

# KAMU KESİMİNİN EKONOMİK BÜYÜKLÜĞÜNE TÜRKİYE VE OECD ÜLKELERİ AÇISINDAN BİR BAKIŞ

Osman Cenk KANCA\*  
Metin BAYRAK\*\*

## ÖZET

Milli ekonomi kamu kesimi ekonomisi ve özel ekonomiden teşekkül eden bir bütündür. Bir ekonomide kamu kesimi ekonomisi ve özel ekonomiye ait ölçeklerin değişmesi kamusal tercih yansımalarının ötesinde birçok etki doğurmakta, bu durum genel ekonomik politikaların belirlenmesi ve genel iktisadi sorunların çözümünde başat rol oynamaktadır. Bu çalışmada amaç, kamu kesiminin ekonomik büyüklüğünün olası etki ve sonuçlarını teorik yönden inceleyip, tarihi süreç içerisindeki gelişimine göz atmaktır. Bu kapsamda, çalışmada, 1980-2011 yıllarını kapsayan dönemde Türkiye'nin de dahil olduğu bazı OECD ülke ekonomilerinde kamu kesimi ölçeğine ilişkin tahlil ve tespitler yapılmıştır. Yapılan değerlendirmeler sonucunda, bazı OECD ülkelerinde kamu kesiminin ekonomik boyutunun ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği ve özellikle 1960'lı yıllardan sonra söz konusu boyutun genellikle artış eğilimine girdiği görülmüştür. Türkiye ekonomisi özelinde ise, kamu kesiminin ekonomik büyüklüğünün, 1990-2001 döneminde hızlı bir artış gösterdiği ancak 2002 sonrasında ise ılımlı bir azalış trendi içerisine girdiği tespit edilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Kesimi, Kamu Harcamaları/GSMH, Türkiye, OECD.

## A VIEWPOINT OF TURKEY AND OECD COUNTRIES IN TERMS OF THE ECONOMIC SIZE OF THE PUBLIC SECTOR

### ABSTRACT

National economy is a whole which consists of public sector economy and private economy. The changes of public sector economy's and private economy's scales create a lot of effects beyond the reflection of public choice. This situation plays a major role in determining the economy policies and solving the general economic problems. The purpose of this study is to investigate the likely effects and results of the economic size of public sector in terms of theoretical aspect and take a glance at its historical development. In this regard, analysis and evaluations were conducted regarding the public economy scale of some OECD countries including Turkey between the years of 1980 and 2011. The results indicated that economy sizes of public sector varied among some OECD countries and that the said size had a general trend of increase especially following 1960s. As for the Turkish economy, economy

\* Yrd. Doç. Dr., Kafkas Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü, Öğretim Üyesi, osmancenkkanca@hotmail.com

\*\* Doç. Dr., Atatürk Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü, Öğretim Üyesi, mebay65@yahoo.com

**Not:** Bu çalışmaya, Osman Cenk Kanca'nın "Kamu Harcamalarının İktisadi Etkileri ve Türkiye Örneği (1980-2011)" başlıklı doktora tez çalışması temel oluşturmuştur (Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014).

size of public sector had a rapid increase between 1990 and 2001, but it adopted a moderate trend of decrease following 2002.

**Keywords:** Public Sector, Public Spending/GNP, Turkey, OECD.

## **GİRİŞ**

18. yüzyılın son çeyreğinde iktisat biliminin modern bir niteliğe bürünmesiyle devletin misyonunu da içeren kamu kesimi faaliyetleri ciddi anlamda sorgulanmaya başlamış, bu sorgulamalar devlete minimum vazife ihdas eden yargılara zemin hazırlasa da, madalyonun bir ucundan bakıldığında kamu gelirleri diğer cepheden bakıldığında kamu giderleri konusundaki tartışmalar her devirde yoğun bir gündem oluşturmaya devam etmiştir.

Tarih boyunca, devletin toplum hayatı içinde üstlendiği fonksiyonlarda artış olmuş, bu artışa paralel olarak, kamu kesiminin faaliyetleri de sürekli artmıştır. Bilhassa Büyük Dünya Buhranından sonra, devlet; toplumsal ihtiyaçların karşılanması, kalkınmanın sağlanması, ekonomik istikrarsızlıkların giderilmesi ve gelirin adil dağılımı gibi konularda aktif görev üstlenmeye başlamıştır. Sosyal refah devleti düşüncesinin benimsenip yaygınlaşmasıyla ekonomik ve sosyal hayata devlet müdahalesi artmış, mali araçlar çok kullanılan bir iktisat politikası aracı haline gelmiştir. Bugün kamu kesimi ekonomisinin toplam ekonomi içerisindeki nispi pay artışı neredeyse bütün ülkelerde rastlanan genel temayüdüdür. Bu artış sebepleri arasında; devletin toplum hayatının modernize olmasına paralel olarak hizmet ağını genişletmesi, eğitim sağlık, adalet vb. alanlarda ilave vazifeler üstlenmesi, kamunun teknik ilerlemelerle ortaya çıkan altyapı yatırımlarını yapmak zorunda olması, yine sosyal risklerin sosyalize edilmesi amacıyla sosyal güvenlik giderlerinin artması, sosyal refah devleti fikrinin yaygınlaşması gibi nedenler sıralanabilir.

Devletin ekonomideki boyutu, kamu kesimi içindeki sıkıntıların aşılması, daha minimal ve etkin bir kamu düzeninin kurulabilmesi açısından önem arz etmektedir (Karakaş, 1994). Son çeyrek asırlık periyotta bile sadece Türkiye’de değil tüm dünya ülkelerinde kamu kesimi faaliyetlerinin yoğun gündem oluşturduğu bir vakıdır. Ülkelere göre farklılık göstermekle birlikte, sosyal devlet ilkesinin benimsenmesi, savunma, eğitim ve sağlık hizmetlerinin artması bütçe harcamalarını değiştirmiş, Türkiye ekonomisi de dünyadaki bu gelişmelerden etkilenmiştir (Öner, 1998). Bir ekonomide kamu kesimine ait ölçek değişimi makroekonomik değişkenleri etkilemekte bu etkinin şiddet ve mahiyeti literatürde birçok çalışmaya sebep olmaktadır. Bu çalışmada, Türkiye’de ve bazı OECD ülkelerinde kamu kesimi ölçeğinin en sağlam kalibrasyonunu yansıtan kamu harcamalarının seyri analitik yöntemle incelenmiştir.

## **1. KAMU KESİMİNİN BÜYÜKLÜĞÜNÜN ÖLÇÜLMESİ**

Genel olarak kamu kesiminin ekonomi içindeki büyüklüğünün ölçülmesinde harcamalar perspektifi esas alınmaktadır (Karakaş, 1994: 164). Toplam ekonomi içerisinde kamu kesiminin ne kadar pay aldığı bilinmesi kamu harcamaları ölçütü ile sağlanmakta, devlet tarafından ifa edilen veya devletin sorumluluğunda olan işlevlere özgü bedelin ne kadar olduğu bu ölçütle belirtilmektedir. Söz konusu tutar veya meblağ bazı yıllardaki azalmalar veya duraklamalar haricinde gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde genellikle artış göstermekte, bununla birlikte kamu kesiminin ekonomi içindeki boyutu ve etkisinin değerlendirilmesinde bir enstrüman olarak görülen kamu harcamalarının bir artış eğiliminde olduğu gözlenmektedir (Yılmaz ve Susam, 2001: 1). Zamanla hemen hemen tüm ülke ekonomilerinde kamu kesimi gelişmiş ve devletin ekonomideki yeri büyümüştür. Öte yandan, gelişmekte olan ülkelerde kamu kesimi olabildiğince ağır bir şekilde büyürken, gelişmiş ülke ekonomilerinde ise son derece seri bir biçimde gelişmiştir. Özellikle savaş, ekonomik buhran ve sosyal çöküntü dönemlerinde kamu sektörü çok hızlı bir şekilde ve özel sektöre sekte vuracak yönde büyüme göstermiştir (Şener, 2008: 29). Bununla birlikte işleyen süreçte kamunun iktisadi faaliyetlerinde niceliksel değişimlerin yanı sıra niteliksel değişimlerde görülmüştür (Ulusoy, 2012). Bu bağlamda kamu kesiminin cesametini tespit etme veya büyüklüğünü belirleme bütün ülkelerin merak konusu haline gelmiştir. Kamu ekonomisinin büyüklüğü genel olarak, kamu kesimini temsil eden kurum ve kuruluşların yapmış oldukları harcamaların gayrisafi milli hasılaya oranlanmasıyla hesaplanmaktadır. Yani, toplam kamu harcamaları gayrisafi milli hasılaya oranlandığında bir ekonomideki kamu kesiminin büyüklüğü ortaya çıkabilmektedir. Bu tip hesaplamada, konsolide devlet bütçesi, mahalli idareler, fonlar, döner sermayeli kuruluşlar, KİT'ler, sosyal güvenlik kuruluşları ve diğer kamu tüzel kişilerinin yaptıkları harcamalar toplamının gayrisafi milli hasılaya oranı kamu kesiminin büyüklüğünü vermektedir (Pehlivan, 2004: 39; Karakaş, 1994). Bunların yanı sıra, uluslararası mukayeselerde kamu ekonomisinin boyutu, ekseriyetle konsolide bütçe harcamalarının gayri safi milli hasılaya oranlanmasıyla ölçülebilmektedir. Kamu harcamaları aynı zamanda kamu kesiminin iktisadi faaliyetler içindeki görece konumunu göstermekte, kamu sektörü büyüklüğü ekonomiyi etkileyen önemli bir makroekonomik değişken olmaktadır (Şener, 2008; Şenesen, 1998: 277). Herhangi bir ekonomide devletin ekonomiye müdahalesinin veya kamu ekonomisinin hacminin büyüklüğünün ölçüsü olarak sosyal mallar ile KİT'lerin yapmış olduğu üretim toplamı alınabileceği gibi, genelde uluslararası karşılaştırmalarda kabul gören kamu harcamalarının gayri safi milli hasılaya oranı da yaygın bir ölçü aracı olarak kullanılmaktadır (Heitger, 2001: 6; Davies, 2009; Şener, 2008: 43). Kamu ekonomisinin büyüklüğü ülke ekonomisinde önemli rol oynadığından, kamu ekonomisinin büyüklüğünü doğru bir şekilde ölçme, hem genel ekonomik politikaları belirlemede, hem de genel ekonomik sorunların çözümünde mühim işlev sağlamaktadır (Pehlivan, 2004: 19; Ulusoy, 2012: 6).

Adam Smith'den bu yana klasik ekol mensupları küçük ve ekonominin normal seyrine müdahale etmeyen bir devleti tercih etmişlerdir. Devlete yüklenen belirli görev(ler)in bir yansıması olarak kamu kesiminin ekonomideki payı (Kamu Harcamaları/GSYİH) 1870'li yıllardan birinci dünya savaşına kadarki dönemde birçok sanayileşmiş ülkede aşırı salınım göstermemiş olmakla birlikte ortalama %10'lar civarında gerçekleşmiştir (Tanzi ve Schuknecht, 2000: 5-9; Sakal, 1999: 164). Yirminci yüzyılın başından itibaren yaşanan I. Dünya Savaşı ve Büyük Buhran gibi olaylar liberal politikaları zayıflatmış (Balcerowicz, 2004: 189), bilhassa 1929 büyük dünya buhranından sonra oluşan sosyo-ekonomik yapıya binaen kamu kesiminin ekonomideki payı hızla yükselerek günümüzdeki %40-50 seviyelerine ulaşmıştır. Devletin ekonomide üstlendiği görevlere paralel olarak toplam ekonomi içerisindeki nispi payını artırması yeni ekonomik sorunların kaynağı olarak görülmeye başlamış, doğal olarak bu düşüncelerin muhtelif zeminlerde sesli olarak dillendirilmesi kamu eksenli politikalarla soğuma ve liberal politikaların yeniden güçlenmesine yol açmıştır. Bir ekonomide kamu kesimi ölçeğinin büyümesinin mühim verimlilik ve etkinlik kayıplarına yol açtığı düşüncesinin yaygınlaşması 1980'li yıllarda kamu faaliyetlerini daraltmayı amaçlayan, özelleştirme furçasının fitilini ateşlemiştir.

Bugün kapitalist sayılan ülkelerde bile kamu kesiminin ulaşmış olduğu boyut onları adeta karma ekonomi şekline dönüştürmüştür. Kamunun ekonomiye müdahale boyutunun en önemli simgesi olarak bilinen kamu harcamaları/GSMH oranı açısından bakıldığında günümüzde bu oranın %25'lerin altında olduğu ülke neredeyse yok gibidir. Bununla beraber söz konusu oranın %50'leri geçtiği gelişmiş ülkeler de mevcuttur. Yani süreç içinde kamu kesiminin iktisadi faaliyetlerinin hem niteliği, hem de niceliğinde bir artış görülmüştür (Ulusoy, 2012).

1930'lu yıllardan önce kamunun temel makroekonomik hedeflere ulaşmak için mali araçlarla (kamu harcamaları ve kamu gelirleri) iktisadi hayata müdahale etme anlayışı hoş karşılanmamaktaydı (Ulusoy, 2012). Günümüzde ise devlet, 1930'lardan önce benimsendiği gibi ekonomi üzerinde artık yansız değildir. Klasik yaklaşımın öne sürdüğü kamunun ekonomiye müdahalede bulunmaması anlayışı kabul edilmemektedir. Yaşanan deneyimler çerçevesinde liberal düşüncenin güçlü bir biçimde yaygın olduğu ülke ekonomilerinde bile, devlet, sadece temel fonksiyonlara ilişkin faaliyetlerle yetinmeyip üretim düzeyini yükseltmek, fiyat artışlarını engellemek, adil gelir dağılımını gözetmek gibi nedenlerle iktisadi ve sosyal yaşama müdahil olmaktadır. Bugün devletin ekonomiye müdahalede bulunup bulunmayacağından daha çok ekonomiye hangi alanlarda hangi gerekçelerle müdahil olunacağı tartışılmaktadır. Kamu kesiminin ideal boyutunun ne olması gerektiğine dair yapılan tartışmalar devam etmekle birlikte katı bir yanıt verilememektedir. Zira, kamu kesiminin büyüklüğü ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, her ülkeye özgü ekonomik ve sosyal koşulların yanında politik tercihler kamu kesimi ölçeğinin hududunu belirlemede etkili olmaktadır (Şener, 2008: 3-4).

## **2. BAZI OECD ÜLKELERİNDE KAMU KESİMİNİN EKONOMİK BOYUTU (HARCAMA PERSPEKTİFİNDE) (1980-2011)**

20. yüzyılın ilk çeyreğinden itibaren Dünya genelinde iktisadi, sosyal ve siyasi koşullarda yaşanan gelişmeler daha fazla kamu harcamasının yapılmasını elzem kılmış, bu durum kamu kesiminin boyutunu dramatik biçimde değiştirmiştir. Kamu harcamaları büyük bunalım döneminde artış göstermiş ve 1930'lu yıllara gelindiğinde devletin minimal olma olgusu büyük ölçüde önemini kaybetmiştir. Keynesyen akımın 1950'lerde benimsenmesi kamu kesiminin daha fazla büyümesine sebep olmuştur. 1970'li yıllarda Keynesyen yaklaşım kısmen sekteye uğrasa da kamu kesiminin boyutunda artışlar devam etmiştir. 1970'lerin ikinci yarısından sonra dünya ekonomisi, piyasa mekanizmasını daha fazla ön plana çıkararak liberal bir eksene doğru kayma göstermiştir (Tanzi, 2005: 618; Uzay, 2002: 153; Çeştepe ve Bilin, 2001: 56). Geçen yüzyılın özellikle son çeyreğinde ülkelerin devlet harcamalarında görülen artış bazı temel nedenlere dayandırılmıştır. Şöyle ki, ekonomik büyümeye bağlı olarak kamu harcamaları artmış, hayat standardını yükseltme çabaları sosyal güvenlik harcamalarının da artışına sebebiyet vermiştir. Devlet, toplumsal sınıflara ilişkin gelir dağılımında oluşan adaletsizliği gidermede yeni rol üstlenmiştir. Sosyal devlet anlayışının gelişimi, transfer ödemelerinin yükselmesine ve bu durumda toplam kamu harcamalarının artışına neden olmuştur. Öte yandan, gelişmiş ülkelerde devletin daha önce var olmayan tüketicinin korunması, çevrenin korunması ve yüksek öğretimin geliştirilmesi vb. yeni görevleri, toplam kamu harcamalarının artışına sebebiyet veren temel faktörler arasında yer almışlardır (Sarı, 2003: 27). Kısaca, kamu harcamalarının artışında, kamu mal ve hizmetlerine olan talebin artışı, kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmetlerin fiyatlarındaki değişimler, ekonomik süreç içerisinde kamusal mal ve hizmetlerin arz edilmesinde politik, bürokratik baskı gruplarının davranışları belirleyici olmuştur. II. Dünya Savaşı'na kadar olan periyotta, kamu harcamalarının büyük bir oranı mal ve hizmet alımından dolayı iken, II. Dünya Savaşı'ndan sonra bilhassa 1960'lı yıllardan itibaren, sübvansiyonlar, emeklilik sistemi, sosyal konutlar, işsizlik ödemeleri gibi yapılanmalar ve transferler kamu kesiminin büyümesinde sürükleyici güç olmuş ve kamu harcamalarının yükselmesi perspektifi ortaya çıkmıştır. Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerle ilgili olarak Dünya Bankası tarafından yapılan ampirik çalışmalarda bu sonuç gözlenmektedir (Tanzi, 2008: 1-28; Sakal, 1999; Meriç, 2003). Örneğin bazı OECD ülkelerinde bu artış Tablo 1'de açık bir biçimde izlenebilmektedir.

**Tablo 1.** Bazı OECD Ülkelerinde Kamu Kesiminin Boyutları (KH/GSYİH) (%), (1870-1990)

Ülkeler/Yıllar	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1990
Avustralya	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2	31,6	36,3
Avusturya	10,5	17,0	14,7	15,2	35,7	48,1	53,1
Belçika	-	13,8	22,1	21,8	30,3	58,6	53,4
Kanada	-	-	13,3	18,6	28,6	38,8	48,8
Fransa	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	50,7
Almanya	10,0	14,8	25,0	42,4	32,4	47,9	44,4
İtalya	11,9	11,1	22,5	24,5	30,1	14,9	54,4
İrlanda	-	-	18,8	25,5	28,0	48,9	43,2
Japonya	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	32,1
Hollanda	9,1	9,0	13,5	19,0	33,7	55,2	54,8
Norveç	3,7	8,3	13,7	11,8	29,9	37,5	52,8
İspanya	-	8,3	9,3	18,4	18,8	32,2	43,4
İsveç	5,7	6,3	8,1	10,4	31,0	60,1	59,4
İsviçre	16,5	2,7	4,6	6,1	17,2	32,8	33,5
İngiltere	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	42,2
ABD	3,9	8,1	7,0	8,6	27,0	31,8	36,5
Ortalama	7,7	10,9	18,1	23,7	29,8	41,4	46,8

**Kaynak:** International Monetary Fund (IMF), including May 2000 World Economic Outlook,172.

Dünya genelinde 1910'lu yılların ortalarına kadarki süreçte emeklilik, sosyal yardım giderleri ve gelir dağılımının düzeltilmesini çabalayan kamu harcamaları henüz bulunmamaktaydı. Kamu kesiminin ekonomideki rolü savunma, adalet gibi hizmetlerle sınırlandırılmaktaydı. Bunun sonucunda 1870 ve 1913 arasında daha çok sanayileşmiş ülkeler için kamu kesiminin boyutu %8-10 civarında seyretmiştir. Ancak, kamu kesiminin boyutunun Tablo 1'e bakıldığında süreç içerisinde dikkate değer bir biçimde arttığı görülmektedir. Şöyle ki, 19. yüzyılda klasik iktisadın hüküm sürdüğü dönemde, kamu harcamalarının GSYİH'ye oranı, bugün OECD ülkeleri olarak nitelenen ülkelerde ortalama olarak %7'ler civarında iken birinci dünya savaşının sonunda yaklaşık iki kat artarak %18'e yükselmiştir. 1929 Büyük Dünya Buhranı ile klasik iktisat kuramının zayıflaması paralelinde devletin ekonomiye müdahalesi artmış ve KH/GSYİH oranı 1937 yılında ortalama olarak %24'e tırmanmıştır. İkinci dünya savaşından sonra (Tanzi, 2005: 630), savaş harcamalarının da etkisiyle 1960 yılında, OECD ülkelerinde kamu kesiminin boyutu ortalama olarak %29 seviyesine çıkmıştır (Gwartney, vd., 1998: 176). 1980'li yıllara gelindiğinde kamu kesiminin payı daha da bir ivme kazanarak %41 seviyelerine ulaşmıştır. OECD ülkeleri için incelenen dönemde, İsveç 1980 yılında %60'lık kamu kesimi hacmi ile zirve yapmıştır. Sonuç

olarak, OECD ülkelerinde 1870-1990 arası dönemde kamu kesiminin payı %7,7'den %46,8'e yükselerek yaklaşık altı kat bir artış sergilemiştir. Diğer taraftan, 1870'de en küçük kamu ekonomisi boyutuna sahip olan ülkenin %3,7'lik oranla Norveç olduğu görülmektedir. Ancak, 1990 yılına gelindiğinde Norveç %52,8 oranında kaynağı kamu kesimine aktarmaya başlamıştır. Buna karşılık, Avustralya, 1870 yılında %18,3'lük oranla en yüksek kamu kesimi ekonomik boyutuna sahipken; 1990 yılında %36,3 oranıyla Japonya ve İsviçre'den sonraki en düşük sıralama içinde yer almıştır. Zira, Japon ekonomisi 1960'lar boyunca, yüksek büyüme-küçük kamu kesimi prensibini benimsemiş, kamu kesiminin boyutu %17,5 düzeyinde teşekkül etmiştir (Gwartney, 1998: 174). Avustralya'da kamu kesimi boyutundaki artış hızı diğer ülkelere nispetle düşük kalmıştır. Tablo 1'de dikkat çeken diğer bir husus, ABD'nin kamu kesiminin boyutunun diğer ülkelere nazaran daha düşük olmasıdır. ABD'nin kamu kesimi ekonomik boyutunun büyüme eğilimi kıta Avrupa'sı ülkelerinin altında bir seyir izlemiştir. ABD'de kamu sektörünün payının düşüklüğü, serbest piyasa ekonomisinin ağırlıklı bir biçimde işlev kazanması ile açıklanabilmektedir. Avrupa'nın gelişmiş ülkelerinin birçoğunun planlı (müdahaleci) ve karma bir ekonomik sistemi uygulamaları, kamu sektörünün payının daha büyük olmasına yol açmıştır (Balcerowicz, 2004; Şener, 1998, 40). Esas itibarıyla tarihi süreç içerisinde, kamu harcamalarının ulusal gelir içindeki payı yüzyıl boyunca sürekli yükselme kaydetmiş, 1990'lı yıllarda OECD ortalaması %46' oranında gerçekleşmiştir. Kamu harcamalarındaki bu artış, kamu kesiminin geleneksel işlevlerinin ötesine kayan bir anlayış eksenine oturduğu izlenimini yansıtmaktadır (Gwartney, vd., 1998: 164-165).

20. yüzyılın başında GSYİH'nin %10'ları düzeyinde gerçekleşen kamu harcamaları bugün başta gelişmiş ülkeler olmak üzere birçok ülkede oldukça yüksek düzeyde seyretmektedir. Özelleştirme ve serbestleştirme uygulamalarının giderek ivme kazandığı son çeyrek asırda, kamu ekonomisinin alanının küçültülmesine yönelik bütün çabalara karşın (Şener, 2008), OECD ülkeleri nezdinde bile kamu kesimi ölçeği istenen düzeyde küçültülememiş, hatta bazı ülkelerde bu oran %50'nin üzerinde gerçekleşmiştir (Gwartney, vd., 1998: 170). Tablo 2'de görüldüğü üzere, örneğin 2011 yılı itibarıyla Avusturya, Hollanda, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Yunanistan, Slovenya, İsveç ve Fransa'da kamu kesiminin payı %50 oranının üzerinde gerçekleşmiştir. Buna mukabil, ABD, Lüksemburg, Kanada, Japonya gibi ülkelerde kamu kesimi büyüklüğü %40'lar düzeyinde gezinmiş, Avustralya, Estonya, Kore ve İsviçre gibi ülkelerde kamu kesimi büyüklüğü %40'ın altında bir seyir izlemiştir. Kamu harcamaları ölçek farklılığında ülkeler arası demografik, ekonomik v.b. faktörlerin yanında sosyo-politik tercihler de etkili olmaktadır (Balcerowicz, 2004: 186; Akdemir ve İlgin, 2011: 184-185).

**Tablo 2.** Bazı OECD Ülkelerinde Kamu Kesiminin Boyutları (KH/GSYİH) (%), (1994-2011)

Ülkeler/Yıllar	1994	1998	2002	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Avustralya	36,2	33,7	33,8	33,0	33,0	33,9	36,6	36,3	35,2
Avusturya	56,1	53,6	50,7	49,2	48,7	49,6	53,0	52,6	50,5
Belçika	52,6	50,4	49,8	48,5	48,3	49,8	53,7	52,8	53,4
Kanada	49,8	44,8	41,2	39,4	39,4	40,0	44,4	44,1	42,9
Danimarka	60,2	56,3	54,6	51,6	50,8	51,5	58,0	57,8	57,9
Estonya	-	39,2	35,8	33,6	34,0	39,5	45,2	40,6	38,2
Finlandiya	63,6	53,0	49,1	49,3	47,5	49,4	56,1	55,6	54,1
Fransa	54,1	52,7	52,8	52,9	52,6	53,3	56,9	56,8	56,1
Almanya	48,0	48,0	47,9	45,3	43,5	44,1	48,1	48,0	45,7
Yunanistan	45,1	44,7	45,5	45,2	47,6	50,6	53,8	50,2	50,1
Macaristan	-	51,4	51,1	51,8	50,3	49,2	51,1	49,2	48,4
İzlanda	39,9	41,3	44,3	41,6	42,3	57,6	51,0	51,6	46,1
İrlanda	43,5	34,4	33,3	34,3	36,6	42,8	48,8	66,8	48,7
İsrail	-	55,0	55,8	47,8	46,4	46,1	45,7	45,4	45,0
İtalya	53,2	49,0	47,1	48,4	47,6	48,6	51,9	50,5	49,9
Japonya	34,6	42,0	38,2	36,0	35,8	37,0	41,9	40,8	42,8
Kore	20,6	24,1	23,6	27,7	28,7	30,4	33,1	30,1	30,1
Lüksemburg	38,9	41,1	41,5	38,6	36,3	37,1	43,0	42,4	42,0
Hollanda	53,5	46,6	46,1	45,5	45,2	46,2	51,5	51,2	50,1
Yeni Zelanda	42,8	40,6	36,9	39,6	39,6	41,9	42,9	43,2	47,2
Norveç	54,1	49,1	47,1	40,0	40,3	39,8	46,7	45,5	44,6
Polonya	-	44,5	44,2	43,9	42,2	43,3	44,6	45,4	43,6
Portekiz	42,8	41,4	43,1	45,2	44,4	44,8	49,8	51,3	48,9
Slovenya	-	45,4	46,2	44,6	42,5	44,2	49,3	50,3	50,9
İspanya	46,8	41,1	38,9	38,4	39,2	41,5	46,3	45,6	43,6
İsveç	68,3	58,8	55,6	52,7	51,0	51,7	54,9	52,5	51,3
İsviçre	35,2	35,8	36,2	33,5	32,3	32,4	34,1	34,2	34,0
İngiltere	44,6	39,5	40,9	44,2	43,9	47,9	51,1	50,4	49,1
ABD	37,1	34,6	35,9	36,1	36,9	39,1	42,7	42,5	41,7
Euro Bölgesi	50,9	48,5	47,5	46,7	46,0	47,2	51,3	51,1	49,4
Toplam OECD	41,9	40,7	40,3	39,1	39,2	41,0	44,5	44,0	43,2

**Kaynak:** OECD Economic Outlook 91 database., www.oecd.org.



2002-2007 yılları arasında kriz öncesi dönemde OECD üyesi ülkelerin kamu harcamaları/GSYİH oranı ortalama %40 civarında gerçekleşmiştir. Ancak, krizin başlamasıyla birlikte kamu harcamalarının payı OECD ülkeleri genelinde 2009-10 yıllarında yaklaşık 4,5 puan yükselmiştir. Ülke ekonomilerinin GSYİH'larında görülen küçülme bu artışın sadece bir kısmını yansıtmaktadır. Diğer kısmında ise, kriz karşısında finansal sistemin istikrarını sağlama ve ekonomiye bir hareket getirme ihtiyacının oluşturduğu kamu harcamaları yer almaktadır. 2007-09 döneminde GSYİH içindeki pay olarak kamu harcamalarındaki en yüksek artışlar İrlanda (12,2 puan) ve Estonya'da (11,2 puan) ortaya çıkmıştır. Hâlbuki OECD ülkelerinde sadece İsrail'de belirtilen dönemde kamu harcamaları/GSYİH oranında %0,7 puanlık bir azalış oluşmuştur. 2009 yılında GSYİH içinde kamu harcamaları payı OECD ülkeleri ortalaması %44,5'dir. Genellikle, OECD-EU üyesi ülkeler diğer OECD üyesi ülkelere daha yüksek bir orana sahiptirler. Danimarka, Finlandiya ve Fransa %56 veya üzerinde bir kamu büyüklüğüne sahip olmuşken, Kore ve İsviçre'de kamu harcamaları/GSYİH oranı %24 ile %34 arasında oluşarak en düşük kamu kesimi büyüklüğü gerçekleşmiştir (OECD, 2011). OECD ülkelerinde kamu kesiminin payı 1994'de ortalama yaklaşık %42 iken dönem içerisinde fazla bir salınım göstermemiş, 2011 yılı itibarıyla bu pay %43,2 olmuştur. Diğer bir ifadeyle, OECD ülkelerinin kamu harcamaları/GSYİH oranı dönem içerisinde ortalama olarak %40 bandında bir seyir izlemiştir. Gelişmiş ülkelerin çoğunda GSYİH'nın %40'ından fazlasının kamu kesimi tarafından harcanması, devletin ekonomideki boyutunu gösterme açısından son derece önemlidir. Özellikle Avrupa ülkelerinde kamu harcamalarının yüksek miktarlara (boyutlara) ulaşması sosyal devlet fikrinin benimsenip yaygınlık kazanmasından kaynaklanmaktadır. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelere ise, harcamaların önemli bölümü faiz ödemelerine tahsis edilmektedir (Ulusoy, 2012: 8).

Tablo 2'de yer alan ülkelere kamu harcamalarının GSYİH'ye oranının artış sebepleri aynı değildir. Bu artışın sebebini, gelişmekte olan ülkelere sermaye teçhizatını oluşturmak, kamu yatırımlarını artırmak v.b. nedenler oluştururken, gelişmiş ülkelere sosyal harcamaların ve transfer harcamalarının artması oluşturmuştur. Gelişmiş ülkelere kamu harcamalarında asıl yükseliş, sosyal güvenlik harcamalarına bağlı olarak 1960'lardan sonra gerçekleşmiştir (Tanzi, 2005: 621). Örneğin, Fransa'da transfer harcamaları/GSYİH oranı 1950 yılında %13,9 iken, 1970'de %21,3'e ve 1977 yılında %26,9'a çıkmıştır. Yine aynı şekilde Almanya'da, 1950'deki %14'lük oran 1977 yılına gelince %21,3'e ulaşmıştır. Türkiye'de ise 1960-1970 yılları arasında bu oran son derece düşük düzeylerde %5 civarında seyretmiş, 1980-1990 arası yıllarda %7-8 bandında kalmış, 1990'lı yıllarla birlikte ivme kazanarak 2001 yılında %31,7 ile zirve yapmış ve aynı yıl KH/GSYİH oranı da %45,6'ya tırmanmıştır. Tabi Türkiye'de yaşanan bu anormal artışta 1990'lı yıllarda yaşanan siyasi istikrarsızlığın faturası ekonomiye yansımış, öyle ki 2001 krizinde toplam vergi hasılatı faiz ödemelerine bile yetmeyecek duruma gelmiştir (Bayrak, 2004). Krizden

kısa süre sonra Türkiye'ye gelen siyasi istikrar iklimi makroekonomik göstergelerde de nispi iyileşmeler yaşanmasına neden olmuş bu süreçte azalma trendi yakalayan transfer harcamaları/GSYİH oranı 2011 yılı itibariyle %12,2'ye, KH/GSYİH oranı ise %22,5 seviyesine inmiştir (Bkz. Tablo 3). Transfer harcamaları, özellikle 20. Yüzyılın başından itibaren artmaya başlamış, II. Dünya Savaşıyla yaygınlık kazanmış, bilhassa gelişmiş ülkeler işsizlik, yaşlılık, eğitim yardımı gibi sosyal transfer vasıtasıyla toplumsal yaşam kalitelerini artırmayı hedeflemişlerdir. Bu çerçevede gelişmiş ülkelerin pek çoğunda sosyal transferler kamu harcamaları içinde önemli derecede yer edinmiştir (Balcerowicz, 2004: 195). Gelişmekte olan ülke ekonomilerinde ise transfer harcamaları sübvansiyon şeklinde yapılarak kalkınma esaslı kullanılmıştır. Gelişmekte olan ülkelerin genelinde farklı sebeplerle borçlanma politikasına gidilmektedir. Bu politika, borç faizlerini büyük miktarlara taşımaktadır. Bu durum gelişmekte olan ülkelere transfer ödemelerinin ve dolayısıyla KH/GSYİH oranının artışını sağlamıştır. Bazı ülkelere uygulanan refah iktisadi eğilimli politikaların olması da, sosyal harcamaların artmasına sebebiyet vermiştir (Yıldıran, 1998: 45-46; Meriç, 2003: 171-191). Tablo 2'deki rakamlara göre; gelişmiş tüm ülkelere kamu harcamalarının GSYİH'ye oranı dönem içerisinde neredeyse %40'ların üzerindedir. Genel olarak tüm ülkelere kamu kesimi faaliyetlerinin artmasından mütevellit harcamalar artmış, kamunun ekonomideki payı 20. yy başlarında %10-15'lik oranlardayken, günümüzde bu oran %45-50 seviyelerine kadar çıkmıştır. Kamu kesiminin ekonomideki payının artmasında ülkelerin sosyal refah harcamalarında görülen yükselmeler ve teknolojiye yapılan harcamaların yanı sıra, gelişmekte olan ülkelere ise daha çok alt yapı eksikliği, yapısal bozukluklar gibi nedenler etkili olmuştur (Karaman, 2007: 1).

### **3. TÜRKİYE'DE KAMU KESİMİNİN EKONOMİK BOYUTU (HARCAMA PERSPEKTİFİNDE) (1980-2011)**

1980 yılına Türkiye, tasarruf kıtlığı nedeniyle yatırımları tamamen durma noktasına gelen, harcamaları ölçüsüzce artan, cari işlemler dengesi bozuk ve çeşitli çıkmazları olan bir ekonomik tablo ile girmiştir (Kurdaş, 1994: 49). 1980 yılında 24 Ocak kararlarıyla serbest piyasa ekonomisine geçiş arzusuyla ekonomi politikalarında önemli yapısal değişikliklere gidilmiştir. Devletin ekonomide rolünün azaltılması, dış ticaret rejiminin liberalleştirilmesi, özelleştirme gibi bazı yapısal dönüşümler gündeme oturmuştur. İktisat politikaları dönem içerisinde iç ve dış gelişmelerden nispeten etkilenmiş, kamunun ekonomiye müdahale etme gücü dönem içinde kuvvetini muhafaza etmiştir. Kamunun ekonomideki rolünün azaltılması, özelleştirme ve kamuya ait olan kurumların yeniden yapılandırılmasında istenilen hedeflere ulaşılamamıştır (Şimşek, 2004: 40). Türkiye ekonomisinde yaşanan orantısız serbestleşme süreci sonunda ekonomideki kırılganlık artmış ve Türkiye ekonomisi sürekli olarak krizlerle karşılaşır hale gelmiştir. Türkiye ekonomisinde 1990'lı yılların başından itibaren, kamu açıkları ve faiz yükü aşırı derecede artmıştır. Yüksek reel

faizler, sermayenin kısa vadeli spekülâtif araçlara yönelmesine neden olmuş ve bu durum ekonominin kırılğanlığını daha da artırmıştır (Parasız, 2001: 368-370). Bu gelişmeler doğrultusunda Türkiye ekonomisi 1994 ve 2001 krizlerini yaşamak zorunda kalmıştır. Tablo 3'den görüleceği üzere 2001 yılındaki kriz sürecinde kamu harcamaları/GSMH oranının %46'lara varması dikkat çekicidir. 1980 yılından 1992 yılına kadar transfer harcamalarının GSYİH'ye oranı %10'un altında olmasına rağmen, 1992 yılından itibaren hızlı bir artış sergilemiştir. 2001 ekonomik krizinin yaşandığı yıl yaklaşık bu oran %32 ile zirve yapmıştır. 1990'lardan itibaren özellikle iç ve dış borç faiz ödemelerinin yükselmesi bu büyüklüğün temel sebebi olmuştur. Krizden sonra iktisadi hayata yön veren ve uygulanan reform ve düzenlemeler çerçevesinde bu oran nispi olarak azaltılabildiği. Diğer bir ifadeyle, 2001 krizinden bu yana, uygulanan sıkı para ve maliye politikaları sayesinde bu oran tedrici olarak düşürülebilmektedir (Çakman ve Çakmak, 2007). 1980-2000 yılları arası Türkiye'de kamu harcamalarını etkileyen faktörler arasında; yüksek enflasyon ve faiz oranları, personel rejimi ve sayısındaki artışlar, KİT'lerin açıkları ve finansmanı, tarımsal destekleme alımları, sosyal güvenlik kurumlarının açıkları, konsolide bütçeden yerel yönetimlere ayrılan paylar, savunma ve güvenlik harcamalarındaki artış, tahkim kanunlarının getirdiği yük, bütçe dışı fon, döner sermaye, vakıf ve dernek uygulamaları, hazine tarafından verilen garantiler, özel tertip devlet tahvilleri ve seçim ekonomisinin etkileri yer almaktadır (Karakaş, 1994: 168-169). Özetle, Türkiye'de kamu kesimi ekonomi üzerinde çok önemli bir role sahip olmakla birlikte (Türel, 1999: 1), konsolide bütçe harcamaları, çok genel olarak irdelendiğinde, cari harcamaların seviyesini koruduğu, ancak yatırım harcamalarının 1980'li yıllardaki seviyesinin 2000 yılı itibarıyla yarısının altına düştüğü görülmektedir. Öte yandan önemli ölçüde, faiz giderlerinin etkisiyle transfer harcamalarının GSMH içindeki payını üçe katladığı görülmektedir. Burada üzerinde durulması gereken bir önemli husus, devleti devlet yapan bazı harcamalardaki aşınmadır. Başka bir ifadeyle cari ve yatırım harcamaları, hizmet alanlarının artmasına rağmen gerekli gelişmeyi gösterememiştir. Toplumun refah düzeyi ve kalkınmasını etkileyen yatırım harcamaları önemli ölçüde gerilemiştir (Öztek, 2001). Türkiye ekonomisinde 1980 yılı ve sonrası kamu kesiminin boyutundaki gelişmeler aşağıdaki Tablo 3'de gösterilmiştir.

**Tablo 3.** Türkiye’de Konsolide Devlet Harcamalarının GSMH İçindeki Payı (%), (1980-2011)

Kalemler	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Harcamalar	20,33	18,89	15,09	18,75	17,07	15,03	15,95	16,92	16,26	16,52	17,21
Cari Harcamalar	9,33	7,95	6,79	7,67	6,72	5,93	5,96	6,47	6,09	7,73	8,42
Yatırım Harcamaları	3,5	3,82	3,14	3,39	3,12	2,91	3,17	2,64	2,1	1,68	2,49
Transfer Harcamaları	7,5	7,12	5,17	7,69	7,23	6,19	6,82	7,82	8,07	7,11	6,3
Kalemler	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Harcamalar	20,87	20,42	24,55	23,2	21,95	26,45	27,39	29,18	35,88	37,19	45,66
Cari Harcamalar	9,54	10,37	10,29	8,93	8,22	8,59	9,49	9,69	11,72	10,84	11,59
Yatırım Harcamaları	2,49	2,96	2,88	1,98	1,31	1,7	2,18	1,87	1,97	1,97	2,35
Transfer Harcamaları	6,3	7,09	11,39	12,3	12,42	16,16	15,72	17,62	22,19	24,38	31,72
Kalemler	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Harcamalar	42,3	39,38	35,89	29,72	29,13	31,4	31,0	27,7	28,6	22,5	
Cari Harcamalar	11,38	10,8	11	10,77	12,11	11,86	10,3	9,5	8,8	9,2	
Yatırım Harcamaları	2,52	2,01	1,8	1,75	1,92	2,54	1,6	1,9	2,3	2,2	
Transfer Harcamaları	28,41	26,57	23,1	17,2	15,1	17	19,1	16,4	14,2	12,2	

**Kaynak:** DPT, Temel Ekonomik Göstergeler (2004); DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2002); www.bumko.gov.tr Verilerinden Derlenmiştir.

Özal dönemi olarak bilinen 1980-1989 yılları arası dönemde kamu kesiminin büyüklüğü ortalama %18-19 oranlarında seyretmiştir. 1980 yılında kamu harcamaları/GSMH oranı %20’lerdeyken 1988 yılı itibariyle %16,2 oranına kadar düşmüştür (Öner, 1998: 16). ABD ve İngiltere’de “arz yönlü ekonomi” söyleminin ciddi biçimde etkili olmasıyla, 1980’li yıllardan itibaren vergi yükünün azaltılması hedeflenmiştir. Bu şekilde 1983 yılından itibaren kamu kesimi büyüklüğünde mühim düşme olmuş, 1984-1989 yıllarında en alt seviyelere inmiştir. 1990 sonrası yıllar siyasi ve ekonomik istikrarsızlığın yaşandığı adeta kaybolan yıllar olmuş, bu dönemde bütçe açıklarının artmasını müteakiben iç borçlanmada yeni bir sayfa açılmıştır. İç borçlanmanın kısa vadeli ve yüksek faizli oluşu bütçenin faiz giderlerinin “şişmesine” yol açmıştır (Şahinöz, 2001: 277; Karataş, 1994: 101; Boratav, 2008). 1990-2002 yılları arasında Türkiye koalisyon hükümetleriyle yönetilerek hem siyasi hem de iktisadi istikrarsızlıkları bir arada yaşamış, koalisyon hükümetlerinin çok sık değişmesi iktisadi programlarda kesintilere sebebiyet vermiştir. Türkiye bu dönemde 1994 ve 2001 krizlerini yaşamıştır. Türkiye Ekonomisi 1990 yılından sonra girmiş olduğu süreçte çok kırılgan (fragile) bir yapı kazanmıştır. Bu kırılgan yapı özellikle ekonominin

bünyesinden kaynaklanmış, sorunun temel noktalarından birini kamu sektöründe yer alan kurumların finansman yapısının aşırı bozulması oluşturmuştur (Sakal, 2002: 45). Anılan dönemde uygulanan genişletici politikalara paralel olarak mali dengesizlikler artmıştır. 1990-2002 yılları arası kamu kesiminin hacmi ortalama %30 oranında seyretmiştir. 1980 yılından 1990 yılına kadar kamu kesiminin boyutu dar bir bantta gitmiş, 1991 yılından başlayarak, 2001 yılına kadar hızlı bir artış eğilimi sergilemiş, 10 yıllık zaman diliminde kamu kesiminin boyutu %100 oranında artmıştır. Söz konusu dönemde koalisyon hükümetlerinin sık değişmesi nedeniyle iktisadi programların sürekliliği sağlanamamıştır. 1994, 2000 ve 2001 krizleri sonucunda mali dengesizlikler iyice artmış (BDDK, 2010), yüksek faiz oranlarıyla yeniden borçlanmaya gidilmesi, transfer harcamaları içinde yer alan faiz ödemelerinin hızla büyümesine yol açmıştır. Dolayısıyla 1991-2001 yılları arasında kamu kesimi büyüklüğü etkinlik ve verimlilikten uzak bir kabarma dönemi yaşamıştır. 1990'lı yıllarda kamu harcamalarının hızlı artış trendine girmesinin önemli sebeplerinden biri de sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerin (ödeneklerin) hızla büyümesidir (Eren, 2008). 2002 yılından itibaren ise kamu kesiminin boyutunda azalma eğilimi gözlenmiştir. Türkiye'de, 1990'lı yıllarda kamu kesiminin payında görülen hızlı yükseliş kamu hizmetlerinin artması veya niteliksel bir değişime uğramasından kaynaklanmamakta, bu dönemde kamu kuruluşlarının (İktisadi Devlet Teşekkülleri) zararlarını ve borçlarını kamu kesiminin üstlenmesi kamu kesimi boyutunun şişmesine yol açmıştır. Bu bağlamda kamu gelirlerinin artan kamu harcamalarını karşılama oranı sürekli azalmış, bu durum devleti sürekli borçlanmaya mecbur kılmış, transfer ödemeleri bu gelişmeler paralelinde artmıştır. Türkiye'nin 2001 yılına kadarki periyotta transfer harcamalarının önlenemez yükselişi buna bağlı olarak da kamu harcamalarının yükselmesi, kamu kesiminin boyutunun artmasına sebebiyet vermiştir (Şimşek, 2004: 42). 2002 yılı ile beraber Türkiye'de yakalanan siyasi istikrar, IMF ve AB politikaları bünyesinde yapılan yapısal dönüşümler ve mali disiplinin uygulanmasından taviz verilmemesi kamu kesiminin boyutunun azalmasına, 2006 yılında %29'a düşmesine neden olmuştur (Çam, 2007: 25). 2007 yazında ABD'de patlak veren kriz kısa sürede tüm dünyada etkisini hissettirerek Türkiye ekonomisine olumsuz yansımıştır. Sıkı maliye politikası uygulamaya devam eden Türkiye ekonomisi, krizden etkilenmiş fakat bu etkilenme ciddi bir rahatsızlığa dönüşmemiştir. Kamu kesiminin hacminde şiddetli bir dalgalanma gözlenmemiş hatta 2008 yılı sonrası azalma görülmüştür. Kamu kesiminin boyutu; 2009, 2010 ve 2011 yıllarında sırasıyla %27,7; %28,6; %22,5 olarak gerçekleşmiştir (T.C. Maliye Bakanlığı, 2012: 4). Ekonomik seyre paralel olarak 2008'den 2011 yılına kadar, düşük reel faiz oranlarının etkisiyle faiz harcamalarının azalması, bütçe disiplininin tesisi, kamu borçlarının yapılandırılması ve cari transfer harcamalarının artışında yavaşlama neticesinde KH/GSYİH oranı azalan bir salınım sergilemiştir (Sezgin, 2013: 69; Kepenek ve Yentürk, 2009).

Tablo 3'deki veriler incelendiğinde, kamu harcamalarının GSMH'ye oranındaki gelişim dikkat çekicidir. Kamu harcamalarının son 12 yıllık dönemi (2000-2011 yılları arası) incelendiğinde, kamu harcamalarının gayri safi milli hasılaya oranının önemli artışlar sergilediği görülmektedir. Tablo 3'de görüldüğü gibi özellikle 2001 yılına kadar önemli artış gösteren kamu harcamalarının GSMH'ye oranı, 2003 yılından itibaren önemli ölçüde azalış göstermiştir. Bu durumun gerçekleşmesinde, uygulanan sıkı maliye politikaları, büyüme hızında meydana gelen artış ve bütçe gerçekleştirmelerinde yaşanan iyileşmeler etkili olmuştur (Aslan, 2009). Tablo 3'den izleneceği gibi kamu harcamalarının GSMH içindeki payı, ele alınan dönem boyunca dalgalı bir seyir izlemiştir. 2000'li yılların başında bu oran ortalama %40'lar seviyesine çıkmış ve kriz yılı olan 2001 yılında en üst seviyesine ulaşmış ve daha sonra azalış trendine girmiştir. 2000 yılında konsolide bütçe harcamalarının GSMH'ye oranı %37,1 iken bu oran; yüksek enflasyon, kamunun finansman açıkları ve bu açıkların kapatılabilmesi için yapılan iç ve dış borçlanmanın yüksek faiziyle birlikte ortaya çıkan mali krizlerle 2001 yılında %45,6'ya yükselmiştir. Uluslararası Para Fonu (IMF) ile yapılan stand-by anlaşması çerçevesinde uygulanan politikaların etkisiyle KH/GSMH oranı, 2002'de %42,3 olmuş, 2003 yılında ise %39,3'e gerilemiştir. Konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki payı, özellikle faiz ödemelerinin azalmasının etkisiyle, 2004 yılında bir önceki yıla göre 4,4 puan azalarak %35,8 düzeyinde gerçekleşmiştir. 2004 yılında, iç borç faiz ödemelerinde meydana gelen azalmada, faiz oranlarının düşmesi önemli bir rol oynamıştır. 2002-2004 döneminde, GEGP bağlamında ve IMF'nin sıkı denetimi sayesinde bütçe harcamalarında kısıntı uygulanmıştır (TCMB, 2005; Şahin, 2007). 2005 yılı, kamu maliyesi alanında uygulamaya konulan yapısal reformların etkilerinin daha iyi görülmeye başlandığı ve mali disiplinin bütçe sonuçları üzerindeki olumlu etkisinin hız kazandığı bir dönemdir. 2005 yılında toplam harcamaların artış oranının minimum düzeyde gerçekleşmesi ve konsolide bütçe giderlerinin GSMH'ye oranının %29,7 oranında gerçekleşmesi dikkat çekici bir performansı beraberinde getirmiştir. 2006 yılında konsolide bütçe giderlerinin GSMH'ye oranı %29,1 olarak gerçekleşmiştir. 2003 yılından itibaren, uygulanan kararlı politikalarla birlikte sürdürülebilir bir başarının temeli olan mali disiplinin de etkisiyle, harcama azaltıcı politikalar etkili bir şekilde uygulanmıştır (T.C. Maliye Bakanlığı, 2007).

Küresel krizin etkisiyle ekonomide meydana gelen daralma döneminde kamu gelirleri hızla düşmüş (Eğilmez, 2009), kriz öncesinde görece olumlu seyreden bütçe göstergelerinde nispi bir bozulma yaşanmış ve bu süreçte, 2009 yılında konsolide bütçe harcamaları/GSMH oranı %27,7 olarak gerçekleşmiştir. 2010 yılındaki toparlanma süreci ve canlanan iç talep sayesinde; bütçe dengelerindeki bozulma yavaşlamıştır. 2011 yılında ise, düşük reel faiz oranlarının katkısıyla negatif artışlar sergileyen faiz harcamaları, cari transfer harcamalarının artışında yavaşlama ve güçlü ekonomik seyre paralel olarak ithalde ve dahilde alınan KDV, ÖTV gibi vergi gelirlerinde artış, bütçe performansı açısından yılın olumlu bir şekilde

tamamlanmasına neden olmuştur (TÜSİAD, 2012). Bu bağlamda, 2011 yılında kamu harcamalarının artış oranı %6'ya, konsolide bütçe harcamaları/GSMH oranı ise %22,5'e düşmüştür. Kısaca, kriz döneminde bütçede önemli bir dalgalanma görülmemiş, bütçe disiplinine riayet edilmiştir. Kamu harcamalarının GSMH'ye oranı, krizin vurduğu ve etkili olduğu 2008-2010 yılları arasında %28-31 arasında dönemsel dalgalanma sergilemiştir. Kriz nedeniyle dünya düzeyinde faizlerin geriletmesine koşut olarak, iç ekonomide de faizlerin indirilmesinin neticesi olarak faiz yükünde görülen azalma bütçe boyutlarını kontrol edilebilir seviyede tutulmasına katkı sağlamıştır. Türkiye'de, 2008 Kriz döneminde maliye politikasında "disiplin" öne çıkarılırken ya da bu yöndeki uygulamalardan taviz verilmezken, dengeli faiz politikası izlenmesi yoluna gidilmiştir. Finansal akımların risk iştahının dengesizleştiği kriz dönemlerinde, bütçe dengesinin korunmaya çalışılması, finansal risklerin reel risklerden daha iyi bir şekilde hissedildiği görünümünü ortaya çıkarmaktadır (Önder ve Uçkaç, 2013: 217-227). Sonuçta, kriz sürecinde kamu harcama politikası, kamu kaynaklarının kullanımında, belirlenen politika ve öncelikler doğrultusunda hareket edilmesine, yürütülen faaliyet ve projelerin gereklilik, etkinlik ve verimlilik açısından gözden geçirilerek sağlıklı bir temele kavuşturulmasına bağlanmıştır (Taban, 2011).

## **SONUÇ**

Adam Smith'den bu yana klasik ekol mensupları küçük ve ekonominin normal seyrine müdahale etmeyen bir devleti tercih etmişlerdir. Devlete yüklenen belirli görev(ler)in bir yansıması olarak kamu kesiminin ekonomideki payı ya da bir başka deyişle kamu ekonomisinin büyüklüğü yirminci yüzyılın başına kadar genelde ülke ekonomilerinde cüzi bir oran oluşturmuştur. XX. yüzyılın başında meydana gelen iktisadi, siyasi, sosyal olaylar, I. Dünya Savaşı ve Büyük Buhranın ortaya çıkardığı sorunlar neticesinde devlet müdahalesi bilinci yerleşmiş, devletin misyon ve vizyonu ciddi bir transformasyona uğramış, hasıl olan bu misyon ve vizyon değişimi kamu kesimi ölçeğinde ciddi artışlara sebebiyet vermiştir.

Bugün kamu kesimi ekonomisinin toplam ekonomi içerisindeki nispi payının artışı neredeyse bütün ülkelerde vaki bir durumdur. Bu kapsamda, çalışmanın amacı, Türkiye ve bazı OECD ülkelerinde kamu kesiminin ekonomik büyüklüğüne ilişkin tespit ve değerlendirmelerde bulunmaktır. Tarihi seyri içerisinde, bilhassa Büyük Dünya Buhranından sonra devlet; toplumsal ihtiyaçları karşılama, kalkınmayı sağlama, ekonomik istikrarsızlıkları giderme ve geliri adil dağıtma gibi konularda aktif görev üstlenmeye başlamıştır. Devletin toplum hayatının modernize olmasına paralel olarak hizmet ağını genişletmesi, eğitim sağlık, adalet vb. alanlarda ilave vazifeler üstlenmesi, kamunun teknik ilerlemelerle ortaya çıkan altyapı yatırımlarını yapmak zorunda olması, yine sosyal risklerin sosyalize edilmesi amacıyla sosyal güvenlik giderlerini artırması, sosyal refah devleti fikrinin yaygınlaşması gibi

nedenler kamu kesimi büyüklüğünü artıran nedenler arasına girmiştir. 20. yüzyılın başlarında GSYİH'nin %10'larına tekabül eden kamu kesimi büyüklüğü, bugün başta gelişmiş ülkeler olmak üzere birçok ülkede oldukça yüksek düzeylere çıkmış, gelişmiş kapitalist ülkelerde bile kamu kesiminin ulaştığı boyut onları adeta karma ekonomi şekline dönüştürmüştür.

Türkiye'de ise 1980'li yıllarda uygulanan iktisat politikaları, iç ve dış gelişmelerden etkilenmiş, aksine kamunun ekonomiye müdahale boyutu azalmamış özelleştirme ve kamuya ait olan kurumların yeniden yapılandırılmasında istenilen hedeflere ulaşılamamıştır. Türkiye ekonomisindeki yapısal sorunların giderilmesine yönelik önlemler tam olarak alınmadan liberal politikaların uygulanması sonucu kırılğanlıklar artmış ekonomi sürekli olarak krizlerle karşılaşır hale gelmiştir. Türkiye ekonomisinde 1990'lı yılların başlarında kamu açıkları ve faiz yükü aşırı derecede artmış, yüksek reel faizler, sermayenin kısa vadeli spekülative araçlara yönelmesine neden olmuş ve bu durum ekonominin kırılğanlığını daha da artırmıştır. Nitekim bu dönemde Türkiye ekonomisi 1994, 2000 ve 2001 krizlerini tecrübe etmek zorunda kalmıştır. Bilhassa 2001 krizinde kamu harcamaları/GSMH oranı neredeyse %50 oranının birkaç puan altında gerçekleşmiştir. Transfer harcamalarının GSYİH'ye oranı uzun yıllar (1980-1992) %10'un altında olmasına rağmen, 1992 yılından itibaren hızlı bir artış sergilemiştir. 2001 ekonomik krizinde bu oran yaklaşık %32 oranında gerçekleşerek tüm dönemlerin en yüksek düzeyine ulaşmıştır. 1990'lardan itibaren iç ve dış borç faiz ödemelerinin aşırı yükselmesi borçlanmanın maliyetini ekonominin taşıyamayacağı boyutlara götürmüştür. Krizden sonra uygulanan istikrar programları neticesinde bu oran nispi olarak azaltılabılmıştır. 2002 sonrası gerek siyasi gerek ekonomik istikrarın tesisi ve bazı yapısal dönüşümlerin kararlılıkla uygulanması kamu kesiminin ekonomik büyüklüğünün nispi olarak azalışını (%42'lerden yaklaşık %22'lere) beraberinde getirmiştir. Söz konusu oranın (KH/GSYİH) çalışmada incelenen OECD ülkelerinin gerisinde olduğu gözle çarpılmaktadır.

Devletin iktisadi ve sosyal hayatta yaşanan gelişmelere paralel olarak toplam ekonomi içerisindeki nispi payını artırması ekonomik sorunlar yumağını büyültlen bir davranış şeklinde yorumlanmaya başlamıştır. Bir ekonomide kamu kesimi ölçüğünü büyütmenin mühim verimlilik ve etkinlik kaybına yol açacağına dair düşünce yaygınlaşmış, dolayısıyla bu durum 1980'li yıllarda kamu faaliyetlerini daraltmayı amaçlayan, özelleştirme furyasının fitilini ateşlemiştir. Her ne kadar müdahil devlet veya kamu eksenli politikalardan soğuma ve yeniden liberal politikalara dönme yönündeki fikirler güç kazansa da bu konuda tam bir fikri konsensüsün sağlandığı ve başarılı politikalar uygulandığı söylenemez. Nitekim özelleştirme ve serbestleştirme uygulamalarının giderek ivme ve önem kazandığı son çeyrek asrı aşan 30-35 yıllık dönemde, kamu ekonomisinin küçültülmesine yönelik bütün çabalara karşın, OECD ülkeleri nezdinde bile kamu kesimi ölçüğü istenen düzeyde küçültülemediği, hatta bazı ülkelerde bu oran GSYİH'nin %50'sinin üzerinde gerçekleşmiştir. Gerek ABD, gerek



Euro Bölgesi, gerekse Türkiye'nin de dahil olduğu OECD ekonomilerinde yaşanan istihdam, işsizlik, durgunluk, adil olmayan gelir dağılımı gibi makro ekonomik sorunlar göz önüne alındığında bir ekonomide kamu ölçeğindeki artış yada azalışların sorun çözme mi yoksa bizatihi sorunun kaynağı mı olma yönündeki münakaşaların daha uzun zaman devam edeceği görülmektedir.

## KAYNAKÇA

- Akdemir, T. ve İlgün, M. F. (2011), "Kamu Borçlanması Sınırlamalarının Kamu Harcamalarının Bileşimi Üzerine Etkileri: Avrupa Birliği Ülkelerine Yönelik Ampirik Bir Değerlendirme", *Maliye Dergisi*, 160, 184-185.
- Aslan, A. (2009), "Bütçe Açığı Sürdürülebilirliğinin Dinamik Analizi: Türkiye Örneği", *Maliye Dergisi*, 157, 228.
- Balcerowicz, L. (2004), "Toward a Limited State", *Cato Journal*, 24 (3), 185-204.
- BDDK (2010), *Krizden İstikrara Türkiye Tecrübesi*, Çalışma Tebliği, Ankara.
- Boratav, K. (2008), *Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2007*, Ankara: imge Yayınevi.
- Çakman, K. ve Çakmak, U. (2007), "Türkiye Ekonomisinde Temel Makro Ekonomik Değişkenler Arasındaki Etkileşimler Üzerine Analitik Notlar", *Ekonomik Yaklaşım Dergisi*, 18 (63), 1-27.
- Çam, İ. (2007), *Kamu Kesiminin Optimal Boyutu ve Türkiye Uygulaması*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Kayseri: Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Çeştepe, H. ve Bilen, M. (2001), "Devletin Ekonomideki Rolü: Finansal Kriz Sonrası Doğu Asya'da Performans Analizi", *İktisat İşletme Finans Dergisi*, 16 (183), 54-71.
- Davies, A. (2009), "Human Development and the Optimal Size of Government", *Journal of Socioeconomics*, 35 (5), 868-876.
- Eğilmez, M. (2009), *Küresel Finans Krizi*, İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Eren, A. (2008), *Türkiye Ekonomisi*, Bursa: Ekin Yayınevi.
- DPT (2004), *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2002)*, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları.
- DPT (2004), *Temel Ekonomik Göstergeler*, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları.
- Gwartney, J. vd., (1998), "The Scope of Government and the Wealth of Nations", *Cato Journal*, 18 (2), 163-190.
- Heitger, B. (2001), "The Scope of Government and Its Impact on Economic Growth in OECD Countries", *Kiel Working Paper*, 1034, 1-32.
- Karaman, V. (2007), *Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye'nin Kamu Kesiminin Büyüklüğü Açısından Kıyaslaması*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi). İstanbul: İstanbul Üniversitesi: Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Karakaş, E. (1994), "Devlet-Ekonomi İlişkileri Üzerine Bazı Düşünceler", *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 164-170.
- Karataş, C. (1994), "Türkiye'de Kamu Borçları, Vergi Sistemi ve Kamu Harcamaları 1980-1993", *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 83-105.
- Kepenek, Y. ve Yentürk, N. (2009), *Türkiye Ekonomisi (22. Baskı)*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Kurdaş, K. (1994), *Ekonomik Politika Üzerine*, İstanbul: Beta Yayınevi.
- Meriç, M. (2003), "Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamalarının Gelişimi", *Süleyman Demirel Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*, 8 (2), 171-191.
- OECD (2011), *Government at a Glance 2011*, [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop).

- Önder, İ. ve Uçkaç, A. (2013), "Krizler Ortamında Türkiye", 3. İzmir Ulusal Ekonomi Kongresi: İzmir.
- Öner, E. (1998), "1975'den 1995'e Bütçe Açıklarının Gelişimi Nedenleri ve Bazı Değerlendirmeler", maliye araştırma merkezi konferansları, 13-30.
- Öztek, D. (2001), "1980 Sonrası Harcama Politikaları", 16. Türkiye Maliye Sempozyumu, Celal Bayar Üniversitesi, Manisa.
- Parasız, İ. (2001), *Enflasyon-Kriz-Ayarlamalar: Dünyada ve Türkiye'de Kalkınma Makro Ekonomisi Sorunları*, 1. Basım, Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Pehlivan, O. (2004), *Kamu Maliyesi*, Trabzon: Derya Kitabevi.
- Sakal, M. (1999), "Kamu Kesiminin Yeniden Yapılanması: Son Yıllara İlişkin Bir Değerlendirme", Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF Dergisi, 14 (1), 161-184.
- Sakal, M. (2002), "Türkiye'de Kamu Açıklarının ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği Sorunu: 1988-2000 Dönem Analizi", Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF Dergisi, 17 (1), 35-60.
- Sarı, R. (2003), "Kamu Harcamalarının Dünyada ve Türkiye'deki Gelişimi ve Türkiye'de Ulusal Gelir ile İlişkisi", İktisat İşletme ve Finans, 18 (209), 25-38.
- Sezgin, S. (2013), *Türkiye Ekonomisi*, Ankara: Anadolu Üniversitesi Yayını.
- Şahin, H. (2007), *Türkiye Ekonomisi*, Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Şahinöz, A. (2001), *Türkiye Ekonomisi*, Ankara: İmaj Yayınevi.
- Şener, O. (2008), *Teori ve Uygulamada Kamu Ekonomisi*, İstanbul: Beta Yayınevi.
- Şenesen, G. G. (1998), "Kamu Harcamalarının Ölçülmesi Üzerine Bir Deneme: Savunma Harcamaları", 12. Türkiye Maliye Sempozyumu, İstanbul Üniversitesi, İstanbul.
- Şimşek, M. (2004), "Kamu Harcamalarının Özel Yatırımlara Etkileri, 1970-2001", C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 4 (2).
- Taban, S. (2011), *Küresel Finans Krizi Öncesi ve Sonrası Dönemde Türkiye'de Ekonomik Büyümenin Dinamikleri*, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, Ankara.
- TCMB (2005), *Yıllık Rapor: Denetleme Kurulu Raporu*, Ankara.
- T.C. Maliye Bakanlığı (2007), *2008 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ankara.
- T.C. Maliye Bakanlığı (2012), *2011 Yılı Genel Faaliyet Raporu*, Ankara.
- Tanzi, V. (2005), "The Economic Role of the State in the 21st Century", Cato Journal, 25 (3), 617-638.
- Tanzi, V. (2008), "The Role of the State and Public Finance in the Next Generation", OECD Journal on Budgeting, 8(2), 1-28.
- Tanzi, V. ve Schuknecht, L. (2000), *Public Spending in the 20th Century*, Cambridge University Press, United Kingdom.
- Türel, O. (1999), "Restructuring the Public Sector in Post-1980 Turkey: An Assessment", Erc Working Papers in Economics, 99/6, 1-52.
- TÜSİAD (2012), *Türkiye Ekonomisi*, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.
- Ulusoy, A. (2012), *Maliye politikası*, İstanbul: Park Kitabevi.

Uzay, N. (2002), “Kamu Büyüklüğü ve Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Türkiye Örneği (1970-1999)”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19, 151-172.

Yıldırım, M. (1998), *Kamu Harcamalarının Enflasyon Üzerindeki Etkilerinin Ekonometrik Bir Model Yardımıyla İncelenmesi ve Bir Uygulama (1980-1996)*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Yılmaz, B. E. ve Susam, N. (2001), “Türkiye’de Kamu Harcamalarının GSMH İçindeki Payının Analizi ve Ülkeler Arası Karşılaştırma”, *16. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Celal Bayar Üniversitesi, Manisa.

[www.imf.org](http://www.imf.org): *World Economic Outlook (Hopes, Realities, Risks)*, Erişim Tarihi: 31.12.2012

[www.oecd.org](http://www.oecd.org): *Economic Outlook 91 database*, Erişim Tarihi: 15.06.2013

[www.bumko.gov.tr](http://www.bumko.gov.tr): Erişim Tarihi: 21.12.2012