

Türkiye'de 80'lerin neo-liberal politikaları ile birlikte 90'ların ortalarına kadar kamu harcamalarında gerileme dönemi başlamıştır. Bu gerileme ile bir yandan devletin yatırımları, diğer yandan da cari harcamaları erimiştir.

Harcama türleri arasında artış gösteren hep faiz harcamaları olmuş ve harcamalarındaki bu artış yatırım ve sosyal harcamalar azaltılarak tölere edilmeye çalışılmıştır. Böylece devlet en temel gereksinimler olan sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik hizmetlerini yerine getiremez duruma gelmiştir.

Bir yandan uygulanan neo-liberal politikalarla devlet küçültölmeye çalışılırken, diğör yandan Türkiye uzun bir süreç içinde Avrupa Birliğı'ne tam üyeliğı hedeflenmiştir.

Fakat bu noktada Avrupa Birliğı ölkeleri ile Türkiye arasında mali alanda özellikle bütçe harcamaları konusunda önemli farklar bulunmaktadır.

Avrupa Birliğı ölkelerinde 1940'larda yerleşen refah devleti anlayışı paralelinde devlet ekonomik ve özellikle sosyal harcamalar yolu ile ekonomide ağırlığını arttırmıştır. Özellikle sağık, eğitim ve sosyal güvenlik harcamaları hem ölkö politikaları, hem de Sosyal Avrupa söylemi kapsamında Birlik tarafından desteklenmiştir.

Türkiye bütçe harcamaları yatırım ve sosyal harcamalar aleyhine küçöltörek sosyal devlet olma özelliğini yitirmekte ayrıca bir diğör hedefi olan Avrupa Birliğı tam üyeliğinden, diğör üye ölkelerin harcamaları ile kıyaslandığında uzaklaşmaktadır.

Bu da göstermiştir ki, sermaye birikimi, gelirin adil dağılımı ve sosyalizasyonun sağlanması için kamu harcamalarında belli bir düzey korunması gerekmektedir.

ABSTRACT

State had to intervene the economics on account o the Great Depression in 1929. State expenditure was aimed to be as low as possible till the Depression, however, after the Depression, state intervention to the economics by using the public expenditure as a tool of fiscal policy was indispensable.

World economics have been under the influence of these two opposite economic systems at different stages in the history and during the implementations, the level of the public expenditure fluctuated parallel to the place of the state and intervention, as well.

1980s were the period when the neo-liberal policies got stronger. As a result, little state intervention to economics became more evident.

During the same period, the similar policies were implemented in Turkey and tax rate was lowered by supply side economic policies, public expenditure was tried to be declined, debt policies were followed mainly.

What is ignored is that state intervention with expenditure is an obligation for developing countries to provide the accumulation of wealth, to increase the national income and to redistribute the income fairly.

The regression period for the public expenditure was started in 1980s with neo-liberal policies and continued till the mid-90s. This regression caused to erase either state investments or current expenditures.

Only the interest expenditures always increased with compare to all other expenditures and this increase was tried to be absorbed by decreasing the investments and transfer payments. Therefore, state was unable to achieve the necessities of basic needs like health, education and security.

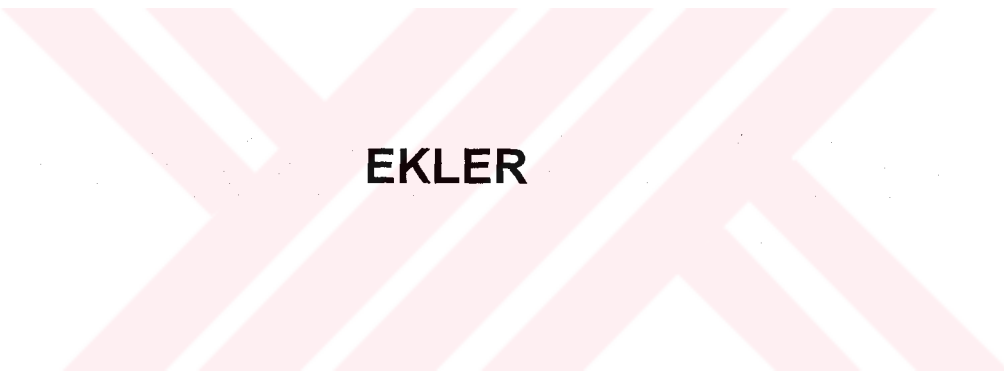
While the state being tried to get smaller by implementing the neo-liberal policies, Turkey, on the other hand, aimed to participate the European Union in the long term.

However, on the point, there are important differences between Turkey and EU countries about fiscal policies, especially on budgetary expenditures.

States of EU countries increased the height of its on the economics by using the economic and especially social expenditures as a result of the welfare state understanding that was accepted in 1940s. Health, education and social security expenditures especially supported by either countries' own policies or the Union on account of the Social Europe discourse.

Turkey is getting away from being a welfare state by decreasing the budgetary expenditures against to investment and social expenditures; also Turkey is getting away from another target that is complete EU membership when the expenditures of other member countries are compared.

It indicated that the state intervention by using the expenditures is indispensable to accumulation of wealth, fair redistribution of income and socialization.

A large, stylized graphic consisting of two overlapping 'X' shapes formed by parallel pink diagonal lines. The lines are of uniform thickness and are spaced evenly to create a sense of depth and movement.

EKLER

EK TABLO I
GSMH BÜYÜME HIZLARI

YILLAR	BÜYÜME HIZLARI			
	TARIM	SANAYİ	HİZMETLER	GSMH
1924	27,2	-7,1	3,5	14,9
1925	5,6	17,9	19,2	12,8
1926	31,8	14,8	8,2	18,2
1927	-30,9	19,4	7,3	-12,8
1928	19,2	-0,6	4,7	11,0
1929	42,6	3,8	5,7	21,6
1930	-3,9	12,7	8,9	2,2
1931	14,3	14,2	5,5	8,7
1932	-28,8	17,5	8,6	-10,7
1933	22,1	19,0	13,1	15,8
1934	2,7	13,8	9,4	6,0
1935	-6,1	-0,1	-0,8	-3,0
1936	54,1	-3,4	2,1	23,2
1937	-3,5	10,3	7,1	1,5
1938	5,4	15,7	13,5	9,5
1939	3,8	16,7	10,9	6,9
1940	-1,2	-10,9	-8,3	-4,9
1941	-16,5	-2,4	-4,7	-10,3
1942	19,4	-2,5	-3,9	5,6
1943	-12,5	-1,4	-6,1	-9,8
1944	-10,7	-6,1	-1,6	-5,1
1945	-23,4	-16,6	-10,8	-15,3
1946	54,2	26,1	19,5	31,9
1947	-11,7	5,8	14,9	4,2
1948	35,9	5,4	3,6	4,2
1949	-13,5	-2,7	3,1	-5,0
1950	10,9	9,3	8,0	9,4
1951	19,8	2,6	9,6	12,8
1952	9,5	10,9	14,5	11,9
1953	8,7	19,2	11,8	11,2
1954	-13,9	9,2	3,6	-3,0
1955	9,8	11,3	5,5	7,9
1956	5,0	9,6	-0,3	3,2
1957	6,5	10,7	7,9	7,8
1958	9,2	5,6	0,4	4,5
1959	0,3	3,6	7,6	4,1
1960	2,3	0,4	5,4	3,4
1961	-4,9	11,7	4,2	2,0
1962	5,0	3,5	8,0	6,2
1963	9,6	12,0	8,9	9,7
1964	-4,0	11,2	4,8	4,1

EK TABLO P'İN DEVAMI

YILLAR	BÜYÜME HIZLARI			
	TARIM	SANAYİ	HİZMETLER	GSMH
1965	-3,9	9,5	5,6	3,4
1966	10,7	15,2	11,5	2,0
1967	0,1	8,2	5,2	6,2
1968	1,5	11,1	7,9	6,7
1969 *	-1,2	12,1	4,8	4,3
1970	2,8	1,3	4,3	4,4
1971	5,2	9,0	4,5	7,0
1972	1,1	10,4	10,3	9,2
1973	-7,8	11,9	6,4	4,9
1974	6,3	7,3	4,5	3,3
1975	3,1	9,1	8,5	6,1
1976	7,0	9,0	12,9	9,0
1977	-1,9	6,9	4,4	3,0
1978	2,8	3,4	0,1	1,2
1979	0,0	-4,4	0,8	-0,5
1980	1,1	-3,3	-3,7	-2,8
1981	-1,9	9,2	6,2	4,8
1982	3,1	4,9	3,2	3,1
1983	-0,9	6,3	7,0	4,2
1984	0,5	9,9	7,9	7,1
1985	-0,5	6,2	5,1	4,3
1986	4,6	11,1	6,0	6,8
1987	0,4	9,1	12,9	9,8
1988	7,8	1,8	0,5	1,5
1989	-7,6	4,6	0,9	1,6
1990	6,8	8,6	10,3	9,4
1991	-0,9	2,7	0,6	0,3
1992	4,3	5,9	6,5	6,4
1993	-1,3	8,2	10,7	8,1
1994	-0,7	-5,7	-6,6	-6,1
1995	2,0	12,1	6,3	8,0
1996	4,4	7,1	7,6	7,1
1997	-2,3	10,4	8,6	8,3
1998	8,4	2,0	2,4	3,9
1999	-5,0	-5,0	-4,5	-6,1
2000	3,9	6,0	8,9	6,3
2001	-6,1	-7,5	-7,6	-9,4
2002	6,6	10,5	7,7	7,8

Kaynak: T.C. Devlet İstatistik Enstitüsü, Türkiye İstatistik Yıllıkları (Çeşitli Yıllar)

* 1969 yılından itibaren DİE. yeni Milli Gelir serisi kullanılmıştır.

**EK TABLO I-1: KONSOLİDE BÜTÇE GELİR, GİDER VE AÇIKLARININ
GSMH'YA ORANI%**

Yıllar	Gelir	Gider	Açık
1924	12,17	11,74	0,43
1925	12,18	14,07	-1,89
1926	12,24	11,58	0,66
1927	15,87	15,19	0,68
1928	15,38	13,96	1,42
1929	12,92	12,28	0,64
1930	16,07	15,74	0,33
1931	15,42	17,14	-1,72
1932	20,09	20,56	-0,47
1933	20,33	22,39	-2,06
1934	20,91	21,86	-0,95
1935	24,16	23,05	1,11
1936	18,91	18,32	0,59
1937	20,94	20,17	0,77
1938	20,83	19,83	1,00
1939	23,17	23,22	-0,05
1940	27,70	26,50	1,20
1941	26,35	22,91	3,44
1942	19,66	17,29	2,37
1943	14,09	13,38	0,71
1944	19,60	19,88	-0,28
1945	14,85	13,56	1,29
1946	19,30	18,51	0,79
1947	26,24	23,31	2,93
1948	19,19	18,94	0,25
1949	22,80	22,82	-0,02
1950	18,99	20,18	-1,19
1951	18,18	17,69	0,49
1952	20,19	19,72	0,47
1953	16,30	16,48	-0,18
1954	16,39	17,13	-0,74
1955	17,78	18,06	-0,28
1956	16,21	16,83	-0,62
1957	14,80	14,93	-0,13
1958	15,05	15,00	0,05
1959	16,38	16,14	0,24
1960	16,61	16,69	-0,08
1961	23,48	23,95	-0,47
1962	17,09	16,92	0,17

EK TABLO I-1'İN DEVAMI

Yıllar	Gelir	Gider	Açık
1963	18,88	18,63	0,25
1964	19,20	20,06	-0,86
1965	19,29	20,10	-0,81
1966	19,84	19,94	-0,10
1967	21,47	21,24	0,23
*1968	13,83	14,19	-0,36
1969	13,69	14,57	-0,88
1970	16,80	16,70	0,10
1971	16,37	18,80	-2,43
1972	17,20	17,31	-0,11
1973	16,36	16,92	-0,56
1974	14,57	15,30	-0,73
1975	15,55	16,33	-0,78
1976	16,53	17,72	-1,19
1977	16,90	21,19	-4,29
1978	18,82	20,35	-1,53
1979	17,60	20,75	-3,15
1980	17,20	20,33	-3,13
1981	17,35	18,89	-1,54
1982	13,61	15,09	-1,48
1983	16,51	18,75	-2,24
1984	12,66	17,07	-4,41
1985	12,77	15,03	-2,26
1986	13,20	15,95	-2,75
1987	13,45	16,92	-3,47
1988	13,17	16,26	-3,09
1989	13,19	16,52	-3,33
1990	13,91	16,92	-3,01
1991	15,25	20,53	-5,28
1992	15,79	20,08	-4,29
1993	17,59	24,29	-6,70
1994	19,16	23,08	-3,92
1995	17,75	21,78	-4,03
1996	18,04	26,31	-8,27
1997	19,56	27,19	-7,63
1998	21,87	29,15	-7,28
1999	24,03	35,89	-11,86
2000	26,42	37,40	-10,98
2001	28,42	44,49	-16,07
2002	28,10	42,60	-14,50
2003			

Kaynak: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, **Ekonomik Sosyal Göstergeler, (1924-2002)**

* 1968'den itibaren hesaplamalar D.İ.E. Yeni Milli Gelir seviyesine göre hesaplanmıştır.

**EK TABLO II-1: EKONOMİK TASNİFE GÖRE KONSOLİDE BÜTÇE
HARCAMALARININ GSMH'YA ORANI**

	REEL				
	CARI				
Yıllar	Personel	Diğer Cari	Toplam	Yatırım	Transfer
1968	6,95	3,16	10,11	3,80	3,10
1969	6,56	3,44	10,00	3,82	4,00
1970	7,56	2,59	10,15	3,40	3,80
1971	8,00	2,39	10,39	3,02	4,00
1972	8,12	2,84	10,96	3,01	5,10
1973	6,24	2,93	9,17	3,90	4,60
1974	5,49	3,38	8,87	3,91	4,50
1975*	6,20	2,24	8,44	3,82	4,65
1976	6,56	1,78	8,34	4,70	5,47
1977	7,37	1,99	9,36	5,92	6,99
1978	7,18	2,07	9,25	4,71	6,96
1979	7,41	1,74	9,15	4,10	8,19
1980	6,44	2,89	9,33	3,51	7,50
1981	4,96	2,99	7,95	3,81	7,12
1982	4,17	2,62	6,79	3,14	5,17
1983	4,81	2,86	7,67	3,39	7,69
1984	4,04	2,68	6,72	3,12	7,23
1985	3,61	2,32	5,93	2,91	6,19
1986*	3,60	2,37	5,97	3,17	6,82
1987	4,41	2,06	6,47	2,64	7,82
1988	4,24	1,85	6,09	2,10	8,07
1989	5,96	1,77	7,73	1,68	7,11
1990	7,19	1,74	8,93	2,49	6,27
1991	8,63	1,75	10,38	3,00	8,31
1992	9,45	1,83	11,28	2,96	7,09
1993	9,32	1,77	11,09	2,88	11,38
1994	7,60	1,89	9,49	1,98	12,30
1995	6,40	1,80	8,20	1,31	12,41
1996	6,50	2,06	8,56	1,70	16,15
1997	7,05	2,40	9,45	2,18	15,72
1998	7,23	2,43	9,66	1,87	17,61
1999	8,83	2,87	11,70	1,97	22,18
2000	7,95	2,88	10,83	1,97	24,37
2001	8,60	3,01	11,61	2,44	31,81
2002	8,51	2,90	11,41	2,51	28,43

Kaynak:T.C. Maliye Bakanlığı, **Bütçe Gerekçeleri**, 1976, 1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2002

* 1975'e kadar ödenek 1975'den itibaren harcama bazında hesaplanmıştır.

* Yeni bütçe sistemi uygulamaya başlanılan 1986'dan itibaren iç ve dış borç ana para ödemeleri ile nazım giderleri bütçe giderleri toplamına dahil değildir.

**EK TABLO II-2: EKONOMİK TASNİFE GÖRE KONSOLİDE BÜTÇE
HARCAMALARININ TOPLAM HARCAMALAR
İÇİNDEKİ PAYI (%)**

	Personel	Diğer Cari	Toplam	Yatırım	Transfer	Toplam
1968	34,65	15,74	50,39	27,35	22,27	100,0
1969	30,72	15,80	46,52	26,0	27,46	100,0
1970	30,8	12,2	43,00	21,7	35,2	100,0
1971	33,6	11,5	45,10	17,2	37,7	100,0
1972	32,2	12,3	44,50	16,0	39,5	100,0
1973	30,4	12,0	42,40	17,7	39,9	100,0
1974	35,5	13,1	48,60	22,0	29,4	100,0
1975	38,0	13,7	51,70	19,8	28,5	100,0
1976	37,0	10,0	47,00	22,1	30,9	100,0
1977	34,8	9,4	44,20	22,8	33,0	100,0
1978	35,3	10,2	45,50	20,4	34,2	100,0
1979	35,7	8,4	44,10	16,4	39,5	100,0
1980	31,7	14,2	45,90	17,2	36,9	100,0
1981	26,2	15,8	42,00	20,2	37,7	100,0
1982	27,6	17,4	45,00	20,8	34,2	100,0
1983	25,7	15,2	40,90	18,1	41,0	100,0
1984	23,7	15,7	39,40	18,3	42,4	100,0
1985	24,0	15,4	39,40	19,4	41,2	100,0
1986	22,5	14,8	37,3	19,9	42,7	100,0
1987	26,1	12,1	38,2	15,6	46,2	100,0
1988	26,1	11,4	37,5	12,9	49,6	100,0
1989	36,1	10,7	46,8	10,2	43,0	100,0
1990	42,5	10,3	52,8	10,1	37,1	100,0
1991	42,0	8,5	50,5	9,0	40,5	100,0
1992	47,1	9,1	56,2	8,6	35,3	100,0
1993	38,4	7,3	45,7	7,5	46,8	100,0
1994	32,9	8,2	41,1	5,6	53,3	100,0
1995	29,4	8,3	37,7	5,4	57,0	100,0
1996	24,7	7,8	32,5	6,0	61,4	100,0
1997	25,9	8,8	34,7	7,4	57,8	100,0
1998	24,8	8,3	33,1	6,4	60,4	100,0
1999	24,6	8,0	32,6	5,6	61,8	100,0
2000	21,2	7,7	28,9	5,9	65,2	100,0
2001	18,9	6,5	25,4	5,1	69,5	100,0
2002	20,1	6,8	26,9	6,0	67,1	100,0

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe Gerekçeleri, 1976, 1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2002

EK TABLO II
KONSOLİDE BÜTÇE PERSONEL HARCAMALARININ HARCAMA KALEMLERİ İTİBARIYLA % DAĞILIMI

Harcama Kalemi	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Aylıklar	63,0	55,6	52,2	51,8	47,3	50,1	48,7	45,2	41,6	39,4	33,6	28,1	40,0	47,1	44,1
Sözl.Pers.Ücreti	0,4	0,4	0,3	0,8	0,5	0,8	0,9	0,8	1,1	1,3	1,5	1,9	1,8	2,2	2,3
İşçi Ücretleri	7,6	8,1	11,3	12,6	15,7	15,1	14,0	15,5	13,2	13,1	12,4	11,6	13,7	10,8	13,8
Sosyal Yardımlar	5,5	9,5	10,2	8,6	12,1	9,4	12,7	13,9	16,7	17,6	21,9	26,7	15,1	10,8	9,6
Ek.Çal.Kar.	3,3	6,8	4,4	3,8	5,6	4,9	4,3	4,0	3,5	3,6	4,1	3,5	2,5	3,3	2,9
Tazm.ve Ödülleri	16,2	16,4	18,2	20,2	16,0	16,5	16,5	17,1	19,1	19,7	20,7	21,5	21,0	19,0	22,0
Ödenekler	2,7	2,1	1,7	1,2	1,1	1,1	1,1	1,3	1,7	1,7	1,6	1,7	1,7	1,6	1,6
Ted.Yar.Cen.Gid.	0,8	0,8	0,7	1,0	1,5	1,4	1,7	1,6	2,6	3,1	3,6	4,7	3,6	2,9	3,0
Diğer Pers.Gid.	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,8	0,7	0,6	0,6

EK TABLO II'NİN DEVAMI

Harcama Kalemi	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Aylıklar	4,0	39	40	39	45	41	39	38	37	37	37
Sözl.Pers.Ücreti	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2
İşçi Ücretleri	16,2	16,2	13,2	12,2	8,2	8	9	11	13	13	15
Sosyal Yardımlar	7	6	4	3	3	3	3	3	2	1	2
Ek.Çal.Kar.	3	5	4	3	3	3	4	5	6	6	6
Tazm.ve Ödülleri	24	25	28	31	29	33	33	30	30	30	30
Ödenekler	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Ted.Yar.Gen.Gid.	3	3	5	5	5	5	5	6	6	7	6
Diğer Pers.Gid.	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	1	1	1	1	1	1

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Bütçe Gelir ve Gider Gerçekleşmeleri (Çeşitli Yıllar)

EK TABLO III
TOPLAM KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARININ YÜZDESİ OLARAK
CARİ HARCAMALAR

YILLAR	CARİ HARCAMALAR					
	PERSONEL		DİĞER CARİ		TOPLAM	
	BÖ	KH	BÖ	KH	BÖ	KH
1968	34,65	-	15,73	-	50,38	-
1969	30,72	-	16,10	-	46,82	-
1970	37,36	-	12,81	-	50,17	-
1971	40,06	-	11,98	-	52,40	-
1972	37,63	-	13,17	-	50,79	-
1973	31,07	-	14,57	-	45,64	-
1974	28,21	-	17,36	-	45,80	-
1975	27,40	35,83	16,79	13,33	44,19	49,17
1976	29,94	35,10	15,06	9,24	45,00	44,13
1977	19,18	30,61	15,91	13,29	35,09	43,90
1978	19,71	33,20	15,47	12,45	35,17	45,64
1979	28,26	31,74	13,46	12,16	41,72	43,90
1980	30,26	30,50	10,40	14,99	40,66	44,49
1981	25,86	24,80	16,78	19,47	42,64	44,28
1982	24,64	31,33	17,73	22,72	42,37	54,06
1983	26,68	23,02	17,11	13,41	43,79	36,43
1984	25,27	21,62	18,68	13,07	43,95	34,69
1985	21,20	19,64	16,52	12,49	37,73	32,13
1986	21,37	22,14	19,26	14,57	40,63	36,71
1987	20,36	23,41	16,61	12,06	36,97	35,47
1988	20,78	23,56	12,91	11,22	33,69	34,79
1989	21,24	32,26	12,90	10,60	34,14	42,86
1990	31,05	38,72	11,59	10,29	42,64	48,94
1991	33,24	37,23	17,47	8,49	44,71	45,72

EK TABLO III'ÜN DEVAMI

YILLAR	CARİ HARCAMALAR					
	PERSONEL		DİĞER CARİ		TOPLAM	
	BÖ	KH	BÖ	KH	BÖ	KH
1992	38,5	41,7	9,8	9,0	48,3	50,8
1993	35,8	34,6	8,7	7,3	44,5	41,9
1994	31,1	30,3	8,3	8,2	39,4	38,5
1995	32,0	29,2	9,3	8,3	41,4	37,5
1996	21,2	24,6	8,6	7,9	29,8	32,5
1997	23,8	25,8	10,2	8,9	34,0	34,6
1998	21,1	24,8	9,0	8,4	30,1	33,2
1999	20,06	24,6	8,7	8,1	29,3	32,7
2000	19,7	21,4	8,2	7,8	27,9	29,1
2001	17,5	18,9	6,0	6,5	23,5	25,4
2002	20,1	20,0	6,8	6,9	26,9	26,9

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Bütçe Gelir ve Gider Geçekleşmeleri (Çeşitli Yıllar)

EK TABLO IV
KONSOLİDE BÜTÇEYE DAHİL KURUMLARIN YILLAR İTİBARIYLA
SERBEST MEMUR KADRO SAYILARI

YILLAR	KADRO SAYISI	TÜRKİYE NÜFUSU	HER 1000 KİŞİYE DÜŞEN KADRO SAYISI
1968	446,235	35,585	13,29
1969	470,012	34,442	13,65
1970	508,829	35,321	14,41
1971	563,500	36,215	15,56
1972	604,836	37,132	16,29
1973	657,907	38,072	17,28
1974	677,170	39,036	17,35
1975	718,659	40,348	17,81
1976	818,223	40,915	20,00
1977	915,671	41,768	21,92
1978	1.031,325	42,640	24,19
1979	1.125,449	43,530	25,85
1980	1.170,224	44,737	26,16
1981	1.169,494	45,540	25,68
1982	1.176,224	46,688	25,19
1983	1.195,607	47,864	24,98
1984	1.285,831	49,070	26,20
1985	1.316,661	50,664	25,99
1986	1.356,137	51,433	26,37
1987	1.401,391	52,561	26,66
1988	1.428,382	53,715	26,59
1989	1.440,504	54,893	26,24
1990	1.461,561	56,473	25,88
1991	1.509,518	57,715	26,15
1992	1.602,451	58,985	26,51
1993	1.692,655	60,034	28,19
1994	1.708,062	61,110	27,95
1995	1.724,152	62,171	27,73
1996	1.726,021	63,221	27,30
1997	1.733,635	64,226	26,97
1998	1.832,208	65,206	28,10
1999	1.890,307	66,706	28,34
2000	1.996,468	68,036	29,34

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü verileri (Bakınız

www.bumko.gov.tr.)

EK TABLO V

KAMU GÖREVLİLERİNİN AYLIKLARININ HESAPLANMASINDA KULLANILAN BAZI VERİLER İLE ASGARİ ÜCRETİN YILLAR İTİBARIYLA GELİŞİMİ (1970-1983)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
AYLIK KATSAYISI	7	7	7	7	8	9	9	12	14	16	25	25	30	34
YAN ÖDEME KATSAYISI	-	-	-	-	4	4	4	4	4	6	6	6	8	9
ÇOCUK YARDIMI (TL) (1)	10	10	10	10	25	50	50	50	100-400 (2)	100-400	100-400	100-400	100-600	120-720
AİLE YARDIMI (TL)	-	-	-	-	-	-	-	-	500	500	500	500	600	720
1-4. Dereceler	-	-	-	-	-	-	-	-	750 (3)	1.750	1.750	3.500	3.500	6.000
5-15. Dereceler	-	-	-	-	-	-	-	-	1.000	2.000	2.000	3.500	3.500	6.000
YAKACAK YARDIMI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EMEKLİ KESENEĞİ (%)	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	10	10	10
Kurum Payı	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	18	18	18
OYAK KESENEĞİ (%)	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
İşçi Payı	9	9	9	10	10	12	12	12	12	12	12	14	14	14
SSK KESENEĞİ (%)	12-17	12-17	12-17	13-18	13-18	16-21	16-21	16-21	16-21	16-21	16-21	19.5-25	19.5-25	19.5-25
Kurum Payı	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5 (4)	5 (4)
MEYAK KESENEĞİ (%)	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	600	600	600
GENEL İNDİRİM TUTARI AYLIK (TL)	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	4.500	4.500	4.500
ÖZEL İNDİRİM TUTARI AYLIK (TL)	10-68	10-68	10-68	10-68	10-68	10-68	10-68	10-68	10-68	10-68	10-68	40 (5)	39 (5)	36 (5)
GELİR VERGİSİ ORANI (%)	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	-
MALİ DENGE VERGİSİ (%)	(Tas.B.)	(Tas.B.)	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
AYLIK ASGARİ ÜCRET (TL) (Brüt)	-	540	540	540	540	1.200	1.800	1.800	3.300	5.400	5.400	10.000	10.000	16.200
KIDEM TAZMİNATI TAVANI (TL) (6)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	40.500	75.000	75.000	77.500
(Her yıl için)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

(1984-1992)

	1984		1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991		1992	
	I. YARI	II. YARI	I. YARI	II. YARI	I. YARI	II. YARI	I. YARI	II. YARI	I. YARI	II. YARI	I. YARI	II. YARI	I. YARI	II. YARI	I. YARI	II. YARI	I. YARI	II. YARI
AYLIK KATSAYISI	40	41	46	49	56	62	66	70	84	100	128	205	255	320	352	470	523	651
YAN ÖDEME KATSAYISI	11	12	13	15	18	19	20	22	28	34	43	80	96	120	180	202	231	281
TABAN AYLIK KATSAYISI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	220	280	355	480	640	823	1137
KIDEM AYLIĞI KATSAYISI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	205	255	320	352	470	523	651
YAKAÇAK YARDIMI	7.500	9.500	12.500	15.500	18.500	23.000	30.000	40.000	53.000	70.000	91.000	-	-	-	-	-	-	-
TABAN AYLIĞI GÖSTERGESİ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
KIDEM AYLIĞI GÖSTERGESİ (2)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50-200	50-200	50-200	200	15-375	15-375	15-375
KONUT EDİNDİRME YARDIMI (TL)	-	-	-	-	-	-	3.500	7.500	15.000	20.000	25.000	40.000	50.000	65.000	80.000	80.000	80.000	80.000
TASARRUFU TEŞVİK KESİNTİSİ	-	-	-	-	-	-	-	-	%2+3	%2+3	%3+4,5	%4+6	%4+6	%4+6	%4+6	%4+6	%4+6	%4+6
ÇOCUK YARDIMI (TL) (1)	150-900	1.025	1.150	1.225	1.400	1.550	1.650	1.750	2.100	2.500	3.200	10.250	12.750	16.000	17.60	23.500	26.150	32.550
AİLE YARDIMI (TL)	900	1.025	1.150	1.225	1.400	1.550	1.650	1.750	2.100	2.500	3.200	51.250	63.750	80.000	88.00	141.00	156.90	195.30
TAZMİNATLARIN EMEKLİ KESENEĞİNE YANSIMA ORANI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
OCAK-MART-NİSAN-ARALIK																		
ÜCRETİLERE VERGİ İADESİ	BİN (TL) 0-30 30-100 100+	% 10 5 2	BİN (TL) % 0-50 15 50-100 5 100+ 2	BİN (TL) % 0-25 20 25-50 15 50-100 10 100+ 5	BİN (TL) 0-25 30-60 60-100	% 20 15 10 5	BİN (TL) 0-25 30-60 60-100	% 20 15 10 5	BİN (TL) 0-25 30-60 60-100	% 20 15 10 5	BİN (TL) 0-25 30-60 60-100	% 20 15 10 5	BİN (TL) 0-25 30-60 60-100	% 20 15 10 5	BİN (TL) 0-60 60-120 120-200 200+	% 10 20 12 5	BİN (TL) 0-60 60-120 120-200 200+	% 10 20 12 5
EMEKLİ KESENEĞİ (%)	18	18	18	18	18	18	19	19	19	19	20	20	20	20	15	15	15	15
OYAK KESENEĞİ (%)	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	20	20	20	20
SSK KESENEĞİ (%)	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14
GENEL İNDİRİM TUTARI AYLIK (TL)	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600
OZEL İNDİRİM TUTARI AYLIK (TL)	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500
-GENEL OLARAK	9.000	9.000	13.500	13.500	18.000	18.000	18.000	18.000	24.000	24.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000
-KALKINMADA ÖNCELİKLİ YÖRE	27.000	27.000	36.000	36.000	48.000	48.000	48.000	48.000	54.000	54.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000
-EN AZ	30	30	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25
-EN ÇOK	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
GELİR VERGİSİ ORANI (%)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-GENEL OLARAK	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-1.K.Ö.Y.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-2.K.Ö.Y.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
AYLIK ASGARİ ÜCRET (TL) (Brüt)	24.525	102	24.525	102	41.400	223.200	41.400	74.250	74.250	126.000	126.000	225.000	225.000	414.000	414.000	801.000	801.000	1.449.000
KIDEM TAZMİNATI TAVAN (TL)	80.000	50	140.300	149.450	201.600	201.600	310.200	329.000	394.800	470.000	601.600	1.049.250	1.588.000	1.969.500	2.489.600	3.385.187	4.663.389	5.917.293
(Her yıl için)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

EK TABLO V'in DEVAMI

	1993			1994			1995			
	I. YARI	2. YARI		I. YARI	II. YARI		I. YARI	II. YARI		
	TEMMUZ- EYLÜL	EKİM- ARALIK		OCAK-MART	NİSAN-HAZİRAN	TEMMUZ- EYLÜL	EKİM-ARALIK	OCAK- MART	15 NİSAN-14 KASIM	15 KASIM-3 ARALIK
AYLIK KATSAYISI	740	835	940	980						
YAN ÖDEME KATSAYISI	255	280	310	320						
TABAN AYLIK KATSAYISI	1575	1775	2000	2275						
KIDEM AYLIĞI KATSAYISI	740	835	940	980						
YAKAKAK YARDIMI (TL)	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000			
TABAN AYLIĞI GÖSTERGESİ	15-375	15-375	15-375	15-375	15-375	15-375	15-375			
KIDEM AYLIĞI GÖSTERGESİ (2)	80.000	80.000	80.000	80.000	80.000	80.000	80.000			
KONUT EDİNİRME YARDIMI (TL)	% 4+6	% 4+6	% 4+6	% 2+3	% 2+3	% 2+3	% 2+3			
TASARRUFU TEŞVİK KESİNTİSİ	37.000	41.750	47.000	49.000	55.000	55.000	55.000			
ÇOCUK YARDIMI (TL) (1)	222.000	250.500	282.000	294.000	330.000	330.000	330.000			
AİLE YARDIMI (TL)	0,04	0,07	0,07	0,10	0,10	0,10	0,10			
AİLE YARDIMININ EMEKLİ KESENEĞİNE										
YANSIMA ORANI										
ÜCRETİLERE VERGİ İADESİ										
EMEKLİ KESENEĞİ (%)	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
OYAK KESENEĞİ (%)	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
İŞÇİ PAYI	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14
SSK KESENEĞİ (%)	19,5-25	19,5-25	19,5-25	19,5-25	19,5-25	19,5-25	19,5-25	19,5-25	19,5-25	19,5-25
GENEL İNDİRİM TUTARI AYLIK (TL)	150.000	150.000	150.000	600.000	600.000	600.000	600.000	900.000	900.000	900.000
ÖZEL İNDİRİM TUTARI AYLIK (TL)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-GENEL OLARAK	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-KALKINMADA ÖNCELİKLİ YÖRE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-EN AZ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-EN ÇOK	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
GELİR VERGİSİ ORANI (%)	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25
-GENEL OLARAK	(32 milyon kadar)	(32 milyon kadar)	(32 milyon kadar)	(75 milyon kadar)	(75 milyon kadar)	(75 milyon kadar)	(75 milyon kadar)	(150 milyona kadar)	(150 milyon kadar)	(150 milyona kadar)
-1.K.Ö.Y	(128 milyon kadar)	(128 milyon kadar)	(128 milyon kadar)	(128 milyon kadar)	(128 milyon kadar)	(128 milyon kadar)	(128 milyon kadar)	(128 milyon kadar)	(128 milyon kadar)	(128 milyon kadar)
-2.K.Ö.Y	(32 milyon kadar)	(32 milyon kadar)	(32 milyon kadar)	(32 milyon kadar)	(32 milyon kadar)	(32 milyon kadar)	(32 milyon kadar)	(32 milyon kadar)	(32 milyon kadar)	(32 milyon kadar)
AYLIK ASGARİ ÜCRET (TL) (Brüt)	1.449.900	2.497.500 (4)	2.497.500	2.497.500	2.497.500	2.497.500	2.497.500	4.173.750	4.173.750	8.460.000
KIDEM TAZMİNATI TAVANI (TL)	7.701.460 (3)	8.687.965 (5)	9.996.580 (7)	11.805.500	13.267.500	13.622.500	14.272.500	16.726.300	18.020.125	31.311.650
(Her yıl için)		8.878.345 (6)								

EK TABLO V'in DEVAMI
(1997-2000)

	1997		1998		1999		2000	
	OCAK-HAZİRAN	TEMMUZ-ARALIK	OCAK-HAZİRAN	TEMMUZ-EYLÜL	EKİM-ARALIK	OCAK-HAZİRAN	TEMMUZ-ARALIK	15 HAZİRAN-30 HAZİRAN
AYLIK KATSAYISI	3.315	4.475	5.820	7.030	7.750	9.975	12.000	14.310
YAN ÖDEME KATSAYISI	1.100	1.485	1.930	2.350	2.580	3.200	3.850	4.570
TABAN AYLIK KATSAYISI	20.450	28.100	34.500	44.600	49.500	63.400	77.000	91.750
KIDEM AYLIĞI KATSAYISI	3.315	4.475	5.820	7.030	7.750	9.975	12.000	14.310
TABAN AYLIĞI GÖSTERGESİ	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
KIDEM AYLIĞI GÖSTERGESİ (1)	20-500	20-500	20-500	20-500	20-500	20-500	20-500	20-500
TASARRUFU TEŞVİK KESİNTİSİ (2)	%2+3	%2+3	%2+3	%2+3	%2+3	%2+3	%2+3	%2+3
ÇOCUK YARDIMI (TL) (3)	165.000	223.000	391.000	351.000	387.000	498.750	600.000	710.000
AİLE YARDIMI (TL)	2.320.000	3.132.000	4.074.000	4.921.000	5.425.000	6.982.500	8.400.000	10.010.000
TAZMİNATLARIN EMEKLİ KESENEĞİNE YANSIMA ORANI (4)	0.26-1.00 (8)	0.35-1.60	0.35-1.60	0.37-1.69 (10)	0.40-2.40 (12)	0.40-2.40	0.40-2.40	0.4-2.40
EMEKLİ KESENEĞİ (%)	15	15	15	15	15	15	15	15
Memur Payı								
Kurum Payı	20	20	20	20	20	20	20	20
İşçi Payı	10	10	10	10	10	10	10	10
SSK KESENEĞİ (%)	14	14	14	14	14	14	14	14
İşçi Payı	19.5-25	19.5-25	19.5-25	19.5-25	19.5-25	19.5-25	19.5-25	19.5-25
Kurum Payı								
İşçi Payı								
İŞSİZLİK SİGORTASI PRİMİ (%) (5)								
Kurum Payı								
Devlet Payı								
GENEL İNDİRİM TUTARI AYLIK (TL)								
ÖZEL İNDİRİM TUTARI AYLIK (TL)								
-GENEL OLARAK	3.150.000	3.150.000	9.450.000	9.450.000	9.450.000	15.000.000	15.000.000	18.750.000
-ADYAMAN, BATMAN, BİNGÖL, BITLİS, DİYARBAKIR, ELAZIĞ, HAKKARİ, MARDİN, MUŞ, SIIRT, ŞİRNAK, TUNCELİ VE VAN İLLERİNDE (6)		6.300.000	12.600.000	12.600.000	12.600.000	21.000.000	21.000.000	26.250.000
GELİR VERGİSİ ORANI (%)	25	25	25	25	20	25	15	15
(500 milyona kadar)	(500 milyona kadar)	(500 milyona kadar)	(750 milyona kadar)	(1 milyara kadar)	(1 milyara kadar)	(2 milyara kadar)	(2 milyara kadar)	(2.5 milyara kadar)
-GENEL OLARAK								
AYLIK ASGARİ ÜCRET (TL) (Brüt)	17.010.000	35.497.500	35.437.500	47.839.500 (11)	47.839.500	78.075.000	93.600.000	109.800.000
KIDEM TAZMİNATI TAVANİ (TL) (7)	77.219.375	104.734.375	149.990.000	181.685.000	200.625.000	286.341.250	345.200.000	506.740.000
(Her yıl için)								

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe Gerekçeleri (Çeşitli Yıllar)

EK TABLO VI

KONSOLİDE BÜTÇEYE DAHİL KURULUŞLARIN KADROLARI VE YILLIK ARTIŞ ORANLARI (1980-2000)

YILLAR	MEMUR		SÖZLEŞMELİ PERSONEL		SÜREKLİ İŞÇİ		GEÇİCİ İŞÇİ		TOPLAM	
	SAYI	ARTIŞ (%)	SAYI	ARTIŞ (%)	SAYI	ARTIŞ (%)	SAYI	ARTIŞ (%)	SAYI	ARTIŞ (%)
1980	1.170.224		4.568		169.302		37.337		1.381.431	
1981	1.169.494	-0,1	4.331	-5,7	173.835	2,7	63.393	69,8	1.411.053	2,1
1982	1.176.224	0,6	4.415	1,9	174.074	0,1	53.192	-16,1	1.407.905	-0,2
1983	1.195.607	1,6	5.762	30,5	175.644	0,9	54.466	2,4	1.431.479	1,7
1984	1.285.831	7,5	5.247	-8,9	174.510	-0,6	53.149	-2,4	1.518.737	6,1
1985	1.316.661	2,4	5.526	5,3	173.036	-0,8	65.711	23,6	1.560.934	2,8
1986	1.356.137	3,0	6.388	15,6	173.058	0,0	65.560	-0,2	1.601.143	2,6
1987	1.401.391	3,3	7.697	20,5	172.316	-0,4	65.731	0,3	1.647.135	2,9
1988	1.428.382	1,9	8.070	4,8	172.172	-0,1	58.517	-11,0	1.667.141	1,2
1989	1.440.504	0,8	10.448	29,5	172.425	0,1	55.163	-5,7	1.678.540	0,7
1990	1.461.561	1,5	16.699	59,8	173.841	0,8	57.058	3,4	1.709.159	1,8
1991	1.509.518	3,3	17.421	3,2	174.219	0,2	65.476	14,8	1.766.634	3,4
1992	1.608.451	6,6	16.440	-4,6	179.686	3,1	64.784	-1,1	1.869.361	5,8
1993	1.692.655	5,2	14.765	-10,2	179.852	0,1	72.483	11,9	1.959.755	4,8
1994	1.708.062	0,9	14.383	-2,6	179.506	-0,2	45.964	-36,6	1.947.915	-0,6
1995	1.724.152	0,9	13.597	-5,5	174.016	-3,1	43.526	-5,3	1.955.291	0,4
1996	1.726.021	0,1	12.286	-9,6	164.310	-5,6	41.707	-4,2	1.944.324	-0,6
1997	1.733.635	0,4	12.230	-0,5	162.667	-1,0	41.345	-0,9	1.949.877	0,3
1998	1.832.208	5,7	12.594	3,0	159.486	-2,0	41.650	-0,7	2.045.938	4,9
1999	1.890.307	3,2	12.641	0,4	157.703	-1,1	43.480	4,4	2.104.131	2,8
2000 (*)	1.996.468	5,6	13.207	4,5	155.727	-1,3	45.300	4,2	2.210.702	5,1

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, 2001 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi

1- 01.09.2000 tarihi itibarıyla kullanılabılır serbest kadro sayıdır (*)

2- 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'na tabi personel hariçtir.

EK TABLO VII

İDARİ FONKSİYONEL AYIRIMA GÖRE PERSONEL, DİĞER CARİ VE YATIRIM HARCAMALARININ DAĞILIM (%)

	1983			1984			1985			1986			1987		
	Pers.	D.C	YAT	Pers.	D.C	YAT	Pers.	D.C	YAT	Pers.	D.C	YAT	Pers.	D.C	YAT
Genel Hizmetler	12.0	6.6	2.7	10.9	6.6	4.5	11.6	5.9	4.3	11.9	6.1	3.6	11.9	6.4	4.2
Savunma	18.1	64.5	3.8	17.3	71.0	1.3	17.7	69.2	1.2	17.0	71.5	0.3	16.4	68.2	0.3
Adalet-Emniyet	9.7	5.4	0.6	9.7	4.8	1.2	11.1	4.9	0.8	11.6	4.6	0.8	11.9	4.9	0.8
Tarım Orman Köy	8.2	2.6	19.0	11.0	2.0	17.9	7.3	1.4	14.5	8.1	1.2	15.8	7.4	1.4	19.2
Su İşleri	0.9	0.2	28.7	0.8	0.2	27.2	1.1	0.4	33.6	0.9	0.4	38.2	1.2	0.3	36.0
Karayolları	2.8	7.2	15.7	2.8	3.0	16.0	2.8	6.0	16.3	2.7	5.1	15.4	2.6	5.0	13.3
Bayındırlık	1.6	0.1	11.1	1.5	0.2	14.1	1.6	0.1	13.6	1.4	0.1	11.1	1.4	0.1	9.1
Ulaştırma	0.2	0.1	5.5	0.2	0.1	5.9	0.2	0.2	5.3	0.2	0.1	4.7	0.2	0.1	4.4
Madencilik	0.0	0.1	2.7	0.0	0.0	2.6	0.0	0.0	2.2	0.0	0.0	1.8	0.0	0.0	1.9
Eğitim	38.2	7.9	8.8	37.3	7.2	7.5	37.4	6.5	6.6	36.9	6.0	6.1	37.6	7.5	7.8
Sağlık	7.3	4.1	0.4	7.1	4.1	0.6	7.7	3.9	0.6	7.8	3.6	0.7	7.9	4.4	1.6
Kültür Turizm	0.6	0.7	0.4	0.7	0.4	0.6	0.7	0.5	0.4	0.7	0.4	0.5	0.7	0.5	0.5
Sosyal Hizmetler	0.4	0.5	0.6	0.7	0.4	0.6	0.8	1.0	0.6	0.8	0.9	1.0	0.8	1.2	0.9
TOPLAM	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

EK TABLO VII'nin DEVAMI

	1988			1989			1990			1991			1992			1993		
	Pers.	D.C	YAT	Pers.	D.C	YAT	Pers.	D.C	YAT	Pers.	D.C	YAT	Pers.	D.C	YAT	Pers.	D.C	YAT
Genel Hizmetler	13.0	7.4	4.9	13.0	7.9	3.3	12.7	8.1	2.6	12.2	8.3	3.6	11.8	9.1	3.1	11.6	9.0	2.3
Savunma	15.8	67.7	0.2	15.5	71.1	0.5	15.2	68.1	0.6	16.2	66.9	0.9	16.9	67.1	0.4	17.1	64.1	0.5
Adalet-Emniyet	11.6	5.1	0.7	11.5	4.6	0.6	10.9	5.1	1.0	10.9	5.7	1.6	10.4	6.0	1.6	10.4	6.2	1.7
Tarım Orman Köy	7.5	1.2	15.3	7.3	1.0	16.9	7.6	0.9	17.4	8.3	0.9	21.6	7.8	0.8	18.5	7.9	0.9	18.1
Su İşleri	1.1	0.2	39.3	0.9	0.1	39.5	0.9	0.3	33.4	1.0	0.1	32.4	1.0	0.1	30.3	0.9	0.1	28.9
Karayolları	2.4	4.2	11.6	2.1	2.6	12.3	1.8	2.3	13.8	2.3	2.2	13.9	2.1	1.8	13.4	2.3	1.7	15.4
Bayındırlık	1.3	0.1	8.7	1.2	0.1	7.0	1.1	0.1	7.1	1.3	0.1	5.5	1.2	0.1	8.1	1.2	0.1	7.1
Ulaştırma	0.2	0.0	2.9	0.2	0.1	2.2	0.2	0.1	1.7	0.2	0.1	1.7	0.2	0.1	1.5	0.1	0.0	1.8
Madencilik	0.0	0.0	1.9	0.0	0.0	2.3	0.0	0.0	2.2	0.0	0.0	2.9	0.0	0.0	2.8	0.0	0.0	2.9
Eğitim	37.4	7.3	11.2	37.9	6.4	11.9	38.8	7.7	14.3	37.1	8.8	12.9	37.8	8.4	15.4	37.8	9.4	16.1
Sağlık	8.2	4.9	1.9	8.7	4.4	2.2	9.2	4.9	3.3	8.9	4.3	1.1	9.2	4.2	2.2	8.9	16.3	2.1
Kültür Turizm	0.7	0.5	0.6	0.8	0.4	0.6	0.8	0.6	1.1	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	1.4	0.8	0.7	1.7
Sosyal Hizmetler	0.8	1.4	0.8	0.9	1.3	0.7	0.8	1.8	1.5	0.8	1.8	1.1	0.8	1.6	1.2	0.8	1.5	1.4
TOPLAM	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

EK TABLO VII'nin DEVAMI

	1994			1995			1996			1997			1998		
	Pers.	D.C	YAT	Pers.	D.C	YAT	Pers.	D.C	YAT	Pers.	D.C	YAT	Pers.	D.C	YAT
Genel Hizmetler	11.9	7.0	2.6	11.3	6.9	3.8	11.9	7.0	4.3	11.7	5.9	5.3	11.0	5.4	2.9
Savunma	19.7	69.9	0.5	17.8	69.4	0.9	16.7	70.3	1.2	17.4	70.8	0.9	16.9	71.0	0.8
Adalet-Emniyet	11.3	5.6	1.4	11.2	6.2	1.5	11.8	5.3	1.9	12.0	5.4	2.1	11.7	5.2	1.9
Tarım Orman Köy	6.5	0.7	19.3	7.9	0.6	11.3	7.5	0.6	9.8	7.2	0.6	10.7	6.3	0.5	9.2
Su İşleri	0.9	0.1	27.1	3.4	0.1	30.8	2.7	0.1	31.1	2.6	0.1	28.5	2.6	0.1	24.7
Karayolları	2.1	0.9	17.3	3.2	1.2	14.4	2.7	2.4	16.0	2.5	2.9	16.4	2.3	2.4	17.5
Bayındırlık	1.1	0.1	6.6	1.2	0.1	6.5	1.1	0.1	6.0	1.0	0.1	5.1	0.9	0.1	4.7
Ulaştırma	0.1	0.1	1.8	0.3	0.1	2.8	0.2	0.1	3.2	0.2	0.1	2.5	0.2	0.1	2.1
Madencilik	0.0	0.0	3.0	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.1
Eğitim	35.4	7.8	16.1	33.2	8.0	20.9	34.1	7.3	21.8	34.1	7.2	23.7	36.4	7.5	31.5
Sağlık	9.3	5.8	1.8	9.0	5.7	2.7	9.7	5.0	2.0	9.8	5.2	2.3	9.4	6.0	2.5
Kültür Turizm	0.8	0.9	1.6	0.7	0.4	2.0	0.7	0.6	1.2	0.7	0.5	1.1	0.7	0.6	1.1
Sosyal Hizmetler	0.9	1.2	1.1	0.8	1.3	2.1	0.8	1.2	1.3	0.9	1.3	1.1	0.8	1.2	1.2
TOPLAM	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

EK TABLO VII'nin DEVAMI

	1999			2000			2001			2002		
	Pers.	D.C	YAT	Pers.	D.C	YAT	Pers.	D.C	YAT	Pers.	D.C	YAT
Genel Hizmetler	10.3	6.1	3.3	10.5	6.0	3.5	10.7	5.7	3.3	10.5	5.9	3.0
Savunma	17.5	70.6	1.3	17.4	70.9	1.3	17.5	7.1	1.3	17.5	70.8	1.2
Adalet-Emniyet	11.7	4.9	1.4	11.5	4.6	1.8	11.7	4.5	1.6	11.7	4.5	1.7
Tarım Orman Köy	7.8	0.5	8.8	8.5	0.5	9.5	7.8	0.4	9.2	8.0	0.5	9.4
Su İşleri	2.9	0.1	24.8	3.0	0.0	25.5	3.1	0.0	25.5	3.1	0.0	25.7
Karayollar	2.3	2.9	16.8	2.6	2.7	17.0	2.5	2.9	17.0	2.6	2.6	16.9
Bayındırlık	0.9	0.1	4.9	0.9	0.1	5.0	0.9	0.1	5.0	0.9	0.1	5.1
Ulaştırma	0.2	0.1	1.7	0.2	0.1	1.5	0.2	0.1	1.6	0.2	0.1	1.7
Madencilik	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1
Eğitim	35.8	6.7	33.2	35.2	6.7	31.2	35.2	7.0	31.5	35.0	7.2	31.6
Sağlık	9.1	6.4	1.5	9.0	6.6	1.5	9.0	6.5	1.7	9.1	6.6	1.6
Kültür Turizm	0.6	0.5	1.2	0.6	0.7	1.2	0.6	0.7	1.2	0.6	0.6	1.1
Sosyal Hizmetler	0.8	1.1	0.9	0.8	1.1	0.9	0.8	1.1	1.0	0.8	1.1	0.9
TOPLAM	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe Gerekçeleri (Çeşitli Yıllar)

EK TABLO VIII
KONSOLİDE BÜTÇE DİĞER CARİ HARCAMALARININ HARCAMA KALEMLERİ İTİBARI İLE % DAĞILIMI

Harcama Kalemi	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Yolluklar	7	7	6	6	7	8	8	5	5	5	5	5
Hizmet Alımları	13	13	12	14	13	13	12	13	12	13	13	14
Tüketim Mal. Ve Mal. Alım.	79	79	81	80	79	78	79	80	82	81	82	80
Demirbaş Alımları	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
TOPLAM	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Harcama Kalemi	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Yolluklar	5	6	6	6	6	5	6	5	5	5	6
Hizmet Alımları	14	15	15	15	13	14	16	18	19	20	20
Tüketim Mal. Ve Mal. Alım.	81	78	78	79	80	80	78	76	76	74	73
Demirbaş Alımları	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
TOPLAM	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri.

EK TABLO IX
SABİT SERMAYE YATIRIMLARI

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
TOPLAM	32	38	45	53	70	89	112	156	223	301	405
KAMU	11	13	14	16	20	25	35	55	77	111	138
ÖZEL	21	26	31	36	50	63	77	101	146	190	266
KAMU/TOPLAM	34,9	33,3	31,9	30,8	28,5	28,3	31,3	35,3	34,7	36,7	34,2
ÖZEL/TOPLAM	65,1	66,7	68,1	69,2	71,5	71,7	68,7	64,7	65,3	63,3	65,8
TOPLAM/GSMH	19,5	20,9	21,7	20,2	22,4	22,2	20,8	22,6	25,7	27,2	24,6
KAMU/GSMH	6,8	7,0	6,9	6,2	6,4	6,3	6,5	8,0	8,9	10,0	8,4
ÖZEL/GSMH	12,7	13,9	14,8	14,0	16,0	15,9	14,3	14,6	16,8	17,2	16,2
TOPLAM	620	1,156	1,589	2,034	2,799	4,284	7,115	11,671	18,491	33,738	51,836
KAMU	228	462	723	869	1,213	1,777	3,236	5,222	7,480	11,451	17,346
ÖZEL	392	694	865	1,165	1,586	2,507	3,879	6,449	11,011	22,286	34,490
KAMU/TOPLAM	36,8	40,0	45,5	42,7	43,3	41,5	45,5	44,7	40,5	33,9	33,5
ÖZEL/TOPLAM	63,2	60,0	54,5	57,3	56,7	58,5	54,5	55,3	59,5	66,1	66,5
TOPLAM/GSMH	21,5	21,8	19,8	19,2	20,1	19,3	20,2	22,8	24,7	26,2	22,5
KAMU/GSMH	7,9	8,7	9,0	8,2	8,7	8,0	9,2	10,2	10,0	8,9	7,5
ÖZEL/GSMH	13,6	13,1	10,8	11,0	11,4	11,3	11,0	12,6	14,7	17,3	15,0

EK TABLO IX'UN DEVAMI

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (1)	2002 (2)
TOPLAM	89,892	150,156	258,406	525,506	952,322	1.882,23	3.757,812	7.728,372	13.022,213	17.328,840	28.414,469	34.024,186	50.032,457
KAMU	27,684	47,585	81,295	143,977	192,052	328,577	763,421	1.782,699	3.359,435	5.130,966	8.709,004	10.509,245	14.920,301
ÖZEL	62,208	102,571	177,111	381,529	760,270	1.553,648	2.994,391	5.945,673	9.662,778	12.197,874	19.705,465	23.514,941	35.112,156
KAMU/TOPLAM	30,8	31,7	31,5	27,4	20,2	17,5	20,3	23,1	25,8	29,6	30,6	30,9	29,8
ÖZEL/TOPLAM	69,2	68,3	68,5	72,6	79,8	82,5	79,7	76,9	74,2	70,4	69,4	69,1	70,2
TOPLAM/GSMH	22,7	23,7	23,4	26,3	24,5	24,0	25,1	26,3	24,4	22,2	22,5	18,4	18,2
KAMU/GSMH	7,0	7,5	7,4	7,2	4,9	4,2	5,1	6,1	6,3	6,6	6,9	5,7	5,4
ÖZEL/GSMH	15,7	16,2	16,0	19,1	19,6	19,8	20,0	20,2	18,1	15,6	15,6	12,7	12,8

Kaynak: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, Temel Ekonomik Göstergeler 1980, 1990, 1995, 2000, 2003

(1) Gerçekleşme Tahmini

(2) Program

EK TABLO X
SEKTÖRLER İTİBARIYLA SABİT SERMAYE YATIRIMLARI (KAMU)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
TARIM	17,7	15,2	13,5	11,4	9,6	9,3	9,9	9,2	10,4	11,4
MADENCİLİK	4,5	4,2	5,0	5,2	5,4	6,3	6,4	5,8	7,2	6,6
İMALAT	15,7	18,5	19,8	22,7	29,6	23,8	21,8	27,2	23,3	21,6
ENERJİ	13,8	15,2	17,2	13,9	12,8	13,1	13,5	12,3	14,6	14,4
ULAŞTIRMA	21,1	20,6	21,1	23,4	24,0	26,4	26,6	24,7	24,2	25,3
TURİZM	1,4	1,2	1,3	1,4	1,0	1,4	0,9	0,6	0,7	0,8
KONUT	3,6	4,2	4,5	3,7	2,4	1,6	1,6	2,6	2,2	2,4
EĞİTİM	11,5	9,2	8,1	8,4	6,4	7,2	7,2	6,5	6,3	4,9
SAĞLIK	3,0	2,9	2,5	2,5	2,5	2,0	2,3	2,1	2,3	1,8
D.HİZMETLER	7,8	8,6	6,8	7,4	6,4	8,9	9,8	8,8	8,8	10,6
TOPLAM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
TARIM	10,2	10,3	9,8	9,6	7,0	6,8	8,7	9,1	10,3	9,6
MADENCİLİK	9,7	8,6	8,8	9,1	9,8	6,7	4,1	4,5	3,2	3,4
İMALAT	21,9	18,9	15,8	14,0	12,6	9,8	6,5	5,9	4,5	4,5
ENERJİ	22,1	24,7	25,4	24,0	22,0	24,3	22,9	26,9	29,8	21,7
ULAŞTIRMA	19,7	21,3	23,5	25,0	28,0	29,3	33,9	29,7	30,1	34,0
TURİZM	0,5	0,5	0,6	0,9	0,9	1,8	1,7	1,5	1,1	1,2
KONUT	2,4	1,4	1,8	2,6	2,6	2,0	1,6	1,8	1,8	4,0
EĞİTİM	4,2	4,5	4,5	3,7	4,2	3,7	4,8	5,6	6,2	6,9
SAĞLIK	2,0	2,0	1,6	1,5	1,2	1,2	1,5	1,8	2,1	2,8
D.HİZMETLER	7,2	7,9	8,1	9,6	11,6	14,2	14,3	13,2	10,8	11,9
TOPLAM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

EK TABLO X'UN DEVAMI

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
TARIM	11,1	8,9	9,6	10,2	11,7	10,2	10,8	8,2	8,4	8,6	9	9,2
MADENCİLİK	3,5	3,4	2,5	2,6	2,1	1,5	1,6	1,5	1,5	1,1	1,7	0,7
İMALAT	5,0	5,4	3,2	3,1	5,7	4,1	2,5	2,7	2,6	2,8	4,9	3,2
ENERJİ	16,8	14,5	12,0	11,6	12,9	12,9	12,4	16,8	15,6	15,0	16,5	20,8
ULAŞTIRMA	36,6	36,5	42,6	38,4	30,2	34,7	34,8	34,0	37,0	35,7	27,2	27,5
TURİZM	1,5	1,6	1,7	1,9	2,4	1,3	0,6	0,5	0,4	0,5	0,6	0,8
KONUT	2,2	2,6	1,2	1,7	1,5	1,7	1,2	1,1	1,3	0,8	0,9	0,8
EĞİTİM	7,1	8,4	9,2	7,4	8,3	9,2	12,4	10,7	11,6	11,8	13	12,1
SAĞLIK	2,6	3,2	3,8	4,8	4,9	4,1	4,8	4,6	3,8	4,5	5,4	5,1
D.HİZMETLER	13,6	15,4	14,3	18,4	20,2	20,2	18,9	20,1	17,8	19,1	20,7	19,8
TOPLAM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, Temel Ekonomik Göstergeler (1968-2002)

EK TABLO XI

KONSOLİDE BÜTÇE YATIRIMLARININ HARCAMA ALT KALEMLERİ İTİBARI İLE % DAĞILIMI

Harcama Kalemi	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Makine Teçhizat ve Taşıt Alım.	12	10	13	11	10	10	10	10	13	11	12	12
Yapı Tesis ve Büyük Onar.Gid.	88	90	87	89	90	90	90	90	87	89	88	88
TOPLAM	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Harcama Kalemi	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Makine Teçhizat ve Taşıt Alım.	13	13	16	16	12	13	14	15	15	12	11
Yapı Tesis ve Büyük Onar.Gid.	87	87	84	84	88	87	86	85	85	88	89
TOPLAM	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri

EK TABLO XII
KURUMLARA KATILMA PAYLARI VE SERMAYE
TEŞKİLLERİNİN DAĞILIMI (%)

	KİT	DEV.İŞT.	DÖN.SER.	DİĞER	TOPLAM
1983	88,4	12,3	0,02	3,3	100
1984	88,8	8,1	0,1	3,0	100
1985	90,0	7,3	2,3	3,6	100
1986	37,5	61,4	0,1	0,1	100
1987	66,5	33,0	0,4	0,1	100
1988	72,0	27,8	0,1	0,1	100
1989	77,0	21,0	0,2	0,2	100
1990	52,1	47,4	0,3	0,2	100
1991	88,7	11,0	0,1	0,2	100
1992	81,3	18,5	0,05	0,2	100
1993	94,0	5,6	0,3	0,1	100
1994	92,2	7,6	0	0,2	100
1995	82,7	12,5	0	4,8	100
1996	60,0	31,5	0	8,4	100
1997	84,5	11,4	0	4,1	100
1998	82,7	17,2	0	0	100
1999	83,5	16,5	0	0	100
2000	83,9	16,0	0	0,1	100
2001	82,9	16,8	0,1	0,2	100
2002	82,8	17,0	0	0,2	100

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Bütçe Gelir ve Gider Gerçekleşmeleri (Çeşitli Yıllar)

EK TABLO XIII
İŞLETMECİ KİTLERE İLİŞKİN BAZI BİLGİLER (1)

YILLAR	BİLANÇO KARI	GÖREV ZARARI	NET KAR/ZARAR	İŞLETMECİ KİT FİNANSMAN AÇIĞI	FİN.AÇIĞI/ GSMH	İŞLETMECİ KİT KATMA DEĞERİ	KAT.DEĞ./ GSYİH
1987	1209	-173	1036	1455	1,9	5966	8,0
1988	1413	-232	1181	2624	2,0	9658	7,5
1989	1504	-605	899	4195	1,8	18007	7,9
1990	-1424	-1151	-2575	16728	4,2	27395	7,0
1991	-20404	-5695	-26099	23584	3,7	44273	7,0
1992	-30930	-15422	-46352	49242	4,5	78509	7,2
1993	-49711	-11624	-61335	69310	3,5	129652	6,5
1994	-84439	-18591	-103030	73396	1,9	283736	7,3
1995	17188	-16341	847	-58476	-0,7	401936	5,2
1996	200558	-18407	182151	12129	0,1	802603	5,4
1997	532106	-53522	478584	-194417	-0,7	1680892	0,1
1998	1142987	-290042	852945	-705663	-1,3	3160753	0,1
1999	739123	-556514	182609	-1862863	-2,4	4320619	0,1
2000	-113586	-638933	-752519	-2599704	-2,1	5301847	0,0
2001	855591	-905838	-50247	-518857	-0,3	10710208	0,1
2002 (2)		-961401					

Kaynak: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, Temel Ekonomik Göstergeler 1987-2002

(1) Özelleştirme Kapsamındaki Kuruluşlar Dahildir

(2) Program

EK TABLO XIV
AYLIK İÇ BORÇLANMA FAİZ ORANLARI VE VADE YAPISI

	VADE	Ort.Basit Faiz	Ort.Bileşik Faiz
1989	233	53.9	59.8
1990	236	49.7	54.0
1991	211	69.8	80.5
1992	211	74.6	87.7
1993	257	79.3	87.6
1994	119	109.9	164.4
1995	206	98.9	121.9
1996	195	107.8	135.2
1997	349	110.7	127.2
1998	233	102.0	122.5
1999	479	94.0	109.5
2000	410	36.6	38.0
2001	148	75.9	96.2
2002	253	56.0	63.8

Kaynak: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, **Sayılarla Türkiye Ekonomisi 1980-2001**

EK TABLO XV
TASFİYE EDİLEN FONLAR

	FONLAR	TASFİYE MEVZUATI TARİH/SAYI	RESMÎ GAZETE TARİH/SAYI	TASFİYE TARİHİ
1	Yeni Yerleşmeler Kredi Fonu	15.02.2000 / 359 (BAŞ.ONAYI)		15.02.2000
2	Devlet Lojmanları Yapım Fonu	15.02.2000 / 359 (BAŞ.ONAYI)		15.02.2000
3	Geri Kalmış Yörelere Halk Konutu Fonu	15.02.2000 / 359 (BAŞ.ONAYI)		15.02.2000
4	Sanayi Kredisi Fonu	15.02.2000 / 359 (BAŞ.ONAYI)		15.02.2000
5	Küçük San.Sit. Tesis ve İşl.Kred.Fonu	15.02.2000 / 359 (BAŞ.ONAYI)		15.02.2000
6	Küçük San. Koop.Gel.Fonu	15.02.2000 / 359 (BAŞ.ONAYI)		15.02.2000
7	Halk Girişimlerini Destekleme Fonu	15.02.2000 / 359 (BAŞ.ONAYI)		15.02.2000
8	Küçük Sanayinin Geliştirilmesi Fonu	15.02.2000 / 359 (BAŞ.ONAYI)		15.02.2000
9	Köylerde El Sanatlarını Geliştirme Fonu	12.05.2000 / 945 (BAŞ.ONAYI)		01.01.2001
10	Tarımsal Koop.Yat.Faal. Yapılacak Devlet Yar.Fonu	12.05.2000 / 945 (BAŞ.ONAYI)		01.01.2001
11	Camilerini Yaptıracak Köylere Yardım Fonu	12.05.2000 / 945 (BAŞ.ONAYI)		01.01.2001
12	Geliştirme ve Destekleme Fonu	03.04.2000 / 281 (BKK)	05.04.2000 / 24011	05.04.2000
13	Yatırım Malları İmalat Teşvik Fonu	03.04.2000 / 281 (BKK)	05.04.2000 / 24011	05.04.2000
14	Selektif Kredi Fonu	03.04.2000 / 281 (BKK)	05.04.2000 / 24011	05.04.2000
15	Bitkisel Yağlar Fiyat İstikrar Fonu	03.04.2000 / 281 (BKK)	05.04.2000 / 24011	05.04.2000
16	Yurtdışında Müteah.Hiz.Ver.Dest. Fonu	03.04.2000 / 281 (BKK)	05.04.2000 / 24011	05.04.2000
17	Gemi, İnşa, Satınalma ve Tersane Kurma ve Gel. Fonu	03.04.2000 / 281 (BKK)	05.04.2000 / 24011	05.04.2000
18	Petrol Arama ve Petrolle İlgili Faaliyetleri Düzen.Fonu	12.05.2000 / 675 (BKK)	16.05.2000 / 24051 (Mükerrer)	01.01.2001
19	Kamu Ortaklığı Fonu	23.05.2000 / 4568 (KANUN)	26.05.2000 / 24060	01.01.2001
20	Menkul Kıymetler Tanzim Fonu	23.05.2000 / 4568 (KANUN)	26.05.2000 / 24060	26.05.2000
21	Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu	23.05.2000 / 4568 (KANUN)	26.05.2000 / 24060	26.05.2000
22	Deprem Fonu	23.05.2000 / 4568 (KANUN)	26.05.2000 / 24060	26.05.2000
23	Gecekondü Fonu (Bakanlık)	23.05.2000 / 4568 (KANUN)	26.05.2000 / 24060	09.09.2000
24	Sağlık Hizmetlerini Destekleme Fonu	23.05.2000 / 4568 (KANUN)	26.05.2000 / 24060	26.05.2000
25	Türk Sporunu Teşvik Fonu	23.05.2000 / 4568 (KANUN)	26.05.2000 / 24060	26.05.2000
26	Dış Krediler Kur Farkı Fonu	12.05.2000 / 675 (BKK)	16.05.2000 / 24051 (Mükerrer)	01.01.2001
27	Çimento Fonu	03.04.2000 / 281 (BKK)	05.04.2000 / 24011	05.04.2000
28	Tütün Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (Mükerrer)	01.01.2002
29	Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (Mükerrer)	01.01.2002
30	Belediyeler Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (Mükerrer)	01.01.2002
31	Mahalli İdareler Fonu (Bayındırlık Bakanlığı)	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (Mükerrer)	01.01.2002
32	İl Özel İdareleri Fonu (İçişleri Bakanlığı)	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (Mükerrer)	01.01.2002
33	Mahalli İdareler Fonu (İçişleri Bakanlığı)	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (Mükerrer)	01.01.2002
34	Trafik Hizmetlerini Geliştirme Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (Mükerrer)	01.01.2002

EK TABLO XV'İN DEVAMI

35	Milli Parklar Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (Mükerrer)	01.01.2002
36	Ağaçlandırma Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (Mükerrer)	01.01.2002
37	Orman Köylülerini Kalkındırma Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (Mükerrer)	01.01.2002
38	Ölçüler ve Ayar Hizmetleri Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (Mükerrer)	01.01.2002
39	Kooperatifçilik Tanıtma ve Eğitim Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (Mükerrer)	01.01.2002
40	Madencilik Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (Mükerrer)	01.01.2002
41	Korunması Gerekli Kültür Varlıklarının Onarımına Katkı Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (Mükerrer)	01.01.2002
42	Sinema ve Müzik Sanatını Destekleme Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (Mükerrer)	01.01.2002
43	Turizmi Geliştirme Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (Mükerrer)	01.01.2002
44	Çevre Kirliliğini Önleme Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (Mükerrer)	01.01.2002
45	Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yardım Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (Mükerrer)	01.01.2002
46	Çiftçi ve Kooperatifçiliği Eğitim ve Ödüllendirme Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (Mükerrer)	01.01.2002
47	Özel İskan Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (Mükerrer)	01.01.2002
48	Tarım Reformu Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (Mükerrer)	01.01.2002
49	Sermaye Piyasası Kurulu Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (Mükerrer)	01.01.2002
50	Karayolları Trafik Garanti Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (Mükerrer)	01.01.2002
51	Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (Mükerrer)	01.01.2002
52	Federasyonlar Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (Mükerrer)	01.01.2002
53	Toplu Konut Fonu	20.06.2001 / 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002
54	Serbest Bölgeleri Tesis ve Geliştirme Fonu	20.06.2001 / 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002
55	İhracatı Geliştirme Fonu	20.06.2001 / 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002
56	Sivil Savunma Fonu	20.06.2001 / 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002
57	Gelir İdaresini Geliştirme Fonu	20.06.2001 / 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002
58	Çıraklık, Meslek ve Tek. Eğit. Geliş. ve Yaygın Fonu	20.06.2001 / 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002
59	Afetler Fonu	20.06.2001 / 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002
60	Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destek Fonu	20.06.2001 / 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002
61	Elektrik enerjisi Fonu	20.06.2001 / 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002
62	Özel Çevre Koruma Fonu	20.06.2001 / 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002
63	Akaryakıt Fiyat İstikrar Fonu	20.06.2001 / 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002
64	Üniversite Araştırma Fonları	03.07.2001 / 2698 (BKK)	12.07.2001 / 24460	01.01.2002
65	Yatırımları Teşvik Fonu	20.06.2001 / 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002
66	Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu	03.07.2001 / 2698 (BKK)	12.07.2001 / 24460	01.01.2002
67	Organize Sanayi Bölgeleri İşletme Giderleri Fonu	17.05.2001 / 817 (BAŞ. ONAYI)		01.01.2002
68	Mera Fonu	20.06.2001 / 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002
69	Sigorta Denetleme Aidatı Fonu	20.06.2001 / 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002

Kaynak: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Web Sitesi

EK TABLO XVI: FONKSİYONEL AYIRIMA GÖRE KAMU HARCAMALARININ TOPLAM İÇİNDEKİ PAYLARI (%)

YILLAR → HİZMETLER ↓	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
GENEL İDARE HİZMETLERİ	59.1	55.1	52.2	53.1	52.1	46.6	44.3	45.2	42.5	41.3	37.4
Genel Hizmetler	36.3	34.7	30.9	34.1	32.9	27.9	25.7	28.5	27.0	23.7	19.0
Savunma	18.9	16.6	16.9	15.4	15.4	15.4	14.9	12.7	11.0	13.1	13.3
Adalet Emniyet	3.9	3.8	4.4	3.6	3.8	3.3	3.7	4.0	3.7	4.5	5.1
EKONOMİK HİZMETLER	18.3	22.6	23	21.8	21.5	23.8	24.3	20.7	17.8	16.9	16.7
Tarım Orm. Köy Hizm.	5.8	6.6	7.4	6.2	5.8	5.1	5.8	5.6	4.6	5.1	5.7
Su İşleri	4.5	6.7	6.8	6.0	5.8	8.0	9.0	7.6	7.2	6.5	5.6
Karayolları	4.5	5.9	5.3	4.9	5.4	5.3	4.9	3.9	3.2	2.9	3.1
Bayındırlık	1.9	2.0	2.1	2.6	2.8	3.3	2.8	2.1	1.8	1.5	1.5
Ulaştırma	0.4	0.7	0.8	1.6	1.3	1.6	1.4	1.1	0.7	0.5	0.8
Madencilik	1.2	0.7	0.6	0.5	0.4	0.5	0.4	0.4	0.3	0.4	0.3
SOSYAL HİZMETLER	19.7	17.3	19.4	17	16.5	16.5	15.4	16.4	16.5	20.6	25.5
Eğitim	14.3	13.4	14.8	13.1	12.6	12.5	11.6	12.3	12.4	15.5	18.8
Sağlık	4.2	2.9	3.1	2.7	2.7	2.8	2.6	2.9	3.0	3.8	4.7
Kültür Turizm	0.5	0.6	0.9	0.7	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.9
Diğ. Sosyal Hizmetler	0.7	0.4	0.6	0.5	0.6	0.7	0.7	0.7	0.6	0.7	1.1
BORÇ FAİZ ÖDEMELERİ	2.9	5.0	5.4	8.1	9.9	12.5	16.0	17.7	23.2	21.2	20.4
TOPLAM	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

TABLO XVI'NIN DEVAMI

YILLAR → HİZMETLER ↓	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
GENEL İDARE HİZMETLERİ	41.6	38.9	39.4	37.7	39.7	37.9	45.4	36.2	38.6	34.6	32.5	33.4
Genel Hizmetler	24.3	20.1	24.0	22.0	23.8	24.3	30.6	22.2	25.1	22.1	21.8	20.1
Savunma	12.1	13.5	10.9	11.6	11.9	10.1	10.9	10.9	10.1	9.5	7.9	10.3
Adalet Emniyet	5.2	5.3	4.5	4.1	4.0	3.5	3.9	3.6	3.4	3.0	2.8	3.0
EKONOMİK HİZMETLER	17.3	17	14.7	10.8	10.1	9.3	10.2	7.9	7.6	8.3	6.5	7
Tarım Orm. Köy Hizm.	6.6	6.2	5.1	3.9	3.3	2.8	3.0	2.4	2.6	2.6	2.2	2.4
Su İşleri	5.4	5.2	4.0	2.8	3.1	2.8	3.2	2.4	2.3	2.4	2.0	2.1
Karayolları	3.2	3.1	2.9	2.3	2.2	2.1	2.4	2.0	1.8	12.2	1.5	1.8
Bayındırlık	1.3	1.7	2.0	1.2	1.0	1.1	1.0	0.8	0.6	0.8	0.4	0.4
Ulaştırma	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Madencilik	0.4	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
SOSYAL HİZMETLER	22.9	25.4	22	18.1	16.6	15.1	16.2	16.3	15.6	13.3	11.9	15.2
Eğitim	17.3	19.7	16.5	13.4	12.2	11.0	11.9	12.4	11.8	10.1	8.7	9.6
Sağlık	4.0	4.0	3.9	3.5	3.3	3.0	3.2	3.0	2.9	2.4	2.3	4.6
Kültür Turizm	0.7	0.8	0.7	0.6	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5
Diğ. Sosyal Hizmetler	0.9	0.9	0.9	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.5
BORÇ FAİZ ÖDEMELERİ	18.2	17.9	23.7	33.1	33.4	37.8	28.3	39.6	38.2	43.8	51.0	44.9
TOPLAM	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe Gerekçeleri (Çeşitli Yıllar)

EK TABLO XVII: FONKSİYONEL AYIRIMA GÖRE KAMU HARCAMALARININ GSMH İÇİNDEKİ PAYLARI (%)

YILLAR → HİZMETLER ↓	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
GENEL İDARE HİZMETLERİ	14.2	12.7	9.51	12.3	10.5	9	9.2	9.7	8.9	9	6.2
Genel Hizmetler	8.8	8.0	5.6	8.1	6.7	5.4	5.4	6.2	5.7	5.4	3.2
Savunma	4.5	3.7	3.1	3.4	3.1	2.9	3.1	2.7	2.5	2.9	2.2
Adalet Emniyet	0.9	1.0	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.8	0.7	1.0	0.8
EKONOMİK HİZMETLER	4.09	4.9	3.9	4.5	4.2	4.98	4.88	4.28	3.47	3.58	2.85
Tarım Orm. Köy Hizm.	1.4	1.5	1.3	1.4	1.1	1.5	1.2	1.2	0.9	1.1	1.0
Su İşleri	1.0	1.5	1.2	1.3	1.1	1.5	1.9	1.6	1.5	1.4	1.0
Karayolları	1.0	1.3	0.9	1.0	1.1	1.0	1.0	0.8	0.6	0.6	0.5
Bayındırlık	0.4	0.4	0.3	0.4	0.5	0.6	0.5	0.4	0.3	0.3	0.2
Ulaştırma	0.09	0.1	0.1	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
Madencilik	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.08	0.08	0.08	0.07	0.08	0.8
SOSYAL HİZMETLER	4.7	3.8	3.4	3.8	3.3	3.1	3.1	3.4	2.9	4.5	4.3
Eğitim	3.4	3.0	2.7	2.9	2.6	2.4	2.4	2.6	2.6	3.5	3.2
Sağlık	1.0	0.6	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5	0.6	0.1	0.8	0.8
Kültür Turizm	1.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Diğ. Sosyal Hizmetler	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2
BORÇ FAİZ ÖDEMELERİ	0.6	1.1	0.9	1.5	3.6	2.4	3.3	3.8	4.9	4.8	3.5

EK TABLO XVII'NİN DEVAMI

YILLAR → HİZMETLER ↓	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
GENEL İDARE HİZMETLERİ	8.6	7.8	9.8	8.8	8.7	10.1	12.4	10.5	13.8	12.5	13.3	13.7
Genel Hizmetler	5.1	4.1	6.0	5.1	5.2	6.4	8.4	6.5	9	8	8.5	8
Savunma	2.5	2.7	2.7	2.7	2.6	2.7	3	3	3.6	3.5	3.6	4.4
Adalet Emniyet	1	1	1.1	1	0.9	1	1	1	1.2	1	1.2	1.3
EKONOMİK HİZMETLER	3.58	3.38	3.58	3.56	2.2	2.34	2.75	2.31	2.59	2.8	2.7	3.4
TarımOrm. Köy Hizm.	1.4	1.2	1.3	1	0.7	0.7	0.8	0.7	0.9	0.9	2.9	1
Su İşleri	1.1	1.1	1.0	0.65	0.7	0.7	0.9	0.7	0.8	0.9	0.8	1.3
Karayolları	0.6	0.6	0.7	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8
Bayındırlık	0.3	0.3	0.5	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Ulaştırma	0.1	0.1	0.08	0.05	0.06	0.08	0.08	0.07	0.06	0.06	0.06	0.06
Madencilik	0.8	0.08	0.1	0.06	0.04	0.06	0.07	0.04	0.03	0.04	0.04	0.04
SOSYAL HİZMETLER	4.75	5.4	5.4	4.19	3.64	4.05	4.47	4.78	5.53	5.12	5.56	6.36
Eğitim	3.6	4.0	4.0	3.1	2.7	3	3.3	3.6	4.2	3.8	4.0	4.0
Sağlık	0.8	1.0	1.0	0.8	0.7	0.8	0.9	0.9	1.0	1	1.2	2.0
Kültür Turizm	0.15	0.2	0.2	0.14	0.1	0.1	0.1	0.1	0.15	0.14	0.18	0.17
Diğ. Sosyal Hizmetler	0.2	0.2	0.2	0.15	0.14	0.15	0.17	0.15	0.18	0.18	0.18	0.19
BORÇ FAİZ ÖDEMELERİ	3.7	3.6	5.8	7.6	7.3	10	7.8	11.5	1.37	1.63	23.3	19.0

Kaynak: Tablo XVII ve T.C. Devlet İstatistik Enstitüsü GSMH Verileri Doğrultusunda Hesaplanmıştır

EK TABLO XVIII: AVRUPA BİRİLGİ'NE ÜYE ÜLKELERDE BÜTÇE GELİR, GİDER VE AÇIKLARININ GSYİH'YA ORANI (%)

	1980			1981			1982			1983			1984			1985			1986			1987		
	B.G.(1)	B.H.(2)	BA/BF.(3)	B.G.(1)	B.H.(2)	BA/BF.(3)	B.G.(1)	B.H.(2)	BA/BF.(3)	B.G.(1)	B.H.(2)	BA/BF.(3)	B.G.(1)	B.H.(2)	BA/BF.(3)	B.G.(1)	B.H.(2)	BA/BF.(3)	B.G.(1)	B.H.(2)	BA/BF.(3)	B.G.(1)	B.H.(2)	BA/BF.(3)
Belçika	46,8	56,1	-9,3	48,3	61,3	-13,0	50,2	61,2	-11,0	49,7	61,2	-11,5	50,6	59,8	-9,2	50,5	59,3	-8,8	49,5	58,7	-9,2	49,7	57,1	-7,4
Danimarka	49,9	53,1	-3,2	50,6	57,5	-6,9	49,8	58,9	-9,1	52,1	59,3	-7,2	53,6	57,7	-4,1	55,0	57,0	-2,0	56,6	53,2	+3,4	57,0	54,6	+2,4
Almanya	44,3	47,1	-2,9	44,2	47,9	-3,7	45,0	48,3	-3,3	44,4	47,0	-2,6	44,7	46,6	-1,9	46,0	47,2	-1,2	44,2	45,5	-1,3	44,0	45,0	-1,0
Yunanistan	26,3	29,0	-2,6	25,5	34,5	-9,0	28,6	35,4	-6,8	29,7	37,2	-7,5	30,4	38,7	-8,3	30,3	41,9	-11,6	31,6	41,0	-9,4	32,4	41,5	-9,1
İspanya	29,0	31,5	-2,5	30,3	34,0	-3,7	30,5	35,9	-5,4	32,4	37,0	-4,6	32,4	37,6	-5,2	34,2	40,4	-6,2	34,9	40,4	-5,5	36,6	40,3	-3,7
Fransa	45,4	45,4	0,0	46,2	48,1	-1,9	47,1	49,8	-2,7	47,7	50,8	-3,1	48,7	51,4	-2,7	49,2	52,0	-2,8	48,8	51,5	-2,7	49,0	50,9	-1,9
İrlanda	34,5	46,1	-11,6	35,4	47,6	-12,2	37,3	49,9	-12,6	39,0	49,7	-10,7	39,5	48,4	-8,9	38,8	49,0	10,2	38,9	49,0	10,1	39,0	47,1	-8,1
İtalya	34,3	43,0	-8,7	35,4	46,9	-11,5	37,0	48,3	-11,3	38,8	49,4	10,6	38,6	50,2	-11,6	39,0	51,5	-12,5	40,1	51,7	-11,6	40,1	51,1	-11,0
Lüksemburg	48,0	48,4	-0,4	48,6	51,7	-3,1	48,4	49,4	-1,0	50,8	48,8	2,0	49,0	45,8	+3,2	50,7	44,4	+6,3	50,2	45,8	+4,4	51,2	48,4	+2,8
Hollanda	50,7	54,8	-4,1	51,3	56,5	-5,2	52,3	58,7	-6,4	53,1	58,7	-5,6	52,4	57,7	-5,3	52,5	56,0	-3,5	51,0	55,9	-4,9	51,8	57,5	-5,7
Avusturya	45,5	47,2	-1,7	46,7	48,4	-1,7	45,7	49,0	-3,3	45,3	49,1	-3,8	46,8	49,3	-2,5	47,8	50,2	-2,4	47,5	51,1	-3,6	47,3	51,5	4,2
Portekiz	27,7	36,1	-8,4	29,6	42,0	-12,4	31,7	40,0	-8,3	34,2	40,9	-6,7	33,4	43,6	-10,2	32,7	42,8	-10,1	32,7	38,4	-5,7	32,1	37,4	-5,3
Finlandiya	41,9	38,6	-3,3	44,0	39,6	+4,4	43,6	41,1	+2,5	43,7	42,8	+0,9	45,2	42,5	+2,7	47,0	44,2	+2,8	48,4	45,1	+3,3	46,7	45,7	+1,0
İsveç	56,1	60,0	-3,9	57,5	62,6	-5,1	57,9	64,7	-6,8	59,4	64,3	-4,9	58,8	61,7	-2,9	59,2	62,9	-3,7	60,0	61,2	-1,2	61,5	57,4	+4,1
İngiltere	39,8	43,2	-3,4	41,9	44,6	-2,7	42,3	44,8	-2,5	41,6	45,0	-3,4	41,5	45,4	-3,9	41,4	44,3	-2,9	40,3	42,8	-2,5	39,5	41,1	-1,6
Avrupa Birliği Ortalaması	41,3	45,3	-4,0	42,3	48,2	-6,1	43,1	49,0	-5,9	44,1	49,4	-5,3	44,3	49,1	-4,8	44,9	49,6	-4,7	45,0	48,7	-3,7	45,2	48,5	-3,3
Türkiye	17,3	20,5	-3,2	17,4	18,7	-1,3	13,8	16,2	-2,4	16,7	18,9	-2,3	12,8	17,2	-4,4	13,1	13,6	-2,8	13,4	16,2	-2,8	13,9	17,1	-3,2

EK TABLO XVIII'İN DEVAMI

	1988			1989			1990			1991			1992			1993			1994			1995		
	B.G (1)	B.H (2)	BA/BF (3)	B.G (1)	B.H (2)	BA/BF (3)	B.G (1)	B.H (2)	BA/BF (3)	B.G (1)	B.H (2)	BA/BF (3)	B.G (1)	B.H (2)	BA/BF (3)	B.G (1)	B.H (2)	BA/BF (3)	B.G (1)	B.H (2)	BA/BF (3)	B.G (1)	B.H (2)	BA/BF (3)
Belçika	48,2	54,8	-6,6	46,5	52,7	-6,2	47,5	52,9	-5,4	47,7	53,9	-6,2	47,8	54,8	-6,9	48,3	55,5	-7,2	48,9	53,7	-4,8	48,9	52,7	-3,9
Danimarka	57,6	57,0	+0,6	56,8	57,3	-0,5	55,1	56,1	-1,0	54,7	57,1	-2,4	56,0	58,2	-2,2	57,9	60,7	-2,8	58,1	60,7	-2,6	59,2	59,2	-2,2
Almanya	43,2	45,4	-2,2	44,1	44,0	+0,1	42,1	44,1	-2,0	43,6	46,8	-3,2	44,8	47,6	-2,8	45,3	48,8	-3,5	45,8	48,4	-2,6	49,0	49,0	-3,4
Yunanistan	31,0	42,4	-11,4	29,7	43,9	-14,2	32,5	48,4	-15,9	33,3	44,7	-11,4	34,2	46,8	-12,6	35,4	49,0	-13,6	36,9	46,8	-9,9	48,5	48,5	-10,5
İspanya	36,7	39,9	-3,3	38,2	41,7	-3,5	38,4	42,6	-4,2	39,2	43,5	-4,3	40,9	44,9	-4,0	40,9	47,6	-6,7	39,8	45,9	-6,1	45,0	45,0	-7,0
Fransa	48,3	49,9	-1,6	47,8	49,0	-1,2	48,2	49,7	-1,5	48,1	50,1	2,0	47,8	51,8	-3,9	48,5	54,1	-5,6	49,4	54,0	-5,6	53,8	53,8	-4,8
İrlanda	39,7	43,9	-4,2	36,2	37,9	-1,7	35,9	38,1	-2,2	36,6	38,9	-2,3	37,0	39,4	-2,4	37,0	39,3	-2,3	37,6	39,2	-1,6	36,7	36,7	-2,1
İtalya	40,5	51,2	-10,7	42,1	51,9	-9,8	42,8	53,8	11,0	43,8	53,8	-10,0	44,5	54,0	-9,5	47,7	57,1	-9,4	45,5	54,6	-9,1	52,9	52,9	-7,6
Lüksemburg	-	-	-	-	-	-	48,4	43,3	5,1	45,9	44,5	1,4	46,0	45,9	0,1	47,6	45,7	+1,9	47,2	44,5	+2,7	45,1	45,1	+2,6
Hollanda	51,2	55,6	-4,4	48,2	52,8	-4,6	48,1	53,0	-4,9	50,6	53,4	-2,8	50,2	54,0	-3,8	51,0	54,1	-3,1	48,5	52,1	-3,6	51,4	51,4	-4,2
Avusturya	47,3	50,3	-3,0	46,1	48,9	-2,8	47,2	49,6	-2,4	47,6	50,6	-3,0	49,2	51,2	2,0	49,9	54,1	-4,2	48,6	53,5	-4,9	54,2	54,2	-5,0
Portekiz	32,8	36,2	-3,4	33,1	35,4	-2,3	33,9	38,8	-4,9	35,2	41,0	-5,8	38,1	41,0	-2,9	36,8	42,7	-5,9	36,3	42,1	-5,9	42,7	42,7	-5,6
Finlandiya	48,2	44,2	+4,0	48,7	42,5	+6,2	51,4	46,1	+5,3	53,0	54,5	-1,5	53,8	59,5	-5,7	52,7	60,6	-7,9	53,4	39,5	-6,1	56,9	56,9	-5,0
İsveç	60,8	57,4	+3,4	62,8	57,6	+5,2	62,5	58,5	+4,0	59,5	60,6	-1,1	59,1	66,6	-7,5	56,4	67,9	-11,5	55,3	64,9	-9,6	62,3	62,3	-7,3
İngiltere	38,9	38,2	+0,7	38,7	37,7	+1,0	38,3	39,2	-0,9	37,4	39,7	-2,3	36,1	42,2	-6,1	35,1	42,8	-7,7	35,6	42,3	-6,7	42,1	42,1	-5,4
Avrupa Birliği Ortalaması	41,6	44,4	-2,8	41,2	43,5	-2,3	44,8	47,6	-2,8	45,1	48,8	-3,7	45,7	50,2	-4,5	46,1	52,0	-5,9	45,8	50,8	-5,0	50,2	50,2	-4,8
Türkiye	13,6	16,5	-2,9	13,7	17,1	+3,4	14,3	17,3	-3,0	15,7	21,0	-5,3	16,2	20,6	-4,4	18,0	24,7	-6,7	19,4	23,3	-3,9	22,2	22,2	-4,1

EK TABLO XVIII'İN DEVAMI

	1996			1997			1998			1999			2000			2001			2002		
	B.G (1)	B.H (2)	BA/BF (3)	B.G (1)	B.H (2)	BA/BF (3)	B.G (1)	B.H (2)	BA/BF (3)	B.G (1)	B.H (2)	BA/BF (3)	B.G (1)	B.H (2)	BA/BF (3)	B.G (1)	B.H (2)	BA/BF (3)	B.G (1)	B.H (2)	BA/BF (3)
Belçika	49,1	52,9	-3,8	49,5	51,4	-2,0	50,0	50,7	-0,7	49,6	50,1	-0,5	49,6	49,5	+0,1	49,8	49,4	+0,4	50,4	50,4	0,0
Danimarka	58,8	59,8	-1,0	58,4	58,0	+0,4	58,7	57,6	+1,1	59,5	56,3	+3,2	57,2	54,7	+2,5	58,0	55,0	+3,0	57,3	55,4	+1,9
Almanya	46,9	50,3	-3,4	46,7	49,4	-2,7	46,6	48,8	-2,2	47,3	48,8	-1,5	47,0	45,9	+1,1	45,5	48,3	-2,8	45,0	48,6	-3,6
Yunanistan	41,8	49,2	-7,4	43,4	47,4	-4,0	44,9	47,4	-2,5	46,0	47,9	-1,9	48,3	50,1	-1,8	47,3	48,5	-1,2	46,4	47,7	-1,3
İspanya	38,8	43,7	-4,9	39,0	42,2	-3,2	39,0	41,7	-2,7	39,8	40,9	-1,1	39,6	40,2	-0,6	39,8	39,9	-0,1	39,8	39,8	0,0
Fransa	51,4	55,5	-4,1	52,0	55,0	-3,0	51,2	53,9	-2,7	51,8	53,4	-1,6	51,5	52,8	-1,3	51,3	52,7	-1,4	51,0	53,7	-2,7
İrlanda	39,5	39,6	-0,1	38,5	37,1	+1,4	37,3	35,0	+2,3	36,7	34,7	+2,0	36,4	31,9	+4,5	35,3	34,1	+1,2	33,7	33,7	0,0
İtalya	46,1	53,2	-7,1	48,4	51,1	-2,7	46,8	49,9	-3,1	47,1	48,9	-1,8	46,2	46,9	-0,7	45,8	48,5	-2,7	45,2	47,7	-2,5
Lüksemburg	47,5	45,5	+2,0	46,6	43,8	+2,8	45,2	42,1	+3,1	45,3	41,7	+3,6	45,4	39,8	+5,6	46,5	40,4	+6,1	44,0	43,5	+0,5
Hollanda	47,8	49,6	-1,8	47,1	48,2	-1,1	46,4	47,2	-0,8	47,6	46,9	+0,7	47,5	45,3	+2,2	46,5	46,4	+0,1	46,3	47,5	-1,2
Avusturya	52,8	56,8	-4,0	52,1	54,1	-2,0	51,7	54,2	-2,5	51,8	54,2	-2,4	50,8	52,4	-1,6	52,2	52,1	+0,1	51,4	52,2	-0,8
Portekiz	41,0	45,8	-4,8	41,2	44,8	-3,6	40,9	44,1	-3,2	42,4	45,3	-2,9	42,3	45,2	-2,9	42,1	46,4	-4,3	43,5	46,2	-2,7
Finlandiya	56,5	59,5	-3,0	55,1	56,4	-1,3	54,3	52,8	+1,5	54,1	52,1	+2,0	55,8	48,9	+6,9	54,2	49,0	+5,2	53,9	49,2	+4,7
İsveç	61,5	65,4	-2,9	61,5	63,2	-1,7	63,1	60,8	+2,3	61,7	60,4	+1,3	61,0	57,5	+3,5	61,8	57,2	+4,6	59,6	58,5	+1,1
İngiltere	38,6	43,0	-4,4	38,9	41,1	-2,2	40,0	39,8	+0,2	40,2	39,1	+1,1	40,9	36,9	+4,0	41,0	40,2	+0,8	39,3	40,6	-1,3
Avrupa Birliği Ortalaması	47,9	51,3	-3,4	45	49,5	-4,5	47,7	48,4	-0,7	46,1	48,0	-1,9	48,0	46,5	+1,5	47,7	57,2	+0,5	47,1	47,6	-0,5
Türkiye	18,4	26,8	-8,4	20,1	27,9	-7,8	22,6	29,8	-7,2	24,5	36,2	-11,7	30,6	42,6	-12,0	32,9	49,1	-16,2	31,2	43,9	-12,7

Kaynak: European Commision, European Economy, 2002 review. Maliye Bakanlığı, Bütçe Gerekçeleri, (Çeşitli Yıllar)
(1) BG→ Bütçe Gelirleri / GSYİH Oranı
(2) BH→ Bütçe Harcamaları / GSYİH Oranı
(3) BA/BF→ Bütçe Açık ya da Fazlası / GSYİH Oranı

EK TABLO XIX
AVRUPA BİRLİĞİNE ÜYE ÜLKELERİN CARİ HARCAMALARININ GSYİH
İÇİNDEKİ ORANI (%)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Belçika	45,1	47,6	47,0	47,6	46,2	45,5	44,9	44,4	42,5	40,7	40,4
Danimarka	45,3	47,2	48,2	47,0	45,8	43,6	41,8	36,1	34,5	47,9	47,6
Almanya	40,8	41,9	42,1	41,0	40,6	40,4	39,8	40,4	40,2	38,9	39,4
Yunanistan	24,0	28,4	29,7	29,7	30,0	32,4	30,2	31,2	31,2	32,2	31,6
İspanya	27,7	29,4	30,0	31,1	31,0	30,5	31,1	32,2	31,3	32,4	33,2
Fransa	40,2	42,5	44,2	44,8	45,4	45,7	44,3	44,6	43,7	42,7	42,8
İrlanda	33,2	34,3	35,6	35,9	35,3	35,1	35,9	35,1	33,6	28,6	28,9
İtalya	33,6	36,2	37,0	38,1	37,7	37,9	38,3	38,5	38,1	38,3	38,9
Lüksemburg	39,6	42,4	40,9	40,2	38,5	38,5	38,1	39,9	-	-	37,9
Hollanda	45,8	46,7	47,7	48,5	46,9	45,3	44,9	46,2	45,2	43,2	43,7
Avusturya	38,8	39,6	40,4	40,3	40,4	41,2	41,9	42,9	41,4	40,2	40,8
Portekiz	28,2	31,4	28,7	29,6	32,5	30,7	26,0	27,2	26,1	25,8	26,7
Finlandiya	33,6	34,6	35,6	37,1	37,0	38,6	39,7	40,0	38,0	37,8	40,7
İsveç	51,3	52,5	52,9	52,3	50,4	50,9	50,5	49,8	49,5	49,7	51,2
İngiltere	35,5	37,4	37,8	37,6	37,8	37,1	36,4	35,2	33,1	32,3	32,4
Avrupa Birliği Ortalaması	37,4	39,6	39,9	40,2	39,7	39,6	39,1	39,2	39,0	38,3	38,4
Türkiye	16,8	14,8	12,2	15,4	13,8	13,2	10,0	10,5	10,0	10,7	13,7

EK TABLO XIX'UN DEVAMI

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Belçika	40,8	41,8	42,7	40,7	41,6	41,9	40,9	40,7	40,4	40,0	40,7	41,4
Danimarka	48,3	49,4	51,1	51,7	50,8	50,7	49,2	49,3	48,4	46,8	47,2	47,3
Almanya	40,4	40,4	41,6	41,6	41,9	42,5	42,0	41,4	41,5	41,2	41,1	41,5
Yunanistan	30,0	29,7	30,8	30,1	32,3	31,7	32,0	32,4	32,5	33,5	32,7	33,1
İspanya	34,0	36,0	37,4	36,1	34,9	33,6	32,8	32,5	32,2	32,3	32,0	32,4
Fransa	43,6	45,0	47,0	45,6	45,6	46,4	46,2	44,9	44,7	44,1	44,1	45,0
İrlanda	30,3	31,1	31,4	31,3	29,1	30,7	29,4	27,2	25,5	24,4	26,5	26,8
İtalya	38,1	41,4	41,0	40,3	37,8	37,7	38,8	37,2	37,7	37,5	37,6	38,5
Lüksemburg	38,4	39,3	39,5	39,1	39,5	39,9	38,7	36,6	36,5	35,1	37,2	39,8
Hollanda	44,1	44,8	44,8	43,4	41,9	40,3	39,5	38,5	38,3	37,6	37,9	38,8
Avusturya	41,6	42,2	44,7	44,4	45,3	45,0	43,7	43,4	43,7	42,4	43,1	44,2
Portekiz	29,3	28,9	32,1	33,2	34,0	34,2	34,0	34,2	35,5	36,4	36,7	37,6
Finlandiya	48,6	53,2	53,1	51,3	49,1	48,7	47,1	44,0	43,7	40,7	41,4	43,0
İsveç	53,0	57,0	59,3	57,2	54,8	52,6	50,9	50,7	49,6	48,4	48,9	49,2
İngiltere	33,9	36,4	37,1	36,5	36,1	37,0	35,5	34,4	40,2	39,4	40,1	41,0
Avrupa Birliği Ortalaması	39,6	41,1	42,2	41,5	41,2	40,8	40,0	38,6	39,0	38,3	38,9	39,8
Türkiye	14,3	13,9	16,8	13,6	13,4	14,9	17,5	15,8	20,2	18,1	19,5	18,4

Kaynak: European Commision, *European Economy*, 2002 verileri ışığında toplam cari harcamalar olan faiz ödemeleri çıkarılarak hesaplanmıştır.
IMF, Government Finance Statistic Yearbook, 2002

EK TABLO XX
AVRUPA BİRLİĞİNE ÜYE ÜLKELERİN SERMAYE HARCAMALARININ GSYİH
İÇİNDEKİ ORANI (%)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Belçika	4,0	3,9	3,5	3,2	2,7	2,4	2,1	1,9	1,9	1,4	1,4
Danimarka	3,4	3,0	2,8	2,3	1,9	2,2	1,6	1,8	1,9	1,7	1,6
Almanya	3,6	3,2	2,9	2,5	2,4	2,4	2,5	2,4	2,3	2,4	2,3
Yunanistan	2,5	3,1	2,8	3,6	4,3	4,5	4,1	3,2	3,0	3,0	2,8
İspanya	1,8	2,3	3,0	2,8	3,0	3,7	3,6	3,4	3,8	4,4	5,2
Fransa	3,4	3,2	3,4	3,3	3,0	3,2	3,2	3,0	3,3	3,4	3,6
İrlanda	5,7	5,5	5,1	4,5	3,9	3,9	3,6	2,6	1,8	1,8	2,1
İtalya	3,2	3,7	3,7	3,7	3,6	3,7	3,5	3,5	3,4	3,3	3,3
Lüksemburg	6,8	6,5	6,2	5,4	4,5	4,2	3,9	4,4	-	-	-
Hollanda	3,3	3,1	2,9	2,7	2,8	2,3	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0
Avusturya	4,4	4,3	3,9	3,9	3,8	3,7	3,8	3,5	3,3	3,3	3,2
Portekiz	4,1	4,2	3,4	3,1	2,6	2,5	2,3	2,3	2,6	3,5	3,5
Finlandiya	3,9	3,8	3,9	4,1	3,6	3,7	3,6	3,8	3,9	3,1	3,8
İsveç	4,2	4,1	3,8	3,7	3,3	3,1	2,6	2,6	2,4	2,5	2,4
İngiltere	2,5	1,8	1,7	2,0	2,2	2,1	1,9	1,7	1,3	1,8	2,3
Avrupa Birliği Ortalaması	3,8	3,7	3,5	3,4	3,2	3,2	2,9	2,8	2,6	2,7	2,8
Türkiye	3,1	2,9	3,1	2,0	1,5	1,2	3,6	3,4	2,7	2,8	2,3

EK TABLO XX'NİN DEVAMI

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Belçika	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5	1,8	1,8	1,7	1,7
Danimarka	1,2	2,0	2,0	2,1	1,9	1,8	1,8	1,7	1,6	1,7	1,8	1,8
Almanya	2,6	2,8	2,7	2,7	2,6	2,3	2,0	1,8	1,8	1,7	1,8	1,8
Yunanistan	3,2	3,2	3,0	3,0	3,3	3,3	3,6	3,6	4,1	4,3	4,2	4,3
İspanya	5,1	4,2	4,2	3,8	3,6	3,4	3,4	3,3	3,3	3,3	3,4	3,5
Fransa	3,6	3,6	3,3	3,4	3,4	3,0	3,0	2,9	2,9	3,0	3,0	3,0
İrlanda	2,2	2,1	2,3	2,4	2,5	2,5	2,6	2,7	2,6	2,6	2,6	2,6
İtalya	3,3	3,0	2,7	2,3	2,4	2,4	2,5	2,6	2,4	2,6	2,8	2,7
Lüksemburg	5,3	5,4	5,4	5,3	5,6	5,3	5,0	4,6	4,5	4,7	5,2	5,2
Hollanda	2,2	2,3	2,3	2,4	2,4	2,6	2,8	3,0	3,0	3,2	3,1	3,1
Avusturya	3,3	3,3	3,3	3,0	3,0	2,8	2,0	1,9	1,8	1,8	1,7	1,7
Portekiz	3,8	4,1	4,2	4,4	4,7	4,5	4,3	4,0	4,1	4,3	4,4	4,5
Finlandiya	3,9	3,5	2,9	2,7	2,5	2,6	2,9	2,9	2,8	2,6	2,8	2,7
İsveç	2,3	2,7	2,8	3,0	3,1	2,9	2,7	2,7	2,8	2,6	2,6	2,6
İngiltere	2,1	2,1	1,8	1,7	1,6	1,5	1,3	1,2	1,1	1,2	1,4	1,5
Avrupa Birliği Ortalaması	3,1	3,1	2,9	2,9	2,9	2,8	2,8	2,7	2,7	2,8	2,8	2,9
Türkiye	3,0	3,0	2,9	2,0	1,5	2,0	2,2	3,4	3,6	3,7	3,6	3,8

Kaynak: World Bank, **World Development Indicators**, 2002
European Commision, **European Economy**, 2002 review.
IMF, **Government Finance Statistic Yearbook**, 2002

EK TABLO XXI
AVRUPA BİRLİĞİNE ÜYE ÜLKELERİN KAMU BORÇLARININ GSYİH İÇİNDEKİ
ORANI (%)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Belçika	78,5	85,6	92,8	109,9	113,9	118,5	123,5	128,0	128,0	124,4	124,9
Danimarka	36,4	50,7	60,8	76,2	77,5	74,9	71,8	68,6	66,7	65,0	65,8
Almanya	31,7	35,6	37,4	39,1	40,6	41,6	41,8	42,2	42,2	39,9	42,0
Yunanistan	27,7	28,6	32,5	34,0	40,9	47,8	48,4	52,6	62,7	65,7	89,0
İspanya	17,0	23,5	28,7	37,4	43,7	48,6	49,4	48,6	45,0	46,5	48,5
Fransa	20,4	25,6	32,8	34,6	36,3	37,9	38,8	40,1	40,0	39,9	39,5
İrlanda	72,3	78,2	86,8	92,7	96,8	99,7	110,8	112,1	108,5	99,1	92,6
İtalya	58,0	63,6	65,9	70,0	75,2	82,0	86,2	90,4	92,5	95,3	103,7
Lüksemburg	9,2	9,2	9,3	9,4	9,4	9,5	8,0	6,9	5,3	4,1	3,0
Hollanda	46,0	52,3	56,4	60,2	64,2	68,7	70,6	73,1	76,0	46,0	75,6
Avusturya	36,1	38,3	41,5	44,3	46,8	49,2	53,2	57,1	58,4	57,6	56,8
Portekiz	35,3	42,3	45,7	48,5	54,0	57,0	66,8	64,3	65,0	63,3	65,3
Finlandiya	11,6	-	-	-	-	-	14,6	15,1	63,4	13,4	14,5
İsveç	39,6	45,7	56,8	63,4	64,7	64,4	63,9	57,0	51,3	46,7	42,7
İngiltere	55,0	55,2	54,3	53,9	60,8	59,4	58,6	56,3	49,9	43,2	39,1
Avrupa Birliği Ortalaması	38,3	45,3	50,1	50,8	54,7	57,1	58,4	59,3	58,5	57,1	58,2
Türkiye	37,6	36,1	40,0	53,1	55,9	57,8	63,2	69,6	67,1	57,1	46,8

EK TABLO XXI'İN DEVAMI

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Belçika	126,7	128,1	134,8	132,7	129,8	128,3	123,0	117,4	114,3	109,8	104,8	99,2
Danimarka	66,7	70,6	83,8	77,7	73,9	68,1	64,7	59,8	55,4	50,8	46,7	44,2
Almanya	40,1	43,4	49,0	49,2	59,1	61,9	62,8	63,3	63,5	63,5	62,6	61,4
Yunanistan	91,2	97,5	110,2	107,9	108,7	111,3	108,5	105,5	104,6	103,9	100,3	96,4
İspanya	49,6	52,1	63,4	65,5	68,4	72,2	70,9	69,0	67,6	65,7	62,1	59,2
Fransa	40,3	44,7	51,6	55,3	59,3	62,4	64,7	65,2	65,0	63,9	62,6	59,5
İrlanda	92,4	90,0	94,0	88,1	80,8	74,1	65,1	55,6	51,9	42,9	33,5	26,3
İtalya	107,4	116,1	117,9	124,0	123,1	121,8	119,8	117,7	116,6	112,9	108,9	25,9
Lüksemburg	2,4	3,2	3,6	3,5	4,2	5,6	6,0	6,4	6,0	5,5	5,3	5,1
Hollanda	75,7	76,4	77,6	74,0	75,5	75,3	70,3	67,0	63,7	59,7	56,5	51,2
Avusturya	57,1	57,0	61,6	64,6	68,4	68,3	63,9	63,5	64,9	64,4	63,4	61,6
Portekiz	67,3	59,9	63,1	63,8	65,9	64,8	62,0	57,8	58,3	58,8	57,3	57,3
Finlandiya	22,7	45,3	58,5	60,0	66,0	66,6	64,9	61,8	63,4	58,5	53,6	50,2
İsveç	51,4	68,6	73,7	77,9	76,9	74,5	74,0	73,3	68,3	58,1	52,3	47,1
İngiltere	40,1	46,9	56,2	53,7	58,9	58,5	58,9	56,2	53,0	49,7	46,9	42,9
Avrupa Birliği Ortalaması	58,7	63,7	70,0	71,2	75,2	76,2	75,7	74,3	73,1	70,9	68,5	57,8
Türkiye	48,9	52,7	55,5	49,5	60,4	64,4	65,4	68,0	84,8	82,1	112,1	85,8

Kaynak: OECD, Economic Outlook, 2002.

EK TABLO XXII
AVRUPA BİRLİĞİNE ÜYE ÜLKELERİN FAİZ HARCAMALARININ GSYİH
İÇİNDEKİ ORANI (%)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Belçika	6,2	7,9	9,3	9,4	9,9	10,7	11,3	10,7	10,2	10,5	10,7
Danimarka	3,9	5,3	6,0	8,1	9,6	9,9	8,8	8,3	8,0	7,5	7,3
Almanya	1,9	2,3	2,8	3,0	3,0	3,0	3,0	2,9	2,9	2,7	2,6
Yunanistan	2,4	3,2	2,6	3,7	4,6	5,3	5,7	7,2	7,5	7,6	10,3
İspanya	0,7	0,8	1,0	1,3	2,0	3,4	4,0	3,5	3,4	3,5	3,5
Fransa	1,5	2,0	2,0	2,6	2,7	2,9	2,9	2,8	2,7	2,7	2,9
İrlanda	6,3	7,2	8,7	9,0	9,1	9,9	9,3	9,2	8,6	7,7	7,8
İtalya	5,4	6,2	7,1	7,5	8,0	8,0	8,5	7,9	8,1	8,9	9,6
Lüksemburg	1,2	1,3	1,5	1,5	1,6	1,0	1,0	1,0	-	-	0,4
Hollanda	3,7	4,4	5,2	5,7	6,0	6,4	6,4	6,4	6,3	6,0	6,0
Avusturya	2,5	2,8	3,1	3,0	3,4	3,5	3,6	3,9	3,9	4,0	4,1
Portekiz	3,1	5,1	5,5	6,4	7,1	7,9	8,1	6,9	6,7	6,3	8,6
Finlandiya	1,0	1,1	1,3	1,5	1,7	1,9	1,7	1,7	1,7	1,5	1,5
İsveç	4,1	5,3	6,8	7,2	7,6	8,4	7,4	6,5	5,6	5,4	5,0
İngiltere	4,7	5,0	5,0	4,7	4,8	4,9	4,5	4,2	3,9	3,7	3,4
Avrupa Birliği Ortalaması	3,3	3,9	4,5	4,9	5,4	5,8	5,7	5,5	5,3	5,2	5,6
Türkiye	0,6	0,9	0,8	1,5	1,9	1,9	2,6	3,02	3,8	3,6	3,5

EK TABLO XXII'NİN DEVAMI

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Belçika	10,3	10,7	10,3	10,3	9,1	8,9	8,0	7,6	7,0	6,8	6,6	6,1
Danimarka	7,4	6,9	7,8	7,1	6,6	6,1	5,7	5,3	4,8	4,3	4,0	3,7
Almanya	2,8	3,0	3,2	3,3	3,7	3,7	3,6	3,6	3,5	3,4	3,3	3,2
Yunanistan	9,8	11,5	12,6	13,9	12,8	10,5	8,2	7,8	7,2	7,0	6,3	5,5
İspanya	4,0	4,2	5,2	5,2	5,4	5,4	4,8	4,3	3,6	3,3	3,1	2,9
Fransa	3,1	3,4	3,7	3,8	3,8	3,6	3,6	3,5	3,2	3,1	3,1	3,1
İrlanda	7,6	7,1	6,6	5,8	5,7	4,6	3,8	3,5	2,5	2,1	1,5	1,3
İtalya	10,2	11,4	12,1	10,7	11,3	11,5	9,4	8,3	6,8	6,5	6,4	5,8
Lüksemburg	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4
Hollanda	6,2	6,3	6,5	6,0	5,8	5,6	5,2	4,9	4,5	3,9	3,5	3,2
Avusturya	4,3	4,3	4,4	4,2	4,3	4,4	4,0	3,9	3,7	3,8	3,7	3,6
Portekiz	8,4	7,7	6,7	5,8	5,5	5,4	4,2	3,5	3,2	3,3	3,2	3,0
Finlandiya	1,9	2,6	4,6	5,1	5,2	4,3	3,6	3,6	3,1	2,9	2,7	2,1
İsveç	5,1	5,4	5,8	6,4	6,6	6,6	6,3	5,5	4,8	4,1	3,2	3,2
İngiltere	3,0	2,9	2,9	3,3	3,6	3,7	3,7	3,6	2,9	2,8	2,4	2,1
Avrupa Birliği Ortalaması	5,6	5,8	6,2	6,1	5,9	5,7	4,9	4,6	4,1	3,9	3,6	3,3
Türkiye	3,8	3,6	5,8	7,7	7,3	9,9	7,7	11,5	13,7	16,3	22,9	18,9

Kaynak: European Commision, **European Economy**, 2002 reviw

T.C. Delet Planlama Teşkilatı, **Sayılarla Türkiye Ekonomisi**, 1980-2001.

EK TABLO XXIII
AVRUPA BİRLİĞİNE ÜYE ÜLKELERİN VERGİ GELİRLERİNİN GSYİH İÇİNDEKİ
ORANI (%)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Belçika	45,0	45,3	45,2	46,0	46,2	47,5	47,0	47,0	46,1	45,2	44,8
Danimarka	45,1	46,2	47,5	48,1	49,2	49,1	50,5	51,3	51,3	50,3	49,4
Almanya	37,9	36,0	37,5	37,0	37,5	37,8	37,8	37,8	38,0	37,6	37,9
Yunanistan	29,7	29,0	30,5	33,2	34,8	35,6	35,6	35,6	36,3	35,6	35,6
İspanya	24,3	25,2	26,5	27,2	27,2	29,4	31,3	32,0	33,3	33,9	34,6
Fransa	41,3	43,2	44,1	42,6	43,7	44,3	43,8	44,1	44,0	43,8	43,8
İrlanda	33,2	33,5	35,3	37,7	37,8	37,5	37,7	37,9	37,4	36,8	35,8
İtalya	29,4	31,3	32,8	35,0	34,9	35,1	36,0	36,3	36,9	37,9	38,9
Lüksemburg	45,9	46,5	46,3	48,7	47,8	49,0	49,0	49,2	49,2	48,8	48,5
Hollanda	44,3	44,5	44,2	44,8	44,6	44,3	43,5	46,7	46,7	45,7	45,6
Avusturya	41,5	42,2	41,3	41,0	42,0	42,8	42,6	42,4	41,8	41,4	41,4
Portekiz	26,1	28,8	30,2	33,4	32,3	31,1	30,2	29,0	29,5	30,5	31,0
Finlandiya	37,5	38,5	38,2	38,2	39,2	40,8	41,2	41,9	42,3	44,0	45,2
İsveç	49,3	49,7	49,9	50,2	50,5	50,7	51,1	54,2	55,2	55,3	54,6
İngiltere	34,8	35,9	38,3	37,7	37,9	37,8	36,3	37,3	37,0	36,9	36,6
Avrupa Birliği Ortalaması	36,1	36,4	39,2	40,1	40,4	40,1	40,9	41,5	41,6	41,6	41,6
Türkiye	14,3	14,8	12,3	13,6	11,2	12,0	14,1	14,5	14,2	14,6	15,4

EK TABLO XXIII'ÜN DEVAMI

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Belçika	45,1	45,2	45,7	46,4	46,4	46,6	47,0	46,4	45,5	45,5	45,7	47,2
Danimarka	49,0	50,3	51,2	51,5	50,4	52,3	53,1	52,6	53,0	51,2	52,0	51,3
Almanya	38,3	39,0	40,2	40,5	39,0	41,2	40,0	40,2	41,0	39,5	40,1	39,1
Yunanistan	38,7	39,2	39,8	40,7	41,5	41,7	42,3	42,5	43,5	44,8	43,2	42,8
İspanya	35,0	35,3	35,3	34,8	34,0	34,5	34,4	34,2	35,3	35,3	35,5	36,2
Fransa	43,8	43,0	44,2	43,9	44,7	46,2	46,8	46,0	46,5	46,2	45,9	45,4
İrlanda	36,1	36,5	36,4	36,3	36,3	36,9	37,2	36,1	34,8	34,5	33,8	31,2
İtalya	40,4	41,2	43,5	42,1	42,3	43,2	44,3	42,8	43,2	42,5	42,0	41,3
Lüksemburg	48,6	48,5	-	-	45,2	45,1	44,2	43,1	42,3	42,3	42,8	43,9
Hollanda	46,3	46,5	44,2	43,1	44,1	44,2	44,0	43,1	42,9	44,3	44,2	44,0
Avusturya	42,2	42,8	41,9	42,2	43,2	43,0	42,8	42,5	42,5	42,0	43,2	42,7
Portekiz	31,7	32,5	32,0	31,9	32,0	34,5	34,2	34,2	34,5	34,5	34,4	35,2
Finlandiya	46,4	46,2	46,3	46,0	48,0	48,5	48,0	46,9	46,7	47,9	46,2	46,0
İsveç	52,7	51,2	50,3	50,5	54,2	54,5	53,8	53,7	54,2	54,4	54,0	54,5
İngiltere	36,1	34,2	33,1	32,5	33,5	34,5	34,2	35,2	35,3	35,8	36,3	35,9
Avrupa Birliği Ortalaması	42,1	42,1	41,7	41,5	42,4	43,1	43,1	42,6	42,7	42,7	42,6	42,5
Türkiye	16,3	17,3	17,6	18,5	17,0	17,8	19,4	20,3	21,7	25,1	27,2	24,2

Kaynak: European Commision, **European Economy**, 2002.
OECD, **Revenue Statistics**, 1965/1998

**EK TABLO XXIV: AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNİN BÜTÇE HARCAMALARININ
FONKSİYONEL TASNİFİ (GSYİH'NİN % OLARAK)**

	EKONOMİK HİZMETLER	GENEL İDARE HİZMETLERİ	SOSYAL HİZMETLER
Belçika	4,4	12,7	30,2
Danimarka	3,6	11,3	37,9
Almanya	4,3	9,1	32,4
Yunanistan	5,5	14,8	26,7
İspanya	4,4	8,8	23,2
Fransa	5,2	9,8	34,3
İrlanda	5,0	5,9	20,3
İtalya	4,0	12,5	29,1
Lüksemburg	2,8	6,0	26,7
Hollanda	5,6	11,3	26,4
Avusturya	5,5	10,9	33,5
Portekiz	6,1	10,2	27,1
Finlandiya	4,6	9,3	32,9
İsveç	4,4	12,1	38,2
İngiltere	2,3	8,8	26,7
Avrupa Birliği Ortalaması	4,2	10,0	30,2
Türkiye	3,4	13,7	6,36

Kaynak: European Comission, **Bulletin Of The European Union**, 11/2003.

EK TABLO XXV
AVRUPA BİRLİĞİNE ÜYE ÜLKELERİN SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARININ
GSYİH İÇİNDEKİ ORANI (%)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Belçika	25,6	27,3	28,1	27,8	27,6	28,3	28,4	29,0	27,6	26,7	26,4
Danimarka	24,2	25,2	25,6	24,8	26,4	27,8	26,7	27,4	28,9	29,9	29,7
Almanya	24,7	25,3	26,2	25,9	25,2	28,4	28,2	28,6	28,5	27,6	26,9
Yunanistan	10,9	12,8	14,5	14,9	15,4	15,5	15,5	16,1	15,7	16,4	19,3
İspanya	14,2	15,8	16,5	17,9	18,2	19,9	19,6	19,7	19,8	20,1	20,7
Fransa	23,5	24,8	26,1	26,5	27,1	28,8	28,5	28,1	28,0	27,5	27,7
İrlanda	19,4	20,2	21,1	20,7	21,1	23,6	23,1	22,4	21,2	19,4	19,4
İtalya	18,2	19,3	20,2	20,6	20,8	22,6	22,4	22,9	22,9	22,7	23,6
Lüksemburg	17,9	19,2	20,3	20,5	21,6	23,1	22,1	23,1	22,5	21,8	22,5
Hollanda	28,7	29,3	31,1	31,2	30,1	31,7	31,3	32,0	31,7	31,0	32,2
Avusturya	22,4	23,6	24,1	24,1	24,4	25,2	24,8	25,6	26,1	26,7	27,0
Portekiz	10,5	11,8	11,5	12,6	13,2	14,1	14,3	14,2	14,8	14,5	15,0
Finlandiya	18,8	19,3	20,7	21,5	22,3	22,6	24,1	24,3	23,9	24,1	25,4
İsveç	30,4	31,1	31,6	30,9	30,6	30,8	31,7	31,9	32,5	32,8	33,1
İngiltere	18,3	19,5	20,2	20,8	21,2	24,3	24,3	23,5	21,9	21,7	22,7
Avrupa Birliği Ortalaması	20,5	21,6	22,5	22,7	23,0	24,4	24,3	24,6	24,4	24,2	24,8

EK TABLO XV'İN DEVAMI

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Belçika	27,4	29,1	29,5	28,3	29,5	28,8	28,5	27,5	27,4	26,7	27,3	27,6
Danimarka	31,4	32,1	33,0	35,1	34,3	32,5	31,4	31,4	29,8	28,8	28,2	29,1
Almanya	28,8	30,1	31,0	29,0	29,5	30,6	29,5	29,3	29,6	29,5	29,3	29,7
Yunanistan	21,6	22,3	21,1	22,1	22,7	25,5	23,6	24,5	25,5	26,4	26,8	27,2
İspanya	21,8	23,0	24,5	23,6	22,6	21,9	21,4	21,6	20,2	20,1	20,1	20,5
Fransa	28,4	29,2	30,9	30,5	30,6	31,0	30,8	30,5	30,2	29,7	29,5	29,2
İrlanda	20,5	21,3	21,5	21,1	18,5	19,9	17,2	16,1	15,8	15,1	15,5	15,9
İtalya	24,1	25,5	25,7	25,3	24,5	25,3	25,7	25,2	25,3	25,2	25,8	25,3
Lüksemburg	23,6	24,0	24,6	24,9	25,3	25,2	24,8	24,1	21,8	21,0	21,9	21,5
Hollanda	32,3	32,9	33,4	32,3	31,7	30,8	30,3	28,4	28,0	27,4	28,2	27,6
Avusturya	27,6	28,2	29,8	29,4	29,7	29,5	28,8	28,4	28,8	28,7	28,9	28,6
Portekiz	17,3	18,1	18,5	19,5	20,7	21,6	22,5	23,4	22,6	22,7	22,9	23,5
Finlandiya	30,1	34,2	35,2	34,8	32,7	32,3	29,3	27,2	26,7	25,2	25,8	25,5
İsveç	34,3	37,1	38,6	37,5	35,6	34,7	33,6	33,3	32,9	32,3	33,1	32,7
İngiltere	25,3	27,0	27,8	28,1	27,7	27,7	27,3	26,8	26,5	26,8	26,2	26,7
Avrupa Birliği Ortalaması	26,3	27,5	28,3	28,1	27,7	27,8	26,9	24,6	26,1	25,7	25,9	26,1

Kaynak: European Commission, The Social Situation in the European Union, 2002.

EK TABLO XXVI
AVRUPA BİRLİĞİNE ÜYE ÜLKELERİN EĞİTİM HARCAMALARININ GSYİH
İÇİNDEKİ ORANI (%)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Belçika	6,8	7,0	7,4	7,7	7,5	7,7	7,3	7,3	7,4	6,9	6,9
Danimarka	6,3	6,7	6,9	7,1	7,0	6,7	6,4	6,9	7,2	7,0	7,2
Almanya	4,1	4,4	4,4	4,5	4,3	4,6	4,5	4,4	4,3	4,2	4,1
Yunanistan	2,8	2,7	2,9	3,0	3,0	2,7	2,8	3,0	2,8	3,1	3,2
İspanya	3,7	3,9	3,8	4,0	4,0	3,8	3,8	4,0	3,9	4,1	4,2
Fransa	4,8	5,0	5,4	5,7	5,4	5,6	5,5	5,4	5,3	5,2	5,4
İrlanda	4,7	5,0	5,8	5,5	5,7	5,9	5,7	5,8	5,2	4,9	4,8
İtalya	4,7	4,9	4,8	5,0	5,0	5,1	5,1	5,2	5,2	5,2	5,4
Lüksemburg	3,5	3,5	3,6	3,8	3,5	3,7	3,7	3,8	4,0	3,9	3,8
Hollanda	5,3	5,5	5,7	5,6	5,8	5,7	5,7	5,8	5,7	5,4	5,3
Avusturya	5,0	5,1	5,1	5,2	5,3	5,2	5,4	5,7	5,6	5,5	5,5
Portekiz	3,7	3,5	3,8	4,0	4,1	3,9	4,6	5,1	5,7	5,5	5,8
Finlandiya	3,8	3,9	4,0	4,3	4,1	4,5	4,9	5,1	5,7	5,5	5,9
İsveç	6,6	6,6	6,8	6,9	6,9	7,0	7,1	7,2	6,9	7,7	7,9
İngiltere	4,8	4,9	5,0	5,1	4,8	4,9	5,0	4,9	4,8	4,9	4,9
Avrupa Birliği Ortalaması	4,7	4,8	4,7	5,2	5,1	5,1	5,2	5,3	5,3	5,5	5,4
Türkiye	3,4	3,0	2,7	2,9	2,6	2,4	2,4	2,6	2,6	3,5	3,2

EK TABLO XXVI’NIN DEVAMI

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Belçika	6,8	6,4	6,9	5,9	5,5	5,0	5,2	5,5	5,5	5,8	6,2	6,2
Danimarka	7,2	7,6	7,6	7,4	7,3	7,6	8,2	8,0	6,7	8,0	8,3	8,1
Almanya	4,5	4,3	4,4	4,4	4,5	4,5	4,7	4,7	5,6	5,1	4,2	4,4
Yunanistan	3,2	3,6	3,4	3,3	3,0	3,4	3,5	3,7	3,5	3,5	3,8	3,7
İspanya	4,4	4,5	4,5	4,4	4,3	4,3	4,5	4,5	4,4	4,4	4,3	4,4
Fransa	5,5	5,8	6,0	5,6	5,8	6,0	5,9	5,9	5,8	5,7	6,0	6,0
İrlanda	4,9	5,2	5,3	5,3	5,2	5,2	4,9	4,6	4,5	4,5	4,3	4,5
İtalya	5,2	5,3	5,2	4,9	4,7	4,8	4,6	4,5	4,6	4,5	5,1	5,0
Lüksemburg	4,1	3,8	3,9	4,0	4,0	4,0	4,1	4,2	4,4	4,6	4,7	4,7
Hollanda	5,4	5,3	5,2	5,4	5,3	5,2	4,9	4,8	4,9	4,9	4,8	4,7
Avusturya	5,7	5,8	5,9	6,1	5,9	6,0	6,3	6,3	6,3	6,1	5,8	5,8
Portekiz	6,6	6,8	7,0	6,5	6,2	5,8	5,6	5,7	5,7	5,8	6,9	6,5
Finlandiya	5,8	6,0	6,2	6,2	6,3	6,2	6,2	6,2	6,0	6,1	6,3	6,6
İsveç	7,9	8,1	7,8	8,0	8,3	8,1	8,0	7,7	8,4	8,3	7,7	8,1
İngiltere	5,1	5,3	5,4	5,3	5,4	5,3	4,6	4,6	4,9	4,7	4,6	4,8
Avrupa Birliği Ortalaması	5,5	5,6	5,6	5,5	5,4	5,4	5,4	5,4	5,4	5,5	5,5	5,6
Türkiye	3,6	4,0	4,0	3,1	2,7	3,0	3,3	3,6	4,2	3,8	4,0	4,0

Kaynak: European Commision, *The Social Situation in the European Union*, 2002, Türkiye verileri Maliye Bakanlığı Bütçe Gerekçeleri Doğrultusunda hesaplanmıştır.

**EK TABLO XXVII: AVRUPA BİRLİĞİNE ÜYE ÜLKELERİN SAĞLIK
HARCAMALARININ GSYİH İÇİNDEKİ ORANI (%)**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Belçika	5,5	5,6	5,5	5,8	6,0	6,1	6,0	6,0	5,9	5,9	5,9
Danimarka	5,7	5,5	5,4	5,6	5,5	5,3	5,0	5,4	5,5	5,2	5,3
Almanya	6,3	6,2	6,0	6,1	6,2	6,4	6,3	6,4	6,5	6,0	5,9
Yunanistan	3,5	3,4	3,5	3,7	3,6	3,9	3,5	3,0	2,6	2,6	2,7
İspanya	4,4	4,5	4,5	4,7	4,6	4,7	4,6	4,6	4,7	5,0	5,1
Fransa	5,9	6,2	6,5	6,4	6,7	7,0	7,2	7,2	7,0	7,0	7,3
İrlanda	7,5	7,4	7,1	6,8	6,6	6,4	6,0	5,6	5,1	4,9	5,1
İtalya	5,6	5,5	5,6	5,7	5,5	5,4	5,3	5,7	5,9	5,9	6,3
Lüksemburg	6,2	6,2	6,2	6,0	6,1	6,0	6,2	6,2	6,4	6,5	6,4
Hollanda	5,9	5,8	5,9	5,9	6,0	6,0	6,0	5,9	5,8	5,8	6,0
Avusturya	5,3	5,4	5,3	5,4	5,5	5,3	5,3	5,5	5,4	5,5	5,6
Portekiz	4,2	4,2	4,1	4,0	3,8	3,4	3,7	3,5	3,8	3,5	4,3
Finlandiya	5,1	5,1	5,3	5,4	5,6	5,6	5,8	5,8	6,0	6,4	6,5
İsveç	8,6	8,5	8,4	8,3	8,0	8,0	7,8	7,7	7,8	7,6	7,6
İngiltere	5,1	5,1	5,2	5,1	5,0	5,0	5,0	5,0	4,9	4,9	5,1
Avrupa Birliği Ortalaması	5,6	5,6	5,6	5,7	5,6	5,6	5,6	5,6	5,5	5,5	5,7
Türkiye	3,4	3,0	2,7	2,9	2,6	2,4	2,4	2,6	2,6	3,5	3,2

EK TABLO XXVII'NİN DEVAMI

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Belçika	6,1	6,2	6,3	6,2	6,1	6,0	5,8	5,8	5,9	6,3	6,5	6,6
Danimarka	5,5	5,6	5,6	5,5	5,3	5,3	4,6	5,3	5,2	5,0	5,2	5,4
Almanya	6,5	6,9	7,0	7,0	7,4	7,5	7,4	7,6	7,2	7,0	6,5	6,3
Yunanistan	2,7	3,0	3,5	4,0	4,3	5,3	5,6	5,3	5,3	5,2	4,7	4,1
İspanya	5,4	5,3	5,4	5,1	4,9	4,6	4,4	4,1	4,8	5,2	5,3	5,4
Fransa	7,5	7,5	7,6	7,5	7,6	7,4	7,4	7,6	7,8	7,7	7,6	7,9
İrlanda	5,6	5,8	5,9	5,8	5,1	4,9	4,2	4,4	4,8	5,2	5,8	6,3
İtalya	6,6	6,5	6,2	5,8	5,4	5,8	6,1	6,4	6,4	6,4	6,3	6,3
Lüksemburg	5,9	6,0	5,8	5,5	5,1	4,5	4,0	3,9	4,2	4,5	4,5	4,9
Hollanda	6,2	6,5	6,2	6,3	6,1	5,8	5,5	5,6	5,3	5,3	4,8	4,1
Avusturya	5,5	5,7	5,8	5,7	5,7	5,5	5,1	5,2	5,2	5,5	5,7	5,8
Portekiz	4,5	4,3	4,4	4,8	5,2	5,5	5,9	5,8	5,8	6,2	6,6	6,8
Finlandiya	6,9	6,8	6,6	5,5	5,6	5,2	5,0	4,9	5,2	5,5	5,9	6,0
İsveç	6,9	6,7	6,8	6,6	6,7	6,5	6,3	6,4	6,3	6,5	6,6	6,6
İngiltere	5,4	5,9	5,9	5,8	5,5	5,0	4,7	4,7	5,2	5,5	5,8	6,1
Avrupa Birliği Ortalaması	5,8	5,9	5,9	5,8	5,7	5,7	5,5	5,5	5,6	5,8	5,8	5,9
Türkiye	3,6	4,0	4,0	3,1	2,7	3,0	3,3	3,6	4,2	3,8	4,0	4,0

Kaynak: European Commision, **The Social Situotion in the European Union,**
2002 Maliye Bakanlığı, **Bütçe Gerekçeleri, Çeşitli Yıllar.**