

KAMU HARCAMALARININ HACMİNİN ÖLÇÜLMESİNİN GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELER AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Mustafa SAKAL (*)

ÖZET

Kamu harcamalarının devamlı artması kamunun ekonomik alanda hacminin genişlemesine neden olmaktadır. Kamusal faaliyet alanının genişlemesi, kamu harcamalarının ölçülmesi sorununu da beraberinde getirmektedir. Kamusal faaliyet hacmi ülkelerin sahip oldukları ekonomik sistem tarafından etkilendigidinden, bu durum gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkeler açısından farklılık arzetmektedir. Hükümetlerin para ve maliye politikalarının uygulaması açısından bu faaliyet hacminin ölçülmesi önemlidir.

GİRİŞ

Günümüzde gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde kamu kesiminde yer alan bütün kurumların özellikle harcamalarının aşırı biçimde büyümesi, çok ciddi ekonomik ve sosyal sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu gelişmeler dikkate alındığında, basit olarak istatistikî incelemeler yapmayan çevreler bile, reel anlamda topluma çok fayda sağlamayan aşırı şekilde artan kamu harcamalarını ve vergileri endişe ile izlemektedir. Özellikle geçen 20 yıla bakılırsa, görünen manzaranın çok iyi olmadığı farkedilecektir. Son 20 yılda her yıl üretilen milli gelirin yaklaşık olarak yarısına yakın bir bölümünü kamu kesiminin kullandığı ve sadece GSMH'nın % 30'unu aşan bir kısmının merkezi hükümet kanalıyla kullandığı görülecektir. Fakat, ekonomik büyümeye kamu kesiminin payının bu şekilde büyümesi birçok ekonomik sorunu da beraberinde getirmiştir.

Nitekim 1988 yılında Dünya Bankası tarafından yapılan bir çalışmada, kamu harcamalarının büyümesi ve hacmine yönelik son otuz yıllık gelişmelere dayalı veriler incelenmiş ve belli sonuçlara ulaşılmıştır. Sözkonusu çalışmada; 20. yüzyılda ekonomilerin çoğunda ayırt edici özelliğin kamu kesiminin milli gelirinin büyük bir kısmını harcaması olduğuna dikkat çekilmiştir. Kamu kesiminin büyümeye yönelik ampirik olarak yapılan çalışmalarda ortaya çıkan bulguların, bugüne kadar kamu kesiminin büyümeye yönelik teorik çalışmaların belirlemiş olduğu etkenlere paralel olduğu görülmüştür. Araştırmaya göre ekonomik süreç içerisinde devletin etkin rolünün artışının bazı tartışmaları gündeme getirdiği ifade edilmiştir. Bu tartışmalar;

- i) Sanayileşmiş ülkelerde kalkınmada kamu harcamalarının trendinin ne olduğu,

(*) Dr. D.E.Ü. İ.I.B.F. Maliye Bölümü

ii) Gelişmekte olan ülkelerde görülen kamu harcamalarındaki büyümeyenin sebeplerinin ne olduğunu.

Çalışmada kamu harcamalarının büyümesinde belli ampirik bulgular elde edilmiştir. İlk olarak, kamu sektörünün tanımlanmasında bütçe harcamaları dışında yer alan harcamalar ve devletin mal ve hizmet üretimine yönelik fiyat deflatörünün kullanımında hangi ölçütün dikkate alınacağı sorunudur. Bu konuda gelişmekte olan ülkeler ve OECD ülkelerinde kamu harcamalarına ilişkin veriler incelenmiştir. Hem uzun dönemli bir perspektif içinde elde edilen veriler, hem de ülke uygulamaları dikkate alındığında son 20 yıl içinde genel olarak inceelenen ülkelerin tümünde kamu harcamalarının arttığı görülmüştür. Bu artışta en belirgin faktörlerin kamu mal ve hizmetlerine olan talebin artışı, kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmetlerin nisbi fiyatlarındaki değişimeler, ekonomik süreç içerisinde kamusal mal ve hizmetlerin arzedilmesinde politik, bürokratik ve baskı gruplarının davranışlarının etkili olduğu ifade edilmiştir. Bu çalışma büyük ölçüde Dünya Bankasının araştırmasına dayanmaktadır. (LINDAUER; 1988, s.2-10)

1 - Kamu Harcamalarının Büyüklüğünün Ölçülmesi

a - Kamu Sektörü Alanının Ölçülmesi

Genişleyen kamu harcamalarının kamu kesimi hacmi içerisindeki büyülüüğünü tesbit edebilmek her zaman mümkün olamamaktadır. Herhangi bir dönemde kamu kesiminin hacmi; ekonomi içerisinde hükümetlerin uygulamış oldukları gelir ve harcama politikaları yanında, devletin ekonomik fonksiyonel olarak üzerine almış olduğu mal ve hizmet arzının genişliğine bağlı olmaktadır. Ekonomik, sosyal ve teknolojik gelişmeler zaman içinde devletin ekonomi içerisindeki rolünün gelişmesi ve genişlemesine yol açmaktadır ve geniş bir yelpazede hizmet arzı sözkonusu olmaktadır. Öte yandan devletin ekonomik faaliyetlerin bir düzenleyicisi olarak uyguladığı makro ve mikro ekonomi politikaları aracılığıyla devletin hacmi ve etkin rolü belirlenmektedir.

Devletin ekonomik faaliyetlere doğrudan müdahalesi sonucu genişleyen hacmi, gerektiğinden fazla artışı ekonomik kaynaklar içerisindeki önemini de artırmaktadır. Kamu kesiminin hacmi tanımlanırken genellikle kamu harcamalarının GSYİH'ya oranı kullanılmaktadır. Kamu kesiminin hacmi belirlenirken bu oran yanında vergi yükü, bütçe açık ve fazlaları da dikkate alınmaktadır. Fakat, ekonomide mal ve hizmet üretiminin özel ve kamu kesimi arasında nasıl dağıtılaceği, toplam harcamaların kullanımının ekonomik büyümeyi nasıl etkileyeceği konusu da büyük önem taşımaktadır. (MARDEN; 1983, s.7)

b - Kamu Harcamalarının Ölçülmesi

Kamu harcamalarının tesbitinde kamu kesimi içinde yer alan bütün bi-

rimlerin tanımlanması gerekmektedir. Dolayısıyla merkezi idare ve mahalli idare teşkilatı dışında kamu kurumu niteliği taşıyan organizasyonların gelir ve harcamalarının tesbiti kamu kesimi faaliyet hacminin belirlenmesinde önemli bir ölçüt olmaktadır. Kamu kesimi hacminin kapsamlı bir şekilde tesbiti prensip olarak merkezi idare yanında diğer bütün kamu kuruluşlarının elverişli ve kullanılabilir harcama rakamlarının toplanmasıyla mümkün olmaktadır.

Kamu kesimi hacminin ölçülmesinde önemli konulardan birisi de aslında mevcut olduğu halde kullanılabilir verilerin elde edilememeyisidir. Bu nedenle ülkelerin devlet organı olarak milli istatistik kurumlarının, kamu kurumu niteliği taşıyan örgütlerin verileri sağlıklı bir biçimde tesbit etmesi gerekmektedir. (PATHIANE - BLADES; 1982, 15) Dolayısıyla, kamu kurumlarına ilişkin verilerin yeterli olmaması durumunda, özellikle gelişmekte olan ülkelerde devlet kurumlarının hangi genişliğe ulaştığını tesbit etmek oldukça zorlaşmakta ve yanlışlıklara neden olmaktadır. Nitekim geçen 20-30 yıl içinde kamu kesiminin aşırı biçimde büyüğü dikkate alınacak olursa, bu tür eksikliklerin yanlışlıkların artmasına neden olduğu ve uygulanan ekonomik politikaların başarısını ne kadar olumsuz yönde etkilediği ifade edilebilir. (SHORT, 1984, s.4-17)

Merkezi idare, mahalli idare ve diğer kamu kuruluşlarının harcamalarına yönelik standart kaynakların yetersiz kalması yanında, başka bir problem de toplam kamu harcamalarının bir ölçüsü olarak merkezi idare harcamalarının hesaplanması zordur. Bununla birlikte bütçe dışında vergi harcamaları, bütçe dışında tutulan devlet borçlanması ve borçlanmaya ilişkin yükümlülüklerin maliyeti gözden kaçırılmakta veya önemsenmemektedir. Vergi harcamaları, doğrudan kamu harcamalarını etkileyen ve teşvik olarak belli kesimlere verilen vergi teşviklerini ifade etmektedir. Bu mali enstrümanın cazibesi net olarak belirlenememesi ve kontrolünün sağlanamamasından kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte, aynı zamanda bu teşvikler kamusal kaynakların mobilizasyonu ve tahsisini bozucu etkiler taşımakta, topluma belli maliyetler yüklemektedir. Bunun ötesinde, vergi harcamaları hem ülkeler arasında çelişkilerin doğmasına hem de vergi harcamalarının değişmesi halinde kamu kesimi hacminin büyümesinde mukayeselerin karmaşık hale gelmesine neden olmaktadır.

OECĐ verilerinde de dikkat çekildiği gibi, bazı ülkelerdeki uygulamalar kamu kesimi harcamalarını etkileyen sonuçlar taşıdığı halde kamu harcamaları içerisinde görünmemektedir. Örneğin Amerika ve Kanada'da devlet, belli sayıda çocuk sahibi olmaları halinde ailelere vergi istisnası sağlamaktadır. Almanya ve Hollanda gibi ülkelerde ise, belli sayıda çocuk sahibi olmaları halinde ailelere vergi istisnası sağlandığı gibi, nakit ödemeler de yapmaktadır. Dolayısıyla bu tür ayrıcalıklar kamu harcamaları içerisinde görülmediğinden, kamu kesiminin GSYİH'ya oranında da görülmemektedir. Ancak bu ödemeler diğer ülkelerde kamu hesaplarına yansındığından mukayeselerde aksaklılar ortaya çıkarmaktadır. (SALINDERS-KLAV, 1985, s.67). Nitekim bütçe dışı

faaliyetlerin sayısal olarak hesap edilememesi, OECD ülkelerinde kamu harcamalarına ilişkin verilerin sağlıklı olmasını engellemektedir. Aynı hesaplar gelişmekte olan ülkelerde mali reform uygulamalarından dolayı bu tür ödemeler doğrudan bütçe hesaplarına yansındığından daha doğru tesbit edilebilmektedir.

c - Kamu Hesaplarının Deflate Edilmesi

Kamu harcamalarının ülkeler arasında mukayese edilmesinde benzer hesapların ele alınması gerekmektedir. Kamu harcamalarının hesaplarının deflate edilmesi probleminden sakınmanın bir metodu, harcamaları istikrarlı bir para birimi (genellikle US doları) ile ifade ederek bu harcamaları GSYİH'ya oranını mukayese etmektir. Böyle bir uygulamaya karşı önemli bir sorun da kamu malları fiyatlarının diğer bütün (özel tüketim ve yatırım malları fiyatları) malların fiyatlarına nisbeten daha çabuk artma eğiliminde olmasıdır. Kamu ve özel malların fiyat etkileri hesaplanamadığı için kamusal mal ve hizmet üretim miktarındaki trendlerde cari fiyatların yükselmekte olduğu ölçüt olarak alınmaktadır. Karşıt bir görüşe göre, kamu harcamalarının nominal ya da reel olup olmadığı önemli değildir. (RAM; 1986, a.g.m., s.86)

Kamu harcamaları payının nominal ya da reel olup olmadığı sorununun açıkça belirlenmesi, kamu faaliyet hacmi ve üretiminin gerçek değerinin ölçülmesinde gerekli görülmektedir. Devletin kamu harcamalarına ilişkin verilerinin tesbitinde nominal bir indeks tercih edilecektir. Devletin maliyetinin azaltılması ya da arttırılmasının arkasındaki nedenlerin tesbitinde her iki gösterge mukayeselerde kullanılmaktadır.

d - Verilerin Sınırlanması

Genellikle OECD ülkelerinde kamu harcamalarına ilişkin verilerin elverişli olduğu kabul edilmektedir. Gelişmiş ülkelerin çoğu için bu durum pek geçerli değildir. Kamu harcamaları verilerinin temel iki kaynağı milli gelir hesapları ve devlet bütçeleri olduğu, kamu kesimi hacminin tartışılmamasında ifade edilmiştir. Milli hesaplarda gelişmiş ülkelerde toplam kamu harcamaları içerisinde, toplam kamu cari harcamaları, toplam transfer harcamaları ve sermaye teşkili ve yatırım harcamaları hesaplara dahil edilmektedir. Toplam kamu harcamaları verileri kamusal faaliyetlerin toplam kaynak maliyetini gösteren en uygun göstergedir. Mukayeseli olarak kamu tüketimi, kamunun kaynak yükünün daha çok sınırlanması ve kamu mallarına ilişkin harcamaların sınırlanmasında çok kesin bir ölçüt olabilmektedir.

Summers ve Heston tarafından yapılan çalışmada, kamu tüketim(cari) harcamalarının gelişiminin ve büyüklüklerinin incelenmesi toplam kamu harcamalarının gelişimi ve hacminin en temel belirleyicisi olmaktadır. Nitekim daha sonra Ram tarafından kamu kesiminin büyüklüğüne ilişkin yapılmış amprık

Tablo No : 1

	Gelişmiş OECD Ülkelerinde Kamu Kesimi Harcamalarının GSYİH'ya Oranı (%) ^a	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
A.BD		33.5	32.3	31.2	30.0	29.9	31.8	32.1	33.9	33.9	32.6	33.2	33.7	33.7	32.5	32.4	33.3	34.2	35.4
Japonya		26.8	27.2	28.5	30.0	31.1	32.0	32.8	33.0	33.3	32.3	31.6	32.0	32.2	31.5	30.9	31.7	31.4	32.2
Almanya		48.4	47.5	47.6	47.3	47.2	47.9	48.7	49.0	47.8	47.4	47.0	46.4	46.7	46.3	44.8	45.2	48.7	49.4
Fransa		43.4	43.8	43.6	44.6	45.0	46.1	48.6	50.3	51.4	51.9	52.1	51.3	50.9	50.0	49.1	49.8	50.6	52.0
İtalya		41.6	39.7	39.3	42.4	41.6	41.9	45.9	47.6	48.7	49.3	50.9	50.7	50.2	50.3	51.3	53.2	53.6	53.2
İngiltere		44.4	44.3	41.6	41.4	40.9	42.9	44.2	44.5	44.7	45.2	44.0	42.5	40.7	38.0	37.6	39.9	40.8	44.1
Kanada		38.5	37.5	38.4	38.7	37.3	38.7	39.8	44.8	45.3	44.9	45.3	44.6	43.5	42.5	43.2	45.9	48.8	49.7
Yukarıdaki Ülkeler Ortalaması ^c		35.8	35.2	34.8	34.9	35.0	36.3	37.3	38.7	38.8	38.1	38.2	38.0	37.1	36.8	37.8	38.7	39.8	
Avustralya		31.1	31.3	32.3	32.5	31.5	31.5	31.7	33.0	35.3	35.6	36.3	37.3	35.4	33.7	32.8	34.3	36.7	38.3
Avusturya		45.3	46.2	46.1	49.0	48.2	48.1	49.5	50.1	50.4	50.0	50.9	51.6	51.9	50.2	49.0	48.7	49.8	50.2
Belçika		45.7	46.2	47.8	49.0	50.5	51.9	56.4	56.3	55.9	54.9	54.5	54.5	54.1	52.6	50.5	49.3	49.1	50.8
Danimarka		48.2	47.9	48.9	50.7	53.2	56.2	59.8	61.2	61.6	60.4	59.3	55.7	57.3	59.4	59.6	58.3	58.7	59.5
Finlandiya		35.1	36.1	37.2	36.7	35.6	35.5	36.3	37.9	39.1	38.7	40.4	40.7	40.9	38.7	36.9	39.7	47.2	51.7
Yunanistan		30.5	31.8	31.6	32.9	33.2	39.8	39.6	41.7	44.4	48.8	47.7	48.4	47.9	49.4	52.5	51.5	48.3	
İrlanda		45.7	45.2	43.3	44.3	46.6	50.5	52.1	55.1	55.0	53.2	54.3	54.1	52.0	48.5	41.6	42.4	42.9	43.9
Hollanda		51.2	51.3	51.1	53.0	54.8	56.8	58.7	59.3	57.8	56.6	56.6	56.6	56.7	54.0	54.1	54.4	54.7	
Norveç		45.4	47.3	48.8	50.9	49.5	47.5	47.1	47.5	47.6	45.5	44.8	48.9	50.5	52.5	53.7	55.5	57.5	
Portekiz		30.2	35.0	35.2	36.4	36.2	25.9	43.9	43.0	47.9	44.4	43.4	44.0	43.5	41.9	42.9	44.7	46.1	
İspanya		24.4	25.9	27.4	29.1	30.2	32.0	34.7	36.6	37.9	38.4	41.2	40.7	39.6	39.5	40.9	41.8	43.3	45.1
İsveç		48.4	51.2	57.0	58.6	60.0	60.1	62.6	64.8	64.5	62.0	63.3	61.1	57.8	58.1	59.1	61.5	67.3	
Yukarıdaki Küçük Ülk.Ort. ^c		39.4	40.4	41.7	42.9	43.5	44.2	46.7	48.0	48.9	48.2	49.0	48.8	48.3	47.6	47.0	47.7	49.3	51.0
Toplam Avrupa Ülkeleri Ort. ^c		43.7	43.5	43.5	44.4	44.5	45.4	47.7	48.7	49.0	49.0	49.2	48.6	48.1	47.3	46.8	47.8	49.4	50.7
Toplam OECD Ülkeleri Ort. ^c		36.2	35.8	35.6	35.9	36.0	37.3	38.5	39.8	40.0	39.3	39.5	39.2	38.4	38.0	39.0	40.0	41.2	

a) Cari giderler + net sermaye giderleri.

b) Sigorta primleri harcamalara dahil değildir.

c) GSYİH rakamları 1987 yılı fiyatlarıyla ağırlıkları ile hesaplanmıştır.

Kaynak : OECD Ekonomik Outlook, June 1993, s.215.

Kamu Harcamalarının Ölçülmesi

Tablo No : 2

Gelişmiş OECD Ülkelerinde Kamu Kesimi Finansman Açıklarının GSYİH'ya Oranı (%)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	
A.BD ^a	-4.1	-2.2	-0.9	+0.1	+0.4	-1.3	-1.0	-3.4	-4.1	-2.9	-3.1	-3.4	-2.5	-2.0	-1.5	-2.5	-3.4	-4.7	
Japonya	-2.8	-3.7	-3.8	-5.5	-4.7	-4.4	-3.8	-3.6	-2.1	-0.8	-0.9	+0.5	+1.5	+2.5	+2.9	+3.0	+1.8		
Almanya ^a	-5.6	-3.4	-2.4	-2.4	-2.6	-2.9	-3.7	-3.3	-2.6	-1.9	-1.2	-1.3	-1.9	-2.2	+0.1	-2.0	-3.2	-3.9	
Fransa	-2.4	-0.7	-0.8	-2.1	-0.8	0.0	-1.9	-2.8	-3.2	-2.8	-2.9	-2.7	-1.9	-1.7	-1.3	-1.5	-2.1	-3.9	
İtalya	-12.9	-9.8	-8.6	-10.4	-10.2	-8.6	-11.6	-11.3	-10.7	-11.6	-12.6	-11.6	-11.0	-10.7	-9.9	-10.9	-10.2	-9.5	
İngiltere	-4.5	-4.9	-3.2	-4.3	-3.2	-3.4	-2.6	-2.6	-3.4	-3.3	-3.9	-2.9	-2.4	-1.3	+1.0	+0.9	-1.3	-2.9	-6.7
Kanada	-2.5	-1.8	-2.5	-3.2	-2.0	-2.8	-1.5	-5.9	-6.9	-6.5	-6.8	-5.4	-3.8	-2.5	-3.0	-4.1	-6.1	-6.4	
Yukarıdaki Ülkeler Ortalaması ^b	-4.4	-3.2	-2.4	-2.7	-2.2	-2.8	-2.8	-4.0	-4.3	-3.4	-3.2	-3.2	-2.3	-1.6	-0.9	-1.7	-2.4	-3.5	
Avustralya	-2.1	-4.4	-0.6	-2.5	-2.2	-1.5	-0.7	-0.4	-3.8	-3.2	-2.7	-2.8	-0.1	+1.2	+1.5	+1.1	-2.3	-5.0	
Avusturya	-2.5	-3.7	-2.4	-2.8	-2.4	-1.7	-1.8	-3.4	-4.0	-2.6	-2.5	-3.7	-4.3	-3.0	-2.8	-2.2	-2.4	-2.0	
Belçika	-5.3	-6.0	-6.3	-6.7	-7.4	-9.2	-13.1	-11.2	-11.6	-9.4	-8.8	-9.1	-7.3	-6.5	-6.4	-5.7	-6.5	-6.8	
Danimarka	-1.4	-0.3	-0.6	-0.4	-1.7	-3.3	-6.9	-9.1	-7.2	-4.1	-2.0	+3.4	+2.4	+0.6	-0.5	-1.5	-2.2	-2.5	
Finlandiya	+2.6	+4.9	+3.2	+1.4	+0.4	+0.3	+1.2	-0.6	-0.6	-0.7	+0.4	+0.1	+0.8	-1.5	+1.3	+2.9	+1.1	-5.7	-8.9
Yunanistan	-3.4	-2.6	-2.1	-1.7	-2.5	-2.9	-10.9	-7.6	-8.6	-10.2	-14.5	-12.6	-12.3	-13.8	-17.7	-18.6	-15.2	-10.6	
İrlanda	-11.1	-7.4	-6.7	-8.9	-10.6	-11.8	-12.7	-13.1	-11.0	-9.1	-10.5	-10.3	-8.2	-4.0	-1.1	-1.8	-2.8		
Hollanda	-2.5	-2.4	-1.5	-2.5	-4.1	-5.3	-6.8	-6.2	-6.1	-4.6	-4.4	-6.0	-4.6	-4.8	-4.9	-2.5	-3.3		
Norveç	+3.3	+2.5	+1.2	0.0	+1.3	+5.8	+4.8	+4.5	+4.3	+7.6	+10.3	+5.9	+4.8	+2.7	+1.6	+2.6	-0.2	-2.8	
Portekiz	-5.5	-7.0	-4.7	-6.9	-6.3	+5.5	-10.6	-7.6	-10.1	-7.1	-7.4	-6.4	-7.3	-5.4	-3.2	-5.0	-6.1	-5.1	
İspanya	-0.5	-1.0	-1.3	-2.3	-2.1	-2.5	-3.8	-5.4	-4.6	-5.3	-6.9	-6.0	-3.1	-3.2	-2.8	-3.9	-5.0	-4.8	
İsveç	+2.8	+4.5	+1.7	-0.5	-2.9	-4.0	-5.3	-7.0	-5.0	-2.9	-3.8	-1.2	+4.2	+3.5	+5.4	+4.2	-1.2	-7.1	
Yukarıdaki Küçük Ülk.Ort. ^b	-1.3	-1.4	-1.2	-2.3	-2.8	-2.7	-4.4	-5.1	-5.2	-4.2	-4.1	-3.5	-2.4	-1.9	-1.7	-2.2	-3.7	-5.0	
Toplam Avrupa Ülkeleri Ort. ^b	-4.8	-3.5	-2.9	-3.9	-3.6	-3.3	-4.8	-5.1	-4.9	-4.6	-4.4	-4.0	-3.5	-3.0	-2.3	-3.4	-4.3	-5.2	
Toplam OECD Ülkeleri Ort. ^b	-4.0	-3.0	-2.3	-2.7	-3.0	-4.1	-4.4	-3.5	-3.3	-2.3	-1.7	-1.0	-1.8	-2.6	-2.6	-3.7			

a) Sigorta primleri harcamalara dahil değildir.

b) GSYİH rakamları 1987 yılı fiyatlarıyla döviz kurlarıyla ağırlıklarılmıştır.

Kaynak : OECD Ekonomik Outlook, June 1993, s.214.

arastırmalarda kamu tüketim harcamalarının aşırı bir biçimde arttığı sonucuna ulaşılmıştır. (SUMMERS - HESTON; 1986, a.g.m., s.92 - RAM; 1986, a.g.m. s.92) Şimdi bu değerlendirmeler ışığında gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki kamu kesimi payındaki gelişmeleri inceleyelim.

2 - Gelişmiş Ülkelerde Kamu Harcamalarındaki Gelişmeler

Kamu harcamalarının gelişimi ve kamu kesimi hacminin ne şekilde geliştiği genelde teorik olarak incelenmiştir. Hiç şüphesiz kamu harcamalarının gelişiminin belli etkileri olmakla birlikte bu gelişmenin hangi trend de arttığını incelemek, konunun önemi bakımından gerekli olmaktadır. Nitekim çalışmanın bu aşamasında bilhassa OECD'nin gelişmiş ülkelerindeki gelişmeler incelenmiş ve belli sonuçlara ulaşılmıştır. Tablo 1'de gelişmiş OECD ülkelerinde GSYİH'nın oranı olarak kamu kesimi büyülüğünün 18 yıllık bir gelişimi verilmiştir. OECD ülkelerine ilişkin 18 yıla ait verilere bakıldığında, kamu harcamalarında devamlılık arzeden bir büyümeyenin olduğu görülmektedir. Nitekim kamu ekonomisinin gelişmesiyle ortaya çıkan önemli göstergelerden ekonomideki kamu finansman açıkları tablo 2'de gösterilmiştir.

Gelişmiş OECD ülkelerinde tablolar incelendiği takdirde şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

- i) Kamu harcamalarının OECD ülkelerinde GSYİH'ya oranı değişken olsa bile bu oran 1975-1992 dönemi dikkate alındığında % 24.4 ile % 67.3 arasında değişmektedir.
- ii) Milli gelir içerisinde kamu harcamalarının artışı II. Dünya Savaşından sonra ortaya çıkan gelişmeler karşısında daha çok hızlanmış ve günümüzde kamu harcamalarının aşırı büyümeyinden kaynaklanan sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu gelişmeler kamu kesimi açıklarının büyümesi ve ekonomik büyümeye hızının düşmesi şeklinde kendini göstermiştir.
- iii) Kamu harcamalarında en dikkati çeken gelişme toplam kamu harcamaları içerisinde transfer harcamalarının artışı olmuştur. OECD ülkelerine yönelik yapılan ampirik incelemelerde kamu cari harcamaların sözkonusu ülkelerde esnekliklerinin 1'den daha yüksek olduğu ortaya çıkmıştır.
- iv) Kamu harcamalarındaki elastikiyetlerin genelde 1'den daha büyük olması kamusal mal ve hizmet arzında nisbi fiyatların artışlarını göstermektedir. Özellikle kamu harcamaları elastikiyetlerinin son 10 yıl içerisinde daha da yükseldiği görülmektedir.
- v) Tablo 2'de görüleceği gibi gelişmiş ülkelerdeki kamu finansman açıklarının yükselme eğilimine girdiği görülmektedir. Hatta daha önceleri kamu kesimi kaynak ve harcamaları denk olan ülkelerde bile bu eğilimin yaşandığı görülmektedir.

Bütün bu gelişmeler dikkate alındığı zaman gelişmiş ülkelerde kamu kesimindeki büyümeye beraberinde birçok sorunu da getirmiştir. Gelişmiş batı ülkeleri ekonomilerinde yaşanan bu sorunların aşılabilmesi için özellikle son on yıl içerisinde kamu kesiminin hacminin düşürülmesine yönelik çalışmalar içerisine girmiştir. Bu çalışmalar daha çok kamu iştiraklerinin özelleştirilmesi, kamusal mal ve hizmet arzında özel kesime ihale yöntemiyle harcamaların azaltılması politikalarına ağırlık vermişlerdir.

3 - Azgelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Harcamalarının Gelişimi

Azgelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarındaki büyümeye ve kamu kesimi hacmine bakıldığı zaman bu gelişmenin gelişmiş batı ülkeleri seviyesinden pek farklılık arzetmediği görülmektedir. Kuznets tarafından uzun dönemli zaman serileri halinde Asya, Afrika ve Latin Amerika ülkelerindeki kamu harcamalarının gelişimi incelenmiştir. Elde edilen bulgulara göre gerek azgelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarının devamlı artmakta olduğu görülmüştür. (KUZNETS; 1966, a.g.e., s.10-12)

Azgelişmiş ülkelerde kamu harcamalarının artışı geniş ölçüde birçok hizmetin devlet tarafından yapılması gereğinden ortaya çıkarken, gelişmekte olan ülkelerde ise ekonomik ve sosyal politikaların daha çok kamusal refahın sağlanması yönelik olarak kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Nitekim ülkelerin gelişmişlik seviyesi ilerledikçe daha çok nitelikli kamu hizmeti talep edilmektedir. Dolayısıyla halkın kamu hizmetlerine yönelik bu tür talepleri kamu harcamalarını artıracı etki meydana getirmektedir. Öte yandan ekonomik büyümeye oranının yüksek belirlenmesi dolayısıyla devletin zorunlu kaynak niteliği taşıyan vergilere başvurmasını gerektirirken büyuyen harcamaların finansmanı için emisyona ve borçlanma politikalarına ağırlık verdikleri görülmektedir. Dünya Bankası verilerine dayalı olarak hazırlanan tablo 3'deki veriler incelendiği takdirde azgelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kamu bütçe harcamaları payının artmakta olduğu görülmektedir.

Tablo 3'deki verilere dikkat edildiği zaman kamu kesimin gelişmeye ilişkin dikkati çeken noktalar şunlardır:

- i) Kamu harcamalarına ilişkin gelişmeler incelendiğinde düşük gelirli ülkelerle orta gelirli ülkelerde oldukça büyük farklılığın mevcut olduğu görülmektedir. Nitekim kamu bütçe harcamaları payının en düşük % 5.2 iken, en yüksek % 63.8 arasında değiştiği görülmektedir.
- ii) Gelişmekte olan ülkelerin verileri OECD ülkeleri verileriyle mukayese edildiğinde, gelişmiş ülkelerdeki kamu harcamaları/GSYİH yüzdesi daha yüksektir.
- iii) Sanayileşmiş ülkelerdeki tarihi gelişmeler mukayese edildiğinde,

Tablo No : 3
Seçilmiş Bazı Azgelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde
Kamu Bütçe Harcamalarının GSYİH'ya Oranı (%)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Gana	16.5	16.7	22.9	24.6	19.9	15.6	15.6	11.1	10.1	11.2	0.08	10.1	13.9	14.3	14.3	14.1
Kenya	21.2	20.1	23.7	24.1	20.7	26.8	28.1	27.1	28.9	29.5	25.6	25.2	26.3	24.9	28.7	27.0
Malawi	22.8	22.1	26.8	22.1	23.6	30.4	33.1	39.4	35.6	29.4	28.7	27.4	32.0	34.0	31.2	28.4
Nijerya	12.1	--	24.3	23.1	23.6	16.4	--	--	--	--	--	--	--	14.3	13.5	18.7
Sudan	19.2	16.2	22.0	19.3	22.1	19.2	20.9	20.0	--	19.3	--	--	--	--	--	--
Uganda	--	--	14.7	14.2	8.6	10.0	6.2	6.2	5.2	11.3	11.3	12.2	9.7	8.3	--	--
Endonezya	16.6	17.6	20.7	22.4	20.0	21.3	21.0	23.5	25.5	22.3	22.3	19.4	21.9	24.2	20.6	19.9
Güney Kore	13.3	15.7	17.2	18.0	18.2	18.1	19.1	20.1	21.4	21.3	19.1	18.5	18.3	17.0	16.8	16.6
Malezya	22.8	25.1	22.9	27.9	30.6	29.0	25.0	32.3	42.3	41.8	36.2	32.3	32.7	39.2	32.0	26.9
Hindistan	--	13.6	16.1	18.1	17.5	17.5	18.4	18.7	18.0	18.9	18.9	20.6	22.3	23.7	22.9	22.8
Pakistan	19.8	20.1	23.2	23.4	22.7	22.3	24.7	22.7	23.0	21.0	23.2	23.5	23.9	27.4	--	--
Mısır	--	--	61.8	60.7	54.6	51.9	52.3	--	52.9	63.8	55.6	54.7	52.3	53.5	45.2	45.5
Ariantin	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	28.3	20.1	19.2
Bolivya	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	35.2	--	13.9
Brezilya	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	35.5	42.2	54.9
Meksika	13.0	13.4	15.9	15.8	15.3	15.4	16.6	18.0	21.0	30.3	25.6	23.3	24.8	29.1	30.9	27.2
Türkiye	21.6	19.2	22.3	23.6	27.8	27.1	29.4	25.8	30.1	--	24.2	24.9	24.9	21.1	21.9	21.2

Kaynak : World Bank; World Tables 1991'dan tarafımızdan derlenmiştir.

düşük ve orta gelirli hükümetlerdeki tarihi gelişmelerin oldukça farklı olduğu görülecektir.

iv) Düşük ve orta gelirli ülkelerde kamu harcamalarının büyümeye oranı OECD ülkelerindeki büyümeye oranından daha yüksektir.

v) Kamu harcamalarındaki büyümeyenin kaynaklarına inildiğinde ise, sanayileşmiş ülkelere nazaran hala düşük seviyede olan transfer ödemeleri oldukça hızlı büyümeye göstermiştir.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki kamu harcamalarındaki gelişmeler incelendiğinde ortaya çıkan sonuç kamu harcamalarının aşırı biçimde artmış olduğunu göstermektedir. Kamu harcamalarındaki artışın temel kaynaklarına inildiğinde bu artışta bilinen artış nedenlerinin yanında özellikle son 30 yıldaki gelişmeler dikkate alınırsa ekonomilerin aşırı şekilde politize edilmesinin etkisi olduğu görülmektedir. Nitekim kamu harcamalarının neden bu kadar aşırı büyüdügüne yönelik çalışmaların çoğu, yirminci yüzyılın son çeyreğinde ortaya çıkan gelişmelere dikkat çekmiştir. Ancak kamu kesiminin büyümesi ve bu büyümeyenin ortaya çıkardığı sorunları en geniş şekilde kamu tercihi iktisatçıları incelemiştir. Çalışmaların temelini bilhassa bu yönde çalışmalarıyla tanınan Buchanan, Tullock, Wagner, Breton, Wildavsky, Mueller, Wintrobe, Borcherding, Downs, Meltzer, Peltzman gibi iktisatçılar oluşturmuştur.

SONUÇ

Buraya kadar yapmış olduğumuz inceleme ve değerlendirmelerimizde gerek az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, gerekse gelişmiş ülkelerde kamu harcamalarının sürekli bir büyümeye içerisinde olduğu görülmektedir. Kamu kesimi harcamalarının ekonomideki payının devamlı artışı birçok ekonomide çok ciddi sorunlara neden olmuştur. Özellikle harcamaların büyümesinden kaynaklanan bütçe açıklarının büyümesi merkezi hükümetleri kaygı verici boyutta finansman krizi içerisine sokmuş ve hazırlanan bütçeler devamlı açıkla bağlanmıştır. Ancak mali yılbaşları itibarıyle bütçelerin görünüşte bir denklik içerisinde olmasına rağmen yıl içerisinde büyük ölçüde bütçe açıkları iç ve dış borçlanma ile finanse edilmektedir. Tabiatıyla bu durum bütçe harcamaları üzerinde de dolaylı bir etki oluşturmaktadır. Bu etki daha çok transfer harcamaları üzerinde görülmekte ve transfer harcamalarının büyük bir bölümü borçlanma faiz ödemelerine gitmektedir. Bu durum sadece gelişmekte olan ülkelerde değil gelişmiş ülkelerde de böyle bir eğilimin gelişmesine neden olmaktadır. Söz konusu etkiler özellikle ekonomik istikrarsızlığın yaşandığı ülkelerde daha çok hissedilmekte ve istikrarsızlığın boyutu sosyal ve siyasal istikrarsızlıklara da neden olmaktadır.

Bütün bu gelişmeler çerçevesinde hükümetler son onbeş yıl içerisinde kamu kesimi hacminin azaltılmasına yönelik politikalar geliştirme çabasında

olmuşlardır. Bu bağlamda özellikle kamunun mülkiyetinde olan birçok kamu iktisadi kuruluşunun özelleştirilmesi gündemde olurken, bir yandan kamu harcamalarının azaltılmasına yönelik uygulamalar, öte yandan da vergi indirimlerine gidilmesi çabaları birçok ülkede dikkatle izlenmektedir. Bununla birlikte ekonomik ve siyasi istikrarsızlıklar, çok sayıda yozlaşmayı da beraberinde getirdiğinden bu ülkelerde gerek idari sistemde ve gerekse mali sistemde yeniden yapılanma arayışlarına girilmesine neden olmuştur. Özellikle birçok ülkedede siyasi sistem tıkanma noktasına gelmiştir.

SUMMARY

The growth of public expenditures have caused the expansion of the public size in the economy. Expanding the scope of public sector has also brought with the measuring the problem of the growth in the government expenditures. As the scope of public sector has been affected by that the countries have the economical system, this condition differs from the conditions of both developing countries and developed countries. Measuring the scope of the public sector is important due to the application the monetary and fiscal policy of the governments.

KAYNAKÇA

KUZNETS, S.; *Modern Economic Growth : Rate, Structure and Spread*, New Haven: Yale university Press, ss.10-12.

LINDAUER, David L. ; *The Size and Growth of Government Spending : A Background Paper for the 1988 World Development Report; Working Papers*, The World Bank, September 1988.,

MARSDEN K. ; "Link Between Taxes and Economic Growth : Some Empirical Evidence", *World Bank Staff Working Paper*, No: 605, Washington, D.C. 1983.

ÖNDER, İ-ARIN, T-AKBULUT, E-KARAKAŞ, E; *Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gelişimi*, Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı, Yayıńı, Aralık 1989.

PATHIANE, L.-D.BLADES; *Defining and Measuring the Puplic Sector : Some International Comparisons*", *Review of Income and Wealth*, Vol.28, No. 3.

RAM, R.; "Government Size and Economic Growth : A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data", *The American Economic Review*, Vol. 76, No.1, March 1986.

RAM, R.; "Causality Between Income and Government Expenditure : A Broad International Perspective", **Puplic Finance**, Vol. 41, No. 3, 1986.

SAUNDERS, P.-F.KLAU; " The Role of Puplic Sector : Causes and Consequences of the Growth of Government", **OECD Economic Studies**, No . 4, Spring 1985.

SHORT, R.P. ; " The Role of Public Enterprises : An International Statistical Comparison", **Public Enterprise in Mixed Economics**, International Monetary Fund, Washington, D.C. 1984.

SUMMERS, R. -H.HESTON; "Improved International Comparisons of Real Product and its Composition : 1950-1980", **Review of Income and Wealth**, Vol. 30, No.2, June 1984.

OECD.; Economic Outlook, June 1993.

WB; World Tables 1991.