



T Ü R K S A N A Y İ C İ L E R İ V E İ Ş A D A M L A R I D E R N E Ğ İ

# Karşılaştırmalı Bir Perspektiften Türkiye’de Kamu Sektörü Göstergeleri

**Aralık 2003**

**(Yayın No. TÜSİAD-T/2003/12-370)**

Meşrutiyet Caddesi, No.74 34420 Tepebaşı/İstanbul  
Telefon: (0212) 249 07 23 • Telefax: (0212) 249 13 50

© 2003, TÜSİAD

*Tüm hakları saklıdır. Bu eserin tamamı ya da bir bölümü, 4110 sayılı Yasa ile değişik 5846 sayılı FSEK. uyarınca, kullanılmazdan önce hak sahibinden 52. Maddeye uygun yazılı izin alınmadıkça, hiçbir şekil ve yöntemle işlenmek, çoğaltılmak, çoğaltılmış nüshaları yayılmak, satılmak, kiralanmak, ödünç verilmek, temsil edilmek, sunulmak, telli/telsiz ya da başka teknik, sayısal ve/veya elektronik yöntemlerle iletilmek suretiyle kullanılamaz.*

ISBN : 975-8458-69-8

LEBİB YALKIN YAYIMLARI VE BASIM İŞLERİ ANONİM ŞİRKETİ  
Oto Sanayii, Barbaros Cad. No.78 34396 4. Levent-İSTANBUL  
Tel: (0212) 282 39 00 Faks: (0212) 280 99 34

# ÖNSÖZ

*TÜSİAD, özel sektörü temsil eden sanayici ve işadamları tarafından 1971 yılında, Anayasamızın ve Dernekler Kanunu'nun ilgili hükümlerine uygun olarak kurulmuş, kamu yararına çalışan bir dernek olup gönüllü bir sivil toplum örgütüdür.*

*TÜSİAD, demokrasi ve insan hakları evrensel ilkelerine bağlı, girişim, inanç ve düşünce özgürlüklerine saygılı, yalnızca asli görevlerine odaklanmış etkin bir devletin varolduğu Türkiye'de, Atatürk'ün çağdaş uygarlık hedefine ve ilkelerine sadık toplumsal yapının gelişmesine ve demokratik sivil toplum ve laik hukuk devleti anlayışının yerleşmesine yardımcı olur. TÜSİAD, piyasa ekonomisinin hukuksal ve kurumsal altyapısının yerleşmesine ve iş dünyasının evrensel iş ahlakı ilkelerine uygun bir biçimde faaliyette bulunmasına çalışır. TÜSİAD, uluslararası entegrasyon hedefi doğrultusunda Türk sanayi ve hizmet kesiminin rekabet gücünün artırılarak, uluslararası ekonomik sistemde belirgin ve kalıcı bir yer edinmesi gerektiğine inanır ve bu yönde çalışır. TÜSİAD, Türkiye'de liberal ekonomi kurallarının yerleşmesinin yanısıra, ülkenin insan ve doğal kaynaklarının teknolojik yeniliklerle desteklenerek en etkin biçimde kullanımını; verimlilik ve kalite yükselişini sürekli kılacak ortamın yaratılması yoluyla rekabet gücünün artırılmasını hedef alan politikaları destekler.*

*TÜSİAD, misyonu doğrultusunda ve faaliyetleri çerçevesinde, ülke gündeminde bulunan konularla ilgili görüşlerini bilimsel çalışmalarla destekleyerek kamuoyuna duyurur ve bu görüşlerden hareketle kamuoyunda tartışma platformlarının oluşmasını sağlar.*

*Kamu Sektörü Göstergeleri başlıklı bu çalışma, TÜSİAD Ekonomik ve Mali İşler Komisyonu faaliyetleri çerçevesinde Ekonomik Araştırmalar Bölümü tarafından hazırlanmış, 12 Aralık 2003 tarihinde yapılan TÜSİAD Yüksek İstişare Konseyi Toplantısı'nda, Ekonomik ve Mali İşler Komisyonu Başkanı Oktay Varlıer tarafından sunulmuş ve sunum sırasında dile getirilen görüşler dikkate alınarak son haline getirilmiştir. Çalışma, Dr. Ümit İzmen'in koordinatörlüğünde, Türker Hamzaoglu ve Aşkın Süzük tarafından gerçekleştirilmiştir.*

**Aralık 2003**

# ÖZGEÇMİŞLER

## **Dr. Ümit İzmen**

1961 yılında İstanbul'da doğdu. Boğaziçi Üniversitesi Ekonomi Bölümünden 1983 yılında mezun oldu. 1986-90 yılları arasında aynı bölümde araştırma görevlisi olarak çalıştı. 1994 yılında Boğaziçi Üniversitesi Ekonomi Bölümünde doktorasını tamamladı. 1991 yılında ekonomist olarak çalışmaya başladığı TÜSİAD'da halen genel sekreter yardımcısı olarak görev yapmaktadır.

## **Türker Hamzaoglu**

1974 yılında İstanbul'da doğdu. İstanbul Teknik Üniversitesi İşletme Mühendisliği Bölümünden 1995 yılında mezun oldu. 1999 yılında Boğaziçi Üniversitesi Ekonomi Bölümünden yüksek lisans derecesini aldı. 1998-2003 yılları arasında TÜSİAD Ekonomik Araştırmalar Bölümünde uzman yardımcısı, uzman ve bölüm sorumlusu olarak görev yaptı. Marmara Üniversitesi İngilizce İktisat Bölümünde doktora tezini yazmakta olan Hamzaoglu, halen İş Yatırım Menkul Değerler A.Ş.'de ekonomist olarak çalışmaktadır.

## **Mehmet Aşkın Süzük**

1977 Denizli doğumlu olan M. Aşkın Süzük, 2003 yılında Boğaziçi Üniversitesi Ekonomi Bölümünden lisans derecesini aldı. İstanbul Bilgi Üniversitesi Finansal Ekonomi Yüksek Lisans Programına devam etmekte olan Süzük, 2003 yılında TÜSİAD Ekonomik Araştırmalar Bölümünde uzman yardımcısı olarak çalıştı. M. Aşkın Süzük, halen Economic Research Forum-ERF'in koordine ettiği "Promoting Competitiveness in the Micro and Small Enterprise Sector in Middle East and Northern Africa" başlıklı uluslararası projede araştırmacı olarak çalışmaktadır.

# İÇİNDEKİLER

<b>Özet Sonuçlar ve Genel Değerlendirme .....</b>	<b>9</b>
<b>Karşılaştırmalı Bir Perspektiften Türkiye’de</b>	
<b>Kamu Sektörü Göstergeleri .....</b>	<b>19</b>
A. Düzenleyicilik .....	22
B. Vergilendirme.....	29
C. Kamu Üretimi .....	35
D. Kamu Harcamaları .....	41
<b>Sonuç .....</b>	<b>58</b>
<b>EKLER .....</b>	<b>61</b>
<b>Ek 1. Kamu İstihdamı İçin Uluslararası Sınıflandırma .....</b>	<b>63</b>
<b>Ek 2. 1993 Milli Hesaplar Sistemine Göre Kamu Sektörü .....</b>	<b>65</b>
<b>Kaynakça .....</b>	<b>67</b>

ÖZET SONUÇLAR VE  
GENEL DEĞERLENDİRME

## ÖZET SONUÇLAR VE GENEL DEĞERLENDİRME<sup>1</sup>

Türkiye’de kamunun büyüklüğü ve etkinliği, gerek iş dünyasında, gerek siyasi ve bürokratik çevrelerde, gerekse toplumun farklı kesimlerinde hep tartışılan ve eleştirilen bir konu olmuştur. Kamunun büyüklüğüne yönelik tartışmalar, bütüncül ve objektif bir temel yerine genel olarak ideolojik boyutta yapılmış ve tespitler de ekseriyetle anekdotal olmuştur. Bu çalışmada, kamunun ölçümlenmesinde kullanılan göstergelerin uluslararası karşılaştırmasından yola çıkarak Türkiye’de kamunun büyüklüğü tartışmalarına katkıda bulunulması hedeflenmiştir.

Kamu sektörünün büyüklüğünün ölçümü, hesaplama sırasında kamuya ya da daha genel bir deyişle devlete, ekonomide oynadığı farklı rollerden hangisi üzerinden yaklaşılabileceğine bağlı olarak değişebilmektedir. Devlet, ekonomide doğrudan veya dolaylı çeşitli müdahalelerde bulunarak rol oynamakta, bu müdahaleleri düzenleyicilik, vergilendirme, üretim, tüketim ve transferler olmak üzere beş farklı biçimle yapmaktadır. Ancak bu başlıkların hepsi için karşılaştırılabilir objektif ölçümlerin bulunmaması, kamunun büyüklüğü tartışmalarında farklı görüşlerin oluşmasına yol açmaktadır. Bu çalışmada, uluslararası veriler aracılığıyla ve tanım farklılıkları en aza indirilerek, Türkiye’deki kamu sektörünün büyüklüğü objektif olarak değerlendirilmeye çalışılmıştır.

### Düzenleyicilik

Bu çalışmada, devletin düzenleyici rolünün sorgulanmasında temel alınan kriter, AB’nin aday ülkelere yönelik ekonomik değerlendirmesinde merkeze koyduğu, *"kurumları ve kurallarıyla iyi işleyen bir piyasa ekonomisi"* olmuştur. Bu nedenle karşılaştırmaya konu olan ülkeler de, İspanya ve Portekiz gibi Türkiye ile benzerlikler taşıyan üye ülkeler, 2004 yılında üyeliği kesinleşmiş Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Polonya ile 2007 yılında birliğe katılacak olan Romanya olmuştur. Bu çalışmada, düzenleyicilik kalitesi ölçümlenirken, IMD’nin (*Institute of Management Development*) her katılımcı ülkeden derlediği anket sonuçlarından yararlanılmıştır. Her ülkede iş aleminin mevcut düzenlemelere yönelik değerlendirmesini yansıtan anket sonuçları, düzenleyicilik kalitesinin nasıl algılandığına ilişkin önemli bir bilgi kaynağı olmaktadır. Bu temelde yapılan karşılaştırmada, üç temel kriter alınmıştır.

---

(1) Doç Dr. Kamil Yılmaz’a görüş ve önerileri için teşekkür ederiz.



**Kurumsal Yapı – Devletin Etkinliđi:** Kurumsal yapının serbest piyasa ekonomisi ekseninde değerlendirildiği bu bۆlümde, Tćrkiye’nin Romanya ve Polonya gibi ۆlkelere karşı karşılaştırmalı bir ۆstۆnlۆđü olduğu, fakat İspanya, Portekiz gibi AB ۆlkelerinin oldukça gerisinde kaldığı gözlenmektedir. Tćrkiye’nin nispeten geride kaldığı gözlenen etkin bürokrasi, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele, şeffaflık, kamu hizmetlerinin siyasi etkilerden bağımsızlığı gibi konuların, mevcut ekonomik programın yapısal reformlar çerçevesi altında ve uluslararası kuruluşların desteğiyle geliştirilmeye çalışıldığı gözlenmektedir. Bu açıdan bakıldığında, ekonominin içinde bulunduğu yapısal dönüşümün devletin etkinliğini artırıcı istikamette olduğu da rahatça ifade edilebilir.

**Ticari Mevzuat – Rekabet Düzenlemeleri:** Karşılaştırma yapılan grup içersinde Tćrkiye’nin özellikle AB’ye yeni üye olacak ۆlkelerle kıyaslandığında daha fazla serbest piyasa ekonomisi tecrübesi olması, ticari mevzuatın etkinliğini konu alan göstergelere de yansımaktadır. Özellikle tarım alanında yoğun sübvansiyonların yapıldığı AB ile yapılan karşılaştırmada, Tćrkiye’de bu tür devlet yardımlarının miktar olarak en alt seviyede olduğu gözökmektedir. Mevzuat açısından Tćrkiye diğer ۆlkelerle karşılaştırıldığında avantajlı bir konumda bulunurken, fiyat oluşumlarında piyasanın etkinliği açısından ۆst sıralarda yer almaktadır. AB’de ciddi bir sorun olmaya devam eden katı emek piyasası düşünöldüğünde, Tćrkiye’de emek piyasalarının son derece esnek olduğu görölmektedir. Tćrkiye’nin sosyal güvenlik sistemi karşılaştırılan ۆlkeler arasında, iş aramaya teşvik açısından en ۆst seviyede bulunsa da, işsizlik tazminatının çok yeni bir uygulama olması ve sosyal güvenlik sisteminin son yıllarda hızla artan yapısal sorunları, bu göstergenin olumlu yorumlanmasını güçleştirmektedir.

**Toplumsal Yapı:** Devletlerin düzenleme faaliyetlerinin en geniş anlamda değerlendirildiği bu kriter altında, Tćrkiye’nin toplumsal yapısının tarihi özelliklerinin genelde olumlu taraflarına rağmen, devlet müdahalesinin iyileştirici katkısının zayıf kaldığı görölmektedir. Tćrkiye’nin nispeten toplumsal bütönlüğü olan, ayrımcılık yapılmayan, iş yerinde güvenlik ve rahat çalışma ortamının olduğu, politik risklerin azaldığı yapısına rağmen, özellikle kadınların toplumsal hayatta daha aktif rol alması ve yargı kalitesinin geliştirilmesi konularında devletin toplumsal yapıya katkısının artırılması gereken bir tablo ortaya çıkmaktadır. Bu göstergeler içersinde özellikle yargı kalitesine dikkat çekme ihtiyacı vardır. Hukukun ۆstönlüğü ve yargı kalitesinin piyasa ekonomisinin temel bir ön koşulu olduğu düşünölrse, bu alanda Tćrkiye’nin reform çabalarının hayatiyeti daha iyi anlaşılmaktadır.

Devletin düzenleyicilik fonksiyonu bu veriler çerçevesinde genel olarak değerlendirildiğinde, tüm hükümeti kapsayan bir düzenleyici reform stratejine ihtiyaç duyulduğu ortaya çıkmaktadır. OECD tarafından 2001 yılında yapılan inceleme çalışmaları sonunda hazırlanan ve 2003 yılı itibariyle "Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek" başlığıyla TÜSİAD-OECD ortak yayını olarak yayınlanan raporun da işaret ettiği üzere, Türkiye özelinde düzenleyici reformların yürürlüğe konulmasına öncelik verilmesi yavaş olmuş, ancak, AB’ye tam üye olma hedefi olumlu bir reform ortamının doğmasına yardım etmiştir. Bu çerçevede, hükümetin hazırladığı "Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı" kapsamlı bir reform stratejisi oluşturmak açısından olumlu bir adım olarak görülmekte, ancak, yeterli bulunmamaktadır. Kanun tasarısının, henüz hazırlanmamış olan performans denetiminin nasıl yapılacağı, liyakat ilkesinin nasıl esas kılınacağı, kaynakların nasıl dağıtılacağı gibi diğer alanlara ilişkin mevzuat değişiklikleri ile birlikte bir bütün olarak incelenmesi ve tartışılması gereklilik arz etmektedir.

## **Vergilendirme**

Vergilendirme, gerek yaygınlığı ve çeşitliliği gerek de etkinliği nedeniyle ekonomik düzenlemeler içinde ayrı bir kategoride değerlendirilmek durumundadır. Devletin düzenleyicilik fonksiyonu dışında, ekonomiye en yaygın müdahale aracı vergi politikalarıdır. Vergi yükü de, bu amaçla kullanılan başlıca göstergelerden birisidir.

Türkiye’nin vergi yüküne karşılaştırmalı olarak bakıldığında ilk dikkati çeken, OECD ortalamasına doğru gerçekleşen hızlı bir yükseliştir. OECD geneline bakıldığında, vergi yükünün 1965 yılından itibaren kesintisiz bir artış trendinde olduğu gözlenmektedir. Ne var ki, son yıllarda özellikle geçiş ekonomilerinde gözlenen ve gelişmiş bazı ülkeler için de geçerli olan vergi yükündeki düşüşler, bu eğilimin sonuna gelinmiş olabileceğini göstermektedir. Doğu Avrupa ülkeleri ve İrlanda gibi son yıllarda hızlı kalkınan ülkelerde vergi yükü, 2000 yılında 1995 yılına göre karşılaştırıldığında düşüş eğilimi içersinde iken, Türkiye on puanın üzerinde bir artışla vergi yükü en hızlı artan ülke olmuştur. Bu artışta bozuk kamu maliyesinin, vergi oranlarının yükseltilmesi ya da bütçeye yeni vergi kalemleri eklenmesi yoluyla finanse edilme çabası etkili olmuştur. Kamu maliyesindeki açıkların, vergi yükünün artırılması ile finanse edilmeye çalışılması yurtiçindeki iş ortamını olumsuz etkilerken, özel kesimin rekabet gücünü de azaltmaktadır. Yapısal reformlarla bütçe açıklarının kalıcı olarak kapatılması ve kayıt dışı ekonominin küçültülmesi, vergi oranlarının düşürülerek vergi yükünün daha adil dağılımına imkan sağlayabilecektir.

Son yıllarda AB başta olmak üzere gelir vergisi ve kurumlar vergisi oranlarında dünya genelinde bir düşüş eğilimi mevcuttur. Gelir vergisi oranındaki azalış hasılatı yansıırken, kurumlar vergisinin azaltılması vergi tabanını genişletip sağlanan gelirin payını artırmıştır. Detaylı bakıldığında, 2000-2002 yılları arasında kurumlar vergisi oranında Almanya'da 13 puan, İrlanda'da 8 puan, Lüksemburg'da 7 puan, Kanada'da 6 puanlık indirimler yaşanmış, AB ülkeleri vergi politikalarını daha düşük oranlar ekseninde uyumlaştırma ve sadeleştirme yolunu seçmiştir. Vergi sisteminin basitliği açısından, Türkiye sınıflandırma dışı kalan diğer vergilerin %4'lere ulaştığı tek ülkedir. Türkiye iki alanda daha dışa düşen konumundadır. Bunlar düşük sosyal güvenlik primleri ve mal ve hizmetlerden sağlanan yüksek vergi gelirleridir. Brüt oranlardan hareketle istihdam üzerindeki net vergi yüküne gidilerek (gelir vergisi + sosyal güvenlik - nakit destekler (cash benefits)) yapılan karşılaştırmada da, Türkiye çalışanın kazancı içerisindeki vergi payının en yüksek olduğu ülkedir.

Vergi fonksiyonuna ilişkin göstergeler, genel eğilim olarak dünyada vergi yükü düşerken, Türkiye'de artma yolunda olduğunu, özellikle de, vergi yükünün adil dağılmadığını, vergi gelirlerinin, yüksek vergi oranları ve dar bir vergi tabanı üzerinden toplandığını göstermektedir. Bu eğilimin tarihsel nedeni, Türkiye'nin kamu maliyesinde ve kamu borçlarında yaşadığı sorunlardır. Vergi gelirlerinin, kamu borçlarının çevrilmesinde kullanılması, ülkenin altyapısı, sağlık ve eğitim hizmetleri gibi kamu hizmetlerine ayırdığı payın azalmasına neden olmuştur. Kamu harcamalarında düşen etkinlik, ekonominin rekabet gücünü olumsuz etkilemekte, toplam faktör verimliliğini düşürmekte ve bunun tabii sonucu olarak büyüme potansiyelini sınırlamaktadır. Bu bölümde incelenen göstergeler Türkiye'de vergi sisteminin yeniden ve sadeleştirilerek yapılandırılması gerektiğine işaret etmektedir.

## **Kamu Üretimi**

Kamunun ekonomiye doğrudan müdahalesinin, en temel göstergelerinden birisi de kamu üretiminin toplam üretim içindeki payıdır. Ancak bedelli ya da bedelsiz sunulan her türlü kamu mal ve hizmet üretimi dikkate alındığında, kamu üretiminin değerinin tam olarak ölçülmesi ve bu değer uluslararası karşılaştırılması mümkün olmaz. Bununla birlikte, bu üretimin gerçekleştirilmesi için yaratılmış olan istihdam, üretim başlığında kamu büyüklüğünün bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir. Milli Hesaplar Sistemi (SNA) sınıflamasına göre kamu ve genel hükümet olarak ikiye ayrılan istihdam, ülkeler arası bir karşılaştırma için de fikir verebilmektedir.

Türkiye’de yaygın kanı, kamu istihdamının yüksekliği, buna karşılık kamu hizmetlerinin kalitesinin düşüklüğüdür.

Türkiye’de çok yüksek olduğu düşünülen kamu istihdamı, nüfusla kıyaslandığında tanımlandığı şekliyle aşırı olmaktan uzaktır. Yıllar itibariyle bakıldığında, Türkiye’de genel hükümette istihdam edilenlerin toplam nüfusa oranının son 10 yılda istikrar kazanmış olduğu görülmektedir. Toplam kamu istihdamının toplam nüfusu oranı açısından ise, Türkiye %4.6 ile %5.7 olan gelişmekte olan ülkeler ortalamasının dahi oldukça altında kalmaktadır.

Personel sayısına dayalı bir uluslararası karşılaştırmada, Türkiye’nin genel hükümet çalışanlarının gelişmekte olan ülkeler ortalamasının hemen üzerinde olduğu gözlenmektedir. Ancak, yerel yönetimler ve KİT’ler dahil edildiğinde, toplam istihdam sayısı gelişmekte olan Afrika ortalamasına gerilemektedir. Detaylı bir analizde ise, uzun dönemde kalıcı ve sürdürülebilir büyüme için gerek şart olan eğitim ve sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi ve yetkinleştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Ülkemizde bu iki alanda kamu istihdamının oldukça yetersiz olduğu görülmektedir.

Kamu hizmetlerinin istenilen seviyede verilmediği tartışması ise, personel sayısından çok personelin niteliği ile ilgilidir. Kamu hizmetlerinin kalitesini arttırmak, kısa dönemde personelin sayısını değil niteliğini artırmakla mümkün olabilecektir. KİT’ler için istihdamın verimliliğini somut verilerle ortaya koyma imkanı varken, 2 milyonun üzerindeki memur için nicel bir değerlendirme yapma imkanı yoktur. Genel olarak sunulan hizmetin kalitesinin düşüklüğü ise, kamuoyunu kamu istihdamının gereğinden fazla ve niteliksiz olduğu görüşüne yöneltmektedir.

## **Kamu Harcamaları**

Her ne kadar, yüksek kamu harcamaları, genelde, yüksek kamu açıklarına dönüşmekte ve yüksek kamu açıkları da ekonomik istikrar ve sürdürülebilir büyüme açısından çok sakınca yaratmakta ise de, kamunun, serbest piyasa ekonomisi yaklaşımında da bazı harcamalarda bulunması kaçınılmazdır.

Milli gelir içerisinde kamunun nihai tüketim harcamalarının payı bazında yapılan bir karşılaştırmada, Türkiye’nin gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere oranla düşük bir seviyeye sahip olduğu buna karşılık konsolide bütçe harcamalarının milli gelire oranının ise çok yüksek olduğu görülmektedir.

Geçiş ekonomilerinde liberalizasyonu takip eden dönemde sağlanan mali disiplin ve yüksek büyüme sonucu düşen konsolide bütçe harcamalarının milli gelire oranı, Türkiye’de yaşanan son krizlerin ardından dramatik bir şekilde artmıştır. Ülkemizde 1995 yılında %22’ler düzeyinde olan bu oranın 2001 yılında %50’ler seviyesine kadar çıkmış olması, ciddi yapısal ekonomik sorunlara işaret etmektedir. Bütçe içindeki transfer harcamalarının, faiz ödemeleri ve sosyal güvenlik sistemindeki bozulma nedeniyle düzenli bir biçimde artıyor olması en büyük problemlerden birisidir. 1995 yılında transferlerin en büyük bileşeni olan faiz ödemelerinin GSYİH’e oranı Türkiye’de %7.4 iken, bu oran 2001 yılında %23’e kadar ulaşmıştır. Geçiş ekonomileri de dahil olmak üzere faiz harcamalarının faiz dışı harcamalara oranı %20 düzeyini geçmezken, ülkemizde aynı oran %60’ın üzerindedir. Bu rakamlar, son yıllarda ekonomik program doğrultusunda sağlanmaya çalışılan bütçe disiplini ve yapısal reformların hayata geçirilmesi sürecinin önemine işaret etmektedir.

Konsolide bütçe harcamalarının hızla artışına rağmen, fonksiyonel bir ayırımda, harcama kalitesini belirleyen eğitim, sağlık ve sosyal harcamalar gibi alt kalemlerde kayda değer bir gelişme olmadığı görülmektedir. Bütçe içerisinde ağırlıklı bir paya sahip olan ve bu payını koruyan kalem ise %10’luk payıyla savunma harcamalarıdır. Uluslararası bir karşılaştırmada da, toplam kamu savunma harcamalarında da milli gelirin %5.3’ünü bulan payıyla Türkiye önde gelirken, Yunanistan ve Güney Kıbrıs’da bu oranlar sırasıyla %4.9 ve %4.8’dir. Sosyal harcamalar olarak nitelendirilebilecek sağlık, eğitim, sosyal güvenlik ve eğlence-kültür gibi kalemlerde ise Türkiye bu çalışmada karşılaştırmaları verilen 10 ülke içerisinde son sıralarda yer almaktadır.

Sosyal harcamalarda olduğu gibi, ülkemizde devletin ekonomik faaliyetler için yaptığı harcamaların düşüklüğü de dikkat çekicidir. Rusya ve Avustralya dışında AB ülkelerinden oluşan örneklemden ulaşılan bu sonuçlar, gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye’nin yapısal sorunlarını halledip refah toplumuna yönelik uzun vadeli uygulamalara imkan sağlayacak bir kamu maliyesine kavuşma gerekliliğine işaret etmektedir. Bir diğer önemli sonuç ise, kamu harcamalarının son derece düşük kalitesine rağmen, özellikle son 90’lı yıllarda Türkiye’de bozuk kamu maliyesinin yarattığı yüksek borç stokudur. İdealde olması gereken yapısal bir iyileşmeye katkı sağlayamayan kamu harcamaları, tam tersine Türkiye’nin büyüme potansiyelini kısıtlayan bir döngü yaratmıştır.

Kamu harcamalarını işlevsel olarak, gelir dağılımını düzeltici ve ekonomik etkinliği artırıcı şeklinde, iki ana gruba ayıran yaklaşıma paralel olarak yapılan analiz, Türkiye’de kamu harcamalarının yüksek seviyesine rağmen bu amaçlara hizmet edemediğini göstermektedir. Faiz ödemelerinin baskısı altına giren bütçe, etkili bir kamu maliyesi aracı olmaktan uzaklaşmakta, hükümetin gerek ekonomik gelişmeyi etkileyecek kararları alma (vergi oranlarının kullanılması, teşvik ve sübvansiyonlar, yatırımlar vb.) gerek daha adil bir gelir dağılımı sağlayabilme (transfer harcamaları, sosyal adalet açısından belirli grup ya da mal ve hizmetlere vergisel imtiyazlar sağlanması vb.) imkanı ortadan kalkmaktadır.

Kamunun topladığı yüksek vergilere karşılık kamu harcamalarının dağılımındaki problemler, kamunun temel altyapı alanlarında yeterli harcamaları yapamaması ve kamu hizmetlerinin niteliğinin yetersizliği, toplum vicdanında, kamunun algılanmasını da olumsuz etkilemektedir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International) tarafından 2003 yılında 133 ülke için oluşturulan Yolsuzluk Algılama Endeksi’ne göre yapılan sıralamada, Türkiye’nin 77. olması, toplumda kamu işleyişine ve personeline olan güvensizliği de göstermektedir. Kamu hizmetlerini yeniden yapılandıracak kamu reformları düzenlenirken bu noktanın göz önüne alınması gerekmektedir.

## **Sonuç**

Türkiye’de kamu sektörünün büyüklüğü ve etkinliğine ilişkin niceliksel verilerin karşılaştırmalarından çıkan sonuçlar ve politika önerileri aşağıdaki gibi özetlenmektedir:

- Kamunun ekonomideki rolü, düzenleyicilik, vergilendirme, üretim, tüketim ve transferleri kapsayan bütüncül bir yaklaşımla ele alınmalıdır.
- Türkiye’de bu alanların birbiriyle ilişkisi göz ardı edilmiş, kamunun ekonomideki rolü sadece harcamalar ve istihdam gibi tekil başlıklara odaklanmıştır.
- Harcamaları ne şekilde olursa olsun kısmak ve vergi gelirlerini ne şekilde olursa olsun artırmak gibi dar bakış açılarının ötesine geçilmeli; kamunun ekonomideki rolünün değerlendirilmesi bir amaç fonksiyonu çerçevesinde yapılmalı; bu amaç da mümkün olduğunca açık şekilde ortaya konulmalıdır.
- Kamunun değerlendirilmesinde "kurumları ve kurallarıyla iyi işleyen bir serbest piyasa ekonomisi" perspektifi hakim kılınmalı; kamunun performansı bu açıdan değerlendirilmelidir.

- Geçtiğimiz on beş yıldı, etkin bir kamu harcama sistemi kurma kapasitesinden yoksun bir yapı oluşmuş, tüm fonksiyonlar bütçe kısıtına tabi olmuştur.
- Kamu harcamalarının dağılımı, eğitim ve sağlık gibi uzun vadede kalkınmayı olumlu etkileyen alanlar lehine değişmelidir.
- Kamu gelir ve harcamalarının rasyonelize edilerek kamu açıklarının azaltılması, diğer yandan ise harcamaların kalitesinin artırılması hedeflenmelidir.
- Kamu hizmetlerinin kalitesinin arttırılması amacıyla, kamuda kaynakların dağılımı, kamu çalışanları için performans denetimi ve liyakat ilkesinin uygulanma biçimi ve hizmet içi eğitim gibi konulara önem verilmelidir.
- Kamu maliyesinin kalitesi ve sürdürülebilirliği hedeflenirken, kısa ve orta-uzun vade ayırımına dikkat edilmelidir.
- Kısa vadede, IMF destekli ekonomik program ile makroekonomik dengesizlikleri kalıcı olarak ortadan kaldırma amacıyla faiz dışı fazla politikasına devam edilmelidir.
- Orta-uzun vadede ise, bu politika kamu sektöründeki yapısal reform programlarıyla desteklenmelidir.
- Kısa ve uzun vadede bu hedefler, Türkiye'nin AB yelik hedefi ile örtüşmektedir.
- Kamu sektöründeki bu dönüşümün diğer ayağı da özel sektördür. Kamunun, kurumları ve kurallarıyla iyi işleyen bir piyasa ekonomisi için gerekli dönüşümü sağlamasıyla birlikte, Türkiye ekonomisinin rekabet gücünü artırma yükümlülüğü özel sektörün olacaktır.

KARŞILAŞTIRMALI BİR  
PERSPEKTİFTEN TÜRKİYE'DE  
KAMU SEKTÖRÜ GÖSTERGELERİ



# KARŞILAŞTIRMALI BİR PERSPEKTİFTEN TÜRKİYE'DE KAMU SEKTÖRÜ GÖSTERGELERİ

## Kuramsal Çerçeve

Kamu sektörü büyüklüğünün belirlenmesi ve bu büyüklüğün seyrinin izlenmesine dönük bir çalışmanın öncelikle kuramsal-metodolojik bir çerçeveye ihtiyacı bulunmaktadır. Kamu sektörünün sınırları belirlenmiş bir tanımının yapılamaması bu sektörün büyüklüğünün belirlenmesinde de en büyük sorundur. Kamu sektörünün büyüklüğü, hesaplama sırasında kamuya ya da daha genel bir deyişle devlete ekonomide oynadığı farklı rollerden hangisi üzerinden yaklaşılabacağına bağlı olarak değişebilmektedir. Devlet, ekonomide doğrudan veya dolaylı çeşitli müdahalelerde bulunarak rol oynamakta, bu müdahaleleri **düzenleyicilik, vergilendirme, üretim, tüketim ve transferler** olmak üzere beş farklı biçimle yapmaktadır. Ancak bu beş başlığa ilişkin bazı niceliksel göstergelerin mevcut olmaması büyüklüğün hesaplanmasını güçleştirmektedir. Niceliksel göstergelerdeki eksikliklerin yanı sıra bu başlıklardaki temel büyüklükler için tutulan istatistiklerin ülkeden ülkeye farklı metodoloji ve tanımlarla oluşturulması uluslararası bir karşılaştırma açısından çalışmanın önündeki bir diğer güçlüktür.

Kamu sektörünün incelenmesinde öncelikle devlet kavramının üzerinde durmak gerekir. Kamu sektörü, soyut "devlet" kavramının vücuda gelmiş hali olarak görülebilir. Ancak, devlet bir çok özelliği açısından benzersiz bir oluşumu temsil etmektedir. Ekonomik hayatta alışageldiğimiz, gönüllülük, özgür irade, kar veya fayda maksimizasyonu gibi kavramlar devletin ekonomik yansımalarını tanımlamakta anlamını kaybederken, devlet, anayasal çerçeveye sınırlı olmakla beraber tüm kuralları koyma yetkisini kullanarak ekonomide oynadığı rol ve işlevlerini çeşitlendirmektedir. Devlet, hem kendi hem de özel sektörün ekonomik faaliyetlerinin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için piyasayı düzenleyebilmekte ve diğer sektörlerden vergi toplayabilmekte; mal ve hizmet üreterek piyasalarda bunları satabilmekte ya da ücretsiz olarak kişi veya topluluklara dağıtabilmekte; ve transferler aracılığıyla kaynak dağıtabilmektedir. Hükümet politikaları doğrultusunda, devlet topladığı vergiler ve üreterek elde ettiği katma değeri yaptığı harcamalar ve transferler aracılığıyla diğer sektörlerle ve hane halklarına aktarmaktadır.

## A. Düzenleyicilik

Devletin en önemli işlevlerinden biri olan düzenleyicilik, sonuçları üzerinden hem bireylerin ekonomik davranışlarını hem de bir bütün olarak ekonomik faaliyetleri belirleme etkisine sahiptir. Bu düzenlemeler, amaçları ve nitelikleri itibarıyla çok çeşitlidirler. Bir ölçümde bulunabilmek için, düzenlemelerin sayısı ya da bunların etkilediği ekonomik faaliyetlerin boyutunun tahmin edilmesi, etkilerin çok karmaşık bir boyutta oluşması nedeniyle anlamını yitirmektedir. Dış ticarete ihracat ve ithalat kotalarından, işgücü piyasasında çalışma saatlerine, hizmet sektöründe çalışma ruhsatı zorunluluğundan sosyal güvenlik alanında emeklilik sigortasına kadar devlet tarafından belli amaçlar doğrultusunda hayata geçirilen bir dizi düzenleme mevcuttur. Tüm bu düzenlemelerin ekonomide nasıl sonuçlar verdiğinin belirlenmesi, etkilerinin kapsamı düşünüldüğünde mümkün olamamaktadır. Bu nedenle, devletin düzenleyicilik işlevi ve bu işlev üzerinden ekonomide oynadığı rolün niceliksel bir göstergesi mevcut değildir. Öte yandan, devletin kimi düzenleyici işlevlerinin ekonomiye doğrudan etkisi ile ilgili özel çalışmalar yapılmış olup niceliksel belli sonuçlara da varılmıştır. Ancak, bu tür düzenleyici kuralların çeşitliliği ve bahsedilen özel çalışmaların kapsamının bir veya birkaç ülke ile sınırlı olması nedeniyle bu başlığa ilişkin veriler periyodik bir çerçeveye oturtulamamakta, ayrıca, herhangi bir uluslararası karşılaştırmaya imkan vermemektedir.

Bu noktada, ülkelerin rekabet gücüne ilişkin çalışmalar, devletin bahsedilen işlevini ortaya koymaya yönelik bir zemin sunabilmektedir. Uluslararası rekabet ölçütlerinin geliştirildiği çalışmalar içinde *Institute of Management Development* (IMD) tarafından her yıl yayınlanan "World Competitiveness Yearbook (Dünya Rekabet Yıllığı)" kapsamlı içeriğiyle ülkelerarası karşılaştırma olanağı vermektedir. Devletin düzenlemeler konusunda etkinliğini rekabet gücü ekseninde değerlendiren bu çalışma, söz konusu ülkelerdeki iş dünyasıyla yapılan anket sonuçlarına dayanmakta<sup>2</sup> ve bu sonuçlar üzerinden oluşturulan endeksler yoluyla nicel değerlendirmeye de imkan vermektedir. Anket sonuçları, düzenlemelerin etkinliği ve rekabete katkılarının yanı sıra, toplumsal yapıya dair geniş anlamda bir değerlendirme sağlayarak ülkelerin sosyal altyapısı konusunda da bilgiler sunmaktadır.

---

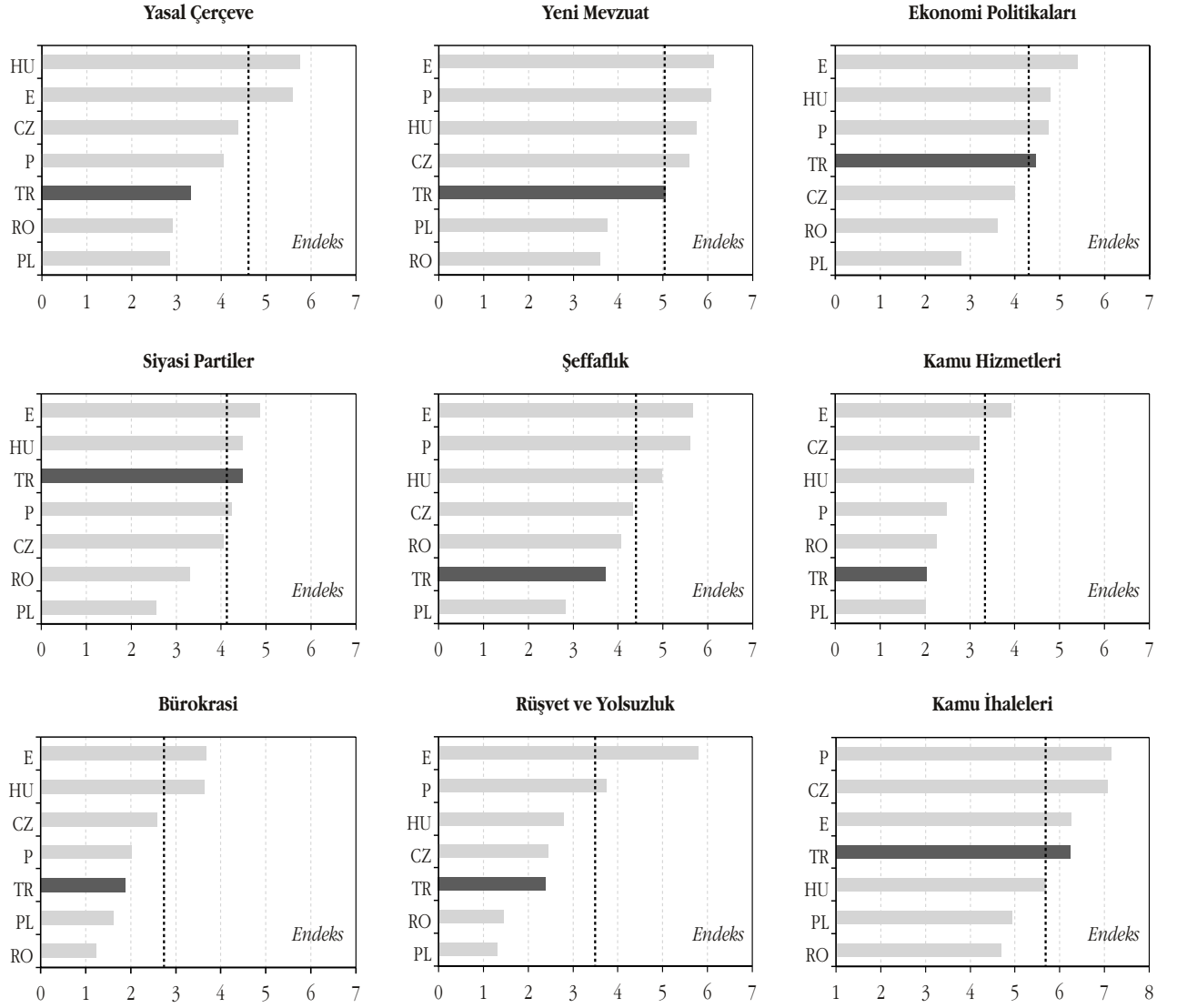
(2) Türkiye için ekonomik veri ve anketleri sağlayan kurum TÜSİAD'dır.

Bu çalışmada, devletin düzenleyici rolünün sorgulanmasında temel alınan kriter, AB'nin aday ülkelere yönelik ekonomik değerlendirmesinde merkeze koyduğu, *"kurumları ve kurallarıyla iyi işleyen bir piyasa ekonomisi"* olmuştur. Bu nedenle karşılaştırmaya konu olan ülkeler de, İspanya ve Portekiz gibi Türkiye ile benzerlikler taşıyan üye ülkeler, 2004 yılında üyeliği kesinleşmiş Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Polonya ile 2007 yılında birliğe katılacak olan Romanya olmuştur.

IMD bulgularına göre iş ortamının etkinliği ve altyapı performansı, Türkiye'nin toplam rekabet gücü puanının üzerindeyken, ekonomik performans ve kamunun etkinliği, toplam rekabet gücü puanının altında kalmaktadır. Nüfusu 20 milyonun üzerindeki 30 ülke arasında, Türkiye'nin kamunun etkinliği açısından 26. sırada yer alması, kamu kesiminin hantallığı ve büyüklüğü konusundaki geniş fikir birliğini destekler niteliktedir. Ancak, Türkiye'nin daha uzun olan serbest piyasa ekonomisi deneyimi, karşılaştırma yapılan veri setinde Türkiye'yi üye ve üyeliği kesinleşmiş ülkeler arasında nispeten rekabetçi bir konuma getirmektedir. Ayrıca, veri setindeki 59 ülkenin seçilen kriterlerdeki ortalamasıyla karşılaştırıldığında da, Türkiye'nin bir dışa düşen olmadığı açıkça gözlenmektedir.

Birinci ana bölüm olan devletin düzenleyicilik fonksiyonunun etkinliğine yönelik kriterlere, kurumsal yapı, ticari mevzuat ve toplumsal yapı itibarıyla daha yakından bakılmıştır. Bu üç kategori itibarıyla, *kurumsal yapı* performansın en düşük olduğu kategoridir. (Grafik 1) Türkiye'nin bu alanda daha detaylı incelenen faktörler açısından genelde ortalamaların altında kaldığı görülmektedir. İncelenen ülkeler itibarıyla bakıldığında ise, Türkiye, tüm göstergelerde Polonya'dan, şeffaflık ve kamu hizmetlerinin siyasi müdahaleden bağımsızlığı hariç diğer göstergelerde Romanya'dan daha iyi bir performans göstermektedir. Türkiye'nin nispeten geride kaldığı gözlenen etkin bürokrasi, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele, şeffaflık, kamu hizmetlerinin siyasi etkilerden bağımsızlığı gibi konuların, mevcut ekonomik programın yapısal reformlar çerçevesi altında ve uluslararası kuruluşların desteğiyle geliştirilmeye çalışıldığı gözlenmektedir. Bu açıdan bakıldığında, ekonominin içinde bulunduğu yapısal dönüşümün doğru istikamette olduğu da rahatça ifade edilebilir.

**Grafik 1. Kurumsal Yapı-Devlet Etkinliği**



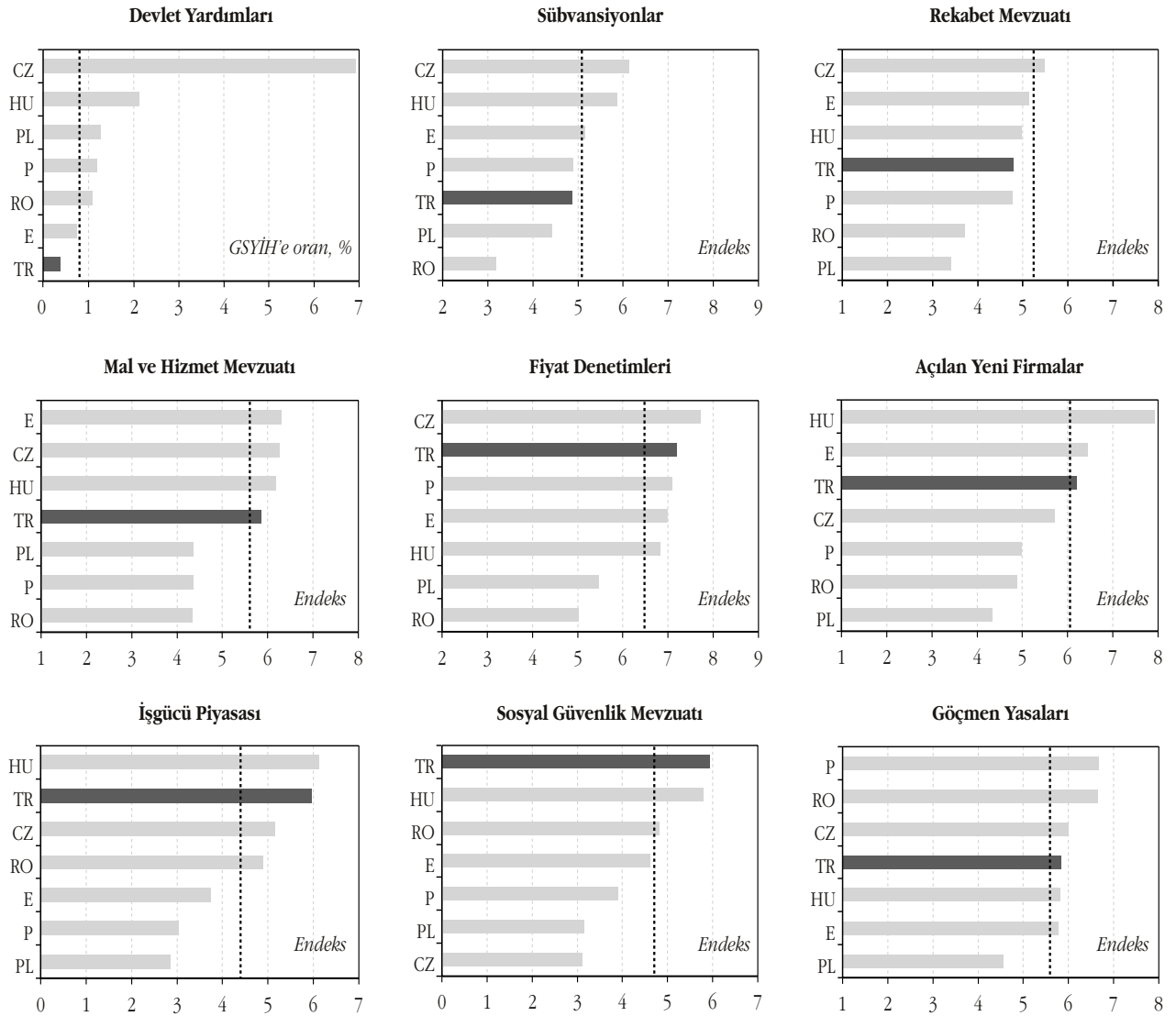
Kaynak: World Competitiveness Yearbook, IMD, 2003

- Yasal Çerçeve** : Rekabet ortamının geliştirilmesine katkısı (*az-çok*)
- Yeni Mevzuat** : Rekabet ortamının geliştirilmesine katkısı (*az-çok*)
- Ekonomi Politikaları** : Ekonomik gelişmelere uyum sağlaması (*yavaş-hızlı*)
- Siyasi Partiler** : Ekonomik gerçekleri kavrama yeteneği (*az-çok*)
- Şeffaflık** : Hükümet politikalarının şeffaflığı (*yeterli değil-tatmin edici*)
- Kamu Hizmetleri** : Siyasi müdahaleden bağımsızlığı (*bağımsız değil-bağımsız*)
- Bürokrasi** : Ticari faaliyetler üzerindeki etkisi (*engelleyici-engelleyici değil*)
- Rüşvet ve Yolsuzluk** : Ekonomideki yaygınlığı (*yaygın-yaygın değil*)
- Kamu İhaleleri** : Yabancı tekliflere açıklığı (*yeterli değil-yeterli*)

**TR:** Türkiye **E:** İspanya **HU:** Macaristan **P:** Portekiz **PL:** Polonya **RO:** Romanya **CZ:** Çek Cumhuriyeti

*Ticari mevzuatın* önemli bileşenlerinden biri olan *rekabet düzenlemeleri* açısından değerlendirildiğinde ise, serbest piyasa tecrübesinin etkisi daha fazla hissedilmektedir. (Grafik 2) Karşılaştırma yapılan ülkeler arasında Türkiye, devlet tarafından yapılan sübvansiyonların en az olduğu ülke olarak dikkat çekmektedir. Yapılan sübvansiyonun ekonomik gelişmeye olumsuz etkileri de nispeten az bulunmaktadır. Özellikle uygulanan tarım reformuyla doğrudan gelir desteği sistemine geçilmesi, devletin piyasadaki fiyat oluşumlarına müdahalelerini azaltmış ve kalanları da ekonomik mantığa kavuşturmuştur. Rekabet mevzuatı ve mal ve hizmet mevzuatına yönelik değerlendirmeler de, Türkiye’de piyasa ekonomisi kurallarının uygulanmasının rekabeti ve ticareti teşvik ettiğini göstermektedir. Firmaların fiyatlandırma kararlarına etkisinin Türkiye’de diğer ülkelere göre oldukça düşük olması yine piyasaların etkin işlediğine ve yoğunlaşmanın az olduğuna dikkat çekmektedir. Ticari mevzuatın önemli bileşenlerinden bir diğeri olan *işgücü piyasası düzenlemeleri* açısından karşılaştırıldığında ise, Türkiye’nin diğer ülkeler karşısında görece bir avantajı olduğu ortaya çıkmaktadır. AB ile ABD arasında özellikle son on yılda açılan verimlilik farkında tartışmalar, AB’nin rekabetçi olmayan işgücü piyasalarında odaklanmaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde, Türkiye’nin sadece AB ülkeleri açısından değil, IMD çalışmasına dahil edilen diğer ülkelerle karşılaştırıldığında da, esnek ve dolayısıyla rekabetçi bir yapıya sahip olduğu gözlenmektedir. Özellikle yayının (IMD) hazırlanması sırasında yasalaşan İş Yasası ile Türkiye’nin bu alandaki avantajı daha da pekiştirilmiştir. İş aramaya teşvik açısından Türkiye’nin sosyal güvenlik sistemi, yapılan karşılaştırmalarda, diğer ülkelerin en iyisi olarak görülmektedir. Ancak, bu değerlendirme yapılırken, hem AB’nin yaşanan nüfusu, hem de Türkiye’nin işsizlik sigortası uygulamasının henüz ilk aşamalarında olduğu dikkate alınmalıdır. Türkiye’nin sosyal güvenlik sisteminin açıkları ve finansmanın getirdiği sıkıntılar diğer bir reform başlığı olarak karşımıza çıkmaktadır.

**Grafik 2. Ticari Mevzuat - Rekabet ve İşgücü Piyasası Düzenlemeleri**



Kaynak: World Competitiveness Yearbook, IMD, 2003

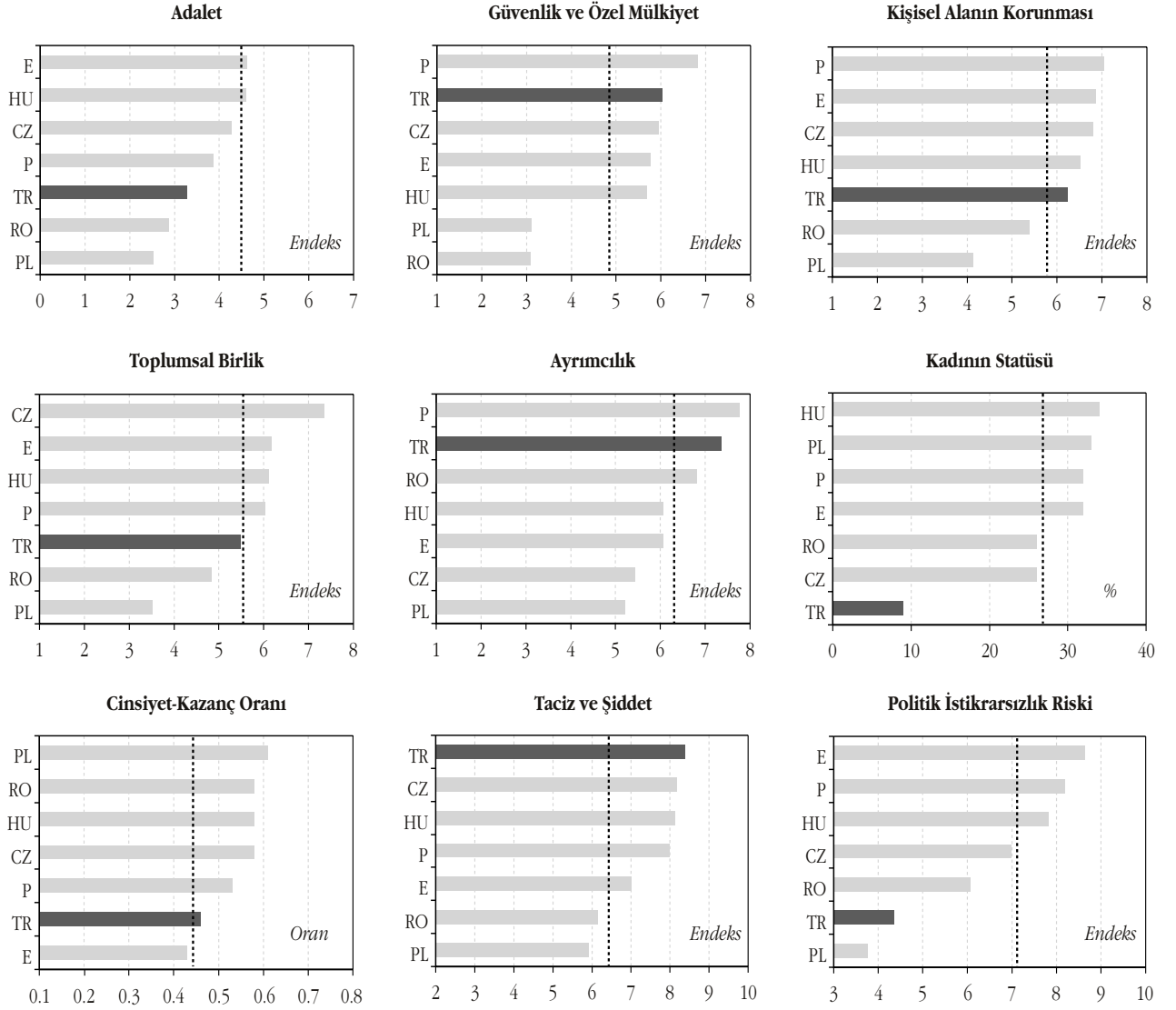
<b>Devlet Yardımları</b>	: Kamu ve özel sektöre yapılan toplam söbvansiyon ( <i>milli gelire oranı</i> )
<b>Söbvansiyonlar</b>	: Söbvansiyonların ekonomik gelişime etkileri ( <i>bozucu-yapıcı</i> )
<b>Rekabet Mevzuatı</b>	: Haksız rekabeti önlemede etkinlik ( <i>etkin değil- etkin</i> )
<b>Mal ve Hizmet Mevzuatı</b>	: Ticari faaliyetler üzerindeki etkisi ( <i>zarar verici-zarar verici değil</i> )
<b>Fiyat Denetimleri</b>	: Sektörlerin genelinde fiyat oluşumlarına etkisi ( <i>etkili-etkili değil</i> )
<b>Açılan Yeni Firmalar</b>	: Mevcut mevzuatların etkisi ( <i>engelleyici-destekleyici</i> )
<b>Emek Piyasası</b>	: İşe alma, işten çıkarma, asgari ücretler, vs esnekliği ( <i>esnek değil-esnek</i> )
<b>Sosyal Güvenlik Mevzuatı</b>	: İş aramaya teşvik etmesi ( <i>etmiyor- ediyor</i> )
<b>Göçmen Yasaları</b>	: Firmalarda yabancı işçi çalıştırılmasını ( <i>engelleyici-engelleyici değil</i> )

**TR:** Türkiye **E:** İspanya **HU:** Macaristan **P:** Portekiz **PL:** Polonya **RO:** Romanya **CZ:** Çek Cumhuriyeti

Devletin düzenleyicilik fonksiyonunun etkinliği açısından ele alınan bir diğer konu da *toplumsal yapıya* ilişkin düzenlemelerdir. (Grafik 3) Toplumsal yapı açısından bakıldığında da, Türkiye, adalet, politik istikrarsızlık riski ve kadının toplum içindeki statüsü göstergelerinde oldukça kötü bir performans göstermesine rağmen, diğer göstergeler itibariyle, gerek karşılaştırılan ölkeler gerekse bütün ölkeler ortalamaları açısından olumlu bir tablo sergilemektedir. Bu karşılaştırmalarda, Türkiye'nin toplumsal yapısının tarihi özelliklerinin genelde olumlu taraflarına rağmen, devlet müdahalesinin iyileştirici katkısının zayıf kaldığı görölmektedir. Nispeten toplumsal bütünlüğü olan, ayrımcılık yapılmayan, iş yerinde güvenlik ve rahat çalışma ortamının olduğu Türkiye'de, kadınların kanun koyucu ve karar alıcı mercilerde aktif olarak fazla rol almadığı, politik risklerin azalmakla birlikte yine de yüksek olduğu, yargı kalitesinin ise geliştirilmesine ihtiyaç duyulan bir resim ortaya çıkmaktadır. Yargı kalitesinin piyasa ekonomisinin ön koşulu olduğu düşünöldüğünde, bu alanda sürmekte olan reform çalışmalarının bir an önce sonuçlandırılarak etkin bir şekilde uygulanması büyük önem taşımaktadır.

Devletin düzenleyicilik fonksiyonu bu veriler çerçevesinde genel olarak değerdendirildiğinde, tüm hükümeti kapsayan bir düzenleyici reform stratejine ihtiyaç duyulduğu ortaya çıkmaktadır. OECD tarafından 2001 yılında yapılan inceleme çalışmaları sonunda hazırlanan ve 2003 yılı itibariyle "Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik Dönüşöme Yaşamsal Destek" başlığıyla TÜSİAD-OECD ortak yayını olarak sunulan raporun da işaret ettiği üzere Türkiye özelinde düzenleyici reformların yürürlüğe konulmasına öncelik verilmesi yavaş olmuş, ancak, AB'ye tam üye olma hedefi olumlu bir reform ortamının doğmasına yardım etmiştir. Bu çerçevede, hükümetin hazırladığı "Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı" kapsamlı bir reform stratejisi oluşturmak açısından olumlu bir adım olarak görölmekte, ancak, yeterli bulunmamaktadır. Kanun tasarısının, henüz hazırlanmamış olan performans denetiminin nasıl yapılacağı, liyakat ilkesinin nasıl esas kılınacağı, kaynakların nasıl dağıtılacağı gibi diğer alanlara ilişkin mevzuat değışiklikleri ile birlikte bir bütün olarak incelenmesi ve tartışılması gereklilik arz etmektedir.

**Grafik 3. Toplumsal Yapı**



Kaynak: World Competitiveness Yearbook, IMD, 2003

<b>Adalet</b>	: Yargı kalitesi ( <i>yetersiz-tatmin edici</i> )
<b>Güvenlik ve Özel Mülkiyet</b>	: Kişisel güvenlik ve özel mülkiyetin korunması ( <i>yeterli değil-yeterli</i> )
<b>Kişisel Alanın Korunması</b>	: Ekonomide kişisel alanın korunması ( <i>gözetilmiyor-gözetiliyor</i> )
<b>Toplumsal Birlik</b>	: Hükümetin toplumsal birliğe verdiği önem ( <i>öncelikli değil-öncelikli</i> )
<b>Ayrımcılık</b>	: Toplum içerisinde ırk, cinsiyet ayrımcılığı ( <i>yapılıyor-yapılmıyor</i> )
<b>Kadının Statüsü</b>	: Kanun koyucu ve karar verici mercilerdeki kadınlar ( <i>yüzde</i> )
<b>Cinsiyet-Gelir Oranı</b>	: Kadın ve erkek gelirlerinin birbirine oranı ( <i>yüzde</i> )
<b>Taciz ve Şiddet</b>	: İşyerinde taciz ve şiddet çalışma ortamını ( <i>bozuyor-bozmuyor</i> )
<b>Politik İstikrarsızlık Riski</b>	: Toplum için politik istikrarsızlık riski ( <i>çok yüksek-çok düşük</i> )

**TR:** Türkiye **E:** İspanya **HU:** Macaristan **P:** Portekiz **PL:** Polonya **RO:** Romanya **CZ:** Çek Cumhuriyeti



## B. Vergilendirme

Vergilendirme, gerek yaygınlığı ve çeşitliliği gerek de etkinliği nedeniyle ekonomik düzenlemeler içinde ayrı bir kategoride değerlendirilmek durumundadır. Vergi politikaları, gerek devlet harcamalarının finansman aracı, gerekse ekonomik yapı üzerindeki etkileri açısından, devletin, ekonomiye en temel müdahale araçlarından birisidir.

Devletler esas olarak harcamalarını karşılayabilmek için vergi toplarlar. Devletlerin ihtiyaç duyduğu harcamalar için üç temel kaynak, vergi, senyoraj ya da borçlanmadır. Ne var ki, Merkez Bankasının para basması bireylerin elindeki paranın reel olarak değerini düşürdüğü için bir nevi vergi olarak algılanmakta, borçlanma da devletlerin ileride toplayacağı vergilerin iskonto edilmiş hali olmaktadır. Bu nedenle, devletlerin var olmaları büyük oranda vergi gelirlerine bağlı olmaktadır.

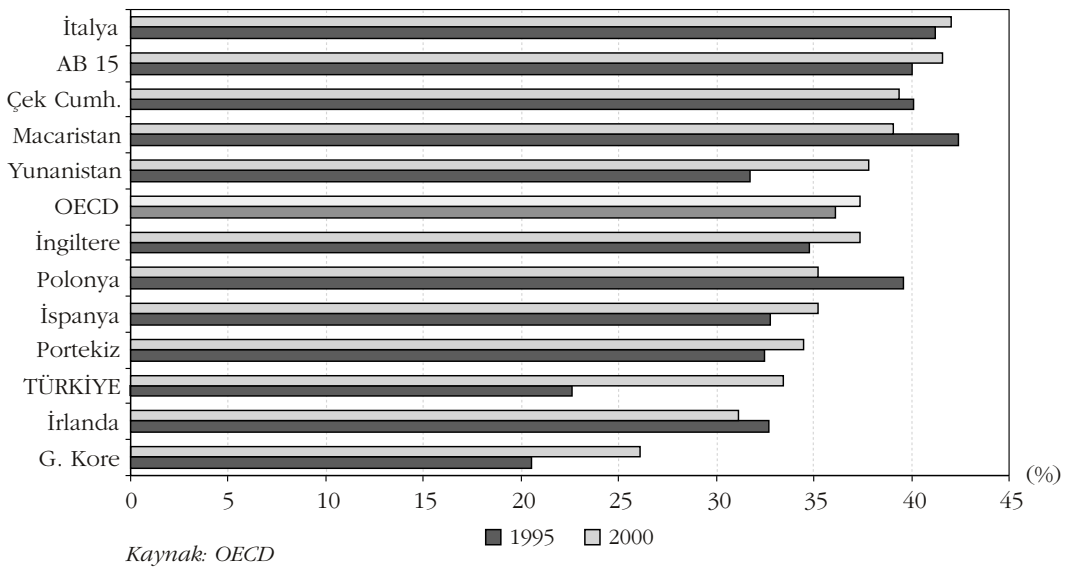
Vergiler uzun dönemde harcamalar tarafından belirlense de, ekonomi politikası aracı olarak da etkin olarak kullanılmaktadır. Hükümetler, vergi politikalarını, ekonomi politikaları ya da sosyal politika tercihleri doğrultusunda şekillendirirler. Bu durum, ülkeler arasında vergi istatistiklerinin karşılaştırılmasını zorlaştırmaktadır. Belirli grupların ya da faaliyetlerin vergiden muaf tutulması ya da ayrıcalıklı oranlara tabi tutulması, vergi gelirleri açısından yapılan bir kamu büyüklüğü değerlendirmesinin olduğundan düşük çıkmasına neden olmaktadır.

Genel olarak kamunun ekonomideki rolü açısından vergilendirmenin etkisi bütçedeki gelir istatistiklerinden elde edilmektedir. Vergi gelirlerinin GSYİH'e oranı olarak tanımlanan vergi yükü, bu konudaki en yaygın göstergelerden biridir. İstihdam ve işletmelerin üzerindeki vergiler de uluslararası karşılaştırma açısından kullanılan göstergelerdendir.

Türkiye'nin vergi yüküne karşılaştırmalı olarak bakıldığında ilk dikkati çeken, OECD ortalamasına doğru gerçekleşen hızlı bir yükseliştir. Türkiye'de vergi yükü 1995 yılında %22.6 seviyesinden 2000 yılında %33.4 seviyesine yükselmiştir. 2000 yılında OECD ortalaması ise %37.4 olmuştur. Her ne kadar Türkiye'deki vergi yükü OECD ortalamasının biraz altında kalsa da, kişi başına düşen milli gelir ve ekonomide kayıtdışılığın boyutları düşünüldüğünde, Türkiye'de vergi yükünün ciddi ölçüde yüksek olduğu ortaya çıkmaktadır. OECD geneline bakıldığında, vergi yükünün 1965 yılından itibaren kesintisiz bir artış trendinde olduğu gözlenmektedir. Ne var ki, son yıllarda özellikle geçiş ekonomilerinde gözlenen ve gelişmiş bazı ülke-

ler için de geçerli olan vergi yükündeki düşüşler, bu eğilimin sonuna gelinmiş olabileceğini göstermektedir. Doğu Avrupa ülkeleri ve İrlanda gibi son yıllarda hızlı kalkınan ülkelerde vergi yükü, 2000 yılında 1995 yılına göre karşılaştırıldığında düşüş eğilimi içersinde iken, Türkiye on puanın üzerinde bir artışla vergi yükü en hızlı artan ülke olmuştur. Bu artışta yüksek kamu açıklarının vergi oranlarının yükseltilmesi ya da bütçeye yeni vergi kalemleri eklenmesi yoluyla finanse edilme çabası etkili olmuştur. Kamu maliyesindeki açıkların, vergi yükünün artırılması ile finanse edilmeye çalışılması yurtiçindeki iş ortamını olumsuz etkilerken, özel kesimin rekabet gücünü de azaltmaktadır. Yapısal reformlarla bütçe açıklarının kalıcı olarak kapatılması ve kayıtdışı ekonominin küçültülmesi, vergi oranlarının düşürülerek vergi yükünün daha adil dağılımına imkan sağlayabilecektir. (Grafik 4)

**Grafik 4. Vergi Yükü (Ülke Karşılaştırması; %)**



Vergi yükünün dağılımına bakıldığında, OECD ülkelerinde vergilerin yaklaşık %80'ninin gelir vergisi, mal ve hizmetlerden alınan vergiler ve sosyal güvenlik primlerinden oluştuğu gözlenmektedir. (Tablo 1) Ancak, ülkelere göre bu dağılımda önemli farklılıklar vardır. Vergi gelirleri, AB'de daha çok tüketim vergileri ve sosyal güvenlik primleri ağırlıklıdır. Kıta Avrupası'nda servetten alınan vergiler nispeten düşüktür. Amerika ise AB'nin tersi bir resim çizmekte, tüketim vergileri ve sosyal güvenlik primleri daha az paya sahipken, gelir ve servetten alınan vergilerin ağırlığı daha yüksektir. Sınıflandırma dışı kalan diğer vergilerin %4'lere ulaştığı tek ülke

Türkiye’dir. Vergi sisteminin karmaşıklığının bir göstergesi olan bu oran, Türkiye’de vergi sistemin yeniden ve sadeleştirilerek yapılandırılması gereğine işaret etmektedir. (Grafik 5)

**Tablo 1. OECD Ülkelerinde Vergi Gelirlerinin Dağılımı\***

	1965	1975	1985	1995	2000
Gelir Vergisi	26	30	30	27	26
Kurumlar Vergisi	9	8	8	8	10
Sosyal Güvenlik Katkıları**	18	22	22	25	25
<i>İşveren</i>	6	7	7	8	8
<i>Çalışan</i>	10	14	13	14	15
İstihdam Vergisi	1	1	1	1	1
Servet Vergisi	8	6	5	5	5
Genel Tüketim Vergisi	12	13	16	18	18
Özel Tüketim Vergisi	24	18	16	13	12
Diğer Vergiler***	2	2	2	3	3
Toplam	100	100	100	100	100

\* Toplam vergi gelirleri içindeki % dağılım

\*\* İşveren ve çalışan katkıları ve bunların kapsamadığı kendi hesabına çalışanlar ve diğerleri de dahildir

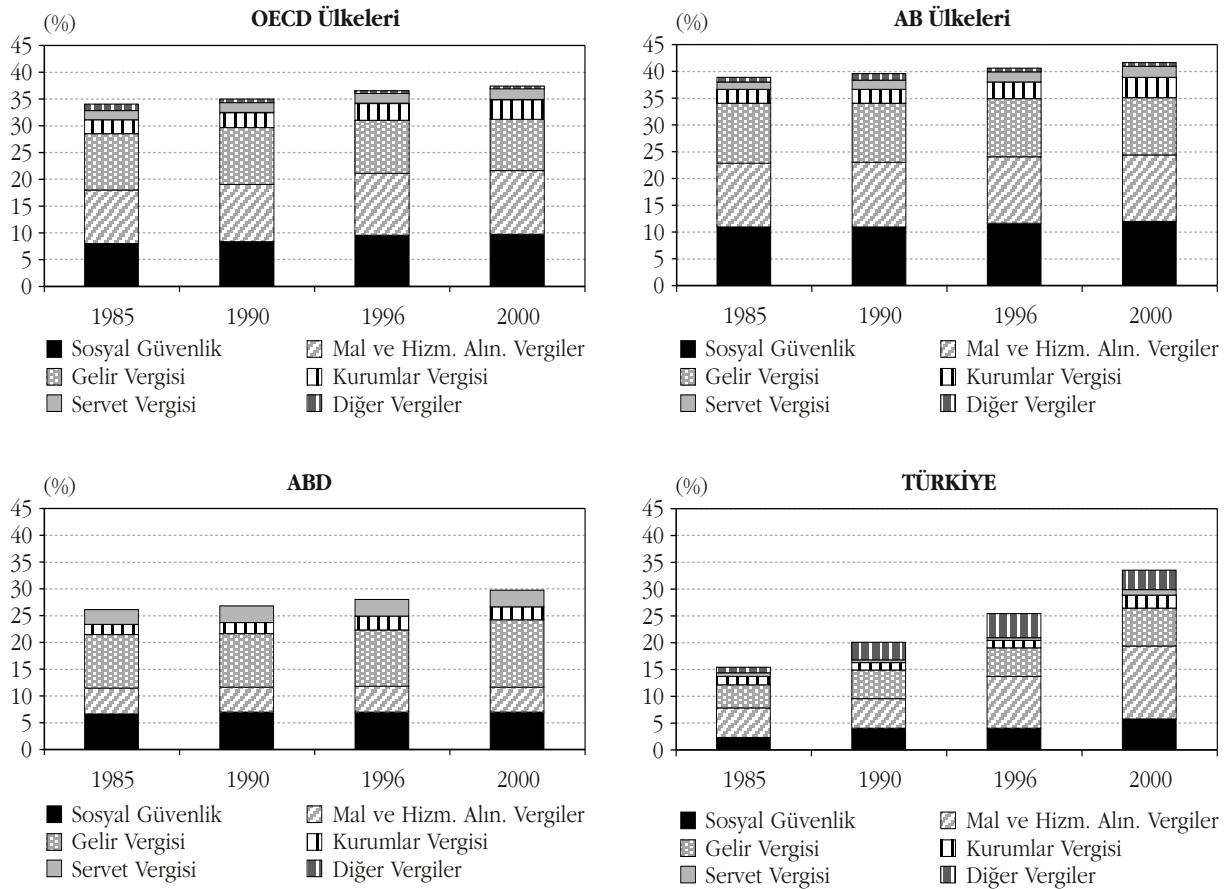
\*\*\* Belirli bazı mallar üzerindeki vergiler ile damga vergisini içermektedir.

Kaynak: Revenue Statistics, OECD.

Vergi yükündeki artışa alt kalemler bazında bakıldığında, sosyal güvenlik primlerindeki artışın (özellikle işveren payının) bunda önemli ölçüde etkili olduğu, servetten ve mal ve hizmetlerden alınan vergilerde ise bir azalma eğilimi yaşandığı gözlenmektedir. Genel tüketim vergilerinde bir artış yaşanırken, özel tüketim vergilerinde bir azalma söz konusu olmuştur. OECD ülkeleri için, gelir vergisinde 1985 yılında ulaşılan %31’lik yüksek seviyeden dönüş yaşanmış ve 2002 yılında bu kalemin payı toplam vergiler içersinde %26’ya gerilemiştir. Kurumlar vergisinin payında ise son yıllarda bir artış eğilimi söz konusudur. Ancak, gelir vergisi ve kurumlar vergisinin ayırımı ülkeler arasında değişik uygulamalar yüzünden karşılaştırmalarda sorun oluşturabilmektedir. Ayırım çok sağlıklı olmamakla beraber ilginç bir sonucu da ortaya çıkarmaktadır. Son yıllarda AB başta olmak üzere gelir vergisi ve kurumlar vergisi oranlarında düşüş eğilimi mevcuttur. Gelir vergisindeki azalış gelir vergisi

oranlarındaki düşüşlerle izah edilebilirken, kurumlar vergisinde ise, oranların düşürülmesi, vergi tabanını genişletip toplanan kurumlar vergisini artırmıştır. Detaylı baktığında, 2000-2002 yılları arasında kurumlar vergisi oranında Almanya'da 13 puan, İrlanda'da 8 puan, Lüksemburg'da 7 puan, Kanada'da 6 puanlık indirimler yaşanmış, AB ülkeleri vergi politikalarını daha düşük oranlar ekseninde uyumlaştırma ve sadeleştirme yolunu seçmiştir.

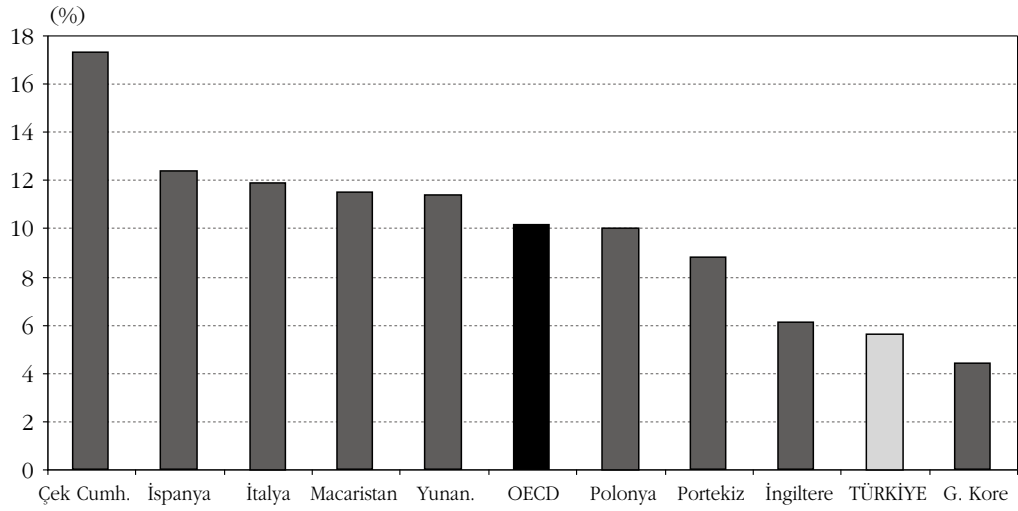
**Grafik 5. Vergi Gelirlerinin Dağılımı (Ülke Grupları; GSYİH'e oran, %)**



Kaynak: Revenue Statistics, OECD

Türkiye gelir ve kurumlar vergisinde OECD ve AB ortalamasına yaklaşmasına rağmen halen ortalamanın altında bulunmaktadır. 2004 senesinde AB üyesi olacak ülkelerle karşılaştırıldığında ise daha yakın sonuçlar gözlenmektedir. Ancak bu sonuçlar yorumlanırken, Türkiye'de kayıtdışı ekonominin boyutları göz ardı edilmemelidir. (Grafik 5 ve 6)

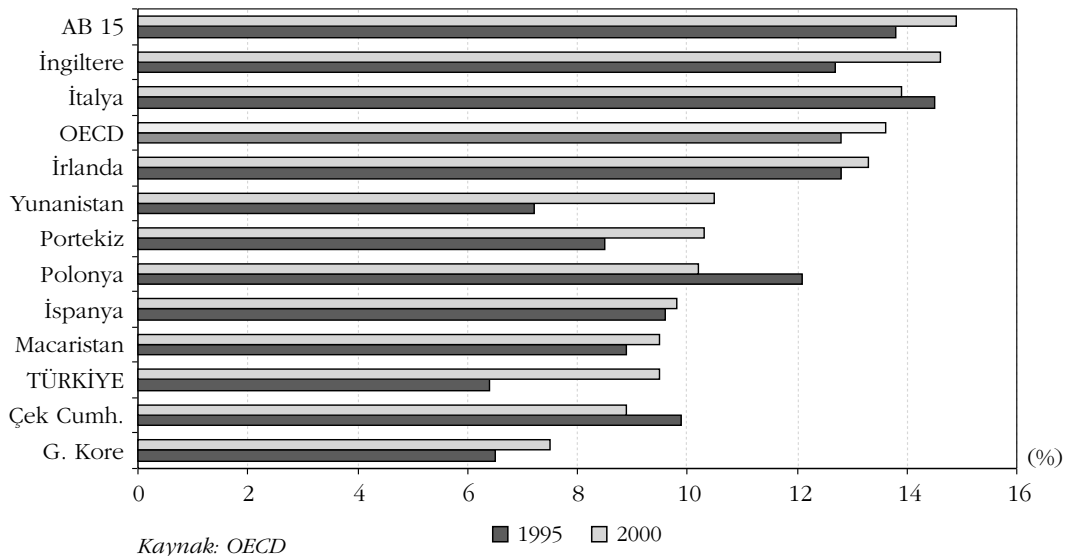
**Grafik 6. Sosyal Güvenlik Katkıları (GSYİH'e Oran, %)**



Kaynak: OECD, 2000.

Vergi oranları açısından, kurumlar vergisinde OECD ve AB ülkelerinde son yıllarda gözlenen düşüş trendinin etkisiyle, Türkiye %33'lük oranıyla ortalamada %31 ve %32'ye doğru giden OECD ve AB ülkelerinden yüksek bir oran uygulamaktadır. Gelir vergisi açısından ise, Türkiye, ortalama oranları %48 ve %50 olan OECD ve AB'den yaklaşık 15 puan düşük bir oran uygulamaktadır. Türkiye'de gelir ve kazanç üzerinden alınan vergilerin GSYİH'ya oranı OECD ortalamasının altında kalmaktadır. (Grafik 7)

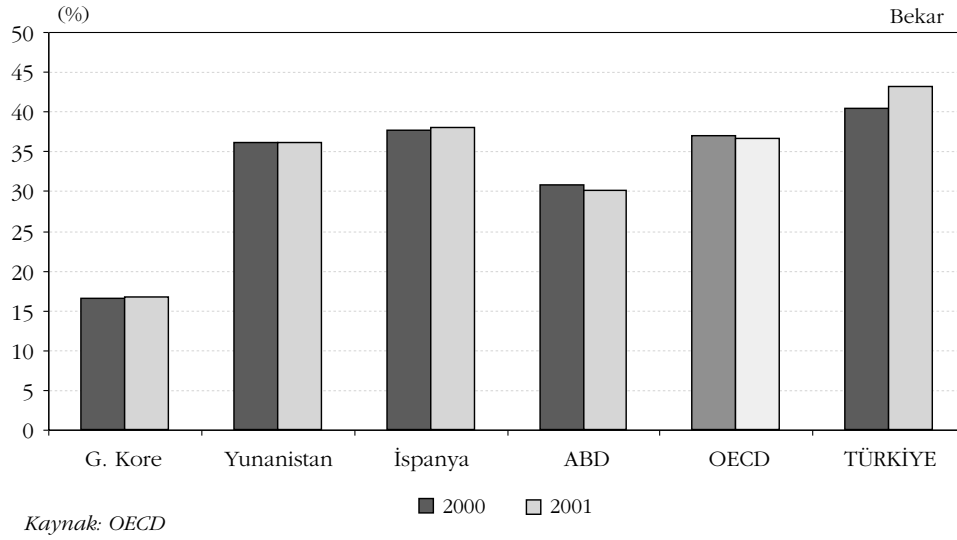
**Grafik 7. Gelir ve Kazanç Üzerindeki Vergiler (GSYİH'e oran, %)**



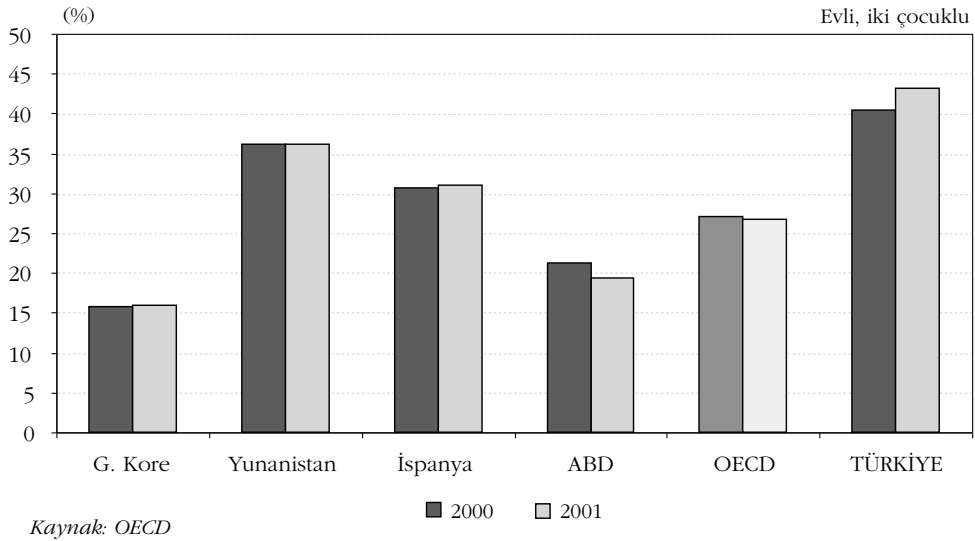
Kaynak: OECD

Türkiye, yapılan karşılaştırmalarda, iki alanda dışa düşen konumundadır. Bunlar düşük sosyal güvenlik primleri ve mal ve hizmetlerden sağlanan yüksek vergi gelirleridir. Gelir vergisi ve sosyal güvenlik primlerinin düşüklüğüne rağmen, brüt oranlardan, istihdam üzerindeki net vergi yüküne gidilince (gelir vergisi + sosyal güvenlik - nakit destekler (cash benefits)), Türkiye çalışanın kazancı içerisindeki vergi payı en yüksek ülke olmaktadır. (Grafik 8 ve 9)

**Grafik 8. İşçinin Toplam Kazancı İçinde Ödediği Vergi Payı (Bekar; İşverenin Ödediği Oran Dahil, %)**



**Grafik 9. İşçinin Toplam Kazancı İçinde Ödediği Vergi Payı (Evli, iki çocuklu; İşverenin Ödediği Oran Dahil, %)**



Bu göstergeler, genel eğilim olarak dünyada vergi yükü düşerken, Türkiye’de artma yolunda olduğunu, göstermektedir. Yüksek kamu açıklarının gerektirdiği finansman ihtiyacı altında son yıllarda vergi sisteminin sorunları giderek ağırlaşmış; vergi yükünün yüksekliğine rağmen, vergide adalet ilkesinden uzaklaşmış, vergi gelirleri, yüksek vergi oranları ve dar bir vergi tabanı üzerinden toplanmıştır. Vergi gelirlerinin, kamu borçlarının çevrilmesinde kullanılması, altyapı, sağlık ve eğitim hizmetleri gibi kamu hizmetlerine ayrılan payın azalmasına neden olmuştur. Yüksek vergi yükünün yanı sıra, kamu harcamalarında düşen etkinlik, ekonominin rekabet gücünü olumsuz etkilemekte, toplam faktör verimliliğini düşürmekte ve bunun tabii sonucu olarak büyüme potansiyelini sınırlamaktadır.

Türkiye’de artık daha fazla kamu hizmeti sağlayabilmek için kamu gelirlerini artırmanın yolu, aynı vergi tabanı üzerinden daha fazla vergi geliri toplamak değil, kayıtdışılığı önleyerek, vergi tabanını genişletmek olmalıdır. %50’ye varan kayıtdışı ekonomi, aynı düzeydeki vergi gelirlerinin, vergi oranlarının yarıya düşürülmesiyle elde edilebileceği anlamına gelir. Bugüne kadar vergi sisteminde sıkça yapılan düzenlemelerden ve aflardan bir sonuç alınamamıştır. Kamunun vergi fonksiyonunun, karşılaştırılan ülkelerle niteliksel olarak yaklaşmasının yolu, vergide adaleti ön planda tutan, sermaye birikimini ve kurumsallaşmayı destekleyen, Türkiye’yi uluslararası vergi rekabetinde olumlu bir konuma getirecek, kayıtdışı ekonomiyi eritip vergi tabanının genişletilmesini sağlayacak ve hepsinden de önemlisi vatandaşların toplanan vergilerin yerinde harcandığına ilişkin güveni tesis edebilen bir vergi reformundan geçmektedir.

### **C. Kamu Üretimi**

Kamunun büyüklüğünün temel ölçütlerinden birisi de kamu üretiminin toplam üretim içindeki payıdır. Ancak kamu üretiminin değerinin tam olarak ölçülmesinin çeşitli zorlukları vardır.

Devlet, ürettiği mal ve hizmetleri tüketicilere, piyasada satarak ya da bedelsiz dağıtarak sunar. Bu faaliyet doğrudan devlet tarafından veya kamu işletmeleri aracılığıyla dolaylı olarak gerçekleştirilir. Milli Hesaplar Sistemi (SNA) bu iki farklı üretim biçimini piyasa faaliyetleri ve piyasa dışı faaliyetler olarak adlandırmaktadır (Bkz. Ek 1). Bu sisteme göre, kamu sektörü tarafından, piyasada belli bir fiyat karşılığında satılan her türlü mal ve hizmet, kamu işletmelerinin ürünü olarak kabul

edilmekte, piyasaya konu olmayan ve tüketicilere karşılıksız sunulan mal ve hizmet ürünleri ise hükümete atfedilmektedir. Doğrudan hükümet birimleri tarafından ve kamu işletmeleri aracılığıyla gerçekleştirilen üretim değerinin toplamı, devletin ekonomide tuttuğu yeri gösterir.

Piyasaya konu olsun ya da olmasın, devletin ürettiği mal ve hizmetlerin değerinin ölçülmesi, çeşitli zorlukları barındırır. Devletin ürettiği ürünlerden bir kısmı hiç piyasa faaliyetlerine dahil olmazken, piyasaya konu olanlar için de, üretim kararları, fiyatlandırılmaları ve pazarlanmaları, her zaman piyasa mantığı çerçevesinde gerçekleşmemektedir. Kamu üretiminin değerinin tam olarak ölçülmesindeki zorluklar bir yana, bazı ülkelerin SNA sistemine dahi geçmemiş olması, kamu üretim değerinin, uluslararası bir karşılaştırmasının yapılmasına imkan vermemektedir. Bununla birlikte, bu üretimin gerçekleştirilmesi için yaratılmış olan istihdam, üretim başlığında kamu büyüklüğünün bir göstergesi olarak kullanılabilmektedir. SNA sınıflamasına göre kamu ve genel hükümet olarak ikiye ayrılan istihdam, ülkeler arası bir karşılaştırma için de fikir verebilmektedir (Bkz. Ek 1).

Kamu üretiminin toplam üretim içindeki payı hakkında bir fikir sahibi olmak için, kamu veya genel hükümet istihdamının toplam istihdama oranı açıklayıcı bir veridir. Fakat, nüfusunun önemli bir kısmı toplam istihdamın dışında kalan bazı ülkeler için bu oran çeşitli yanılsamalara yol açmaktadır. Ortak özellikleri yoğun kırsal nüfus olan bu ülkeler, söz konusu orana göre yapılan karşılaştırmalarda yüksek kamu büyüklükleriyle dikkat çekmektedirler. Oysa, özellikle piyasa dışı faaliyetler açısından, kamu istihdamının büyüklüğü, toplam nüfus ile ilintilidir. Bu nedenle, kamu veya genel hükümet istihdamının nüfusa oranı bu gösterge için daha doğru bir yaklaşım olarak kabul edilmektedir. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) da, kamu büyüklüğünün bir göstergesi olarak kamu istihdamının toplam istihdama oranını değil toplam nüfusa oranını baz almaktadır.<sup>3</sup>

Türkiye’de kamu istihdamının toplam istihdama oranı %13.6’dır. Kamu istihdamının tarım dışı istihdama oranına bakıldığında ise bu oran %23’e yükselmektedir.

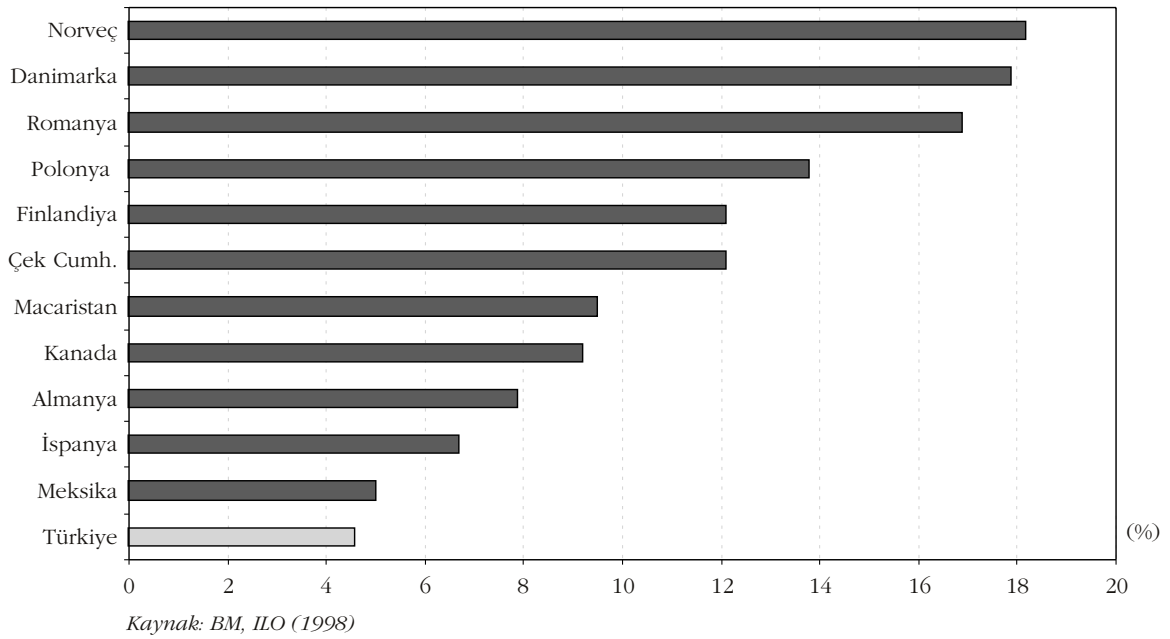
---

(3) Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) yaptığı ülkeler arası karşılaştırmalı çalışmalarda ülkelerde "istihdam edilen nüfus" tanımları farklı olduğundan ve kırsal kesim nüfusu yüksek olan ülkeler için toplam istihdam verilerinin büyük ölçüde bu kesimdeki istihdamı kapsayamamasından dolayı kamu büyüklüğünün bir göstergesi olarak kamu istihdamının toplam istihdama oranını değil toplam nüfusa oranını baz almaktadır.



Türkiye’de kamu istihdamının fazla olduğuna ilişkin yaygın kanı, bu rakamlardan kaynaklanmaktadır. Ancak, kamu faaliyetlerinin tüm toplumu ilgilendiren boyutu da dikkate alınarak, toplam nüfus ölçüsü kullanıldığında, toplam kamu istihdamının toplam nüfusa oranı %4.6 ile gelişmiş ülkeler ve geçiş ekonomiler bir yana, birçok gelişmekte olan ülkenin de gerisindedir. (Grafik 10)

**Grafik 10. Kamu İstihdamı (Ülke Karşılaştırması; Toplam Nüfusa Oran, %)**



Birçok ülkenin milli hesapları için SNA sınıflaması bir üst çerçeve sunuyor olsa da, ülkeler genel hükümet ve kamu istihdamını belirlemek için farklı tanımlama kategorilerine sahiptirler. Ülkemizde kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için, kamu kesiminde birbirlerinden farklı üç ayrı istihdam türü bulunmaktadır. Bunlar memurlar, sözleşmeli personel ve kamu işçileridir. Bu üç ayrı statüde çalışanlar, tabi oldukları mevzuat ve ücretler itibarıyla de daha alt gruplara ayrılmaktadırlar.<sup>4</sup> Bu sınıflamaya göre kamu istihdamı ve bu istihdamın nüfusa oranları Tablo 2 ve Tablo 3’te yer almaktadır.

(4) Detaylı bilgi için bkz. "Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İşsizlik", TÜSİAD 2002.

**Tablo 2. KİT ve KİT Dışı Kurumlardaki Kamu İstihdamı**

	GENEL	Toplam		Memur		İşçi		Sözleşmeli Personel		Geçici İşçi
	TOPLAM	KİT	KİT Dışı	KİT	KİT Dışı	KİT*	KİT Dışı	KİT	KİT Dışı	KİT Dışı
1990	2,712,685	720,183	1,992,502	34,068	1,525,932	443,004	297,503	243,111	22,360	146,707
1991	2,794,874	700,822	2,094,052	21,758	1,618,242	422,016	297,340	257,048	23,389	155,081
1992	2,877,556	687,546	2,190,010	17,504	1,712,496	411,305	304,011	258,737	22,076	151,427
1993	2,931,993	672,725	2,259,268	25,688	1,786,312	392,239	315,962	254,798	20,351	136,643
1994	2,957,539	643,940	2,313,599	24,132	1,871,868	368,237	315,647	251,571	19,984	106,100
1995	2,873,439	600,537	2,272,902	23,288	1,857,149	341,457	307,664	235,792	20,206	87,883
1996	2,929,571	558,438	2,371,133	21,032	1,974,968	308,903	294,915	228,503	18,591	82,659
1997	2,896,919	530,464	2,366,455	20,006	1,973,994	283,918	291,183	226,540	18,814	82,464
1998	2,971,997	528,937	2,443,060	22,255	2,049,612	280,974	287,143	225,708	22,595	83,710
1999	3,013,094	522,974	2,490,120	22,114	2,095,971	269,958	285,057	230,902	23,319	85,773
2000	3,041,583	505,404	2,536,179	21,545	2,142,153	278,502	282,151	205,357	24,287	87,588
2001	3,075,242	499,412	2,575,830	20,594	2,215,456	282,530	301,470	196,288	22,693	36,211

\* Geçici işçiler de dahil

Kaynak: Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İşsizlik, TÜSİAD, 2002

**Tablo 3. Genel Hükümet Toplam Sivil İstihdamı\***

	NÜFUS (bin kişi)	Merkezi Hükümet		Mahalli İdareler		TOPLAM	
		Toplam**	Nüfusa Oran	Toplam**	Nüfusa Oran	Toplam**	Nüfusa Oran
1990	56,200	1,785,605	3.2	206,897	0.4	1,992,502	3.5
1991	57,278	1,878,604	3.3	215,448	0.4	2,094,052	3.7
1992	58,366	1,966,467	3.4	223,543	0.4	2,190,010	3.8
1993	59,465	2,007,724	3.4	251,544	0.4	2,259,268	3.8
1994	60,573	2,060,567	3.4	253,032	0.4	2,313,599	3.8
1995	61,693	1,999,877	3.2	273,025	0.4	2,272,902	3.7
1996	62,828	2,097,372	3.3	273,761	0.4	2,371,133	3.8
1997	63,976	2,089,356	3.3	277,099	0.4	2,366,455	3.7
1998	65,132	2,161,603	3.3	281,457	0.4	2,443,060	3.8
1999	66,289	2,204,303	3.3	285,817	0.4	2,490,120	3.8
2000	67,804	2,248,772	3.3	287,407	0.4	2,536,179	3.7
2001	68,960	2,289,078	3.3	286,752	0.4	2,575,830	3.7

\* Tanım gereği KİT'ler hariç

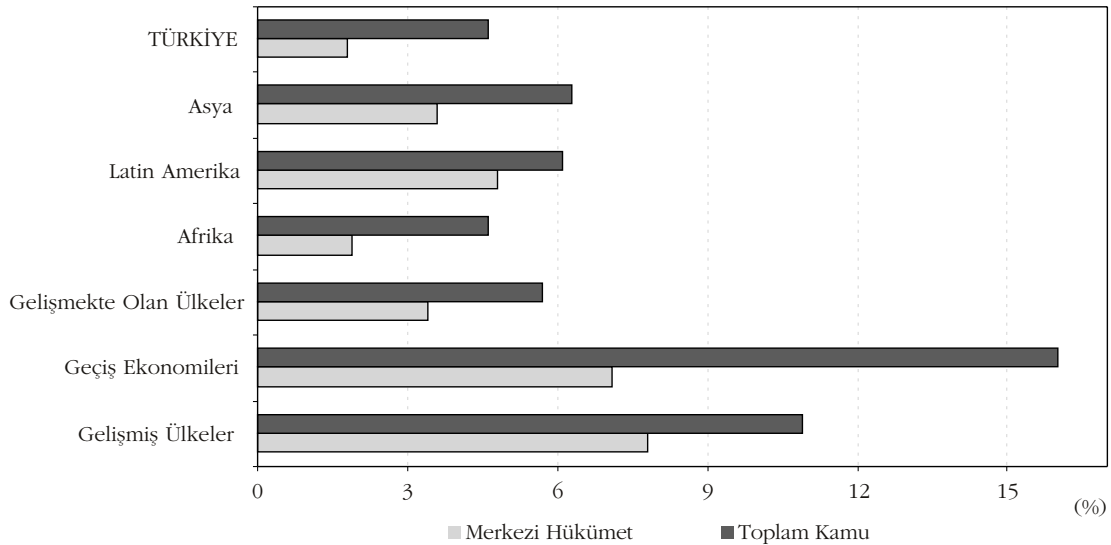
\*\* Sözleşmeli personel sayıları dahil, geçici işçi kadroları hariştir.

Kaynak: Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İşsizlik, TÜSİAD, 2002

Yıllar itibariyle bakıldığında, Türkiye’de kamu istihdamının ağırlıklı şekilde memurlardan oluştuğu (KİT dışı istihdamın yaklaşık %90’ı) ve memur sayısının düzenli olarak arttığı gözlenmektedir. KİT harici veya KİT’lerle birlikte, kamu işçileri de toplam kamu istihdamında önemli bir yer tutmaktadır. KİT dışı kamu işçileri nispeten sabit kalsa da, KİT’lerde özelleştirme ve son dönemde atıl istihdamı azaltma kapsamı altında istihdam dalgalı da olsa azalma göstermektedir. Yıllar içerisinde, kamu istihdamında önemli yer tutan geçici işçiler azalarak, 2001 yılı itibariyle toplam istihdam içerisinde marjinalleşmiştir. Yıllar itibariyle bakıldığında, Türkiye’de genel hükümette istihdam edilenlerin toplam nüfusa oranının son 10 yılda %3.7 civarında istikrar kazanmış olduğu görülmektedir.

Personel sayısına dayalı bir uluslararası karşılaştırmada, Türkiye’nin yerel yönetimler ve KİT’ler dahil edildiğinde, toplam kamu istihdam oranının gelişmekte olan ülkeler ortalamasının dahi altında kaldığı gözlenmektedir. Toplam kamu istihdamının toplam nüfusa oranı açısından ise, Türkiye %4.6 ile %5.7 olan gelişmekte olan ülkeler ortalamasının epey altında, gelişmekte olan Afrika ortalaması ile aynı oranda kalmaktadır. Ancak, merkezi hükümet çalışanları itibariyle Türkiye’de %1.8 olan oran, gelişmekte olan Afrika ortalamasının (%1.9) dahi altına gerilemektedir. (Grafik 11)

**Grafik 11. Kamu İstihdamı (Ülke Grupları; Toplam Nüfusa Oran, %)**



Kaynak: BM, ILO (1998)

Diğer yandan, kamu istihdamının, kamu faaliyetleri itibariyle dağılımına bakıldığında, yerel yönetimler, eğitim ve sağlık gibi alanlarda kamu çalışanlarının oranı diğer karşılaştırılan ülkelerin oldukça gerisinde kalmaktadır. Uzun dönemde kalıcı ve sürdürülebilir büyüme için gerek şart olan eğitim ve sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi ve yetkinleştirilmesi açısından, ülkemizde bu iki alanda kamu istihdamının oldukça yetersiz olduğu ve düşünülenin tam tersine bu alanlarda daha nitelikli ve daha çok sayıda personelin istihdam edilmesi gerektiği görülmektedir. (Tablo 4)

**Tablo 4. Kamu İstihdamının Dağılımı\***

Toplam Nüfusa oran (%)	Türkiye	İspanya	Macaristan	Çek Cumh.	İtalya	G. Kore	İngiltere	Bulgaristan	İrlanda
Merkezi Hükümet**	1.8	1.8	1.5	4.8	3.4	0.4	3.1	0.4	5.3
Yerel Hükümet**	0.3	2.0	1.6	2.3	2.5	0.8	3.4	0.4	0.7
Eğitim	0.4	0.9	2.3	0.7	2.1	0.6	1.4	1.1	1.7
Sağlık	0.3	0.8	2.2	0.3	1.2	0.2	1.6	1.1	1.8
Polis	0.3	0.3	0.02	-	0.6	0.2	0.3	0.0	0.4
Silahlı Kuvvetler	0.8	0.2	0.8	1.1	0.5	1.5	0.4	-	0.3
Genel Hükümet Toplam	3.9	6.0	8.4	9.2	10.2	3.7	10.1	3.0	10.2
KİT	0.8	-	1.1	2.9	-	0.5	-	9.9	-
<b>Toplam Kamu</b>	<b>4.6</b>	<b>6.0</b>	<b>9.5</b>	<b>12.1</b>	<b>10.2</b>	<b>4.1</b>	<b>10.1</b>	<b>12.9</b>	<b>10.2</b>

\* 1997-1999 aralığında mevcut olan son veriler kullanılmıştır.

\*\* Sivil; eğitim, sağlık ve polis hariç

Kaynak: UNPAN

Türkiye’de çok yüksek olduğu düşünülen kamu istihdamı, nüfusla kıyaslandığında tanımlandığı şekliyle aşırı olmaktan uzaktır. (Grafik 10) Bunun yanı sıra, kamu tarafından üretilen mal ve hizmetlerinin kalitesi de düşük görülmektedir. 2002 yılında yedi bölgede 32 ilin 78 ilçesinde uygulanan anket çalışması sonuçlarına dayanılarak hazırlanan ve TÜSİAD tarafından yayımlanan Kamu Reformu Araştırması sonuçlarına göre, kamu kuruluşlarının hizmet kalitesine ilişkin algılamalarda, hizmetlerin çok büyük bölümü konusunda (sağlık hizmetleri, vergi daireleri, mahkemeler vb) genel kanaat olumsuzya yakın görünmektedir. (s. 77)

Ancak, kamu hizmetlerinin kalitesinin düşüklüğünü, kamu istihdamının yetersizliği ile açıklamak da doğru değildir. Kamu hizmetlerinin istenilen seviyede verilmediği tartışması, personel sayısından çok personelin niteliği ile ilgilidir. Genel olarak sunulan hizmetin kalitesinin düşük algılanması, kamuoyunu kamu istihdamının gereğinden fazla ve niteliksiz olduğu görüşüne yöneltmektedir. KİT’ler için istihda-

mın verimliliğini somut verilerle ortaya koyma imkanı varken, 2 milyonun üzerindeki memur için nicel bir değerlendirme yapma imkanı yoktur. Bu amaçla, kamu sektöründe çalışanların performansının değerlendirilmesi için objektif bir sistemin geliştirilmesi, her türlü işe alma ve terfi etmenin liyakat esasına göre yapılması, bürokrasinin siyasi etkilerden uzak tutulması ve meslek içi eğitimin yoğunlaştırılması sağlanmalıdır. Kamu hizmetlerinin kalitesini arttırmak, kısa dönemde personelin sayısını değil niteliğini artırmakla mümkün olabilecektir.

## **D. Kamu Harcamaları**

Kamu büyüklüğüne ilişkin yapılan karşılaştırmalarda sık başvurulan bir yöntem de kamu harcamalarının GSYİH içindeki oranlarıdır. Her ne kadar, yüksek kamu harcamaları, genelde, yüksek kamu açıklarına dönüşmekte ve yüksek kamu açıkları da ekonomik istikrar ve sürdürülebilir büyüme açısından çok sakıncalı olsa da, kamunun, serbest piyasa ekonomisi yaklaşımında da bazı harcamalarda bulunması kaçınılmazdır. Stiglitz'in ifade ettiği şekliyle<sup>5</sup>, devletin altı temel alanda ekonomiye müdahale ederek, serbest piyasa ekonomisi için gerekli eğitim, teknolojik, finansal, fiziksel, çevresel ve sosyal altyapıyı kurması kaçınılmazdır. Piyasaların nihai amacı olan servet yaratımı ve yaşam koşullarının yükseltilmesi için gerekli olan bu geniş altyapı, tek bir firma ya da bir grubun ilgisinin dışında olduğu gibi, kapasitesinin de ötesindedir.

Tanım olarak toplumsal bir fayda doğurması beklenen hükümetin ekonomiye müdahalesi, uygulamada her zaman istenen sonuçları vermemektedir. Sıkı bütçe politikaları, gelir toplamının maliyetleri (idari maliyet ve vergilerin bozucu etkileri) ve kamu harcamalarına yönelik taleplerin çeşitliliği, bu müdahalelerin ekonomi üzerinde önemli bir iz bırakmasına neden olmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere, hükümetler kıt kaynaklarının yanı sıra, etkin bir kamu harcama sistemi kurma kapasitesinden de yoksun bulunmaktadır. Oysa gerek teori gerek uygulama göstermektedir ki, büyük ve kalıcı bütçe açıkları ekonominin istikrarı ve büyüme potansiyelini olumsuz etkilemektedir. Yüksek kamu açıkları, enflasyon, döviz kuru krizleri, yüksek reel faizler ve borç krizlerinden oluşan bir "Pandora'nın Kutusu"nun açılmasına sebebiyet vermektedir. Bu nedenle, ekonomideki en büyük ajan olarak değerlendirilebilecek hükümetin, gelir ve harcamalarının rasyonelize edilerek kamu açıklarının azaltılması, diğer yandan ise harcamalarının kalitesinin ar-

---

(5) Annual World Bank Conference on Development Economics, 1996

tırılması özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından temel bir ön koşul olarak algılanmalıdır. Ne var ki, yapılan harcamaların nitelikleri ve kompozisyonu, devletin siyasal-ekonomik öncelikleri ve politikaları hakkında en açık göstergeler olmasına rağmen, ülkeler arasında tanım ve fonksiyon farklılıkları göstermektedir.

Bu bölümde ilk olarak kamu kesiminin yaptığı tüketim ele alınacaktır. Daha sonra ise genel ve katma btceli kuruluşları kapsayan konsolide bte harcamalarında detaya inilmektedir. Özellikle kamu harcamalarını işlevsel olarak, gelir dağılımını düzeltici ve ekonomik etkinliği artırıcı şeklinde iki ana gruba ayıran yaklaşıma paralel olarak, transfer harcamalarına ağırlık verilerek fonksiyonel ayrımlarda uluslararası karşılaştırma yapılmıştır. Son olarak, kamu açıklarının finansmanında önemli yer tutan borçlanma ele alınarak, kamu harcamalarının kalitesi ve kamu borcunun seviyesinin yine uluslararası karşılaştırmalar ışığında incelenmesiyle, kamu harcaması sisteminin genel olarak resminin çekilmesine çalışılmıştır.

### **Kamu Kesimi Tüketim Harcamaları**

Kamunun yaptığı tüketim, harcamalar yoluyla hesaplanan milli gelir verilerinden elde edilebilmektedir. DİE tarafından yayınlanan milli gelir hesapları, Birleşmiş Milletler Milli Muhasebe Sistemine (SNA-1968) göre yayınlanmaktadır. DİE'nin açıklamaları, birçok gelişmiş ekonominin kullandığı ve karşılaştırmaların daha sağlıklı yapılmasına imkan verecek SNA-1993'e<sup>6</sup> yakın zamanda geçileceği yönündedir. Devletin nihai tüketim harcamaları, devletin hizmetlerini yerine getirebilmek için istihdam ettiği personeline ödenen maaş-ücretler, ayni ve sosyal yardımlar ile bu hizmeti üretmek için diğer sektörlerden satın aldığı mal ve hizmetlere ilişkin harcamalardan oluşmaktadır. Devlete ait binaların amortisman değerleri de devletin nihai tüketim harcamalarına dahil edilmektedir.

Harcamalar yöntemiyle yapılan milli gelir hesabında devletin yaptığı transfer harcamaları yer almamaktadır. Bu da kamu büyüklüğüne dair yapılacak bir çalışmada GSYİH içindeki tüketim verilerinin tek başına bir kriter olamayacağını göstermektedir. Ancak, kamu tüketim harcamalarına milli gelir verilerinden kolaylıkla ulaşılabilmesi ve aynı gösterge için ülkeler arası karşılaştırmaya olanak sağlayacak veri yaygınlığı, bu göstergenin kamu büyüklüğü karşılaştırmalarında en fazla kullanılan verilerden biri olmasını sağlamıştır.

---

(6) Detaylı bilgi için bkz. EK.2

DİE tarafından açıklanan milli gelir hesaplarına konu olan Türkiye'de devletin yapısı incelendiğinde, genel devlet kavramı içine giren kuruluşlar şöyle belirlenebilir:

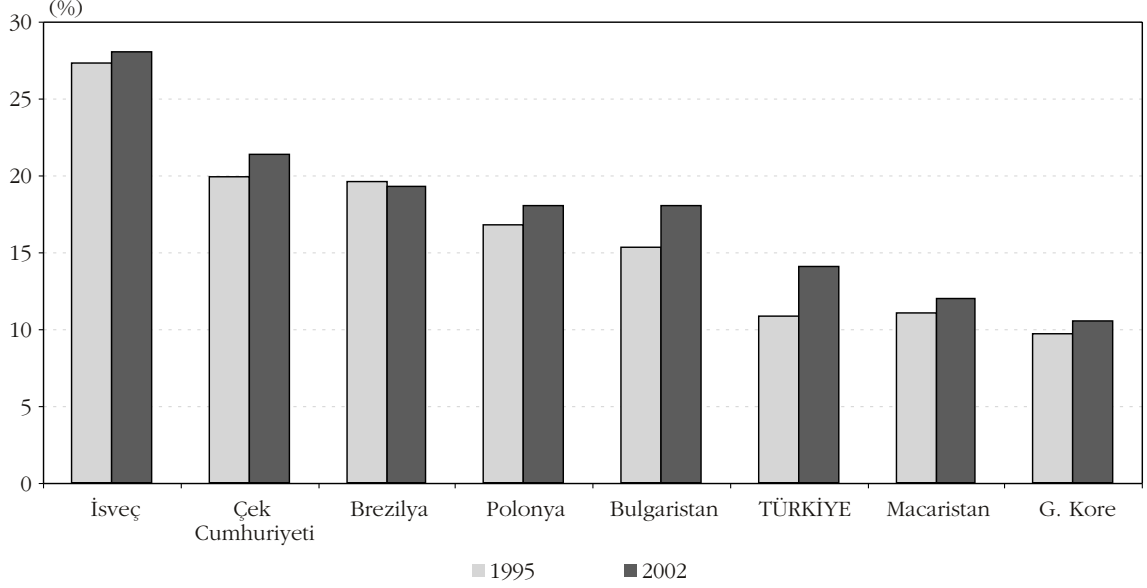
- Genel Bütçeli Kuruluşlar
- Katma Bütçeli Kuruluşlar
- Mahalli İdareler; Belediyeler ve İl Özel İdareleri
- Sosyal Güvenlik Kuruluşları; T.C.Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur
- Bağımsız Bütçeli Devlet Kuruluşları : TODAİE (Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü), TSE (Türk Standartları Enstitüsü), EİEİ (Elektrik İşleri Etüd İdaresi), TÜBİTAK (Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu), İİBK (İş ve İşçi Bulma Kurumu), MTA (Maden Tetkik Arama Enstitüsü) ve MPM (Milli Prodüktivite Merkezi)
- Fon İdareleri

Nihai tüketim harcamalarına ilişkin veriler her dönem kuruluşlara gönderilen soru kağıtları ile derlenmektedir. Kesinleşen veriler için Genel ve Katma bütçeli kuruluşlara ait Hazine Kesin Hesabı, Belediyeler ve İl Özel İdarelerine ilişkin bütçe kesin hesapları esas alınmaktadır. Sosyal Güvenlik Kuruluşları, Bağımsız Bütçeli Devlet Kuruluşları ve Fon İdareleri için ise söz konusu kuruluşların faaliyet raporlarından faydalanılmaktadır.

Kamu tüketim harcamalarının GSYİH'e oranı tüm ülkeler için giderek artma eğilimindedir. (Grafik 12) Ülkelerin yaptığı tüketim harcamalarının 1995 yılına göre 2002 yılında artmış olduğu görülmektedir. Bu artışı büyük oranda kamu tüketim harcamalarının içinde önemli bir yer tutan maaş ve ücret harcamaları kalemindeki seyir belirlemektedir. Bu rakamlar, kamu harcamaları ile ülkelerdeki kamu istihdamının düzeyi arasındaki yakın ilişkiyi de ortaya koymaktadır. Dolayısıyla, kamu tüketim harcamalarının kamu üretimi göstergelerinin bir sonucu olduğu ve kamu harcamalarının azalmasının, kamunun etkinliğinin artırılmasına dönük kamu reformlarına bağlı olduğu görülmektedir. Kamu tüketim harcamalarının GSYİH'e oranının genel olarak gelişmiş ülkeler ve geçiş ülkelerinde yüksek bir seviyede olduğu, buna karşın gelişmekte olan ülkelerde daha düşük bir düzeyde olduğu gözlenmektedir. Türkiye, bu karşılaştırmada %14'lük oranlarla aşağılarda yer alsa da, söz konusu dönemde kamu tüketim harcamasında en hızlı artış kaydeden ülke olmuştur. Artışta kamu istihdamının sınırlı da olsa büyümesi ile kamuda reel ücretlerin 1995 yılına göre hayli yükselmiş olması etkilidir. Öte yandan, Türkiye'de kamu tüketimi içinde maaş-ücret harcamalarının payı %70'in üzerinde seyretmektedir. Pay Türkiye

için reel ücretlerin ciddi bir artış göstermeye başladığı 1989 yılından bu yana bahsedilen seviyenin altına inmemiştir.

**Grafik 12. Kamu Tüketim Harcamaları (GSYİH'e oran, %)**



### Merkezi Hükümet Harcamaları

Kamu harcamalarına daha kapsayıcı ve daha detaylı bakmak amacıyla bu bölümde merkezi hükümet harcamaları incelenmektedir. Merkezi hükümetin transferler yoluyla yaptığı harcamalar, kamu büyüklüğünün hesaplanmasında daha sistematik ve ayrıntılı bir açıklayıcılığa sahiptir. Ayrıca devlet harcamalarında gözetilen gelir dağılımı ve ekonomide etkinlik perspektifinin incelenmesine imkan sağladığı için söz konusu veriler, kamu tüketim harcamalarına göre kamu büyüklüğünü daha sağlıklı bir şekilde temsil etmektedirler.

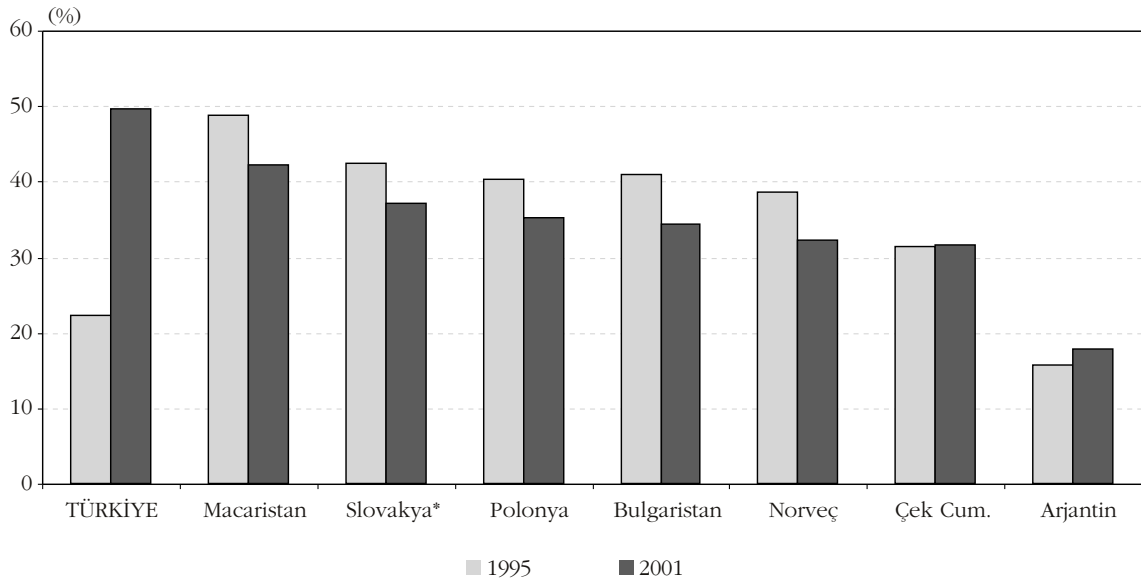
Devletin bütçeden yaptığı harcamalar cari, yatırım ve transferler olarak sınıflandırılmaktadır. Transferler ise oldukça detaylı yayınlanmakta ve faiz ödemeleri, sosyal güvenlik, eğitim ve sağlık gibi alt kalemler bazında incelemeye imkan vererek harcamaların niteliği ve etkinliği konusunda belli sonuçlara ulaşılmasını kolaylaştırmaktadır. Harcama göstergeleri içindeki temel ayrım, harcamaların kamu kesiminin hangi birimi tarafından yapıldığıyla ilgilidir. Bu noktada, merkezi hükümet harca-



maları ile toplam kamu kesimi harcamaları birbirinden ayrılmaktadır. Göstergelerle ilgili değerlendirmelerin bu temel ayırım doğrultusunda yapılması doğru olacaktır.

Merkezi hükümetin yaptığı konsolide bütçe harcamalarının GSYİH'e oranlarına bakıldığında, Türkiye'de çok hızlı bir artış olmasına karşılık, gelişmiş ülkeler de dahil olmak üzere genel bir düşüş eğilimi görülmektedir. (Grafik 13) AB'ye yeni üye olacak ülkelerde, finansal liberalizasyon ve serbest piyasa ekonomisine geçişle birlikte bütçe disiplini sağlama zorunluluğu, bütçe harcamalarının GSYİH içindeki payının giderek düşmesine yol açmaktadır. Gelişmiş ülkelerde ise sosyal güvenlik sistemlerinin daha etkin hale getirilmesi çabaları göstergede benzer bir etki yaratmaktadır. Konsolide bütçe harcamalarının GSYİH'e oranının, diğer ülkelerin tersine bir trendle, Arjantin'de sınırlı ancak Türkiye'de çok hızlı arttığı gözlenmektedir. Ülkemizde 1995 yılında %22'ler düzeyinde olan bu oran, 2001 yılında %50'ler seviyesine kadar çıkmıştır. Bu yükselişi, belli ölçüde her iki ülkenin de yaşamış oldukları ekonomik krizlerle açıklamak mümkündür. Ancak, harcama oranının yükselmesi, bu ülkelerin son yıllarda yaşadıkları krizler sonucu gerileyen GSYİH'e bağlı bir matematiksel sonuç olarak değil, ciddi yapısal ekonomik sorunların varlığıyla açıklanmalıdır.

**Grafik 13. Konsolide Bütçe Harcamaları (GSYİH'e oran, %)**

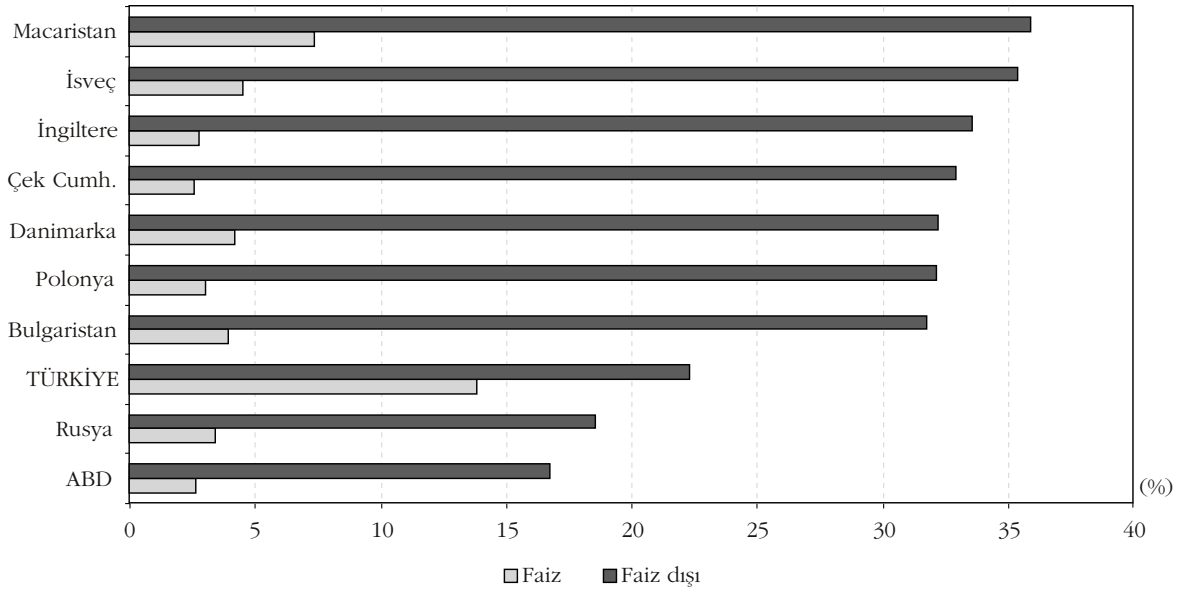


\* Slovakya için veriler 1996 ve 2001 yıllarına aittir.

Kaynak: International Finance Statistics, IMF.

Ülkemizde, bütçe harcamalarını artıran temel faktör transfer harcamalarıdır. Transfer harcamaları ise, faiz ödemeleri ve sosyal güvenlik sistemindeki bozulma nedeniyle düzenli bir biçimde artmaktadır. Faizlerin yüksek seyri, kamunun yüksek borçlanma gereği düşünüldüğünde bütçeye sürekli yeni yükler getirmektedir. 1995 yılında transferlerin en büyük bileşeni olan faiz ödemelerinin GSYİH'e oranı %7.4 iken, 2001 yılında %23'e kadar ulaşmıştır. Diğer ülkelerle karşılaştırıldığında faiz harcamalarının Türkiye'de çok ciddi bir sorun olduğu ortaya çıkmaktadır. (Grafik 14) Geçiş ekonomileri de dahil olmak üzere faiz harcamalarının faiz dışı harcamalara oranı %20 düzeyini geçmezken, ülkemizde aynı oran %60'ın üzerindedir. Bu rakamlar, son yıllarda ekonomik program doğrultusunda sağlanmaya çalışılan bütçe disiplini ve yapısal reformların hayata geçirilmesi sürecinin önemine işaret etmektedir.

**Grafik 14. Faiz ve Faiz Dışı Harcamaları (GSYİH'e oran, 1999)**



Kaynak: Government Finance Statistics, IMF.

Konsolide bütçe harcamalarının fonksiyonel dağılımı, merkezi hükümetin bütçeden yaptığı harcamaları amaçlarına göre sınıflandırmaktadır. Hükümetlerin siyasi-ekonomik tercihlerine ve önceliklerine göre şekillenen bu dağılım, konsolide bütçe harcamalarının niteliğini göstermektedir. Konsolide bütçe harcamalarının GSYİH'e oranında tüm dünyada gözlenen düşüş eğilimi, fonksiyonel dağılımın alt kalemlerinde de gözlemlenmektedir. Diğer ülkelerin tersine toplam konsolide büt-

çe harcamalarının GSYİH'e oranı ciddi bir şekilde arttığı ülkemizde ise, faiz harcamaları hızla yükselirken, eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi alt kalemlerdeki artış sınırlı kalmaktadır. Bu durum, Türkiye'de kamu harcamalarındaki sorunlu büyümeye işaret etmektedir. Ancak, eğitim ve sağlık gibi kalemlerin uluslararası karşılaştırmasında, ülkelerin uyguladığı değişik sistemler nedeniyle kamu harcamalarının yanı sıra bu alanlardaki toplam harcamalar da göz önünde bulundurulmalıdır. (Tablo 5)

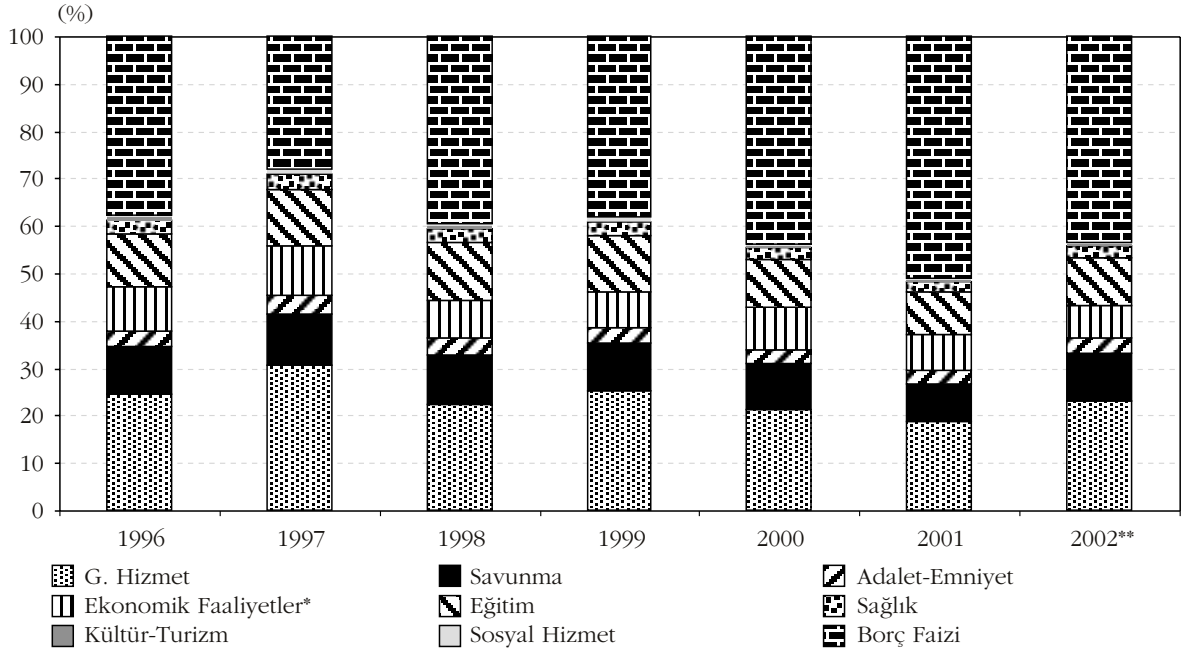
**Tablo 5. Konsolide Bütçe Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (Uluslararası Karşılaştırma)**

GSYİH'e oran (%)	Türkiye		Çek Cumh.		Polonya		İngiltere		Danimarka		İsveç		ABD	
	1997	1999	1997	1999	1997	1999	1997	1999	1997	1999	1997	1999	1997	1999
Savunma	2.7	3.1	1.6	1.8	1.5	1.4	2.7	2.6	1.6	1.5	2.3	2.2	3.2	2.9
Güvenlik	1.5	1.7	1.7	1.7	1.8	1.2	1.3	1.3	0.7	0.7	1.2	1.1	0.3	0.3
Eğitim	3.4	4.3	3.8	3.6	2.5	1.6	1.6	1.4	4.2	4.3	2.4	2.6	0.4	0.3
Sağlık	1.2	1.5	6.3	6.3	4.3	0.4	5.5	5.6	0.2	0.2	0.1	0.8	4.2	4.0
Sosyal Güvenlik	2.7	3.6	12.9	13.4	19.8	18.1	14.0	13.3	16.1	14.6	21.1	18.5	5.9	5.6
Toplam Kons. Bütç. Harc.	27.9	36.2	35.2	35.5	39.3	35.2	38.1	36.4	38.2	36.4	42.5	40.0	20.6	19.4

Kaynak: Public Sector Dataset, Worldbank.

Fonksiyonel dağılımına göre bütçe harcamalarının bütçe içindeki payları da yukarıda verilen uluslararası karşılaştırma sonuçlarını doğrular niteliktedir. Türkiye'de konsolide bütçe harcamaları içinde eğitim ve sağlık gibi sosyal harcamalara ayrılan pay, özellikle 2000 yılından itibaren gerilerken, borç faizleri hızlı bir biçimde yükselmiş ve savunma harcamaları bütçe içersinde %10'luk payını korumuştur. Faiz ödemelerinin, konsolide bütçe harcamalarında yol açtığı bu yapı nedeniyle, hükümetler uzun dönemde ekonomi üzerinde olumlu sonuçlar doğuracak harcamalar yerine kısa vadedeki yükümlülüklerine öncelik vermektedirler. Bu eğilim sonucunda, konsolide bütçe etkili bir kamu maliyesi aracı olmaktan uzaklaşmakta, hükümetin gerek ekonomik gelişmeyi etkileyecek kararları alma (vergi oranlarının kullanılması, teşvik ve sübvansiyonlar, yatırımlar vb.) gerek daha adil bir gelir dağılımı sağlayabilme (transfer harcamaları, sosyal adalet açısından belirli grup ya da mal ve hizmetlere vergisel imtiyazlar sağlanması vb.) imkanı ortadan kalkmaktadır. (Grafik 15)

**Grafik 15. Konsolide Bütçe Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (Türkiye, % pay)**



\* Tarım, su işleri, karayolları, bayındırlık, ulaştırma, madencilik

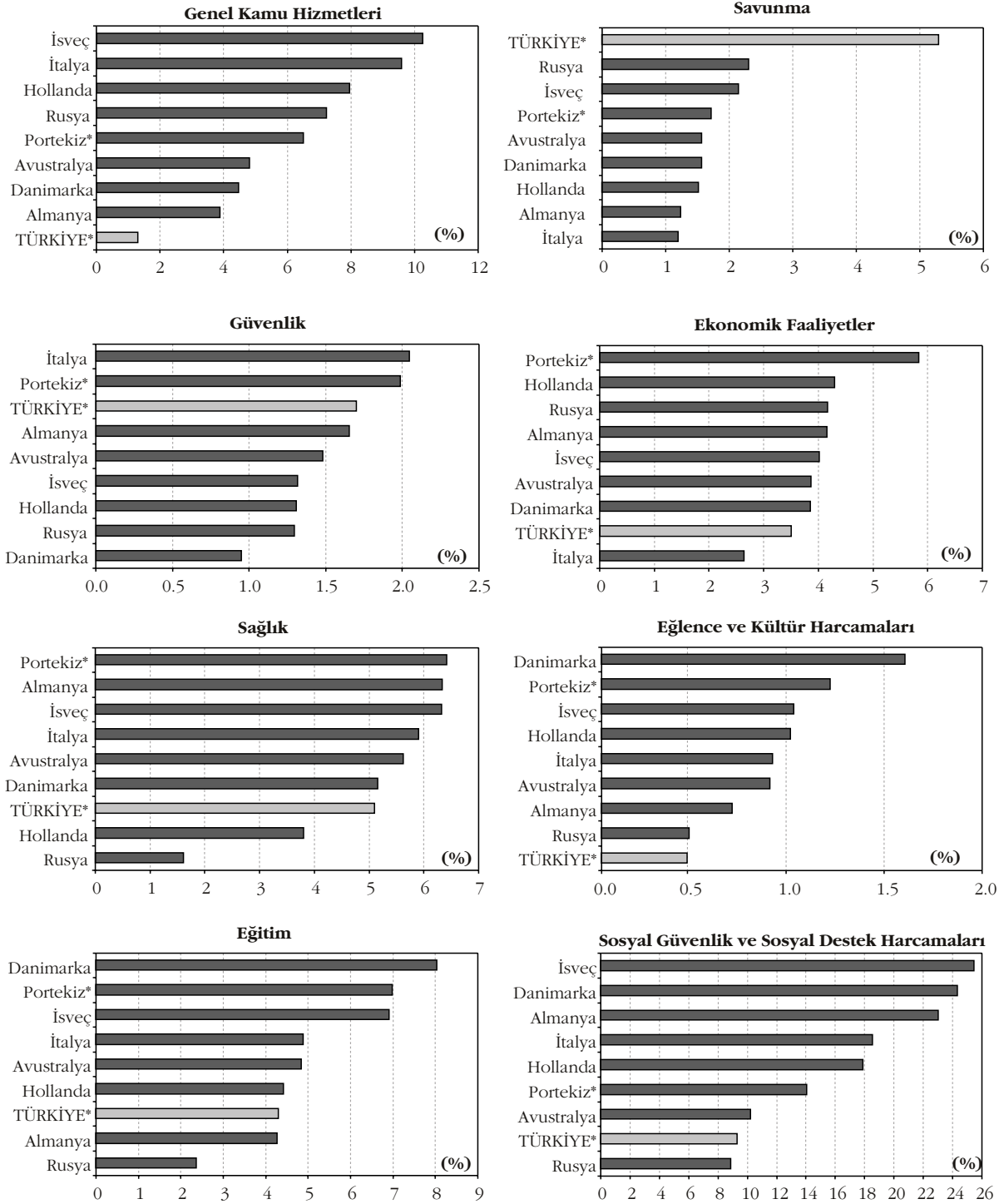
\*\* Başlangıç Ödeneği

Kaynak: Maliye Bakanlığı

## Genel Hükümet Harcamaları

Ülkemizin konsolide bütçe verilerinin sunduğu olumsuz tablo, toplam kamu harcamaları söz konusu olduğunda da geçerlidir. IMF tanımına göre daha dar bir tanıma oturan genel kamu hizmetlerinde Türkiye en gerilerde bulunurken, savunma ve güvenlik harcamalarına diğer kalemlere göre oldukça yüksek paylar ayırmaktadır. Türkiye'nin konumunun da etkisiyle, savunma giderlerinin GSYİH'e oranı %5.3 ile diğer ülkelerin çok üstündedir. Sosyal harcamalar olarak nitelendirilebilecek sağlık, eğitim, sosyal güvenlik ve eğlence-kültür gibi kalemlerde ise Türkiye aşağıda karşılaştırmaları verilen 10 ülke içerisinde son sıralarda yer almaktadır. Sosyal harcamalarda olduğu gibi ülkemizde devletin ekonomik faaliyetler için yaptığı harcamaların düşüklüğü de dikkat çekicidir. Rusya ve Avustralya dışında AB ülkelerinden oluşan örneklemde ulaşılan bu sonuçlar, gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye'nin yapısal sorunlarını halledip refah toplumuna yönelik uzun vadeli uygulamalara imkan sağlayacak bir kamu maliyesine kavuşma gerekliliğine işaret etmektedir. (Grafik 16)

**Grafik 16. Fonksiyonel Dağılımına Göre Toplam Kamu Sosyal Harcama Kalemleri**  
(GSYİH'e oran, 2000)



\* Portekiz ve Türkiye verileri 1999 yılına aittir.

Kaynak: Government Finance Statistics, IMF

Kamunun sosyal transfer harcamalarının ülkelerarası karşılaştırmasına bakıldığında, sosyal güvenlik sistemlerinin yapısından kaynaklanan farklılıklar göze çarpmaktadır. Gelişmiş ülkelerde toplam harcamaların alt kalemlere dağılımı belli bir dengeye sahipken, ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin sorunlarının neden olduğu problemler rakamlara da yansımaktadır. Sosyal harcamalarda ana kalemi oluşturan yaşlılık yardımı ve sağlığa ayrılan payın 1998 yılında 1990'a göre ciddi bir artış göstermesi, bu hizmetlerde niteliksel iyileşmeden çok, sosyal güvenlik sisteminde erken emeklilik gibi yanlış uygulamalar ve prim toplanmasında yaşanan olumsuzluklar ve kayıt dışılığın artması ve buna bağlı olarak bağımlı nüfus sayısında bir artıştan kaynaklanmaktadır. Hizmetlerdeki nitelik sorunları bir yana, yaşlılık yardımı ve sağlığa ayrılan payın 1998 yılında 1990'a göre ciddi bir artış göstermesine rağmen, diğer ülkelere göre sosyal transfer harcamaların GSYİH'e oranı çok düşük seviyelerdedir. (Tablo 6)

**Tablo 6. Kamu Sosyal Harcamalarının Dağılımı**

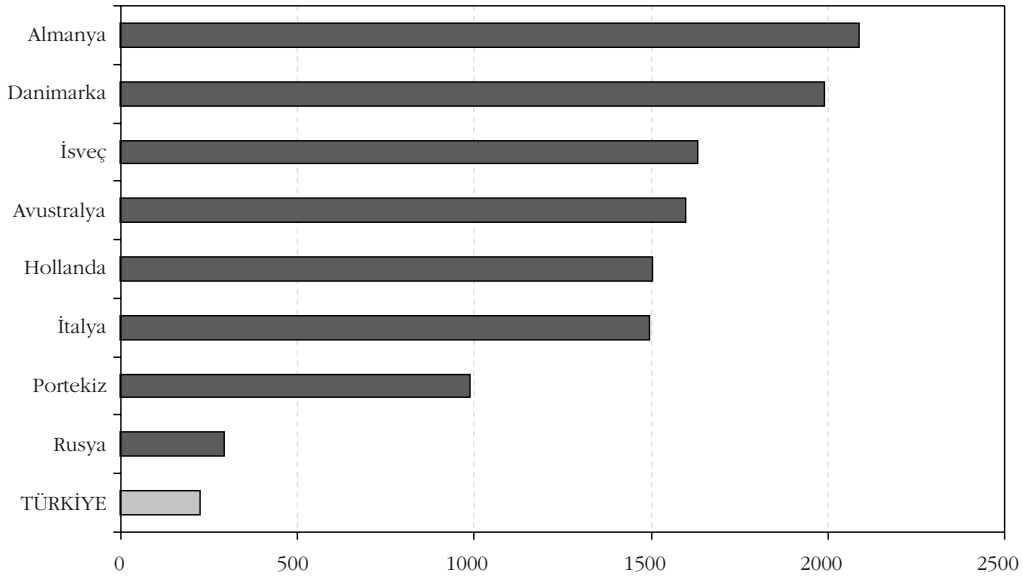
GSYİH'e oran (%)		Yaşlılık Yardımı	Sağlık	Barınma Yardımı	Aile Yardımı	Hastalık Yardımı	İş Kazaları ve		Dul-Yetim Yardımı	Engellilere Yardımlar	Diğer	Toplam
							İşsizlik	Hastalıkları				
Çek Cumh.	1990	5.4	4.8	-	2.6	1.2	-	-	0.9	1.3	0.5	16.8
	1998	6.4	6.5	0.1	1.6	0.9	0.2	0.1	0.9	1.7	1.0	19.4
Danimarka	1990	6.3	7.0	0.7	1.4	0.7	4.3	0.2	0.0	1.7	7.0	29.3
	1998	6.8	6.8	0.7	1.5	0.7	3.4	0.1	0.0	1.8	7.9	29.8
Almanya	1990	8.5	5.9	0.1	1.1	0.4	0.6	0.3	0.5	0.7	2.2	20.3
	1998	10.5	7.8	0.2	1.9	0.3	1.3	0.3	0.5	1.1	3.4	27.3
Yunanistan	1990	9.1	4.7	0.5	0.8	0.9	0.5	0.0	2.0	1.5	1.6	21.6
	1998	10.2	4.7	0.7	1.2	0.8	0.5	0.0	2.1	1.1	1.4	22.7
Polonya	1990	4.5	4.8	0.1	1.8	0.8	0.0	0.4	1.2	2.3	0.4	16.2
	1998	8.0	4.2	0.2	0.9	1.2	0.6	0.8	2.1	4.0	1.0	22.8
İspanya	1990	7.2	5.2	0.1	0.2	1.0	2.3	-	0.9	1.3	1.2	19.3
	1998	8.1	5.4	0.1	0.3	0.9	1.6	-	0.9	1.3	1.2	19.7
İsveç	1990	7.2	7.6	0.7	2.2	2.5	0.9	0.7	0.7	2.0	6.6	31.0
	1998	7.5	6.6	0.8	1.6	1.1	1.9	0.3	0.7	2.1	8.3	31.0
<b>TÜRKİYE</b>	<b>1990</b>	<b>2.2</b>	<b>1.0</b>	<b>-</b>	<b>1.2</b>	<b>0.1</b>	<b>0.6</b>	<b>0.02</b>	<b>1.0</b>	<b>0.1</b>	<b>0.2</b>	<b>6.4</b>
	<b>1998</b>	<b>4.2</b>	<b>4.0</b>	<b>0.01</b>	<b>0.9</b>	<b>0.0</b>	<b>0.6</b>	<b>0.03</b>	<b>1.0</b>	<b>0.2</b>	<b>0.6</b>	<b>11.6</b>
İngiltere	1990	8.5	5.0	1.3	1.5	0.4	0.7	0.1	0.9	1.6	1.7	21.6
	1998	9.8	5.6	1.6	1.7	0.1	0.3	0.1	1.0	2.6	1.8	24.7
ABD	1990	5.1	4.8	-	0.2	0.3	0.4	0.1	0.9	0.7	0.9	13.4
	1998	5.2	5.9	-	0.2	0.2	0.3	0.1	0.9	0.9	1.1	14.6

Kaynak: OECD Social Expenditure Database

Kamunun sosyal harcamalarını değerlendirirken, harcamaların GSYİH'e oranının yanı sıra, ülkenin nüfus büyüklüğü de dikkate alınmalıdır. Yapılan sosyal harcamaların niteliğiyle (ve yeterliliğiyle) ilgili bir uluslararası karşılaştırma, farklı kalemler için yapılan harcamaları ülkedeki toplam nüfusa bölerek hesaplanan kişi ba-

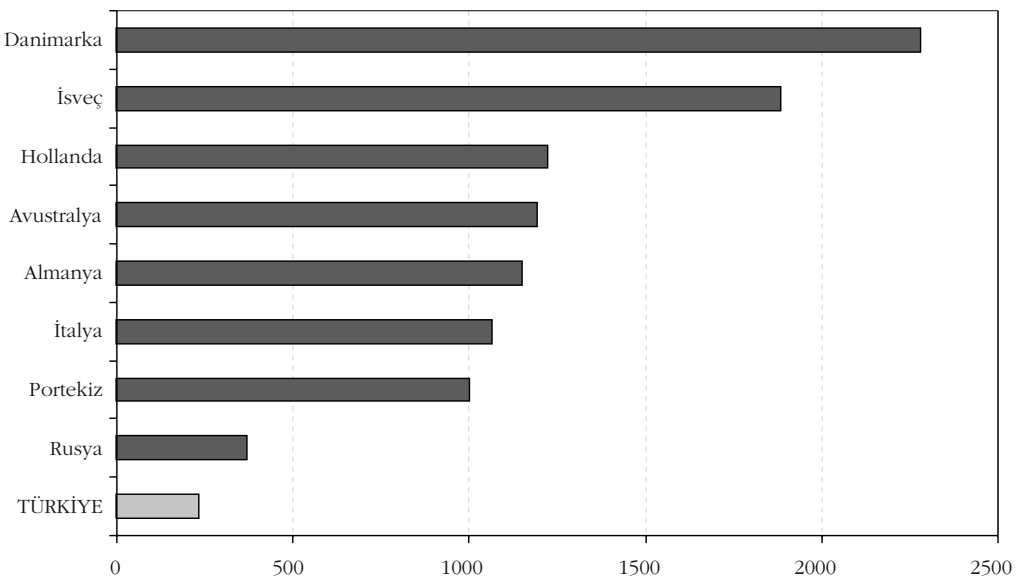
şına harcama verileri ile yapılabilmektedir. Kişi başına kamu sosyal harcamalarını ülkeler arasındaki fiyat farklılıklarından arındırmak ise söz konusu karşılaştırma için daha sağlıklı bir gösterge oluşturulmasını sağlayacaktır. Bu nedenle kişi başı eğitim ve sağlık harcamaları, satın alma gücü paritesine (PPP) göre hesaplanmış veriler ışığında incelenmiştir. (Grafik 17 ve 18)

**Grafik 17. Kişi Başına Kamu Sağlık Harcamaları (\$ PPP, 2000)**



Kaynak: Human Development Report 2003, UNDP

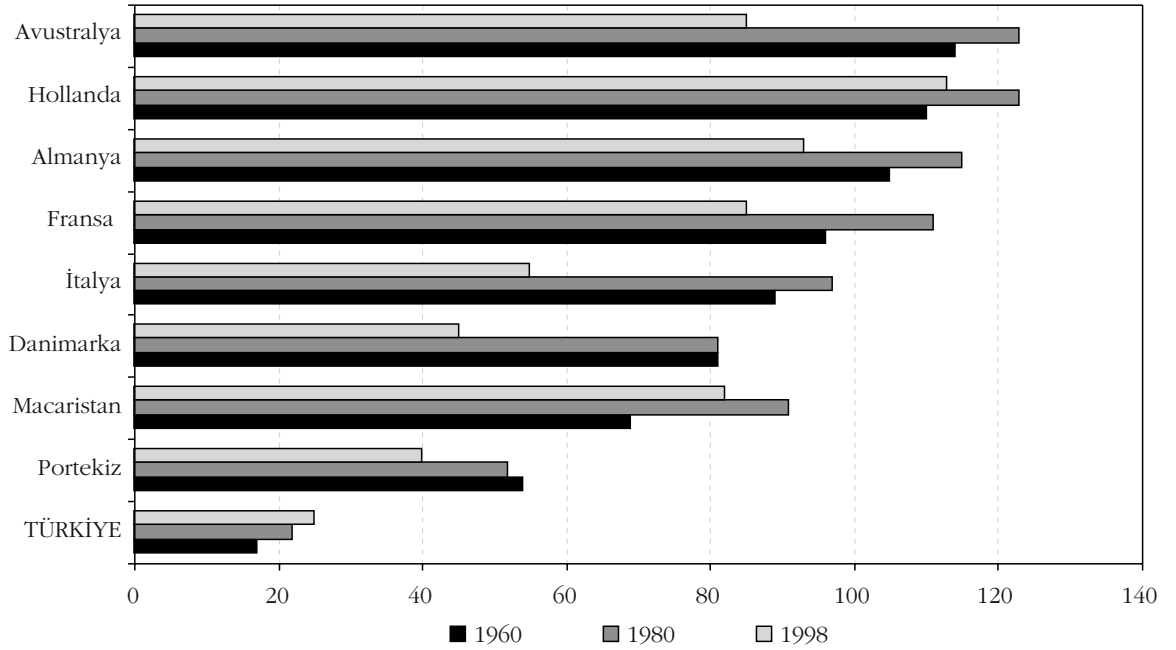
**Grafik 18. Kişi Başına Kamu Eğitim Harcamaları (\$ PPP, 2000)**



Kaynak: Human Development Report 2003, UNDP

Kişi başı eğitim ve sağlık harcamaları, satın alma gücü paritesine (PPP) göre hesaplanmış veriler ışığında incelendiğinde, Türkiye her iki göstergede de son sırada yer almaktadır. Türkiye'nin ülkeler arası karşılaştırmada kişi başına göstergelerde, GSYİH'ya oran olarak hesaplanan göstergelere oranla daha kötü bir tablo çizmesi, ülkemizde bu alanlarda yapılan harcamaların nüfus büyüklüğümüz açısından yeterli olmadığına işaret etmektedir. Eğitim ve sağlık hizmetlerine ayrılan payın yetersizliği aynı zamanda verilen hizmetin niteliğine de yansımaktadır. Örneğin, kişi başına hasta yatağı sayısı, Türkiye'de sağlık hizmetlerinin ne kadar yetersiz olduğunu açıkça göstermektedir. On bin kişiye düşen yatak sayısı ülkemizde, 1960 yılında 17'den 1998'de 25'e yükselmiştir. (Grafik 19) Türkiye'nin, bu zaman aralığında kişi başına düşen yatak sayısını düzenli olarak arttıran tek ülke olmasına rağmen hala son sırada yer alması dikkat çekicidir. Aynı tablo doğumda yaşam beklentisinde de ortaya çıkmaktadır. Türkiye bu veride, diğer ülkelerle arasındaki farkı hızla kapatıyor olmasına rağmen karşılaştırma yapılan ülkeler içinde sonuncudur. (Grafik 20)

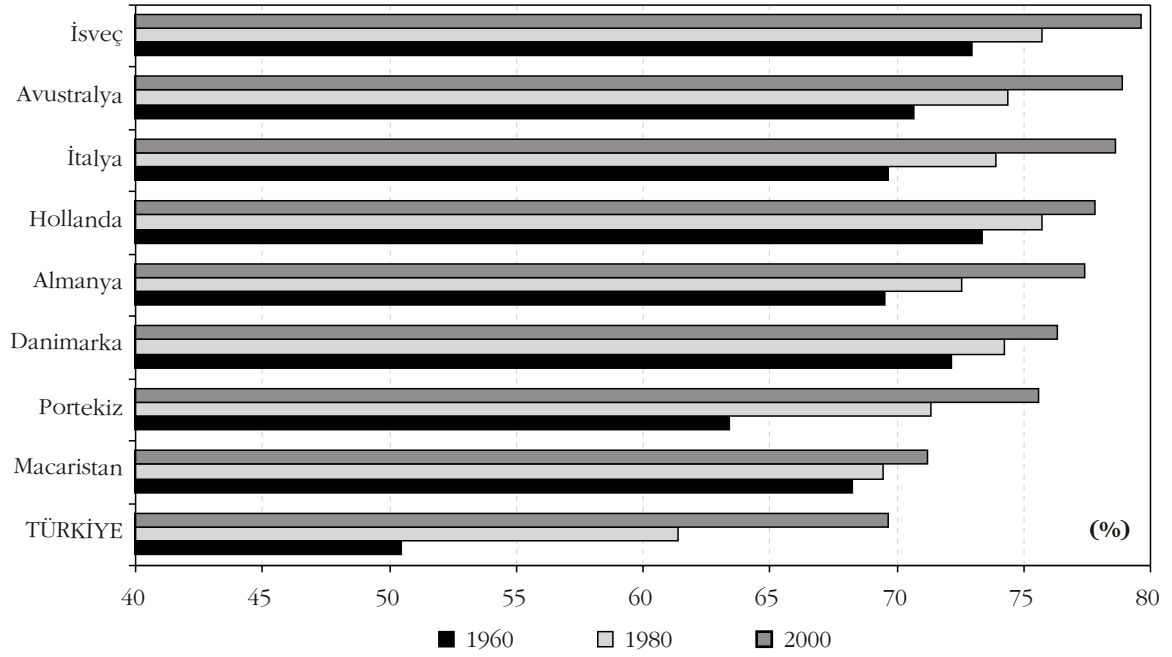
**Grafik 19. Kişi Başına Hasta Yatağı Sayısı (10 000 kişide)**



Kaynak: Health at a Glance 2001, OECD



**Grafik 20. Doğumda Yaşam Beklentisi**

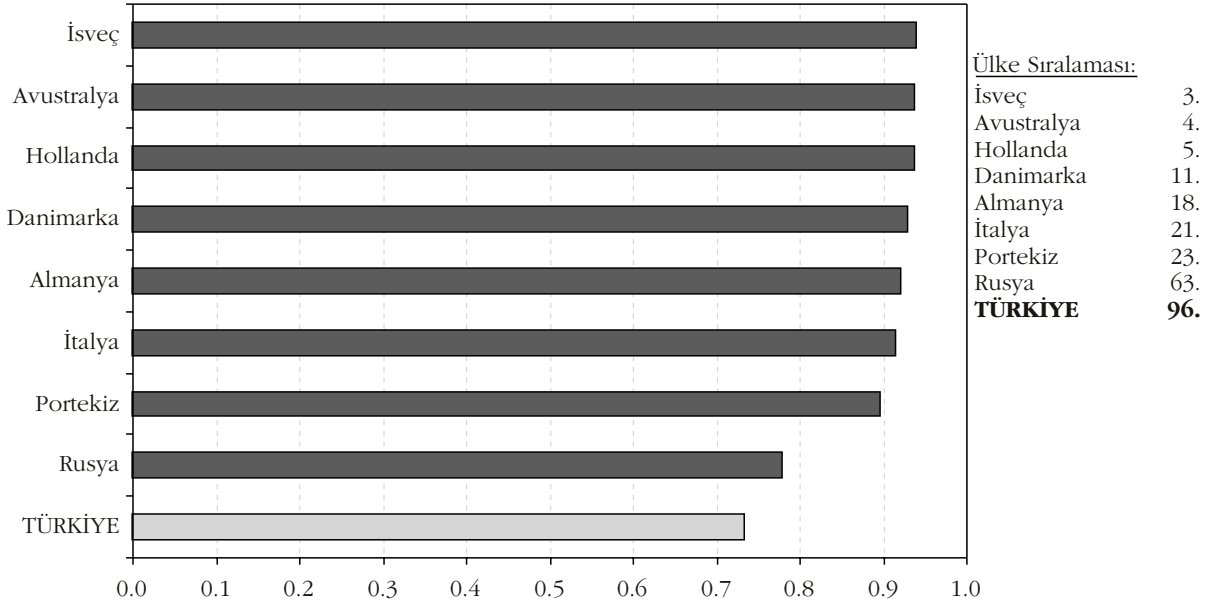


Kaynak: Health at a Glance 2001, OECD

Kamu tarafından gerçekleştirilen sosyal harcamalarının amacı, bir ülkede sosyal yapı ve insani gelişime katkıda bulunmaktır. Bu nedenle, kamu harcamalarının niteliğini değerlendirmeye çalışırken, kamu hizmetleri sonucunda ulaşılan toplumsal gelişim düzeyi de dikkate alınmalıdır. Ülkelerarası sosyal yapı ve insani gelişim karşılaştırması için UNDP tarafından uzun/sağlıklı yaşam, bilgi/eğitim düzeyi ve yaşam standardı<sup>7</sup> göz önüne alınarak hesaplanan "İnsani Gelişim Endeksi (HDI)" verileri kullanılmaktadır. 2001 yılı verileri ile 175 ülke için hesaplanan HDI endeksine göre, Türkiye 96. sırada yer almaktadır. Bu gösterge, Türkiye’de kamu sosyal harcama politikalarının verimsizliğine ve acil bir kamu harcama reformu ihtiyacına işaret etmektedir. (Grafik 21)

(7) Bu endeksin hesaplanmasında, doğumda yaşam beklentisi, yetişkinlerde okur-yazarlık oranı, eğitime katılım oranları ve satın alma gücü paritesine göre düzeltilmiş kişi başına GSYİH verileri kullanılmaktadır.

**Grafik 21. İnsani Gelişme Endeksi (2001)**



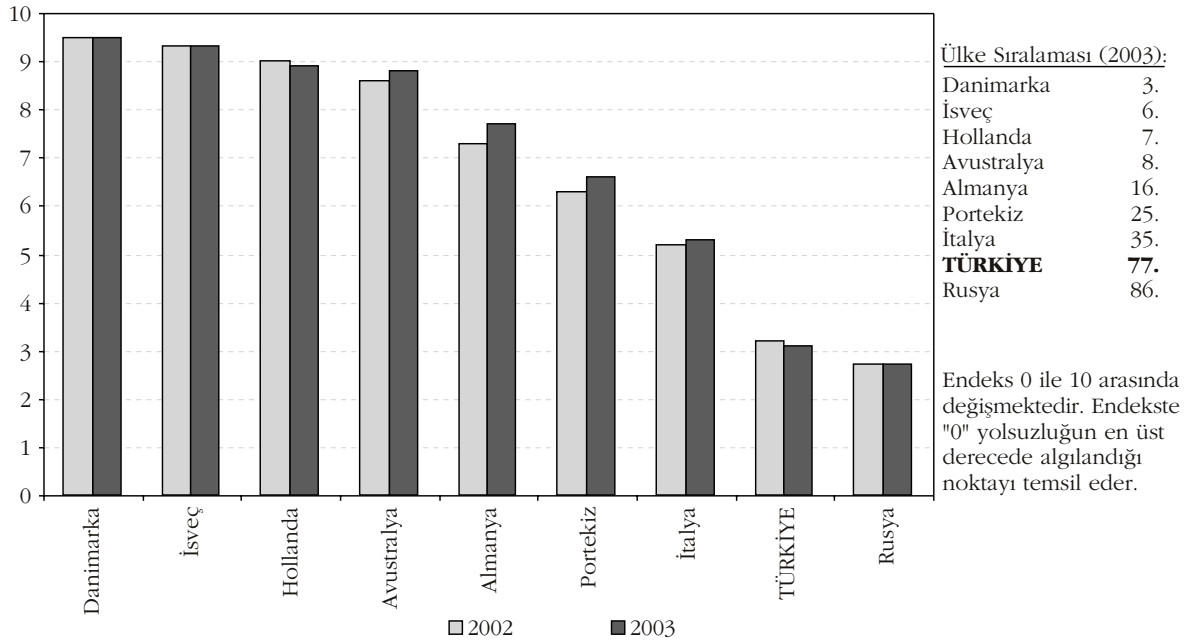
Kaynak: Human Development Report, 2003, UNDP

Nitekim, TÜSİAD Kamu Reformu Araştırması sonuçları da kamu harcamalarındaki dağılım sorununu çarpıcı bir şekilde vurgulamaktadır. Değerlendirmeye alınan toplam 2416 anket sonucuna göre, kamuoyu sırasıyla ekonomi (%88), vergi sistemi (%72,9), sağlık sistemi (%62,2), sosyal güvenlik (%61,9), adalet/yargı (%60,4), eğitim sistemi (%58,1), çevre koruma (%55,7) ve emniyet (%42) alanlarında Türkiye'nin "çok kötü" yönetildiğini düşünmektedir. Göreli olarak en iyi değerlendirmeyi alan emniyet yönetim kalitesi dahi ortalama puan olarak orta noktanın altında kalmaktadır. Gelişme sağlanmasının en önemli olduğu düşünülen ilk dört alan ise sırasıyla ekonomi (%100), eğitim sistemi (%65), sağlık sistemi (%52) ve adalet sistemi (%47) olarak ortaya çıkmaktadır. (s. 54-55) Aynı araştırma sonuçlarına göre, kamuoyunun %88,1'i ödenen vergilerin devlet tarafında doğru yere harcandığına inanmaktadır. (s. 57)

Kamunun ekonomik sistem içindeki yerinin büyüklüğü, kamu istihdamının yüksekliği, vergi yükünün ağırlığına ilişkin yaygın kanı, buna karşılık kamu harcaması yapısının bozukluğu ve sosyal alanlarda harcamaların yetersizliği sonucu kamu hizmetlerinin miktar ve kalite olarak yetersiz kalması, toplum vicdanında, kamunun algılanmasını da olumsuz etkilemektedir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International) tarafından 2003 yılında 133 ülke için oluşturulan Yolsuzluk Al-

gılama Endeksi'ne<sup>8</sup> göre yapılan sıralamada, Türkiye'nin 77. olması toplumda kamu işleyişine ve personeline olan güvensizliğe işaret etmektedir. Kamu hizmetlerini yeniden yapılandıracak kamu reformları düzenlenirken bu noktanın da göz önüne alınması gerekmektedir. (Grafik 22)

**Grafik 22. Yolsuzluk Algılama Endeksi (2003)**



## Kamu Borçları

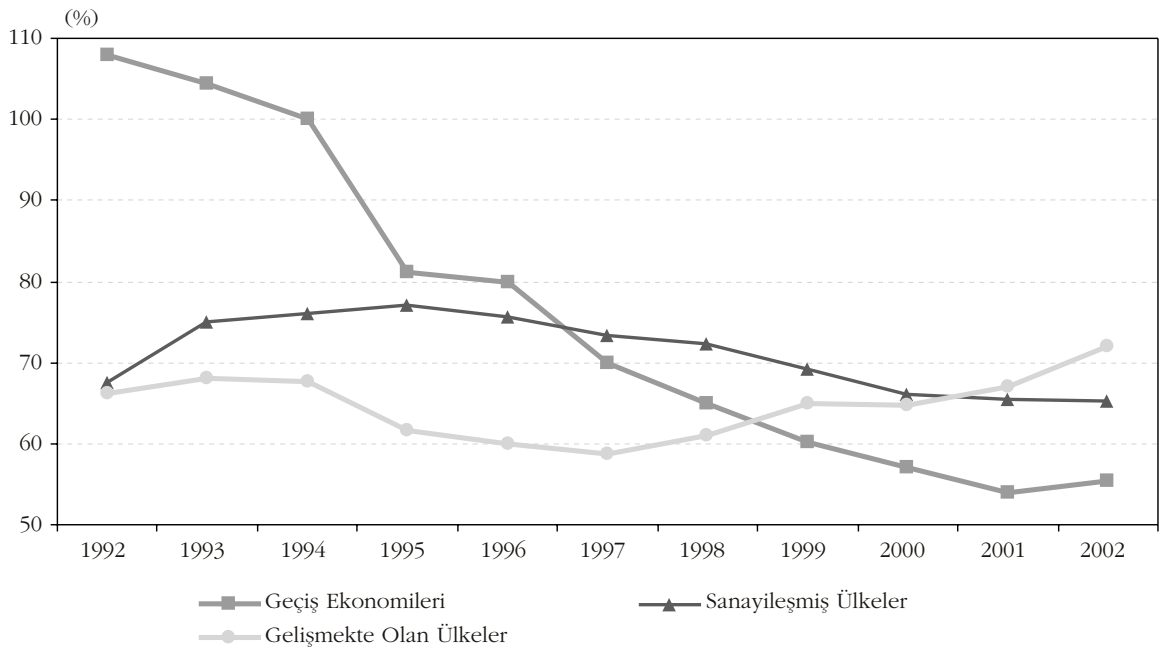
Devlet, bir yandan belli ekonomik hedefler doğrultusunda harcama politikası oluştururken diğer yandan yapacağı harcamalar için bir gelir politikası da oluşturur. Bu iki politika arasındaki dengesizlikler ise devletin harcamaları için borçlanma yapmasını gerektirir. Kamu borçlanma verileri, kamunun harcamalarını nasıl fonladığının işaretlerini verir ve bu doğrultuda kamunun büyüklüğü konusunda dolaylı bir gösterge de teşkil eder. Kamu iç ve dış borçlarının toplamından oluşan kamu borcunun GSYİH'e oranı bu gösterge için uygun bir veri sunmaktadır.

Ülke grupları bazında bakıldığında, 90'lı yıllar boyunca Doğu Avrupa ülkelerinin piyasa ekonomisine geçiş süreçlerinde, kamunun küçültülmesi çerçevesinde atılan adımlarla borçlanma ihtiyacının da azaldığı görülmektedir. Görece daha istik-

(8) Yolsuzluk Algılama Endeksi, kamu sektöründeki işleyişin toplumda nasıl algılandığını saptamaktadır.

rarlı ekonomilere sahip sanayileşmiş ülkeler için toplam kamu borcunun GSYİH'e oranının, azalan bir seyirle giderek düştüğü gözlenirken, az gelişmiş ülkelerde borçlanma oranı artmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde özellikle 1997 yılı ile birlikte kamu borç oranının ivme kazanması Asya Krizi ile yakından ilişkilidir. Asya Krizi bu ülkelerin mali yapısını oldukça bozmuş, düşük büyüme performansına yüksek borçlanma gerekliliği eşlik edince kamu borcunun GSYİH'e oranı artış sürecine girmiştir. (Grafik 23)

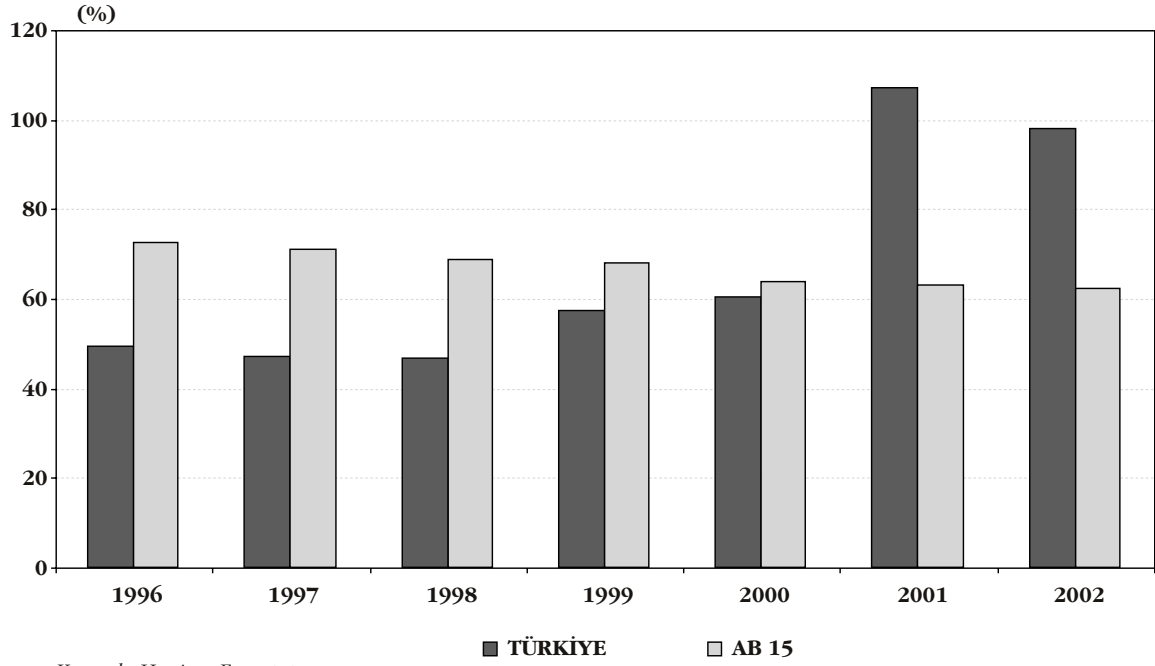
**Grafik 23. Kamu Borcu (Ülke Grupları; GSYİH'e oran, %)**



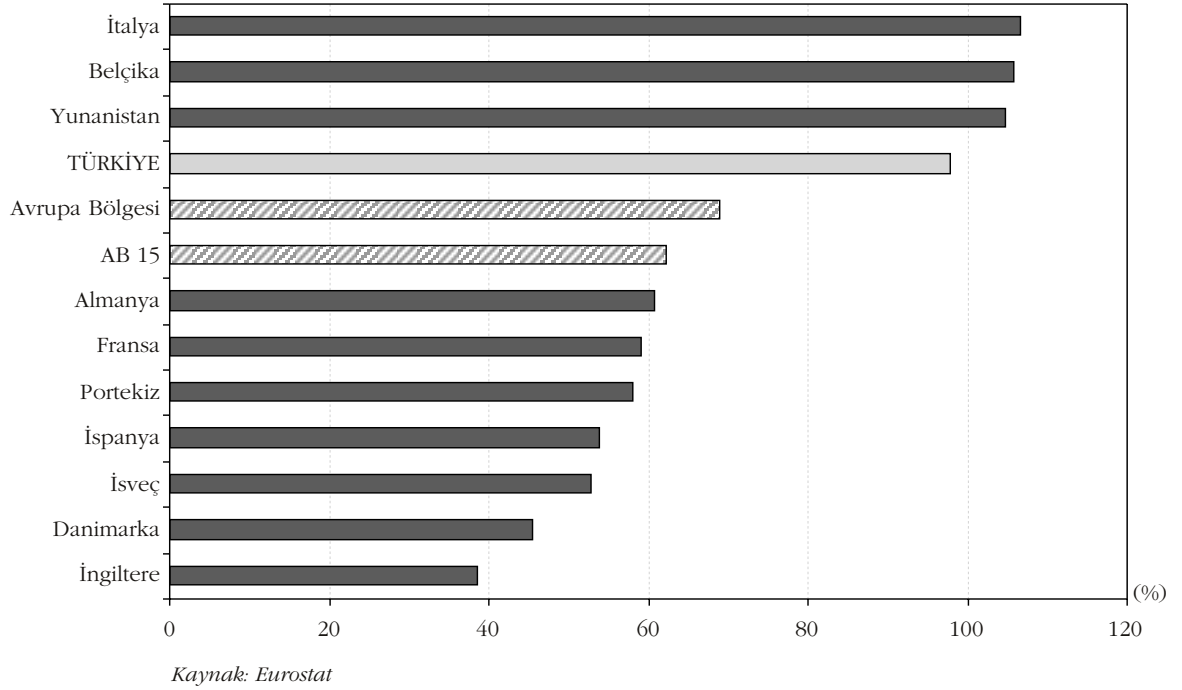
Kaynak: World Economic Outlook, IMF

Türkiye'nin aynı dönemde borçlanma eğilimi gelişmekte olan ülkelerdeki borçlanma seyri ile genel olarak paralel hareket etmiştir. Ülkemizde kamu borcunun GSYİH'e oranı giderek artmaktadır. Bu eğilim, kriz yılı olan 2001 ve krizin etkilerinin taşındığı 2002 yılında hızlanmıştır. Kamu borçları, 2001 yılında yurtiçi milli hasılanın üzerine çıkmış, 2002'de bir miktar gerilemesine rağmen yüksek seviyesini korumuştur. Kamu borcu/GSYİH oranının, Türkiye ile istikrar paktı çerçevesinde kontrollü kamu maliyeleri uygulayan AB-15'te ters yönde hareket ettiği açıkça görülmektedir. (Grafik 24) Türkiye'de bozuk kamu maliyesi, yüksek enflasyon ve yüksek reel faiz döngüsü tüm kamu göstergelerinin hızla bozulmasına ve ekonomik performansın büyük dalgalanmalar yaşamasına neden olmuştur. Türkiye'nin toplam kamu borcunun 2002 yılı itibarıyla uluslararası karşılaştırması Grafik 25'te sunulmuştur

**Grafik 24. Kamu Sektörü Borcu (Türkiye-AB 15, zaman serisi; GSYİH'e oran, %)**



**Grafik 25. Toplam Kamu Borcu (Uluslararası Karşılaştırma; GSYİH'e oran, 2002)**



## SONUÇ

Yukarıda karşılaştırmalı niceliksel verilerin ışığında Türkiye’de kamu sektörünün büyüklüğü ve etkinliğine ilişkin genel bir çerçeve çizilmeye çalışılmıştır. Bu karşılaştırmalardan çıkan sonuçlar ve politika önerileri aşağıdaki gibi özetlenmektedir:

- Kamunun ekonomideki rolü, düzenleyicilik, vergilendirme, üretim, tüketim ve transferleri kapsayan bütüncül bir yaklaşımla ele alınmalıdır.
- Türkiye’de bu alanların birbiriyle ilişkisi göz ardı edilmiş, kamunun ekonomideki rolü sadece harcamalar ve istihdam gibi tekil başlıklara odaklanmıştır.
- Harcamaları ne şekilde olursa olsun kısmak ve vergi gelirlerini ne şekilde olursa olsun artırmak gibi dar bakış açılarının ötesine geçilmeli; kamunun ekonomideki rolünün değerlendirilmesi bir amaç fonksiyonu çerçevesinde yapılmalı; bu amaç da mümkün olduğunca açık şekilde ortaya konulmalıdır.
- Kamunun değerlendirilmesinde "kurumları ve kurallarıyla iyi işleyen bir serbest piyasa ekonomisi" perspektifi hakim kılınmalı; kamunun performansı bu açıdan değerlendirilmelidir.
- Geçtiğimiz on beş yılda, etkin bir kamu harcama sistemi kurma kapasitesinden yoksun bir yapı oluşmuş, tüm fonksiyonlar bütçe kısıtına tabi olmuştur.
- Kamu harcamalarının dağılımı, eğitim ve sağlık gibi uzun vadede kalkınmayı olumlu etkileyen alanlar lehine değişmelidir.
- Kamu gelir ve harcamalarının rasyonalize edilerek kamu açıklarının azaltılması, diğer yandan ise harcamaların kalitesinin artırılması hedeflenmelidir.
- Kamu hizmetlerinin kalitesinin arttırılması amacıyla, kamuda kaynakların dağılımı, kamu çalışanları için performans denetimi ve liyakat ilkesinin uygulanma biçimi, ve hizmet içi eğitim gibi konulara önem verilmelidir.
- Kamu maliyesinin kalitesi ve sürdürülebilirliği hedeflenirken, kısa ve orta-uzun vade ayırımına dikkat edilmelidir.

- Kısa vadede, IMF destekli ekonomik program ile makroekonomik dengesizlikleri kalıcı olarak ortadan kaldırma amacıyla faiz dışı fazla politikasına devam edilmelidir.
- Orta-uzun vadede ise, bu politika kamu sektöründeki yapısal reform programlarıyla desteklenmelidir.
- Kısa ve uzun vadede bu hedefler, Türkiye'nin AB üyelik hedefi ile örtüşmektedir.
- Kamu sektöründeki bu dönüşümün diğer ayağı da özel sektördür. Kamunun, kurumları ve kurallarıyla iyi işleyen bir piyasa ekonomisi için gerekli dönüşümü sağlamasıyla birlikte, Türkiye ekonomisinin rekabet gücünü artırma yükümlülüğü özel sektörün olacaktır.

EKLER



## EK 1. KAMU İSTİHDAMI İÇİN ULUSLARARASI SINIFLANDIRMA

Uluslararası karşılaştırma için veriler "*The United Nations Online Network in Public Administration and Finance*" (UNPAN)'dan sağlanmıştır. Ülkeler arası tanım farklılıkları olsa da, aşağıdaki tanımlar çerçevesinde veriler konsolide edilmiştir.

**Toplam Kamu İstihdamı:** Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) ve genel hükümet bünyesinde çalışanları temsil etmektedir.

**Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) çalışanları:** çoğunluk hissesi devlete ait olan kuruluşlarda çalışanları temsil etmektedir.

**Genel Hükümet:** merkezi ve yerel idarelerde ya da onları temsilen hizmet veren daire, kurum ve kuruluşlarda görev alan, doğrudan bütçeden ya da bütçe dışı fonlardan finanse edilerek istihdam edilenleri temsil etmektedir. Sadece idari görevlerle iştigal edenler değil, savunmada, kamu düzeninin sağlanmasında, iktisadi büyümenin teşvik edilmesinde, eğitim, sağlık, kültür ve sosyal hizmetlerin sürdürülmesinde görev alan tüm personeli kapsar<sup>9</sup>.

*Genel Hükümet istihdamının altında altı farklı grup bulunmaktadır:*

**Silahlı Kuvvetler:** Görevli tüm personel (mecburi askeri hizmetini yerine getirenler dahil) ve muvazzaf askerleri kapsamaktadır. Mümkün olan durumlarda Savunma Bakanlığı'nın idari personeli çıkarılarak sivil Merkezi Hükümet istihdamına dahil edilmiştir.

**Merkezi Hükümet Sivil İstihdam (sağlık, eğitim ve polis hariç):** Devlet başkanı ya da parlamentoya doğrudan bağlı birimlerdeki yönetici ve uzman personelle birlikte, tüm bakanlık ve idari birimleri ve bağımsız kurulları kapsamaktadır. Eğitim, sağlık çalışanları ve polisler ayrı değerlendirilmektedir.

**Mahalli İdareler (sağlık, eğitim ve polis hariç):** Merkezi hükümet tarafından doğrudan finanse edilmeyen tüm kamu çalışanlarını temsil etmektedir. Belediyelerin yanı sıra, bölgesel ve yerel yönetimleri (il özel idaresi vb.) ve (federal istemlerde) eyaletleri kapsamaktadır. Merkezi ve Mahalli İdare istihdamı arasındaki fark bütçesel olup coğrafi değildir. Şayet merkezi yönetim birimleri coğrafi olarak dağınık

---

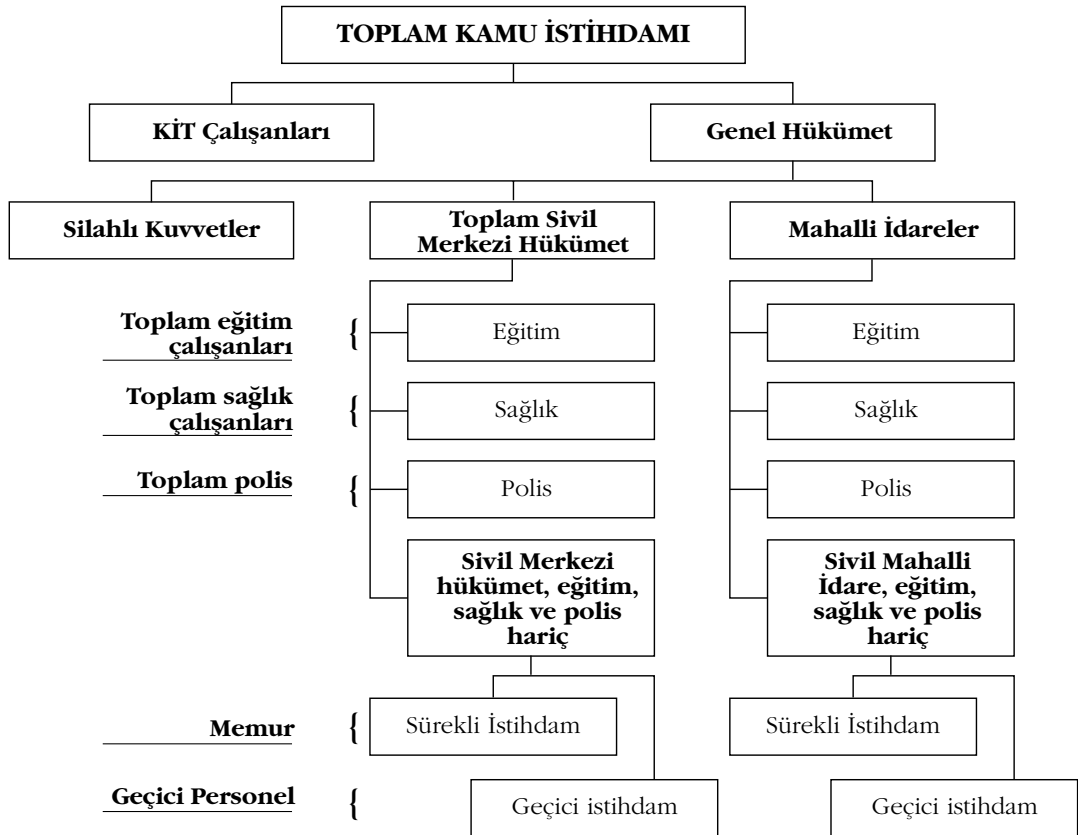
(9) International Standard of Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC), Series M No. 4, Rev 3- 1990.

bulunuyor fakat finansman kaynaklarını değiştirmiyorlarsa, bu birimlerdeki personel de merkezi hükümet istihdamına dahil edilmektedir.

**Sağlık personeli:** Devlet hastaneleri ya da tüm diğer kamu sağlık kurumlarında çalışan medical ve paramedical sağlık personeli (doktor, hemşire, ebe) ve laboratuar uzmanlarını temsil etmektedir. Mümkün olan durumlarda sağlık sektöründe çalışan idari personel hariç tutulmuş ve mahalli idareler ya da merkezi hükümet sivil istihdamına dahil edilmiştir.

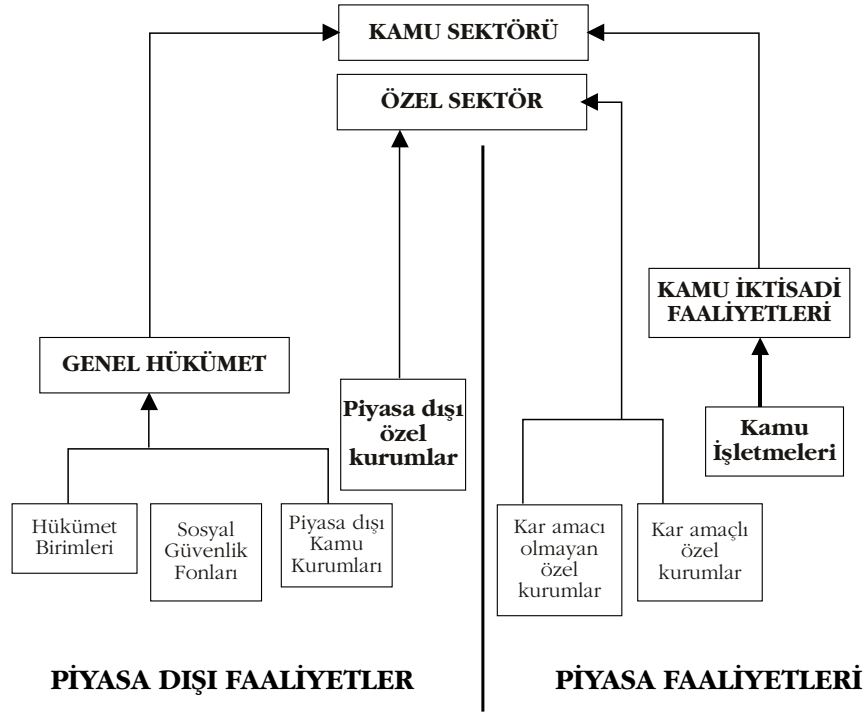
**Eğitim personeli:** İlk, orta ve yüksek kamu eğitim kurumlarındaki personeli kapsamaktadır. Mümkün olan durumlarda Milli Eğitim Bakanlığının ya da yerel eğitim birimlerindeki idari personel hariç tutulmuştur.

**Polis:** Polis hizmetlerini yerine getiren, ister askeri, ister yarı-askeri ister sivil olsun tüm personeli temsil etmektedir. Bu nedenle Jandarma ve Carabinieri gibi grupları da içermektedir. Sınır devriyeleri hariç tutulmuştur. Veri sistematik olarak tutulmamakta ve bazı ülkeler için açıklanmayan veriler mahalli idareler ya da merkezi hükümet sivil istihdamına dahil edilmiştir.



Kaynak: UNPAN

## EK 2. 1993 MİLLİ HESAPLAR SİSTEMİNE GÖRE KAMU SEKTÖRÜ (System of National Accounts-SNA 1993)



Kaynak: OECD Statistical Sources on Public Sector Employment (Paris, 1994)

## KAYNAKÇA

- *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1996
- *Bütçe Gerekçesi*, 2002, T.C. Maliye Bakanlığı, Ekim 2001.
- *Education at a Glance: Education and Skills*, OECD Indicators, OECD, 2001.
- Edwards, Sebastian. *Public Sector Deficits and Macroeconomic Stability In Developing Economies*. Working Paper 5407, NBER, January 1996.
- Feenberg D. R., Rosen S. H. *Tax Structure and Public Sector Growth*. Working Paper 2020, NBER, September 1986.
- *Government Finance Statistics Manual 2001, Classification of GFSM 1986 Data to the GFSM 2001 Framework*, Companion Material. IMF, October 2002.
- Gürsel S., Levent H., vd. *Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İşsizlik*, TÜSİAD yayını, Aralık 2002.
- Hammouya, Messaoud. *Statistics on Public Sector Employment: Methodology, Structures and Trends*. Working Paper of the Bureau of Statistics of the International Labour Office (ILO), July 1999.
- *International Financial Statistics*, IMF, September 2003
- *Labour Force Statistics 1980-2000*, OECD, July 2001.
- *Public Management Statistics*, OECD. [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- *Public Sector Employment & Wage Dataset*, United Nations Online Network in Public Administration and Finance, UNPAN. [www.unpan.org](http://www.unpan.org).
- *Public Sector Indicators*, Group of Experts on the United Nations Programme in Public Administration and Finance Fifteenth session 8-12 May 2000.
- *Public Spending Dataset*, The World Bank, June 2002. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
- *Social Expenditure Database*, OECD. [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- *Revenue Statistics, 1965-2001*, OECD. [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- *Supplement to the 2002 Government Finance Statistics Yearbook*, IMF 2002.
- *Uluslararası Ekonomik Göstergeler*, DPT, 2002.
- *World Competitiveness Yearbook, 2003*, Institute of Management Development (IMD), June 2003.
- *World Development Indicators, 2002*, The World Bank April 2002.
- *World Economic Outlook*, IMF, September 2003.
- *World Public Sector Report: Globalisation and the State 2001*, Department of Economic and Social Affairs UN, December 2001.
- *Kamu Reformu Araştırması*, TÜSİAD, Aralık 2002
- *Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik Dönüştürme Yaşamsal Destek*, TÜSİAD-OECD, Eylül 2003