

KAMU BÜYÜKLÜĞÜ ve EKONOMİK BÜYÜME ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ : TÜRKİYE ÖRNEĞİ (1970-1999)

Nısfet UZAY*

ÖZET

Devletin ekonomideki rolünün ne olması gerektiği son yıllarda üzerinde önemle durulan konulardan biridir. Çalışmada kamu büyüklüğü ve büyüme arasındaki ilişki araştırılmıştır. Temel kamu harcamaları büyümeyi pozitif yönde etkilerken, temel fonksiyonların ötesinde kamu harcamalarının artması büyüme üzerindeki pozitif etkinin azalmasına yol açabilir. Türkiye’de kamu büyüklüğünün büyüme üzerindeki etkisi iki sektörlü üretim fonksiyonu çerçevesinde araştırılmıştır. Çalışmada, 1971-1999 döneminde Türkiye’de kamu büyüklüğünün kuvvetli olmamakla birlikte büyümeyi olumsuz yönde etkilediği, ancak kamu harcamalarındaki artışın büyümeyi olumlu yönde etkilediği tespit edilmiştir.

GİRİŞ

Ülkelerin iktisadi performanslarındaki farklılıklar ve devletin iktisadi gelişmedeki rolü uzun yıllardır tartışılan konulardan biri olmuştur. Tartışmalarda daha çok devletin iktisadi gelişmedeki rolünün ne olacağı (bilhassa gelişmekte olan ülkeler için), görevlerinin neler olduğu ve bu görevlerini en etkin şekilde nasıl gerçekleştirebileceği üzerinde durulmuştur.

İktisadi performanstaki farklılıklar daha çok devletin iktisadi gelişmede oynadığı rolle ilişkilendirilmiştir. Ekonomik teori devletin çeşitli fonksiyonlarının ekonomik etkinliği artırabileceği, dolayısıyla iktisadi büyümeyi teşvik edeceğini ileri sürmektedir. Ancak temel fonksiyonların ötesinde, kamu harcamalarındaki genişlemenin ekonomi üzerinde negatif etki yarattığı düşünülmektedir. Çünkü kamu işletmeleri genellikle etkin değildir, düzenleyici faaliyetleri sisteme aşırı yük ve maliyet getirir. Ayrıca hükümetin uyguladığı para ve maliye politikalarının büyük bir kısmı kaynak dağılımında çarpıklığa yol açarak, sistemin verimliliğini azaltabilir. Dolayısıyla günümüzde özelleştirme ve liberalizasyon iktisadi gelişme için anahtar kavramlar haline gelmiş ve refahtaki artışın piyasa ekonomisi vasıtasıyla olacağı yaygın olarak kabul görmeye başlamıştır.

Bir çok ülke ekonomik serbestlik ve piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmaktan yana olmuştur. Bu bağlamda ticaret engelleri azaltılmış, vergi oranları düşürülmüş ve çeşitli fiyat kontrolleri (döviz ve faiz hadleri kontrolleri dahil) ortadan kaldırılmıştır. Ancak geçtiğimiz 20 yılda GSYİH’da kamu harcamalarının payı artmış, bu da daha fazla kaynağın kamuya tahsis edilmesiyle sonuçlanmıştır. Bu

* Yrd. Doç. Dr., Erciyes Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

değişimlere paralel olarak, son yıllarda ülkelerin iktisadi performanslarındaki farklılık, devletin etkinliğinde aranmaya başlanmıştır.

Çalışmamızın amacı, kamu büyüklüğü ile iktisadi büyüme arasındaki ilişkinin hangi mekanizmalarla ortaya çıktığını araştırmak ve Türkiye’de kamu büyüklüğü ile iktisadi büyüme arasındaki ilişkiyi belirlemektir. Bu amaçla öncelikle temel kamu harcamalarının ne anlama geldiği tartışılacak, kamu büyüklüğünün tarihsel gelişimi incelenecek ve daha sonra kamu büyüklüğü-iktisadi büyüme ilişkisi üzerinde durulacaktır. Son olarak da, Türkiye’de kamu büyüklüğünün iktisadi büyüme üzerindeki etkisi araştırılacaktır.

I- TEMEL KAMU HARCAMALARI

Kamu sektörünün büyüklüğü önemli politik ve kurumsal etkilere sahip olabilir (IMF, 2001:19). Kamu büyüklüğündeki artışın ne anlama geldiğinin bilinmesi için öncelikle temel kamu harcamalarının tanımlanması gerekir.

Temel kamu harcamaları bir çok iktisatçı tarafından farklı şekillerde tanımlanmaktadır. A. Smith’e göre kamunun temel üç görevi vardır: 1- Ülkenin güvenliğini sağlamak, 2- Adaletin sağlanması, 3- Özel sektörün girmesinin mümkün olmadığı alanlarda kamu yatırımlarının sağlanması.

Günümüzde bu tanımın daha da genişletilmesi mümkündür. Kamunun temel harcama kategorileri şunlardan oluşur (Heitger, 2001: 6): 1- Kamu düzeni ve güvenlik, 2- Ulusal Savunma, 3- Eğitim ve 4- Ulaşım ve iletişim. Beşinci olarak sağlık ve çevre koruma ile merkez bankası için yapılan harcamalar da ilave edilebilir. 3 ve 4, kapsamı dar bir tanımlama durumunda bu kategoride yer almayabilir, çünkü bu yatırımlar özel sektör tarafından da gerçekleştirilebilir.

Kamu harcamalarının temel ekonomik sebebi, dışsallıkları ve piyasa başarısızlıklarını telafi etmek, kamu malları sağlamak ve yeniden dağılım yoluyla sosyal güvenliği sağlamaktır (IMF, 2001: 17). Temel fonksiyonların ötesinde kamu müdahalesi sadece piyasa başarısızlığının¹ olduğu durumlarda haklı görülmektedir. Piyasa başarısızlığı olarak adlandırılabilir beş temel durumdan bahsedilebilir (Soubbotine ve Sheram, 2000: 63). Bu beş durum kamu müdahalesinin bazı türleri olarak da adlandırılabilir. Bunlar;

- 1- Kamu mallarının yetersiz üretimi (Savunma, çevre koruması, yollar gibi).
- 2- Pozitif dışsallıklara sahip mal ve hizmetlerin yetersiz üretimi (Kamu sağlığı ve eğitim gibi) ve negatif dışsallıklara sahip mal ve hizmetlerin aşırı üretimi (sigara gibi).
- 3- Doğal monopollerle yetersiz üretim ve aşırı fiyatlandırma (elektrik ve su gibi).
- 4- Sosyal hizmet arzının yetersizliği (emekli aylığı ya da sağlık ve işsizlik güvencesi gibi).
- 5- Piyasa sürecinden etkilenen bazı gruplar için mevcut bilginin yetersizliği (gıda ürünlerinin ve ilaçların kalitesi ile ilgili bilgi gibi)

Kamu faaliyetlerinin büyüklüğünü ölçmek için en yaygın olarak kullanılan yöntem GSYİH’da kamu harcamalarının payıdır. Kamu harcamaları/GSYİH

oranının, iç kaynakların ne ölçüde kamu sektörü tarafından kullanıldığının bir göstergesi olacağı varsayılmaktadır. Bu süreç kamunun büyüklüğünü tek bir rakamla göstermesi bakımından avantajlıdır.

Kamunun temel fonksiyonları GSYİH'nin %15'inden daha azı harcanarak finanse edilebilir. Örneğin, kamu sektörünün oldukça büyük olduğu İsveç gibi ülkelerde bu alanlara GSYİH'nin %15'inden fazlası harcanmamaktadır (Gwartney, Holcombe ve Lawson, 1998a: 164).

Temel kamu harcamaları, iktisadi büyüme üzerinde pozitif etki yaratmaktadır.

II- KAMU BÜYÜKLÜĞÜNDEKİ ARTIŞ

19.Yüzyılda klasik iktisatçılar minimal devleti savunmuşlar ve devletin rolünü ulusal savunma, güvenlik ve yönetimle sınırlı görmüşlerdir (Tanzi ve Schuknecht, 1996: 2). 1870'lerde birkaç sanayileşmiş ülkede kamu sektörünün payı minimaldir (GSYİH'nin sadece %8.3'ü). 19. yüzyılın ikinci yarısında toplumsal düşünürler klasik iktisatçılara karşı çıkmışlardır. Yeniden dağılımla ilgili faktörler (servetin zenginden daha düşük gelirliye transferi) devletin yasal fonksiyonlarını artırmıştır. Bu uygulamalara karşın, kamu harcamalarının GSYİH'daki payı sınırlı kalmıştır.

Kamu harcamalarındaki ilk artış I. Dünya Savaşı esnasında savaş harcamalarının vergi oranlarında bir artışa yol açmasıyla gerçekleşmiştir. Savaş sonrasında yüksek vergiler büyük ölçüde yüksek sivil harcamaları finanse etmek üzere kullanılmıştır. 1920'lerin sonlarına doğru birçok Avrupa ülkesi basit sosyal güvenlik sistemlerini oluşturmuşlardır. Büyük bunalım kamu harcama politikalarında genişleme dalgasıyla sonuçlanmıştır. 1937'ye kadar minimal devlet büyük ölçüde ortadan kalkmıştır. Kamu harcamalarında genişlemeye yol açan en önemli tarihi faktörler 1917'deki Rus Devrimi ve 1930 yılındaki Büyük Bunalım olmuştur (Soubbotine ve Sheram, 2000: 61).

1950'lerde ve 1960'larda tam istihdamı sağlamak amacıyla devletin ekonomiyi yönlendirmesini öngören Keynezyen yaklaşım hakim olmuştur. Bu teori, kalkınmakta olan ülkelere piyasa mekanizmasının başarısızlığını ve bunun yerini tutacak hükümet müdahalesine olan ihtiyacı vurgulamıştır (Çeştepe ve Bilen, 2001: 56).

II.Dünya Savaşı sonrası ve kısmen 1960-80 arasında etkin kamu politikaları çok büyük ilgi görmüştür. Keynezyen iktisat, sosyalizmin sorgulanması, kamu malları ve dışsallıklar teorisi gibi çeşitli faktörler bu gelişmeye katkıda bulunmuştur. 1960'ların sonlarına doğru kamunun rolü hakkında şüphecilik ortaya çıkmıştır ve bilhassa etkin kamu politikalarını savunan teorik modellerdeki eksiklikler ve uygulama ile ilgili problemlerin ortaya çıkmasıyla 1970'lerde daha güçlü hale gelmiştir. 1970'lerin ikinci yarısından itibaren dünya ekonomisi piyasa mekanizmasını merkeze alan liberal bir eksene doğru kaymaya başlamıştır (Çeştepe ve Bilen, 2001: 56). Kalkınma ekonomisi alanında neoklasik yeniden doğuşun esas olarak Doğu Asya'nın yükselmesi ile ortaya çıktığı söylenebilir.

III- GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE KAMU BÜYÜKLÜĞÜNÜN SEYRİ

1990'lı yıllarda her iki ülke grubunda da, özellikle sanayileşmiş ülkelerde kamu büyüklüğü ve kapsamı çok fazla genişlemiştir. Sanayileşmiş ülkeler refah toplumunu genişletirken, gelişmekte olan ülkelerin çoğu devlet denetimindeki kalkınma stratejilerini benimsemişlerdir. Bunun sonucu olarak bütün dünyada kamu büyüklüğü artmış kapsamı genişlemiştir. Kamu harcamaları önde gelen sanayileşmiş ülkelerde toplam gelirin yaklaşık yarısını, gelişmekte olan ülkelere dörtte birini oluşturmaktadır. Gelişmiş ülkelere kamu harcamaları payının daha yüksek olması, kamu harcamaları payındaki artışın kalkınmanın bir göstergesi olup olamayacağı sorusunu akla getirmektedir.

Tablo 1, OECD Ülkelerinde yıllar itibariyle kamu büyüklüğündeki artışı açıkça göstermektedir.

Tablo 1 : OECD Ülkelerinde Kamunun Büyüklüğü, 60-70-80-90'lı Yıllarda (GSYİH'nın Yüzdesi Olarak Toplam Kamu Giderleri)

ÜLKE	1960-69 (Ort.)	1970-79 (Ort.)	1980-89 (Ort.)	1990-96 (Ort.)	1996	ARTIŞ 1960-96
Avustralya	21,2	25,5	34,0	37,7	37,5	16,3
Avusturya	35,7	39,2	48,9	49,3	52,7	17,0
Belçika	34,5	36,5	50,7	54,6	54,5	20,0
Kanada	28,6	35,7	40,5	47,8	46,4	17,8
Danimarka	24,8	40,2	56,2	58,6	60,8	36,0
Finlandiya	26,6	31,3	36,6	46,8	59,4	32,8
Fransa	34,6	38,9	46,1	49,9	54,7	20,1
Almanya	32,4	38,6	48,3	45,7	56,0	23,6
Yunanistan	17,4	22,4	30,5	49,6	49,4	32,0
İzlanda	28,2	29,6	32,2	39,9	37,3	9,1
İrlanda	28,0	39,6	50,8	40,9	37,7	9,7
İtalya	30,1	34,2	41,9	53,8	52,7	22,6
Japonya	17,5	19,3	32,6	31,9	36,9	19,4
Lüksemburg	30,5	33,1	54,8	45,5	49,3	18,8
Hollanda	33,7	46,0	57,5	57,5	58,1	24,4
Yeni Zelanda	27,7	34,4	47,0	50,0	42,3	14,6
Norveç	29,9	41,6	48,3	51,3	46,4	16,5
Portekiz	17,0	21,6	25,9	41,9	46,0	29,0
İspanya	13,7	22,2	32,9	43,0	45,4	31,7
İsveç	31,0	43,7	61,6	60,8	66,1	35,1
İsviçre ^a	17,2	21,3	29,3	30,9	36,9	19,7
İngiltere	32,2	39,2	44,9	42,3	43,7	11,5
ABD	28,4	32,5	33,7	34,8	34,6	6,2
Ortalama	27,0	33,3	42,8	46,3	48,0	21,0

^a İsviçre için veriler cari kamu harcamalarını göstermektedir.

Kaynak : Gwartney, Holcombe ve Lawson, 1998: 164.

OECD ülkelerinde 1960'da kamu harcamalarının GSYİH'ya oranı %27'dir. 1996'da bu oran %48'e yükselmiştir. Kamu sektörü iç kaynak kullanımı önemli ölçüde artmıştır. Yıllar itibariyle kamu harcamalarındaki bu artış, kamunun geleneksel fonksiyonlarının ötesinde genişlediğini göstermektedir (Gwartney, Holcombe ve Lawson, 1998: 164).

Kamu harcamalarının payı artarken ekonomik büyüme yavaşlamıştır. Yapılan çalışmalar sonucu elde edilen bulgular, kamu harcamaları seviyesi ile GSYİH'nın büyümesi arasında kuvvetli negatif bir ilişkinin olduğunu göstermektedir (Gwartney, Holcombe ve Lawson, 1998a: 164).

Kamu harcamalarının GSYİH içindeki payı sadece gelişmiş ülkelerde değil, gelişmekte olan ülkelerde de artma eğilimi göstermiştir. Her iki ülke grubunda da kamu harcamalarının payı artmış olmakla birlikte, kamu harcamalarının yapısı farklılık göstermektedir. Gelişmiş ülkelerde kamu harcamalarının büyük bir kısmını transfer harcamaları oluşturmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde ise, kamu girişimciliği ön plana geçmektedir. Bu ülkelerde devlet gelişmiş ülkelerde olduğu gibi ekonomiyi dengede tutmaktan ziyade, kaynakları harekete geçirmeye ve büyümeyi hızlandıracak şekilde yönlendirmeye çalışmaktadır (Soubotine ve Sheram, 2000: 61). Tablo 2, bazı ülkelerde kamu harcamalarının yapısını göstermektedir.

Tablo 2 : Kamu Harcamalarının Yapısı (1990 ve 1998)

Ülkeler	GSYİH'nın Yüzdesi Olarak				Toplam Harcamaların Yüzdesi Olarak			
	Cari Harcamalar		Sermaye Harcamaları		Mal ve Hizmetler ^a		Sosyal Hizmetler ^b	
	1990	1998	1990	1998	1990	1998	1990	1998
Fransa	40,0	44,6	2,5	2,0	25,7	23,6	68,2	..
Hollanda	48,6	46,0	3,0	1,7	15,2	15,4	64,6	63,9
Almanya	28,2	31,6	1,9	1,4	32,0	31,8	65,0	69,8
İngiltere	34,2	36,3	3,8	1,5	31,1	28,3	52,8	57,5
ABD	21,7	20,4	1,8	1,6	27,4	21,9	43,4	53,8
Malezya	23,3	15,2	7,3	4,5	42,6	40,5	35,6	42,5
Yunanistan	48,9	28,4	4,1	4,3	31,5	29,3	32,1	35,0
Hindistan	14,2	12,8	1,8	1,6	19,2	20,1	8,1	9,2
Endonezya	10,4	12,2	8,0	5,7	22,9	18,9	13,2	26,2
Pakistan	19,8	18,8	2,6	2,5	38,7	46,5
Meksika	15,5	14,3	2,5	1,9	24,7	23,5	30,6	48,1
Türkiye	15,1	26,5	2,3	3,4	52,0	32,8	26,3	25,7

^a Ücret ve maaşların dahil olduğu mal ve hizmet mübadelesi için ödemeleri içermektedir.

^b Eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, refah, barınma ve toplum refahını içermektedir.

Kaynak: World Bank, 2001: 300-301.

Tablodan görüldüğü gibi, gelişmiş ülkelerde toplam kamu harcamaları içinde sosyal hizmetlerin payı gelişmekte olan ülkelere göre daha yüksektir. Ayrıca gelişmekte olan ülkelere GSYİH'nin yüzdesi olarak sermaye harcamalarının payı gelişmiş ülkelere göre daha yüksektir.

Kamu harcamalarındaki artışın sosyal ve ekonomik göstergelerde bir iyileşmeye yol açıp açmadığının incelenmesi gerekir. 1960'a kadar eğitim, sağlık, öğrenim ve diğer sosyal programlarla ilgili kamu harcamalarındaki artışın sosyal göstergelerde ölçülebilir bir iyileşmeye yol açtığı söylenebilir (Tanzi and Schuknecht, 1996: 3). Deliller sınırlı olsa da, çeşitli kamu performans göstergeleri 1960 sonrasında harcamalardaki artışın ekonomik performansta önemli bir iyileşme sağlamadığını ve sosyal süreçte önemli bir değişikliğe yol açmadığını göstermektedir. "Büyük devlet"e sahip ülkeler grubu (GSYİH'nin %50'den fazlasını harcayan) küçük devlete sahip ülkelere (GSYİH'nin %40'dan azını harcayan) daha iyi ekonomik performans göstermemektedir (Tanzi ve Schuknecht, 1996: 3). 1960 sonrasında ekonomik ve sosyal göstergelerdeki iyileşmeler oldukça sınırlıdır ve kamu payının küçük olduğu ülkeler kamu payının büyük olduğu ülkelere kadar başarılıdır. Tablo 3, kamu büyüklüğüne göre ekonomik ve sosyal göstergeleri göstermektedir.

Tablo 3: Kamu Büyüklüğüne Göre Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1960 ve 1990)

	Sanayileşmiş Ülkeler						Yeni Sanayileşen Ülkeler ⁵
	Büyük Devlet ¹		Orta Büyüklükteki Devlet ²		Küçük Devlet ³		
	1960	1990	1960	1990	1960	1990	
Ekonomik Göstergeler							
- Reel GSYİH'daki büyüme (%) ³	3,2	2,6	4,0	3,3	4,6	3,3	6,2
- Sermaye birikimi (GSYİH'nın yüzdesi olarak)	23,4	20,5	21,1	21,3	19,6	20,7	31,2
- Enflasyon (%)	1,7	5,4	1,6	4,3	2,3	6,1	15,3
- İşsizlik (%)	2,9	6,1	4,6	9,2	2,7	4,2	2,9
- Kayıt-dışı ekonominin büyüklüğü (GSYİH'nın yüzdesi olarak)	4,9	11,1	3,8	8,2	3,5	6,2	...
- Patentler/10000 nüfus (yaratıcılık sayısı)	...	2,0	...	2,3	...	8,6	...
Sosyal Göstergeler							
- Birleşmiş Milletler İnsani Kalkınma sıralaması ⁹	...	11,0	...	13,0	...	6,0	...
- Gelir dağılımı (en düşük %40'ın gelir payı)	15,6	24,1	16,4	21,6	17,4	20,8	17,0
- 15 yaşın üzerindeki nüfusun yüzdesi olarak okuma yazma bilmeyen nüfus	9,3	2,9	13,3	4,6	2,2	0,5 ⁶	9,2
- Orta dereceli okullara kayıt (%)	55,0	93,0	51,0	99,0	61,0	89,0	81,0
- Hayat beklentisi	72,0	77,0	70,0	77,0	71,0	77,0	74,0
- Bebek ölümü/1000doğum	23,0	6,7	29,0	7,1	22,4	6,4	9,8
- Tutuklu/100000 kişi	...	38,0	...	68,0	...	154,0 ⁷	...
- Boşanmalar (evlilik anlaşmalarının yüzdesi olarak)	...	33,0	...	33,0	...	36,0	...
- Boşanmalar (evlilik anlaşmalarının yüzdesi olarak)	0,6	0,2	0,3	0,8	0,2	0,1	0,1
- Dış göç (toplam nüfusun yüzdesi olarak) ⁸							

¹ Kamu harcamalarının GSYİH'nın %50'sinden fazla olanlar: Belçika, İtalya, Hollanda Norveç, İsveç.

² Kamu harcamalarının GSYİH'nın %40-50'si arasında olanlar: Avusturya, Kanada, Fransa, Almanya, İrlanda, Yeni Zelanda, İspanya.

³ Kamu harcamalarının GSYİH'nın %40'ından az olanlar: Avustralya, Japonya, İsviçre, İngiltere ve ABD.

⁴ Önceki beş yılın ortalaması, 1956-60 yada 1986-90.

⁵ Çin, Hong Kong, Kore, Singapur.

⁶ Sadece ABD.

⁷ ABD hariç.

⁸ 1960 sütununda gösterilen veriler 1970 yılına aittir; 1990 yılı için veriler bazı ülkeler için 1993 yılı verilerini içermektedir. Yeni sanayileşen ülkeler için, veri sadece Kore (1993) için mevcuttur.

⁹ 1992.

Kaynak: Tanzi, 1996: 4.

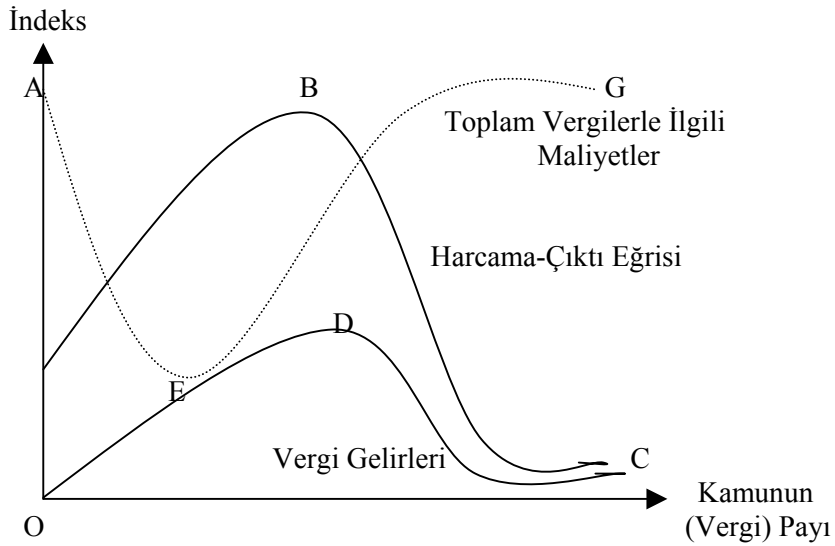
Ortalama büyüme, kamunun payının küçük olduğu ülkelerde daha yüksektir. İşsizlik oranı, kayıt-dışı ekonominin payı, kayıtlı patentlerin sayısı küçük devletin düzenleyici etkinliğinin daha fazla olduğunu ve ekonomiye katılımı, işgücü piyasasının çalışmasını, özel sektörün yeniliklerini engelleyici etkisinin daha az olduğunu göstermektedir. Küçük devlet (deliller sınırlı olmakla birlikte) büyük devlete göre daha düşük sosyal göstergelerin ortaya çıkmasına yol açmamaktadır. Dolayısıyla kamu harcama politikalarının yeniden düşünülmesi gerektiği söylenebilir. Uzun dönemde sosyal güvenlik ve sağlık sistemlerinin reformu bir çok ülkede bütçe tasarrufuna yol açacaktır (Tanzi ve Schuknecht, 1996: 4).

Kamu ve özel sektör faaliyetleri arasındaki sınırın nerede olduğu önemli bir sorudur, ancak bunun ülkeler arasında ve zamana göre farklılık göstereceği söylenebilir (Tanzi ve Schuknecht, 1996: 4).

IV- KAMU HARCAMALARI VE ÇIKTI ARASINDAKİ TEORİK İLİŞKİ

Temel kamu harcamaları iktisadi büyüme üzerinde pozitif etkiye sahiptir. Ancak bu temel fonksiyonların ötesinde kamu harcamalarının artması, büyüme üzerindeki pozitif etkinin azalmasına hatta tersine dönmesine yol açabilir. Kamu harcamalarının bu pozitif etkisinin hangi noktada bittiği ve negatif etkinin başladığı şekil yardımıyla açıklanabilir (Şekil 1).

Şekil 1 : Çıktı-Harcama İlişkisi



Kaynak : Heitger, 2001: 3.

Ekonomide kamunun payı sıfırken üretim düzeyi çok düşüktür, çünkü kamu malları yeterince temin edilememektedir. Kamunun payı (vergi oranları) arttıkça, kamu hizmetleri ülkenin ekonomik faaliyetlerinin artmasına yol açacaktır (B noktasına doğru).

Bu noktadan sonra kamu harcamalarındaki (ve vergi oranlarındaki) artış, kamu mallarının ötesinde kamunun özel malları üretmeye başladığı anlamına gelecektir. Bu süreç devam ettikçe üretim sürecinde bir zirve ortaya çıkacak (B noktası), daha sonra kamu harcamalarında ortaya çıkan ilave artışlar ekonominin üretim düzeyini düşürecektir. Kamu harcamalarının azalan getirisi ve vergi oranlarındaki artışın çalışma, yatırım ve yenilik isteğini azaltması dolayısıyla ekonominin üretim düzeyi düşer.

Üretim düzeyinin hangi noktada zirveye ulaşacağı ya da harcama-çıktı eğrisinin şeklinin nasıl olacağı ülkeden ülkeye farklılık gösterecek, önemleri zamanla değişebilecek birkaç faktöre bağlıdır. Örneğin eğer ülke kamu mallarını oldukça bürokratik ve etkin olmayan yöntemlerle gerçekleştiriyorsa, üretime katkısı küçük olacaktır. Kamunun daha az rekabetçi endüstrileri ya da transfer ödemelerinin yüksek olduğu endüstrileri sübvanses etmesi durumunda benzer bir durum ortaya çıkacaktır. Kamu borçları için faiz ödemelerinin payı yüksek ise, yine ekonominin etkinliğine katkısı küçük olacaktır. Tersini durumda kamu harcamalarının payı arttıkça, üretim seviyesi artacaktır.

Şekil 1’de kamu harcamaları düzeyi ODC eğrisi ile gösterilmektedir. Kamu harcamaları D’de maksimuma ulaşmaktadır.

Kamu harcamaları ya da vergi gelirlerinin maksimum olduğu nokta daima B noktasının daha ötesine karşılık gelmektedir.

Toplam kamu ile ilgili maliyetler, vergilendirilemeyen üretim ve etkinsizlik dolayısıyla üretim kayıplarından oluşmaktadır; AEG eğrisi bu maliyetleri temsil etmektedir ve maksimum üretim ile fiili vergi sonrası gelir arasındaki farkı yansıtmaktadır. Düşük vergi oranlarında bu maliyetler yüksektir, çünkü kamu malları arzı yetersizdir. Vergi oranları yükseldikçe ve kamu malları arzı arttıkça ekonomik etkinlik artar ve kamu maliyetleri düşer. Kamu ile ilgili maliyetler E noktasında minimuma ulaşır.

Kamunun optimum payının E ve D noktaları arasında olacağı söylenebilir. Hangi noktada olacağı konusunda bir görüş birliği yoktur. Ancak vergiden ve transfer ödemelerinden fayda sağlayan toplumun bir kesimi vergi gelirlerinin maksimum olduğu D noktasının uygun olacağını düşünebilirler. Tersine vergileme ve transfer ödemelerinden kazancı olmayanlar kamu maliyetlerinin minimum olduğu E noktasını tercih edeceklerdir. Bu refah/etkinlik ilişkisi varsayıma dayanmaktadır. Çünkü B, D ve E noktalarının yeri tam olarak belli değildir.

V- KAMU HARCAMALARI VE EKONOMİK BÜYÜME ARASINDAKİ İLİŞKİ

Kamu büyüklüğünün büyüme üzerindeki etkisini test eden çok sayıda ampirik çalışma yapılmıştır². Yapılan çalışmalar sonucunda ulaşılan bulgular farklı farklıdır. Kimi çalışmalar kamu harcamalarının büyüme üzerinde pozitif etki yaratacağı sonucuna ulaşırken³, çalışmaların bir kısmında kamu büyüklüğündeki artışın büyümeyi geciktireceği sonucuna ulaşılmıştır. Çalışmaların bir kısmında ise, kamu harcamaları ile büyüme arasında anlamlı bir ilişkinin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır⁴. James Gwartney tarafından yapılan ve 90 ülkenin test edildiği çalışmada kamunun hızla büyümesinin ekonomik büyümeyi önemli ölçüde yavaşlattığı sonucuna ulaşılmıştır (Global Inv.News, 2001: 1). Kamu sektöründe en fazla artışın yaşandığı 6 ülke (Portekiz, İspanya, Yunanistan, Finlandiya, İsveç ve Danimarka), ekonomik büyümede büyük düşüşler yaşamışlardır. GSYİH'nın büyüme oranı 1960'larda %6.4'den 1990'larda %1.2'ye düşmüştür.

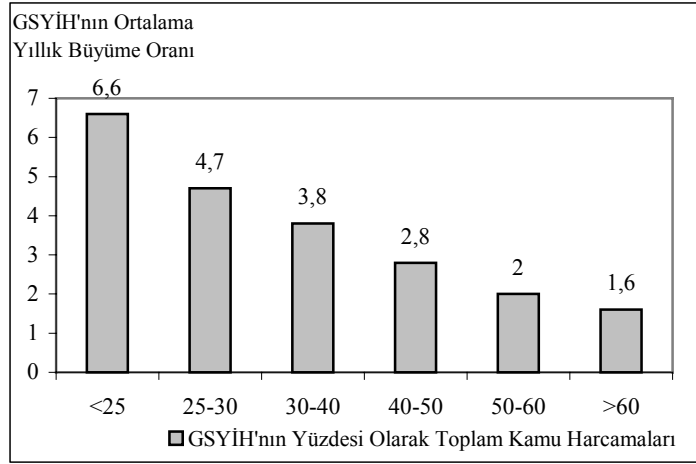
Kamu sektörünün daha ılımlı büyüdüğü ülkelerde reel GSYİH büyümesindeki düşüş daha ılımlı olmuştur. Kamu harcamalarının GSYİH'daki payının 1986-87 yıllarında %52'den 1996'da %36'ya düşen İrlanda'nın, Avrupa'da sürdürülebilir ve hızlı bir büyüme sağlayan tek ülke olduğu belirtilmektedir (Global Inv.News, 2001: 1). Ayrıca dünyanın en hızlı büyüyen ekonomilerinde kamu büyüklüğü %20'den daha azdır ve yatırım dışı kamu harcamaları yaklaşık GSYİH'nın %13'ü kadardır (Gwartney vd., 1998b: 27).

Kamu sektörünün etkinliği son dönemlerde bir çok ekonomik ve sosyal gelişmenin arkasındaki belirleyici faktör olarak görülmektedir. Bilhassa ekonomik ve toplumsal sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması açısından etkin devlet son derece önemlidir. Devlet, büyümeyi doğrudan sağlayan bir aktör değil, ortak bir katalizör, kolaylaştırıcı olarak ekonomik ve toplumsal kalkınma açısından önem taşımaktadır (Dünya Bankası, 1997: 1). Dolayısıyla günümüzde iktisadi büyüme açısından kamu büyüklüğünün ne olması gerektiği önemli bir konudur.

Kamu sektörünün ekonomideki payının büyümesi, harcamaların giderek daha az verimli alanlara kanalize olmasına yol açmaktadır, dolayısıyla iktisadi büyüme oranı yavaşlamakta, hatta düşmektedir. Şekil 1'deki harcama-çıktı eğrisi aynı zamanda kamu harcamalarındaki artışla büyüme arasındaki ilişkiyi de göstermektedir (Gwartney vd., 1998b: 5). Kamu harcamalarındaki artış ilk önce iktisadi büyümeyi teşvik edecektir (B noktasına kadar), ancak daha sonra kamu harcamalarındaki ilave artışlar büyümeyi geciktirecektir.

Dünyada hızlı büyüme sağlayan ülkelerin ya kamu sektörünün payının düşük olduğu ülkeler ya da bu payın sürekli azaldığı ülkeler olduğunu söylenebilir. Şekil 2, kamu büyüklüğü ve büyüme arasındaki ilişkiyi göstermektedir.

Şekil 2: Kamu Büyüklüğü ve Büyüme : OECD Ülkeleri (1960-96)



Not: Toplam kamu harcamalarına dahil edilenler; kamu tüketimi, transferler, sübvansiyonlar, ödenmemiş borçların net faizi ve sermaye mallarına yapılan harcamadır.

Kaynak : Gwartney, Holcombe ve Lawson, 1998: 171.

Yukarıdaki şekilden de görüldüğü gibi, kamunun büyüklüğü arttıkça ortalama büyüme oranı sürekli olarak düşmektedir. Gwartney, Holcombe ve Lawson, kamu büyüklüğü ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi 23 OECD Ülkesi için, uzun bir dönem için test etmişler ve GSYİH'nın payı olarak kamu harcamalarındaki %10'luk bir artışın yıllık büyüme oranını %1 azalttığı sonucuna ulaşmışlardır. $R^2=0,42$, kamu harcamalarının, OECD Ülkelerindeki ekonomik büyüme farklılıklarının yaklaşık %42'sini açıkladığını göstermektedir (Gwartney vd., 1998: 173).

Alesina ve diğerleri tarafından yapılan bir diğer çalışmada ise, örnek OECD ülkelerinde harcama / GSYİH oranındaki %1 lik bir azalmanın yatırım / GSYİH'da %0.16'lık ani bir artışa yol açtığı tespit edilmiştir (NBER, 2001: 1). Bu durum iki yıl sonra %0.51 ve 5 yıl sonra %0.8'lik kümülatif artışa yol açmaktadır. Bu etki, harcamalardaki azalma kamu ücretleri yoluyla sağlandığında ortaya çıkmaktadır. GSYİH'da kamu ücretlerinin payındaki %1'lik bir azalma, yatırım / GSYİH oranında %0.51'lik ani bir artışa yol açmaktadır. İki yıl sonra %1.83, beş yıl sonra %2.77'lik bir artışa yol açmaktadır.

Dolayısıyla kamu harcamalarının öncelikle büyüme üzerinde olumlu etkiler yarattığını, ancak bu artış devam ettikçe ortaya çıkan negatif etkinin büyümeyi geciktirdiğini söyleyebiliriz. Kamu harcamalarının ekonomik büyüme üzerindeki etkilerini, olumlu etkiler ve olumsuz etkiler olmak üzere ikiye ayırarak inceleyebiliriz. Bu etkilere geçmeden önce kamu harcamalarının büyüme üzerindeki etkisinin yönünü belirleyen bazı faktörleri belirtmekte yarar vardır.

A) Kamu Harcaması- Büyüme İlişkisini Belirleyen Faktörler:

Kamu sektörünün iktisadi büyüme üzerindeki etkisi incelenirken, **üretken** ve **üretken olmayan** kamu harcamaları arasında bir ayrım yapılabilir (Deverajan vd., 1996: 314). Dolayısıyla üretken ve üretken olmayan kamu harcamalarının bileşimleri önem kazanmaktadır. Yapılan ampirik çalışmaların en önemli bulgusu, üretim artışı ile kamu tüketiminin GSYİH'daki payı arasında negatif ilişkinin bulunmasıdır. Üretken olmayan kamu harcamaları gelişmiş ülkenin iktisadi büyümesi üzerinde kısa ve orta dönemde negatif ve anlamsız bir etkiye sahipken, az gelişmiş ülkelerde kısa dönemde pozitif, orta dönemde negatif etkiye sahiptir (Lin, 1994: 93).

Ashauer ve Barro kamu yatırımları ile üretim artışı arasında pozitif ilişki olduğunu tespit etmişlerdir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, üretken olan yatırımların aşırı miktarda yapılması durumunda üretken olmayan hale gelmesidir (Deverajan, Swaroop, Zou, 1996: 338). Cari harcamaların bazıları sermaye harcamalarının getirisinden daha fazla getiriye sahip olabilir.

Kamu harcamalarının büyüme üzerindeki etkileri, **ülkelerin gelişmişlik düzeyine göre** de farklılık gösterebilir. Eğer ekonomi düşük durağan dengede ise (az gelişmiş ise), kamu büyüklüğündeki artış durağan denge üretim düzeyini yükseltecektir. Eğer ekonomi gelişmiş ise, yani durağan dengede ise, kamu harcamalarındaki artış durağan denge üretim düzeyini düşürecektir (Yavas, 1998: 305).

Kamu harcamalarının büyüme üzerindeki etkisi, **harcamanın türüne göre** de farklılık gösterebilir. Savunma ve eğitim harcamaları⁵ dışında kamu tüketim harcamaları dikkate değer şekilde ekonomik büyümeyi düşürmektedir (Landau, 1986: 68). Savunma ve transfer harcamaları büyüme üzerinde önemli bir etkiye sahip görünmemektedir. Eğitim büyümeye ilişkili görülmeyle birlikte, kamu eğitim harcamaları düzeyi ile ilişkili görülmemektedir. Bununla birlikte bir çok çalışmada yüksek eğitim düzeyi ile büyüme ya da eğitime yapılan kamu harcamaları ile büyüme arasında pozitif ilişki tespit etmişlerdir (IMF, 2001: 17). Easterly ve Rebelo (1993), ulaşım ve iletişimle ilgili kamu yatırımları payındaki artışın büyümeyle yakından ilişkili olduğunu belirtmişlerdir.

Kamu harcamalarının büyüme üzerindeki etkisi bu harcamaların **finansman yöntemine** bağlı olarak da değişecektir. Kamu harcamalarının vergilerle, halktan borçlanarak ya da merkez bankasından borçlanılarak finanse edilmesi iktisadi büyüme üzerinde negatif etki yaratacaktır (Landau, 1986: 359). Vergiler işgücü ve sermayenin getirisini azaltarak fiziki ve beşeri sermaye birikimi için teşvikleri ortadan kaldıracaktır.

B) Kamu Harcamalarının Büyüme Üzerindeki Olumlu Etkileri :

Genel olarak baktığımızda devletin görevleri üç başlık altında incelenebilir (Reinert, 1999: 279) : 1- Kurumsal düzenleme, 2- Gelir dağılımında adaletin sağlanması, 3- Ekonomik büyümenin sağlanması.

İstikrarlı maliye politikaları işgücünün niteliğini, sermayenin

verimliliği ile işgücü ve sermaye girdilerinin arzını değiştirerek büyümeyi etkiler (IMF, 2001: 17). Ayrıca maliye politikasının büyüme üzerindeki etkileri temel olarak işgücü piyasası vasıtasıyla ortaya çıkmaktadır. Maliye politikasının büyüme üzerindeki etkisi ile ilgili teorik mekanizma büyümenin içsel mi yoksa dışsal mı olduğuna bağlıdır. İçsel büyüme modellerinde verimliliği etkileyen, beşeri ve fiziki sermaye yatırımlarını teşvik eden kamu politikaları sürekli büyüme oranını değiştirebilir.

Devlet piyasadaki eksiklikleri etkin bir şekilde düzeltebilir, sosyal ve özel fayda arasındaki uyumsuzluğu giderebilir. Ayrıca kamu sektörünün özel sektörden daha etkin olduğu durumlarda kamu büyüklüğünün genişliği önemli dışsal taşıma etkileri yaratabilir. Ekonomik büyümeyi teşvik edici olarak devletin görevleri şu şekilde özetlenebilir:

1- Ülkeyi doğru işletmelere yöneltmek ve doğru işletmelerde karşılaştırmalı üstünlük oluşturmak: Devlet üretken yatırımlardaki artışı güvence altına alarak, büyüme ve kalkınma için optimal yönü sağlayabilir (Ram, 1986: 91). Ayrıca teşvik politikalarıyla öğrenme potansiyeli yüksek sektörler için önem verilmesi büyüme hızının da artmasına yol açabilir (Yülek, 1997: 12).

Bunların yanında doğru işletmelerde karşılaştırmalı üstünlük sağlamak da önemlidir. Gelişmiş ülkeleri yakalamak için bütün başarılı stratejilerin temel unsuru, ülkenin doğru ekonomik faaliyetlerde karşılaştırmalı üstünlüğünün sağlanmasıdır (Reinert, 1999: 281). Ayrıca ihracat yapan endüstrilere verilen teşvikler ticaret dengesini iyileştirir ve ekonomik büyümeyi hızlandırır.

2- Altyapı hizmetlerini sağlamak : Devletin bu görevi konusunda klasik ve neoklasik iktisatçılar birleşmektedirler. Devletin özel sektörün gelişmesini sağlayacak altyapıyı sağlaması, etkin sermaye arzını artırarak büyümeyi teşvik edecektir (IMF, 2001: 17).

3- Özel yatırımları teşvik etmek : Gelişmekte olan ülkeler açısından kamu ve özel sektör yatırımları birbirlerini tamamlayıcı olabilirler. Kamu sermaye birikimi ve özel sermaye birikimi doğru şekilde tamamlayıcı olduklarında, kamu projeleri girişimciliği hızlandırır ve özel yatırımları, dolayısıyla da iktisadi büyümeyi teşvik eder (Cao ve Li, 2001: 5). Kamu yatırımları dolaylı olarak gerekli kamu mallarını sağlayarak özel yatırımlar için ortamı iyileştirerek büyümeyi teşvik edebilir (Kelley, 1997: 63). Böyle durumlarda kamu yatırımları başarılı özel sektör faaliyetleri ve ekonomik büyümenin önemli bir belirleyeni haline gelebilir (Kelley, 1997: 63).

Barro'nun modeline göre kamu teşviklerinin olmadığı durumda özel müteşebbis sadece kendi özel kâr-zarar hesabını yapar, topluma kazandırdığı ikinci yarar üzerinde durmaz. Dolayısıyla teşviklerin olmaması yatırım seviyesini sub-optimal seviyelere düşürecek, büyüme hızı da optimal seviyenin altında olacaktır (Yülek, 1997: 11).

4- Standartlar Oluşturmak: Standartlar oluşturmak devletin oldukça önemli görevlerinden biridir. Neoklasik açıdan, işlem maliyetlerini düşürmek için standartlaşmış kitle üretimine temel oluşturulmalıdır.

5- Kalifiye eleman temin etmek: Beşeri sermaye birikimi, işgücü verimliliğini dolayısıyla büyümeyi artırır. Bir çok çalışmada yüksek eğitim düzeyi ile büyüme ya da eğitime yapılan kamu harcamaları ile büyüme arasında pozitif ilişki tespit etmişlerdir.

Ayrıca arz yetersizliğinin olduğu durumda kalifiye işgücü ve girişimci temin etmek açısından devletin sorumluluğu vardır. Son çare olarak devlet de girişimci olabilir.

6- Talep yaratmak: Arzın kendi talebini yaratacağını söyleyen Say Kanununun geçerliliğine dair bir kanı yoksa, devlet talep yaratılmasında önemli bir role sahip olabilir.

7- Teknolojik ilerlemenin sağlanması: Devlet ulusal üretim için yüksek nitelikli talebin ve teknolojik olarak uygun malların talebinin sağlanması ile teknolojik sınırları genişletmede önemli bir role sahip olabilir. Devletin talebi sadece savaş ve altyapı hizmetleri için önemli olmayıp, gelecekte düşük maliyetli kitlesel üretime doğru teknolojik genişlemenin temellerini sağlaması açısından da önemlidir.

8- Politik İstikrarı Sağlamak : Kamu, mülkiyet haklarını uygulayarak toplumun verimliliğini ve gönüllü değişim ilişkisini artıracak yasa ve sosyal yapı gibi kamu mallarını temin edebilir. İstikrarlı bir politika, yasal çerçeve ve etkin bürokrasiyi sağlamak üzere yapılan kamu harcamaları büyümeyi kolaylaştırabilir (IMF, 2001: 17). Ampirik çalışmalar politik kargaşanın, istikrarsızlığın ve yozlaşmanın büyüme üzerinde anlamlı negatif bir ilişkiye sahip olduğunu göstermiştir.

9- Ulusal Savunmayı Sağlamak: Hükümet dış ülkelerin istismarını önleyebilir ve askeri savunma, sermaye güvenliğini artırır.

10- Sosyal Uyumunu Oluşturmak: Kamu transfer harcamaları ile sosyal ahenğin sürdürülmesine yardımcı olabilir ve işgücünün verimliliğini iyileştirir. Dolayısıyla büyümeyi olumlu etkiler.

C) Kamu Harcamalarının Büyüme Üzerindeki Olumsuz Etkileri:

Kamu harcamalarındaki artışın ekonomik büyüme üzerinde negatif etkiye sahip olmasının sebepleri şunlardır:

1- Çarpıklık Yaratması ve Özel Sektör Yatırımlarını Azaltması: Ekonomiye devletin müdahalesine karşı çıkanların temel görüşü, devletin bir çarpıklık kaynağı olduğudur (Kelley, 1997: 61). Devletin piyasa başarısızlıklarını gidermek üzere girişimde bulunmasının, piyasa başarısızlıklarının yarattığından daha büyük çarpıklığa yol açacağı düşünülmektedir.

Kamunun yarattığı çarpıklık dolayısıyla ortaya çıkan rant kollama ve dışlama etkisi büyümeyi olumsuz etkilemektedir (Kelley, 1997: 61). Kamu daha etkin olabilecek özel girişimciyi piyasa dışına itmekte, yani dışlama (crowding-out) etkisi yaratmaktadır. Vergiler gibi, borçlanma özel yatırımcıyı dışlayacaktır ve ayrıca gelecekte yüksek vergilere yol açacaktır. Kamu harcamalarının verimliliği

azalmasa bile, kaynaklar özel sektörden kamu sektörüne kaydıka, vergileme ve borçlanmanın olumsuz etkileri iktisadi büyüme üzerinde negatif etki yaratabilecektir (Gwartney vd., 1998b: 3).

Kamu harcamaları için gerekli olan vergiler, çalışma, yatırım ve yenilik isteğini azaltmaktadır. Devlet girişimcinin gelirinin daha fazlasını vergilendirdiğe, yatırım yapma isteğini, riske katlanmayı, verimliliği artıracak faaliyetleri üstlenme isteğini azaltacaktır (Gwartney vd., 1998b: 3).

Ayrıca rant kollama faaliyeti de büyümei olumsuz etkilemektedir. Dolayısıyla çeşitli ilgi gruplarının rant kollama faaliyetleri yüzünden kamu faaliyeti kaçınılmaz olarak çarpıklık yaratır ve etkinliği azaltır. Kamunun para ve maliye politikalarının bir çoğu ekonomik güdüleri çarpıtma eğilimindedir ve sistemin verimliliğini azaltır (Ram, 1986: 191).

Sübvansiyonlar ve düzenlemelerde yine özel sektör maliyetlerini artırır ve kaynak dağılımında çarpıklığa yol açar.

2- Yozlaşmaya Yol Açması: Kamu büyüdükçe, gelirin yeniden dağılımı ve düzenleyici faaliyetler açısından daha ağır çalışır hale gelir. Bu faaliyetler bireyleri üretimden ziyade kamu desteği ile kişisel gelir sağlama yönünde teşvik edecektir (Gwartney vd., 1998: 169). Dolayısıyla kaynaklar servet yaratan faaliyetlerden servet transferi faaliyetlerine doğru kayacaktır. Bu kayma iktisadi büyümei geciktirecektir ve gelir seviyesinin ekonominin potansiyel gelir düzeyinin altında olmasına yol açacaktır

3- Azalan Getirilerin Ortaya Çıkması : Piyasaya göre kamu sektörünün büyümesi, azalan getirilerin ortaya çıkmasına yol açar (Gwartney vd., 1998b: 3). Kamu sektörünün temel fonksiyonlarını yerine getirmesi piyasanın etkin işleyişi açısından önemlidir, dolayısıyla ekonomik büyümei teşvik eder. Altyapı ve eğitim gibi alanlara doğru genişledikçe, özel sektör bu yatırımları daha etkin bir şekilde gerçekleştireceğini gösterse de, hala büyüme ve performans üzerinde olumlu etkiye sahip olacaktır. Eğer kamu sektörü genişlemeye devam ederse, harcamalar artan bir şekilde daha az verimli alanlara kanalize edilecektir. Dolayısıyla kamu sektörünün büyümesi, negatif getirinin ortaya çıkmasına yol açacak ve ekonomik büyüme yavaşlayacaktır.

4- Piyasa Şartlarına Hemen Uyum Sağlayamama : Politik süreç piyasaya göre daha az dinamiktir. Kamu sektörünün değişimlere karşı uyum süreci daha yavaştır. Piyasa ile karşılaştırıldığında, kamu sektöründe hataları (örn; verimsiz yatırımları) telafi etme ve değişen şartlara, yeni bilgiye ve değişen teknolojiye uyum daha uzun zaman almaktadır.

Politik süreç ekonomik büyümei sağlayacak girişimciliği engelleyecektir. Girişimciler yeni ve daha iyi teknolojileri, daha iyi üretim metotlarını ve daha önce farkına varılmamış fırsatları keşfettikçe, mevcut kaynaklarla değeri daha yüksek mal ve hizmetleri üretebilirler (Gwartney vd., 1998: 169). Bu durum servetteki artışın ve büyümenin temel unsurudur. Piyasa kötü karar alanları cezalandırırken, kamu sektöründe bu yönde değişim çok yavaş ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla piyasa sektörüne göre nisbi olarak kamu sektörünün genişlemesi ekonomik büyümenin bu önemli kaynağını yavaşlatacaktır.

5- Verimliliğin Düşük Olması : Kamu sektöründe faktör verimliliği düşüktür. Devletin ekonomik sisteme müdahale etmek için kullandığı bir çok maliye ve para politikası araçları, ekonomik teşviklerin bozulmasına ve sistemin verimliliğinin düşmesine yol açmaktadır. Dolayısıyla kamu kesiminin görece büyük olması, kaynakların verimsiz alanlarda kullanılmasına yol açarak ekonominin büyümesini yavaşlatır (Ulutürk, 2001: 131).

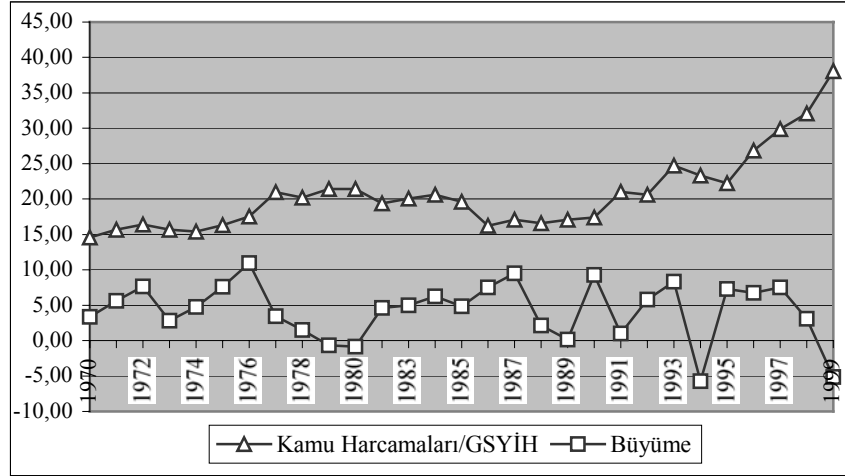
VI- TÜRKİYE'DE KAMU BÜYÜKLÜĞÜNÜN İKTİSADİ BÜYÜME ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Çalışmanın bu bölümünde Türkiye'de kamu büyüklüğünün iktisadi büyüme üzerindeki etkileri kısaca incelenecektir. Kamu büyüklüğünü gösteren veri olarak, kamu harcamalarının GSYİH'daki payı kullanılacaktır.

A) Türkiye'de Kamu Büyüklüğü ve Büyüme Üzerindeki Etkileri

Türkiye'de kamu harcamalarının GSYİH'daki payı, 1970-1979 döneminde ortalama olarak %17.4, 1980-1989 döneminde %18.7 ve 1990-1999 döneminde ise %25.6 olarak gerçekleştirilmiştir. Dönemler itibariyle bakıldığında Türkiye'de kamu büyüklüğünün sürekli olarak arttığı, yani iç kaynakların giderek artan kısmının kamu sektörü tarafından kullanıldığı söylenebilir. Şekil 3, 1970-1999 döneminde Türkiye'de kamu büyüklüğünün ve büyümenin yıllar itibariyle seyrini göstermektedir.

Şekil 3 : Türkiye'de Kamu Büyüklüğünün Yıllar İtibariyle Seyri (1970-1999)

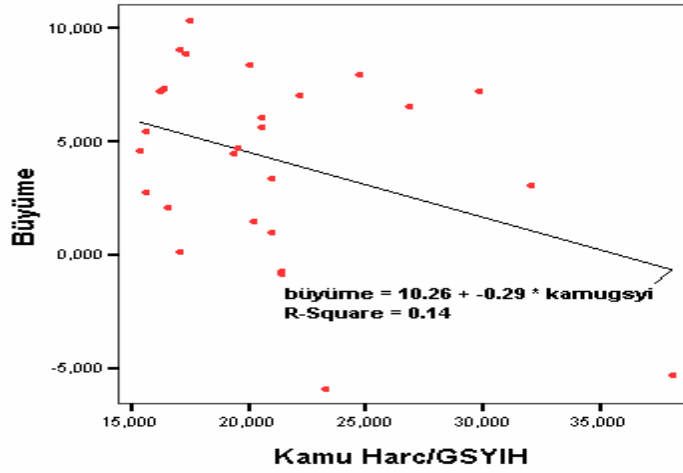


Kaynak: IMF (2001), International Finance Statistics CD-ROM ve World Development Indicators CD-ROM.

Yıllar itibariyle baktığımızda kamu büyüklüğünün 1995 yılından itibaren hızla büyüdüğü gözlenmektedir. 1995 yılında kamu büyüklüğü %22.2 iken, 1999 yılında %38'e ulaşmıştır.

Yine aynı dönemler itibariyle ortalama büyümeye (GSYİH'daki artış) baktığımızda, 1970-1979 döneminde 4.7, 1980-1989 döneminde 4.4 ve 1990-1999 döneminde 3.8 olarak gerçekleştiğini görüyoruz. Ortalama olarak baktığımızda büyümede de bir düşme eğilimi gözlenmektedir. Şekil 4, kamu büyüklüğü ve büyüme arasındaki korelasyonu göstermektedir.

Şekil 4: Kamu Büyüklüğü ve Büyüme İlişkisi (1971-1999)



Kamu büyüklüğü ile büyüme arasında çok kuvvetli olmamakla birlikte anlamlı negatif bir ilişkinin olduğu gözlenmektedir. İlişkinin çok kuvvetli olmaması henüz Türkiye'de kamu büyüklüğünün büyümeyi ciddi ölçüde etkileyebilecek boyutta olmadığını göstermektedir.

Türkiye'de kamu büyüklüğünün iktisadi büyüme üzerindeki etkilerini test etmeye yönelik ampirik çalışmalar yapılmıştır. Yapılan ampirik çalışmalar Türkiye'de kamu harcamaları payındaki artışın ekonomik gelişmeyle birlikte arttığını, yani Wagner Yasasının geçerli olduğunu ortaya koymuştur (Yamak ve Küçükale, 1997: 13; Terzi, 1998: 77). Ekonomik büyüme, Granger anlamında kamu harcamalarını pozitif yönde etkilerken, kamu harcamalarının ekonomik büyümeyi herhangi bir şekilde etkilemediği tespit edilmiştir (Yamak ve Küçükale, 1997: 13).

Ayrıca kamu harcamalarındaki artışın özel sektör üzerinde pozitif dışşallık yarattığı, dolayısıyla kamu sektörünün büyüklüğünün büyümeyi pozitif yönde etkilediğini ortaya koyan ampirik çalışmalar da mevcuttur (Ulutürk, 2001: 131). Bu sonuca, kamu kesiminde faktör verimliliğinin özel sektöre göre daha yüksek çıkması ile ulaşılmıştır.

B) Ampirik Çalışma

Türkiye’de kamu büyüklüğünün büyümeyi ne yönde etkilediğini ortaya koyabilmek amacıyla ampirik bir çalışma yapılmıştır. 1971-1999 dönemi zaman serileri kullanılmıştır. Çalışmada kamu harcamaları için IMF’nin verileri esas alınırken, büyüme, sermaye birikimi ve işgücü artışına ilişkin veriler Dünya Kalkınma İstatistiklerinden alınmıştır. Yıllık artışlar logaritmik farkları alınarak hesaplanmıştır. Regresyon analizi için, SPSS 9.0 kullanılmıştır.

Çalışmada, iki sektörlü üretim fonksiyonu esas alınarak kamu harcamalarının büyüme üzerindeki etkisi tespit edilmeye çalışılmıştır⁶. İki sektörlü üretim fonksiyonu sonucunda ulaşılan temel model şu şekilde belirtilebilir:

$$\dot{Y} = \beta_1(I/Y) + \beta_2 \dot{L} + \beta_4 (G/Y)$$

Burada \dot{Y} büyümeyi, I/Y sermaye birikimindeki artışı, \dot{L} işgücündeki artışı, G/Y ise kamu büyüklüğünü göstermektedir. EKK yöntemi kullanarak ulaşılan sonuçlar Tablo’3 de özetlenmiştir.

Tablo 3 : Türkiye’de Kamu Büyüklüğü- Büyüme İlişkisi (1971-1999)

Bağımsız Değişkenler	Bağımlı Değişken: Büyüme (GSYİH’deki Artış)			Bağımlı Değişken: Özel Yatırımlardaki Artış
	(1)	(2)	(3)	(4)
Kamu Harcamalarının GSYİH’deki payı	-0,287 (-2,063)	-0,252 (-2,058)	-0,369 (-3,323)	-1,159 (-2,843)
Kamu Harcamalarındaki Artış			0,185 (3,143)	0,593 (2,742)
Sermaye Birikimindeki Artış		0,148 (3,005)	0,110 (2,510)	
İşgücündeki Artış		1,452 (1,872)	1,385 (2,089)	
Sabit	10,26	5,92	7,15	24,10
Düzeltilmiş R²	0,11	0,34	0,52	0,27

Not : Parantez içindeki değerler t değerleridir. Katsayıların tamamı %5 düzeyinde anlamlıdır.

(2) no’lu modelimiz yaygın olarak kullanılan modeldir. Bu modele göre kamu harcamalarının GSYİH’deki payı büyümeyi olumsuz etkilemektedir. (3) no’lu modele kamu harcamalarındaki artış eklendiğinde modelin açıklama gücünün arttığı gözlenmektedir. Elde ettiğimiz sonuçlara göre kamu harcamalarındaki artış büyümeyi olumlu yönde etkilerken, GSYİH’den kamu harcamalarına ayrılan pay olarak tanımladığımız kamu büyüklüğü büyümeyi olumsuz yönde etkilemektedir. Yani kamu harcamalarındaki artış özel yatırımlar için dışsallıklar yaratarak özel yatırımlardaki artışı teşvik etmekte, ancak kamu büyüklüğündeki artış bir yandan yozlaşmaya, dolayısıyla kaynakların etkin olmayan dağılımına yol açarak, büyümeyi olumsuz yönde etkilemektedir. (4) no’lu modele göre, kamu büyüklüğündeki artış özel yatırımları dışlama etkisi yaratarak da büyümeyi geciktirebilir.

Ayrıca sermaye birikimindeki ve işgücündeki artışın da büyümeyi olumlu yönde etkilediği sonucuna ulaşılmıştır.

SONUÇ

Devletin iktisadi gelişmedeki rolünün ne olması gerektiği ve kamu büyüklüğünün (kamu harcamaları/GSYİH) ekonomik büyümeyi ne şekilde etkilediği uzun yıllardır tartışılan konular arasındadır. Çalışmamızın amacı, kamu büyüklüğü ile büyüme arasındaki ilişkiyi belirlemektir.

19. yüzyılda minimal devlet anlayışı hakimken, I Dünya Savaşından sonra bilhassa 1917'deki Rus Devrimi ve 1930'daki Büyük Bunalımdan sonra kamu harcamaları ciddi ölçüde artmıştır. Günümüzde sanayileşmiş ülkelerde kamu harcamaları toplam gelirin yaklaşık yarısını oluşturmaktadır. Gelişmiş ülkelerde kamu harcamaları payının gelişmekte olan ülkelere göre daha yüksek olması, kamu harcamaları payındaki artışın kalkınmanın bir göstergesi olup olamayacağı sorusunu akla getirmektedir.

Temel kamu harcamalarının iktisadi büyümeyi pozitif yönde etkilemesi beklenir. Ancak temel fonksiyonların ötesinde kamu harcamalarının artması, büyüme üzerindeki pozitif etkinin azalmasına hatta tersine dönmesine yol açabilir.

Kamu harcamaları; ülkeyi doğru işletmelere yönelterek ve doğru işletmelerde mukayeseli üstünlük oluşturarak, altyapı hizmetlerini sağlayarak, özel yatırımları teşvik ederek, standartlar oluşturarak, kalifiye eleman temin ederek, talep yaratarak, teknolojik ilerlemeyi sağlayarak, politik istikrarı, ulusal savunmayı sağlayarak ve sosyal ahengi oluşturarak iktisadi büyümeyi olumlu yönde etkiler. Kamu sektörünün iktisadi büyüme üzerindeki bu olumlu etkileri yanında olumsuz etkileri de vardır. Kamu harcamalarındaki artış çarpıklık yaratması ve özel sektör yatırımlarını azaltması, yozlaşmaya yol açması, azalan getirilere sebep olması, piyasa şartlarına hemen uyum sağlayamaması ve düşük verimlilik nedeniyle iktisadi büyümeyi olumsuz etkileyebilir.

Türkiye'de 1970-1999 dönemine baktığımızda kamu büyüklüğünün arttığı gözlenmektedir. Kamu büyüklüğündeki bu artışın iktisadi büyüme ile birlikte gerçekleştiğini gösteren ampirik çalışmalar yapılmıştır. Çalışmamızda kamu büyüklüğü ile büyüme arasındaki ilişki, 1971-1999 yılları için, iki sektörlü üretim fonksiyonu esas alınarak analiz edilmeye çalışılmıştır. Türkiye'de incelenen dönemde çok kuvvetli olmamakla birlikte kamu büyüklüğü (Kamu harcamaları/GSYİH) ile büyüme arasında negatif bir ilişkinin olduğu gözlenmektedir. Yani GSYİH'dan kamu harcamalarına ayrılan pay arttıkça büyüme azalmaktadır. Bunun en önemli sebebi, kamu harcamalarındaki artışın yozlaşmaya yol açması, dolayısıyla kaynakların etkin ve verimli kullanımını engellemesidir. Kamu harcamalarındaki artış ile büyüme arasında ise, pozitif bir ilişki tespit edilmiştir. Yani kamu harcamalarındaki artış, özel sektör yatırımları için uygun ortam yaratarak büyümeyi hızlandırmaktadır. Sermaye birikimindeki ve işgücü stoğundaki artışın da büyümeyi olumlu yönde etkilediği sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca kamu büyüklüğündeki artış, özel yatırımları dışlama etkisi yaratarak da büyümeyi geciktirebilir.

NOTLAR

- ¹ Piyasa başarısızlığı, fiyat sinyallerine duyarlılığın olmaması olarak tanımlanan yapısal katılıklardan kaynaklanmaktadır (Krueger, 1990: 9).
- ² Ayrıntılı bilgi için bkz. Cao ve Li, 2001: 4-10.
- ³ Örn.; P.Grossman (1988), "Growth in Government and Economic Growth: The Australian Experience", **Australian Economic Papers**, 27, pp.33-43; S.Rosen and B.A.Weinberg (1998), "Incentives, Efficiency and Government Provision of Public Services", **Annual World Bank Conference on Development Economics 1997**, The World Bank, pp.139-166.
- ⁴ Örn.; R.Kormendi and P.Meguire (1985), " Macroeconomic Determinants of Growth: Cross-Country Evidence", **Journal of Monetary Economics** 16, 2, pp.141-163; D. Lindauer and Ann D.Velenchik (1992), "Government Spending in Developing Countries: Trends, Causes and Consequences", **The World Bank Research Observer** 7,1, pp.59-78.
- ⁵ Savunma ve eğitim harcamaları tamamen tüketim olarak görülmemektedir. Bu harcamaların verimlilik ve mülkiyet hakları üzerinde dolaysız pozitif etkileri vardır (Barro ve Lee, 1994: 279).
- ⁶ Bu yöntem başta Ram (1986) olmak üzere bir çok çalışmada kullanılmıştır.

KAYNAKÇA

- BARRO, R. J. and J. W. LEE. (1994), "Losers and Winners in Economic Growth" **Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics 1993**, World Bank, pp.267-297.
- CAO, Y. and Michael Z.F.LI "The Long Run Causality Between Government Size and Economic Growth- A Comparative Study of Four Asian Tigers Over The Period of Industrialization and Post-Industrialization"; <<http://www.ntu.edu.sg/nbs/ae/WP-Series/wp2001-03.pdf>>, Erişim Tarihi: 23.04.2002.
- ÇEŞTEPE, H. ve M. BİLEN. (2001), "Devletin Ekonomideki Rolü: Finansal Kriz Sonrası Doğu Asya'da Performans Analizi" **İşletme Finans Dergisi**, Haziran, ss.54-71.
- DEVERAJAN, S., V. SWAROOP and H. ZOU. (1996), "The Composition of Public Expenditure and Economic Growth" **Journal of Monetary Economics**, 37, pp.313-344.
- Dünya Bankası (1997), **Dünya Kalkınma Raporu 1997**(Özet), Haziran.
- Global Investing News: Economic Growth and Government Size, <<http://www.cberhaven.com/globalinvesting/growthgovtsize.html>>, Erişim Tarihi: 21.09.2001.
- GUSEH, J. S. (1997), "Government Size and Economic Growth in Developing Countries: A Political-Economy Framework" **Journal of Macroeconomics**, Winter, Vol.19, No.1, pp.175-192.
- GWARTNEY, J., HOLCOMBE, R. and R. LAWSON. (1998a), "The Scope of Government and the Wealth of Nations" **Cato Journal**, Vol.18, No.2, Fall, <www.cato.org/pubs/journal/cj18n2/cj18n2-1.pdf>, Erişim Tarihi: 22.10.2001.
- HEİTGER, B. (2001), "The Scope of Government and Its Impact on Economic Growth in OECD Countries", **Kiel Working Paper** No.1034, April, <<http://www.uni-kiel.de/ifw/pub/kap/2001/kap1034.pdf>>, Erişim Tarihi: 20.11.2001.
- GWARTNEY, J., HOLCOMBE, R. and R. LAWSON. (1998b), "The Size and Functions of Government and Economic Growth", Joint Economic Committee Study, April, <<http://www.house.gov/jec/growth/function/function.htm>>, Erişim Tarihi: 20.09.2001.
- IMF (2001), **Sweeden Selected Issues-The Role of Government**, IMF Country Report No.01/169, September, <<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=15383.0>>, Erişim Tarihi:20.10.2001.

- IMF (2002), **International Finance Statistics** CD-ROM.
- KELLY, T. (1997), "Public Expenditures and Growth" **The Journal of Development Studies**, Vol.34, No.1, October, pp. 60-84.
- KRUEGER, A. O. (1990), "Government Failures in Development" **Journal of Economic Perspectives**, Volume4, Number 3, Summer, pp.9-23.
- LANDAU, D. "Government and Economic Growth in the Less Developed Countries: An Empirical Study for 1960-1980" **Economic Development and Cultural Change** 35, pp.35-75.
- LIN, S. (1994), "Government Spending and Economic Growth" **Applied Economics**, , 26, pp.83-94.
- LOPÇU, K. ve Ö. OĞUZ. (2001), "Public and Private Investment and Growth: A Panel Approach" **ODTÜ İktisat Kongresi Tebliği**.
- NBER, "How Government Spending Slows Growth", 2001, <<http://www.nber.org/digest/jan00/w7207.html>>, Erişim Tarihi: 20.09.2001.
- RAM, R. (1986), "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross Section and Time Series Data, **American Economic Review**, Vol.76, No.1, March, pp.191-203.
- REINERT, E. S. (1999), "The Role of the State in Economic Growth", **Journal of Economic Studies**, 26, 4/5, pp.268-326.
- TANZI, V. and L. SCHUKNECHT. (1996), "Reforming Government in Industrial Countries", **Finance and Economic Development**, September, s.2-5.
- TERZİ, H. (1998), "Kamu Harcamaları ve Ekonomik Kalkınma İlişkisi Üzerine Ekonometrik Bir İnceleme" **İşletme Finans Dergisi**, Ocak, ss.67-78.
- ULUTÜRK, S. (2001), "Kamu Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi" **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi** (1), ss.131-139.
- World Bank, World Development Report 2000/2001, <<http://econ.worldbank.org/wdr>>, Erişim Tarihi: 20.01.2002.
- World Bank (2001), **World Development Indicators** CD-ROM.
- YAMAK, N. ve Y. KÜÇÜKKALE. (1997), "Türkiye'de Kamu Harcamaları Ekonomik Büyüme İlişkisi" **İşletme ve Finans Dergisi**, Yıl 12, Sayı 131, Şubat, ss.5-14.
- YAVAS, A. (1998), "Does too Much Government Investment Retard Economic Development of a Country" **Journal of Economic Studies**, Vol.25, No.4, pp.296-308.
- YÜLEK, M. (1997), "İçsel Büyüme Teorileri, Gelişmekte Olan Ülkeler ve Kamu Politikaları Üzerine" **Hazine Dergisi**, Nisan, Sayı 6, ss.1-15.