

TÜRKİYE'DE KAMU SEKTÖRÜNÜN OPTİMAL BÜYÜKLÜĞÜ*

İ.Gökçe KAYA**

Öz

Devletin ekonomideki rolünün ne olması gerektiği son yıllarda üzerinde önemle durulan konulardan biridir. Sanayileşmiş ülkeler refah toplumunu genişletirken, gelişmekte olan ülkelerin çoğu devlet denetimindeki kalkınma stratejilerini benimsemişlerdir. Bunun sonucu olarak bütün dünyada kamu büyüklüğü artmış kapsamları genişlemiştir. Yapılan literatür taraması ve uygulama verilerine göre gelişmiş ülkelerde sosyal hizmetlerin sunumu oldukça kaliteli olmuştur. Neticede de gelişmiş ülkeler optimal büyüklüğü sağlamış bulunmaktadır. Türkiye ile optimal büyüklük karşılaştırılması yapıldığında, Türkiye oldukça gerilerde kalmıştır. Birincil neden olarak da uygulanan yanlış politikalar yer almaktadır. Türkiye'de iktidar değişikçe sosyal hizmetlerin uygulanma biçimleri de değişmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu harcaması, devletin büyümesi, sosyal hizmet, kamusal büyüme.

Abstract

What the role of the state should have been in economy is one of the important research area in recent years. While welfare society have been expanding in the industrialized countries, developing countries had been adopted many

* Bu makale "Türkiye'de Devletin Optimal Büyüklüğünün Saptanması" adlı doktora tezinden türetilmiştir.

** Yrd. Doç. Dr., İstanbul Gelişim Üniversitesi, İİBF, Uluslararası Lojistik ve Taşımacılık Bölümü Öğretim Üyesi. igokcekaya@gelisim.edu.tr.

state-controlled development strategies. As a result, the increased size of the scope of government has expanded to all over the world. According to the reviewed literature research and application data, social services have been served with high quality in the developed countries. As a result, the optimal size of the developed countries has been provided. When it is compared with Turkey, our country has been quite behind at optimal quantity. The primary cause of which is the wrong policies that has been implemented. In our Turkey, when the government has been changed, the application forms of social services have also been changed.

Keywords: Public expenditure, the growth of government, social service, growth of public.

1. GİRİŞ

Tüm dünyayı etkisi altına alan Büyük Buhran (1929)'dan sonra devletin ekonomik fonksiyonlarının önemi büyük ölçüde hissedildi. Ancak, bu durum Refah Devleti anlayışının benimsenmesine kadar devam etti. Keynes, devletin temel ekonomik amaçlarından sadece istikrarı sağlama fonksiyonu üzerinde yoğunlaşırken, buna karşın, devletin temel ekonomik fonksiyonlarının tutarlı bir biçimde ortaya konulması ancak, Musgrave (1958), "Kamu Maliyesi Teorisi" adlı yapıtında formüle edildi. Böylece, günümüzde de benimsendiği biçimde Musgrave'in devletin ekonomik amaçlarına ilişkin formülasyonu devletçiliğin önemini açıkça ortaya koydu.

Musgrave'e göre devletin temel ekonomik fonksiyonları önem sırasına göre; kaynak ayırımında etkinliğin, gelir dağılımında adaletin ve ekonomik istikrarın sağlanmasıdır. Bu fonksiyonları yerine getirirken belli kurallara uyulması gerekmektedir. En başta fonksiyonların öncelikler sıralamasına göre yerine getirilmesi gelirken, bir üst fonksiyonu yerine getirmeden bir alt fonksiyonu başarma olanağı yoktur. Fonksiyonların yerine getirilmesi sırasında ayrıca, aralarındaki birbirine bağımlılık ve çatışma durumları da göz önünde bulundurulmalıdır.

Eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, toplu taşımacılık ve sosyal konut gibi sosyal hizmetlere gelişmiş ülkeler bütçelerinden önemli paylar ayırmaktadır. Sosyal hizmetler tam kamusal mal özelliğine sahip olmalarına karşın, kolayca pazarlanabilmeleri nedeniyle, serbestleşmeye de konu olmaktadır. Ancak, bu hizmetlerin yoğun dışsal ekonomiler yaratmaları nedeniyle, bilimsel olarak özelleştirmeleri ve serbestleştirilmeleri düşünülemez.

Türkiye’de devletin ulusal gelirden aldığı payın önemsizliği nedeniyle ekonomik ve sosyal alt yapı yeterli düzeyde geliştirilememiştir. Bu yazının amacı, Türkiye’nin kamu ekonomisinin amaçlarını gerçekleştirebilmek için, kamu ekonomisinin neden büyümesi gerektiğini ve bu optimal büyüklüğün ne olması gerektiğini, seçilmiş ülke deneyimlerini temel alarak ele almaktır.

2. LİTERATÜR TARAMASI

Tarih boyunca devletsiz hiçbir toplum yüksek refah seviyelerine erişememiştir. Toplumlar devlet olmadan ekonomik üretimler yapmış yalnız fazla verim alamamışlardır. Devletin ortaya çıkması, dolayısıyla hukuk kuralları ve mülkiyet haklarının oluşması, medeniyetlerin ekonomik gelişmesine önemli katkıda bulunmuştur.

Devletin ekonomiye giderek karışması zorunluluğu karşısında, meydana gelen sorunları çözüm getirmeye yönelik çalışmaların bir sonucu olarak kamu ekonomisi ortaya çıkmıştır (Şener, 2010). Bu nedenle devletin ekonomideki rolünün ne olması gerektiği üzerine çeşitli görüşler sergilenmiştir. Şimdi ise çalışmanın bütünlüğü açısından bu görüşler açıklanacaktır.

Klasik İktisat Teorisinin kurucusu Adam Smith’in temellerini oluşturduğu ve 18 ile 19. yy. larda hakim olan “liberalizm” düşüncesi, ekonomik görevleri sınırlandırılmış küçük bir bütçeye sahip devlet modelini öne çıkarmaktadır.

Smith, devletin piyasa mekanizmasının işleyişine karışmadığı bir ortamda toplum refahının maksimum olabileceğini sa-

vunmuştur. Bu amaç doğrultusunda da devletin ekonomik görevlerini dört başlık altında toplamıştır (Şener, 2003). Bunlar:

- i. Savunma,
- ii. Adalet,
- iii. Bayındırlık,
- iv. Hukuki yapı, oluşturmaktır.

Bu şartlar doğrultusunda da toplum refahının maksimize edilmesini "insanların birbiriyle çatışan güdülerini - görünmez bir el - kendiliğinden dengeleyerek toplumsal ahengi sağlar" şeklinde sağlanacağını savunmuştur.

J. Maynard Keynes (1936) "Para, Faiz ve İstihdamın Genel Teorisi" adlı kitabı ile devletin makro - ekonomik sorunlarla mücadelede ekonomiye aktif olarak müdahalede bulunabileceği tezi büyük destek bulmuştur.

1929 Büyük Buhran üzerine yaptığı gözlemlerden yola çıkan J. M. Keynes, çağdaş ekonominin temellerini atarak, Klasik Okulun ekonomideki tarafsızlık politikasını eleştirmiş ve devletin ekonomiye karışması gerektiğini savunmuştur. Ekonomideki önemli yapısal aksaklığın piyasa güçleri tarafından giderilmesinin olanaklı olmadığını; ekonomide yaşanan sürekli ve yaygın işsizliğin ekonomide ve toplumsal yaşamda büyük tehlike yaratacağını belirtmiş ve tam istihdamı sağlayacak önlemlerin alınması gerektiğini savunmuştur. Keynes'e göre; Klasik Okulun savunduğu Laissez - Faire yaklaşımı kabul edilebilir bir politika değildir. Keynes, devletin yapması gereken işler konusunda şöyle bir açıklama yapmıştır: "Devlet, piyasanın yaptığı işleri özel firmalardan biraz daha iyi ya da biraz daha kötü biçimde yapmak için yapmamalıdır. Piyasanın nedeni ne olursa olsun yapmadığı işleri yapmalıdır." (Şener, 2010).

1970'li yılların sonu ve 1980'li yılların başında etkili olmaya başlayan Neo-liberalizm ise Keynezyen politikalara alternatif olarak ortaya çıkmış, klasik liberal düşüncenin çağdaş bir yoru-

mudur. Neo-liberalizm, klasik liberalizme yeniden dönüş olarak kabul edilmekte ve devletin küçültülmesi, özelleştirme, deregülasyon gibi tezleriyle gündeme gelmiştir (Yayla, 1992).

Neoliberal görüş yeni sermaye birikiminin önündeki engeli refah devleti olarak görmüş ve ulusal refah devletlerinin yetki ve işlevlerinin daraltılmasını, küresel rekabet ve kâr mantığı çerçevesinde sosyal güvenlik harcamalarının kısılmasını savunmuştur (Doğan, 2006).

Diğer bir görüş olan Marksizm ise demokrasi için siyasi eşitliğin yeterli olmadığını, bunun yanında sosyal eşitliğin de sağlanması gerektiğini savunur. Marksist devlet kuramının teorisyenleri Marx, Engels ve Lenin'dir. Bu yaklaşıma göre, devlet sınıf çatışmasını denetlemek için vardır. Ekonomik olarak egemen olan sınıf, devletin aracılığı ile siyasal olarak da egemen sınıf olur, ezilen sınıfları sömürmek ve baskı altında tutmak için yeni araçlar elde ederler. Sınıf farklılıkları ortadan kalktığı ve bütün üretim halkın elinde toplandığı zaman, devletin iktidarının siyasi niteliğini yitireceğini savunmuştur (Akalin, 1986).

Galbraith (1958) yılında yayınladığı "Bolluk Toplumu" (Affluent Society) adlı kitabında, devletin ekonomide bulunmasının zorunluluğunu "sosyal denge" teorisi ile açıklamaya çalışmıştır. Sosyal denge; kaynakların özel ve kamusal ihtiyaçları etkin bir biçimde gidermesi amacıyla, özel ve kamu sektörü arasındaki optimal ayırmadır (Galbraith, 1958).

Sosyal dengenin amacı; gelir dağılımındaki adaletsizliği olabildiğince azaltarak, sosyal hizmetlerden yararlanmak ve başta yardıma muhtaç insanlar olmak üzere bütün alt gelir gruplarının sosyal ve kişilik gelişimlerini sağlamaktır (Seyyar, 2002). Galbraith'e göre, halkın yoksulluğu, kamu harcamalarının artırılmasıyla azaltılabilir.

Bir diğer görüş çerçevesinde "optimal devlet anlayışı" savunulmaktadır. Optimal kavramı ile "en uygun ve en iyi devlet" ifade edilmektedir. Optimal devlet sınırlı ve sorumludur. Sınırlı ve sorumlu devlet, jandarma devletten farklı olarak iç güvenlik, dış

güvenlik ve yargı hizmetlerinin dışında diğer bazı hizmetleri yerine getirecektir. Sınırlı ve sorumlu devletin başlıca görevleri şu şekilde özetlenebilir (TÜSİAD, 1995):

- Dış güvenlik, iç güvenlik, adalet ve yargı hizmetleri,
- Çevre koruması,
- Rekabeti teşvik edecek, aksak ve haksız rekabeti engelleyecek düzenlemeler yapılması,
- Para sistemine ilişkin genel çerçevenin oluşturulması,
- Mali sisteme (vergiler, borçlanma vb.) ilişkin düzenlemeler yapılması,
- Dış ticarete ilişkin düzenlemeler yapılması,
- Sosyal güvenlik sistemine ilişkin düzenlemeler yapılması,
- Eğitim ve sağlık alanında genel politikaların belirlenmesi,
- Gelir ve servet dağılımına ilişkin düzenlemeler yapılması,
- Piyasa ekonomisinin yetersiz kaldığı alanlarda hizmetlerin yürütülmesi,
- Alt yapı hizmetlerinin (ulaştırma, enerji, haberleşme) yerine getirilmesi veya düzenlenmesi,
- Paternalistik¹ karakter arz eden hizmetlerin yapılması (örneğin; kimsesizlere, yaşlılara, akıl hastalarına, sakat kimselere yardım yapılması, bu alanda gönüllü kuruluşların teşvik edilmesi.)
- Mal ve hizmetlerin kalite kontrolü ve standardizasyonu vb..

¹ **Paternalizm:** toplum veya aile yönetimlerinde kararların, rehber ve ideal kabul edilen kişi veya kişilerce alınmasını öngören yönetim sisteminin adıdır.

3. KAMU SEKTÖRÜNÜN BÜYÜME EĞİMLERİ

Devletin ekonomiye müdahalesi ve büyüklüğü yaptığı harcamalar ile belirlenirken, kavram olarak kamu harcamaları; kamu otoritelerinin toplumsal ihtiyaçları karşılamak, sosyal ve ekonomik hayata müdahalelerde bulunmak üzere belirli kuralara göre yaptıkları harcamalar şeklinde tanımlanır (Türk, 1999).

Kamu sektörünün genel ekonomi içindeki oransal büyüklüğü, Endüstri Devrimi başlarında bile %10 gibi son derece önemsizdi. Keynes Devrimine kadar bu oran artarak %25'lere ulaşabildi. Ancak II. Dünya Savaşı sırasında yaşanan ciddi sosyo-ekonomik sorunlar nedeniyle, kamu sektörü çok hızlı bir biçimde büyüyerek, Avrupa ülkelerinde %50 ortalama oranına ulaştı. Bazı İskandinavya ülkelerinde ise %65 oranını bile geçti. Buna karşın, Türkiye'de kamu sektörünün büyüme olgusu Avrupa ülkelerindeki trende uymadı. Cumhuriyetin kurulduğu yıllarda %10'larda olan bu büyüklük günümüze kadar oldukça yavaş bir biçimde artarak %20'li oranlara kadar yükseldi (Şener, 2010).

3.1. Keynes Dönemi ve Refah Devleti Dönemi (1936-1945)

1929 Büyük Ekonomik Buhran ile ortaya çıkan ciddi makro-ekonomik ve işsizlik sorununun çözümü devletleri yeni arayışlara yöneltti. Buhran ile birlikte, krizden çıkmanın yolu olarak devletin ekonomiye aktif bir şekilde müdahalesi gerekli görülmüştür. Keynes başta işsizlik olmak üzere diğer makro-ekonomik sorunların çözümünde devletin kamu harcamalarını artırarak, piyasanın talep yetersizliğini karşılaması gerektiğini ileri sürdü. Toplam talep yetersizliğinin ancak kamu harcamalarının arttırılmasıyla giderileceğini teorik olarak kanıtladı. Keynes'in bu görüşleri Avrupa ülkelerinde uygulanmaya konularak, işsizlik sorunlarına belli bir düzeyde çözüm getirildi. Böylece, piyasadaki talep yetersizliğini giderecek biçimde kamu harcamalarında artma eğilimi başladı. (Şener, 2010). Keynes'in (1936) "İstihdam, Faiz ve

Paranın Genel Teorisi" isimli eserinde somut bir hale gelen bu görüş, 1940'ların başından 1970'li yıllardaki yeni ekonomik krizlere kadar refah dolu bir dönemin (Altın Çağ'ın) yaşanmasına yol açmış ve bu görüş birçok ülkede uygulanmıştır. Devletin görevlerinin artışı savunan Keynezyenlerin bu görüşü "Fonksiyonel Devlet Teorisi" olarak adlandırılmaktadır (Akalin, 2002).

1940'lı yıllarda geliştirilen "refah devleti" kavramı, genellikle bir devlet ekonomiyeye ve vatandaşlarının refahına niye ve nasıl müdahale eder noktası üzerinde odaklanmaktadır. Refah devletinin doğduğu ülkelere bakıldığında, ilk önce 19. yüzyılda Almanya'da başlayan refah devleti uygulamalarının, daha sonra Batı Avrupa ülkelerine, Kuzey Amerika'ya ve Avustralya'ya kadar yayıldığı gözlenmektedir (Özdemir, 2007).

Refah devleti, özellikle 1945-1975 yılları arasında (refah devletinin "Altın Çağ'ı) gelir ve harcamalarını artırmış, eğitim, sağlık, konut, sosyal güvenlik, tam istihdam, gelir dağılımı gibi sosyal politika ve sosyal refah hizmetlerini geliştirmiş, refah devletini kurumsallaştırmıştır (Sözer, 1994).

3.2. Küreselleşme Dönemi (1980-)

Küreselleşmenin çok boyutlu ve işleyen bir süreç olması, bütün bir süreci ihata edebilir bir tanımlama ortaya koymayı oldukça zorlaştırmaktadır. Küreselleşme kavramı esas itibarıyla, ekonominin ve özellikle mali piyasaların giderek artan biçimde iç içe geçmesini anlatan bir iktisadi kavram olmuştur. Dolayısıyla bu kavram, ulusal toplumları zaman ve mekan açısından sürekli olarak birbirine daha sıkı biçimde bağlayan sınır-ötesi karşılıklı toplumsal ilişkilerin hızla artmasını ve yoğunlaşmasını ifade etmektedir (Özel, 2007).

1980'li yıllarda dünya ticaretindeki farklı gelişmelerle, sermaye hareketlerinin önündeki engeller de ortadan kalkmaya başlamıştır. Ticaret, üretim, sermaye hareketleri ve teknolojiye gelişmeler, ülkeler arasındaki rekabeti arttırırken, mal ve faktör piyasalarının serbestleşmesini ve bütünleşmesini ortaya çıkar-

miştir. Bununla birlikte ülkelerin dış ticaret politikaları, mali politikaları ve iktisat politikaları da birbirine bağımlı hale gelmiştir. Şirketler ve bireyler arası ekonomik ilişkiler daha sıkılaştırken, devletlerin de ulusal politikayı belirlemedeki ve ekonomideki rolleri değişmiştir. Artık devletler küresel düzenin vazgeçilmezi olan piyasa ekonomisinin boşluklarını doldurmak, ulusal ekonomiyi uluslararası arenada rekabete hazırlayacak tedbirleri almak görevini üstlenmişlerdir (Şanlı, 2004).

Küreselleşmenin nedenleri ana hatlarıyla beş noktada açıklanabilir (Özel, 2003):

- Soğuk savaşın sona ermesinden sonra liberal iktisat ve toplum düzenine neredeyse dünya toplumunun üçte biri dahil olmuştur. Ekonomik açıdan bakıldığında bu durum, dünya çapındaki ticarete, sanayi ve hizmet üretimlerinde radikal bir dönüşüm anlamına gelmektedir.

- Doğal hammaddelere dayanan sanayiden, bilgiye dayalı "yapay" sanayi ve hizmetlere geçişle ilgili esaslı bir değişikliktir. Önceleri refah, toprağa veya doğal zenginliklere sahip olarak sürekli var olurken, günümüzde zenginlik en azından çoğunlukla bilimsel yeniliklere dayanmaktadır.

- Dünya toplumu artmakta; mekânsal yer değiştirmekte ve yaşlanmaktadır. Şu halde üçüncü yapısal değişim nüfusun doğal yapısı olup, son on yıllarda buna ilişkin çok sayıda sonuç görülmektedir.

- İnsanlık tarihinde ilk defa küresel bir ekonomi için gerekli olan nakliye ve iletişim olanakları bütün insanların emrine verilmiştir. Ulusal ekonomiler yanında adım adım küresel bir ekonomi gelişmektedir. 19. yy. 'da yerel ve bölgesel ekonomiler, ulusal ekonomi ile yer değiştirdi. Bu ekonominin bütün kuralları ulusal iktidarca konuldu ve ulus-devletin etki olanaklarını zayıflatmaktadır.

- İki yüzyıldan bu tarafa ilk defa, 19. yy.'da Britanya İmparatorluğu veya 20. yy.'da ABD'nin gösterdiği gibi, artık tek başına baskın bir iktisadi güç Dünya'da bulunmayacaktır.

Kamu kesiminin küçültülmesine ilişkin görüşler 1980'lerde arz yönlü iktisat anlayışının güçlenmesi ile daha fazla destek görmüştür. Temel varsayımları klasik iktisat düşüncesine dayanan bu anlayışta, verginin optimal bir oranı olduğu ve bu oranın üzerindeki bir artışın bireylerin çalışma eğilimlerini azaltarak ekonomik daralmaya ve dolayısıyla vergi gelirlerinde bir düşüşe yol açacağı kabul edilmiştir. Bu noktada arz yönlü iktisatçılar ekonomide devlet müdahalesinin azaltılmasını, kamu harcamalarının ve vergilerin düşürülerek devletin küçültülmesini, ekonominin arz kanadının rekabetçi yapı korunmak suretiyle teşvik edilmesini savunmuşlardır (Balaban, 2012).

Küreselleşmenin gelir dağılımını bozucu ve kaynak ayrımında etkinlikten sapmaya yol açan ekonomi politikası kamu ekonomisinin temel amaçlarına ters düşmektedir. Şöyle ki, politikanın temel amacı vergileri azaltarak arzı artırmak olduğu halde, vergilerin azaltılması ise, faizleri yükseltip yatırımları azaltarak ekonomik büyüme üzerinde olumsuz etki yaratmaktadır. Öte yandan, kamu harcamalarının azaltılması politikanın temel amacı olduğu halde, bir kamu harcaması olan savunma bütçesinin daha da büyütülmesi başka bir amaç çatışmasına örnek olarak verilebilir. Küreselleşmenin etkisiyle uygulamaya konulan özelleştirme ve serbestleştirmeler nedeniyle, Batı'da devletin ekonomideki payı %45 ortalamasının altına düşmedi (Şener, 2010).

4. TÜRKİYE'DE DEVLETİN BÜYÜME EĞİLİMİ

1923-1929: Ulusal ekonominin kuruluş yıllarını içeren bu dönemde Devlet iktisadi faaliyetlere sınırlı ve dolaylı bir tarzda müdahaleler yapmakla yetinmiştir (Hamitoğulları, 1973). Türkiye Cumhuriyetinin ilk döneminde özel girişimciliğe dayalı liberal iktisadi gelişme politikası izlenmiştir. Özel kesim özendirici ve korumacı tedbirlerle desteklenmiş, sanayileşmede baş rol özel kesime verilmiştir. Devletin iktisadi hayata katılımı ve müdahalesi bu dönemde nispeten sınırlı kalmıştır. Devlet daha çok fiziki ve kuramsal alt yapıyı oluşturmaya çalışmıştır. Piyasa ekonomisinin

çalışması için gerekli kurumlar tesis edilmiş ve hukuk sistemi bu doğrultuda yenilenmiştir. Devlet elindeki kaynakların bir bölümünü demiryolu yapımına, ve yabancıların ellerindeki hatların satın alınmasına tahsis etmiştir (Tosun, 1996).

1933-1938: 1933'ten itibaren benimsenen ve iktisat ile Hukuk literatürüne "Devletçilik" adı ile geçmiş olan bu yeni politika dönemin iktidar programında (1933) şöyle tarif edilmiştir. "Ferdî mesai ve faaliyeti esas tutmakla beraber, mümkün olduğu kadar az zaman içinde milleti refaha ve memleketi mamuriyete erdirmek için milletin umumi ve yüksek menfaatlerinin icap ettirdiği sahalarda...bilhassa iktisadi sahada... devleti fiilen alakadar etmektedir." (Tosun, 1996). Devletçilik döneminde özel girişimlerin sermaye yetersizliğinden dolayı yatırım yapamadığı alanlarda devlet bazı yatırımlar yapmış; tesisler kurmuştur. Bununla birlikte herhangi bir şekilde özel sermayenin çıkarlarına ters bir politika da takip edilmemiştir (Gülfidan, 1993).

1938-1950: Bu dönemde hükümet devletçilik ilkesini, yeni koşullara uygun biçimde yeniden tanımlamıştır. Yeni devletçilik anlayışına göre, hükümet özel girişimciliği açıkça desteklemeli, yönetim, güvenlik ve kamu hizmetlerinden başka ekonominin planlı kalkınması için önlemler almalı ve bu süreçte gelişmenin yerli ve yabancı özel öğelerine gerekli önlemi vermeliydi. Devletçilik uygulamasında yeni devletçilik tanımına giren, ekonominin genel olarak planlı ve programlı gelişmesi görüşüydü. Ancak, dönem sonunda planlı bir uygulamaya gidilmedi (Tosun, 1996).

1950-1960: 1950'den sonraki dönemde yeni bir ekonomi politikası uygulamaya konmuştur. Bu politikaya "Liberal Ekonomi" adı verilmesine ve başlangıçta devletin rolünün daratılması hedef alınmasına rağmen belirtmek gerekir ki kamu harcamalarının GSMH içindeki payında önemli bir azalma olmamış, ancak kamu harcamaları içinde altyapı yatırımlarının payı büyük ölçüde artmıştır.² 1950 sonrası dönemin önemli ekonomik özel-

² <http://www3.kalkinma.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?>

liklerinden biri, ekonomik liberasyona ağırlık verilmesidir. O dönemde ekonomik liberalizasyondan ne anlaşıldığının ve uygulamanın ne yönde geliştiğinin tahlilinde büyük yararlar vardır. Özel teşebbüse ve özel sektöre daha büyük ağırlık veren 1950 sonrası ekonomi felsefesi, dış ekonomik ilişkilerde de başka bir uygulamanın başladığını ortaya koymuştu (Kılıçbay, 1994).

1960-1980: 1960 sonrası ekonomi modeli temel ilkeleri ile karma sisteme bağlı idi. Karma ekonomi modeli; kamu kesimi ile özel kesimin üretim faaliyetlerine katılabildiği, kişi hakları ile sosyal sorumlulukların ahenleştirildiği, kişi refahı ile toplum refahının dengelendiği bir düzendir. 1960 sonrası ekonomisi de iki sektörü (kamu-özel) idi. 1960 sonrası ekonomi modeli de karma ekonominin öteki gereklerine uyar özelliklere sahipti (Kılıçbay, 1994).

1980 sonrası: 1980'li yıllardan itibaren dünyadaki özelleştirme, kamu sektörünü ve devleti küçültme şeklindeki yaygın gelişmelerin ülkemizdeki yansıması ise çok geçmeden etkisini göstermeye başlamıştır. Bu değişim, ithal ikameci, ekonomik modelin terk edilmesi, ihracata dayalı dış ve iç rekabete açık serbest piyasa ekonomisi modeline geçilmesi şeklinde kendini göstermiştir. Benimsenen bu yeni modelin temel esprileri; aşırı büyüyen kamu sektörü payını azaltmak, kamu kesimini ve devleti küçültmek, iç ve dış güvenlik, adalet, dış politika eğitim, sağlık ve temel alt yapı gibi asgari işlemlere indirgemektir. Devleti; piyasa ekonomisinin daha etkin ve verimli bir şekilde yürütebildiği mal ve hizmet üretimi işletmeciliğinden çıkarıp, genel ve makro politikaları belirleyici, etkin şekilde düzenleyici, yönlendirici ve denetleyici bir konuma getirmektir. (Günaydın, 132).

5. KAMU HARCAMALARI – EKONOMİK BÜYÜME İLİŞKİSİ

5.1. Teorik Açıklamalar

Kamu harcaması, kamu gelirlerinin kamusal ihtiyaçların giderilmesinde kullanılması olarak tanımlanmaktadır (Eker, 1996). Kamu harcamalarının analizi açısından zaman içinde

devletin yükseldiği işlevleri kısaca görmekte yarar var (Akat ve Gürsel, 2008):

1. Asayiş, savunma ve adalet: toplumu oluşturan bireylerin dışarıdan ve içeriden mülklerine ya da şahıslarına gelebilecek saldırılara karşı korunması ve kendi aralarında çıkabilecek sorunların çözüme bağlanması klasik devletin ilk (asli) işlevleridir. Polis, silahlı kuvvetler, yargı ve bunları destekleyen genel idarenin kullandığı kaynaklara kamu hizmeti harcamaları denebilir.

2. Eğitim, sağlık, altyapı ve bilim-kültür: bireysel getirisi toplumsal getirisinin altında kalan hizmetlerin (pozitif dışsallık) varlığı sanayileşme ile birlikte görünürülük kazanmış ve üretimleri kamunun işlevleri arasına katılmıştır. Yaygın (ücretsiz) ilk-orta eğitim, ulaşım ve iletişim altyapısı, canlı bilimsel ve kültürel faaliyetler sanayi devletinün üretken harcamaları ile gerçekleşir. Hızlı sanayileşme çabasındaki ülkelerde yetersiz sermaye birikiminin olumsuz etkilerinin telafi edilmesi amacı ile kamu işletmeciliği bu kategoriye girer.

3. Sosyal güvenlik ve eşitsizlikle mücadele: modern toplumun gelir, servet ve fırsat dağılımında yarattığı eşitsizliklerin piyasa mekanizması tarafından düzeltilemeyeceğini görüşü ile bu işlevi kamu yüklenmiştir. Zorunlu emeklilik, işsizlik ve sağlık sigortaları, sektörel destekler (tarım, esnaf, yüksek eğitim), fakirlikle mücadele programları, vs. refah devletinün özel tüketimi (ve fırsat eşitliğini) arttıran (transfer) harcamalarıdır.

Kamu harcamalarının büyüme ile ilişkisi farklı iktisatçılar tarafından incelenmiş ve çeşitli hipotezler geliştirilmiştir. Bu doğrultuda geliştirilen hipotezlerden ilki 19. yy.'da A.Wagner'in "Kamu Harcamalarının Artışı Kanunu'dur." Wagner'e göre, endüstrileşme sürecinin devam ettirilebilmesi için, yoğun dışsallık yaratan kamusal alt yapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi gerekir. Bu tür altyapı yatırımlarını ise, özel sektörün yapması pek düşünülemez. Böylece, ülkeler endüstrileştikçe kamu harcamaları da giderek artma eğilimine girecektir. Wagner ayrıca, endüstrileşmenin son aşamasında, toplumun kamu harcamalarındaki aşırı artış eğilimine reaksiyonu nedeniyle, kamu sektörünün bü-

yüme eğiliminin düşeceğini de vurgulamıştır (Musgrave ve Peacock, 1958).

Kamu harcamalarının günümüzde giderek artmakta olduğu görüşünü, Wagner'in yukarıda açıklanan yaklaşımını, İngiltere için test eden, Peacock ve Wiseman (PW) kanıtladılar. Bu iki maliyeci, modele ayrıca savaş ve ekonomik kriz durumlarını da sokarak, daha da anlamlı bir yorum getirdiler.

PW modeli, kamu harcamalarındaki artış eğilimiyle vergi gelirlerindeki artış eğilimi arasında tam bir paralellik olduğunu kanıtlamaktadır. Böyle bir ampirik çalışma sonucuna göre, gelişmiş ülkelerde ekonomik kriz ve savaş ortamı esnasında vergi gelirleri de artmaktadır. Ancak, ekonomik kriz ve savaş durumu ortadan kalksa bile, vergi gelirlerindeki artış eğilimi azalmaz. Kamu harcamalarındaki artışa paralel olarak, vergi gelirlerinin de artarak kriz durumu geçse bile azalmamasına, yer değiştirme etkisi (displacement effect) denir. Bu etki, özellikle yüksek gelir grubunu oluşturan vergi mükelleflerinin, ekonomik kriz dönemlerinde vergi artışlarını desteklemeleri nedeniyle işlemektedir. Bu etki nedeniyle, devlet daha önce gerçekleştiremediği altyapı projelerini uygulamaya koyabilmekte ve ayrıca refah harcamalarını yapabileme olanağına kavuşmaktadır. Toplumun ekonomik kriz sırasında artmakta olan vergilere karşı, direncinin azalması olgusu ise, eşik geçme etkisi (threshold effects) olarak tanımlanmaktadır. Eşik geçme etkisi ise, sorumlu tutma etkisinin bir sonucu olarak işlemeye başlar. Buna göre, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik bunalımdan ancak devletin alacağı önlemlerle çıkabilmesi olanaklıdır. Yani, toplum bilinci devleti istikrarın sağlanması yönünden sorumlu tutmuştur (Peacock ve Wiseman).

Yukarıda kısaca özetlenen üç etki nedeniyle kamu sektörü hızla genişlemektedir. Öte yandan, ekonomik kalkınmanın hızlandırılması için, altyapı harcamalarının ve özellikle taşımacılık ve iletişim sektörlerinin büyümesi gerekmektedir. Bu gelişmelere bağlı olarak, yerel yönetimlere göre merkezi yönetim daha fazla büyüyecektir. Sosyal refah harcamaları ve altyapı projelerinin

merkezi hükümeti ve dolayısıyla bürokrasiyi büyütücü bu etkisi ise, yoğunlaşma etkisi olarak açıklanmaktadır (Şener, 1994).

5.2. Uygulamaya Yönelik Açıklamalar

Teorik açıklamalara göre, endüstrileşme olgusu, savaş ve ciddi ekonomik bunalım durumları devletin giderek genişlemesine neden olmaktadır. Ancak, özellikle gelişmiş ülkelerin kamu sektörünün II. Dünya Savaşı'ndan sonra hızla büyümekte olduğu da bir gerçektir. Buna karşın, gelişmekte olan ülkelerde kamu sektörünün fazla büyümediği açıkça görülmektedir. Durumu Tablo 1, Tablo 2 ve Tablo 3 yardımıyla daha yakından izleyebiliriz. Tablolar karşılaştırıldığında devletin ekonomideki payının,

- gelişmiş ülkelerde, gelişmekte olan ülkelere göre en az iki kat fazla olduğu ve
- gelişmiş ülkelerde kamu sektörünün çok hızlı bir biçimde büyümesine karşın, gelişmekte olan ülkelerde pek fazla büyümediğini söyleyebiliriz (Şener, 1994).

Tablo: 1 Gelişmiş Ülkelerde Devletin Ekonomideki Payı*

Yıl	Devletin Payı (%)
1870	8,3
1920	15,4
1950	22
1960	28
1980	42,6
1990	44,8
1996	45,9
1999	47,5
2010	39,8

Kaynak: "The Future of the State", The Economist, Special Report, 1997 ve Tüik.

* Tablodaki oranlar OECD ve AB ülkeleri ortalamalarıdır.

1870'lerde birçok gelişmiş ülkede ortalama kamu harcamaları (KH)/(GSMH) oranı %8,3 gibi düşük seviyelerdeydi. Ancak sanayileşmiş ülkelerde kamu harcamalarının GSMH içindeki payı zamanla artmış 1960'larda %28'lerde iken 1990'larda %44,8'lere ulaşmıştır. Avrupa Birliği ülkelerinde devletin ekonomideki payı daha hızlı artarak, örneğin 1999 yılında %47,5 ortalamasına ulaşmıştır. Söz konusu oran İsveç'te, %64,7; Avusturya, İtalya ve Fransa'da ise % 50'nin üstünde gerçekleşmiştir (Şener, 2010). Bu arada gelişmekte olan ülkelerde de kamunun payı artmış ama gelişmiş ülkelerdeki kadar olmamıştır. 1955-1990 yılları arasında gelişmiş ülkelerde bu artış %100'lere yaklaşmıştır. Gelişmekte olan ülkeler ise 1990'lı yıllarda gelişmiş olan ülkelerin 1950'li yıllardaki seviyesine gelebilmiştir. Mesela Türkiye'de 1990'lı yıllarda kamu sektörünün büyüklüğü gelişmiş ülkelerin 1960'lı yıllardaki durumunu yansıtmaktadır. Gelişmiş ülkelerde yıllara göre devamlı bir artış olurken Türkiye'de 1989 yılından sonra artış başlamıştır (Bulut, 2001).

Tablo: 2 Bazı Gelişmiş Ülkelerde GSMH'nın Yüzdesi Olarak Kamu Harcamaları (%)

	1913	1920	1937	1955	1960	1980	1996	2002
ABD	1,8	7	8,6	24,4	27	31,8	33,3	34,6
Japonya	8,3	14,8	25,4	18,2	17,5	32	36,2	40,2
Almanya	14,8	25	42,4	27,1	32,4	47,9	49	48,6
İngiltere	12,7	26,2	30	28,5	32,2	43	41,9	40,7
İtalya	11,1	22,5	24,5	23,3	30,1	41,9	52,9	47,5
Fransa	17	27,6	29	32,1	34,6	46,1	54,5	53,7
İsveç	6,3	8,1	10,4	27,9	31	60,1	64,7	-

Kaynak: Jessua, C., Kapitalizm, s. 80-81

Tablo 2’de görüldüğü üzere gelişmiş ülkelerin en önemli kalkınma dinamiklerinin devlet kanalıyla gerçekleştirilmekte olduğu belirtilebilir. Gelişmiş ülkelerde özellikle ekonomi politikalarının temel amacının salt firma kazançlarının olması; aksine sosyal ihtiyaçların giderilmesinde sosyal devlet anlayışı yaklaşımının önem taşıdığı belirtilmektedir. Sosyal dengesizliğin giderilmesinde kamu sektörünün, gelişmiş ülkelerde tarihsel olarak önemli bir yere sahip olduğu belirtilebilir. Gelişmiş ülkelerde kamu sektörünün toplumsal kalkınma için önem taşıyan eğitim, sağlık ve kültürel hizmetlerin geliştirilmesinde temel yapılanma unsuru olduğu dikkat çekmektedir (Uçkaç, 2010).

1950’li yıllarda kamu harcamalarının ulusal gelire oranı %25 ortalamasında olmasına rağmen, refah devleti anlayışının uygulandığı yıllarda oran %45 ortalamasına yaklaşmıştır ve hatta bazı ülkelerde %50 ortalamasını bile geçmiştir.

Tablo: 3 Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Harcamalarının Artma Eğilimi

Ülke	1955	1960	1968
Şili	16,9	24,8	29,9
Çin (Tayvan)	15,9	14,7	16,7
Kolombiya	12,3	11,3	14,2
Jamaika	11,9	14,3	17,2
Güney Kore	6,1	10,2	12,2
Filipinler	9,5	9,7	11,1
Güney Afrika	14,9	15,4	18,1

Kaynak: Şener, 2010, s. 41.

Gelişmiş ülkelerde kamu sektörünün hızlı bir biçimde ortaya çıkan büyüme olgusu, gelişmekte olan ülkelerin hiçbirinde gerçekleşmemiştir. Tablo 3'te de açıkça görülebileceği gibi, Şili dışında hiçbir gelişmekte olan ülkede, kamunun ekonomideki payı %25'i geçmemiştir (Wagner, 1973). Tablo 3'te yer alan oranlara göre gelişmekte olan hiçbir ülkede devletin ekonomideki payı, gelişmiş ülkelerin 1955 yılındaki oranına ulaşmamıştır. Bu açıklamalarımızdan, gelişmekte olan ülkelerin henüz sanayileşme sürecini tamamlayamadıklarını, refah ve alt-yapı harcamalarını yeterli düzeyde yapamadıkları sonucunu çıkarabiliriz (Şener, 1994).

Tablo: 4 Türkiye'de Devletin Ekonomideki Payı

Yıl	Devletin Payı (%)
1975	16,4
1980	20,3
1985	15,3
1990	17,2
1995	22
2000	31,5 (borç faizli)
2010	26,2*(borç faizli)

Kaynak: "The Future of the State", The Economist, Special Report'tan derlenmiştir.

*Türkiye İstatistik Kurumu.

Tablo 4'te, Türkiye'de kamu harcamalarının ulusal gelire olan oranı çeşitli yıllara göre nominal olarak gösterilmektedir.

Türkiye'de devletin ekonomideki payı gelişmiş ülkelerle karşılaştırılmayacak derecede düşük düzeydedir. 1990'lı yıllara kadar, kamu harcamalarının GSMH'ya oranları, %20'nin altında kalırken; 1990'lı yıllarda kamu harcamalarındaki hızlı artış nedeniyle, %20 - %25 arasında değişmektedir.

Türkiye'de kamu sektörünün 2000'li yıllardaki büyüklüğü, gelişmiş ülkelerin, ancak 1960'lı yıllardaki durumunu yansıtmaktadır. Gelişmiş ülkelerde devletin ekonomideki payı, yıllara göre hep giderek arttığı halde, Türkiye'de ancak 1989 yılından sonra devletin payı artmaya başlamıştır. Kamu harcamalarına göre hesaplanan devletin ekonomideki payının, son yıllarda giderek

nominal olarak arttığını göstermektedir. Bu oran, gelir dağılımını bozan devlet borçları faizlerini de içerdiğinden, gerçek oranı gösteren ortalama %20'nin çok üstündedir (Şener, 2010).

5.3. Kamu Sektörünün Büyümesi ile Kişi Başına Düşen Ulusal Gelir İlişkisi

Tablo 5'te gösterildiği gibi 1970'li yıllarda seçilmiş ülkelerdeki kamu sektörünün büyüklüğü ile kişi başına düşen ulusal gelir arasında doğru orantılı bir ilişki vardır.

Tablo 5 Kamu Sektörünün Büyüklüğü ile Kişi Başına Düşen Gelir Arasındaki İlişkiler

ÜLKE	Kamunun Payı (%)	Kişi Başına Ulusal Gelir (\$)
Filipinler	13	500
Pakistan	19	700
Hindistan	20	300
Türkiye	20	1.200
Güney Kore	25	2.500
Yunanistan	38	3.500
Japonya	30	11.000
ABD	34	16.000
İtalya	40	8.500
İngiltere	45	9.000
B. Almanya	48	11.000
Fransa	49	9.500
Hollanda	58	10.000
Danimarka	58	11.500
İsveç	63	12.000

Kaynak: Eurostats.

Yukarıdaki tablodan anlaşılacağı gibi, kamu sektörünün büyümesine bağlı olarak; eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, toplu taşıma ve sosyal konut hizmetleri de yeterli düzeyde sağlanacağından, ülke vatandaşlarının kişisel reel geliri kolayca arttırılabilmektedir (Şener, 2010). Kamunun payının %13 olduğu Filipinlerde, kişi başına düşen ulusal gelir 500, kamunun payının % 19 olduğu Pakistan'da ise kişi başına düşen ulusal gelir 700 dolar olarak gerçekleşmiştir. Diğer taraftan, Kamunun payının %58

olduğu Hollanda ve Danimarka'da, kişi başına düşen ulusal gelir 10.000 ve 11.500 dolar olarak gerçekleşirken, bu oranını %63 olduğu İsveç'te kişi başına düşen ulusal gelir 12.000 dolar olarak gerçekleşmiştir. Bu veriler ışığında, kamu sektörünün büyüklüğü ile kişi başına düşen ulusal gelir arasında, oldukça anlamlı bir korelasyon ilişkisinin olduğu açıkça görülmektedir. Günümüzde de bu korelasyon ilişkisi geçerliliğini korumaktadır. Şöyle ki, kamunun payının %50 dolaylarında olduğu gelişmiş ülkelerde, kişi başına ulusal gelir 30.000 doların üzerinde gerçekleşmektedir.

5.4. Kamu Sektörünün Büyüklüğü ile Gelir Dağılımı ve Yoksulluk İlişkileri

Bir ülkedeki gelir dağılımı adaletini en iyi ölçen yöntemler başında Gini katsayısı³nin büyüklüğü gelmektedir. Gini katsayısı 0'a yaklaştıkça, gelir dağılımı iyileşmektedir. Gini katsayısı büyüdükçe, gelir dağılımındaki adaletten de o derece uzaklaşmaktadır.

Gelir dağılımı eşitsizliğini ülkeler bazında karşılaştırabilmek amacıyla Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) gibi uluslararası kuruluşlar ile akademisyenler çeşitli araştırmalar yapmaktadırlar. Bu araştırmalar neticesinde çıkan sonuçlara göre Dünya genelinde Gini katsayısının 0,56 ile 0,66 arasında olduğu tahmin edilmektedir. OECD tarafından 2005 yılında yayınlanan bir çalışma dokümanında üye ülkeler Gini katsayılarına göre sıralanmıştır. Ülkelerin çoğu için 2000 yılı verilerinin (Türkiye için 2002 yılı) baz alınıp OECD eşdeğer ölçeğinin ($e=0,5$) kullanıldığı çalışmada OECD ülkelerinin Gini katsayısı ortalaması 30,7 olarak hesaplanmıştır. Gini katsayısı en düşük ülke 22,5 ile Danimarka olmuştur. 48,0 Gini katsayısı ile listede son sırada yer alan Meksika'dan sonra

³ Gini katsayısı, bir sıklık dağılımının eşitsizlik miktarı değerlerini ölçer (örneğin, gelir seviyeleri). Gini katsayısı, bir ülkede milli gelirin dağılımının eşit olup olmadığını ölçmeye yarayan bir katsayıdır. Katsayı 0 ile 1 arasında değerler alır ve yüksek değerler daha büyük eşitsizliğe tekabül ederler. Bkz. <http://tr.wikipedia.org>.