



TÜRKİYE EKONOMİ KURUMU

TARTIŞMA METNİ 2012/72

[http ://www.tek.org.tr](http://www.tek.org.tr)

TÜRKİYE EKONOMİSİNDE KAMU MALİYE POLİTİKALARI VE BÜYÜME İLİŞKİSİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Ebru Voyvoda

Bu çalışma "EKONOMİK BÜYÜMENİN DİNAMİKLERİ VE İSTİHDAM:
KAYNAKLAR VE ETKİLER", başlığı ile Doç. Dr. Bilin NEYAPTI
editörlüğünde hazırlanan ve 2005 yılında TEK yayını olarak basılan kitapta yer
almaktadır.

Eylül, 2012

TÜRKİYE EKONOMİSİNDE KAMU MALİYE POLİTİKALARI VE BÜYÜME İLİŞKİSİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Ebru Voyvoda*

1. GİRİŞ

Türkiye ekonomisi, 2000’li yıllara Uluslararası Para Fonu’nun (International Monetary Fund-IMF) teknik ve finansal destekli bir mali uyum programı ile girmişti. Döviz kuru çıpasına dayalı ve 2002 sonunda enflasyonu tek haneli değerlere indirme amacıyla olan program, yürürlüğe girdikten bir yıl sonra Kasım 2000 (uyarı) krizi ile sarsılmış, Şubat 2001 krizi ile birlikte programın sonu ve dalgalı kur rejimine dönüş açıklanmıştı.

2001-krizi sonrası “Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı”, 2002 seçimleri sonrasında tek başına iktidara gelen Ak Parti hükümetinin IMF ile birlikte düzenlenen yeni Stand-by çerçevesinde açıkladığı program ve 2005 yeni Stand-by programları, Türkiye ekonomisinin 2001-krizi sonrası dönemini kapsayan ve gerek kriz sonrası uygulanmakta olan, gerekse bugün itibariyle Mayıs-2008’e dek uygulanması öngörülen makroekonomik politikaların genel çerçevesini sunmaktadır. Bu çerçevede (i) sıkı maliye politikası ve kamu borç stokunun azaltılması, (ii) sıkı para ve (2006 yılından itibaren açık) enflasyon hedeflerine dayalı Merkez Bankası politikası, (iii) özellikle finansal sektör istikrarını sağlamaya yönelik bankacılık alanında ve diğer alanlarda yapısal reformlar, programların temel kriterleri arasında sayılmaktadır.

Ancak tüm bu kriterler içerisinde sıklıkla vurgulanan, ekonominin “kredibilite”sini artırmakta ve programların hem maliye hem de para politikası hedeflerine erişmekte “kritik” olarak algılanan temel faktör, “belirlenmiş bir faiz dışı fazla (milli gelirin %6.5’i) düzeyine ulaşmaya odaklanmış bir kamu maliye politikasıdır. Buradaki mantığa göre sıkı maliye politikası altında yaratılan, milli gelirin %6.5’i oranında bir birincil (faiz dışı) bütçe fazlası, uluslararası alanda “güvenilirlik” ve “kredibilite” sağlayacak, artan kredibilite ile birlikte “ülke riski” azalacak, bu durum reel faiz oranlarında düşüşe yol açacaktır. Faiz oranlarındaki düşüş, bir yandan tüketim harcamalarını uyarırken bir yandan da sağlıklı bir yatırım ortamı yaratacak ve ekonomi “sürdürülebilir” bir büyüme patikasına girebilecektir. Dolayısı ile bir tür *genişletici mali daralma* süreci ortaya konmaktadır.¹

2001-krizi sonrası Türkiye ekonomisindeki makroekonomik gelişmeler, milli gelirin yüksek bir büyüme konjonktürü içerisinde olduğunu göstermektedir. Gayri safi yurtiçi hasıla (GSYİH) büyüme oranları 2002, 2003 ve 2004 yılları için sırasıyla %7.9, %5.8 ve %8.9 oranlarında gerçekleşmiştir. Buna karşın istihdam artışları son derece cılız kalmış, hatta 2001-sonrası birçok alt dönemlerde “negatif” istihdam artış hızları ortaya çıkmıştır. İktisadi yazında “istihdamsız büyüme” (jobless growth) olarak nitelendirilen bu süreç ve genel makroekonomik gözlemler, Türkiye ekonomisinde (özellikle son dönemde) ekonomik büyümenin kaynakları, verimlilik, istihdam-işsizlik ve kamu kesimi ilişkileri üzerinde sağlıklı değerlendirmeleri gerekli kılmaktadır. Bu değerlendirmelerin bir kısmı bu derlemedeki çalışmalarda yer almaktadır.

Bu çalışma ise, öncelikle son dönemlerde sürdürülen istikrar programlarında kamu maliye politikalarının nasıl Grafikleştirildiği üzerinde durmaktadır. Türkiye ekonomisi için hem sürdürülebilir büyüme, hem de istihdam yaratmanın ana kaynağı olan sermaye birikimi/yatırım özellikleri değerlendirilmekte, özellikle kamu yatırım politikalarının süreçteki etkinliği tartışılarak sürdürülmekte olan istikrar programı altında bu politikaların “sağlıklı” büyüme süreçlerini destekleyip desteklemeyeceği sorusu tartışmaya açılmaya çalışılmaktadır.

* Yrd. Doç. Dr., Orta Doğu Teknik Üniversitesi, voyvoda@metu.edu.tr.

¹ Genişletici mali daralma politikasının detayları ve alternatifleri için bakınız Voyvoda ve Yeldan (2005).

Çalışma, bu giriş bölümü ile birlikte temel olarak dört bölümden oluşmaktadır. İkinci bölümde, 2001-krizi sonrası istikrar programlarında maliye politikası değerlendirilmektedir. Üçüncü bölümde, Türkiye ekonomisinde uzun dönemde sermaye birikiminin özellikleri özetlendikten sonra özellikle son dönemde uygulanmakta olan program altında kamu yatırım olanakları ve büyüme ilişkisi tartışılmaktadır. Genel değerlendirme son bölümde yapılmaktadır.

2. MAKROEKONOMİK ÇERÇEVEDE MALİYE POLİTİKASI

Uygulanmakta olan istikrar programı altında genel çerçeve çizilirken temel amaç çeşitli resmi kaynaklarda ortaya konulmaktadır: "... makroekonomik politikalara devam edilmesi suretiyle ekonomide kalıcı istikrarın sağlanması sonucu mevcut sosyal politikaların daha da geliştirilmesi ve dolayısıyla toplum refah seviyesinin artırılması mümkün olabilecektir. Bu programda önerilen ekonomi politikaları sürdürülebilir yüksek büyüme performansına ulaşılmasını, enflasyon oranının tek haneli seviyelere kalıcı bir şekilde düşürülmesini, kamu açıklarının ve kamu borç stokunun GSYİH'a oranlarının Avrupa Birliği (AB) ortalamasına yakınsanmasını ... böylece Türkiye'de kişi başı milli gelirin AB ortalamasına yakınsanmasını hedeflemektedir." (Türkiye Cumhuriyeti 2004 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, Kasım 2004, s. 1).

Bu temel amaç altında maliye politikalarına biçilen görev de şu şekilde ifade edilmektedir: "... 2001 yılından beri uygulanmakta olan maliye politikalarının temel amaçları kamu borç stokunun milli gelire oranını ve kamu açıklarını kalıcı bir biçimde azaltmak, dengeli bir bütçe yapısına ulaşmak, sürdürülebilir bir büyüme ortamının oluşturulmasına katkıda bulunmak ve enflasyonla mücadeleyi desteklemek olmuştur. Bu amaçlar 2004-2007 döneminde de maliye politikasının çerçevesini oluşturacaktır.

Bu kapsamda 2004-2007 döneminde, önceki yıllarda olduğu gibi mali disiplini sağlama ve korumaya yönelik; ***başta sürdürülebilir borç yükü hedefine uygun faiz dışı fazla verilmesi olmak üzere, sıkı maliye politikaları uygulanmaya devam edilecektir.***" (Türkiye Cumhuriyeti 2004 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, Kasım 2004, s. 24. Vurgular yazara aittir).

Programın uygulanmasında temel maliye politika aracı olarak ortaya konan faiz dışı fazla, hem borcun sürdürülebilirliği, hem de faiz oranlarının düşürülmesi ile yatırım ve büyüme ortamı yaratılması açısından önemle vurgulanmaktadır. Bu durum Nisan 2005 tarihli Niyet Mektubu'nda da karşımıza çıkmaktadır:

"... İlk olarak, sıkı kamu maliyesi politikaları ve borç stokunun azaltılması ekonomik stratejimizin temel taşı olmaya devam edecektir. Kamu borç net stokunun gayri safi milli hasılaya (GSMH) oranını programın sonuna kadar (Mayıs 2008) yaklaşık 10 puan kadar düşürme hedefi doğrultusunda GSMH'nın %6.5'i oranında faiz dışı fazlaya ulaşılmasının hedeflenmesine devam edilecektir. Bu politikaların programın sonunda, bütçenin dengeye yakın bir duruma gelmesine yardımcı olması beklenmektedir. Sıkı maliye politikası uygulamasının devam etmesi cari açığı kontrol altında tutacak ve yatırım ile büyüme için ihtiyaç duyulan kaynakları ortaya çıkaracaktır. Daha da önemlisi sıkı maliye politikası uygulanması faiz oranlarının düşmeye devam etmesini temin etmeye yardımcı olacaktır." (Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Niyet Mektubu, Nisan 2005).

Tanımlanan maliye politikası ve borç sürdürülebilirliği analizi literatürde Muhasebe Yaklaşımı (MY) olarak bilinen bir yaklaşıma dayanmaktadır. MY reel faiz haddi, reel büyüme ve borç stoku arasında oransal bir analizdir ve borç stokunun GSMH'a oranını baz almaktadır. Yaklaşımda, belirli bir reel büyüme, reel faiz haddi ve reel döviz kuru varsayımları altında kamu borcunun GSMH'a oranını belirli bir hedefte tutacak faiz dışı fazla belirlenmektedir. Analiz, aşağıda listelenen basamaklardan oluşmaktadır:²

(i) ele alınan ülkenin mevcut kamu maliye politikasını aynen devam ettirmesi varsayımı altında beş yıllık bir projeksiyonun üretildiği bir "baz senaryo" hazırlanması,

² Muhasebe yaklaşımı IMF maliye politikaları ana kurgusunun bir parçasıdır. Kurguya göre faiz haddi borç düzeyini artırıcı bir unsurdur, reel büyüme de azaltıcı. Belirli bir reel faiz haddi-reel büyüme-reel döviz kuru altında ne kadar çok faiz dışı fazla verilirse, borcun çevrilmesi o kadar kolaylaşır. IMF resmi kaynaklarında MY için, bakınız Chalk ve Hemming (2000).

(ii) bu baz senaryodan çıkan borç dinamiğinin sürdürülebilir olup olmadığının sınanması,³

(iii) baz senaryo borç dinamiğinin “sürdürülemez” bulunması durumunda borcun “istikrarlı” bir patikaya oturması için “gerekli” mali değişkende “gerekli” düzenlemelerin yapılması. Burada söz konusu olan, özellikle faiz dışı bütçe fazlası değişkenidir ki resmi politika metinleri de özellikle bu değişkene vurgu yapmaktadır.

Şubat 2004 tarihli Hazine Kamu Borç Yönetimi Raporu’nda borcun sürdürülebilirliği ve faiz dışı fazlanın belirlenmesi analizinde kullanılan denklik aşağıda verilmektedir:

$$b_t = d_t - m_t - pri_t + \left[\frac{(1+r_t^d)}{(1+g_t)} \right] b_{t-1}^d + \left[\frac{(1+r_t^f)}{(1+g_t)} \right] (1 + \Delta rer_t) b_{t-1}^f \quad (1)$$

(1) No.’lu denklemde b_t t döneminde toplam kamu net borç stoku/GSMH oranını temsil etmekte, iç borç stoku b_t^d , dış borç stoku da b_t^f olarak ayrıştırılmaktadır. Benzer Grafikde, r_t^d Türk lirası cinsinden borcun reel faiz oranını temsil ederken, r_t^f de döviz cinsinden borcun reel faiz oranını göstermektedir. Reel kurdaki değişim Δrer_t , senyoraaj gelirleri m_t , özelleştirme gelirleri pri_t değişkenleri ile verilmektedir. Analizde g_t reel büyüme oranı, d_t de faiz dışı açık (negatif ise fazla)/GSMH oranıdır. Denklem göre, senyoraaj ve özelleştirme gelirleri verilmişken t döneminde borç stoku/GSMH oranı (i) reel faiz hadleri r_t^d ve r_t^f düşüğe, (ii) ekonominin reel büyüme hızı, g_t , arttıkça, (iii) reel döviz kuru, rer_t , değerlendirilince ya da (iv) faiz dışı fazla, $-d_t$, arttıkça düşecektir. Dışa açık ve serbest döviz kuru rejimi altında çalışan bir ekonomide reel faiz haddi, büyüme ve döviz kuru değişkenleri doğrudan kamunun kontrolü altında olan değişkenler değildir. Bu nedenle denklemi, dolayısıyla borç stok/GSMH oranını, değiştirebilecek tek maliye politikası aracı faiz dışı fazla olmaktadır.⁴

Muhasebe yaklaşımının kısıtlarını Agénor (2001) sıralamaktadır:

(i) Kullanılan “sürdürülebilirlik” tanımı keyfi bir tanımdır.

(ii) Hedeflenen faiz ve büyüme hadlerinin ekonominin “taşıyabileceği” değerler olduğu tartışmalıdır.⁵

(iii) Borç sürdürülebilirliği analizini ve maliye politikalarını tek bir cebirsel denklem indirgeyen muhasebe analizi, faiz dışı denge, reel faiz haddi ve reel döviz kuru değişkenlerinin makroekonominin diğer unsurları ile ilintili olduğunu göz ardı etmektedir. Birincil fazla, reel faiz haddi, reel döviz kuru ve büyüme, ekonomide dış ticaret dengesi, reel ücretler, tüketim ve yatırım kararları ile değerlerini bulan iktisadi değişkenlerdir. Benzer Grafikde MY, hem “borç veren” kesimin davranışını hem de borcun çevrilmesi amacı ile sürdürülen ve kamunun birincil bütçe fazlası hedefini sağlamak üzere azaltılmakta olan eğitim sağlık gibi sosyal altyapı hizmetlerinin kısıtlanmasından kaynaklanacak toplumsal maliyeti ve negatif büyüme etkilerini de göz önünde bulundurmamaktadır.

Burada özellikle son madde, milli gelirin %6-7’si oranında faiz dışı fazla vermeye odaklı bir maliye politikası altında, kamu gelir ve harcama kalemlerindeki olası değişikliklerin toplumsal maliyetlerine ve sağlıklı büyüme süreçlerine olası negatif etkilerine dikkat çekmektedir. Büyüme ilişkisi sebebi ile, kritik yatırım harcamaları ve büyümenin “sürdürülebilirliği” açısından önemli eğitim ve sağlık gibi beşeri sermayeye yönelik yatırımların Türkiye ekonomisinin son dönemindeki seyri, bir sonraki bölümün ana gözlem kalemlerini oluşturmaktadır.

³ Burada genel olarak sürdürülebilirlik kamu borç stoku/GSMH oranının zaman içerisinde sabit kalması olarak tanımlanmaktadır.

⁴ Denklemde yine de reel büyüme içsel bir değişken olduğundan ve reel döviz kuru ve reel faizler de uluslararası piyasada belirlendiğinden, kamu borç stoku/GSMH oranı, dolayısı ile mali kriz olasılığı da endojendir.

⁵ 2004 yılı faiz dışı toplam harcamalar bütçe harcamalarının yaklaşık %60’ını oluşturmaktadır. Konsolide bütçe vergi gelirlerinin yaklaşık %63’ü faiz ödemelerine ayrılmıştır. Bu hali ile bir borç ödeme planı izlenimi veren maliye politikasının ekonomik açıdan etkin, sağlıklı büyüme ortamı yaratılmasının nesnel dayanaklarını ne şekilde destekleyebileceği açık değildir.

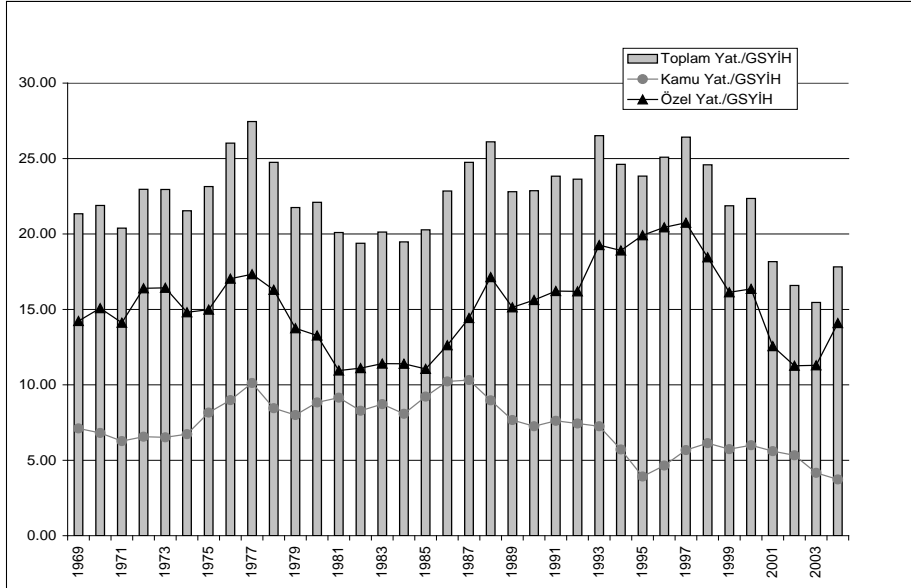
3. TÜRKİYE EKONOMİSİNDE YATIRIM-BÜYÜME İLİŞKİLERİ

Bir ekonomide büyümenin temel belirleyicileri, sermaye birikimi, teknolojik gelişme ve istihdam artışıdır. Teknolojik gelişme, üretkenliği de etkileyen en önemli faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Uzun dönemli, sürdürülebilir büyümenin büyük ölçüde teknolojik ilerleme ve buna bağlı üretkenlik artışından kaynaklanması gerektiği, iktisat yazınında kapsamlı çalışmalarda defalarca vurgulanmıştır. Sermaye birikimi, teknolojik gelişme ile birlikte ve karşılıklı birbirini besleme ilişkisi içerisinde ekonomik büyümenin en önemli unsurlarındandır.⁶ Gerek fiziki gerekse beşeri sermaye birikimine yol açan yatırımlar, teknolojinin kullanılmasını sağlayan temel ortam hazırlayıcısı olarak üretkenliği yüksek çalışma alanları yaratma özellikleri ile de ekonomik büyümenin temel taşları olarak kabul edilmektedir.

Türkiye ekonomisi için Saygılı vd. (2001), 1972-2000 dönemi için büyümenin sürükleyici gücünün sermaye birikimi olduğunu tespit etmişlerdir. Çalışmadaki analize göre, 1972-2000 dönemi için üretim yönünden GSYİH artışının %72.3'ü sermaye birikiminden, %21'i istihdam artışından ve %6.5'i de toplam faktör verimliliğindeki artıştan kaynaklanmaktadır. Basit bir karşılaştırma olanağı vermesi açısından aynı dönem için mesela ABD'de sermaye stok artışının büyümeye katkısı %33.8 iken toplam faktör verimliliğinin artışının katkısı %25.1'dir. Belçika, Fransa, Almanya, Finlandiya gibi ülkelerde toplam faktör verimliliği artışı katkısı %60-70 arasındadır. Bu genel karşılaştırma hem "sağlıklı" büyümenin kaynakları üzerine ipucu vermekte hem de toplam factor verimliliğindeki artışın "doğru" yatırımlarla beslenmesi gerekliliğine işaret etmektedir.

Türkiye ekonomisinde hem kamu hem de özel sektör gayri safi sermaye oluşumlarının milli gelire oranla seyrini Grafik 1'de izlemek mümkündür. Grafik 2 paralel olarak milli gelir reel büyüme oranlarını göstermektedir. 1969-2004 dönemini kapsayan bu grafikler Türkiye ekonomisinde büyüme-yatırım çevrimleri üzerine genel gözlemler yapmamızı olanaklı kılmaktadır.⁷

Şekil 1. Sabit Yatırım/GSYİH Oranları (1969-2004)



Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Temel Ekonomik Gelişmeler

Grafik 1'e göre 1970-76 dönemi, milli gelire oranla yatırımların payının arttığı bir dönemdir. Grafik 3'den izlenebileceği gibi bu dönemde kamu yatırımlarının toplam yatırımlardaki payı da

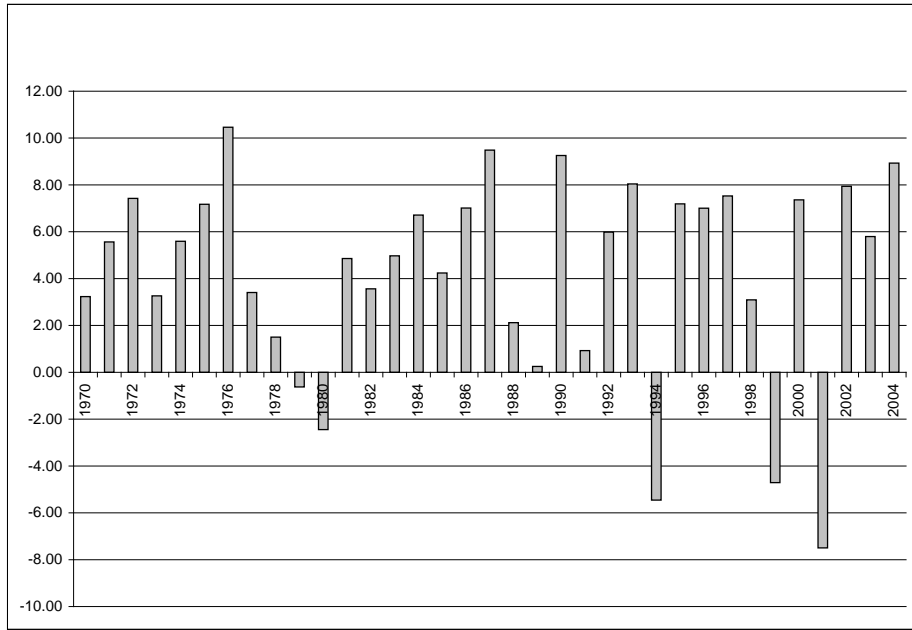
⁶ Gerek büyüme teorisi gerekse sermaye birikimi-teknolojik gelişme-büyüme konusunda ampirik çalışmalar için iki kapsamlı çalışma Grossman ve Helpman (1991) ve Barro ve Sala-i Martin (1995)'dir.

⁷ Boratav (2003), Yeldan (2001) ve Saygılı vd. (2005), Taymaz ve Suiçmez (2005) çalışmaları Türkiye ekonomisinde sermaye birikimi, verimlilik ve büyüme üzerine dönemler itibarıyla detaylı değerlendirmeler yapan çalışmalar arasındadır. Bu çalışmada yapılmak istenen özellikle son dönem kamu maliye politikaları altında kritik kamu yatırımlarının seyrine göz atmak olduğu için böyle bir analiz yer almamaktadır. Ancak genel görünümün bir özetini sunmakta yarar vardır.

artmaktadır.⁸ Bu dönem milli gelir ortalama reel büyümesinin de %6'lar civarında seyrettiği bir genişleme dönemidir. 1977-79 durgunluk dönemi sonrasında, 1980-87 dönemi Türkiye ekonomisinde dış açılma sürecinin ilk adımlarının atıldığı dönemi temsil etmekte ve, özellikle dönemin sonunda, özel sektör yatırımlarında hem düzey olarak hem de toplam yatırımlar içerisindeki pay olarak sıçrama gözlemlenmektedir.

Türkiye ekonomisinin büyüme önceliklerinin “özel sektör önderliğinde ihracata yönelik sanayileşme” olarak ilk ortaya konduğu bu dönem sonrasında kamu yatırımları milli gelire oranla sürekli azalmış, 2000-2005 ortalaması %2'ler düzeyine dek inmiştir. 2000-2005 döneminde reel kamu yatırımları 1987 seviyesinin oldukça altındadır (1987 fiyatlarıyla). Kamu reel yatırım düzeyi 2000-2005 ortalaması 1987 seviyesinin %60'ı kadardır. 1994-krizi sonrası, özel kesim yatırımlarının reel olarak negatif değişme gösterdiği 1996-2000 dönemi hariç, kamu yatırımlarının toplam yatırımlar içerisindeki payı da devamlı azalmıştır (Grafik 3).⁹

Şekil 2. GSYİH Reel Büyüme Oranları (%), 1970-2004

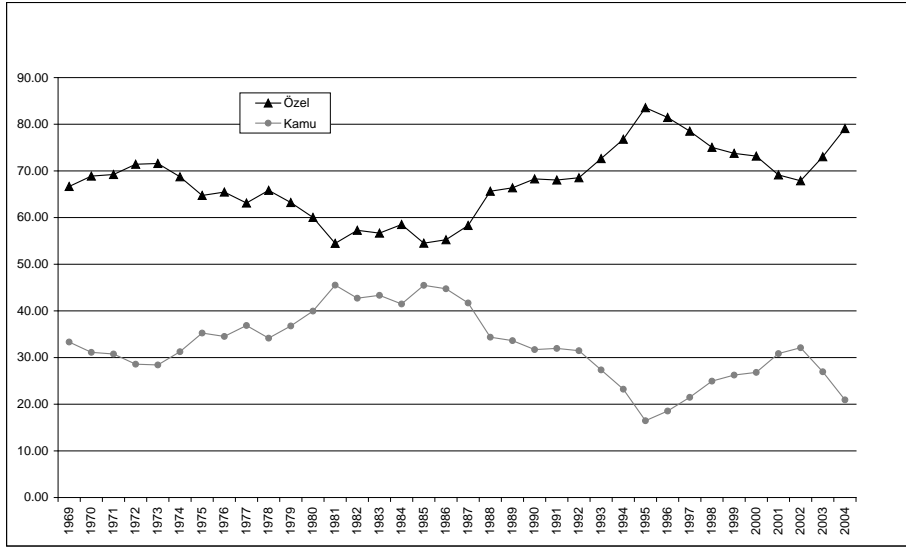


Kaynak: DPT, Temel Ekonomik Gelişmeler

⁸ İthal ikameci sanayileşmenin ikinci evresi olarak tanımlanan bu dönemde, kamu kesimi öncülüğünde yatırım programlarının devreye sokulması ile ilgili olarak bakınız Boratav (2003) ve Yeldan (2001).

⁹ 1990'lar dış açılma sürecini tamamlamış Türkiye ekonomisinde kamu kesimi dinamikleri, borçlanma gereğindeki hızlı artış ve kamu dengelerinin bozulması süreci için, bakınız Köse ve Yeldan (1998), Ekinci (1998) ve Türel (1999).

Şekil 3. Sabit Yatırımların Dağılımı (1969-2004)



Kaynak: DPT, Temel Ekonomik Gelişmeler

Sabit sermaye yatırımlarının 1980-sonrası dönemde kamu ve özel kesim arasındaki dağılımına bir genel bakış, yatırım-teknolojik gelişme-uzun dönemli büyüme ilişkileri açısından ilginç gözlemler yapmamızı sağlamaktadır. Tablo 1, 1980-sonrası dönemde Türkiye ekonomisinde özel ve kamu sabit yatırımlarının sektörel dağılımını vermektedir. Tabloya göre 1980-sonrası büyüme döneminde özel yatırımlar genel olarak konut sektörüne yönelirken, kamu yatırımları daha çok enerji ve ulaşım sektörlerinde yoğunlaşmıştır. İhracata dayalı büyüme modeli içerisinde ve “dışa açık serbest piyasa ekonomisi” koşullarında Türkiye ekonomisinde özel yatırımların ihracata konu olabilecek sektörler yerine ihracata konu olmayan sektörler yöneldiği gözlemini burada bir kez daha vurgulamakta yarar vardır.¹⁰

1990-sonrası dönem Türkiye ekonomisi için hem büyüme-kriz-büyüme sarmallarının sıklaştığı hem de kamu reel kesiminin son derece hızlı bir şekilde daraldığı bir dönem olmuştur.¹¹ Nitekim, Tablo 1’de kamu yatırımlarının son derece hızlı bir şekilde eridiğini izlemek mümkündür. Son dönem kamu maliye politikaları-büyüme ilişkisini ele almaya çalışırken, 2001-krizi sonrası yüksek büyüme oranlarının gözlemlendiği bu dönemde birçok yatırım alanından hızla çekilen kamunun yerini özel sektörün doldurup dolduramadığı sorusuna da değinilecektir. Burada özellikle sürdürülebilir büyüme açısından kritik olan eğitim ve sağlık alanındaki yatırımlar ele alınmaya çalışılacaktır.

1988 daralmasının ardından milli gelire oranla oldukça sabit seyreden özel yatırımlar, 1990’ların ilk yarısında artmaya devam etmiştir. Bu dönemde, özellikle imalat sanayi yatırım artışları göze çarpmaktadır. 1989’da milli gelire oranla %2.97’ye dek gerileyen özel imalat sanayi yatırımları/GSYİH oranının 1990-1996 dönemi ortalaması %4.5’in üzerindedir. Benzer şekilde kamu yatırımlarının hızla eridiği sektörlerden enerji ve ulaşım sektörü özel yatırımları 1990-1996 döneminde milli gelire oranla %4.5’leri bulurken bu sektördeki kamu yatırımları/GSYİH oranı dönem başındaki %4.5 seviyesinden dönem sonunda %2’ler seviyelerine gerilemiştir. Toplam enerji ve ulaşım yatırımlarında milli gelire oranla artış 1994-krizi dönemi hariç 1998’e dek sürmüştür. İmalat sanayi toplam yatırım/GSYİH oranı da 1997 yılına dek artışını sürdürmüştür ancak mesela konut yatırımlarının toplam yatırımlar içerisindeki payı bu dönemde de küçük artışlar gösterirken, imalat sanayi yatırımlarının toplam içerisindeki payı neredeyse sabit seviyede seyretmiştir.

¹⁰ Özel girişimciliğe dayalı genişleme stratejilerinin beklentilerin aksine “verimli” ve “dışa açık” sektörler yöneldiği konusunda vurgu için bakınız Saygılı, Cihan ve Yurtoğlu (2005).

¹¹ 1990’lar Türkiye ekonomisinde kriz-büyüme-kriz sarmallarının genel bir değerlendirmesi için bakınız Metin-Özcan, Voyvoda ve Yeldan (2001).

Bu dönemde kamunun hızla çekildiği alanlardan enerji ve ulaşım sektörlerindeki yatırım boşluğunu özel sektör yatırımları tamamlamış görünmektedir. Ancak beşeri sermaye birikimi ve üretkenlik artışlarına yaptıkları katkılar dolayısıyla uzun dönemli büyüme patikaları yaratma açısından önemli olan eğitim ve sağlık gibi sektörlerde, kamu yatırımlarının o kadar hızlı çekilme göstermediği izlenmektedir (Tablo 1).

Özel sektör yatırımlarında bu dönemde, özellikle sağlık sektörü yatırımlarında artış göze çarpsa da, bu alanlar kamu yatırımlarının baskın olduğu alanlar olmaya devam etmiştir. Sağlık sektöründe 1990'ların ikinci yarısından itibaren özel sektör yatırımları/milli gelir oranı bu alandaki kamu yatırımları oranına ulaşmış, daha sonra da oldukça baskın bir Grafikde kamu yatırım oranlarını geçmiştir. Burada göze çarpan, kamu sağlık sektörü yatırımları/milli gelir oranının minik sıçramalar yaşamasına karşın %0.2'ler civarında sabitlenirken, 1990-92 döneminde milli gelire oranla %0.2'ler düzeyindeki özel sağlık yatırımlarının 1998'de %0.67'ler seviyesine ulaşmasıdır. 1990-98 döneminde özel sağlık yatırımları birikimli olarak %93 düzeyinde bir reel artış göstermiştir.

Sağlık sektöründe özel yatırımların hakimiyeti eğitim alanında gözlenmemektedir ve 1990-98 döneminde de eğitim yatırımları 1994-krizi ile ciddi kesintiye uğramışsa da kamu tarafından gerçekleştirilen yatırımlar olarak kalmaya devam etmektedir.

Genel olarak 1990'lar Türkiye ekonomisinin geçirdiği yapısal dönüşümler, dışa açılma ve kamunun rolünün yeniden belirlenmesi çerçevesinde kamunun giderek reel sektörden çekilmesi sonucunda özel sektör önderliğinde bir büyüme patikasının çizilmeye çalışıldığı yıllar olmuştur. Ancak 1998, belki de 2001 krizi öncesi, son *normal* yıl olarak kabul edilmelidir. 1998 yılından sonra hem özel hem de kamu sektörü yatırımları sadece milli hasılaya oranla belirgin oranda daralma göstermemektedir. 1998-2002 arasında özel sektör sabit sermaye yatırımları birikimli ve reel olarak %60 oranında azalmıştır. Bu dönemde reel kamu yatırımlarındaki daralma da %12'ler civarındadır, ancak kamu yatırımları 2001-krizinden sonra da hızla ve belirgin bir biçimde daralmaya devam etmektedir. Bu durum hem Grafik 1'de hem de Tablo 1'de alt sektörler itibari ile açıkça gözlemlenmektedir.

Tablo 1. Sabit Yatırımların Sektörel Dağılımı (1980-2004)

| GSYİH'a Oranla (%) | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|-------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Toplam Özel | 13,268 | 10,948 | 11,104 | 11,405 | 11,397 | 11,053 |
| Özel Enerji ve Ulaşım | 1,337 | 1,724 | 1,853 | 1,982 | 2,009 | 1,923 |
| Özel İmalat Sanayi | 3,975 | 3,737 | 3,730 | 3,753 | 3,746 | 3,524 |
| Özel Konut | 5,936 | 3,296 | 3,280 | 3,326 | 3,422 | 3,574 |
| Özel Eğitim | 0,030 | 0,030 | 0,031 | 0,030 | 0,030 | 0,054 |
| Özel Sağlık | 0,026 | 0,026 | 0,026 | 0,025 | 0,026 | 0,055 |
| Toplam Kamu | 8,833 | 9,151 | 8,282 | 8,723 | 8,078 | 9,221 |
| Kamu Enerji ve Ulaşım | 3,719 | 3,829 | 3,810 | 4,261 | 3,956 | 4,609 |
| Kamu İmalat Sanayi | 2,325 | 2,002 | 1,565 | 1,382 | 1,130 | 1,165 |
| Kamu Eğitim | 0,365 | 0,385 | 0,374 | 0,395 | 0,303 | 0,388 |
| Kamu Sağlık | 0,156 | 0,185 | 0,162 | 0,142 | 0,124 | 0,111 |
| Toplam Enerji ve Ulaşım | 5,056 | 5,554 | 5,663 | 6,243 | 5,965 | 6,532 |
| Toplam İmalat | 6,301 | 5,739 | 5,295 | 5,135 | 4,876 | 4,689 |
| Toplam Eğitim | 0,395 | 0,416 | 0,404 | 0,426 | 0,332 | 0,442 |
| Toplam Sağlık | 0,182 | 0,211 | 0,188 | 0,168 | 0,150 | 0,166 |
| GSYİH'a Oranla (%) | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
| Toplam Özel | 12,625 | 14,428 | 17,137 | 15,137 | 15,618 | 16,215 |
| Özel Enerji ve Ulaşım | 1,847 | 1,787 | 1,823 | 1,585 | 1,883 | 2,066 |
| Özel İmalat Sanayi | 4,016 | 3,636 | 3,660 | 2,967 | 4,094 | 4,109 |
| Özel Konut | 4,675 | 6,588 | 9,011 | 8,195 | 7,191 | 7,518 |
| Özel Eğitim | 0,070 | 0,085 | 0,094 | 0,103 | 0,111 | 0,133 |
| Özel Sağlık | 0,078 | 0,090 | 0,080 | 0,105 | 0,148 | 0,223 |
| Toplam Kamu | 10,223 | 10,318 | 8,971 | 7,667 | 7,252 | 7,615 |
| Kamu Enerji ve Ulaşım | 5,480 | 5,863 | 5,079 | 4,592 | 4,042 | 4,063 |
| Kamu İmalat Sanayi | 1,006 | 0,668 | 0,531 | 0,349 | 0,328 | 0,383 |
| Kamu Eğitim | 0,382 | 0,491 | 0,501 | 0,473 | 0,500 | 0,542 |
| Kamu Sağlık | 0,124 | 0,160 | 0,159 | 0,165 | 0,202 | 0,196 |
| Toplam Enerji ve Ulaşım | 7,327 | 7,650 | 6,902 | 6,177 | 5,925 | 6,129 |
| Toplam İmalat | 5,022 | 4,304 | 4,191 | 3,315 | 4,422 | 4,492 |
| Toplam Eğitim | 0,452 | 0,576 | 0,594 | 0,576 | 0,611 | 0,675 |
| Toplam Sağlık | 0,202 | 0,250 | 0,239 | 0,270 | 0,350 | 0,419 |

| GSYİH'a Oranla (%) | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Toplam Özel | 19,262 | 18,903 | 19,914 | 20,439 | 20,745 | 18,451 |
| Özel Enerji ve Ulaşım | 3,772 | 2,351 | 3,431 | 4,142 | 5,793 | 4,798 |
| Özel İmalat Sanayi | 4,541 | 4,492 | 5,215 | 5,341 | 4,761 | 4,316 |
| Özel Konut | 8,563 | 9,727 | 8,555 | 7,902 | 6,922 | 5,902 |
| Özel Eğitim | 0,152 | 0,149 | 0,133 | 0,224 | 0,220 | 0,159 |
| Özel Sağlık | 0,257 | 0,289 | 0,236 | 0,370 | 0,606 | 0,668 |
| Toplam Kamu | 7,254 | 5,714 | 3,922 | 4,652 | 5,674 | 6,133 |
| Kamu Enerji ve Ulaşım | 3,955 | 2,855 | 1,693 | 2,217 | 2,677 | 3,119 |
| Kamu İmalat Sanayi | 0,230 | 0,179 | 0,223 | 0,189 | 0,140 | 0,163 |
| Kamu Eğitim | 0,666 | 0,422 | 0,326 | 0,430 | 0,702 | 0,660 |
| Kamu Sağlık | 0,275 | 0,275 | 0,193 | 0,192 | 0,273 | 0,279 |
| Toplam Enerji ve Ulaşım | 7,727 | 5,205 | 5,123 | 6,359 | 8,470 | 7,917 |
| Toplam İmalat | 4,771 | 4,672 | 5,438 | 5,530 | 4,901 | 4,480 |
| Toplam Eğitim | 0,818 | 0,571 | 0,459 | 0,654 | 0,922 | 0,819 |
| Toplam Sağlık | 0,532 | 0,564 | 0,429 | 0,562 | 0,879 | 0,946 |
| GSYİH'a Oranla (%) | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| Toplam Özel | 16,131 | 16,356 | 12,561 | 11,261 | 11,292 | 14,091 |
| Özel Enerji ve Ulaşım | 3,957 | 5,189 | 4,197 | 2,578 | 2,261 | 3,119 |
| Özel İmalat Sanayi | 3,842 | 4,328 | 3,112 | 4,013 | 4,459 | 6,077 |
| Özel Konut | 5,124 | 3,633 | 2,460 | 1,925 | 1,637 | 1,662 |
| Özel Eğitim | 0,279 | 0,303 | 0,233 | 0,171 | 0,179 | 0,192 |
| Özel Sağlık | 0,524 | 0,613 | 0,499 | 0,446 | 0,454 | 0,543 |
| Toplam Kamu | 5,739 | 5,996 | 5,604 | 5,326 | 4,167 | 3,730 |
| Kamu Enerji ve Ulaşım | 3,003 | 3,020 | 2,290 | 2,564 | 1,868 | 1,755 |
| Kamu İmalat Sanayi | 0,147 | 0,172 | 0,223 | 0,171 | 0,105 | 0,094 |
| Kamu Eğitim | 0,676 | 0,712 | 0,773 | 0,654 | 0,584 | 0,475 |
| Kamu Sağlık | 0,216 | 0,272 | 0,326 | 0,273 | 0,232 | 0,183 |
| Toplam Enerji ve Ulaşım | 6,960 | 8,209 | 6,487 | 5,142 | 4,129 | 4,874 |
| Toplam İmalat | 3,989 | 4,500 | 3,335 | 4,184 | 4,564 | 6,171 |
| Toplam Eğitim | 0,956 | 1,014 | 1,006 | 0,825 | 0,763 | 0,667 |
| Toplam Sağlık | 0,740 | 0,884 | 0,825 | 0,719 | 0,686 | 0,727 |

Kaynak: DPT, Temel Ekonomik Gelişmeler

1990'lar boyunca belirli sektörlerde artan ve kamunun bu alanlardan hızla çekilmesini kısmen de olsa telafi edebildiği söylenebilecek özel sektör yatırımları da 1998-2001/03 döneminde reel olarak hızla azalmıştır. Enerji ve ulaşım ve sağlık sektörleri özel yatırımların hem milli gelire oranla hem de reel olarak belirgin biçimde azaldığı sektörlerdendir. Bu çalışmada incelenen sektörler içerisinde, sadece imalat sanayi sektörü yatırımların 2001-krizi sonrası kısmen ve son dönemde daha hızlı olmak üzere canlandığı sektördür. Ancak buradaki yatırımların yepyeni tesis yatırımından çok, kriz yıllarının değersizleştirdiği makina ve teçhizat yenilmesinden kaynaklanabileceği, dolayısıyla son dönemde imalat sanayiindeki emek üretkenliği artışlarına ancak kısmen hizmet edebileceği de göz önünde bulundurulmalıdır.

Sonuç olarak, 1999 ve 2001 bunalım ortamlarından geçen Türkiye ekonomisinde 1998 sonrası dönemde hem özel sektör hem de ekonominin tümü için yatırımlar 1998 düzeyinin altında kalmıştır (Grafik 1). Kamu yatırımları son dönem maliye politikaları altında neredeyse geri dönülemez bir biçimde eritilmişken, özel sektör de 1990'lar boyunca gösterdiği ancak bir kısmı kamunun boşalttığı alanları doldurmak sureti ile değerlendirilen yatırımları 2001-krizi sonrası henüz ekonomik büyümenin ana kaynağı ve verimlilik artışlarının itici gücü olacak Grafikde değerlendirmiş değildir.

4. SONUÇ YERİNE

Bu ortamda sadece faiz dışı fazla vermeye odaklı bir kamu maliye politikası altında kamunun hızla yatırım alanlarından çekiliyor olması ve özellikle uzun dönem büyüme ve sağlıklı verimlilik artışları elde etme açısından önemli sosyal altyapı yatırımları alanlarının özellikle 2001-krizi sonrası hala kendini toparlama döneminden geçmekte olan özel sektör tarafından doldurulması olasılığının oldukça düşük görünmesi Türkiye ekonomisinde son dönemde yaşanan üretkenlik artışlarının uzun soluklu ve sağlıklı oluşu konusunda kuşku uyandırmaktadır.

1998 sonrasında neredeyse her alanda sürekli azalan kamu ve özel yatırımlarının, 2002-2005 döneminde 1990'lar düzeylerinin neredeyse 2-3 katına ulaşan üretkenlik artışlarını destekler nitelikte olması pek mümkün görünmemektedir. Ancak, bu dönemdeki üretkenlik artışlarının kalıcı olması ve sağlık büyüme patikalarına yol vermesi için de sermaye birikimindeki hızlanma ile desteklenmesi gerektiği açıktır. Bunun için özellikle kalıcı üretkenlik artışı yaratmada kritik olan sosyal altyapı yatırımlarının, ekonomik, sosyal ve kurumsal unsurların bir bütün olarak ele alınması ve dinamik bir büyüme sürecinin desteklenmesi gerekmektedir.

Ancak istikrar programı çerçevesinde kamu maliye politikalarının Grafiklen-dirildiği muhasebe yaklaşımı ekonomiyi, kamu yatırımlarının, özellikle sosyal altyapı yatırımlarının uzun dönemli getirisini ve büyümeye etkilerini de göz önünde bulundurarak ele alması mümkün görünmemektedir. Basit bir muhasebe denkleminde dayalı bu yaklaşım altındaki politikalar programda 2005-sonrası dönem için de hedeflenen büyüme hızlarına nasıl erişilebileceği konusunda bir çözüm sunmazken, ortaya koyduğu kamu kesimi maliye politikaları, hem sosyal harcamaları azaltmakta hem de bu çalışmada ortaya konulmaya çalışıldığı şekli ile ekonomide büyümenin temelini oluşturabilecek sektörel yatırımları da engelleyerek, belki de uzun dönemli büyümenin önünde bir engel teşkil etmektedir. Bunun yanında Türkiye ekonomisinde kamu yatırımları ve özel yatırımlar arasında "tamamlayıcılık" ilişkisine dikkat çeken çalışmalar da göz önünde bulundurulduğunda, kamunun hızla yatırım alanlarından çekiliyor olmasının sonuçları biraz daha belirginleşmektedir.¹²

Bu çalışma, son dönemlerde sürdürülen istikrar programlarında kamu maliye politikalarının "sağlıklı" büyüme süreçlerini destekleyip desteklemeyeceği sorusunu bir kez daha gündeme getirmeye çalışan ve konuya Türkiye ekonomisinde yatırım-büyüme ilişkileri açısından yaklaşan bir ön-çalışma olarak kabul edilmelidir. Bu çalışmada ortaya konmaya çalışılan bazı soruları Türkiye ekonomisinde uzun dönemli ve sağlıklı bir büyüme patikası elde etme analizi içerisinde daha kapsamlı ve detaylı çalışmalarla yanıtlamaya çalışmak, ekonomide büyüme-verimlilik-yatırım ve kamu kesimi rolü ilişkilerini ortaya çıkarmak ve politika üretmek açısından önemli olacaktır.

KAYNAKLAR

- Agénor, Pierre-Richard (2001), "Fiscal Policy, Public Debt Sustainability, and Solvency." Lecture notes, World Bank
- Barro, Robert and Sala-i Martin, Xavier (1995), Economic Growth . Singapore: Mc Graw Hill.
- Boratav, Korkut (2003), Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002 . İstanbul: İmge Kitabevi.
- Chalk, Nigel ve Hemming Richard (2000), "Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice." *International Monetary Fund Working Papers*, WP0081.
- Ekinci, Nazım K. (1998), "Türkiye Ekonomisinde Gelişmenin Dinamikleri ve Kriz." *Toplum ve Bilim*, 77, pp. 7-27.
- Grossman, Gene M. ve Helpman, Elhanan (1991), Innovation and Growth in the Global Economy . Cambridge MA: MIT Press.
- İsmihan Mustafa, Metin-Özcan, Kıvılcım ve Tansel, Aysıt (2002) "Macroeconomic Instability, Capital Accumulation and Growth: the Case of Turkey 1963-1999." Middle East Technical University, *ERC Working Papers* , No. 0204.
- Köse Ahmet H. ve Yeldan, Erinç (1998), "Turkish Economy in 1990s: An Assesment of Fiscal Policies, Labor Markets and Foreign Trade." *New Perspectives on Turkey*, 18.
- Metin-Özcan, Kıvılcım, Voyvoda, Ebru ve Yeldan, Erinç (2001), "Dynamics of Macroeconomic Adjustment in a Globalized Developing Economy: Growth, Accumulation and Distribution, Turkey 1969-1998." *Canadian Journal of Development Studies*, 22(1), pp. 219-53.

¹² İsmihan vd. (1999) ve Metin-Özcan vd. (2001) bu sonuca ulaşan çalışmalara örnektir.

- Saygılı, Şeref, Cihan, Cengiz ve Yurtoğlu Hasan (2001), "Productivity and Growth in OECD Countries: An Assesment of the Determinants of Productivity." *Yapı Kredi Economic Review*, 12(2), pp. 49-66.
- Saygılı, Şeref, Cihan, Cengiz ve Yurtoğlu Hasan (2005), "Türkiye Ekonomisinde Sermaye Birikimi Verimlilik ve Büyüme: 1972-2003." DPT Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, No. 2686.
- Taymaz, Erol ve Suişmez Halit (2005), "Türkiye'de Verimlilik, Büyüme ve Kriz." *Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni*, No. 20054.
- Türel, Oktar (1999), "Restructuring the Public Sector in Post-1980 Turkey: An Assessment." Middle East Technical University, *ERC Working Papers*, No. 996.
- Türkiye Cumhuriyeti 2004 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Program, (Kasım 2004).
- Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Niyet Mektubu, (Nisan 2005).
- Voyvoda, Ebru ve Yeldan, Erinç (2005), "IMF Programs, Fiscal Policy and Growth: Investigation of Macroeconomic Alternatives in an OLG Model of Growth for Turkey." *Comparative Economic Studies*, 47(1), pp. 41-79.
- Yeldan, Erinç (2001), *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi: Bölüşüm Birikim ve Büyüme*. İstanbul: İletişim Yayıncılık.