

Kamu Borçlanması Sınırlamalarının Kamu Harcamalarının Bileşimi Üzerine Etkileri: Avrupa Birliği Ülkelerine Yönelik Ampirik Bir Değerlendirme

Tekin AKDEMİR*
M. Fatih İLGÜN**

Özet

20. yüzyılın başında GSYH'nin %10'ları düzeyinde seyreden kamu harcamaları devletin ekonomik fonksiyonundaki gelişmeye paralel olarak giderek artmıştır. Kamu harcamalarındaki artışa gelirdeki artışların eşlik etmemesi nedeniyle bütçe açıkları ve borç faiz kısır döngüsü sorunu ortaya çıkmıştır. Bu durum, makro ekonomik istikrarsızlıkların da en önemli nedenlerinden biri olmuştur. Yaşanan süreçte pek çok ülke borç faiz yükünü düşürmek ve makroekonomik sürdürülebilirliği sağlamak üzere, birincil harcamalarda kesintiye gitmiştir. Bu ise kamu harcama yapısında önemli değişime yol açmıştır. Harcama yapısındaki bu değişim, bütçenin makro ekonomik fonksiyonlarını gerçekleştirebilmesinin önünde önemli bir engel oluşturmuş, kamu hizmetlerinin kalitesi düşmüş ve bunun sonucunda toplumsal refah artışında gerilemeler yaşanmıştır. Bu çalışma, kamu harcamaları borçlanma ilişkisini 1995-2008 dönemi için AB üyeleri örneğinde panel veri analizi kullanarak değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Çalışmada kamu borçlanmasındaki artışın bütçede faiz harcamalarının payını artırdığı ve bunun sonucunda faiz dışı kamu harcamalarında değişim yaşandığı sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Harcamaları, Kamu Borçları, Kamu Harcamalarının Kompozisyonu, Kamu Harcamalarının Belirleyicileri, Kamu Harcamaları ve Harcama Kompozisyonu

* Yrd.Doç.Dr., Erciyes Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, takdemir@erciyes.edu.tr

** Yrd.Doç.Dr., Erciyes Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, mfilgun@erciyes.edu.tr

The Effects of Public Debt Constraint on Public Expenditure Composition: An Empirical Evaluation for the European Union Countries

Abstract

Public expenditure presenting approximately ten percent of GDP at the beginning of the twentieth century, has increased in parallel with the state economic development function. Due to inability of accompanied by increases in income up to public expenditure, has emerged vicious cycle of budget deficits and debt problem. This has been one of the most important causes of macro-economic instabilities. In the process, many countries has been cut non-interest expenditure to reduce the burden of debt interest and ensure the sustainability of macroeconomic. This has led to changes in the structure of public spending. This change in the structure of expenditure created a significant obstacle to realize macro-economic functions of the budget, the quality of public services has fallen and as a result of this situation has been experienced the decline in the increase in social welfare. In this study, aims to evaluate the relationship between public spending and public borrowing using panel data analysis for the period 1995-2008 the case of EU members. In this study has been concluded the increase in public debt to increase the share of interest expenditures in the budget and as a result are experiencing changes in non-interest public spending.

Key Words: *Public Expenditure, Public Debt, Public Expenditure Composition, Public Expenditure Determinants, Public Debts and Expenditure Composition*

JEL Classification Codes: *H5, H63*

Giriş

Son otuz yıldan bu yana özellikle gelişmekte olan ülkeler bir yandan harcama artışı baskısı, diğer taraftan gelir yetersizliği sorunu ile karşı karşıyadırlar. Artan harcama baskısını geleneksel gelirleriyle karşılamada güçlük çeken bu ülkeler, yurt içi ve yurt dışı kaynaklardan borçlanma yoluna gitmişlerdir. Ancak artan borç stoku, bütçeden borç faiz ödemelerine ayrılan kaynağın yükselmesine yol açarak, kamu harcamalarının yapısında değişime yol açtığı gibi, ülkelerin borç ödeme yükümlülüklerini yerine getirmede zaman zaman güçlük içine düşmüşlerdir. Bu durum borçlanmanın makro ekonomik amaçları gerçekleştirmekte bir araç olmaktan çıkıp, makro ekonomik istikrarsızlığın oluşumunda önemli bir araç niteliği almasına neden olmuştur. Yaşanan bu süreçte birçok ülkede borç ödeme güçlüğü içine düşmemek ve kamu borç yönetiminde sürdürülebilirliği sağlamak üzere hükümetler, birincil dengeyi sağlamaya yönelik mali düzenlemeleri hayata geçirmişler ve kamu mali yönetim sistemlerini reforme etmişlerdir (Dufrénot ve Paul, 2010:5).

Bu kapsamda, mali disiplini tesis etmeyi, kamu borçları ve bütçe açıklarını sürdürülebilir düzeylere indirmeyi, makroekonomik istikrarı sağlamayı, ekonomik kırılganlıkları azaltmayı ve ekonomik performansı geliştirmeyi amaçlayan düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Bugün ülke ekonomilerinin kamu maliyesi alanında karşı karşıya olduğu en önemli sorun, yüksek borç stoku ve bütçe açıklarının sürdürülebilirliğidir. Yüksek borç stoku ve bütçe açıklarının sürdürülebilirliği sorunuyla karşı karşıya kalan ülkelerde ise, uygulanan maliye

politikalarına birincil fazla hedefi önemli bir kısıt oluşturmaktadır. Borcun sürdürülebilirliği açısından, bu kısıt her zaman var olmakta, dolayısıyla maliye politikası bu anlamda belirli bir bütçe kısıtı altında uygulanma imkânı bulmaktadır (Pinar, 2010:365).

Borcun çevrilebilirliğini hedefleyen ülkeler, faiz dışı fazla hedefini tutturabilmek için harcama daraltıcı ya da gelir artırıcı politikalar veya bunların birleşiminden oluşan politikalar hayata geçirmekte, bu ise bütçenin harcama ve gelir yapısında önemli değişimlere yol açmaktadır. Ancak, kamu harcamalarının bileşiminin belirlenmesinde ekonomik, mali, politik ve kültürel birçok faktörün içerisinde olduğu karmaşık bir sürecin rol oynaması, ülkeleri bütçe açıkları ve borcun sürdürülebilirliğine yönelik politikaları hayata geçirmede çeşitli kısıtlarla karşı karşıya bırakmaktadır.

Üstelik, dünya genelinde bir yandan mevcut yapısal problemler diğer yandan küresel krizin etkisiyle, pek çok ülkede bütçe açıkları yükselmekte ve borç stoku da artmaktadır. Söz konusu problemler Avrupa Birliği ülkelerinde de yaşanmaktadır. Öyle ki, 2009 yılından bu yana hem gelişmiş hem de gelişmekte olan Birlik üyesi ülkelerde bütçe açıkları %3'lük sınırın üzerinde seyretmektedir. Bunun bir sonucu olarak borç stoku da hızla yükselmektedir. Bu olumsuz değişim, uygulanan maliye politikalarını da etkilemekte, hükümetler mali kurallar yoluyla ekonomik istikrarı sağlamaya çalışmaktadır. Dolayısıyla bu iki faktör arasında karşılıklı bir etkileşim söz konusudur. Genişletici maliye politikaları borçlanmayı artırırken diğer yandan borç stokundaki artış mali disiplin programları vasıtasıyla bütçenin büyüklüğünü ve kompozisyonunu etkilemektedir. Kamu harcama bileşimi ve borç stoku karşılıklı ilişkilerinin yanında ekonomik büyümeyi de yakından ilgilendirmektedir. Zira harcama yapısındaki değişim kamusal kaynakların verimli olan ve olmayan alanlar arasındaki dağılımını değiştirmekte, borçlar (özellikle dış borçlar) gelişmekte olan ülkelerde mevcut kaynakların önemli bir bölümünü kullanarak, büyüme üzerinde olumsuz etkilere neden olmaktadır.

Bu çalışmanın amacı borç stokundaki değişimlerin ülkeler arasında ve/veya zaman içerisinde harcama kompozisyonundaki farklılıkların açıklanmasında kullanılıp kullanılmayacağını araştırılmasıdır. Bu amaç doğrultusunda ilk olarak kamu harcama bileşiminin önemi üzerinde durulmuş, ardından kamu harcama bileşimini etkileyen faktörler açıklanarak, AB üyesi ülkelerde 1995-2011 döneminde kamu harcamaları, borçlanma ve bütçe açıklarının gelişimi değerlendirilmiştir. Daha sonra konuyla ilgili literatürdeki uygulamalı çalışmalar ve sonuçları üzerinde durulmuştur. Son olarak, çalışmanın hipotezini test etmek için, Avrupa Birliği ülkelerinde 1995-2008 döneminde kamu harcamalarının bileşimini etkileyen faktörler için panel veri analizi gerçekleştirilmiş ve analiz sonucuna ilişkin değerlendirmeler yapılmıştır.

1. Teorik Çerçeve

Kamu harcamaları; toplumsal ihtiyaçların karşılanması, ekonomik istikrarsızlıkların giderilmesi, kalkınmanın sağlanması ve adil bir gelir dağılımı hedefine ulaşılmasında ekonomi politikasının önemli bir aracıdır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde ve geçiş ekonomilerinde devlet, yüksek ve sürdürülebilir ekonomik büyümenin sağlanmasında önemli görevler üstlenmektedir. Gelişmiş ülkelerde ise devletin ekonomik hayattaki rolü değişmekte, vatandaşlar tarafından

kamuya sağlanan sosyal hizmetlere olan talep artmaktadır. Bu durum hem kamunun milli gelir içerisindeki hacminin hem de kamu tarafından sağlanan mal ve hizmetlerin niteliğinin önemini ortaya koymaktadır.

Günümüzde kıt olan kaynaklarla daha az harcama yaparak daha etkin hizmet sunumu bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu kapsamda, kamu harcamalarını kontrol altında tutarak ekonomide istikrarı sağlamaya yönelik mali düzenlemeler modern mali yönetimin önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Bunun yanı sıra kamu harcamalarında etkinliği ve etkililiği sağlamak ve verimliliği artırmada bir teşvik sağlayacak şekilde hizmet sunumu da modern mali yönetimin önemli bir unsurudur. Kamu mali yönetiminde sonuç odaklı yaklaşıma geçiş, hükümet politikalarının dizaynı, uygulamaya konulması ve denetiminde de önemli etkilere yol açmaktadır (Vraniali, 2010:1).

Bugün, yüksek düzeyde kamu açıklarını finanse etmek için alınan borçların reel faiz oranlarını ve enflasyonist beklentileri artırdığı, artan faiz oranlarının, borç faiz ödemeleri nedeniyle bütçe açıklarını artırdığı ve bunun da makro ekonomik istikrarı tehlikeye soktuğu konusunda literatürde bir konsensüs vardır. Eğer artan borç servis ödemeleri bütçe açıkları borçlanma yerine vergilerde bir artışla karşılanacak olursa da, bu durum ekonomik büyümeyi olumsuz etkilemektedir. Ayrıca artan vergi yükü toplumsal tepkilere de yol açabilmektedir. Bu durum kamu harcamalarındaki artışın vergilerdeki artış yerine borçlanma ile finanse edilmesine yol açmakta, artan borçlanma dolayısıyla ortaya çıkan borç faiz kısır döngüsü ise, mali disiplin ve sürdürülebilirliği tehlikeye atmaktadır (Sachs, 1998:46).

Günümüzde, kamu kesimi açıkları ve borçlanma pek çok ülkede makro ekonomik istikrar önünde önemli bir tehlike olarak varlığını sürdürmektedir. Ülkelerin bozulan istikrarı yeniden tesis etme çabaları sonucu uygulamaya koydukları istikrar programları da kamu harcamalarının yapısında önemli değişimlere neden olabilmektedir. Şöyle ki, mali disiplini sağlama ve makro ekonomik istikrarı muhafaza edebilme çabaları doğrultusunda kamu harcamaları yeniden gözden geçirilmekte ve mali konsolidasyonu öngören çalışmalarda harcama azaltıcı politikalar gündeme gelmektedir. Yaşanan süreçte kamusal hizmetlere ayrılan kaynaklara önceki yıllara oranla daha az kaynak ayrıldığı gibi, bütçe açıklarının borçlanmayla finansmanının doğurduğu borç stoku artışının neden olduğu faiz ödemelerinin bütçeden aldığı payın artışına bağlı olarak da kamusal hizmetlere ayrılan kaynaklar azalma baskısıyla karşı karşıya kalmaktadır.

Borç servisi ödemelerindeki artış ve bu ödemeleri gerçekleştirmedeki tikanlıklar, kamu harcamalarının bütçe payında değişikliğe yol açarken, borç servisindeki düşüş ise, eğitim, sağlık, altyapı vb. gibi sektörlerle yönelik kamu harcamalarının artmasına neden olabilmektedir. Bu durum kamu maliyesinde kalite sorununu gündeme getirmekte, beşeri sermaye harcamaları ve sosyal harcamalarda meydana gelen düşüşler insani yaşam kalitesini, ekonomik büyüme ve kalkınmayı olumsuz yönde etkilemektedir (Fosu, 2008:364).

Kamu harcamalarının ekonomik büyüme üzerindeki etkisi, harcama kompozisyonunun yanı sıra harcama kalemlerinin fiziksel verimlilikleri ve toplam kamu harcamaları içerisindeki payına da bağlı olmaktadır. Nitekim kamu harcamaları büyüme ilişkisini inceleyen çalışmalarda bu sonucu destekler niteliktedir. Easterly ve Rebelo (1993:419) ulaşım ve iletişim alanındaki kamu yatırımlarının ekonomik büyümeyi olumlu etkilediğini ifade etmiştir. Gupta vd.

(2005:459)'ne göre az gelişmiş ülkelerde endüstrileşmiş ülkelerde elde edilen sonuçlarla uyumlu şekilde üretken harcamalar yerine cari harcamalarda kesinti yapılmak suretiyle uygulanan mali konsolidasyon programları büyümeyi olumlu etkilemektedir. Devajaran (1996:338) sermaye, ulaşım, iletişim, eğitim ve sağlık gibi üretken kamu harcamalarının ekonomik büyüme üzerinde ya anlamlı bir etkisinin olmadığını veya negatif etkisinin olduğunu, cari harcamaların ise pozitif etkisinin olduğunu tespit etmiş, bu durumun sermaye yatırımlarının belirli oranın üzerine çıktığında verimsiz hale geldiği şeklinde yorumlanabileceğini ifade etmiştir.

1990'lı yılların başından itibaren özellikle dış borç yükünün gelişmekte olan ülkelerde doğrusal olmayan etkileri üzerinde durulmuş, kalkınmanın başlangıç dönemlerinde ve makul seviyelerdeki borçlanmanın büyüme üzerinde pozitif etkisinin olduğu ancak belli seviyenin üzerindeki borç stokunun büyümeyi sınırlandıran bir faktör olduğu kabul edilmeye başlanmıştır. Borçlanmanın büyüme üzerindeki olumsuz etkisinin farklı kaynakları vardır. Sermaye birikim kanalı açısından; dış borç yükünün arttığı dönemlerde hem yerli hem yabancı yatırımcılar hükümetin borçların ödenmesi amacıyla bozucu vergilerde artışa gideceğini öngörerek getiri oranları konusundaki beklentilerini düşürürler (Pattilo vd., 2004:3). Buna borç servisinde ülkenin kendi kaynaklarının ne ölçüde kullanılacağı konusundaki belirsizlik de eklendiğinde sermaye birikimi azalacaktır. Diğer yandan toplam faktör verimliliğindeki azalma da büyümeyi olumsuz etkileyebilmektedir. Zira özellikle az gelişmiş ülkelerde yüksek borç yükünün neden olduğu istikrarsızlık ve belirsizlik nedeniyle, fiziksel altyapı gelişmeye devam etse bile, yatırımcılar uzun vadeli ve geri döndürülemez nitelikteki yatırımlarını bekleterek daha ziyade kısa vadeli getiri sağlayacak alanlara kayabilmektedir (Serfen, 1996:27-29). Borç servisinin ekonomik büyüme üzerindeki bir diğer olumsuz yansıması borç kaynaklı likidite kısıtının kamu harcamalarını azaltıcı baskısından kaynaklanmaktadır. Borçlanmanın bu dolaylı etkisi özellikle kamu yatırımları üzerinden kendisini göstermektedir (Clement vd., 2003:4) ve bu etki altyapıya yönelik kamu yatırımlarının özel sektör verimliliğinin temel belirleyicilerinden olması nedeniyle büyüme açısından son derece önemlidir. Bunlara ek olarak borç stokunu azaltmaya yönelik harcama azaltıcı tedbirler, dolaylı olarak ekonomik büyüme ve refahı etkilemektedir. Zira toplam kamu harcamalarının kısılması amacıyla hangi harcama bileşiminde kesintiye gidileceği, borçlanmanın cari ve gelecek dönemlerde refah üzerindeki etkisini belirleyen faktörlerden birisidir (Afonso vd., 2005:11-14).

Kamu maliyesi literatüründe kamu harcamalarının bileşiminin belirlenmesinde ekonomik, mali, politik ve kültürel birçok faktörün etkisi ifade edilmekte, bunun yanı sıra borçlanmanın etkisi üzerinde de önemle durulmaktadır. Çalışmanın bundan sonraki bölümünde söz konusu faktörlere ilişkin açıklamalara yer verilmiş ve kamu borç stokunun harcamaların bileşimine etkileri değerlendirilmiştir.

Ekonomik gelişmişlik düzeyi: Wagner hipotezine göre modern toplumlarda ekonomik gelişme ile kamu hacmi arasında devletin değişen rolüyle birlikte pozitif bir ilişki vardır. Dolayısıyla gelişmişlik düzeyi arttıkça kamu harcamalarının bileşiminde ücret ve maaş ödemeleri, mal ve hizmet alımları ile sermaye harcamalarından sübvansiyon ve transfer harcamalarına doğru bir kayma beklenebilir. Borçlanmaya olan ihtiyaç nedeniyle bu süreçte faiz ödemelerinde de artış meydana gelebilir (Mahdavi, 2004:1141). Bu noktada özellikle sosyal

harcamalar açısından kamu hizmetlerine yönelik talebin gelir esnekliği; hizmetin türüne, ülkenin politik ve ekonomik gelişme düzeyine bağlıdır (Dao, 1995:75).

Kamu sektörünün nispi hacmi: Kamu kesiminin milli gelir içerisindeki payı ile kamu harcamalarının kompozisyonu arasında da ilişki vardır. Literatürde kamunun milli gelir içerisindeki hacmi arz yanlı (kamu hizmet arzının özellikleri) ve talep yanlı (kamu hizmetlerine olan talep) olmak üzere iki açıdan ele alınmaktadır. Talep yanlı teoriler gelir düzeyi, gelir dağılımı, nüfusun yaş yapısı, etnik farklılıklar, dış açıklık gibi demografik değişkenler üzerinde yoğunlaşırken arz yanlı teoriler hükümet türü, politik katılım düzeyi, seçim sistemi gibi politik ekonomi kapsamındaki değişkenlere odaklanmıştır (Shelton, 2007:2231). Her iki yaklaşımda ele alınan faktörlerdeki değişiklik kamunun hacmi yanında harcamaların bileşimini de etkilemektedir. Örneğin nüfusun yaş yapısı yükseldikçe sosyal güvenlik hizmetlerine olan talep artmaktadır. Bunların dışında politik veya sosyal istikrarsızlıkların neden olduğu riskler de bazı kamu harcama kalemlerini artıran faktörlerdendir (Annett, 2001:562). Bu faktörlerin en önemlilerden birisi, yolsuzluk düzeyidir. Kamu harcamaları içerisinde ileri teknoloji gerektiren ve/veya az sayıda firma tarafından sunulabilen altyapı, savunma gibi harcamalar ile eğitim, sağlık, personel harcamaları gibi arzı fazla olan mal ve hizmetlere yönelik harcamaların rüşvet gibi illegal yönelimlere karşı duyarlılıkları farklıdır. Özellikle eğitim ve sağlık harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payı ile ülkedeki yolsuzluk seviyesi arasında negatif ilişki vardır (Mauro, 1998:264-265).

Politik yapı: Sosyal grupların politik güçleri doğrultusunda bütçe üzerinde tasarrufta bulunma imkânları nedeniyle bir toplumdaki demokratikleşme düzeyi, kamu harcama bileşiminin belirlenmesinde önemli faktörler arasında yer alır. İnsan hakları ve siyasi hakların gelişmesi, bütçe üzerindeki rant kollama faaliyetlerini engeller. Buchanan ve Tullock tarafından geliştirilen kamu tercihi teorisi politikacıların tercihlerinin ortanca seçmenin tercihleri ile tutarlı olacağını ifade etmekle birlikte bu teori demokratik sürecin tam olarak yerleşmediği gelişmekte olan ülkeler için çok uygun değildir (Fosu, 2007b:703). Politik yapı özellikle sosyal harcamalar ile ilişkilendirilebilmektedir. Sosyal harcamaların beşeri sermaye artışı yoluyla büyüme üzerindeki direkt etkisi ve genel ekonomi üzerindeki yayılma etkisi nedeniyle harcama kalemleri arasında önemli bir yeri vardır (Baqir, 2002:4).

Kamu harcamalarının fonksiyonel yapısı: Ekonomik sınıflandırmada harcamaların ekonomik özellikleri dikkate alınırken, fonksiyonel sınıflandırmada harcamaların hedeflerine göre sınıflandırma yapılmaktadır. Dolayısıyla hükümetlerin belirledikleri hedefler doğrudan kamu harcama bileşimini değiştirmektedir. Heller ve Diamond (1990:3)'a göre her fonksiyonel kamu harcama kategorisi farklı bir üretim teknolojisine ve dolayısıyla üretim faktörlerinin farklı düzeylerde kullanımına dayanmaktadır. Örneğin, eğitim hizmeti maaş ve ücret kategorisindeki harcamaları gerektirirken, hem emek hem de fiziksel sermaye gerektiren savunma harcamaları maaş-ücretler ve sermaye harcamalarını artırmaktadır.

IMF destekli ekonomik programlar: Bir bütün olarak kamu harcamalarının etkinliği iki koşulu gerektirmektedir; birincisi, belli miktar çıktı elde etmeye veya spesifik amaçlara ulaşmaya yönelik kamu harcamaları minimum maliyetle sağlanmalıdır. İkinci olarak, kamu sektöründe çıktı düzeyi optimal olmalı, yani belli düzeydeki toplam kamu harcamaları için her bir programın marjinal faydası

eşitlenmelidir. Mali tedbirler IMF destekli programların temel ögesini oluşturmaktadır. Kamu harcama bileşimleri açısından bakıldığında IMF tarafından tavsiye edilen maliye politikalarının temelinde; toplam kamu harcamalarını artırmadan (ya da azaltarak) verimli harcamaların toplam harcamalar içindeki payının artırılması, verimsiz harcama kalemlerinin¹ payının ise azaltılması yer alır (IMF, 1995:4). Uygulamada mali düzenlemelerde kısa dönemde gelir artırıcı tedbirlerden ziyade harcama azaltıcı önlemlerin uygulandığı ve harcamalardaki azalmanın genellikle program hedeflerinden daha fazla olduğu görülmektedir (IMF, 2002:3-4).

Kamu borç düzeyi: Toplam kamu borç stoku ve/veya borç servisi kamu harcamalarının hacmi ve bileşimi üzerinde etkili olan önemli faktörlerden birisidir. Geçmiş yıllarda dış kaynakların mali etkileri konusundaki literatür büyük çoğunlukla dış borçlardan ziyade dış yardımların etkileri üzerinde yoğunlaşmış olmakla birlikte, genel anlamda toplam kamu borç stoku, özelde ise kamu dış borç yükü ile kamu harcamaları arasında karşılıklı bir ilişki mevcuttur.² Bir yandan uygulanan genişletici bir maliye politikası borç düzeyini artırırken, diğer taraftan artan borç yükü kamu harcamalarının miktarını ve içeriğini etkilemektedir (Mahdavi, 2004:1142).

Kamu borç stokunun kamu harcamaları üzerindeki etkisi küresel finansal kriz sonrasında daha önemli bir konu haline gelmiştir. Zira Avrupa Komisyonu tahminlerine göre 2008 küresel finansal krizinin etkisiyle 2007-2011 döneminde kamu borç stokunun milli gelir içerisindeki oranının Avrupa Birliği ortalamasının %25 artarak %83,8'e yükseleceği tahmin edilmektedir (European Commission, 2010:15). Benzer şekilde IMF tahminlerine göre gelişmiş ülkelerde söz konusu oranda 2007-2014 yılları arasında %36 artış beklenmektedir (Clements vd., 2010:1).

Borç yükünün etkisi direkt ve dolaylı olmak üzere iki şekilde kendini gösterir. Borç seviyesinin belli bir eşik değerin üzerine çıkması, kamuda makroekonomik reformların ve uzun vadeli yatırımların gerçekleştirilmesini engelleyerek, sabit sermaye yatırımlarının toplam harcamalar içerisindeki payını azaltabilir (Pattilo, 2004:6). Borç fazlası hipotezine (debt-overhang hypothesis) göre; bir ülkede borç düzeyinin gelecekte borç geri ödeme kapasitesini aşacağı tahmin ediliyorsa, bu durumda yatırımcılar getiri beklentilerini azaltırlar (Krugman, 1988:254). Dolayısıyla, borç servisi maliyetindeki artış belirli bir borç düzeyinin üzerine çıktığında yatırımları azaltacaktır. Krugman'a (1989:11-12) göre borçlanma ile yatırımlar arasındaki ilişki bir tür Laffer Eğrisi ile açıklanabilir. Şöyle ki; ödenmemiş borçlardaki artış belirli bir eşik değere kadar geri ödeme konusundaki beklentileri yükseltirken, eşik değeri geçen borç düzeylerinde beklenen geri ödeme azalmaktadır. Dış borç stokundaki artışın bu direkt etkisinin yanında dolaylı etkisi ise faiz ödemelerinin diğer harcama bileşimleri karşısında nispi payının artmasıdır.

Uygulanan bir mali disiplin programı sonrası kamu harcama bileşiminin nasıl değişeceğinin önemli belirleyicilerden birisi de, harcama kaleminin özelliğidir.

¹ Fonksiyonel sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim hizmetleri, güvenlik, sağlık, eğitim, iskan, ulaşım ve iletişime yönelik harcamaların verimli; sosyal refah, kültürel ve dinsel harcamalar ile diğer sınıflandırılmayan harcamaların ise verimli olmayan harcamalar olduğu kabul edilir (Kneller vd., 1999:177)

² Diğer yandan borç stokundaki artış, borç servisinin finansmanında enflasyon vergisi gibi bozucu vergilerin kullanılması veya vergi oranlarında artış şeklinde kamu gelirlerini de etkileyebilir.

Kamu harcamalarında kısıntıya gidilmesi gerektiği durumlarda belirli seviyenin üzerindeki sosyal harcamalar diğer harcamaların politik süreç nedeniyle sabitlenmesinden ötürü öncelikli olarak azaltılabilir (Fosu, 2007a:8). Sosyal harcamalardaki azalmanın nedeni sadece artan borç stokunun faiz ödemelerinin payını yükseltmesi değil, buna ek olarak bu süreçte toplam harcamaların azaltılmasına yönelik uygulamaya konulan politikalardır. Dolayısıyla borç yönetiminde Ortodoks bakış açısının, sosyal harcamaların seviyesinin korunmasında en iyi yöntem olacağı söylenebilir (Lora ve Olivera, 2007:308).

Kamu borç stokunun milli gelir içerisindeki payı ve borç artış oranı mali sürdürülebilirlik açısından da temel göstergelerden birisidir. Bütçe kısıtı yaklaşımına göre faiz dışı kamu harcamaları ve faiz ödemeleri toplamı, senyoraaj gelirlerinin olmadığı basitleştirici varsayımı altında vergi gelirleri ile net borçlanma hasılatı toplamına eşit olmalıdır. Diğer bir ifadeyle:

$$G_t + (1 + i_t)B_{t-1} = T_t + B_t \quad (1)$$

Yukarıdaki eşitlikte G_t t dönemindeki faiz dışı harcamaları, T_t vergi gelirlerini, B_t kamu borç stokunu, i_t ise t dönemindeki faiz oranını göstermektedir. g_t , τ_t , b_t sırasıyla t dönemindeki mal ve hizmet alımına yönelik kamu harcamaları, vergi gelirleri ve borç senedi ihracının milli gelire oranını, y_t GSYİH büyüme oranını, d_t ise birincil açığı ifade etmek üzere, yukarıdaki eşitlik şu şekilde tekrar yazılabilir:

$$d_t + \frac{1 + i_t}{1 + \hat{y}_t} b_{t-1} = b_t \quad (2)$$

Denklemler 2'ye göre kamu açığının arttığı ve/veya nominal faiz oranları nominal milli gelir artış oranının üzerine çıktığı durumlarda borç oranı artacaktır. Ancak hükümetler yeni borç senedi ihracı yoluyla eski borçların ödenmesi ve faiz ödemelerinin finansman edilmesi şeklinde ifade edilebilecek Ponzi oyununu uzun dönemde devam ettiremezler. Dolayısıyla gelecek dönemlere ait toplam kamu borcunun bugünkü değeri sıfır olmalıdır (Neck ve Sturm, 2008:6):

$$\sum_{t=1}^{\infty} \left(d_t \prod_{s=1}^t \frac{1 + \hat{y}_s}{1 + i_s} \right) + b_0 = 0 \quad (3)$$

Yukarıdaki eşitlik, birincil açığın bugünkü değeri ile cari dönem borç stokunun toplamının sıfır olması gerektiğine işaret etmekte, dolayısıyla uzun dönemde bütçe açıklarının sürdürülebilirliğinde birincil açık, faiz ödemeleri ve borç stokunun düzeyinin önemini göstermektedir. Denkleme göre, diğer faktörlerin değişmediğini varsayıldığında, faiz ödemelerindeki artışın borç stokundaki artış ya da faiz dışı harcamalardaki azalmayla karşılanması gerekmektedir. Kamu borç stokundaki artışın bir sonraki dönemde faiz ödemelerinin bütçe içindeki payında artışa yol açacağı düşünüldüğünde, bütçe açığı ve borç stokundaki artışın faiz dışı kamu harcamaların yapısında değişime yol açacağı açıktır.

2. AB Üyesi Ülkelerde Kamu Harcamaları, Borçlanma ve Bütçe Açığının Gelişimi

20. yüzyılın başında GSYH'nin %10'ları düzeyinde seyreden kamu harcamaları bugün başta gelişmiş ülkeler olmak üzere birçok ülkede oldukça yüksek düzeyde seyretilmektedir (Hauptmeier, Heipertz ve Schuknecht, 2006:3). Özellikle AB üyesi bazı ülkelerde kamu harcamalarının GSYH'ye oranı %50'lerin üzerine dahi

çıkabilmekte ve kamu harcamalarının gerek boyutu gerekse de kompozisyonu ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Kamu harcamalarının düzeyi ve kompozisyonunda ülkeler arasındaki bu farklılıkta; demografik yapı, devletin ekonomideki rolüyle alakalı sosyo politik tercihler, ülkelerin kalkınmışlık derecesi ve harcamalardaki etkinlik gibi faktörlerin önemli ölçüde etkileri olabilmektedir (Clements, Perry ve Toro, 2010:9).³

Nitekim, kamu harcamalarının tarihi gelişimi incelendiğinde, yüzyılın başında kamu harcamalarının büyük bir bölümünün savunma ve altyapı yatırımı harcamalarından oluştuğu ve harcamaların GSYH'ye oranının %10'larda seyrettiği görülmektedir. I. Dünya Savaşı ile birlikte, kamu harcamalarının GSYH'ye oranı %20'lere kadar yükselirken, 1960'lı yıllara doğru harcamaların GSYH'ye oranı hemen hemen %30'lara kadar çıkmıştır. II. Dünya Savaşı yıllarında yapılan savunma harcamaları bir yana bırakıldığında, bu dönemde kamu harcamalarının artmasında sağlık ve eğitim gibi refah harcamalarının kamu tarafından finanse edilmeye başlanması etkisi olmuştur. Daha sonra modern sosyal refah devletinin inşası ve sosyal refah devleti anlayışının yayılmasının etkisiyle kamu harcamalarının GSYH'ye oranındaki artış devam etmiş ve 1980'li yılların başında kamu harcamalarının GSYH'ye oranı gelişmiş ülkelerde ortalama olarak %45'ler düzeyine yükselmiştir. Neoliberal politikaların etkisiyle 1980 sonrasında, kamu harcamalarındaki artış trendi tersine dönmüş ve sanayileşmiş ülkeler içerisinde birçok ülke, kamu maliyesinde reforma yönelerek, kamu harcamalarının GSYH'ye oranını düşürmeye yönelik düzenlemeleri hayata geçirmiştir.

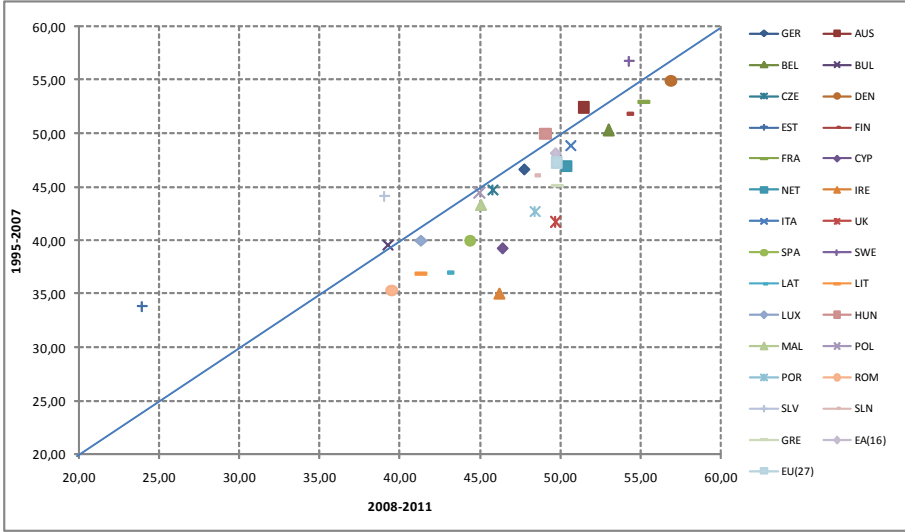
1980'li yılların başında İngiltere (1981), Lüksemburg (1981), İrlanda (1982), Belçika (1983) ve Hollanda (1983)'da kamu harcamalarının GSYH'ye oranında düşüş yaşanırken (Hauptmeier, Heipertz ve Schuknecht, 2006:4), aynı dönemde kamu harcamaları GSYH oranı nispeten düşük olan Yunanistan, Portekiz ve İspanya gibi AB üyesi ülkelerde ise, kamu harcamaları GSYH oranı yükselmiştir (Schuknecht ve Tanzi, 2005:12). Ele alınan dönemde kamu gelirlerinin harcamalardaki artışa eşlik etmemesi nedeniyle kamu kesimi açıkları ve kamu kesimi borç stokunun GSYH oranında artış yaşanmıştır.

1990'lı yılların başında parasal birliğe doğru geçiş yönünde önemli adımlar atan AB üyesi ülkelerde kamu kesimi açıkları ve artan borç stokunun parasal birliğin başarısı önünde önemli bir engel oluşturması ve makro ekonomik istikrarı ile mali sürdürülebilirliği olumsuz etkilemesi karşısında 1990'lı yılların ortalarından itibaren mali konsolidasyonu sağlamaya yönelik önlemler yeniden hayata geçirilmiştir. Kamu harcamalarında kaliteyi sağlayarak, büyümeyi desteklemeyi hedefleyen ve mali disiplini esas alan mali konsolidasyon çabalarında bütçenin gelir ve gider yapısı daha da önem kazanmıştır (Afonso vd., 2005). Ancak, küreselleşmeyle artan rekabet ortamında mobil sermayeyi vergilemekte zorlanan ulusal hükümetler, sermaye dışı faktörlerin vergi yükünün ulaştığı boyut karşısında, mali konsolidasyonu sağlamaya yönelik önlem paketlerinde vergi artırıcı önlemlerden ziyade harcama azaltıcı politikalara ağırlık vermişlerdir. Öyle ki, kamu harcamalarının GSYH'ye oranı İrlanda, Belçika, İngiltere ve Hollanda gibi ülkelerde 1980'li yıllarda yapılan

³ Örneğin gelişmiş ülkelerde sosyal harcamaların boyutuna bağlı olarak kamu harcamalarının düzeyi daha yüksektir. Yeni gelişen ülkelerde sermaye harcamalarının payı toplam harcamalarda yüksek iken, gelişmiş ülkelerde ücretlerin payı yüksektir (Clements, Perry ve Toro, 2010:9).

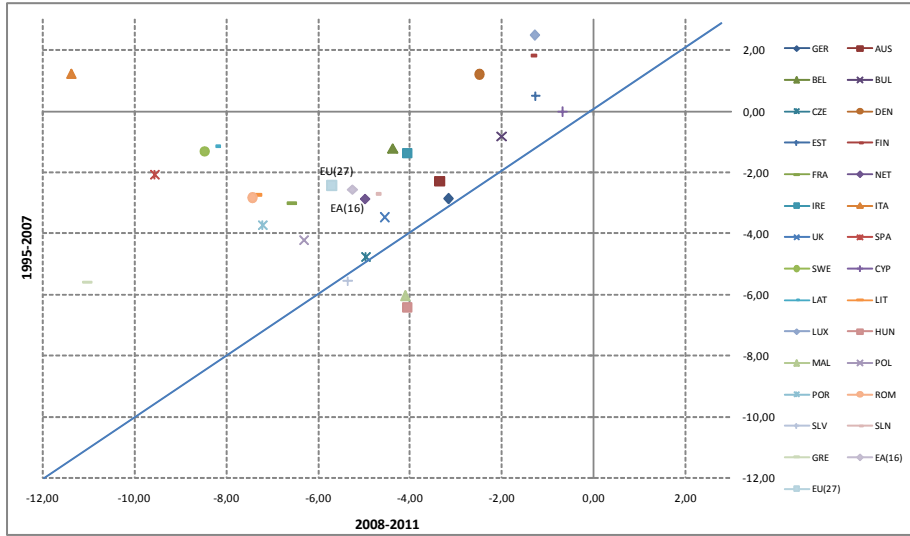
harcama azaltımları nedeniyle düşüş göstermiş, bu eğilim 1990'lı yıllarda da devam etmiştir. Bu ülkelerin yanı sıra, Finlandiya, İsveç, İspanya gibi ülkelerde de faiz dışı harcamaların GSYH'ye oranında %5'e varan oranlarda azaltımlar söz konusu olmuştur (Hauptmeier, Heipertz ve Schuknecht, 2006:3).

AB üyesi ülkelerde kamu harcamalarının gelişiminin gösterildiği Grafik 1'den de görüleceği üzere, AB üyesi ülkelerde kamu harcamalarının GSYH'ye oranı, 1990'lı yılların ikinci yarısından bugüne kadar ortalama %50'ler düzeyinde gerçekleşmiştir. Bu oran Birliğin eski üyelerinde 2004 yılı sonrası üye olan ülkelere nazaran daha yüksek olmuş, eski üyeler içinde de İsveç, Danimarka ve Finlandiya gibi İskandinav ülkeleri ile Fransa'da diğer ülkelere nazaran daha yüksek olmuştur. Birlik içerisinde kamu harcamalarının GSYH'ye oranı bazı istisnalar ile birlikte, 1990'lı yılların ikinci yarısında yüksek iken, bu tarihten sonra düşmeye başlamış ve 2000-2007 yılları arasında kamu harcamaları GSYH'ye oranında önemli azaltımlar gerçekleşmiştir. Ancak küresel krizle birlikte, uygulamaya konulan mali canlandırma paketlerinin etkisiyle bu oran artmaya başlamış ve birçok ülkede %50'lerin üzerine çıkmıştır. Nitekim, 1995-2009 yılları arası dönemde Birlik ortalaması olarak kamu harcamalarının GSYH'ye oranı %47, 5 olarak gerçekleşmiş iken, bu oranın 2010 yılında %51, 2011 yılında ise %50,3 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmiştir. Parasal Birliğe dahil olan ülkeler ile diğer ülkeler ayırımı itibarıyla harcamaların gelişimi incelendiğinde Parasal Birliğe dahil ülkelere kamu harcamalarının GSYH'ye oranının Parasal Birliğe dahil olmayan ülkelere oranla daha yüksek olduğu görülmektedir. Ele alınan dönem boyunca, Danimarka, İsveç, Finlandiya, Fransa ve Avusturya gibi ülkelerde ise kamu harcamaları GSYH oranı %50'lerin üzerinde seyrederken, Romanya, Litvanya, Malta, Bulgaristan ve İrlanda'da harcamaların GSYH'ye oranı diğer ülkelere oranla oldukça düşük düzeyde kalmıştır. Özellikle İrlanda'da küresel kriz sonrasında harcamaların GSYH'ye oranında önemli ölçüde artış yaşanmıştır. Kamu harcamalarının GSYH'ye oranı 1995 yılında 12 ülkede %50'nin üzerinde iken; bu sayı, 2000 yılında 5, 2005 yılında 6, 2007 yılında 4 ülke olarak gerçekleşmiştir. Harcamaların GSYH'ye oranının %40 ila %50 aralığında olduğu ülke sayısı 1995 yılında 7 iken; bu sayı, 2000 yılında 15, 2005 yılında 12, 2007 yılında ise 14'tür. Aynı dönemde kamu harcamalarının GSYH'ye oranının %40'ın altında olduğu ülkeler ise sırasıyla 1995'de 8, 2000'de 7, 2005'de 9, 2007'de ise 7'dir. 2010 yılı itibarıyla kamu harcamaları GSYH oranının 10 ülkede %50'nin üzerinde, 15 ülkede %40-%50 aralığında ve 2 ülkede %40'ın altında gerçekleşeceği tahmin edilirken; 2011 yılında, 10 ülkede %50'nin üzerinde, 14 ülkede %40-%50 aralığında ve 3 ülkede ise %40'ın altında olacağı öngörülmektedir.



Grafik 1: AB Üyesi Ülkelerde Kamu Harcamalarının GSYH'ye Oranı (%)

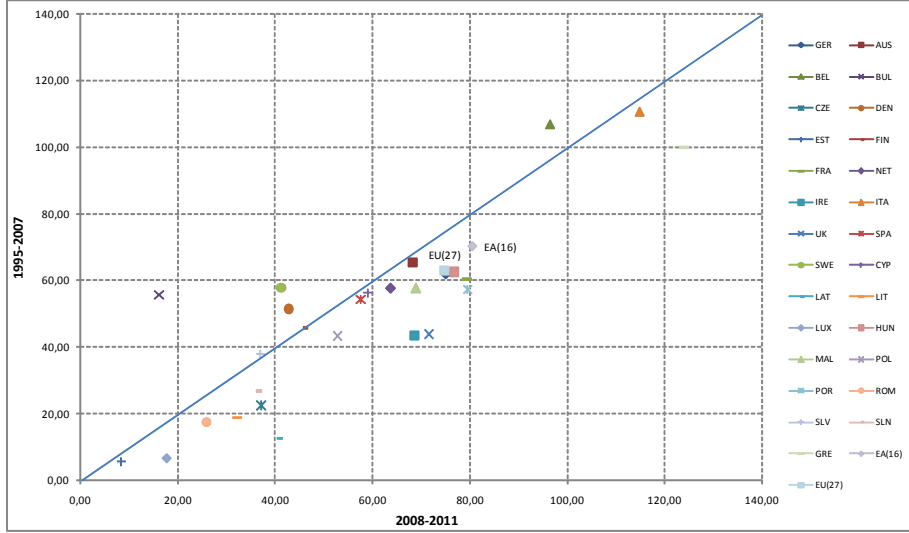
AB üyesi ülkelerde kamu harcamalarının GSYH'ye oranının artması bütçe açıklarını da etkilemiştir. Şöyle ki, bütçe açığının GSYH oranı, 1995-2011 dönemi itibarıyla ortalama %3,2 olarak gerçekleşmişken, küresel ekonomik krizle birlikte bütçe açıklarının GSYH'ye oranı artış göstermiştir. Birliğin eski üyelerinde bütçe açığı GSYH oranı yeni üyelerden daha düşük olmakla birlikte, her iki grup ülkede de 2008 yılı sonrasında söz konusu açıklarda bir artış söz konusudur. AB üyesi ülkelerde 1995-2011 dönemi itibarıyla bütçe açıklarının GSYH'ye oranının gelişiminin gösterildiği Grafik 2'den de görüleceği üzere, 1995 ve 1996 yıllarında Lüksemburg hariç tüm ülkelerde bütçe dengesi açık vermiş, açıkların GSYH'ye oranı birçok ülkede %3'ün üzerinde gerçekleşmişken, 1990'lı yılların ikinci yarısında mali konsolidasyonu sağlamaya yönelik önlemlerin etkisiyle Birlik üyesi ülkelerin önemli bir bölümünde mali disiplin yeniden tesis edilmiş ve açıkların GSYH'ye oranı önemli ölçüde düşürülmüştür. Öyle ki, Belçika, Bulgaristan, Danimarka, Estonya (1999 hariç), Finlandiya, İrlanda, İsveç, Letonya (1999 hariç) ve Lüksemburg gibi ülkelerde bütçe dengesi genellikle fazla vermiş, açık olan yıllarda da bütçe açıklarının GSYH'ye oranı %3'ün altında kalmıştır. Bütçe dengesi GSYH oranı açısından olumlu olarak nitelendirilebilecek bu performansa karşın, Birlik üyesi ülkelere, Macaristan ve Yunanistan'da 1997 yılı sonrasında bütçe açıkları süreklilik arz ederek, Maastricht kriterlerinde öngörülen eşik değerlerin üzerinde gerçekleşmiştir. 2008 yılı sonrasında AB üyesi ülkelerin hemen hemen tamamında bütçe açıklarının GSYH'ye oranı önemli ölçüde artış gösterdiği gibi, 2009 yılı itibarıyla AB'de bütçe dengesi açık vermeyen ülke kalmamıştır. İrlanda, İngiltere, İspanya, Letonya ve Yunanistan gibi ülkelerde ise, açıkların GSYH'ye oranı %10'un üzerinde gerçekleşmiştir.



Grafik 2: AB Üyesi Ülkelerde Bütçe Açıklarının GSYH'ye Oranı (%)

AB ülkelerinde kamu harcamaları ve bütçe açığında yaşanan gelişmeler borç stoku/GSYH oranını da önemli ölçüde etkilemiştir. Birlik üyesi ülkelerde borç stokunun GSYH'ye oranının gösterildiği Grafik 3'den de görüleceği üzere, 1990'lı yılların başında kamu borç stokunun GSYH'ye oranı Birlik üyesi ülkelerde %60'ın üzerinde iken, 90'lı yılların ikinci yarısında mali konsolidasyonu sağlamaya yönelik çabaların etkisiyle 2000-2007 yılları arasında Maastricht kriterlerine uyum sağlayacak düzeylere indirilmiştir. Küresel krizin etkisini göstermeye başladığı 2008 yılından önceki son yıl olan 2007 yılında ise, borç stoku/GSYH oranı açısından ele alınan dönem itibarıyla en iyi performans yakalanmıştır. Ancak, küresel krizinde etkisiyle bu yıldan sonra, borç stoku/GSYH oranı hızla artmaya başlamıştır. Birlik ortalaması olarak 2007 yılında %58,8 olan borç stoku/GSYH oranı 2008 yılında %61,8'e 2009 yılında ise %74'e yükselmiştir. Söz konusu oranın 2010 yılında %79,6'ya, 2011 yılında ise %83,8'e yükseleceği tahmin edilmektedir. 1995-2011 yıllarını kapsayan dönemde Belçika, İtalya ve Yunanistan'da kamu borç stoku/GSYH oranı gerek Birlik ortalaması gerekse de Maastricht kriterlerinde öngörülen eşiğin oldukça üzerinde seyretmiştir. Söz konusu ülkelere İtalya'da borç stoku/GSYH oranı %100'ün altına hiç inmezken, Yunanistan'da 2000 yılı öncesinde %94-%99 arasında seyreden oran, 2003 ve 2004 yılları hariç %100'ün üzerinde gerçekleşmiş ve söz konusu oran 2009 yılında %125'e kadar yükselmiştir. Belçika'da ise, 1995 yılında %130 olan borç stoku/GSYH oranı 2003 yılında %100'ün altına düşürülebilmiş, 2007 yılına kadar borç stoku/GSYH oranı düşüş gösterirken, bu tarihten sonra söz konusu oran tekrar artmaya başlamıştır. AB'nin lokomotif ekonomileri olan Almanya ve Fransa'da 2003 yılı öncesinde genellikle borç stoku/GSYH oranı %50'lerin üzerinde ve Maastricht kriterlerinin altında seyrederken, bu tarihten sonra artmaya başlamış ve 2009 yılıyla birlikte Almanya'da %73,4'e çıkarken, Fransa'da %78,1'e yükselmiştir. Bu oranın 2011 yılı sonu itibarıyla her 2 (iki) ülkede de %80'in üzerinde gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. Danimarka, Finlandiya, İsveç ve İspanya gibi ülkelerde 1995-2007 yılları arasında

borç stoku/GSYH oranında önemli başarılar kaydedilirken, 2008 yılı ve sonrasında bu ülkelerde de söz konusu oran artmaya başlamıştır. Borç stoku/GSYH oranının 2008 yılı öncesinde tek haneli rakamlarda seyrettiği Estonya ve Lüksemburg'da ise söz konusu oran 2 (iki) haneli rakamlara yükselmiştir.



Grafik 3: AB Üyesi Ülkelerde Kamu Borç Stokunun GSYH'ye Oranı (%)

AB ülkelerinde borç stoku/GSYH oranında küresel krizle birlikte ortaya çıkan bu eğilim borcun geri ödeme riskinin artmasına ve borçlanma maliyetlerinin yükselmesine neden olduğu gibi, maliye politikasının bir istikrar aracı olarak kullanılabilme esnekliğini de sınırlandırabilecek niteliktedir. Uzun dönem makro ekonomik istikrarı tesis etmek ve borcun sürdürülebilirliğini muhafaza etmek için ülkeler gelecekte borç stoku/GSYH oranında önemli azaltımlar gerçekleştirmek durumundadırlar.

Kamu borç stokunu sürdürülebilir düzeye çekebilmek, birincil dengenin fazla vermesi ve büyüme faiz oranı farkının uygun bir düzeye düşmesi ile mümkündür. Özellikle kriz sonrası dönemde büyüme oranlarının tekrar ivme kazanması ve faiz oranlarının eski seviyelerine dönmesi güç olduğundan, borç stokunu azaltmak ve borcun sürdürülebilirliğini hedefleyen ülkelerin birincil dengenin fazla vermesine yönelik politikalar uygulamaları kaçınılmaz bir seçenektir (Baldacci, Gupta ve Mulas-Granados 2010:4). Birincil dengenin fazla vermesine ve mali konsolidasyona yönelik politikalarda ise çalışmalar, faiz dışı harcamalarda sağlanan tasarrufların vergi gelirlerinin artırılmasından daha etkili olduğunu göstermektedir.

3. Ampirik Literatür

Literatürde kamu harcama bileşimi ve borç yapısı konusunda birçok uygulamalı çalışma yer almaktadır. Bunlardan Cashel-Cordo ve Craig (1990) uluslararası transferlerin, özellikle mali yardımların kamuda kaynakların tahsisi üzerindeki etkilerini inceledikleri çalışmalarında, açıklayıcı değişkenlerden birisi olarak kullandıkları dış borç servisinin toplam kamu harcamaları üzerinde anlamlı negatif

etkiye sahip olduğunu tespit etmişlerdir. Benzer yaklaşımla Quattara (2006) ise, 1980-2000 döneminde dış yardım alan geniş bir ülke grubu verisine dayalı panel veri analizi sonuçlarından hareketle, borç servisinin kamu yatırım harcamaları ve sosyal harcamalar üzerinde anlamlı bir etkisinin olmadığı sonucuna ulaşmıştır. Savvide (1992), 43 gelişmekte olan ülke için 1980-1986 dönemine ait verileri kullanarak yaptığı analizler sonucunda, IMF'nin önermelerini doğrular şekilde borç yükündeki yükselmenin kamu yatırım harcamalarını dışladığını tespit etmiştir.

Stephens (2001), borç servisinin eğitim, sağlık gibi öncelikli harcamalar üzerinde iki kanaldan etkiye sahip olduğunu öne sürmüştür. Bunlardan gelir etkisi, borç ödemelerindeki değişime karşılık gelir ve borçlanmanın tepkisini, ikame etkisi ise borç servisindeki değişimler karşısında kaynakların harcama kalemleri arasındaki dağılımındaki farklılaşmayı ifade etmektedir. Stephens, yüksek borç düzeyine sahip 24 gelişmekte olan Afrika ülkesi için yaptığı araştırma sonucunda, borç servisindeki artışın eğitim ve ücret harcamalarını azalttığını, sağlık harcamalarını ise yükselttiğini tespit etmiştir.

Clements vd. (2003), yüksek borç düzeyine sahip az gelişmiş 55 ülke için 1970-1999 dönemi verileri kullanarak yaptıkları analizlerinde, dış borç servisinin milli gelire oranında meydana gelecek %6'lık azalmanın kamu yatırımlarını %0,75-%1 oranlarında yükselteceğini, bunun da büyüme oranı üzerinde borçların doğrudan etkisine ek olarak 0,2 puanlık artış sağlayacağını öngörmüşlerdir. Dış borç stokundaki değişimin ise kamu yatırımları üzerinde anlamlı bir etkisinin olmadığı sonucuna ulaşmışlardır.

Mahdavi (2004), 47 gelişmekte olan ülkeye ait 1972-2001 dönemi verilerini kullanarak dış borçlar ile kamu harcamaları arasındaki ilişkiyi panel veri analizi ile inceleyen çalışmasında, borç yükündeki artışın faiz ödemelerini artırdığını, mal ve hizmet alımına yönelik harcamaları ise azalttığını, genel anlamda ise borç yükü yükseldikçe bu değişkenin kamu harcamalarının kompozisyonu üzerindeki etkisinin de yükseldiğini ortaya koymuştur.

Fosu (2007a), borç servisinin neden olduğu likidite kısıtının kamu eğitim harcamaları üzerindeki etkisini incelediği çalışmasında, 1975-1994 yılları arasında 35 Sahra, altı (6) Afrika ülkesi için dış borç servisinin eğitim harcamaları üzerinde anlamlı negatif etkisinin olduğunu tespit etmiştir.

Borç yükündeki artış ve sonrasında hayata geçirilen mali önlemler, özellikle sosyal harcamalara ayrılan payı etkilemektedir. Bu konuda yapılan ampirik çalışmalardan; Heller ve Diamond (1990), 1970'li yılların sonlarından itibaren birçok ülkede uygulanan harcama azaltıcı programlar sırasında hangi harcamaların daha fazla etkilendiğini, gelişmekte olan ülkelere ait 1975-86 dönemi verilerinden hareketle incelemişlerdir. Analiz sonuçları, ekonomik sınıflandırma açısından sabit varlıklar ve sermaye transferlerinden faiz ödemeleri, sübvansiyon ve transfer ödemelerine doğru bir kaymanın olduğunu, fonksiyonel sınıflandırma açısından bakıldığında ise hem Asya hem de Afrika ülkelerinde eğitim, sağlık ve iskan hizmetlerine yönelik harcamaların milli gelir içerisindeki payının arttığını göstermiştir. Baqir (2002), sosyal harcamaların ekonomik ve sosyal belirleyicilerini araştırdığı çalışmasında 100 ülkeye ait 1985-1998 dönemi verilerinden hareketle, ülkelerin demokratikleşme düzeyleri ile eğitim ve sağlık harcamaları arasında anlamlı pozitif ilişkinin varlığını doğrulamıştır. Hauptmeier vd. (2006), son yirmi yıl içerisinde, kamu harcamalarının milli gelir içerisindeki payındaki hızlı artış sonrası

gelişmiş ülkelerde uygulanan harcama reformlarını incelemişlerdir. Çalışmada, kapsamlı reformların yapıldığı ülkelerde kamu harcamalarının milli gelirdeki payında ortalama %10 kadar düşüş yaşandığı, bu ülkelerde faiz harcamalarındaki kesintinin toplam kesintinin %10'unu oluştururken, azalmadaki büyük payın tüketim, ücret, transfer ve sübvansiyon harcamaları yoluyla sağlandığı vurgulanmıştır. Aynı çalışmada toplam harcamalardaki azalmanın Euro Bölgesi'nde ortalamanın üzerinde gerçekleştiği, reformlar konusunda daha az istekli ülkelerde ise kamu harcamalarındaki azalmada en büyük payın faiz ödemelerinde gerçekleştiği sonucuna ulaşılmıştır.

Gelişmekte olan 57 ülkeye ait 1985-2003 dönemi verilerini kullanarak, toplam kamu borçları ile sosyal harcamalar arasındaki ilişkiyi inceleyen Lora ve Olivera (2007) ise, borç stokundaki artışın diğer harcamalara oranla sosyal harcamalar üzerinde daha büyük bir azaltıcı etkiye sahip olduğunu, diğer yandan borç servisi ödemelerinin sosyal harcamalar üzerindeki etkisinin çok küçük veya anlamsız olduğunu bulmuşlardır. Sonuç olarak, literatür, borçlanmanın kamu harcamaları üzerindeki etkisi konusunda bir genelleme yapmaya izin vermemektedir.

4. Ekonometrik Analiz

4.1. Metodoloji

Bu çalışmada, Avrupa Birliği ve alt örneklem olarak Euro Bölgesi'ne dahil olan ve olmayan ülkeler için yapılacak analizlerde panel veri tekniği kullanılmıştır. Panel veri analizi değişkenlere ait zaman ve kesit serilerinin bir arada kullanımına izin vererek, bir yandan analizlerde daha fazla bilgi kullanımını sağlarken, diğer yandan değişkenler arasındaki çoklu bağlantı ihtimalini azaltarak ve serbestlik derecesini yükselterek, analizin etkinliğini artırmaktadır (Panel veri analizinin üstünlük ve sınırları konusunda ayrıntılı bilgi için bkz: Baltagi, 2008:6-11). Genel bir K değişkenli panel veri regresyon modeli şu şekilde gösterilebilir:

$$y_{it} = x'_{it} \beta + z'_i \alpha + \varepsilon_{it} \quad (i = 1, \dots, N \text{ ve } t = 1, \dots, T) \quad (4)$$

Bu denklemde x_{it} sabit terim dışındaki K tane açıklayıcı değişkeni, $z'_i \alpha$ ise sabit terim ile gözlemlenebilen veya gözlemlenemeyen bireysel veya grup spesifik etkileri içermektedir. Genel gösterimi verilen bu model; sabit terimi, eğim katsayıları ve hata terimi ile ilgili yapılan varsayımlara bağlı olarak genişletilebilmektedir. Denklem 4'ün tahmininde sıkça kullanılan yöntemlerden olan sabit etki modelinde gözlemlenemeyen bireysel etkilerin açıklayıcı değişkenlerle ilişkili olmasına izin verilmekte ve yatay kesitler arasındaki farklılıklar sabit terimdeki farklılaşmayla modele dahil edilmektedir. Rassal etki modelinde ise, kesitlere ait hata terimlerinin regresörlerle ilişkisiz olduğu varsayılmakta, dolayısıyla yatay kesitlerdeki değişiklikler (birimlere, zamana veya her ikisine birden bağlı olarak meydana gelen değişiklikler) hata teriminin bir bileşeni olarak modele eklenmektedir (Greene, 2003:293-294).

Ancak tahmin sonuçlarının yorumlanması öncesinde modellerin otokorelasyon ve değişen varyansa karşı test edilmesi gerekmektedir. Söz konusu problemlerin varlığı durumunda tutarlı ve etkin tahminçiler elde etmek için Uygun Genelleştirilmiş En Küçük Kareler (Feasible Generalized Least Squares, FGLS) yöntemi uygulanabilir. Ancak veri setinde zaman boyutunun kesit boyutundan önemli ölçüde büyük olmadığı (diğer bir deyişle, zaman ve kesit boyutlarının

birbirine yakın olduğu) durumlarda parametre tahminlerinin etkinliği ve standart hataların doğruluğu için Prais Winsten yaklaşımı olarak da bilinen Standart Hataları Düzeltilmiş Panel (Panel Corrected Standart Errors, PCSE) yaklaşımı daha uygundur (Beck ve Katz; 1995:644).⁴ Beck ve Katz (1995)'in çalışması, yatay kesit boyutu zaman boyutundan daha büyük olan veri setlerinde PCSE yaklaşımının daha sağlıklı sonuçlar verdiğini göstermiştir. GLS metodunda hataların varyansının bilindiği veya yaklaşık olarak tahmin edildiği varsayılmaktadır. Ancak hata varyansının tahmin değeri gerçek değerine eşit olamayacağından, Beck ve Katz (1995:637-638)'a göre, parametre tahminleri EKK'dan daha az etkin ve tahmin edilen varyansları aşağı doğru sapmalı olacaktır. PCSE metodunda ise parametre tahmininde EKK kullanılmakta, standart hataların tahminleri düzeltilmekte ve hatalarda otoregresif sürecin varlığı durumunda AR(1) düzeltilmesi yapılmaktadır.

4.2. Model ve Veri Seti

Çalışmanın bu bölümünde, kamu harcama bileşimini etkileyen faktörler, Avrupa Birliği ülkeleri kapsamında panel veri yöntemi kullanılarak incelenmiştir. Analizlerde 27 AB ülkesi için 1995-2008 dönemine ait yıllık verilerden hareketle dengesiz panel oluşturulmuştur. Analizlerde, Mahdavi (2004)'den hareketle kullanılacak model şu şekilde tanımlanmıştır:

$$\begin{aligned} KH_k = & \beta_{0k} + \beta_{1k} BORG_{it} + \beta_{2k} KH_{it} + \beta_{3k} \ln Y_{it} + \beta_{4k} SAVH_{it} \\ & + \beta_{5k} SOSH_{it} + \beta_{6k} EKOH_{it} + \beta_{7k} Dummy_{it} + \mu_{kit} \\ k = & 1, \dots, 6 \end{aligned} \quad (5)$$

Analizde bağımlı değişken olarak kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırmasında IMF tarafından benimsenen ayırım kapsamında mal ve hizmet alımları (*TUK*), ücret ve maaşlar (*UCR*), faiz ödemeleri (*FAİZ*), sübvansiyon ve diğer transferler (*SUB*), sabit sermaye harcamaları (*SER*) ve diğer ekonomik harcamalardan (*DH*) oluşan altı ana kategori dikkate alınarak 6 (altı) model oluşturulmuştur. Değişkenler toplam kamu harcamalarının oranı şeklinde tanımlanmıştır. Denklemlerin açıklayıcı değişkenler kısmında yer alan *BORG* serisi kamu borç stokunun milli gelire oranıdır. *lnY* serisi reel kişi başına GSMH'nin doğal logaritma değerlerinden meydana gelmektedir ve aynı zamanda ülkeler için gelişmişlik düzeyi açısından gösterge niteliğindedir. *KH* değişkeni genel yönetim toplam kamu harcamalarının milli gelire oranı şeklinde tanımlanmış olup kamunun ekonomideki hacmini temsil etmektedir. Analizde dikkate alınan dönem içerisinde bazı ülkelerin sonradan Birliğe katılmasının neden olacağı değişimi içselleştirmek amacıyla *Dummy* (kukla) değişkeni kullanılmış olup, bu değişken birinci modelde ülkelerin AB'ye üye oldukları tarihten itibaren 1, daha önceki yıllarda 0, alt örneklem için oluşturulan ikinci modelde ise ülkelerin Euro Bölgesi'ne girdikleri yıldan itibaren 1, daha önceki yıllar için 0 değerini almaktadır. Modelde yer alan *SAVH*, *SOSH*, *EKOH* değişkenleri ise sırasıyla fonksiyonel sınıflandırma kapsamında savunma harcamalarının, sosyal harcamaların ve ekonomik harcamaların toplam kamu harcamaları içerisindeki payını temsil etmektedir. Bilindiği üzere savunma harcamaları tam kamusal mal niteliğinde iken, barınma,

⁴ Standart hataları düzeltilmiş EKK yaklaşımının FGLS'den daha etkin sonuçlar sağlamasıyla ilgili olarak bkz: Mora (2008), Okuyan ve Taşçı (2010).

eğitim ve sağlık harcamaları devlet tarafından sağlanan özel mallar olarak sınıflandırılır. Sosyal güvenlik ve refah giderleri ise yeniden dağılıma yönelik harcama gruplarıdır. Bu farklı özellikleri ve teorik kısımda açıklanan diğer nedenlerden dolayı fonksiyonel kamu harcama yapısı, analizlerde ekonomik sınıflandırmaya göre harcama bileşimlerinin belirleyicileri olarak analize dahil edilmiştir. Verilere ait tanımlar, özet tanımlayıcı istatistikler ve veri kaynakları Tablo 1’de gösterilmiştir.

Tablo 1: Analizde Kullanılan Verilere Ait Tanımlayıcı İstatistikler (AB-27, 1995-2008)

Bağımlı Değişkenler						
	TUK	UCR	FAİZ	SUB	SER	DH
Ortalama	14.10815	25.02222	6.726462	39.54252	10.14065	4.276716
Std. Sap.	4.648843	4.862029	4.771486	7.565651	4.222026	1.843552
Maximum	27.91262	37.84530	44.31818	60.84071	36.21324	12.04188
Minimum	5.938697	13.41912	0.288184	22.53521	1.548673	0.257069
Gözlem	345	378	378	378	378	378
Açıklayıcı Değişkenler						
	BORC	KH	lnY	SAVH	SOSH	EKOH
Ortalama	50.60377	44.84580	9.4395	7.501793	64.74517	10.96220
Std. Sap.	28.42381	6.703287	0.8856	2.439889	6.044437	3.588121
Maximum	130.4000	64.90000	7.310	14.92537	75.82205	37.06422
Minimum	3.700000	31.30000	11.020	2.849741	44.58716	3.769401
Gözlem	345	345	345	345	345	345

Notlar: - Fonksiyonel sınıflandırma kapsamında analize dâhil edilen SAVH değişkeni genel savunma harcamaları ve kamu güvenlik harcamalarını, SOSH sağlık, eğitim, bayındırlık, iskan, sosyal koruma ile kültürel ve sosyal faaliyet harcamalarını kapsamaktadır. Genel kamu hizmet harcamaları ise tam doğrusallık (perfect collinearity) problemine neden olabileceği için analize dahil edilmemiştir.

- Veriler Eurostat veri tabanından elde edilmiştir.

4.3. Tahmin Sonuçları

Analizde kullanılan yöntemin tespiti için öncelikle kesite veya zamana bağlı spesifik etkilerin olup olmadığı F testi ile incelenmiştir. Boş hipotezin etkin tahmin edici olarak toplulaştırılmış EKK (Pooled OLS), alternatif hipotezin Sabit Etki Modelini işaret ettiği Chow testi sonuçları ele alınan altı modelde de %1 anlamlılık düzeyinde boş hipotezin reddedilerek, sabit etki modelinin tercih edilmesi gerektiğini göstermiştir. Ardından tesadüfi bireysel etkilerin var olup olmadığının belirlenmesi için gerçekleştirilen Breusch-Pagan LM test sonuçları yine altı modelde de tesadüfi etkinin olmadığı şeklindeki boş hipotezin reddedildiğine, dolayısıyla rassal etki modelinin toplulaştırılmış EKK modeline tercih edilmesi gerektiğine işaret etmiştir. Son olarak, yatay kesit birimleri bazında değişen gözlemlenemeyen etkiler ile bağımsız değişkenler arasındaki ilişki Hausman spesifikasyon testi ile incelenmiştir. Bu testte ilişkinin olmadığı şeklindeki boş hipotez kamu transfer harcamaları modeli dışındaki diğer modellerde reddedildiğinden, tutarlı tahmin edicinin sabit etki modeli olduğu anlaşılmıştır.

Analizin sonraki aşamasında incelenen altı model için hem sabit etki hem rassal etki modellerinde değişen varyans ve otokorelasyon problemlerinin olup olmadığı incelenmiştir. Wooldridge otokorelasyon testi, modellerin tamamında birinci dereceden otokorelasyon olmadığı şeklindeki boş hipotezin reddedildiğini göstermektedir. Benzer şekilde LR (Likelihood Ratio) ve Wald testi sonuçlarında modellerde sabit varyansın varlığını gösteren boş hipotez reddedilmiştir.⁵ Bu durumda yukarıda açıklanan nedenlere bağlı olarak PCSE yaklaşımı çerçevesinde standart hatalar düzeltilerek ve AR(1) süreci ile otokorelasyondan arındırılarak modeller tahmin edilmiştir. PCSE yaklaşımı sonucu Avrupa Birliği (AB-27) için elde edilen tahmin sonuçları Tablo 2’de sunulmuştur.

Tablo 2: Ekonomik Kamu Harcama Bileşimini Etkileyen Faktörlere Yönelik Panel Veri Analizi, (AB-27 Ülkeleri), N: 27, T: 14, Prais-Winsten (PCSE) Modeli

	TUK	UCR	FAİZ	SUB	SER	DH
BORC	-0.04809*** (0.01057)	0.01475 (0.01123)	0.10059*** (0.00796)	0.04708*** (0.01810)	-0.06226*** (0.01322)	-0.02617*** (0.00691)
KH	0.08170** (0.03585)	-0.15103*** (0.03467)	-0.07888*** (0.02088)	-0.11382** (0.05802)	0.14526*** (0.04465)	-0.02466 (0.02240)
lnY	-1.36168*** (0.49346)	-0.48959 (0.48224)	-0.63235** (0.26771)	1.40241* (0.74978)	-0.03993 (0.49314)	1.04838*** (0.30757)
SAVH	0.72063*** (0.11912)	0.25154*** (0.09503)	-0.45631*** (0.07530)	-0.20616 (0.16966)	-0.03536 (0.12739)	-0.11120 (0.07552)
SOSH	0.08126 (0.05284)	0.20347*** (0.04526)	-0.36376*** (0.04046)	0.35700*** (0.08773)	-0.17933* (0.07295)	-0.06134 (0.04191)
EKOH	-0.08940 (0.05345)	0.00947 (0.04916)	-0.35962*** (0.04112)	-0.05138 (0.09202)	0.68415*** (0.07656)	-0.09188** (0.04177)
D _{AB}	-0.46940 (0.38870)	-0.37952 (0.34734)	-0.40743* (0.24364)	0.09369 (0.53638)	0.86741 (0.53225)	0.68807** (0.34546)
Sbt	16.5786*** (5.82904)	20.8706*** (5.39133)	42.3132*** (3.86080)	8.10885 (8.80260)	10.7521* (6.46399)	2.14077 (3.68175)
R ²	0,69	0,84	0,83	0,83	0,70	0,15
Wald T.	139,6***	111,6***	556,8***	93,4***	652,9***	97,4***
Gözlem	345	345	345	345	345	345

Not: ***, **, sırasıyla %1, %5 ve %10 düzeyinde katsayıların istatistiksel olarak anlamlı olduğunu göstermektedir. Parantez içerisindeki değerler düzeltilmiş standart hatalardır. Wald χ^2 istatistiği bütün olarak katsayıların anlamlı olup olmadığını test etmektedir.

Analiz sonuçlarına göre, kamu borç stokunun sermaye harcamaları dışında kalan tüm ekonomik kamu harcama bileşenleri üzerinde %1 anlamlılık düzeyinde etkisi olduğunu (olduğu) görülmektedir. Tablo 2’de görüldüğü üzere kamu borç stokunun milli gelir içerisindeki oranı yükseldikçe kamu tüketim harcamaları, maaş ve ücretler ile diğer harcamaların payı azalırken, faiz ödemeleri ve transfer harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payı artmaktadır. Söz konusu değişimde en büyük payı faiz ödemelerindeki artış almaktadır. Sermaye yatırımları üzerindeki etki ise negatif olmakla birlikte anlamlı değildir.

Kamu borç stokunun ekonomik kamu harcama kategorileri üzerindeki anlamlı etkisinin yanında denklemlerde yer alan kontrol değişkenleri için elde edilen sonuçlar ise şu şekildedir: Modellerde ekonomik gelişmişlik düzeyini temsil eden kişi başına reel milli gelirdeki artış, kalkınmayla beraber devletin değişen rolü ile

⁵ Sabit ve Rassal etki modelleri için, yapılan testler ve tahmin sonuçları Ekler kısmında yer almaktadır.

uyumlu şekilde transfer harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payının artmasına, tüketim harcamaları ve sermaye yatırımlarının payının ise azalmasına neden olmaktadır. Devletin ekonomideki yerini gösteren toplam kamu harcamalarının milli gelire oranı ise analiz sonuçlarına göre, maaş ve ücret ödemeleri ile faiz oranlarını azaltırken, diğer ekonomik sınıflandırma kapsamındaki kamu harcama bileşenleri üzerinde anlamlı bir etkiye sahip değildir.

Diğer yandan model tahminlerine göre ekonomik ve fonksiyonel kamu harcama bileşenleri de kendi aralarında ilişkilidir. Şöyle ki, fonksiyonel harcama kategorisi içerisinde yer alan savunma harcamaları, maaş ve ücret ödemeleri ile kamu tüketim harcamalarını anlamlı ve pozitif şekilde etkilemektedir. Bu durum teoride savunma harcamalarının hem emek hem de nihai mal kullanan yapısı ile tutarlıdır. Bunun yanında sosyal harcamalar transfer harcamaları ile güçlü ve pozitif şekilde ilişkilidir. Son olarak nispi olarak sermaye yoğun olan ekonomik harcamalar beklentilere uygun şekilde sermaye yatırımları ile pozitif ve anlamlı şekilde ilişkili iken, tüketim harcamaları, transfer harcamaları ve ücret giderleri ile negatif ancak istatistiksel olarak anlamlı olmayan bir ilişkiye sahiptir.

Analizin bir sonraki kısmında Euro Bölgesi kapsamında olan ve olmayan ülkeler için analiz gerçekleştirilmiştir. Euro Bölgesi kapsamında 15 Birlik ülkesi ele alınmış, Slovakya analiz dönemi içerisinde Euro Bölgesi'ne dahil olmadığı için ikinci grupta yer almıştır. Avrupa Birliği'ne dahil olup Euro Bölgesi'nde olmayan ülkeler Danimarka, İsveç ve İngiltere dışında aynı zamanda AB'ye yeni dahil olan ülkeler olduklarından, birinci alt gruptaki (Euro Bölgesi ülkeleri) modellerde kukla değişken olarak Parasal Birliğe giriş tarihi dikkate alınırken, ikinci alt örneklemdaki ülkeler için kukla değişkenin tanımlanmasında Birliğe giriş yılı dikkate alınmıştır.

Her iki alt örneklem grubu için yapılan tahmin sonuçları (Tablo 3) borç stokunun kamu harcama bileşimini etkileyen önemli bir faktör olduğu hipotezini doğrulamaktadır. Euro Bölgesi ülkeleri ile karşılaştırıldığında nispeten daha fazla gelişmekte olan ülkeyi bünyesinde barındıran ikinci grupta borç stokunun tüketim ve faiz ödemeleri üzerindeki etkisinin daha yüksek olduğu görülmektedir. Buna paralel olarak borç stokundaki artışın bu ikinci grup ülkelerde sermaye yatırımları üzerindeki olumsuz etkisi hem daha büyük hem de istatistiksel olarak anlamlıdır. AB-27 ve EA-15 ile karşılaştırıldığında ikinci alt örneklem grubunda (Parasal Birliğe dahi olmayan ülkeler) gelişmişlik düzeyinin kamu harcama bileşimi üzerinde anlamlı bir etkisinin olmadığı anlaşılmaktadır. Analizlerde dikkat çeken bir diğer nokta, her üç analiz grubunda da AB'ye veya Parasal Birliğe girişi yansıtan kukla değişkenlerin faiz ödemelerinin toplam harcamalar içerisindeki payı ile anlamlı ve negatif bir ilişkiye sahip olmasıdır.

Tablo 3: Alt Örneklem Grupları İtibarıyla Ekonomik Kamu Harcama Bileşimini Etkileyen Faktörlere Yönelik Panel Veri Analizi, Prais-Winsten (PCSE) Modeli

Euro Bölgesi (EA-15) (N=15, T=14)

	TUK	UCR	FAİZ	SUB	SER	DH
BORC	-0.033129*** (0.01291)	-0.03884*** (0.01350)	0.078479*** (0.00810)	0.05988*** (0.01939)	-0.01820 (0.01392)	-0.03222*** (0.00815)
KH	0.038705 (0.04452)	-0.14959*** (0.04543)	-0.06024** (0.02486)	-0.04450 (0.06742)	0.03591 (0.05748)	-0.01383 (0.02498)
lnY	0.56080 (0.90678)	-6.13518*** (1.0198)	-1.86498*** (0.50469)	6.83279*** (1.3225)	0.08491 (1.0207)	1.68616*** (0.48023)
SAVH	0.81186*** (0.16978)	0.47746** (0.20338)	-0.95529*** (0.12238)	-0.16397 (0.21061)	0.04023 (0.20458)	0.07622 (0.12678)
SOSH	-0.02263 (0.06678)	-0.04481 (0.07698)	-0.51261*** (0.04584)	0.55221*** (0.09423)	0.07616 (0.08082)	-0.11286** (0.04847)
EKOH	-0.08468 (0.06828)	-0.10410 (0.08324)	-0.50662*** (0.04920)	-0.04027 (0.09367)	0.89702*** (0.09401)	-0.14485*** (0.04717)
D _{EA}	0.39068* (0.22094)	0.27397 (0.27171)	-0.71805*** (0.17180)	-0.36944 (0.31509)	0.08873 (0.35586)	0.12378 (0.17482)
Sbt	3.11167 (10.025)	95.7082*** (11.736)	69.3740*** (6.0623)	- (13.5372)	-6.55818 (11.3729)	-1.13118 (5.6091)
R ²	0.61	0.88	0.90	0.89	0.69	0.35
Wald T.	44,7***	130,7***	829,9***	193,1***	318,6***	62,7***
Gözlem	199	199	199	199	199	199

Euro Bölgesi Dışındaki Ülkeler (N=12, T=14)

	TUK	UCR	FAİZ	SUB	SER	DH
BORC	-0.05856*** (0.01986)	-0.01170 (0.01785)	0.12779*** (0.01367)	0.08855*** (0.03355)	-0.10579*** (0.02627)	-0.00248 (0.01452)
KH	0.09086 (0.06730)	-0.04025 (0.05509)	-0.11543*** (0.03732)	-0.21209* (0.11134)	0.23393*** (0.08478)	-0.05085 (0.04778)
lnY	0.35065 (0.60532)	0.17929 (0.50939)	0.05534 (0.35961)	-0.15036 (0.89696)	-0.70979 (0.68656)	0.82867** (0.36068)
D _{EU}	-0.99411* (0.53018)	-0.37052 (0.42271)	-0.77408** (0.31907)	-0.32876 (0.84374)	1.20282* (0.66777)	1.39783*** (0.41256)
SAVH	0.84254*** (0.14619)	0.16539 (0.10656)	-0.35547*** (0.09866)	-0.39525* (0.21715)	0.09677 (0.17729)	-0.09156 (0.09296)
SOSH	0.05998 (0.07788)	0.35262*** (0.05552)	-0.31296*** (0.05476)	0.16023 (0.12170)	-0.24074** (0.10796)	-0.02956 (0.06045)
EKOH	-0.22412*** (0.07937)	-0.02378 (0.06746)	-0.28534*** (0.05208)	0.09039 (0.14527)	0.58632*** (0.10142)	-0.03818 (0.06442)
Sbt	4.65049 (6.1897)	2.49571 (4.9077)	32.16975*** (4.4767)	36.5070*** (9.2301)	17.7153** (7.7097)	1.34513 (4.4892)
R ²	0.74	0.85	0.80	0.77	0.76	0.13
Wald T.	101***	107***	247***	15.8**	478***	78.4***
Gözlem	146	146	146	146	146	146

Not: ***, **, sırasıyla %1, %5 ve %10 düzeyinde katsayıların istatistiksel olarak anlamlı olduğunu göstermektedir. Parantez içerisindeki değerler düzeltilmiş standart hatalardır. Wald χ^2 istatistiği bütün olarak katsayıların anlamlı olup olmadığını test etmektedir.

Sonuç

Kamu harcamalarının yapısı ve bileşimi toplumsal ihtiyaçların karşılanması ve ekonomi politikası hedeflerinin gerçekleştirilmesinde oynadığı rol itibarıyla, maliye teorisi literatüründe en çok incelenen konuların başında gelmektedir. Ekonomi literatürü de kamu harcamalarındaki artışın vergiler ya da borçlanma yoluyla finanse

edilmesinin özel sektör davranışı ya da makro ekonomik değişkenler üzerinde önemli etkilerinin olabileceğini göstermektedir. Harcamaların vergiler yoluyla finansmanı, özel sektörün kullanılabilir gelirini azaltarak tüketim ve tasarrufa yönelik davranışlarını etkileyip, kamu kesimine kaynak aktarımına yol açarken, borçlanmayla finansman ise, dışlama etkisine neden olabilmektedir. Ayrıca, harcamaların finansmanında borçlanmaya giderek daha fazla başvurulması, mali disiplin ve makro ekonomik sürdürülebilirlik üzerinde olumsuz etkiler meydana getirebilmekte, borç faizi ödemelerinin devletin cari gelirlerinden daha hızlı artması, devlet borçları faiz ödemelerinin bütçe içerisindeki payını artırmaktadır.

Borçlanmanın meydana getirdiği bu etkiler karşısında, hükümetler, uzun dönem mali sürdürülebilirliği tesis etmek amacıyla birincil fazla vermeyi hedefleyen mali önlem paketlerini uygulamaya koymaktadır. Kamu borç stokunun mevcut düzeyini sürdürebilmek için faiz dışı bütçe dengesi (fazlası) ile reel büyüme oranı toplamının reel faiz ödemelerinin tutarına eşit olması gerektiği dikkate alındığında, kamu açığı artışı ya da nominal faiz oranlarının nominal milli gelir artışının üzerinde gerçekleştiği dönemlerde borç stokunun artacağı söylenebilir. Bütçe kısıtı yaklaşımına göre, senyorej gelirlerinin olmadığı varsayımında faiz dışı kamu harcamaları ile faiz harcamaları toplamının vergi gelirleri ile net borçlanma hasılatı toplamına eşit olması gerekmektedir. Buradan hareketle uzun dönem mali sürdürülebilirlik için, hükümetlerin birincil açığın bugünkü değeriyle cari dönem borç stokunun toplamını sıfıra indirmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, uzun dönemde bütçe açıklarının sürdürülebilirliğinde, birincil açık, faiz ödemeleri ve borçlanma düzeyi büyük önem taşımaktadır. Özellikle ekonomik kriz sonrası dönemlerde, büyüme oranlarının kriz öncesi seviyelerine tekrar dönmesi zaman aldığından, borç stokunu azaltmak ve borcun sürdürülebilirliğini sağlamak isteyen ülkeler, birincil dengenin fazla vermesine yönelik politikaları uygulamak durumunda kalmaktadır. Dolayısıyla, mali konsolidasyona başvuran ülkelerin önünde kamu harcamalarında kesintiye gidilmesi ve vergilerin artırılmasına yönelik iki farklı alternatif bulunmaktadır.

Bugün, yüksek borç stoku ve bütçe açıklarının sürdürülebilirliği sorunuyla karşı karşıya kalan ülkelerde, uygulanan maliye politikalarına birincil fazla hedefi önemli bir kısıt oluşturmakta, dolayısıyla maliye politikası bu anlamda belirli bir bütçe kısıtı altında uygulanma imkânı bulmaktadır. Borcun sürdürülebilirliği açısından, bu kısıt her zaman var olmakla birlikte, yapılan ampirik çalışmalar, mali konsolidasyon uygulamalarında harcama kesintilerinin daha etkili olduğunu göstermektedir. Üstelik, küresel vergi rekabeti ve sermayenin artan mobilitesi de vergilerde meydana gelebilecek herhangi bir artışı sınırlayıcı niteliktedir.

Yaşanan süreçte, ülkelerin bir yandan artan kamu harcamalarını finanse etmek durumunda kalması, diğer taraftan kamu gelirlerindeki artışın harcamalardaki artışa eşlik etmemesi nedeniyle ortaya çıkan bütçe açıkları ve borçlanmanın mali sürdürülebilirliği ve makro ekonomik istikrarı tehdit edebilecek düzeylere ulaşması mali konsolidasyon uygulamalarını gündeme getirmektedir. Mali konsolidasyona giden pek çok ülke ise, birincil fazla hedefini gerçekleştirmek amacıyla, harcama kesintilerine gitmektedir. Bu durum kamu harcamalarının bileşiminde önemli değişimlere yol açmaktadır.

AB üyesi ülkelerde kamu borç stoku harcama bileşimi ilişkisinin incelendiği bu çalışmada elde edilen bulgulara göre, kamu harcamalarının kompozisyonu, borç

stoku ve servisi ile ilgili gelişmelerden etkilenmektedir. Analiz sonuçlarına göre kamu borç stokunun sermaye harcamaları dışında kalan tüm ekonomik kamu harcama bileşenleri üzerinde %1 anlamlılık düzeyinde etkisi olduğu görülmektedir. Kamu borç stokunun milli gelir içerisindeki oranı yükseldikçe kamu tüketim harcamaları, maaş ve ücretler ile diğer harcamaların payı azalırken, faiz ödemeleri ve transfer harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payı artmaktadır. Söz konusu değişimde en büyük payı faiz ödemelerindeki artış almaktadır. Sermaye yatırımları üzerindeki etki ise negatif olmakla birlikte anlamlı değildir. Kamu borç stokundaki artış zaman içerisinde harcamaların kompozisyonundaki değişmeye kaynaklık ediyor mu şeklinde oluşturulan hipotez AB 27 üyesi üzerinde alt örneklem olan Euro Bölgesi ve Parasal Birlik dışında kalan ülkeler açısından doğrulanmaktadır. Borç stokundaki artış, sermaye yatırımlarını azaltıcı bir etki ortaya koyarken, bu etki Euro Bölgesi dışında kalan ülkeler için istatistiksel olarak da anlamlıdır. Tüketim ve faiz ödemeleri açısından bir değerlendirme yapıldığında ise, borç stokunun tüketim ve faiz ödemeleri üzerindeki etkisinin Parasal Birliğe dahil olmayan ülkelerde AB'nin gelişmiş ülkelerinin ağırlıklı olduğu Euro Bölgesi ülkelerinden daha yüksek olduğu görülmektedir.

Bu sonuçlardan hareketle, borç stokundaki artışın kamu harcamalarının bir maliye politikası aracı olarak kullanılabilmesinde esnekliği sınırladığı ve artan borç stoku nedeniyle bütçenin esnekliğini kaybettiği ifade edilebilir. Kamu harcamalarını zorunlu ve diğer harcamalar itibarıyla incelediğimizde faiz giderlerinin zorunluluk niteliği arz eden harcamalar olduğu dikkate alındığında, artan bütçe açıkları ve borçlanma karşısında hükümetlerin bütçelerinden borç faiz ödemelerine daha fazla kaynak ayırmak zorunda kaldıkları ve faiz dışı harcamalarında kesintiye gittikleri görülmektedir. Bu durum, kamu harcamalarının kompozisyonunda değişikliğe yol açmakla kalmamakta, maliye politikasında kalite sorununu da gündeme getirmektedir. Hükümetler birincil fazlaya odaklı mali politikalar uygularlarken, ekonomik büyüme hedefi ile eğitim, sağlık gibi harcamalar ve toplumun düşük gelirli yoksul kesimlerine yönelik harcamalarına yeterince kaynak ayıramamakta, bu ise, toplumsal refahı ve sosyal adaleti olumsuz etkilemektedir.

Kaynakça

- Afonso, A., Ebert, W., Schuknecht, L. ve Thöne, M. (2005), "Quality of Public Finances and Growth", *ECB Working Paper Series*, No: 438, Kaiserstrasse: European Central Bank, 1-47.
- Annett, A. (2001), "Social Fractionalization, Political Instability, and the Size of Government", *IMF Staff Papers*, 48 (3), 561-592.
- Baldacci, E., Gupta, S. ve Mulas-Granados, C. (2010), "Restoring Debt Sustainability After Crises: Implications for the Fiscal Mix" *IMF Working Paper*, No:2010/232, Washington DC: International Monetary Fund Publication Services, 1-36.
- Baltagi, B. H. (2008), *Econometric Analysis of Panel Data*, Fourth Edition, London: John Wiley & Sons Ltd.
- Baqir, R. (2002), "Social Sector Spending in a Panel of Countries", *IMF Working Paper*, No: 2002/35, Washington DC: International Monetary Fund Publication Services, 1-53.

- Beck, N. ve Katz, J. (1995), "What to Do (and not to do) with Time-Series Cross-Section Data", *The American Political Science Review*, 89 (3), 634-647.
- Cashel-Cordo, P. ve Craig, S. G. (1990). "The Public Sector Impact on International Resource Transfers", *Journal of Development Economics*, 32 (1):17-42.
- Cameron, A. S. (2007), "The Size and Composition of Government Expenditure", *Journal of Public Economics*, 91(11-12), 2230-2260.
- Clements, B. Bhattacharya, R. ve Nguyen, T. Q. (2003), "External Debt, Public Investment, and Growth in Low-Income Countries", *IMF Working Paper*, No:2003/249, Washington DC: International Monetary Fund Publication Services, 1-25.
- Clements, B., Perry, V. ve Toro, J. (2010), *From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies*, IMF Fiscal Affairs Department, Washington DC: International Monetary Fund Publication Services.
- Dao, M. Q. (1995). "Determinants of Government Expenditures: Evidence From Disaggregative Data", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 57 (1), 67-76.
- Devarajan S., Swaroop, V. ve Heng-Fu, Z. (1996), "The Composition of Public Expenditure and Economic Growth", *Journal of Monetary Economics*, 37 (2), 313-344.
- Dufrénot, G. ve Paul, L. (2010), "Fiscal Developments in the Euro Area Beyond the Crisis: Some Lessons Drawn From Fiscal Reaction Functions", *Banque de France Document de Travail*, No: 292, Paris: Banque de France, 1-31.
- Easterly, W. ve Rebelo, S. (1993). "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation". *Journal of Monetary Economics*, 32 (2), 417-458.
- Eduardo, L. ve Mauricio, O. (2007), "Public Debt and Social Expenditure: Friends or Foes?", *Emerging Markets Review*, 8 (4), 299-310.
- European Commission (2010), *European Economic Forecast Spring 2010*, European Economy, Luxembourg: Directorate General for Economic and Financial Affairs.
- European Commission, *Eurostat Statistics Database*, <http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu> (Erişim: 12/01/2011)
- Fosu, A. K. (2007a), "The External Debt-Servicing Constraint and Public Expenditure Composition: Evidence from African Economies", *United Nations University World Institute for Development Economics Research Paper*, No:2007/36, Helsinki: UNU/WIDER, 1-21.
- Fosu, A. K. (2007b), "Fiscal Allocation for Education in Sub-Saharan Africa: Implications of the External Debt Service Constraint", *World Development*, 35 (4), 702-713.
- Fosu, A.K. (2008), "Implications of the External Debt-servicing Constraint for Public Health Expenditure in Sub-Saharan Africa", *Oxford Development Studies*, 36 (4), 363-377.
- Greene, W. H. (2003), *Econometric Analysis*, 5th Edition, New Jersey: Prentice Hall Pub.
- Habibi, N. (1994), "Budgetary Policy and Political Liberty: A Cross-Sectional Analysis", *World Development*, 22(4), 579-586.

- Hauptmeier, S., Heipertz, M. ve Schuknecht, L. (2006), "Expenditure Reform in Industrialised Countries: A Case Study Approach", *ECB Working Paper Series*, No: 634, Kaiserstrasse: European Central Bank, 1-54.
- Heller, P. S. ve Diamond, J. (1990), "International Comparisons of Government Expenditure Revisited: The Developing Countries, 1975-86", *Occasional Paper*, No:69, Washington DC: International Monetary Fund Publication Services, 1-77.
- IMF, (1995), "Unproductive Public Expenditures: A Pragmatic Approach to Policy Analysis", *Pamphlet Series*, IMF Fiscal Affairs Department, No:48, Washington DC: International Monetary Fund Publication Services, 1-48.
- IMF, (2002), "Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programs", *Pamphlet Series*, IMF Independent Evaluation Office", Washington, DC: International Monetary Fund Publication Services, 1-124.
- Kneller, R., Bleaney, M. ve Gemmell, N. (1999), "Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries", *Journal of Public Economics*, 74 (2), 171-190.
- Krugman, P. (1988), "Financing vs. Forgiving a Debt Overhang," *Journal of Development Economics*, 29 (3), 253-268.
- Krugman, P. (1989), "Market-Based Debt-Reduction Schemes", *NBER Working Paper*, No:2587. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1-43.
- Mauro, P. (1998), "Corruption and the Composition of Government Expenditure", *Journal of Public Economics*, 69 (2), 263-279.
- Mora, T. (2008), "Explaining Within Country Regional GDPpc Inequality at the European Union", *Italian Journal of Regional Science*, 7(2), 51-69.
- Neck, R. ve Sturm, J. E. (2008), "Sustainability of Public Debt: Introduction and Overview", in: *Sustainability of Public Debt*, (Ed: Neck, R. ve Sturm, J.), London: The MIT Press, 1-14.
- Okuyan, H. A. ve Taşçı, H. M. (2010), "Sermaye Yapısının Belirleyicileri: Türkiye'deki En Büyük 1000 Sanayi İşletmesinde Bir Uygulama", *BDDK Bankacılık ve Finansal Piyasalar*, 4 (1), 105-120.
- Ouattara, B. (2006), "Foreign Aid and Government Fiscal Behaviour in Developing Countries: Panel Data Evidence", *Economic Modelling*, 23 (3), 506-514.
- Pattillo, C., Poirson, H. ve Ricci, L. (2004), "What are the Channels Through Which External Debt Affects Growth?", *IMF Working Papers*, No:2004/15, Washington DC: International Monetary Fund Publication Services, 1-34.
- Pınar, A. (2010), *Maliye Politikası Teori ve Uygulama*, 3. Baskı, Ankara: Naturel Yayıncılık.
- Ricardo, M. ve Segura-Ubiergo, A. (2004), "Fiscal Adjustment and Fund-supported Programs, 1971-80", in: *Hacienda Pública Española*, Monografías, 249-270.
- Sanjeev G., Benedict C., Baldacci, E. ve Mulas-Granados, C. (2005), "Fiscal Policy, Expenditure Composition and Growth in Low-income Countries", *Journal of International Money and Finance*, 24 (3), 441-463.
- Savvides, A. (1992), "Investment Slowdown in Developing Countries during the 1980s: Debt Overhang or Foreign Capital Inflows", *Kyklos*, 45 (3), 363-78.
- Servén, L. (1996), "Uncertainty, Instability, and Irreversible Investment: Theory, Evidence, and Lessons for Africa", *World Bank Policy Research Working Paper*, No:1722, Washington, DC: World Bank Publications, 1-44.

- Sachs, J. (1998), “External Debt, Structural Adjustment and Economic Growth, International Monetary and Financial Issues For The 1990s”, in: *International Monetary and Financial Issues for the 1990s, Volume IX, UNCTAD*, 45-56.
- Schuknecht, L. ve Tanzi, V. (2005), “Reforming Public Expenditure In Industrialised Countries Are There Trade-Offs?”, *ECB Working Paper Series*, No:435, Kaiserstrasse: European Central Bank, 1-46.
- Stephens, M. (2001), “External Debt, Government Spending and Growth in Heavily Indebted Poor Countries,” *unpublished Ph.D. thesis* New York: New York University.
- Vraniali, E. (2010), “Rethinking Public Financial Management and Budgeting in Greece: Time to reboot?”, *GreeSE Paper*, No:37, London: Hellenic Observatory of the London School of Economics, 1-44.
- Wooldridge, J. M. (2000), *Introductory Econometrics: A Modern Approach*, Ohio: South Western College Pub.

EKLER

Sabit Etki Modeli Tahmin Sonuçları (N:27, T:14, AB-27)

	TUK	UCR	FAİZ	SUB	SER	DH
BORC	-0.05305*** (0.01118)	-0.02628*** (0.00858)	0.11028*** (0.00854)	0.04037*** (0.01589)	-0.06130*** (0.01199)	-0.00999 (0.00728)
KH	0.05521 (0.03710)	-0.09185*** (0.00858)	-0.16320*** (0.02833)	-0.08818* (0.05271)	0.27341*** (0.03978)	0.01456 (0.02415)
lnY	-1.96890** (0.89234)	-1.53458** (0.68454)	-2.11875*** (0.68140)	-3.46195*** (1.2678)	4.93538*** (0.95672)	4.14841*** (0.58086)
SAVH	0.28005** (0.11216)	0.35885*** (0.08604)	-0.81673*** (0.08564)	-0.11965 (0.15936)	0.27645** (0.12025)	0.02182 (0.07300)
SOSH	0.10273** (0.04619)	0.25206*** (0.03543)	-0.68557*** (0.03527)	0.56089*** (0.06562)	-0.20499*** (0.04952)	-0.02530 (0.03006)
EKOH	-0.08589 (0.06060)	0.12495*** (0.04649)	-0.48176*** (0.04628)	-0.11919 (0.08611)	0.62121*** (0.06498)	-0.05928 (0.03945)
D _{AB}	-0.68539** (0.33465)	-0.15886 (0.25672)	-0.18356 (0.25554)	0.13567 (0.47548)	-0.0444 (0.35879)	0.93820*** (0.21783)
Sbt	25.7756*** (7.69929)	24.8112*** (5.9063)	84.3841*** (5.8792)	40.4906*** (10.939)	-41.6488*** (8.2548)	- 33.8029*** (5.0117)
N	345	345	345	345	345	345
R ²	0.17	0.36	0.82	0.42	0.69	0.48
F Test Pool	47,68***	248,77***	20,88***	118,9***	18,61***	22,85***
Wald Hetr.	20414***	1719,5***	2396,02***	38512***	3126,2***	11339***

Rassal Etki Modeli Tahmin Sonuçları (N:27, T:14, AB-27)

	TUK	UCR	FAİZ	SUB	SER	DH
BORC	-0.05759*** (0.01039)	-0.02373*** (0.00843)	0.08966*** (0.00729)	0.04643*** (0.01542)	-0.05333*** (0.01026)	-0.01785*** (0.00636)
KH	0.07014** (0.03395)	-0.08627*** (0.02774)	-0.06833*** (0.02409)	-0.05866 (0.05053)	0.13442*** (0.03381)	-0.02702 (0.02093)
lnY	-1.73222*** (0.55636)	-0.93897 (0.59172)	-0.58323* (0.30414)	-1.61363* (0.97420)	0.62495 (0.44118)	1.39798*** (0.28022)
SAVH	0.40486*** (0.10499)	0.34195*** (0.08452)	-0.76918*** (0.07556)	-0.23915 (0.15483)	0.26601** (0.10586)	0.12565* (0.06545)
SOSH	0.08523** (0.04274)	0.23410*** (0.03446)	-0.66065*** (0.03244)	0.52838*** (0.06287)	-0.09666** (0.04485)	0.01685 (0.02749)
EKOH	-0.12156** (0.05591)	0.10512** (0.04520)	-0.56411*** (0.04218)	-0.15584 (0.08240)	0.80601*** (0.05835)	0.00250 (0.03580)
D _{AB}	-0.70030*** (0.29251)	-0.30135 (0.24352)	-0.49761** (0.22749)	-0.31867 (0.43705)	0.96306*** (0.31149)	1.56138*** (0.18994)
Sbt	23.623*** (5.2438)	20.347*** (5.2544)	65.7177*** (3.3119)	24.7331*** (8.7820)	-4.4416 (4.6733)	-9.9713*** (2.9135)
N	345	345	345	345	345	345
Wald T.	100,7***	175,2***	1430,8***	230,5***	658,3***	240,4***
Hausman T.	15,03**		30,76***	8,64	23,64***	22,32***
Breusch-Pagan T	1157,7***	1641,8***	292,4***	1530,1***	388,9***	520,7***
LR Heter. Test	152,7***	423,5***	248,8***	398,1***	173,4***	282,1***

Otokorelasyon Test Sonuçları (AB-27, 1995-2008)

	TUK	UCR	FAİZ	SUB	SER	DH
Woolridge Otok. testi F(1, 26)	29,08***	83,06***	19,16***	16,60***	26,62***	98,21***