

DOSYA-DERLEME**KAMU EKONOMİSİ – KAMU MALİYESİNDE SON YİRMİ YILLIK SÜREÇ**

Nazif EKZEN*

I. GENEL OLARAK

Son 10-12 yıllık dönemde Türkiye'nin de üyesi olduğu birçok OECD ülkesinde (kuşkusuz dahil olmadığımız AB üyelerinde de) devamlı artmakta olan bütçe açıkları sonucu toplam talebin, bağlı olarak enflasyonun artması, kamu mali yönetiminin bütün alanlarında yeniden gözden geçirilmesine neden olmuştur. Bu gözden geçirmede; devletin görevlerinin ve örgütlenmesinin irdelenmesi, kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmaya üzere bir takım mali reformları gündeme getirmiştir. Bu reformlar, temelde devletin ekonomideki payını ve fonksiyonlarını sorgulamak üzere ve mali performansın artırılması yönünde gelişmiş ve "yeni kamu yönetimi" anlayışı olarak belirlenmiştir. Bu yeni anlayış, geçen 10 yıllık süreçte özellikle OECD üyesi ülkelerin hemen tamamında kamu yönetimine hakim olmuştur.

Türkiye'nin de aktif bir üye olarak dahil olduğu sistemde yeniden yapılanmayı gerekli kılan mali sebepler, büyük boyutlara varan "kamu mali açıkları" ve buna bağlı olarak yükselen borçlanma gereği (GSMH kesri olarak) olarak belirlenmiştir. Mali sorunların yanısıra "yeni kamu yönetimi anlayışı", kamu hizmeti olarak edilen hizmetlerin, günümüzün büyük nüfus yapılarına, zamanında, standart bir kalitede ve karşılanabilir (finanse edilebilir) bir maliyetle ulaştırılmasına ve bu nedenlerle hizmet etkinliğinin arttırılmasını hedeflemektedir. Kuşkusuz "reform"un önemli nedenlerinden birisi de devletin üstlendiği rollerin yeniden tanımlanması ve devletin kapsam ve boyutlarına açıklık getirilmesidir.

Türkiye'de kamu yönetiminin/hizmetlerinin (harcamalarının) son 15-16 yıllık süreçte yaşadığı "dramatik değişim" uluslararası alanda Türkiye'nin de üyesi olduğu sistemde yaşanan değişimin/zorlamanın bir sonucu olarak düşünülebilir. Ancak, hiçbir paralelliğin olmadığını rahatlıkla söyleyebiliriz. 1984-1999 arasındaki

kamu maliyesi politikası yukarıda genel çerçevesini çizdiğimiz uluslararası "yeni kamu yönetimi" ve kamu finansmanı anlayışının tam tersidir. Türkiye, şimdi; "2000-2002 stand-by" anlaşması ile, 2000 Ocak ayından bu yana bu "yeni kamu yönetimi" ve "kamu finansmanı" anlayışına IMF-Dünya Bankası, OECD ve AB tarafından son derece sert bir biçimde zorlanmaktadır.

Bu değerlendirme yazısı çerçevesinde genellikle kamu ekonomisinin, kamu maliyesinin "harcama/gelirlerinin" ve özel olarak sağlık harcamalarının 1984-1999 sürecinde uğradığı tahribatin nasıl bir saldırıdan kaynaklandığını irdelemeye çalışacağız. 2000 konsolide bütçe uygulama sonuçlarına göre yüzde 12.3 ile dip noktasına vurmuş bulunan sosyal gereksinim harcamaları (Oyan O; 2000:42) sağlık-egitim ve kültür harcamaları açısından kamu hizmetlerinin geldiği son noktayı göstermektedir.

Baştan uyarmakta yarar var;

"Bu yazıdan lütfen kötümser bir sonuç çıkartmayın. Söz konusu kurumsal mimari insan yapısıdır, değişebilir ve değişmelidir. Böylesi bir değişiklik ise siyasi tercih ve irade sorunudur." (Türel. O.; 2000:35)

II. DAHA ÖNCESİNDE DÜNYADA NE OLUYOR?

Uluslararası alanda yaşanan son 30 yıllık dönemde ulusal ekonomilerin büyük bir bölümü birbirleri ile çok daha fazla entegre oldular ve bu gelişimin doğal bir sonucu olarak ulusal hükümetler büyük ölçüde bağımsız karar alma yetkilerini yitirdiler. Globalizasyonu ve kuşkusuz sonuçlarını ciddiye almak durumundayız. (Radice, H.; 1999: 21-22-23). Çünkü globalizasyonun sonuçları bize artık somut bir biçimde istikrarsız (unstable) bir gelecek vaat ediyor. (Tickell, A.; 1999: 249-265-266-267). Bu istikrarsızlık ve geleceğe yönelik güvensizlik özellikle toplumsal dayanışma araçlarını hızla kaybedecek birey açısından girerek sarsıcı hale geliyor. Bu istikrarsızlık vaat eden geleceğin bugün somutlaşan görüntüsünü;

* ANKA Ajansı

okuyucunun sabrını zorlamak pahasına, Sosyalist Enternasyonelin 21 Kongresi için hazırlanan Felipe Gonzales'in "küresel ilerleme komisyonu" ilk raporundan bir alıntı ile sunmak istiyoruz;

"Dayanışma temsil ettiğimiz hareket başlangıcında sınıflar arası dayanışma ya da bir başka deyişle, fabrikada, mahallede aile içerisinde ve okulda paylaşılan bir yaşam deneyiminden doğan dayanışma olarak algılanıyordu. Somut bir deyişle, tüm hayat çevrimi içerisinde, nesilden nesile ve beşikten mezara sürüp giden bir dayanışma.

Sanayi toplumunun üretim istemine özgü bu yaşam deneyiminin paylaşımı, günbe gün yaşanan kültürel, eğitimsel boyutları ile birlikte enformasyon devrimi olarak da anlaşılan teknoloji devriminin etkisi ile değişime uğruyor. Bu durumu, yapılan işin kendisinde, endüstriyel ilişkilerde ve sosyal alışkanlarda da görmeye başlıyoruz. İşçi artık makinenin bir parçası değildir, çünkü üretim hattı ortadan kalkıyor. Ve böylelikle o sanayi devriminden önceki zamanlarda çobanın hayvanları iş araçları olarak kullanmasına benzer şekilde makinelerin çobanı haline geliyor. Çalışan kişi açısından onur kazandırıcı bir yanı olan olgu yaygın işsizliğe yol açıyor. Aynı zamanda, eğitim sistemini, sosyal ilişkileri de kapsar şekilde, içinde yaşamakta olduğu toplumun yaşam biçimi de değişiyor.

Sanayi toplumu ekonomisindeki -çalışma- ömür boyunca süren geleneksel işler giderek kaybolurken, enformasyon toplumu ekonomisini içerisinde yer alan insanların üretkenliği akıl almaz boyutlara ulaşıyor. Az sayıda insanın istihdam edildiği işsizlerin ya da bıçak sırtında çalışanların giderek arttığı ve toplumsal alışkanların daha yüzeysel olduğu bir toplumda dayanışma daha zordur. Gelir ve giderlerin BÜTÇE SİSTEMİ ARACILIĞI İLE YENİDEN DAĞITILMASINA DAYALI BİR KAYNAŞMIŞ TOPLUM MODELİNİN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ, BUNUN EKONOMİK OLARAK sürdürülemez olduğunu savunan yanlış bir tez temelinde giderek daha yoğun bir şekilde sorgulanıyor. Aslında bu durumun nedeni toplumsaldır. Yüksek ücretli ve kolayca bir başkasına yaptırılmayacak nitelikte işlerde çalışan az sayıda insan; HERKESİN, KENDİSİNİN VE AİLESİNİN SAĞLIK-EĞİTİM YA DA YAŞLILIK SORUNLARINI DÜŞÜNMEYEN KENDİ BAŞINA ÇÖZMESİ GEREKTİĞİ TEZİNİ BENİMSEYE DAHA YATKIN OLUYOR." (CHP, 2000; 3-4-5)

".... neler olduğunu anlamaya ve biran durup nereden gelip nereye gittiğimizi anlamaya çalışıyorum.... Benim araştırmam, tarihsel bir varlık olarak insanoloğunun yapısının çılgın değişim ile birlikte tahrip olması üzerinedir. Bu durum tarih boyunca başka zamanlarda da ortaya çıkmış ancak adaptasyon sürecinin daha az sancılı olmasını sağlayan yeterli bir duraksama buna eşlik etmiştir." (CHP, 2000, 3-4-5-6)

Uluslararası yeni iş bölümünün gösterdiği bu gelişme bireyi her geçen gün daha "kendi başına" ve dayanışmadan yoksun bir hale getirmeye aday. 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren Güneydoğu Asya

ülkelerinden başlayarak yaşanan "mali krizler" globalleşme süreci içinde büyük bir serbestleşme imkanı bulan "sermaye hareketlerinin/özellikle kısa vadeli sermaye hareketlerinin" en küçük istikrarsızlık durumunda "menşe ülkeye" hızla geri dönmekte olduğunu göstermektedir. Bu hızlı geri dönüşlerin yatırım yapılan ülke ekonomisinde yarattığı ani çıkış tahribatı ülkeyi olduğu kadar uluslararası mali piyasaları da "haksız" bir biçimde olumsuz yönde etkilemekte ve zincirleme krizleri yaratmaktadır. Zaten temel sorunları yetersiz "tasarruf" ve "sermaye birikimi" olan bu ülkeler kısa vadeli sermaye hareketlerinin belirlediği bir tasarruf yatırım politikasının riskli yapısı içinde "kendi başına" kalmakta. Birey de toplumda geleceğini özgür bir biçimde "planlama" imkanından yoksun olma açmazı ile karşı karşıya.

III. KAMU EKONOMİSİ- KAMU YÖNETİMİ- KAMU MALİYESİ

Tarihsel süreç içinde kamu ekonomisinin gelişimini; ulusal ekonomiler içindeki ağırlığını ayrıntılı bir biçimde tartışmak niyetinde değiliz. Ancak, Türkiye'nin de içinde yer aldığı Batı ekonomilerinde; 1970 krizi sonrası mikro elektronik enformasyon devrimi ile başlayan süreçte kamu ekonomisinin payı toplam ekonomi içinde giderek azalıyor, bireysel alan genişliyor. Bu gelişmenin bir sonucu olarak kamu yönetimi etkinliğinin artırılması ve kamu maliyesinin bir politika aracı olarak güçlendirilmesi kaçınılmaz olarak görülüyor. Bu yönde özellikle 1980'li yılların ortalarından başlayarak kamu yönetimi ve kamu maliyesi alanlar da politikaların ön plana çıkartıldığı, kamu ekonomisi alanının özelleştirme deregülasyon politikaları ile daratılırken, kamu yönetiminde ve kamu maliyesinde, mali disiplin mali şeffaflık ve etkinliği ön plana çıkartan politikaların hakim kıldığını görüyoruz. (Hurcan. Y.G.; 1999: 5-6-7)

1970'li yılların ikinci yarısında yaşadığı ağır "ödemeler dengesi" şokları ile krize giren Türkiye ekonomisi, 1980'li yıllarda IMF-Dünya Bankası ortak "uyum programı" ve bu programı üstlenen bir ara rejim ile girdi. Benimsenen program; kamu ekonomisi, kamu yönetimi ve kamu maliyesi ile ilgili olarak Batı ekonomisinin 1980'li yıllarda benimsediği bütün hedefleri kapsıyordu. Kısaca;

- Kamu ekonomisinin faaliyet alanı daraltılacak,
- Kamu yönetimi Etkinliği sağlanacak,
- Kamu maliyesi güçlendirilecek.

Bu tercihlerin sonucunu 1981-82-83 politikalarının uygulanan sonuçlarında görmek mümkündür. Kamu ekonomisinin alanını daraltmak için, KİT yatırımları, özellikle imalat sanayi yatırımlarından başlayarak dramatik bir biçimde daraltılmıştır. Özelleştirme süreci 1985'den sonra başlayacaktır. Kamu yönetimi alanında; merkezi idare yeniden örgütlenmiştir. Kamu maliyesi alanında özellikle kamu harcamaları kontrol edilmiş ve harcama türü vergiler sisteme sokulmaya başlanmıştır. 1983 yılı, yaşadığımız son 30 yıllık dönemin dengeye en yakın bütçe uygulaması olmuştur.

Ancak 1985 ile birlikte, kamu maliyesi alanında harcama-gelir ve finansman politikalarının genel denge ve diğer makro büyüklükler üzerinde bozucu etkilerinin süratle ve sürekli olarak arttığı görülmektedir. Temelinde kamu ekonomisinin yatırım ve finansman politikasının değiştirilmesine yönelik politika tercihlerinin yattığı bu süreçte üç temel değişikliği ayırt edebiliyoruz;

- TBMM'nin bütçe hakkını yürütmeye devretmesi,
- Tek Hazine anlayışının yok edilmesi,
- İç borçlanmanın, antikonjonktürel bir politika aracı olarak kullanmak yerine bir finansman politikası olarak kullanılmaya başlanması.

Bu yapı belli bir iktisat politikası tercihi sonucu ortaya çıkmıştır. İktisadi faaliyet hacminde kamu ekonomisinin payını azaltmak, bireye, özel ekonominin faaliyet alanını genişletmeye yönelik bu temel tercih, kaynak tahsisi kararlarını kamu elinden piyasaya geçirmeyi hedeflemektedir. Bu nedenle ekonomik faaliyetlerin bütünü üzerinde etkisi olan TBMM'nin "Bütçe hakkı" yetkisinin yasamadan yürütmeye devrederken, "Tek Hazine" yapısını bozmuş, kamu ekonomisinde birden çok "Hazine" yaratmış ve nihayet geçmişte bir konjoktür aracı olan "iç borçlanmayı" bir finansman aracı haline getirmiştir.

Bu politikalar kamu maliyesi açısından 1980'li yıllarda Batılı ekonomilerin gündeme getirdiği politikaların tam tersi yönde hareket edildiğini göstermektedir.

Bu politikaların somut sonuçları 1988'li yıllardan itibaren yaşanmış, 1991'de kamu tasarrufları, 1999'da da kamu harcanabilir geliri (-) negatife dönmüş,

1999'da Türkiye kamu maliyesi "acze düşme" gelmiştir. Kısaca Türkiye kamu maliyesinde vergi yerine ikame edilerek ekonomik dengede bir finansman aracı haline getirilmiş olan "iç borçlanma"nın yarattığı borç yükünü kamu maliyesi taşıyamaz hale gelmiştir.

1991 yılında kamu tasarruflarının (-) hale gelmesi sonucu borç almadan yatırım yapma imkanını kaybetmiştir. 1999 yılında kamu harcanabilir gelirinin (-) hale gelmesi sonucunda kamu, artık cari harcamalarında borç almadan yapamaz hale gelmiştir.

Kuşkusuz bu temel dönüm noktaları, öncelikle kamu hizmetlerini etkilemiştir. Oyan'ın çalışmasında görüldüğü gibi, kamu tasarruflarının negatif (-) eğim aldığı ilk yıl olan 1991 sonucunda (1992 bütçesinde) yüzde 26.1 paya sahip olan sosyal gereksinim harcamaları, kamu harcanabilir gelirinin (-) dönüştüğü 1999 yılı sonunda (2000 bütçesinde) yüzde 100 oranından fazla bir gerileme göstererek yüzde 12.3 pay alır hale gelmiştir.

Kamu harcamaları içinde, cari harcama ve yatırım harcamalarının aldığı pay; 1985-2000 sürecinde sürekli azalmış, bunun doğal sonucu olarak; savunma-emniyet-adalet hizmetleri, ekonomik hizmetler, sosyal gereksinim hizmetleri harcamaları dramatik bir biçimde azalırken, sermayeye dolaysız rant aktarım harcamaları katlanarak artmıştır. (Oyan, O.; 2000; 42) Temel kamu hizmetleri

harcamaları dramatik bir biçimde azalırken toplam kamu harcamalarının GSMH içindeki payı bu dönem içinde sürekli artış göstermiştir. Kaynak tahsisi mekanizması yön değiştirmiş. Kamu ekonomisi, özel tasarrufların çok büyük kısmına el koyarken, bu kaynakları kamu ekonomisinin finansmanı için değil, (çünkü yatırım yapmaktan vazgeçilmiştir) ekonominin genel dengesinin finansmanı için kullanmıştır. (Ekzen, N, 1999; Cilt 2: 405)

SON SÖZ

15 yıllık süreç sonucunda, 1980 iktisat politikası tercihlerinin bütün sonuçları kamu ekonomisinde, kamu maliyesinde hedeflenenin tam tersi sonuçlar vermiştir. Bu sonuçlar karşısında Türkiye şimdi 15 yıl gecikmeli olarak kamu ekonomisinin faaliyet alanını daraltmayı ve kamu maliyesinde yeniden "mali uyum" hedefleyen bir orta vadeli istikrar programı sürecine girmiştir. Bu program uygulamada; geçen 15-17 yılın uygulamalarını gerçek gösteren uluslararası kuruluşlar tarafından "Türkiye kamu yönetimine" bırakılmaz anlayışı ile son derece sert bir biçimde yürütülmektedir.

Kuşkusuz yaşadığımız üç yıllık orta vadeli bu programdan, kamu ekonomik faaliyet alanı daha daralmış olarak çıkacağız. Kamu ekonomisi geleneğimiz bütünüyle olmasa bile büyük ölçüde yok edilmiş olacak.

Türkiye yeniden kamu ekonomisini bir iktisat politikası aracı haline getirilebilir mi? İçinde bulunduğumuz koşullar buna pek imkan tanımıyor. Ancak kamu maliyesi aracını aktif olarak kullanmak bir yeniden başlangıç olabilir. Gelir ve giderlerin bütçe sistemi aracılığı ile yeniden dağıtılmasına dayalı bir kaynaşmış- dayanışmacı toplum modelinin sürdürülebilirliğini bunun ekonomik olarak sürdürülemez olduğunu sağlamaya çalışanlara göstermek gerek. TBMM'nin ve onun komisyonları olan Bütçe Plan ve KİT hesaplarını inceleme komisyonlarının yükümlülüklerini sonuna kadar yerine getirmesi ve yürütmeyi devrettikleri "Bütçe Hakkını" geri almaları şarttır.

KAYNAKÇA

CHP (2000) : Sosyalist Enternasyonel 21. Kongresi Küresel İlerleme Komisyonu Raporu.

Ekzen, N. (1999) : İç Borçlanma: TBMM Devrettiği Bütçe Yetkisini Yürütmekte Geri Almak Zorunda: Türk-İş Yıllığı Cilt: 2 : 407-409

Huran, G.Y. (1999) : Mali Disiplin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeni Hazine Müsteşarlığı, 1999: 5-6-7

Oktar, Türel (2000) : Öylesine Bir Yazı
Badice, Hugo (1999) : Taking Globalisation Seriously

Oyan, Oğuz (2000) : Kamu Hizmeti Üretmeyen Yeni Bir Bütçe İktisat Dergisi, 407:42

Socialist Register 1999: 21-22-33

Tickell, Adam (1999) : Unstable Futures: Controlling and Creating Risk in International Money. Socialist Register 1999 : 249-265-266-267

Creating Risk in International Money. Socialist Register 1999 : 249-265-266-267