

Kamu Harcamaları ile Bürokrasi Arasındaki İlişki: Avrasya Ekonomileri Örneği

The Relationship between Public Expenditure and Bureaucratic Quality: The Case of Eurasian Economies

Asst. Prof. Dr. Gökhan Dökmen (Bülent Ecevit University, Turkey)

Asst. Prof. Dr. Özcan Sezer (Bülent Ecevit University, Turkey)

Abstract

One of the controversial issues among researchers in the field of public finance is estimating the determinants of public expenditures. It's argued that public expenditure is determined by economic as well as demographic, social and political variables. One of the important element of political variables is bureaucracy. If bureaucracy, as one of the main actors of political decision making process, works in quality, effectiveness and efficiency would occur in publicly provided goods and services. In parallel with the good quality of bureaucracy, the size of state would become smaller. The purpose of this study is to test empirically between efficient bureaucracy and public expenditure, using dynamic panel data analysis of 6 Eurasian Economic Community countries from 1998 to 2011. This study finds evidence that existence of bureaucratic quality reduces the public expenditures.

1 Giriş

19. yüzyıl boyunca dünyanın birçok sanayileşmiş ülkesinde, bırakınız yapsınlar bırakınız geçsinler anlayışına dayalı olarak, kamu harcamaları çok düşük düzeyde kalmıştır. Şöyle ki; 1870 yılında kamu harcamalarının gayrisafı yurtiçi hasılaya oranı, 17 sanayileşmiş ülkede, yaklaşık % 11'ler seviyesinde iken; aynı oran 1913 yılında sadece % 1'lik bir artışla % 12 olarak gerçekleşmiştir. Ancak 1. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan Büyük Buhran, devletin ekonomik ve sosyal yaşamda daha aktif rol almasını gerektirmiş ve kamu harcamalarının hacmi artmaya başlamıştır. 1937 yılından itibaren, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı üyesi ülkelerde, kamu harcamalarının gayrisafı yurtiçi hasılaya oranı % 23'e ulaşmıştır. Kamu harcamalarındaki artış trendi, 1960 ila 1980 yılları arasında en üst seviyeye çıkmıştır. Çeşitli piyasa başarısızlıklarını düzeltmek amacıyla devletin ekonomik yaşama müdahalesi ile şekillenen bu dönemde, kamu harcamalarının milli gelire oranı yaklaşık % 50'ler seviyesinde gerçekleşmiştir. 20. yüzyılın son dönemleri ile 21. yüzyılın ilk yıllarında ise neoliberal politikaların etkisiyle kamu harcamalarındaki artış eğilimi azalmaya başlamıştır (Borcherding ve Lee, 2002:2).

Dünya ekonomisinde son dönemde yaşanan kamu harcamalarındaki azalma eğilimine rağmen; kamu harcamalarının hangi unsurlardan etkilendiği ve harcamalarının hacmini etkileyen dinamiklerin neler olduğu, kamu maliyesi literatürünün önemli inceleme konuları arasındaki yerini korumuştur. Bu çalışmada kamu harcamalarındaki değişimi etkileyen dinamikler, Sovyetler Birliği'nin dağılması sonrasında ortaya çıkan bağımsız devletlerin bazılarını da içine alan Avrasya Ekonomik Topluluğu ülkeleri açısından ele alınmıştır. Avrasya ekonomilerinin sosyalist devlet düzeni geçmişi olması nedeniyle konu, bürokrasi özelinde detaylandırılmış ve bürokratik kalitenin kamu harcamalarının hacmini ne ölçüde etkilediği incelenmiştir.

Çalışmanın planı şu şekildedir. İlk kısımda kamu harcamalarının seyri hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler açısından ele alınmıştır. Sonrasında ise Avrasya Ekonomik Topluluğu üyesi ülkelerdeki kamu tüketim harcamaların gelişimi ortaya konulmuştur. İkinci kısımda ise kamu harcamaların hacmini etkileyen unsurlar ele alınmıştır. Bu aşamada bürokratların fayda maksimizasyonunu temel alan davranışları ile kamu harcamaları arasındaki ilişki detaylı bir biçimde incelenmiştir. Son kısımda ise bürokratik kalitenin kamu harcamalarının hacmi üzerindeki etkisi, Avrasya Ekonomik Topluluğu üyesi ülkeler açısından dinamik panel veri analizi yöntemiyle analiz edilmiştir.

2 Avrasya Ekonomilerinde Kamu Harcamalarına Genel Bir Bakış

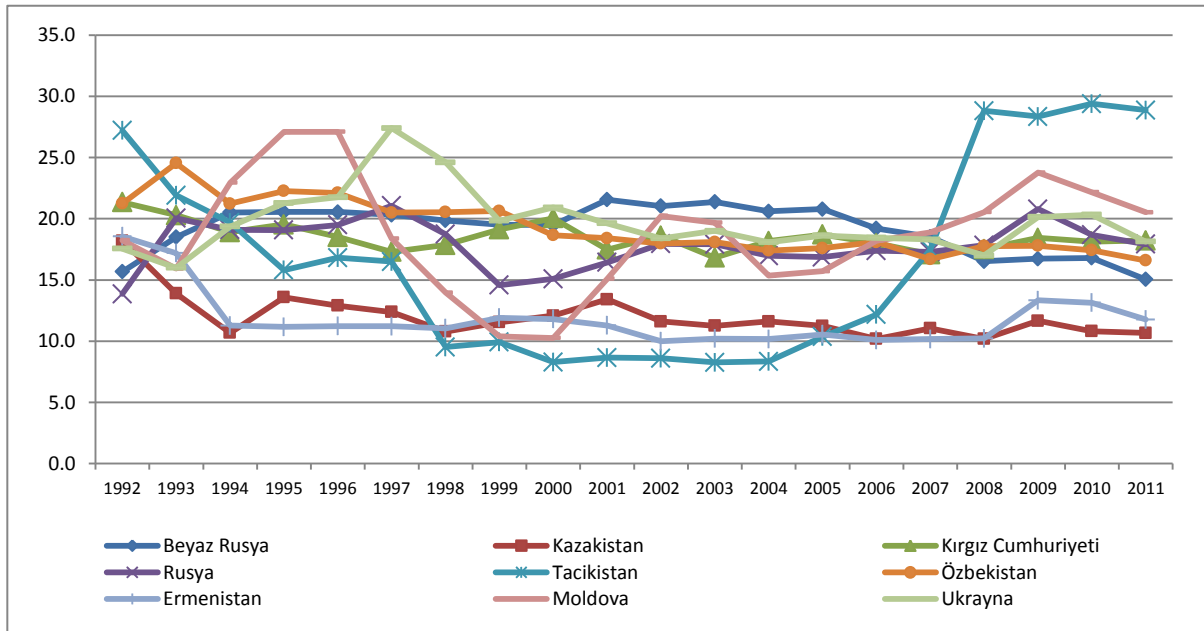
Devletin ekonomik ve toplumsal yaşamda oynadığı role ilişkin tartışmalar, tarihin farklı dönemlerinde birbirinden farklı açıklamalara konu olmuştur. Şöyle ki; Adam Smith öncülüğünde gelişen klasik iktisadi yaklaşımda devletin ekonomik yaşama müdahalesi en düşük düzeyde tutulmuştur. Klasik iktisatçılar, tam kamusal mal ve hizmetlerin sunumu, yasal ve kurumsal altyapının sağlanması ve güvenlik başta olmak üzere oldukça sınırlı bir alanda devlet müdahalesine izin vermiştir. Buna bağlı olarak da devletin ekonomideki büyüklüğünü gösteren kamu harcamalarının gayri safi milli hasılaya oranının düşük düzeyde olması beklenmiştir. Bu nedenle 19. yüzyılın sonlarından 20. yüzyılın başlarına kadar ki dönemde sanayileşmiş ülkelerin birçoğunda kamu harcamalarının milli gelire oranı yaklaşık % 10'lar civarında gerçekleşmiştir (Tanzi ve Schuknecht, 1997:165).

Ekonominin işleyişini bozmayacak bir devlet algısı, 1929 yılında yaşanan büyük buhran dönemine kadar hakim iktisadi anlayışı oluşturmuştur. Ancak büyük buhran sonrasında devletin ekonomik rolüne ilişkin düşünceler yeniden şekillenmeye başlamış ve John Maynard Keynes tarafından 1936 yılında yayımlanan *Para, Faiz ve İstihdam: Genel Teori* adlı çalışma ile devletin ekonomik rasyonelinin teorik temelleri atılmıştır. Keynesyen yaklaşımla birlikte ekonominin her zaman kendiliğinden dengeye gelebileceği ve devlet müdahalesinin gerekliliği kabul edilmeye başlanmıştır. Özellikle talep yönlü maliye politikası uygulamaları ile öne çıkan Keynesyen paradigma ile birlikte gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarının milli gelir içerisindeki payı artış eğilimine girmiştir.

1. Dünya Savaşı izleyen dönemden itibaren ise kamu harcamalarındaki artış giderek hızlanmaya başlamıştır. Sanayileşmiş ülkelerde 1960 yılında genel kamu harcamalarının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı ortalama % 28 iken; aynı oran 1980’de % 41.9, 1990’da % 43, 1996’da % 45 ve 2002’de % 43.5 seviyesinde gerçekleşmiştir. Ülke örneklerine bakıldığında ise ortalama bazı sapmalar olduğu görülmüştür. Şöyle ki; 1980 yılında Avustralya, Japonya, İsviçre ve Amerika Birleşik Devletleri’nde genel kamu harcamalarının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı % 35’in altında iken; Avusturya, Fransa, Almanya İrlanda ve İngiltere’de % 50’ye yakındır. 2000’li yıllarda ise Avusturya, Fransa, Almanya, İtalya, Norveç ve İsveç gayrisafi yurtiçi hasılanın % 50’ye yakın bir kısmını kamu harcamalarına ayırmıştır (Tanzi, 2005:619).

Kamu harcamalarındaki artış eğilimi sadece gelişmiş ülkeler ile sınırlı değildir. Gelişmekte olan ülkelere, 1980’ler ve sonrasında kamu harcamalarının büyüklük ve bileşiminde yaşanan değişim oldukça dikkat çekicidir. 1980 yılında, 43 gelişmekte olan ülkenin kamu harcamaları 776 milyar dolar iken; bu rakam 1990 yılında % 4 artış göstererek 1148 milyar dolara ulaşmıştır. Söz konusu gelişmekte olan ülkelerin kamu harcamaları, 1990 sonrasında da artış kaydederek, 1998 yılında yaklaşık olarak 1789 milyar dolara ulaşmıştır. Kamu harcamalarındaki artışa bölgeler açısından bakıldığında ise en fazla artışın Asya ülkelerinde, ardından ise Afrika ve Latin Amerika ülkelerinde yaşandığı gözlenmiştir (Kovancılar, Miynat, Bursalıoğlu, 2007:1).

Kamu harcamalarındaki artış eğilimine Avrasya ekonomileri açısından bakıldığında ise diğer ülke ve bölgelerden farklı bir eğilim dikkat çekmektedir. Sovyetler Birliği’nin dağılması sonucu ortaya çıkan Avrasya ekonomileri başta Rusya olmak üzere Beyaz Rusya, Kazakistan, Kırgızistan, Tacikistan, Özbekistan, Moldova, Ukrayna ve Ermenistan’dan oluşmaktadır. Söz konusu ülkelerdeki kamu tüketim harcamalarının gayri safi milli hasılaya oranı, Grafik 1’de gösterilmiştir.



Grafik 1: Avrasya Ekonomilerinde Kamu Harcamalarının Seyri (1990-2011) **Kaynak:** World Bank (2013), World Development Indicators.

Grafik 1’de görüldüğü üzere, kamu tüketim harcamalarının gayri safi yurtiçi hasılaya oranı dalgalı bir seyir izleyerek, % 10 ila % 30 arasında değişen değerler almıştır. Avrasya ekonomileri içinde kamu harcamalarındaki dalgalanmanın en yüksek olduğu ülke ise Tacikistan’dır. Tacikistan’da 1992 yılında % 27.21 olan kamu tüketim harcamalarının milli gelire oranı, 2000 yılında % 8.29’a, 2011 yılında ise tekrar eski seviyelerine yaklaşarak % 28.86 seviyesine ulaşmıştır. Avrasya Ekonomik Topluluğu üyesi diğer ülkelere bakıldığında ise yaklaşık % 20’ler seviyesi dikkat çekmektedir. Topluluk üyesi ülkelere kamu harcamalarının en düşük olduğu ülke Kazakistan’dır. Kazakistan’ı sırasıyla Ermenistan, Beyaz Rusya ve Rusya izlemiştir. Kamu harcamalarının en yüksek olduğu ülkeler ise sırasıyla Tacikistan, Moldova, Kırgızistan ve Ukrayna’dır.

3 Kamu Harcamaları ile Bürokratik Kalite Arasındaki İlişki

Kamu harcamalarının hacmini ve bileşimini etkileyen birçok unsur bulunmaktadır. Bu unsurlardan bazıları ekonomik bazıları ise kültürel ve politik dinamiklere dayanmaktadır. Kamu harcamalarının hacmini belirleyen ekonomik faktörler ele alındığında Wagner Kanunu öne çıkmaktadır. Wagner Kanunu'na göre; kamusal mal ve hizmet talebi gelire bağlantılıdır. Başka bir ifadeyle, gelirdeki artışa paralel olarak bireylerin tam kamusal (güvenlik, adalet gibi) ve yarı kamusal (eğitim, sağlık gibi) nitelikteki mal ve hizmetlere olan taleplerindeki artış, kamu harcamalarının artmasına neden olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında kamu harcamalarının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı, kişi başına gelirin artan bir fonksiyonu olarak ele alınmaktadır (Wagner ve Weber, 1977; Ram, 1987; Peacock ve Scott, 2000). Kamu harcamalarının hacmini ve bileşimini etkileyen bir diğer değişken ise demografik yapıdır. Bir ülkenin demografik yapısı içinde esas teşkil eden ölçütlerden birisi nüfus yoğunluğudur. Zira bir ülkedeki nüfus yoğunluğunun artması, kamusal mal ve hizmet talebinin artmasına neden olmaktadır. Bu nedenle kamu harcamalarının hacmi, nüfus yoğunluğunun artan bir fonksiyonu olarak ele alınmaktadır (Heller ve Diamond, 1990; Annett, 2000). Küreselleşme sürecinin hız kazandığı günümüz koşullarında ele alınan bir başka değişken ise dışa açıklıktır. Dışa açıklık ile kamu harcamaları arasındaki ilişki, Rodrick (1998)'in çalışmasına dayanmaktadır. Rodrick (1998)'e göre, ekonominin dışa açıklığı arttıkça kamu harcamalarının hacmi de artmaktadır. Başka bir ifadeyle, dışa açıklık ile kamu harcamaları arasında pozitif yönlü bir ilişki bulunmaktadır. Söz konusu ilişki, ekonominin dışa açıklığı arttıkça yaşanabilecek dış şoklar nedeniyle devletin sosyal güvenlik harcamalarına daha fazla pay ayırması ile açıklanmaktadır. Ancak Alesina ve Wacziarg (1998), Garen ve Trask (2005) ve Cavallo (2007) tarafından yapılan çalışmalarda, artan ekonomik entegrasyon sürecinin kamu harcamalarını olumsuz yönde etkileyebileceğine vurgu yapılarak; dışa açıklık ile kamu harcamaları arasındaki ilişkin çok kesin sınırlar içinde pozitif olmayabileceğinin altı çizilmiştir.

Ekonomik ve demografik faktörlerin yanı sıra politik faktörlerde kamu harcamalarının hacmini ve bileşimini etkilemektedir. Kamu harcamalarının hacmini belirleyen politik faktörler ele alındığında siyasal karar alma mekanizmasının aktörleri öne çıkmaktadır. Siyasal karar alma süresince mal ve hizmetlerin üretimine ilişkin kararların alınması aşamasında birçok aktör etkili olmaktadır. Bu aktörler; siyasal partiler, baskı grupları, seçmenler ve bürokratlardır (Buchanan, 1967:7). Kamu harcamalarına ilişkin olarak yürütülen politikaların belirlenmesinde asıl aktör siyasal karar vericiler (politikacılar) olsa da karar verme sürecinde siyaset ve bürokrasinin karşılıklı etkileşim içerisinde olduğu ifade edilebilir. Siyasal elit tarafından yürütülen politika belirleme süreci ile bürokrasiye ait olması gereken bu politikaları yürütme görevini somut olarak birbirinden ayırt etmek kolay olmamakla birlikte, bürokratik otoritenin kullanılış şekli siyasi otoriteden soyutlanamaz (Şaylan, 1974: 32). Bu nedenle yasal düzenlemelerin ve kararların oluşturulmasında ve alınan kararların uygulanmasında bürokratların belirleyici rolünün olduğunu ifade edilmelidir (Riggs, 2009).

Bürokrasi dünyanın birçok ülkesinde modern yönetimin bir gereği olarak işlemektedir. Gerek devlet yönetiminde gerekse kamu ve özel birçok yönetimin örgüt yapısında bürokrasi mevcuttur. Dolayısıyla günümüzde kamu politikası oluşturma (policy-making) sürecinde bürokrasinin belirleyici rolü olduğu kabul edilmektedir. Kamu harcama politikalarına yön veren, kararların alınmasında belirleyici olan asıl güç noktası bürokrasidir. Bürokrasi ile siyasi iktidar arasında kamu harcama politikalarının oluşturulmasında çelişkiler ortaya çıkabilmektedir. Bazı durumlarda ise ağır ve etkisiz işleyen bir bürokrasi hatalı kararların alınmasına neden olmakta ve çeşitli yolsuzluk türleri görülmektedir. Politikacılar oy kaygısı ile hareket ettiklerinden hesap verebilirlikleri seçmene karşıdır. Bürokratlar ise oy kaygısı taşımazlar, gelirlerini, prestijlerini, makamlarını ve sahip oldukları imkânları artırma istegindedirler. Dolayısıyla bürokrasi harcama eğilimli kamu politikalarının oluşturulmasına daha meyillidir.

Bürokratlar, politikacılar daha baskın çıkarak kararların kendi istedikleri yönde alınmasını sağlamak ve böylece politikacılar üzerinde etkili olmak istemektedir. Bürokratların karar alma sürecindeki davranışlarını şekillendiren bu yapı, kamu tercihi teorisi tarafından ele alınmaktadır. Kamu tercihi teorisi, ekonominin araç ve metotlarıyla politik karar alma sürecini analiz eden bir yaklaşım olarak kabul edilmektedir. Kamu tercihi kuramının arz yönü ile ilgilenen Niskanen, kamu sektöründe üretilen kamusal mal ve hizmetleri arz edenlerin (bürokratların) ve bu mal ve hizmetlerin alıcılarının yani kamusal mal ve hizmetlere seçmenleri adına talepte bulunan politikacıların var olduğunu savunmaktadır. Niskanen modelinin iki karakteristik özelliği bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, bürokratların belli talep ve maliyet koşulları altında faydalarını maksimize etmek için toplam bütçelerini artırma istekleri; ikincisi ise bürolar ile iktidar partileri arasında bir tür siyasi mükadelenin var olmasıdır (Bakırtaş, 1999: 2).

Özellikle 1990'lı yıllara kadar kamu sektörünün hacminin büyüdüğü ve kamu politikalarının belirlenmesinde bürokratların etkin bir role sahip olduğu ifade edilebilir. Bürokrasi sözü edilen döneme kadar ulus inşasında yönetim ve yönetişimin kurumsallaşmasında belirleyici rol üstlenmiştir. Bürokrasinin bu gücü örgütsel, bilgi ve denetim kapasitesinin yüksekliğinden kaynaklanmaktadır. Aynı zamanda bütçenin kullanımı konusunda hem statükolarını korumak hem de siyasal çıkarlarını genişletmek amacıyla politikacılar üzerinde etkili olmaktadır (Farazmand, 2009:10). Kamusal hizmetlere olan talebin artmasıyla birlikte kamu sektörü büyümektedir. Buna paralel siyasal iktidarda yeniden seçilebilmek için bürokrasiden bütçenin hacminin genişletilmesi talebinde

bulunmaktadır. Bürokrasi, bütçe maksimizasyonu yoluyla kendisine tanınmış olan yüksek mevkii, yüksek maaş, yurt dışı seyahatleri vb. imkânlarını da korumuş olmaktadır (Aktan, 1994: 48).

Bürokrasi ile kamu harcamaları arasındaki ilişki bürokrasinin etkinliği açısından da ele alınabilir. Etkinlik, kamu ve özel bürokrasilerin fayda/maliyet, girdi/çıktı dengesi açısından dikkate alınan en önemli kriter olarak değerlendirilmektedir (Downs ve Larkey, 1986; Blau ve Meyer, 1987; Wilson 1989). Bürokrasinin etkinlik ve etkililiğini artırmada iyi yönetim (good governance) son yıllarda üzerinde en çok durulan konular arasındadır (Rajkumar ve Swaroop; 2008:96). İyi yönetim, önemli kamusal gereksinimlerin giderilmesi açısından kamusal kaynakların ve sorunların etkin ve etkili yönetimi anlamına gelmektedir. Devletlerin gittikçe karmaşıklaşan, sayıca çoğalan ve dinamik hale gelen ekonomik ve toplumsal sorunları çözmede yetersiz kalması, yeterli kaynak ve kapasiteye sahip olmaması, ayrıca toplumun sorunlara daha duyarlı hale gelmesi ve katılıma ilişkin taleplerin artması yönetim yaklaşımının benimsenmesine olanak sağlamıştır (DPT, 2007:1). Son yıllarda devletin kapasitesi ve ulusal ekonomik performans arasındaki bağlantının analizinde yönetim kalitesinin ölçülmesi çabaları giderek artmaktadır (Polidano, 2000:805).

Kamu harcama politikalarında kararların alınması sürecinde etkin olan bürokratların kendi çıkar maksimizasyonlarına odaklanmaları kamudaki etkinsizliğin en önemli nedenleri arasında sayılmaktadır. Bu nedenle kamu yönetiminde bürokratların hesap verebilirliğine yönelik olarak iyi yönetim uygulamalarının uygulamaya geçirilmesi gerekmektedir. Demokrasi ile yönetilen tüm ülkelerde iktidarlar halkı memnun etme adına kamu harcamalarını artırmak isterler. Ancak bu kısa vadede olumlu sonuçlar verse de uzun vadede kamu sektörünün büyümesine, bürokratların gücünün ve etkisinin artmasına ve kamu hizmetlerinde etkisizliğe, yozlaşmalara yol açmaktadır. Bu nedenle, ekonomik istikrar ve sürdürülebilir büyüme hedefleri açısından, hükümetler bütçe politikasını, kısa dönemde ekonomik istikrarı, orta ve uzun dönemde de büyümeyi ve refahı bir arada optimize eden bir vergi ve harcama politikasına göre yürütmek zorundadır (Betam, 2008:12).

4 Ampirik Uygulama

Bu kısımda etkin işleyen bir bürokrasinin kamu harcamalarını nasıl ve hangi yönde etkilediğini görmek amacıyla ampirik uygulama yapılmaktadır. Bu kapsamda öncelikle çalışmada uygulanan metodolojiye ilişkin olarak teorik açıklamalar yapılacak, sonrasında ise analiz sonuçlarına yer verilecektir.

4.1 Metodolojiye Yönelik Teorik Açıklamalar

Birim Kök Testleri

Bu çalışmada serilerin durağanlığı Levin, Lin ve Chu (LLC) (2002) ve Im, Pesaran ve Shin (IPS) (2003) tarafından geliştirilen panel birim kök testleri ile sınanmıştır. LLC panel birim kök testi, tüm birimlerin aynı otoregresif parametreye sahip olduğunu varsaymaktadır. Bu testteki hipotezler aşağıdaki gibidir:

H_0 : Seride genel bir birim kök vardır ($H_0: \rho_i = \rho = 1$).

H_1 : Seride genel bir birim kök yoktur ($H_0: \rho_i = \rho < 1$).

Bu hipotez testi için sabitsiz, sabitli (birim (sabit) etkiler), sabitli-trendli olmak üzere üç farklı model oluşturulmuştur. Test prosedürünün dayandığı temel model şu şekildedir (Levin, Lin ve Chu, 2002:5):

$$\Delta y_{it} = \delta y_{it-1} + \sum_{L=1}^p \theta_{iL} \Delta y_{it-L} + \alpha_{mi} d_{mt} + \varepsilon_{it}, \quad m = 1, 2, 3. \quad (1)$$

(1) nolu denklemde d_{mt} deterministik değişkenler vektörünü belirlerken; α_{mi} ise belirli bir model için ($m=1,2,3$) katsayılar vektörünü göstermektedir. Modelde ρ_i gecikme derecesi bilinmediğinden, LLC testlerini uygulayabilmek için üç adımdan oluşan bir süreç önerilmektedir. Söz konusu adımlardan birincisi, her bir yatay kesit için ayrı ayrı ADF regresyonlarının uygulanmasıdır. İkincisi, uzun dönem standart sapmalardan kısa dönem standart sapmalara doğru bir tahmin yapılarak; birim köklü boş hipotez altında, modelin uzun dönem varyansının tahmin edilmesidir. Üçüncüsü ise panel test istatistiklerinin hesaplanmasıdır (İnal, 2009:23).

Söz konusu panel test istatistikleri, LLC tablo değerleri ile karşılaştırılmakta ve $H_0: \rho_i = \rho = 1$ şeklindeki hipotez reddedilirse serinin birim kök içermediğine ve durağan olduğuna karar verilmektedir (Tatoğlu, 2012, 202).

LLC panel birim kök testinin yanı sıra başvuru bir diğer test ise Im, Pesaran ve Shin (IPS) (2003) testidir. IPS testinin en önemli özelliği, verileri birleştirmek yerine tüm birimler için zaman serilerine ayrı ayrı birim kök testi uygulamasıdır ve IPS panel birim kök testi istatistiği, tüm bireysel ADF test istatistiklerinin ortalamasıdır. Test için hipotezler aşağıdaki gibi kurulmaktadır;

$H_0: \rho_i = 1$

$H_1: \rho_i < 1$

IPS testinde, aşağıdaki modelden hareket edilmektedir:

$$\Delta Y_{it} = \rho_i Y_{it-1} + \sum_{L=1}^{\rho_i} \phi_{iL} Y_{it-L} + \mu_i \gamma + \nu_{it} \quad (2)$$

IPS test istatistiği, bireysel ADF istatistiklerinin ortalamasıdır. Şöyle ki;

$$\bar{t} = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N t_{\rho_i} \quad (3)$$

(3) nolu denklemde t_{ρ_i} , bireysel test istatistiklerini ifade etmektedir. Söz konusu testte hipotezleri sınamak için standart normal t dağılımı yerine, her bir grup için hesaplanan t değerlerinin aritmetik ortalamasının alınması ile elde edilen \bar{t} istatistiği kullanılmaktadır. Standartlaştırılmış \bar{t} istatistiği $W_{\bar{t}}$ olarak adlandırılırsa,

$$t_{IPS} = W_{\bar{t}} \frac{\sqrt{N} \left(\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N t_{it} \right) - \left(\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N E[t_{it} \rho_i = 1] \right)}{\sqrt{\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \text{var}\langle [t_{it} \rho_i = 1] \rangle}} \quad (4)$$

şeklinde ifade edilebilmektedir (Tatoğlu, 2012, 212-213).

4.2 Sistem GMM Tahmin Yöntemi

Çalışmada bağımlı değişkenin gecikmeli değerini modele dahil eden dinamik panel veri tahmin yöntemi olan Sistem GMM yöntemi kullanılmıştır. Çalışmanın modelinin dinamik panel veri şeklinde ele alınmasının en temel sebebi, kamu harcamalarının hacminin önceki yıllarla olan organik bağıdır. Başka bir ifadeyle kamu harcamalarının gecikmeli değerinin aynı zamanda modelin bağımsız değişkenleri arasında yer almasının gerekliliği dinamik panel verinin kullanılmasını gerektirmiştir.

Dinamik modellerde bağımlı değişkenin gecikmeli değerlerinin modele eklenmesi, gecikmeli bağımlı değişken ile hata terimi arasındaki ilişki nedeniyle, yapılan tahminlerin sapmalı ve tutarsız olmasına neden olabilmektedir (Baltagi, 2005:135). Bu sorunu gidermek amacıyla dinamik panel tahminlerinde Genelleştirilmiş Momentler Yöntemi'nin (Generalized Method of Moments-GMM) kullanılması önerilmiştir. Dinamik panel veri modellerinde GMM, değişik varsayımlar altında farklı versiyonlarla kullanılmaktadır. Arellano ve Bond (1991), GMM yönteminin, normal dağılım, değişen varyans ve ölçüm hatalarının olduğu durumlarda diğer yöntemlere göre daha iyi sonuçlar verdiğini vurgulayarak Fark-GMM tahmin yöntemini önermiştir. Daha sonra Arellano ve Bover (1995) ve Blundell ve Bond (1998) tarafından Sistem-GMM yöntemi geliştirilmiştir. Sistem-GMM yaklaşımı, araç değişkenlerin gecikmeli değerlerini fark denklemlerinde, birinci farklarını ise düzey denklemlerinde kullanılmaktadır. Arellano ve Bond (1991) tarafından geliştirilen "Fark GMM" yöntemine oranla Arellano ve Bover (1995) ve Blundell ve Bond (1998) tarafından önerilen Sistem-GMM'den elde edilen tahminlerin daha iyi tahminler olduğu belirtilmektedir (Coşkun ve Kök, 2011:79-80).

Sistem GMM yaklaşımına dayalı olarak çalışmada kullanılan ekonometrik model aşağıda gösterilmiştir.

$$Khar_{it} = \delta Khar_{it-1} + \beta_{it} Z_{it} + \eta_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad t = 1, \dots, T; i = 1, \dots, N \quad (5)$$

(5) nolu denklemde Z kontrol değişkenler (GDP, Open, Pop ve Bur) vektörünü temsil etmektedir. Modeldeki ε_{it} hata terimini; η_i ile λ_t ise zamana ve kesite özgü sabit etkileri göstermektedir.

4.3 Veri Seti ve Değişkenler

Bu çalışmada kamu harcamaları ile bürokrasi arasındaki ilişki incelenmektedir. Analizde, 1998-2011 yılları arasında Avrasya Ekonomik Topluluğu'nda hem üye olan hem de gözlemci statüsünde yer alan 6 ülkenin verisi kullanılmıştır. Ülkelerden Beyaz Rusya, Kazakistan, Rusya Avrasya Ekonomileri Topluluğu üyesi iken; Ermenistan, Moldova ve Ukrayna Toplulukta gözlemci statüsüne sahiptir.

Kamu harcamalarının hacmini etkileyen unsurlara ilişkin olarak aşağıdaki değişkenler kullanılmıştır.

Kamu Harcamaları (Khar): Kamu tüketim harcamalarının GSYİH içerisindeki yüzde payı ile ölçülmektedir.

Kişi Başına GYSİH'daki Büyüme Hızı (Gdp): Kişi başı GSYİH düzeyindeki yüzde artışları göstermektedir. Ekonominin içinde bulunduğu durumu göstermek amacıyla modele dahil edilen bu değişkendeki değişim oranı ile kamu harcamaları arasında pozitif bir ilişki beklenmektedir. Başka bir ifadeyle, kişi başına gayrisafi yurtiçi hasılanın değişim oranı arttıkça kamu harcamalarının da artması beklenmektedir.

Dışa Açıklık (Open): Dış ticaret hacminin (ihracat ve ithalat toplamı) GSYİH içerisindeki yüzde payıdır ve ülke ekonomisinin dış açıklık düzeyini göstermektedir. Dışa açıklık ile kamu harcamaları arasındaki ilişki belirsizdir. Rodrik (1998) başta olmak üzere bir grup iktisatçı kamu harcamaları ile dış açıklık arasında pozitif

bir ilişki öngörmekte iken (Rodrik, 1998; Alesina ve Wacziarg, 1998; Garen ve Trask, 2005; Cavallo 2007); diğer bir grup iktisatçı ise dışa açıklık arttıkça kamu harcamalarının hacminin azalacağını ifade etmektedir (Alesina ve Spolaore, 1997 ve Alesina, Spolaore ve Wacziarg, 1997).

Nüfus Yoğunluğu (Pop): Nüfus yoğunluğu kilometre kare başına düşen kişi sayısı ile ölçülmüştür. Nüfus yoğunluğunun artması kamusal mal ve hizmet talebini arttırmışından dolayı kamu harcamalarının miktarını pozitif yönde etkilemesi beklenmektedir.

Bürokratik Kalite (Bur): Bürokratik kalite endeksi, Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International) tarafından her yıl ülkeler bazında açıklanmaktadır. Bu endekste ülkelere 0 ila 4 arasında bir tam sayı değeri verilmektedir. Yüksek tam sayı değerleri, kamu hizmetlerinin kesintiye uğramaksızın ya da büyük değişiklikler olmaksızın uzmanlığa sahip bürokratlar tarafından yerine getirildiğini göstermektedir. Düşük tamsayı değerleri ise bunun tersini ifade etmektedir.

Analizde kullanılan değişkenlerden kamu harcamaları, kişi başına GSYİH'daki büyüme hızı, dışa açıklık ile nüfus yoğunluğu Dünya Bankası'nın World Development Indicators (WDI) veri tabanından; bürokratik kalite verisi ise Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nden alınmıştır.

4.4 Analiz Sonuçları

Bürokrasinin kamu harcamaları üzerindeki etkisini incelemeye önce modelde kullanılacak değişkenlerin durağan olup olmadıkları ve eğer durağan iseler hangi seviyede durağan oldukları Levin, Lin ve Chu (LLC) (2002) ile Im, Pesaran ve Shin (IPS) (2003) tarafından geliştirilen panel birim kök testleri ile incelenmiştir. Panel birim kök test sonuçları tüm serilerin düzey değerlerinde durağan olduklarını göstermiştir.

LLC ile IPS panel birim kök test sonuçları, sistem GMM yaklaşımındaki değişkenlerin durağan olması varsayımına uygundur. Modelde kullanılan değişkenlerin durağan olmaları nedeniyle kamu harcamalarına ilişkin model, GMM-Sistem dinamik panel veri yöntemi ile tahmin edilmiştir. Tahmin sonuçları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Değişkenler	Katsayı ve Olasılık Değeri	Standart Hata
Khar _t	0.577 (0.000)*	0.123
Gdp	0.127 (0.079)***	0.098
Open	-0.009 (0.663)	0.022
Pop	0.028 (0.082)***	0.016
Bur	-2.202 (0.066)***	1.200
Gözlem Sayısı	78	
Yatay Kesit Sayısı	6	
Wald χ^2 (p değeri)	140.81 (0.000)	
Arellano-Bond Test AR(1) (p değeri)	-1.83 (0.068)	
Arellano-Bond Test AR(2) (p değeri)	-1.42 (0.156)	
Sargan Test (p değeri)	12.14 8 (0.434)	

Tablo 1: Sistem GMM Tahmin Sonuçları Not: *, % 1 düzeyinde; *** ise % 10 düzeyinde anlamlı olan değerlerdir.

Sistem GMM tahmin sonuçları genel olarak değerlendirildiğinde, kurulan modelin bir bütün olarak anlamlı olduğu görülmektedir. Wald χ^2 değerine göre bağımsız değişkenler % 1 anlamlılık düzeyinde bağımlı değişken üzerinde anlamlı bir etkiye sahiptir. Sistem GMM tahmincilerinin tutarlılığını test etmek amacıyla yapılan bir diğer test ise Sargan testidir. Sargan testi, modeli tahmin etmek için kullanılan araç değişkenlerin yeterli olup olmadığını ortaya koymaktadır. Test sonuçları, araç değişkenlerin geçerli olduğunu göstermektedir. Araç değişkenlerin geçerliliğinin yanı sıra modelde otokorelasyon olup olmadığının da test edilmesi gerekmektedir. Modelde otokorelasyon sorunu olup olmadığı Arellano-Bond (AB) testi ile sınanmaktadır. AR(1) istatistiği modelde birinci dereceden otokorelasyon gözlemlendiğini; AR(2) istatistiği ise ikinci dereceden otokorelasyonun mevcut olmadığını göstermektedir.

Kamu harcamalarını belirleyen dinamiklere ilişkin olarak yapılan bu analizde beklentilere uygun sonuçlar elde edilmiştir. Sistem GMM sonuçlarına göre, cari dönemin kamu harcamaları bir önceki dönemin değerleri ile istatistiksel açıdan anlamlı bir ilişki içindedir. Benzer şekilde, ekonominin içinde bulunduğu konjonktürü gösteren gelir düzeyi ile kamu harcamaları arasında beklentilere uygun bir biçimde pozitif bir ilişki tespit edilmiştir. Bu sonuca göre; kişi başına gayrisafı yurtiçi hasıladaki değişim, kamu harcamalarının bir fonksiyonudur. İstatistiksel açıdan anlamlı bir diğer değişken ise nüfus yoğunluğudur. Analiz sonuçlarına göre kilometre kare başına düşen kişi sayısı ile ölçülen nüfus yoğunluğunun artması sonucu kamusal mal ve hizmet talebi de artmaktadır. Modelde ele alınan bir diğer değişken ise dışa açıklıktır. Yapılan çalışmada dış ticaret

hacminin gayrisafı yurtiçi hasılaya oranı ile ölçülen dışı açıklık ile kamu harcamaları arasında istatistiksel açıdan anlamlı herhangi bir bulguya ulaşılammıştır.

Ele alınan bu kontrol değişkenlerin yanı sıra bürokratik kalite ile kamu harcamaları arasındaki ilişkiyi incelediğimizde ise pozitif ve istatistiksel açıdan anlamlı bir ilişki tespit edilmiştir. Bu sonuç, bir ülkedeki bürokratik yapı ile kamusal mal ve hizmet arzı arasındaki bağlantıya işaret etmektedir. Başka bir ifadeyle, kamusal mal ve hizmet üretiminde siyasi otoritenin yanı sıra bürokrasinin oynadığı rol, sistem GMM sonuçları ile ortaya konulmuştur. Bu açıdan bakıldığında, bir ülkedeki bürokrasinin etkin işlemesi durumunda kamu harcamalarının oldukça istikrarlı bir büyüme sürecinde olacağı; aksine eğer bürokrasinin hantal ve ağır işleyen aynı zamanda da kişisel çıkar maksimizasyonunu temel alan bir yapıda olması durumunda ise kamu harcamalarının oldukça dalgalı ve hatta istikrarsız bir gelişme dinamiğinde olabileceği ifade edilebilir.

5 Sonuç

Günümüzde devletin yapısı ve işlevlerinde küçülme ve etkinleştirmeye dönük olarak önemli değişimler olsa da kamu harcamalarındaki artış devam etmektedir. Kamu harcamalarındaki artış başta ekonomik olmak üzere sosyal ve politik birçok değişkene bağlı olarak açıklanmaktadır. Kamu harcamalarını politik değişkenlere dayalı olarak açıklamaya çalışan yaklaşımlar, bürokrasiyi temel almaktadır. Profesyonellik, daimi ve istikrarlı bir statü, belirli bir kurum ideolojisine sahip olma, planlama ve bütçeleme konusundaki deneyim ve bilgi birikimi bürokratları devlet yönetiminde çok önemli bir aktör haline getirmektedir. Halkın oyu ile iktidara gelen ve yönetimde karar verme gücüne sahip olan siyasi mekanizmanın, devlet yönetiminde profesyonellik ve bilgi birikimi nedeniyle bürokrasi ile uyum içerisinde çalışması gerekmektedir.

Bürokrasi ile kamu harcamaları arasındaki ilişki, bürokratların “bireysel fayda maksimizasyonu” ile açıklanmaktadır. Bu bakış açısında bürokratların kişisel faydalarını maksimize etme çabaları sonucunda kamu harcamaları milli gelire orantısız bir şekilde arttığına altı çizilmektedir. Bürokratlar politikacılar tarafından alınan kararların uygulayıcısı olarak, fayda maksimizasyonu doğrultusunda hareket ederek kendilerine en uygun avantajları sağlama güdüsü içerisinde olduklarıdır. Bu nedenle kamu harcamalarının mümkün olduğunca genişletilmesini isteyeceklerdir. Kamu harcamalarının genişlemesi sosyal ve ekonomik göstergelerde olumlu sonuçlara yol açabilir, ekonomik büyümeyi teşvik edebilir; ancak daha sonra kamu harcamalarındaki ilave artışlar ve bu artışların bürokratlar tarafından bireysel fayda maksimizasyonu doğrultusunda yapılması yolsuzluklara, kamu hizmetlerinde etkinsizliğe, personel sisteminde kayırmacılığa ve bütçe açığının büyümesi gibi olumsuz sonuçlara yol açabilir. Bu tür olumsuz sonuçlarla karşılaşmamak için bürokrasinin karar verme sürecinde ve uygulama esnasında sınırlarının yasal düzenlemelerle iyi çizilmesi gerekmektedir.

Avrasya Ekonomik Topluluğu üyesi ülkelerdeki bürokratik yapı ile kamu harcamaları arasındaki ilişkinin incelendiği bu çalışmada, kamu harcama politika kararlarını alan politikacılar olsa da bu kararların alınmasında, uygulanmasında ve etkin bir şekilde yürütülmesinde bürokratların oldukça önemli bir rol oynadığı bulgusuna ulaşılmıştır. Bu nedenle söz konusu ülkelerde etkin işleyen, hesap verebilir, iyi yönetim ilkelerini kurumsal hale getiren bir bürokrasiye gereksinim bulunduğu ifade edilebilir. Dolayısıyla Avrasya ekonomilerindeki etkin işleyen bir bürokrasinin kamu harcamalarının artışını dengeleyeceği ve kamu harcamalarını daha istikrarlı bir hale getireceği söylenebilir.

Kaynakça

- Aktan, C. Can (1994) "Siyasal Yozlaşmanın Önlenmesine Yönelik Çözüm Önerileri" Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu, İzmir, ss. 45-67.
- Alesina A. and E. Spolaore (1997), "On the Number and Sizes of Nations", *Quarterly Journal of Economics*, Vol.112, pp.1027-1056.
- Alesina A. and R. Wacziargi (1998), "Openness, Country Size and Government" *Journal of Public Economics*, Vol.69, pp.305-321.
- Alesina A., E. S Spolaore and R. Wacziargi (1997), "Economic Integration and Political Disintegration" *NBER Working Paper* 6163.
- Annet, A. (2000), "Social Fractionalization, Political Instability, and The Size Of Government" *IMF Working Paper*, 00/82.
- Arellano M. and O. Bover (1995), "Another Look at the Instrumental Variable Estimation Of Error Component Models" *Journal of Econometrics*, Vol.68, pp.29-51.
- Arellano, M. and S. Bond (19910), "Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application of Employment Equations", *Review of Economic Studies*, Vol.58, pp.277-297.
- Bakırtaş, İ. (1999), "Kamu Harcamaları Üzerinde Bürokratik Gücün Belirleyici Etkileri", *Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt.14, Sayı.1.
- Baltagi, B. H.(2005), *Econometric Analysis of Panel Data*, 3. Ed., Wiley, New York.

- BETAM (2008), Kamu Harcamalarının Bileşiminin Büyüme ve Refah Etkileri, Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi, İstanbul.
- Blau, P. and Meyer, M. (1987), *Bureaucracy in Modern Society*, 3rd., Random House, New York.
- Blundell, R.W. and S.R. Bond (1998), "Initial Conditions and Moment Restrictions in Dynamic Panel Data Models", *Journal of Econometrics*, Vol. 87, pp.115-143.
- Borcherding, T. E. and D. Lee (2002), "The Growth of The Relative Size Of Government", <http://www.claremontmckenna.edu/rdschool/papers/2002-05.pdf>, Erişim Tarihi:01.06.2013.
- Buchanan, James M. (1967), *Public Finance in Democratic Process*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, North Carolina.
- Cavallo, E. (2007) "Openness to Trade and Output Volatility: A Reassessment" *IDB Research Department Working Paper* 2007.
- Coşkun, E. ve Kök, D. (2011), "Çalışma Sermayesi Politikalarının Karlılık Üzerine Etkisi: Dinamik Panel Uygulaması", *Ege Akademik Bakış*, Cilt: 11, Özel Sayı, ss. 75-85.
- Downs, G and Larkey, P. (1986) *The Search for Government Efficiency*, Temple University Press, Philadelphia, PA.
- DPT (2007), 9. Kalkınma Planı, Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- Farazmand, A. (2009), "Bureaucracy, Administration, and Politics: An Introduction" in Farazmand, A. (eds): *Bureaucracy and Administration*, CRC Prss, USA, pp. 1-15.
- Garen J. and K. Trask (2005), "Do More Open Economies Have Bigger Governments? Another Look", *Journal of Development Economics*, Vol.77, pp.533–551.
- Heller P. S. and J. Diamond (1990), "International Comparisons of Government Expenditure Revisited: The Developing Countries, 1975–86", *IMF Occasional Paper*, 69, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Im, K.S. and Pesaran, M.H. (2003), *On the Panel Unit Root Tests Using Nonlinear Instrumental Variables*, *Mimeo*, University of Southern California.
- İnal, Ahmet (2009), *Durağan Olmayan Paneller ve Bir Uygulama Çukurova Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Ekonometri Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Adana.
- Kovancılar, B., Miynat, M. ve Bursalıoğlu, S. (2007), *Kamu Maliyesinde Küresel Değişimler*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Levin, A., Lin, C.F., and Chu., C.S.J. (2002), Unit Root Test in Panel Data: Asymptotic and Finite Sample Properties, *Journal of Econometrics*, Vol.108, pp.1-24.
- Peacock A. and A. Scortt (2000), "The Curious Attraction Of Wagner's Law", *Public Choice*, Vol.102, pp.1-17.
- Polidano, C. (2000), "Measuring Public Sector Capacity", *World Development*, Vol.28, No.5, pp.805-822.
- Rajkumar, A. S. and V. Swaroop (2008), "Public Spending and Outcomes: Does Governance Matter?", *Journal of Development Economics*, pp. 96–111.
- Ram, R. (1987), "Wagner's Hypothesis in Time-Series and Cross-Section Perspectives: Evidence From Real Data For 115 Countries" *The Review of Economics and Statistics*, Vol.69, pp.194–204.
- Riggs, Fred W. (2009), "Bureaucratic Links between Administration and Politics" in Farazmand, A. (eds): *Bureaucracy and Administration*, CRC Press, USA, pp. 85-109.
- Rodrik, D. (1998), "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?", *Journal of Political Economy*, 106(5), pp.997-1032.
- Şaylan, Gencay (1974), *Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Tanzi, V. and L. Schuknecht (1997), "Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective", *The American Economic Review*, Vol. 87, No. 2, pp.164-168
- Tanzi, Vito (2005), "The Economic Role of the State in the 21st Century", *Cato Journal*, Vol. 25, No. 3, Fall.
- Tatoğlu, Ferda (2012). *Panel Veri Ekonometrisi*, Beta Yayıncılık, İstanbul.
- Uzay, N. (2002), "Kamu Büyüklüğü ve Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Türkiye Örneği (1970-1999)", *Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi*, Sayı.19, Temmuz-Aralık, ss.151-172.
- Wagner R. E. and W. E. Weber (1977), "Wagner's Law, Fiscal Institutions and The Growth Of Government", *National Tax Journal*, Vol.30, pp.59-68.
- Wilson, J. (1989), *Bureaucracies: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, New York.
- World Bank (2013), *World Development Indicators*, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>, Erişim Tarihi:01.06.2013.