

## TÜRKİYE'DE BEŞERİ SERMAYE YATIRIM HARCAMALARININ KONSOLİDE BÜTÇE İÇİNDEKİ PAYI

Filiz GİRAY\*

### GİRİŞ

Ülkelerin temel sorunlarından biri, ekonomik kalkınmayı gerçekleştirmektir. Ekonomik kalkınma üretim faktörleri birimi başına, verimliliğin devamlı artması sonucu kişi başına düşen milli gelirin devamlı ve reel olarak artmasıdır. Milli gelir artışını sağlayan üretim, fiziki sermaye ve beşeri sermaye kaynaklarıyla gerçekleştirilir. Fiziki sermaye; tesis, makine, teçhizat gibi sabit sermaye stoklarından oluşmaktadır. Beşeri sermaye ise, ekonominin insan gücü unsurunu ifade eder.

Bu makalede beşeri sermaye yatırımları, bunların özellikleri ve ekonomik kalkınmaya katkıları açıklanacak, daha sonra 1980'den günümüze ülkemizde beşeri sermaye harcamalarının konsolide bütçe içindeki payı incelenmeye çalışılacaktır.

### A. BEŞERİ SERMAYE YATIRIMLARI

Beşeri sermaye kavramı olarak, bireye mal olmuş hüneler ve kazanılmış diğer özelliklerin değerini ifade eder<sup>1</sup>. Beşeri sermaye kavramını ilk olarak gündeme getirip araştıranlar S. Kuznets ve M. Friedman olmuşlardır. Fakat ilk teorik çatısı, T.W. Schultz tarafından kurulmuştur<sup>2</sup>.

II. Dünya savaşından sonra fiziki sermayenin yanında insan gücüne yatırım yapılmasının kârlı bir yatırım olduğu görüşü önem kazanmaya başlamış, A. Smith, bir ülkede bireylerin sonradan kazanılmış ve yararlı ustalıklarının tamamını o ülkenin toplam sermayesinin bir bölümü olarak ifade etmiştir. A. Marshall, en değerli sermayenin insan gücüne yatırılmış

\* Yrd. Doç. Dr.; Uludağ Üniv. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü.

<sup>1</sup> Akalın (1980: 67).

<sup>2</sup> A.g.k., s. 68.

sermaye olduğunu, bu alana yönelik gayretleri “ulusal yatırım” olarak değerlendirmiştir<sup>3</sup>.

Beşeri sermaye yatırımları, eğitim ve sağlık hizmetleri harcamalarından oluşmaktadır. Çünkü eğitim ve sağlık harcamaları doğrudan insan gücüne yöneliktirler. Bu tür harcamalar, nicelik ve nitelik bakımlarından birey üzerinde olumlu etkiler yaratırlar.

Eğitim ve sağlık hizmetlerine nitelikleri dolayısıyla üretim, dağıtım ve tüketim aşamalarında kamu müdahalesi gerekmektedir. Bunun başlıca gerekçeleri şöyle sıralanabilir:

- 1) Yarı kamusal hizmet niteliği taşımaları,
- 2) Bu tür hizmetlerden yararlanma veya yararlanmama durumunda topluma yayılacak dışsallıkların varlığı<sup>4</sup>,
- 3) Doğal tekel niteliğinde olmaları<sup>5</sup>,
- 4) Devletin temel fonksiyonları olan etkin kaynak ayrımı, gelir dağılımında adalet ve ekonomik istikrarın sağlanmasında bir araç olmaları,
- 5) Sermaye piyasasının yetersizliği sayılabilir.

Eğitim ve sağlık hizmetlerinin sunumuna devletin müdahalesi ya bu hizmetlerin sunumunu doğrudan üstlenmek ya da özel sektöre bırakmakla birlikte çeşitli düzenleme, vergi veya destekleme<sup>6</sup> politikalarıyla müdahalede bulunmak şeklinde olmaktadır.

## B. EKONOMİK KALKINMADA BEŞERİ SERMAYE YATIRIMLARININ ÖNEMİ

Beşeri sermaye yatırımları ekonomik kalkınmanın ayrılmaz unsurlarıdır. Beşeri sermaye yatırımları esas olarak bireylerin verimlilikleri ve gelir dağılımı üzerinde önemli belirleyiciler olarak, ekonomik kalkınmanın gerçekleşmesine yardımcı olmaktadır.

### a) Verimlilik Artışı Sağlama

Ekonomik kalkınmanın gerçekleşmesinde en önemli etkenlerden biri bireylerin verimliliğini artırmaktır. Beşeri sermaye yatırımları, bireylerin verimliliklerini artırıcı yatırımlardır. Hastalık, sakatlık, güçsüzlük gibi sağlıklı olma halini bozucu etkenler, düşük okuma-yazma oranı gibi yetersiz eğitimi, bireylerin verimliliklerini olumsuz yönde etkiler.

Bireylerin verimliliklerinde artış, ekonomik kalkınmanın temelini oluşturan üretim artışını sağlar. Bireylerin verimliliklerindeki artış aynı

<sup>3</sup> Serin (1974: 15).

<sup>4</sup> Cowen (1988: 2).

<sup>5</sup> Bkz. Bulutoğlu (1977: 20).

<sup>6</sup> Bkz. Cook & Vlasisavljevich (1994: 639-644).

zamanda fiziki sermayenin de etkin bir şekilde kullanımını sağlayacaktır. Çünkü fiziki sermayenin de uygulayıcısı insan gücüdür. Ekonomik ve sosyal gelişmeyi birbirinden ayırmanın mümkün olmadığı söylenebilir. Sosyal gelişme, ekonomik kalkınmanın itici gücünü oluşturur. Üretim artışının sağlayacağı milli gelir artışı, sosyal amaçlara ulaşmak için gerekli olduğu kadar, sosyal gelişme de ekonomik amaçların anlamını koruması için gereklidir. Örneğin, ekonomik büyüme oranı ne kadar büyük olursa eğitim ve iş fırsatları, sağlık hizmetleri için o kadar fazla kaynak tahsis edilir. Beşeri sermayenin gelişimi de, ekonomik kalkınmanın hızlanmasını sağlar<sup>7</sup>.

Ayrıca beşeri sermayenin geliştirilmesi bireylerin üretim etkenliğini artırarak, ülkeye uluslararası rekabet olanakları getirir. Nitekim Japonya ve Güney Kore'nin geçmişte yaptıkları beşeri sermaye yatırımları, bu ülkelere rekabet gücü avantajı kazandırmıştır<sup>8</sup>.

### **b) Gelir Dağılımında Adaleti Sağlama**

Piyasa mekanizması tarafından gerçekleştirilen gelir dağılımı adil olmayabilir. Devlet çeşitli gelir, harcama politikalarıyla gelirin yeniden dağılımını gerçekleştirerek adaleti sağlamaya çalışır.

Beşeri sermaye yatırımları gelir dağılımında adaleti sağlayıcı fonksiyonlara sahiptirler. Bir toplumda gelir dağılımını etkileyen faktörlerin başında bireylerin sahip oldukları üretim etkenliği derecesi gelir. Üretim etkenliği sahipliği eşitsiz ise adil gelir dağılımı sağlanamaz<sup>9</sup>. Sağlıklı olmak, iyi bir eğitim almış olmak bireylerin verimliliğini artırarak üretim etkenliği sağlanacaktır. Birey artan verimliliğine paralel olarak daha fazla gelir elde edebilecektir.

Ancak bu bağlamda eğitim ve sağlık hizmetleri arasında bir öncelik farklılığı vardır. Sağlık hizmetleri öncelikle, zengin-fakir, genç-yaşlı ve azınlık-çoğunluk gruplar arasında farklılıkları azaltarak, mutlak eşitliğe açıkça ve doğrudan bir katkı sağlarlar. İkinci derecede fırsat eşitliğine katkıda bulunurlar. Tersine özellikle yüksek öğretim düzeyindeki eğitim hizmetleri, öncelikle fırsat eşitliğine katkı sağlamaktadırlar. Eğitim mutlak eşitliğe sadece dolaylı olarak katkıda bulunmaktadır<sup>10</sup>. Eğitim, daha düşük gelir düzeyindeki ailelerin çocukları için daha iyi ekonomik koşullar sağlamak için bir amaç olmaktadır<sup>11</sup>.

Beşeri sermaye yatırımları ekonomide arz ve talep üzerinde belirleyici fonksiyonlara sahiptirler. Örneğin, sunulan sağlık hizmetleri sonucu ölüm oranlarındaki düşüş sonucu artan nüfus dolayısıyla talep artışı olacaktır.

<sup>7</sup> Wilensky (1975: 5).

<sup>8</sup> Prowse (1989: 6).

<sup>9</sup> Bulutoğlu, a.g.k., s. 24.

<sup>10</sup> Wilensky, a.g.k., s. 6.

<sup>11</sup> Due (1968: 116).

Artan talep işgücü artışı nedeniyle üretim artışı sağlayabilir. Ancak artan işgücünü istihdam edecek kadar yatırım artışı sağlanamıyorsa, işsizlik olabilir.

Ekonomik kalkınma ve beşeri sermaye arasındaki ilişkiyle ilgili çeşitli ampirik çalışmalar yapılmıştır. Bunlardan biri Prof. Harbison ve Myers tarafından yapılanıdır. Bunlar ekonomik kalkınma ve insan gücünün eğitimiyle ilgili çalışmalarında, çeşitli ekonomiler için, kişi başına düşen milli gelirle, beşeri kaynakların gelişim düzeyleri arasında doğru bir korelasyonu gösteren indeksler geliştirmişlerdir. Dikkate aldıkları indeksler; ülke nüfusu içindeki öğretmen, mühendis, bilim adamı ve doktorların sayısı, okul çağı nüfusun yüzdesi vb. oluşmaktadır<sup>12</sup>.

Beşeri sermaye yatırımlarına yeterli kaynak ayırmamanın sonucunda oluşacak beşeri sermaye erozyonunun etkisi, ancak uzun dönemde algılanan ve bundan dolayı kısa dönemde önemi anlaşılmayan bir niteliktedir. Uzun süre belirli-belirsiz etkiler oluşturan beşeri sermaye, önlem alınma aşamasında çok ciddi boyutlara ulaşmış olur. Böyle bir aşamada geliştirilen önlemler ise, ilk aşamalarda, ayrılan kaynaklara paralel hızda nitelik onarımı sağlamayacağından, ekonomik israf olarak görülebilir. Ayrıca uygulanan önlemler ile oluşturulabilecek nitelik onarımı uzun bir süre içinde ve yavaş bir şekilde gerçekleşecektir<sup>13</sup>.

Bir ülkede beşeri sermaye yatırımlarına verilen önemin en önemli göstergesi bunlara ayrılan kaynaklardır. Çeşitli ülkeler incelendiğinde, gelişmekte olan ülkelerde bu harcamaların gelişmiş ülkelerden daha düşük düzeyde kaldığı görülmektedir.

Gelişmiş ülkelerde sağlık hizmetlerine yönelik ortak özellik 30-40 yıllık dönem içinde devamlı artış göstermeleridir. Son 40 yıllık dönem içinde toplam GSMH içinde sağlık harcamalarının oranı Amerika, Kanada, İsviçre, Hollanda ve Japonya'da yaklaşık 3 kat artarken, bu artış İsveç ve Fransa'da 5 kat civarında gerçekleşmiştir<sup>14</sup>. Eğitim harcamalarında da aynı durum geçerlidir. Fakat bu ülkelerde toplam eğitim harcamalarının konsolide bütçe içindeki payı, toplam sağlık harcamalarının konsolide bütçe içindeki payından daha düşüktür. Oysa gelişmekte olan ülkelerde tam tersi bir durum sözkonusudur. Örneğin 1990 yılında ABD'de, toplam eğitim harcamalarının konsolide bütçe içindeki payı % 1.7, toplam sağlık harcamalarının payı % 13.5, Ürdün'de bu paylar sırasıyla % 14.2, % 5.8, Hindistan'da da % 2.5, % 1.6'dır<sup>15</sup>.

### C. ÜLKEMİZDE BEŞERİ SERMAYE YATIRIMLARI

Ülkemizde 1980-1995 döneminde beşeri sermaye yatırımlarına ne kadar kaynak ayrıldığı incelenmeye çalışılacaktır.

<sup>12</sup> Cartter, Marshall (1972: 517).

<sup>13</sup> Önder (1990: 174).

<sup>14</sup> Tatlıoğlu (1992: 66).

<sup>15</sup> Ataç, Ataç (1993: 42).

**Tablo: 1****Eğitim ve Sağlık Harcamalarının Konsolide Bütçe İçindeki Payı (%)**

Yıllar	Eğitim Harcamaları	Sağlık Harcamaları
1980	14.5	3.5
1981	13.0	2.3
1982	14.4	2.5
1983	13.5	2.4
1984	12.9	2.3
1985	12.9	2.3
1986	11.9	2.6
1987	12.6	2.8
1988	12.6	2.9
1989	15.8	3.7
1990	19.2	4.6
1991	17.7	3.9
1992	19.5	4.7
1993	18.2	4.6
1994	14.9	3.7
1995	13.6	3.7

**Kaynak:** Maliye ve Gümrük Bakanlığı, *Bütçe Başlangıç Ödenekleri ve Gelir Tahminleri (1930-1991)*, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Yayın No: 1991/330, Ankara, 1991. Maliye ve Gümrük Bakanlığı, *Eğitim Hizmetleri (1980-1992)*, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı: 1992/10, Ankara, 1992 ve 1994, 1995 Mali Yılı Bütçe Gereççeleri.

Tablo 1 ve Tablo 2’de görüldüğü gibi eğitim ve sağlık harcamalarının gerek konsolide bütçe gerekse GSMH içindeki payları oldukça düşüktür. Bu payların en yüksek olduğu yıllara bakıldığında bile eğitim için bu pay % 19, sağlık için % 4 civarında kalmıştır. Bu oranlar da oldukça yetersizdir.

Yıllar itibariyle eğitim ve sağlık için ayrılan kaynaklar gittikçe azalmıştır. Eğitim harcamalarının konsolide bütçe içindeki payı 1983 yılında % 13.5 iken, 1984’den itibaren düşmüş, 1986 yılında % 11.9 olmuş, 1989’dan itibaren yetersiz olmakla birlikte yükselme olmuş, ancak 1992 yılından itibaren düşmüştür.

Sağlık harcamalarında da benzer gelişme görülmektedir. Fakat toplam sağlık harcamalarının konsolide ve GSMH içindeki payları, eğitim harcamalarına göre daha düşüktür. Gerek sağlık gerekse eğitim için 1995 yılında öngörülen payda önemli düşüş olduğu görülmektedir.

**Tablo: 2****Eğitim ve Sağlık Harcamalarının GSMH İçindeki Payı (%)**

Yıllar	Eğitim Harcamaları	Sağlık Harcamaları
1980	3.5	0.9
1981	3.0	0.5
1982	2.6	0.5
1983	3.0	0.6
1984	2.7	0.5
1985	2.5	0.5
1986	2.5	0.5
1987	2.8	0.6
1988	2.7	0.6
1989	3.6	0.8
1990	4.6	1.0
1991	5.2	1.1
1992	5.5	1.3
1993	5.8	1.4
1994	5.7	1.4
1995	3.0	1.1

Kaynak: Tablo 1'dekiyle aynı kaynaklar.

**SONUÇ**

Beşeri sermaye yatırımlarının ekonomik kalkınmanın gerçekleşmesindeki önemi yadsınamaz bir gerçektir. Bu nedenle beşeri sermayenin geliştirilmesinde temel rol oynayan eğitim ve sağlık hizmetlerine yeterli kaynak ayrılması zorunlu olmaktadır. Ancak özellikle gelişmekte olan ülkelerde beşeri sermaye yatırımlarına yeterli kaynak ayrılmadığı görülmektedir. Beşeri sermaye sorunları sosyal bir sorun olarak görülmüş, oysa bunlara ekonomik analizler çerçevesinde kaynak tahsisi uygulanmalı.

Beşeri sermaye yatırımlarına yeterli kaynak ayrılmamasının yaratacağı olumsuzlukların etkisi büyük ölçüde uzun dönemde hissedilir. Daha sonra da oluşan kaybı telafiye yönelik önlemler yetersiz kalabilir.

Ülkemizde incelenen dönem itibariyle beşeri sermaye yatırımlarının payının giderek azaldığı görülmektedir. Oysa bu payın giderek artması gerekmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de bu harcamaların düşüklüğünde en önemli etkenlerden biri kaynak kıtlığıdır. Ancak bu tür haramalar ekonomik kalkınma için gerekli olduğundan öncelikli hizmetler grubunda yer almalıdırlar.

## KAYNAKLAR

- Akalın, Güneri;** Yüksek Öğretim Karma Malına Maliyet - Fayda Analizinin Uygulanması, Ankara Üniversitesi, S.B.F. Yayınları, No: 444, Ankara, 1980.
- Ataç, Beyhan ve Ataç, Engin;** "Türkiye'de 1963-1991 Döneminde Personel, Eğitim, Sağlık ve Savunma Harcamalarının Analizi", IX Türkiye Maliye Sempozyumu, 3-8 Mayıs, Silifke, 1993.
- Bulutoğlu, Kenan;** Kamu Ekonomisine Giriş, 2. B., Temat Yayınları, İstanbul, 1977.
- Cartter, Allan M., Marshall, F. Ray;** Labor Economics, Richard D. Irwin Inc., Homewood, Illinois, 1972.
- Cook, Eric & Vlasisavljevich, Michael;** "Implications of Health Reform For State and Local Fiscal Policy", National Tax Journal, V: XLVII, N: 3 (September, 1994).
- Cower, Tyler;** "Public Goods and Externalities: Old and New Perspectives", The Theory of Market Failure A Critical Examination (Ed: Tyler Cower), George Mason University Press, Virginia, 1988.
- Due, John F.:** Government Finance: Economics of The Public Sector, Fourth Edition, Richard D. Irwin Inc., Homewood, Illinois, 1968.
- Maliye ve Gümrük Bakanlığı;** Bütçe Başlangıç Ödenekleri ve Gelir Tahminleri (1930-1991), Maliye ve Gümrük Bakanlığı Yayın No: 1991/330, Ankara, 1991.
- Maliye ve Gümrük Bakanlığı;** Eğitim Hizmetleri (1980-1992), Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı: 1992/10, Ankara, 1992.
- Maliye ve Gümrük Bakanlığı;** 1994, 1995 Mali Yılı Bütçe Gerekçeleri.
- Önder, İzzettin;** "1990 Bütçesinin Dinamik Yorumu", Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 33. Seri-Sene 19897, 1990, İ.Ü.İ.F. Maliye Araştırma Merkezi Yayın No: 33, İstanbul, 1990.
- Prowse, M.;** "The Wisdom of An Asian Tiger", The Finance Times (June, 1989).
- Serin, Necdet;** Eğitim Ekonomisi, Ankara Üniversitesi Yayını, Ankara, 1974.
- Tathoğlu, İsmail;** Sağlık Hizmetlerinde Finansman Sorunu: Uygun Metod Arayışları (Doçentlik Tezi, Bursa, 1992).
- Wilensky, Harold L.;** The Welfare State and Equality, University of California Press Ltd., London, 1975.