TÜRKİYE'DE KAMU KESİMİ İÇİN BİR BİLANÇO, 1999 - ....

Dr. Oktar Türel
ODTÜ İktisat Bölümü
Emekli Öğretim Üyesi

Giriş

Türkiye'nin 1999 – 2021 dönemindeki kamu kesimi gelir / gider hesaplarına ilişkin veri tutarsızlıklarını Türel (2022)'de ele almış, ulusal hesapların nicel analizi açısından önem taşıyan toplam kamu tüketimi ile toplam cari transferlerin farklı ve çok uyumsuz sayısal büyüklüklerle resmî kayıtlara geçtiğini vurgulamıştık.

Bu uyumsuzluk, söz konusu dönem ve sonrası için iki değişik anlatıya imkân vermektedir:

(1) Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın (kısaca SBB) SBB (2022a)'dan erişilen Kamu Kesimi Genel Dengesi (KKGD) serilerine göre (kamusal tüketim / GSYH) oranında da, (kamu cari transferleri / GSYH) oranında da kaygı verici artış eğilimleri yoktur. Geçmiş yirmi yılda belirli bir aralığa yerleşmiş görünen (vergi gelirleri / GSYH) oranı ile birlikte düşünüldüğünde, buradan şu çıkarsamaya ulaşılır: 2022 - 23 (ve belki de 2024) yıllarındaki konjonktürel sıkıntılar aşıldığında, kamu finansmanı istikrarlı bir örüntüye yerleşebilecektir

(2) Eğer SBB (2022b)'deki Genel Devlet Gelir ve Harcamaları (GDGH) serilerine itibar edilecekse, kayda değer artış eğilimi gösteren (kamusal tüketim / GSYH) ve (cari transferler / GSYH) oranları az çok sabit (vergi gelirleri / GSYH) oranı ile eşleştiğinde, orta ve uzun dönemde ciddi kamu finansmanı güçlükleri ile karşılaşılacaktır.

Bu yazımızda TÜİK'in ulusal gelir hesaplarındaki sayısal büyüklüklere mertebe olarak daha yakın görünen GDGH serilerini esas alarak hazırladığımız Tablo 1'den hareketle, önce 1999-2021 dönemi kamu kesimi bilançosunu inceleyecek ve yorumlayacağız. Daha sonra, yakın geleceğin maliye politikasına ilişkin bazı beklenti ve önerilerimizi okurlarımızla paylaşacağız.

Gözlemler

(1) AKP iktidarı 2003-21 döneminde (kamu toplam harcamaları / GSYH) oranını % 33-36 aralığında tutmuştur. [1] Bu oran (i) gelişmiş ülkelerdekine (kısaca GÜ) kıyasla düşük; (ii) çoğu eskiden sosyalist blokta yer alan Avrupa'lı gelişmekte olan ülkelerdekinin (GOÜ) biraz

[1] IMF (2022)'den erişilen ve Tablo 2'de özetlenen (toplam kamu harcaması / GSYH) oranları, GDGH değerlerine epey yakındır. Aynı saptama, (kamu gelirleri / GSYH) oranları için de geçerlidir.

altında; (iii) Latin Amerika GOÜ'lerinin ortalamasına epey yakın; (iv) Ortadoğu + Merkezi Asya, Afrika ve Doğu Asya GOÜ'lerinin ortalaması üzerindedir (bkz. Tablo 2). [2]

(2) Tablo 1'in birinci sütunu, maliye politikasının 1990'lı yıllardan artakalan başıboşluğunu yansıtmaktadır (borçlanma gereği ve faiz ödemelerine bkz.). Söz konusu başıboşluktan çıkabilmek uğruna toplumumuzun 2001-02'deki istikrarlandırıcı politikalarla ağır bir bedel ödediği bilinmektedir. AKP yönetiminin bundan dersler çıkardığı, "tutucu" sayılabilecek bir maliye politikası izleyerek yüksek oranlı borçlanma gereklerinden kaçındığı görülüyor. 2022 yılında işin yeniden "şirazesinden çıkmaya" başladığını düşündüren işaretler vardır; ama 2022 yılı sonuçlarını şimdiden kestirmek güçtür. [3]

(3) Türkiye'de vergi gelirleri, 2000'li yıllarda (% 16-18'lik) görece dar bir aralığa sıkışmıştır. Dahası, dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı, 1999-2002 döneminde yaklaşık % 58 iken, bu pay, 2003-07 döneminde % 66'ya yükselmiş, daha sonraki beş yıllık dönemlerde % 63-68 aralığında kalmıştır. [4]

(4) 2000'li yıllarda özelleştirme hasılatı, başlıca iki nedenle, kayda değer düzeylere ulaşmamıştır: (i) 1980'li ve 1990'lı yıllarda idame ve modernizasyon yatırımları ihmal edilen KİT sistemi içindeki tesislerin değer yitimine uğraması; (ii) kamu varlıklarının çok düşük bedeller karşılığında elden çıkarılması.

(5) Tablo 1'de sergilenen tüketim amaçlı (kamu cari harcamaları / GSYH) yüzde payı, 2006'dan itibaren TÜİK'in ulusal hesaplardaki tahminlerin kabaca 1 puan üzerinde seyretmiştir. Söz konusu oranın 2000'li yıllarda yükseliş eğilimine girdiği hem SBB, hem TÜİK kayıtlarından gözlenmektedir (Türel, 2022: Tablo 6). Kamu carilerinin hangi alanlara harcandığı yıllık bütçe ve programlardan çıkarılabilir. Burada ayrıntıya girmek yerine, Türkiye'de iç güvenlik ve savunma harcamalarının, pek çok GOÜ'ye kıyasla, kamusal tüketim içinde daha ağırlıklı bir yer tuttuğuna değinmekle yetinebiliriz.

(6) Tablo 1'deki (Kamu yatırımları / GSYH) oranının hesabında marjinal önem taşıyan bir kalem olarak stok değişmeleri de göz önünde bulundurulmuş, kamu - özel işbirliği (KÖİ) ve Yap-İşlet-Devret (YİD) projeleri için yapılan harcamalar hesap dışında tutulmuştur. KOİ ve YİD harcamalarının büyük bir kısmı cari transferler, birazı da (kira giderleri olarak) cari

[2] 2000'li yıllarda diğer GOÜ gruplarından daha hızlı büyüyen Doğu Asya ekonomileri, kendi ülke gruplarının ortalama (toplam kamu harcaması / GSYH) oranlarını çarpıcı bir biçimde yükselttikleri gibi, GOÜ genel ortalamasını da daha yüksek düzeylere çekmişlerdir.

[3] Maliye politikasından farklı olarak, AKP yönetiminin 1994, 1999 - 2001 ve 2008 - 09 para krizlerinden dersler çıkarmadığı, 2018'de başlayan ve yansımaları hâlâ süren para krizi deneyiminden anlaşılmaktadır.

[4] 1970'li yıllarda söz konusu payın ortalaması, yaklaşık % 53 dolayında idi.

harcamalar içinde yer almaktadır. Bildiğimiz tanımıyla kamu yatırımlarının 2000'li yıllarda toplumsal ihtiyaçlara cevap veremeyecek kadar düşük düzeylerde kaldığı aşikârdır.

(7) Cari transferlerin önemli bir kısmı, sosyal koruma amaçlıdır. OECD istatistiklerine ve Yentürk'ün (2018; 2013) hesaplamalarına göre bu tür harcamaların GSYH'ya oranı % 12 dolayında ve diğer OECD ülkelerindekine kıyasla epey düşüktür. Sosyal koruma ödemelerine faiz ödemeleri ile eğitim ve sağlık alanlarındaki bazı kamusal destekler eklendiğinde, Tablo 1'de sergilenen (Cari transferler / GSYH) oranına yaklaşılmaktadır.

(8) Malî yönetimin 2000'li yıllarda borçlanma gereğini karşılarken (bir kısmı ara sıra döviz cinsinden yapılmış olsa bile) esas itibariyle iç kaynaklara başvurduğu Tablo 1'den anlaşılmaktadır. Türkiye'de geniş tanımıyla kamu kesimi dış borcunun büyük bir kesri, T. C. Merkez Bankası (TCMB) tarafından, dış ekonomik ilişkileri düzenli bir biçimde yürütebilecek döviz rezervlerini tutmak amacıyla alınmıştır ve TCMB dış borçlarının kamu kesimi finansmanıyla doğrudan bağlantısı yoktur.

Geleceğe Bakışlar

Bu yazının kaleme alındığı Haziran 2022'de Türkiye ekonomisinin hiperenflasyona ve bunun ardından ciddi bir para krizine yöneldiğini gösteren işaretler çoğalmaktaydı. Oyan (2022b)'ye göre, yaklaşan krizi savuşturabilmek ve ekonomiyi istikrarlandırmak için üç sistem-içi seçenek bulunuyor: (i) sert bir IMF programını kabul etmek ("sağ radikal" yol) ; (ii) IMF'siz IMF disiplinine uymak ve böylelikle dış borcu çevirebilecek ve dış açıkları finanse edebilecek uluslararası kaynaklara erişmek ("ara" yol) ; (iii) sermaye kontrolları rejimine gidiş ("merkez radikal" yol; bu seçeneğin dış borcun yeniden yapılandırılmasını içeren, ya da içermeyen versiyonları olabilir).

Yakın geleceğin olası siyasal iktidarları, ilk iki seçenekten birini yeğleyecek gibi görünüyor. [5] Bu iki seçenekte de sıkı maliye politikalarını uygulamak ve toplam kamu harcamaları ile kamu kesimi borçlanma gereğini baskılamaktan kaçınılamaz. Ancak bugünkü AKP iktidarı ardıllarının toplam vergi yüklerinin ve/veya kamu harcamalarının yüksekliğinden yakınan muhalif popülist söylemi sahiplenmesi yanlış olur. Tam tersine, Türkiye'nin gelecek hükümetleri (ekonomi istikrarlandırıldıktan sonra) hem yıllardır biriken acil toplumsal taleplere cevap vermek, hem bölüşüm adaletini gözetmek, hem de siyasal desteklerini koruyabilmek için kamu kesiminin ölçeğini büyütmek zorunda kalacaklardır; tıpkı 2000'li

[5] Altılı Masa Kurumsal Reformlar Komisyonu'nun 13 Haziran 2022 tarihli raporu, bu izlenimimizi desteklemektedir (bkz. *Dünya,* 2022; Oyan, 2022a)

yıllarda pek çok GOÜ'nün yaptığı gibi (bkz. Tablo 2). "Vergi alma, borç al!" politikası benimsenerek, ölçek artırımı salt harcamalarda gerçekleştirilirse, böyle bir tercihin 1990'lı yılların sonundakine benzer bir yıkımla sonuçlanacağı kestirilebilir.[6]

AKP iktidarının maliye politikasına yöneltilebilecek haklı eleştiri, kamu vergi gelirlerinin ve harcamalarının yüksekliği iddiası değil, kamusal kaynakların verimsiz kullanılarak israf edilmesidir. Kamu maliyesinde 2000'li yıllarda yaşadığımız verimsizliğin, bir ölçüde, kayırmacılık, denetim yoksunluğu ve bunların doğal sonucu olan yolsuzluklardan kaynaklandığını düşündüren çok sayıda örnek olay, son yıllarda yazılı ve görsel medyada sergilenmiştir. Bunların en aza indirilmesi için gerekli yasal ve kurumsal mekanizmalar (AKP iktidarı tarafından kısmen yıpratılmış da olsa) ülkemizde mevcuttur ve, istenilirse, bu mekanizmalara yenileri de eklenebilir.

Vahameti usulsüz ve yolsuz işlemleri fazlasıyla aşan bir sorun, kamu harcamalarındaki ekonomik etkinsizliktir. Ekonomik etkinsizlik, başta kilit önemdeki yatırım projelerindekiler olmak üzere, sağlıklı fayda / masraf analizleri yapılmamasında somutlaşmaktadır. Proje etütlerindeki teknik/ekonomik kabul ve tahminler bazen hatalı olabilir; nitekim öngörülen ve gerçekleşen getiri oranları arasında çoğu kez ciddi farklılıklar görülmektedir. Bu tür olağan mesleki yanılgılar, proje verilerinin siyasal güdülerle çarpıtılmasını haklı çıkarmaz. Günümüzdeki pek çok KÖİ ve YİD projesi bu illetle malûldür; böylelikle topluma yeterli getiri sağlayacağı kuşkulu projeler için büyük meblağlar harcanmakta, sadece şimdiki değil, gelecek kuşaklar da haksız akçalı yükümlülükler altına sokulmaktadır. Türkiye'de muhalefet sözcülerinin bazı yatırım finansman modellerine gösterdikleri duyarlılık kadar, yatırımların ekonomisi ve toplumsal maliyetlerine de duyarlılık göstermeleri akılcı olacaktır.

1950'li yıllardan günümüze kadar uzanan dönemdeki hükümetlerin çoğu, siyasal ikbal uğruna, nihai kertede kamusal fonların katkısı ile gerçekleştirilecek yatırımların projelendirilmesinde sorumsuzluk örnekleri vermişlerdir.[7] Bu sorumsuzluklar, yatırım projelerinin yurttaşlarda yarattığı görsel yanılsamalarla perdelenmekte; bir "eser" ortaya çıktıktan sonra, şöyle veya böyle, yararlı olacağı varsayılmaktadır. Bu varsayım geçersizdir: İhalesi ve gerçekleştirilmesi yasal kurallara tümüyle uygun biçimde yapılmış olsa bile, düşük

---

[6] Gelecekte AKP yönetiminin çatışmacı ulusal güvenlik politikalarından kaçınılsa bile, üzerinde yaşadığımız coğrafyada savunma harcamalarından tasarruf etme imkanları sınırlı olacaktır.

[7] Bir örnek olarak, Adalet Partisi koalisyon hükümetinin 1978 yılına cari fiyatlarla tutarı 1241 milyar TL. olan ve 1977 yılı sonuna kadar 169 milyar TL.'lık ödeneği harcanmış bulunan muazzam bir kamu yatırım projeleri stoku devrettiğini kaydedebiliriz. 1977 yılındaki kamu yatırım harcamaları ölçü alınırsa, bu stokun tümünü gerçekleştirmek için yaklaşık 10 yıl gerekiyordu (bkz. DPT, 1978: Ek 24). 1980'li yıllarda söz konusu stok, geniş çaplı bir tasfiyeye uğratılmıştır.

ya da sıfıra yakın getirili bir kamusal yatırım projesinin de özü itibariyle yolsuzluk olduğu sıradan yurttaşımıza anlatılabilmelidir. Yaklaşan kriz, yalın ve basit ekonomik hesabın vazgeçilmezliğini yurttaşımıza öğreten çok pahalı bir ders olabilir.

TABLO 1 : CARİ FİYATLARLA GAYRİSAFİ YURTİÇİ HASILAYA ORANLA GENEL DEVLET TOPLAM GELİR VE HARCAMALARI, 1999-2021 (%) [a]

	Dönemler				
Gelir / Gider Kalemleri	1999-2002	2003-07	2008-12	2013-17	2018-21
TOPLAM GELİRLER	28.4	31.4	33.0	33.8	32.3
Vergiler	17.2	17.7	18.0	17.8	16.4
Vergi Dışı Normal Gelirler	2.1	2.3	1.8	1.7	1.9
Faktör Gelirleri	4.3	5.4	5.2	4.8	5.0
Sosyal Fonlar	4.3	5.2	7.5	9.0	8.8
Özelleştirme Gelirleri	0.5	0.8	0.5	0.5	0.1
TOPLAM HARCAMALAR	38.1	33.5	35.1	34.7	35.5
Cari Harcamalar	12.7	13.4	15.8	15.5	15.9
Yatırım Harcamaları	3.4	2.7	3.2	3.5	2.9
Transfer Harcamaları	22.0	17.3	16.2	15.7	16.7
(Cari Transferler)	(21.1)	(16.8)	(15.4)	(14.8)	(15.9)
(Sermaye Transferleri)	(0.9)	(0.6)	(0.9)	(1.0)	(0.8)
BORÇLANMA GEREĞİ	9.6	2.1	2.2	0.9	3.2
Dış Borçlanma (net) [b]	1.8	0.2	0.3	0.3	0.3
İç Borçlanma (net) [b]	9.3	1.9	1.6	0.3	3.0
Diğer [c]	-1.5	..[d]	0.3	0.3	-0.1
Not edilmek üzere: **Faiz Ödemeleri**	13.7	8.2	4.2	2.3	2.6

[a] / Toplamlar yuvarlama nedeniyle tam tutmayabilir.
[b] / Bu satırlardaki oranlar, SBB (2022a)'den hesaplanmıştır ve SBB (2022b) verileri ile uyumlu olmayabilir.
[c] / Kalıntı olarak hesaplanmıştır.
[d] / İhmal edilebilir büyüklükte.

Kaynak: SBB (2022b).

TABLO 2: BELLİ BAŞLI ÜLKE GRUPLARINDA (KAMU TOPLAM HARCAMALARI / GSYH) ORANI, 1999-2001 (%))

	Dönemler				
Ülke Grupları	1999-2002	2003-07	2008-12	2013-17	2018-21
Gelişmiş Ülkeler	37.3 [a]	37.9	41.5	39.1	41.8
Gelişmekte Olan Ülkeler	25.2	25.9	29.2	30.3	31.3
Avrupa	38.6 [b]	36.0	37.7	36.7	37.7
Latin Amerika	26.8	28.6	32.4	32.9	32.3
Ortadoğu & Merkezi Asya	25.5	26.0	29.5	31.1	28.2
Asya	19.8	20.3	25.0	28.4	31.4
Afrika	20.6 [b]	20.4	22.7	21.4	21.5
Not Edilmek Üzere					
Türkiye	41.5 [b]	34.5	35.1	33.7	34.0

Kaynak: IMF (2022)'den hesaplanmıştır.

[a] / 2001-02 ortalaması.

[b] / 2000-02 ortalaması.

Kaynaklar

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (DPT) (1978), *Dördüncü Beş Yıllık Plan / 1979-1983*, Ankara: Başbakanlık.

Dünya (2022), "Altılı Masa, "Kurumsal Refomlar Komisyonu Raporu"nu Açıkladı" (13 Haziran), dunya.com/gundem, erişim: Haziran 2022.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF) (2022), *World Economic Outlook Database* (April 2022), imf.org/en/Publications, erişim: Haziran 2022.

OYAN, O. (2022a), "Çubuğu Tersine Bükmek", *Sol Portal* (14 Haziran), 2022-14.

------- (2022b), "Nereye Kadar ?", *BirGün* (12 Haziran).

SBB (2022a), *Kamu Kesimi Genel Dengesi* (1998-2021), sbb.gov.tr/kamu-kesimi-genel-dengesi/, erişim: Mayıs 2022.

------- (2022b), *Genel Devlet Gelir ve Harcamaları* (1999-2021), sbb.gov.tr/yillar-bazinda-genel-devlet-istatistikleri/, erişim: Mayıs 2022.

TÜREL, O. (2022), "Türkiye'de Kamu Kesimi Hesapları Üzerine Notlar", 21inciyuzyilicinplanlama.org/wp-content/uploads, erişim: Haziran 2022.

YENTÜRK, N. (2018), *Türkiye'de Kamu Harcamaları (2006 -17),* İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

------- (2013), "Türkiye'de Yoksullara Yönelik Harcamalar", *ODTÜ Gelişme Dergisi,* 40(2), 433-64.