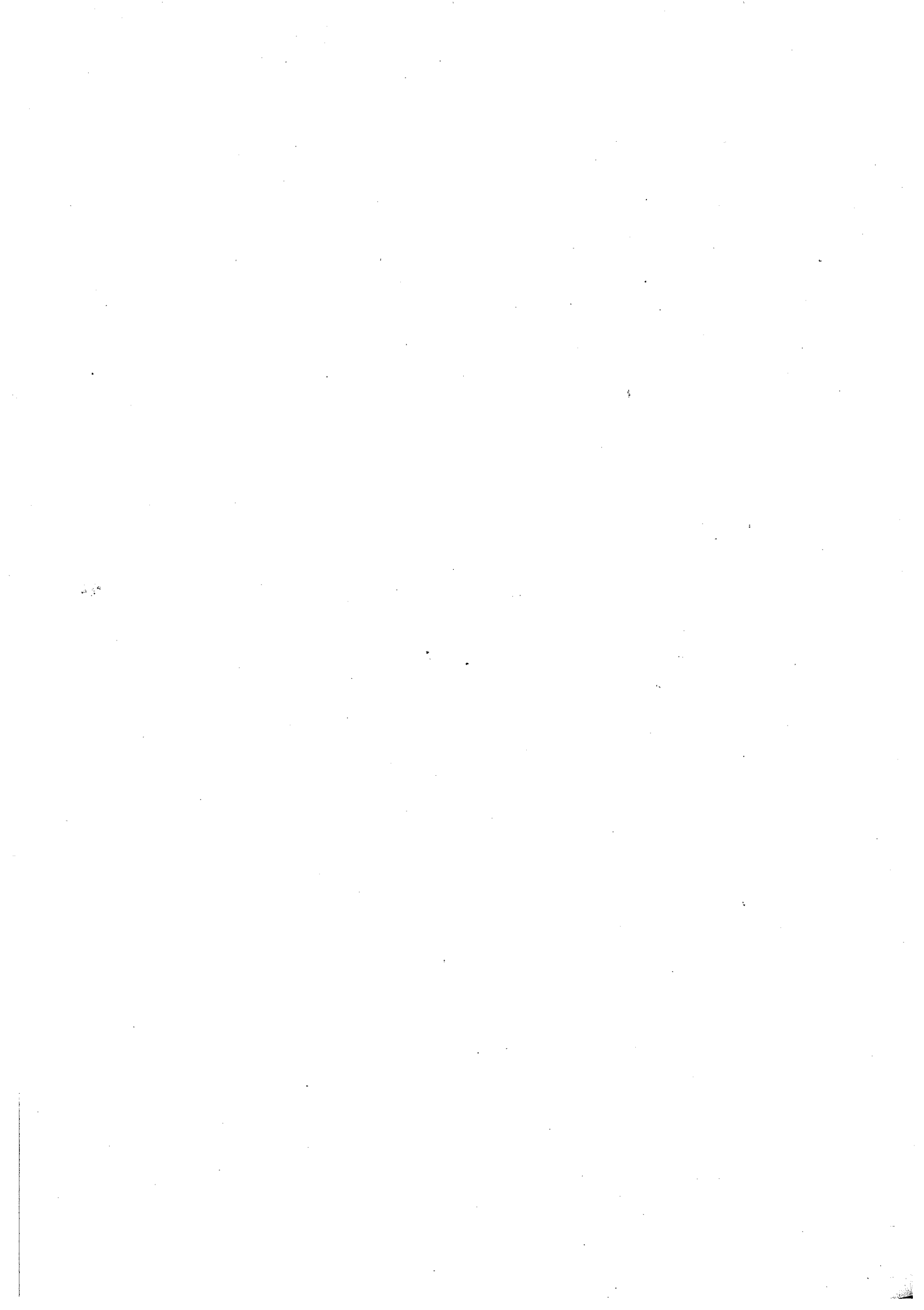


**Bölüm 8**

**KAMU HARCAMALARININ EKONOMİK  
ANALİZİ**

\* Doç.Dr.İsmail TUNCER  
Cihan YÜKSEL



## KAMU HARCAMALARININ EKONOMİK ANALİZİ

İnsanların bir arada yaşayarak toplumu oluşturması, bireysel ihtiyaçlarının yanında ortak ihtiyaçlarının da doğmasına neden olmuştur. Toplumsal yaşamın gerektirdiği bu ortak ihtiyaçlar, kamusal ihtiyaçlar olarak anılır. Kamusal ihtiyaçların sağlanması için bir takım harcamaların yapılması, diğer bir ifadeyle bu ihtiyaçların karşılanması için alınan mal ve hizmetlere birtakım ödemelerin yapılması gerekir ki, bu harcamaların genel adı kamu harcamalarıdır.

Kamu harcamaları, iç ve dış güvenlik, çocukların eğitimi, insanların işlerine gidip gelmesi, yaşlı ve yoksulların gıda ve sağlık hizmetleri gibi toplumun çok sayıda ihtiyacının karşılanmasına yardımcı olur. Kamu harcamaları, devletin merkezi ve yerel yönetimlerince yapılan tercihlerin tartışılmasını, belirli konularda uzlaşma sağlanmasını ve yorumlanmasını ifade eder. Bu doğrultuda kamu harcamaları, devletin farklı kaynaklarından sağlanan gelirlerin harcamalara eşitlendiği bütçe sisteminin bir parçası olarak tanımlanır. Bu nedenle, kamu harcamalarının değişik alanlara tahsis edilmesi kararı, aslında kimin devletten ne alacağını belirlenmesi konusuna bağlıdır.

İktisadın cevap aradığı temel sorunlardan biri olan “hangi mal ve hizmetler, kim için, ne kadar üretilecektir?” sorusu kamu ekonomisi disiplini için “devlet hangi mal ve hizmetleri, kim için ve ne kadar üretmelidir?” şeklinde sorulabilir. Devletin hangi mal ve hizmetleri üreteceği sorusu *kamusal ihtiyaçlarla* açıklanabilirken, kim için üreteceği sorusu *kamu tercihi ve oylama mekanizmalarıyla* açıklanabilir. Devletin ne kadar üreteceği sorusu ise, *kamu harcamalarının miktarıyla* ilgilidir. Bu nedenle bu bölümde kamu harcamalarının tanımı, kapsamı ve sınıflandırılmasının yanı sıra miktarının seyri de incelenecektir.

Mali iktisatçılar, II. Dünya Savaşı öncesi dönemde daha çok kamu gelirlerine odaklanarak kamu harcamalarına gereken önemi vermemiştir. Oysaki özel sektörün aksine kamu kesiminde kamu ihtiyacı temel hareket noktasıdır. Kamu ihtiyacını karşılamak için kamu hizmetlerine gereksinim duyulur ve bunun için kamu harcaması yapılması zorunluluğu ortaya çıkar. 1950’li yıllardan başlayarak mali iktisatçılar kamu harcamalarına odaklanma gereği duymuşlardır. Bu dönemde kamu ihtiyaçlarının artması, devletin yeni görevler yüklenmesi ve Büyük Bunalım sonrası dönemde yaygın olarak kullanılmaya başlanan

Keynesyen talep yönetimi politikaları sonucu kamu harcamalarına ilgi artmaya başlamıştır.

Ülkeler arasında ve zaman açısından bazı farklılıklar gösterse de verilerde genel olarak bazı eğilimler belirlenebilmektedir. Gelişme ile birlikte gelir artışları, sağlık koşullarının iyileşmesi sonucu nüfusun artması ve yaşam süresinin uzaması, savaşlar, doğal afetler ve diğer nedenlerden dolayı geleneksel kamu hizmetlerine olan talep artış göstermiştir. Devletin fiyat istikrarını sağlama, gelir dağılımı adaletini sağlama, yoksulluğu azaltma, tam istihdamı sağlama gibi işlevler yüklenmesi sonucu yine kamu hizmetlerine duyulan ihtiyaç artmıştır. Sonuç olarak, son yüz yıllık dönemde devletin verdiği hizmetlerde artış, bu hizmetleri yerine getirmek için harcama yapmak ve ekonomi kaynaklarının daha büyük bir kısmını kullanmak doğal hale gelmiştir. Bu bağlamda kamu harcamalarının ekonomik analizi kamu ekonomisinin önemli çalışma alanlarından biri haline gelmiştir.

### 8.1.Kamu Harcamalarının Tanım ve Kapsamı

Kamu ihtiyaçlarını karşılamak için devletin organları yoluyla sağlaması gereken hizmetleri yapabilmesi, harcama yapmasını gerektirir. Başka bir ifade ile devletin görevlerini yerine getirmesi için mal ve hizmet satın alması ve bu alımlar karşılığında harcama yapması gerekir. Kamusal hizmetlerin yerine getirilebilmesi için bazı mal ve hizmetlerin girdi olarak kullanılması ve ücret karşılığı emek kullanılması gerekir. Bunlara ek olarak günümüzde devletin yüklediği bazı işlevler için devlet önemli harcamalar yapar. Bazı iktisadi amaçlara (tam istihdam, gelir dağılımında eşitlik gibi) ulaşmak için devlet mal ve hizmet satın almak ve harcama yapmak durumundadır. Tüm bunları gerçekleştirmek için de devletin harcama yapması gerekecektir. O halde kamu harcamalarını "kamusal mal ve hizmet üretimi için devletin yaptığı harcamalar" biçiminde tanımlamak mümkündür.

Günümüz modern ekonomilerinde kamu harcamaları devlet organları yoluyla gerçekleştirilir. Kamu harcamalarının büyük bölümünü merkezi devlet örgütü gerçekleştirir, diğer kısmını yerel yönetimler ve devlet adına diğer bazı kuruluşlar gerçekleştirir. Hangi harcamaların kamu harcaması sayılacağı konusunda net bir sınır çizmek oldukça güç olmakla birlikte merkezi hükümet ile yerel yönetimlerin yaptığı harcamaların kamu harcaması olduğu konusunda

görüş ayrılığı yoktur. Temel tartışma konusu kamu iktisadi teşekkülleri (KİT) ile ülkelerin yönetim yapısına göre farklı kuruluşlarca gerçekleştirilen sosyal güvenlik harcamaları üzerine yoğunlaşmaktadır.

Bu nedenle dar anlamda ve geniş anlamda kamu harcaması kavramları tanımlanmaktadır. Dar anlamda kamu harcamasından merkezi devlet örgütü ile yerel yönetimlerin harcamaları anlaşılır. Geniş anlamda kamu harcamasına ise, dar anlamdaki harcamalara ek olarak KİT'ler ile sosyal güvenlik harcamaları ve diğer harcamalar girer. Kamu harcamaları ile ilgili olarak yapılan çalışmalarda genellikle dar anlamda kamu harcamaları tanımı tercih edilir. Bunun temel nedeni geniş anlamdaki kamu harcamalarının ölçülmesine ilişkin sorunlar olmasıdır. Ölçme problemleri ülkeler arası ve zaman içinde karşılaştırma yapmayı zorlaştırmakta, bazen olanaksız hale getirmektedir.

Kamu harcamaları, tanımı itibariyle bir takım özelliklere sahiptir. Bunlar genel olarak kamu harcamalarının (1) belirli bir kamusal ihtiyacı karşılaması, (2) karşılığında para ödenmesi, (3) yetkilendirilmiş kişi veya kurumlarca yapılması ve (4) zaman içinde artma eğilimi içinde olmasıdır. Bununla birlikte kamu harcamalarını özel harcamalardan ayıran bazı unsurlar vardır. Bunlar;

- Kamu harcamalarının gelirden önce belirlenmesi,
- Kamu harcamalarında temel güdünün kâr olmaması,
- Kamu harcamalarının nicelik ve yarattığı etkileri açısından ölçeğinin daha büyük olması
- İktisadi özelliklerinin yanı sıra politik özelliklere de sahip olmasıdır.

## **8.2.Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması**

Kamu harcamalarında üç temel sınıflandırma türü genel kabul görmektedir. Bunlar birbirinin alternatifi olmakla birlikte, herhangi bir harcama kalemi bu üç türün hepsinde de farklı bir sınıfta yer alabilir.

### **8.2.1.İdari (Organik) Sınıflandırma**

Kamu harcamalarının özellikleri arasında, bu harcamaların yetkilendirilmiş kurumlarca yapıldığından yukarıda söz edilmişti. Kamu sektörünün tüm idari organları tarafından yapılan harcamaların toplamı kamu harcamalarını oluşturmaktadır. Harcamayı yapan idari birimleri dikkate alarak yapılan sınıflandırma türü idari (organik) sınıflandırmadır. İdari (organik) sınıflandırma,

geleneksel bütçe sisteminin benimsediği bir yöntemdir. Bu sınıflandırma, hangi kamu kuruluşunun cari dönemde ne kadar harcama yaptığını gösteren ve kuruluşların alt alta listelenerek dikey toplama yoluyla toplam kamu harcaması rakamının tespit edildiği bir sınıflandırma türüdür. Kurumların hangi alanlara harcama yaptığını göremediğimiz bu sınıflandırma türünde tek amaç, kamu sektörünü oluşturan organların ne kadar harcama yaptığını görmektir.

Türkiye’de kamu harcamalarının organik sınıflandırmasının nasıl yapıldığını anlamak için 2004 yılında uygulanmaya başlayan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun kapsamındaki kamu idarelerinin tasnifine bakmak gerekir.

Buna göre 5018 sayılı Kanun, merkezi yönetim, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumlarının mali yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır. Buradaki merkezi yönetim ise genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler ve düzenleyici-denetleyici kurumların toplamından oluşmaktadır. Tablo 8.1’de merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin 2010 yılı harcamaları yer almaktadır. Görüldüğü üzere, organik sınıflandırmada sadece hangi kurumun ne kadar harcama yaptığı bilinebilmektedir.

**Tablo 8.1. 2010 Yılı Kamu Harcamalarının Organik Sınıflandırması (TL)**

KURUM	HARCAMA	KURUM	HARCAMA
Cumhurbaşkanlığı	72.500.000	Jandarma Genel Komutanlığı	3.898.531.000
TBMM	468.733.000	Emniyet Genel Müdürlüğü	8.588.395.000
Anayasa Mahkemesi	16.168.000	Sahil Güvenlik Komutanlığı	275.982.000
Yargıtay	68.346.000	Dışişleri Bakanlığı	920.137.000
Danıştay	83.725.000	Maliye Bakanlığı	59.759.045.000
Sayıştay	120.372.610	Gelir İdaresi Başkanlığı	1.568.924.000
Başbakanlık	4.003.750.000	Milli Eğitim Bakanlığı	28.237.412.000
Milli İstihbarat Teşkilat Müst.	523.479.000	Bayındırlık ve İskân Bakanlığı	774.446.000
Milli Güvenlik Kur. Gen. Sek.	12.423.000	Tapu ve Kadastro Gen. Müd.	475.709.000
Basın-Yayın ve Enf. Gen. Müd.	67.175.000	Sağlık Bakanlığı	13.942.196.000
Devlet Personel Başkanlığı	12.201.000	Ulaştırma Bakanlığı	1.792.902.000
B. Yüksek Denetleme Kurulu	14.866.000	Denizcilik Müsteşarlığı	83.509.000
Devlet Planlama Teşk. Müst.	869.540.000	Karayolları Genel Müdürlüğü	4.989.051.000
Hazine Müsteşarlığı	68.921.877.000	Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı	7.640.067.000
Dış Ticaret Müsteşarlığı	124.979.500	Tarım Reformu Genel Müd.	226.223.000
Gümrük Müsteşarlığı	286.587.000	Çalışma ve Sos. Güv. Bak.	36.141.679.000
Türkiye İstatistik Kur. Başk.	112.813.000	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	671.109.000
Diyanet İşleri Başkanlığı	2.650.530.000	Enerji ve Tabii Kay. Bakanlığı	448.334.000
Özrümlüler İdaresi Başkanlığı	5.653.000	Petrol İşleri Genel Müdürlüğü	5.531.000
Aile ve Sos. Araş. Gen. Müd.	5.929.000	Kültür ve Turizm Bakanlığı	1.119.458.000
Kadının Statüsü Genel Müd.	4.700.000	Çevre ve Orman Bakanlığı	1.434.411.000
Sos. Yard. ve Day. Gen. Müd.	11.933.000	Dev. Meteoroloji İşl. Gen. M.	119.696.000
SHÇEK Gen. Müd.	2.374.302.000	Devlet Su İşleri Gen. Müd.	6.575.054.000
Avrupa Birliği Gen. Sek.	21.456.000	Yüksek Öğretim Kurumları	9.355.457.600
Adalet Bakanlığı	3.783.866.000	Diğer Özel Bütçeli Kuruluşlar	8.444.437.500
Milli Savunma Bakanlığı	15.118.234.000	Düzen. ve Denet. Kurumlar	1.949.287.082
İçişleri Bakanlığı	2.463.466.000	<b>TOPLAM</b>	<b>301.656.587.292</b>

**Kaynak:** Maliye Bakanlığı, Ekim 2009

### 8.2.2.Fonksiyonel Sınıflandırma

Kamu harcamalarının salt harcamacı kuruluşlara göre sınıflandırılması, devletin birtakım amaçlarına ulaşip ulaşmadığını anlamada ve harcamaların hangi amaçlara yönelik yapıldığını görme konusunda yardımcı olmaz. Bu nedenle kamu harcamalarının, yapıldığı amaçlar (diğer bir ifadeyle yapıldığı hizmetler) esas alınarak sınıflandırılması yöntemi doğmuştur. Kamu harcamalarının hangi işlevleri yerine getirdiğini gösteren bu sınıflandırma türü fonksiyonel sınıflandırmadır. Fonksiyonel sınıflandırma, toplam kamu harcamalarının eğitim, sağlık, adalet, savunma vb. hizmetler arasında nasıl dağıldığını gösterir ve aynı fonksiyona katkıda bulunan farklı kurum harcamalarının toplanmasıyla elde edilir. Organik sınıflandırmaya göre yapılmış Tablo 8.1'de ilk bakışta eğitim harcamalarının 37,5 milyar TL (Milli Eğitim Bakanlığı ve Yükseköğretim kurumları harcamaları toplamı) olduğunu söyleyebiliriz. Ancak, gerçekte eğitim harcamaları 38 milyar TL'dir (Bkz. Tablo 8.2). Çünkü ana fonksiyonu eğitim olmayan çeşitli birimlerin eğitim için yaptığı harcamalar olduğu gibi, eğitim kurumlarının da genel kamu hizmeti veya dinlenme-kültür hizmetleri gibi başka amaçlar için yaptığı harcamalar da söz konusudur. Mesela ana fonksiyonu güvenlik olan Emniyet Genel Müdürlüğü'nün polis okulları için yaptığı eğitim harcamaları buna örnektir. Burada görülmektedir ki, bir kamu kurumunun yaptığı harcamalar birden fazla fonksiyonun kapsamına girebilir. Bu nedenle fonksiyonel sınıflandırma, hangi kurumun hangi amaçlara ne kadar hizmet ettiğini görmemiz açısından, idari sınıflandırmaya göre daha açıklayıcıdır. Ayrıca fonksiyonel sınıflandırma, seçmenlerin tercihlerini belirlemesinde onlara yardımcı olmakta, ülkelerin uyguladığı kamu hizmetlerini karşılaştırmayı kolaylaştırmakta ve hizmetlerin birim maliyetinin hesaplanmasını sağlamaktadır.

**Tablo8.2.** 2010 Yılı Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflandırması  
(TL)

FONKSİYONLAR	HARCAMALAR
Genel Kamu Hizmetleri	112.192.854.605
Savunma Hizmetleri	15.146.295.200
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	17.164.239.795
Ekonomik İşler ve Hizmetler	33.233.105.682
Çevre Koruma Hizmetleri	297.364.800
İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	4.276.047.400
Sağlık Hizmetleri	14.960.260.320
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	4.585.848.950
Eğitim Hizmetleri	38.002.388.840
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	61.798.181.700
<b>TOPLAM KAMU HARCAMASI</b>	<b>301.656.587.292</b>

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Ekim 2009.

Türkiye’de 5018 sayılı Kanunla birlikte bütçe sistemi değiştirilmiş ve IMF’nin Devlet Mali İstatistikleri (GFS-Government Finance Statistics) ile Avrupa Birliği’nin ESA 95 (European System of Integrated Economic Accounts) standartlarına göre Analitik Bütçe Sınıflandırması oluşturulmuştur (Mutluer vd., 2007). Analitik bütçe sınıflandırmasının bileşenlerinden biri de fonksiyonel sınıflandırmadır. Türkiye’de fonksiyonel sınıflandırma on ana başlıkta toplanmıştır. Böylece kamu harcamalarının amaçsal eğilimini görmek, zamanlar ve ülkeler arasında karşılaştırmalar yapabilmek kolaylaşmıştır.

### 8.2.3.Bilimsel ve Ekonomik Sınıflandırma

Kamu harcamalarının genel ekonomi üzerindeki etkilerini ve bunların sonuçlarını görmek açısından, aynı ekonomik özelliklere ve/veya etkilere sahip olan harcamaların bir arada gruplandırılması gerekir ki bu, kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırmasıdır.

Ekonomik sınıflandırma temelde ikili bir yapıya sahiptir. Bunlardan ilki reel harcamalardır. *Reel harcamalar*, devletin kamu hizmetlerini yerine getirmek üzere yaptığı mal ve hizmet alımlarının karşılığında ödediği nakit değerdir. Diğer bir ifadeyle devletin tüketimine yönelik harcamalardır. Bunlar, memur ve işçi istihdam ederek ödenen ücretler olabileceği gibi; bina, arsa, araç vb. fiziki mallar da olabilir. Devlet ekonomide çeşitli üretim faktörlerini satın alarak bir talep yaratır ve milli geliri pozitif yönlü etkiler. Reel harcamaları da kendi içeri-

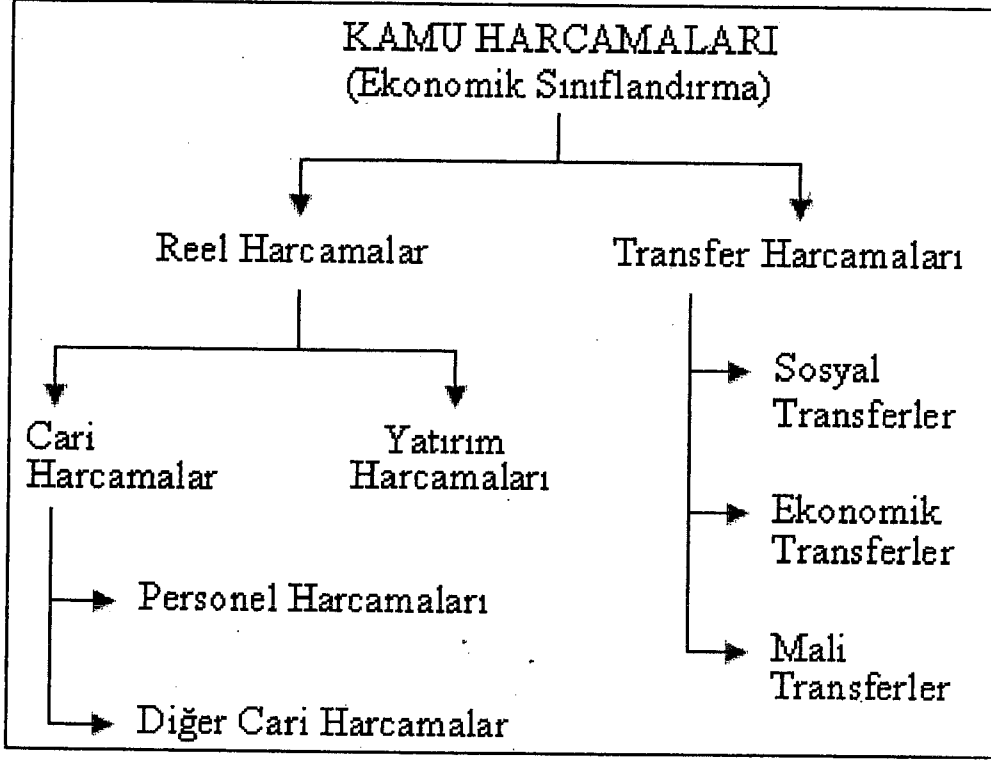


sinde ikiye ayırmak mümkündür. *Cari harcamalar*, devletin genel yönetiminin devamını sağlayabilmek amacıyla yapılan, sağladıkları faydanın cari yıl içerisinde tükendiği, bu nedenle genellikle süreklilik arz eden tüketime yönelik harcamalardır. Devletin cari yıl içerisinde satın aldığı emek hizmeti karşılığında ödediği personel maaşları başta olmak üzere, kırtasiye, elektrik ve su masrafları gibi diğer cari harcamaları da söz konusudur. Diğer bir reel harcama türü de yatırım harcamalarıdır. *Yatırım harcamaları*, devletin sermaye birikimini gerçekleştirmek amacıyla sermaye malları alımına yönelik yaptığı ve sağladıkları faydaları yıllara yayılan harcamalardır. Yatırım harcamaları ekonominin kapasitesini genişleten harcamalar olduğundan, üretimi artıran harcamalardır. Bu harcamalara da baraj ve otoyol yapımı ile makine ve teçhizat alımı örnek olarak gösterilebilir.

Kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırmasının ikinci temel ayağı da transfer harcamalarıdır. *Transfer harcamaları*, karşılığında mal ve hizmetin satın alınmadığı bir çeşit karşılıksız harcamalardır. Transfer harcamalarını belirleyen iki temel unsur vardır ve bu unsurlar birbirlerine bağlıdır. Bunlardan ilki transfer harcamalarının karşılıksız yapılan harcamalar olmasıdır. Diğeri de buna bağlı olarak, kamu kaynaklarının başka kişi ya da kuruluşlara transfer edilmesidir. Devletin, kamu kaynaklarını karşılıksız olarak başka ekonomik aktörlere aktarmasının çok çeşitli nedenleri olabilir. Bu neden farklılıkları transfer harcamalarının da kendi içerisinde ayrışmasına neden olmaktadır. Devlet, toplumsal huzuru sağlamak gibi bir takım sosyal hedeflerine ulaşmak için toplumdaki belli kesimlere karşılıksız yardımlarda bulunabilir. Maddî yetersizliğe sahip öğrencilere verilen burslar, evsizlere kalacak yer sağlanması için yapılan harcamalar sosyal transfer harcamalarına örnek olarak gösterilebilir. Bunun yanı sıra devletin çeşitli iktisadi hedeflerine ulaşmak için ekonomik birimlere aktardığı karşılıksız yardımlar da vardır. Bu tür ekonomik transferler belli bir sektörü (mesela tarım sektörünü) sübvansetme şeklinde olabileceği gibi; çeşitli vergilerin alınmaması veya iktisadi devlet teşekküllerinin zararlarının kapatılması şeklinde de olabilir. Ayrıca devletlerin bütçe açıklarını kapatmak amacıyla iç ve/veya dış borçlanma yoluna gitmeleri, borç faizi ödemeleriyle karşı karşıya kalmalarına neden olur. Borç faiz ödemeleri karşılığında herhangi bir şey alınmadığı ve vergi ödeyenlerden devlete borç verenlere bir kaynak transferi söz konusu olduğu için kamu borç faiz ödemeleri de mali transfer olarak kabul edilmektedir. Ekonomik sınıflandırmada kamu borç faiz ödemelerini ayrı görmek, uluslar

arası ekonomik kuruluşların da oldukça önem verdiği faiz dışı (birincil) denge- nin hesaplanmasını kolaylaştırmaktadır (Tablo 8.2.a).

**Tablo 8.1.a** Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırması



Kuramsal alanda genel kabul gören bu ekonomik sınıflandırmanın Türkiye'deki uygulaması aynı mantıkla, ancak farklı harcama kalemi isimleriyle uygulanmaktadır. Buna göre Türkiye'de analitik bütçenin bileşenlerinden biri olan ekonomik sınıflandırmadaki personel giderleri, SGK prim giderleri, mal ve hizmet alım giderleri ve sermaye giderleri reel harcamalardır; diğer harcamalar ise transfer harcamalarıdır (Tablo 8.3).

**Tablo 8.3.** 2010 Yılı Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırması (TL)

HARCAMA KALEMLERİ	HARCAMALAR
Personel Giderleri	60.349.021.618
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	11.109.812.460
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	25.189.945.110
Faiz Giderleri	56.750.050.500
Cari Transfer	113.207.380.482
Sermaye Gideri	18.924.425.200
Sermaye Transferi	7.069.924.000
Borç Verme	6.902.862.000
Yedek Ödenek	2.153.165.922
<b>TOPLAM KAMU HARCAMASI</b>	<b>301.656.587.292</b>

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Ekim 2009

Türkiye kamu mali yönetiminin kabul ettiği ekonomik sınıflandırmadaki personel giderleri, bordroya dayalı olarak kamu personeline yapılan ödemeleri; sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri, devletin işveren sıfatıyla ödediği sosyal güvenlik katkı paylarını; mal ve hizmet alım giderleri, faturalı olarak teslim alınan mal ve hizmet bedellerini; faiz giderleri, iç ve dış kamu borcu faiz ödemelerini; cari transfer, SGK ve KİT'lerin görev zararı ödemeleri ve tarımsal destekleme ödemeleri gibi sermaye birikimi hedeflemeyen karşılıksız ödemeleri; sermaye gideri, gayrimenkul alımı veya büyük onarımı gibi yatırım giderlerini; sermaye transferi, bütçe dışındaki idarelere yapılan yatırım amaçlı transferleri; borç verme, KİT'lerin sermayesine iştirak gibi bir mali varlık karşılığında yapılan ödemeleri; yedek ödenekler ise bütçede öngörülme-yen hizmetlerin karşılıklarını ifade eder.

Yukarıdaki üç sınıflandırma türünde (organik, fonksiyonel ve ekonomik) de aynı kamu harcaması söz konusudur. Aynı kamu harcaması farklı amaçlarla ve farklı yöntemlerle sınıflandırılmıştır. Bu nedenle herhangi bir harcama kalemi üç sınıflandırmada da kendine yer bulabilmektedir. Bir öğretmen maaşı ödemesinin idari sınıflandırmaya göre Milli Eğitim Bakanlığı harcamaları, fonksiyonel sınıflandırmaya göre eğitim harcamaları, ekonomik sınıflandırmaya göre ise personel harcamaları içerisinde görünmesi gibi.

### 8.3.Devlet Büyüklüğünün Ölçümünde Kamu Harcamaları

Kamu sektörü doğal olarak özel sektörden farklı işlevlere sahiptir. Farklı işlevlere sahip olan kamu ve özel sektör karşılıklı olarak birbirini doğrudan ve

dolaylı olarak etkilemektedir. Bu etkileşim devresel akım şeması modelinde ekonomideki harcama akımları incelenerek rahatça görülebilir. Toplamsal gelir ve harcama akımlarının izlenmesi bize aynı zamanda kamu sektörünün büyüklüğünü belirleme konusunda yardımcı olur. Hangi harcamaların kamu harcaması sayılacağı konusunda tartışmalar söz konusudur. Örneğin kamunun mülkiyetinde olan veya belediyenin ortak olduğu bir işletme kamu harcamaları hesaplanırken dikkate alınacak mıdır? Bu örnekte işletme özel işletme gibi çalışmaktadır, sadece elde edilen kar hisselerine sahip olan belediyeye aktarılmaktadır. Bunun kamu harcamalarına eklenmemesi gerektiği düşünülebilir. Ancak, bu işletme yoksulların yaşadığı bölgede düşük fiyatla bir ürünü yoksul vatandaşlara sağlamak amacıyla kurulmuş ise durum değişecektir. Kamu büyüklüğünü belirlerken bunu dahil etmek gereği doğacaktır.

Bir an için, devletin büyüklüğünü kamu harcaması biçiminde kesin olarak ölçebildiğimizi varsayalım. Bu durumda dahi bu büyüklüğü başka bir büyüklükle örneğin ekonominin hacmi ile karşılaştırmamız gerekecektir. Yani kamu harcamalarının veya gelirlerinin rakamsal büyüklüğü tek başlarına bir anlam ifade etmeyecektir. Geleneksel olarak kamunun büyüklüğü belirlenirken kamu harcamaları ekonominin cari fiyatlarla gayri safi yurt-ıçi veya milli hasılası ile karşılaştırılır. Başka bir ifade ile kamu harcamaları veya gelirlerinin gayri safi yurt-ıçi hasıla içindeki yüzde payları ile kamunun büyüklüğü ölçülmeye çalışılır.

Kolayca tahmin edileceği gibi bu keyfi bir tercihtir. İktisada giriş derslerinden hatırlanacağı gibi ulusal hasıla cari veya sabit fiyatlarla hesaplanabileceği gibi, sermayenin aşınma paylarını dışarıda bırakarak safi veya dahil ederek gayri safi biçiminde de hesaplanabilir. Ayrıca, üretilen hasıla piyasa fiyatlarıyla ifade edilebileceği gibi, dolaylı vergiler düşülerek faktör fiyatlarıyla da ifade edilebilir.

Çoğu zaman kullanılan ölçüt açıkça belirtildiğinde bir soruna yol açmaz. Bu ölçütlerden hangisinin daha iyi olduğu konusunda da amaca göre daha uygun olan ölçütün seçilmesi gerektiği söylenebilir. Bununla birlikte büyüklüğün farklı biçimde yansıtılmaya çalışıldığı politika tartışmalarında ölçütler arasındaki birkaç puanlık fark değer kazanabilmektedir. Kamu sektörünün çok büyük olduğunu savunanlar yüzde olarak en büyük payı veren ölçütü tercih ederken, tersini savunanlar küçük olan ölçütü tercih edecektir. Kısaca, farklı ölçütlerin kullanılması belli bir görüşü savunmak için değer taşırken, tutarlı bir

biçimde tanımlandığı sürece objektif karşılaştırmalar açısından hangi ölçütün kullanıldığı sonucu değiştirmez. Bununla birlikte kamu sektörünün olması gereken optimal diyebileceğimiz düzeyden daha büyük veya küçük olduğu konusunu belirlerken önem taşıyabilir (Hindriks ve Myles, 2006).

Tüm bunları dikkate aldığımızda aslında kamu sektörünün rakamsal büyüklüğü veya ekonominin toplam hasılası içindeki payının büyüklüğünden çok kamu harcamalarının ekonomi üzerindeki etkileri büyük önem arz eder. Devlet getirdiği yasal düzenlemeler ve bazı iktisadi ve sosyal amaçlara ulaşmak için kullandığı politika araçları yoluyla ekonomi üzerinde harcamaların hasıla içindeki payından çok daha büyük etkilere sahip olabilir.

#### 8.4.Kamu Harcamalarının Tarihsel Gelişimi

18. yüzyılın sonları ile 19. yüzyılın başlarını kapsayan dönemde devletin harcamalarından, en azından sosyal harcamalarından söz etmek mümkün değildi. Bireyler sosyal kamu harcamalarının finansmanı için ne vergi ödüyorlardı ne de kamusal hizmet sunumu söz konusu idi. Toplumun yoksul kesimleri neredeyse hiçbir yardım almamaktaydı. İlerleyen yaşlarda emeklilik söz konusu değildi ve çocukların çoğunun okula gitmesi de söz konusu değildi. Çocuklarına eğitim aldirmek isteyen aileler kendileri eğitimci bulup para ödeyerek bunu sağlama yoluna gitmekteydiler. Bu dönemde sosyal harcamalar ulusal gelirin yüzde birinden düşüktü. Sadece en zengin birkaç ülkede sosyal harcamalar gelirin yüzde biri veya biraz üzerinde bulunuyordu (Lindert, 2004).

Bu dönemde 1798 yılında Thomas Robert Malthus meşhur nüfus yasasını kaleme almıştı. Malthus, bu kitabında dönemin İngiltere Krallığının yoksullara yaptığı yardımı eleştiriyordu. Malthus'a göre yoksullara yardım sadece yoksulların daha çok sayıda çocuk yapmasına ve işgücünün artarak ücretleri geçimlik düzeye düşürmesine yol açmaktaydı. David Ricardo bu konuda Malthus ile aynı görüşleri paylaşmıştır. Bu koşullar altında kamu harcamaları özellikle yoksullara yardım ve kamusal eğitim-sağlık gibi sosyal kamu harcamalarının artış göstermesi mümkün olmamıştır. Tablo 8.4 günümüzün gelişmiş bazı ülkeleri için bu dönemdeki sosyal harcamaları GSMH'ye oran olarak vermektedir (Lindert, 2004).

**Tablo 8.4.** GSMH'ye Oran Olarak Kamu Harcamaları  
(18. yüzyıl sonu ile 19. yüzyıl başı)

Ülkeler	Dönem (Yıl)	Ülkelerin GSMH'ye Oranı Olarak (%)	
		Yoksullara Yardım	Kamusal Eğitim
Birleşik Krallık	1776	% 1,59	% 0
	1820-21	% 2,66	% 0
	1850	% 1,07	% 0,07
Belçika	1820	% 1,03	% -
	1850	% 0,28	% 0,38
Fransa	1833	% 0,63	0,13
Hollanda	1790	% 1,70	% -
	1822	% 1,36	% -
	1850	% 1,38	% 0,29
İsveç	1829	% 0,02	% -
ABD	1850	0,13	0,33
Diğer Tüm Ülkeler	1776-1815	0 veya çok yakın	0 veya çok yakın

Kaynak: Lindert, 2004: 8.

Bu dönem Sanayi Devrimi öncesi tarım toplumu özelliklerini taşımaktadır. Bu toplumlarda, egemen üst sınıflar toprağın mülkiyetine sahiptir ve mülkiyet ancak miras yoluyla el değiştirebilmektedir. Toplumun geniş kesimleri toprağı işlemekte, zanaatkârlar ve diğer hizmet üreticileri ise şehir veya köylerde ikamet etmektedir. Yoksul olmak kader veya ilahi bir olay olarak algılanırken zengin olmak için de benzer bir algılama geçerlidir. Tarım toplumlarında kamu hizmetleri tam olarak bilinmemekte, su, kanalizasyon ve çöp toplama gibi hizmetler bulunmamaktadır. Yaşam beklentisi oldukça kısa, tedavi hizmetleri geleneksel koca-karı ilaçları ile yapılmaktadır. Doğum ve ölüm oranları birbirine oldukça yakın, dolayısıyla nüfus yatay bir seyir izlemektedir (Hillman, 2009: 741-2).

18. yüzyıl sonları ile 19. yüzyıl başlarındaki göz ardı edilecek kadar küçük kamu harcamaları düzeyinden başlayarak 1880'lere kadar GSMH'ye oran olarak kamu harcamaları yatay bir seyir izlemiş, kısaca yerinde saymıştır. Fakat 1880'li yıllardan başlayarak kamu harcamaları günümüz gelişmiş ülkelerinin tamamında önemli artışlar sergilemiştir. Bu hızlı artışlar iki savaş arası ve 2. Dünya Savaşı sonrasında 1980'lere kadar sürmüştür. 1980 sonrası dönemde ise bu artış yavaşlamıştır. Tablo 8.5 bazı OECD ülkelerinin kamu harcamalarını GSMH'ye oran olarak 1980'e kadar vermektedir. Tablodaki veriler karşılaştırma yapma konusunda dikkatli olunmasını gerektirse de, kamu harcamalarındaki eğilimleri göstermesi açısından önemlidir. Farklı yapısal özelliklere (coğrafya, dil, kültür vs.) sahip ülkelerin kamu harcamalarının gelişimi konusunda

benzer eğilimler sergilediği görülmektedir. 1870'li yıllarda kamu harcamaları ortalama olarak ülkelerin GSMH'sinin yüzde 10,8'ini oluştururken, 1937 yılında bu oran yüzde 23,6'ya yükselmiştir. 2. Dünya Savaşı sonrası dönemde kamu harcamaları 1980'lere kadar çok hızlı bir ivme kazanmıştır. Yine ortalama olarak kamu harcamalarının GSMH içindeki payı 1980'de yüzde 41,3 dolaylarına yükselmiştir (Bkz. Tablo 8.5).

1929 Büyük Buhrandan başlayarak 1980'lere kadar iktisat politikalarında Keynesyen iktisadi görüş egemen olmuştur. "Bu dönem Keynes'in aynı isimli kitabıyla (The End of Laissez-Faire, 1926) anılır. Bu kitabında Keynes, hükümetlerin işinin, özel sektörün hali hazırda yaptıklarını daha iyi ya da daha kötü anlamda yapmak değil; hali hazırda yapılmayanları yapmak olduğunu altını çizmiştir. Bu bağlamda yapılacak çok şey olduğunu da vurgulamıştır. Büyük bunalımın piyasa ekonomisinin bir başarısızlığı olarak algılanması ve bu nedenle de genişletici mali politikalar ve sosyal güvenlik politikalarıyla depresyonun aşılmasına çalışılması kamu harcamalarını arttırdığı gibi, 1930'ların ortalarından itibaren Hitler faşizmi tehlikesine karşı askeri harcamaların artırılması da kamu harcamalarını ciddi olarak arttırmıştır..." (Durmuş, 2008: 228). Tablo 8.5'den kolayca görüleceği gibi tablodaki 10 ülkenin GSMH'ye oran olarak kamu harcamaları 1913'te (1. Dünya savaşı öncesi) yüzde 12,8 iken, savaş sonrasında (1920) yüzde 19,9'a, 1937 yılında 23,6'ya yükselmiştir.

**Tablo 8.2.** GSYİH'ye Oran Olarak Kamu Harcamalarının Gelişimi, 1870-1980 (%)<sup>†</sup>

	19. Yüzyıl		1. Dünya Savaşı		2. Dünya Savaşı	
	Sonları 1870	Öncesi 1913	Sonrası 1920	Öncesi 1937	Sonrası 1960	Sonrası 1980
Avustralya	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2	34,1
Fransa	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1
Almanya	10,0	14,8	25,0	34,1	32,4	47,9
İtalya	13,7	17,1	30,1	31,1	30,1	42,1
Japonya	8,8	8,3	14,8	25,3	17,5	32,0
Norveç	5,9	9,3	16,0	11,8	29,9	43,8
İsveç	5,7	10,4	10,9	16,5	31,0	60,1
İsviçre	16,5	14,0	17,0	24,1	17,2	32,8
İngiltere	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0
ABD	7,3	7,5	12,1	19,7	27,0	31,4
<b>Ortalama</b>	<b>10,8</b>	<b>12,8</b>	<b>19,9</b>	<b>23,6</b>	<b>27,3</b>	<b>41,3</b>

**Kaynak:** Tanzi ve Schuknecht, 2000: 7.

<sup>†</sup> Verilerimizi aldığımız kaynak; verilerle ilgili karşılaştırma sorunlarına işaret etmekte ancak bunun kamu harcamalarındaki eğilim açısından bir sorun teşkil etmeyeceğini ifade etmektedir. Ayrıca, veri eksikliğinden dolayı 2. Dünya Savaşı öncesi dönem için GSYİH yerine duruma göre GSMH veya NMH rakamlarının kullanıldığı belirtilmektedir. 19. yüzyıl sonları için ülkelerin mevcut verilerine göre 1870 yılı veya en yakın yılın rakamı kullanılmıştır.

Keynes ve onun çizgisini takip eden diğer Keynesyen iktisatçıların çalışmalarının etkileri yadsınamaz. Laissez-faire değişik kesimlerce eleştirilmekteydi, ancak Keynes'in eleştirisi oldukça farklı özellikler taşımaktaydı. Keynes'in tezi, bazı durumlarda piyasa sisteminin kaynakların tam kullanımını sağlayan tam istihdam dengesine ekonomiyi getirme yeteneğinden uzak olduğunu göstermekti. Keynes'in analizi devletin ekonomiye aktif müdahalesinin gerekli olduğunu göstermekle kalmıyor, bireysel açıdan erdem sayılan tasarrufların makro açıdan erdem olmayabileceğini öne sürüyordu. Kısaca, eksik istihdam ve durgunlukta olan bir ekonomi için tasarruflar ekonomiye iyilik getirmiyordu. "Keynes'in kanıtlamış olduğu gibi laissez-faire fırtınasız bir deniz sistemiydi. Koşulların elverişli olması durumunda dikkate değer ölçüde üretim performansı ortaya koyma kabiliyetine sahip olmakla birlikte, yapısı gereği istikrarsızlığa meyilliydi. Hükümetlerin, piyasa sisteminin tam potansiyeline ulaşmasını sağlayacak tarzda iktisadi iklimi düzenleme gibi temel bir sorumluluğu vardı" (Barber, 2007: 293-4).

Yukarıda ifade edildiği gibi 2. Dünya Savaşı sonrası dönem kamu müdahalelerinin en yoğun olduğu ve devlete geleneksel görevlerin yanında bazı ek işlevlerin yüklendiği bir dönem olmuştur. Bu dönemde hem teorik hem de uygulama alanında önemli paradigma değişimi gerçekleştiği söylenebilir. Minimal devlet anlayışını savunan klasik iktisat öğretisi bir yana bırakılmış ve devlete ek görevler yükleyen Keynes öğretisi ile birlikte refah devleti anlayışının önü açılmıştır. Artık devlet tam istihdamı sağlama, kalkınmayı sağlama ve yoksulluğu azaltma gibi amaçlara ulaşmak için kamu harcamaları ve diğer araçları yoğun olarak kullanmaya başlamıştır. Buna paralel olarak Tablo 5'de görüldüğü gibi kamu harcamaları daha önce hiçbir dönemde rastlanmadığı biçimde artış göstermiştir.

Geleneksel olarak devletin bütçesiyle aile bütçesi arasında benzerlik kurularak temel ilke olarak denk bir bütçe izlenmesi önerilir. Keynes, bütçe açık ve fazlaları yaratarak talep yönetimi politikalarıyla devletin iktisadi dalgalanmaların şiddetini azaltabileceği fikrini yerleştirmeyi başarmıştır. İkinci dünya savaşı sonrası dönemde bu talep yönetimi politikaları çoğu ülkede öne çıkmış ve yaygınlık kazanmıştır. Bununla birlikte ve aynı dönemde klasik çizginin takipçisi paracı okul ve özellikle Milton Friedman ile James Buchanan gibi kamu tercihi teorisyenleri aktif maliye politikalarının aksayan ve eksik yönlerine dikkat çekerek eleştirmeye başlamıştır. Başlangıçta birkaç teorisyenle başlayan eleştiriler



1960 sonları ile 1970'lerde baş gösteren stagflasyon olgusu ve diğer ampirik çalışmalarla güç kazanmıştır. Kamu sektörü reformu adı altında devletin küçültülmesi yönünde çalışmalar hız kazanmıştır.

"İyiliksever ya da popülist hükümetler hakkındaki kuşku arttıkça, akademisyenler ve politikacılar iktisadi teşvikler ve politik kurumların rolü üzerinde kafa yormaya başladılar. Özellikle de kamusal tercih ve yeni kurumsal iktisat yaklaşımları mali politikaların oluşturulmasındaki kısıtlara yoğunlaştılar. ABD'de başlayan bu tartışmalar mali açıklar, kamusal borçlar ve kamusal harcamalar gibi konuları da kapsayacak bir biçimde Avrupa ülkelere de sıçramıştır. Politik düzeyde Thatcher ve Reagan'ın iki büyük ülkede işbaşına gelmesiyle küçük devlet lehine gelişmeler önü açılmıştır. Bunları 1990'lı yıllarda refah devleti ve refah harcamalarına karşı saldırılar izlemiş ve pek çok OECD ülkesinde kamusal düzenlemeler şiddetle eleştirilmeye başlamıştır" (Durmuş, 2008: 230).

Bu gelişmelere rağmen 1980 sonrası dönemde kamu harcamalarının küçüldüğü söylenemez. Bir iki istisna dışında kamu harcamalarının GSYİH içindeki payı ya aynı kalmış veya bir iki puan küçülmüştür. Tablo 8.6, bazı OECD ülkelerinin GSYİH'ye oran olarak kamu harcamalarının seyrini 1985-2009 dönemi için vermektedir. Bu ülkelerin ortalamasına baktığımızda kamu harcamalarının bu dönemde yatay bir seyir izlediğini söyleyebiliriz. Kamu harcamaları payındaki bir iki puanlık düşüşler, çoğu çalışmaya göre kamu harcamalarındaki mutlak bir azalıştan değil, büyüme performansından kaynaklanmaktadır.

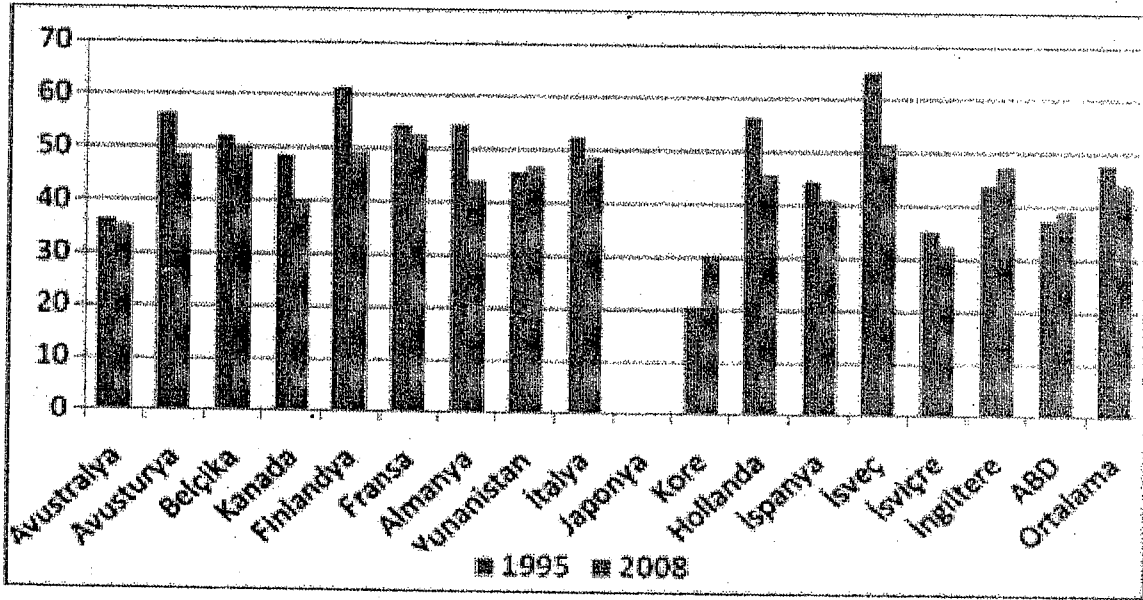
**Tablo 8.6. GSMH'ye Oran Olarak Kamu (Genel) Harcamaları (%)**

Ülke/Yıl	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Avustralya	32.53	37.82	35.35	36.3	35.52	33.74	33.47	33.39	35.3	..
Avusturya	49.51	53.06	51.51	56.33	52.13	50.16	49.39	48.46	48.75	52.26
Belçika	..	58.46	52.38	52.17	49.14	52.2	48.57	48.38	49.98	54.02
Kanada	41.55	48.3	48.8	48.48	41.11	39.3	39.45	39.35	39.82	44.05
Finlandiya	40.17	46.53	48.16	61.41	48.29	50.18	49.03	47.25	49.35	56.01
Fransa	45.69	51.78	49.48	54.44	51.64	53.38	52.71	52.31	52.8	55.99
Almanya	..	..	..	54.77	45.11	46.84	45.32	43.61	43.96	47.78
Yunanistan	..	..	44.96	45.74	46.69	43.83	43.15	45.03	46.79	50.38
İtalya	40.79	49.84	52.9	52.51	46.18	48.15	48.71	47.85	48.84	51.87
Japonya	..	..	..	..	39.05	38.44	36.17	36.03	..	..
Kore	21.11	19.68	19.53	20.36	22.43	26.59	27.73	28.65	30.45	..
Hollanda	55.2	57.26	54.91	56.45	44.17	44.79	45.54	45.27	45.88	51.45
İspanya	..	..	..	44.44	39.12	38.44	38.39	39.21	41.06	45.91
İsveç	..	..	..	64.95	55.09	53.85	52.71	50.97	51.51	54.9
İsviçre	..	..	30.3	35	35.1	35.27	33.48	32.32	32.23	..
İngiltere	45.19	45.92	41.1	43.9	39.05	44.1	44.27	44.16	47.36	51.55
ABD	34.21	36.85	37.24	37.13	33.88	36.28	35.96	36.76	38.95	..
Ortalama	40.6	46.0	43.6	47.8	42.6	43.3	42.6	42.3	43.9	51.3

Kaynak: STAT-OECD (09.09.2010), National Accounts at a Glance

Verilerde dikkat çeken bir ikinci nokta 2009 yılında kamu harcamalarının GSYİH içindeki payının tekrar yükselmesidir. 2008 finansal krizi ile birlikte çoğu iktisatçı tekrar Keynesyen maliye politikalarını öne çıkarmış ve kriz devlete daha önce makul görülmeyen ek görevler yüklemiş görünmektedir. 2008 krizi öncesinde yapılan ileriye dönük olarak kamu harcamalarına ilişkin tahminler harcamaların azalacağı beklentisini doğururken, kriz sonrasında bunun gerçekleşeceğine ilişkin kuşkuları arttırmıştır.

Yine Tablo 8.6'daki veriler kamu harcamalarının standart sapmasının azaldığını göstermektedir. Bu bize 1980 sonrası dönemde bu ülkelerdeki kamu harcamalarının birbirine yaklaştığını, başka bir ifade ile kamu harcamalarının GSYİH'deki payı yüksek olan ülkelerin bu payı biraz azalttığı, düşük olan ülkelerinse zaman içinde bu oranı yükselttiğini göstermektedir. Bunu 1995 ve 2008 verilerini karşılaştırmalı olarak veren Şekil 8.1'de net olarak görebilmekteyiz. Kore, İngiltere ve ABD dışında diğer ülkelerin kamu harcamaları GSYİH'ye oran olarak azalma göstermiştir. 1995 yılı genellikle kamu harcamalarının tavan yaptığı yıl olarak bilinir.

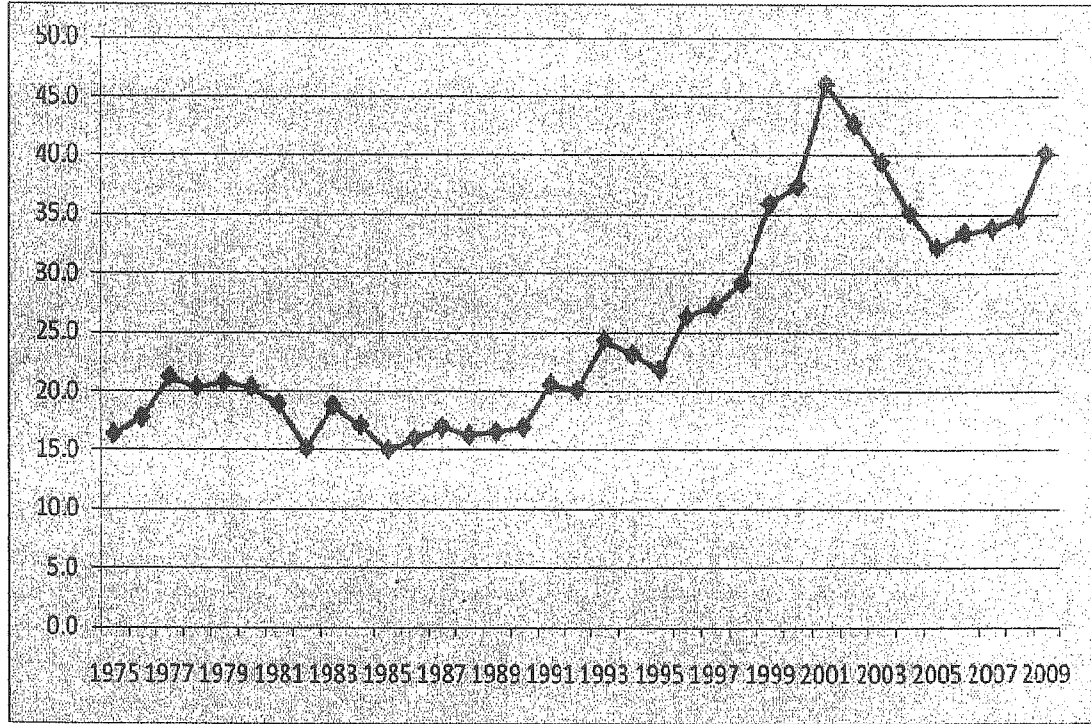


Şekil 8.1. GSYİH'ye Oran Olarak Kamu (Genel) Harcamaları (%)

Türkiye ekonomisinde kamu harcamalarının milli gelire oranına baktığımızda (Şekil 8.2), harcamaların uzun bir dönem belirli bir bant aralığında kaldığını, ancak 90'lı yıllarda artma eğilimi içine girdiğini ve 2001 krizinin ardından hızla azaldığını görmekteyiz. Yıllara göre değişen iniş-çıkışlara rağmen,

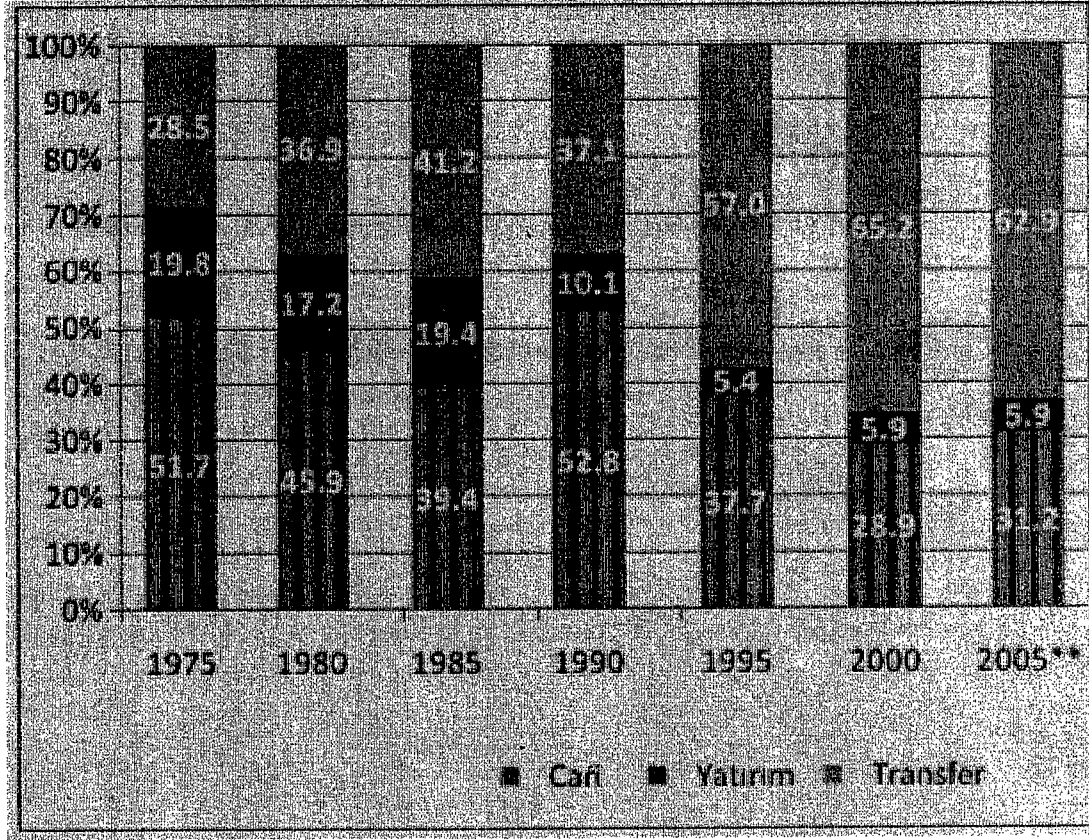
uzun dönemde kamu harcamalarının genel eğilimine baktığımızda yükselen bir eğilim karşımıza çıkmaktadır.

**Şekil 8.1.** Türkiye Ekonomisinde GSMH'ye Oran Olarak Kamu Harcamalarının Gelişimi (1975-2009) (%)



Türkiye’de kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırmaya göre dağılımına baktığımızda ise (Şekil 8.3), uzun dönemde transfer harcamalarının arttığını görmekteyiz. Bu artışın en büyük nedeni sosyal güvenlik sistemine yapılan cari transferler ile borç faiz ödemeleridir. Yıldan yıla cari harcamaların ve yatırım harcamalarının azalmasında da, son on yılda IMF ile yapılan anlaşmalar ve bu anlaşmalar doğrultusunda verilen taahhütlere uyma çabasının etkisi olduğu düşünülebilir.

**Şekil 8.2.** Türkiye Ekonomisinde Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Dağılımı (%)



### 8.5. Kamu Harcamalarının Artış Nedenleri

Yukarıda ifade edildiği gibi kamu kesimi büyüklüğünün ölçümünde vergi gelirleri veya kamu harcamaları gibi mali büyüklüklerden yararlanır. Benzer şekilde bazı durumlarda, devletin büyüklüğü belirlenirken devletin iktisadi faaliyetlerini düzenleme ve etkileme derecesinin de önemli olabileceği görülmüştü. Dolayısıyla, vergiler ve/veya kamu harcamaları devletin büyüklüğünün ancak kısmi bir ölçütü olmaktadır. Bunun en önemli nedeni devletin bazı iktisadi amaçlara ulaşmak veya piyasa başarısızlıklarını düzeltmek veya başka amaçlarla politikalar uygulamak durumunda olmasıdır. Uygulanan bu politikalar devletin ekonomi üzerindeki etkisinin bir göstergesidir. Hangi ölçütü kullanırsak kullanalım kamu harcamalarının zaman içinde artış gösterdiği görülmektedir. Bu artışların nedenleri neler olabilir?

Bu soruya tarihsel sürece bakılarak anlamlı ve kapsamlı yanıtlar verilebilir ancak burada daha sınırlı bir açıklama ile yetinmekteyiz. İktisadın kurucu babası Adam Smith'in "Ulusların Zenginliği ve Doğası Üzerine Bir İnceleme" adlı kitabının yayınladığı 1776 yılından 19. yüzyılın ortalarına kadarki dönemin verileri analiz edildiğinde kamu harcamaları olarak nitelendirilebileceğimiz eğitime ve yoksullara yardım için yapılan harcamaların oldukça düşük bir düzeyde gerçekleştiği söylenebilir. Ancak 19. yüzyılın ortalarından 20. yüzyılın ilk çeyreğine kadar olan dönemde kamu harcamaları artış göstermiştir. 20. yüzyılın ikinci çeyreğinden 1990'lı yıllara kadar ise kamu harcamalarında çok büyük artışlar kaydedilmiştir.

Kamu harcamalarında yaşanan bu artışların nedenleri Türkiye'deki maliye yazınında geleneksel olarak görünürde artış nedenleri ve gerçek artış nedenleri olmak üzere iki başlık altında toplanmaktadır. Bu geleneğe uyarak kamu harcamalarının artış nedenleri özetlenmeye çalışılacaktır.

### 8.5.1.Kamu Harcamalarının Görünürde Artış Nedenleri

Adından da anlaşılacağı gibi hesaplama tekniği veya uygulamalardan kaynaklanan bazı nedenlerden dolayı kamu harcamaları gerçekte artmadığı halde artmış gibi görünebilir. Kamu harcamalarının artmış gibi görünmesine yol açan nedenler;

- Paranın satın alma gücünün azalması,
- Daha önce para ödenmeden gerçekleşmesi sağlanan bazı kamu hizmetlerinin para karşılığı gördürülmeye başlanması,
- Bütçeleme tekniğinde meydana gelen değişimler
- Nüfus artışı sayılabilir.

#### 8.5.1.1.Ulusal Paranın Değer Kaybına Uğraması

Zaman içinde bazı mal ve hizmetlerin fiyatları değişir. Yüksek enflasyonun hüküm sürdüğü ekonomilerde tüm mal ve hizmetlerin fiyatları zaman içinde yükselir. Bir önceki dönem aynı miktar ulusal para ödeyerek satın alınabilen mal veya hizmeti, bir sonraki dönem satın alabilmek için daha fazla paraya ihtiyaç duyulur. Bu durumda ulusal para satın alma gücü değer kaybına uğramıştır. Enflasyonist bir ortamda devlet aynı kamusal mal veya hizmeti sağlaya-

bilmek için daha fazla harcama yapmak durumunda kalır. Rakamsal olarak kamu harcama miktarı artmış gibi görünse de gerçekte sağlanan mal ve hizmet miktarı artmamış olabilir. Bu nedenle kamu harcamalarındaki gerçek (reel) artışı bulmak için uygun fiyat deflatörlerinin kullanılması gerekir. Bu fiyat endeksleri yardımıyla kamu harcamalarındaki gerçek ve görünürde artışı belirlemek mümkündür. Hatta kamu harcamalarını gayri safi yurtiçi veya milli hasılaya oran olarak ölçtüğümüzde fark göz ardı edilecek kadar küçük bir değere düşecektir. Çünkü, kamu harcamaları ulusal hasılaya oranlandığı için fiyat artışının etkisi aynı oranda olmasa dahi yakın oranlarda hem pay hem de paydayı etkiler. Kısaca, günümüzde uygun fiyat endeksleri kullanarak bu sorun tamamen çözüme kavuşturulmuştur.

#### 8.5.1.2. Bazı Kamu Hizmetlerinin Para ile Gördürülmeye Başlanması

Devlet bazı dönemlerde belli hizmetlerini aynı olarak herhangi bir parasal ödeme yapmadan gerçekleştirebilir. Örneğin, köylerde yol veya okul yapımında ihtiyaç duyulan emek hizmeti herhangi bir bedel ödenmeden köylülerin gönüllü çalışmasıyla gerçekleştirilebilir. Benzer şekilde Türkiye’de askerlik hizmeti karşılığında herhangi bir ödeme yapılmamaktadır. Bu gibi hizmetlerin paralı hale gelmesi kamu harcamalarında bir artışa yol açacaktır. Ancak bu artış gerçek artış değildir, çünkü sağlanan kamusal hizmette bir değişiklik yoktur. Sadece daha önce herhangi bir parasal bedel ödemediği için aynı hizmetler sağlanırken, para ödeyerek bu hizmetler gördürülmeye başlandığından harcamalar artmış gibi görünmektedir. Zaman içinde daha önce aynı olarak herhangi bir parasal ödeme yapmadan sağlanan hizmetlerin neredeyse tamamı günümüzde para karşılığı sağlandığı için kamu harcamalarının görünürde artışı söz konusu olmaktadır.

#### 8.5.1.3. Kullanılan Bütçe Tekniğindeki Değişmeler

Kamu harcamalarının görünürde artış nedenlerinden biri de kullanılan bütçe tekniğinin değişikliğe uğramasıdır. İlk yıllarda bütçe hesapları safi olarak tutulmaktaydı. Bu tekniğe göre gelir ve harcamalar bütçeye net olarak kaydedilirdi. Sonraki dönemlerde kamu hesapları gayri safi olarak tutulmaya başlanmıştır. Bunun doğal sonucu olarak kamu harcamaları görünürde artmış gibi görünecektir. Ancak 20. yüzyılın başından itibaren tüm ülkeler gayri safi yöntemi kullanmaya başlamıştır. Dolayısıyla bu etkinin günümüzde kamu harca-

maları üzerinde herhangi bir etkisi olmadığından, bunun üzerinde durulmasının bir yararı olmayacaktır.

#### **8.5.1.4.Nüfus Artışı veya Coğrafi Sınırlardaki Değişmeler**

Ülke nüfusunun zaman içinde artış göstermesi ve sınırların değişik nedenlerle değişmesi sonucu nüfusun değişmesi kamu harcamalarının görünürde artmasına yol açabilir. Buradaki artış kişi başına düşen kamu harcamalarında artış değil toplam harcamalarda meydana gelen bir artıştır. Siyasal ve diğer nedenler ile sınırların ve nüfusun değişmesi kamu harcamalarının artışı konusunda önemli bir unsur olarak dikkate alınması günümüzde pek gerekli değildir. Bazı durumlarda kişi başına kamu harcamalarında bir artış meydana gelmiş olabilir; bu artış gerçek bir artış olacaktır.

Görünürdeki bu artış nedenlerinin günümüzde kamu harcamalarını arttıran bir faktör olarak dikkate alınmaması gerektiği kanısındayız. Bu nedenler ya bir defalık görünürde bir artışa neden olan veya uygun endeksler veya teknikler kullanarak düzeltilebilen etkenlerdir. Ancak Türkçe literatürde geleneksel hale geldiği için bu etkenleri kısaca özetleme yoluna gidilmiştir.

#### **8.5.2.Kamu Harcamalarının Gerçek Artış Nedenleri**

Görünürde artışa neden olan tüm faktörlere ilişkin gerekli düzeltmeler yapıldıktan sonra da kamu harcamalarında artış eğilimi olduğu göze çarpmaktadır. İngiltere, ABD, Hollanda ve Belçika gibi ülkelerde 18. yüzyıllarda kamu harcamaları GSMH'nin yüzde 1 ile 2'si dolayında iken 20. yüzyılın başlarında yüzde 10'lara 21. yüzyılın başında ise yüzde 35-40 dolayına yükselmiştir. Örnekleri çoğaltmak mümkündür; kısa dönemde küçük duraksamalar görülse de uzun dönemde kamu harcamaları sürekli artış eğilimindedir. Bu artışın gerçek nedenlerini (1) devlet anlayışında meydana gelen değişiklikler, (2) savaş ve savunma giderlerinde artışlar, (3) teknolojik ilerlemeler ve (4) şehirleşme ve nüfus artışları olmak üzere dört başlık altında toplayabiliriz.

##### **8.5.2.1.Devlet Anlayışında Meydana Gelen Değişiklikler**

Devlet anlayışında meydana gelen değişmeler kamu hizmetlerinin genişlemesi ve kamu harcamalarının reel olarak artmasına yol açan nedenlerden biridir. 1929 Dünya Bunalımına kadar klasik iktisadi düşünce anlayışı hakim

konumdaydı. Bu anlayışa göre devletin asıl görevleri iç ve dış güvenliği sağlamak ve piyasanın sağlıklı işlemesi için gerekli ortamı yaratmaktan ibarettir. Ekonomik ve sosyal nedenlerle birlikte 1929'daki büyük bunalım sonucu klasik anlayış değişmiş ve Keynesyen anlayış genel kabul görmeye başlamıştır. O yıllarda filizlenen Keynesyen anlayışa göre devletin tam istihdamı sağlama, gelir eşitsizliklerini düzeltme gibi amaçları ve görevleri olduğu kabul edilmeye başlanmıştır. Devlet anlayışında meydana gelen bu tip değişimler devlete yeni görevler yükleyerek kamu harcamalarının artmasına neden olmaktadır.

### 8.5.2.2.Savaş ve Savunma Harcamalarında Artışlar

Savaş, savaş sonrası imar faaliyetleri ve savunma harcamaları kamu harcamalarının artışına neden olan önemli etkenlerden biridir. Savaş öncesi, savaş sırasında ve sonrasında kamu harcamaları önemli ölçüde arttırılmak durumunda kalınır. Dünyada gerginliğin arttığı dönemlerde savunma harcamaları genişlerken gerginliklerin azaldığı dönemlerde ise harcamaların azaldığı söylenebilir. Birinci dünya savaşına kadar olan dönemde savaşın getirdiği harcamalara geçici gözüyle bakılırdı. Ancak 1. Dünya Savaşı sonrası dönemde, yani savaşın olmadığı dönemlerde dahi ülkenin jeopolitik konumuna bağlı olarak caydırıcılık amaçlı savunma harcamaları önemli artışlar göstermiştir. Günümüzde ülkeler barış içinde yaşamak için yeni silahlar geliştirmeye önemli ölçüde harcama yapmaktadır.

### 8.5.2.3.Teknolojik İlerlemeler

Teknolojik ilerlemeler ve yeni teknolojilerin kullanımının yaygın hale gelmesi kamuya çoğu kez yeni görevler yüklemekte veya devletin verdiği hizmetlerin maliyetinin artmasına yol açabilmektedir. En çok verilen örnek otomotiv sanayinde meydana gelen teknolojik ilerlemelerdir. İçten yanmalı motorların keşfedilmesi ve ulaşırmada bu araçların kullanılmaya başlanması devletin yollar, otoyollar ve diğer altyapıya yönelik harcamalarını arttırmıştır. Benzer şekilde diğer alanlarda meydana gelen teknolojik ilerlemeler devleti değişik biçimlerde yeni hizmetler vermek zorunda bırakmakta veya verilen hizmetin standartlarının yükselmesiyle maliyetleri arttırmaktadır.



#### 8.5.2.4.Şehirleşme ve Nüfus Artışları

Şehirleşme ile birlikte devletin vermesi gereken hizmet miktarı ve çeşidi artış göstermiştir. Verilen kentsel hizmetlerin yanında eğitim, sağlık, altyapı, konut ve benzeri alanlarda kamunun vermesi gereken hizmetler artmıştır. Şehirlerin aşırı büyümesi ve metropol haline gelmesi kişi başına düşen kamu hizmetlerinin maliyetlerini arttıran bir etki de yaratabilmektedir. Nüfus yoğunluğu arttıkça altyapı ve ulaşım için daha büyük harcamalar yapılması gerekir. Örneğin ulaşım için metroların inşa edilmesi gerekir. Bütün bunlar kamu hizmetlerinin birim maliyetlerini arttıran unsurlardır.

### 8.6.Kamu Harcamalarının Artışını Açıklamaya Çalışan Modeller (Teoriler)

Veriler özellikle 19. yüzyıl sonları ile 20. yüzyıl başlarından itibaren kamu sektörünün önemli büyüme sergilediğini göstermektedir. Kamu harcamalarındaki bu büyüme gelişmekte olan ülkelerde biraz yavaş gelişirken gelişmiş ülkelerde son derece hızlı bir seyir izlemiştir. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası 1980'lere kadarki dönemde kamu harcamaları ülkelerin GSMH'sinin oldukça yüksek bir payını oluşturmaya başlamıştır. Örneğin AB ülkelerinde kamu harcamalarının toplam hasılaya oranı 1950'lerde yüzde 25'lerden 1980'lerde yüzde 45'lere yükselmiş görünmektedir. Bu artış doğal olarak mali iktisatçıları kamu harcamalarındaki bu önlenemeyen artışı açıklamaya yöneltmiştir. Kamu sektöründeki bu büyüme eğilimini açıklamaya çalışan talep yanlı, arz yanlı ve politik sürece dayalı çok sayıda teori geliştirilmiş ve çok sayıda iktisatçı bu konuyu analiz etmiştir. Bu teoriler kamu harcamalarındaki eğilimleri belli bir veya birkaç dönem için açıklayabilse de hiçbiri tek başına ikna edici açıklamalar sağlayamamıştır. Bu nedenle bu teorilerin tümünden yararlanmaya çalışmak sağlıklı bir açıklama için daha uygun olacaktır. Bu çerçevede literatürde en çok üzerinde durulan modeller üzerinde durulmaktadır.

#### 8.6.1.Kalkınma Modelleri

Bu modeller ülkelerin gelişmişlik düzeyleri ile kamu harcamalarının artışını ilişkilendirmeye çalışırlar. Kalkınma modellerine göre ekonomi geliştikçe yapısı ve ihtiyaçları değişir ve çeşitlenir. Gelişmenin ilk aşamalarında tarım

sektörü en önemli sektör konumundadır, gelişmenin ilerleyen aşamalarında tarım sektörünün iktisadi faaliyetlerdeki payı azalır ve sanayi sektörünün payı yükselir. Gelişmenin daha sonraki aşamasında ise sanayi sektörünün üzerine hizmetler sektörü yükselir. Üç sektör teorisi olarak da anılan bu teori çerçevesinde sanayi devriminden sonraki gelişmelere göz atılacak olursa kamu sektörü harcamalarının neden artış gösterdiği daha kolay anlaşılır.

Bu gelişmeleri biraz da basite indirgeyerek şöyle özetlemek olanaklıdır: Sanayi devrimi öncesi tarım toplumlarında toprağın mülkiyeti üst sınıfların elindeydi ve ancak miras yoluyla el değiştirirdi. Toplumun geniş kesimleri ise toprağın işlenmesi ile uğraşmaktaydı. Yoksul olmak kader veya ilahi bir olay olarak algılanırken, zengin olmak için de benzer bir algılama söz konusuydu. Tarım toplumlarında kamu hizmetleri tam olarak bilinmiyordu; su, kanalizasyon ve çöp toplama gibi hizmetler yoktu. Yaşam beklentisi oldukça kısa, tedavi hizmetleri geleneksel yöntemlerle yapılmaktaydı. Sanayileşmenin ilk yıllarında gelişmenin temel özelliğini nüfusun kırsal kesimlerden şehirlere göçü oluşturmuştur. Bu göçün ortaya çıkardığı ihtiyaçları karşılamak için şehirlerde çok büyük alt yapı harcamaları gerekli hale gelmiştir. Nitekim gelişmenin bu aşamasında kamu harcamalarındaki artışın en büyük kaynağını altyapı harcamaları oluşturmuştur.

Gelişmenin orta dönemleri diyebileceğimiz aşamasında kamu sektörünün altyapı harcamaları özel sektör harcamalarının tamamlayıcısı mahiyetine bürünmüştür. Özel sektör yatırımları ile yeni fabrikaların yapımını, kamu sektörünün yol, ulaşım, alanındaki altyapı harcamaları tamamlamıştır. Şehirleşme ve şehir ölçeğinin yükselmesi ile nüfus yoğunluğunun artması, pozitif ve negatif bazı dışsallıkların (örneğin kirlilik, suç vs.) ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu aşamada, kamu harcamalarının önemli bir kısmı altyapı harcamalarından bu dışsallıkların kontrolüne doğru yönelmiştir. Ekonominin "gelişmiş" diyebileceğimiz aşamasında ise, altyapı ve piyasa başarısızlıklarından çok kamu harcamalarının büyük ölçüde gelir adaletini sağlama amacı doğrultusunda kullanıldığını söyleyebiliriz. Bu, eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik harcamalarının ana harcama kalemlerini oluşturduğu transfer harcamalarının artması biçiminde yansımıştır. Gelir dağılımı eşitsizliklerini düzeltmeye yönelik olarak yapılan harcamaları veya kamu hizmetlerini kaldırmak hatta azaltmak imkansız olmasa bile çok zordur. Günümüzde bunlara yaşlanan nüfusun yaratacağı etkileri eklersek harcamaların artış göstereceği açıktır (Hindriks ve Myles, 2006).

Büyüme/kalkınma modelleri kamu harcamalarındaki artışla uyuşan açıklamalar getirmesine rağmen iktisadi açıdan zayıflıklar taşımaktadır. Öncelikle bu modeller açıklama getirmekten çok kamu harcamalarının geçmişte izlediği eğilimleri betimlemektedir. İkinci olarak, iktisatçı gözüyle davranışsal özellikler taşımamakta ve çürütülebilir hipotezler sunmamaktadır. Oysa iktisatçıların toplumdaki iktisadi birimlerin tercihlerine dayanan, başka bir ifade ile davranışsal temelleri olan açıklamalar görmek istemeleri doğaldır.

### 8.6.2.Wagner Yasası

Refah düzeyinin yükselişi kamu sektörünün ölçeğini artırır mı? 19. yüzyılda Alman iktisatçı Adolph Wagner bazı Avrupa ülkeleri ile ABD ve Japonya'da kamu harcamalarının gelişimini analiz ederek bu sorunun yanıtını aramıştır. Refah düzeyinin artmasının kamu harcamalarını yukarı doğru çekeceğini ileri sürmüştür. Başka bir deyişle kalkınma ile kamu harcamaları el ele gitmektedir. Wagner yasası kamu harcamalarında görülen artış eğilimine açıklama getirmektedir. Önceki başlık altında incelenen kalkınma modellerinden farklı olarak Wagner'in analizleri verilerin bir betimlemesi olmanın ötesine geçme başarısını göstermiş ve kamu harcamalarındaki artışı açıklayan basit de olsa teori sağlamıştır.

Bu teoriye temel sağlayan üç parçadan söz etmek mümkündür. Büyük kamu sektörü gelişmiş bir ekonominin en tipik özelliğidir. Öncelikle, ekonomilerin gelişmesine paralel olarak yeni ihtiyaçlar ortaya çıkar. Bu ihtiyaçları karşılamak için yeni yasalar, düzenlemeler ve standartlar gerekir. Tüm bunlar kamu harcamalarının artmasıyla sonuçlanır. İkincisi, sanayileşme ve şehirleşme ile birlikte gelirin artması kamu harcamalarını doğal olarak artırır. Sanayileşme ve şehirleşme sonucu ortaya çıkan dışsallıklar da buna katkı sağlar. Aslında bu tezler üzerinde "kalkınma modelleri" ve "kamu harcamalarının gerçek artış nedenleri" başlıkları altında durulmuştu. Asıl üzerinde durulması gereken ve Wagner yasasını farklı kılan nokta kamuca sağlanan mal ve hizmet talebinin gelir esnekliğinin yüksek olmasıdır.

Wagner Yasasına altyapı sağlayan üçüncü unsur davranışsal bazı özellikler taşımaktadır ve önemi buradan gelmektedir. Wagner, kamu tarafından sağlanan mal ve hizmetlerin talebinin gelir esnekliğinin yüksek olduğunu ileri sürmüştür. Bu iddia makul görülebilir. Örneğin eğitim, sağlık, çevre gibi hizmet

kalemlerinin gelir esnekliği yüksektir. Bu gerçek, verili olarak alındığında ekonomik büyüme, gelirin artması demektir. Gelir arttıkça özel mal ve hizmetlere olduğu kadar kamuca sağlanan mal ve hizmetlere olan talep de artar. Bu da kamu harcamalarının artmasına yol açar. Aslında, gelir esnekliği yüksek ise kamu harcamalarının GSYİH içindeki payının artması çıkarsaması rahatlıkla yapılabilir. Bu çıkarsama Wagner Yasasının temelini oluşturur (Hindriks ve Myles, 2006).

Wagner yasası kamu harcamalarındaki eğilimleri 1980'li yıllara kadar oldukça iyi açıklar gibi görünüyordu. Çünkü gelişmiş ülkelerde ve biraz gecikmeli takip etmekle birlikte gelişmekte olan ülkelerde 20. yüzyılın başından itibaren 1980'lere kadar GSYİH içindeki pay olarak kamu harcamaları sürekli bir artış sergilemiştir. Ancak 1990'lı yıllarda kamu harcamalarının GSYİH içindeki payının azalması da yatay bir seyir izlediği söylenebilir. Sonuç olarak Wagner yasasının 1990 sonrası dönemi açıklama konusunda iyi performans göstermediği söylenebilir. Literatürde Wagner yasasının geçerliliğini verilerle test etmeye yönelik çok sayıda çalışma yapılmasına rağmen yapılan testler net ve ikna edici sonuçlar getirmemiştir. Bu çalışmaların temel zorluğu ulusal gelir (GSYİH) ile kamu harcamaları arasında nedensellik ilişkisinin yönünü belirleme konusunda yatmaktadır. Wagner Yasası gelirin harcama düzeyini belirlediğini ileri sürerken bazı iktisatçılar ve özellikle Keynesyenler nedensellik ilişkisini harcamalardan gelire doğru kurmaktadır.

Wagner Yasası kamu harcamaları büyümesine davranışsal bazı temellere dayanarak açıklama getirmesine rağmen talep yanlı açıklamalar getirmenin ötesine geçememiştir. Bazı iktisatçılar kamu harcamalarındaki artışın arz yanlı faktörlerden kaynaklandığını ileri sürmüşlerdir. Kanımızca hem arz hem de talep tarafına bakılması daha uygundur. Hatta bu iki güç arasındaki karşılıklı etkileşimin de dikkate alınması daha sağlıklı sonuçlar verecektir.

### 8.6.3. Baumol Yasası

Wagner Yasası kamu harcamaları büyümesine talep yanlı bir açıklama getirmektedir. William Baumol ve diğer bazı iktisatçılar kamu harcamalarındaki artışın arz yanlı faktörlerden kaynaklandığını ileri sürmüşlerdir. Baumol'e göre kamu harcamalarının artışı, kamu hizmetlerinin üretiminde kullanılan girdilerin maliyetlerinin yüksek olmasından kaynaklanıyor olabilir. Baumol son yüzyılda-

ki kamu harcamaları artışının kamu hizmetlerinin artışından değil, girdi fiyatlarının yükselmesiyle kamu hizmet maliyetlerinin artması sonucu gerçekleştiğini ileri sürmüştür.

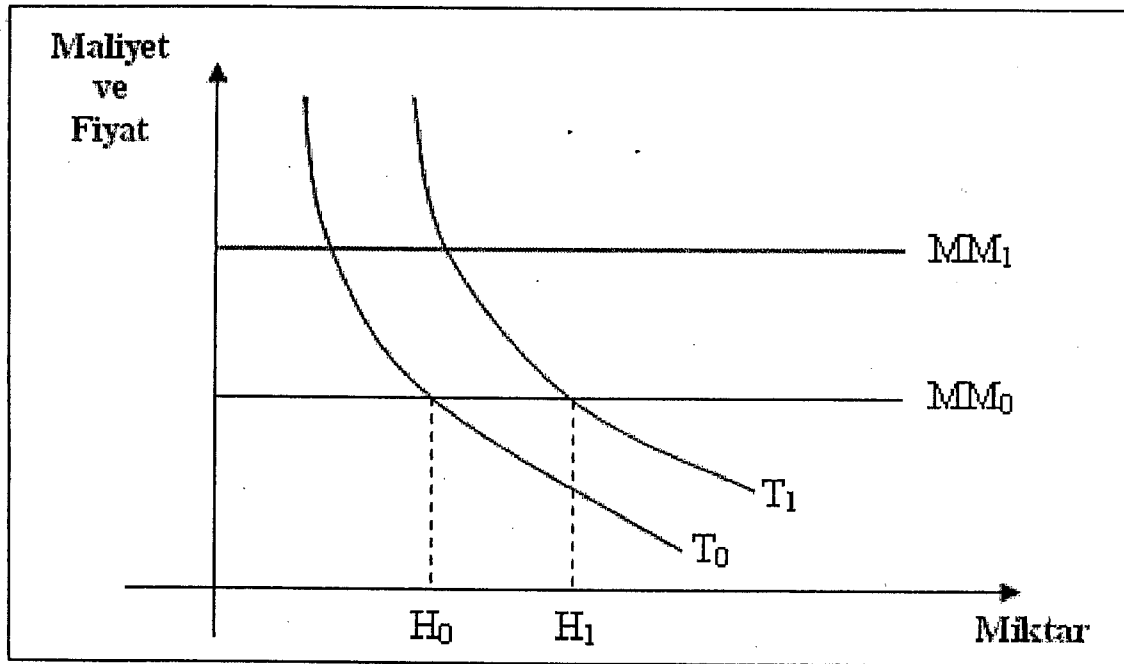
Temel hipotez kamu sektöründe emek yoğun bir üretim tekniği kullanılmasıdır. Buna ek olarak, kamu sektörü doğası gereği üretkenlik artışının düşük olduğu ve emek yerine sermaye ikamesinin güç olduğu bir sektördür. Örneğin, hastaneler belli sayıda hemşire ve doktor bulundurmak (çalıştırmak) zorundadır, okullarda sınıf büyüklüğünün sınırlı olması çalışması gereken öğretmen sayısına bir alt sınır oluşturur. Teknolojik ilerlemeler ve ölçek ekonomilerinden dolayı özel sektörde emek üretkenliği hızlı artış gösterirken kamu sektörü üretkenliği daha yavaş artmaktadır. Emek piyasalarında arbitraj ilkesi çerçevesinde ücretler her iki sektörde birbirine yakın olacaktır. Kısa dönemde iki sektör arasında küçük ücret farklılıkları olsa da uzun dönemde ücretlerin eşitlenmesi beklenir. Buna ilave olarak kamu sektöründe faktör ikamesi neredeyse olanaksızdır. Bu çerçevede, teknolojik ilerlemelerle birlikte özel sektörde üretkenlik artar, buna paralel olarak ücretler düzeyi yükselir. Özel sektör kullanacağı her bir üretim faktörünün marjinal ürün hasılatını (MRP), marjinal maliyetine (ücret, W) eşitleyerek çalıştıracığı faktör miktarına karar verir. Başka bir ifade ile özel sektör optimal faktör kullanımı çerçevesinde kullanacağı emek ve sermaye miktarlarını yeniden belirler. Kamu sektörü özel sektör gibi hareket edemez. Bu da maliyet artışı olarak yansımış olur (Hindriks ve Myles, 2006).

Özetle kamu sektörünün özel sektöre göre düşük üretkenlik artışlarına sahne olması, sermaye-emek ikamesinin çok zor olması sonucu en önemli maliyet unsuru olarak görülen ücretler (daha genel olarak girdi maliyetleri) yükselmekte ve kamu hizmet miktarı istikrarlı kalsa bile gerekli harcama miktarı artmaktadır. Başka bir deyişle kamu sektöründe düşük verimlilik artışlarına rağmen ücretlerin yükselmesi kamu harcamalarının artmasına yol açmaktadır. Bu tez, Baumol yasası olarak bilinmektedir.

Baumol yasası, kamu harcamalarındaki artışı kamu ve özel sektör arasındaki üretkenlik farklılıkları ve kamu sektöründe faktör ikamesinin zorlukları ile açıklamaktadır. Talep koşulları veya politik süreçlerin etkilerine ilişkin herhangi bir açıklama getirmemektedir. Bazı dönemlerde kamusal ücretlerin düşüş eğilimi göstermesi kamu sektöründe nitelikli emeğin niteliksiz emekle ikame edilmesinin işareti olarak değerlendirilebilir. Kamu sektöründe düşük de olsa üretkenlik artışları olabildiğini ileri süren bazı iktisatçılar söz konusudur. Diğer

yandan Baumol yasasının 1929 öncesi gelişmiş ülkelerin kamu harcamalarındaki yatay seyri açıklayamadığı açıktır.

Kamu harcamalarının büyümesini açıklamaya çalışan talep yanlı ve arz yanlı teorilerin ileri sürdüğü tezleri Şekil 8.4 üzerinde basite indirgeyerek açıklamaya çalışalım. Şeklin dikey eksenini kamu hizmet fiyat ve/veya maliyetlerini göstermektedir. Yatay eksen ise kamusal hizmet miktarını temsil etmektedir.  $T_0$  ve  $T_1$  kamu hizmetleri talep eğrilerini,  $MM_0$  ile  $MM_1$  kamusal hizmetin marjinal maliyetlerini temsil etmektedir. Talep yanlı teoriler şekilde kamusal hizmet talep eğrisinin sağa doğru ( $T_0$ 'dan  $T_1$ 'e) kaymasına odaklanır ve kamu hizmetlerinin  $H_0$  düzeyinden  $H_1$  düzeyine artışını açıklar. Arz yanlı teoriler ise kamu harcamalarındaki artışın maliyet artışı sonucu ( $MM_0$ 'dan  $MM_1$ 'e) nasıl arttığını açıklamaya odaklanır. Başka bir ifade ile kamu hizmetleri aynı kalsa bile fiyatlar (maliyet) arttığı için kamu harcaması miktarı artmaktadır.



Şekil 8.3. Arz ve Talep Yanlı Teoriler ile Kamu Harcamaları

Talep yanlı ve arz yanlı teorilerin belli ölçülerde kamu harcamalarındaki eğilimleri (20. yüzyıl için) açıkladığı yadsınamaz. Ancak tek başlarına yeterli açıklama getirdikleri söylenemez. Bazı iktisatçılar son dönemlerde değişik ülkelerde sağlık sektöründe kamu harcamalarındaki olağanüstü artışların bu teoriler

çerçevesinde açıklanamayacağını ileri sürmektedir. Bu nedenle hem arz yanlı hem de talep yanlı teorilerden yararlanmaya çalışmak zorunlu görünmektedir.

#### 8.6.4. Politik Model

Şimdiye kadar verilen bilgiler kamu harcamalarının son yüzyıl içinde önemli artışlar ve harcama bileşiminde önemli değişimler olduğunu göstermektedir. Kamu harcamalarının toplam gelir (GSYİH veya GSMH) içindeki payının yükselmesi gelirin tahsis ve/veya dağıtımının özel kesimden kamu kesimine doğru kaymasını ifade eder. Özel sektör piyasa mekanizması çerçevesinde kaynakların dağılımını sağlarken, kamu kesimi siyasi karar mekanizmasına dayanmaktadır. Kamu harcamalarının ve buna bağlı olarak devletin ölçeğinin büyük olması demokratik toplumlarda bireylerin tercihlerinin bir sonucu olduğu düşünülebilir. Bu çerçevede toplum çoğunluk oylarla kamu harcama payını belirlemiş olmaktadır. Bu çerçevede çok sayıda model geliştirilmiştir. Bu alandaki literatürü büyük ölçüde temsil ettiği kabul edilen Meltzer ve Richard (1981) tarafından geliştirilen model temel hatlarıyla açıklanmaya çalışılacaktır.

Devlet özel sektörce elde edilen gelirin bir kısmını vergiler yoluyla toplayıp, bu topladığı geliri yeniden toplumdaki bireylere dağıtma yoluna gitmektedir. Meltzer ve Richard bu yeniden dağıtılan gelirin payını devletin büyüklüğünün göstergesi kabul etmekte ve bu gelirin büyüklüğünü faydasını maksimum yapma peşinde koşan toplum bireylerinin rasyonel kararlarına bağlamaktadır. Bu bağlamda toplumda iki kesim kendini gösterecektir. Biri kamu harcamalarından yararlanan ve artmasını isteyen kesim, ikincisi ise kamu harcamaları artışı vergi yükünü arttıracığı için vergi yükünü sınırlandırmak isteyen kesim. Model bu iki toplum kesiminin tercihlerinin etkileşimi sonucunda ve politik süreç yoluyla devletin büyüklüğünün belirlendiğini ileri sürmektedir. Bu bağlamda gelir eşitsizliği arttıkça devlet harcamaları toplumsal tercihleri yansıtan politik süreç sonucu artacaktır. Kamu harcamaları denge düzeyi gelir dağılımındaki eşitsizliğe bağlı olmaktadır.

Burada Meltzer ve Richard modelini, Hindriks ve Myles (2006)'ı takip ederek daha yakından inceleme yoluna gitmekteyiz. Temel hareket noktamız kamu harcamalarının denge düzeyinin gelir dağılımına bağlı olması ve devletin büyüklüğünün gelir eşitsizliğindeki artışa bağlı tutulmasıdır. Bunu anlatmak için  $N$  tane tüketici bireye sahip basit bir ekonomi düşünelim, bu bireylerin gelirleri sıfır ile  $\bar{y}$  arasında bir değer alabilmektedir. Devlet bir kamusal mal üretmekte

ve artan oranlı gelir vergisi ile finansmanı sağlamaktadır. Toplumdaki herhangi bir tüketicinin ( $i$ ) fayda fonksiyonu;

$$U_i(t, G) = (1-t)y_i + b(G) \text{ biçiminde ifade edilmektedir.}$$

Bu fonksiyonda  $t$  gelir vergisi oranını,  $G$  kamusal mal miktarını göstermektedir.  $b(.)$  fonksiyonu kamusal maldan sağlanan faydayı gösteren artan bir fonksiyondur ( $G$  arttıkça marjinal fayda azalmaktadır). Bu ekonomide ortalama gelir düzeyini  $\mu$  ile gösterelim, böylece devletin bütçe kısıtı  $G = tN\mu$  biçiminde yazılabilir. Bu bütçe kısıtını kullanarak,  $y_i$  gelire sahip bir tüketici  $G$  kadar kamusal mal sağlanmasından;

$$U_i(t, G) = \left[ 1 - \frac{G}{N\mu} \right] y_i + b(G) \text{ olur.}$$

Fayda fonksiyonunun türevini alıp sifıra eşitlediğimizde bildiğimiz marjinal-maliyet, marjinal fayda eşitliği kuralına ulaşmış oluruz.<sup>‡</sup> Bu aslında, birey tarafından talep edilen kamusal mal miktarının, cari gelirin ortalama gelirden sapma miktarına bağlı olduğunu söylemektedir.

Kamusal malın marjinal faydasının, kamu harcamalarının ( $G$ ) azalan bir fonksiyonu olduğu varsayılmaktadır. Dolayısıyla, tercih edilen kamusal mal miktarı gelir arttıkça azalacaktır. Bunun nedeni artan oranlı gelir vergisi altında zenginlerin kamusal malın daha büyük bir payını yüklenmeleridir. Kısaca kamusal mallardan yoksullar daha fazla yararlanmaktadır. Bu anlaşmazlığı çözümenin yolu genellikle oy çokluğu (majority voting) ilkesine dayanmaktadır. Her tüketici tercih ettiği miktara çok yakın bir miktarı oy yoluyla tercih edecektir. Alternatifler arasında kendisine en yakın seçeneğe oy verecektir. En çok oy alan seçenek daha çok tüketicinin tercihinine yakın kamusal mal miktarını verecektir. Bu durumda çözüm ortalama tüketicinin (ortalama gelire sahip olanların) tercihleridir. Çünkü ortalama gelirden daha yüksek gelire sahip olanlar (varsıllar) daha az kamusal mal talep ederken, ortalama gelirden daha düşük gelire sahip olanlar (yoksullar) daha çok kamusal mal talep edecektir. Toplumun varsılları için iyi olan, yoksulları için kötü olacaktır. Çözüm ortalama gelire sahip tüketicilerin tercihleri sonucu belirlenmiş olacaktır. Kamusal mal miktarı

<sup>‡</sup> Kamusal mala ( $G$ ) göre türev alıp sifıra eşitlediğimizde faydayı maksimum yapan denge koşulu, birinci

sıra koşul  $\frac{\partial U_i(G)}{\partial G} \equiv \frac{y_i}{H\mu} + b'(G) = 0$  olarak bulunur.



arttıkça marjinal faydası azalacağı için politik çözüm sonucu gelir eşitsizliği ile birlikte kamu harcamaları artacaktır (Hindriks ve Myles 2006, 81-82).

Model 20. yüzyılda AB ülkelerinin ve diğer gelişmiş ülkelerin refah devleti çerçevesinde toplumun değişik kesimlerine gelirin nakdi ve aynı olarak gelirin yeniden dağıtılan miktarı ile devlet büyüklüğünü ilişkilendirmeye çalışmaktadır. Aynı yazarlar 1983 yılında bu modeli ABD verileri ile test etme yoluna gitmişler ve şu sonuçlara ulaşmışlardır... Gelir eşitsizliğinin ölçüsü olarak ortanca gelirin ortalama gelire oranını, devletin büyüklüğünün ölçüsü olarak da kamu harcamalarının toplam gelir içindeki payını kullanmışlardır. ABD verilerine göre (1936-1972 dönemi) devlet büyüklüğündeki artışın ortanca gelirin düzeyine ve ortanca gelirin ortalama gelire oranına bağlı olduğu bulgusuna ulaşmışlardır.

#### 8.6.5.Ratchet Etkileri

Peacock ve Wiseman 1961 yılında yaptıkları çalışmada İngiltere'nin kamu harcamalarındaki eğilimleri analiz etmiştir. Bu gözlemlerine dayanarak kamu harcamalarının sosyo-ekonomik ortam doğal seyrinde ilerlerken düşük bir artış sergilediğini, olağanüstü durumlarda (savaş, doğal afet, sosyal çalkantılar) ise büyük sıçramalarla büyüdüğünü ileri sürmüşlerdir. Olağanüstü durumlarda en üst düzeye ulaşan kamu harcamaları, olağan duruma dönüldüğünde azalsa bile çalkantı öncesi seviyesine geri dönmez. Daha üst bir platoya yerleşmiş olur. Peacock-Wiseman yaklaşımına göre kamu harcamaları ile vergi gelirleri arasında ortaya çıkan etkileşim sonucunda kamu harcamaları sürekli artma eğiliminde olur.

Bu artış eğilimi şöyle açıklanmaktadır: Devleti idare edenlerin daha çok harcama yapmaktan yana oldukları varsayılmaktadır; diğer yandan toplumu oluşturan bireyler daha fazla vergi ödemek istemeyeceklerdir. Fakat yüksek harcama düzeyini sürdürmek ancak yüksek vergilerle mümkün olabilir. Toplum bir yandan yüksek vergi ödememek için yüksek kamu harcamalarına direnç gösterirken, aynı zamanda bu harcamalardan da yararlanmaktan vazgeçmek istemez. Bu birbirleriyle rekabet eden zıt iki tercih seçim dönemlerinde birbirine yakınlaşır. Devlet toplumun tercihlerini dikkate almak durumunda kalır. Kamu harcamalarının denge düzeyi bu iki rakip güç tarafından belirlenir. Tercihlerde ve dışsal koşullarda bir değişme olmadığı sürece harcama miktarı görece aynı kalacaktır (Hindriks ve Myles, 2006).

Tercihlerde ve dışsal koşullarda bir değişiklik veya olağanüstü bir durum ortaya çıktığında toplum ile devlet arasındaki bu denge bozulur. Özellikle sos-

yal, ekonomik ve siyasi çalkantıların yaşandığı yıllarda toplumun vergilere karşı olan direnci zayıflar, bu dönemlerde devlet artmış olan kamu harcamalarının finansmanını sağlayacak vergi gelirlerini rahatça arttırma olanağı bulmaktadır. Bu olağanüstü durumlar sona erdiğinde vergiler eski haline düşmez ve yüksek seviyesini korumaya devam eder. Çünkü devletin olağanüstü dönemlerde biriken borçlarının ödenmesi ve verilen sözlerin gereğinin yapılması zorunludur. Ayrıca vergi mükellefleri yeni durumu zaman içinde kabullenir ve yüksek vergilere alışılmış olur. Bunlar "ratchet etkisi" olarak bilinmekte ve geçici bir ekonomik veya sosyal şoktan ötürü vergiler arttırıldığında, baskı ortadan kalktığında bunun gerilemesinin mümkün olmadığını anlatmaktadır. Peacock ve Wiseman gelişme sürecinin kamu harcamaları artış sürecine katkı yaptığını yadsımamaktadır. Kalkınma ile birlikte daha önce farkına varılmayan yeni bazı ihtiyaçların keşfedilmesi ve çoğu kez bu hizmetlerin sağlanması konusunda toplumun devleti sorumlu tutması da harcamaları arttırıcı bir etken olarak kabul edilir.

Özetle, ratchet etkileri dışsal bir şok ortaya çıkmadıkça kamu harcamalarının yatay bir seyir izleyeceğini söylemektedir. Ancak kriz, savaş gibi dışsal şoklarla birlikte harcamalar büyük artışlar gösterir. Bunlara ek olarak olağanüstü dönemlerde toplumun devlete daha çok sorumluluk yüklemesi sonucu, bir sonraki dışsal şoka kadar kamu harcamaları görece yüksek düzeyini korur.

Peacock ve Wiseman'ın ratchet etkileri modelini ampirik veriler belli dönemler için desteklemektedir. Genellikle, 1914 öncesi, 1918-1940 arası ve 1945 sonrası kamu harcamaları düzeyi oldukça istikrarlıdır fakat bu dönemler arasında kamu harcamaları sıçrama göstermiştir. Modelin zayıf yönlerine ilişkin olarak doğası gereği kısa dönemli bir model olduğu, amacının İngiltere'de Birinci ve İkinci Dünya Savaşlarının geçtiği dönemlerde kamu harcamalarının eğilimlerini açıklamak olduğu, bu nedenle aynı dönem verileri kullanılarak bu modelin test edilemeyeceği ileri sürülmektedir.

### **8.7. Aşırı (Optimal Düzeyin Üzerinde) Kamu Harcamalarının Nedenlerini Açıklayan Modeller**

Yukarıda ele aldığımız kamu harcamalarının artışını açıklayan teoriler, bu harcamaların düzeyinin yetersiz ya da aşırı olup olmadığı konusunda yorum yapmamaktadır. Bu teoriler sadece süreci açıklamakta, sonucu değerlendirmeye kalkışmamaktadır. Bu konuda yorum yapan ve kamu sektörü harcamaları-

nın çok geniş olduğunu ve ekonomi üzerinde önemli bir yük oluşturduğunu tartışan birçok iktisatçı vardır. Bu iktisatçılar kesin bir kanıt olmamakla birlikte bunun neden böyle olduğunun birkaç açıklamasını yapmaktadırlar. Bunlar bürokratların davranışlarını inceleyen Bürokrasi Modeli; bütçeleme süreci yapısının kamu harcamalarını artırdığını söyleyen Bütçeleme Süreci yaklaşımı; devletin tekelci eğilimler içinde olmasını açıklayarak kamu harcamalarının nasıl arttığını ifade eden Tekelci Güç yaklaşımı; devlet daireleri yapısının ve yolsuzluk faaliyetlerinin kamu harcamalarını nasıl artırdığını açıklayan yaklaşımlar ve belirli kesimlere sağlanan hizmetlerinin maliyetinin tüm topluma yayıldığını ifade eden Maliyet Yayma yaklaşımıdır. Bu açıklamalar, sonuçlarına harcamaların fayda-maliyet analizi yoluyla değil, daha çok devletin işlerliğine dair bir analizle ulaşmaktadır.

### 8.7.1. Bürokrasi Modeli

Bürokratların davranışlarını temel alarak iktisadi analizlerde bulunan ilk iktisatçı W. A. Niskanen'dir. Niskanen modeline göre bürokratların sahip olduğu temel güdüler ve bunun yansıması olan davranışları kamu harcamalarının optimal düzeyin üstünde olmasına yol açmaktadır. Modelin iki temel varsayımı vardır. Bunlardan ilki bürokratların her rasyonel iktisadi ajan gibi davranıp, çalıştığı kurum bütçesini maksimize etme çabası içinde olmasıdır. İkincisi ise, bürokratların kamu hizmetleri üretiminde tek el olmaları ve bu hizmetlerin üretim sürecinde asimetrik bilgiye sahip olmalarıdır (Niskanen, 1971).

Bürokratların sadece kamu malı sunmayı arzulayarak motive oldukları fikri onların geleneksel bir görüşüdür. Onlar politik ya da kişisel eğilimi olmaksızın en etkin biçimde devletin işini yaparak bunu başarırlar. Bu, özgeci bir kamu hizmetçisi olarak bürokratin idealist bir resmidir. Böyle bir görüşün doğru olma olasılığı vardır. Ancak Bürokrasi Modeline göre bürokratların neden diğer bireylerden farklı olması gerektiğinin bir açıklaması yoktur. Bu perspektiften onların kendi hizmetlerinde diğer bireylerle aynı motivasyona tabi olmadığını kabul etmek zordur.

Buna göre bürokrasinin teorik analizi, bürokratların gerçekten özel çıkarlarını en çoklaştırarak motive olduğu varsayımıyla başlar. Bu analiz, bürokratların kendilerine verilen güç ve nüfuzu kazanca çevirmek istediklerini, ancak bunu başaramayacak bir takım zorluklarla karşı karşıya olduklarını varsayar.

Karmaşık bir bürokrasi teorisi, himayecilik, iktidar ve şöhret gibi faydaları etkileyen birçok faktör içerebilir. Fakat analizi basitleştirmek için, bu faktörlerin çoğunun büronun büyüklüğüyle ilgili olduğunu gözlemlemek yeterlidir. Bu nedenle bürokrat, en büyük parasal olmayan faydalara sahip olmak için bürosunun büyüklüğünü en çoklaştırmayı amaçlayarak modellenenebilir. Bu modele göre bürokratin davranışının bir sonucu olarak devletin büyüklüğü aşırı olur (Hindriks ve Myles, 2006).

Aşırı bürokrasiyi göstermek için, devlet tarafından gözlemlenen büronun çıktısını  $y$  olarak gösterelim. Bu  $y$  çıktısına karşılık olarak büro, devlet tarafından  $B(y)$  büyüklüğünde bir bütçeyle ödüllendirilir. Bu bütçe çıktı artışlarını artırır [ $B'(y) > 0$ ], fakat azalan bir oranda artırır [ $B''(y) < 0$ ]. Çıktı üretmenin maliyeti bir  $C(y)$  üretim fonksiyonuyla gösterilir. Marjinal maliyet pozitifdir [ $C'(y) > 0$ ] ve artan bir eğilim [ $C''(y) > 0$ ] içindedir. Devletin bu maliyet yapısını bilmediği varsayılır; sadece bürokrat tam olarak üretim sürecini bilir. Bürokratin davranışlarını sınırlayan, büroyu serbestçe kullanmanın maliyetlerini örtmek için devletten sağlanan bütçenin yeterli olmasına duyulan gereksinimdir.

Bürokratin sorunu, maliyetleri kapatmaya yeterli olan bütçeyi maksimize edecek çıktı tercihiinde bulunmaktır. Bu optimizasyon Lagrange yoluyla açıklanabilir:

$$L = b(y) + \lambda [B(y) - C(y)]$$

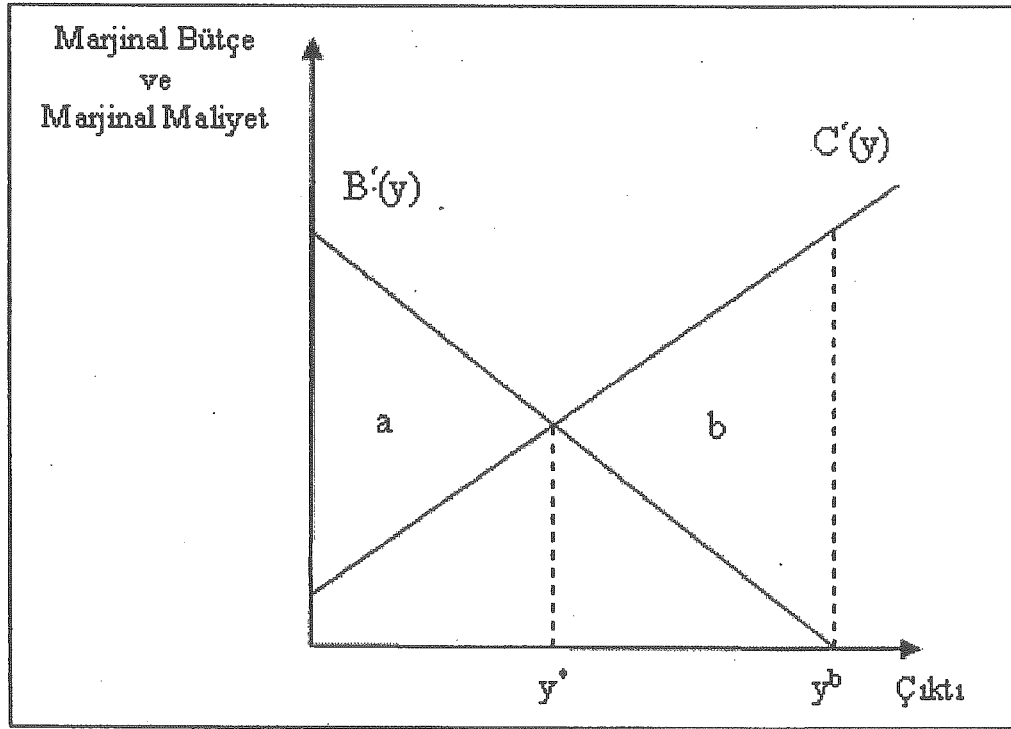
Burada  $\lambda$ , bütçenin maliyete eşit olma kısıtıyla alakalı bir Lagrange çarpanıdır.  $y$  ile ilgili Lagrange'ı ayırmak ve çözmek, bürokratin perspektifinden optimum çıktıyı ( $y^b$ ) tanımlar:

$$B'(y^b) = \frac{\lambda}{\lambda + 1} C'(y^b)$$

Bu ifade bürokratların optimum çıktı tercihiinde  $B' < C'$  olduğunu gösterir, çünkü Lagrange çarpanı ( $\lambda$ ) pozitifdir.

Burada takip edilen ve daha basit olan yöntem, karını maksimize eden bir firma ile büro arasında bir örnekseme çizerek etkin çıktıyı belirlemektir. Firma çıktısını, geliri ile maliyetleri arasındaki fark olabildiği kadar geniş olacak şekilde tercih eder. Bu örneksemeye göre büro, bütçesi ile maliyetleri arasındaki farkı [ $B(y) - C(y)$ ] maksimize edecek şekilde çıktısını belirlemelidir. Büro için bu kar maksimizasyonuna denktir.

$y'$ 'yi farklılaştırarak etkin çıktıyı ( $y^*$ ) belirlemek için çıktının bütçe üzerindeki marjinal etkisini marjinal maliyete eşitleriz. Etkin çıktı  $B'(y^*)=C'(y^*)$  eşitliğini sağlar. Bürokrat tarafından seçilen çıktı düzeyinin etkin düzeyin üstünde olduğu kolayca gösterilebilir. Bu argüman grafikte gösterilmiştir (Şekil 8.5). Artan marjinal maliyet eğrisi ve azalan marjinal fayda eğrisi zaten gerçekleşen varsayımların sonucudur. Bu eğrilerin kesiştiği yerde etkin çıktı gerçekleşir. Tersine, bürokrat tarafından tercih edilen çıktı  $B'(y^b) < C'(y^b)$  durumunu sağlar; öyleyse  $y^*$ 'in sağında yer almalıdır. Marjinal bütçe eğrisi altındaki  $a$  alanı marjinal maliyet eğrisi altındaki  $b$  alanına eşitlendiği zaman bütçe, maliyetleri kapattır. Bu grafikten de açıktır ki, bürokrasinin büyüklüğü bir bürokrat tarafından belirlendiği zaman aşırıdır (Hindriks ve Myles, 2006).



Şekil 8.5. Bürokrasi Modeli

Bu basit model, bürokratların kişisel amaçlarının peşinden koşmasının bürokrasinin aşırı büyüklüğüne nasıl yol açabileceğini göstermektedir. Modele göre bu aşırı büyüklük bir etkinsizliktir. Çünkü kaynaklar, değerli sonuçlar yaratmayan bürolara harcanmıştır.

### 8.7.2. Bütçeleme Süreci

Bu görüşe göre farklı bir bütçe belirleme süreci dikkate alınarak aşırı bürokrasi konusunda alternatif bir perspektif sağlanabilir. Çünkü bu yaklaşım, her devlet biriminin bütçenin büyüklüğünden tatmin sağlayan bir politikacı yönetiminde olduğunu varsayar. Dahası birçok yönetim sisteminde, kurumların bütçeleri yıllık olarak bakanlar kuruluyla yapılan görüşmeler doğrultusunda belirlenmektedir. Bu görüşmeler kurumların ayrı ayrı bütçe tekliflerini içerir ve bu teklifler temelinde bir merkezi bütçe hazırlanır. Bu yaklaşımda kurum bütçelerinin zaman içinde nasıl bir evrim geçirdiğini bir model yardımıyla inceleyebiliriz. Buna göre  $t$  yılı için bütçe  $B_t$  olsun.  $t+1$  yılı için bütçe talebi şöyle olur:

$$B_{t+1}^c = (1 + \alpha)B_t$$

Burada  $\alpha$  kurumların bütçe taleplerini şişirme oranıdır ve sıfırdan büyüktür ( $\alpha > 0$ ). Böyle bir kural, bir önceki yıl alınan ve üstüne bir miktar daha eklenen bütçe talebi güncellemesinin mekanikleşen yöntemini göstermektedir. Yaklaşımına göre bu durum etkinlik anlamında herhangi bir temelden yoksundur. Daha sonra hükümetle yapılan görüşmelerde bütçe teklifleri alınır ve bunlar nihai ödeneklere ulaşmak için uygun bir şekilde azaltılır. Mutabakata varan bütçe şöyle yazılabilir:

$$B_{t+1} = (1 - \lambda) B_{t+1}^c = (1 - \lambda)(1 + \alpha)B_t$$

Burada  $\gamma$  hükümetin her bir bütçe talebini azalttığı orandır ve sıfırla bir arasında bir değer alır ( $0 < \gamma < 1$ ). Yukarıdaki anlatım, zaman içinde bütçedeki değişimin bir tanımını verir.

Eğer  $\alpha > \gamma$  olursa bütçe zaman içinde büyüyecektir. Bütçenin gelişimi ihtiyaçlarla az ilişki taşır ve başlangıçta kabul edilebilir gibi görünen kamu harcamaları daha sonra aşırı bir hale gelir.  $\alpha < \gamma$  olduğunda bütçe zaman içinde azalacaktır. Buna göre burada süreç tamamen ekonomi için neyin iyi olacağı konusundan bağımsızdır (Hindriks ve Myles, 2006).

### 8.7.3. Devletin Tekelci Gücü

İktisada giriş derslerinin temeli, piyasa dengesinin arz ve talep arasındaki denge yoluyla belirlendiği bilgisi üzerine kuruludur. Tekelci gücün olmadığı bir durumda sağlanan denge, etkin olacaktır. Eğer aynı mantığı kamu sektörü

tarafından arz edilen mallar için uygularsak, etkinlik burada da artacaktır. Ancak kamu sektöründe etkinliğin mümkün olmadığını savunan görüşlere göre bu durumun iki nedeni bulunmaktadır. İlki kamu sektörünün mal ve hizmetlerin arzında teknelci bir karar içinde olabilmesi; ikincisi ise, bu teknelci gücün piyasa hâkimiyetine doğru genişleyebilmesidir.

Genellikle kar maksimizasyonu halindeki teknelciler çıktı düzeyini rekabetçi düzeyin altında sınırlandırmak isterler. Diğer bir ifadeyle özel sektörde teknelci güç çok az çıktı eğilimindedir. Oysa devlet, teknelci gücünü bu şekilde kullanmamayı tercih edebilir. Devlet bir kar maksimizasyonu politikası takip etmeyebileceği için, teknelci durumunu çıktısını aşırı derecede arz etme yönünde kullanabilir. Bu da Bürokrasi Modeline dönmemize neden olur (Hindriks ve Myles, 2006).

Devletin teknelci gücü kullanması ve piyasa hâkimiyetine sahip olmasının nedenleri kamu tercihi teorisyenleri tarafından iki koldan incelenmektedir. Bunlardan ilki devlet bürolarını denetlemekle görevli olan kişilerin, bu büroların maliyetleri konusunda tam bilgiye sahip olup olmaması konusudur. Diğerisi ise, kamu sektörü tarafından üretilen mal ve hizmetlerin doğası gereği, onu tüketenler tarafından anlaşılması ve talebinin bu tüketiciler tarafından belirlenmemesi konusudur.

Devlet tarafından doğrudan finanse edilen bürolardaki teknelci gücün varlığı son zamanlarda ekonomik analizin odak noktası olmuştur. Halbuki geleneksel kamu maliyesi, kamusal mal ve hizmetlerin optimum kombinasyonu dikkate alınarak karar alındığı varsayımı üzerine kuruludur; bu nedenle bürokrasi en az maliyetle arzulan çıktıyı üretecektir. Burada açık bir şekilde, büroları denetlemekle görevli mütevellilerin maliyetler konusunda tam bilgiye sahip olduğu varsayılmaktadır. Niskanen (1971) gibi birçok mali iktisatçı, firma teorisinden türetilen ekonomik analizi kullanarak teknelci güç sorununu işaret etmektedir. Bu yazarların kullandıkları örneklerin inandırıcılığı tamamen mütevellilerin (Niskanen'in örneğinde bir yasama organının) bürolardaki işlemlerin minimum maliyetleri konusunda hiç bilgiye sahip olmamasına bağlıdır. Spencer (1980) ise mütevellilerin, büronun gücünü azaltmak için bürodaki gerçek üretim maliyeti konusunda çok az da olsa bilgiye ihtiyacı olduğunu ifade etmektedir. Buradaki gerekli bilgi sadece ortalama maliyetin talep eğrisiyle kesiştiğidir. Buna göre kamu hizmetlerinin sunulmasındaki bazı etkinsizlikler, büronun kontrolü dışındaki faktörlerin bir sonucudur. Mesela bölgedeki bir program

için cömertçe fonlar tahsis eden yasama üyeleri, tekrar seçilebilmek için şanslarını artırmış olurlar. Dolaylı olarak bürokratların gücünü oylamak bütçe tahsisini artırabilir (Spencer, 1980). Buradan anlaşılmaktadır ki, mütevellinin minimum üretim maliyeti konusundaki bilgisi, bir kamu bürosunun tekelci gücünün derecesini belirlemede merkezi bir öneme sahiptir. Eğer mütevelliler maliyetsiz bir şekilde bilgi edinebilirse, minimum maliyetle optimal çıktıyı arz etmeyen bir bürokratin görevi değiştirilebilir. Bu nedenle büro yöneticilerinin tercihleri, bütçe ve çıktının düzeyi için önemsiz olacaktır (Breton ve Wintrobe, 1975).

Piyasa hâkimiyeti fikri, kamu sektörü tarafından arz edilen malların doğasından da kaynaklanmaktadır. Standart piyasa malları olmaktan çok, bunların çoğu karmaşık yapıdadır ve onları tüketenler tarafından tam olarak anlaşmazlar. Böyle malların en doğal örneği eğitim ve sağlık hizmetleridir. Her iki örnekte de tüketici, ürünün kendisi için en iyisi olup olmadığını tam olarak anlayamayabilir. Kamu sektörü mallarının diğer bir özelliği de, talebinin tüketiciler tarafından belirlenmemesi ve bir piyasa yoluyla ifade edilmemesidir. Bunun yerine bu, öğretmenler ve doktorlar gibi uzmanlara devredilmiştir. Dahası bu aynı uzmanlar arz düzeyini ayarlamaktan da sorumludurlar. Bu anlamda bu uzmanlar piyasaya hâkim olabilirler. Bu piyasa hâkimiyetinin sonucu, uzmanların piyasa çıktı düzeyini amaçlarını en çok karşılayacak şekilde düzenleyebilmesidir. Doğal olarak çoğu, mesleklerinin genişlemesinden fayda sağlayacağı için, arzın etkin düzeyin üstünde olduğu bir mekanizma ortaya çıkacaktır (Hindriks ve Myles, 2006). Böylesi bir durum kamu harcamalarının sürekli ve optimal düzeyin üstünde bir artış göstermesine yol açmaktadır.

#### 8.7.4. Yolsuzluk

Yukarıda açıklanan bürokrasi modeli sonucunda artma eğilimi içinde olan bürokratik işlemler kamu hizmetlerinin kalitesini bozmakta, bu durum da yolsuzluklara zemin hazırlamaktadır. Hillman'a göre demokrasilerde rant yaratma ve rant kollama yasadışı değildir. Yasa dışılık içeren yolsuzluktur. Yolsuzluk, doğrudan kişisel fayda için devlet otoritesinin yasadışı kullanımınıdır. Rant sağlama rüşveti de içerebilir ve bir rüşvet ödendiği zaman etkinlik kaybı söz konusu olmaz. Rüşvet sadece gelirin transferidir. Ancak rüşvet alan devlet memurunun konumu ya da işi rekabete konu olduğu zaman rüşvet, kaynakları



rant kollama mücadelesine çeken bir rant haline gelir ve etkinlik kaybına yol açar (Hillman, 2009).

Kamu tercihi teorisyenlerine göre yolsuzluk sadece ahlaki bir bozulma olarak ortaya çıkmamıştır, aynı zamanda kişisel çıkarı için gücünü kullanan devlet memurlarının genel bir sonucu olarak da ortaya çıkmıştır. Yolsuzluk, kaynakların tahsisini üretkenlikten rant kollama işlerine doğru çarpıtmaktadır. Rant kollama ise bir getiri elde etmek üzere yapılan bir girişimdir. Yolsuzluk sadece yeniden dağıtım (refahı başkalarından alıp bazı özel çıkarılara verme) sorunu değildir, aynı zamanda büyük etkinlik kayıplarına da neden olabilir. Bu yaklaşıma göre yolsuzluk, devletin optimal düzeyin üstünde olmasına ve etkinlik kaybına yol açmaktadır (Hindriks ve Myles, 2006).

Yolsuzluk genellikle devlet faaliyetleriyle ve özellikle de devletin tekelci ve ihtiyari gücüyle alakalıdır. Devlet faaliyetlerinin bazı yönleri yolsuzluk için önemli bir zemin hazırlar. Düzenlemeler ve yetkilendirmeler, vergilendirme yöntemi, harcama yöntemleri, mal ve hizmetlerin piyasa fiyatlarının altında sunulması, siyasi partilerin finansmanı gibi durumlar yolsuzluğa doğrudan katkıda bulunan faktörlerdir. Dolaylı olarak yolsuzluğa katkıda bulunan faktörler ise bürokrasinin kalitesi, kamu sektörü ücretlerinin düzeyi, ceza sistemleri, kurumsal kontroller, kural-kanun-süreçlerin saydamlığı ve liderlik örnekleridir (Tanzi, 1998).

### 8.7.5. Maliyetleri Yayma

Devletin büyüklüğüyle ilgili son anlatım ise *ortak kaynak* (common resource) sorunudur. Bu fikir, hazine bütçeyi dengelemek için yeterli gelir toplama sorumluluğuna sahipken, harcamacı otoritelerin yayılması üzerine kuruludur. Her harcamacı birim kendi harcama önceliklerine sahiptir, başkalarının önceliklerini az dikkate alır. Bu da bütçeden maksimum pay alma çabasına yol açar. Bu perspektiften harcama otoritesine sahip tek bir komite olması kamu fonlarının fırsat maliyeti anlamında daha iyi olacaktır ve alternatif önerilerin erdemlerini karşılaştırmayı şimdiki yayılmış harcamacı otoritelerden daha iyi yapacaktır.

Sorun bireysel düzeye de indirgenebilir. Emekli maaşları, hastaneler, okullar ve altyapı gibi kamu hizmetlerinin köprüler, karayolları ve demiryolları gibi çalıştığını düşünelim. Şu açıktır ki, bu kamu hizmetleri için devlet tüm mar-

jinal maliyeti doğrudan kullanıcılara faturalandırmaz, fakat vergi gelirlerinin tamamını veya bir kısmını bu faaliyetlere sübvanseder. Bu örneğin arkasında eşitlik kaygısı vardır. Doğaldır ki tüm maliyete katlanmayan kullanıcılar katlanarlardan daha çok kamu hizmetini destekleyecektir. Kamu harcamalarında bir azalma düşünüldüğünde aynı argüman ters yönde uygulanabilir. Özetle, birçok kamu hizmeti, küçük bir grup kullanıcı ya da hizmet alıcı için faydaların toplanmasıyla ve geniş bir grup vergi mükellefi için maliyetlerin yayılmasıyla karakterize edilir (Hindriks ve Myles, 2006).

Yukarıda kamu harcamalarının artışının nedenlerini, bu harcamaların azaltılması gerektiği fikrine dayanarak anlatan yaklaşımları gördük. Kamu harcamalarının artışını açıklayan yaklaşımlarla optimal kamu harcaması miktarını arayan yaklaşımlar, kamu ekonomisinin diğer bir konusu olan oylama modelleriyle birleştiğinde kamu tercihi teorisinin unsurları ortaya çıkmaktadır. Bu yaklaşımların belli noktalarda haklılık payı olsa da, hiçbiri tam olarak inandırıcı değildir. Doğrusu bunlar kısmi bir anlayış sağlar ve sadece bazı gerçek unsurlara sahiptir. Varsayımların gerçek hayattaki yeri ve gerçekte var olan bazı unsurların göz ardı edilmesi bu inandırıcı olmama durumunun nedenleridir.

Kamu tercihi yaklaşımının dışında bazı Marksist teoriler de devlet harcamalarındaki artışı politik-ekonomik sistemin doğası olarak görürler. Marksist modelde, özel sektör aşırı üretim eğilimindedir, bu nedenle kapitalist kontrollü devlet, bu üretimi emmek için harcamalarını genişletir. Genellikle askeri harcamalar artırılarak bu sağlanır. Aynı zamanda devlet sosyal harcamaları artırarak işçi hoşnutsuzluğunu azaltmaya çalışır. Bunların sonucunda artan kamu harcamaları vergi geliri kapasitesine ayak uyduramaz ve devlet çöker. Musgrave tarihi gerçeklerin bu analizle çeliştiğini iddia etmekte; ancak bu analizin ana katkısının, ekonomik ve politik sistemler arasındaki bağlantıların devletin büyüme kaynağı olarak açıkça kabul edilmesi olduğunu söylemektedir (Rosen, 1999).

Devletin büyüüp büyümemesi gerektiği sorusuna cevap vermek oldukça zordur. Çünkü devlet birçok iktisatçıya göre hem piyasanın tamamlayıcısıdır hem de piyasanın rakibidir. Bu nedenle yüzyıllardır tartışmaları süren ve mutlak bir doğru cevabı olmayan bu sorunun yanıtını aramak yerine, kamu harcamalarının artışını açıklamaya çalışan ve yorumlayan yaklaşımları anlatmakla yetindik.

## 8.8.Kamu Harcamalarının Etkileri

Kamu harcamalarının etkileri incelenirken iki farklı yöntem uygulanabilir. Bunlardan biri genel olarak kamu harcamalarının ekonomik etkilerinin (genellikle ekonomik büyümeye etkilerinin) çeşitli yaklaşımlara göre incelenmesidir. Bir diğeri ise, kamu harcamalarının kısa ve uzun dönemli analizini yaparak düzey ve büyüme etkilerinin incelenmesidir. Bu ayrıma göre kamu harcamalarının etkilerini incelemek yerinde olacaktır.

### 8.8.1.Kamu Harcamalarının Çarpan ve Dışlama Etkileri

Kamu harcamalarının ekonomik etkileri konusunda farklı iki yaklaşımın argümanları incelenebilir. Bunlardan ilki Keynesyen yaklaşımın benimsediği ve kamu harcamalarındaki bir artışın milli geliri daha fazla artıracığını ifade eden çarpan mekanizmasıdır. Diğeri ise, Neoklasik iktisatçıların benimsediği ve artan kamu harcamalarının borçlanmayla finanse edilmesi durumunda özel sektör yatırım harcamalarının azalacağını (dışlanacağını) ifade eden dışlama etkisidir.

#### 8.8.1.1.Çarpan Etkisi

Çarpan kavramı ilk olarak R. F. Kahn (1931) tarafından açıklanmış, J. M. Keynes tarafından ise milli gelir bileşenlerinin etkilerini ölçmede bir araç haline getirilmiştir. Milli gelir bileşenlerinden biri de kamu harcamalarıdır. Bilinmesi gerekir ki, klasik ve neoklasik mali iktisatçılar kamu harcamalarının sadece tam kamusal mal ve hizmetleri içermesi gerektiğini savunduklarından, kamu harcamalarının milli geliri artırıcı etkisinden söz etmemektedirler. Büyük Bunalım sonrası Keynesyen iktisatçı ve maliyeciler kamu harcamalarının milli gelir üzerindeki artırıcı etkilerini kabul etmişler ve bunu açıklamak için de çarpan mekanizmasını kullanmışlardır. Kamu harcamalarındaki bir birimlik değişimin milli gelirden hangi yönde ve ne kadar etkisinin olduğunu anlamak için kamu harcamaları çarpanını analiz etmek gerekir.

Birçok ders kitabında kamu harcamaları çarpanı ifade edilirken durumu kolaylaştırmak için bazı unsurlar göz ardı edilir ve çarpan katsayısı  $\frac{1}{1-c}$  şeklinde kabul edilir. Ancak ad valorem ve spesifik vergiler, yatırımların gelire ve faiz oranına duyarlılığı, reel harcamalar-transfer harcamaları ayrımı gibi unsurlar da

göz önünde bulundurulduğunda gerçeğe daha yakın farklı bir çarpan katsayısı elde edilir.

Milli gelir sadece özel tüketim ve yatırım harcamalarına konu olmamakta, aynı zamanda özel sektörün harcama ve tasarruflarını azaltarak yaptığı vergilerle karşılanan kamu harcamalarını da içermektedir ( $Y \equiv C + I + G$ ). Devlet tarafından toplanan vergiler miktar cinsinden (spesifik) olabileceği gibi ( $TA$ ), oransal (ad valorem) da olabilir ( $tY$ ). Bu vergilerle finanse edilen kamu harcamaları ise reel harcamalar olabileceği gibi ( $G_0$ ), transfer harcamaları da olabilir ( $TR$ ). Harcanabilir gelir, milli gelire transfer harcamalarının eklenmesi ve bundan tüm vergilerin çıkarılmasıyla bulunur [ $Y_d \equiv Y + TR - (TA + tY)$ ]. Özel tüketim harcamaları gelire bağlı olmakla birlikte ( $C \equiv C_0 + cY_d$ ), özel yatırım harcamaları da gelire ve faiz oranına bağlı olabilir ( $I \equiv I_0 + aY_d + bi$ ). Ayrıca özel yatırım ve tüketim harcamalarının gelirden bağımsız (otonom) kısımları da ( $C_0$  ve  $I_0$ ) mevcuttur. Tüm bu durumlar dikkate alındığında geleneksel makroekonomik denklik ( $Y \equiv C + I + G$ ) şu şekilde yazılabilir<sup>§</sup>:

$$Y \equiv \frac{1}{1 - (c + a) + (c + a)t} [c_0 + I_0 + G_0 + (c + a)TR - (c + a)TA - bi]$$

Buna göre kamunun reel harcamalarındaki ve transfer harcamalarındaki bir değişim milli geliri ayrı ayrı şöyle etkiler:

$$\Delta Y \equiv \frac{1}{1 - (c + a) + (c + a)t} \cdot \Delta G_0$$

$$\Delta Y \equiv \frac{(c + a)}{1 - (c + a) + (c + a)t} \cdot \Delta TR$$

Denklemlerden de anlaşıldığı üzere, kamu harcamaları çarpanı  $\frac{1}{1 - (c + a) + (c + a)t}$  şeklinde, transfer harcamaları çarpanı ise

<sup>§</sup> İşlemler sırasıyla şöyledir:

$$Y \equiv C + I + G$$

$$Y \equiv C_0 + cY_d + I_0 + aY_d + bi + G_0$$

$$Y \equiv C_0 + I_0 + G_0 + (c + a)[Y + TR - (TA + tY)] - bi$$

$$Y \equiv C_0 + I_0 + G_0 + (c + a)Y + (c + a)TR - (c + a)TA - (c + a)tY - bi$$

$$Y - (c + a)Y + (c + a)tY \equiv C_0 + I_0 + G_0 + (c + a)TR - (c + a)TA - bi$$

$$Y[1 - (c + a) + (c + a)t] \equiv C_0 + I_0 + G_0 + (c + a)TR - (c + a)TA - bi$$

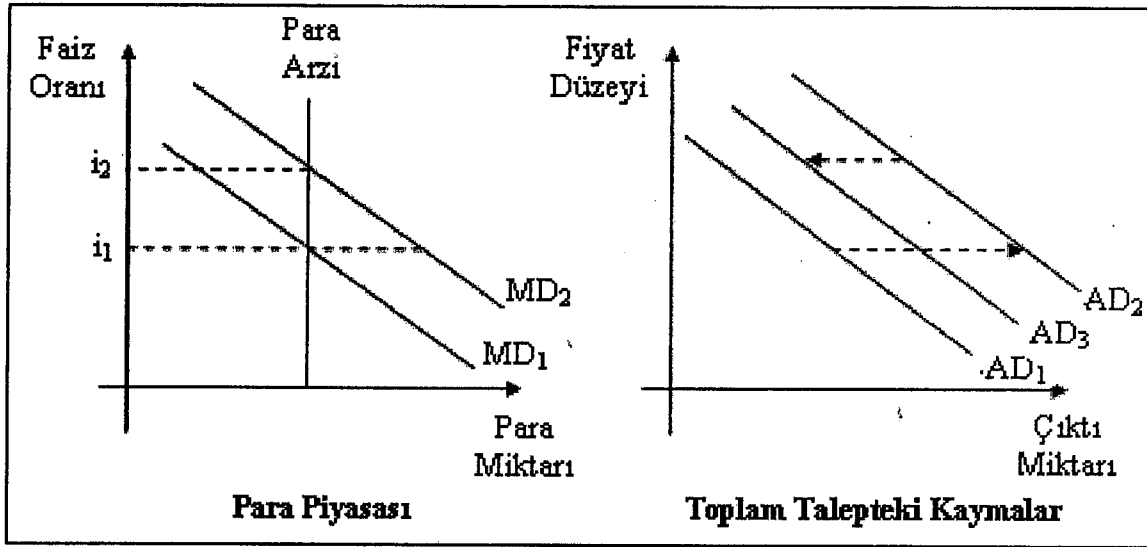
$$Y \equiv \frac{1}{1 - (c + a) + (c + a)t} [C_0 + I_0 + G_0 + (c + a)TR - (c + a)TA - bi]$$

$\frac{(c+a)}{1-(c+a)+(c+a)t}$  şeklinde ifade edilir. Demek ki genel olarak kamu harcamalarındaki bir birimlik artışın büyümeye olan etkisi pozitif yönlü olmakla birlikte marjinal tüketim eğilimi ( $c$ ), marjinal yatırım eğilimi ( $a$ ) ve vergi oranına ( $t$ ) bağlıdır.

### 8.8.1.2. Dışlama Etkisi (Crowding-out Effect)

Kamu harcamalarındaki artışın iktisadi etkisi konusunda bir diğer tartışma da dışlama (crowding-out) etkisidir. Dışlama etkisinin kaynağını ikili bir yapıda ele alabiliriz. Bunlardan ilki artan kamu harcamalarının doğrudan kişisel gelir üzerindeki etkisinin sonuçları, ikincisi ise artan kamu harcamalarının finansmanında borçlanmanın kullanılmasının sonuçlarıdır. Buna göre dışlama mekanizması şöyle çalışmaktadır. Artan kamu harcamaları ekonomide gelir düzeyini artırdığından, ekonomik birimlerin para talebi artar. Para talebindeki bu artış faiz oranlarının yükselmesine neden olur. Ayrıca artan bu kamu harcamaları borçlanma yoluyla finanse ediliyorsa, yani piyasadaki ödünç verilebilir fonlar devlet tarafından toplanıyorsa, faiz oranları yükselir. Nihayetinde borçlanmanın maliyeti olan faiz oranlarındaki bu yükseliş, özel yatırım harcamalarının azalmasına, diğer bir ifadeyle ekonomiden dışlanmasına yol açar. Kamu harcamalarındaki artışın çarpan mekanizması yoluyla yarattığı genişletici etkinin bir kısmı, dışlama mekanizmasıyla törpülenmiş olur.

Durumu Şekil 8.6 yardımıyla açıklayalım. Kamu harcamalarında bir artış olduğu zaman toplam talep artar ve toplam talep eğrisi  $AD_1$  sağa doğru kayar ( $AD_2$ ). Harcamalardaki artışın para talebini artırması  $MD_1$  eğrisinin  $MD_2$ 'ye doğru kaymasına neden olur. Para arzı sabitken para talebindeki bu artış faiz oranlarını yükseltir ve bu da özel yatırım harcamalarının azalmasına yol açar. Bu durumda başlangıçta artan toplam talep, özel yatırımların azalmasıyla geriler ve toplam talep eğrisi  $AD_3$  olur.  $AD_2$ - $AD_3$  arasındaki mesafe kamu harcamalarının dışlama etkisinin miktarıdır (Mankiw, 2008: 791).



**Şekil 8.6.** Dışlama Etkisi

Eğer kamu harcamalarındaki artışın genişletici etkisine eşit miktarda bir dışlama etkisi mevcutsa, diğer bir ifadeyle genişletici maliye politikası sadece faiz oranını artırır ve çıktıyı etkilemezse tam dışlama (full crowding-out) etkisi söz konusudur. Para talebinin gelir esnekliği fazla, faiz esnekliği az ise dışlama etkisi daha fazla olacak ve hatta tam dışlama etkisine doğru yaklaşılabilecektir. Bu mantıkla durumu IS-LM analiziyle incelediğimizde, LM eğrisi dikleştikçe dışlama etkisinin arttığını ve hatta tam dik olduğunda tam dışlamanın olduğunu söyleyebiliriz.

Yatırım harcamaları uzun dönemli büyüme için önemli olduğundan, söz konusu dışlama mekanizması neoklasik iktisatçılar tarafından devletin ekonomiye müdahale etmemesinin bir gerekçesi olarak kabul edilir. Ancak Rassel'e göre dışlama mekanizması, ekonomi sadece tam istihdam düzeyindeyse tehlikelidir. Hatta eğer artan harcamalar altyapı ve diğer yatırımlar içinse, bunlardan sağlanan faydalar alternatiflerinin faydalarından daha büyük olabilir (Rassel, 2004: 341). Neoklasiklerin savunduğu dışlama mekanizması, kamu harcamalarındaki artışın ekonomik büyüme oranını yavaşlatacağı ve gelecek nesilleri daha az üretim kapasitesine terk edeceği fikrini kuvvetlendirir. Ancak böyle bir dışlamanın gerçekleşeceği kesin değildir. Özel yatırımlardaki herhangi bir azalma, gelecek nesillere fayda sağlayan karayolları, okullar ve ulusal savunma sistemleri gibi kamu çalışmalarını da dengelenebilir. Öyleyse artan harcamaları karşılamak üzere alınan kamu borcu özel yatırımları ve ekonomik

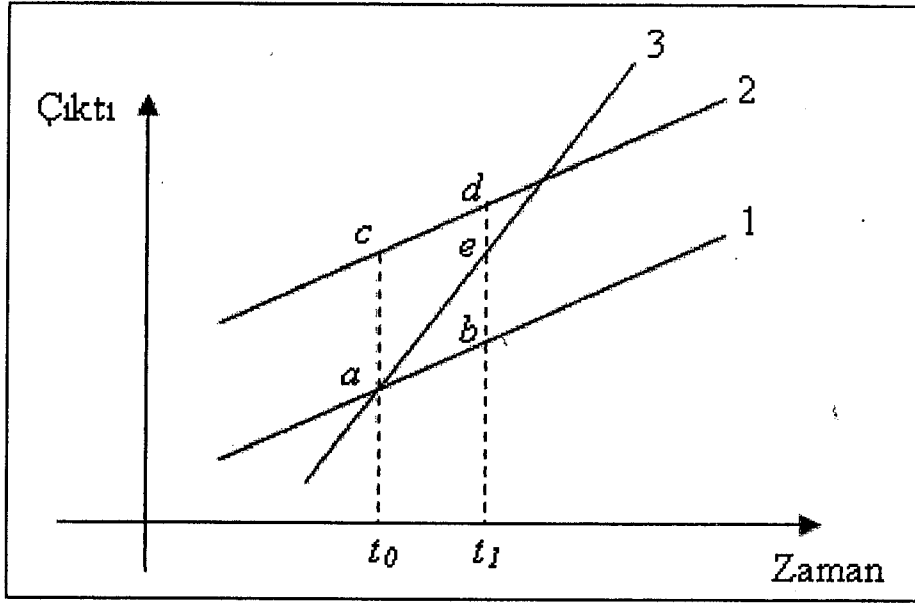
büyüme yi yavaşlatsa bile, gelecek nesiller refahta net bir kayba maruz kalmayabilirler (Rassel, 2004: 353).

### 8.8.2. Kamu Harcamalarının Düzey ve Büyüme Etkileri

Kamu harcamalarının etkileri incelenirken, statik ve dinamik etkilerinin, diğer bir ifadeyle düzey ve büyüme etkilerinin ayrı ayrı ele alınması gerekir. Düzey etkileri, kamu harcamalarındaki artışın çıktı düzeyini bir defaya mahsus artırdığı etkilerdir; büyüme etkileri ise kamu harcamalarının büyüme oranı üzerindeki etkileridir. Kamu harcamalarındaki bir değişimin çıktı düzeyi üzerindeki etkisi ile çıktı büyüme oranı üzerindeki etkisi arasında nasıl bir fark olduğunu şekil yoluyla açıklamak yararlı olacaktır.\*\* Şekil 8.7, bu ayrımı üç farklı büyüme yoluyla göstermektedir. Yol 1 ve Yol 2 aynı büyüme oranına sahiptir ve büyüme oranı büyüme yolunun eğimine eşittir. Daha dik bir eğime sahip olan Yol 3, daha hızlı bir büyümeyi ifade eder.

Ekonominin  $t_0$  zamanında  $a$  noktasında olduğunu ve herhangi bir politika değişimi olmadığında Yol 1 üzerinde büyüyeceğini varsayalım. Ekonomi bu yolu takip ederek  $t_1$  zamanında  $b$  noktasına ulaşacaktır.  $t_0$  zamanında yaşanacak bir politika değişikliği (mesela kamu cari harcamalarındaki bir artış) ekonomiyi  $c$  noktasına taşır ve bunun sonucunda  $t_1$  zamanında ekonomi Yol 2 üzerinde  $d$  noktasına kadar büyür. Bu politika, düzey etkisine sahiptir; çünkü büyüme oranını değil, çıktı düzeyini değiştirir. Diğer taraftan, farklı bir politika-nın (mesela kamu altyapı yatırım harcamalarındaki bir artışın) ekonomiyi  $t_0$  zamanında Yol 1'den Yol 3'e doğru değiştirdiğini ve bu nedenle  $t_1$  zamanında  $e$  noktasına ulaştığını düşünelim. Politikadaki bu değişim (en azından başlan-gıçta) çıktı düzeyini etkilemezken, büyüme oranını etkiler. Tabii ki çıktı, daha yüksek büyüme oranı nedeniyle daha yüksek bir düzeye ulaşır. Bu ikinci politika bir büyüme etkisine sahiptir, ancak düzey etkisine sahip değildir. Birçok politika değişikliği çoğu kez hem düzey hem de büyüme etkilerinin değişik bileşimlerini taşıyabilir (Şekil 8.7).

\*\* Kamu gelirlerinin (vergilerin) etkilerini aynı yöntemle analiz eden bir çalışma için bkz. Hindriks ve Myles, 2006: 685-686.



**Şekil 8.7.** Düzey ve Büyüme Etkileri

### 8.8.2.1. Düzey Etkileri (Kısa Dönem veya Statik Etkiler)

Düzey etkileri, kamu harcamalarındaki artışın çıktı düzeyini bir defaya mahsus artırdığı etkilerdir. Örneğin kamu harcamalarındaki artış sonucu toplumdaki birey ve firmaların tasarruf ve yatırım eğilimlerinde bir iyileşme sağlanması sonucu üretim düzeyi bir artış gösterebilir. Bu artıştan sonra ise üretim eski büyüme hızıyla artışına devam eder. İşte genellikle kısa dönemde devletin izlediği politikalar sonucu gelir düzeyinin artış göstermesine *düzey etkileri* adını vermekteyiz. Düzey etkileri genellikle kişi başına düşen gelirin düzeyini artırır örneğin 5000 dolardan 5200 dolara yükseltir ancak kişi başına gelirin büyüme oranında bir artışa yol açmaz.

#### 8.8.2.1.1. Kamu Harcamalarının Üretim, İstihdam ve Kaynak Dağılımına Etkileri

Mali iktisatçılar kamu harcamalarının, ekonomideki karar alıcıların tasarrufta bulunma, yatırım yapma, çalışma yeteneği ve arzusunu değişikliğe uğratarak üretim ve istihdam düzeyini etkilediğini ileri sürerler. Ek olarak kamu harcamaları iktisadi kaynakların dönemler arası, sektörel ve bölgesel dağılımını değiştirerek de üretim ve istihdamı etkileme şansına sahiptir. Günümüz modern ekonomilerinde kamu sektörü ile özel sektör birbirini tamamlayan iki sektördür.



Kamu sektörü olmadan, özel sektördeki ekonomik faaliyetlerin sağlıklı işlemesi olanaksızdır. Bu çerçevede, kamu harcamaları sonucu sağlanan mal ve hizmetlerin özel sektör faaliyetlerinin üretiminde ilave bir girdi işlevi görerek üretim ve istihdamı olumlu etkileyeceği düşünülebilir. Devlet aynı zamanda harcamalarının finansmanı için vergi toplamak zorundadır. Bazı iktisatçılar vergilerin üretim ve kaynak dağılımı üzerinde çarpıtıcı etkilere yol açarak bunları olumsuz etkileyebileceğini ileri sürmektedir. Kısaca, kamu harcamalarının üretim ve istihdam etkileri olumlu olabileceği gibi olumsuz da olabilir. Kamu harcamalarının iktisadi faaliyetlere etkileri bağlamında, hangi alanlara harcama yapıldığı büyük önem taşımaktadır.

Devletin bireylere yardım amaçları yaptığı nakit biçimindeki transfer harcamaları veya firmalara (sübvansiyon) destek vermesi biçimindeki harcamalar, bireylerin çalışma, tasarruf ve yatırım arzularını olumsuz etkileyebilir.<sup>††</sup> Fakat bu tür yardım ve desteklerin aynı olarak yapılması veya koşullu olarak (işsizlik durumu, hastalık vs.) transfer yapılması bu olumsuzlukları ortadan kaldıracaktır. Hatta işsizlik ve hastalık gibi durumlarda bireylere yapılan kamu harcamalarının bireylerin moralini yüksek tutmaya yardımcı olacağı ve geleceğe ilişkin beklentileri olumluya dönüştürerek tasarruf, yatırım ve üretimi olumlu etkileyeceği ileri sürülebilir. Genellikle savunma harcamalarının bir anlamda israf olduğu düşünülür. Ancak, güvenli bir ortam olmadan ekonominin işlemesinin mümkün olmadığı akıldan çıkarılmamalıdır. Üretimin gerçekleşmesi için uygun ortam sağlaması bir katkı olarak düşünülebilir. Kısaca, kamu harcamalarının iktisadi ilkelere göre rasyonel bir biçimde ve aşırıya gitmediği sürece üretim ve istihdamı olumlu yönde etkilediği ileri sürülebilir (Jain, 1989).

Ulaştırma, enerji, iletişim gibi ekonomik ve sosyal altyapıya yönelik kamu harcamaları üretim ve istihdam düzeyi artışları için gerekli altyapıyı sağlar. Bu harcamalara sulama, ağaçlandırma ve sosyal güvenliğe yönelik harcamalar da eklenebilir. Bu ekonomik ve sosyal altyapı harcamaları piyasa ölçeğini olumlu etkileyerek üretim ve istihdam olumlu katkılar sağlar. Eğitim, sağlık, barınma ve çevre gibi alanlara yönelen harcamalar bireylerin çalışma kabiliyetini ve arzusunu olumlu etkileyerek üretkenliğini arttırabilir. Üretkenliği yüksek bireylerden oluşan bir toplumda üretim, gelir, tasarruf ve yatırımlar yüksek

<sup>††</sup> Fayda teorisine göre bireylerin neye ihtiyaçları olduğunu en iyi kendileri bileceği için nakit biçiminde yapılan yardımların bireylerin refahına daha çok katkı yapacağı genel kabul görmektedir. Ancak, nakit biçiminde yapılan yardımın bireylerin rasyonellik ilkesine aykırı şekilde davranarak istenen alanlara harcanmaması sonucu istenen amaca ulaşılamamakta ve pratikte aynı yardımlar yapılması önerilmektedir.

olacaktır. Bu tip harcamaların etkisi kısa dönemde görülmeyebilir veya zayıf olabilir ancak orta ve uzun dönemde bu etkiler kendini gösterecektir. Hatta bu tür harcamaların sadece şimdiki kuşakları değil sonraki kuşakların refahını da olumlu etkileyeceği ileri sürülebilir (Howard, 2001). Kısaca bazı kamu harcamalarının etkileri düzey etkilerinin ötesine geçerek büyüme etkilerine de neden olabilir.

Kamu harcamalarının büyüklüğü kaynakların kamu sektörü ile özel sektör arasındaki dağılımının bir göstergesidir. Kamu harcamalarının yükselmesi, ekonomideki kaynakların özel sektörden kamu sektörüne doğru aktarılması anlamına gelecektir. Artan kamu kesimi harcamaları ister istemez bazı mal ve hizmetlerin talebini artırırken bazılarının talebini azaltacaktır. Çünkü kamu kesiminin mal ve hizmet talebi, özel sektörün talep ettiği mal ve hizmet bileşiminden çok farklı olacaktır. Bu da kaynakların alternatif kullanım alanları arasındaki dağılımının değişmesine yol açacaktır.

Benzer şekilde, kamu harcamalarının ağırlıklı olarak sermaye birikimine yönelmesi kaynakların gelecek kuşaklara aktarılması, ağırlıklı olarak tüketime yönelmesi şimdiki kuşaklar tarafından kullanılması anlamına gelecektir. Dolayısıyla, kamu harcamalarının sermaye birikimi ve cari tüketim arasındaki bölüşümü dönemler arası (şimdiki kuşak ile gelecek kuşak) kaynak dağılımını etkilemektedir. Kaynak dağılımındaki tüm bu değişimler bugünkü üretim ile gelecekteki üretimin düzeyini etkileyecektir.

Devlet çoğu kez görece geri kalmış bölgelerin kalkındırılması için harcamalarını bu bölgelere yönlendirir. Böyle bir politika izleyerek devletin bölgeler arası kaynak dağılımını etkilemesi yoluyla üretimi arttırması olasıdır. Ekonomik ve sosyal altyapı yatırımlarını geri kalmış bölgelere yöneltmek bu harcamaların etkisiyle bu bölgelerin gelişme sürecine eklemlenmesi mümkün olabilir.

Tam istihdam düzeyine henüz ulaşmamış bir ekonomide kamu harcamaları toplumun tasarruf, yatırım, çalışma arzusu ve kaynak dağılımını etkileyerek üretimi olumlu yönde etkileyecektir. Üretim kapasitesinin artmasıyla birlikte istihdam düzeyi de yükselecektir. Ancak vurgulanması veya dikkat edilmesi gereken nokta harcamaların ekonomik ilkelere bağlı kalarak ve aşırıya gitmeden bu harcamaların ve yapısının belirlenmesidir. Tam istihdam düzeyinde olan ekonomilerde ise üretimi mevcut teknoloji ile daha fazla arttırmak mümkün olmadığından kamu harcamaları fiyat istikrarını olumsuz yönde etkileyecektir.

### 8.8.2.1.2. Diğer Etkiler

Kamu harcamalarının gelir ve servet dağılımındaki eşitsizlikleri azaltması beklenir. İyi bir harcama sistemi düşük gelirli kesimlere daha çok yarar sağlamalıdır. Kısaca, azalan marjinal fayda ilkesinin kamu harcamaları için de geçerli olduğu düşünülecek olursa yardım ve transferler maksimum yararı sağlayacak biçimde tahsis edilmelidir. Transferler nakdi değil aynı olarak verilmelidir. Nakdi yardımlar özellikle gelişmekte olan ülkelerde amaca uygun olmayan alanlara harcanabilmektedir. Benzer şekilde nakdi yardımlar çalışma, tasarruf ve yatırım arzularını olumsuz etkileyebilir. Eğitim, sağlık gibi sosyal altyapı harcamaları bireylerin daha kaliteli eğitim alarak, becerilerini geliştirmelerine ve daha yüksek ücretli işlere yerleşmelerine olanak sağlar. Sosyal alt yapı harcamaları böylece orta ve uzun dönemde gelir dağılımını olumlu etkiler (Jain, 1989).

Kamu harcamaları uygun değişikliklerle ekonominin konjonktürel dalgalanmaların hafifletilmesi yönünde bir araç olarak kullanılabilir. Buna devletin istikrar sağlama fonksiyonu diyebiliriz. İktisadi faaliyetlerin genişleme safhalarında kamu harcamalarının azaltılması ve daralma safhasında artırılması iktisadi dalgalanmaların olumsuz etkilerini hafifletme işlevi görebilir. Eksik istihdam dengesinde olan bir ekonomide kamu harcamaları çarpan mekanizması yoluyla (özellikle kriz dönemlerinde) azalan özel sektör harcamalarını dengeleyecek bir araçtır.

Kamu harcamaları, iktisadi faaliyetler üzerinde genişletici etkilere sahiptir. Genişleyen ve refahı artan bir ekonomide tüketim artış gösterecektir. Büyüyen bir ekonomide geleceğe ilişkin beklentiler olumluya döner, olumlu beklentiler tüketimi olumlu etkiler. Diğer yandan eğitim, sağlık, çevre gibi değişik alanlara yapılan kamu harcamaları tüketim düzeyini doğrudan arttıran hizmetlerdir.

### 8.8.2.2. Büyüme Etkileri (Uzun Dönem veya Dinamik Etkiler)

Toplumların refah artışı tamamıyla ekonomik büyümeye bağlıdır. Büyüme olmadan toplumların refah düzeyinin yükselmesi mümkün değildir. Büyüme oranlarındaki küçük farklılıklar uzun dönemde çok büyük refah etkilerine yol açar. Örneğin bir ekonomide kişi başına gelir yüzde 2 oranında sabit bir hızla büyüyorsa gelirin ikiye katlanması yaklaşık 35 yıllık bir süre gerektirir. Bu büyüme hızı yüzde 6 olursa gelirin iki katına çıkması için gerekli süre yaklaşık

12 yıldır.<sup>#</sup> Bu ekonomide büyüme oranının yüzde 2'den yüzde 4'e yükselmesi gelirin iki katına çıkma süresini 17 yıl azaltacaktır. Özetle, bir ekonomideki kişi başına gelirin büyüme hızını çok küçük bir oranda etkileyen bir politikanın uzun dönemdeki kümülatif etkisi göz kamaştırıcı düzeyde olacaktır. Bu nedenle büyüme olgusuna iktisadın ilk yıllarından beri iktisatçılar büyük önem atfederler. Nitekim iktisadın kurucu babası olarak bilinen Adam Smith'in 1776 yılında yayınlanan kitabı

"Ulusların Zenginliğinin Nedenleri ve Doğası Üzerine Bir İnceleme" başlığını taşımaktadır.

Genel olarak ve ilk bakışta büyümenin iki temel kaynağı vardır. Fiziksel ve beşeri sermaye birikimi ile yenilik faaliyetleri sonucu ortaya çıkan teknolojik ilerlemelerdir. Teknoloji aynı kalsa bile daha çok fiziksel ve beşeri sermaye ile daha çok üretim dolayısıyla daha yüksek tüketim mümkün olur. Teknolojik ilerlemeler ise emek verimliliğini arttıracığı için yine üretim ve tüketimin artmasını sağlar, böylece toplumsal refah artar. Adam Smith'in merkantilistlere karşı ileri sürdüğü gibi "ulusların zenginliğini sahip oldukları altın, gümüş gibi kıymetli metaller belirlemez, ülkenin ürettiği mal ve hizmet miktarı belirler".

Büyüme oranı devlet politikaları tarafından etkilenebilir. Vergiler sermayenin (yatırımların) marjinal getiri oranını etkiler. Diğer yandan vergiler üretkenliği arttıran kamu harcamalarının finansmanını sağlar. Daha önceki bölümde görüldüğü gibi özellikle 20. yüzyılın ilk üç-çeyreğinde kamu harcamaları ulusal gelirin önemli bir payını oluşturmaya başlamıştır. Kamu harcamalarındaki bu hızlı artış vergi ve kamu harcamalarının büyüme üzerindeki etkileri konusuna dikkatleri yoğunlaştırmıştır. Son yıllara (1980'li yılların ortalarına) kadar bu konuya ışık tutacak iktisadi modeller (teorik) geliştirilememiştir. Ancak 1980'li yılların ortalarından itibaren geliştirilen "içsel büyüme modelleri" devletin politikalarının büyüme üzerindeki etkilerini açık olarak modellemeye olanak vermiştir. Bu alt bölümde içsel büyüme modellerinin daha iyi anlaşılması için dışsal büyüme modeli olarak bilinen neo-klasik büyüme (Solow) modelinin kısa bir özeti ile başlıyoruz. İçsel büyüme modellerinde büyüme yaratan temel mekanizmaları çok kısa olarak açıkladıktan sonra kamu harcamaları ve dolayı-

<sup>#</sup> Ekonomi sabit bir hızla büyürken gelir düzeyinin iki katına çıkması için gerekli süre "70 kuralı" adı verilen (70/büyüme oranı) formül ile kolayca hesaplanmaktadır. Kısaca yıllık ortalama yüzde 2 oranında büyüyen bir ekonomide gelirin iki katına çıkması (70/2) yaklaşık 35 yıl olacaktır. Bu kuralın temeli gelir üstel olarak büyüdüğü için 2 sayısının doğal logaritmasının yaklaşık olarak 0,694 ve yüzde olarak ifade etmek için yüzde çarptığımızda yaklaşık 70 olmasına dayanmaktadır.

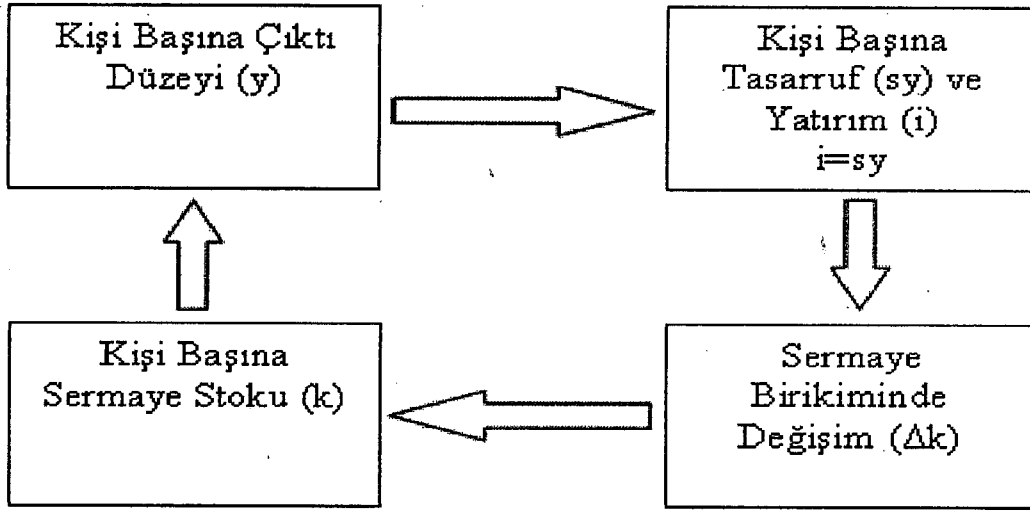
sıyla vergilerin büyüme üzerindeki etkilerini açıklayan bir içsel büyüme modelini matematiksel ayrıntılara inmeden özetlemeye çalışıyoruz. Son olarak da kalıcı büyüme yaratma olasılığı yüksek olan eğitim, sağlık harcamaları gibi beşeri sermaye alanına yapılan kamu harcamaları ile devletin araştırma geliştirme faaliyetlerine yaptığı harcamaların büyüme etkilerine ilişkin çalışmalar ve ampirik verilerin bulgularına değinmekteyiz.

### 8.8.2.2.1. Neoklasik Büyüme (Solow-Swan) Modeli

Solow modeline göre bir ekonomideki sermaye miktarı (sermaye stoku) ekonomide üretilebilecek çıktı düzeyini belirler. Ekonominin çıktı düzeyi yapılabilecek tasarruf ile yatırım miktarını ve dolaylı olarak sermaye birikimini belirlemiş olur. Bu dönüşümlü etkileşim sonucunda bir ekonomideki çıktı ve sermaye birikiminin gelişimi ortaya çıkar. Şekil 8.8'de bu döngü betimlenmektedir.

Bu döngüyü biraz daha ayrıntılı olarak inceleyecek olursak; neoklasik modelin, kullanılan girdiler ile elde edilen çıktı arasındaki bağlantıyı üretim fonksiyonu ile ifade ettiğini görürüz. Genellikle ölçeğe göre sabit getirili bir Cobb-Doaglas tipi üretim fonksiyonu kullanılır. Üretim fonksiyonu en basit haliyle  $Y=K^\alpha(AL)^{1-\alpha}$  biçiminde ifade edilebilir. Fonksiyon ölçeğe göre sabit getirili olduğundan  $AL$  terimine bölünerek kişi başına etkin değerler biçiminde şöyle yazılabilir:  $y=k^\alpha$ . Burada  $y$  kişi başına etkin değer olarak çıktıyı,  $k$  kişi başına etkin değer olarak sermaye stokunu,  $\alpha$  ise sermayenin üretime katkısını (sabit) ifade etmektedir. Bu, kişi başına etkin değer olarak çıktının yine kişi başına etkin değer olarak sermaye stokuna bağlı olduğunu göstermektedir. Kişi başına sermaye stoku ( $k$ ), çıktıdan ( $y$ ) yapılan tasarruflara bağlıdır. Neoklasik model çıktının sabit bir oranının ( $s$ ) tasarruf edildiğini ve tasarrufların otomatik olarak yatırıma dönüştüğünü kabul eder. Bu çerçevede yatırım sermaye stokunu arttırıcı, sermayenin aşınması ise sermaye birikimini azaltıcı etkiler yaratacaktır. Bununla birlikte, kişi başına etkin değer olarak sermaye stokunu nüfus artışı ve teknolojik ilerlemeler de etkileyecektir. Bu çerçevede kişi başına etkin değer olarak sermaye birikimindeki değişim  $\Delta k = sk^\alpha - (g_n + g_A + d)k$  biçiminde ifade edilebilir. Bu denklem bize kişi başına sermaye stokunun kişi başına tasarruflarla ( $sk^\alpha$ ) arttığını; nüfus artışı, teknolojik ilerlemeler ve aşınma sonucu azaldığını ve kişi başına etkin değerler cinsinden sermayenin aradaki net fark kadar değiştiğini göstermektedir. Kişi başına sermaye stokundaki değişim ( $\Delta k$ ) kadar kişi

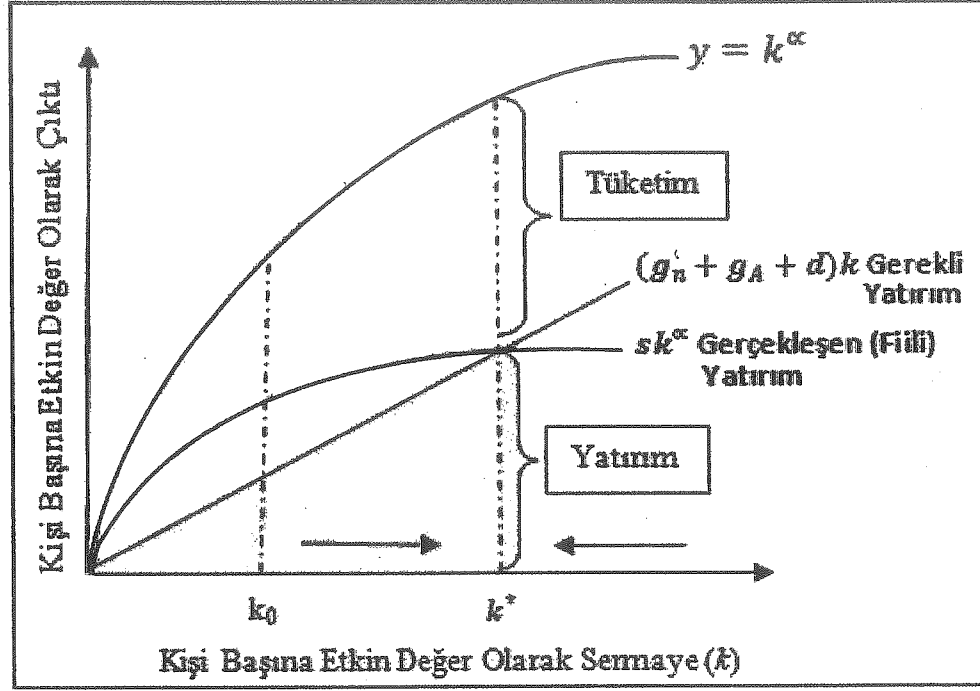
başına etkin değer olarak sermaye ( $k$ ) artmakta ve bu artış  $y=k^\alpha$  çerçevesinde etkin değer olarak kişi başına çıktıyı ( $y$ ) arttırmaktadır.



Şekil 8.8

Solow büyüme modeline göre iki tip büyümeden söz edebiliriz. Birincisi, geçici olan ve *geçiş süreci dinamiği* adı verilen büyümedir. İkincisi ise uzun dönemde fiili yatırımın gerekli yatırıma eşit olduğu *durağan durum büyüme* sürecidir. Bütün ekonomiler uzun dönemde durağan durum büyüme hali adı verilen ve şekilde  $k^*$  ile gösterdiğimiz denge noktasına doğru yol alırlar. Örneğin bir ekonominin kişi başına sermaye stoku (etkin değer olarak)  $k_0$  noktasında olmuş olsun. Bu noktada fiili olarak gerçekleşen yatırım miktarı, kişi başına sermaye düzeyini korumak (sabit tutmak) için gerekli yatırım miktarından büyüktür. Bu noktada ( $k_0$ ) şekilde fiili yatırım eğrisinin, aşınmaları ifade eden (gerekli yatırım) doğrunun üzerinde olması bunu yansıtmaktadır. Gerçekleşen yatırım daha yüksek olduğundan hareket (ok yönünde) kişi başına sermaye stokunun artışı yönünde olacaktır ve ekonomi eninde sonunda durağan durum ( $k^*$ ) noktasına ulaşacaktır. Benzer bir süreç ekonomi durağan durum dengesinin üzerinde ise ters yönde işleyecektir; çünkü  $k^*$  noktasının sağındaki noktalarda gerekli yatırımlar, fiili yatırımlardan büyüktür ve kişi başına etkin değer olarak sermaye stoku ( $k$ ) azalmaktadır (Şekil 8.9). Özetle ekonomiler kendi durağan durum dengelerine ulaşana kadar kişi başına gelirlerinde hızlı büyüme gerçekleştirebilirler. Ancak durağan durum noktalarına yaklaştıkça bu büyüme yavaşça sifıra doğru iner. Çünkü kişi başına sermaye birikimi arttıkça devreye

azalan marjinal getiriler girecek ve her ek sermaye yatırımının çıktıya katkısı giderek azalacaktır.



Şekil 8.9. Solow Büyüme Modeli

Uzun dönemde kişi başına gelirin düzeyi tasarrufların gelir içindeki payına bağlıdır, ancak kişi başına gelirin büyüme hızı sadece teknolojik ilerlemelere bağlıdır. Ekonomi bir kez durağan durum denge noktasına eriştiğinde kişi başına sermaye miktarı aynı kalmakta, dolayısıyla kişi başına gelir de yerinde saymaktadır. Dışsal kabul edilen teknolojide bir değişiklik olmadıkça bu durum devam edecektir. Sonuç olarak Solow büyüme modeline göre devletin politikalarına yer yoktur. Politikalar uzun dönemli (büyüme) etkiler yaratmazlar. Ancak kısa dönemde tasarrufları ve böylece yatırımları artırıcı devlet politikaları (bunlar harcama veya vergiler olabilir) geçiş sürecinde belli bir süre gelirin düzeyini artırıcı etkiler yaratır. Dolayısıyla kamu harcamalarının artması veya kompozisyonunun değişmesi uzun dönemde büyüme hızını etkilemeyecektir. Bu nedenle, bu modelde devlet politikalarına yer yoktur. Bu model teknolojik ilerlemelerin sabit dışsal ( $g_A$ ) bir oranda arttığını ve bir tür kamusal mal özelliği gösterdiğini, yani isteyen herkesin bu bilgiye ulaşabileceğini kabul etmektedir. Durağan durum dengeli büyüme patikasına baktığımızda bu büyüme yolunun

teknolojik ilerlemeler tarafından belirlendiği görülmektedir. Bu modelde teknoloji dışsal kabul edildiği için devletin politikalarına yer olmayacaktır.<sup>§§</sup>

### 8.8.2.2. İçsel Büyüme Modelleri

Neoklasik modelde büyüme özünde sermaye birikimi temeline dayanmaktadır. Bunu Şekil 8.9'da betimlemeye çalışmıştık. Yine model geçiş sürecinde sermaye birikimine dayalı bir büyüme süreci yaratmaktadır. Ancak uzun dönem dengesine doğru ilerledikçe birikimli faktör olan sermaye azalan getirilerden dolayı kişi başına gelirden bir büyüme yaratamamaktadır. Durağan durum dengesinde kişi başına gelir büyümesi sadece teknolojik ilerlemeler tarafından sağlanabilmektedir. Solow modeli teknolojiyi dışsal kabul ettiği için aslında büyümeyi veya ulusların zenginliğini açıklayan bir model olmaktan çıkmaktadır. 1980'li yılların ortalarında büyüme alanında pek çok çalışma kendini göstermiştir. Paul M. Romer yazdığı doktora tezinde ve bir dizi makalesinde "içsel büyümenin" anahtarı olabilecek açıklamalar getirmiştir. Robert M. Lucas 1988 yılında yayınlanan makalesinde beşeri sermayeye odaklanarak katkı sağlamaya çalışmıştır. Daha sonra bu ufuk açıcı fikirler Rebelo, Krugman, Helpman ve Jones gibi iktisatçılar tarafından geliştirildi ve devlet politikalarına büyüme sürecinde yer veren modeller geliştirilmiş oldu. Bu modellere "içsel büyüme modelleri" adı verilmektedir. Adından da anlaşılacağı gibi değişik varsayımlara ve mekanizmalara sahip çok sayıda modelden söz edilmektedir.

Bu modellerin hareket noktası eninde sonunda büyümenin durduğu Solow modelindeki büyümeyi kendi kendini besleyen kalıcı büyümeye dönüştürecek mekanizmalar kurgulamaktır. Çok sayıda mekanizma ve çok sayıda model olduğu için araştırmacılar bu modelleri genellikle dört başlık altında toplamaktadırlar.

İlk geliştirilen model Sergio Rebelo tarafından 1991 yılında Journal of Political Economy dergisinde yayınlanan makalesinde geliştirilmiştir. Solow modelindeki sermaye faktörünün tabi olduğu azalan marjinal getiri sorununu ortadan kaldırma yoluna gidilmiştir. Bu başlangıçta sermayenin sabit getiriye sahip olduğu varsayımı yapılarak yapılmış olsa da sonradan kullanılan üretim

<sup>§§</sup> Neoklasik büyüme modellerine tüketimin düzleştirilmesi hipotezi çerçevesinde dönemler arası fayda maksimizasyonu eklenerek geliştirilen (Ramsey-Cass-Koopmans tipi) modellerde, kamu harcamalarının finansmanı çerçevesinde sermaye getirisinden alınan verginin sıfır olması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.



fonksiyonuna daha geniş bir yorum getirilmiştir. Kullanılan üretim fonksiyonu  $Y=AK$  biçiminde ifade edilebilir. Burada sermaye ( $K$ ) üretimin tek faktörü kabul edilmekte ve ölçeğe göre sabit getiriye sahip olmaktadır. Bu yolla sermayenin marjinal getirisine bir alt sınır getirilmiş olmakta ve kalıcı diye tasvir edebileceğimiz kendi kendini besleyen bir büyüme süreci yaratılmış olmaktadır. Bu modelin nasıl kalıcı büyüme yarattığı sabit tasarruf oranı varsayımı çerçevesinde gösterilebilir. Ekonomide  $sY$  kadar tasarruf ve yatırım yapılmaktadır. Bu durumda yatırım  $I=sAK$  kadar olacaktır. Bu yatırım sermaye birikimini artırırken emek faktörü olmadığı için aşınma miktarı da  $dK$  kadar olacaktır. Dolayısıyla sermaye stokundaki değişim  $\Delta K=sAK-dK$  olacaktır. Burada  $sA>d$  olduğu sürece çıktı kalıcı bir büyüme üretmiş olacaktır.

İkinci grup modeller yine azalan getirileri ortadan kaldırmak için emeği veya diğer bir üretim faktörünü başka bir faktörle ağırlıklandırma (augmenting) yoluna gitmeyi denemiştir. Neoklasik yaklaşımda diğer faktörler sabit iken bir faktörden (örneğin sermaye) biriktirdiğimiz miktarlar arttıkça ortaya azalan getiri durumu çıkmaktadır. Ancak, sermaye birikimi ile birlikte emeğin kalitesini arttıran beşeri sermayede artışlar sağlanırsa azalan getiriler ortadan kalkabilir. Böylece model biri fiziksel sermaye, diğeri beşeri sermaye olmak üzere iki birikim süreci getirmiş olmaktadır. Bu model çerçevesinde devletin beşeri sermaye düzeyini arttıran eğitim, sağlık ve beceri edinmeye yönelik yatırımları işgücünün üretkenliğini arttıracak ve kalıcı büyüme yaratacaktır. Bu modeller tek sektörlü, iki sektörlü vs. değişik yönlerde değişik iktisatçılar tarafından geliştirilmiştir.

Üçüncü grup modeller firmaların bulunduğu sektörün dışsallıklarına ve yaparak öğrenme sürecine dayanmaktadır. Bir sektörde yeni teknoloji veya sermaye mallarına yatırım yapan bir firma işgücünün beceri ve niteliğinde gelişmelere neden olur. Bu yeni bilgi ve beceriler diğer firmalara bir tür kamusal mal niteliğinde yayılır. Bu yayılma etkileri bilgi, beceri ve dolayısıyla işgücünün üretkenliğini ekonominin toplam sermaye stoğuyla ilişkilendirmiş olmaktadır. Tek bir firma için azalan getiri koşulları bu yayılma etkilerinden dolayı ekonomi geneli için sabit getiri koşullarına dönüşmüş olur. Bu çerçevede bilginin yayılmasını kolaylaştıran devlet politikaları büyüme sürecini olumlu etkileyecek ve kalıcı büyüme sağlanabilecektir.

Son grup model ise teknolojik ilerlemelerin üretim sürecine giren daha kaliteli ve çeşitli yeni girdilerin keşfedilmesi ve geliştirilmesi biçiminde ortaya

çıkışını ileri sürmektedir. Bu teknolojik yenilikler veya yeni girdilerin geliştirilmesi süreci firmaların karlarını arttırmak için bilerek giriştikleri araştırma-geliştirme faaliyetleri sonucu ortaya çıkmaktadır. Piyasa teşvikleri ve sinyalleri çerçevesinde girişimciler yenilik faaliyetlerine girerler. Yenilik geliştirme faaliyetleri sonucunda daha üretken girdiler geliştirilmiş ve böylece kalıcı büyüme sağlanmış olur. Konumuz açısından üzerinde duracağımız model tipi bu grupta yer alan bir model olacaktır. Bu modelde yeni girdi olarak kamu harcamaları sonucu sağlanan kamusal bir mal üretim sürecine girmektedir. Böylece kamu harcamalarının veya devlet politikalarının uzun dönem büyümeyi nasıl etkileyeceğine ilişkin düşünceler tartışılabilir.

Kamu harcamaları ile büyüme arasındaki bağlantıyı kurma konusunda Robert Barro (1990) tarafından geliştirilen model temel alınacaktır. Bu modelde sermaye ve emek kamu harcamaları (yatırımları) sonucu sağlanan kamusal mal tarafından ağırlıklandırılmaktadır. Temsili bir firmanın üretim fonksiyonu işçi başına değerler olarak  $y = k^\alpha G^{1-\alpha}$  biçiminde ifade edilmiştir. Burada,  $y$  kişi başına çıktıyı,  $k$  kişi başına özel sektörün sağladığı sermaye girdisini,  $G$  ise kamu harcaması sonucu elde edilen kişi başına kamusal girdiyi (kamusal mal) ifade etmektedir. Kamusal girdi devlet tarafından sağlanan ve özel sermayeyi tamamlayıcı özellikler gösteren kamusal mal ve hizmet olarak düşünülebilir. Özel sektör kamusal girdinin miktarını kontrol edemez ancak bu hizmetin sağladığı pozitif dışsallıklardan yararlanır.

Devlet bu sağladığı girdinin finansmanını sağlamak zorundadır; bu finansmanı çıktıdan alınan vergilerle ( $\tau$ ) sağladığını düşünelim. Bu durumda ve denk bütçe varsayımı altında işçi başına kamusal girdi miktarı  $G = \tau y$  kadar olacaktır. Kişi başına sermayenin artışı harcanabilir gelirden  $((1-\tau)y)$  tasarruf yapıp yatırıma dönüştükçe gerçekleşecektir. Diğer yandan nüfus artışı ( $n$ ) ve aşınma ( $d$ ) kişi başına sermayeyi azaltıcı etkiler yaratacaktır. İşçi başına sermayenin zaman içindeki evrimi  $\Delta k = s(1-\tau)y - (n+d)k$  denklemiyle ifade edilebilir.

Kamu girdisi denkleminde hareketle kamusal girdiyi vergi oranıyla ilişkilendirebiliriz. Yukarıda verilmez  $G = \tau y$  denkleminde çıktı yeniden yazıldığında  $G = t(k^\alpha G^{1-\alpha})$  eşitliğine ulaşırız. Buradan  $G^\alpha = \tau^{1/\alpha} k^\alpha$  veya  $G = \tau^{1/\alpha} k$  olacaktır. Bunu

tekrar üretim fonksiyonunda yerine yazdığımızda  $y = \tau^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} k$  olacaktır.

Bu modele göre kamu harcamaları büyümeyi iki önemli kanaldan etkiler. Birincisi, vergi oranı çıktığı  $\tau^{\frac{1-\alpha}{\alpha}}$  terimi üzerinden etkilemektedir. Bu terim kamusal girdinin temini sonucu sermayenin getirisinin sıfıra inmeyeceğini pozitif bir sabite eşit olacağını göstermektedir. İkincisi,  $(1-\tau)$  terimi üzerinden işleyen vergilerin özel sektör sermaye birikimi üzerindeki olumsuz etkisini göstermektedir. Sermaye birikim hızını maksimum yapacak vergi oranının  $\tau^*=1-\alpha$  olduğu kolaylıkla gösterilebilir. Bu oran kamusal girdinin marjinal ürününü bire eşitlemiş olmaktadır, bu da marjinal maliyetidir. Bu model bize kamu harcamaları sonucu sağlanan girdilerin özel sektör üretiminde kullanılan girdileri tamamlayarak büyümeyi artırdığını gösterir. Bu şekilde kamu harcamalarının optimal bir düzeyinin olacağı, bu düzey aşıldığında ise vergilerin optimal kaynak dağılımını çarpıtıcı etkileri sonucu büyümenin olumsuz etkileneceği ifade edilmiş olmaktadır.

### 8.8.2.2.3. Büyüme Etkilerine İlişkin Ampirik Bulgular

İçsel büyüme modelleri kamu harcamalarının büyümeyi etkileme kanalları konusunda bazı sağlam teorik temeller sağlamaktadır. Bu modellere dayanarak, (1) ulaştırma, enerji ve altyapı gibi fiziki sermaye yatırımlarının; (2) eğitim, sağlık gibi beşeri sermaye birikimi sağlayan faaliyetlerin ve (3) araştırma-geliştirme faaliyetlerinin teşvik edilmesine yönelik kamu harcamalarının kalıcı büyüme yaratabileceği söylenebilir.

Ulaştırma ağı, enerji, sulama, drenaj sistemleri gibi devletin fiziksel altyapı harcamaları hatta savunma harcamaları büyüme yaratan faaliyetler olarak bilinmektedir. Özellikle sermaye piyasalarının henüz gelişmemiş olduğu ülke ve dönemlerde bu altyapının devlet tarafından gerçekleştirilmesi zorunlu hale gelmektedir. Kamunun bu altyapı yatırımları özel sektör yatırımlarını tamamlayıcı bir unsur olarak devreye girmekte ve özel sermaye yatırımlarının marjinal getirisine pozitif bir alt sınır çizerek büyümenin sıfıra inmesi önlenmiş olmaktadır.

Büyüme etkileri yaratması beklenen bir diğer değişken, eğitim için yapılan harcamalardır. Günümüz OECD ülkelerinde eğitim harcamalarının GSYİH içindeki payı yüzde altı dolayındadır (2006 Yılı). Eğitim harcamaları beşeri sermaye birikimine yapılan en önemli yatırım kalemini oluşturmaktadır. Beşeri sermayenin büyüme açısından diğer girdi ve doğal kaynaklardan çok daha

önemli olduğu genel kabul görmektedir. İyi bir eğitim sistemi fırsat eşitliği ve gelir dağılımını da olumlu etkiler. Temel eğitim hem bireysel hem de toplumsal açıdan en önemli yatırım kabul edilir. Yarattığına inanılan pozitif dışsallıkları sayesinde kalıcı büyüme yaratma potansiyeli yüksek olan bir harcama türü veya kamu hizmetidir.

Eğitim toplumdaki bireylerin beceri düzeyini arttırarak beşeri sermaye birikimini arttırmaktadır. Beşeri sermaye fiziksel sermaye birikimini tamamlayarak büyüme etkileri yaratabilmektedir. Beşeri sermaye birikiminin kalıcı büyüme yaratabileceği bir diğer etkileşim kanalı günümüz bilgi toplumlarında bilgiye dayalı ekonomide yenilik yaratmanın en önemli girdisi olan iyi eğitim almış işgücüdür. Gelişmekte olan ülkelerde ise yeni teknolojilerin uygulanması ve özümsemesi beşeri sermaye birikimine bağlı olmaktadır.

Eğitim harcamalarının büyüme etkilerine ilişkin bulguları bir sonuca ulaşmaya olanak vermemektedir. Ancak eğitime yapılan harcamaların eğitimin kalitesine ne ölçüde hizmet ettiği ve beşeri sermayenin büyüme yaratmasına olanak verecek kanalların karmaşık olması ve etkilerin ancak uzun gecikmelerle kendini göstermesi göz önüne alındığında, bu bulgular doğal karşılanmalıdır. Bir diğer beşeri sermaye unsuru kamunun sağlıkla ilgili olarak yaptığı harcamalardır. Toplum sağlığını korumaya yönelik ve tedavi edici sağlık harcamaları, sağlık koşullarının iyileşmesine ve işgücü üretkenliğinin artmasına olanak verir. Böylece kamunun sağlık harcamaları büyüme etkileri yaratabilir. Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde geniş toplum kesimleri temel sağlık için gerekli harcamaları karşılamaktan uzak olduklarından devletçe bedava olarak veya sübvansiyonlu fiyatlarla sağlık hizmetlerinin verilmesi zorunlu hale gelmektedir.

Fakat ampirik çalışmalarda kamu sağlık harcamalarının büyüme üzerinde olumsuz etkiler yarattığına dair bulgular elde edilmektedir. Sağlık harcamalarının büyüme üzerindeki negatif etkileri Baumol'un girdi maliyetleri teziyle açıklanmaya çalışılmaktadır. Baumol tezi çerçevesinde şöyle açıklama getirilmektedir. Sağlık hizmetleri sektöründe üretkenlik yavaş ilerler diğer yandan imalat sanayi sektöründe üretkenlik sürekli artışına devam eder. Bunun önemli bir nedeni kamunun sunduğu sağlık hizmetlerinde emek ile sermayenin ikamesinin zor olmasıdır. Sonuç olarak, sağlık sektöründe düşük üretkenlik artışları ekonominin genelinde üretkenlik artışlarını yavaşlatır. Bu durumda verilen hizmet düzeyi istikrarlı olmasına rağmen sağlık harcamaları girdi maliyet artışla-

rından kaynaklı olarak artar. Girdi fiyat artışlarından kaynaklı bu harcamalar büyüme üzerinde negatif etkiler yaratır. Diğer yandan OECD ülkeleri için yapılan bazı çalışmalar nedenselliğin GSYİH artışlarından sağlık harcamalarına doğru işlediğini göstermektedir. Başka bir ifade ile refah düzeyi arttıkça sağlık hizmetlerine olan talep artış göstermekte ve sağlık harcamaları artmaktadır.

Bir diğer büyüme etkileri yaratan harcama biçimi araştırma geliştirme faaliyetlerine yapılan kamu harcamalarıdır. Adam Smith'ten Karl Marx'a çoğu klasik iktisatçıya göre icat ve yenilikler büyüme yaratabilen en dinamik unsurlardır. Tüm büyüme modelleri de bilgi birikimini 'büyümenin temel kaynağı kabul etmektedir. Teknolojik ilerlemeler olmadan sermaye birikimini sürdürmek mümkün olmaz. Çünkü azalan marjinal getirilerden dolayı gelirin büyümesi sifıra doğru yaklaşır. Yeni teknolojiler yeni yatırım olanakları sağlar ve büyümenin sifıra inmesi engellenmiş olur. Teknolojik ilerlemeler ise büyük ölçüde araştırma geliştirme faaliyetleri ile beşeri sermaye birikimine bağlıdır. Devletin araştırma ve geliştirme faaliyetleri için yapacağı harcamaların büyüme etkileri yaratması beklenir. Devletin ağırlıklı olarak temel araştırma faaliyetlerine destek vermesi beklenir. Aşağıdaki alıntı ülkenin büyüme ve kalkınma sürecinde temel araştırmaların desteklenmesinin önemini ortaya koymaktadır.

"...Temel araştırma faaliyetlerinin desteklenmesi gelişmişlerde olduğu kadar, başlıca sorunları dışarıdaki teknolojileri ithal, taklit, özümleme ve geliştirme olan az gelişmiş ülkelerde de gerçekten çok önemlidir. En azından üniversiteler, kamu laboratuvarlarındaki asgari bir araştırma faaliyeti, dışarıda eğitim ve öğretim gören bazı lisansüstü öğrencileriyle birlikte modern bilimin giriş noktaları ve bunu derinlemesine anlamının yoludur. Daha sonraki aşamalarda buradaki kurumların tedricen iyileşmesi ve standartların yükselmesiyle birlikte, bu ülkelerdeki bilim sistemi giderek artan bir şekilde dünya biliminin ilerlemesine katkıda bulunabilir [...]" (Freeman ve Soete, 2003: 423).

Kamunun fiziksel altyapı, eğitim sağlık gibi sosyal altyapı ve Ar-Ge faaliyetleri için yaptığı harcama kalemlerinin büyüme üzerindeki etkilerine ilişkin çalışmalar 1980'li yılların başından itibaren hız kazanmıştır. Yapılan ampirik çalışmalardan sağlıklı net bir sonuca ulaşmak mümkün değildir. Bazı çalışmalar kamu harcamaları ve alt kalemlerinin büyümeyi olumlu etkilediğine ilişkin bulgular öne sürerken bazıları da ilişki olmadığını veya büyümeyi olumsuz etkilediği gibi sonuçlara ulaşabilmektedir. Teorik çalışmalar kamu harcamaları büyüklüğünün ve kompozisyonunun büyümeyi olumlu veya olumsuz etkileyebi-

leceğini ileri sürerken; ampirik çalışmalardan karışık bulgular elde edilmekte ve ortak bir sonuca ulaşılamamaktadır. Bu nedenle bazı çalışmalarını seçerek bunların ulaştığı sonuçları yorumlamak yerine, pozitif ve uygulamalı bilimlerde ve özellikle tıbbi ilaç araştırmalarında kullanılan bazı teknikleri kullanarak, bu konudaki ampirik çalışmalardan oluşan literatürü değerlendiren bir çalışmanın bulgularını sizlerle paylaşma yoluna gitmekteyiz.

Peter Nijkamp ve Jackues Poot tarafından yapılan ve European Journal of Political Economy dergisinde yayınlanan bu çalışmada 1983-1998 döneminde kamu harcamalarının uzun dönem büyüme üzerindeki etkilerini araştıran ve hakemli uluslararası saygın dergilerde yayınlanmış olan 93 çalışmayı "meta-analizi" adlı tekniklerle analiz ederek belli sonuçlara ulaşmaya çalışılmıştır. Kamu politikalarının işlediği dört temel harcama kalemi ile vergi oranlarının büyümeye etkileri mevcut literatür çerçevesinde değerlendirilmeye çalışılmıştır. Bunlar, toplam kamu harcamaları, eğitim harcamaları, kamu altyapı harcamaları, savunma harcamaları ve vergi oranlarıdır.

Bu çalışmada elde edilen bulgulara göre, bu çalışmaların yüzde 29'u kamu büyüklüğünün (kamu harcamaları/GSYİH) büyümeyi olumsuz etkilediğini, yüzde 17'si olumlu etkilediğini geriye kalan yarıdan fazla kısmı ise net bir sonuca ulaşamamaktadır. Diğer analizler çerçevesinde şu değerlendirme yapılabilir: toplam kamu harcamaları ile büyüme arasındaki ilişki oldukça zayıftır. Bu durumda kamu harcamaları bileşiminin veya alt kalemlerinin etkilerine bakmak gerekecektir. Çalışmada üzerinde durulan bir harcama kalemi de savunma harcamalarıdır. Yapılan toplam 21 çalışmanın 11 tanesi savunma harcamalarının büyümeyi olumsuz etkileyeceği sonucuna ulaşırken sadece bir tanesi olumlu etkileyeceğini söylemektedir. Bu sonuç istatistiksel olarak anlamlı bulunmadığı için savunma harcamalarının büyümeye ilişkin etkileri konusunda net bir sonuca ulaşılamamaktadır.

Kamunun fiziksel altyapı harcamaları konusunda ise yapılan çalışmaların yüzde 72'si büyümeyi güçlü bir şekilde pozitif etkileyeceği sonucuna ulaşmaktadır. Yüzde yirmi kadarı kamu fiziksel altyapı harcamalarının büyüme etkileri konusunda anlamlı bir sonuca ulaşamamıştır. Dolayısıyla kamu altyapı harcamaları konusunda herhangi bir tereddüt olmadan büyümeyi olumlu etkileyeceği sonucuna ulaşılmaktadır. Eğitim harcamalarının büyüme etkileri konusunda yapılan ve örnekleme giren 12 çalışmanın 11 tanesi eğitim harcamalarının büyümeyi olumlu etkilediği sonucuna ulaşmıştır. Bununla birlikte eğitim düze-

yinden çok eğitim kalitesine ilişkin göstergelerin büyüme ile daha yakından ilişkili olduğu veya daha önemli olduğu vurgulanmaktadır. Diğer beşeri sermaye unsuru olan sağlık harcamalarına ilişkin çalışma sayısı çok kısıtlı kalmıştır. Özellikle sağlık harcamalarının işgücünün üretkenliği üzerindeki etkileri konusunda çok az çalışma mevcuttur. Uygulanan "meta-analiz" teknikleri sonucunda kamunun eğitim ve fiziksel altyapı harcamalarının uzun dönem büyüme yaratıcı etkilerini destekleyen sonuçlar elde edilmiştir. Ancak diğer kalemlerin etkisinin zayıf olduğu sonucu da elde edilmiştir.

Devletin araştırma-geliştirme faaliyetlerinin büyüme etkileri konusunda çok az ampirik çalışma vardır. Bunun önemli bir nedeni bu faaliyetlerin ve büyüme üzerindeki etkilerinin ölçülmesindeki zorluklardır. Bu nedenle iktisatçıların devletçe desteklenmesi gerektiği konusunda hemfikir oldukları bazı alanları belirtmekle yetiniyoruz\*\*\*:

- Üniversitelerdeki temel araştırma faaliyetleri
- Bilişim ve iletişim teknolojileri gibi doğurgan teknolojiler
- Özel sektörün Ar-Ge yapmasının olanaksız olduğu alanlar ile KOBİ'lere teknik destek ve müşavirlik hizmetleri
- Bilim ve teknoloji sistemleri altyapı yatırımları (veri bankaları, enformasyon hizmetleri).

Özetle 1980'li yılların ortalarından itibaren geliştirilen içsel büyüme modelleri büyümenin kaynaklarını belirlemek için sağlam teorik temeller sağlamıştır. Bu teorik temellere dayanarak çok sayıda ampirik çalışma yapılmış ancak elde edilen bulgular ortak bir sonuca ulaşmayı mümkün kılmamıştır. Ancak yapılan çalışmaların çok büyük bir kısmı kamu fiziksel ve beşeri sermaye birikimi ile araştırma-geliştirme faaliyetlerini desteklemek amacıyla devletin yapacağı harcamaların büyüme üzerinde pozitif etkileri olacağına ilişkin güçlü bulgular vermektedir. Kamunun diğer harcamalarının ise büyüme üzerinde zayıf veya olumsuz etkileri olacağı ileri sürülmektedir.

\*\*\* Bu faaliyetlerin neden desteklenmesi gerektiğine ilişkin argümanlar için Bkz. Freeman ve Soete, 2003: 16. Bölüm.

## YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Barber, William (2007), *İktisadi Düşünce Tarihi*, (çev. İhsan Durdu) Metropol Yayınları, İstanbul.
- Barro, R. (1990), "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5 (October), ss. 103-26.
- Breton, A. and R. Wintrobe (1975), "The Equilibrium Size of a Budget Maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy", *Journal of Political Economy*, Vol. 83, No. 1, ss. 195-207.
- Durmuş, Mustafa (2008), *Kamu Ekonomisi*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Freeman, C. ve L. Soete (2003), *Yenilik İktisadi* (Çev.: E. Türkcan), Ankara: TÜBİTAK Yayınları/Akademik Dizi 2.
- Hillman, A. L. (2009), *Public Finance and Public Policy*, New York: Cambridge University Press.
- Hindriks, J. ve G. D. Myles (2006), *Intermediate Public Economics*, Cambridge: The MIT Press.
- Howard, M. (2001), *Public Sector Economics for Developing Countries*, University of West Indies Press.
- Jain, P. C. (1989), *Economics of Public Finance*, Vol. 1 New-Delhi: Atlantic Publishers.
- Kahn, R. F. (1931), "The Relation of Home Investment to Unemployment", *The Economic Journal*, Vol. 41, No. 162, ss. 173-198.
- Lindert, Peter (2004), *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*, Cambridge University Press.
- Lucas, Robert E. (1988), "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, 22, ss. 3-42.
- Maliye Bakanlığı (2009), 2010 Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara.
- Mankiw, N. G. (2008), *Principles of Economics*, USA: Cengage Learning.
- Meltzer, A.H. ve S.F. RICHARD (1981) "A rational theory of the size of government." *Journal of Political Economy*, Vol.89, No.5 (October), ss. 914-927.
- Mutluer, K. M., E. Öner ve A. Kesik (2007), *Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.
- Nijkamp, P. ve J. POOT (2004), "Meta-analysis of the Effect of Fiscal Policies on Long-run Growth", *European Journal of Political Economy*, Vol. 20, ss. 91-124.
- Niskanen, W. A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton.
- Rassel, G. R. (2004), "Public Dept and Stability", içinde: D. Robbins (ed.), *Handbook of Public Sector Economics*, London: Taylor & Francis.
- Rebelo, S. (1991), "Long-Run Policy Analysis and Long-Run Growth", *The Journal of Political Economy*, Vol. 99, No. 3 (June), ss. 500-521.
- Romer, P. M. (1986), "Increasing Returns and Long-Run Growth", *Journal of Political Economy*, Vol. 94 (October), ss. 1002-37.



Rosen, H. S. (1999), *Public Finance*, Singapore: Irwin and McGraw-Hill.

Spencer, B. (1980), "Outside Information and the Degree of Monopoly Power of a Public Bureau", *Southern Economic Journal*, Vol. 47, No. 1, ss. 228-233.

STAT-OECD, OECD İstatistikleri <http://stats.oecd.org/> Erişim Tarihi (09.09.2010), National Accounts at a Glance.

TANZI, V. (1998), "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures", *IMF Staff Papers*, Vol. 45, No. 4, ss. 559-594.

