

## TÜRKİYE'DE NÜFUS ARTIŞI VE KAMU HARCAMALARI

Zeki KURUCA

Maliye Baş Hesap Uzmanı

### I. Millî Ekonomi ve Nüfus İlişkileri :

1. Millî ekonominin başlıca maddî unsurları arasında memleket coğrafyası, sermaye miktarı yanında nüfus hacmi de yer alır. Millî gelir miktarı ve millî gelirdeki artış hızı, memleket nüfusu nazara alınmadan bir anlam ifade etmez. Ayrıca millî refah seviyesi de ancak nüfus miktarı gözönünde tutularak hesaplanabilir.

Millî gelir miktarı ve kalkınma hızı, nüfus miktarı ve nüfus artışıyla kıyaslanarak değerlendirilir. Ekonomik kalkınmanın bir ölçüsü de, nüfus başına düşen millî gelir miktarıdır. Bu bakımdan, millî gelirin global miktarı yalnız başına büyük bir anlam taşımaz. Örneğin, 250 milyar tutarındaki millî gelir miktarı olarak küçümsenemezse de 250 milyon nüfuslu bir memlekete ait olduğu farz edilirse kişi başına 1000 ünine millî gelir payı isabet eder ki — TL. olarak düşünülünce — bunun önemli bir değer taşımadığı meydana çıkar.

Kalkınma hızı veya millî gelir artışının da ancak nüfus artışıyla kıyaslanmak suretiyle gerçek değerini ortaya koymak mümkündür. Nitekim nüfus artışı, millî gelir artışından fazla ise millî gelir artışı yanında fakirlik de artmış olur. Örneğin nüfus artışı % 3,1 olduğu halde millî gelir artışı % 3 ise memlekette fakirlik  $\frac{1}{100}$  nisbetinde artmış demektir.

2. Millî gelir miktarı ve artış nisbeti yanında millî gelirin kişiler arasındaki dağılışı da ayrı bir önem taşır. Kalkınma hızı nüfus artışından fazla olsa bile, millî gelir kişiler arasında adaletsiz dağıldığı takdirde millî refahın arttığı iddia edilemez. Kişilerin, artan refahtan millî gelire yaptıkları katkılar oranında pay alması, ayrıca kişilerin toplum hayatında gelişmeleri için gereken güvenlik ortamını yaratmak amacıyla fakir-

lere, yaşlılara ve muhtaçlara sosyal yardım yapılması milli refahın şartlarından sayılmaktadır.

Esasen maliye politikasının hedeflerinden biri de kişiler arasındaki servet dağılımını ve yaşama seviyesini denkleştirmektir. Bir ekonomide gelir ve servetin kişiler arasında dağılımı ne kadar gayriadil ve bozursa o toplumda sosyal barış ve huzurdan eser bulunamaz.

3. Nüfus hacmi ile millî ekonominin niteliğini ortaya koyan ilişkilerinden başka nüfus miktarının olumsuz bir faktör olarak ekonomiyi ve kalkınmayı etkilediğine de değinmek gerekir. Nitekim, iktisaden az gelişmiş ülkelerde izlenen kalkınma gayretlerinin karşılaştığı engellerden biri de nüfustur. Yani nüfus bir bakıma kalkınmayı frenleyen bir etki yapar. Örneğin, nüfus hacmi içindeki faal nüfus azlığı, tam çalışmaya engel olan amillerden biridir<sup>1</sup>. Gerçekten geri kalmış ülkelerde hızlı nüfus artışı, küçük yaştaki nüfusu daha çok artırdığından tüketim meylini artırmakta, bu da tasarruf seviyesini düşürmektedir<sup>2</sup>.

Görüldüğü üzere faal nüfus miktarı ve yaş terkihi kalkınmayı etkilediği gibi, finansman ihtiyacının tesbitinde de önem taşır. Faal nüfus ne kadar fazla ve ne kadar eğitim görmüşse sermaye hasıla kat sayısı o derece yüksek olabilecektir<sup>3</sup>. Yani, millî geliri 1 ünite artırmak için gerekli yatırım miktarı o kadar az olabilecektir. Bu da, sermaye hasıla kat sayısını hesaplarırken nüfus miktarının yaş piramidinin ve özellikle faal nüfus hacminin gerek nitelik ve gerekse nicelik yönünden gözönünde tutulması gereğini ortaya koymaktadır<sup>4</sup>.

4. Yukarda nüfus konusunda değindiğimiz hususlarda İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânının da aynen katıldığını aşağıdaki satırlar yeterli derecede yansıtmaktadır:

“Kalkınmanın bir ölçüsü olarak kabul edilen gelir artışı, artan gelirin kullanış şekli ve kişi başına dağılımı nüfus artışı ile ilişkilidir. Nüfus millî gelirinkine yakın bir hızla arttıkça iktisadî gelişmenin bir ölçüsü olan kişi başına gelir artışında kalkınmadan beklenen gelişme olmamakta, hızlı nüfus artışı küçük yaşlardaki nüfusu artırdığından tüketim ihtiyacının büyümesine yol açmaktadır. Ayrıca, hızlı nüfus artışı, yatırımların niteliğini etkilemekte, artan nüfus sonucunda hayat seviyesini düşür-

1) Dr. İsmail Türk (Maliye Politikası Say. 223).

2) İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı Say. 47.

3) Dr. İsmail Türk (a.g.e. 226).

4) Dr. İsmail Türk (a.g.e. 226).

memek için lüzumlu olan demografik yatırımların bunun dışındaki yatırımlara karşıt olarak gelişmesine sebep olmaktadır. Nüfus artış hızı yatırımların niteliğini ve niceliğini tayin ettiğine göre, kalkınmada nüfus faktörü yatırımla eş bir önem kazanmaktadır. İktisadî kalkınmaya katkısı bulunan insan gücünün niceliği ve niteliği iktisadî refah seviyesiyle birbirine bağlıdır. Nüfus, nicelik yönünden yatırımların miktarını ve dağılımını, nitelik yönünden kalkınma için gerekli insan gücünü sağlayan, dolayısıyla iktisadî gelişmeyi iki yönden etkileyen bir unsurdur. Bu anlayış içinde nüfus konusunda amaç, nüfusun yapısını iyileştirmek ve nüfus artış hızını iktisadî gelişmeyi güçleştirmeyecek ölçüde azaltmaktır.”<sup>5</sup>

## II. Kamu Harcamaları ve Nüfus :

5. Kamu harcamaları ile nüfus ve nüfus artışının ilişkileri, milli ekonominin nüfus ile olan ilişkilerinden doğmaktadır. Bilindiği üzere, maliye ilmine uzun süre hakim olan klâsik görüş, toplum içinde yaşayan insanların kollektif ihtiyaçlarını karşılamak üzere yapılan kamu harcamalarının kaynağını bulmak olmuştur. Bu bakımdan, Gaston Jeze'in, maliye ilmini, “kamu harcamalarının karşılığını bulma ilmi” olarak tanımladığını görüyoruz.<sup>6</sup>

Klâsik görüşteki “insanların kollektif ihtiyaçları” ile “kamu harcamaları” arasındaki yakın ilişki, modern maliye ilminin de benimsediği bir ilişkidir. Devletin ekonomik hayata müdahalesi sayılan vergilerin az miktarlarda kalması için, kamu harcamalarıyla karşılanacak “kollektif ihtiyaçların çok sınırlı tutulması gerektiğini öne süren, bütçe denkliliğini esas alan, Devletin borçlanmasını doğru bulmayan, dış ticaret açıklarını hoş karşılamayan klâsik görüş, yerini bütün bu yasaklara izin veren modern görüşe bırakmış olmakla beraber nüfus ile kamu harcamaları arasındaki ilişki her iki görüşte de yer almıştır.

6. Klâsik maliye anlayışında da esas alınan ve fakat sınırlı tutulması öngörülen “kollektif ihtiyaçlar” cins ve nevi itibarıyla değişmese bile bunları karşılayan kamu harcamalarının nüfus artışına paralel olarak artacağı muhakkaktır. Örneğin, polis Devlet anlayışının hakim olduğu düşünülürse, memleket içinde ve dışındaki emniyet ve asayişini temin etmek için yapılacak kamu harcamaları, korunması gereken memleket alanı ve vatandaş adedi arttıkça artacaktır. Demek oluyor ki, kamu har-

5) Plân (Say. 47).

6) Dr. İsmail Türk (a.g.e. 2).

camalarının artması prensibi klâsik maliye görüşünde de bulunmaktadır. Bununla beraber, klâsik anlayışta, kamu harcamalarının hacimce küçük olması prensibi<sup>7</sup>, hakim kılınmak istenir.

Modern maliye görüşü, ekonomik sisteme bağlı olarak, ekonomide istikrar sağlamak, iktisadî kalkınmayı gerçekleştirmek ve nihayet servet, gelir dağılımı ve yaşama seviyelerinde denklik sağlamak üzere, kamu harcamalarının maliye politikası emrine verilmesini esas almakta ve bu suretle kamu harcamalarının artması prensibini kabul etmiş olmaktadır. Bu yeni politika, nüfus hacminde bir artış olmasa bile kamu harcamalarında devamlı bir artış olabileceğini öngörmektedir. Bu esastan hareketle, kamu harcamalarının nüfus artışından daha fazla bir nisbette artması da modern maliye anlayışının kabul ettiği bir ilke olmaktadır.

7. "Dünya yüzünde Devlet masraflarının hem hacim hem millî gelire nisbetle artmasını önlemeye muvaffak olmuş hiç bir Devlet yoktur"<sup>8</sup>. Gerçekten "bu artış, millî gelirdeki artışla birlikte hızlanmakta, yani, gelir arttıkça, bu gelire Devletin iştirak payı fazlaşmaktadır."<sup>9</sup> Bu artışın önlenmesi söz konusu olamaz. Hatta kamu harcamalarının verimsizliği ve kaynakların israfı muhtemel bile olsa bu artışın önlenmesi mümkün olmadığı gibi bu, arzu dahi edilemez. Bütün önemli olan husus, artmakta olan kamu harcamalarının etkenliğini artırmak ve kalkınma açısından, kaynakların en faydalı şekilde kullanılmasını sağlamaktır.

8. Kamu harcamalarında artışlara sebep olan Devletin faaliyetlerini genel olarak üç ana gurup altında tophiyabiliriz<sup>10</sup>:

- a) Özel ekonomik faaliyetleri nizamlamak ve bu suretle özel teşebbüslerin gideceği yolun kaidesini koymak.
- b) Doğrudan mal ve hizmet istihsal etmek.
- c) Vergi ve harcamalar vasıtasıyla nakdi gelirin tekrar tevziini yapmak.

Devletin ekonomik hayata yaptığı doğrudan doğruya müdahale özellikle ikinci ve üçüncü gurup fonksiyonlarıyla olmaktadır. Devletin mal ve hizmet yaratma faaliyeti, mücerret olarak özel teşebbüslerce de yapılabilecek faaliyetlerden olması itibarıyla, hem bir müdahale şeklinde ol-

7) Dr. İsmail Türk (a.g.e. 2).

8) Prof. Dr. Memduh Yaşa (İktisadî Meselelerimiz 119-120).

9) Prof. Dr. Memduh Yaşa (a.g.e. 120).

10) Davit Cecord Wright (a Key to Modern Economic say. 448-9).

makta ve hem de bu sahada yapılan yatırım harcamaları dolayısıyla ekonomik hayata faaliyetleriyle katılmayı ifade etmektedir.

Nakdi gelirin tekrar dağılımını sağlayan faaliyetler daha ziyade, Devlet bütçelerinde transfer harcamaları olarak tasnif edilmektedir.

Yirminci yüzyılda Devletin bu iki grup harcamalarında büyük bir artış olduğunu görüyoruz.

9. Buraya kadar yaptığımız açıklamaları özetlemek gerekirse kamu harcamalarındaki artışların nedenlerinin sistematüğını yapabiliriz. Bu tasnifi yaparken zahiri sebeplerle hakiki sebepleri ayırmak gerekir. Zahiri sebeplerin başında umumî fiat seviyesindeki farklardan doğan artışlar gelir. "Devlet içinde hem nüfus, hem de fiatlar genel seviyesi arttığı için, mutlak rakamlar, gerçek artışı, olduğundan yüksek göstermektedir."<sup>11</sup> Örneğin, muayyen bir nüfus hacminin terekküüp tarzının yani eğitilmesi gereken çocuk adedinin çok olması eğitim harcamalarının, yaşlıların çok olması da emeklilik veya pansiyon masraflarının artması sonucunu doğurur. Fiat seviyesinin yükselmesi, belirli bir hizmetin daha fazla parayla yapılmasını gerektireceğinden harcamalar zahiren artmış görünür.

Kamu harcamalarının gerçek artış sebeplerine gelince<sup>12</sup>: Fiat ve nüfus terkininin dışında mevcut sebeplerle, Devletin görevlerinin artması ve bunların en iyi şekilde yerine getirilmek istenmesi, harcamaların gerçek miktarının çok yükselmesine sebep olmuştur. Fiat düzeltmeleri yapılarak kamu harcamaları ABD de 1914-1961 arasında 20 misli, 1939-1961 arasında dört misli arttığı hesaplanmıştır. Aynı şekilde yapılan hesaplamalara göre kişi başına olan kamu harcamaları 1914-1959 da 11 misli, 1939-1961 de de üç misli artmıştır<sup>13</sup>.

10. Kamu harcamalarındaki bu genel artış trendi ayrı nisbetlerle, hemen bütün memleketlerde mevcuttur. Genel karakter taşıyan bu artışın sebeplerini altı ana grupta toplamak mümkündür.<sup>14</sup>

- a) Savaş ve askerî masrafların artması
- b) Sosyal refah programların uygulanması
- c) İktisadî kalkınma plânların uygulanması
- ç) Kamu hizmetlerinin kalitelerinin yükselmesi

11) Due (Maliye sayf. 43).

12) Due (Maliye sayf. 46).

13) Due (Maliye sayf. 43).

14) Due (Maliye sayf. 47-49).

- d) Şehirleşmenin hızlanması
- e) Kamu sektöründeki yolsuzluk ve israfların artması
- f) Seçimli demokrasilerde baskı gruplarının talepleri.

Savaşlar, insan ve tesis stokları üzerinde yaptığı tahribat yanında kamu harcamalarının hızla artması sonucunu da doğurmak suretiyle ekonominin israf edilmesine sebep olmaktadır. İkinci Dünya Savaşına bütün imkânlarıyla katılan ABD den bir örnek vermek gerekirse 1939 da savaş başlamadan 16.96 milyar dolar olan toplam harcamaların 1944 de savaşın en kızgın olduğu yıld bu harcamaların 103.12 milyar dolara yükseldiğine işaret edelim. 1926 fiatlarıyla yapılan düzeltmeye göre 1939 da 22.00 milyar olan toplam harcamalar 1944 de 99.16 milyar olmuştur. Bu harcamalar kişi başına hesaplanırsa 1926 fiatlarına göre 1939 da 168 dolar olan miktar 1944 de 718 dolara çıkmış savaş bitince de 210 dolara inmiştir<sup>15</sup>.

Savaştan sonraki yıllarda askeri masraflar tekrar hızlanmış, nükleer silâh yarışmaları, atom araştırmaları, dış yardım ve harp yıllarından kalan borç faizleri vs. sebebiyle, örneğin ABD de 1962 yılında 88 milyar dolar olan Federal Bütçe toplam harcamalarının % 77 sinin askeri masraflara ayrıldığına değinelim<sup>16</sup>.

Kamu harcamalarının gerçek artış sebeplerinden biri olan sosyal refah programları millî gelirin dağılışındaki düzensizlikler sebebiyle yeterli geçim imkânı sağlayamayanlara aynı ve nakdî yardımları gerektirir, kamu harcamalarının artmasına müncer olurlar. Sosyal baskı gruplarının taleplerinin etkilerini de bu arada zikretmek gerekir.

İktisadî kalkınma programlarının uygulandığı geri kalmış ülkelerde kamu yatırımları, harcamalarının hızla artması sonucunu doğurmaktadır.

Kamu hizmetlerinin gerek sahasının genişlemesi ve gerekse kalitesinin yükselmesi harcamaların artmasına sebep olmaktadır. Ayrıca teknik gelişmeler de kamu hizmetlerinin maliyetini ve kalitesini yükseltmektedir. Bundan başka Devlet bir çok hizmetleri kendine vazife saymakta, piyasada teşekkül eden monopolist temayülleri ortadan kaldırmak için düzenleyici faaliyetlere girişmekte ve hatta bizzat istihsale tevessül etmektedir.

Kamu harcamalarının artmasındaki gerçek sebeplerden biri de şehirleşmedir. "Nüfusun gittikçe artan yüzdesinin şehirlerde yerleşmesi"<sup>17</sup>,

15) Due (Maliye sayf. 43).

16) Due (Maliye sayf. 31).

17) Due (maliye sayf. 49).

şehirde mevcut amme hizmetlerinin de o nisbette artması sonucunu doğurur. Bu tür artış sebebi, gelişmekte olan memleketlerde daha çok rol oynar. Bu memleketlerde, tarım sektörünün artan nüfusu besleyememesi, sanayileşmenin şehirlerde toplanması, şehirle köy arasındaki büyük uçurum köylü nüfusunun şehirlere akmasına amil olmaktadır. Şehirlere akın, nüfus artışından fazla olmaktadır. Şehirlerin kendi normal nüfus artışına eklenen bu akın, şehirlerde bir çok sorunlar doğurduktan başka kamu harcamalarında, yol ve ulaştırma, ışıklandırma, su ve kanalizasyon, güvenlik gibi hizmetler sebebiyle artışlara da sebep olur.

Sonucu sebepler grubu olarak değindiğimiz husus, kamu sektöründeki yolsuzluk ve israfın, lüzumsuz ve sebepsiz genişlemenin kamu harcamalarının artması sonucunu doğurduğudur. Bazı yazarlar, böyle bir iddiayı yersiz bulmakta, devlette personel idaresinin ve alım satım usullerinin islâh edildiğini ve mali yolsuzlukların geçmiş yıllara nisbette azaldığını ileri sürmekte ise de<sup>18</sup>, iktisaden geri kalmış ve iktisaden geri memleketlerde, yolsuzluk, israf ve sebepsiz genişlemenin kamu harcamalarını etkilediği, devletin satın aldığı mal ve hizmetlerin maliyetini yükselttiği bir gerçektir.

Devlet mal ve hizmet satın alırken satıcı ve müteahhitlerin kendi aralarında anlaşmaları veya onlarla Devlet memurlarının anlaşmaları yani yolsuzluklar belli bir mal ve hizmetin daha fazla bedelle alınması demektir. Devlet satışlarında da aksi yönde yolsuzluklar olabilmektedir.

Kamu harcamalarının bir artış sebebinin de, bu kesimde lüzumsuz ve sebepsiz gibi görünen fakat gerçekte zarurî bir sonuç olan "genişleme" olduğunu belirtmiştik. Mevcut ve artan nüfus, toplumdaki iş talebini de arttırdığından, iş sahalarındakinden daha fazla olan bu artış sonunda, seçimli demokrasilerde, özel sektörde iş bulamayan nüfus fazlasının kamu sektörünü tazyik ederek bu sektörde lüzumsuz fakat zarurî bir personel artışına, bu da kamu harcamalarında artışa sebep olmaktadır.

11. Kamu harcamalarının trendi, kamu harcamalarının GSMH'ye oranlanması ile tesbit edilirse de<sup>19</sup> kamu harcamaları ile nüfus ilişkileri ve nüfus artışıyla ilişkileri şu usullerle meydana konulabilir:

a) Devlet ve mahallî idarelerin toplam harcamalarının toplam nüfus hacmine oranı.

18) Due (Maliye sayf. 49).

19) Due (Maliye sayf. 44).

b) Toplam kamu harcamalarındaki artış ile nüfus artışının karşılaştırılması.

c) Kamu harcamalarının, bundan yararlanan nüfus hacmine oranı.

d) Belli ve önemli hizmetler dolayısıyla yapılan kamu harcamalarının ondan yararlanan nüfusa veya genel nüfusa oranı.

Birinci usul, en geniş ortalama miktarı veren bir usuldür. Genel bütçe harcamaları ile mahallî idarelerin harcama toplamlarının nüfus miktarına bölünmesi suretiyle bulunur. Yıllar arasındaki farklar kişi başına ortalama miktarın seyrini ortaya koyar. Bu usulde kullanılan harcama rakamlarını, yatırım harcamaları ve kamu cari harcamaları ve hatta transfer harcamaları olarak ayırmak suretiyle ayrıntılara inmek de mümkündür. Bu takdirde, kamu yatırım harcamalarından, yatırım harcamaları, cari harcama ve transfer harcamalarından nüfus başına isabet eden miktarlar meydana çıkmış ve diğer ülkelerdeki miktarlarla kıyaslamak olanakları elde edilmiş olur.

İkinci usulde kamu harcamalarındaki artış hızı ile nüfus artışının karşılaştırılması mümkündür. Bu karşılaştırmada her iki alandaki artışların yeterli olup olmadığı meydana çıkacağı gibi, nüfus artışı karşısında harcamaların özellikle yatırım harcamalarının yeterlilik dereceleri de tesbit edilmiş olur.

Kamu harcamalarından yararlanan nüfus hacminin bu harcama miktarıyla ilişkisi kurulmak istendiği takdirde ise üçüncü metod kullanılabilir. Her kamu harcaması, yapılmış bir kamu hizmeti dolayısıyla vuku bulduğuna göre bu hizmetten yararlananlar nazara alınarak hesap yapılması en doğru yoldur. Çünkü birinci metotta olduğu gibi, toplam kamu harcamalarının, genel nüfus hacmine bölünmesi suretiyle bulunacak ortalama, gerçek bir ilişki kurmak yönünden yetersizdir. İlgili kamu hizmetinden yararlanmayan nüfus miktarının, hesaba dahil edilmesi, bulunacak miktar ve nisbetlerin, bazı noktalarda gerçeğin altında, bazı hususlarda gerçeği üstünde kalması gibi sapmalara sebep olur.

Bu metodun çok faydalı sonuçlar verebilmesi yanında, mevcut istatistik bilgilerin noksanlığı sebebiyle kullanılma olanağı o kadar azdır. Çünkü, yatırım harcamaları, savunma masrafları gibi genel nitelikte ve fayda bakımından doğrudan herhangi bir guruba ait olmayan harcamalar bulunduğu gibi, hangi gurubun ne kadar yararlandığı kesin olarak bulunamayacak milli eğitim, jandarma hizmeti, şehirlerarası yol şebekeleri harcamaları da mevcuttur. Buna karşılık, Tarım Bakanlığı ve Köy İşleri



Bakanlığı hizmetleri, toprak muhafaza ve Devlet su işleri hizmetlerinin köylü nüfusun yararlandığı hizmetler addedilmesi mümkündür. Belediye hizmetleri, polis hizmetleri, liman inşası gibi hizmetler dolayısıyla yapılan harcamalar ise doğrudan doğruya şehirli nüfusun yararlandığı harcamalardan sayılabilir.

Bu metod, istatistik bilgilerin mevcut olduğu alanlarda kullanıldığı takdirde çok faydalı sonuçlar verir.

12. Kamu harcamaları ve nüfus artışı ilişkileri, bu harcamaların seyrini tesbit etmek amacıyla ortaya konur. Harcamalardaki değişmeler mutlak ve nisbî olarak tesbit edilir. Mutlak miktar üzerinden hesaplanan değişmeler cari harcama miktarlarına göre hesaplanır. Nisbî olarak yapılan hesaplar, kemmi miktarları kendi aralarında mukayese etmek değil, bunları başka kemiyetlerle kıyaslamak suretiyle yapılır. Nisbî mukayese metodlarından biri, kamu harcamalarını millî gelirle mukayese, diğeri de nüfus miktarıyla mukayese metodudur.<sup>20</sup>

Kamu harcamalarını nüfus hacmi ile mukayese etmek suretiyle, belli bir süre içinde harcamaların seyrini anlamak mümkün olur. "Nüfusun umumî olarak artması —bilhassa büyük şehirlerin doğması— dolayısıyla yeni ihtiyaçlar belirdiği, ayrıca eski ihtiyaçlardan bir kısmının daha önemli bir hale geldiği ve bu sebeple âmme masraflarının yükseldiği umumiyetle kabul olunmaktadır. Bununla beraber, nüfus artışı ile masrafların nüfus başına da artıp artmadığı münakaşalı bir meseledir. Diğer bir ifade ile âmme masrafları artışı ile nüfus artışı arasında sabit bir münasebet mevcut olmadığı gibi her nüfus artışı da masraflarda mutlaka bir yükselmeye sebep olmamaktadır."<sup>21</sup>

Aşağıda yapacağımız hesaplarda da görüleceği üzere, nüfus müstakil bir değişken olarak, kamu harcamalarının toplam insan ihtiyaçlarını karşılamak amacı yönünden aynı yönde bir trende sahip oldukları, bir kanunî niteliğinde kesinlik taşımaktadır.

### III. Türkiye'de Nüfus Artışı ve Kamu Harcamaları :

Yukardaki bölümlerde millî ekonomi ile nüfus hacminin yakın ilişkilerine, kamu harcamaları ile nüfus ilişkilerinin özelliklerine değindikten

20) Prof. Dr. Medmuh Yaşa (Amme Masrafları Miktar ve Strüktür Değişmelerinin Tahlili 42).

21) Prof. Dr. Yaşa (a.g.e. 47).

sonra, daha dar plânda Türkiye'deki kamu harcamaları ile nüfus ilişkilerine, her iki daldaki artışların trendine geçebiliriz.

13. Türk Ekonomisinde 1962-1966 döneminde, 5 yıllık süre içinde toplam kaynaklarla bu kaynakların harcanmalarından başlamak uygun olacaktır. Aşağıdaki tabloda buna ait bilgiler yer almıştır<sup>22</sup>.

	1962	1963	1964	1965	1966
<b>Kaynaklar</b>					
1. G.S.M.H.	61.882,8	66.648,8	69.910,3	73.127,1	79.536,7
2. Dış açık	2.178,0	2.709,0	954,0	693,0	1.476,0
Toplam Kaynak	64.060,8	69.357,8	70.864,3	73.720,1	81.012,7
<b>Harcamalar</b>					
1. Toplam yatırım	8.157,6	10.838,7	10.828,1	11.950,3	14.313,3
a — Özel	3.767,4	5.343,4	4.996,1	5.430,0	6.382,9
b — Kamu	4.390,2	5.495,3	5.832,0	6.520,3	7.930,4
2. Kamu cari harca.	8.643,9	9.890,5	11.452,8	11.565,0	12.357,8
3. Diğer harcamalar	47.259,3	48.628,6	48.583,4	50.304,8	54.341,0
Toplam harcamalar	64.060,8	69.387,8	70.864,3	73.820,1	81.012,7
<b>G.S.M.H. nin Yüzdesi</b>					
1. Dış açık	% 3,5	% 4,1	% 1,4	% 0,9	% 1,9
2. Toplam kaynak	103,5	104,1	101,4	100,9	101,9
3. Toplam yatırımlar	13,2	16,3	15,5	16,3	18,0
a — Özel	6,1	8,0	7,2	7,4	8,0
b — Kamu	7,1	8,3	8,3	8,9	10,0
4. Kamu cari harca.	13,9	14,8	16,4	15,8	15,5
5. Diğer harcamalar	76,4	73,0	69,4	68,8	68,3

Bu toplamlar, ekonominin toplam harcamalar tutarını ve bunların sektörler itibariyle dağılımını göstermektedir. Bizim inceleme konumuz kamu harcamaları ve bunların trendlerini tesbit etmek olduğundan, kamu cari harcamaları ile kamu yatırımları toplamının esas alınması gerekmektedir. Buna ait tablo aşağıdadır:

	1962	1963	1964	1965	1966
<b>Kamu Harcamaları</b>					
Kamu yatırımı	4.390,2	5.495,2	5.832,0	6.520,3	7.930,4
Kamu cari harca.	8.643,9	9.890,5	11.452,8	11.565,0	12.357,8
Toplam kamu harc.	13.034,1	15.385,7	17.284,8	18.085,3	20.288,2

22) Plân (Say. 14).

Aşağıdaki tabloda görülen kamu harcamalarıyla, kamu yatırım ve cari harcamalarının nüfus miktarına bölünerek, kişi başına isabet miktarlarını hesaplamak kamu harcamalarının nüfus miktarına bölünerek, kişi başına isabet eden miktarlarını hesaplamak kamu harcamalarının nüfusla olan ilişkilerini belirtmek bakımından zorunludur.

Yıllar	Nüfus	%	Toplam kamu harcaması	%	Nüfus başına harcama	%
1962	29.418	2,42	13.034,1	50,40	443,06	46,23
1963	30.256	2,84	15.385,7	18,04	508,51	14,54
1964	31.118	2,84	17.284,8	12,27	555,45	9,23
1965	31.891	2,48	18.085,3	4,63	576,12	3,72
1966	32.707	2,24	20.288,2	12,18	629,93	9,33

Kamu harcamaları, yatırım harcamaları ve cari harcamalar olarak ikiye ayrıldığına göre genel nüfus hacmi ile ilişkilerini ayrı ayrı belirtmek lâzımdır:

Yıllar	Nüfus (artış)	Artış %	Kamu yatırımları (artış)	Artış %	Nüfus başına yatırım harc. (artış)	Artış %
1962	29.418	2,42	4.390,2	6,26	140,23	29,51
1963	30.256	2,84	5.495,2	2,51	181,62	29,28
1964	31.118	2,84	5.832,0	6,12	187,41	3,18
1965	31.891	2,48	6.520,3	11,45	204,45	9,09
1966	32.707	2,24	7.930,4	15,49	230,23	12,60

#### Kamu Cari Harcamaları

Yıllar	Nüfus	Artış %	Cari Harc.	Artış %	Nüfus başına	Artış %
1962	29.418	2,42	8.643,9	44,89	293,83	41,10
1963	30.256	2,84	9.890,5	14,42	326,89	11,25
1964	31.118	2,84	11.452,8	15,79	368,04	12,58
1965	31.391	2,48	11.565,0	9,79	368,41	0,1
1966	32.207	2,24	12.357,8	6,85	383,69	4,14

14. Yukardaki tablolarda yer alan hesaplar toplam kamu harcamalarıyla, yatırım ve cari harcamalarının genel nüfus hacmiyle olan ilişkilerini göstermek şeklinde olduğundan, yukarıda 11 numaralı paragrafta deyinmiş metodlardan birinci ve ikinci metodların uygulanması niteliğindedir.

Böyle bir denemeye girerken toplam nüfus hacmini Şehirli-Köylü nüfus olarak ayırarak münhasıran şehirli ve köylü nüfusun yararlandığı kamu hizmetlerini ve bu hizmetler sebebiyle yapılan harcamaları ayırmak zorunluğu vardır. Kamu hizmetleri ayırımı yapılırken kesin olarak şehirli nüfusun veya köylü nüfusun yararlandığı ve diğerinin hiç yararlanmadığı bir hizmetin mevcut olmadığı görülecektir. Fakat hizmetin galip vasfını esas alarak yapılacak bir ayırımın bizi büyük saptamaya sürüklemeyeceğini kabul edebiliriz<sup>23</sup>.

a) Genel bütçeye dahil dairelerden şehirli ve köylü nüfusun müştereken faydalandığı kamu hizmetleri yapanların harcamaları toplamını iki eşit kısma ayırmak suretiyle paylaşım isabetli olacaktır. Çünkü müşterek fayda sağlayan ortak hizmetlerden şehirli nüfusun yararlanma nisbeti köylü nüfusa nisbetle daha fazladır. Bu fazlalık, toplam yararlanmayı eşit miktarda saymak suretiyle nazara alınmış olacaktır. Genel bütçeye dahil ortak nitelikte sayılan daire isimleri şunlardır:

1. Cumhuriyet Senatosu
2. Millet Meclisi
3. Cumhurbaşkanlığı
4. Sayıştay
5. Anayasa Mahkemesi
6. Başbakanlık
7. Devlet Planlama Teşkilatı
8. Danıştay
9. Devlet İstatistik Enstitüsü
10. Diyanet İşleri Bakanlığı
11. Adalet Bakanlığı
12. Millî Savunma Bakanlığı
13. İçişleri Bakanlığı
14. Dışişleri Bakanlığı
15. Maliye Bakanlığı
16. Millî Eğitim Bakanlığı
17. Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı

Katma bütçeli dairelerden ortak nitelikte olanı hemen hemen yoktur.

Ortak nitelikteki daireler vasıtasıyla yapılan harcamalara ait tablo aşağıdadır .

23) Doçent Dr. Selâhattin Tuncer (Maliye Dersleri Say. 81).

	1962	1963	1964	1965	1966
	5.055.363,044	9.884.188,213	9.221.084,721	12.593.590,890	14.005.106,057
yarısı	2.527.	4.942.	4.610.	6.300.	7.002.

b) Galip vasfı itibariyle köylü nüfusun yararlandığı hizmetler dolayısıyla yapılan harcamalar yapan ve genel ve katma bütçeye dahil olan daire adları aşağıda gösterilmiştir:

1. Tapu ve kadastro Genel Müdürlüğü
2. Jandarma Genel Müdürlüğü
3. Tarım Bakanlığı
4. Köy İşleri Bakanlığı
5. Devlet Met. İşleri Genel Müdürlüğü
6. Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü
7. Kara Yolları Genel Müdürlüğü
8. Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
9. Orman Genel Müdürlüğü
10. Devlet Üretim Çiftlikleri Genel Müdürlüğü

Bu dairelerden 8 numara ve sonrakiler katma bütçeli dairelerdir.

c) Galip vasfı bakımından şehirli nüfusun yararlandığı kamu hizmetleri daireleri de şunlardır:

1. Emniyet Genel Müdürlüğü
2. Bayındırlık Bakanlığı
3. Ticaret Bakanlığı
4. Gümrük ve Tekel Bakanlığı
5. Ulaştırma Bakanlığı
6. Çalışma Bakanlığı
7. Sanayi Bakanlığı
8. Turizm ve Tanıtma Bakanlığı
9. İmar ve İskân Bakanlığı
10. Vakıflar Genel Müdürlüğü
11. Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğü
12. Üniversiteler (Ankara, İstanbul, Teknik, Ege)
13. Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü
14. Tekel Genel Müdürlüğü
15. Devlet Hava Meydanları İşletmesi Gn. Md.
16. Petrol Dairesi Başkanlığı.

Hizmetlerinden şehirli nüfusun yararlandığı genel ve katma bütçeye dahil dairelerden başka, kamu hizmeti kategorisine giren belediye ve özel idareler harcamaları da şehirli nüfusun faydalandığı hizmetler için yapılmaktadır. Bu nedenle mahallî idarelerin harcamaları da bu guruba dahil edilmelidir.

d) Yukardaki genel gruplamalar yanında belirli ve önemli hizmet niteliğinde olan bazı kamu hizmetlerinin (eğitim, sağlık-sosyal yardım, tarım, orman, su işleri, üniversiteler gibi) miktar ve artış bakımından gösterdiği trendin nüfusla olan ilişkilerini de göstermek faydalı sonuçlar verebilir.

Yukarda verdiğimiz izahata uygun olarak yapılmış hesaplara göre düzenlediğimiz tablolar aşağıdadır:

	1962	1963	1964	1965	1966
Ortah harcamalar	5.055.363.044	9.884.188.213	9.221.084.721	12.593.590.890	14.005.106.057
Yarısı	2.527.	4.942.	4.610.	6.300.	7.002.
Toplam nüfus	29.418	30.256	31.118	31.811	32.707
Harcama artış nisbeti	—	+ % 95	—%06,7	% 36	% 11
Nüfus artış nisbeti	2,42	% 2,84	2,84	2,84	2,24
Nüfus başına	171,8	326,6	296,3	394,8	428,1
Köylü nüfusa	117,-	224	204	276	303
Şehirli nüfusa	321,-	601	537	700	724

Tablo b — Köylü nüfusa ait kamu harcamaları

	1962	1963	1964	1965	1966
Harcamalar	720.521.184	2.631.236.524	3.130.142.210	3.719.628.604	4.344.245.621
Köylü nüfus	21.547	22.039	22.544	22.788	23.045
Harcama artış	—	% 26,5	% 18	% 18	% 16
Nüfus artışı	—	% 2,28	% 2,29	% 1,08	% 1,12
Nüfus başına	33,4	119,3	138,8	163,2	188,5



15. Kamu harcamaları ile nüfus artışı ilişkilerini ortaya koymak için şehirleşme ile olan cephesinin de incelenmesi lâzımdır. Yukarıda tesbit ettiğimiz genel eğilim tablolarında da görüldüğü üzere kamu hizmetleri şehirlerde büyük ölçüde toplanmıştır. Bu, şehirli nüfusun kamu hizmetlerinden daha fazla pay aldığı anlamına gelir. Diğer bir deyimle, Devlet şehirli her nüfus için köylü nüfusa nazaran daha fazla hizmet yapmak zorunda kalmaktadır. Bu bakımdan şehirli nüfusun artması ve özellikle şehirleşme hızının fazlaşması, devleti daha fazla harcama yapmaya zorlamaktadır. Bu artışlar nisbetinde kamu harcamaları artmazsa ve hattâ genel fitalar seviyesindeki değişiklikleri de karşılayacak şekilde bir artış olmazsa, şehirlerdeki kamu hizmetleri aksar ve şikâyetler yükselmeye başlar. Politikacılar, şikâyet seslerinden hoşlanmadıklarından şehirlerdeki kamu hizmetlerinin nisbî azalmasını hoş karşılamazlar ve köylü nüfusa nazaran daha fazla kamu harcamaları yapılmasını teşvik ederler.

Şehirleşme hızı, millî gelir artışından fazla ise, kamu harcamalarının daha çok şehir hizmetlerinde kullanılması eğilimi de nazara alınırsa, köylü nüfus aleyhine sonuçlar verir.

Nüfus sayımları sonuçlarına göre, nüfusumuzun yüzde 31'ü şehirlerde yaşamakta olup, şehirli nüfus oranı yıldan yıla artmaktadır. Aşağıdaki tabloda beşer yıllık devrelerle şehirli ve köylü nüfus oranları ile şehirleşme hızı görülmektedir:

Yıllar	Şehirli nüfus	Şehirleşme hızı	Köylü nüfus
1955	% 18,5	—	% 81,5
1955	21,1	% 6,5	77,9
1966	26,3	6,5	73,7
1965	29,9	5,1	70,1

1950 - 1965 döneminde şehirlerdeki nüfus artışı binde 51,5 olup, bu nisbet toplam nüfus artış nisbeti olan binde 16,1 nisbetinin hemen hemen iki mislidir. Şehirlerdeki bu nüfus artışı hızı, beslenme, sıhhat ve bakım şartlarının şehirlerde daha iyi olması yanında "doğumlar ile ölümler arasındaki farktan çok şehirlere olan güçlerden ileri gelmektedir"<sup>21</sup>.

Nüfusun köyden şehire inmesi ilk önce konut ve işbulma gibi önemli iki sorun meydana çıkarır. Bu da şehirler etrafında gecekondu mahallelerinin doğmasına, işportacılığın artmasına ve bununla birlikte bir çok

24) Plân (Say. 50).



meseleler meydana gelmesine sebebiyet vermektedir. "Şehre yeni gelen nüfus, kırsal ilişkilerini devam ettirmekte ve bu ilişki işgücü hareketliliğinden beslenme şekline kadar çeşitli alanlarda kendini göstermektedir. Şehre gelenlerin şehir hayatı ile temasları sonucu tüketim eğilimi ve tercihleri değişmektedir. Ancak şehir hayatına uymada başlıca sorun, bu hayatın imkânlarının gelecek için ne dereceye kadar güvenlik sağlayabileceğidir. Güç şartlara rağmen, şehirleşmenin bu safhasında şehre gelenlerin önceki hayatlarına oranla daha mutlu oldukları anlaşılmaktadır<sup>25</sup>.

#### IV. Kamu Harcamaları ve Nüfus Artışının Getirdiği Sorunlar :

16. Yukarıda 15 numaralı paragrafta tablo a, b, c ve d de köylü nüfusa ve şehirli nüfusa ait olarak hesaplanan harcama miktarları, bu harcamaların köylü ve şehirli nüfusun günlük yaşayışlarına etkileri yönünden zahirî rakamlar sayılmak lâzımdır. Köylü nüfusuna dönük kamu hizmetleri personelinin de şehirli nüfusa dahil bulunması, köylü nüfusa dönük harcama ve yatırımlar, tarım sahasındaki alt yapı yatırımları mahiyetinde olduğundan onların köy içindeki günlük yaşayışlarını etkileyecek safhaya ulaşmamıştır. Bu nedenle, şehirli nüfusa dönük kamu harcamaları, şehir hayatının alt yapı harcamaları kısmen tamamlandığı için, şehirlinin günlük yaşantısında belirli bir gelişme sağlamaktadır. Bu suretle, örneğin 1966 yılında köylü nüfus başına 491,— TL düşmesine karşılık şehirli nüfus başına 954,— lira olan kamu harcamaları şehirli nüfusa iki misline yakın olan zahirî farktan çok daha fazla nisbetle bir "refah" sağlamış olmaktadır.

17. Yukarıdaki tablolarda bulduğumuz miktarlarla orantılar ve bunların nüfus başına (per capita) isabet eden miktarların ve nihayet ilişki oranlarının üzerlerinde doğru yargılara varabilmek için bunlarda bazı değişiklikler yapılması lâzımdır. Bu düzeltmeler, seneler arasında mukayeseler yapmak bakımından olduğu kadar nüfus başına isabet eden harcama miktarlarını ve bulunan nisbetlerin gerçek mânâlarını anlamak bakımından da zorunludur.

Bizim yukarıda mukayeselerde esas aldığımız 1962-1966 devresi içinde yer alan yıllar arasında, para birimi değerindeki değişmeler gözönünde tutularak yıllar arasındaki miktarları homajen hale getirmeye mecburiyet vardır. Paranın satın alma gücündeki değişikliklere göre seri-

25) Plân (Say. 55-56).

lerin tashihleri yapıldıktan sonra rakamların gerçek anlamları meydana çıkar<sup>26</sup>.

18. Kamu harcamaları ile nüfus hacminin ve bunlardaki artışların mukayesesinde üzerinde durulacak diğer bir husus da şudur : Her nüfus artışının daima kamu harcamalarında da bir artışa sebep olup olmadığıdır. Nüfus artışının genellikle kamu harcamalarını etkilediği ve bunların artmasına sebep olduğu kabul edilmekte ise de bazı hallerde her nüfus artışının kamu harcamalarını artırmayacağı veya kamu harcamalarındaki artışın nüfus artışı sebebiyle meydana gelmeyeceği de bir gerçektir. Örneğin, her memlekette mevcut olan nüfus artışına rağmen kamu hizmetlerinde devlet bir artış yapmayabilir ve bu sebeple öteden beri mevcut hizmetten yeni doğanlarla o bölgeye yeni gelenler de faydalanmaya başlarlar. Bu, ya hizmetin fert başına düşen miktarının azalması suretiyle olur "standart düşer", ya da esasen mevcut olan fazla hizmetten yenilerin de faydalanması suretiyle olur ki bu takdirde hizmetin miktar ve kalitesinde zir değişiklik olmaz.

Kamu hizmetlerinin otonom olarak kalitelerinde ve miktarında yükseltme yapılması halinde nüfus artışı olmasa bile kamu harcamalarında bir artış meydana gelmiş olur.

Bu nedenle kamu harcamalarının nüfus miktarı ile ilişkilerindeki trendin meydana konulması, sınırlı bir fayda sağlayabilir ve bu metodu milli gelirle ilgili bilgilerin yetersiz olduğu ahvalde kullanılması tavsiye edilebilir<sup>27</sup>.

19. Memleketimizde mevcut doğurganlık nisbetinin yüksek olması hızlı bir nüfus artışına sebep olmaktadır. Yüzde 2,5 olan bir nüfus artışının doğurduğu ekonomik, malî ve sosyal sorunlar vardır<sup>28</sup>.

Ekonomik bakımdan görülen ilk husus nüfusun ekonomik kalkınmanın menfi bir fonksiyonu olduğudur. Yani, kalkınmanın gerçek hızı, kalkınma nisbeti ile nüfus artış hızı arasındaki müsbet farktır. Bu da, nüfus artışı ne kadar düşük ise, kalkınmanın gerçek nisbeti o kadar yüksek oluyor demektir. Nüfus artışını karşılayan demografik yatırımlar, millî refah ortalamasının yükselmesine etki yapmaz. Ancak ekonomik yatırımlardır ki millî refah seviyesini yükseltir. Buna göre, nüfus artışı se-

26) Dr. M. Yaşa (a.g.e. 43).

27) Dr. M. Yaşa (a.g.e. 48).

28) Prof. Dr. K. Gürtan (Tıptan Yenilikler say. 31).

bebiyle yatırımların en az üçte biri tesirsiz kalmakta ve ancak üçte ikisi refaha ilâve tesiri yaratmaktadır<sup>29</sup>.

Diğer taraftan hızlı nüfus artışı, nüfus pramidi içinde çocuk sayısının artması demek olduğundan tüketici nüfus miktarının, müstahsil nüfus miktarına oranına olan nisbetinin artmasına sebep olur. Bu da, tasarrufları etkileyerek yatırım imkânlarını daraltan bir faktör demektir. Bu bakımdan geri kalmış memleketlerdeki nüfus artış hızının yüksek olması, kalkınmayı kapalı çember içine sokmaktadır.

Hızlı nüfus artışının diğer bir cephesi, de facto şartlar içinde, emek ünitesinin, tabii kaynaklara ve sabit sermaye miktarına olan nisbetinin artmasına sebep olmasıdır. Bu da sermayenin emeğe oranının düşüklüğü demek olduğundan; işçi başına üretimin azalması, yâni produktivitenin düşmesi anlamına gelir. Bu olay sadece endüstri alanında değil, toprak üzerinde de kendini göstermektedir. Hızlı nüfus artışı, köylerde yaşayan vatandaşlar arasında daha yüksek olduğuna göre, şehirlere göç edenler dışında köyde yaşayanların da hızla artmakta olduğu bir gerçektir. Topraktan başka faaliyet sahası ve konuları ço kısımlı olduğundan, nüfus başına ortalama toprak alanı gittikçe daralıyor ve produktivite de devamlı düşüyor, demektir.

20. Şehirleşmenin hızlanması ise özel sorunlar getirmektedir. Şehirde, iş imkânlarının sınırlı olması, açık işsizliğin artmasına, nihayet beslenme, sıhhat ve şehre intibak sorunlarının ön plâna geçmesine sebep olmaktadır.

Gerek artan nüfusun eğitilmesi ve gerekse kalkınmanın ana sektörü olan sanayi için kalifiye işçi ve teknisyenin aynı hızla yetiştirilmesi zorunluluğu, geri kalmış olup kalkınma yoluna girmiş uluslar için eğitim sorumunu ön plâna çıkarmaktadır.

21. Nüfus artışının ve bu artışın hızlı olmasının kalkınmayı engellenmesi karşısında, az gelişmiş memleketleri, aile plânlaması ve doğurganlığın azaltılması çabalarına yönelmektedir. Bu konudaki tedbirler, cinsî münasebetleri plânlamadan tıbbî müdahalelere kadar çok çeşitlidir. Ayrıca bu konuda birbirinden farklı görüşlerle de karşılaşmaktayız. Ekonomik bakımdan nüfus artışını çok bulanlar karşısında, askerî nedenlerle veya başka görüş açılarından nüfus artışına müdahale edilmemesini ileri sürenler de vardır.

29) Prof. Dr. K. Gürtan (Tıpta Yenilikler say. 42).

Bununla beraber, ikinci kalkınma plânımız ve plân hedef ve stratejisi nüfus plânlamasını "nüfus artış hızını yavaşlatmak"<sup>30</sup> suretiyle uygulamayı öngörmektedir. Ayrıca, bu amaçla, 10 Nisan 1965 tarihli 557 sayılı Nüfus Plânlama Hakkında Kanun kabul edilerek plân hedeflerinin yürürlüğe konulmasına başlanmış bulunmaktadır. Dört yıldır yürürlükte bulunan bu kanunun, nüfus artış hızını yavaşlattığı şüphelidir. Çünkü doğurganlık yüzdesinin yüksekliği, tedbirlerin yetersizliğinden ziyade geri kalmışlığın, sermaye yetersizliğinin nüfus artışı ile giderilmesi şeklindeki doğal eğilimden doğmaktadır.

Bu nedenlerle, nüfus artışına paralel olarak ekonomik tedbirlerin her türlü kullanılmaksızın, nüfus artışını azaltmaya dönük direkt tedbirler etkisiz kalmaya mahkûmdur.

---

30) Plân (Say. 47).

31) Plân (Say. 49).