



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

**KAMU KESİMİ ETKİNLİĞİNİN BÜTÇE DENGESİ ÜZERİNDEKİ  
ETKİSİNE İLİŞKİN AMPİRİK BİR DEĞERLENDİRME**

Onur SADIKLI

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2021



KAMU KESİMİ ETKİNLİĞİNİN BÜTÇE DENGESİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİNE İLİŞKİN  
AMPİRİK BİR DEĞERLENDİRME

Onur SADIKLI

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Maliye Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2021

## KABUL VE ONAY

Onur Sadıklı tarafından hazırlanan “Kamu Kesimi Etkinliğinin Bütçe Dengesi Üzerindeki Etkisine İlişkin Ampirik Bir Değerlendirme ” başlıklı bu çalışma, 04 / 01 / 2021 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

[ İ m z a ]

[Unvanı, Adı ve Soyadı] (Başkan)

[ İ m z a ]

[Unvanı, Adı ve Soyadı] (Danışman)

[ İ m z a ]

[Unvanı, Adı ve Soyadı] (Üye)

[ İ m z a ]

[Unvanı, Adı ve Soyadı] (Üye)

[ İ m z a ]

[Unvanı, Adı ve Soyadı] (Üye)

Bu tez çalışmasında Sayın (Unvanı, Adı ve Soyadı) Ortak Danışman olarak görev almıştır.

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylım.

[Unvanı, Adı ve Soyadı]

Enstitü Müdürü

## YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI

Enstitü tarafından onaylanan lisansüstü tezimin tamamını veya herhangi bir kısmını, basılı (kağıt) ve elektronik formatta arşivleme ve aşağıda verilen koşullarla kullanıma açma iznini Hacettepe Üniversitesine verdiğimi bildiririm. Bu izinle Üniversiteye verilen kullanım hakları dışındaki tüm fikri mülkiyet haklarım bende kalacak, tezimin tamamının ya da bir bölümünün gelecekteki çalışmalarda (makale, kitap, lisans ve patent vb.) kullanım hakları bana ait olacaktır.

Tezin kendi orijinal çalışmam olduğunu, başkalarının haklarını ihlal etmediğimi ve tezimin tek yetkili sahibi olduğumu beyan ve taahhüt ederim. Tezimde yer alan telif hakkı bulunan ve sahiplerinden yazılı izin alınarak kullanılması zorunlu metinleri yazılı izin alınarak kullandığımı ve istenildiğinde suretlerini Üniversiteye teslim etmeyi taahhüt ederim.

Yükseköğretim Kurulu tarafından yayımlanan “*Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge*” kapsamında tezim aşağıda belirtilen koşullar haricince YÖK Ulusal Tez Merkezi / H.Ü. Kütüphaneleri Açık Erişim Sisteminde erişime açılır.

- Enstitü / Fakülte yönetim kurulu kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren 2 yıl ertelenmiştir. <sup>(1)</sup>
- Enstitü / Fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren ..... ay ertelenmiştir. <sup>(2)</sup>
- Tezimle ilgili gizlilik kararı verilmiştir. <sup>(3)</sup>

04/01/2021

**Onur SADIKLI**

<sup>1</sup>“*Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge*”

- (1) *Madde 6. 1. Lisansüstü teze ilgili patent başvurusu yapılması veya patent alma sürecinin devam etmesi durumunda, tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulu iki yıl süre ile tezin erişime açılmasının ertelenmesine karar verebilir.*
- (2) *Madde 6. 2. Yeni teknik, materyal ve metotların kullanıldığı, henüz makaleye dönüşmemiş veya patent gibi yöntemlerle korunmamış ve internetten paylaşılması durumunda 3. şahıslara veya kurumlara haksız kazanç imkanı oluşturabilecek bilgi ve bulguları içeren tezler hakkında tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile altı ayı aşmamak üzere tezin erişime açılması engellenebilir.*
- (3) *Madde 7. 1. Ulusal çıkarları veya güvenliği ilgilendiren, emniyet, istihbarat, savunma ve güvenlik, sağlık vb. konulara ilişkin lisansüstü tezlerle ilgili gizlilik kararı, tezin yapıldığı kurum tarafından verilir \*. Kurum ve kuruluşlarla yapılan işbirliği protokolü çerçevesinde hazırlanan lisansüstü tezlere ilişkin gizlilik kararı ise, ilgili kurum ve kuruluşun önerisi ile enstitü veya fakültenin uygun görüşü üzerine üniversite yönetim kurulu tarafından verilir. Gizlilik kararı verilen tezler Yükseköğretim Kuruluna bildirilir.*  
*Madde 7.2. Gizlilik kararı verilen tezler gizlilik süresince enstitü veya fakülte tarafından gizlilik kuralları çerçevesinde muhafaza edilir, gizlilik kararının kaldırılması halinde Tez Otomasyon Sistemine yüklenir.*

\* *Tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulu tarafından karar verilir.*

## ETİK BEYAN

Bu çalışmadaki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, yararlandığım kaynaklara bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu, tezimin kaynak gösterilen durumlar dışında özgün olduğunu, Doç. Dr. Pelin VAROL İYİDOĞAN danışmanlığında tarafımdan üretildiğini ve Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine göre yazıldığını beyan ederim.

[İmza]

**Onur SADIKLI**

*Her zaman yanımda olan ve sabır  
gösteren annem HİLAL, babam  
MEHMET YAVUZ ve ablam NURDAN'a*

## TEŞEKKÜR

İlk olarak, lisans hayatımın başından yüksek lisans tez sürecimin sonuna kadar bana her zaman destek olan, motive eden, sorularımı içtenlikle ve sabırla yanıtlayan, bilgisiyle yol gösteren ve hayatımda örnek aldığım değerli insanlardan olan Sayın Doç. Dr. Pelin Varol İyidoğan hocama ne kadar teşekkür etsem azdır. Herşey için çok teşekkür ederim, Pelin hocam. Yardımlarınız ve yol gösterici görüşleriniz olmasaydı, bu tez ortaya çıkmazdı. İnşallah ilerleyen yıllarda da sizinle çalışma sürecimize devam ederiz. Bundan büyük mutluluk duyarım.

Tez savunma aşamamda görüşlerini, eleştirilerini ve değerlendirmelerini açık bir şekilde ifade eden Sayın Prof. Dr. M. Umur Tosun ve Sayın Doç. Dr. Eda Balıkçioğlu'na teşekkürlerimi bildiririm. Tezi tamamlama sürecinde hocalarımla değerli görüşleri daha iyi bir yüksek lisans tezinin ortaya çıkmasına yardımcı olmuştur.

Son olarak, zor zamanlarımda hep yanımda olan, benimle sevinip benimle üzülen, bana olan inançlarını hiçbir zaman yitirmeyen ve sabır gösteren aileme sonsuz teşekkür ederim.



## ÖZET

SADIKLI, Onur, *Kamu Kesimi Etkinliğinin Bütçe Dengesi Üzerindeki Etkisine İlişkin Ampirik Bir Değerlendirme*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2021.

Geçmiş yıllarda bütçe açıkları ülkelerin en önemli mali performans göstergelerinden biriyken, zamanla ihmal edilmiş ve ekonomik büyüme, enflasyon gibi makroekonomik göstergelerin gölgesinde kalmıştır. Kriz yıllarıyla beraber bütçe dengesi tekrar gündeme gelmiş ve uygulanan genişletici mali politikalar aracılığıyla neden olunan bütçe açıkları krizden kurtulmanın yolu olarak gösterilmiştir. Dolayısıyla, bütçe açıkları gerek teorik çalışmalarda gerekse uygulama alanında destek görmeye başlamış ve ülkelerin tekrar ön plana aldığı göstergelerden birisi haline gelmiştir. Özellikle bütçe açıklarının kamu harcamalarıyla olan yakın ilişkisi nedeniyle, hükümetler politika uygulamalarında bütçe yönetimine ve bütçe yoluyla uygulamalara daha fazla önem atfetmişlerdir.

Bütçe açıklarının temel nedeni olarak gösterilen kamu harcamalarının mali denge üzerinde önemli derecede etkilere sahip olması harcamalara bu anlamda önem kazandırmaktadır. Kriz dönemlerinde özellikle 2008 krizinden sonra ülkelerin ekonomi politikalarının önemli bir parçasını genişletici mali politikalar oluşturmuş ve ekonomilerin tekrar canlandırılması için genişletici mali politikalar benimsenmiştir. Bu yolla ülkeler kamu harcamalarını artırmışlardır. Uygulanan bu politikalar bütçe dengesinin sağlanması sorununu da beraberinde getirmektedir. Bu durum kaçınılmaz olarak bütçe açıklarına yol açmış ve mali performans olumsuz etkilenmiştir. Dolayısıyla, kamu harcamalarının niceliksel olarak bütçe açıklarını artırdığı bilinmesinin yanında, yapılan kamu harcamalarının niteliksel yani etkinlik tartışmaları son yıllarda dikkat çekmiştir. Bu noktada kamu harcamaların gerçekten ihtiyaç duyulan alanlara yapılıp yapılmadığı ve etkinliğin sağlanması halinde harcamaların bütçe dengesi üzerinde olumlu rol oynayabileceği sorgulanmaya başlanmıştır.

Bu kapsamda çalışmada kamu kesimi büyüklüğünün bütçe dengesi üzerindeki etkisiyle birlikte kamu kesiminin etkinliğinin de mali etkisinin araştırılması hedeflenmektedir. Bu amaç doğrultusunda bütçe açıklarına neden olan kamu harcamalarının etkin yapılması durumunda mali denge üzerindeki etkisi çeşitli göstergeler aracılığıyla ampirik tahmin edilerek incelenmektedir. Çalışmada alternatif modellerden olan sabit ve rassal etkiler modelleri arasından seçim Hausman test istatistiğine dayalı olarak yapılmakta ve metodolojik olarak sabit

etkiler modeli tercih edilmektedir. Elde edilen sonuçların daha iyi yorumlanması ve daha kapsamlı ve analitik bir yönteme ihtiyaç duyulması nedeniyle literatürde sıkça kullanılan genelleştirilmiş momentler yöntemine başvurulmaktadır. Ampirik sonuçlar, kamu kesimi büyüklüğündeki artışın ise bütçe açıklarına neden olduğunu, ekonomik büyümeyle birlikte kaydedilen nüfus artışının bütçe dengesini iyileştirdiğini göstermektedir. Bunun aksine, kamu yatırımlarındaki artış ise bütçe açıklarına neden olmaktadır. Düşünülenin aksine kamu borcundaki artış da, bütçe dengesini iyileştirmektedir. Bu sonuç, beklentilerle tutarlı olmasa da, borcun büyüme yaratacak etkin harcama alanlara yönlendirilmesinin mali dengeleri iyileştirici etkisinden bahsetmek mümkün görünmektedir. Açıklayıcı değişkenlerin etkisine ilişkin bulgular ise, çalışmanın araştırma sorusuna ışık tutmaktadır. Öyle ki; kamu harcamalarının bütçe açıklarını arttırıcı etkisi söz konusu olmakla birlikte, kamu kesiminde etkinliğin sağlanması bütçe üzerindeki yükü anlamlı ve önemli ölçüde azaltmaktadır.

### **Anahtar Sözcükler**

Bütçe Açıkları, Kamu Harcama Etkinliği, Genelleştirilmiş Momentler Modeli.

## ABSTRACT

SADIKLI, Onur, *An Empirical Evaluation Concerning Effect on the Budget Balance of Efficiency of Public Sector*, Master's Thesis, Ankara, 2021.

Even though budget deficits have been one of the most important indicators of fiscal performance for past years, it has been neglected and replaced by macroeconomics indicators such as economic growth, inflation, interest and exchange rates. As time goes on, crisis made budget balance essential again and budget deficits resulted from expansionary fiscal policies has been considered as a way of getting rid of crisis. Therefore, both theory and practice works related to budget deficits start paying attention, and it has been one of the indicators that countries put on forefront again. Particularly, since there is a close relationship between budget deficits and public spending, governments refer to budget management and its implementation in their policies more than ever.

The main reason of budget deficits is public spending because of increasing them. Thus, it is crucial to understand the linkage between budget deficits and public spendings. In times of crisis, especially after 2008 global financial crisis, expansionary fiscal policies had been a significant phase of economic policy of governments and have been adopted by many countries to restore economies. In order to make it happen, governments have raised public spendings. This policy leads to inevitable budget deficits, affecting fiscal performance negatively. Therefore, debates about the qualitative of public spendings, in other words efficiency, has attracted attention recently in addition to knowing that public spendings increase budget deficits quantitatively. In that point, it has been started questioning whether governments spend really public spendings on necessary places or not and efficiency has a positive impact on budget balance in case of efficiency is carried out.

The main aim of this paper is to investigate effects on budget balance of both government size and the efficiency of public sector. In this thesis, we have empirically explored the efficiency of public spending and the influence on the budget balance of efficient public spendings via different indicators. It is made choice between fixed and random effects models which are two of alternative models according to Hausman test statistics and preferred fixed effects model methodologically in thesis. However, we have employed generalized moments method (GMM) used common in literature to interpret empirical results better and due to being needed

comprehensive and analytics method. Empirical results show that the increase in the size of public sector causes budget deficits. As population also grows with economic growth, the budget balance is affected positively. On the other hand, an increase in public investment brings on budget deficits. Contrary to common belief, the rise in public debt makes a positive impact on budget balance, as well. Even though these results are not in line with expectations, it is possible to emphasize that fiscal stance and balance can be healed provided that public debt is directed to efficient spending areas which achieve economic growth. The findings related to effects of explanatory variables answer the main question of thesis. Obviously, there is an increasing effect of public spendings on budget deficits. At the same time, making efficiency in public sector reduces the burden of budget statistically and significantly.

### **Key Words**

Budget Deficits, Public Spending Efficiency, Generalized Moments Method.

## İÇİNDEKİLER

<b>KABUL VE ONAY</b> .....	<b>vi</b>
<b>YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI</b> .....	<b>vii</b>
<b>ETİK BEYAN</b> .....	<b>viii</b>
<b>ADAMA</b> .....	<b>iv</b>
<b>TEŞEKKÜR</b> .....	<b>v</b>
<b>ÖZET</b> .....	<b>vi</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>viii</b>
<b>İÇİNDEKİLER</b> .....	<b>x</b>
<b>KISALTMALAR DİZİNİ</b> .....	<b>xii</b>
<b>TABLolar DİZİNİ</b> .....	<b>xiii</b>
<b>ŞEKİLLER DİZİNİ</b> .....	<b>xiv</b>
<b>GRAFİKLER DİZİNİ</b> .....	<b>xv</b>
<b>GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>
<b>1. BÖLÜM: BÜTÇE AÇIĞI VE KAMU HARCAMA ETKİNLİĞİ: KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVE</b> .....	<b>3</b>
1.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE .....	3
1.1.1. Bütçe Açığı Kavramı .....	3
1.1.2. Bütçe Açığı Tanımları.....	5
1.1.2.1. Geleneksel Bütçe Açığı .....	5
1.1.2.2. Kamu Kesimi Borçlanma Gereksinimi .....	7
1.1.2.3. Operasyonel Bütçe Açığı .....	7
1.1.2.4. Faiz Dışı Bütçe Açığı (Birincil Bütçe Açığı).....	9
1.1.2.5. Yapısal Açık.....	10
1.1.3. Kavramsal Olarak Etkinlik ve Kamu Harcamalarının Etkinliği .....	10
1.1.3.1. Etkinlik Kavramı.....	10
1.1.3.2. Pareto Etkinlik.....	12
1.1.3.2.1. Tüketimde Etkinlik .....	13
1.1.3.2.2. Üretimde Etkinlik.....	14
1.1.3.2.3. Dağılımda Etkinlik.....	15
1.1.3.3. Kamu Kesimi Büyüklüğü ve Etkinliği.....	16
1.1.3.3.1. Kamu Kesimi Büyüklüğü ve Optimal Kamu Büyüklüğü .....	16
1.1.3.3.2. Kamu Harcama Etkinliği .....	19
1.1.3.3.3. Kamu Harcama Etkinliğinin Ölçüm Yöntemleri .....	20

1.1.3.3.3.1. Parametrik Yöntemler .....	21
1.1.3.3.3.2. Parametrik Olmayan Yöntemler .....	21
<b>1.2. BÜTÇE AÇIKLARI, KAMU HARCAMALARI VE KAMU HARCAMA ETKİNLİĞİ İLİŞKİSİNE DAİR TEORİK ÇERÇEVE.....</b>	<b>23</b>
1.2.1. Klasik İktisadi Görüş .....	24
1.2.2. Keynesyen İktisadi Görüş .....	26
1.2.3. Ricardocu İktisadi Görüş .....	28
1.2.4. Monetarist İktisadi Görüş.....	29
1.2.5. Neoklasik İktisadi Görüş.....	31
<b>2. BÖLÜM: BÜTÇE AÇIĞI VE KAMU HARCAMA ETKİNLİĞİ İLİŞKİSİNE YÖNELİK AMPİRİK LİTERATÜR İNCELEMESİ .....</b>	<b>32</b>
2.1. BÜTÇE AÇIKLARININ BELİRLEYENLERİNE İLİŞKİN TEORİK VE AMPİRİK ÇALIŞMALAR.....	33
2.1.1. Bütçe Açıklarının Politik, Kurumsal, Ekonomik, Mali, Toplumsal Belirleyenleri...	33
2.1.2. Bütçe Açıklarının Belirleyicisi Olarak Kamu Kesimi Büyüklüğü.....	46
2.2. KAMU HARCAMA ETKİNLİĞİNE İLİŞKİN AMPİRİK ÇALIŞMALAR.....	48
<b>3. BÖLÜM: OECD ÜLKELERİNE GENEL BİR BAKIŞ VE AMPİRİK ANALİZ .....</b>	<b>61</b>
3.1. MALİ VE KAMU KESİMİ ETKİNLİK GÖSTERGELERİ.....	61
3.1.1. Mali Göstergeler .....	61
3.1.2. Kamu Sektörü Etkinlik Göstergeleri .....	68
3.1.2.1. Sağlık Etkinlik Göstergeleri.....	68
3.1.2.2. Eğitim Etkinlik Göstergeleri .....	74
3.1.2.3. Kurumsal Etkinlik Göstergeleri .....	79
3.2. AMPİRİK UYGULAMA .....	83
3.2.1. Veri .....	83
3.2.2. Yöntem ve Ampirik Sonuçlar .....	85
3.2.3. Sonuç.....	88
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>91</b>

**KISALTMALAR DİZİNİ**

<b>AB</b>	Avrupa Birliği
<b>DEA</b>	Data Envelopment Analysis
<b>FDH</b>	Free Disposable Hull
<b>GMM</b>	Generalized Method of Moments
<b>GSYH</b>	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
<b>MENA</b>	Middle East and North America
<b>MRT</b>	Marginal Rate of Transformation
<b>MRS</b>	Marginal Rate of Substitution
<b>MRTS</b>	Marginal Rate of Technical Substitution
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation Development
<b>PISA</b>	Programme for International Student Assessment
<b>PSE</b>	Public Sector Efficiency
<b>PSP</b>	Public Sector Performance
<b>SFA</b>	Stochastik Frontier Analysis
<b>VAR</b>	Vector Autoregression

**TABLolar DİZİNİ**

<b>Tablo 1:</b> Bütçe Açıklarının Belirleyicilerine İlişkin Ampirik Çalışmalar.....	35
<b>Tablo 2:</b> Toplam Genel Kamu Açıkları (% GSYH).....	65
<b>Tablo 3:</b> Verinin Tanımlanması .....	83
<b>Tablo 4:</b> OECD Örnekleme Ülkeleri .....	85
<b>Tablo 5:</b> Sabit Etkiler Modeli-Ampirik Sonuçlar.....	86
<b>Tablo 6:</b> İki Aşamalı Arellano-Bond Model Sonuçları.....	87



## ŞEKİLLER DİZİNİ

<b>Şekil 1:</b> Etkinlik ve Etkililik Kavramları Arasındaki Girdi-Çıktı-Sonuç İlişkisi.....	11
<b>Şekil 2:</b> Etkinlik Sınırı.....	22

## GRAFİKLER DİZİNİ

<b>Grafik 1:</b> Genel Kamu Harcamaları, 1970-2018 (% GSYH).....	62
<b>Grafik 2:</b> Genel Toplam Kamu Harcamaları, 2018 (% GSYH) .....	63
<b>Grafik 3:</b> Toplam Genel Kamu Gelirleri, 2019 (% GSYH) .....	64
<b>Grafik 4:</b> Genel Kamu Borçları, 2019 (% GSYH).....	67
<b>Grafik 5:</b> OECD Ülkelerinin Ortalama Sağlık Harcamaları, 2003-2019 (% GSYH).....	69
<b>Grafik 6:</b> Toplam Sağlık Harcamaları, 2019 (% GSYH).....	70
<b>Grafik 7:</b> Hastanelerde Ortalama Kalma Süresinin Uzunluğu, 2000-2017 (Gün sayısı).....	71
<b>Grafik 8:</b> Vatandaşların Sağlık Sistemine Memnuniyetleri, 2007-2018 (%).....	72
<b>Grafik 9:</b> Doğumda Yaşam Süresi Beklentisi, 1970-2017 (Yıl).....	73
<b>Grafik 10:</b> Erkek ve Kız Öğrencilerin PISA Okuma Performansları (2018).....	75
<b>Grafik 11:</b> Erkek ve Kız Öğrencilerin PISA Matematik Performansları (2018) .....	76
<b>Grafik 12:</b> Erkek ve Kız Öğrencilerin PISA Fen Bilimi Performansları (2018) .....	77
<b>Grafik 13:</b> Öğretmen Başına Düşen Öğrenci Sayısı (2018) .....	78
<b>Grafik 14:</b> Hükümete Duyulan Güven (%).....	80
<b>Grafik 15:</b> Özel, Ticari, İdari ve Diğer Davaların Çözümüne Bağlanma Süresi, 2012-2014-2016 (İlk Duruşmadan İtibaren).....	82

## GİRİŞ

Maliye politikasına olan ilginin giderek artması sonucu bu alanla ilgili olarak yapılan çalışmaların arttığı gözlemlenmektedir. Çünkü ekonomi politikalarının etkin olarak işlemesi için maliye politikasıyla olan koordinasyonun geliştirilmesinin önemi ortaya çıkmaktadır. Bu kapsamda en çok tartışılan ve ilgi çeken konuların başında kuşkusuz bütçe açıkları gelmektedir.

Maliye politikaları ekonomik faaliyetlerin düzenli olarak işlediği zamanlarda genellikle para politikalarının ardından ikinci plana atılırken, kriz dönemlerinde hükümetler tarafından krizden çıkış yolu olarak görülmektedir. Özellikle 2008 krizi, maliye politikası araçlarına bir kez daha önem kazandırmış ve maliye politikaları ön plana koyulmuştur. Ekonomileri tekrar canlandırmak için uygulanan genişletici mali politikaların en önemli olumsuz sonucunun devasa boyutlara ulaşan bütçe açıkları olduğu görülmüştür. Ülkeler kamu harcamalarını yüksek düzeylerde tutarak, sürdürülemez hale gelen mali açıklara sebebiyet vermişlerdir. Sonuç olarak, kamu kesiminin piyasa içerisindeki payı artmıştır.

Kamu harcamalarının hızlı bir şekilde yükselmesi, bu durumda bütçe açıklarını arttırması yeni bir tartışmayı ortaya çıkarmıştır. Bu tartışmanın konusu harcamaların etkinliği olmuştur. Ülkeler kamu harcamalarını artırarak büyük açıklara neden olmaktadır; fakat yapılan bu harcamaların gerekli alanlara yapılıp yapılmadığı konusu gündeme gelmiştir. Kamu harcamalarında etkinliğin sağlanması sonucu yapılan kamu harcamaları bütçe açıklarına neden olsa bile uzun dönemde açıklar azaltılabilecektir.

Bu çalışmanın temel amacı ve araştırma sorusu, kamu kesiminin hacmindeki artış ile birlikte harcama etkinliğinin sağlanması bütçe dengesi üzerinde nasıl bir etkiye sahip olacağını ampirik modeller aracılığıyla analiz etmektir.

Çalışmanın birinci bölümü başlığı altında temel olarak kullanılan ve birçok kesim tarafından benimsenen çeşitli bütçe açıkları tanımları incelenmektedir. Ayrıca bu tanımlardan hangisinin tezimizin ampirik kısmında kullanıldığı da belirtilmektedir. Bu bölümde ek olarak etkinlik kavramına değinilmekte ve kamu harcama etkinliğiyle bağlantılı olarak kamu kesiminin optimal büyüklüğüne ilişkin literatür incelemesi sunulmaktadır. Kamu harcama etkinliğinin önemine vurgu yapılmakla birlikte ölçüm yöntemlerine de bu bölümde yer verilmektedir. Bölümün son başlığında ise farklı iktisadi okulların bütçe açıkları ve kamu harcamaları hakkındaki görüşleri ile bu göstergelerin kamu harcama etkinliğiyle bağlantısı değerlendirilmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde öncelikle bütçe açığı ile ilgili literatüre yer verilmekle birlikte bu literatür çalışması temel belirleyenlerin ekonomik, mali, siyasi, toplumsal faktörler ile kamu

kesimi büyüklüğü olmak üzere iki başlık altında anlatılmaktadır. Bu kısımda hem teorik hem de ampirik çalışmalar yer almaktadır. Ardından detaylı bir şekilde kamu harcama etkinliğine ilişkin literatür incelenmektedir.

Çalışmanın son kısmı olan üçüncü bölümde ise ilk kısımda örneklem olarak ele alınan OECD ülkelerinin çeşitli mali göstergelerine ilişkin grafikler ve örnekler yer almaktadır. Ayrıca, yine OECD ülkelerinin eğitim, sağlık ve adalet sektörlerine ilişkin etkinlik performansları farklı grafikler aracılığıyla yansıtılmaktadır. Son olarak çalışmanın ampirik uygulama kısmında 37 OECD ülkesinde kamu harcama büyüklüğü ve etkinliğinin, mali denge üzerindeki etkisi 2008 küresel krizi sonrası dönem için incelenmektedir. Dengeli bir panelle tahmin yapabilmek adına, örneklem aldığımız ülkelerin eksiksiz olarak verisini edinebildiğimiz 2009-2016 dönemi mercek altına alınmaktadır. Ayrıca, model tahmini iki aşamadan oluşmaktadır. İlk aşamada, statik panel veri analizi yöntemlerinden faydalanarak alternatif modeller arasından seçim Hausman test istatistiğine dayalı analiz yürütülmektedir. Bu analizin ardından Hausman testi ile tahmin edilen modellerden hangisinin istatistiksel olarak anlamlı olduğuna karar verilmektedir. Uygulanan yöntem, değişkenler ve ulaşılan sonuçlara ilişkin bilgiler paylaşılmaktadır. Son bölümde ise çalışmanın tamamına yönelik sonuca yer verilmektedir.

## 1.BÖLÜM

### BÜTÇE AÇIĞI VE KAMU HARCAMA ETKİNLİĞİ: KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVE

#### 1.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

##### 1.1.1. Bütçe Açığı Kavramı

*Bütçe açıkları bir günaha benzer. Halkın büyük çoğunluğu için bütçe açıkları ahlaki olarak yanlış, kaçınılmasının zor, her zaman kolay tanımlanacak bir kavram olmamakla beraber ölçümünde önemli derecede önyargılara duyarlıdır.*

*Robert Eisner (1984)*

Ekonomi ve politika çevrelerinde en çok tartışılan ve önemine dikkat çekilen kavramlardan birisi bütçe açığı kavramıdır. Ekonomik ve mali araştırmalardan politik tartışmalara, kamu kurumlarından özel kesime ve topluma kadar geniş bir çerçevede önemli bir yer arz etmekte ve tartışılmaktadır. Bunun temel nedeni; bütçe açıklarının kamu borçlarından enflasyona kadar toplumun tamamını ilgilendiren birçok mali ve makroekonomik değişken üzerinde günümüzde ve gelecekte ortaya çıkaracağı olumsuz etkilere sahip olmasıdır. Dolayısıyla, devletlerin ve politika yapıcıların önemli bir kısmı bütçe açıklarına olumlu bir gözle bakmazlar. Diğer yandan, olumsuz etkilerinin aksine genişletici mali politikalar aracılığıyla bütçe açıklarına neden olan uygulamaların çeşitli ekonomik kriz dönemlerinde ekonominin tekrar canlanmasına katkı sağlayacağı da bilinmektedir. Tüm olumlu ve olumsuz etkileriyle birlikte temelde kamu mali açıkları, ekonomik ve politik faktörlerin birleşimi sonucu meydana gelen olumsuz bir mali olay olarak tanımlanmaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken konu, mali açıkların sadece ekonomik ve mali faktörler tarafından değil, ayrıca politik unsurlardan da etkileniyor ve bu şekilde tanımlanıyor olmasıdır. Bu şekilde tanımlanmasının sebebi ise bütçenin siyasal karar alma sürecinde belirlenmesi ve birçok ekonomik olaya sebebiyet vermesi olarak gözükmektedir.

Çok fazla tartışılan bir konu olması bütçe açıklarının fonksiyonunun ne olduğu konusundaki belirsizliği ortaya çıkarmaktadır. Özellikle bütçe açıklarının fonksiyonunun ne olduğu belirlenecekse geçmiş dönemlerde ortaya konulan görüşlere bakmak faydalı olacaktır. Kamu maliyesinin konusu olan bütçe açıklarının önemi klasik anlayış öncesi ve sonrası yazarlarla birlikte önem kazanmaya başlamış ve bu önemin ihtiyatlı mali duruş ile gelişen bölgelerdeki yöneticilerin savurgan harcamalar yapma endişesi tarafından kaynaklandığı belirtilmiştir. Modern dönem ekonomilerde ise mali açıkların önemi, kısa dönemde meydana gelen açıkların

ekonomi üzerindeki etkisini değerlendirmek ve analizini yapmak için bir ölçüm aracı olarak ortaya çıktığı vurgulanmıştır (Chelliah, 1973, s.741). Bütçe açıklarının fonksiyonuna dair bazı bilgiler Barro (1979) tarafından ortaya konulan *tax-smoothing*<sup>1</sup> modeli aracılığıyla da belirtilmiştir. Modele göre, mali açıklar özellikle hükümetler üzerinde etkiye sahiptirler. Bütçe açıkları sonraki yıllarda iktidara gelecek hükümetleri kısıtlama ve baskı altında tutma amacıyla stratejik bir araç veya harcamaları kontrol altına alma konusunda başarısız olan hükümetlerin yetersizliğinin bir göstergesi olarak görülmektedir.

Bütçe açıklarının çeşitli fonksiyonları bulunmakla birlikte tek başına açıkları tanımlamada yetersiz kalmaktadır. Belirtilen bu fonksiyonlar ancak bütçe açıklarının tanımıyla anlam kazanabilir. Bu amaç doğrultusunda, bütçe açıklarının tanımı ön plana çıkmış, ancak bütçe açıklarının birçok tanıma sahip olması nedeniyle herkes tarafından kabul edilen, net, ortak bir görüş bulunamamıştır. Bunun temel nedeni, ekonomik birimlerin ve devletlerin ulaşmak istedikleri hedeflerin birbirinden farklılık göstermesi ve dolayısıyla bütçe açıklarına ilişkin tanımların değişmesidir. Bütçe açıklarının tanımlarındaki farklılığa Eisner (1984) dikkat çekmiş ve bütçe açıklarını bir günaha benzetmiştir. Halkın büyük çoğunluğunun bütçe açıklarını ahlaki olarak yanlış bulduğunu, kaçınılmasının zor olduğunu, her zaman kolay tanımlanacak bir kavram olmadığını ve ölçümünde önemli derecede önyargılara duyarlı olduğunu belirtmiştir. Bu açıklama kısmen doğru bir saptamadır; çünkü açıkların artması toplumun çoğu kesimi tarafından hoş karşılanmayacağı gibi, bir kez artmaya başlamasıyla birlikte kontrolünün zorlaşacağı tarihsel süreç içerisinde devletler tarafından birçok kez tecrübe edilmiştir. Ayrıca, amacın ne olduğuna bağlı olarak hangi değişkenlerin tanımda kullanılacağı ekonomik birimlerin kendi amaçları doğrultusunda şekillenmektedir.

Devlet dolayısıyla kamu sektörü için önemli ve ciddiye alınması gereken bir kavram olmasına rağmen yukarıda belirtildiği gibi bütçe açıklarının tanımını yapmak kolay değildir; çünkü bütçe açıklarını ve dengesini ifade eden belirli ve net bir tanım bulunmamaktadır. Bundan dolayı birçok devlet, kamu kurumu ve kuruluşu, ekonomik ve mali kuruluş ile uluslararası organizasyonlar ve enstitüler bütçe açıklarının tanımını farklı kalıplar içerisinde sığdırmakta ve hepsinin kullandığı benzer ya da farklı bir bütçe açıkları ve dengesi tanımı bulunmaktadır. Dolayısıyla bu konu hakkında ortak bir görüş yoktur. Bir görüş birliğinin olmamasının temel nedeni ise her hesaplama metodunun kendine has özelliğinin ve amacının bulunmasıdır. Bu yüzden tanım yapılırken öncelikle hedeflenen amacın ne olduğu belirlenmeli ve bu amaç

<sup>1</sup> İlk olarak Barro (1979) tarafından ABD ve Birleşik Krallıkta borç politikalarını ve yönetimini açıklamak için sunulan bir teoridir. Bu teoriye göre; hükümetler vergi yükünü minimum tutmak isterler ve bu doğrultuda yüklerini azaltmak için zaman içinde kademeli olarak vergileri artırarak yüklerini zamana yaymaktadırlar. Ayrıca kamu borçları kaçınılmaz vergi artışlarını ertelemek için kullanılmamalıdır, çünkü borçlar sonuç olarak ödenmek zorunda kalındığı zaman basit anlamda daha büyük vergi kaybına neden olacaktır.

doğrultusunda dikkat edilmesi gereken faktörler göz önüne alınarak uygun olan bütçe dengesi veya açığı tanımı yapılmalıdır. Bunun sonucu olarak, bütçe açığı kavramını sadece tek bir kalıba sığdırarak açıklamak yanıltıcı olabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında zaman herhangi bir açık kavramına odaklanmaktan ziyade mali açıkların farklı boyutlarına dikkat çekilmeli ve kullanılan farklı mali açık kavramları incelenmelidir.

Sonuç olarak, bir ülkenin mali durumu hakkında yorum yapabilmek için bütçeye farklı açılardan bakmak önem kazanmaktadır. Bunun altında yatan neden, bütçe ve bütçeleme süreci ile yöntemlerin ülkeden ülkeye farklılık gösterebilir olmasından kaynaklanmaktadır. Bu konuya değinen Blejer ve Cheasty (1991) mali açıkların ölçümünde aşağıda yer alan üç kriterin dikkate alınması gerektiğini belirtmiştir:

- 1) *Belirli bir dönem için hesaplanan açıkta kamu kesiminin sınırları tespit edilmeli*
- 2) *Kamu sektörünün boyutu ve bileşenleri doğru tanımlanmalı*
- 3) *Açıkların büyüklüğünün değerlendirilmesi için zaman tercihi doğru yapılmalı*

Bu kriterlerin bütününün dikkate alınması doğru bütçe açığı tanımının yapılmasına yardımcı olacaktır.

### **1.1.2. Bütçe Açığı Tanımları**

Bir önceki kısımda, bütçe açıklarının öneminin birçok kesimi ilgilendirmekle beraber farklı göstergeler kullanılarak, farklı amaçlar doğrultusunda çeşitli tanımlara sahip olduğu ifade edilmektedir. Bu başlık altında ise, ilk önce genel olarak akademik çalışmalarda yaygın olarak kullanılan ve birçok ekonomik ve finansal uluslararası kuruluş tarafından benimsenen bütçe açıklarının tanımlarına yer verilecektir. Buna ek olarak, bu açıkların ölçüm yöntemleri ve göstergeleriyle birlikte olumlu, olumsuz yanları detaylı olarak incelenecektir.

#### **1.1.2.1. Geleneksel Bütçe Açığı <sup>2</sup>**

Mali açıklar belirlenirken ve tanımı yapılırken en sık kullanılan ve akla gelen terimlerden birisi ve belki de ilki *geleneksel bütçe açığı (conventional budget deficit)* kavramıdır. Genel olarak, kamu harcamalarının kamu gelirlerinden fazla olması şeklinde tanımlanmasına rağmen, daha kapsamlı bir görüşü ifade etmekle birlikte tanımına dair ortak bir görüşün olmaması nedeniyle

---

<sup>2</sup> Çalışmamızın 3.bölümünde yaptığımız ampirik uygulama kısmında bütçe dengesini tanımlarken bağımlı değişken olarak dar anlamda OECD tarafından belirtilen ve sermaye gelirleri ve harcamalarını içeren, hükümetin gelir ve giderleri arasındaki denge olarak nitelendirilen geleneksel bütçe dengesi tanımından faydalanılmaktadır.

farklı değişkenlerin kullanılması geleneksel bütçe açığının tek bir tanımla ifade edilmesini zorlaştırmaktadır.

Geleneksel bütçe açığı basit haliyle cari gelirlerle cari harcamalar arasındaki farklılık olarak tanımlanabilir (Tanzi, 1993, s.13). Bununla birlikte geleneksel bütçe açığı genellikle bir yıllık bütçeleme dönemini kapsayan periyotta gelirler ve giderler arasında hükümetin işlemlerinin özeti olarak ifade edilebilmektedir. Bu tanımda özellikle bir yıllık mali süreç vurgulanmış ve bu dönemi aşan uzun vadeli işlemler göz ardı edilmiştir (Blejer ve Cheasty, 1991, s.1645).

Diğer bir geleneksel ölçüm yönteminde bütçe açığı; gelirlerin nakit değerinden harcamaların nakit değerinin çıkarılması sonucu elde edilen hükümetin cari nakit akım pozisyonu olarak tanımlanmaktadır. Bu ölçüm hükümetin cari nakit pozisyonunun bir yansıması olarak açıklanabilmektedir. Dikkat edilmesi gereken nokta ise, sadece nakit gelirleri ile nakit harcamaların dikkate alınması ve harcamalar kısmına faiz ödemeleri dahil edilirken, borcun ana para ödemesinin dahil edilmemesidir (Heller vd., 1986, s.18).

IMF tarafından 1986 yılında çıkarılan *Manual on Government Finance Statistics* adlı çalışmada geleneksel bütçe açığından bahsedilmiş ve bütçe dengesi aşağıdaki eşitlik yoluyla gösterilmiştir (Diamond ve Schiller, 1993, s.131):

$$\text{Bütçe Dengesi} = (\text{Kamu Gelirleri} + \text{Bağış ve Yardımlar}) - (\text{Kamu Harcamaları} + \text{Transfer Harcamaları}) - (\text{Borç Verilen Miktar} - \text{Geri Ödemeler})$$

Geleneksel olarak nakit esasına dayalı tanımlanan mali açıklar ise; devletin faiz harcamalarını içeren ancak borçların geri ödemelerini içermeyen toplam nakit harcamaları ile vergi ve vergi dışı gelirler ile yardım ve bağışların dahil edilip, alınan borçları içermeyen toplam nakit gelirleri arasındaki fark olarak ölçülmektedir. Görüleceği üzere kamu harcamalarında borç geri ödemesi bütçe açığı kavramına dahil edilmezken, kamu gelirleri kısmında borçlanma yoluyla elde edilen gelir tanım dışında bırakılmaktadır. Bu tanımda ayrıca bütçe açıkları, doğrudan merkez bankasından borçlanma seçeneğini de içinde barındıran hükümetin borçlanarak kapatması gereken mali boşluğu yansıtmaktadır (Tanzi vd., 1987, s.714).

Geleneksel bütçe açığı çeşitli tanımlara sahip olmakla birlikte, mali açıkların geleneksel ölçümü kamu sektörünün gerçek durumunu gösterme açısından yanıltıcı bir tablo sunabilmektedir. Bunun temel nedeni, geleneksel bütçe açığı tanımının mali performans hakkında genel bir resim sunmakla beraber belirli bir amaca yönelik, daha detaylı bilgi edinmek için yetersiz gözükmesidir. Dolayısıyla, bir ülkenin ekonomik ve mali durumunu görmek, açıkların temel nedenini belirlemek ve mali duruşu güçlendirmek için kamu sektörünün tümüne bakmak önemli



bir koşul olacağı için geleneksel bütçe dengesi tanımının eksikliklerini giderecek başka bir tanıma ihtiyaç duyulacaktır.

### 1.1.2.2. Kamu Kesimi Borçlanma Gereksinimi

Bir önceki başlıkta ifade edildiği gibi, geleneksel bütçe açığını tek bir tanıma sığdırmak mümkün olmamakla birlikte birçok tanıma sahip olması yol göstermesi ve genel bir çerçeve sunması bakımından önemlidir; ancak, kamu sektörünün içinde bulunduğu mali durumu göstermesi açısından yetersiz olabilmektedir. Geleneksel bütçe açığının ortaya çıkardığı bu noksanlık nedeniyle daha geniş kapsamlı, daha güvenilir, daha yol gösterici bir bütçe tanımına ihtiyaç ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, bu ihtiyaca bütün kamu sektörünün açıklarını içinde barındıran *kamu kesimi borçlanma gereksinimi (public sector borrowing requirement)* tanımı cevap olmuştur.

Bütçe açığının ölçümünde en belirgin amaç, kamu sektörü tarafından kullanılan net kaynak değerini belirlemektir. Bu yüzden, açıkları ölçme konusundaki en kullanışlı ve geniş kapsamlı araç kamu kesimi borçlanma gereksinimi kavramı olmuştur. Kamu kesimi borçlanma gereksinimi bütün kamu birimleri için gelirler üzerindeki harcamaların baskısını gösterirken, yurtiçi ve yurtdışı finanse edilmesi gereken açık miktarına da işaret etmektedir. Burada harcamalar kısmını kamu çalışanlarının ücretleri, borçlardan dolayı ödenen faiz ödemeleri, transfer harcamaları, yapılan mali yardımlar ile mal ve sermaye alımına yönelik giderler; gelirleri ise vergiler, harçlar, transferler, kamu şirketlerinin bütçe fazlaları, kamu mallarının satış gelirleri ile tahvil ve bono satışından elde edilen gelirler oluşturmaktadır. Buradaki önemli konu harcamaların, kamu borçlarının geri ödemelerini tanım kapsamına almıyor olmasıdır (World Development Report, 1988, s.56).

Bütçe açıklarını ölçme, tüm kamu sektörünü tanıma dahil etme gibi olumlu ve faydalı özelliklerinin yanında, kamu kesimi borçlanma gereksinimi tanımında bazı durumlarda eksiklikler ortaya çıkmakta ve yanıltıcı sonuçlar sunabilmektedir. Yanıltıcı olduğu bu durumlardan birisi de enflasyonist ortamda hesaplanan bütçe açıklarıdır (Tanzi vd., 1987, s.728). Özellikle yüksek enflasyona sahip olan ülkelerde bütçe açıklarını kamu borçlanma gereksinimi yoluyla ölçmek ciddi hatalara sebebiyet vermektedir.

### 1.1.2.3. Operasyonel Bütçe Açığı

Bütçe açıkları birçok makroekonomik ve mali değişken üzerinde çeşitli etkilere sahiptir. Açıkların en çok etkilediği bu değişkenlerden birisi enflasyondur. Genel olarak, bütçe açıklarının artması enflasyonun yükselmesiyle ilişkilendirilmektedir. Dolayısıyla, mali açıklar

enflasyonun temel nedenlerinden birisi olarak değerlendirilmektedir. Bununla birlikte enflasyonun kamu harcamalarının, kamu gelirlerinin ve hükümetlerin sahip oldukları varlıklar ile borçların reel değerini düşürdüğü de bilinmektedir. Bu durum mali açıkların ölçümünde bazı zorlukları ve problemleri ortaya çıkarmaktadır. Ortaya çıkan bu sorunları gidermek içinse kullanılacak mali açık ölçüm aracı *operasyonel bütçe açığı (operational budget deficit)* olarak karşımıza çıkmaktadır.

Enflasyon oranlarının, milli gelir içinde borç miktarının payının ve vergi gelirleri ile faiz dışı harcamaların milli gelire oranlarının benzer olduğu ülkeler geleneksel bütçe açıklarında farklılıklar gösterebilirler. Operasyonel açık hesaplaması enflasyonun neden olduğu sorunları çözmek ve geleneksel açığın ortaya çıkardığı farklılıkları ve eksiklikleri gidermek için faiz ödemelerinin toplamını hesaplamaya dahil ederek bütçe üzerindeki yükü ortaya çıkarmaktadır. Bu yüzden bütçe açığı hesaplamasında faiz harcamalarının enflasyon kaynaklı kısmı dışarıda tutularak yüksek enflasyonun neden olduğu bazı sapmalar eşitlikten çıkarılmaktadır. Bahsedilen problemi azaltmak için kullanılan operasyonel açık kavramı bu noktada önem kazanmaktadır (Blejer ve Cheasty, 1991, s.1655).

Enflasyon oranından arındırılmış bütçe açığı olarak da bilinen operasyonel açık teorik anlamda faiz dışı açık (birincil açık) ile reel faiz ödemelerinin toplamına eşittir. Bu kavram sadece reel faiz ödemelerini harcama olarak içinde barındırmaktadır. Bunun yanında tanımın varsayımına göre; enflasyon kaynaklı faiz ödemeleri ile borç geri ödemelerinin etkileri benzerdir. Ayrıca geleneksel bütçe açığı ile arasındaki fark; geleneksel açık borç geri ödemelerini mali açık hesaplamasından çıkarırken, operasyonel açık sadece borç servisinin enflasyonu dengeleyen kısmını dışlamaktadır (Tanzi vd., 1987, s.728).

$$\text{Operasyonel Açık} = (\text{Birincil Bütçe Açığı}) + (\text{Reel Faiz Ödemeleri})$$

Operasyonel açık kavramı; faiz harcamalarının enflasyon kaynaklı kısmını dışarıda tutarak geleneksel bütçe açığının ve kamu kesimi borçlanma gereksiniminin neden olduğu zorlukları azaltarak bütçe açığı kavramına yeni bir boyut kazandırmaktadır. Bu olumlu etkisine rağmen bütçenin yorumlanması aşamasında faiz ödemelerini içerisinde barındırdığı için hatalı çıkarımlara yol açabilmektedir. Bu sorunu ortadan kaldırmak ve faiz harcamalarının bütçe üzerindeki yükünün ne kadar olduğunu saptamak için başka bir bütçe açığı tanımını incelemek konunun netleşmesi açısından faydalı olacaktır.

#### 1.1.2.4. Faiz Dışı Bütçe Açığı (Birincil Bütçe Açığı)

Kamu harcamaları; devletin temel faaliyetlerini yerine getirmek için yaptıkları kamu harcamaları (birincil harcamalar) ile daha önceden yapmış oldukları borçlanmadan dolayı ödedikleri faiz harcamalarından (ikincil harcamalar) oluşmaktadır. Günümüzde ülkelerin ekonomik ve mali yönetimleri kamu gelirlerinin yetmediği zamanlar faaliyetlerini gerçekleştirmek ve bütçe açığını finanse etmek için borçlanma yoluna gitmektedirler. Gerçekleşen borçlanma sonucu anaparanın yanında belirli vadelerde faiz ödenmesi zorunludur. Bu faiz harcamaları zaman zaman borcun anapara büyüklüğüne kadar varabilmektedir. Dolayısıyla, bütçenin üzerindeki en büyük yüklerden birisini borçlardan dolayı katlanılan faiz harcamaları oluşturmaktadır. Bu bağlamda bütçe açıkları hesaplanırken daha objektif olabilmek ve doğru sonuca ulaşmak için faiz ödemeleri bütçe açığı hesaplamasında harcamalar kısmına dahil edilmemelidir.

Geçmişte ödenen faiz harcamaları günümüzdeki davranışlardan ziyade geçmişte yapılan faaliyetlerin sonucunu yansıtmaktadır. Dolayısıyla, faiz ödemeleri cari mali politikaların kontrolü dışındadır (Blejer ve Cheasty, 1991, s.1655 ve World Development Report, 1988, s.56). Sonuç olarak, cari politikaların başarısının ölçümünde bütün faiz ödemeleri dışarıda tutularak bütçe açığı hesaplaması yapılmaktadır. İşte faiz ödemelerinin dışarıda tutularak bütçe açıklarının hesaplanması yöntemine *faiz dışı bütçe açığı* veya *birincil bütçe açığı* (*primary budget deficit*) denilmektedir. Bu açık genellikle hükümet harcamalarından toplam faiz ödemelerinin çıkarılması sonucu hesaplanmaktadır; ancak kavramsal olarak sadece hükümet tarafından ödenen net faiz miktarı hesaplamadan çıkarılmalıdır. Bu ölçüm yöntemini önemli yapan noktalardan birisi, bütçeden net faiz ödemelerini çıkararak bütçeleme duruşunu ölçmeye yardımcı olması ve bu konu hakkında bilgi vermesidir (Blejer ve Cheasty, 1991, s.1655).

Bu kavram günümüzde uygulanan faaliyetlerin kamu sektörü borçluluk durumunu nasıl etkilediğine odaklanır. Ayrıca, hükümet açıklarının sürdürülebilirliğinin değerlendirilmesi açısından da önemlidir; çünkü hükümetlerin anapara ödemeleri için borçlanması olağan kabul edilirken, borçların faiz ödemeleri için borçlanması sürdürülebilir bir politika olmadığı için uygun bulunmaz. Ancak, faiz dışı bütçe dengesi fazla verdiği durumda en azından cari borçlar üzerindeki bir kısım faiz harcamasını kapatmak için pozitif olmak zorundadır. Eğer kamu gelirleri ve ekonomi reel faiz oranlarından daha hızlı büyürse, faiz dışı denge durumundan sapılacak ve bütçe açığıyla karşılaşılacaktır; fakat bu durum uzun dönemde pek mümkün görünmemektedir (World Development Report, 1988, s.56).

$$\begin{aligned} \text{B.B.A} &= \text{Geleneksel Açık} - (\text{ Borç Faiz Ödemeleri } ) \\ &= (\text{ Faiz Dışı Kamu Harcamaları } ) - (\text{ Kamu Gelirleri } ) \end{aligned}$$

Faiz dışı bütçe fazlası, faiz harcamalarının önemli bir miktarını karşılamak için dikkate alınması gereken ve daha iyi bir ekonomik performans için belli bir oranda fazla verilmesinin hedef olarak hükümet programlarına dahil edilmesinin şart olduğu, mali kural niteliğinde bir gösterge konumundayken; bunun tersine faiz dışı bütçe açığı, faiz dışı harcamalara ek olarak diğer harcamalarında karşılanamaması durumunu ifade eden olumsuz bir mali süreci yansıtmaktadır. Bu olumsuz süreç özellikle yüksek faiz oranlarından kısa vadeli yüksek tutarlarda borçlanmanın arttığı durumlarda ortaya çıkacak ve önüne geçilemez bir kısır döngüye neden olarak bütçe açıklarında daha ciddi sorunlar doğuracaktır.

#### 1.1.2.5. Yapısal Açık

Temelde kamu açıkları, kamu harcamalarının kamu gelirlerini aşmasından kaynaklanmaktadır. Hükümetlerin kamu harcamalarını artırmasıyla birlikte bütçe açıkları büyüme eğiliminde olmaktadır. Bu durumda meydana gelen açıkların sürekli olarak borçlanılarak finanse edilmesi borç birikiminin artmasına neden olacaktır. Dolayısıyla, artık borçlanmak devletler için daha zor ve pahalı hale gelecek ve bu durum mali açıkları sürdürülemez hale getirecektir.

Açıkların sürdürülemez hale geldiği durumda açıkları düzeltmenin ve doğru sonuca ulaşmanın bir diğer yolu da ticari malların fiyatları, faiz oranları, vergi affı gibi durumların ve milli gelirdeki sapmalar gibi geçici faktörlerin etkisini hesaplama yönteminden çıkarmaktır. Bu noktada, kamu ticari mallarının satışı da gelirlere katkı sağlamaktan ziyade açıkları finanse etmek için kullanıldığından dolayı hesaplama dahil edilmemelidir. Bu durum, düzeltici önlemler alınmadığı takdirde muhtemelen süreklilik arz edecek olan ve *yapısal açık (structural deficit)* olarak nitelendirilen daha zorlu bir mali durum doğuracaktır. Genel olarak, yapısal açık ekonominin uzun dönem pozisyonu hakkında genel bir tablo sunmaktadır (World Development Report, 1988, s.57).

### 1.1.3. Kavramsal Olarak Etkinlik ve Kamu Harcamalarının Etkinliği

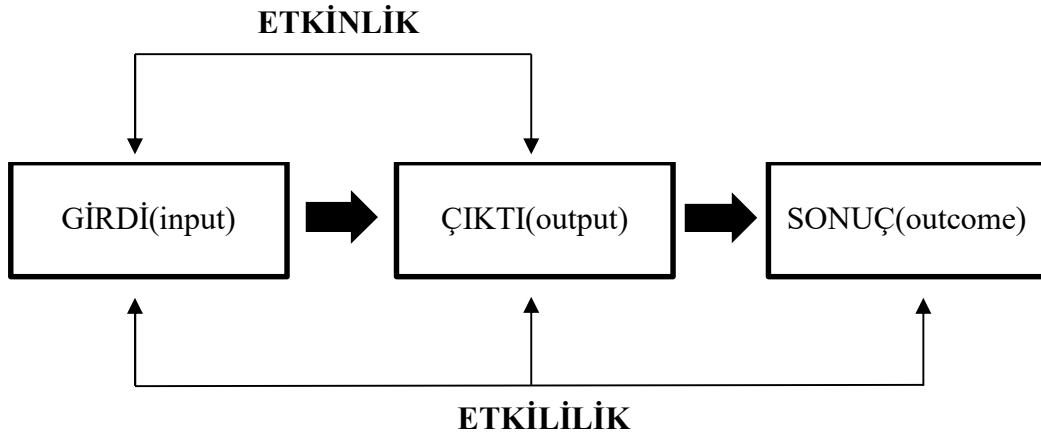
#### 1.1.3.1. Etkinlik Kavramı

Ekonomik alan düşünüldüğü zaman birbirleri yerine kullanılabilen ve en çok karıştırılan kavramlardan ikisi etkinlik (*efficiency*) ve etkililik (*effectiveness*) kavramlarıdır. Bu kavramlar sık sık karıştırılan ve aralarında benzerlikler barındıran kavramlar olmasına rağmen, etkinlik ve etkililiğin birbirinden birçok anlamda farklı olduğu açıktır. Etkinlik kavramı ekonomik anlamda

en basit haliyle eldeki mevcut girdilerle başarılı bir şekilde maksimum çıktıya ulaşılmasını göstermekle birlikte temel odaklarından biri nicelik olduğu kadar kalite ve performans ile ilişkilendirilebilecek olan niteliksel çıktılardır. Etkinlik, çıktının nasıl en iyi şekilde üretildiğini veya minimum maliyetle planlanan şekilde üretilmesini ifade eden göreceli bir ölçüttür. Bununla birlikte etkinlik, kaynak israfının en düşük seviyede tutulmasını ve firmanın bunu başarmadaki kabiliyetini yansıtmaktadır. Diğer taraftan, etkililik kavramı ise toplumsal olarak hedeflenen, arzu edilen sonuca başarılı bir şekilde ulaşılmasını ve kaynakların nasıl kullanılacağından ziyade temel hedefi toplumsal olarak başarılı bir sonuca ulaşılmasını ifade etmektedir. Buna ek olarak, bu iki kavram arasındaki ilişki girdi, çıktı ve sonuç bağlamında açıklanabilmektedir.

Aşağıdaki şekilde gösterilen bağlantı etkinlik ve etkililik kavramları arasındaki ilişkiyi girdi-çıkıtı-sonuç aracılığıyla daha iyi tanımlamak ve kavramak için faydalı olacaktır.

**Şekil 1:** Etkinlik ve Etkililik Kavramları Arasındaki Girdi-Çıkıtı-Sonuç İlişkisi



**Kaynak:** Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Şekil 1, bize etkinlik ve etkililik ilişkisini açıklarken girdi-çıkıtı-sonuç kavramları arasındaki bağlantı üzerinde durmaktadır. Girdi olarak ifade edilen, üretim için kullanılan kaynaklar çıktının meydana gelmesini sağlar. Örneğin girdi olarak kullanılan eğitim harcamaları sonucu eğitim başarı oranlarının artması çıktı olarak tanımlanabilir. Bu ilişki bize etkinlik kavramının oluşumunu göstermektedir. Buradaki önemli nokta, veri girdiyle maksimum çıktının veya minimum girdiyle veri çıktının elde edilmesi durumudur ki bu tanım bize *teknik etkinlik* kavramını ifade etmektedir. Bu koşulun sağlanması için etkinlik sınırı tespit edilmelidir. Bu sınıra ulaşılması sonucu üretim etkinliği sağlanabilmektedir; fakat bir faaliyetin etkin olması için gereken bu sınırın diğer bir ifadeyle potansiyel üretim düzeyinin belirlenmesinin zorluğu ve gerçek hayatla tam bağdaşmaması etkinlik kavramını açıklama konusunda beraberinde zorluklar

getirmektedir. Bu nedenden dolayı etkinlik yerine *nispi (görelî) etkinlik* tanımı öne çıkmakta, ülkelerin ve firmaların nispi etkinlikleri ölçülerek karşılaştırma yapılması kolaylaşmaktadır.

Etkililik ise ulaşılmak istenen son amaç olarak tanımlanmaktadır. Başka bir ifadeyle, sonuca ulaşma derecesini ifade etmektedir. Etkililik, kullanılan kaynakların hedeflere ulaşma konusundaki başarısını göstermekle birlikte genellikle refah düzeyi veya ekonomik büyümeyle ilişkilendirilmektedir. Başka bir deyişle, uzun dönemde sağlanacak hedeflerle bağlantılıdır. Dikkat edilmesi gereken husus, etkinlik ile etkililiğin birbirinden bağımsız olmamasıdır. Etkililik ancak etkinlik gerçekleşirse anlam kazanabilmektedir; çünkü etkinliğe ulaşılması yolunda kullanılan girdi ve ulaşılan çıktı, etkililik kavramında bir parçasını oluşturmaktadır. Etkinlik üzerinden etkililik kavramına ulaşılmaktadır. Girdi yoluyla çıktıya ulaşılması sonucu nasıl etkinlik ortaya çıkıyorsa, çıktı yoluyla da son hedefe, amaca ulaşılması etkililik kavramını ortaya çıkarmaktadır.

Elbette etkinlik ve etkililik arasındaki ilişki benzer olmasına rağmen temel farklılıklarda bulunmaktadır. Bunlardan ilki ölçüm yöntemlerinin farklılığıdır. Etkililiğin değerlendirilmesinin yapılması etkinliğe göre daha zordur, çünkü sonuç politik tercihlerden etkilenmektedir. Bir diğer farklılık ise çıktı ile sonucun birbirinden farklı kavramlar olmasına rağmen birbirleri yerine kullanılarak yanlış değerlendirme yapılmasıdır. Örneğin eğitim sisteminin çıktısı belli yaşta öğrencilerin başarı oranları ve performansırken, sonuç ise bir bütün olarak çalışan nüfusun eğitim seviyesi olarak ortaya çıkmaktadır<sup>3</sup> (Mandl vd., 2008, s.3). Bütün bu benzerliklere ve farklılıklara rağmen bu iki kavram çoğu zaman birbiri yerine kullanılmakta ve hatalı sonuçlara ve açıklamalara neden olmaktadır.<sup>4</sup>

### 1.1.3.2. Pareto Etkinlik

Yukarıda genel hatlarıyla tanımlanan etkinlik kavramı, refah iktisadının çizdiği kuramsal çerçevede pareto etkinlik kavramıyla ele alınmaktadır. Sınırlı kaynaklarla sonsuz gereksinimlerin karşılanması sorunsalıyla karşı karşıya olan bir ekonomik birim de devlettir. Bu kapsamda etkin kaynak tahsisinin nasıl sağlanacağı tartışmaları kamu kesimi ekonomisinin temelini oluşturmaktadır. Bu tartışmalar çerçevesinde kamu ekonomisi ve refah iktisadı arasında

<sup>3</sup> Diğer yandan etkinlikle kavramsal olarak en çok karıştırılan kavramlardan bir diğeri ise *verimlilik (productivity)* kavramıdır. Verimlilik genel olarak üretilen çıktının kullanılan girdiye oranı olarak tanımlanırken, mevcut üretim faktörleriyle bir ekonomide belli bir çıktı düzeyini elde etmek için kaynakların nasıl etkili bir şekilde birleştirileceğini ve kullanılacağını ölçmektedir. Ayrıca, verimliliğin önemi ekonomik büyümenin ve rekabetçiliğin kaynağı olarak görülmekle birlikte uluslararası karşılaştırma ve ülke performanslarının değerlendirilmesi bakımından da önem arz etmektedir. (<https://www.oecd.org/sdd/productivity-stats/40526851.pdf>)

<sup>4</sup> İlgili literatür ve teorinin izinde olan bu çalışmada, etkinlik kavramı ön planda yer alsa da, özellikle son bölümde kavram farklılığı dikkate alınarak sonuç odaklı göstergelere dayanan etkililik kavramı odağında analiz gerçekleştirilmektedir.

önemli bir köprü bulunmaktadır. Refah iktisadı mikroekonomi dalının alt bir birimi ve alternatif ekonomik durum ve dağılımların sosyal olarak arzu edilebilirliğini değerlendiren bir disiplindir. Bu alanda karşılaştırma ve değerlendirmeyi mümkün kılan etkin kaynak tahsisi meselesine ilişkin çıkarımların yapılabilmesi için normatif analiz araçları kullanılır. Bu kapsamda en yaygın olarak kullanılan ölçüt ise pareto etkinlik kriteridir.

Ekonomi biliminde insanların ihtiyaçları sınırsız, bu ihtiyaçları karşılayacak kaynakların ise sınırlı olduğu varsayılmaktadır. Bu durum ekonominin temel problemi olan sınırlı kaynaklarla bireylerin ihtiyaçlarının karşılanması sorununu ortaya çıkarır. Ancak kaynakların sınırlı olması bu sorunun çözümünü zorlaştırmaktadır. Bu noktada bir önceki başlıkta bahsedilen minimum girdiyle veri çıktının veya veri girdiyle maksimum çıktının gerçekleştirilmesiyle sağlanan etkinlik yoluyla sınırlı kaynakların verimli ve etkin bir şekilde kullanılması sonucu insan ihtiyaçlarının karşılanması önem kazanmaktadır. Bir ekonomide bulunan kaynakların hepsinin üretime dahil edilmesi ve bu kaynaklarla üretilen mal ve hizmetlerin optimal düzeyde üretilmesi ve tüketilmesi durumunda toplumsal refah en üst düzeyde gerçekleşebilir. Dolayısıyla, kaynak dağılımında etkinlik her kaynağın veya üretim faktörünün en verimli alanda kullanılması şeklinde tanımlanabilir. Böylece kaynak israfından kaçınılmış olunur ve refah en üst düzeye ulaşabilir. Kaynak dağılımında etkinliğe ilişkin ilk teori İtalyan iktisatçı Vilfredo Pareto tarafından ortaya konulmuş ve etkinliğe ilişkin bu teori ‘*pareto etkinlik*’ olarak adlandırılmıştır.

Kaynak dağılımında herhangi bir kişinin durumunu kötüleştirmeden başka bir kişinin durumunu iyileştirememenin mümkün olmaması durumuna *pareto etkinlik* veya *pareto optimalite* denir. Pareto etkinlik durumu ekonomik olarak kaynakların en etkin şekilde dağıldığını ve çoğunlukla kaynak dağılımında arzu edilebilir seviyeye ulaşıldığını ifade etmektedir. Pareto etkinliğinin aşağıda bahsedilecek olan 3 temel koşulu bulunmaktadır.

#### 1.1.3.2.1. Tüketimde Etkinlik

Tüketiciler tam rekabet piyasalarında bütçe kısıtı altında faydalarını maksimize etmeye çalışmakta ve bu amacı gerçekleştirmeye çalışırken faydalarını artıracak mal ve hizmet satın alımına yönelmektedirler. Bu alımlar faydalarını daha fazla artıramayacakları veya bir kişinin faydasının artışı için diğer bir kişinin faydasında azalışa neden olacağı noktaya kadar devam edecektir. Dolayısıyla malların dağılımı yapılırken herhangi bir kişinin durumunu kötüleştirmeden başka bir kişinin durumunun iyileşmeyeceği duruma *tüketimde etkinlik* (*exchange efficiency*) denir.

Tüketimde etkinlik, tüketiciler arası mal dağılımıyla ilgilidir. Bu etkinlik koşulunda ekonomide herhangi iki mal çifti verildiği zaman hiç kimse başka bir kişinin durumunu kötüleştirmeden kendi durumunu iyileştiremez. Tüketimde etkinliğin koşulu piyasada yer alan bütün bireylerin aynı marjinal ikame oranına (MRS) sahip olmasından geçmektedir. Dolayısıyla marjinal ikame oranlarının eşit olması tüketimde etkinlik koşulunun şartıdır. Eşitlik sağlanana kadar bireyler kazanç sağlamaya devam edecek ve eşitliğin sağlanması sonucunda bireyler arası mal dağılımı duracaktır. Bu noktadan sonra artık bir kişinin refahını azaltmadan diğer kişilerin refahını artırmanın imkanı olmayacaktır. Sonuç olarak, bütün tüketiciler rekabetçi bir piyasada aynı fiyatla yüzleşecekler ve bundan dolayı rekabetçi piyasalar tüketimde etkinlik koşulunu sağlayacaklardır (Stiglitz, 1999, s.67).

$$MRS^A_{X,Y} = P_X / P_Y \quad MRS^B_{X,Y} = P_X / P_Y \quad \dots \quad MRS^N_{X,Y} = P_X / P_Y \quad (1)$$

$$MRS^A_{X,Y} = MRS^B_{X,Y} = \dots = MRS^N_{X,Y} \quad (2)$$

Tüketimde etkinlik koşulu üreticilerden çok tüketicilerle ilgili olduğundan dolayı marjinal ikame haddi (MRS) öne çıkmaktadır. Tam rekabet piyasası varsayımları altında fiyatlar veri, firmalar fiyat alıcıdır. Bu yüzden herkes için fiyatlar aynıdır. 1 numaralı eşitlik N tane bireyin kayıtsızlık eğrilerinin eğiminin bütçe doğrularının eğimine eşit olduğunu ve X ile Y mallarının fiyatlarının sabit olduğunu göstermektedir. 2 numaralı eşitlik ise N tane bireyin tükettiği iki mal (X ve Y) arasındaki marjinal ikame oranlarının aynı olduğunu yansıtmaktadır. Toplumda bulunan N tane bireyin 'X' ve 'Y' gibi iki mal tüketmesi sonucu marjinal ikame oranlarının eşitlenmesiyle birlikte piyasada tüketimde etkinlik koşulu gerçekleşecektir.

#### 1.1.3.2.2. Üretimde Etkinlik

Pareto etkinliğin ikinci koşulu olan üretimde etkinlik, tüketimde etkinlik koşulunun üretim alanına genişletilmesi sonucu ortaya çıkmaktadır. Bir ekonomide herhangi bir malın üretimini azaltmadan bir diğer maldan daha fazla üretilmesinin mümkün olmadığı duruma *üretimde etkinlik (production efficiency)* denir.

Üretimde etkinlik koşulu ürünlerin minimum maliyetle üretildiği durumu ifade etmektedir. Bu etkinlik durumunda piyasada faaliyet gösteren bütün firmalar maliyet minimizasyonu amacıyla üretimde bulunacaklar ve üretimde kullanılan herhangi iki üretim faktörü olan 'K' ve 'L' öyle bir seçilecek ki marjinal teknik ikame oranları (MRTS) birbirine eşitlenecektir. Dolayısıyla, bütün firmalar için marjinal teknik ikame oranları eşit olmak zorundadır. Bu durumun aksine eğer piyasalar üretim konusunda etkin değil ve pareto etkinlikten uzaksa, firmalar üretim faktörlerini bir maldan diğerine kaydırarak herhangi bir malın üretimini azaltmadan diğer bir



maldan daha fazla üretme imkanına sahip olacaklardır; fakat bu durum etkinlikle ilişkilendirilmemektedir. Sonuç olarak, üretimde etkinlik konusu firmalar ve üretimleriyle ilgilidir ve firmaların hepsinin aynı fiyatla karşılaştıkları rekabetçi piyasalarda her zaman üretimde etkinlik koşulu sağlanmaktadır (Stiglitz, 1999, s.69).

$$MRTS_{L,K}^X = w/r \quad MRTS_{L,K}^Y = w/r \dots MRTS_{L,K}^N = w/r \quad (3)$$

$$MRTS_{K,L}^X = MRTS_{K,L}^Y = \dots = MRTS_{K,L}^N \quad (4)$$

3 numaralı eşitlik firmaların maliyet doğrusunun eğiminin eş-ürün eğrisinin eğimine eşitliğini göstermektedir. Diğer yandan tam rekabet koşulları altında emek ve sermayeye ödenen gelir aynı olduğu için piyasada bulunan N tane malın üretimi için kullanılan emek ve sermaye gibi iki üretim faktörünün marjinal teknik ikame oranları arasındaki eşitliği ise 4 numaralı eşitlik göstermektedir. Bu noktada emeğin marjinal verimliliğinin sermayenin marjinal verimliliğine oranı iki girdinin fiyatları oranına eşit olacak ve bunun sonucu olarak üretim alanında etkinlik koşulu gerçekleşecektir.

#### 1.1.3.2.3. Dağılımda Etkinlik

Pareto etkinliğin üçüncü ve son koşulu *dağılımda etkinlik* (*product mix efficiency*) koşuludur. Arz edilen bütün malların talep edilmesi gerektiğini belirten bu koşula göre bütün üretim faktörleri en verimli alanlarda kullanılsa bile eğer üretilen mallar talep edilen mallara dönüşmezse bu durumda dağılımda etkinlikten söz edilemez. Dolayısıyla firmalar tam rekabet koşulları altında kar maksimizasyonu amacıyla üretimlerini fiyatın marjinal maliyete eşit olduğu noktaya kadar artırmaya devam edecek, fiyatın marjinal maliyete eşit olduğu bu noktada iki mal arası marjinal ikame oranı bu iki malın marjinal dönüşüm oranına eşit olacak ve dağılımda etkinlik koşulu sağlanacaktır (Kirmanoğlu, 2013, s.72).

$$MRT_{X,Y} = MRS_{X,Y}^A = MRS_{X,Y}^B \quad (5)$$

Bu etkinlik koşulunda minimum maliyetle üretilen malların gerçekten tüketici tarafından talep edilen mallar olup olmadığı incelenmektedir. Dağılımda etkinlik koşulu 5 numaralı eşitlik yoluyla gösterilmiştir. Dağılımda etkinlik koşulunun şartı, üretim olanakları eğrisinin eğimi olan marjinal dönüşüm oranının (MRT) iki bireyin tükettiği 'X' ve 'Y' malları gibi iki mal arasındaki marjinal ikame oranlarına (MRS) eşit olması şeklinde ifade edilmektedir. Eşitliğin gerçekleştiği bu noktada arz edilen mallar talebe dönüşecek ve dağılımda etkinlik koşulu sağlanarak maliyetler minimuma inecektir.

Yukarıda da ele alındığı gibi tam rekabet piyasaları altında refah iktisadının birinci teoremi olan rekabetçi her dengede pareto etkinliğin devlet müdahalesi olmaksızın kendiliğinden sağlanacağı koşulu gerçekleşecek ve bu üç koşulun eş anlı ortaya çıkmasıyla birlikte piyasada kaynaklar etkin dağılacaktır. Böylece herhangi bir kişinin durumunu kötüleştirmeden başka bir kişinin durumunu iyileştirmenin mümkün olmadığı pareto etkinlik durumu gerçekleşecektir.

### **1.1.3.3. Kamu Kesimi Büyüklüğü ve Etkinliği**

Çalışma kamu kesiminin bütçe açıkları üzerindeki etkisini niceliksel ve niteliksel olmak üzere iki genel çerçevede ele almayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda, öncelikle niceliksel etkiyi ortaya koymak amacıyla kamu harcamalarının GSYH'ya oranıyla temsil edilen kamu kesiminin büyüklüğüne değinilmektedir. Sonrasında ise niteliksel etkinin değerlendirilmesi amacıyla kamu kesimi etkinliğinin bir göstergesi olarak, söz konusu kamu harcamalarının etkinliğine, yukarıda ele alınan pareto-etkinlik kavramıyla da ilişkili olarak değinilmektedir.

#### **1.1.3.3.1. Kamu Kesimi Büyüklüğü ve Optimal Kamu Büyüklüğü**

Kamu sektörünün ekonomi üzerindeki etkisi ve boyutu, her zaman tartışılan ve hatta bugün bile net bir cevabı olmayan konulardan birisi olmuştur. Bu durumun ortaya çıkmasının temel nedeni teorik anlamda iktisadi okullar arasındaki görüş farklılıklarından kaynaklanmaktadır. Klasik maliyeciler kamu sektörünün piyasa üzerindeki etkisinin ve boyutunun minimum seviyede tutulması gerektiğini savunurlarken, modern maliye anlayışı özellikle kriz zamanlarında ekonominin tekrar canlandırılması ve krizi aşmak için kamunun müdahale etkisinin fazla olması gerektiğini ileri sürmektedirler. Dolayısıyla herkes tarafından kabul edilen ve benimsenen bir görüş bulunmamaktadır. Genellikle bu konu ülkelerin benimsedikleri siyasi ve ekonomik modellerle ilgili olmuştur. Açıklamak gerekirse; kapitalist ekonomik modeli benimseyen ülkelerde üretim faktörlerinin çoğu özel kesimde bulunduğundan dolayı piyasada ağırlık ve kontrol özel sektördeyken, kamu sektörünün payı düşüktür, ancak komünist rejimlere sahip olan ülkelerde durum tersine dönmekte ve üretim faktörlerinin büyük miktarını elinde bulunduran kamu kesimi piyasa üzerindeki etkisini artırmaktadır. Bu yüzden bir ülkede kamu sektörünün büyüklüğüne ulaşmak istendiğinde öncelikle ülkelerin benimsedikleri ekonomik rejimlere bakmak doğru olacaktır; fakat küreselleşen dünya düzeninde özellikle kapitalist sistemin yaygınlaşmasıyla özel sektörün ekonomi içindeki payı giderek artmış, komünist rejimler etkinliklerini yitirmişlerdir. Günümüzde neredeyse bütün ülkeler kapitalist ve komünist rejimlerin bir arada kullanıldığı karma ekonomik rejim sistemini benimsemektedirler.

Teorik anlamda ise kamu kesiminin ekonomi üzerindeki boyutunun ve etkisinin ne kadar olduğuna ulaşılması için çeşitli hesaplama yöntemleri bulunmakta ancak en temel ve kabul

görmüş ölçüm kriteri kamu harcamalarının ölçüt alınarak milli gelire oranlanması yolunun kullanılmasıdır. Buna göre; kamu harcamalarının milli gelire oranı '1' ise yani milli geliri sadece kamu harcamaları oluşturuyorsa ekonomik yapının devlet egemenliğine girdiği ve komünist rejime yöneldiği söylenebilir; fakat günümüzde yatırımcıların güvenini kazanmak, ekonomik büyümeyi gerçekleştirmek, daha fazla istihdam yaratmak, yurtdışından sermaye çekmek gibi birçok ekonomik ve mali nedenden dolayı özel kesimin varlığına ihtiyaç duyulmaktadır. Dolayısıyla bu oranın '1' olması oldukça zor gözükmektedir. Diğer taraftan, kamu harcamalarının milli gelire oranı '0' olduğu zamansa milli gelir içinde kamu harcamalarının olmadığı, ekonomiye özel sektörün egemen olduğu anlaşılmaktadır. Bu durumda ekonomik sistem kapitalist rejimle ilişkilendirilmektedir; ancak günümüzde özel sektörün üretmediği adalet, güvenlik, diplomasi gibi tam kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesi zorunluluk arz ettiğinden dolayı '0' olabileceğini söylemek çok gerçekçi olmayacaktır.

Kamu harcamalarının ekonomi içindeki boyutunun önemli olmasının nedeni etkinlikle ilişkilendirilmesi anlamında önem arz etmektedir. Kamu kesiminin harcama düzeyini artırarak kamunun daha fazla büyümesine izin verilmesi, harcamaların etkin yapılacağı anlamına gelmemektedir. Kamu harcamalarının belli bir seviyede bulunması kamu sektöründe etkinliğin gerçekleşmesi için gerekli bir koşuldur. Dolayısıyla, kamu harcama etkinliğini incelemeye önce kamu kesiminin piyasa içindeki büyüklüğünün değerlendirilmesinin iyi yapılması ön koşul olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu kesiminin ekonomi içindeki boyutunu ölçmek ve optimal büyüklüğünü belirlemek için kamu harcamalarının bir gösterge olarak kullanılması birçok kesim tarafından kabul edilen yaygın bir görüştür. Kamunun harcama yapması devletin büyümesi anlamına geldiğinden dolayı ne kadar kamu harcaması yapılırsa, o kadar kamu sektörünün büyüdüğü kabul edilmektedir, çünkü kamunun harcama yapması sonucu mal ve hizmet üretilecek, milli gelir içinde kamu harcamalarının payı artacak ve kamu sektörü büyüyecektir. Dolayısıyla, kamu harcamalarının milli gelir içindeki payının ne olması gerektiği ile optimal kamu boyutunu belirleyen göstergelere ilişkin çalışmalar 2000'li yılların başlarından itibaren çeşitli araştırmalara konu olmuş ve incelenmiştir. Genel olarak, optimal kamu harcama seviyesi veya diğer bir deyişle kamunun ekonomi içindeki boyutu ekonomik büyümeyle ilişkili araştırmalar yaygın olmakla birlikte harcama etkinliği bakımından kamu harcamalarının optimal seviyesi önem kazanmaktadır. Bu konuda yapılan çalışmalardan birisine sahip olan Karras (1996), optimal hükümet boyutunu tahmin eden bir çalışma yapmış ve kamu harcamalarının milli gelir içindeki payını temsil eden optimal hükümet boyutunun ortalama %23 olduğuna işaret etmiştir. Bir diğer çalışmada ise 20 AB üyesi ülkenin optimal kamu boyutunu 1950-1990 yılları arası inceleyen

Karras (1997) kamu sektörünün ekonomi içindeki toplam payının yaklaşık olarak ortalama %16 olduğu durumda optimal boyuta ulaşıldığı sonucunu hesaplamıştır. Persson ve Tabellini (2001) seçim kurallarının ve politik rejimlerin mali politika çıktıları üzerindeki etkilerini 61 ülke için 1960-1998 dönemleri arası araştırmışlar ve başkanlık rejimlerinde toplam harcamalar ve bütçe açıklarının daha düşük seviyelerde olduğuna ve bunun daha küçük kamu kesimi boyutuna sebebiyet vereceğine işaret edilmiştir. Ek olarak, sosyal transfer harcamaları sadece orantılı parlamento rejimlerinde özellikle seçim dönemlerinde büyüme eğiliminde olarak kamu sektörünün ekonomi içindeki büyüklüğünü arttırmaktadır. Persson (2002) ise duruma siyasi açıdan bakmış, başkanlık rejimlerinin parlamento rejimlerine göre daha küçük hükümet boyutuyla ilişkilendirildiği sonucuna ulaşmıştır. Herrera ve Pang (2005) hükümet harcamalarının boyutu ile etkinlik arasındaki negatif ilişkiden bahsederken, Scully (2008) çalışmasında optimal vergi oranına veya eşit olacak şekilde optimal kamu boyutuna değinmiş ve bu oranın %19 ile %23 arasında olması gerektiğine dair sonuçlar bulunmuştur. Chobanov ve Mladenova (2009) hükümetin optimal boyutunu 28 OECD üyesi ülke için 1970-2007 yılları arası değerlendirmişler ve ulaştıkları sonuçlara göre hükümet harcamalarının optimal seviyesinin yani optimal kamu boyutunun piyasa içindeki payının %25 civarında olması gerektiğini belirtmişlerdir. Ancak gerçek optimum kamu seviyesinin sadece boyuta değil, hükümetin kalitesine de bağlı olduğunun altını çizmişlerdir. Husnain (2011), Scully metodunu kullanarak Pakistan için 1975' den 2008 yılına kadar ki verileri analiz ederek optimal kamu boyutunu tahmin eden bir araştırma yapmış ve hükümet harcamalarının optimal boyutunun %21,48 olduğunu hesaplamıştır. Diğer yandan şuan ki kamu boyutunun ülkede daha büyük olduğu da belirtilmiştir. Herath (2012), örneklem olarak seçtiği Sri Lanka'nın 1959-2009 dönemleri arasında kamu harcamalarının optimal boyutunun yaklaşık %27 seviyesinde olduğunu tespit etmiştir. Facchini ve Melki (2013) kamu harcamaları ile reel GSYH arasındaki ilişkiyi analiz ederek etkin hükümet boyutunu araştırmışlar ve kamu harcamalarının milli gelir içindeki büyüklüğünün her ülke için farklılık gösterdiğini, dolayısıyla etkin kamu harcama düzeylerinin ülkeden ülkeye değiştiği sonucuna ulaşmışlardır. Örneğin, kamu harcamaları tarafından ölçülen etkinlik Fransa'da kamu harcamalarının milli gelire oranının yaklaşık %30 olduğu zaman sağlanırken, ABD'de ise bu oran %20'ye ulaştığında etkinlikten bahsedilmektedir. Afonso vd. (2013) kamu sektörü etkinliğini hükümetin boyutuyla zıt yönlü olarak ilişkilendirmişler ve toplam kamu harcamalarının milli gelir içindeki payının %25'in altında olan ülkelerin çoğunluğunun etkinlik konusunda iyi performans gösterdiğine dikkat çekmişlerdir. Badun vd. (2014) kamu harcamalarının yüksek olduğu ülkelerin daha etkin hükümetlere sahip olmaya eğilimli oldukları, Almanya ve Çek Cumhuriyeti hariç çalışmalarında yer alan bütün AB üyesi ülkelerin optimal hükümet boyutuna ulaşmak için kamu harcamalarının

azaltılması yönünde politikaların uygulanma zorunluluğu vurgulanmıştır. Sanz (2019) ekonomi politikaları üzerinde doğrudan demokrasi uygulamalarının etkilerini incelemiş ve doğrudan demokrasi uygulamalarının kamu harcamalarını yaklaşık %8 oranında azaltıp, daha küçük kamu kesimi boyutuna sebep olacağını altını çizmiştir.

### 1.1.3.3.2. Kamu Harcama Etkinliği

Ülke ekonomilerinin bütçeleri temelde iki bileşenden oluşur: kamu gelirleri ve kamu giderleri (harcama). Kamu gelirleri vergi ve vergi benzeri kaynaklardan oluşurken temel amacı kamu harcamalarını finanse etmek ve ekonomik ile sosyal hayata müdahaleyi içermektedir. Kamu harcamalarının ise birden fazla sınıflandırması bulunurken temel amacı tam kamusal mal ve hizmetleri üretmek ve devletin faaliyetlerini gerçekleştirmekle birlikte bu faaliyetlerin sürekliliğini sağlamaktır. Özellikle kamu sektörü, harcamalarını yaparken daha dikkatli davranır, çünkü devletler için kamu gelirleri bir şekilde toplanırken harcamaları yapmak nispeten daha zorlu bir süreci ifade etmektedir ki bunun nedeni kamu harcamalarının ihtiyaç duyulan alanlara gerektiği kadar yapılmasının tespitinin zorluğundan kaynaklanıyor olmasıdır. Bu aşamada siyasal karar alma süreci etkin rol oynar ve harcamaların ne kadar, nasıl, hangi alanlara yapılacağını ve bu harcamalar için ne kadar kamu gelirin ihtiyacı duyulacağını belirlemektedir. Yapılan kamu harcamalarının hedeflenen amaca ulaşması etkinlik aracılığıyla gerçekleştirilecek ve kamu harcama etkinliği kavramı önem kazanacaktır.

Bilindiği üzere piyasa başarısızlığı olarak adlandırılan bazı ekonomik durumlarda etkin kaynak tahsisinin gerçekleştirilmesi için devlet piyasaya müdahale ederek etkinliği sağlayıp, piyasa başarısızlıklarını gidermeye çalışmaktadır. Etkin kaynak tahsisini sağlamak için müdahale eden kamu sektörünün ekonomi içindeki büyüklüğündeki artışla birlikte piyasa başarısızlıklarından ayrı devlet başarısızlıkları ortaya çıkmaktadır. Bunun sonucu olarak, sadece kamu harcamalarının miktarı veya yapıldığı alan değil, ayrıca kamu harcama etkinliği önem kazanmaktadır. Dolayısıyla, kamu kesimi etkinliğinin önemini vurgulamak kamu harcama etkinliğine dair yapılan tartışmaları ön plana çıkarmıştır.

Diğer taraftan kamu harcama etkinliğinin sağlanabilmesi için pareto etkinlik koşulunun da sağlanması gerekmektedir. Kaynak dağılımında pareto etkinlik yani kaynakların en verimli kullanılacağı alana yönlendirilmesi kamu harcama etkinliğinin bir koşulu olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu harcama etkinliği sağlanırken minimum girdi (harcama) ile veri çıktının (maksimum kamusal mal ve hizmet) veya veri girdi ile maksimum çıktının sağlanması olarak tanımlanan teknik yani üretimde etkinlikle minimum maliyetle üretilen kamusal mal ve hizmetlerin toplum tarafından talep edilen mallar olması gerekliliğine atıf yapan dağılımda

etkinlik koşulu önemlidir. Dolayısıyla kamu harcamaları ihtiyaç analizi, fayda-maliyet analizi gibi yöntemlerin sunduğu verilerle incelenerek yapılmalıdır.

#### 1.1.3.3.3. Kamu Harcama Etkinliğinin Ölçüm Yöntemleri

Kamu harcama etkinliği kamu kesimi için önemli olmakla birlikte bütçe açıklarıyla olan ilişkisi nedeniyle son zamanlarda önem atfedilen konulardan birisi haline gelmiştir. Dolayısıyla, konuya artan ilgiyle birlikte kamu harcama etkinliğinin nasıl hesaplanacağına birçok kesim tarafından dikkat çekilmiştir; ancak, önemine rağmen kamu harcama etkinliğini ölçmek ve hesaplamak kolay değildir. Ek olarak, kamu harcamalarının birden fazla amaca sahip olması kamu harcama etkinliğinin doğrudan hesaplanacağı net bir yöntem veya belli bir ölçüm tekniği belirlenememesine neden olmaktadır. Sonuç olarak, karşılaşılan bu zorluklardan dolayı birçok model farklı varsayımlar ve ölçütler altında etkinlik ölçümünde kullanılabilmektedir.

Kamu harcama etkinliğinin ölçümünde hangi varsayımların ve kriterlerin kullanılacağı çeşitli araştırmalara konu olmuştur. Literatür etkinlik ölçümüne dair birçok yaklaşım sunmakla beraber ülkeler arası etkinlik karşılaştırmalarında bazı zorluklara da sebebiyet vermektedir. Ortaya çıkabilecek olumsuz durumlara rağmen, kamu harcamalarının etkinliğine dair yapılan çalışmaların artması ve gelişmesi etkinliğin 4 farklı kategoride incelemeyi mümkün hale getirmiştir. İlk olarak, etkinliği ölçmek ve geliştirmek için yapılan çalışmalar genellikle belirlenen ülkelerde kamu harcamalarının belirli fonksiyonlarına odaklanmaktadır. İkinci olarak, kamu harcamalarının etkinliği kamu harcamalarının girdi verileri kullanılarak miktarsal olarak analiz edilmiştir. Bu yöntemle yapılan çalışmalarda çıktıya ait veriler kullanılmamaktadır. Üçüncü olarak, kamu harcamalarının etkinliğini girdi miktarından ziyade çıktıya yoğunlaşarak değerlendiren çalışmalar söz konusudur. Dördüncü ve son olarak, yapılan bazı çalışmalarda ise kamu harcama etkinliğini ölçmek için hem girdi hem çıktı verileri kullanılmış ve bu yolla ulaşılan bulgulara yer verilmiştir (Gupta ve Verhoeven, 2001, s.435).

Farklı çalışmalar farklı teknik ve ölçütleri kullanırken temelde kamu harcama etkinliğinin ölçüm yolunu *etkinlik sınırı yaklaşımı (Efficient Frontier Concept)* oluşturmaktadır. Kamu harcama etkinliğini ölçen ve değerlendiren farklı yaklaşımlar bulunmakla beraber benzer şekilde etkinlik sınırı yaklaşımı da çeşitli yöntemlerle incelenmektedir. Araştırmalardan birçoğu etkinlik sınırını, daha net bir ifadeyle, etkinliği parametrik veya parametrik olmayan yöntemleri temel olarak ölçmeyi ve değerlendirmeyi hedeflemektedir.

### 1.1.3.3.1. Parametrik Yöntemler

Parametrik teknikler, etkinlik sınırının ölçümü için fonksiyonel formunun ex-ante (beklenen, tahmin edilen) tanımlanmasını gerektirmekte ve dolayısıyla örneklem verilerine en iyi uyan parametrik seti seçmektedir (Mandl vd., 2008, s.8).

Parametrik yöntemlerden en yaygın olarak kullanılan ve ekonometrik metotlara dayanan istatistiksel yaklaşımlardan birisi *sınır analizi (SFA - Stochastic Frontier Analysis)* yaklaşımıdır. Bu yöntemin en büyük avantajı ise, isteğe bağlı olmayan faktörler gibi dışsal şokların etkilerini modellemeye dahil etmesidir. Dolayısıyla, dışsal faktörleri içinde barındıran spesifik değişkenlerin modelde değerlendirilme imkanı doğmaktadır.

### 1.1.3.3.2. Parametrik Olmayan Yöntemler

Parametrik olmayan yaklaşımlar bütün örneklem için girdi ve çıktı verilerini kullanarak matematiksel programlama yöntemiyle etkinlik sınırını belirlemeye çalışmaktadır. Bu yaklaşım etkinlik performansını değerlendirme bakımından önemli bir ölçüt sunmaktadır. Diğer taraftan, bu yaklaşımın avantajı şeffaflığı ve birçok çıktıyı modele dahil ederek uygulanış şeklidir. Ayrıca, bu yaklaşım üretim fonksiyonunun belirli fonksiyonel formlarıyla ilgili varsayımlara ihtiyaç duymaz. Herhangi bir girdi veya çıktının fiyatına ihtiyaç duyulmamakla birlikte sadece girdi ve çıktı verilerine ihtiyaç duyar. Elbette her yaklaşımda olduğu gibi parametrik olmayan yöntemlerinin de avantajlarının yanında dezavantajları bulunmaktadır. Bu yöntemle ilgili temel dezavantaj ise sonuçların ağırlıklı olarak örneklemin yapısı ve boyutuyla birlikte girdi seçimine ve kullanılan çıktı değişkenlerine bağlı olmasıdır.

Bu yaklaşımda en yaygın olarak kullanılan ve etkinliği ölçmede başvurulan başlıca parametrik olmayan teknik *serbest atılabilir zarflama analizi (FDH - Free Disposable Hull)* yöntemidir.

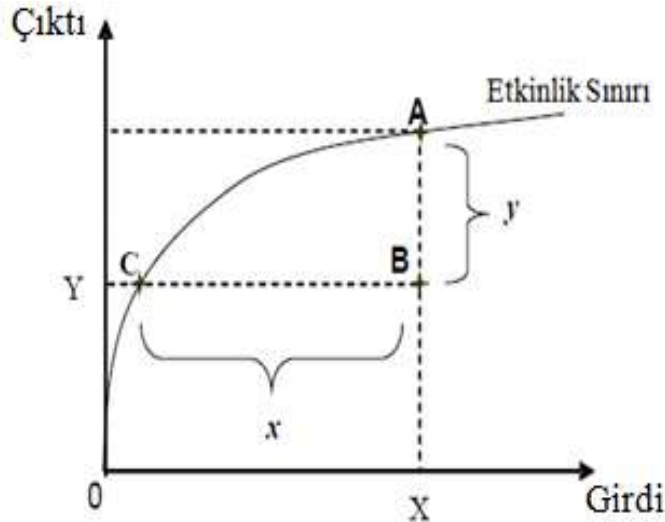
FDH analizi, üretim birimlerinin etkinliğini ölçmek için kullanılan parametrik olmayan bir istatistiksel metodun adıdır. Bu analizin merkezindeki önermeye göre; eğer bir üretici daha fazla çıktı üretmek için diğer üreticinin kullandığından daha az veya eşit miktarda girdi kullanmaktaysa, diğer üreticinin görece etkinsiz olduğu varsayılmaktadır. Bu analizin diğer modellere göre temel avantajı, üretim teknolojisi üzerinde çok az kısıtlamalar getirerek bu kısıtlamaları en aza indirgemesidir. Bu durum üreticiler arası etkinlik seviyesi karşılaştırması yapılmasına imkan vermektedir. Önemli olarak bu analiz çerçevesinde yapılan varsayıma göre; girdi (çıkıtı) seviyesi sabit tutulurken, sahip olunan üretim teknolojisiyle çıktı (girdi) seviyesini düşürmek (artırmak) mümkün olduğu için girdiler, çıktılar veya her ikisi birden serbest bir şekilde analiz dışına çıkarılabilmektedir (Gupta ve Verhoeven, 2001, s.437). Ek olarak, sıklıkla

başvurulan yöntemlerden veri zarflama analizi yöntemi ile karşılaştırıldığı zaman, FDH yöntemi örneklem olarak daha fazla ülkenin etkinlik analizini yaparak daha geniş bir değerlendirme fırsatı sunmaktadır.

Parametrik olmayan ve çalışmalarda önemli bir yere sahip olan ikinci yöntem ise *veri zarflama analizi (DEA - Data Envelopment Analysis)* yöntemidir.

Etkinlik ölçümü için yaygın olarak kullanılan yaklaşımlardan birisi olan veri zarflama analizi yöntemi, kamu harcamalarının etkinliğinin ölçümü ve değerlendirilmesinde kullanılan parametrik olmayan istatistiksel bir tekniktir. Kamu harcama etkinliğinin ölçümüne dair ilk çalışmalar Farrell (1957) tarafından yapılmaya başlanmış ve etkinlik sınırı yaklaşımı öne sürülmüştür. Bir tür doğrusal dışbükey yaklaşımı olan etkinlik sınırı yaklaşımının etkinliğin ölçümünde kullanılacağını belirtmiştir. Bu yaklaşım anlatılırken ekonomi politikası yapıcılarla ilişkisine dikkat çekilmiş ve etkinlik konusuna dikkat edilmesi gerektiği vurgulanmıştır; çünkü ilerleyen zamanda kullanılacak kaynaklar tüketilmeden etkinliğin sağlanarak çıktıyı arttırmanın mümkün olduğunun önemi görülmüştür (Farrell, 1957, s.11). İlerleyen dönemlerde bu yaklaşıma Charnes vd. (1978) katkı sağlamış ve etkinlik sınır yaklaşımını oluşturmak için doğrusal programlama yöntemlerini kullanarak veri zarflama analizi metodolojisini formüleştirmişlerdir.

**Şekil 2:** Etkinlik Sınırı



**Kaynak:** Mandl vd. (2008), s.8.

Şekil 2, ülkelerin girdi ve çıktı oranlarını göz önüne alarak etkinlik değerlendirmesine imkan tanımaktadır. Girdi odaklı analizin amacı çıktı miktarını değiştirmeden girdi miktarının orantılı olarak ne kadar azaltılacağıyken, alternatif olarak ortaya çıkan çıktı odaklı analiz ise girdi



miktarını değiştirmeden orantılı bir şekilde çıktı miktarının ne kadar arttırılabileceğini ifade etmektedir. Burada bulunan etkinlik sınırı eğrisine uzaklık elde edilebilecek etkinlik kazanımlarının ölçümü olarak yorumlanabilir. Buna göre; eğer A ve B gibi iki ülke girdi olarak aynı kamu harcama seviyesine sahip fakat A ülkesi daha yüksek çıktı düzeyindeyse, A ülkesi daha etkin olarak görölmektedir. Bu eldeki verilere dayanarak, A ülkesi etkinlik sınırı üzerinde yer aldığı ve etkin olduğu düşünölmektedir. C ülkesi ise daha az harcama miktarına ve daha düşük çıktı seviyesine sahip olmasına rağmen, etkinlik sınırı üzerinde bulunarak etkin olabilmektedir. Dolayısıyla, A ve C ölkelerindeki etkinlik bu ölkelerin veri girdi ile başarılabilecek maksimum çıktı miktarını başardığını göstermektedir. B ülkesi için ise etkinliğe ulaşmak iki alternatif sonuca bağlıdır. İlk olarak B ülkesi çıktısını ‘‘y’’ kadar artırarak A ülkesi düzeyine çıkarırsa etkinliği sağlayabilir. Burada etkinlik sınırından dikey uzaklık girdiyi sabit tutarken, çıktının ne kadar arttırılacağına işaret etmektedir. İkinci olarak ise B ülkesi girdisini ‘‘x’’ kadar azaltıp C ülkesi ile aynı seviyeye gelerek etkinlik sınırı seviyesine ulaşabilir. Benzer şekilde sınırdan yatay uzaklık çıktıyı değiştirmeden girdinin nasıl azaltılacağını göstermektedir (Dutu ve Sicari, 2016, s.6). Özetlemek gerekirse, etkinlik sınırı noktasına ulaşmak için 2 seçenek mevcuttur. İlk olarak, ölkeler çıktı seviyesini sabit tutup (Y), girdi miktarını ayarlayarak etkinliğe ulaşmaya çalışırlar. Buna *girdi-etkinlik (input-efficiency)* denir. İkinci olarak, ölkeler girdiyi (X) değişmeden bırakıp, çıktı seviyesini geliştirmeyi ve etkinliği sağlamayı amaçlarlar. Buna *çıkıtı-etkinlik (output-efficiency)* denir. Dolayısıyla, bu yöntemle hem çıktıyı arttırarak hem de girdiyi azaltarak etkinlik sağlanabilir (Mandl vd., 2008, s.8). Bu etkinlik, teknik etkinlik alanını oluşturmaktadır. Diğer yandan tahsis etkinliği, piyasa fiyatlarıyla ilişkisi göz önüne alındığında girdilerin en iyi olası dağılımını ifade etmektedir ki doğru etkinlik ayırımı yapma açısından önemlidir. Ayrıca, maliyet-fayda analizini içinde barındırır. Sonuç olarak, bu yaklaşımda teknik ve tahsis etkinliğin birlikte sağlanması ekonomik etkinliği oluşturan tamamlayıcı parçalardır (Farrell, 1957).

## **1.2. BÜTÇE AÇIKLARI, KAMU HARCAMALARI VE KAMU HARCAMA ETKİNLİğİ İLİŞKİSİNE DAİR TEORİK ÇERÇEVE**

Bütçe açıkları politikalarının ekonomiler için yararlı olup olmadığı ve toplum üzerindeki etkilerinin neler olduğu tartışması uzun süredir devam etmektedir. Bütçe açıklarının ekonomi üzerindeki etkisinin özellikle kriz dönemlerinde olumlu olacağını savunan destekçilerinin yanında, açıkların olumsuz etkisinin olumlu etkisinden fazla olduğunu söyleyen birçok tarafta bulunmaktadır. Farklı yaklaşımlara ve görüşlere sahip olan bütçe açıkları konusunun en önemli belirleyeni olan kamu harcamasıyla ilişkisinin de ayrıca yakından incelenmesi gerekmektedir. Çünkü kamu sektöründeki kaynak sınırlılığı nedeniyle ortaya çıkan mali kısıt harcamaların

etkinlik konusu dikkate alınarak yapılması zorunluluğunu getirmektedir. Sınırlı kaynaklar nedeniyle planlanmadan ve ihtiyaçlar göz önünde bulundurulmadan yapılan harcamalar kamu harcamalarını kontrolsüz bir şekilde artırmakta ve dolayısıyla bütçe üzerinde bir yük oluşturmaktadır. Bütçe açıklarının artması sonucu ortaya çıkan mali dengesizlikler kamu harcama etkinliğinin önemini daha fazla vurgulamaktadır. Dolayısıyla bütçe açıklarını, bu açıklara sebebiyet veren en önemli değişken olan kamu harcamaları ile bu harcamaların etkinliğine dair farklı makro iktisat yaklaşımları ve ekonomik okulları tarafından yapılan görüşleri, varsayımları ve önermeleri belirtmeden söz konusu tartışmanın teorik çerçevede değerlendirilmesi ve yorumlanması doğru olmayacaktır. Konunun netlik kazanması açısından bu kısımda çeşitli makro iktisat yaklaşımlarının temel görüşleriyle birlikte bu yaklaşımların bütçe açıkları ve kamu harcama kavramlarına ilişkin önermeleri ile kamu harcama etkinliğiyle olan ilişkisine yer verilecektir.

### 1.2.1. Klasik İktisadi Görüş

Dünya ekonomisi geçmişten günümüze kadar birçok iktisadi görüşe tanıklık etmiş ve bu görüşlerden birçoğu ekonomik problemlere çözüm bulmada yetersiz kalırken, bir kısmı da önemli ve kayda değer etkileri ortaya çıkarmıştır. Bu önemli etkiye sahip olan ve dünya iktisat tarihini değiştiren akımlardan ilki olarak Adam Smith önderliğinde ortaya çıkan klasik iktisadi akım gösterilebilir.

16. ve 17. yüzyıllarda Avrupa'da hakim olan ve ulusların refahı ile gücünün ülkelerin sahip oldukları değerli metal stokları tarafından belirlendiği anlayışını savunan merkantalist görüşe göre; ülkeler sahip oldukları külçe, altın, metal gibi değerli madenleri ellerinde bulundurmalı ve olabildiğince bu değerli metalleri arttırmalıdır. Bu görüş çerçevesinde uluslararası ticaret yoluyla ihracat yapılmalı fakat ithalattan uzak durulmalıdır, çünkü ithalat durumunda değerli metaller ülke dışına çıkmakta ve ithalatçı ülke fakirleşmektedir. Dolayısıyla devletler, uluslararası ticarete ihracatı özendirici, ithalatı caydırıcı önlemler almalıdır. Bu tedbirlere özellikle ithalatın önlenmesi için yurtiçi sanayiye geliştirmek ve hem insana hem de doğal kaynaklara yatırım yapmak eklenebilir. Böylelikle, ithal mal ve hizmetlerden kaçınmak mümkün olacaktır (Froyen, 1996, s.40).

Klasik iktisat o zamana kadar uzun bir süre egemenliğini sürdüren ve yukarıda belirtilen görüşlere sahip olan merkantalist anlayışa meydan okumuş ve kendi görüşlerini ortaya koyarak aslında bu görüşe karşı bir devrim niteliğinde ortaya çıkmıştır. Merkantalist görüşün aksine reel faktörlerin ekonomi üzerindeki önemini vurgulamışlar, ekonomik büyümenin üretim faktörlerinin artan stokunun ve üretim tekniklerindeki gelişmenin sonucu olduğunu altını

çizmişlerdir. Parayı ülkelerin zenginliğini gösteren bir kıymetten ziyade sadece bireylerin alışverişini belirleyen bir değişim aracı olarak tanımlamışlardır (Froyen, 1996, s.41). Ek olarak, klasik yaklaşımın temelinde yatan görüşe göre, ekonomi içinde yer alan bütün ekonomik birimlerin rasyonel olduğu, bireylerin fayda, firmaların kar maksimizasyonu güdüsüyle hareket ettikleri için piyasalarda dengenin sağlandığı ve piyasaların her zaman tam rekabet koşullarını yerine getirdiği varsayılmaktadır. Bunun yanında piyasada herhangi bir arz veya talep fazlası veya noksanı oluşmadığı, oluştuğu takdirde piyasada oluşan fiyatın bu durumu ortadan kaldırdığı, her arzın kendi talebini yarattığı, maliye politikalarından ziyade para politikalarına önem verilmesine ve ekonominin uzun dönem faaliyetlerine daha çok odaklanması gerektiğine vurgu yapılmıştır. Ayrıca, ekonominin hem kısa hem uzun dönemde küçük sapmalar olsa bile dengeye geleceği ve tam istihdam durumunu sürdüreceği belirtilmiştir.

Devletin ekonomideki rolü, klasik iktisadın odaklandığı temel konulardan birisini oluşturur. Onlara göre, devletin piyasa içindeki rolü iyi tanımlanmalı ve sadece iç ve dış güvenlik, adalet, diplomasi, temel hak ve özgürlükler gibi özel sektörün üretmediği ancak toplumun ihtiyaç duyduğu tam kamusal mal ve hizmetlerin üretiminden sorumlu olmalıdır. Devlet zorunlu olmadıkça piyasaya herhangi bir müdahalede bulunmamalı, aksi takdirde ekonomi istenilen düzeyden uzaklaşacak, kaynaklar etkin bir şekilde dağılmayacaktır. Bu durum ekonomiyi zor bir duruma sokacak ve kaynak dağılımında etkinsizlik, işsizlik gibi istenilmeyen ekonomik sonuçlara neden olup, ekonomik büyüme oranını ve refah düzeyini düşürecektir. Bu yüzden, devletin ekonomik piyasalar üzerindeki müdahalelerinin kısıtlı olması gerektiği kabul edilmektedir.

Devletin piyasadaki büyüklüğüne ve rolüne ilişkin bu görüşler çerçevesinde klasikler, maliye politikası aracı olan ve keynesyen iktisatçıların ekonominin itici gücü olarak gördükleri kamu harcamalarına gereken önemi vermemişlerdir. Bu özellik klasikleri keynesyen iktisatçılardan ayıran başlıca özelliklerden birisi olmuştur. Devletin büyümesi klasikler tarafından istenmeyen bir durumdur. Kamu sektörünün küçük olması gerektiğini belirten klasikler kamu harcamalarının büyümesine karşı çıkarlar, çünkü kamu harcamalarının büyüklüğü devletin büyüklüğüne işaret eden göstergelerden birisidir. Kamunun ne kadar harcama yaparsa o kadar büyüdüğü ve bu büyüme sonucu piyasaya müdahalenin artacağı belirtilir.

Kamu harcamalarıyla ilişkili olarak bir maliye politikası aracı olan bütçe üzerinde de durmuşlar ve kamu sektörünün büyümesinin önüne geçmek için bütçe politikalarının kullanılmasını tavsiye etmişlerdir. Bütçenin denkleğinden yana olan klasikler bütçe açıklarını hoş karşılamamakla beraber açıkların ekonominin yararına olmadığını savunurlar. Adam Smith'in bütçe dengesizliğine ve bütçe açıklarına karşı olmasının temel nedeni, hükümetlerin sanayi ve

ticaret sektörlerinden borçlanması ve bu borçlanma sonucunda piyasadan bütün üretken sermayenin ve kaynakların çekilecek olmasına dayanmaktadır. Hükümet özel sektörden borçlanarak üretken sermayeyi kendi için kullanmakta ve bütçe açıkları kapatılmaktadır. Bu durum sonucu da piyasa verimli kaynaklardan mahrum kalacaktır. Klasikler bütçe açıklarını kapatmak için para basılmasının da bütçeyi olumsuz etkileyeceğine dikkat çekmektedirler. Para basma gücünü elinde bulunduran hükümet bir kez para basmaya başladığı zaman politik gücü giderek artacak ve artık vergilere bağımlı hale gelmeyecektir. Bunun sonucu olarak, vergiler istenilen düzeyde olmayacak ve bütçe olumsuz etkilenecektir. Ayrıca, çok gerekli olmadıkça borç alınmasına karşı olunmakla birlikte, borç alınmasının zorunlu olduğu hallerde ise sermaye piyasalarından borçlanması gerektiğini belirtirler. Borçlanması veya bütçenin büyütülmesi devletin ekonomi üzerindeki etkisini ve gücünü artıracak, kamu sektörü genişlemesine ve istenilen alanda istenildiği kadar gereksiz harcama yapılmasına neden olacaktır (Burkhead, 1954, s.193).

Ekonomi dünyasında yeni bir görüş olarak beliren klasik iktisatçılar uzun dönem egemenliklerini sürdürmüşlerdir. Devletlerin birçoğu klasik iktisatçıların politikalarını uygulamakta ve görüşlerine önem vermektedir, çünkü o zamana kadar bu politikalar herhangi bir ciddi olumsuzluğa yol açmamış ve karşılaşılan zorlukların üstesinden gelmeye yardımcı olmuştur. Ancak 1929 yılında ilk olarak Amerikan ekonomisinin, daha sonra ise bütün dünyanın krizle yüzleşmesi ve bu krizin bütün dünyayı etkilemesi herşeyi değiştirmiştir.

### 1.2.2. Keynesyen İktisadi Görüş

Klasikler 1929 Ekonomik Krizinden önce ekonomi dünyasına hakim olan görüşlere sahiplerdi. Devletler, politika yapımcılar ve birçok ekonomist klasiklerin görüşlerini benimsemekte ve bu görüşler çerçevesinde politikalarını şekillendirmekteydiler. Krizle birlikte klasik iktisat görüşü test edilmiş ve krizi aşma konusunda beklenti doğurmuştur; ancak, piyasalar klasiklerin söylediği gibi kısa sürede tekrar dengeye gelememiş ve krizi çözme konusunda yetersiz kalmışlardır. Bunun sonucu olarak, etkinliklerini büyük ölçüde kaybetmişlerdir. İçinde bulunulan bu depresyon durumunu aşmak için yetersiz kalan klasik iktisatçıların yerine ortaya çıkan kişi ise John Maynard Keynes olmuştur. Keynes kendi ekonomi ve maliye görüşlerini ortaya koymuş, o zamana kadar fazla uygulanmamış ve alışılmadık yöntemler belirterek dünya ekonomisini yeni bir görüş olan Keynesyen iktisatla tanıştırmıştır.

Klasiklerin aksine Keynes mali politikaların önemini vurgulamış ve devletin bu konudaki sorumluluğuna dikkat çekmiştir. Özellikle kriz dönemlerinde para politikası araçlarının yerine maliye politikası araçlarının kullanılarak krizin aşılabacağına inanmaktaydı. Devletin resesyon ve

durgunluk dönemlerinde ekonomiye mali politika araçları yoluyla müdahalesini savunmuştur. Bu müdahale içinse Keynes'e göre en önemli maliye politikası aracı kamu harcamalarıdır. Kamu harcamaları yoluyla ekonomiye müdahalede bulunulmasını ve tekrar ekonomik canlanma sağlanana kadar bu harcamaların devamlılığına dikkat çekmiştir. Elbette uygulanan her politikanın doğurduğu bir takım sonuçlar olduğu gibi artan kamu harcamalarının da bazı olumsuz sonuçları mevcuttur. Dolayısıyla, ekonomik canlanma için yapılan bu kamu harcamalarının kaçınılmaz sonucu olarak bütçe açıkları ortaya çıkmaktadır.

Keynesyen görüş tüketicilerin harcanabilir gelirlerinin büyük bir kısmını tasarruf etmekten ziyade tüketme eğiliminde olduğunu varsaymaktadır. Hükümetin yapacağı herhangi bir geçici vergi indirimi, vergi hasılatını düşürecek ve dolayısıyla bütçe açıklarının artmasına neden olacaktır. Bunun sonucu olarak da tüketicilerin harcanabilir gelirleri artacağından dolayı toplam talepte bir artış meydana gelecektir. Gerçekleşen bu talep artışı sonucu yatırımlara dair olumlu beklentiler artacak ve bu artışla birlikte olumlu beklentiler milli geliri yukarı yönde etkileyecektir. Sonuç olarak, bütçe açıkları hem tüketimi hem de milli geliri teşvik edeceğinden tasarruflar ve sermaye birikimi bundan olumsuz etkilenmek zorunda kalmayacaktır. Dolayısıyla Keynes'e göre bütçe açıkları, klasik iktisatçıların savunduğunun tersine her zaman olumsuz bir etkiye neden olmamakla beraber uygun zamanda verilen açıklar ekonomi üzerinde olumlu sonuçlar doğurabilir (Bernheim, 1989, s.56). Bunun yanı sıra, Keynes uzun dönemde bütçe dengesinin önemini vurgulamış ve kısa dönemde ortaya çıkan bütçe açıklarını, toplam harcamaların neden olduğu etkiden ziyade ekonomik aktivitedeki bir düşüşten dolayı kamu gelirlerinde meydana gelen bir azalmanın sonucu olarak görmüştür. Resesyon dönemlerinde kamu harcamaları artıp, kamu gelirleri azalacağı için bütçe açık vermeye eğilimli olacaktır. Bu açıklardan kaçınmanın en iyi yolunun ise yatırımları dengede tutmaktan geçtiği belirtilmektedir. Bu amaç içinse, en iyi aracın kamu yatırımları olduğu ve kamu yatırımlarında yapılacak değişikliklerle özel yatırımlardaki dalgalanmaların dengelenmesi gerektiğinin önemi vurgulanmıştır (Collier ve Collier, 1995, s.344).

Bütçe açıklarının yanı sıra Keynes'in üzerinde durduğu en önemli konu bu açıklara sebebiyet veren başlıca maliye politikası aracı olan kamu harcamalarıdır. Ekonomik kriz dönemlerinden ancak kamu harcaması yoluyla çıkılabileceği belirtilirken, yapılan kamu harcamalarının da en önemli bileşeninin kamu yatırımları olduğu vurgulanmaktadır. Keynes'e göre dengeli bir ekonomi için kamu yatırımlarının payı önemlidir ve bu önemi göstermek için yatırımların kamulaştırılması kavramını öne çıkarır. Düşünülenin aksine, yatırımların kamulaştırılması hükümetin özel yatırımlar üzerinde kontrol sahibi olmasını değil, özel yatırımlara kamu yatırımlarının eklenmesini ifade etmektedir. Bu da yatırımların artmasına neden olacaktır.

Ayrıca klasik iktisatçıların görüşlerine zıt olarak Keynes, kamu yatırım harcamalarının özel kesim yatırım harcamalarını dışlamayacağını söylemektedir. Çünkü kamu yatırım miktarı, yetersiz görülen özel kesim yatırımları tarafından belirlenecek ve kamu yatırımları yetersiz özel kesim yatırımlarının yarattığı boşluğu doldurarak özel yatırımlardaki kısa dönemli dalgalanmaları dengeleyecektir. Dolayısıyla, bu durum sonucunda da dışlama etkisi ortaya çıkmayacaktır. Kamu harcaması olan kamu yatırımlarının ekonomi üzerinde önemli ölçüde etkili olduğunu gören Keynes, ayrıca genel olarak tüketimi teşvik edecek vergi politikalarına karşı çıkmıştır. Bunun yanında, özel yatırımları teşvik etmek için uygulanacak olan kamu yatırım planlarını faiz politikalarından daha başarılı olacağını ifade etmiştir (Collier ve Collier, 1995, s.342).

### 1.2.3. Ricardocu İktisadi Görüş

Klasiklerin ekonomiye dair görüşlerinin ve varsayımlarının büyük bir kısmını destekleyen Ricardocu yaklaşım David Ricardo'nun öncülük ettiği bir yaklaşımdır. Adam Smith'in *Ulusların Zenginliği* eserinden oldukça etkilenen Ricardo kendi görüşlerini etkilendiği bu yazıyı temel alarak ortaya koymuştur.

Klasiklerin görüşlerinin büyük bir kısmını destekleyen ve devam ettiren Ricardocu görüş, vergilerin bütçe açıkları üzerindeki etkisine değinmiş ve bunun ekonomiye yansımalarını incelemişlerdir. Bu görüşün varsayımında, temelde vergilerin ertelenmesinin bütçe açıklarına neden olduğu ve daha sonra meydana gelen bu açıkların kapatılması için vergilerin gelecek yıllarda arttırılması sonucunda vergi yükünün gelecek nesiller üzerine kalacağı belirtilmektedir. Ricardocu görüş ayrıca bütçe açıklarının standart modelini de incelemiş ve vergi koymak yerine vergi indirimini yapılması yoluyla bütçe açığı verilmesinin toplam tüketici talebinde bir artışa neden olacağını söylemiştir. Başka bir deyişle, arzulanan ulusal tasarrufların düşebilmesi için arzulanan özel tasarruflar vergi indiriminden daha az artacaktır ki bu eşitlik korunsun. Bu durum kapalı ve açık ekonomiler olmak üzere iki modelde anlatılmıştır. Kapalı ekonomilerde beklenen reel faiz oranı istenen ulusal tasarruflar ile yatırım talebi arasındaki dengeyi sağlamak için artmak zorundadır. Artan reel faizden dolayı yatırımlar dışlanacak ki bu durum uzun dönemde üretken sermayenin küçülmesine neden olacaktır. Açık ekonomilerde ise, küçük bir ülkenin bütçe açığı uluslararası sermaye piyasalarındaki faiz oranları üzerinde önemsenmeyecek bir etkiye sahiptir. Dolayısıyla, ülkenin vergiler yerine bütçe açıklarını tercih etme kararı kamunun yurtdışından borçlanmasına neden olacak ve bu durumun sonucu olarak bütçe açıkları cari işlemler açığına yol açacaktır (Barro, 1989).

Ricardocu görüşe göreyse durum biraz farklıdır. Bu alanda önemli çalışmalar yapan Barro (1989), cari vergilerde yapılacak bir indirimin gelecekte meydana gelecek ilk indirim gibi aynı bugünkü değere sahip olan daha yüksek vergilere yol açacağını ve bunun nedeni olarak hükümetlerin gelecekteki bir noktada borçlarını geri ödemek için vergileri arttırmak zorunda kalmalarından kaynaklanacağını ifade etmiştir. Çünkü hükümetler harcamalarını şimdi veya gelecekte finanse etmek zorundadırlar. Bu durumun farkına varan rasyonel bireyler gelecekte harcamaları finanse etmek için vergilerin artırılacağını düşünmeleri sonucu vergi indirimlerinin bugünkü değerinin verginin zamanlamasına değil, sadece reel kamu harcamalarına bağlı olduğunu anlayarak gelecekte konacak vergileri ödemek amacıyla bugünkü tüketimlerini azaltıp, tasarruflarını artıracaklardır. Sonuç olarak, yapılan vergi indirimi zamanlamasının bireylerin bütçeleri üzerinde herhangi bir etkiye neden olmayacağından dolayı bu durum tüketim kararlarını etkilemeyecektir. Tüketiciler için sadece gelirlerinde ilerleyen dönemlerde geri alınacak geçici bir artışa neden olacaktır. Dolayısıyla, bu durumun toplam mal talebi üzerinde herhangi bir etkisi olmayacaktır. Bu bakımdan bütçe açıkları ve vergileme politikalarının ekonomi üzerinde denk bir etkiye sahip olacağı gözlemlenecektir. Vergilerin ertelenmesi sonucu kamu tasarruflarındaki düşüş özel tasarruflardaki bir artışla dengelenecektir. Bu yüzden istenilen ulusal tasarruflar değişmeden kalacaktır. Sonuçta istenilen ulusal tasarruflar değişmediği için reel faiz oranları kapalı ekonomilerde arzulan ulusal tasarruflar ile yatırım talebi arasındaki dengeyi sürdürmek için yükselmek zorunda kalmayacaktır. Bu yüzden yatırımlar üzerinde bir etkisi olmayacak ve yük oluşturmayacaktır. Açık ekonomilerde ise, cari işlemler dengesine herhangi bir etkisi olmayacaktır; çünkü arzulan özel tasarruflar yurtdışından borç almayı engelleyecek kadar yeterli düzeyde artacaktır. Sonuçta, bütçe açıkları cari işlemler açığına neden olmayacaktır (Bernheim, 1989).

#### **1.2.4. Monetarist İktisadi Görüş**

Klasik iktisadi görüşün birçok varsayımını ve argümanını tıpkı Ricardocu akım gibi destekleyen fakat kendi görüşlerini de ortaya koyarak 1950’lerde Milton Friedman öncülüğünde ortaya çıkan ve o dönemlerde egemen olan Keynesyen iktisat düşünce ve önermelerinin yanlış olduğunu kanıtlamak isteyen bir grup iktisatçı, para arzının önemini vurgulayan bir yaklaşım olarak monetarist iktisat görüşünü ortaya çıkarmışlardır. Özellikle 1970’lerde beliren petrol krizleri sonucunda ortaya çıkan ve daha önce görülmemiş yeni bir kriz olan, enflasyon ile işsizliğin bir arada görüldüğü stagflasyon krizini Keynesyen iktisatçılar çözmeye yetersiz kalmışlardır. Bunun nedeni enflasyonun daraltıcı, işsizliğin ise genişletici mali politikalar aracılığıyla önlenebileceği ve aynı anda ortaya çıkan bu iki olguyla nasıl baş edilebileceğinin bulunamamasıdır. Dolayısıyla, Keynesyen iktisatçıların krizi çözmeye politikalarının başarısız

olması monetaristlerin yükselişini başlatmıştır. Bu yükseliş aynı dönemlerde Amerika ve Birleşik Krallık’da beliren enflasyonu düşürmesiyle de dikkat çekmiştir.

Birçok önermesi Klasik yaklaşımla benzerlik gösteren Monetarist yaklaşımın klasik yaklaşımdan en önemli farkı paranın fonksiyonuyla ilgilidir. Klasikler paranın ekonomi üzerinde bir etkisi olmadığını, sadece mübadele aracı olarak kullanılıp, yansız olduğunu belirtirlerken, monetaristler paranın birçok ekonomik faktörü kısa ve uzun dönemde etkileyebileceğine vurgu yapmışlardır. Ayrıca, tüketimin Keynes’in belirttiğinin aksine cari gelirin değil, sürekli gelirin bir fonksiyonu olduğunun altını çizmişlerdir. Diğer taraftan Friedman (1968), Phillips eğrisi üzerinden hareketle enflasyon ve işsizlik ilişkisine değinmiş, aralarında kısa dönemde geçici bir değiş-tokuş olduğunu ancak uzun dönemde bu durumun ortadan kalktığını söylemektedir. Dolayısıyla, uzun dönemde monetaristlerin önermesine dayanarak Phillips eğrisinin dik olduğu söylenebilmektedir.

Politikalarının merkezinde ekonomide bulunan para miktarını ifade eden para arzı değişkeni yer alan monetarist yaklaşımın temel görüşü; para arzının, ekonomik performansın ve büyümenin temel belirleyicisi olduğudur. Para arzının artması insanların mal ve hizmetlere talebini artıracak, fabrikalar daha fazla üretim gerçekleştireceklerdir. Bu durumda para arzı kısa dönemde geçici olarak hasıla ve istihdam düzeyi gibi reel değişkenler üzerinde etkili olarak ekonomik büyümeye ve istihdama neden olacaktır; ancak, para arzının artmaya devam etmesi uzun dönemde başlıca fiyatlar genel düzeyi gibi nominal değişkenleri etkileyerek enflasyonist etkiler doğuracağı vurgulanmıştır.

Monetaristler maliye politikalarından ziyade para politikalarına odaklanan bir ekonomi okuludur. Bu yüzden ekonomi politikaları genelde para politikası üzerinden hareket etmektedir. Maliye politikasının ekonomi üzerindeki etkisi çok azdır. Monetarist iktisatçıların IS-LM modeline göre LM eğrisi daha dik bir durumdayken, IS eğrisi daha yataydır. Dolayısıyla kamu harcamalarını artırarak uygulanacak genişletici bir maliye politikası sonucu faiz oranları hasıladan daha fazla artacak ve hasılda küçük bir artış olacaktır. Bunun sonucu olarak, kamu harcamalarının özel sektörü dışlayacağı ve ekonomik performansı sekteye uğratacağı önermesinde bulunurlar.

Para politikasının ekonomik performans için daha önemli olduğunu belirten monetaristler maliye politikasının para politikasına uyumlu olarak eşleşmediği zaman etkisinin az olduğunu belirtmişlerdir. Uyumlu olmayan bu iki politika sonucu yapılan kamu harcamalarının vergilerle ve kamudan borçlanma yoluyla finanse edilmesi özel harcamaların dışlanmasına neden olacaktır. Sonuç olarak, kısa dönemde hasıla üzerinde küçük bir etkisi olan genişletici maliye



politikasının uzun dönemde nominal gelir üzerinde herhangi bir etkisi olmayacaktır (Andersen ve Carlson, 1970).

### **1.2.5. Neoklasik İktisadi Görüş**

Neoklasik iktisatçılara göre; tüketiciler rasyonel ve ileri görüşlülüğe sahip bireylerdir. Bireylerin yaşamları boyunca yapacakları tüketim harcamalarını planladıkları, ekonomik kaynakların tamamen istihdam edildiğini varsayarlar. Bundan dolayı, bireylerin tüketim harcamalarını artırarak daha az tasarruf yapacakları teoride belirtilir. Burada bütçe açıklarının etkisi vergiler aracılığıyla ortaya çıkmaktadır. Bütçe açıkları, vergileri sonraki nesillere aktararak tüketim miktarını artırıp, tasarrufları azaltır. Azalan tasarruflardan dolayı faizler sermaye piyasalarını dengeye getirmek için artmak zorunda kalacaktır. Bunun sonucu olarak, kalıcı açıklar dışlama etkisine neden olup özel sermaye birikimini önemli ölçüde azaltacaktır. Diğer yandan, geçici açıklar tüketim, tasarruf ve faiz oranlarını içeren birçok ekonomik değişken üzerinde ihmal edilebilir bir etkiye yol açabilmektedir. Eğer birçok tüketici düşük likiditeye sahip ve geleceği görmede yetersiz ise, kalıcı açıkların etkisi niteliksel olarak değişmeden kalacaktır; ancak geçici açıklar kısa dönemde tasarrufları azaltıp, faiz oranlarının yükselmesine neden olabilir. Sonuç olarak, neoklasik görüş geçici açıkların etkisi üzerinde detaylı olarak durmadığı için bu görüşün temel dayanağını kalıcı bütçe açıklarının etkisi oluşturmaktadır (Bernheim, 1989, s.59).

Neoklasik iktisatçıların ilgi odağı olan kalıcı açıklar bazı varsayımlar altında farklı sonuçlara neden olabilir. Geçici açıklar kısa dönem için tasarrufları ve faiz oranlarını düşürecektir (Bernheim, 1989, s.60).

## 2.BÖLÜM

### BÜTÇE AÇIĞI VE KAMU HARCAMA ETKİNLİĞİ İLİŞKİSİNE YÖNELİK AMPİRİK LİTERATÜR İNCELEMESİ

Dünyanın neredeyse her ülkesini etkileyen ve ekonomiden maliyeye, politikadan toplumsal yapıya kadar birçok alanda ciddi sorunlara yol açan 2008 Küresel Krizi devletlerin birçok alanda dikkatli olması gerektiğini ve gerekli önlemlerin alınmaması halinde sonuçlarının kötü olacağını bir kez daha göstermiştir. Özellikle bu krizle birlikte devletler önemli derecede düşen talebi canlandırmak için mali politikalara sarılmışlar ve genişletici mali politikalar aracılığıyla durgunluk döneminden çıkıp tekrar ekonomik canlanmayı sağlamak için harekete geçmişlerdir. Ancak uygulanan her politikanın olumsuz bir yanının olduğu çok geçmeden ortaya çıkmıştır. Uygulanan genişletici mali politikaların sonucu olarak son 10 yılda kamu harcamalarının artması ve bu harcamaların artışından dolayı ortaya çıkan bütçe açıklarının kamu gelirleriyle finanse edilememesi hükümetlerin borçlanmasına neden olmuş ve ülkeler ciddi mali sorunlarla yüzleşmek zorunda kalmışlardır. İçinde bulunulan kriz döneminden çıkmak için başvurulan politikalar kaçınılmaz olarak daha büyük oranda bütçe açıklarını doğurmuştur.

Mali politikaları etkileyen ve bütçe açıklarına neden olan birçok değişken bulunmakla birlikte en önemli değişken kamu harcamalarıdır; ancak sadece kamu harcamalarını bütçe açıklarının nedeni olarak görüp, bu değişkene yoğunlaşmak sürdürülebilir ve kesin bir çözüm oluşturmaz. Bu değişkenle birlikte ekonomik, finansal, politik, toplumsal, kurumsal, kültürel alandaki birçok değişken de bütçe açıklarının belirleyeni konumunda olabilmektedir. Bu belirleyenleri de bilmek analiz etmeyi kolaylaştıracak ve bütçe açıkları ile nedenlerini daha iyi anlayarak çözüm olanaklarını artıracaktır. Bu yüzden bütçe açıkları sonucu ortaya çıkan zorluklarla mücadele etmek için bütçe açıklarına neden olan faktörleri bilmek ve bu nedenlere odaklanmak önem kazanmaktadır. Bütün bunlara rağmen bütçe açıklarının belirleyicileri etkinlik kavramı olmadan ilk bakışta önemsiz gözükebilir; ancak özellikle kamu harcamalarında etkinliğin sağlanmasıyla birlikte bütçe üzerindeki yükün azaltılmasına yardımcı olup, ekonomik ve mali anlamda olumlu gelişmeler ortaya çıkmasını sağlayacaktır. Bu bağlamda bütçe açıklarına neden olan faktörler ancak kamu harcamalarında etkinliğin sağlanmasıyla birlikte anlam kazanabilir.

Buraya kadar bütçe açığı kavramından, farklı bütçe açığı tanımlarından, teorik olarak etkinlik ve kamu harcama etkinliğiyle beraber kamu harcama etkinliğinin ölçüm yollarından, iktisadi okulların bütçe açıklarına ve kamu harcamalarına bakış açısından birinci bölümde bahsedilmiştir. Bunlar haricinde kamu kesiminde etkinliğin sağlanmasının bütçe dengesi üzerinde nasıl bir etkiye sahip olacağı sorusunu cevaplamak konumuzun temel noktasını

oluşturmaktadır. Bunun için öncelikle bütçe açıklarının belirleyicilerini tespit etmek ve kamu harcama etkinliğinin bütçe dengesi üzerindeki etkisini incelemek doğru olacaktır, çünkü amacımız kamu harcamalarında sağlanacak etkinliğin bütçe üzerindeki yükü azaltıp azaltamayacağını belirlemektir. Bu bölümde öncelikle bütçe açıklarının belirleyicilerine yönelik teorik ve ampirik literatür incelemesinde bulunulduktan sonra ülkelerin çeşitli sektörlerde yaptıkları kamu harcamalarını ve bu harcamalara ilişkin etkinliği kapsayan ampirik çalışmaların sonuçları ortaya konulacaktır.

İlk olarak bütçe açıklarının belirleyenlerine dair yapılan çalışmalar iki başlık çerçevesinde incelenecektir:

*1) Ekonomik, finansal, mali, politik, kurumsal, toplumsal belirleyenlere dair çalışmalar*

*2) Temel belirleyenin kamu harcama değişkeni olduğu çalışmalar*

Aşağıda bütçe açıklarının belirleyicilerine dair yapılan teorik ve ampirik çalışmalar özetlenmiştir.

## **2.1. BÜTÇE AÇIKLARININ BELİRLEYENLERİNE İLİŞKİN TEORİK VE AMPİRİK ÇALIŞMALAR**

### **2.1.1. Bütçe Açıklarının Politik, Kurumsal, Ekonomik, Mali, Toplumsal Belirleyenleri**

Bütçe açıklarının belirleyicilerine göz attığımız zaman ampirik olarak yapılan çalışmaların yanında bu konunun temelini oluşturan birçok teorik çalışmada bulunmaktadır. Bu konudaki çalışmalardan birisi Alesina ve Tabellini (1987) tarafından yapılmıştır. Çalışmalarında mali açıkların farklı gruplar arasındaki politik anlaşmazlığın sonucu olarak ortaya çıktığını ifade etmişlerdir. Bir diğer çalışmalarında Alesina ve Tabellini (1990) mali açıklar ile politik istikrarsızlık arasındaki bağlantıya değinmişler ve bu istikrarsızlık durumunun her zaman zayıf bir hükümet rejimi nedeniyle ortaya çıkmayacağını belirtmişlerdir. Ayrıca, seçimlerden bahsetmişler ve siyasal partilerin seçimleri kaybetme riskine karşın kamu harcamalarını artırma eğiliminde olduklarına ve bunun sonucu olarak artan kamu harcamalarının bütçe açıklarına neden olduğuna dair deliller sunmuşlardır. Bu konudaki diğer bir çalışmaya sahip olan Edin ve Ohlsson (1991), azınlık hükümetlerinin etkilerini araştırmışlar ve bu hükümetlerin diğer hükümet rejimlerine kıyasla mali açıkları artırma konusunda daha yatkın olduklarını belirtmişlerdir. Dolayısıyla, açıklar azınlık hükümet rejimi ile ilişkilendirilmiştir. Bunun nedeni olarak, azınlık hükümetlerinde karar verme sürecindeki katılımcı sayısının fazlalığından dolayı oluşan koordinasyon eksikliği gösterilmiştir. Diğer yandan çalışmada, hükümetteki parti

sayısının hükümetin mali açıklarını azaltma konusundaki başarısını olumsuz etkilediğine dair bir delil de bulanamamıştır. Bütçe açıklarına neden olan faktörleri inceleyen Roubini ve Sachs (1989a) genel olarak büyümedeki yavaşlama ve işsizlik oranındaki artış gibi konjonktürel faktörlerin açıklara neden olduğunu, bunun yanında bütçe açıklarının boyutunun ülkelerin ekonomik ve politik özellikler tarafından da belirlendiğini vurgulamışlardır. Harcamaları kısma politikalarının bütçe açıklarını düşürme konusunda önemli ancak bunu başarmanın zor olduğu ve ortak bir görüş birliğine ihtiyaç duyulduğuna işaret edilmiştir. Fakat bu hedefin çok partili koalisyon hükümetlerinde başarmanın zorluğundan dolayı koalisyon hükümetlerini büyük bütçe açıklarıyla ilişkilendirmişlerdir. Diğer yandan Alesina ve Perotti (1995) farklı bir sonuca ulaşmışlar ve mali açıkları belirleyen faktörler konusunda politik ve kurumsal faktörlerin rolünü ve sosyal ayrışmayı vurgulamışlardır. Persson ve Tabellini (1997) büyük açıklar ve borçların, çoğunluk veya başkanlık hükümet sistemine sahip ülkelere ziyade orantılı hükümete sahip olan ülkelere daha yaygın olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Alesina vd. (1997) ise çalışmalarında koalisyon hükümeti üyelerinin politika tercihleri üzerinde veto güçlerinden dolayı mali şoklara karşı tepki göstermede yavaş kalacaklarını ve bu durumun bütçe açıkları aracılığıyla borçları büyütme eğilimi doğuracağını saptamışlardır. Ek olarak, sol kanat hükümetlerin önemli oranda yüksek açıklarla bir ilişkisinin bulunmadığına dair deliller çalışmada sunulmaktadır. Stein vd. (1998) daha geniş katılımı düzenlenmiş bir seçim sisteminin daha büyük hükümete ve açıklara sebep olacağını belirtirken, daha şeffaf bütçeleme kurallarının Latin Amerika ülkelerinde daha düşük kamu açıklarının ve kamu borçlarının belirleyicisi olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Sachs (1989) gelir dağılımındaki adaletsizliğin Latin Amerika ülkelerinde sosyal ve politik kargaşanın önemli bir kaynağı olduğunu belirtirken, yoksulluk ile eşitsizlik nedeniyle ortaya çıkan politik istikrarsızlık durumunun büyük mali açıklara ve kötü bir makroekonomik performansa neden olacağını altını çizmiştir.

Bu çalışmalar teorik olmasına rağmen temel oluşturması bakımından önemlidir. Bunun yanında konuyu daha iyi anlamak için konu hakkında yapılan ampirik çalışmalara göz atmak gereklidir. Aşağıdaki tabloda ampirik çalışmalara ait bilgiler yer almaktadır.

**Tablo 1:** Bütçe Açıklarının Belirleyicilerine İlişkin Ampirik Çalışmalar

ÇALIŞMA	ÖRNEKLEM	YÖNTEM	SONUÇ
Roubini, N. (1991)	92 gelişmiş ve gelişen ülke (1950-1988)	Regresyon analizi	-Politik istikrarsızlık (+)
Grilli, V. Masciandaro, D. Tabellini, G. (1991)	18 OECD ülkesi (1950-1989)	Otoregresyon analizi	-Temsili demokrasi (+) -Koalisyon ve azınlık hükümet rejimi (+) -Orantılı parlamento rejimleri (+) -Merkez Bankası para politikası bağımsızlığı (0)
Edwards, S. Tabellini, G. (1991)	76 ülke (1971-1982)	Yatay kesit veri analizi	-Politik istikrarsızlık (+)
De Haan, J. Sturm, J.E. (1994)	12 AB üyesi ülke (1981-1989)	Havuzlanmış zaman serisi regresyon analizi	-Hükümet değişme sıklığı (+) -Sol yanlı hükümetler (+) -Hükümet çeşidi (0)
De Haan, J. Sturm, J.E. (1997)	21 OECD ülkesi (1982-1992)	Ağırlıklandırılmış en küçük kareler yöntemi	-Hükümetteki parti sayısı (+)
Hallerberg, M. Von Hagen, J. (1999)	15 AB üyesi ülke (1981-1994)	Havuzlanmış zaman serisi regresyon analizi	-Güçlü maliye bakanı (-) -Bütçe hedeflerini tartışma ve görüşme sorumluluğu (-) -Orantılı temsil sistemi (+)
De Haan, J. Sturm, J.E. Beekhuis, G. (1999)	21 OECD ülkesi (1979-1995)	Havuzlanmış zaman serisi regresyon analizi	-Hükümet çeşidi (0) -Hükümetteki parti sayısı (0,+)
Woo, J. (1999)	91 ülke (1970-1990)		-Gelir adaletsizliği (+) -Toplumsal ayrışma (+)
Freitag, M. Sciarini, P. (2001)	14 AB üyesi ülke (1978-1997)	Havuzlanmış zaman serisi regresyon analizi	-Politik istikrarsızlık (+) -Hükümet değişme sıklığı (+)
Volkerink, B. De Haan, J. (2001)	22 OECD ülkesi (1971-1996)	Ağırlıklandırılmış en küçük kareler yöntemi	-Politik bölünme (0) -Bölünmüş hükümetler (+) -Çoğunluk hükümetler (-) -Sol yanlı hükümetler (+) -Sağ yanlı hükümetler (-)

Galli, E. Padovano, F. (2002)	İtalya (1950-1998)	Vektör hata düzeltme modeli	-İşsizlik düzeyi (+) -Farklı yaş gruplarının tercihleri (+) -Siyasal bölünme (+) -Bütçe kurallarındaki değişiklik (+) -Dışsal ekonomik kısıtlar (+) -Koalisyon etkisi (+)
Perotti, R. Kontopoulos, Y. (2002)	19 OECD ülkesi (1970-1995)	En küçük kareler yöntemi	-Kabine ve koalisyon boyutu (+)
Mulas-Granados, C. (2003)	15 AB üyesi ülke (1970-2001)	Zaman serisi analizi	<b>1970-1994</b> -Büyük koalisyonlar ve kabineler (+) -Sol yanlı hükümetler (+) -Seçimlere yakınlık (+) -Sosyalist hükümetler (+, 0)
Woo, J. (2003)	57 gelişmiş ve gelişen ülke (1970-1990)	Panel veri analizi	-Sosyo-politik istikrarsızlık (+) -Gelir adaletsizliği (+) -Kabine büyüklüğü (+) -Merkezi otoritenin zayıflığı (+) - Etkinsiz bütçeleme ve kamu kurumları (+) -Orantılı parlamento sistemi (+) -Hükümet çeşidi (0) -Toplumsal ayrışma (+)
Baldacci, E. Clements, B. Gupta, S. Mulas-Granados C. (2004)	25 gelişen ülke (1980-2001)	Sağkalım analizi	-Finansal zayıflık (+) -Kurumsal kalite (-) -IMF destekleme programları (-) -Güçlü hükümet yapısı (-) -Seçim zamanları (+)
Tujula, M. Wolswijk, G. (2004)	22 OECD ülkesi 15 AB üyesi ülke (1970-2002)	Havuzlanmış en küçük kareler yöntemi	-Büyüme oranı (-) -Faiz oranları (+) -Seçim yılı (+) -Varlık piyasası fiyatları (+,-) -Reel milli gelir (-)
Mink, M. De Haan, J. (2005)	AB üyesi ülkeler (1999-2004)	Çok değişkenli analiz yöntemi	-Seçim yılı (+) -Sol yanlı hükümetler (+)

Shi, M. Svensson, J. (2006)	85 ülke (1975-1995)	Genelleştirilmiş momentler yöntemi	-Seçim yılı (+)
Castro, V. (2007)	15 AB üyesi ülke (1970-2006)	İkili seçim modeli	-Zayıf mali duruş (+) -Ekonomik büyüme (-) -Parlamento seçimleri (+) -Sol yanlı hükümetler (+) -Maastricht anlaşmasının imzalanması (-) -Ülkeler üstü mali kısıtlamalar (-) -Ulusal çaba (-) -Büyüme temelli politikalar (-)
Leachman, L.L. Rosas, G. Lange, P. Bester, A. (2007)	15 sanayileşmiş ülke	Çoklu eş bütünleşme analizi	-Bütçeleme ve mali kurumların gücü (-) -Bütçenin şeffaflığı (0) -Federalizm derecesi (-) -Gelir dağılımı (0) -Partizanlık (0)
Agnello, L. Sousa, R.M. (2009)	125 ülke (1980-2006)	Dinamik panel veri analizi	-Politik istikrarsızlık (+) -Politik rejim (+) -Ülke büyüklüğü (+) -Kabine değişikliği (+) -Demokrasi seviyesi (-) -Hükümet krizi (+) -Kişi başı milli gelir (-) -Enflasyon (+) -Bütçe açığı/GSYH (+) -Dış ticaret şokları (+)
Bayar, A. Smeets, B. (2009)	15 AB üyesi ülke (1971-2006)	Yatay kesit zaman serisi analizi	-Politik bölünme (0) -Partizan davranışlar (0) -Seçim zamanı (+) -Sol yanlı hükümetler (+) -Politik istikrarsızlık (+) -Maastricht anlaşmasının imzalanması (-)
Güvel, E.A. Koç, A. (2010)	33 gelişen ülke (2003-2007)	Yatay kesit analizi	-Ekonomik özgürlük düzeyi (-) -Politik istikrarsızlık (+) -Kamusal regülasyonların yükü (-) -Hukuk sisteminin etkinliği (-) -Harcamalardaki savurganlık (+)

Javid, A.Y. Arif, U. Arif, A. (2011)	4 Güney Asya ülkesi 5 Güneydoğu Asya ülkesi (1984-2010)	Dinamik panel veri analizi modeli	-Yolsuzluk (+) -Kurumsal kalite (-) -İç-dış sürtüşmeler (+) -Etnik (dinsel) çatışmalar (+) -Demokrasi seviyesi (-) -Sosyal-ekonomik koşulların iyileşmesi (-) -Gelir düzeyi (+) -Enflasyon (+) -Bütçe/GSYH (+) -Nüfus büyüme oranı (-)
Lavigne, R. (2011)	23 gelişmiş ülke 48 gelişen ülke	Örtük sınıf analizi	-Kurumların ve mali kuralların kalitesi (-)
Mara, E.R. (2012)	25 AB üyesi ülke (1996-2011)	Panel veri analizi	-Ekonomik büyüme oranı (-) -İşsizlik oranı (+)
Anwar, M. Ahmad, M. (2013)	Pakistan (1976-2009)	Gecikmesi dağıtılmış otoregresif sınır testi	-Demokrasi seviyesi (-) -Hükümet büyüklüğü (+)
Murwirapachena, G. Maredza, A. Choga, I. (2013)	Güney Afrika (1980-2010)	Vektör hata düzeltme modeli	-Ekonomik büyüme oranı (-) -Sermaye oluşumu (-) -Rezervler (-) -İşsizlik oranı (-) -Dış borçlar (+)
Maltritz, D. Wüste, S. (2015)	27 AB üyesi ülke (1991-2011)	Panel regresyon Analizi	-Mali kurallar (-) -Mali kurullar ve AB Ekonomi ve Para Birliği üyesi olmak (0) -İşsizlik oranı (+) -65 yaş üstü nüfus (+) -Yasal bir seçim (+) -Borçlar (-)
Brima, S. Mansaray-Pearce, E.A. (2015)	Sierra Leone (1980-2014)	Vektör hata düzeltme modeli	<b><u>Uzun Dönem</u></b> -Döviz kuru (+) -Milli gelir (+) -Para arzı (+) -Faiz oranı (-) -Enflasyon oranı (-) <b><u>Kısa Dönem</u></b> -Döviz kuru (-) -Milli gelir (+) -Para arzı (+) -Faiz oranı (-) -Enflasyon oranı (-)



Bangura, A. Tarawalie, A.B. Fofanah, L. Macarthy, S. (2016)	Sierra Leone (1980-2014)	Vektör hata düzeltme modeli	<b>Uzun Dönem</b> -Reel milli gelir (+) -Faiz oranı (+) -Döviz kuru (+) -Enflasyon oranı (-) -Kamu yatırımları (-) <b>Kısa Dönem</b> -Reel milli gelir (-) -Faiz oranı (-) -Kamu yatırımları (+)
Barışık, S. Barış, A. (2017)	123 gelişen ülke (2002-2014)	Panel veri analizi	-Politik istikrar (-) -Hesap verilebilirlik (+) -Düzenleme kalitesi (-) -Hükümet etkililiği (0) -Yolsuzluk (0) -Kanunlar (0) -Reel milli gelir (+) -Enflasyon oranı (+)
Arif, A. Hussain, M. (2018)	Güney Asya ve ASEAN ülkeleri (1984-2016)	Panel veri analizi	-Yolsuzluk (+) -Politik istikrar (-) -Nüfus artış oranı (+) -Enflasyon (-) -Kişi başı milli gelir (-) -Dış ticaret serbestliği (-)

**Kaynak:** Yazar tarafından hazırlanmıştır. ((+)=bütçe açığıyla pozitif ilişkili, (-)=bütçe açığıyla negatif ilişkili, (0)=bütçe açığıyla ilişkisiz)

Yaptığı çalışmada politik istikrarsızlığın derecesindeki artışın daha büyük bütçe açıklarına neden olacağını belirten Roubini (1991) mali açıkların kısmen politik faktörler tarafından belirleniyor olabileceğini öne sürmüştür.

Grilli vd. (1991) politik sistemler ile ekonomik ve mali bazı değişkenlerin kamu açıkları üzerinde etkisi olduğuna dair yaptıkları ampirik çalışmalarında; büyük kamu açıklarının artışını temsili demokrasiyle ve dağılmış parti sistemleriyle karakterize edilen ülkelerle ilişkilendirmişler ve bu özelliklerin bütçe açıklarını teşvik ettiği sonucuna ulaşmışlardır. Bunun nedeni olarak, bu faktörlerin kısa dönemli koalisyon ve azınlık hükümetlere sebep olması gösterilmiştir. Bunun yanında mali disiplinsizliğin yani yüksek açıklar ve borçların genel olarak orantılı parlamento rejimleriyle ilgili olduğuna vurgu yapılmıştır. Diğer taraftan, ekonomik açıdan bakıldığı zamansa, Merkez Bankalarının para politikasındaki bağımsızlığı bütçe açıklarının herhangi bir şekilde artışına neden olmamaktadır.

Ekonomik ve politik faktörlerin bütçe açıkları üzerindeki etkisini inceleyen Edwards ve Tabellini (1991), bütçe açıklarının en önemli belirleyicilerinden birisinin ülkedeki politik istikrarsızlık ortamı olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

1980'lerde AB ülkeleri arasındaki kamu sektörü boyutu ve borç artışı konusunu inceleyen De Haan ve Sturm (1994) bütçenin açık vermesini ve kamu borçlarının artışı pozitif olarak hükümet değişikliğinin sıklığıyla ilişkilendirmekle beraber istikrarlı bir hükümete sahip olmayan ülkelerin Maastricht kriterlerinin mali koşullarını yerine getirmekte zorluk yaşayabilme ihtimalinin altını çizmişlerdir. Bunun yanında, sol yanlı hükümete sahip ülkelerin milli gelirleri içindeki hükümet harcamalarının payının genellikle daha yüksek olma eğiliminde olup, açıkları arttırdığı vurgulanmıştır. Hükümet ideolojisi bütçe açıkları üzerinde rol oynarken hükümet çeşitlerinin bütçe açıklarını etkilediğine dair önemli bir sonuç bulunamamıştır.

Ülkelerin politik ve kurumsal özelliklerinin mali politika uygulamalarında ortaya çıkardığı farklılıkların nasıl açıklandığını inceleyen De Haan ve Sturm (1997), Roubini ve Sachs ile Edin ve Ohlsson'un çalışmalarından farklı olarak kamu borçlarının ve kamu harcamalarının büyümesinin ne Roubini ve Sachs tarafından ortaya atılan power dispersion index<sup>5</sup> ile ne de Edin ve Ohlsson'un ifade ettiği modelle ilgisi olduğuna dair net bir sonuca ulaşamamışlardır.

Diğer çalışmalardan farklı olarak Hallerberg ve von Hagen (1999) yetki kullanımına dikkat çekmişler ve güçlü bir maliye bakanına yetki kullanımı vermenin ya da bütçe hedeflerini yerine getirme ve tartışma sözünün bütçe açıklarının büyümesi üzerinde anlamlı ve kayda değer bir etkisi olabileceğine işaret etmişlerdir. Bu gibi kurallar özellikle bazı politik istikrarsızlığa sahip olan ülkelerde açıkları aşağıda tutma bakımından etkili olabilmektedir. Ayrıca, orantılı temsil sistemine sahip olan sanayileşmiş ülkeler daha büyük açıklara ve borçlara sahip olmaya eğilimleri bulunmaktadır.

De Haan vd. (1999), politika mekanizmasının politik ve kurumsal özelliklerinin farklı ülkelerdeki mali politika çıktıları arasındaki farklılığı açıklayıp açıklayamadığını araştırmışlar ve herhangi bir hükümet çeşidinin mali politikaları etkilediği sonucunu bulamamışlardır. Ek olarak, genel kamu borçlanmasının esas alınması durumunda, hükümetteki siyasal partilerin sayısının örnekleme bulunan ülkelerdeki mali performansla ilgili olmadığı sonucuna ulaşılmış; ancak merkezi hükümet borç büyüme oranının milli gelire oranı bağımlı değişken olarak

---

<sup>5</sup> Roubini ve Sachs (1989a,b) çalışmalarında kamu borcunun büyümesini açıklamak için hükümet rejim tipini (örneğin küçük koalisyon, azınlık hükümeti, çoğunluk hükümeti gibi) modele dahil ederek kullanmaktadırlar.

kullanıldığı zamansa hükümetteki parti sayısı merkezi hükümet borç büyümesini pozitif etkilediği görülmüştür.

Woo (1999) gelir adaletsizliğinin mali açıkların önemli bir göstergesi ve belirleyeni olduğunu çalışmasında belirtmiştir. Toplumsal olarak ayrışmanın mali açıkların gelişimine katkı sağlayacağına ve bu ayrışmanın yüksek olması durumunda politika yapıcıların fayda sağladıkları favori sektörlerinde harcamaları yüksek tutma eğiliminde olacakları ve bu durumda kaçınılmaz olarak bütçe açıklarının artışına neden olacağı ifade edilmiştir.

Freitag ve Sciarini (2001) temelde bütçe açıkları üzerindeki ulusal ve uluslararası faktörlerin rollerini değerlendirmişler ve inceledikleri dönemde sadece ülkenin içinde bulunduğu politik istikrarsızlık durumunun bütçe üzerinde sürekli bir etkiye sahip olduğunu ortaya koymuşlardır. Çalışma sonuçlarına göre; ne kadar sıklıkla hükümet değişirse, o kadar bütçe açığı artmaktadır. Diğer yandan, bu değişken haricinde hiçbir ulusal veya uluslararası politik ve kurumsal değişkenin bütçe üzerinde anlamlı bir etkiye sahip olmadığı belirtilmiştir.

Politik bölünme konusunda farklı bir sonuca ulaşan Volkerink ve De Haan (2001) çalışmalarında politik bölünmenin gelirleri ve harcamaları etkilemeyerek bütçe açıkları üzerinde bir etkisinin olmadığını, ancak çok fazla bölünmüş hükümetlerin yüksek açıklara neden olabileceğini belirtmişlerdir. Diğer yandan, parlamentoda büyük çoğunluğu elinde bulduran hükümetlerin açıkları daha iyi yöneterek daha düşük bütçe açıklarıyla bilindiği vurgulanmıştır. Ayrıca, incelenen dönem içinde 1970'lerde sağ yanlı hükümetlerin, sol yanlı hükümete oranla daha çok mali olarak sorumlu olma eğiliminde olduklarına ve açıklarla daha iyi mücadele ettiklerine işaret edilmiştir.

Galli ve Padovano (2002) İtalya'da kamu sektörü açıklarının belirleyicilerini tahmin ettikleri çalışmalarında açıkların; işsizlik düzeyine, farklı yaş gruplarının tercihlerine özellikle yaşlıların tercihlerine, siyasal bölünmeye, bütçe kurallarının değişmesine ve dışsal ekonomik kısıtlamalara karşı oldukça duyarlı olduğuna ve yüksek derecede siyasal bölünme ile karşıt koalisyonun daha fazla borç oluşumuna neden olup, bütçe açıklarını artırdığı sonucuna ulaşmışlardır.

Perotti ve Kontopoulos (2002) çalışmasında ülkelerde mali çıktıların belirlenmesi konusunda ayrışmanın rolünü araştırmışlardır. Buna göre; büyük kabinelerin açıkların ve harcamaların büyümesiyle pozitif bir ilişkisi olduğuna dair kesin ve net deliller bulunurken, koalisyon boyutu ile siyasi ideolojinin mali çıktının belirlenmesi bakımından anlamlı bir etkisi olduğu tespit edilmiştir.

AB ülkelerinde mali düzenlemelerin politik ve ekonomik belirleyenlerini araştıran Mulas-Granados (2003), çalışmasında ekonomik koşulların yanında karar verme sürecindeki fikir ayrılıklarının, hükümetteki partinin ideolojisinin ve seçimlere yakınlığın mali politikaları genel olarak etkilediğini göstermiştir. 1970-1994 dönemleri arasında geniş çaplı koalisyonlar, büyük kabineler, daha fazla sol yanlı hükümetler ve seçimlere yakınlık kamu harcamalarındaki artışı pozitif etkilemiş ve bu durum mali açıkların artmasına neden olmuştur. Ancak, 1990'ların sonlarına doğru sol kanat hükümetlerin politika yapılarını değiştirdiği ve bu hükümet ideolojinin doğrudan yüksek veya düşük açıklarla ilişkisinin olduğuna dair net bir delil bulunmadığı ifade edilmiştir.

Woo (2003), gelişmiş ve gelişen ülkelerde ortaya çıkan kamu sektörü açıklarındaki farklılıkları inceleyerek ekonomik, sosyo-politik ve kurumsal değişkenlerin bütçe açıkları üzerindeki etkisini araştırmış ve çalışmasında ülkelerin mali açıklarını belirlemede politik faktörlerin, sosyal ayrışmanın ve kurumsal faktörlerin rolünün önemini vurgulamış ve bütçe açıklarını belirlemede önemli olduğunu belirtmiştir. Sosyo-politik istikrarsızlığın, gelir adaletsizliğinin, büyük kabinelerin ve mali kararları verme sürecinde merkezi otoritenin eksikliğinin güçlü ve negatif bir şekilde bütçe fazlası ile ilişkili olduğuna işaret edilmiştir. Rejim tipi istikrarlı olarak açıklarla ilişkilendirilmeyorken, orantılı parlamento rejimleri büyük açıklara neden olmaktadır. Bunun yanı sıra, bütçeleme ve kamu kurumları da genel anlamda mali duruş ve istikrar için önem arz etmektedir. Sosyal anlamda ise toplumsal ayrışma zayıf, etkisiz kurumların ise açıklar üzerinde güçlü bir etkiye sahip olduğu ifade edilmiştir.

Mali güçlenmenin ve başarılı politikaların altında yatan ekonomik ve politik faktörler Baldacci vd. (2004) tarafından incelenmiş ve mali güçlenme üzerinde güçlü hükümet çoğunluklarının olumlu; finansal olarak zayıflık ile kurumsal kalitenin düşük olmasının olumsuz etkisine dikkat çekilmiştir. Seçim zamanlarına da değinilmiş ve mali güçlenmenin seçim zamanlarında gerçekleşme ihtimalinin az olduğuna işaret edilmiştir. Bunun yanında IMF'nin uyguladığı destekleme programlarının ülkelere mali sürdürülebilirliği sağlama konusunda yardımcı olabileceğinin altı çizilmiştir.

Tujula ve Wolswijk (2004) mali dengedeki değişimlere yol açan temel faktörlerin belirlenmesini hedef olarak yaptıkları çalışma sonuçları gösteriyor ki, bütçe açıkları büyüme oranı, makroekonomik gelişme ve politik faktörler tarafından etkilenmektedir. Ayrıca, yüksek faiz oranları ve örnekleme yer alan ülkelerde gerçekleşen seçim dönemleri bütçe açıklarını olumsuz etkileyerek daha fazla açığa neden olmaktadır, reel milli gelirin bütçe açıkları üzerinde pozitif etkiye sahip olduğu saptanmıştır. Varlık piyasası fiyatları ise her zaman olumlu ve anlamlı olmasa da bütçeleme çıktısını etkileyebilmektedir.

Euro bölgesi ülkelerinde seçimlerin hükümetlerin mali politikalarını nasıl etkilediğini yansıtan politik bütçeleme sürecini inceleyen Mink ve De Haan (2005), seçim yıllarında hükümetlerin bütçe açıklarını yüksek tutma eğiliminde olduklarını belirtirken, diğer yıllarda bu eğilimin görülmediğini vurgulamışlardır. Bunun yanında, mali politikalar ve bütçe, sol yanlı politika yapıcılarının kontrolü altında kısmen daha fazla genişlemeci bir yapıya sahiptir.

Bütçe açıklarının artma nedenlerini seçim yıllarına dayandıran diğer çalışmada Shi ve Svensson (2006), hükümetlerin mali açıklarının seçim yıllarında %22, milli gelir içindeki payının ise yaklaşık %1 arttığını göstermişlerdir. Dolayısıyla, seçim yıllarında hükümetlerin daha büyük açıklar verme eğiliminde olduğunu belirtmişlerdir.

Castro (2007) çalışmasında bütçe açıklarının temel belirleyicileri ile nedenlerini incelemiş ve ulaştığı sonuçlar, AB üyesi ülkelerin çoğunluğunda aşırı açıkların temel nedenlerinin zayıf bir mali duruş, düşük ekonomik büyüme, parlamento seçimlerinin zamanlaması ve sol kanat hükümetlerin varlığı olduğunu göstermiştir. Ayrıca, Maastricht anlaşmasının imzalanmasından sonra özellikle küçük AB üyesi ülkelerinde aşırı açıkların düşme olasılığının arttığı vurgulanmıştır. Ek olarak ulusal çaba, büyüme temelli politikalar ve ülkeler üstü mali kısıtlamalar bu ülkelerin aşırı açıklardan kaçınması için önemli faktörlerdir.

Çalışmalarında hükümetlerin politik ve kurumsal özelliklerini inceleyip bütçeleme yönetimini belirleyen değişkenleri tespit etmek isteyen Leachman vd. (2007), ampirik olarak mali çıktının belirleyicilerinin önemini değerlendirmişler ve mali kurumların gücünün mali çıktı ve dolayısıyla bütçe üzerinde önemli bir belirleyen olduğuna ulaşımlardır. Dolayısıyla, mali performansın bütçeleme kurumlarının güçlü olduğu yerlerde daha iyi olduğu sonucuna varılmıştır. Ek olarak, bütçenin şeffaflığı kendi başına çıktının gelişimine katkı sağlamazken, federalizmin derecesi bütçeleme süreci ve yönetimi üzerinde pozitif etkiye sahiptir. Gelir dağılımının ve hükümet partizanlığının bu konu üzerinde önemli bir etkiye sahip olmadığı ortaya koyulmuştur.

Agnello ve Sousa (2009) kamu açıklarının oynaklığına değinmişler ve politik, kurumsal, ekonomik belirleyicilere odaklanarak açıklara ve oynaklığa neden olan kaynakları incelemişlerdir. Ulaştıkları sonuçlar gösteriyor ki, yüksek seviyeli politik istikrarsızlık durumu kamu açıkları oynaklığında bir artışa neden olmaktadır. Diğer yandan politik rejim ve ülkenin büyüklüğü bütçe açıkları istikrarsızlığına neden olan diğer önemli etkenlerdir. Buna göre; demokrasi seviyesi 1 puan arttığı zaman bütçe açıkları oynaklığı %3 düşmekteyken, kabinenin değişmesi bütçe açıkları oynaklığını %15, yakın zamanda gerçekleşecek olan hükümet krizine ilişkin sinyallerin artması oynaklığı %45 oranında artırmaktadır. Ekonomik ve mali anlamda ise

yüksek enflasyon oranı ve bütçe açığının milli gelirdeki payının büyüklüğü bütçe açığı oynaklığıyla ilişkilendirilmektedir. Son olarak, kişi başı milli geliri yüksek olan ülkeler genellikle durağan ve istikrarlı bütçe açıkları ile ilişkilendirilmekteyken, küçük olan ülkeler yüksek enflasyon ve dış ticaretin getirdiği şoklar nedeniyle daha oynak bütçe açıklarına maruz kalmaktadırlar.

AB ülkelerinin kamu sektörü açıklarının ekonomik, kurumsal ve politik değişkenlerinin incelendiği bir diğer çalışmada Bayar ve Smeets (2009) Maastricht Anlaşmasının önemine dikkat çekerek, anlaşmanın imzalanmasının mali güçlenme konusunda önemli bir etkiye neden olduğunu ve açıkları olumlu yönde etkilediğini belirtmişlerdir. Bununla birlikte, politik bölünmenin ve partizan davranışların bütçe açıklarına neden olan önemli faktörler olmadıkları ve etkilerinin zayıf olduğuna ulaşılmıştır. Hükümetin istikrarı düşük açıklarla ilişkili olmasına rağmen bu etkinin oldukça zayıf ve anlamsız olduğu da görülmüştür. Ayrıca, sol yanlı hükümetlerin daha düşük açıklarla negatif bir ilişkisinin olduğu bulunmakla birlikte, seçim yıllarında açıkların arttığı ancak bu dönemi izleyen süreçte açıkların düşüşe geçtiği gözlemlenmiştir.

Bütçe açıklarına neden olan politik ve kurumsal faktörler Güvel ve Koç (2010) tarafından da incelenmiş ve değişkenlerin bütçe açıkları üzerindeki etkileri analiz edilmiştir. Analiz sonuçları ekonomik özgürlük düzeyi, hukuk sisteminin etkinliği, kamusal regülasyonların yükü, kamusal harcamalardaki savurganlık ve politik istikrar ile bütçe açıkları arasında negatif bir ilişki olduğuna dair deliller sunmuştur.

Javid vd. (2011) çalışmalarında yüksek yolsuzluk oranının, düşük kurumsal kalitenin, iç-dış çatışmalar ile etnik tansiyon yüksekliğinin bütçe açıklarını olumsuz etkilediğini ve dalgalanmalara neden olduğu sonucuna varmışlardır. Demokrasi seviyesinin yüksekliği ile daha iyi sosyal ve ekonomik koşullar bütçe açığını olumlu etkileyerek bütçe açığı oynaklığını azaltırken, yüksek gelir düzeyi, yüksek enflasyon oranı ve bütçenin milli gelirdeki büyüklüğü bütçe dengesizliğiyle ilişkilendirilmiştir. Bunun yanında, incelenen ülkelere düşük nüfus büyüme oranına sahip olan küçük ülkeler bütçe açıklarında daha fazla oynaklığa sahiplerken, Güneydoğu Asya ülkelerinde daha düşük oranda bütçe açığı oynaklığı tespit edilmiştir.

Lavigne (2011), gelişen ülkeler için kurumların kalitesinin devleti zorlu mali durumlardan kurtarabileceğine ve bütçe açıklarını azaltmaya yardımcı olabileceğini vurgulamıştır. Gelişmiş ülkeler için ise, sonuçlar bütçeleme kurumlarının önemi üzerinde durmaktadır. Ayrıca, çalışmada iye planlanmış ve analiz edilerek uygulamaya konulan mali kuralların, mali istikrarı sağlamaya yardımcı olabileceğine vurgu yapılmıştır.

Bütçe açıklarının oynaklığına sebep olan değişkenleri inceleyen Mara (2012), ekonomik büyüme oranının bütçe dengesi oynaklığının en önemli belirleyicisi olduğu sonucuna ulaşırken, ekonomik büyüme oranının arttığı takdirde bütçe oynaklığının azaltılabileceğini vurgulamıştır. Diğer bir ulaşılan sonuç ise, işsizlik oranının bütçe oynaklığı üzerinde önemli etkiye sahip olduğudur. İşsizlik oranının düşürülmesi, bütçe oynaklığının en aza indirilmesi ve istikrarın sağlanması için çözüm sunarak açıklardan kaçınmaya yardımcı olabilmektedir.

Çalışmalarında bütçe açığı, demokrasi ve kabine büyüklüğü arasındaki kısa ve uzun dönem ilişkiyi inceleyen Anwar ve Ahmad (2013), demokrasinin bütçe açığını azaltmada yardımcı olabileceğini; ancak incelenen dönemde demokrasinin Pakistan'da zayıf bir etkiye sahip olduğunu belirtmişlerdir. Bunun yanı sıra, büyük hükümetlerin bütçe açıklarına önemli derecede etki edeceği ve açıkların artmasında rol oynayabilecekleri gözlemlenmiştir.

Bütçe açıklarının sadece ekonomik belirleyenlerini analiz eden Murwirapachena vd. (2013) çalışmalarında ülkedeki bütçe açıklarının ekonomik problemlere karşı mücadelenin bir sonucu olup olmadığını araştırmışlar ve dış borçlar haricinde ekonomik büyüme, sermaye oluşumu, işsizlik oranı ve rezerv değişkenlerinin bütçe açıklarını pozitif etkilediği sonucuna ulaşmışlardır.

Maltritz ve Wüste (2015) AB üyesi ülkeleri için yaptıkları çalışmalarında bütçe dengesinin belirleyenlerini analiz etmişler ve hem mali kurullar ile kurulların etkililiğine hem de AB Ekonomi ve Para Birliği üyesi olmanın etkisine odaklanmışlardır. Buna göre; mali kurullar bütçe üzerinde pozitif etkiye sahipken, mali kurullar ve AB Ekonomi ve Para Birliği üyesi olmanın bütçe dengesi üzerinde önemli bir etkisi olmadığı görülmüştür. Bunun yanında, sonuçları işsizlik oranının, 65 yaş üstü nüfusun toplam nüfus içindeki payının ve yasal olarak düzenlenen bir seçimin mali açıklar üzerinde negatif etkisi olabileceğini ortaya koymuştur. Bu değişkenler bütçe açığını arttırma eğiliminde olabilmekteyken, düşünülenin aksine büyük borçlar ise bütçe dengesini olumlu yönde etkilemektedir.

Brima ve Mansaray-Pearce (2015) bütçe açıkları ile bazı makroekonomik değişkenler arasındaki ilişkiyi irdelemişler ve kısa ile uzun dönem olmak üzere çalışma sonuçlarını ikiye ayırmışlardır. Uzun dönem sonuçları bütçe açıkları ile döviz kuru, milli gelir, para arzı arasında negatif ve anlamlı bir ilişkiye işaret ederken, faiz oranları ve enflasyon bütçe açıklarıyla pozitif ilişkilendirilmektedir. Diğer taraftan, kısa dönem sonuçları döviz kurunun etkisi haricinde uzun dönem sonuçlarıyla uyumludur.

Bangura vd. (2016) çalışmalarında diğer çalışma gibi bütçe açıklarının temel makroekonomik belirleyenlerini araştırmışlar ve sonuçlarını kısa ve uzun dönem olmak üzere ikiye ayırarak incelemişlerdir. Uzun dönem sonuçlarına göre; reel milli gelir, faiz oranı ve döviz kuru bütçe

açığı üzerinde negatif bir etkiye sahipken, enflasyon oranı ve kamu yatırımları bütçe açığını pozitif etkilemektedir. Diğer taraftan, kısa dönem sonuçları ise incelenen dönemde reel milli gelirin, faiz oranının ve yatırımların bütçe açığının temel belirleyicileri olduğunu göstermektedir.

Bütçe açıkları ile yönetim arasındaki ilişkiyi inceleyen Barışık ve Barış (2017) çalışmalarında; politik istikrarın, hesap verilebilirliğin ve düzenleme kalitesinin bütçe açıkları üzerinde istatistiksel olarak anlamlı bir etkiye sahip olacağını göstermişlerdir. Burada politik istikrardaki gelişmeler ve düzenleme kalitesi bütçe açıklarında düşüslere neden olurken, hesap verilebilirlikteki artış bütçe açıklarını arttırmaktadır. Ek olarak, bütçe açıkları ile hükümet etkililiği, kanunlar, yolsuzluk kontrolü arasında önemli ve kesin bir ilişki bulunamazken, reel milli gelir ve enflasyon oranındaki artışlar ile bütçe açıkları arasında anlamlı bir ilişki bulunduğu dair deliller sunmuşlardır.

Bütçe açıklarının ekonomik ve toplumsal belirleyicilerini ortaya koyan çalışmalarında Arif ve Hussain (2018), yolsuzluğun ve politik istikrarın bütçe açıklarının en önemli kurumsal belirleyicileri olduğunu tespit etmişlerdir. Bütçe, politik istikrarın yüksek olduğu zamanlar istikrarlı olma eğilimindeyken; yüksek yolsuzluk seviyesinin varlığı bütçe açıklarında dalgalanmaları arttırmaktadır. Bunun yanı sıra ekonomik değişkenlerden enflasyon ve kişi başı milli gelir, bütçe açıkları üzerinde anlamlı bir etkiye sahipken, nüfus artışı negatif bir etki göstermektedir. Uluslararası finansal anlamda ise, ülkelerin ticaret serbestliği ile bütçe açıkları arasında pozitif bir ilişki bulunduğu söz konusu çalışmada belirtilmiştir.

### **2.1.2. Bütçe Açıklarının Belirleyicisi Olarak Kamu Kesimi Büyüklüğü**

Önceki başlıkta bütçe açıklarının belirleyicilerine yönelik teorik ve ampirik çalışmalar detaylı olarak ele alınmaktadır. Bütçe açıklarının sadece mali ve ekonomik değişkenler tarafından değil, ayrıca toplumsal, siyasal, kültürel birçok faktör tarafından da etkilendiği ve bütçe açıklarını önemli ölçüde artırdığı birçok çalışma tarafından araştırılmış ve tespit edilmiştir. Bütün bu belirleyiciler arasında, 1.bölümde yer alan kapsam da dikkate alındığında kamu kesiminin boyutu devletin ekonomi içindeki rolü nedeniyle özel bir öneme sahiptir. Bu çerçeveyi ele alan ve kamu kesiminin büyüklüğünün göstergesi olarak kamu harcamalarının bütçe üzerindeki etkisine yönelik sınırlı literatüre aşağıda yer verilmektedir.

Barro (1986), I.Dünya Savaşı dönemini de içinde barındıran 1701-1918 yılları arası dönemi Birleşik Krallık örneklemleri çalışmasında askeri harcamalar ve bütçe açığı ilişkisini incelemiş ve askeri harcamalardaki geçici değişikliklerin 1700'lü yılların başından 1918'e kadar bütçe



açıklarının temel kısmından sorumlu olduğunu belirtmiştir. Bu ilişki savaş zamanında kamu borcunun milli gelir içindeki artışını, barış zamanında ise düşüşünü açıklamaktadır.

Roubini ve Sachs (1989b) panel veri regresyon metodunu kullanarak 15 OECD ülkesinin 1960 yılından 1985 yılına kadar ki dönem içinde oluşan bütçe açıklarının gelişimini incelemiştir. 1960-1973 yılları arasında borçların milli gelir içindeki payında düşüşler veya ufak yükselişler tespit etmişler ve yavaş büyüme ile işsizlikteki artışla birlikte milli gelir içinde hükümet harcamalarının payının arttırdığını belirtmişlerdir. Bu durumun da ciddi derecede bütçe açıkları ürettiğini ve birçok ülkede borç oranlarının üst seviyelere çıkmış olduğunu gözlemlemiştir. Siyasal anlamda 1975-1985 yılları arasında açıkların artışı hükümetlerin yönetim süresinin kısa olduğu ve koalisyonda birçok partinin bulunduğu hükümetlerde görülme eğilimi fazladır. Ayrıca koalisyon hükümetlerinin bütçeleme sürecinde bazı problemlere neden olduğunu ve bunun nedeni olarak da koalisyondaki partilerin veto yetkisine sahip olması olduğunu belirtmişlerdir.

Kontopoulos ve Perotti (1999) mali çıktının bir belirleyicisi olarak karar verme sürecindeki bölünmenin rolünü 20 OECD ülkesi için araştırmışlardır. 1960-1995 dönemini kapsayan çalışmada özellikle 1970'ler ve 1980'ler boyunca maliye bakanlarının değişme sıklığı harcamalar üzerinde güçlü ve kesin bir etkiye sahiptir. Dolayısıyla maliye bakanlarının değişme sıklığının azaltılması harcamalar üzerinde anlamlı bir etkiye sahip olabilmektedir. Koalisyondaki parti sayısının da harcamalar üzerinde sadece son 10 yılda görülen istatistiksel olarak anlamlı bir etkisinin bulunduğu dair deliller söz konusu çalışmada belirtilmiştir.

Schuknecht (2000) maliye politikası aracı olarak kamu harcamalarının seçim zamanlarındaki değişimini 1973-1992 yılları arasında 24 gelişen ülke için panel veri analizi yöntemi kullanarak araştırmış ve gelişen ülkelerde seçim zamanı uygulanan politikaların kamu harcamalarını önemli miktarda etkilediği sonucuna ulaşmıştır.

Bradbury ve Crain (2001) çalışmasında 24 ülke için 1971-1989 yılları arasında yatay kesit analizi yöntemini kullanarak parlamento büyüklüğünün kamu harcamalarını artırıp artırmadığını incelemişler ve parlamento büyüklüğü ile kamu harcama seviyesi arasında ters bir ilişki bulunduğunu, dolayısıyla küçük parlamentolarda kamu harcama seviyesi yüksekliğine dikkat çekmişlerdir. Diğer yandan, parlamento hacmi büyüdükçe kamu harcamalarının azaldığı da vurgulanmıştır.

Beetsma vd. (2008), 1970-2004 yılları arasında VAR yöntemini kullanarak 14 AB üyesi ülkeyi incelemişler ve ulaştıkları model sonuçlarına göre, kamu harcamalarındaki artışın bütçe açıklarına %0,7 etki ettiğine işaret etmişlerdir.

Sriyana (2011) bütçe açıklarının kamu harcamaları üzerindeki etkisini Endonezya için araştırmış ve çalışmasında 1970-2010 yılları arası dönemi alternatif hata düzeltme modeli kullanarak incelemiştir. Sonuçları bütçe açıklarının, hükümet harcamalarını arttırma bakımından önemli bir faktör olduğunu ve hükümet harcamaları üzerindeki öngörülemeyen etkisine işaret etmektedir. Bütçe açığının bu beklenmedik etkisi hükümet harcamalarını arttırması bakımından önemlidir. Bu sonuca göre, genişletici mali politikalar sonucunda oluşan bütçe açıkları uzun dönemde mali zorluklara sebep olmaktadır. Ayrıca reel GSYH, vergi hasılatı ve bütçe açığının çok dönemli şoklara maruz kalmasının hükümet harcamalarının belirlenmesi bakımından istatistiksel olarak anlamlı olduğuda çalışmada ifade edilmiştir.

Hotunluoğlu ve Tekeli (2013) Türkiye örneklemleri çalışmalarında 1975-2010 dönemlerini en küçük kareler ve VAR yöntemlerini kullanarak araştırmışlar ve mevcut hükümetlerin yeniden seçilmelerini garantiye almak için genişletici mali politikalar uyguladıklarını ve dolayısıyla bu politikaların kamu harcamalarını arttırdıklarını belirtmişlerdir.

## 2.2. KAMU HARCAMA ETKİNLİĞİNE İLİŞKİN AMPİRİK ÇALIŞMALAR

Devletin ekonomiye ve sosyal hayata müdahalesinde en önemli ve etkili aracı olan kamu harcamaları kamu sektöründe etkinliğin sağlanması açısından da kayda değer role sahiptir. Kamu sektörü etkinliği maliye alanında en çok dikkat çeken konulardan birisi olmakla beraber devletlerin önem verdiği ve üzerinde durduğu bir konudur. Etkinlik devletin birçok alanda gelişmesinde büyük bir rol oynar. Birçok ülke etkinliği sağlayıp, geliştirmek için çeşitli politikalar uygularlar. Bu politikalar ekonomik alanla birlikte siyasal, yönetim ve sosyal alanı da kapsamaktadır. Etkinliğin ekonomik alanla ilgili olduğu düşüncesiyle sadece ekonomik değişkenlere odaklanmak etkinlik konusunda zayıf bir performansa neden olacaktır, çünkü etkinlik dediğimiz kavram birçok değişkenden etkilenmekte ve ulaşılması zor bir hedef olan geniş çerçeveye sahip bir kavramdır. Dolayısıyla etkinlik kavramı sadece bir alanla kısıtlanamaz. Etkinliğin sağlanması devleti ilgilendiren birçok alanda kamu hizmetlerinin başarısı ve yüksek performansı sayesinde gerçekleşebilir. Bunun dışında kamu harcamalarının arttırılmasıyla etkinliğin sağlanamayacağı, sağlanması için harcamalar dışında birçok faktöre odaklanmak gerektiği açıktır. Dolayısıyla, kamu harcama etkinliğini ve etkinliğin meydana getirdiği sonuçları anlamak konunun bütünlüğü açısından önemlidir. Bu amaç doğrultusunda ilerleyen kısımda kamu harcama etkinliğine ilişkin yapılan teorik ve ampirik çalışmaların özeti yer almaktadır.

La Porta vd. (1999) ampirik olarak 152 ülkedeki hükümet kalitesinin belirleyicilerini araştırdıkları çalışmalarında kamu performansını değerlendirmişlerdir. Sonuçları açık bir şekilde

hükümetin kalitesinin ülkeden ülkeye farklılık gösterdiğini ve bunu belirleyen birçok değişken olduğuna işaret etmektedir. İyi performans gösteren hükümetlerin genellikle daha büyük ve zengin olduğu ve daha yüksek vergiler topladıkları ifade edilirken, tersine zayıf bir performans gösteren hükümetler küçük, fakir ve daha düşük vergiler toplamaktadır. Bunun yanı sıra din unsurunun da etkinlik bakımından önemli olduğu saptanmıştır. Nüfusunun büyük bir oranının Protestan olduğu ülkeler, daha büyük oranda Katolik ve Müslüman nüfusa sahip olan ülkelere göre daha iyi performans göstermektedir. Coğrafi olarak ise ekvatora yakınlığın performans ve etkinliği olumsuz etkilediği sonucuna ulaşmışlardır. Ayrıca, etnik ve dilsel ayrışmanın yüksek olduğu ülkeler ile Fransız veya sosyalist kanunları benimseyen ülkelerin daha düşük ve zayıf bir performans sergiledikleri belirtilmiştir.

Gupta ve Verhoeven (2001) çalışmalarında 37 Afrika ülkesinin eğitim ve sağlık sektörlerinde yaptıkları kamu harcamalarının etkinliğini 1984-1995 dönemleri arası değerlendirmişler ve FDH analizi yöntemini kullanmışlardır. Sonuçları gösteriyor ki; ortalama olarak bazı Afrika ülkelerinin hükümetleri, Asya ve Batı yarımküre ülkelerinin hükümetleriyle karşılaştırıldığı zaman sağlık ve eğitim hizmetlerini sunma bakımından daha az etkindirler; ancak incelenen dönemde Afrika'daki eğitim ve sağlık harcamaları daha etkindir. Özellikle bu ülkelerin eğitim sektörüne yaptıkları kamu harcamaları etkinlik seviyesini pozitif etkilemektedir. Gambiya, Gine, Etiyopya ve Lesotho'daki sağlık ve eğitim harcamaları diğer ülkelerle karşılaştırıldığı zaman eğitim düzeyi ve sağlık çıktısıyla yüksek derecede ilişkilendirilmektedir. Bu durum Botswana, Fildişi Sahili, Kamerun ve Kenya gibi ülkelerde geçerli değildir. Etkinsizlik derecesi ise hükümet harcamalarının seviyesine bağlı olarak hızla artabilmektedir. Dolayısıyla, harcamaların seviyesi yüksekse, hükümetler sağlık ve eğitim harcamalarını artırırken daha dikkatli olmaları gerektiği vurgulanmaktadır.

Çalışmalarında 23 gelişmiş OECD ülkesinin kamu sektörü harcama etkinliklerini FDH yöntemini kullanarak değerlendiren Afonso vd. (2005), 1990-2000 yıllarını kapsayan dönem için PSE (public sector efficiency) ve PSP (public sector performance) skorlarını hesaplamışlar ve analiz sonucu ulaştıkları deliller daha küçük kamu sektörüne sahip olan ülkelerin, orta veya daha büyük kamu sektörüne sahip olan ülkelere kıyasla daha yüksek PSE skoruna ve daha iyi performansa sahip olduklarını göstermektedir. Büyük hükümetlerin ortalama olarak harcamalarını yaklaşık %35 düşürerek aynı PSP skorunu elde edebileceklerine dikkat çekmişlerdir. Diğer yandan daha büyük kamu sektörüne sahip olan ülkeler ise daha eşit gelir dağılımına sahiplerdir. Ülkeler incelendiği zamansa 15 AB üyesi ülke kamu harcamalarını %27 oranında daha fazla kullanmalarına rağmen, ABD ve diğer OECD ülkeleriyle karşılaştırıldığı

zaman görece daha düşük etkinlik düzeyi göstermektedirler. Buna ek olarak, diğer OECD ülkelerinin ortalama harcama düzeyleri etkinlik için gereken seviyeden sadece %11 fazladır.

Afonso ve St.Aubyn (2005) çoğunu OECD ülkelerinin oluşturduğu 25 ülke örneklemlerinde FDH ve veri zarflama analizi yöntemleriyle 2000 yılı için ülkelerin eğitim ve sağlık sektörlerinde yaptıkları kamu harcamalarının etkinliklerini incelemişlerdir; fakat farklı yöntemler altında farklı sonuçlar alınmıştır. FDH metodu altında yapılan analiz sonuçlarında etkin olarak görülen ülkeler veri zarflama analizi sonuçlarına göre etkin olmaktan çıkmaktadır. Buna göre; Kore, Japonya ve İsveç hangi metodun kullanıldığına veya hangi sektörün incelendiğine bakılmaksızın en etkin ülke konumundadırlar. Japonya eğitim sektöründe en iyi performans gösteren ülkeyken, sağlık sektöründe ise en iyilerden birisidir ve bunu çok fazla kaynak kullanmadan başarmaktadır. Güney Kore de eğitim alanında iyi performans gösteren ülkelerden birisidir. Kaynakların etkin kullanımı Kuzey Avrupa ülkelerinin birçok alanda iyi performans göstermelerine neden olmaktadır. Bu coğrafyada yer alan ülkelerden İsveç, çıktısı daima ortalamanın üstünde olmasına rağmen etkinlik bakımından hiçbir zaman en iyi performans gösteren ülkelerden birisi olamamıştır.

Herrera ve Pang (2005) çalışmalarında 140 gelişen ülkenin eğitim ve sağlık harcamalarının etkinliğini FDH ve veri zarflama analiz yöntemlerini kullanarak araştırmışlar ve 1996-2002 dönemleri için girdi ile çıktı etkinliği skorları hesaplamışlardır. Analiz sonuçları yüksek harcama düzeyine sahip olan, ücret ödemelerinin devlet bütçesindeki payının fazla olduğu, hizmetlere yapılan toplam harcamaların büyük bir kısmının kamu tarafından finanse edildiği, dış yardımlara bağımlılığı fazla olan ülkelerin daha düşük etkinlik skorları elde ettiğine işaret etmektedir. Sağlık açısından ise HIV/AIDS hastalığının etkisi açık bir şekilde etkinliği olumsuz etkilemektedir. Kentleşme pozitif olarak eğitim harcamaları üzerinde pozitif etkiye sahipken, sağlık sektöründe her zaman bu durum geçerli olmamaktadır. Gelir dağılımında adaletsizlik kamu harcama etkinliğiyle negatif ilişkilendirilmekteyken, kurumsal değişkenlerin istatistiksel olarak etkinlik üzerinde anlamlı bir etkisinin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Büyük bir kısmını OECD ülkelerinin oluşturduğu 25 ülke örneklemlerinde Afonso ve St.Aubyn (2006) eğitim harcamalarının etkinliğini veri zarflama analizi yöntemini kullanarak 2003 yılı için araştırmışlardır. Gelir seviyesinin ve anne-babanın eğitim düzeyinin ülkeler arasındaki farklılıkların büyük bir kısmını açıkladığı ancak bu değişkenlerin etkisizlikle güçlü bir ilişkiye sahip olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Eğitim sektöründe gerçekleşen bu etkisizliğin hükümetin kontrolünün ötesinde olan ailenin ekonomik durumu ile anne-babanın eğitim düzeyleri değişkenleriyle bağlantısı üzerinde durmuşlardır. Ayrıca çalışmada refah düzeyi yüksek olan kültürlü çevrelerin de öğrencilerin eğitim performansı için önem arz ettiği sonucuna

ulaşılırken, okuldan ayrılma oranlarını düşürme veya eğitim süresini uzatma ülkelerin gelecekteki etkinlik düzeylerini olumlu yönde etkileyebilecek uygulamalar olduğuna dikkat çekilmiştir.

Lizbon ve Vale do Tejo bölgelerinde bulunan 51 Portekiz belediyesinin kamu harcama etkinliğini değerlendiren Afonso ve Fernandes (2006), veri zarflama analizi yöntemini kullanarak bu belediyelerin 2001 yılındaki performansını incelemişlerdir. Hesaplanan girdi ve çıktı etkinliği skorları gösteriyor ki ortalama olarak Lizbon bölgesindeki belediyeler görece etkinsizdirler. Lizbon bölgesinde bulunan bu belediyeler kaynaklarını %41, Vale do Tejo bölgesinde bulunan belediyeler ise ortalama olarak kaynaklarını üçte bir oranında daha az kullanarak harcamalarını önemli derecede arttırmadan aynı çıktı düzeyini elde edebilecekleri, böylelikle kamu harcamalarını arttırmadan performansın artırılmasının mümkün olabileceği analiz edilmiştir. Ek olarak, incelenen bölgelerdeki israf edilen belediye kaynaklarının, ortalama olarak kişi başı kamu harcamasının ortalamasının üzerinde olduğu belediyelerde daha yüksek olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Diğer bir deyişle daha fazla harcama yapmanın daha iyi yerel yaşam şartlarına dönüşmediği görülmektedir.

OECD ülkelerindeki ilk ve ortaokul eğitimleri için yapılan kamu harcamalarının etkinliklerini 2003 yılı için inceleyen Sutherland vd. (2007), veri zarflama analizi ve sınır analizi yöntemini kullanmışlar ve ilkokul ile ortaokul eğitim sektöründeki kamu harcama etkinliğinin yükseltilmesine yönelik bir değerlendirme yapmışlardır. Öğrenci başına düşen kaynak kullanımı son 10 yılda birçok ülkede kayda değer bir şekilde artmasına rağmen bulgular artan kaynak kullanımı ile öğrenci performansı arasında zayıf bir ilişki olduğunu göstermiştir. Bunun yerine hükümetlerin harcama seviyesini azaltarak ve performanslarını sabit tutarak yüksek etkinlik skorları elde edebileceklerinin altını çizmişlerdir.

Rayp ve Sijpe (2007) veri zarflama analizi yaklaşımını kullanarak yaptıkları çalışmalarının temel amacı 52 gelişen ülkede kamu sektörü etkinliğini belirleyen faktörleri tanımlamaktır. Bu doğrultuda etkinliğin temel olarak ekonomi politikası belirleyicileri tarafından değil, ülkelerin yapısal değişkenleri ve yönetim göstergeleri tarafından belirlendiği sonucuna ulaşmışlardır. Etkinliği belirleyen faktörlere bakıldığı zaman hukuk kurallarını güçlendirmek, politik istikrarı sağlamak, kalkınmanın gerçekleştirilmesi için alınan yardımlar etkinsizliğin azaltılmasına yardımcı olabilecek çözümler olduğu belirtilmiştir. Ayrıca kentleşmenin artmasının ve iyi bir yönetimin kamu hizmetlerini daha etkin sunma konusunda kolaylık sağlayabileceğine dikkat çekilmiştir. Ülkelere bakıldığı zamansa örnekleme yer alan Asya ülkeleri özellikle Çin, Rusya, Sri-Lanka ve Tayland güçlü bir şekilde yüksek etkinliğe sahip ülkeler arasındayken, düşük gelirli Avrupa ülkeleri ile Sahra altı Afrika ülkeleri etkinlik konusunda kötü bir performans

göstererek kamu harcamalarında etkinsizliğe neden olmaktadırlar. Çalışma son olarak zayıf performans gösteren ve kamu sektöründe etkinsiz olan ülkelerin yönetimlerini geliştirerek ve özgürlük anlayışına katkı sağlayarak kamu sektörü etkinliklerini geliştirebileceklerine dair önerilerde bulunmuştur.

Kamu harcamaları, yönetim ve sonuç arasındaki ilişkiyi Rajkumar ve Swaroop (2008), 91 gelişmiş ve gelişen ülke için 1990, 1997 ve 2003 yıllarında en küçük kareler yöntemini kullanarak analiz etmişler ve sonuçları kamu harcamaları etkinliğinin büyük bir kısmının yönetimin kalitesi ile doğru orantılı olduğunu göstermiştir. Sağlık alanında yapılan kamu harcamaları iyi bir yönetime sahip olan ülkelerde çocuk ölümleri üzerinde negatif bir etkiye sahiptir; ancak kamu sağlık harcamaları yolsuzluk seviyesi düştükçe ya da bürokrasinin kalitesi arttıkça iyi bir yönetime sahip olan ülkelerde çocuk ölüm oranlarını düşürme bakımından daha etkin olmaktadır. Bununla birlikte kötü ve zayıf bir yönetime sahip olan ülkelerde sağlık harcamaları yozlaşma seviyesinin yüksekliğinden dolayı etkinlikten uzaktadır. Benzer olarak ilkökul eğitime yapılan kamu harcamalarının artırılması iyi yönetime sahip olan ülkelerde eğitim düzeyinin kalitesini yükseltme bakımından etkin olabilmektedir. Özetle hem sağlık hem eğitim harcamalarında etkinliği sağlamanın temel koşulu iyi bir yönetimden geçmektedir; ancak bunlara rağmen iyi bir yönetime sahip olan ülkelerde bile kamu harcamalarının çıktı üzerindeki etkisi potansiyelin altında kalıp etkinsiz olabilmektedir. Bu durumun tersine zayıf bir yönetime sahip olan gelişen ülkelerde genel olarak kamu harcamalarının artması sağlık ve eğitim alanına neredeyse hiçbir katkı sağlamamaktadır.

Afonso ve Fernandes (2008) çalışmalarında 2001 yılı için veri zarflama analizi yöntemini kullanarak 278 Portekiz belediyesinin kamu harcama etkinliğini değerlendirmişler ve bu belediyelerin büyük bir kısmının kamu kaynaklarının kullanımını azaltarak aynı performans düzeyini sağlayabileceklerini işaret etmişlerdir. Ayrıca kişi başı milli gelirin ve eğitim seviyesinin kamu harcama etkinliğine önemli ölçüde katkı sağlayacağını belirtmişlerdir.

Diğer çalışmalardan farklı olarak örneklem ülkesini geliştirmekte olan küçük ada ülkeleri olarak belirleyen Feeny ve Rogers (2008), bu ada ülkelerindeki sosyal sektör çıktılarını geliştirmek için kamu sektörü harcamalarının ve dış yardımların etkinliğe olan katkısını değerlendirmişler ve panel veri analizi yaklaşımını kullanmışlardır. Çalışmaları 1990'larda sağlık sektöründe yaşam beklentisini geliştirmeye yönelik yapılan kamu harcamalarının ve yardımların etkinliği yıllık %1,8 oranında düşürmüş olduğunu ancak eğitim sektöründe etkinliğin sağlanması için yapılan harcamaların etkinliğe katkı yaparak okula kayıt oranını yıllık %2,2 arttırdığını göstermiştir. Etkinliğin belirleyicileri konusunda ise okur-yazarlık oranı ile yönetimin kalitesinin kamu sektörü etkinliği için önemli olduğu belirtilmiş ve okula kayıt olma oranının gelişen küçük ada

ülkelerinde kamu sektörü etkinliğinin temel belirleyicilerinden olduğu vurgulanmıştır. Etkinlikle ilgili bütün bu faktörlerin belirlenmesine rağmen analiz sonuçları bu küçük ada ülkelerinde etkinliğin düşük olduğuna dair deliller sunmaktadır.

Rusya'nın 89 bölgesinde bulunan ve faaliyet gösteren kamu sektörleri arasındaki kamu harcama etkinliğinin belirleyicilerini veri zarflama analizi yöntemiyle inceleyen ve bu bölgeler arasında önemli farklılıklar olduğunu gösteren Hauner (2008), çalışmada sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik sektörleri için birçok kamu sektörü performans ile etkinlik skoru hesaplamıştır. İncelenen bu bölgelerde yüksek kamu sektörü etkinliği ve performansı özellikle yüksek kişi başı milli gelirle, iyi yönetimle, güçlü demokrasiyle ve düşük kamu harcama seviyesiyle ilişkilendirilmiştir; ancak örnekleme yer alan bölgelerin çoğunda etkinsizlik gözlemlenmiştir.

Kamu sektörünün etkinliğini ve performansını araştıran bir diğer çalışmada Becker (2008) gelişmiş ve gelişmekte olan 74 ülkeyi örneklem olarak belirleyerek 1985, 1990, 1995 ve 2000 yılları için analiz yapmıştır. FDH ile veri zarflama analizi metodlarını kullanarak ulaştıkları sonuçlar ülkelerin ortak geçmişlerine ve kültürel yapılarına dikkat çekmiş ve kamu sektörü etkinliğinin açıklanması bakımından önemli faktörler olduğunu belirtmiştir. Küçük kamu sektörüne sahip olan ülkelerin daha etkin gözüktüğüne fakat bu etkinin zayıf olduğunu da işaret edilmekle birlikte aynı sonucun daha küreselleşmiş ülkeler içinde geçerli olduğu da vurgulanmıştır. Ek olarak, açık bir şekilde çevre dostu olan ve bu yönde düzenlemelerde bulunan ülkelerin görece diğer ülkelere göre kamu harcamalarında daha etkin olduğu tespit edilmiştir.

Angelopoulos vd. (2008) tarafından yapılan analizde hem gelişmiş hem de gelişen ülkelerdeki kamu sektörü etkinliği incelenmiş ve kamu harcama etkinliğinin büyük bir oranda yatırımlara ve ülkenin dış ticaret açıklığına bağlı olduğu sonucuna varılmıştır.

Eğitim sektörü etkinliğin sağlanması bakımından önem arz ettiği için St.Aubyn vd. (2009), 26 AB üyesi ülke ile Japonya ve ABD'yi 1998-2001 ve 2002-2005 yılları arası iki farklı dönem için yükseköğretimin etkinliğini incelemişlerdir. Bu çalışmalarında veri zarflama analizi ve sınır analizi metodunu kullanmışlardır. Analiz sonuçları şu şekilde özetlenebilir: kaliteli bir ortaöğretime sahip olan ve yükseköğretim sisteminin iyi işlediği ülkeler eğitim sektöründe daha iyi sonuçlar elde etme eğilimine sahipken yükseköğretim etkinliği kurumsal faktörlerle ve PISA skorları ile ölçülen ortaöğretimin kalitesiyle de ilgilidir. Bunun yanı sıra yükseköğretimin etkinliği ile istihdam oranı arasında bağlantı bulunmuştur. Yükseköğretim eğitiminden mezun olanlar arasındaki işsizlik oranı, sadece ortaöğretim eğitimi alanlar arasındaki işsizlik oranına göre daha düşüktür. Etkinliği belirleyen faktörlerden bir diğeri kurumların değerlendirilmesidir.

Kamu kurumlarının bağımsız ajanslar tarafından değerlendirildiği ve incelendiği ülkelerde etkinlik daha yüksek olma eğilimindedir. Ülkeler incelendiğinde ise hangi analiz metotlarının kullanıldığına bakılmaksızın sadece Güney ve Doğu Avrupa ülkeleri değil Almanya, İtalya, Fransa gibi yoğun nüfuslu gelişmiş Avrupa ülkeleri ile ABD’ de yükseköğretim de etkinlikten uzakta bulunmaktadır. Bu ülkelerin aksine Birleşik Krallık ve Hollanda yöntem fark etmeksizin etkinlik konusunda en etkin ülkelerken Çek Cumhuriyeti, Yunanistan, Portekiz ve Slovakya en alt sıralarda yer almaktadırlar. Ayrıca araştırma ve öğretim alanında ülkeler arasında ciddi farklılıklar mevcuttur. Son olarak çalışmada, iyi bir performans gösteren ülkelerden olmak için yükseköğretime yapılan harcamaları arttırmanın zorunlu olmadığı belirtilmiş ve harcamaların etkin yapılmasının önemine değinilmiştir.

Meksika’daki eğitim ve sağlık harcamalarının etkinliğini inceleyen Schwellnus (2009) çalışmasında ülkedeki ortaöğretim PISA skorlarının düşük olduğunu ve ilgili yaş grubunun sadece üçte ikisinin okula gittiğini göstermiş ve bu durumun zayıf, kalitesiz öğrenim süreci ile öğretmen seçiminde şeffaflığın olmamasının sonucunu yansıttığını ifade ederken eğitim alanında ortaya çıkan bu etkinsizlik sorununun çözümü için ortaöğretime kayıt olma oranını arttırmak, öğretme kalitesini geliştirmek gibi konulara odaklanılmasının gerekliliğini ortaya koymuştur. Sağlık sektöründe ise eğitimde olduğu gibi benzer etkinsizlik problemlerinin olduğu ve çözümü için sağlık sigortasının kapsamını genişletmek, sağlık sistemindeki problemleri azaltmak gibi birçok politikaya yer verilmesinin etkinliğin sağlanması için önemli olduğu belirtilmiştir.

Joumard vd. (2010) OECD ülkelerini inceledikleri çalışma özellikle sağlık sistemi performansının etkinliğinin değerlendirilmesi bakımından önemlidir. Sağlık sektöründe kamu harcama etkinliğinin büyük bir oranda kurumsal yapıdan etkilendiğine dair deliller bulmuşlar ve kamu kaynaklarının hastanede yatılı kalma veya ayakta tedavi şeklindeki dağılımı, ödeme planları gibi faktörlerin etkinlik skorları üzerinde güçlü bir etkiye sahip olabileceğini vurgulamışlardır.

Afonso vd. (2010a) çalışmalarında 24 AB üyesi ülkesinde ve gelişen piyasalara sahip ülkelerdeki kamu harcama etkinliklerini veri zarflama analizi yöntemini kullanarak 1999-2003 yılları arasını kapsayan dönem için incelemişler ve AB’ye yeni katılan ülkelerin kamu harcama etkinliğinde özellikle Asya’da en üst düzeyde performans gösteren gelişen piyasalara göre önemli farklılıklar gösterdiklerini belirtmişlerdir. Kamu sektörü küçük olan ve kamu harcamalarının milli gelir içindeki payının %30’unu geçmeyen ülkeler daha etkin olma eğilimindedirler. Diğer taraftan etkinliğin sağlanması için kişi başı gelir seviyesi, kamu sektörünün yeterliliği, eğitim seviyesi ve mülk haklarının güvenliği gibi konulara önem



verilmesi kamu sektöründe etkinsizliği önlemek ve kamu harcamalarında etkinliği sağlamak için çözüm sunabilecek alanlar olduğuna dikkat çekilmiştir. Ayrıca, analiz sonuçlarına göre birçok yeni üye ülke ile gelişen piyasalar ciddi derecede çıktıları geliştirerek ve kaynak kullanımını frenleyerek kamu harcama etkinliklerini arttırabilirler.

Diğer çalışmalarında Afonso vd. (2010b), veri zarflama analizi yöntemini kullanarak 26 ülkedeki sosyal harcamalarla gelir dağılımı arasındaki ilişkiyi ampirik olarak incelemişler ve kamu harcamalarının yeniden dağılımı ile eğitim başarılarının daha eşit gelir dağılımıyla ilişkilendirmişler; ancak kurumsal yapının kalitesinin gelir dağılımını düzelttiğine dair net bir kanıt bulamamışlardır. Bunun yanı sıra bazı Güney ve büyük Avrupa ülkelerinin görece istikrarlı bir şekilde düşük etkinlik seviyelerine, Kuzey Avrupa ülkelerinin çoğunun ise kamu sosyal harcamalarında yüksek etkinliğe sahip olduğu tespit edilmiştir. Anglo-Saxon ülkeleri içinse; yüksek girdi etkinliği mevcutken, çıktıda düşük bir etkinlik söz konusudur. Bu ülkelerdeki çıktı etkinliğinin yüksek eğitim başarıları sayesinde sağlanabileceği sonucuna varmışlardır.

1980'den 2004 yılına kadar 114 gelişmiş ve gelişen ülkeyi çalışmasına dahil eden Hauner ve Kyobe (2010), eğitim ve sağlık sektöründe gerçekleşen etkinlik ve performans üzerinde durmuşlar ve kamu sektörü harcama etkinliğinin belirleyicilerine değinmişlerdir. Çalışma sonuçlarına göre, en çarpıcı bulgu yüksek kamu harcamalarının milli gelir içindeki payının eğitim ve sağlık sektörlerinde oluşan düşük etkinlikle ilişkili olmasıdır. Ayrıca, kişi başı milli geliri yüksek olan ülkeler daha iyi kamu sektörü performansı ve etkinliği sergilemekteyken, hesap verilebilirlik ile demografik ve coğrafi faktörler etkinlik üzerinde önemli rol oynamaktadır. Bunun yanı sıra görece yüksek genç nüfus, eğitim sektöründeki performans ve etkinliği düşürürken, yüksek nüfus yoğunluğu performansı geliştirmektedir. Ek olarak, örnekleme yer alan ülkelerin önemli bir miktarı gelişmiş ülke konumunda olduğu için coğrafi olarak ekvatora yakınlığın ve dilsel ayrışmanın etkinliği olumlu veya olumsuz yönde etkilediğine dair anlamlı sonuçlar bulunamamıştır.

Alman yerel hükümetlerinin etkinlik maliyetlerini sınır analizi yöntemini kullanarak 2004 yılı için inceleyen Kalb vd. (2011) özellikle etkinsizliğin etkinliğe gereken önemi vermeyen, yüksek turist çeken yerel hükümetlerde ortaya çıktığını belirtmişlerdir. Diğer yandan, yüksek işsizlik oranına sahip olan belediyeler etkinliği ciddiye almakta ve gereken önlemleri almaktadırlar. Belediyelerde etkinliği belirleyen faktörlerin yanında dışsal değişkenleri de göz ardı etmek ve gereken önemi vermemek kamu sektöründe etkinsizliğe neden olabilmektedir.

Adam vd. (2011) kamu sektörü etkinliğini 19 OECD ülkesi için 1980-2000 dönemleri arasında değerlendirdikleri çalışmalarında, yönetimin kalitesinin kamu harcama etkinliğini belirleme ve artırma açısından sosyo-ekonomik çevreden daha önemli bir faktör olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Bu bakımdan, güçlü sağ yanlı hükümetlere sahip ve seçimlere yüksek katılım gösteren ülkeler diğer ülkelere kıyasla daha yüksek PSE skoru elde etmektedirler. Ayrıca, kamu harcamalarında etkin olan ülkeler çevre dostu, politikalarında şeffaflığa önem veren, maliyet etkinliğini sağlayan ülkeler olarak nitelendirilmiştir.

Wang ve Alvi (2011) çalışmalarında kamu harcama etkinliğini ve performansını etkileyen faktörleri veri zarflama analizi yöntemi kullanarak 1986-2007 yılları arası dönemi 7 Asya ülkesi için araştırmışlar ve Japonya ile Singapur'un en yüksek etkinlik skorlarına sahip olan ülkeler olduğunu saptamışlardır. Buna ek olarak özel sektör tüketim, yatırım ve net ihracatında meydana gelen artışlar etkinsizliğin düşmesine katkı sağlamaktayken, diğer taraftan yolsuzluğun hükümet performansını ve etkinliği negatif etkileyen önemli bir faktör olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, resesyon dönemlerinde kamu harcamalarının diğer zamanlarda yapılan harcamalara göre daha etkin olduğu görülmüştür.

Doğu Asya ülkelerini 2000 ile 2007 yılları arasında veri zarflama analizi ve Tobit regresyon yöntemini kullanarak analiz eden Chan ve Karim (2012), kamu harcamalarının etkinliği ile bunu etkileyen ekonomik ve politik faktörleri belirlemeyi amaç edinmişlerdir. Etkinliğin belirleyicileri olarak politik istikrar ve finansal özgürlük kamu harcama etkinliğine pozitif; aşırı politik özgürlük, hesap verilebilirlik ve sivil hak ile özgürlükler ise negatif katkı vermektedir. Örnekleme bulunan ülkelere Çin, eğitim ve sağlık alanında yapılan kamu harcamaları ile ekonomik performansı sürdürme ve istikrar açısından görece daha etkin ülke konumunda olduğu saptanmıştır. Japonya altyapı harcamalarında, Singapur ise kamu hizmetlerini sunma ve geliştirme konusunda en etkin ülkeler olarak analiz edilmişlerdir.

PSE (*public sector efficiency*) ve PSP (*public sector performance*) skorlarının hesaplanması yoluyla kamu harcama etkinliği değerlendirilmesi yapılan bir diğer çalışmada Afonso vd. (2013) aittir. Bu çalışmada veri zarflama analizi yöntemi benimsenerek 2001-2010 dönemini kapsayan zaman diliminde 23 Latin Amerika ve Karayip ülkesi incelenmiş ve analiz sonuçları örnekleme ülkelerinin ortalama olarak kaynaklarını %40 daha az kullanarak aynı çıktı seviyesini elde edebileceklerini veya buna alternatif olarak hükümetlerin harcama miktarını aynı seviyede tutarak çıktı düzeyini %19 arttırabileceklerini göstermiştir. Bunun yanı sıra Tobit analizine göre ise; şeffaflığın artması ve düzenleme kalitesi hem girdi hem çıktı etkinliğini geliştirmekteyken şeffaflık, yolsuzluğun kontrolü, düzenleme kalitesi ve mülkiyet haklarının güvenliği çıktı etkinliğini arttırmaktadır.

Medeiros ve Schwierz (2015) veri zarflama analizi yöntemini kullanarak AB ülkeleri için bir çalışma yapmışlar ve AB ülkelerinin sağlık sisteminde bulunan etkinsizliğe dair birçok delil bulmuşlardır. Bulguları gösteriyor ki; Belçika, Kıbrıs, İspanya, Fransa, Lüksemburg, İsveç ve Hollanda istikrarlı bir şekilde en yüksek etkinlik skorlarına sahip ülke konumunda bulunurlarken, diğer yandan Çek Cumhuriyeti, Litvanya ve Slovakya'nın düşük etkinlik skorlarına dikkat çekilmektedir. Düşük skor bakımından bu ülkeleri Macaristan, Letonya, Polonya ve Estonya izlemektedir. Etkinlik bakımından zayıf olan bu ülkeler etkinlik kazanımlarıyla kamu sağlık harcamalarının milli gelir içindeki payının artmasını yavaşlatabilir ve bunun sonucu olarak kamu harcama etkinliğini sağlayabilirler. Ayrıca, çalışmada AB ülkelerinde ortalama olarak sağlıklı yaşam beklentisinin doğumda etkinliğin sağlanmasıyla birlikte %2,3 veya 1,8 yıl arttırılabilmesinin mümkün olduğu belirtilmektedir.

Agasisti ve Zoido (2015) veri zarflama analizi yöntemiyle 2012 yılı PISA skorlarını kullanarak 30 ülkeyi inceledikleri araştırmalarında, kız öğrenci oranı veya temel bilgi seviyesinin üstündeki öğrencilerin oranı gibi faktörleri pozitif olarak okulun dolayısıyla eğitim sektörünün etkinliği ile ilişkilendirmektedirler; fakat etkinlik ile derse katılma oranı arasında herhangi bir ilişki bulamamışlardır. Bunlara ek olarak müdürün bütçeyi kontrol şekli ve otoritesi, liderlik, kalite ve öğretmen değerlendirmesi gibi faktörler ile etkinlik arasındaki ilişki ülkeden ülkeye farklılık göstermekteyken, yeterlilik seviyesinin altındaki öğrencilere odaklanmak ve öğrencilerin okuldan kaçmamak gibi iyi davranışlarını dikkate almak birçok alanda daha iyi sonuçları teşvik edeceği vurgulanmaktadır.

Doğrudan demokrasinin, kamu sektöründe üretilen mal ve hizmetlerin etkinliği ve minimum maliyeti üzerindeki etkisini araştıran Asatryan ve De Witte (2015), FDH metodunu kullanarak Almanya'nın Bavyera eyaletinin belediyelerini etkinlik açısından değerlendirmişler ve doğrudan demokratik faaliyetlerin yüksek hükümet etkinliğiyle ilişkilendirildiği ve bu yolla bireylerin doğrudan karar verme sürecine dahil edilmesinin şeffaflığı artırıp kamu sektöründeki etkinsizliği azaltacağı sonucuna ulaşmışlardır.

Garayeva ve Tahirova (2016), örneklem olarak 45 ülkeyi modele dahil etmişler ve 1996-2013 yılları arası dönemi incelemişlerdir. Panel veri sabit etkiler modeli aracılığıyla kamu harcamaları ile mali kurumların kalitesini değerlendiren yazarlar; mali harcama etkililiğinin ana belirleyicilerinin ülkeden ülkeye farklılık gösterdiğini, gelişmiş ülkelere gidildikçe belirleyicilerin kurumsal faktörlerden finansal faktörlere doğru kaydığını ifade etmişlerdir. Gelişmiş ülkelerde harcama etkililiğini belirleyen temel faktör kurumların kalitesiyken, gelişmekte olan ülkelere finansal piyasalara erişim daha fazla önem arz

etmektedir. Dolayısıyla, yüksek gelirli Batı Avrupa ülkeleri için mali kurumların kalitesi güçlü bir şekilde kamu harcama etkinliği ile ilişkilendirilmektedir.

Çalışmalarında 20 OECD ülkesinin etkinlik analizini veri zarflama yöntemini kullanarak 2009-2013 yılları arası dönemi kapsayan zaman dilimi için inceleyen Afonso ve Kazemi (2016), gelişmiş ülkelerin kamu harcamalarını etkin yapıp yapmadıkları konusunda PSP (*public sector performance*) ile PSE (*public sector efficiency*) skorlarını da dikkate alarak araştırmalarını gerçekleştirmişlerdir. İki farklı skor hesaplanarak etkinlik ve performans kavramlarının farklılığına vurgu yapılmış, bir ülkenin kamu sektöründe iyi bir performans sergilemesinin kamu harcamalarını etkin bir şekilde yaptığı anlamına gelmediği belirtilmiştir. Ek olarak, harcama düzeyleri yüksek olan ülkelerin, kamu harcama düzeyleri daha düşük olan ülkelere göre etkinlik konusunda daha zayıf bir performansa sahip oldukları vurgulanmıştır. Sonuçlara göre, PSP ve PSE skorları İsviçre'nin en etkin ülke konumunda olduğuna işaret etmektedir. İsviçre bu etkinliği örneklemede yer alan ülkelerin yaptığı harcama düzeylerinden daha düşük kamu harcaması yaparak sağlamaktadır. Performans konusunda İsviçre'yi Lüksemburg, Norveç, Almanya, Japonya ve Kanada takip ederken, etkinlik alanında ise Yunanistan en zayıf ülke konumundadır. Bu alanda etkinsiz olan diğer ülkeler İtalya, Portekiz ve İspanya'dır. Ayrıca yapılan analizde İsviçre dışındaki diğer ülkeler ortalama olarak kamu harcamalarını %26,8 azaltarak aynı performans seviyelerini sağlayabilme ihtimallerinin de olduğu belirtilmiştir.

Brini ve Jemmali (2016) veri zarflama ve Tobit regresyon analizi modelini kullanarak 1996-2011 yılları arası dönemi kapsayan bir çalışma yapmışlar ve 11 Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkesi (MENA) için yönetim, sağlık, eğitim ve altyapı alanlarında etkinlik skorları hesaplamışlardır. Örneklemede analiz edilen ülkeler arasında Ürdün yönetim, sağlık ve eğitim alanında, Tunus ise altyapı alanında yapılan kamu harcamalarında en etkin ülke konumundadırlar. Diğer yandan Libya, Cezayir ve Yemen yönetim ve sağlık alanındaki kamu harcamalarında görece daha az etkindirler. Ayrıca politik istikrar, ticari özgürlük ve ekonomik büyüme oranı belirleyicileri kamu harcama etkinliği üzerinde pozitif etkiye sahipken, hesap verilebilirlik ve politik özgürlük bu etkinliği olumsuz etkilemektedir.

Dutu ve Sicari (2016), OECD ülkelerinin sağlık, eğitim ve genel hizmet harcama etkinliklerini 2012 yılı için veri zarflama analizi yöntemini kullanarak değerlendirmişlerdir. Etkinlik ölçümlerinde OECD ülkeleri arasında çeşitli farklılıkların olduğunu bulmuşlar ve çözüm olarak da hem girdi hem çıktı etkinliğinde gelişmeler sunmuşlardır.

Veri zarflama analizi ve FDH yöntemleri uygulanarak 2012 yılı için 28 AB üyesi ülke, 2 AB aday ülke ve ABD, Japonya, Norveç, Güney Kore ile İsviçre'ye dair yapılan çalışmada Moreno-

Enguix ve Bayona (2017), ülkelerin kamu sektöründe gösterdikleri performans ile kamu harcama etkinliklerini değerlendirmişler ve ülkeler arasında ciddi farklılıklar bulunduğunu tespit etmişlerdir. AB ülkeleri kamu sektöründe etkinlikten oldukça uzak görünmelerine rağmen bazı ülkeler AB ortalamasından ve gelişmiş ekonomilerden daha iyi performansa sahiptirler. Kuzey ve Kuzeybatı Avrupa ülkeleri kamu etkinliği konusunda ön sıralarda yer alırken, Güney ve Güneydoğu Avrupa ekonomileri bu ülkelerin gerisinde bulunmaktadır. Bunun yanı sıra hangi modelin kullanıldığına bakılmaksızın İsviçre, Norveç ve Güney Kore en etkin ülkeler olarak gözükmektedir. Etkinliğin belirleyicilerine bakıldığı zamansa yüksek kişi başı milli gelir, gelişmişlik düzeyi, demokrasi, politikacılara olan kamu güveni, yargı bağımsızlığı ve düşük yolsuzluk seviyesi güçlü bir şekilde kamu harcama etkinliğiyle pozitif olarak ilişkilendirilmekteyken, nüfus yoğunluğunun yüksek olması kamu etkinliğini ve performansını negatif etkilemektedir.

Kosor vd. (2019) çalışmalarında 28 AB ülkesinin eğitim sektörüne yaptıkları kamu harcamalarının etkinliğini veri zarflama analizi yöntemini kullanarak değerlendirmişler ve ülkelerin harcamalarındaki ortalama etkinlik skorlarının yüksek olmasına rağmen ülkeler arasında önemli farklılıklar olduğunu bulmuşlardır. Ülkeler incelendiği zamansa kamu harcamalarında etkinliğin en yüksek olduğu yerler Bulgaristan, Macaristan, İrlanda, Lüksemburg ve Malta olmuştur.

Yakın zamanda Montes vd. (2019) tarafından yapılan çalışmada örneklem grubunun çoğunluğunu gelişen ülkelerin oluşturduğu 82 ülke veri zarflama analizi yöntemi kullanılarak incelenmiş ve 2006-2014 dönemleri arasında hükümetlerin mali şeffaflığı geliştirmeye yönelik çabalarının olup olmadığı ve mali şeffaflığın hükümet etkinliği ve etkililiği üzerindeki etkisi analiz edilmiştir. Sonuçlarına göre, mali şeffaflık hem kamu etkililiği hem de kamu harcama etkinliği üzerinde istatistiksel olarak anlamlı bir etkiye sahip olmakla birlikte, kamu borçlarını azaltma ve kamu harcama etkinliğini geliştirme bakımından önem arz etmektedir. Dolayısıyla mali şeffaflığın, kamu harcama etkinliği üzerinde doğrudan olumlu bir etkiye sahip olduğu bulunmuştur.

2.bölüm kapsamında sunulan teorik ve ampirik literatür incelendiğinde, bütçe açıklarının belirleyicilerinin çok boyutlu olduğu, mali belirleyicilerin özellikle de kamu kesimi büyüklüğünün etkisinin daha sınırlı bir çerçevede ele alındığı görülmektedir. Kamu harcama etkinliğinin etkilerini ampirik olarak ele alan ve bu önemli etkiyi değerlendiren bir çalışmanın ise bulunmadığı izlenmektedir. Tez çalışmasının katkısı bu noktada ortaya çıkmakta, izleyen bölümde kamu kesimi büyüklüğüyle birlikte harcama etkinliği temelinde bir yaklaşımla bütçe dengesi ampirik olarak modellenmeye çalışılmaktadır.



## **3.BÖLÜM**

### **OECD ÜLKELERİNE GENEL BİR BAKIŞ VE AMPİRİK ANALİZ**

Toplam harcamalar, kamu borcu, bütçe açıkları gibi mali göstergeler ülkelerin mali performanslarına dair birçok önemli bilgiler sunmakla birlikte doğru ve eksiksiz açıklanması halinde çalışmalarda analiz yapılmasını kolaylaştıran unsurlardır. Bunun yanında yapılan kamu harcamalarının etkinliği ve kamu kesimi etkinliği mali göstergelerle yakından ilişkilendirilmektedir. Özellikle kamu harcamaları kamu kesiminde çıktıya ulaşılma sürecini girdi kaynaklı olarak doğrudan etkilemektedir. Dolayısıyla, ülkeler inceleneceği zaman mali ve kamu kesimi etkinlik göstergelerinin birlikte incelenmesi örneklem olarak alınan ülkeler açısından genel bir görünüm sunacak ve bu doğrultuda ulaşılabilecek sonuçlar hiç şüphesiz daha isabetli ve tutarlı olacaktır.

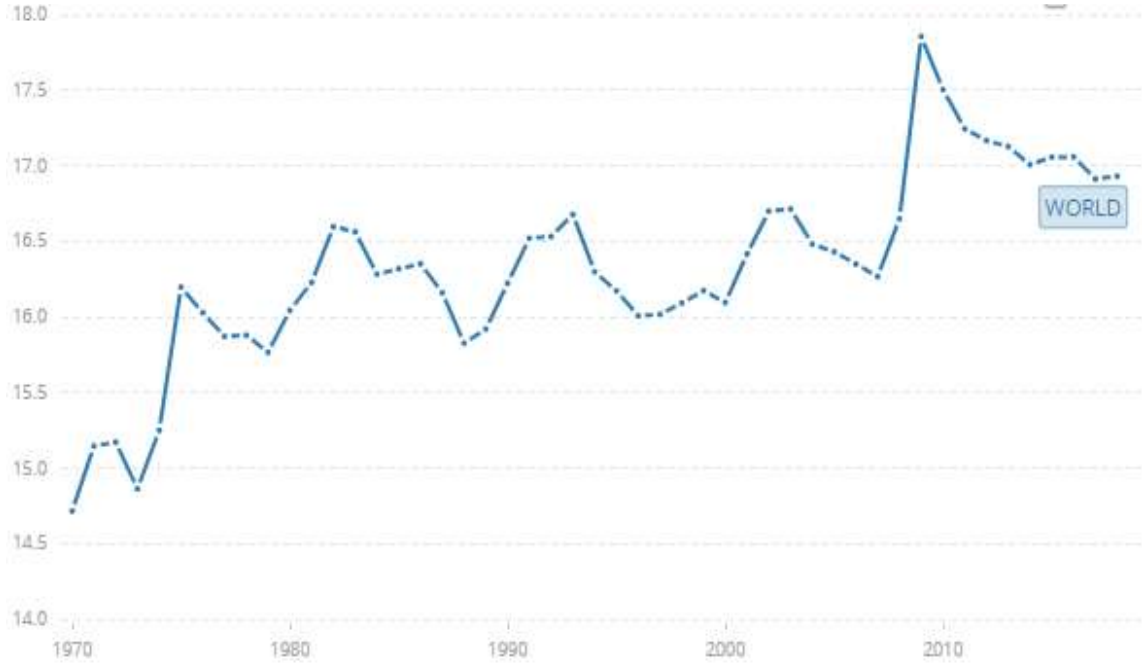
Bu bölümde öncelikle OECD ülkelerinin kamu harcamaları, bütçeleri ile bu değişkenlerle bağlantılı olan ve ülkelerin mali durumlarını yansıtan göstergelere yer verilecektir. Bu bölümü takiben konumuzun temelini oluşturan kamu etkinliğiyle ilişkili olarak eğitim, sağlık ve kurumsal anlamda önem arz eden ve etkinliğin geliştirilmesi gereken alanlara yönelik etkinlik göstergelerine değinilecektir. OECD örneklemleri çalışmanın son kısmında ise ampirik veriler ışığında elde edilen bulgular paylaşılacaktır.

#### **3.1. MALİ VE KAMU KESİMİ ETKİNLİK GÖSTERGELERİ**

##### **3.1.1. Mali Göstergeler**

Kamu harcamaları, bütçe açıkları, kamu gelirleri, borç miktarı gibi başlıca mali göstergeler kamunun durumunu yansıtmaları ve yol göstermesi açısından önemlidirler. Özellikle bu göstergelerin kamu harcamalarıyla olan ilişkisi, kamu harcamalarının dağılım sorununu ortaya çıkarmaktadır. Kamu harcamalarının aşırı yükselmesi bütçe açıklarını ve kamunun ekonomi içindeki büyüklüğünü artıracaktır. Tersine, bu harcamaların düşük seviyelerde tutulması yeteri kadar mal ve hizmet üretilmesinin önüne geçecek ve çeşitli sorunları ortaya çıkaracaktır. Dolayısıyla, kamu harcamalarının sektörler bazında dengeli ve etkin yapılması ülke ekonomileri açısından hayati öneme sahiptir. Bu gözle bakıldığında zaman zaman kamu harcamalarının diğer mali göstergelerle olan sebep-sonuç ilişkisi detaylı olarak irdelenmelidir.

İlk olarak dünya genelinde 1970-2018 yılları arasında yapılan toplam kamu harcamalarının milli gelir içindeki payının seyri incelenecektir. Kamu harcamalarının yıllar içindeki gelişimini, artış ve azalışları göstermesi açısından önemli niteliktedir.

**Grafik 1:** Genel Kamu Harcamaları, 1970-2018 (% GSYH)

**Kaynak:** <https://data.worldbank.org/indicator/ne.con.govt.zs>

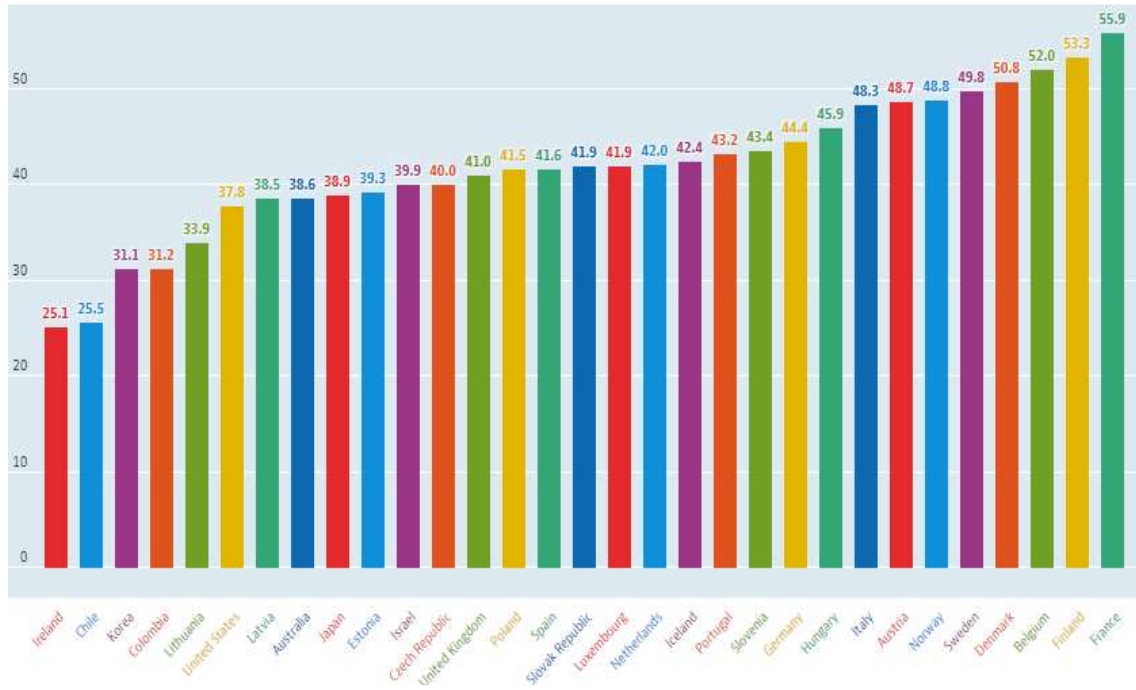
Grafik 1, 1970 yılından 2018 yılına kadar geçen sürede kamu harcamalarının milli gelir içindeki seyrini göstermektedir. Genel olarak, toplam dünya milli geliri içinde kamu harcamalarının payının artan bir trende sahip olduğu görülmektedir. 1970 yılında üretilen milli gelirin %14,7'sini kamu harcamaları oluştururken, 1970'lerde kamu harcamaları ciddi bir artış göstererek milli gelir içindeki payı %16'nın üzerine çıkmıştır. Kamu harcamalarındaki bu artışın en önemli nedeni petrol krizi nedeniyle ortaya çıkan stagflasyon krizinin üstesinden gelinmeye çalışılmasıdır. Enflasyonla birlikte işsizlik oranının artması ülkelerin kamu harcamalarını yükseltmesine neden olmuştur. Bu yükselişten sonra 1975-2008 dönemleri arasında inişler ve çıkışlar olsa bile istikrarlı bir trende sahip olan kamu harcamaları, 2008'den sonra krizle birlikte keskin bir artış göstermiştir. Bunun altında yatan en önemli sebep olarak talebi tekrar canlandırmak için uygulanan genişletici maliye politikaları gösterilmektedir. Krizin hafiflemesiyle birlikte %18'e çıkan kamu harcamalarının oranı 2018 yılı itibariyle tekrar %17 seviyelerine gerilemiştir. Bu artış ve düşüslere rağmen kamu harcamalarının genel trendi istisnalar dışında yukarı yönlüdür; ancak ekonomilerin herhangi ciddi bir krizle karşılaşmadıkları zamanlar haricinde kamu harcamaları belli bir marj içinde yatay ve istikrarlı seyretilmektedir.

İkinci olarak çalışmanın ampirik uygulama kısmında örneklem olarak seçilen OECD ülkelerinin kamu harcama seyirlerine bakılmaktadır. Bu harcama miktarları incelenirken harcamaların



parasal olarak büyüklüğünden ziyade ülkelerin milli gelirleri içindeki payını incelemek verilerin daha doğru yorumlanmasına imkan vermektedir; çünkü, parasal yani nominal değerlendirme harcama miktarlarının görünenden az veya fazla gözükmesine neden olabilmektedir. Temelde milli gelir içinde kamu harcamalarının payı kamu sektörünün ekonomi içindeki boyutunu göstermekle birlikte hükümetlerin uyguladıkları cari politik kararlarını yansıtmaktadır. Bununla birlikte kamu harcamalarının miktarı ve yapıldığı alanlar farklılık göstermektedir. Bu harcamaların hangi yolla nasıl yapıldığı da kamu harcamalarının milli gelir içindeki payını etkilemektedir. Örneğin destekler sübvansiyon veya mali destek şeklinde değil de vergi indirim yoluyla yapılırsa kamu harcamalarının milli gelir içindeki payı doğal olarak düşük gözükcektir.

**Grafik 2:** Genel Toplam Kamu Harcamaları, 2018 (% GSYH) <sup>6</sup>



**Kaynak:** OECD (2021), General government spending (indicator). doi: 10.1787/a31cbf4d-en

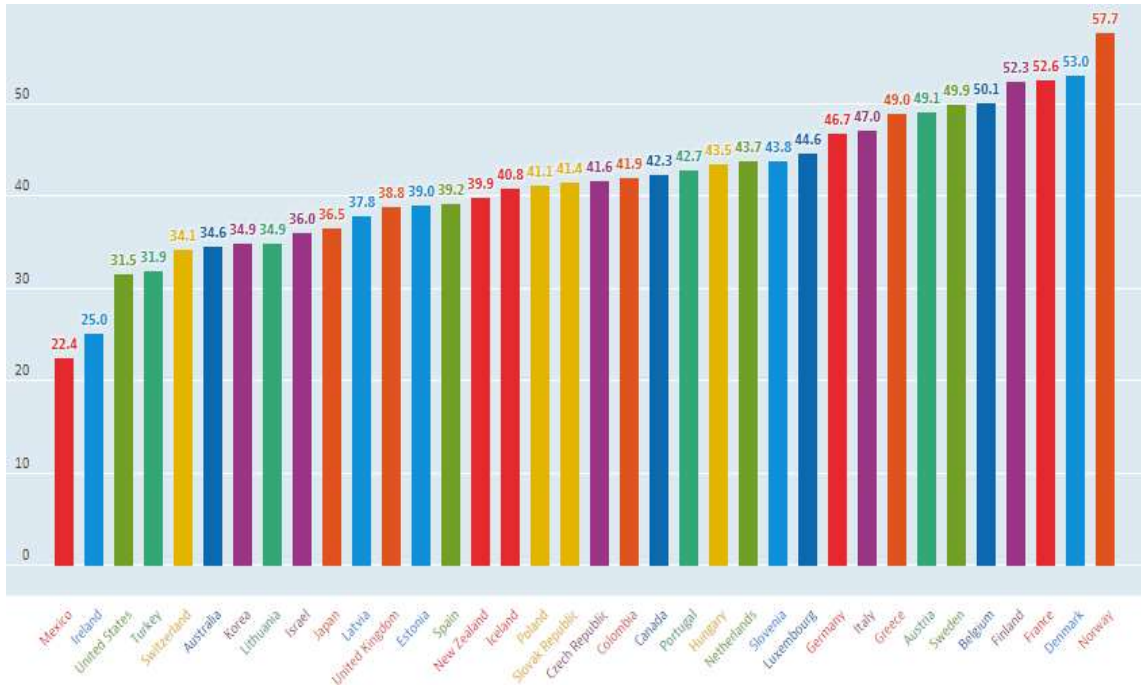
Genel kamu harcamaları ülkelerin kamu sektörü boyutlarının farklılığına ve kamu politikalarının nasıl şekilleneceğine işaret eden bir göstergedir. OECD (2019a) raporu, 2017 yılında OECD ülkelerinde milli gelir içinde kamu harcamalarının payını ortalama %40,4 olarak belirtmiştir. Fransa %56,5 oranla en yüksek paya sahip ülkedir. Meksika ve İrlanda ise milli gelirlerinin %26,3'ünü oluşturan kamu harcamalarıyla en alt sırada yer almaktadırlar. Türkiye ise %35'e yakın oranla OECD ortalamasının altında kalmıştır. 2018 verilerinde ise, grafik 2 kamu harcamalarının milli gelire oranının en yüksek olduğu ülkenin %55,9 oranla yine Fransa

<sup>6</sup> Grafikte ülkelerin 2018 verileri paylaşılmaktayken, Lüksemburg'un 2017, İsrail ve Hollanda'nın 2019 yılına ait verileri kullanılmaktadır.

olduğunu yansıtmaktadır. Fransa'nın yaklaşık olarak milli gelirinin yarısından daha fazlasını kamu harcamaları oluşturmaktadır. Fransa'nın ardından kişi başı milli geliri yüksek olan ülkelerden Finlandiya (%53,2), Belçika (%52), Danimarka (%50,8) ve İsveç (%49,8) gelmektedir. Diğer taraftan, İrlanda ve Şili kamu harcamalarının milli gelir içindeki payını %25 seviyesinde tutarak görece daha küçük bir kamu sektörünün ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu ülkeleri Güney Kore (%31,1), Kolombiya (%31,2), Litvanya (%33,9) izlemektedir. Ülkelerin birbirinden farklı oranlarda kamu harcama seviyelerine sahip olmaları, piyasa içinde ne kadar aktif rol oynamak istediklerine de işaret etmektedir.

Kamu sektörü kamusal mal ile hizmetleri sunmak ve kamu olarak yeniden bölüşüm rolünü yerine getirmek gibi iki temel amaç için vergi ve vergi dışı gelirleri toplamaktadır. Özellikle hükümetlerin politika tercihleri vatandaşlara ne kadar ve nasıl mal ve hizmet sunulacağı ile ilgili olarak ne kadar gelire ihtiyaç duyulduğunu ifade etmektedir. Farklı ülkelerin elde ettikleri kamu gelirlerini karşılaştırmak ekonomi içinde kamu sektörünün büyüklüğünü belirleyen, mevcut finansal kaynak miktarına dikkat çeken bir göstergedir.

**Grafik 3:** Toplam Genel Kamu Gelirleri, 2019 (% GSYH) <sup>7</sup>



**Kaynak:** OECD (2021), General government revenue (indicator). doi: 10.1787/b68b04ae-en

OECD (2019a) raporuna göre, 2017 yılında OECD ülkelerinde kamu gelirlerinin milli gelir içindeki payı ortalama %38,2 olarak gerçekleşmiştir. Norveç (%54,9), Fransa (%53,7),

<sup>7</sup> Grafikte 2019 yılına ait veriler sunulmaktayken, Türkiye, Japonya ve Yeni Zelanda'nın 2018 verileri kullanılmaktadır.

Finlandiya (%53,4), Danimarka (%52,6), Belçika (%51,3) milli gelirlerinin yarısından fazlasını kamu gelirleri oluşturan ülkelerdir. Meksika (%23,7) ve İrlanda (%26) ise milli gelirlerine oranla en düşük kamu gelinine sahip OECD ülke konumundadırlar. Özellikle İrlanda'da uygulanan düşük gelir ve kurumlar vergisi büyümeye hız kazandırırken, kamu gelirlerinin görece düşmesine neden olmuştur. Diğer yandan, Türkiye %30'un hemen üzerindeki oranıyla OECD ortalamasının altında performans göstermektedir. 2019 yılında Norveç (%57,7) ve Danimarka (%53) kamu sektörünün ekonomideki payını artırırlarken, Finlandiya (%52,3), Belçika (%50,1) ve Fransa (%52,6)'nın milli gelirleri içindeki kamu gelirleri azalmıştır. Meksika (%22,4) ve İrlanda (%25) önceki senelerde olduğu gibi son sıradadırlar. Kamu gelirlerinin özellikle kamu harcamalarını finanse etme gibi bir mali görevi olsa da ekonomik büyüme de yön veren bir unsurdur.

Kamu harcamalarının süreklilik arz ederek artış göstermesi ve toplanan kamu gelirleriyle karşılanamaması sonucu bütçenin açık vermesi kaçınılmazdır. Dolayısıyla, bütçenin açık vermesinin en önemli kaynağı olarak kamu harcamaları gösterilmektedir. Bütçe açıkları ayrıca bir ülke ekonomisinin mali duruşu hakkında bilgi vermesi ve mali disiplini yansıttığı için kayda değer öneme sahip bir göstergedir.

**Tablo 2:** Toplam Genel Kamu Açıkları (% GSYH)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Avustralya</b>	-3.75	-5.56	-4.46	-4.62	-2.89	-2.84	-2.32	-2.32	-1.85	-0.82	-0.49
<b>Avusturya</b>	-1.50	-5.33	-4.44	-2.55	-2.19	-1.95	-2.73	-1.01	-1.54	-0.74	0.20
<b>Belçika</b>	-1.10	-5.43	-4.09	-4.33	-4.32	-3.13	-3.06	-2.41	-2.36	-0.71	-0.74
<b>Kanada</b>	0.18	-3.88	-4.74	-3.31	-2.52	-1.49	0.17	-0.06	-0.45	-0.13	-0.40
<b>Şili</b>	4.67	-4.04	-0.17	1.29	0.54	-0.52	-1.51	-2.05	-2.64	-2.71	-
<b>Çekya</b>	-1.98	-5.45	-4.19	-2.72	-3.93	-1.25	-2.10	-0.61	0.72	1.56	1.10
<b>Danimarka</b>	3.17	-2.80	-2.71	-2.06	-3.49	-1.24	1.14	-1.33	-0.11	1.52	0.48
<b>Estonya</b>	-2.64	-2.18	0.19	1.06	-0.29	0.18	0.70	0.14	-0.52	-0.77	-0.56
<b>Finlandiya</b>	4.18	-2.48	-2.53	-1.02	-2.16	-2.52	-2.99	-2.43	-1.73	-0.68	-0.77
<b>Fransa</b>	-3.26	-7.17	-6.89	-5.15	-4.98	-4.08	-3.90	-3.63	-3.54	-2.77	-2.53
<b>Almanya</b>	-0.12	-3.15	-4.38	-0.88	0.01	0.04	0.58	0.94	1.18	1.24	1.87
<b>Yunanistan</b>	-10.1	-15.1	-11.2	-10.2	-8.87	-13.1	-3.56	-5.61	0.49	0.72	0.99
<b>Macaristan</b>	-3.73	-4.69	-4.39	-5.19	-2.27	-2.54	-2.75	-1.97	-1.76	-2.38	-2.29
<b>İzlanda</b>	-12.8	-9.48	-9.46	-5.41	-3.61	-1.78	-0.07	-0.79	12.43	0.54	0.82
<b>İrlanda</b>	-7.02	-13.8	-32.0	-12.8	-8.09	-6.17	-3.65	-1.95	-0.69	-0.31	0.05

<b>İsrail</b>	-3.39	-6.30	-3.48	-2.87	-4.29	-3.97	-2.27	-0.91	-1.40	-1.11	-3.62
<b>İtalya</b>	-2.56	-5.12	-4.24	-3.59	-2.95	-2.85	-2.95	-2.55	-2.41	-2.42	-2.18
<b>Japonya</b>	-4.12	-9.78	-9.15	-9.09	-8.30	-7.64	-5.38	-3.56	-3.46	-2.91	-2.28
<b>Kore</b>	2.13	-1.28	0.88	0.98	1.02	1.28	1.21	1.18	2.21	2.68	2.83
<b>Letonya</b>	-4.20	-9.49	-8.59	-4.25	-1.22	-1.17	-1.44	-1.36	0.06	-0.52	-0.74
<b>Litvanya</b>	-3.08	-9.11	-6.92	-8.95	-3.15	-2.61	-0.62	-0.27	0.23	0.45	0.60
<b>Lüksemburg</b>	3.32	-0.67	-0.66	0.51	0.34	0.98	1.32	1.40	1.79	1.35	2.66
<b>Meksika</b>	-0.93	-3.08	-2.97	-5.30	-4.73	-4.55	-4.21	-5.16	-2.86	-2.49	-4.69
<b>Hollanda</b>	0.20	-5.09	-5.25	-4.43	-3.92	-2.93	-2.15	-2.02	0.02	1.26	1.49
<b>Yeni Z.</b>	0.45	-2.81	-6.87	-4.07	-2.21	-0.51	0.20	0.36	1.22	1.17	-
<b>Norveç</b>	18.6	10.24	10.92	13.35	13.76	10.67	8.62	6.02	4.06	5.00	8.12
<b>Polonya</b>	-3.60	-7.25	-7.40	-4.88	-3.74	-4.18	-3.65	-2.62	-2.37	-1.46	-0.24
<b>Portekiz</b>	-3.70	-9.87	-11.4	-7.66	-6.18	-5.10	-7.36	-4.45	-1.89	-2.96	-0.45
<b>Slovakya</b>	-2.52	-8.15	-7.46	-4.46	-4.37	-2.87	-3.11	-2.67	-2.48	-0.95	-1.06
<b>Slovenya</b>	-1.39	-5.81	-5.60	-6.63	-3.99	-14.5	-5.51	-2.85	-1.93	-0.01	0.77
<b>İspanya</b>	-4.57	-11.2	-9.53	-9.74	-10.7	-7.04	-5.92	-5.18	-4.31	-3.02	-2.54
<b>İsveç</b>	1.92	-0.71	-0.05	-0.23	-1.01	-1.40	-1.53	-0.00	0.99	1.43	0.77
<b>İsviçre</b>	1.93	0.50	0.36	0.74	0.38	-0.43	-0.21	0.64	0.33	1.23	1.39
<b>Türkiye</b>	-	-6.17	-2.68	-0.74	-0.19	0.21	0.24	0.65	-1.12	-2.77	-
<b>Birleşik K.</b>	-5.15	-10.0	-9.28	-7.51	-8.16	-5.53	-5.56	-4.59	-3.35	-2.44	-2.20
<b>Amerika</b>	-7.37	-13.1	-12.4	-11.0	-9.22	-5.82	-5.20	-4.62	-5.39	-4.26	-6.60

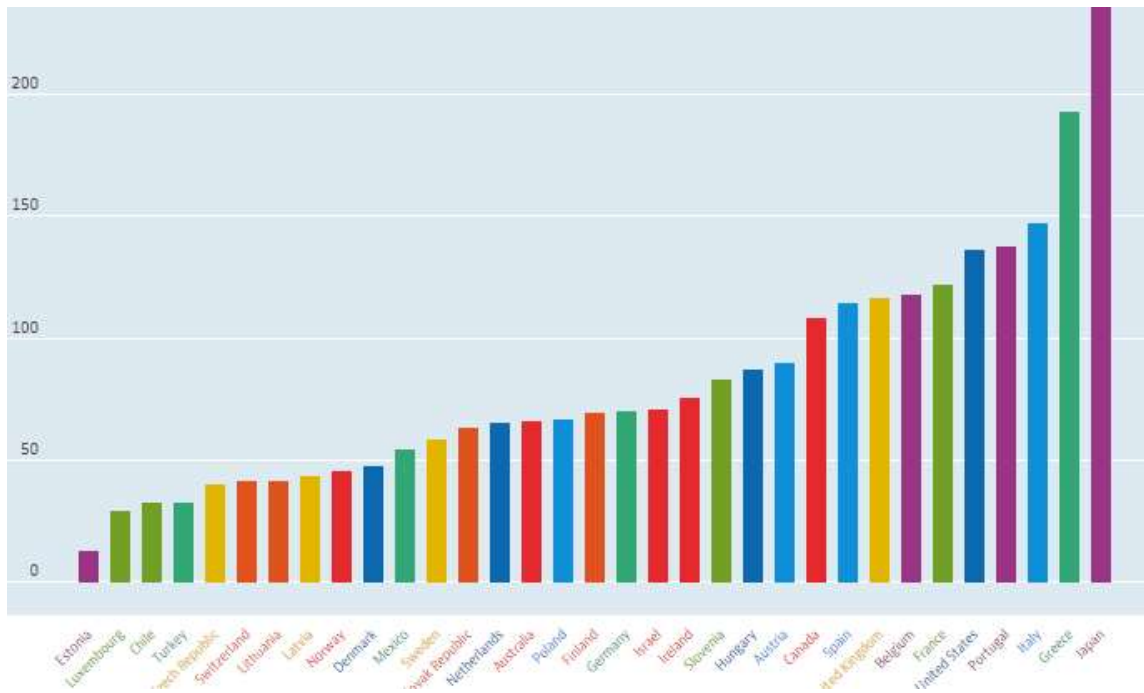
Kaynak: OECD (2020), General government deficit (indicator). doi: 10.1787/77079edb-en

Yukarıdaki tablo 2, sermaye gelirleri ile sermaye harcamalarını içeren kamu kesiminin gelirleri ve giderleri arasındaki dengeyi gösteren genel kamu açığının 2008-2018 yılları arasında OECD ülkelerinin milli gelirleri içindeki payını göstermektedir. Pozitif rakamlar kamunun bütçe fazlası verdiği ve bu kaynağın farklı sektörlere finansal kaynak olarak sunulacağını ifade ederken, rakamın negatif olması kamunun açık verdiğini ve bu açığın kapatılması için diğer sektörlerden kaynağa ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir. Tablodan görüleceği üzere özellikle 2008 küresel kriziyle birlikte ülkeler genişletici mali politikalar aracılığıyla 2009 yılında ciddi bütçe açıkları vermişlerdir. Bu ülkelerden Yunanistan, İrlanda, Japonya, Letonya, Portekiz, İspanya, İngiltere ve Amerika en çok açık veren ülkeler olmuşlardır. Özellikle İrlanda kriz yıllarında %32 bütçe açığı vererek OECD ülkeleri içinde en yüksek açığa sahip ülke olmuştur. Bu dönemde sadece bütçe fazlası veren iki ülke İsviçre ve Norveç'tir. Ayrıca Norveç kriz yıllarında bütçe fazlası azalsa bile diğer yıllarda istikrarlı olarak bütçe fazlası vererek mali anlamda en disiplinli ülke

olmuştur. Görece istikrarlı bir şekilde bütçe fazlası veren diğer ülkeler İsveç, Lüksemburg, Güney Kore ve Almanya olmuştur. Krizin ilerleyen birkaç yılında bütçe açıkları artsa da çoğu ülkede mali toparlanma sağlanmıştır. 2018 yılı itibarıyla İsrail, Meksika ve Amerika bütçe açıklarında diğer ülkelere göre daha kötü performans sergilerken Avusturya, Çekya, Danimarka, Almanya, Yunanistan, İzlanda, İrlanda, Güney Kore, Litvanya, Lüksemburg, Hollanda, Slovenya, İsviçre, Norveç ve İsveç bütçe fazlası veren ülkeler olmuşlardır.

Bütçe açıklarının giderek artması ve takip eden yıllarda devam etmesi borç seviyelerinin yükselmesine neden olarak faiz oranlarını artıracak ve bu durum açıklar üzerinde baskıya neden olacaktır. Dolayısıyla, kamu borçları kamu harcamalarının yetersiz kaldığı dönemlerde mali durumu yansıtması açısından ön plana çıkmaktadır.

**Grafik 4:** Genel Kamu Borçları, 2019 (% GSYH)



**Kaynak:** OECD (2020), General government debt (indicator). doi: 10.1787/a0528cc2-en

Genel kamu borcunun milli gelir içindeki payını gösteren grafik 4, kamu finansmanının sürdürülebilirliği açısından ayrıca önemli bir göstergedir. Ortaya çıkan bu borçların en önemli nedeni ise kamu tarafından gerçekleştirilen kamu harcamaları sonucu oluşan bütçe açıklarını finanse etmek için yapılan borçlanma tutarlarıdır. Bu bakımdan borçlanma miktarları kamu harcamalarının seviyesine önemli ölçüde duyarlıdır. Bu yüzden kamu harcamaları ile bütçe açıklarının borçlanmayla olan ilişkisi nedeniyle borçlanma miktarı en önemli göstergelerden birisi olarak dikkat çekmektedir. Grafiğe baktığımız zamansa en borçlu ülkenin büyük farkla

Japonya olduğu görülmektedir. Japonya'nın borç miktarının milli gelirine oranı %200'ün üzerindedir. (%239) Bunun en önemli sebebinin ise Japon ekonomisinin uzun yıllar boyunca mücadele ettiği ve hala tam olarak üstesinden gelemediği resesyona krizi olduğu gösterilmektedir. Bu krizden kurtulmak içinse genişletici mali politikalar yanında borçlanma yoluna gitmişlerdir. Bu durumun kaçınılmaz sonucu olarak borçlanma miktarları çok yüksek seviyelere ulaşmıştır. Borç miktarı bakımından %194 seviyelerinde borcu bulunan Yunanistan ise en zor durumda olan ikinci ülke konumundadır. Ek olarak Kanada, İspanya, İngiltere, Belçika, Fransa, Amerika, Portekiz ve İtalya ekonomilerinin borç miktarları milli gelirlerinden fazladır. Diğer yandan Estonya (%13), Lüksemburg (%29), Şili (%32), Türkiye (%32) gibi ülkeler milli gelirlerine oranla borç miktarları en az başarılı ülkeler olmuşlardır.

### **3.1.2. Kamu Sektörü Etkinlik Göstergeleri <sup>8</sup>**

#### **3.1.2.1. Sağlık Etkinlik Göstergeleri**

Günümüzden yıllar önce, sağlık sisteminin çok gelişmediği zamanlarda birçok salgın hastalık, ülkeleri yıkan savaşlar, yetersiz beslenme, doğal afetler ve başka nedenlerden dolayı milyonlarca insan vefat etmiştir. Ancak, gelişen teknoloji ve insanların bilgi düzeylerinin artması sonucu sağlık sektöründe önemli ve köklü gelişmeler kaydedilmiştir. Sağlık sektöründeki bu gelişmeler devletlerin büyümesinde ve kalkınmasında önemli rol oynamış ve eksikliği durumunda önemli hastalıkların ortaya çıkmasına ve çok sayıda insanın ölümüne neden olmuştur. Dolayısıyla sağlık sektörü; hastalıkların ortaya çıkışından yayılmasının önlenmesine, tedavisine kadar geçen sürede ön planda bulunan, ani gelişen veya kronik olan hastalıkların tedavi edilmesinden sorumludur.

Sağlık sektöründe gerçekleşen gelişimi birçok göstergeye bakarak saptamak mümkündür. Bu göstergeler sağlık sektöründe etkinliğe dair yorumlar yapılmasına da imkan vermektedir. Dolayısıyla, sağlık sektörünün performansı ve kalitesi değerlendirilirken bu alanla ilgili birçok göstergeye bakılmaktadır.

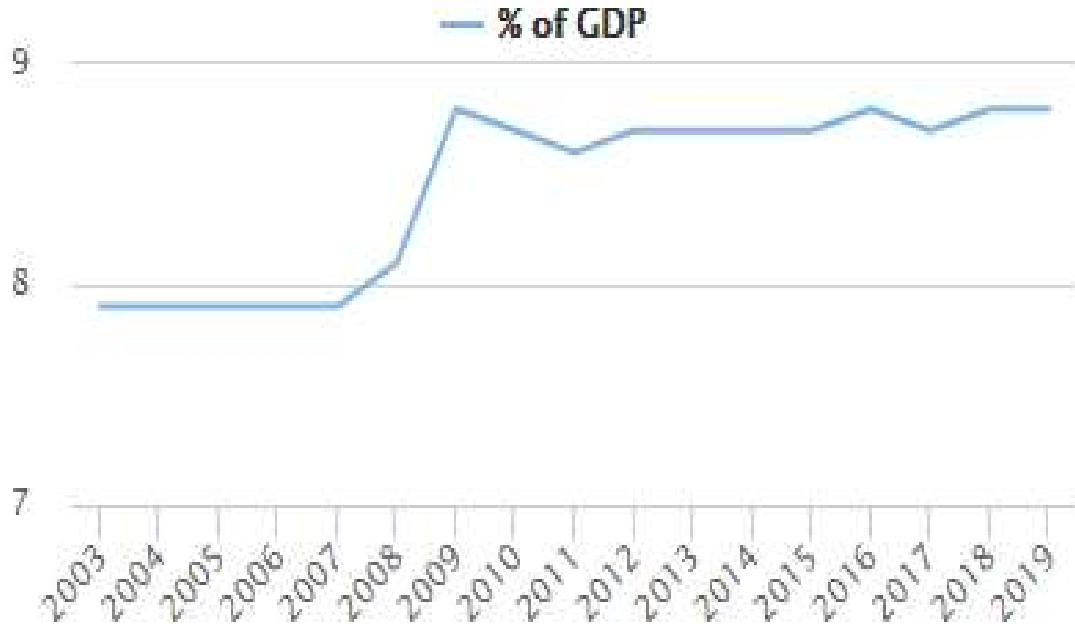
Etkinlik göstergelerini incelemeye önce ilk olarak OECD ülkelerinin sağlık alanında yaptıkları ortalama kamu harcamalarını gözden geçirmek yararlı olacaktır. Sağlık harcamalarına ayrılan pay, ülkelerin yaptıkları sağlık harcamaları ve ekonomik büyümeye bağlı olarak zaman içinde

---

<sup>8</sup> Etkinliğin ölçümü bölümünde belirtildiği gibi kullanılan kaynaklarla üretilen çıktı arasındaki ilişkiye dayanmaktadır. Ancak bu bölüm kapsamında ele alınan istatistikler ve ampirik uygulama kısmında yer verilen kamu harcaması etkinliği serisinin sonuç odaklı göstergelere dayanarak elde edildiği, dolayısıyla çalışmanın devamında her ne kadar etkinlik ifadesi kullanılsa da, bunun ötesine geçerek ağırlıklı olarak etkililiğe odaklanıldığı belirtilmelidir.

farklılık gösterebilmektedir; ancak, hem nominal hem de oransal olarak sağlık harcamalarının payı artma eğilimindedir.

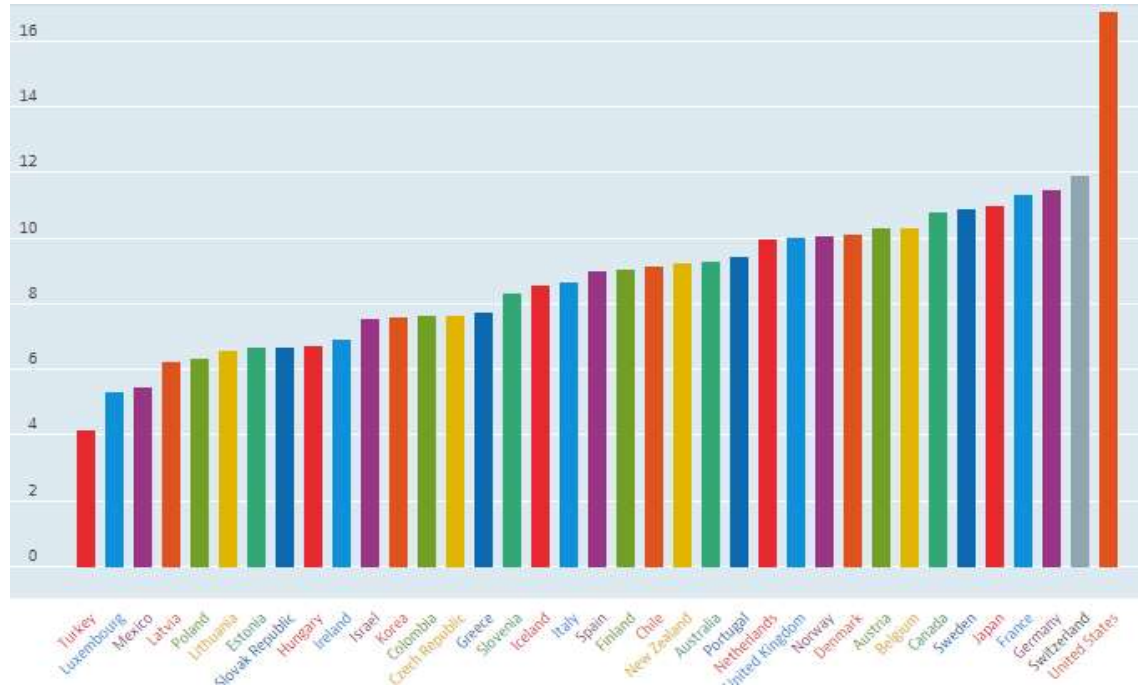
**Grafik 5:** OECD Ülkelerinin Ortalama Sağlık Harcamaları, 2003-2019 (% GSYH)



**Kaynak:** <https://www.oecd.org/health/health-data.htm>

Sağlık harcamalarının milli gelir içindeki payını gösteren grafik 5, genel olarak sağlık harcamalarına dair bir resim sunmaktadır. Buna göre, 2003 yılından 2008 krizine kadar ki dönemde milli gelir içinde OECD ülkelerinde yapılan sağlık harcamalarının seyri istikrarlı bir şekilde devam ederken, krizle birlikte ülkeler genişletici maliye politikalar aracılığıyla kamu harcamalarını artırmışlar, dolayısıyla sağlık harcamalarının payı da yükselmiştir. Bu dönemde sağlık harcamalarının payı %7,9'dan %8,8'e kadar yükselerek zirveyi görmüştür. Ekonomik kriz dönemlerinde yaşanan oynaklık sonrası ilerleyen yıllarda ortalama sağlık harcamalarının payı hafif bir ivme kaybederek tekrar yatay seyrine dönmüştür. 2019 yılında ise sağlık harcamalarının milli gelir içindeki payı, OECD ülkelerinde ortalama %8,8 olarak gerçekleşmiştir.

Yukarıdaki grafik OECD ülkelerinin yaptıkları sağlık harcamalarının milli gelir içerisindeki payını göstermesi bakımından önemlidir; ancak ülke bazında hangi ülkelerin milli gelirlerine oranla sağlık sektörüne ne kadar harcama yaptıklarının incelenmesi daha doğru yorumlama yapılmasına imkan verecektir.

**Grafik 6:** Toplam Sağlık Harcamaları, 2019 (% GSYH)

**Kaynak:** OECD (2021), Health spending (indicator). doi: 10.1787/8643de7e-en

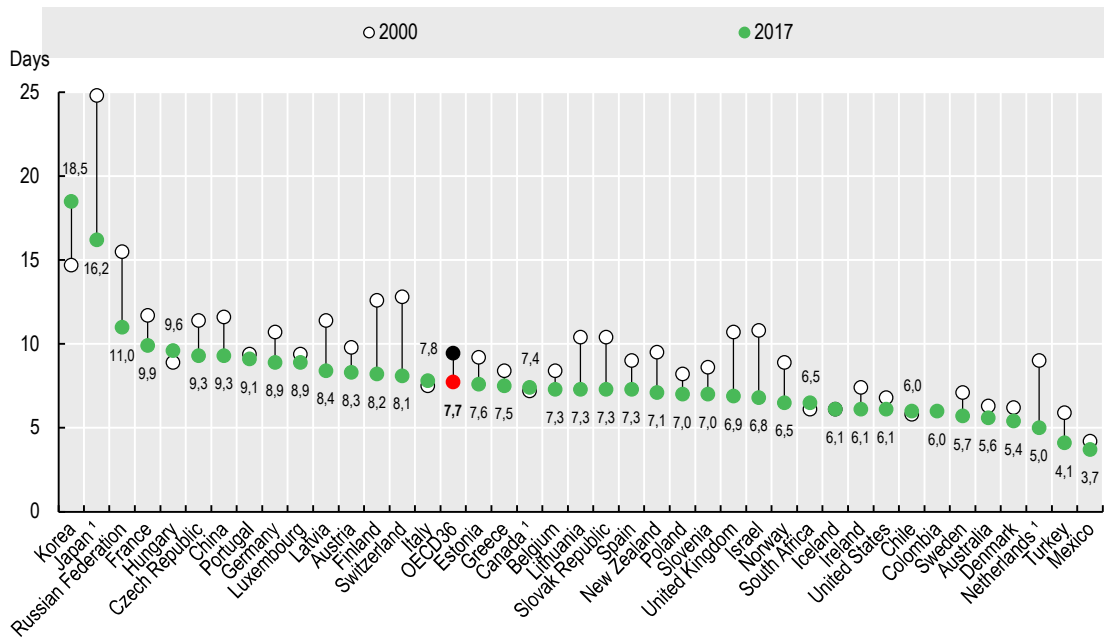
Grafik 6, ülkeler bazında toplam sağlık harcamalarının milli gelir içerisindeki payını göstermekle birlikte, sağlık sektörüne verilen önemi de yansıtmaktadır. 2019 yılında sağlık harcamalarının milli gelir içindeki payı OECD ülkelerinde ortalama %8,8 olarak gerçekleşmiştir. OECD ülkeleri içinde Amerika milli gelirinin yaklaşık %17'sini sağlık sektörüne ayırarak bu alanda lider ülke olmuştur. Amerika'dan sonra yüksek gelir grubunda yer alan ülkelere İsviçre, Almanya, Fransa, İsveç, Japonya, Kanada milli gelirlerinin %11 veya daha fazlasını sağlık harcamalarına ayırmaktadır. OECD ülkeleri arasında sağlık harcamalarının milli gelir içindeki payının en düşük olduğu ülkelerin başında %4,4 payla Türkiye gelirken, Lüksemburg ve Meksika milli gelirlerinin %6'sına yakınına sağlık harcamaları oluşturmaktadır. Slovenya, İtalya, İspanya, Finlandiya, İzlanda, Portekiz ve Hollanda gibi Avrupa ülkeleri ile Şili, Avustralya, Yeni Zelanda, Güney Kore milli gelirlerinin %8 ile %10 arasında sağlık harcamaları kapsamaktadır. Genel olarak, gelişmiş ülkeler gelişen ülkelere kıyasla sağlık sektörüne daha fazla önem vermekte ve bu alanda daha fazla harcama yapmaktadır.

Sağlık sektörü kamu sektöründeki etkinliği yansıması bakımından önemli göstergeleri içerisinde barındırmaktadır. Hastanede ortalama kalma süresinin uzunluğu da sağlık hizmetlerinde etkinliğin göstergelerinden birisi olarak kabul edilmektedir. Özellikle hastaların hastanelerde kısa kalma sürelerinin kaynak kullanımını ve taburcu olma maliyetlerini azaltması beklenmektedir. Böylelikle sabit girdi miktarıyla daha fazla hastanın tedavi edilmesi



sağlanacaktır; ancak kısa kalma sürelerinin hizmet yoğunluğunu ve günlük maliyetleri artırma olasılığı da bulunmaktadır. Dolayısıyla, hastanede kalma süresinin çok kısa olması sağlık çıktısı veya hastanın iyileşme süreci üzerinde olumsuz etkilere neden olabilmektedir. Diğer taraftan, hastanelerde uzun süre kalınması zayıf bir performansa işaret edebilmektedir. Bu durum hastaların uzun dönemli tedavi imkanlarının veya alacakları rehabilitasyon hizmetlerinin ayarlanmasının uzun süre gerektirdiği için hastanelerde gereksiz süre vakit geçirmeleri sonucundan kaynaklanmaktadır (OECD, 2019b, s.166).

**Grafik 7:** Hastanelerde Ortalama Kalma Süresinin Uzunluğu, 2000-2017 (Gün sayısı)



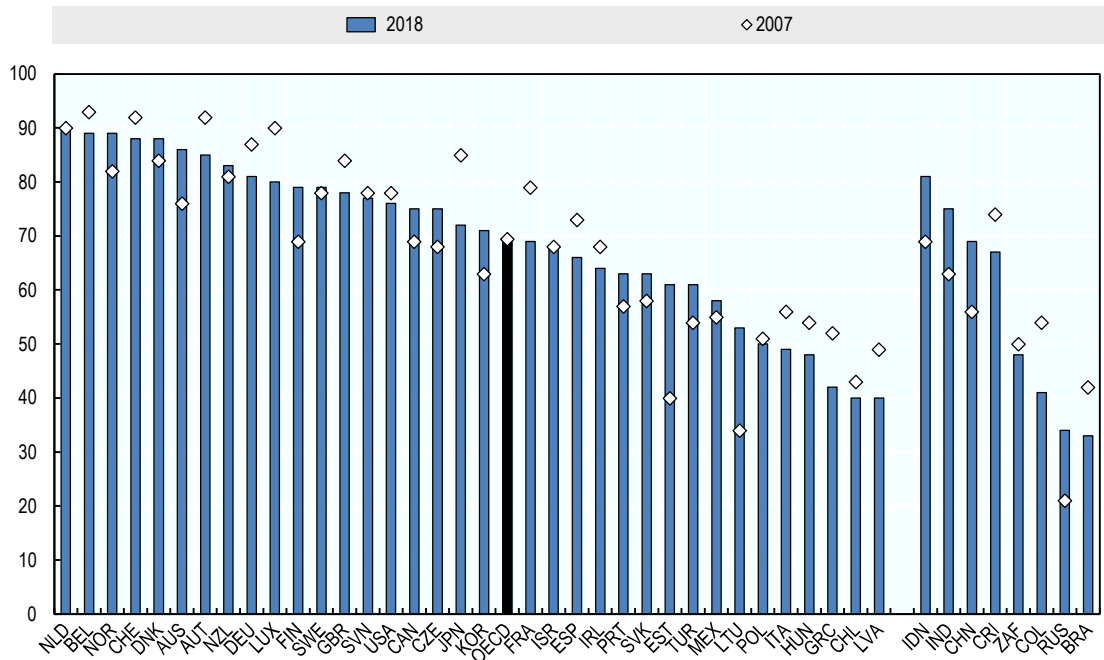
**Kaynak:** OECD (2019b), s.197.

Hastaların ortalama hastanede kalma süresini gösteren grafik 7'e göre; 2000 yılında OECD ülkelerinde hastaların ortalama hastanede kalma süresi 9,4 gündür. 2000 yılından itibaren birçok ülkede genel olarak bu süre düşmüştür. Özellikle Japonya, Finlandiya, İsviçre, Birleşik Krallık ve Hollanda gibi ülkeler bu süreyi önemli ölçüde azaltmışlardır. Bu durumun aksine Macaristan, İtalya, Kanada, Güney Afrika, Şili ve özellikle Güney Kore hastaların hastanede kalma sürelerinin düşmediği tersine arttığı ülkeler olmuşlardır. 2017 yılında ise OECD ülkelerinde hastaların ortalama hastanede kalma süresi 8 günün altına düşmüştür (7,7 gün). Güney Kore ve Japonya sırasıyla 18,5 ve 16,2 günle hastaların hastanelerde ortalama olarak en fazla kaldıkları ülkelerdir. Rusya (11 gün), Fransa (9,9 gün) ve Macaristan (9,6 gün) diğer uzun sürelerle sahip ülkelerden birkaçıdır. Diğer taraftan, Türkiye (4,1 gün) ve Meksika (3,7 gün) hastalarını en kısa sürede taburcu eden ülkelerin başında gelmektedirler. Bu ülkeleri Hollanda (5 gün), Danimarka

(5,4 gün), Avustralya (5,6 gün) ve İsveç (5,7 gün) takip etmektedir. Bu sürenin azaltılması daha fazla kişinin tedavi edilmesini sağlayacak ve etkinliğin gerçekleşmesine yardımcı olacaktır. Bu süreyi azaltmak için ülkeler hastanelerdeki yatak sayısını azaltmaktan erken taburcu etme sistemini geliştirmeye kadar birçok farklı politika uygulayarak sağlık kalitesini artırmaya çalışmaktadırlar.

İnsanların yaşadıkları ülkede aldıkları sağlık hizmetlerinin kalitesini ve etkinliğini gösteren bir başka gösterge de insanların sağlık sistemine ve hizmetlerine duydukları memnuniyet dereceleridir. İnsanların sağlık sistemine duydukları memnuniyet sağlık hizmetlerinin kalitesini yansıttığı için kamu faaliyetlerinin sonuçları ile ilişkilendirilmekte ve dolayısıyla kamu hizmetlerinin geliştirilmesinde ve etkinliğe ulaşmada kullanılan ve ön plana konulan bir belirleyen olarak karşımıza çıkmaktadır.

**Grafik 8:** Vatandaşların Sağlık Sistemine Memnuniyetleri, 2007-2018 (%)



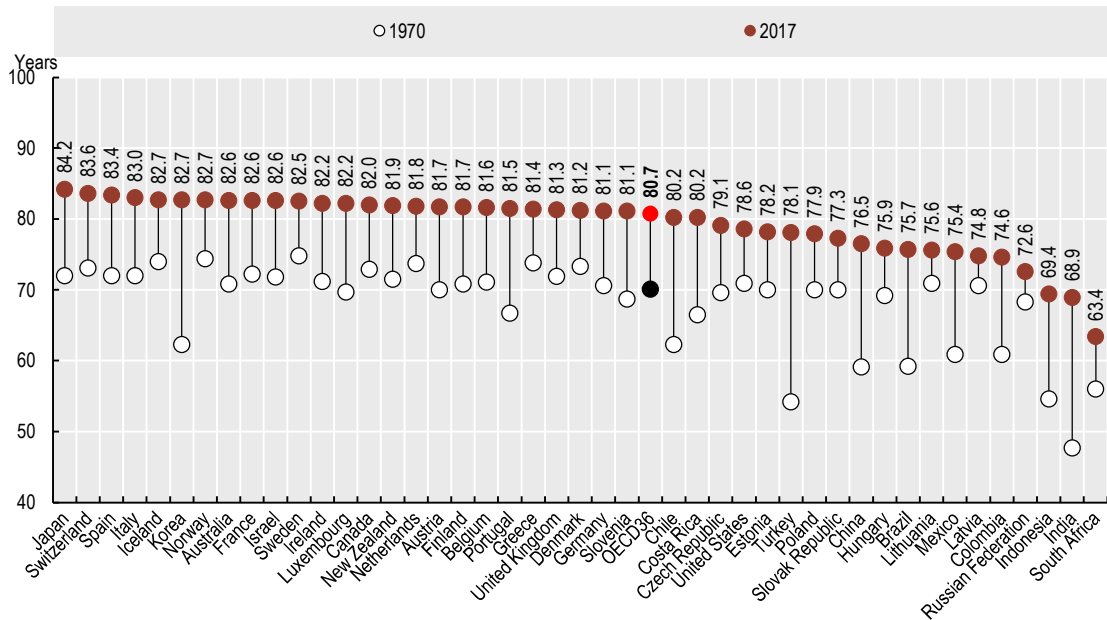
**Kaynak:** OECD (2019a), s.177.

Grafik 8, OECD ve OECD dışı birkaç ülkenin vatandaşlarının sağlık hizmetlerine karşı duydukları memnuniyeti “Yaşadığınız şehirde aldığınız sağlık hizmetlerinden memnunuz musunuz yoksa memnunuz değil misiniz?” gibi sorularla ölçmektedir. OECD ülkelerinde 2007 yılından 2018 yılına kadar geçen sürede vatandaşların sağlık hizmetlerine duydukları memnuniyet ufak bir artış kaydederek durağan seyretmiştir. İnsanların %70’i yaşadıkları yerde aldıkları sağlık hizmetlerinden memnun olduklarını dile getirmişlerdir. OECD ülkeleri içinde memnuniyetin en yüksek olduğu ülke Hollanda (%90) olmuştur. Hollanda’yı Belçika (%89),

Norveç (%89), Danimarka (%88), İsviçre (%88), Avustralya (%86) takip etmektedir. Diğer taraftan Letonya (%40), Şili (%40), Yunanistan (%42) sağlık sistemine karşı memnuniyetleri en düşük vatandaşlara sahip ülkelerdir. Bazı ülkeler ise bu konuda önemli gelişmeler kaydetmişlerdir. Litvanya ve Estonya bu ülkelerin başında gelmektedirler. Ayrıca Norveç, Danimarka, Avustralya, Yeni Zelanda, Finlandiya, İsveç, Kanada, Çek Cumhuriyeti, Güney Kore, Portekiz, Slovakya, Türkiye ve Meksika sağlık hizmetleri memnuniyetlerinde artış sağlamışlardır. Belçika, İsviçre, Avusturya, Almanya, Lüksemburg, İngiltere, Slovenya, Amerika, Japonya, Fransa, İspanya, İrlanda, Polonya, İtalya, Macaristan 2007 yılına göre 2018 yılında vatandaşların sağlık hizmetlerine karşı duydukları memnuniyetin azaldığı ülkeler olmuşlardır.

Doğumda yaşam beklentisi yeni doğan bir bebeğin ne kadar süre yaşayacağı tahminidir. Bu gösterge sağlık alanında sıkça kullanılan ve kayda değer veriler sunan bir belirleyendir. Buna bağlı olarak doğumda beklenen yaşam süresi etkinlikle ve kaliteyle ilişkilendirilebilmektedir. Doğumda yaşam beklentisi süresinin artması sağlık sektörünün geliştiğinin, başka bir deyişle insanların görece hayat standartlarının yükseldiği ve daha uzun yaşadıkları anlamına gelmektedir. Dolayısıyla kamu sektöründe sağlık alanında etkinliğe ulaşmada dikkate alınması gereken bir göstergesi ifade etmektedir.

**Grafik 9:** Doğumda Yaşam Süresi Beklentisi, 1970-2017 (Yıl)



**Kaynak:** OECD (2019b), s.67.

OECD ülkelerinin 1970 senesinden 2017 yılına kadar ki dönemi kapsayan doğumda yaşam beklenti sürelerini yansıtan grafik 9'a göre; 1970 yılında doğumda yaşam beklentisi OECD

ülkelerinde ortalama 70,1 yıl olmasına rağmen 2017 yılında yaşam beklentisi ortalama 80,7 yıl olarak gerçekleşmiştir. Japonya, İsviçre, İspanya ve İtalya bu kategoriye liderlik eden ülkelerdir. Bu ülkelerde doğumda yaşam beklentisi 83 yılın üzerindedir. Bu durumun aksine Letonya, Meksika, Litvanya ve Macaristan 76 yılın altındaki yaşam beklenti süresiyle en alt sıralarda bulunan ülkeler olmuşlardır. Ayrıca grafikten anlaşılacağı üzere Türkiye verilen yıllar içerisinde en çok gelişme gösteren ülke olmuştur. 1970 yılında 54,2 yıl olan doğumda yaşam beklentisi, 2017 yılında 78,1'e yükselmiştir. Türkiye'yi takip eden Güney Kore, Portekiz ve Şili önemli kazanımlar elde etmişlerdir. Elbette bu kazanımlarda ülkelerin uyguladıkları politikalar, vatandaşlara sunulan sağlık hizmetlerinin kalitesi ve bu hizmetlere kolay erişilebilirlik önemli rol oynamaktadır.

### 3.1.2.2. Eğitim Etkinlik Göstergeleri

Eğitim; insanların yaşamları boyunca sürekli fayda sağladıkları, başlıca okullar ve üniversiteler aracılığıyla gerekli bilgileri sunan, devamlı gelişen bir sektör olarak ifade edilebilir. Alınan eğitim insanların uzun vadede gelişimlerine yardımcı olacak bilgileri sunarken, ayrıca sahip oldukları yetenekleri keşfetmelerine katkı sağlayıp, kişiliklerinin gelişmesine yardımcı olacaktır. Özellikle erken yaşta alınmaya başlanan eğitim ilerleyen yıllarda bireylerin hem toplum içinde görev almalarına hem de topluma sağlayacakları katkı bakımından önemli fırsatlar sunmaktadır. Bu durumun sonucu olarak, erken yaşta alınan eğitim insanların yeteneklerini daha çabuk keşfetmesine ve geliştirmesine imkan sağlayarak daha iyi performans sergilemelerine neden olacaktır.

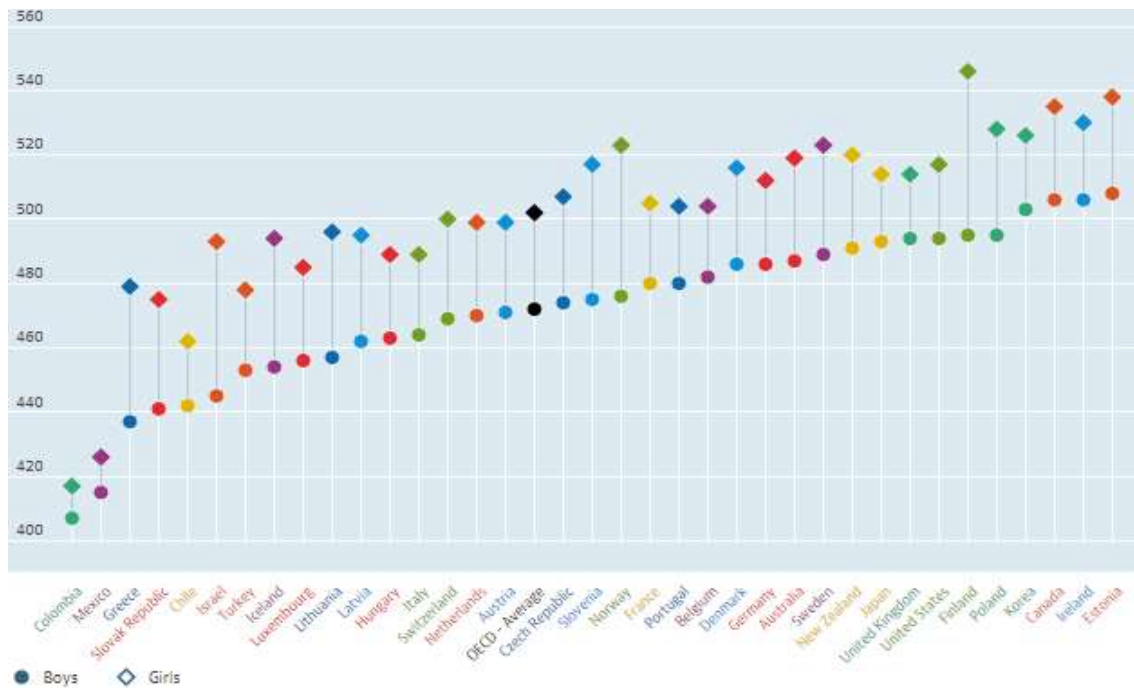
Eğitim sektöründen bahsedildiği zaman akla gelen ilk kavramlardan birisi ve belki de en önemlisi beşeri sermaye kavramıdır. OECD tarafından yapılan beşeri sermaye tanımlamasına göre; bireylerin sahip olduğu bilgi düzeyi, beceri ve yeteneklerin kişisel, toplumsal ve ekonomik açıdan refah oluşturmalarını kolaylaştırmasıdır. Bu sermaye yoluyla üretim faktörleri en verimli alanlarda kullanılarak verimlilik ve etkinliğin artması söz konusu olacaktır (OECD, 2009, s.29). İnsanların sahip oldukları beşeri sermayelerinin birikimi ve gelişimi ülkelerin kalkınmasına ve büyümesine katkı sağlayan, eksikliği halinde ilerleyen dönemlerde önemli sorunlara yol açabilecek, göz ardı edilmemesi gereken bir faktördür. Bu yolla ülkeler iş güçlerini geliştirerek, uluslararası piyasalarda rekabet edecek hale gelir ve bilinçli vatandaşlar yetiştirirler. Dolayısıyla, bu yönde uygulanacak politikalar ön planda tutulmaktadır. Beşeri sermayenin gelişimi, bugün ve gelecekte elde edilecek kazançlar yoluyla olacaktır ki bu ancak eğitim yoluyla gerçekleşebilecek bir olgudur. Bireylerin eğitimsel başarısı, beşeri sermayenin çıktısı olarak düşünülmekte ve bu çıktının ölçülmesi ve karşılaştırılması önemli hale gelmektedir. Bu amaç doğrultusunda ölçüm için en yaygın olarak kullanılan araç PISA skorları

değerlendirmesidir. PISA skorları öğrencilerin okuma, matematik ve fen bilimleri alanlarındaki performanslarına ve aldıkları puanlara göre hesaplanarak uluslar arası karşılaştırma imkanı sunmaktadır. Bu yüzden, buradan alınan skorlar pozitif bir şekilde bu alanlara yapılan harcamalarla ilişkilendirilmektedir. Yapılan harcamaların yanı sıra öğrenci performansları öğretmen kalitesine, bireylerin sosyo-ekonomik geçmişlerine ve okul yönetiminin faaliyetlerine de bağlı olarak değişmektedir (OECD, 2013a, s.52).

Eğitim sektöründe etkinlik performansı inceleneceğinde ilk olarak PISA skorlarına bakmak yukarıda yer alan açıklamalar doğrultusunda faydalı olacaktır. Bu kısımda sırasıyla okuma, matematik ve fen bilimleri alanlarında OECD ülkelerinde eğitim alan kız ve erkek öğrencilerin aldığı skorlara ilişkin grafiklere ve açıklamalara yer verilecektir.

PISA skorlarında okuma performansı; okuma, okuduğunu anlama ve anladığını yorumlama kabiliyetini ölçmektedir.

**Grafik 10:** Erkek ve Kız Öğrencilerin PISA Okuma Performansları (2018)



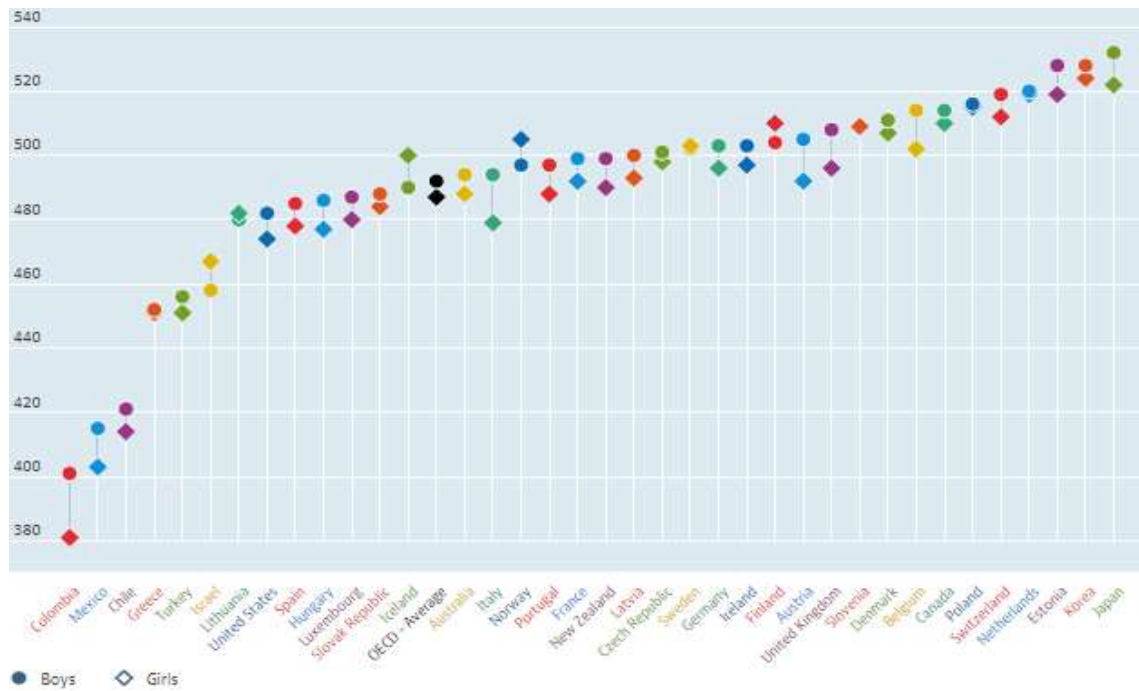
**Kaynak:** OECD (2020), Reading performance (PISA) (indicator). doi: 10.1787/79913c69-en

Grafik 10, OECD ülkelerinde eğitim alan erkek ve kız öğrencilerin okuma performanslarını 2018 yılı için göstermektedir. Grafığe göre; OECD ortalaması erkek öğrenciler için 472, kız öğrenciler içinse 502 puandır. Bu incelemede en başarılı ülkenin Estonya olduğu görülmektedir. Ülkedeki kız öğrenciler 538 puanla, erkek öğrencilerin elde ettikleri 508 puana kıyasla daha başarılıdır. İrlanda, Kanada ve Güney Kore'de eğitim gören öğrenciler 500 puanın üzerinde

skor olarak başarılı ülkelerden olmuşlardır. Ortalamanın altında kalan ülkelerden Kolombiya en kötü performans gösteren öğrencilere sahip ülkedir. Erkek öğrenciler 407, kız öğrenciler 417 puanlık performans göstermektedirler. Meksika, Yunanistan, Slovakya, Şili zayıf okuma performansı gösteren diğer ülkeler konumundadırlar. Türkiye ise erkek öğrencilerin elde ettikleri 453, kız öğrencilerin kazandıkları 478 puanla düşük performans gösteren ve OECD ortalamasının altında kalan ülkeler arasındadır. Sonuç olarak, okuma performansında OECD ülkeleri içinde kız öğrencilerin, erkek öğrencilerden daha başarılı olduğu açık bir şekilde görülmektedir. Kız öğrencilerin okuma performansının en başarılı olduğu ülke Finlandiya olurken, erkek öğrencilerde ise Estonya en ön sırada yer almaktadır. Hem kız hem erkek öğrencilerde Kolombiya en kötü performans sergileyen ülkedir.

PISA matematik performans skorları 15 yaşındaki öğrencilerin matematik okur-yazarlığını ölçerek öğrencilerin çeşitli matematik konularını nasıl algıladıkları ve yorumladıklarını, hangi yollarla problemleri çözdüklerini, formülleri kullanma becerilerini ve çözüme ulaşma yollarını göstermektedir.

**Grafik 11:** Erkek ve Kız Öğrencilerin PISA Matematik Performansları (2018)



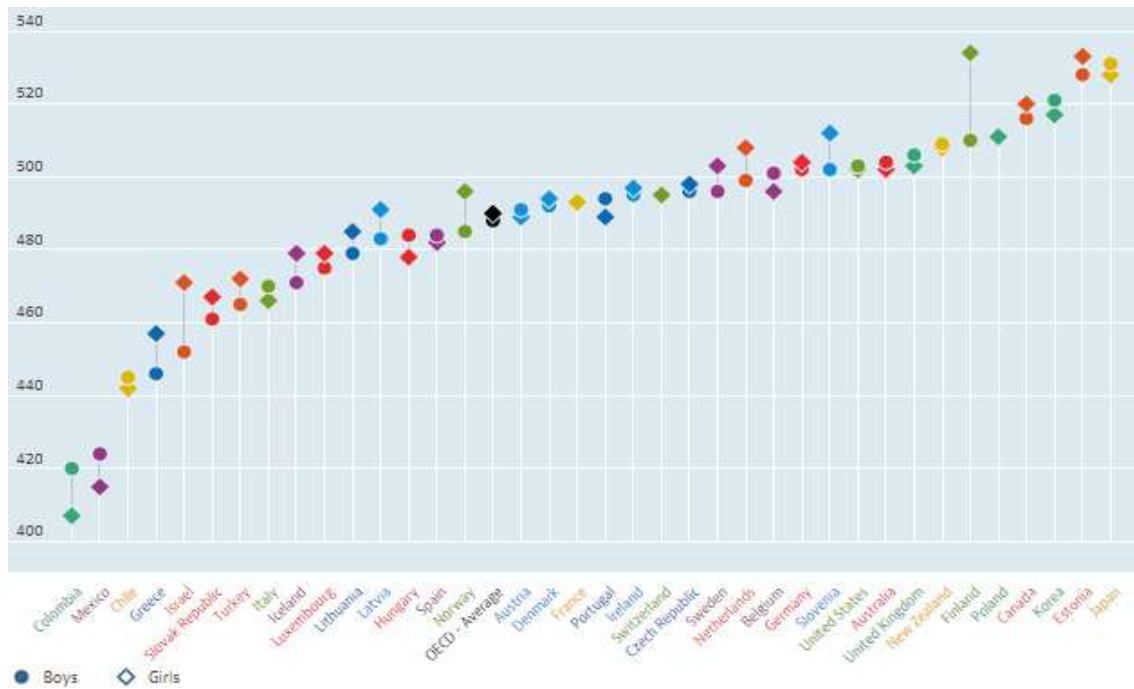
**Kaynak:** OECD (2020), Mathematics performance (PISA) (indicator). doi: 10.1787/04711c74-en

Yukarıda yer alan Grafik 11, matematik dersine ilişkin PISA skorlarını yansıtmaktadır. OECD ortalaması erkek öğrenciler için 492, kız öğrenciler için 487 puan olarak gerçekleşmiştir.

Matematik dersinde en iyi performans gösteren öğrencilere sahip ülkenin Japonya olduğu net bir şekilde görülmektedir. Bu başarının altında yatan sebep hiç kuşkusuz Japonya'nın yıllardır sürdürdüğü çok iyi bir eğitim politikasına sahip olmasıdır. Japonya'da eğitim gören erkek öğrenciler ortalama 532 puan elde ederken, kız öğrenciler 522 puan almaktadırlar. Güney Kore bu alanda en iyi performans gösteren ikinci ülkedir. Bu ülkeleri sırasıyla Estonya, Hollanda, İsviçre izlemektedir. OECD matematik performansında ortalamanın en altında kalan ülke okuma performansında olduğu gibi Kolombiya'dır. Ülkede kız öğrenciler matematik alanında ortalama 381, erkek öğrenciler ise 401 puan almaktadırlar. Meksika, Şili, Yunanistan matematik alanında kötü performans gösteren diğer ülkeler arasındadırlar. Türkiye erkek öğrencilerde 456, kız öğrencilerde ise 451 puan elde ederek OECD ortalamasının altında kalmıştır. Bu alanda erkek öğrenciler arasında en başarılı ülke Japonya olurken, kız öğrenciler arasında ise Güney Kore liderdir. Zayıf performans gösteren ülkelerden Kolombiya, hem erkek hem kız öğrencilerin performansı bakımından en alt sırada yer almaktadır.

PISA fen bilimi performans skorları ise 15 yaşındaki öğrencilerin bilimsel okur-yazarlığını ölçmek için kullanılmaktadır. Bu yolla yapılan ölçme sonuçları bilimsel bilgiyi kullanarak sorunları tanımlama, yeni bilgi edinme, bilimsel olguları açıklama ve bilimsel verilere dayalı olarak sorunlara çözüm üretme konusu üzerinde durmaktadır.

**Grafik 12:** Erkek ve Kız Öğrencilerin PISA Fen Bilimi Performansları (2018)

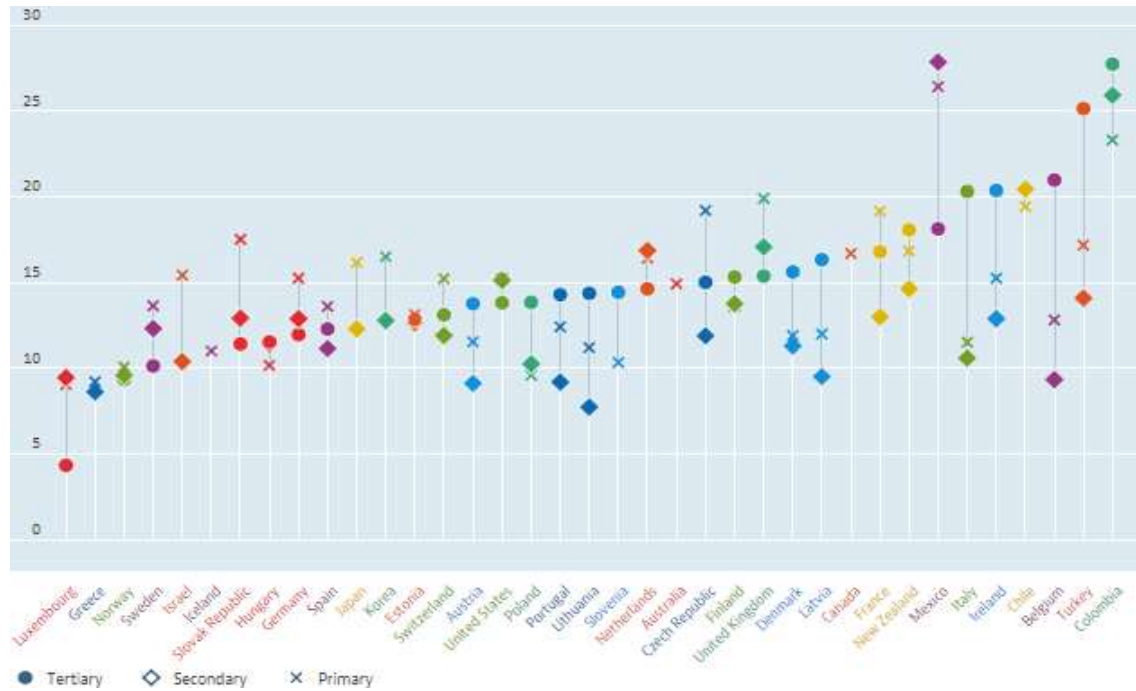


**Kaynak:** OECD (2020), Science performance (PISA) (indicator). doi: 10.1787/91952204-en

Eğitim alanında yer alan etkinlik göstergelerinden bir diğeri öğrencilerin fen bilimleri performanslarıdır. Öğrencilerin 2018 yılı performanslarını gösteren grafik 12'ye göre; OECD ortalaması kız öğrencilerde 490, erkek öğrencilerde 488 puandır. Fen bilimleri alanında en iyi performansı gösteren ülke matematik alanında olduğu gibi Japonya'dır. Ülkede eğitim gören erkek öğrenciler 531, kız öğrenciler 528 puan elde ederek Japonya'nın en başarılı ülke olmasını sağlamışlardır. Japonya'nın ardından okuma ve matematik alanlarında da iyi performans gösteren Estonya, Güney Kore, Kanada, Finlandiya gelmektedir. Bu alanda en az başarılı olan ülke yine Kolombiya olmuştur. Bu ülkede erkek öğrenciler 420, kız öğrenciler 407 puan elde ederek OECD ortalamasının çok altında yer almaktadırlar. Meksika, Şili, Yunanistan zayıf performans gösteren diğer ülkelerdir. Türkiye ise fen bilimleri alanında elde edilen skorlarla OECD ortalamasının altında kalmıştır. Sonuç olarak, en başarılı erkek öğrenciler Japonya'da bulunurken, Finlandiya en başarılı kız öğrencilere sahip ülkedir. Okuma performansında olduğu gibi en zayıf performans gösteren ülke Latin Amerika ülkesi Kolombiya olmuştur.

Öğretmen başına düşen öğrenci sayısı eğitim sektöründe etkinliğin bir diğer göstergesi olarak kabul edilmektedir. Bu gösterge tam zamanlı çalışan bir öğretmenin okula kayıtlı kaç öğrenci ile ders işlediğini ve etkileşime geçtiğini göstermektedir. Öğretmen başına düşen öğrenci ne kadar az olursa, derslerin, öğrencilerin ve aynı zamanda öğretmenlerin verimliliği o kadar artacak, etkinlik sağlanacaktır.

**Grafik 13:** Öğretmen Başına Düşen Öğrenci Sayısı (2018)



**Kaynak:** OECD (2020), Students per teaching staff (indicator). doi: 10.1787/3df7c0a6-en



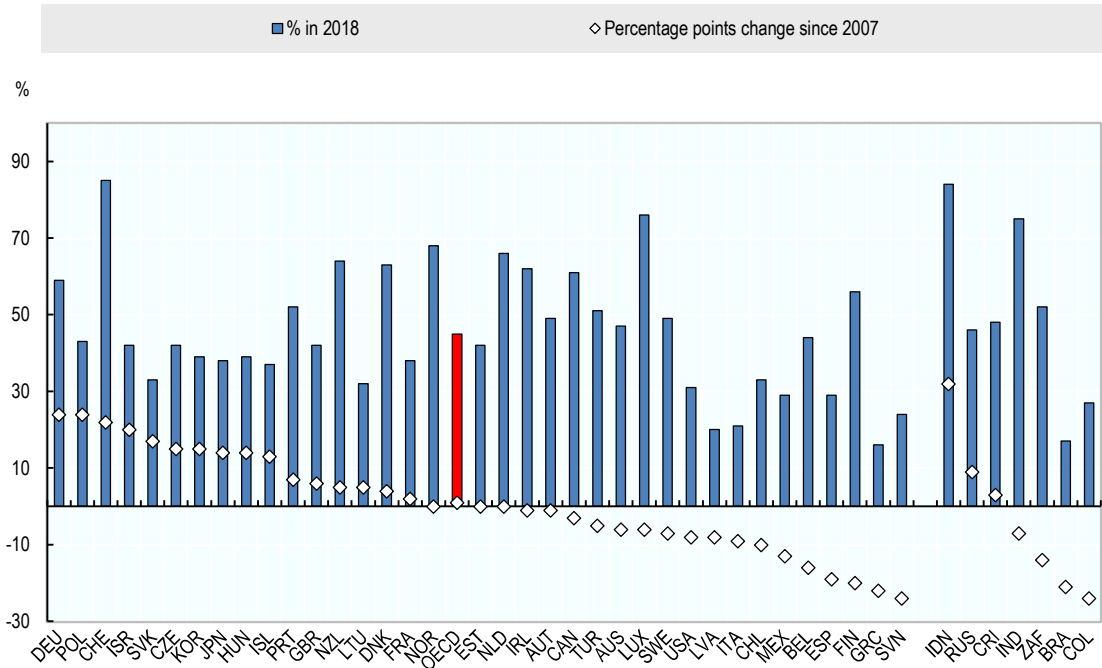
Grafik 13, ilkököl, ortaokul ve üniversite ya da başka bir deyişle yükseköğretim eğitiminde etkinliğin ölçülmesinde yol gösteren öğretmen başına düşen öğrenci sayısını yansıtmaktadır. İlkokul eğitiminde öğretmen başına düşen 9 öğrenci ile Lüksemburg en üst sırada yer alan ülkedir. Yunanistan (9,2), Polonya (9,6) üst sıralardaki ülkelerken, Meksika (26,4) ise öğretmen başına en çok öğrencinin düştüğü ülke konumundadır. Diğer yandan ortaokul kısmında öğretmen başına en az öğrenci düşen en başarılı ülkeler Litvanya (7,7), Yunanistan (8,6), Avusturya (9,1), Portekiz (9,2), Slovenya (9,3) olmuşlardır. Tersine Meksika (27,8), Kolombiya (25,9), Şili (20,4), Birleşik Krallık (17,1) bu konuda en az etkin görülen ülkelerden birkaçıdır. İş hayatına atılmadan önceki son basamak olan üniversite eğitiminde ilkököl alanında olduğu gibi Lüksemburg ortalama 4,4 öğrenciyle en etkin ülke olarak gözükmektedir. Norveç (9,4), İsveç (10,1), Slovakya (11,4), Macaristan (11,5) üniversitede çalışan öğretmen başına düşen öğrencinin en az olduğu ülkeler arasındadırlar. Etkinsiz ülkelerin başında ise 27,7 öğrenciyle Kolombiya gelmektedir. Türkiye (25,1), Belçika (21), İrlanda (20,4), İtalya (20,3) belirtilen öğrenci sayılarıyla etkisiz olarak nitelendirilen grupta yer almaktadırlar.

Eğitim sektöründe gözlemlenen etkinliğin bir diğer önemli belirleyeni öğrenci başına yapılan kamu harcamalarıdır. Bu harcamalar öğrencilerin performanslarının değerlendirilmesine imkan vermektedir. Dolayısıyla, yapılan harcamaların seviyesi eğitim kalitesini göstermesi ve girdi-çıkı-sonuç ilişkisi kurması bakımından değerlendirilmesi gereken bir belirleyendir. Elbette eğitim kurumlarında öğrenci başına yapılan kamu harcamaları öğretmenlerin maaşları, eğitim ve öğretim saatlerinin uzunluğu, eğitim materyal ve tesislerinin maliyeti, emeklilik sistemi ve eğitim sistemine kayıtlı öğrenci sayısı gibi birçok faktörden etkilenmektedir.

### 3.1.2.3. Kurumsal Etkinlik Göstergeleri

Ülkelerin sadece eğitim ve sağlık sektörlerinde etkin olması beklenemez. Bu sektörler dışında adalet sisteminin kalitesini, hükümet performansını, kurumların şeffaflığı ve performansı gibi birçok değişkeni içerisinde barındıran kurumsal alanında etkinlik değerlendirmesine dahil edilmesi kamu kesiminde etkinliğin önceliklerinden birisidir.

Ülkelerin kamu sektöründe etkinliği sağlamaları için başta gelen önceliklerden birisi hükümetin vatandaşlara verdiği güven duygusudur. Hükümete duyulan güvenin artması kamu sektöründe etkinliğin artmasıyla ilişkilendirilmekte olup, etkinlik göstergelerinden birisi olarak kabul edilmektedir. Hükümete duyulan güven hükümetin performansının değerlendirilmesi açısından önemli bir kavram olmakla birlikte, bu kavram ekonomik performans veya dürüstlük gibi birçok faktörden etkilenebilen, çok boyutlu bir kavram olarak incelenmektedir (OECD, 2019a, s.158).

**Grafik 14: Hükümete Duyulan Güven (%)**

**Kaynak:** OECD (2019a), s.159.

OECD ülkelerinde yaşayan kişilerin hükümete duydukları güveni gösteren grafik 14, etkinliğin sağlanması için önemli kurumsal göstergelerden birisini temsil etmektedir. 2018 yılında gerçekleşen güveni ve 2007 yılından 2018 yılına kadar ki hükümete duyulan güven değişimini yansıtan grafiğe göre; 2018 yılı itibariyle hükümetlere duyulan güven OECD ülkelerinde ortalama %45 seviyesinde gerçekleşmiştir. Ülkeler bazında hükümetlerine en çok güven duyulan iki ülkenin İsviçre ve Lüksemburg olduğu gözükmektedir. Norveç, Danimarka, Hollanda, Yeni Zelanda hükümetleri vatandaşları tarafından yüksek oranda güvenilen diğer ülkelerdendir. Olumsuz anlamda Litvanya, Letonya, Yunanistan, İtalya hükümetlerine vatandaşları %25'in altında güven duymaktadırlar. Ancak, bu değerlendirme yapılırken 2008 krizinin etkileri göz ardı edilmemelidir; çünkü krizle birlikte hükümetlerin krizle mücadele etme yöntemleri ve uygulanan politikalar vatandaşların, firmaların kamu sektörüne duydukları güveni belirleyen unsurlardan birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Birçok ülkede krizle birlikte insanların hükümetlerine duydukları güven önemli ölçüde azalmıştır. OECD ortalaması 2007 yılından 2018 yılına kadar hükümete güven seviyesi krizden önceki dönemde olduğu gibi neredeyse hiç değişmemiştir; ancak, krizden önemli ölçüde etkilenen bazı ülkelerde hükümetlere duyulan güven seviyesi kriz öncesi seviyelerin altına inmiştir. Güven kaybı Slovenya'da %24, Yunanistan'da %22, Finlandiya'da %20 kadar düşmüştür. Olumlu taraftan bakılacak olursa, aynı dönem içinde Almanya, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Japonya, Güney

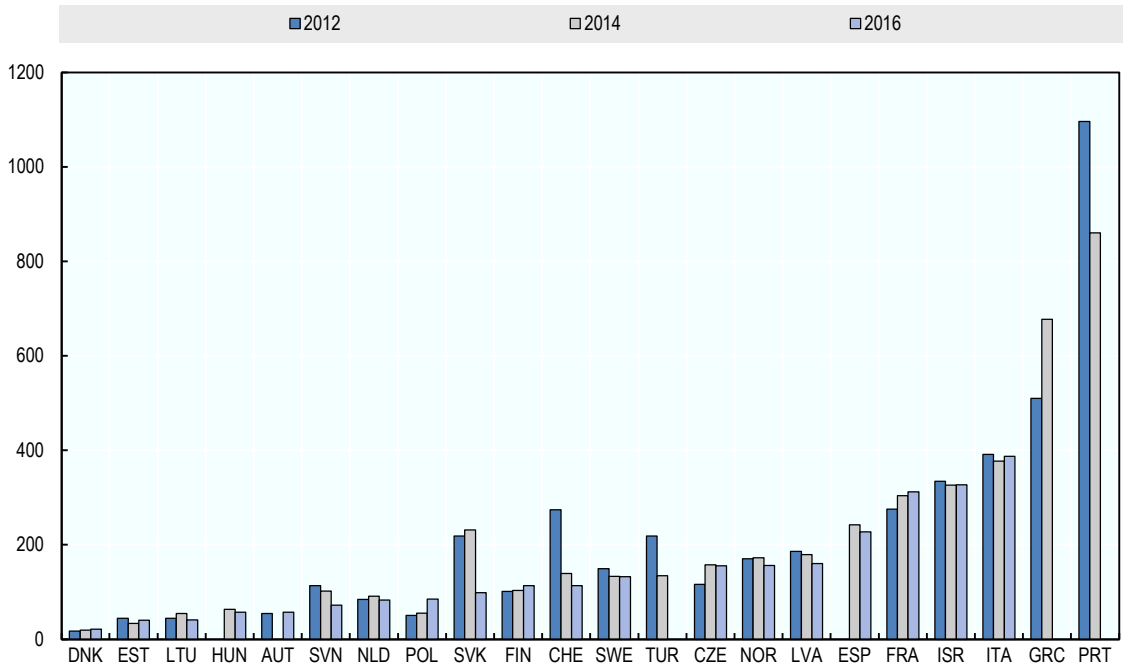
Kore gibi ülkelerin hükümetleri kendilerine olan güveni artırmayı başarmışlardır. Norveç, Estonya ve Hollanda vatandaşları ise yaşanan krize rağmen 2007 yılında hükümetlerine duydukları güveni 2018 yılında da korumuşlardır.

Kurumsal etkinlik olarak adalet sektörü de bir gösterge olarak yorumlanabilir. Adalet hizmetlerine kolay ve etkili bir şekilde ulaşmak ekonomik büyüme ile bireylerin huzurunun ve refahının artmasına, doğru ve adil bir kamu yönetiminin gelişmesine imkan sağlayacaktır. Bunun yanı sıra iş ve yatırım çevresini de önemli oranda etkileme gücüne sahiptir. Kanunların netliği, adil bir çözüm mekanizması ve iş çevresinin adalet sistemine güveni yatırım kararlarını pozitif etkileyip, rekabetin gelişmesine katkı sağlayacaktır. Güvenilir adalet sistemine sahip olan ülkelerin kişi başı milli geliri artacak, ulusal rekabetin gelişerek ekonomiye her yönden katkı sağlamasına neden olacaktır. Diğer taraftan, çözilemeyen ve uzun süren davalar firmalar üzerinde gelir ve itibar kaybına neden olacağı gibi ek maliyetler doğurarak özel sektör yatırımlarını olumsuz etkileyecektir. Ek olarak, diğer firmalarla ortaklıkların zedelenmesi ve çalışanları ile de ilişkilerin bozulmasına ve bu kişilerin mağdur olmasına sebep olabilecektir. Dolayısıyla bir ülkedeki insanların adalet ve hükümete olan güveniyle birlikte adalet sektörünün ve hakimlerin bağımsızlığı, davaların çözülme süresi, avukatların, hakimlerin ve adalet personelinin yetkinliği ve verimliliği kamu sektöründe etkinlik için önem arz eden unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Hükümetler kamusal mal ve hizmet üretmek ve bu üretime süreklilik kazandırmaktan sorumludurlar; ancak bu hizmetleri sunarlarken büyük bir baskı altında bulunmaktadır, çünkü üretilen bu hizmetler en etkin şekilde sağlanarak ek zaman kaybından ve ortaya çıkabilecek aşırı maliyetlerden kaçınılmalıdır. Adil bir adalet sistemi sunmak ve adaletin bağımsız yargı yoluyla gerçekleştirilmesini sağlarken de bu maliyetler göz önüne alınmalıdır. Bu yolla etkinliğin sağlanması, sürdürülmesi ve geliştirilmesini hedefleyen hükümetler bu konudaki çalışmalarını ön plana koymaktadırlar. Adalet sisteminde bu konuda eksiklik olması halinde özellikle yavaş işleyen mahkemeler, davaların uzaması adalet sektörüne olan güveni azaltarak, uzun dönemde devletler ve vatandaşlar üzerine ekonomik ve psikolojik yük getirecektir (OECD, 2013a, s.52).

Yukarıda bahsedildiği gibi adalet sektöründe etkinliğin göstergelerinden birisi de ülkelerde davaların mahkemede kalma ve çözüme ulaşma süresidir. Mahkemelerin davaları sonuca bağlama hızı hem kamu sektörü etkinliğini sağlamak hem de vatandaşların ve iş dünyasının mahkemelere olan güvenini artırmak için dikkat edilmesi gereken bir belirleyendir. OECD ülkelerinde ilk duruşmadan itibaren ortalama dava süresi yaklaşık 240 gün sürmekteyken, bazı ülkelerde davanın çözülmesi için gereken süre iki katına çıkabilmektedir. Bazı davalarda ise bu süre 7 yıldan fazla sürebilmektedir (OECD, 2013b, s.7).

**Grafik 15:** Özel, Ticari, İdari ve Diğer Davaların Çözümüne Bağlanma Süresi, 2012-2014-2016 (İlk Duruşmadan İtibaren)



**Kaynak:** OECD (2019a), s.189.

Grafik 15, davaların çözülme sürelerini 2012, 2014, 2016 yılları için seçilen OECD ülkelerinde göstermektedir. Grafikten anlaşılacağı üzere davaların çözüme bağlanma süresi verilen yıllarda ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. 2016 yılında davaları en kısa süre içinde çözüme bağlayan mahkemelere sahip ülkeler Danimarka (21 gün), Estonya (40 gün) ve Litvanya (41 gün) olurken; İtalya (387 gün), Fransa (312 gün) ve İsrail (327) davaları en uzun sürede çözüme ulaştıran ülkelerin başında gelmektedir. 2014 yılında 2016 yılında olduğu gibi Danimarka (19 gün), Estonya (33 gün) ve Litvanya (54 gün) zirvede yer alırken; Portekiz (860), Yunanistan (677 gün) ve İtalya (377 gün) son sırada yer almaktadırlar. 2012 yılında ise görünüm kısmen aynıdır. Danimarka (17 gün), Estonya (44 gün) ve Litvanya (44 gün) en hızlı mahkemelere sahip ülkelerdir. Diğer taraftan Portekiz (1096 gün), Yunanistan (510 gün) ve İtalya (391 gün) mahkemeleri davaları en uzun sürede sonuca bağlayan, en yavaş işleyen mahkemelerdir. Macaristan, Slovenya, İsviçre, İsveç, Türkiye, Letonya ve İspanya 2012 yılından 2016 yılına kadar dava sürelerini azaltarak önemli bir gelişme sağlamışlarken; Danimarka, Avusturya, Polonya, Finlandiya ve Fransa bu süreyi uzatan ülkeler olmuşlardır. Sonuç olarak, davaların çözülme sürecini hızlandıran mahkemelere sahip olan ülkeler görece adalet sektöründe etkinlik durumuna en yakın ülkelerin başında gelmektedirler.

Doğru politikalar yoluyla dava oranlarının azaltılması özel hukuk alanında etkinliğin artırılması anlamına gelmektedir. Kaliteli düzenlemeler, politikaların zamanında ve etkin bir şekilde uygulanması, kamu sektörü uygulamalarının şeffaflığı davaların azaltılması için önem arz eden unsurlardır. Ülkeden ülkeye farklılık gösteren kişi başına düşen dava sayısının da düşük olması ortalama dava sürelerinin önemli oranda azalmasıyla ilişkilendirilmektedir (OECD, 2013a, s.1).

### 3.2. AMPİRİK UYGULAMA

#### 3.2.1. Veri

Çalışmada 37 OECD ülkesinde kamu harcama büyüklüğü ve etkinliğinin, mali denge üzerindeki etkisi 2008 küresel krizi sonrası dönemde incelenmektedir. Dengeli bir panelle tahmin yapabilmek adına, örneklem ülkelerde eksiksiz olarak verisini edinebildiğimiz 2009-2016 dönemi mercek altına alınmaktadır. Bu kapsamda, modelin bağımlı değişkeni genel kamu bütçe dengesi; kontrol değişkenler ise, kamu kesimi büyüklüğü ve kamu kesimi etkinliğidir. Literatürü takiben, kamu tüketim harcamalarının GSYİH'ya oranı kamu kesimi büyüklüğünün bir göstergesi olarak alınmaktadır. Diğer taraftan; kamu kesimi etkinliği ise Dünya Bankası tarafından kamu hizmetinin kalitesi ve politik baskılardan bağımsızlığı, kamu politika ve uygulamalarının kalitesi gibi göstergelere dayalı olarak türetilen kamu etkililiği endeksi ile temsil edilmektedir. Bunların yanı sıra, modelde Tablo 1'de yer alan ve ilgili literatür kapsamında bütçe açıklarının temel belirleyicileri olarak ön plana çıkan ekonomik büyüme, kamu borcu, kamu yatırımları ve demografik bir değişken olarak nüfus artış hızına yer verilmektedir. Veriye ilişkin kapsamlı bilgiye aşağıdaki tabloda yer verilmektedir.

**Tablo 3:** Verinin Tanımlanması

Bağımlı Değişken	Gösterge	Kaynak
<i>Bd</i>	Genel kamu dengesi (GSYİH'nın oranı olarak)	OECD (Ulusal Hesaplar-National Accounts)
<b>Açıklayıcı Değişkenler</b>		
Etkin	Kamu kesimi etkililiği (endeks değeri, tahmin)	Dünya Bankası (Dünya Yönetim Göstergeleri - World wide Governance Indicators)

Kamu	Kamu tüketim harcamaları (GSYİH'nın oranı olarak)	Dünya Bankası (Dünya Kalkınma Göstergeleri - World Development Indicators)
<b>Kontrol değişenler</b>		
Büyüme	GSYİH büyüme oranı	Dünya Bankası (Dünya Kalkınma Göstergeleri - World Development Indicators)
Kamyat	Genel kamu yatırımları - brüt sabit sermaye oluşumu (GSYİH'nın oranı olarak)	IMF (Yatırım ve Sermaye Stoku Veri Tabanı - Investment And Capital Stock Dataset)
Nüfus	Yıllık nüfus artış hızı (% olarak)	Dünya Bankası (Dünya Kalkınma Göstergeleri - World Development Indicators)
Borç	Kamu borcu (GSYİH'nın oranı olarak)	IMF (Dünya Ekonomik Görünümü - World Economic Outlook)

**Tablo 4:** OECD Örnekleme Ülkeleri

Avustralya	Macaristan	Norveç
Avusturya	İzlanda	Polonya
Belçika	İrlanda	Portekiz
Brezilya	İsrail	Slovakya
Kanada	İtalya	Slovenya
Şili	Japonya	İspanya
Çin	Güney Kore	İsveç
Çek Cumhuriyeti	Letonya	İsviçre
Danimarka	Litvanya	Türkiye
Estonya	Lüksemburg	İngiltere
Finlandiya	Meksika	Amerika
Almanya	Hollanda	
Yunanistan	Yeni Zelanda	

### 3.2.2. Yöntem ve Ampirik Sonuçlar

Yukarıda kapsamlı olarak ele alınan model tahmini iki aşamada gerçekleştirilmektedir. İlk olarak, statik panel veri analizi yöntemlerinden faydalanılarak analiz yürütülmektedir. Bu çerçevede kullanılacak alternatif modeller (sabit etkiler ve rassal etkiler modeli) arasından seçim Hausman test istatistiğine dayalı olarak yapılmaktadır. Bunun için; panel veride bireysel etkileri değerlendirebilmek için kullanılan sabit etki ve rassal etki modelleri ile parametreler tahmin edilmektedir. Daha sonra ise Hausman testi ile modellerden hangisinin istatistiksel olarak geçerli olduğuna karar verilmektedir. Bu kapsamda elde edilen test istatistiği, sabit etkilermodeli ile rassal etkiler modeli parametre tahmin edicileri arasında sistematik farklılık yoktur boş hipotezini reddettiğinden çalışmada metodolojik olarak sabit etkiler modeli tercih edilmektedir.

**Tablo 5:** Sabit Etkiler Modeli-Ampirik Sonuçlar

<i>Bağımlı değişken: bd</i>	<i>Katsayı</i>	<i>Standard hata</i>
<i>Büyüme</i>	0.034	0.66
<i>Kamyat</i>	-0.408	0.34
<i>Nüfus</i>	1.866**	0.73
<i>Kamu</i>	-1.451*	0.34
<i>Etkin</i>	0.438	2.11
<i>Borç</i>	0.005	0.02
<i>Sabit</i>	24.531*	8.11
F-test : 9.87 (0.00)		
Gözlem sayısı: 259		
Grup sayısı: 37		
Hausman test: 35.21 (0.00)		

**Not:** \*, \*\* sırasıyla %1 ve %5 düzeylerinde anlamlılığı göstermektedir.

Sabit etkiler modeli tahmin sonuçlarına göre, kontrol değişkenlerden sadece demografik değişimin bütçe dengesini iyileştirdiği görülmekte; diğer değişkenlerin anlamlı bir etkisi saptanamamaktadır. Çalışmanın temel araştırma sorularından biri olan, kamu kesimi büyüklüğündeki artışın ise bütçe açıklarına neden olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Diğer taraftan; beklentilerin aksine kamu kesimi etkinliğinin mali denge üzerinde anlamlı bir etkisi ise bulunmamaktadır.

Elde edilen sonuçlar beklentilerle çok da tutarlı olmamakla birlikte, burada model seçiminin daha geniş ve analitik bir bakış açısıyla değerlendirilmesi önem taşımaktadır. Öyle ki; gerek bütçe dengesinin geçmiş dönem değerlerinden etkilenmesi ve bu yönüyle dinamik bir yapı taşıması; gerekse olası içsellik sorunu statik modelle elde edilen katsayıların tutarsız ve sapmalı olmasına yol açabilmektedir. Bu kapsamda, ilgili literatürde yaygın bir biçimde başvurulan genelleştirilmiş momentler yöntemine (GMM) başvurulmaktadır. Hata terimiyle korelasyonsuz olan, bağımlı değişkenin gecikmeli değerine araç değişken olarak modelde yer veren Arellano-



Bond (1991) yaklaşımıyla ele alınan dinamik panel modeli sonuçları aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

**Tablo 6:** İki Aşamalı Arellano-Bond Model Sonuçları

<i>Bağımlı değişken: bd</i>	<i>Katsayı</i>	<i>Standard hata</i>
<i>bd (-1)</i>	0.078*	0.013
<i>Büyüme</i>	0.105*	0.032
<i>Kamyat</i>	-0.541**	0.227
<i>Nüfus</i>	0.508	0.519
<i>Kamu</i>	-1.348*	0.176
<i>Etkin</i>	3.316*	0.639
<i>Borç</i>	0.094*	0.011
Wald ki kare test : 1596.63 (0.00)		
Gözlem sayısı: 185		
Grup sayısı: 37		
Araç sayısı: 21		
Sargan test: 19.144 (0.16)		
2. Sıra Otokorelasyon: 1.8427 (0.07)		

**Not:** \*, \*\* sırasıyla %1 ve %5 düzeylerinde anlamlılığı göstermektedir.

Arellano-Bond (1991) modeli tahmini bir ve iki aşamalı olarak yapılmış; %1 ve %5 anlamlılık düzeylerine göre değerlendirmesi yapılan Sargan ve otokorelasyon test sonuçları dikkate alındığında, daha iyi tanımlanmış olan iki aşamalı modelin seçimi tercih edilmiştir. Modelden elde edilen ampirik sonuçlara göre, bağımlı değişkenin gecikmeli değerinin anlamlılığı dinamik model lehine önemli bir bulgu sunmaktadır. Diğer taraftan, gerek kontrol değişken gerekse açıklayıcı değişkenlerin mali dengeyi açıklayıcılığının statik modele göre arttığı gözlemlenmektedir. Bu çerçevede, ekonomik büyümeyle birlikte kaydedilen nüfus artışının bütçe dengesini iyileştirdiği sonucuna ulaşılmaktadır. Bunun aksine, kamu yatırımlarındaki artış ise bütçe açıklarına neden olmaktadır. Düşünülenin aksine kamu borcundaki artış da, bütçe

dengeğini iyileştirmektedir. Bu sonuç, beklentilerle tutarlı olmasa da, borcun büyüme yaratacak etkin harcama alanlara yönlendirilmesinin mali dengeleri iyileştirici etkisinden bahsetmek mümkün görünmektedir. Açıklayıcı değişkenlerin etkisine ilişkin bulgular ise, çalışmanın araştırma sorusuna ışık tutmaktadır. Öyle ki; kamu harcamalarının bütçe açıklarını arttırıcı etkisi söz konusu olmakla birlikte, kamu kesiminde etkinliğin sağlanması bütçe üzerindeki yükü anlamlı ve önemli ölçüde hafifletmektedir.

### 3.2.3. Sonuç

Bütçe dengesi gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkeler açısından mali performansın başlıca göstergelerindedir. Buradan hareketle, bütçe dengesinin belirleyicilerinin ortaya konması maliye politikası ve dolayısıyla ekonomi politikalarının başarısı için önem taşımaktadır. Bütçe dengesinin çok sayıda belirleyicisi arasında kamu kesiminin payı son dönemlerde ilgili yazında ön plana çıkmaktadır. Bu konudaki tartışmalar iki farklı boyutta değerlendirilmektedir. Bunlardan ilki, kamu kesimi büyüklüğünün mali denge etkisine işaret etmektedir. Tartışma biraz daha derinleştirildiğinde ise, kamu kesiminin büyüklüğü kadar devletin gerçekleştirdiği harcamalarının yarattığı sonuçların da değerlendirildiği etkinlik tartışmaları ön plana çıkmaktadır. Hükümetlerin yaptıkları harcamalara ilişkin niceliksel tartışmaların yanı sıra; bu harcamaların hangi alanlarda önceliklendirildiği, hangi politika hedeflerinin gerçekleştirilmesine katkıda bulunduğu; dolayısıyla da kamu kaynaklarının etkin, etkili ve verimli kullanımına bağlı olarak mali dengeyi hangi ölçüde etkilediği önem kazanmaktadır.

Harcamaların etkin yapılması, yıllar içinde kamu harcama politikalarının önceliklerinden birisi haline gelmiştir. Bunun altında yatan en önemli nedenlerden biri, kamu harcama etkinliğin sağlanması mali alan yaratılması açısından önem taşımaktadır. Bu mali alan devletin finansal durumunu veya ekonomik istikrarını tehlikeye atmadan bütçeye kaynakları istenilen alanlara yönlendirme imkanı sağlayacaktır ki kamu harcama etkinliği bu noktada önem taşımaktadır. Çünkü harcama etkinliği sağlandığı takdirde aynı miktarda çıktı daha az kamu harcaması yapılarak ortaya çıkması mümkün olacak ve tasarruf edilen kaynaklar ekonomik büyüme ve kalkınma sağlayacak verimli alanlara yönlendirilebilecektir. Bununla birlikte 2008 krizinden bu yana politika belgelerinde verilen yeri ciddi biçimde artan *kamu harcamalarını gözden geçirme (spending review)* belgelerinin sayısı harcama etkinliğinin ön plana çıkmasına dayanmaktadır. Bu çalışmaların artması kamu harcama etkinliğinin sağlanması amacına hizmet etmektedir. Hükümetlere kamu harcamaları üzerindeki kontrol gücünü geliştirmesi ve öncelikli alanlara odaklanılmasını kolaylaştırması bu belgelerin temel amaçlarını oluşturmakla birlikte ülkelere

harcamalarını önceliklendirme imkanı sağlayarak yeni harcamalar için mali alan oluşturulmasını sağlamaktadır.

Buradan yola çıkarak, çalışmada etkinlik kavramı gündeme getirilmekte ve kamu kesiminin hacmindeki artışın yanı sıra harcama etkinliğinin de bütçe dengesi üzerindeki etkisinin araştırılması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda çalışmada kamu kesimi büyüklüğü ve etkinliğinin mali dengeye etkisi, eksiksiz olarak verilerin elde edildiği 2009-2016 dönemi için seçilmiş 37 OECD ülkesinde ampirik olarak araştırılmaktadır. Bu amaçla çalışmada statik ve dinamik panel veri yaklaşımlarından faydalanılmaktadır. Statik panel veri analizi sonuçları, çalışmadaki araştırma sorularından biri olan kamu kesimi büyüklüğündeki artışın bütçe açıkları üzerindeki etkisini, literatürle de uyumlu olarak doğrulamaktadır. Diğer taraftan; beklentilerin aksine kamu kesimi etkinliğinin mali denge üzerinde anlamlı bir etkisine dair bir sonuca ise ulaşılamamaktadır. Analizin ikinci aşamasında ise, olası dinamik yapı ve bunun getirdiği içsellik sorunu da dikkate alınarak, statik analizin eksikliklerini gideren dinamik panel veri analizi uygulanmaktadır. Bu çerçevede faydalanılan dinamik panel veri analizi yaklaşımlarından Genelleştirilmiş Momentler yöntemine göre, ekonomik büyümeyle birlikte kaydedilen nüfus artışının bütçe dengesini iyileştirdiği sonucuna ulaşılmaktadır. Bunun aksine, kamu yatırımlarındaki artış ise bütçe açıklarına neden olmaktadır. Düşünülenin aksine kamu borcundaki artış ise, bütçe dengesini iyileştirmektedir. Bu sonuç, beklentilerle tutarlı olmasa da; borcun büyüme yaratacak etkin harcama alanlara yönlendirilmesinin mali denge üzerindeki iyileştirici etkisiyle anlamlandırılabilir. Açıklayıcı değişkenlerin etkisine ilişkin bulgular ise, çalışmanın araştırma sorusuna ışık tutmaktadır. Öyle ki; kamu harcamalarının bütçe açıklarını arttırıcı etkisi söz konusu olmakla birlikte, kamu kesiminde etkinliğin sağlanması bütçe üzerindeki yükü anlamlı ve önemli ölçüde hafifletmektedir.

Elde edilen ampirik bulgular, kamu harcama politikalarının etkinlik temelinde oluşturulmasının önemini göstermektedir. Harcama etkinliğinin sağlanması mali alanın genişletilmesine katkıda bulunmakta; tasarruf olanağının artması ile kamu harcamalarının eğitim, sağlık, altyapı, AR-GE gibi ülkelerin büyümesi ve kalkınmasına yardımcı olacak öncelikli ve yenilikçi alanlara yönlendirilmesi mümkün hale gelmektedir. Bu alanlara yapılan harcamalar uzun dönemde pozitif katkı sunacaktır. Dolayısıyla kamu harcama etkinliğinin sağlanması maliye politikasının önceliklerinden biri olmalı ve bu öncelik bütçe ve planlama süreçleri ile ilgili politika belgelerinin tümünde sistematik bir biçimde yer almalıdır. Bu alanlarda etkinliğin sağlanması ve sürdürülebilmesi için bu kapsamda harcamalar yapılırken gerek yerel gerekse ulusal düzeyde ihtiyaç analizleri dikkate alınmalıdır. Bunun yanı sıra özellikle kamu yatırımları açısından fayda-maliyet analizlerinin yapılması, kamusal düzenlemelerin etki analizlerinin göz önünde

bulundurulması önem arz etmektedir. Ayrıca, kamu harcamalarında etkinliğin sağlanması için siyasal olarak ortak bir görüş birliği sağlanmalıdır.

## KAYNAKÇA

- Adam, A. & Delis, M. & Kammas, P. (2011). Public sector efficiency: leveling the playing field between OECD countries. *Public Choice*, 146, p. 163-183
- Afonso, A. & Fernandes, S. (2006). Measuring local government spending efficiency: Evidence for the Lisbon region. *Regional Studies*, 40: 1, 39-53
- Afonso, A. & Fernandes, S. (2008). Assessing and explaining the relative efficiency of local government. *The Journal of Socio-Economics*, 37, 1946-1979
- Afonso, A. & Kazemi, M. (2016). Assessing Public Spending Efficiency in 20 OECD Countries. *WORKING PAPERS*, No. 12
- Afonso, A. & Romero, A. & Monsalve, E. (2013). Public Sector Efficiency: Evidence for Latin America. *Inter-American Development Bank, Discussion Paper*, No. 279
- Afonso, A. & Schuknecht, L. & Tanzi, V. (2005). Public sector efficiency: An international comparison. *Public Choice*, 123, p. 321-347
- Afonso, A. & Schuknecht, L. & Tanzi, V. (2010a). Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets. *Applied Economics*, 42: 17, p. 2147-2164
- Afonso, A. & Schuknecht, L. & Tanzi, V. (2010b). Income distribution determinants and public spending efficiency. *J Econ Inequal*, 8, p. 367-389

- Afonso, A. & St.Aubyn, M. (2005). Non-Parametric Approaches to Education and Health Efficiency in OECD Countries. *Journal of Applied Economics*, 8: 2, p. 227-246
- Afonso, A. & St.Aubyn, M. (2006). Cross-country efficiency of secondary education provision: A semi-parametric analysis with non-discretionary inputs. *Economic Modelling*, 23, p. 476-491
- Agasisti, T. & Zoido, P. (2015). The Efficiency of Secondary Schools in an International Perspective: Preliminary Results from PISA 2012. *OECD Education Working Papers*, No. 117
- Agnello, L. & Sousa, R.M. (2009). The determinants of public deficit volatility. *ECB Working Paper*, No. 1042
- Alesina, A. & Perotti, R. (1995). The Political Economy of Budget Deficits. *IMF Staff Papers*, Vol. 42, No. 1, pp. 1-31
- Alesina, A. & Roubini, N. & Cohen, G. (1997). Political Cycles and the Macroeconomy. *MIT Press, Cambridge, MA*.
- Alesina, A. & Tabellini, G. (1987). A POSITIVE THEORY OF FISCAL DEFICITS AND GOVERNMENT DEBT IN A DEMOCRACY. *NBER Working Paper*, No. 2308
- Alesina, A. & Tabellini, G. (1990). A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt. *The Review of Economic Studies*, Vol. 57, No. 3, pp. 403-414

- Andersen, L.C. & Carlson, K.M. (1970). A Monetarist Model for Economic Stabilization. *Federal Reserve Bank of St. Louis*
- Angelopoulos, K. & Philippopoulos, A. & Tsionas, E. (2008). Does public sector efficiency matter? Revisiting the relation between fiscal size and economic growth in a world sample. *Public Choice*, 137, p. 245-278
- Anwar, M. & Ahmad, M. (2013). Political Determinants of Budget Deficit in Pakistan: An Empirical Investigation. *Pakistan Journal of Social Sciences*, Vol. 33, No. 1, pp. 1-9
- Arellano, M. & Bond, S. (1991). Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations. *The Review of Economic Studies*, Vol. 58, No. 2, pp. 277-297
- Arif, A. & Hussain, M. (2018). Economic, Political and Institutional Determinants of Budget Deficits Volatility: A Panel Data Analysis. *International Journal of Economics and Business Administration*, Volume. VI, Issue. 3, pp. 98-114
- Asatryan, Z. & De Witte, K. (2015). Direct democracy and local government efficiency. *European Journal of Political Economy*, 39, 58-66
- Badun, M. & Pribicevic, V. & Deskar-Skrbic, M. (2014). Government size and efficiency as constraints to economic growth: comparing Croatia with other European countries. *Post-Communist Economies*, 26: 3, p.297-323
- Baldacci, E. & Clements, B. & Gupta, S. & Mulas-Granados, C. (2004). Front-Loaded or Back-Loaded Fiscal Adjustments: What Works in Emerging Market Economies? *IMF Working Paper*

- Bangura, A. & Tarawalie, A.B. & Fofanah, L. & Macarthy, S. (2016). Macroeconomic Determinants Of Budget Deficit: Evidence From Sierra Leone. *International Journal of Economic Perspectives*, 10(1), p. 5-13
- Barışık, S. & Barış, A. (2017). Impact of governance on budget deficit in developing countries. *Theoretical and Applied Economics*, Volume. XXIV, No. 2(611), pp.111-130
- Barro, R.J. (1979). On the Determination of the Public Debt. *Journal of Political Economy*, Vol:87, No:5, pp.940-971
- Barro, R.J. (1986). GOVERNMENT SPENDING, INTEREST RATES, PRICES, AND BUDGET DEFICITS IN THE UNITED KINGDOM, 1701-1918. *NBER Working Paper*, No. 2005
- Barro, R.J. (1989). The Ricardian Approach to Budget Deficits. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 3, No. 2, pp. 37-54
- Bayar, A. & Smeets, B. (2009). Economic, Political and Institutional Determinants of Budget Deficits in the European Union. *CEPR Working Paper*, No. 2611
- Becker, D. T. (2008). Public-sector efficiency and interjurisdictional competition: An empirical investigation. *Thünen-Series of Applied Economic Theory – Working Paper*, No. 101
- Beetsma, R. & Klaassen, F. & Giuliadori, M. (2008). The Effects of Public Spending Shocks on Trade Balances and Budget Deficits in the European Union. *Journal of the European Economic Association*, Vol. 6, No. 2/3, pp. 414-423



- Bernheim, B.D. (1989). A Neoclassical Perspective on Budget Deficits. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 3, No. 2, pp. 55-72
- Blejer, M.I. & Cheasty, A. (1991). The Measurement of Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues. *Journal of Economic Literature*, Vol.29, No.4, pp.1644-1678
- Bradbury, J. C. & Crain, W.M. (2001). Legislative organization and government spending: cross-country evidence. *Journal of Public Economics*, 82, 309-325
- Brima, S. & Mansaray-Pearce, E.A. (2015). Budget Deficit and Macroeconomic Variables in Sierra Leone: An Econometric Approach. *Journal of Economics and Sustainable Development*, Vol. 6, No. 4
- Brini, R. & Jemmali, H. (2016). Public spending efficiency, governance, political and economic policies: Is there a substantial causal relation? Evidence from selected MENA countries. *International Journal of Economics and Financial Management*, Vol. 1, No. 1
- Brown-Collier, E.K. & Collier, B.E. (1995). What Keynes Really Said about Deficit Spending. *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 17, No. 3, pp. 341-355
- Burkhead, J. (1954). The Balanced Budget. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 68, No. 2, pp. 191-216
- Castro, V. (2007). The Causes of Excessive Deficits in the European Union. *NIPE, Working Paper Series*, No. 13

- Chan, S. G. & Karim, M. Z. A. (2012). Public Spending Efficiency and Political and Economic Factors: Evidence from Selected East Asian Countries. *ECONOMIC ANNALS*, Volume. LVII, No. 193
- Charnes, A. & Cooper, W.W. & Rhodes, E. (1978). Measuring the efficiency of decision making units. *European Journal of Operational Research*, 2, 429-444
- Chelliah, R.J. (1973). Significance of Alternative Concepts of Budget Deficit. *IMF Staff Papers*, Vol.20, No.3, pp.741-784
- Chobanov, D. & Mladenova, A. (2009). What is the Optimum Size of Government. *Institute for Market Economics*, Bulgaria,
- De Haan, J. & Sturm, J.E. (1994). Political and institutional determinants of fiscal policy in the European Community. *Public Choice*, 80, p. 157-172
- De Haan, J. & Sturm, J.E. (1997). Political and economic determinants of OECD budget deficits and government expenditures: A reinvestigation. *European Journal of Political Economy*, Vol. 13, p. 739-750
- De Haan, J. & Sturm, J. E. & Beekhuis, G. (1999). The weak government thesis. Some new evidence. *Public Choice*, 101, 163-176
- Diamond, J. & Schiller, C. (1993). Government Arrears in Fiscal Adjustment Programs. Mario I. Blejer ve Adrienne Cheasty (Ed.) IMF 1993. How to Measure Fiscal Deficit: Analytical and Methodological Issues. (s.113-146). Washington, D.C.

- Dutu, R. & Sicari, P. (2016). Public Spending Efficiency in the OECD: Benchmarking Health Care, Education and General Administration. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1278
- Edin, P.A. & Ohlsson, H. (1991). Political determinants of budget deficits: Coalition effects versus minority effects. *European Economic Review*, 35, 1597-1603
- Edwards, S. & Tabellini, G. (1991). Political Instability, Political Weakness, and Inflation: An Empirical Analysis. *NBER Working Paper*, No. 3721
- Eisner, R. (1984). Which Budget Deficit? Some Issues of Measurement and Their Implications. *The American Economic Review*, Vol.74, No.2, pp.138-143
- Facchini, F. & Melki, M. (2013). Efficient government size: France in the 20th century. *European Journal of Political Economy*, 31, 1-14
- Farrell, M.J. (1957). The Measurement of Productive Efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society, Series A (General)*, Vol. 120, No. 3, pp. 253-290
- Feeny, S. & Rogers, M. (2008). PUBLIC SECTOR EFFICIENCY, FOREIGN AID AND SMALL ISLAND DEVELOPING STATES. *Journal of International Development*, 20, p. 526-546
- Freitag, M. & Sciarini, P. (2001). The Political Economy of Budget Deficits in the European Union. *European Union Politics*, 2(2), p. 163-189

- Friedman, M. (1968). THE ROLE OF MONETARY POLICY. *The American Economic Review*, Vol. LVIII(58), No. 1, p.1-17
- Froyen, R.T. (1996). *Macroeconomics, theories & policies*. 5th Edition
- Galli, E. & Padovano, F. (2002). A comparative test of alternative theories of the determinants of Italian public deficits (1950-1998). *Public Choice*, 113, p. 37-58
- Garayeva, A. & Tahirova, G. (2016). Government spending effectiveness and the quality of fiscal institutions. *MPRA Paper*, No. 72177
- Grilli, V. & Masciandaro, D. & Tabellini, G. & Malinvaud, E. & Pagano, M. (1991). Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries. *Economic Policy*, Vol. 6, No. 13, pp. 341-392
- Gupta, S. & Verhoeven, M. (2001). The efficiency of government expenditure Experiences from Africa. *Journal of Policy Modeling*, 23, 433-467
- Güvel, E.A. & Koç, A. (2010). BÜTÇE AÇIKLARININ POLİTİK VE KURUMSAL BELİRLEYİCİLERİ: GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELER ÜZERİNE BİR UYGULAMA. *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt. 19, Sayı. 2, s. 286-301
- Hallerberg, M. & von Hagen, J. (1999). Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union. *NBER*, p. 209-232
- Hauner, D. (2008). Explaining Differences in Public Sector Efficiency: Evidence from Russia's Regions. *World Development*, Vol. 36, No. 10, pp. 1745-1765

Hauner, D. & Kyobe, A. (2010). Determinants of Government Efficiency. *World Development*, Vol. 38, No. 11, pp. 1527-1542

Heller, P.S. & Haas, R.D. & Mansur, A.S. (1986). A Review of the Fiscal Impulse Measure. *IMF Occasional Paper*, No. 44

Herath, S. (2012). Size of Government and Economic Growth: A Nonlinear Analysis. *ECONOMIC ANNALS*, Volume: LVII, No:194, p. 7-30

Herrera, S. & Pang, G. (2005). Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach. *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 3645

Hotunluoğlu, H. & Tekeli, R. (2013). Budget Deficits and Democracy: The Case of Turkey. *Sosyoekonomi*, 1, s. 335-350

<https://data.worldbank.org/indicator/ne.con.govt.zs> (Erişim tarihi: 28.06.2020)

<https://www.oecd.org/sdd/productivity-stats/40526851.pdf> (Erişim tarihi: 28.12.2020)

<https://www.oecd.org/health/health-data.htm> (Erişim tarihi: 07.03.2020)

Husnain, M. (2011). Is the size of government optimal in Pakistan? *Journal of Economics and Economic Education Research*, Volume:12, Number:2, p. 41-49

- Javid, A.Y. & Arif, U. & Arif, A. (2011). Economic, Political and Institutional Determinants of Budget Deficits Volatility in Selected Asian Countries. *The Pakistan Development Review*, 50(4), pp. 649-662
- Joumard, I. & Andre, C. & Nicq, C. (2010). Health Care Systems: Efficiency and Institutions. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 769
- Kalb, A. & Geys, B. & Heinemann, F. (2011). Value for money? German local government efficiency in a comparative perspective. *Applied Economics*, 44: 2, p. 201-218
- Karras, G. (1996). THE OPTIMAL GOVERNMENT SIZE FURTHER INTERNATIONAL EVIDENCE ON THE PRODUCTIVITY OF GOVERNMENT SERVICES. *Economic Inquiry*, Vol: XXXIV, p.193-203
- Karras, G. (1997). On the Optimal Government Size in Europe: Theory and Empirical Evidence. *The Manchester School of Economic and Social Studies*, Vol: LXV(65), No:3, p.280-294
- Kirmanoglu, H. (2013). Kamu Ekonomisi Analizi. Beta Basım, 4.Baskı
- Kontopoulos, Y. & Perotti, R. (1999). Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD Countries. *NBER Working Papers*, p. 81-102
- Kosor, M. M. & Perovic, L. M. & Golem, S. (2019). EFFICIENCY OF PUBLIC SPENDING ON HIGHER EDUCATION: A DATA ENVELOPMENT ANALYSIS FOR EU-28. *Problems of Education in the 21st Century*, Vol. 77, No. 3

La Porta, R. & Lopez-de-Silanes, F. & Shleifer, A. & Vishny, R. (1999). The Quality of Government. *The Journal of Law, Economics & Organization*, Vol. 15, No. 1

Lavigne, R. (2011). The political and institutional determinants of fiscal adjustment: Entering and exiting fiscal distress. *European Journal of Political Economy*, 27, 17-35

Leachman, L.L. & Rosas, G. & Lange, P. & Bester, A. (2007). The Political Economy of Budget Deficits. *ECONOMICS & POLITICS*, Volume. 19, No. 3

Maltritz, D. & Wüste, S. (2015). Determinants of budget deficits in Europe; The role and relations of fiscal rules, fiscal councils, creative accounting and the Euro. *Economic Modelling*, 48, p. 222-236

Mandl, U. & Dierx, A. & Ilzkovitz, F. (2008). The effectiveness and efficiency of public spending. *Economic Papers*, No: 301

Mara, E.R. (2012). Determinants of fiscal budget volatility in old versus new EU member states. *Working Paper*, No. 31

Medeiros, J. & Schwierz, C. (2015). Efficiency estimates of health care systems in the EU. *European Economy, Economic Papers*, No. 549

Mink, M. & De Haan, J. (2005). Has the stability and growth pact impeded political budget cycles in the European Union? *CESifo Working Paper*, No. 1532

- Montes, G. C. & Bastos, J. C. A. & de Oliveira, A. J. (2019). Fiscal transparency, government effectiveness and government spending efficiency: Some international evidence based on panel data approach. *Economic Modelling*, 79, 211-225
- Moreno-Enguix, M. D. R. & Bayona, L. V. L. (2017). Factors Affecting Public Expenditure Efficiency in Developed Countries. *Politics & Policy*, Volume. 45, No. 1, p. 105-143
- Mulas-Granados, C. (2003). The Political and Economic Determinants of Budgetary Consolidation in Europe. *European Political Economy Review*, Vol. 1, No. 1, pp. 15-39
- Murwirapachena, G. & Maredza, A. & Choga, I. (2013). The Economic Determinants of Budget Deficits in South Africa. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, Vol. 4, No. 13
- OECD (2009). The Value of People. *OECD Publishing, Paris*. s.20-37  
<https://doi.org/10.1787/9789264029095-3-en>.
- OECD (2013a). Government at a Glance 2013. *OECD Publishing, Paris*,  
[https://doi.org/10.1787/gov\\_glance-2013-en](https://doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en)
- OECD (2013b). Judicial performance and its determinants: a cross-country perspective. *OECD Economic Policy Papers*, No. 5
- OECD (2019a). Government at a Glance 2019. *OECD Publishing, Paris*,  
<https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>
- OECD (2019b). Health at a Glance 2019: OECD Indicators. *OECD Publishing, Paris*,  
<https://doi.org/10.1787/4dd50c09-en>



OECD (2020), General government debt (indicator). doi: 10.1787/a0528cc2-en (Erişim tarihi: 30.10.2020)

OECD (2020), General government deficit (indicator). doi: 10.1787/77079edb-en (Erişim tarihi: 12.05.2020)

OECD (2020), Reading performance (PISA) (indicator). doi: 10.1787/79913c69-en (Erişim tarihi: 02.10.2020)

OECD (2020), Mathematics performance (PISA) (indicator). doi: 10.1787/04711c74-en (Erişim tarihi: 02.10.2020)

OECD (2020), Science performance (PISA) (indicator). doi: 10.1787/91952204-en (Erişim tarihi: 02.10.2020)

OECD (2020), Students per teaching staff (indicator). doi: 10.1787/3df7c0a6-en (Erişim tarihi: 01.09.2020)

OECD (2021), General government spending (indicator). doi: 10.1787/a31cbf4d-en (Erişim tarihi: 02.01.2021)

OECD (2021), Health spending (indicator). doi: 10.1787/8643de7e-en (Erişim tarihi: 03.01.2021)

- OECD (2021), General government revenue (indicator). doi: 10.1787/b68b04ae-en (Erişim tarihi: 02.01.2021)
- Perotti, R. & Kontopoulos, Y. (2002). Fragmented fiscal policy. *Journal of Public Economics*, 86, 191-222
- Persson, T. (2002). DO POLITICAL INSTITUTIONS SHAPE ECONOMIC POLICY? *Econometrica*, Vol. 70, No. 3, p.883-905
- Persson, T. & Tabellini, G. (1997). POLITICAL ECONOMICS AND MACROECONOMIC POLICY. *NBER Working Paper*, No. 6329
- Persson, T. & Tabellini, G. (2001). Political Institutions and Policy Outcomes: What Are the Stylized Facts? *CESifo Working Paper*, No. 459
- Rajkumar, A. S. & Swaroop, V. (2008). Public spending and outcomes: Does governance matter? *Journal of Development Economics*, 86, p. 96-111
- Rayp, G. & Van De Sijpe, N. (2007). Measuring and explaining government efficiency in developing countries. *The Journal of Development Studies*, 43: 2, p. 360-381
- Roubini, N. (1991). Economic and political determinants of budget deficits in developing countries. *Journal of International Money and Finance*, 10, p. 49-72
- Roubini, N. & Sachs, J. (1989a). GOVERNMENT SPENDING AND BUDGET DEFICITS INDUSTRIAL ECONOMIES. *NBER Working Paper*, No. 2919

- Roubini, N. & Sachs, J. D. (1989b). POLITICAL AND ECONOMIC DETERMINANTS OF BUDGET DEFICITS IN THE INDUSTRIAL DEMOCRACIES. *European Economic Review*, 33, p. 903-938
- Sachs, J. D. (1989). SOCIAL CONFLICT AND POPULIST POLICIES IN LATIN AMERICA. *NBER Working Paper*, No. 2897
- Sanz, C. (2019). Direct democracy and government size: evidence from Spain. *Political Science Research and Methods*, p.1-16
- Schuknecht, L. (2000). Fiscal policy cycles and public expenditure in developing countries. *Public Choice*, 102, p. 115-130
- Schwellnus, C. (2009). Achieving Higher Performance: Enhancing Spending Efficiency in Health and Education in Mexico. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 732
- Scully, G.W. (2008). Optimal Taxation, Economic Growth and Income Inequality in the United States. *National Center For Policy Analysis*, Policy Report No:316
- Shi, M. & Svensson, J. (2006). Political budget cycles: Do they differ across countries and why? *Journal of Public Economics*, 90, p. 1367-1389
- Sriyana, J. (2011). The Effect of Budget Deficit Shock on Government Spending: An Empirical Case in Indonesia. *International Journal of Business and Development Studies*, Vol. 3, No. 1, p. 41-58

- St.Aubyn, M. & Pina, A. & Garcia, F. & Pais, J. (2009). Study on the efficiency and effectiveness of public spending on tertiary education. *Economic Papers*, No. 390
- Stein, E. & Talvi, E. & Grisanti, A. (1998). INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS AND FISCAL PERFORMANCE: THE LATIN AMERICAN EXPERIENCE. *NBER Working Paper*, No. 6358
- Stiglitz, J.E. (1999). *Economics of the Public Sector*. 3rd Edition
- Sutherland, D. & Price, R. & Joumard, I. & Nicq, C. (2007). Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 546
- Tanzi, V. (1993). Fiscal Deficit Measurement: Basic Issues. Mario I. Blejer ve Adrienne Cheasty (Ed.) IMF 1993, How to Measure the Fiscal Deficit: Analytical and Methodological Issues (s.13-20). Washington, D.C.
- Tanzi, V. & Blejer, M.I. & Teijeiro, M.O. (1987). Inflation and the Measurement of Fiscal Deficits. *IMF Staff Papers*, Vol.34, No.4, pp.711-738
- Tujula, M. & Wolswijk, G. (2004). WHAT DETERMINES FISCAL BALANCES? AN EMPIRICAL INVESTIGATION IN DETERMINANTS OF CHANGES IN OECD BUDGET BALANCES. *Working Paper Series*, No. 422
- Volkerink, B. & De Haan, J. (2001). Fragmented government effects on fiscal policy: New evidence. *Public Choice*, 109, p. 221-242

- Wang, E. C. & Alvi, E. (2011). Relative Efficiency of Government Spending and Its Determinants: Evidence from East Asian Countries. *Eurasian Economic Review*, 1, p. 3-28
- Woo, J. (1999). Social polarization, economic development, and fiscal instability: theory and evidence. *Harvard University, Unpublished Working Paper*
- Woo, J. (2003). Economic, political, and institutional determinants of public deficits. *Journal of Public Economics*, 87, p. 387-426
- World Bank. (1988). World Development Report 1988. *New York: Oxford University Press*