

KAMU HARCAMALARI VE BÜYÜME (*)

Yazan: Jack Diamond

Çeviren: Fevzi Devrim (**)

"Bu tür harcamaların seviyesi ve bileşimi genel ekonomik büyümeyi nasıl etkilemektedir? Bu çalışmada, 38 ülkeyi kapsayan araştırmadan elde edilen bulgular ortaya konmuştur.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında gelişmiş ülkelerin pek çoğunda, kamu harcamalarının genişlemesi ve kamu sektörü nisbi büyüklüğünün artması gereği konusunda yaygın bir kanaat hasıl olmuştur. Bu kanaat, belirli ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşmanın tek çare olarak düşünülmemesi halinde, devlet müdahalesini arttırmanın en iyi yol olduğu görüşüne dayandırılmıştır. Bununla beraber, 1970'lerden itibaren bu görüşün geçerliliği tartışılır olmuştur. Sadece kamu harcamalarının başarısı konusundaki endişelerin artmakta olması değil; fakat aynı zamanda bu harcamaların finansmanının arzu edilmeyen yan etkisinin de aşırı ölçüde kendini göstermesi bu sonucu doğurmuştur. Özellikle son zamanlarda ekonomik faaliyetlerin yapısal özellikleri üzerinde baskılar, aşırı devletçilik denemelerinden doğabilen büyüme üzerindeki olumsuz etkileri gözler önüne sermiştir. Diğer sebepler yanında özellikle bu sebep, kamu harcamalarındaki artışı kısacak, hatta önemli ölçüde azaltacak temkinli politikaların uygulanması sonucunu doğurmuştur.

Bu arada gelişmekte olan ülkelerde ekonomik yapının yeniden

(*) Jack Diamond, " Government Expenditure and Growth " Finance and Development, December 1990, s. 34 - 36

(**) Prof. Dr., D.E.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü öğretim üyesi.

düzenlenmesi ve ekonomi politikasının önemli bir hedefi olarak daha hızlı bir büyümenin sağlanması, henüz yeni varlığını hissettirmeye başlayan cılız bir özel sektöre bırakılmayacak kadar önemli görevler olarak görülmektedir. Bu, genellikle, artan devlet müdahalesine paralel olarak kamu harcamalarının da artırılması politikasına öncülük etmiştir. 1973 ve 1979 petrol şokları sonrasında meydana gelen mali ortam, bu ülkelerin pekçoğunda kamu harcamaları artışını kısıcıcı bir harekete yol açmıştır.

Gerek gelişmiş ve gerekse gelişmekte olan ülkelerdeki bu politika değişikliklerini genel olarak belirleyen çatışmaların (çelişkiler) temelinde kamu harcamalarını azaltmanın ekonomik büyüme üzerindeki etkileri konusunda kendini gösteren tartışmalar yer almaktadır. Bu makale, kamu harcamalarının ve özellikle harcama bileşiminin büyüme sürecine yapabileceği katkıları incelemektedir. Böyle tecrübeye dayalı bir inceleme, hem yaygın ölçüde kullanılan büyüme modelinin ilgi derecesini değerlendirme ve hem de gelişmekte olan ülkelerin büyüme hareketinde kamu harcamalarının rolünü kavrama yönünden önemlidir. Buradan elde edilecek sonuçlar büyümeyi esas alan mali düzenleme programlarını hazırlamada ve harcama önceliklerini belirlemede politik karar alanlara yardımcı olabilecektir.

Kamu harcamaları Büyümeye Yardım Eder mi ?

Bazıları, cari veya sermaye teşkili nitelikli olup olmadığına bakmaksızın bütün kamu harcamalarının büyüme üzerinde çok olumsuz bir etkiye sahip olacağını ileri sürmektedirler. Bu kanaat, merkezi karar alma ve kâr motivasyonuna ve rekabete imkân tanımama özellikleri ile karakterize edilen kamu faaliyetinin, kamusal üretimi daima özel sektör üretiminden daha az etkili kıldığı görüşüne dayanmaktadır. Bu yüzden, kamu harcamalarındaki herhangi bir artış bir bütün olarak ekonomide daha yavaş bir ekonomik büyüme sonucunu doğurmaktadır. Ayrıca kaynakların özel sektörden kamu sektörüne transferi sebebiyle, beşeri ve fiziki sermaye birikiminde ve özel sektördeki gelişme hızında bir yavaşlama görülebilir. Bu sonuç, tabii ki, toplam harcama artışları içinde özel üretim hasılasından kamu satınalma payını, kamu sektöründe üretilen hizmetlere nisbetle azaltacaktır.

Bunun yanında diğer bazıları da özel sektör etkinliğini kesin kabul etmeyip, değişik derecelerde kamu katılımının gereğini ileri sürmektedirler. Bu görüşü ileri sürenler, özel sektördeki rekabet dışı (tekelci) bazı firmaların piyasa işleyişini saptırıcı gücüne işaret etmektedirler. Ayrıca bazıları, sosyal faydanın özel faydadan fazla olması halinde piyasa sisteminin yıkılacağına ve özel sektörün büyüme için gerekli bazı temel yatırımları azaltabileceğine dikkati çekmektedirler. Özellikle "yapısalcılar" bu konuda daha da ileri giderek gelişmekte olan ülkelerin pekçoğunda devlet

müdahalesinin ekonomik büyüme üzerindeki engelleri kaldırılmadıkça ekonomik büyümenin mümkün olamayacağını kesin olarak ifade etmektedirler.

Normal (meşru) gibi görünen fakat birbiriyle çatışan delillere göre, deneysel bir yaklaşımı kabul etmek ve kamu harcamaları ile ekonomik büyüme arasındaki mevcut delilleri incelemek gerekli görülmektedir. Bu, politika yapımcıları için önemli bir sorun olmakla beraber, genellikle zıt sonuçlar ortaya koyan araştırmacılara göre, bu ilişkilerin doğrudan deneysel incelemesi asgari seviyede kalmıştır. Maalesef, bu alandaki deneysel araştırma ile ortaya çıkan problemlerin karmaşıklığı, büyüme projesi ile ekonomik gelişmenin belirleyici unsurları hakkındaki eksik bilgimizden doğmaktadır.

Büyüme Üzerindeki Etkileri

E.F. Denison'un çalışmasında çokça kullanılan bir büyüme modeli, üretimdeki artışın dört kaynak üzerinde bözucu etki göstermektedir. Bunlar: fiziki sermayedeki artış; beşeri sermayedeki artış; teknik gelişmeler; ve kaynak kullanımını etkinliğindeki değişimler şeklinde sıralanabilir. Son zamanlarda bazı analistler gelişmekte olan ülkelerdeki deneyimlerin incelenmesinde ihracattaki artışlar ve ticaret hadleri gibi dış faktörlerde de dikkate alınması gereken bu ekonomilerin açıklık derecesinin büyümeyi etkilediğini vurgulamışlardır. Fakat maalesef, kesin nedensellik ilişkileri ve zaman geçikmelerini kapsayan bilgimiz, büyüme ile bu değişkenler arasındaki kesin matematiksel ilişkiyi izah etmeye imkan verecek derecede gelişmemiştir.

Denison'un büyüme hesabı esasını kullanmak suretiyle, bu temel büyüme denkliği içindeki her bir elemanı etkileyecek kamu harcamaları potansiyelini teşhis etmek zor değildir. En açık ve literatürde en çok üzerinde durulan etki, kamu sermaye teşkili harcamalarının ülkenin fiziki sermayesine yaptığı katkı şeklindeki etkidir. Bununla beraber, bu olumlu etkinin ancak bu tür sermayenin verimli olarak kullanılması ve fiziki sermayede net bir artışın varlığı halinde meydana geleceğini de vurgulamak gerekir. Kamu gelirlerini artırma tedbirleri ve devletin sermaye harcamalarını finanse etme gayretleri özel sektörün yatırıma tahsis edebileceği fonları azalttığı takdirde, devletin sermaye harcamalarındaki bir artış gerçekte ekonomik büyümeyi yavaşlatabilir. Bu olumsuz etki, daha verimli özel sermaye harcamalarına engel olan daha az etkili devlet sermaye harcamalarından meydana gelmektedir.

Mümkün olan ikinci bir etki, beşeri sermaye teşkili harcamalarındaki artıştan doğmaktadır. Temel ihtiyaç maddelerinin temini sağlık ve eğitim

hizmetlerinin görülmesi gibi ekseriya tüketim olarak nitelenen tipik devlet fonksiyonları işgücü verimliliğini artırabilir. Bu husus, ekonomik büyüme üzerindeki etki kadar, devletin cari harcamaları ile sermaye teşkili harcamaları arasındaki farkla da ilgilidir. Her ne kadar sağlık ve eğitim sektörleri tipik olarak devletin temel sermaye harcamalarından yararlanıyor ise de, beşer sermaye üzerindeki etki, özellikle kısa vadede, büyük ihtimalle cari harcamalardan meydana gelmektedir. Tabii ki, diğer harcama tiplerinden daha uzun bekleme süresi olduğundan, bu tip harcamaların büyüme üzerindeki etkisi maalesef ani olarak ortaya çıkmaktadır.

Sermaye teşkili harcamalarındaki artışı teknolojik gelişmeler de etkilemektedir. Gelişmiş ülkelerde devletin araştırma ve geliştirme harcamalarının genellikle ekonomi üzerinde önemli geçici etkilere sahip bulunduğu ve teknolojik açıdan gelişmiş sanayilerde hızlı büyümeye yol açtığı görülmektedir. Gelişmekte olan ülkeler de aynı şekilde, genellikle kamu programlarından hasıl olan yeni tarım teknikleri ve tohum çeşitleri üzerindeki araştırma ve geliştirme harcamalarından önemli yarar elde etmektedirler.

Nihayet, kamu harcamalarının büyüme hızı üzerinde, kaynakların daha etkili kullanımından doğan bir etkisi de, bu harcamaların en azından iki alanda daha olumlu olabilmesidir. Bunlardan birincisi, daha önce de işaret edildiği gibi, beşeri sermayenin artırılması ve korunmasına veya yasa ve düzenin kurulmasına yönelik pekçok cari harca maların büyümeyle ilgili özel sektör kaynaklarının başarılı bir şekilde kullanılması için önceden gerekli önemli harcamalar olabilmesidir. İkinci olarak pek çok araştırma, ekonomik büyümede kapasite fayda derecesinin önemini vurgulamaktadır. Kamu sektöründe bazıları, sermaye teşkili harcamaları yoluyla verimli kapasite artışından ziyade, pekçok azgelişmiş ülkede büyümenin artan işlem ve idame masrafları yoluyla mevcut verimli kapasitenin daha iyi kullanımı ve muhafazasını temin ederek geliştirilmesini teklif etmektedirler. Zorunlu olarak, teklifler büyük ölçüde devletin kapsam derecesine bağlanmakta; ve hizmetlerin kamu ve özel sektör arasındaki tercihin bir, "ya hep ya hiç" sorunu olarak düşünülmemesi gerektiği ifade edilmektedir.

Bazı Sonuçlandırıcı Düşünceler

Çok sayıdaki bu hipotezleri tecrübi bazı araştırmalarla test etmek faydalı olacaktır. Bu malzemenin dayandırıldığı araştırma, reel milli gelir içindeki yatırım payı, işgücündeki artışlar ve çeşitli payları ile harcama türlerinin milli gelir içindeki payları ile ilgili bazı regresyonlar çerçevesinde yürütülmüştür (1980-85 dönemine ait verilere dayanan 38 gelişmekte olan ülke örneği, bkz. tablo).

Araştırmada Ele alınan ülkeler Listesi

Arjantin	Bolivya	Botswana	Brezilya
Dominik Cumh.	El Salvador	Endonezya	Hindistan
İran	İsrail	Kamerun	Kenya
Kolombiya	Kore Cumh.	Kosta Rika	Kuveyt
Liberya	Meksika	Mısır	Myanmar
Pakistan	Panama	Singapur	Sri Lanka
Suriye	Tanzanya	Tayland	Trinidad ve Tobago
Tunus	Uruguay	Venezuela	Yemen
Yunanistan	Zaire	Zambiya	Zimbabve

Bu amaçla, genel öneminden dolayı hem cari ve hem de sermaye teşkili harcamaları çeşitli fonksiyonel sınıflamaya tabi tutulmaktadır. Bunlar altyapı harcamaları (elektrik, su, havagazı, yollar, ve diğer ulaştırma hizmetleri gibi); sosyal hizmet harcamaları (eğitim, sağlık, refah ve mesken gibi); ve doğrudan verimli sektörlerle ilgili harcamalar. (tarım, maden, imalât ve inşaat sektörleri) şeklinde sınıflandırılabilir. Aynı şekilde testler çeşitli dış faktör etkilerini belirlemek için de yapılmaktadır. Bu faktörler de ihracatın artış seviyesi, ihracatın milli gelire oranı, ve dış faiz oranı gibi faktörleri kapsayabilir.

Veri sınırlarının kaçınılmaz olarak deneysel testleri zorunlu kıldığı bu gibi durumlarda istatistiki sonuçları açıklamada büyük bir ihtiyatla hareket edilmesi gereği açıktır. Bu ülkelerle ilgili açıklanan sonuçlar aşağıda belirtilen vazgeçilmez deneysel tesbitleri ortaya çıkarmaktadır. İlk olarak, incelemeye alınan sınırlı ülkeler örneğine göre, genel olarak kamu harcamalarının ekonomik büyüme üzerindeki önemli bir etk gösterdiği söylenebilir. İkinci olarak ortaya çıkan bu görüntü toplam cari harcamaların doğru olsa bile toplam sermaye teşkili harcamaları bakımından pek doğru değildir. Milli gelirin yüzdesi olarak sermaye teşkili harcamalarının nisbeten yüksek olduğu ülkelerde büyüme hızının da daha yüksek olacağı anlaşılmaktadır. Daha hızlı gelişme gösteren ülkeler kamu yatırımları tahsisinde daha geniş imkana sahip olabilecekleri için, zaman serisi verilerini kullanmadan bu sonuçları sebepleriyle birlikte izah etmede bazı problemlerle karşılaşmaktadır.

Bununla beraber daha derinlemesine bir incelemede, harcamaların kompozisyonu ele alınmadığı takdirde bu sonuçların yanıltıcı olabileceği anlaşılmaktadır. Böyle bir inceleme yapıldığında aşağıdaki sonuçlar ortaya çıkarmaktadır; sağlık, mesken ve refah konusundaki sermaye teşkili harcamaları kısa vadede büyümeye yardımcı olabilmekte; sermaye altyapı har-

camaları büyüme üzerine daha az etki yapabilmekte; ve hatta doğrudan verimli sermaye harcamaları büyüme üzerinde olumsuz etki bile gösterebilmektedir. Aynı şekilde doğrudan verimli sektörlerdeki cari harcamaların büyüme üzerinde önemli ölçüde olumlu etkisinden bile söz etmek mümkündür.

Politik Mülahazalar

Son yıllarda, büyümeyi daha etkili kılacak yapısal uyum politikalarının uygulanması için daha fazla çabaya ihtiyaç olduğuna dair artan bir kanaat hasıl olmuştur. Bu kanaat, kamu harcamaları için hedef teşkili ve bu harcamaların bileşiminin ihmal edilmesiyle harcamaların kalitesinin büyüme amaçlarından sapmalar meydana getirebileceği inancından doğmaktadır. Gerçekten, gelişmekte olan ülkelerde pekçok sorun yapısal düzenleme tedbirleri ile büyüme arasındaki potansiyel çalışmalardan meydana gelmektedir. Bu daha ziyade, daha yüksek bir yatırım seviyesi veya alternatif olarak sermaye teşkili harcamaları seviyesini koruyacak yenileme harcamalarını azaltmak için bulunan usulleri arzu etmekten doğmaktadır. Aynı zamanda, genellikle, cari harcamalar için olduğundan daha çok sermaye projeleri için toplumun desteğini harekete geçirmek daha kolay olmaktadır.

Böylece, sermayenin korunmasına zıt bir şekilde, sermaye teşkili eğiliminden doğan sonuçların genellikle büyüme hareketlerine zarar verdiği anlaşılmaktadır. Mesela; gelişmekte olan ülkelerde eski hastaneler, ilaç ve diğer gereçlerdeki açık yetersizlikleri sebebiyle eski yollar entegre olamazken yeni yolların yapılması örneklerini görmek güçtür.

Politik açıdan tabii ki, sermaye teşkili harcamaları üzerinde durulması, sadece kısmen yukarıda işaret edilen sonuçlarla doğrulanmaktadır. Gerçekten sermaye teşkili harcamaları etkilerini geleneksel yatırım kanallarından ziyade, beşeri sermaye teşkiline kaydırmış görünmektedir. Meselâ büyüme için altyapı yatırımlarının kamu kesimince yerine getirilmesinin önemi kesin olarak ispat edilemez. Aynı şekilde büyüme ile doğrudan verimli sermaye harcamaları arasındaki zayıf ilişki, muhtemelen verimliliği temin etmek için projelerin daha iyi kamufle edilmesi ihtiyacına işaret eder. Aynı şekilde, harcamaların bileşimini incelemek için genel harcama seviyesinin ötesine geçmenin önemi de keza cari harcamalar olayında gereklidir. Anlamlı olarak, doğrudan verimli sektörlerin işlemlerini korumak için cari harcamaların büyüme üzerinde olumlu bir etkiye sahip olduğu anlaşılmaktadır. Bu çalışmada herhangi kesin sonuçlar çıkarmak mümkün olmamakla beraber; bu istatistiki bulgular, büyümeyi hızlandırmada, hatta sermaye teşkili harcamalarından bile daha çok arzu edilen belirli bazı cari harcama türlerini bulmanın mümkün olmadığını göstermez.