

İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
49. Seri / Yıl 2006

EKONOMİNİN GENEL DENGESİ İÇİNDE KAMU YATIRIMLARININ YAPISI VE GELİŞİMİ

Dr. Ahmet KESİK

Maliye Bakanlığı
Bütçe ve Mali Kontrol
Genel Müdür Yardımcısı

ÖZET

Başta altyapı yatırımları olmak üzere ekonomideki toplam sabit sermaye yatırımları, sürdürülebilir ekonomik büyüme, gelir dağılımının düzeltilmesi ve uluslararası rekabet edebilirlik bakımından büyük önem taşımaktadır. Bunun öneminin farkında olan birçok gelişmiş ülke, kamu sektörünün yeniden yapılandırılması ve özel sektörün katılımının artırılması da dahil olmak üzere uzun soluklu reformlara giriştiler. Çalışma, gelişmiş ülkelerde son yirmi yılda, geçiş ekonomilerinin de içinde bulunduğu gelişmekte olan ülkelerde son yıllarda ortaya çıkan bu anlayış değişiminin kamu ve özel sektör yatırım büyüklükleri üzerindeki yansımaları ele almaktadır. Türkiye’de, 1980 sonrasında ithal ikameci kalkınma modelinden dışa açık ve piyasa odaklı kalkınma modeline geçilmesiyle birlikte kamu sektörünün yatırım politikası değişmiş, bu değişiklik kamunun toplam yatırımlar içindeki payını azaltırken aynı zamanda kamu yatırımlarının bileşiminde değişimi de beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda, kamu yatırımları içinde imalat sanayinin payı azalırken, fiziki ve sosyal altyapı yatırımlarının payında artış görülmüştür. Bu değişime rağmen, sosyal ve fiziki altyapı açığının halen devam etmesi nedeniyle kamu yatırım harcamalarındaki azalmanın kamu harcamalarında bir azalmaya neden olmadığı, çünkü ortaya çıkan harcama marjının başta sosyal güvenlik kurumlarının açıkları olmak üzere diğer ekonomik ve sosyal transferler için kullanıldığı sonucuna varılmıştır.

ABSTRACT

Gross fixed capital investments in the economy, lead by infrastructure investments, are of great significance in terms of sustainable economic growth, enhancement of income distribution and international competitiveness. Several developed countries that are aware of this significance have undertaken long term reforms including restructuring of the public sector and promoting the participation of private sector. This study discusses the reflection of this change of understanding, which has emerged in developed countries in the last twenty years and recently in developing countries including transition economies, on the investment outlook of public and private sectors. In Turkey, following 1980, the investment policy of the public sector has changed with the transition from import substitution development model to open and market oriented model, while this change decreased the ratio of public within total investments, it also brought by a change in the composition of public investments. Within this scope, while the ratio of manufacturing industry within public investments decreased, an increase was observed in the ratio of physical and social infrastructure investments. Despite this change, despite the continuing gap in social and physical infrastructure, it has been concluded that the decrease in public investment expenditures did not cause a decrease in public expenditures, because the resulting expenditure margin has been used for other economic and social transfers, primarily on the deficits of social security institutions.

GİRİŞ

XX. yüzyılda meydana gelen ekonomik, sosyal, kültürel ve teknolojik gelişmeler, kamu yönetimi anlayışında da önemli değişikliklere gidilmesini gerekli kılmıştır. Bu kapsamda yapılan tartışmalar, toplumun değişen ihtiyaçları dikkate alınarak kamu sektörünün yeniden nasıl yapılandırılacağı ve kamu yönetiminde etkinliğin nasıl artırılacağı konusu üzerinde yoğunlaşmış, devamında etkin kamu yönetimi anlayışı, politika ve önceliklerin tespit edilmesiyle birlikte uygulanan politikaların sonuçlarının değerlendirilmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu kapsamda, hizmet sunumunda maliyetin düşürülmesi ve kalitenin artırılması, modern kamu yönetimlerinin vazgeçilmez amaçları arasında yer almaya başlamıştır. Özellikle son yirmi yılda düzenleyici reformlar da dahil olmak üzere kamu kesiminin yeniden yapılandırılması, özelleştirme, kamu-özel sektör işbirliği, kamu mal ve hizmetlerinin piyasadan temin edilmesi yoluyla hizmet sunumunda özel sektörün katılımının artırılması uygulamalarına gidilmesi, gelişmiş ülkeler başta olmak üzere bir çok ülkede yaygınlık kazanmıştır. Bu nedenle, ülkelerin gelişmişlik düzeylerindeki farklılıklar, yatırımların altyapı ve diğer yatırımlar ile özel ve kamu yatırımı paylarını belirlemektedir. Gelişmiş ülkelere ait verilere bakıldığında, bu ülkelerin altyapı yatırımlarını önemli ölçüde gerçekleştirmiş olmaları sonucunda kamu yatırımlarının payı artmazken, daha önce yapılmış olan kamu yatırımlarını tamamlayıcı nitelikteki yatırımları nedeniyle özel sektörün payında artış görülmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde ise, altyapı açığının henüz kapatılamaması nedeniyle bu ülkelerde başta altyapı yatırımları olmak üzere kamu yatırımlarının ekonomi içindeki payı halen önemini korumakta, ancak piyasa mekanizmasının harekete geçirilmesiyle birlikte özel sektör yatırımları da özellikle tamamlayıcı yatırımlar yoluyla payını artırma eğilimine girmektedir. Türkiye’de de, altyapı açığı nedeniyle kamu yatırımları içinde altyapı yatırımlarının payı artarken, belirtilen anlayış değişimi sonucunda özel sektör yatırım harcamalarının da arttığı görülmektedir. Ancak, daha yüksek seviyede kamu yatırımı ihtiyacına rağmen, sosyal güvenlik açıklarının finansmanı ve yüksek faiz dışı fazla hedefinin tutturulması için bütçe esnekliğinin azalması ile birlikte kamu yatırımlarının GSMH içindeki payında azalma görülmektedir. Son birkaç yılda artan özelleştirmeler ve kamu-özel sektör ortaklığı girişimleri yanında sosyal amaçlı programların (genel sağlık sigortası gibi) uygulamaya geçilmesi ile birlikte bu sürecin ileride daha da belirgin hale geleceği konusunda yaygın bir anlayış söz konusudur.

I. YATIRIM KAVRAMI

Yatırım, sözlük anlamıyla “milli ekonominin üretim ve hizmet gücünü artırıcı nitelikte olan aktif değerlerine yapılan yeni ekleme” şeklinde ifade edilmektedir (TDK, 1992: 1606). Diğer bir tanıma göre de, ekonominin gelecekteki üretim kapasitesini arttıracak herhangi bir faaliyet, yatırım olarak ifade edilmektedir (IMF Institute, 2002: 4). Bu kapsamda yapılan yatırım tanımı, sadece fiziki yatırımları değil aynı zamanda beşeri yatırımları da kapsamaktadır. Ekonomik bakımdan yatırım, belirli bir dönemde üretilen ve ithal edilen malların o dönemde tüketilmeyen ve ihraç edilmeyen kısmı

olarak tanımlanmaktadır. Bu çerçevede yapılan bir yatırım tanımı, gayri safi sabit sermaye oluşumuⁱ ile stok değişiminiⁱⁱ kapsamaktadır. Sabit sermaye yatırımları, bir ekonomideki üretim faktörlerinin; mal ve hizmet üretimini çoğaltmak amacıyla, belli bir dönem içinde reel sermayenin artırılması ve korunması için kullanılması olarak tanımlanmaktadır (Yılmaz ve Yılmaz, 2005: 1). Bu durumda sabit sermaye yatırımları, mevcut makine ve teçhizat ile mevcut bina, yol, baraj gibi unsurlara ilaveler şeklinde ikiye ayrılmaktadır (Uluatam, 1984:144). Ayrıca yatırımlar, diğer bazı ayrımlara da tabi tutulmaktadır. Bunlar; kamu yatırımları / özel yatırımlar, otonom yatırımlar / uyarılmış yatırımlar, altyapı yatırımları / üstyapı yatırımlarıdır. Özel kişilere ait ve genel olarak kar amacına dönük yatırımlar özel yatırım olarak tanımlanırken, kamu tüzel kişilerine ait ve genel olarak kamu hizmeti amacına dönük olan yatırımlar kamu yatırımı olarak tanımlanmaktadır. Gelir seviyesine bağlı yatırımlar uyarılmış yatırım olarak tarif edilirken, gelirden ve dolayısıyla talepten bağımsız olan, geleceğe dönük yapılan yatırımlara ise otonom yatırımlar denmektedir (Yılmaz ve Yılmaz, 2005: 4). Sonuçta reel yatırımlar, ekonomideki üretim faaliyetinin ve kapasitesinin artırılması bakımından önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer bir deyişle, klasik öğretide ifade edildiği gibi büyüme, yatırım tarafından kolaylaştırılmakta ve maksimize edilmektedir. Böylece, sabit sermaye stokundaki değişim, orta vadede büyümeyi kolaylaştıran en önemli unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Öte yandan yatırım harcamaları, harcama yönünden milli gelirin unsurlarından birisidir. Ekonomik büyüme, fiziki sermaye ve işgücünün fonksiyonudur. Ancak, ekonomik büyümenin değişkenleri birbirlerinden bağımsız değil, birbirlerinin tamamlayıcısıdır. Bu nedenle, ekonomik büyüme hedefinin gerçekleştirilebilmesi için verimliliğin sabit olduğu varsayımıyla sadece işgücü arzı yeterli olmayacak, reel sermaye yatırımının da belirli bir seviyede gerçekleştirilmesi gerekecektir (Svennilson, Edding and Elvin, 1961: 22-63). Dolayısıyla, üretimde fiziki sermayeyi tamamen dışlamak mümkün değildir. Bu cümleden olarak, fiziki sermayedeki artış aynı zamanda işgücüne olan talebi de artıracak, gelir düzeyinin artması ile birlikte, gelir dağılımının düzelmesine ve işsizliğin azaltılmasına olumlu bir etkisi olacaktır.

II. YATIRIMIN FİNANSMANI

Bir ekonomide tüketim (C), gelirin (Y) harcanan, tasarruf (S) ise harcanmayan bölümünü temsil etmektedir ($Y=C+S$). Buna karşılık yatırım (I), belli bir dönem içinde sermaye stokuna yapılan eklemeler, diğer bir ifadeyle, ileriki dönemlerde tüketmek üzere yapılan üretim olarak tanımlanmaktadır (Eğilmez ve Kumcu, 2004: 92-94). Dolayısıyla, bir ekonomide tüketilmeyen harcanabilir gelir, yani tasarruflar, yatırıma gitmekte, bir anlamda yatırımlar tasarruf ile finanse edilmektedir. Bu durumda reel yatırımlar, kamu ve özel sektör tarafından finanse edilebilmektedir. Buna karşılık, her iki sektörün ayrı ayrı tasarruf ve yatırım miktarlarının birbirine eşit olmasını beklememek gerekir. Çünkü, dış ve iç sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasi şartlara göre her iki sektör de ayrı ayrı daha az tasarruf edip daha çok yatırım yapabileceği gibi belirtilen şartlara göre tersi de söz konusu olabilecektir. Böylece, sektörlerden birinin

tasarruf fazlası, diğerinin tasarruf açığını finanse edebilmekte, diğerinin tasarrufları da buna yetmezse bu açık, dış alemin tasarruf fazlaları ile kapatılabilmektedir. Öte yandan, sektörlerden her ikisinin de açık vermesi halinde, bu ilave kaynak ihtiyacı yine dış kaynak yoluyla finanse edilebilmektedir. Tablo 1, 1987-2006 yılları arasında Türkiye ekonomisinin genel dengesini göstermektedir. Buna göre, kamu sektörü tasarruf-yatırım açığının GSMH içindeki payı, incelenen dönem içinde en düşük % 1,5 (2006) ile en yüksek % 15,3 (2001) arasında değişmektedir. Buna karşılık, özel sektör 2004 yılına kadar sürekli olarak tasarruf-yatırım fazlası (en yüksek oran 2001 yılında % 16,6) vermek suretiyle kamu sektörünün tasarruf açıklarını finanse ederken 2004 yılından itibaren tasarruf açığı vermeye başlamış ve bu açığın bir kısmı özel yatırımlardaki artışlardan kaynaklanmıştır. Özel sektör tasarruf-yatırım açığının, 2006 yılında, önceki yıllara göre oldukça yüksek bir oranda (% 5,5) gerçekleşmesi beklenmektedir. Bu durumda, kamu ve özel sektörün 2006 yılında birlikte tasarruf-yatırım açığı vermesi, bu açığın incelenen dönem içinde en yüksek oran olan GSMH'nin % 7 sine ulaşan dış kaynak ile finanse edilmesi öngörülmektedir. Dolayısıyla kamu ve özel sektör yatırımlarının finanse edilebilmesi bakımından, 2006 yılında dış kaynak girişi ile Türkiye ekonomisinin görünümü ve istikrarı önemli hale gelmektedir.

Öte yandan, bir ülkede milli hasıla üç faktör tarafından etkilenmektedir. Bunlar; mevcut üretim kapasitesinin kullanımının artırılması; mevcut kaynak dağılımının, ekonominin potansiyel ve gerçekleşen hasılası arasındaki farkı giderecek şekilde yeniden gerçekleştirilmesi; fiziki ve insan sermayesi stokunun artırılmasıdır (Mackenzie, Orsmond and Gerson, 1997: 4). Bu faktörlerden son ikisi, maliye politikasının büyüme süreci ile ilişkisi bakımından önemlidir. Özel sektörün, piyasa başarısızlığı nedeniyle gerçekleştiremediği kamu altyapı yatırımlarının verimlilik artışı yoluyla büyümeye olumlu yönde etkisi, diğer bir deyişle kamu altyapı yatırımları ile büyüme arasında kuvvetli bir ilişki gözlemlenmektedir (Emil ve Yılmaz, 2003: 9-10). Böylece, teknolojik gelişmeler, sanayileşme, şehirleşme, hızlı nüfus artışı sonucunda kamu ve özel sektörün faaliyetleri ve dolayısıyla harcamaları ekonomi içinde önemli bir paya sahip olmuştur. Bunun doğal bir sonucu olarak, her iki sektörün de yapısı büyümüş ve işlevleri de çeşitlenmiştir (Başbakanlık, 2003: 19). Ancak XX. Yüzyılda, kamu sektörü, özellikle sosyal altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde özel sektöre nazaran daha çok görev üstlenmiş ve bunlar, üretime yönelik faaliyetlerin önünün açılması, özel yatırımların seviyesinin ve kapasitesinin artırılması bakımından zaman içinde önemli işlevleri yerine getirmiştir. Böylece bu dönem zarfında, eğitim ve sağlık yatırımları yanında altyapı yatırımlarının (enerji, yol, kanalizasyon, sulama ve telekomünikasyon) önemli bir kısmı devlet tarafından gerçekleştirilmiştir. Çünkü bu türden yatırımların dışsal faydalarının yaygın olması ve hizmetin bedelini ödemeyenlerin dışlanmasında karşılaşılan bazı fiziki ve mali zorluklar yanında fiyatlandırma sorunları ve yatırımın getirisinin çok uzun bir zamana yayılması nedeniyle özel sektörün yatırım yapmaktaki isteksizliği, devleti bu alanlarda yatırım yapmaya zorlamıştır.

Tablo 1: Ekonominin Genel Dengesinin GSMH İçindeki Payı (%)

GSMH	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (1)	2006 (2)
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
DİŞ KAYNAK	1.8	-1.1	-0.2	3.2	2.1	2.0	4.9	-1.5	3.2	4.8	3.8	1.1	2.5	6.6	-1.3	2.4	4.2	6.2	7.1	7.0
MAL VE HİZMET İHRACATI	15.5	18.7	16.0	13.1	13.7	14.3	13.6	11.3	19.7	21.3	34.1	33.8	23.0	33.9	34.1	29.5	37.6	29.0	38.0	35.6
MAL VE HİZMET İTHALATI	17.7	17.6	17.5	17.4	17.6	17.2	20.3	24.1	27.4	29.8	27.2	26.6	31.3	31.7	31.0	30.9	34.8	34.8	34.8	35.3
NET DİŞ ALEM FAKT. GELİRLERİ	0.4	0.0	1.3	1.0	0.7	0.9	0.8	0.5	1.2	1.4	1.9	2.4	1.1	0.8	-1.1	-0.9	-0.9	-0.4	-0.3	-0.3
	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
TOPLAM KAYNAKLAR	101.8	98.9	100.2	103.2	102.1	102.0	104.9	98.3	103.2	104.8	103.8	101.1	102.5	106.6	98.7	102.4	104.2	106.2	107.1	107.0
TOPLAM HARCAMALAR	101.8	98.9	100.2	103.2	102.1	102.0	104.9	98.3	103.2	104.8	103.8	101.1	102.5	106.6	98.7	102.4	104.2	106.2	107.1	107.0
TOPLAM YATIRIMLAR	25.7	26.2	22.4	25.2	23.5	23.6	27.6	21.6	25.3	24.7	25.1	23.7	23.7	24.8	16.1	21.6	23.5	26.5	27.5	27.9
KAMU YATIRIMI	10.3	8.5	7.4	8.6	7.6	6.8	7.5	3.6	3.8	3.3	6.5	6.8	6.6	6.6	5.6	6.3	4.7	4.2	5.4	4.9
ÖZEL YATIRIM	15.4	17.7	15.0	16.6	15.8	16.8	20.3	18.0	21.5	19.4	18.6	16.9	17.1	17.9	10.5	15.4	18.8	22.3	22.1	23.0
SABİT SERMAYE YATIRIMI	24.6	26.1	22.5	22.6	23.7	23.4	26.3	24.5	24.0	25.1	26.3	24.3	22.1	22.8	19.0	17.3	16.1	18.4	20.3	21.0
KAMU	10.0	8.9	7.5	7.0	7.5	7.4	7.2	4.9	4.2	5.1	6.1	6.3	6.6	6.8	6.4	6.3	4.8	4.2	5.1	5.0
ÖZEL	14.7	17.3	15.0	15.7	16.2	16.0	19.1	19.6	19.8	20.0	20.2	18.1	15.5	15.9	12.6	11.0	11.3	14.2	15.3	16.0
STOK DEĞİŞİMİ	1.0	0.0	-0.1	2.6	-0.2	0.1	1.3	-2.9	1.4	-0.4	-1.2	-0.6	1.6	2.1	-2.8	-4.4	7.4	8.1	7.2	6.9
KAMU	0.3	-0.4	-0.2	1.7	0.1	-0.6	0.1	-1.3	-0.4	0.2	0.5	0.5	0.0	0.1	-0.3	0.0	-0.2	0.0	0.3	-0.1
ÖZEL	0.7	0.4	0.0	0.9	-0.3	0.7	1.2	-1.6	1.7	-0.6	-1.7	-1.1	1.5	2.0	-2.0	-4.4	7.5	8.2	6.9	7.0
TOPLAM TÜKETİM	76.1	72.8	77.9	78.0	78.6	78.4	77.3	76.9	77.9	80.1	78.7	77.3	78.8	81.8	82.5	80.8	80.7	79.7	79.6	79.1
KAMU HARCANABİLİR GELİRİ	13.6	13.6	13.1	13.4	11.9	11.4	9.6	9.6	9.6	8.4	11.8	9.2	6.7	7.8	3.4	6.4	7.0	10.7	14.4	15.4
KAMU TÜKETİMİ	7.0	6.7	8.4	10.0	11.2	12.3	12.3	10.7	9.6	9.9	10.8	11.1	13.3	12.3	13.1	12.6	12.3	12.0	11.8	12.0
KAMU TASARRUFU	6.6	6.8	4.7	3.4	0.7	-0.8	-2.7	-1.1	0.1	-1.5	1.0	-1.8	-6.6	-4.6	-9.7	-6.2	-5.3	-1.3	2.6	3.4
KAMU YATIRIMI	10.3	8.5	7.4	8.6	7.6	6.8	7.3	3.6	3.8	3.3	6.5	6.8	6.6	6.9	5.6	6.3	4.7	4.2	5.4	4.9
KAMU TASARRUFU	-3.7	-1.6	-2.6	-5.2	-6.9	-7.6	-10.0	-4.7	-3.7	-6.8	-5.6	-8.6	-13.3	-11.5	-15.3	-12.5	-10.0	-5.4	-2.8	-1.5
ÖZEL HARCANABİLİR GELİR	86.4	86.4	86.9	86.6	86.1	86.6	90.4	90.4	90.4	91.6	88.2	90.3	93.3	92.2	96.6	93.6	93.0	89.3	85.6	84.6
ÖZEL TÜKETİM	69.1	66.0	69.5	68.0	67.5	66.2	65.0	66.3	68.4	70.3	67.9	66.3	65.5	69.5	69.4	68.2	68.4	67.7	67.8	67.1
ÖZEL TASARRUF	17.3	20.4	17.4	18.6	20.6	22.4	25.4	24.2	22.0	21.4	20.3	24.5	27.8	27.2	25.5	24.6	21.6	17.8	17.5	17.5
ÖZEL YATIRIM	15.4	17.7	15.0	16.6	15.8	16.8	20.3	18.0	21.5	19.4	18.6	16.9	17.1	17.9	10.5	15.4	18.8	22.3	22.1	23.0
ÖZEL TASARRUF YATIRIM FARKI	1.9	2.7	2.4	2.0	4.8	5.6	5.1	6.2	0.5	2.0	1.8	7.6	10.8	4.8	16.6	10.1	5.8	-0.7	-4.4	-5.5
ÖZEL TASARRUF OKANI	20.0	23.6	20.1	21.5	23.4	23.3	28.1	26.7	24.4	23.3	23.0	27.0	29.8	24.7	28.1	27.2	26.5	24.2	20.8	20.7
TOPLAM YURT İÇİ TASARRUFLAR	23.9	27.2	22.1	22.0	21.4	21.6	22.7	23.1	22.1	19.9	21.3	21.2	21.2	18.2	17.5	19.2	19.3	20.3	20.4	20.9
SERMAYE YATIRIMI/GSMH	24.6	26.1	22.5	22.6	23.7	23.4	26.3	24.5	24.0	25.1	26.3	24.3	22.1	22.8	19.0	17.3	16.1	18.4	20.3	21.0
YURT İÇİ TASARRUFLAR/GSMH	23.9	27.2	22.1	22.0	21.4	21.6	22.7	23.1	22.1	19.9	21.3	21.2	21.2	18.2	17.5	19.2	19.3	20.3	20.4	20.9

KAYNAK: DPT

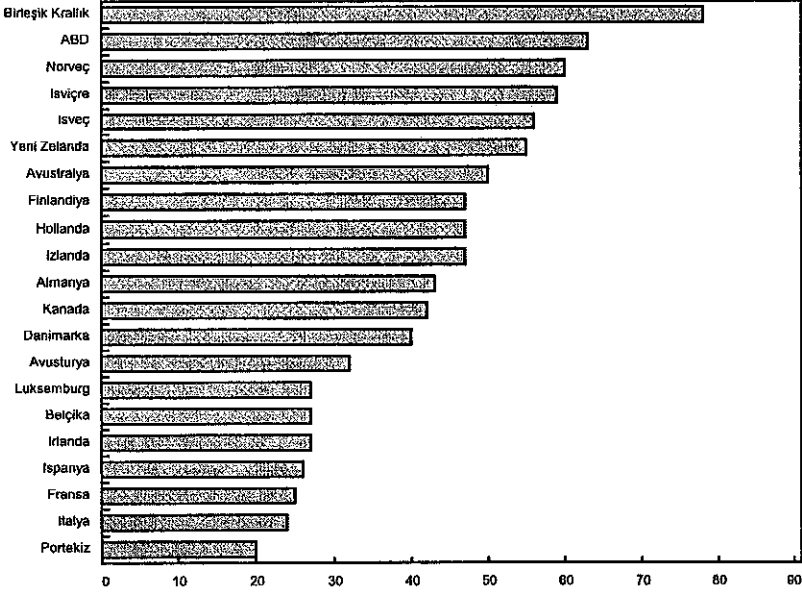
(1) Gerçekleşme Tahmini

(2) Program

Tablo 1/a: Ekonominin Genel Dengesi

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (1)	2006 (2)	
GSMH	74.019	220.275	220.370	297.178	654.930	1.103.605	1.997.333	3.887.590	7.454.887	14.976.007	29.935.263	65.518.332	78.382.267	125.998.129	170.483.936	275.032.966	456.680.888	428.923.543	485.085.000	539.870.000	
DİS KATNAK	1.329	4.174	5.41	12.210	13.328	22.849	36.806	57.323	72.729	72.323	1.117.889	366.538	1.991.998	8.123.75	2.260.709	6.639.998	14.920.066	26.500.602	34.575.935	37.984.572	
MAL VE HİZMET İHRACATI	1.641	24.108	36.831	52.515	87.215	157.560	270.997	828.379	1.544.077	3.182.035	7.088.553	12.711.300	17.972.068	90.150.876	160.150.876	98.496.338	124.348.181	133.872.762	154.386.230	154.386.230	
MAL VE HİZMET İTHALATI	13.269	23.682	40.202	60.042	104.819	189.646	383.538	788.530	1.410.984	4.110.984	8.392.823	14.771.234	20.801.155	59.384.673	55.861.684	110.351.587	149.299.109	166.870.083	190.816.421	190.816.421	
NET DİS ALEM FAKT. ÖZLEMLERİ	297	49	3.046	44.17	4.276	10.337	18.455	18.474	22.451	308.597	257.379	2.293.386	867.689	1.613.279	1.928.485	3.541.693	3.682.638	1.739.134	4.738.614	4.738.614	
TOPLAM KATNAKLAR	76.548	127.801	220.071	409.888	647.721	1.125.654	2.096.329	3.885.580	7.487.366	15.170.809	30.510.251	64.804.469	80.344.266	135.909.004	174.112.344	281.672.964	455.882.403	516.621.938	577.834.572	577.834.572	
TOPLAM İHRACATLAR	76.548	127.801	220.071	409.888	647.721	1.125.654	2.096.329	3.885.580	7.487.366	15.170.809	30.510.251	64.804.469	80.344.266	135.909.004	174.112.344	281.672.964	455.882.403	516.621.938	577.834.572	577.834.572	
TOPLAM İTHALATLAR	13.269	23.682	40.202	60.042	104.819	189.646	383.538	788.530	1.410.984	4.110.984	8.392.823	14.771.234	20.801.155	59.384.673	55.861.684	110.351.587	149.299.109	166.870.083	190.816.421	190.816.421	
KAMU YATIRIM	7.719	10.931	16.875	34.264	48.438	74.643	105.538	141.820	209.670	302.970	432.371	648.834	829.028	1.067.234	1.385.998	1.723.805	1.674.837	1.794.189	1.794.189	2.648.149	2.648.149
ÖZEL YATIRIM	11.526	12.956	14.973	15.921	106.322	189.330	465.958	699.274	1.489.648	2.901.851	5.460.343	9.060.677	12.982.547	22.938.703	43.369.940	43.369.940	66.968.895	95.700.837	107.357.738	124.391.663	124.391.663
SABİT SERMAYE YATIRIMI	18.491	32.738	51.837	89.892	150.156	258.406	592.323	1.482.230	3.071.421	7.043.417	12.503.762	17.338.939	23.573.839	37.470.391	47.482.293	57.423.184	78.781.770	98.653.353	113.882.673	113.882.673	
KAMU	7.480	11.451	17.346	27.684	42.885	81.285	143.877	192.522	308.577	464.431	702.699	1.039.435	1.172.806	1.316.028	1.130.047	1.507.672	17.387.531	18.001.594	34.577.259	27.134.526	27.134.526
ÖZEL	11.011	22.286	24.990	26.238	102.571	177.111	381.259	500.270	1.553.648	2.994.591	5.948.673	9.068.778	11.785.622	20.162.675	22.170.344	20.162.675	49.313.306	34.899.508	34.899.508	34.899.508	
STOK DEĞİŞİMLERİ	759	49	310	10.903	1.377	1.659	25.630	-12.627	106.528	59.989	-344.392	522.111	1.234.411	2.602.144	-5.019.654	12.800.127	26.360.337	34.899.508	34.899.508	34.899.508	
KAMU	239	520	893	6.580	673	6.932	1.851	-20.632	29.906	52.519	141.038	278.809	27.673	65.171	-1.484.649	-84.866	-972.484	-1.103.444	-1.406.255	-725.207	
ÖZEL	513	869	88	3.733	2.690	6.233	34.869	48.995	126.214	92.238	-483.421	468.011	1.206.538	2.536.973	-3.534.004	12.144.994	26.829.821	35.000.602	35.000.602	35.000.602	
TOPLAM TÜKETİM	97.161	184.015	179.384	390.693	698.942	865.678	1.543.092	2.990.886	6.120.084	12.000.567	23.126.371	41.385.767	61.681.310	102.732.586	145.671.907	222.139.943	297.917.534	341.791.139	386.291.543	427.113.760	427.113.760
KAMU İHRACANABİLİR GELİRİ	10.213	17.412	30.276	53.390	72.304	125.533	191.330	371.154	726.982	1.255.247	2.457.869	4.939.108	5.254.984	9.764.227	5.938.412	17.568.879	24.935.436	46.085.617	60.982.859	83.006.743	83.006.743
KAMU TÜKETİMİ	5.263	8.724	19.372	39.794	54.576	84.456	124.258	184.443	270.619	417.814	5.166.990	9.923.093	10.438.284	15.481.515	13.141.350	34.687.870	43.998.678	51.476.788	57.351.772	64.794.610	64.794.610
KAMU TASARRUFU	4.950	8.688	10.904	13.596	18.828	40.983	67.072	86.711	146.361	227.544	490.879	985.584	5.185.502	-5.717.288	-1.718.948	-17.118.991	-19.044.832	-3.991.171	12.631.087	18.210.133	18.210.133
KAMU YATIRIMI	7.719	10.931	16.875	34.264	48.438	74.643	105.538	141.820	209.670	302.970	432.371	648.834	829.028	1.067.234	1.385.998	1.723.805	1.674.837	1.794.189	1.794.189	2.648.149	2.648.149
KAMU TASARRUF YATIRIM FAKTÖRİ	3.769	3.093	6.099	20.648	43.719	83.866	198.134	184.009	292.028	1.018.564	1.432.862	4.631.191	10.335.805	14.384.563	17.018.336	14.341.798	15.759.979	23.332.221	42.351.927	42.351.927	
ÖZEL İHRACANABİLİR GELİR	44.806	111.633	200.144	345.787	589.889	978.072	1.805.893	3.515.748	7.097.896	15.221.821	28.935.343	48.579.234	70.207.982	115.831.931	170.525.541	257.065.487	331.725.452	323.846.728	445.075.141	445.075.141	
ÖZEL TÜKETİM	51.841	85.311	160.012	286.919	427.977	751.108	1.298.168	2.576.142	5.549.465	10.329.726	19.959.372	35.463.076	51.545.024	87.351.451	123.520.587	187.452.075	245.917.886	390.814.331	398.938.771	562.817.141	562.817.141
ÖZEL TASARRUF	12.965	23.322	30.132	40.132	73.868	130.911	246.970	307.827	939.606	1.728.441	3.198.092	5.976.221	5.198.059	28.910.549	47.994.884	70.011.414	87.807.396	92.532.995	86.133.370	94.546.117	94.546.117
ÖZEL YATIRIM	11.256	22.846	34.276	65.931	106.522	185.339	305.598	698.274	1.489.545	2.901.851	5.460.343	9.060.677	13.905.247	22.508.766	18.616.340	42.369.615	66.968.895	85.730.327	107.357.378	124.391.663	124.391.663
ÖZEL TASARRUF YATIRIM FAKTÖRİ	1.440	1.466	2.558	7.657	19.990	40.128	341.832	341.832	545.79	396.312	516.778	1.003.381	6.071.687	19.578.944	10.899.013	21.770.999	20.899.013	31.973.842	31.973.842	31.973.842	31.973.842
ÖZEL TASARRUF ORANI	20.0	33.6	20.1	24.4	25.4	28.1	26.7	26.4	24.3	33.0	37.0	39.8	39.8	34.7	34.1	37.2	37.2	20.3	20.3	20.3	20.3
TOPLAM YURT İÇİ TASARRUFAR	17.916	33.160	50.995	87.683	135.651	237.926	454.230	807.017	1.784.504	3.975.500	6.366.991	12.132.563	16.600.507	22.865.023	30.812.046	53.892.423	68.763.354	87.141.234	98.766.547	112.766.240	112.766.240
SERMAYE YATIRIM/GSMH	24.6	26.1	22.5	22.6	23.7	23.4	26.3	24.0	25.1	24.0	26.3	24.3	22.1	22.8	19.0	17.2	16.1	18.4	20.3	21.0	21.0
YURT İÇİ TASARRUF/OLGUSMİ	23.9	27.2	22.1	22.0	21.4	21.6	22.7	25.1	25.1	19.9	23.8	22.7	21.2	18.3	17.5	19.2	19.3	20.3	20.4	20.9	20.9

Şekil 1: Kamu Mal ve Hizmetlerinin Piyasadan Karşlanması Yüzdesi



Kaynak: OECD, *Modernising Government, The Way Forward*, OECD, Paris, s. 133.

Öte yandan, gelişmekte olan ülkelerde altyapı yatırımı açığının önemli seviyelere ulaşması (altyapı yatırımlarına bir yılda yapılması gereken harcama yaklaşık 480 milyar ABD doları), hükümetleri piyasa odaklı alternatiflere (özelleştirmeⁱⁱⁱ, piyasadan mal ve hizmet alımı ve kamu-özel sektör ortak girişimciliği gibi) yöneltmiştir. Yap-ışlet, yap-ışlet devret benzeri yöntemlerle uygulanan kamu-özel sektör ortak girişimciliği modelinde, devlet mal ve hizmeti üreten değil mal ve hizmeti satın alan konuma gelmektedir. Yatırımlar, kamu-özel sektör ortak girişimciliği yoluyla yapılsa bile hem devletin finansman temininde garantör olması hem de başarısızlık durumunda devlete devir imkanı getirilmektedir^{iv}. Görüldüğü gibi, devletin belirli sektörlerdeki yatırımları tamamen özel sektöre devretmesi mümkün olamamaktadır. Böylece, kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle gördürülmesi, kamu hizmetleri için gerekli olan sabit giderlerin bir anlamda özel sektör tarafından yerine getirilmesi, kamu yatırımlarından özel yatırımlara doğru bir kayışı beraberinde getirmektedir. Şekil 1, bazı ülkelerde özel sektör eliyle gördürülen mal ve hizmetlerin, toplam kamu mal ve hizmet giderleri içindeki payını göstermektedir. Buna göre, özel sektör eliyle gördürülen mal ve hizmetlerin payı % 20 ile % 80 arasında değişmektedir. Türkiye’de de giderek yaygınlaşan bu uygulamanın (yemek, temizlik, karayolu ve güvenlik hizmetleri gibi), hizmette kaliteyi artırmak suretiyle maliyeti düşürdüğü konusunda yaygın bir kanaat vardır. Ancak, bazı hizmetlerin özel sektör eliyle gördürülmesi sonucunda hizmet

maliyetinde belirli bir iyileşme sağlansa da hizmet kalitesinin artırılması ve etkinliğin sağlanması her zaman mümkün olamamaktadır. Bu nedenle, hizmet kalite standartlarının belirlenmesi, etkin bir yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulması, kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle gördürülmesi uygulamasından beklenen faydayı artıracaktır. Böylece, bu uygulamanın diğer kamu hizmetlerine doğru yaygınlaştırılması için de gerekli ortam sağlanmış olacaktır.

Sonuçta, devletin yeniden yapılandırılması sürecinde, özel sektör, piyasa başarısızlığının söz konusu olmadığı alanlarda eskiye göre daha fazla katılmakta ve dolayısıyla daha fazla kaynak tahsis etmekte, bir anlamda daha önce bu amaçla devlete yüklenen görevlerden bir kısmı, şimdi özel sektör tarafından ya tek başına ya da kamu ile birlikte yerine getirilmektedir.

III. DÜNYADA YATIRIM HİZMETLERİNDE DÖNÜŞÜMÜN ÇERÇEVESİ

Adam Smith'den beri klasik ekonomistler, devletin ekonomi içindeki rolünün olabildiğince küçük düzeyde tutulması gerektiği görüşünü öne sürmüşlerdir. Bu görüşe paralel olarak, XIX. yüzyılda devletin ekonomi içindeki rolü oldukça sınırlı kalmıştır. XX. yüzyıl devletin ekonomi içindeki yerinin aşamalı fakat önemli ölçüde büyüdüğü bir dönem olmuştur; kamu harcamalarının GSYİH içindeki payı % 10 lardan % 50 lere kadar çıkmıştır (Tablo 2). Çünkü bu dönemde yaşanan savaşlar ve ekonomik bunalım yanında devlete atfedilen önem ve fonksiyonda önemli değişiklikler meydana gelmiş (Tanzi, 1999: 20-21) ve altyapı hizmetlerinin en iyi şekilde sunulması sorumluluğu devlete verilmiştir (OECD, 2005: 18). Böylece, 1990 lara kadar hemen hemen bütün ülkelerde altyapı hizmetleri (elektrik, telekomünikasyon, demiryolu, su, doğalgaz) devlet tarafından sunulmuştur. Ayrıca, altyapı hizmetlerinin ekonomik önemi, bu hizmetleri sunan sektörlerde kamu çıkarımının korunmak istenmesi ve özel sektör monopolü kaygısı, devletin bu hizmetleri piyasa gücüne bırakmasını engellemiştir (The World Bank, 2004: 1). Böylece kamu yatırımları, özel sektör faaliyetlerinin etkin bir şekilde yürütülmesi için ortam sağlanması ve temel kamusal hizmetlerin adil, hızlı ve kaliteli bir şekilde sunulması bakımından ön plana çıkmıştır.

Ancak son yıllarda bu gelişimin tersine döndüğü, devletin ekonomiye müdahalesinin aşamalı olarak azalarak piyasanın tahsis fonksiyonunun öne çıktığı görülmektedir (Tanzi, 1999:25). Dünyanın birçok ülkesinde yaşanan ekonomik ve mali krizler, altyapı hizmetlerinin sunulmasında yeni bir anlayış değişikliğine gidilmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır (The World Bank, 2004: 1). Ayrıca, XX. Yüzyılın sonlarında, sosyal, ekonomik ve teknolojik alanlarda yaşanan gelişmeler, bireyleri aldıkları hizmetin kalitesini sorgulaması ve sonucunda da devletin hizmet sunumunda yeni arayışlara doğru yönelmesini beraberinde getirmiştir (OECD, 2005: 19). Tablo 3, 4 ve Şekil 2 bazı ülkelerde sabit sermaye yatırımlarının gelişimini vermektedir. Tablo 3, 1980-2004 yılları arasında toplam gayri safi sabit sermaye yatırımlarının GSMH içindeki payını göstermektedir. Tabloya göre, ekonomik ve sosyal altyapı ihtiyaçlarını tamamlayan ülkelerde yatırımların payının düştüğü (Belçika, Fransa, Almanya, İtalya, Japonya, İsveç, İngiltere ve ABD) altyapı açığı olan ülkelerde (Yunanistan, İspanya) ise bu payın

Tablo 2: Genel Yönetim Toplam Harcamalarının Nominal GSYİH İçindeki Payı

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Avustralya	40.3	38.9	36.3	35.5	36.2	37.8	39.6	39.7	39.1	39.1	38.2	37.1	36.8	35.7	35.6	37.1	36.3	36.4	36.2	36.2
Avusturya	55.8	56.1	55.2	53.6	53.1	54.2	54.9	57.9	57.4	57.1	56.6	53.9	54.0	54.0	52.3	51.6	51.3	51.3	51.2	50.5
Belçika	58.9	57.0	55.1	53.4	53.4	54.4	54.7	55.7	53.4	52.9	53.0	51.4	50.7	50.1	49.4	49.5	50.5	51.4	49.9	50.0
Kanada	47.5	46.1	45.4	45.8	48.8	52.3	53.3	52.2	49.7	48.5	46.6	44.3	44.4	42.5	41.0	41.4	40.6	40.1	40.1	39.9
Çek Cumhuriyeti	-	-	-	-	-	-	48.0	69.9	50.4	57.2	45.5	45.0	46.0	45.9	46.1	47.3	49.9	50.8	50.6	50.2
Danimarka	53.3	55.0	57.2	57.3	57.0	57.8	59.0	61.7	61.6	60.3	59.8	58.0	57.6	56.3	54.9	55.3	55.8	56.1	55.7	54.7
Finlandiya	47.9	48.5	47.0	45.2	48.6	57.7	63.0	64.2	62.9	59.6	59.7	56.4	52.8	52.1	49.1	49.2	50.1	50.6	50.9	50.2
Fransa	52.7	51.9	51.4	50.4	50.7	51.5	53.0	55.3	54.9	55.1	55.4	54.9	53.7	53.5	52.5	52.5	53.4	53.5	53.8	53.4
Almanya	45.4	45.8	45.3	44.0	44.5	47.1	48.1	49.3	49.0	49.4	50.3	49.3	48.8	48.7	45.7	48.3	48.5	48.9	48.2	47.1
Yunanistan	45.2	45.1	44.0	45.4	50.2	46.7	49.4	52.0	49.9	51.0	49.2	47.8	47.8	47.6	49.9	47.8	46.8	47.2	47.4	47.1
Macaristan	-	-	-	-	-	56.7	60.3	59.8	63.4	56.9	53.9	51.8	52.8	50.0	48.0	48.5	53.4	50.1	50.6	49.9
İzlanda	40.6	37.5	42.6	45.2	42.4	43.8	44.7	44.6	44.4	43.8	43.3	41.7	42.4	43.5	43.2	44.1	46.2	47.9	46.5	45.3
İrlanda	53.7	52.1	48.6	42.2	43.3	44.9	45.3	45.1	44.4	41.5	39.6	37.2	35.0	34.6	32.1	33.8	33.3	35.2	35.8	35.8
İtalya	51.4	50.8	51.5	52.8	54.4	55.5	56.7	57.7	54.5	53.4	53.2	51.1	49.9	48.9	46.9	48.7	48.0	48.9	48.7	49.0
Japonya	31.0	31.5	30.5	30.2	31.7	31.5	32.5	34.2	34.8	35.8	36.3	35.1	36.1	37.7	38.2	37.7	38.2	37.7	36.9	36.6
Kore	18.0	17.1	17.1	18.0	18.5	19.6	20.7	20.2	19.8	19.5	20.5	21.2	23.5	22.5	22.0	24.0	22.2	24.3	24.2	23.9
Lüksemburg	-	-	-	-	43.2	44.4	46.0	45.7	44.5	45.5	45.6	43.5	42.0	41.3	38.5	39.1	44.3	46.9	46.6	47.2
Hollanda	56.9	58.4	56.6	54.5	54.8	54.8	55.8	56.0	53.6	51.4	49.6	48.2	47.2	46.9	45.3	46.6	47.5	48.9	47.7	46.9
Yeni Zelanda	-	53.6	52.7	52.0	53.3	51.5	49.5	46.0	43.0	41.9	41.0	41.6	42.9	41.4	40.2	39.0	38.6	38.5	38.7	38.5
Norveç	48.3	50.5	52.6	52.2	52.8	54.9	56.3	55.1	54.1	51.6	49.2	47.3	49.7	48.3	43.4	44.8	47.6	48.4	47.6	47.6
Polonya	-	-	-	-	-	49.9	51.4	50.8	46.1	49.4	48.7	48.1	46.4	46.1	44.5	45.3	45.9	46.2	46.6	46.0
Portekiz	41.3	40.0	38.5	38.8	42.1	45.1	46.2	47.8	46.0	45.0	45.8	44.8	44.1	45.3	45.2	46.3	46.1	47.9	47.0	46.2
Slovakya	-	-	-	-	-	-	-	-	57.8	54.1	61.5	65.0	61.9	59.2	63.6	54.3	49.5	46.6	44.7	43.4
İspanya	42.6	41.0	40.9	42.2	43.4	44.9	45.9	49.4	47.3	45.0	43.7	41.8	41.4	40.2	40.0	39.6	39.9	39.5	39.3	39.1
İsviçre	63.3	59.5	59.9	59.8	60.7	62.7	67.6	72.9	70.9	67.6	65.2	62.9	60.7	60.3	57.3	57.0	58.2	58.2	58.3	57.9
İngiltere	45.6	43.6	41.1	40.5	42.2	44.0	45.7	45.7	45.7	44.6	42.7	41.0	39.8	39.2	37.0	40.3	40.9	42.6	42.6	43.3
ABD	36.9	36.7	35.9	35.7	36.6	37.4	38.1	37.5	36.6	36.5	36.1	34.9	34.2	33.8	33.7	34.6	35.3	35.7	35.2	35.2
Avrupa Birliği	49.3	48.9	48.5	47.9	48.7	50.1	51.3	53.0	51.8	51.4	51.5	50.2	49.3	48.9	47.1	48.1	48.3	49.0	48.4	47.9
Toplam OECD	40.5	40.2	39.5	39.2	40.1	41.4	42.5	43.1	42.1	42.1	41.7	40.5	40.1	39.8	39.0	39.9	40.3	40.7	40.3	40.1

Not: Genel Yönetim; merkezî yönetim, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumlarından oluşmaktadır. Bazı ülkelerin elde ettikleri telekom lisans satış gelirleri harcama kapsamına dahil edilmemiştir.

Kaynak: OECD, Modernising Government, The Way Forward, OECD, Paris, 2005, s. 219.

Tablo 3: Gayri Safi Sermaye Yatırımlarının GSMH İçindeki Yeri (1980-2004)*

	1980	1990	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Avusturya	22,3	22,2	22,3	22,6	22,7	22,6	23,2	22,5	21,1	21,8	22,0
Belçika	23,6	22,6	19,5	20,0	20,2	20,5	20,8	20,5	19,0	18,6	18,3
Çek Cumhuriyeti			31,9	30,4	28,8	27,6	28,4	28,6	28,0	28,0	28,7
Danimarka	20,4	21,7	18,8	19,9	20,8	19,9	20,5	20,4	20,4	19,8	19,8
Finlandiya	27,7	29,5	17,9	19,0	19,7	19,9	20,0	20,6	19,0	18,6	18,7
Fransa	24,3	23,2	17,8	17,3	17,8	18,5	19,9	19,3	18,7	18,9	19,0
Almanya	22,5	20,7	21,4	21,2	21,3	21,5	21,7	20,2	18,5	17,7	17,3
Yunanistan	23,4	22,9	19,0	19,3	20,6	22,4	23,4	23,8	23,8	25,6	25,5
Macaristan**	28,8	19,3	21,4	22,2	23,6	23,9	23,5	23,5	23,4	22,5	22,6
İrlanda	30,2	20,7	21,0	23,0	25,0	28,4	28,7	27,9	27,7	28,5	29,8
İtalya	24,4	21,7	18,6	18,4	18,7	19,1	20,0	19,9	19,9	19,4	
Japonya	32,1	33,3	28,1	27,7	26,5	26,0	26,0	25,4	23,8	23,6	23,4
Lüksemburg	22,4	20,6	20,1	22,0	22,7	24,3	23,0	24,5	24,0	22,3	21,9
Hollanda	20,8	20,9	21,0	21,1	21,4	22,5	22,0	21,8	21,1	20,5	20,7
Polonya**	24,7	21,0	19,4	22,0	23,6	24,0	23,5	20,7	19,0	18,4	18,2
Portekiz***	28,6	27,6	23,8	25,2	25,9	28,3	29,2	28,1	25,8	21,3	23,5
Slovakya**			32,2	34,2	36,1	29,6	25,9	28,8	27,6	25,7	24,7
İspanya	22,3	24,7	21,8	22,1	23,2	24,4	27,0	27,4	27,8	28,8	
İsveç	20,3	22,3	16,6	16,1	16,7	17,4	17,9	17,6	16,7	15,8	15,8
İngiltere	18,8	20,6	16,6	16,5	17,4	17,2	16,9	16,6	15,9	15,9	16,5
ABD	20,1	20,3	18,8	19,0	19,4	19,8	19,9	19,2	18,2	18,3	19,2

(*) Genel yönetim

(**) GSYİH

Kaynak : DPT, Uluslararası Ekonomik Göstergeler, DPT, Ankara, 2005, s. 19.

Tablo 4: Kamu Gayri Safi Sermaye Yatırımlarının GSYİH İçindeki Payı, 1971-2006*

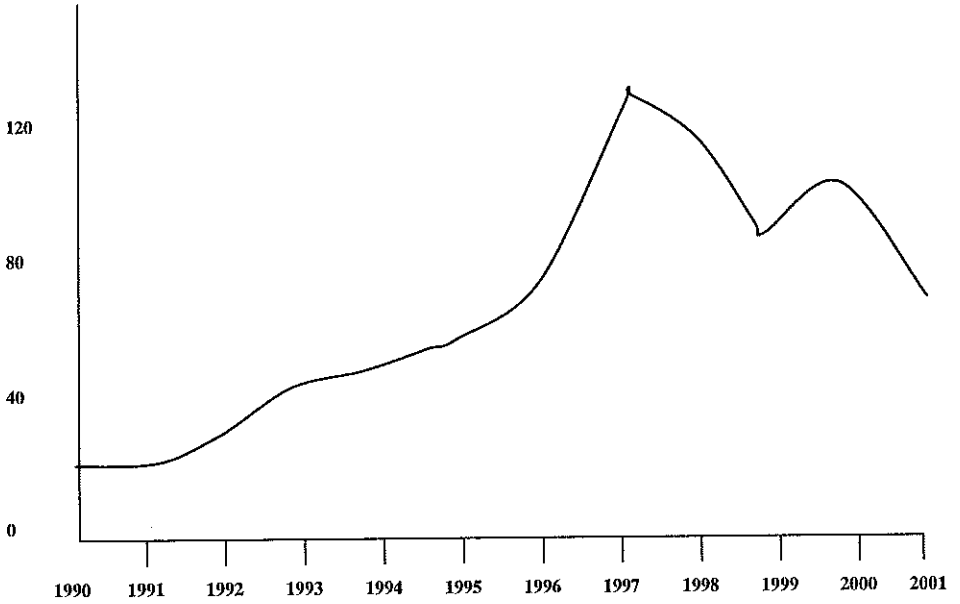
	1971-1990	1991-1995	1996-2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Avusturya	4,2	3,1	2,0	1,2	1,3	1,2	1,1	1,2	1,1
Belçika	3,4	1,5	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6	1,8	2,0
Çek Cumhuriyeti			3,7	3,2	3,7	4,4	5,0	3,9	3,9
Danimarka	3,0	1,7	1,8	1,9	1,8	1,6	1,9	1,8	1,7
Finlandiya	3,8	3,1	2,9	2,8	2,9	3,0	3,0	2,8	2,7
Fransa	3,3	3,2	3,0	3,1	3,1	3,2	3,3	3,4	3,4
Almanya	3,1	2,5	1,9	1,8	1,7	1,5	1,4	1,4	1,4
Yunanistan	2,8	3,2	3,5	4,0	3,6	4,0	4,1	3,3	3,1
Macaristan				3,8	5,0	3,5	3,6	2,3	3,1
İrlanda	3,9	2,2	2,9	4,3	4,2	3,9	3,7	3,9	3,9
İtalya	3,2	2,7	2,3	2,5	1,9	2,6	2,6	2,4	2,9
Japonya	5,3	5,9	5,6	4,9	4,7	4,2	3,7	3,3	3,1
Lüksemburg		4,6	4,4	4,4	5,1	5,0	4,7	5,1	5,1
Hollanda	2,7	2,1	2,9	3,3	3,6	3,4	3,1	3,5	3,4
Polonya		3,2	3,5	3,5	3,6	3,4	3,5	4,2	4,7
Portekiz	3,0	3,4	4,0	3,9	3,6	3,4	3,1	3,2	3,0
Slovakya			3,8	3,1	3,3	2,6	2,5	2,6	2,4
İspanya	2,8	4,0	3,2	3,4	3,6	3,6	3,5	3,7	3,7
İsveç	3,9	2,5	3,2	3,1	3,2	3,1	3,1	3,0	3,0
İngiltere	3,0	2,0	1,4	1,4	1,5	1,6	1,8	2,0	2,1
ABD	2,7	2,5	2,5	2,7	2,8	2,7	2,6	3,2	3,2

(*) Genel yönetim

Kaynak : European Commission, Economic Forecasts Autumn 2005, (gevrinici)
http://europea.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2005/ee5005en.pdf, s. 126.

arttığı görülmektedir. Tablo 4, 1971-2006 yılları arasında bazı ülkelerde kamu sabit sermaye yatırımlarının GSMH içindeki payını göstermektedir. Tablo'da yer alan ülkelerin çoğunda (Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, vs.) kamu sabit sermaye yatırımlarının payının azaldığı, Çek Cumhuriyeti, Lüksemburg, Polonya, İspanya ve ABD'de ise kamu sabit sermaye yatırımlarının payının arttığı görülmektedir. Şekil 2, gelişmekte olan ülkeler ve geçiş ekonomileri için özel sektör altyapı yatırımlarının gelişimini göstermektedir. Özel sektör altyapı yatırımlarının 1997 yılında 130 milyar dolarla en yüksek seviyeye ulaştığı, ancak 2001 yılında 60 milyar dolara kadar düştüğü görülmektedir. Bu düşüş, özel sektörün altyapı yatırımlarından çekilmesinden ziyade mali krizler ve dolayısıyla özel sektörde yaşanan sorunlar ile yetersiz doğrudan yabancı sermaye sonucunda altyapının finansmanında özel sektörün yaşadığı sorunlardan kaynaklanmıştır (The World Bank, 2004: 11).

Şekil 2: Gelişmekte Olan Ülkelerde ve Geçiş Ekonomilerinde Özel Sektör Altyapı Yatırımlarının Gelişimi (2001 Fiyatlarıyla, Milyar ABD Doları)



Kaynak: The Worldbank, *Reforming Infrastructure, Privatization, Regulation, and Competition*, The Worldbank, Washington, DC, 2004, s.11.

Böylece, piyasa ile rekabet eden bir devletten piyasanın işleyişini artıran ve geliştiren bir devlete doğru bir anlayış ortaya çıkmış (Tanzi, 1999: 25) ve eğitim, sağlık ve ulaştırma hizmetlerinin sunumu için özel sektör önemli bir konuma gelmiştir. Ayrıca, birçok ülkede yaşanan mali krizler geniş çaplı bir kamu sektörü reformunu da gerekli hale getirmiştir. Aynı zamanda ulaştırma, haberleşme ve sağlık alanlarında yaşanan teknolojik gelişmeler, kamu bütçeleri üzerinde önemli bir yük oluşturmaya başlamış ve devlet özelleştirmeler yoluyla enerji, su ve haberleşme alanında hem mülkiyet sahipliğinden ve hem de bu hizmetlerin sunulmasında sorumluluk almayı bir kenara bırakmaya başlamıştır. Bu değişikliklere rağmen beklentilerin tersine kamu harcamalarında önemli bir düşüş olmamış, genel yönetim harcamalarının GSYİH içindeki payında azalma yerine tam tersine az da olsa artış olmuştur (Tablo 2). Çünkü, sosyal amaçlı transferlerin (sosyal güvenlik, eğitim, sağlık gibi) bütçe içindeki payının artırılması konusunda hükümetler üzerinde baskılar artmış, artan yaşlı nüfusla birlikte bütçeler üzerindeki bu baskının ileriki yıllarda daha da artacağı konusunda yaygın bir kanaat ortaya çıkmıştır (OECD, 2005: 19-21 ve 47). Diğer bir deyişle, günümüzde artık devlet, hizmeti doğrudan üretmek ve sunmak yerine bütçeden kaynak transferi yapmak suretiyle mal ve hizmet sunumuna odaklanmaktadır (Guttman, 2003: 88).

Öte yandan, kamu hizmetlerinin üretilmesinde ve sunulmasında yaşanan bu değişim, belirtilen faktörlerin yanında altyapı hizmetlerini üreten ve sunan kamu iktisadi teşebbüslerinin birçok ülkede ekonomik sorunlarla uğraşması, bu kuruluşların düşük işgücü verimliliği, eskiyen makine ve teçhizat, zayıf hizmet kalitesi, kronik gelir yetersizliği ve yetersiz yatırım seviyesi sonucunda önemli ölçüde ekonomik bakımdan zarar görmüş olmalarından da kaynaklanmaktadır. Ayrıca gelişmekte olan ülkelerde, yüksek enflasyon ortamında maliyetin altında fiyatlama politikaları sonucunda yetersiz yatırım yapmaya zorlanan kamu iktisadi teşebbüslerinin performanslarının azalması durumu ortaya çıkmıştır (The World Bank, 2004: 2)⁹. Bunun sonucunda ortaya çıkan yetersiz finansman ve yapısal sorunların devam etmesi, gelişmekte olan ülkelerde önemli ölçüde altyapı açığına neden olmuştur. Altyapı hizmetlerinin üretilmesinde ve sunulmasındaki verimsizliğin, ekonomik büyümeyi sınırladığı, uluslararası rekabeti zayıflattığı ve yabancı sermayenin şevkini kırdığı yönünde yaygın bir kanaat vardır.

Son yıllarda özellikle altyapı yatırımlarına yönelik olarak yürütülen reform çalışmaları hizmete erişim ve adalet unsurlarıyla da ilintilendirilmeye çalışılmaktadır. Gelir düzeyi düşük olan kesimlere ayrıcalık tanımayan altyapı hizmetlerinin ve hizmet maliyetinin fiyatlara yansıtılması dahil yeniden yapılanma ve özelleştirmeyi kapsayan uygulamaların, temelde yüksek gelir gruplarının işine yarayacağına ve düşük gelir gruplarının bundan olumsuz etkileneceğine inanılmaktadır. Bunun için, reformların düşük gelirli grupları desteklemek suretiyle şekillendirilmesi ve dolayısıyla altyapı hizmetlerine erişiminin artırılması önerilmektedir. Ayrıca, altyapı hizmetlerinin verimli ve etkin hale getirilmesi, bu alanda yapılan özelleştirmelerin, nihayetinde ekonomik faaliyetleri olumlu yönde etkilemek suretiyle ekonomik büyümeyi artıracığına ve düşük gelirli kesimlerin ekonomik imkanlarını geliştireceğine inanılmaktadır (The World Bank, 2004: 16). Böylece düşük gelirli kesimler, özelleştirme ve diğer reformlarla artan hizmete erişim ve verimlilikten olumlu şekilde etkilenmiş olacaklardır.

Sonuçta, kamu yatırımlarında etkinlik arayışları son yıllarda giderek yaygınlaşarak kazanmıştır. Bu kapsamda kamu yatırımlarının özel sektörün isteksiz olduğu alanlarla sınırlandırılmasının ve mali yerelleşme ile birlikte yerel nitelikli yatırımların^{vi} yerel yönetimlerce gerçekleştirilmesinin, ayrıca temel altyapı hizmetlerinin^{vii} rekabete açılmasının kaliteyi ve hizmete erişimi artırdığı konusunda yaygın bir anlayış değişikliği olmuştur.

Bunun için takip edilmesi önerilen politikalar şu şekilde sıralanmaktadır (Irwin and Brook, 2003: 2-10):

- ◆ Piyasaya girişte rekabetin sağlanması,
- ◆ Mülkiyet haklarının ihlal edilmemesi,
- ◆ Fiyatlara maliyetlerin dahil edilmesi,
- ◆ Makul kalite standartlarının konulması,
- ◆ Gelir düzeyi düşük kesimlere yönelik desteklerin artırılması.

IV. TÜRKİYE'DE YATIRIM HARCAMALARININ GELİŞİMİ

1923-1950 yılları arasında büyük ekonomik bunalımın etkisiyle devletçi ekonomik politikalara başvurulmuş, savaşlar sonucunda ortaya çıkan sermaye açığının finansmanı ihtiyacı ve ekonomik kalkınma çabaları, devletin teşkilatlanma ve hizmetler itibarıyla büyümesine neden olmuştur. 1950 den sonra ülkenin eksik olan altyapı yatırımları yine devlet öncülüğünde yürütülmüş, 1963 yılında başlayan planlı dönemde takip edilen ithal ikameci kalkınma modeli, hem devletin piyasaya müdahalesine ve hem de kamu iktisadi teşebbüslerinin sayı ve ekonomik bakımdan büyümesine yol açarak, devletin ekonomideki ağırlığını artırmıştır (Aktan, 2000: 5). Böylece, özel sektörün piyasa koşullarında dünya ile rekabet etmesi ve kamu sektörünün teşvik edici, yönlendirici ve altyapı hizmetlerini sağlayarak destekleyici bir rol almasına çalışılmıştır.

1980 sonrasında ithal ikameci kalkınma modelinden dışa açık ve piyasa mekanizmasına dayanan bir kalkınma modeline geçilmesiyle birlikte kamu kesiminin rolü ve dolayısıyla yatırım stratejisi de değişmiştir. Bu değişim, bir yandan kamunun toplam yatırımlar içindeki payını azaltırken, diğer yandan kamu yatırımları içinde de imalat sanayinin payını azaltmış fiziki ve sosyal altyapı yatırımlarını (sulama, enerji, ulaştırma, haberleşme, eğitim, sağlık, içme suyu ve kanalizasyon) ön plana çıkarmıştır (Yılmaz ve Akça, 2005: 377). Böylece bu amaca yönelik projeler, kamu yatırım stoku içinde sayıca ve ekonomik büyüklük bakımından ağırlıklı konuma gelmiştir.

Son yirmi yılda, bütün dünyada olduğu gibi ülkemizde de devletin ekonomik alanda küçülmesi ve iç üretimin giderek artan oranlarda özel sektör tarafından yapılmakta olması, az önce belirtilen sürecin son halkasını oluşturmaktadır. Başlangıçta yavaş ilerleyen, ancak bugünlerde hızlanan özelleştirmeler (Aktan, 2000: 6), altyapı yatırımlarında özel sektöre çeşitli garantiler ve sözleşmeler ile olanaklar tanınması (yap-işlet-devret, vb.) ve doğrudan özel sektör yatırımlarına kamu kaynaklarını kullanarak

destekler verilmesi (teşvikler) (Yılmaz ve Akça, 2005: 378), meydana gelen anlayış değişimini ortaya koymaktadır.

Bu kapsamda, kamu yatırımlarında eğitim ve sağlık sektörleri, bölgesel gelişmişlik farklarının giderilmesi ve geleneksel kamu hizmetlerine ağırlık verilmesi ön plana çıkmış, altyapının ekonomik ve sosyal gelişmeyi teşvik etmesi bakımından sulama, enerji, liman, havaalanı yatırımları ve bunları karayolu ve demiryolu ana akslarıyla bütünleşmesini sağlayacak yollar ile içme suyu, kanalizasyon ve arıtma yatırımlarına öncelik verilmesi öngörülmüştür (DPT, 2001: 14). Bu durumda, uygulanan maliye politikalarının kalitesinin değerlendirilebilmesi, kamu harcamalarının verimli alanlara doğru yönlendirilmesine, fiziki ve sosyal altyapı yatırımlarının ekonomi içindeki yerine bakmak gerekmektedir. Sürdürülebilir kamu borçlanma ve yüksek faiz dışı fazla politikası çerçevesinde takip edilen bir maliye politikası, harcama kısıtı ve gelir artırıcı tedbirlerin alınmasını gerektirmektedir. Bu kapsamda, kamu harcamalarına tavan konmakta, kamu yatırımları kısılmakta, hedefin üzerinde elde edilen gelirlerin ilave kamu hizmetleri için kullanılması engellenmekte, dolayısıyla yatırım projelerinin tamamlanma süresi uzamak suretiyle uzun vadede üretim, verimlilik ve büyüme olumsuz yönde etkilenmektedir. 1990 lı yıllarda ve 2000 li yılların başında yaşanan ekonomik sorunlar sonrasında alınan maliye politikası tedbirleri buna örnek teşkil etmektedir. Sosyal güvenlik açıkları ile diğer iktisadi (KİT açıkları gibi) ve sosyal transferlerin (yeşil kartlılar için ödenen sağlık ve ilaç giderleri gibi) bütçe üzerindeki baskısının artması, bütçenin esnekliğini azaltmış, bundan da en çok kamu yatırım harcamaları etkilenmiştir.

Türkiye'de kamu sabit sermaye yatırımlarının gelişimi, Tablo 1 ve 5 te görülmektedir. Tablo 1, kamu sabit sermaye yatırımlarının GSMH içindeki payının 1987 yılında % 10 dan 2000 li yıllarda % 5 lere kadar düştüğü, 1994 ve 1995 yılları hariç bu oranın 1987-2006 dönemi için en düşük oran olduğunu göstermekte, bu sonuçlar dünyadaki gelişmelere paralel olarak Türkiye'de de bir anlayış değişikliğinin gerçekleştiğinin altını çizmektedir. Aynı dönem için, özel sektör sabit sermaye yatırımlarının GSMH içindeki payı 1987 yılında % 14,7 iken 1996 ve 1997 yıllarında % 20 lere kadar yükselmiş, 2004 yılında % 14,2 olarak gerçekleşmiş, 2006 yılında ise bu oranın % 16 ya çıkması beklenmektedir. Ayrıca Tablo 5, kamu ve özel altyapı yatırımları ile birlikte diğer yatırımların gelişimini göstermektedir. Çalışmada, geniş anlamda altyapı yatırımı tanımına göre hesaplama yapılmıştır. Uluslararası uygulamada, toprak su kaynakları, enerji, ulaştırma ve içme suyu kanalizasyon gibi sektörler ile eğitim ve sağlık sektörleri geniş anlamda kamu altyapı yatırımı tanımı içinde yer almaktadır (Emil ve Yılmaz, 2003: 36). 1980 yılında altyapı yatırımlarının toplam kamu yatırımları içindeki payı yaklaşık % 50 iken bu oran, 1990 yılında % 67, 2000 yılında % 71 ve 2004 yılında % 70 olarak gerçekleşmiş, 2006 yılında ise % 68 olarak gerçekleşmesi beklenmektedir. İmalat sanayinin payında da aynı dönemde % 26 lardan % 2 lere düşüş görülmüştür. Özel sektör altyapı yatırımlarının toplam özel sektör yatırımları içindeki payına bakıldığında, 1980 yılında % 12 olarak gerçekleşen bu oran, 1990 yılında % 15, 2000 yılında % 38 ve 2004 yılında % 27 olarak gerçekleşmiş, 2006 yılında ise yaklaşık % 27 lere ulaşması beklenmektedir. Bu kapsamda, Tablo'ya

yansıyan anlayış değişiminin ileriki yıllarda daha da belirgin hale geleceğini beklemek yerinde olacaktır. Tablolarda yer alan veriler incelendiğinde, Türkiye’de kamu yatırım harcamalarının seyrinin ekonomik konjonktürle de yakından ilgili olduğu görülmektedir. Daha önce de ifade edildiği gibi, ekonomik ve mali krizlerin akabinde bütçelerde esnekliğin azalması ve kaynakların daha çok ihtiyari olmayan harcamalar için tahsis edilmesi, kamu ve özel sabit sermaye yatırımlarının seyrini de olumsuz yönde etkileyebilmektedir.

Tablo 6, 2000-2005 yılları arasında Türkiye ve bazı ülkelerin genel yönetim kamu sabit sermaye yatırımlarının GSYİH içindeki payını göstermektedir. Türkiye’nin AB üyesi ülkelerin çoğunluğu ile ABD’den daha yüksek, Japonya’ya yakın oranda kamu sabit sermaye yatırımı gerçekleştirdiği görülmektedir. Ancak bu ülkelerin, gelişmiş ekonomik yapıları, alt yapı ihtiyaçlarını tamamlamış oldukları ve Türkiye’nin özellikle sosyal ve fiziki altyapı yatırım ihtiyacı olduğu dikkate alındığında, Türkiye’nin gelişmiş ülkelerden daha yüksek oranda kamu sabit sermaye yatırımına sahip olması normal karşılanabilir.

Ancak, Türkiye gibi mali uyum kapsamındaki ülkelerde, kamu borç yükünü ve dolayısıyla kamu tasarruf-yatırım açığını azaltmak için alınan tedbirler kapsamında genelde kamu harcamalarında, öncelikle de yatırım harcamalarında kısıntıya gidilmektedir. Çünkü yatırım harcamaları, maaş ve ücretler gibi yapılması belirli bir mevzuatla zorunlu tutulmayan, ihtiyari nitelikte bir harcama türüdür. Dolayısıyla Türkiye’de kamu yatırım harcamalarında, 1980 sonrasında ortaya çıkan anlayış değişiminin dışında uygulanan mali uyum programları çerçevesinde azalma meydana gelmiştir. Bu durum, Türkiye’de yatırım stokunun aşırı şekilde büyümesine ve dolayısıyla yatırım projelerinin bitirilmesinde gecikmelere, bu amaca yönelik olarak tahsis edilen kaynakların getirisinin gecikmesine, kaynak kullanımında etkinlik ve verimliliğin olumsuz yönde etkilenmesine neden olmuştur.

Bu durumda, kamu yatırımlarının ertelenmesi, kamunun gelecekte potansiyel olarak elde edebileceği gelirlerden vazgeçmesi anlamına gelebilecektir. Böylece kısa dönemde yatırım harcamalarından kısıntıya gidilmesi yoluyla tasarruf edilmiş gibi gözükse de uzun vadede kamunun net varlıklarında bir azalma ortaya çıkacaktır (Emil ve Yılmaz, 2003: 6). Bu durum, kamu proje stokunun mevcut kaynak miktarına göre büyük olması ve dolayısıyla yatırım stokunun ortalama tamamlanma süresinin uzun bir süreyi kapsamamasını (Tablo 7) beraberinde getirmiştir.

Öte yandan, kamu yatırım projelerinin yönetiminden kaynaklanan sorunlar da etkinlik ve verimlilik tartışmalarına neden olmuştur. Bu kapsamda, projelerin fizibilite analizlerine dayanmaması ve önceliklendirilmemiş olması, önceliklerin sık sık değişikliğe uğraması, etkin bir izleme sisteminin kurulamayışı gibi nedenler, yatırıma ayrılan kamu kaynaklarının etkin kullanılmamasını, projelerin maliyetlerinde gereksiz artışları ve zamanında bitirilememesini beraberinde getirmektedir. Öte yandan 2002 ve 2003 yıllarında, yatırım programı rasyonalizasyon çalışmaları kapsamında, kısa sürede tamamlanabilecek projelere öncelik verilmiş ve fizibilite sonuçlarına göre bazı projeler tamamen yatırım programı dışına çıkarılmıştır. Tablo 7 de görüldüğü gibi, 2000 yılında

Tablo 5: Türkiye'de Toplam Sabit Sermaye Yatırımlarının Sektörel Olarak Yüzde Dağılımı

	1980		1985		1990		1995		2000		2001		2002		2003		2004		2005 (1)		2006 (2)													
	KAMU	OZEL	KAMU	OZEL	KAMU	OZEL	KAMU	OZEL	KAMU	OZEL	KAMU	OZEL	KAMU	OZEL	KAMU	OZEL	KAMU	OZEL	KAMU	OZEL	KAMU	OZEL												
	TOPLAM	TOPLAM	TOPLAM	TOPLAM	TOPLAM	TOPLAM	TOPLAM	TOPLAM	TOPLAM	TOPLAM	TOPLAM	TOPLAM	TOPLAM	TOPLAM	TOPLAM	TOPLAM	TOPLAM	TOPLAM	TOPLAM	TOPLAM	TOPLAM	TOPLAM												
TARIM	7,9	7,4	7,6	7,0	7,7	7,4	9,6	3,6	5,4	11,7	4,1	5,4	8,7	3,3	4,9	10,0	2,1	4,8	9,2	2,1	4,7	7,8	2,7	4,2	9,1	4,1	5,2	7,4	2,8	3,9	6,1	2,8	3,6	
MADENCİLİK	7,6	0,5	3,3	9,8	1,2	3,1	3,4	1,1	1,8	2,1	1,1	1,3	1,2	1,1	1,1	1,5	1,6	1,6	0,7	1,8	1,4	1,0	2,2	1,8	1,5	2,0	1,9	1,6	1,9	1,8	2,4	1,8	1,9	
İNHALAT	26,3	30,0	28,5	12,6	31,9	23,1	4,5	26,2	19,5	3,7	26,2	22,6	2,9	26,5	19,4	4,0	24,8	17,8	3,2	33,6	23,8	2,5	39,5	28,2	2,6	42,2	33,2	2,6	41,4	31,7	1,8	41,3	31,9	
ENERJİ	21,3	0,4	8,7	22,0	0,4	10,2	21,7	1,3	7,6	12,9	0,8	2,9	15,2	3,9	7,3	13,7	9,8	11,1	20,8	4,5	10,4	18,2	3,1	7,7	13,3	1,7	4,3	13,7	2,1	5,0	12,1	1,6	4,1	
ULAŞTIRMA	20,8	9,7	14,2	28,0	17,0	22,0	34,0	10,7	17,9	30,2	16,4	18,8	35,2	27,9	30,1	27,1	23,6	24,8	27,4	18,4	21,7	36,6	16,9	19,9	33,5	18,8	22,2	30,9	19,2	22,1	30,7	19,2	21,9	
TURİZM	0,5	0,6	0,6	0,9	1,8	1,4	1,2	5,0	3,8	2,4	2,4	2,4	0,5	4,9	3,6	0,6	6,3	4,4	0,8	6,9	4,6	0,7	8,6	6,2	0,7	7,6	6,0	0,5	7,6	5,8	0,5	7,7	6,0	
KONUT	2,4	44,7	27,8	2,6	32,3	18,8	4,0	46,0	33,1	1,5	45,0	35,7	0,8	22,2	15,8	0,9	19,6	13,3	0,8	17,1	11,1	1,0	14,5	10,4	1,0	13,2	10,4	1,7	14,7	11,4	1,4	15,3	12,0	
EĞİTİM	4,1	0,2	1,8	4,2	0,5	2,2	6,9	0,7	2,6	8,3	0,7	2,0	11,9	1,9	4,9	13,8	1,9	5,9	12,3	1,5	5,4	14,0	1,6	5,4	13,7	1,2	4,0	12,8	5,9	3,9	12,6	0,9	3,7	
SAGLIK	1,8	0,2	0,8	1,2	0,5	0,8	2,8	0,9	1,5	4,9	1,2	1,8	4,5	3,7	4,0	5,8	4,0	4,6	5,1	4,0	4,4	5,6	4,0	4,5	5,1	4,1	4,3	5,8	4,6	4,9	6,0	4,6	4,9	
DİĞER HİZMET	7,2	6,3	6,7	11,6	6,7	8,9	11,9	4,4	6,7	20,2	4,1	6,9	19,2	4,7	9,1	22,5	6,4	11,9	19,8	8,1	12,4	22,6	6,9	11,7	19,4	3,2	8,5	23,0	5,0	9,5	26,4	4,8	10,0	
TOPLAM	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

(1) Geyiklerine Tabanlı

(2) Program Kavans, Yıllık Programların derlemişçisi.

yatırım stokunun ortalama tamamlama süresi 9,2 yıl iken bu süre 2002 de 8,5, 2003'de 7,6 ve 2005 yılında 6,6'ya indirilmiştir. Ancak, sektörler itibariyle yatırımların ortalama tamamlama süreleri, DSİ-sulama projelerinde 30,5, DSİ-enerji projelerinde 15,3, karayolu projelerinde 13 yıl, ulaştırma projelerinde 10,4, diğer enerji projelerinde 8,8 yıl olduğu görülmektedir (DPT, 2003: 19). Özel sektör faaliyetlerini teşvik edecek nitelikte olan altyapı yatırımlarının ortalama tamamlama sürelerinin bu derece yüksek olması, yatırımların kısa sürede ekonomiye kazandırılmasını ve ekonomik yararın gerçekleşmesini engellemektedir.

Tablo 6:Türkiye'de AB Ülkelerinde, ABD ve Japonya'da Kamu Sabit Sermaye Yatırımlarının GSYİH İçindeki Yeri*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AB-15 Ortalama	2,7	2,9	2,8	2,9	2,8	2,8
AB-10 Ortalama (Yeni Üyeler)	2,9	3,1	3,5	3,3	3,4	3,3
AB-25 Ortalama	2,8	2,9	3,1	3,0	3,0	3,0
-Lüksemburg	3,8	4,4	5,1	4,9	4,8	5,1
-Yunanistan	4,1	4,0	3,6	4,0	4,1	3,3
-İrlanda	3,6	4,3	4,2	3,9	3,8	3,6
-İspanya	3,1	3,5	3,7	3,6	3,6	3,7
-Portekiz	3,8	4,0	3,3	3,3	2,4	3,3
-Polonya	2,5	3,5	3,6	3,4	3,5	4,2
ABD	2,6	2,7	2,8	2,7	3,3	3,2
Japonya	5,1	4,9	4,7	4,2	3,3	3,3
Türkiye	4,5	4,7	4,6	3,6	3,1	3,8

(*) Genel yönetim tanımı esas alınmıştır.

Kaynak: DPT, 2006 Yılı Programı, DPT, Ankara, 2005, s. 24.

Ayrıca, yatırım harcamalarının toplam proje tutarına oranı 1990'lı yılların başında % 15'lerde (Emil ve Yılmaz, 2003: 34) iken bu oran 2000'li yıllarda % 6'lara kadar düşmüş, 2006 yılı hedefi de % 7,8 olarak belirlenmiştir (Tablo 7). Bu veriler, kamu yatırım stokunun büyüklük olarak hala şişkin olduğunu göstermektedir. Ayrıca Türkiye'de çok fazla üzerinde durulmayan ve kamu yatırım stokunda aşınmaya neden olan faktörlerden birisi de idame ve yenileme amaçlı yatırım harcamalarının oldukça düşük düzeyde kalmış olmasıdır. Gelişmiş ülkelerde yatırım harcamaları daha çok idame ve yenileme yatırımlarına doğru kaymakta ve bütçe politikasında çok önemli bir yere sahip olmaktadır. Türkiye'de ise idame ve yenileme yatırımları ile ilgili ciddi bir programa ve envantere ihtiyaç vardır. Bu tür harcamaların geciktirilmesi, gelecekte daha büyük oranda harcama yapılmasına, diğer bir deyişle kamunun ileride

yükümlülüklerinin artmasına neden olabilecektir. Çünkü, sabit sermaye stokunun faal durumda olduğu dönem içinde, idame ve yenileme yatırımlarının yapılmaması, yatırımların ortalama ömrünü kısaltacak, bunu yeniden uzatmak için de daha büyük seviyede idame ve yenileme yatırımı gerekli olacak, bu da kamu açığını artıracaktır. Bu durum, kamu yatırımlarının maliyetini gelecek yıllara yaymak suretiyle kamu açıkları hedeflenen seviyede tutulmuş olsa da kamunun ileride daha büyük yatırım yükümlülüğü ile karşılaşmasına neden olacaktır.

Tablo 7: Türkiye'de Kamu Yatırımları, 2000-2005*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Proje Sayısı (Adet)	5.321	5.047	4.414	3.851	3.555	2.627
Toplam Proje Tutarı (Cari fiyatlarla, Milyar YTL)	86,2	105,2	166,8	187,1	196,1	206,7
Cari Yıl Öncesi Kümülatif Harcama (Cari fiyatlarla, Milyar YTL)	26,1	33,8	66,0	80,4	86,8	84,0
Toplam Program Ödenek (Cari fiyatlarla, Milyar YTL)	5,9	6,9	10,6	12,5	12,0	16,2
Yatırım Programına Alınan Çok Yıllık Yeni Proje Sayısı	249	286	128	134	149	137
Toplam Program Ödenek/Toplam Proje Tutarı (Yüzde)	6,8	6,5	6,3	6,7	6,1	7,8
Yatırım Stokunun Ortalama Tamamlanma Süresi (Yıl)**	9,2	9,4	8,5	7,6	8,1	6,6

(* Mahalli idare yatırımları ve yatırım programındaki toplam dışı tutulan diğer yatırımlar hariçtir.

(**) İlgili yıl yatırım stokunun, aynı yıldaki program ödenek seviyesiyle tamamlanması için gereken ilave süreyi göstermektedir.

Kaynak: DPT, 2006 Yılı Programı, DPT, Ankara, 2005, s. 25.

Dolayısıyla kamu sektörünün ekonomik büyümeyi desteklemesi, özel sektörle rekabet etmeyen alanlarda faaliyette bulunmasına, bu kapsamda kaliteli insan sermayesi birikiminin artırılmasına yönelik olarak eğitim ve sağlık hizmetleri ile fiziki altyapı yatırımlarına öncelik vermesine bağlıdır (Emil ve Yılmaz, 2003: 8). Türkiye'de kamu yatırım programında rasyonalizasyon çalışmalarının yaygınlaştırılması ile birlikte kamu yatırım stokunun ortalama tamamlanma süresinin daha da düşürülmesi sonucunda, yatırımların daha iyi önceliklendirilebilmesi ve bu kapsamda projelere daha fazla ödenek ayrılabilmesinin yolu açılacak, böylece kaynakların etkin kullanımı ve proje maliyetinin azaltılması yoluyla ekonomik yararın artması ve yatırımların ekonomiye daha kısa sürede kazandırılabilmesine imkan tanınmış olmaktadır.

SONUÇ

Dünyada kamu harcamalarının toplam büyüklüğünün kişi başına gelirle birlikte artması eğilimine karşılık, fonksiyonel ayırım göz önüne alındığında sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik gibi sosyal nitelikli kamu harcamalarının daha hızlı bir artış eğilimine sahip olduğunu söylenilebilir. Kamu harcamalarının bileşimi ile ilgili olarak dikkati çeken en önemli özellik; kalkınma olgusunun ilk safhalarında cari harcamalar yanında altyapı ağırlıklı yatırım harcamalarının kamu harcamaları içinde ağırlıklı olması, kalkınmanın ileri safhalarında transfer harcamalarının öne çıkmasıdır. Hızla kalkınmakta olan Türkiye'de, kalkınma olgusuna daha da ivme kazandırılabilmesi,

fiziki yatırımlara öncelik verilmesi ile mümkün olabilecektir (Kesik, 1998: 9). Ayrıca, her geçen gün artış gösteren nitelikli insan sermaye stoku ve yeni teknolojilerin gerektiği düzeyde kullanımı, ancak fiziki sermaye yatırımlarının artırılması ile mümkün hale gelebilecektir.

Ekonomik kalkınma sürecinde fiziki yatırımlar önemli olmasına rağmen bu tür yatırımların büyüklüğünden ziyade bunların stratejik önceliklere göre ve sosyal ve ekonomik getirisi yüksek alanlara doğru yönlendirilmesi çok daha önemlidir. Özellikle özel sektöre cazip gelmeyen ve bu sektörün ekonomik faaliyetlerini hızlandıracak olan alanlara devletin yatırım yapma konusunda ilgi göstermesi gerekmektedir. Aynı zamanda, cari harcamaların kamu yatırım harcamaları sonucunda oluşan üretim kapasitelerini en iyi şekilde ve belirli bir etkinlikte faaliyete geçirecek nitelikte olması gereklidir (Kesik, 1998: 9-10). Bir anlamda, yatırım ve cari harcamalarının optimal bileşimi kalkınma için önem arz etmekte, sabit sermaye stokuna her yıl belirli düzeyde ekleme yapılması zorunlu hale gelmektedir.

Son onbeş yılda, ekonomide refah ve istihdamın artırılması açısından çok önemli olan sabit sermaye yatırımları için bütçeden ayrılan kaynaklar, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerin reel anlamda olağanüstü artışı gibi nedenlerle giderek azalmıştır. Kamu sektörünün son 30 yılda tasarruf-yatırım açığı vermesi, tasarruf açığı zaman zaman yurt dışı tasarruflardan karşılanırsa bile, uluslararası konjonktürün aleyhte işleme sonucu çoğu zaman iç piyasalardan yüksek reel faizle borçlanması, özel sektörün tasarruf fazlalarının kamu için kullanılmasına ve özel yatırımların azalmasına neden olmuş, diğer bir deyişle piyasalarda borçlanma imkanları özel sektör açısından azalmış ve kamu mali sistemi nihayet ağır bir borç-faiz yükü sarmalına girmiştir.

Tamamlanma yüzdesi yüksek olan ekonomiye kazandırılacak projelere öncelik verilmesi, bu kapsamda hazırlanan sektörel stratejilere (enerji, tarım ve kırsal kalkınma, ulaştırma, çevre) uygun bir kaynak tahsis mekanizmasının takip edilmesi, böylece kaynakların sektörel ve bölgesel bazda öncelikli alanlara kaydırılması, başlatılmış bulunan projelerle eşzamanlı olarak yürütülmesi gereken diğer projelere ağırlık verilmesi, yatırım projelerinin getirisinin ve etkinliğinin artmasına katkıda bulunacaktır. Ayrıca, özel kesimin finansman ve işletme yeteneklerinin kamu hizmetlerine yönlendirilebilmesi için kamu-özel sektör işbirliğinin geliştirilmesi konusunda da çaba sarfedilmelidir.

KAYNAKÇA

- AKTAN, Gündüz, "Sunuş", *Regional Development and Rural Poverty*, TESEV, İstanbul, 2000.
- BAŞBAKANLIK, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Başbakanlık, Ankara, 2003.
- DPT, *Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT, Ankara, 2001.
- DPT, "Kamu Yatırımları (Sunuş)", 24 Ekim 2003.

- DPT, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2004)**, DPT, Ankara, 2005.
- DPT, **2006 Yılı Programı**, DPT, Ankara, 2005.
- EĞİLMEZ, Mahfi, KUMCU, Ercan, **Ekonomi Politikası, Teori ve Türkiye Uygulaması**, Remzi Kitabevi,
- EMİL, Ferhat, YILMAZ, H. Hakan, "İstikrar Programlarında Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi: Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler", **ODTÜ Uluslararası Ekonomi Kongresi İçin Hazırlanan Tebliğ**, Temmuz 2003. İstanbul, 2004.
- EUROPEAN COMMISSION, **Economic Forecasts Autumn 2005**, (çevrimiçi) http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2005/e5005en.pdf, s. 126.
- GERSON, Philip R., MACKENZIE, G. A. and ORSMOND, David William Harold, "The Composition of Fiscal Adjustment and Growth, Lessons from Fiscal Reforms in Eight Economies", **IMF Occasional Paper**, 1997.
- GUTTMAN, Daniel, "Privatisation, Public Purpose and Private Service: The Twentieth Century Culture of Contracting Out and The Evolving Law of Diffused Sovereignty", **OECD Journal on Budgeting**, Vol. 2 No: 4, 2003, s. 85-154.
- IMF INSTITUTE, **Course on Financial Programming and Policies, Workshops : The Case of Thailand**, C:1, IMF, Washington, DC, 2002.
- IRWIN, Timothy, BROOK, "Penelope, Private Infrastructure and the Poor: Increasing Access", **Infrastructure for Poor People, Public Policy for Private Provision**, Ed. Penelope J. BROOK, Timothy C. IRWIN, The World Bank, Washington, DC, 2003.
- KESİK, Ahmet, "Cumhuriyet Dönemi Bütçelerinin Ekonomi İçindeki Yeri (1923-1998)", **Maliye Dergisi**, Sayı:129, Eylül-Aralık 1998, s. 7-24.
- OECD, **Modernising Government, The Way Forward**, OECD, Paris, 2005.
- SVENNILSON, Ingvar, EDDING, Friedrich, ELVİN, Lionel, "Targets For Education in Europe in 1970", **Policy Conference on Economic Growth and Investment in Education, 16th-20th October 1961, Washington, DC**, OECD, Paris, 1962, s. 22-63.
- TANZİ, Vito, "The Changing Role of the State in the Economy: An Historical Perspective", **Fiscal Decentralisation in Emerging Economies, Governance Issues**, Ed. Kiichiro FUKASAKU, Luiz R. DE MELLO Jr., OECD, Paris, 1999.
- TDK, **Türkçe Sözlük**, C: I, Milliyet Yayınları, İstanbul, 1992.
- THE WORLD BANK, **Reforming Infrastructure, Privatization, Regulation, and Competition**, The World Bank, Washington DC, 2004.
- ULUATAM, Özhan, **Makro İktisat**, Savaş Yayınları, 5. Bs., Ankara, 1984.
- YILMAZ, Cevdet, AKÇA, Halil İbrahim, "Türkiye'de Proje Planlama ve Proje Döngüsü Yönetimi", (çevrimiçi) <http://www.ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/>, 12 Aralık 2005.

YILMAZ, Cevdet, YILMAZ, H. Hakan, Dünyada ve Türkiye’de Sabit Sermaye Yatırımı Kavramı ve Türkiye Uygulaması, (çevrimiçi)
<http://www.ekutup.dpt.gov.tr/para/yilmazc/sabitser.html/>, 12 Aralık 2005.

-
- ⁱ Gelecekte üretim yapmak amacı ile içinde bulunulan dönemde üretilmiş olan dayanıklı mallar (sabit sermaye malı) olarak tarif edilebilir.
- ⁱⁱ İçinde bulunulan dönemdeki ara ve nihai tüketimin geleceğe ertelenmesidir.
- ⁱⁱⁱ Mali uyum kapsamındaki ülkeler, kalite ve hizmet maliyetinin düşürülmesi amacıyla özelleştirme uygulamalarına gitmiş olsalar da kamu açıklarının azaltılması ve kamu tüketiminin mevcut seviyesini koruma çabası bazı durumlarda öne çıkmaktadır. Ancak cari dönemde mali uyum için katkıda bulunan özelleştirme uygulaması sonucunda, uzun dönemde satılan tesislerin gelirlerinden mahrum kalacağını da dikkate almak gerekmektedir.
- ^{iv} 3/7/2005 tarihinde kabul edilen 5396 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa Bir Madde Eklenmesi Hakkında Kanun ile sağlık hizmetlerinin üretilmesinde kamu-özel sektör ortak girişimciliğine gidilmesi konusunda Sağlık Bakanlığına yetki verilmektedir. Bu Kanuna göre, yapılması Yüksek Planlama Kurulunca uygun görülen sağlık tesisleri, önceden belirlenecek ilke ve esaslar çerçevesinde gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine kırkdokuz yılı geçmemek üzere belirli süre ve bedel üzerinden kiralama karşılığı yaptırılabilir. Bu durumda devlet, sağlık yatırımlarının maliyetini gelecek yıllara yaymak suretiyle sağlık yatırımlarını özel sektörün de katılımıyla artırmayı hedeflemektedir.
- ^v 1990’ların başlarında, gelişmekte olan ülkelerde altyapı KİT’leri yılda yaklaşık 180 milyar dolar zarar etmişlerdir. Yanlış fiyatlandırma ve verimsizlik nedeniyle (su, demiryolları, yollar ve elektrik) ortaya çıkan bu zarar, bu sektörlerde yapılan yıllık yatırım miktarına eşittir (The World Bank, 2004: 3).
- ^{vi} İlköğretim yatırımları, köy hizmetleri, sağlık ocakları, bakım onarım, il yolları, küçük su işleri gibi (DPT, 2003: 8)
- ^{vii} İmalat ve madencilik, telekom ve enerji, eğitim, sağlık, kentsel altyapı (içme suyu, kanalizasyon, çöp toplama-depolama, hafif raylı sistem) köprü, otoyol, demiryolu, hidroelektrik santralleri gibi (DPT, 2003: 8)