

# KAMUSAL ETKİLİLİK GÖSTERGESİNİN SEÇİLMİŞ DEĞİŞKENLER ÜZERİNDEKİ ETKİLERİNİN OECD ÜLKELERİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

*Yrd. Doç. Dr. Gülsüm GÜRLER HAZMAN\**

## ÖZET

Bu çalışmanın amacı OECD üyesi ülkelerde kamusal etkililiğin temel bazı ekonomik ve mali göstergeler üzerindeki etkisini araştırmaktır. Panel regresyon analizine dayalı olan çalışmada; kamusal etkililik ile diğer bağımsız değişkenler olarak bütçe dengesi, kamu kesimi büyüklüğü, borç yükü, vergi yükü ve işsizlik oranı arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişkinin olduğu tespit edilmiştir. Büyüme oranı ile kamusal etkililik arasındaki ilişkinin katsayı değeri ise anlamsız çıkmıştır.

Anahtar Kelimeler: kamusal etkililik, yozlaşma, performans

## ABSTRACT

The purpose of this study is to investigate effects of economic and fiscal indicators on government effectiveness in OECD countries. Based on Panel Regression Analysis; there is a significant statistical relationship between government effectiveness and other independent variables like budget balance, public sector size, debt burden, tax burden, unemployment rate. The findings also show that the coefficient between government effectiveness and growth rate has insignificant.

---

\* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü

Keywords: government effectiveness, corruption, performance

## **GİRİŞ**

Kamusal kaynakların dağılımında etkinsizlik problemi söz konusu olduğunda, devlet bütçesi üzerinde harcama arttırıcı etki oluşarak kıt olan kamusal kaynaklar verimsiz alanlara kayabilecektir. Bu aşamada kamusal kaynakların toplanmasında ve dağıtılmasında devlete çok önemli görevler düşmektedir. Özellikle kamu kesiminin bürokratik açıdan yetersiz ve etkinsiz olduğu az gelişmiş ülkelerde israf ve savurganlık daha ileri boyutta yaşanmaktadır. Bu durumda ekonomik transfer sağlama ve rant kollama, risk ve belirsizlikler, sermaye yetersizliği ile birlikte politik yozlaşmaların beraberinde ekonomik yozlaşmalar da yaşanabilecektir.

Kamunun başarısını arttıracak, politik ve ekonomik yozlaşmaları azaltacak bir önlem olarak kamu yönetimini yeniden yapılandırma adına çeşitli öneriler getirilmektedir. Bu önerilerden birisi ise kamusal etkinliği ve etkililiği arttırmaktır. Kamu kesiminin başarısı üzerinde etkili ve önemli bir faktör olan kamusal etkililiğin ülkedeki diğer bazı mali ve makro ekonomik değişkenleri ne yönde etkileyebileceğini açıklamaya yönelik olarak yapılan bu çalışmada öncelikle, kamusal etkililiğin teorik çerçevesi çizilmektedir.

Söz konusu çalışmanın uygulama kısmında ise, panel regresyon analizi yapılarak muhtemel bağımsız değişkenler ile kamusal etkililik arasındaki ilişkiyi ortaya koymak hedeflenmektedir. Buradan hareketle, analize dahil edilen OECD ülkeleri açısından kamusal etkililik karşısında temel bazı değişkenlerin etkisi üzerinde durulmaktadır.

## **I. KAMUSAL ETKİNLİK VE KAMUSAL ETKİLİLİK HAKKINDA KAVRAMSAL ÇERÇEVE**

Kamusal etkinlik kavramı 1990'lı yılların reformu olarak ifade edilen "Yeni Kamu Yönetimi" anlayışı ile birlikte önem kazanmaya başlamıştır. Söz konusu anlayış, özel sektörün uygulama örnekleri doğrultusunda, daha hesap verebilir ve etkin bir kamu sektörü kurma

hedefine yönelik öneriler getirmektedir<sup>1</sup>. Bu çerçevede kamu sektörü içinde etkinlik, etkililik ve verimlilik tartışmaları hız kazanmaya başlamıştır. Bir hizmetin daha etkin bir şekilde hangi yönetim birimi yerine getirecekse, söz konusu hizmetin onun tarafından yürütülmesi esastır. Dolayısıyla etkinlik kriteri ile aynı zamanda hizmetlerin üretilmesini sağlayacak bir işbirliği, görev ve yetki bölüşümü amaçlanmaktadır<sup>2</sup>.

Kamusal açıdan etkililik, kamunun başarısı için önemlidir çünkü, kamunun hedeflerine ulaşma derecesini gösteren ve kamuya duyulan güveni olumlu yönde etkileyen ölçümdür<sup>3</sup>. Kamusal etkinlikte ise kamusal hizmet sunumunda kalite, politik baskılardan bağımsız politika uygulama ve devletin kredibilitesinin artırılması gibi gelişmeler kaydedilecektir<sup>4</sup>. Bu açıdan kamusal yönetim anlayışı ve yönetimin kararlılığı, kamu sektöründeki etkinlik ve aynı zamanda etkililik için son derece önemli bir etken olduğu ifade edilmektedir<sup>5</sup>. Burada yönetimin kararlılığı ifadesi ile özellikle kamu sektörü içinde etkinliği sağlama yönünde atılan istikrarlı adımlar kastedilmektedir. Ayrıca bir organizasyonun etkinliği için, etkin yönetim anlayışının idare tarafından benimsenmiş olması ile birlikte eşitlikçi yönetim anlayışına ve kaynakların etkin kullanımına öncelik verilmesi gerektiği vurgulanmaktadır<sup>6</sup>. Görüldüğü üzere kamusal etkililik ve

---

<sup>1</sup> Carolyn J. HEINRICH, “Advancing Public Sector Performance Analysis”, *Applied Stochastic Models in Business and Industry*, 2008, 24, s.373.

<sup>2</sup> İrfan TÜRKOĞLU, *Yerel Yönetimlerden Mali Reform Arayışları*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Sayı: 389, Ankara,2009, s.176.

<sup>3</sup> Hal G. RAINEY, *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco CA: Jossey- Bass., 2003, s.5.

<sup>4</sup> Paul WHITELEY, “Government Effectiveness and Political Participation in Britain”, *Representation*, 45 (3), 2009, s.247.

<sup>5</sup> Simon FEENY and Mark ROGERS, “Public Sector Efficiency, Foreign Aid and Small Island Developing States”, *Journal of International Development*, 20, 2008, s.528.

<sup>6</sup> Dimitra PAPANIMITRIOU, “Conceptualizing Effectiveness in a Non-Profit Organizational Environment”, *International Journal of Public Sector Management*, 20 (7), 2007, 581-582.

kamusal etkinlik ile kamusal mal ve hizmet sunumunda ve politika uygulamada başarılı sonuçlar elde edilebilecektir<sup>7</sup>.

Kamuda etkin ve iyi yönetim zaman ve kaynak gerektiren bir süreçtir, ülkelerin sosyal ve politik tarihleri birbirinden farklı geliştiği için her ülkenin kamusal yönetim başarısı aynı sürede gerçekleşmeyebilir<sup>8</sup>. Ancak iyi bir kamu mali yönetiminin taşıyacağı 4 karakteristik özellik hemen hemen tüm ülkeler açısından aynı şekilde ifade edilmektedir. Bunlar<sup>9</sup>:

- i) Mali kuralları, orta vadeli bütçelemeyi içeren yapısal bütçeleme teknikleri,
- ii) Girdi kontrolleri ve performans ölçümü,
- iii) Modern mali yönetim kullanımı,
- iv) Güçlü bütçe saydamlığı ve hesap verme hakkında yasal düzenlemeler, şeklinde sıralanmaktadır.

Bu açıdan özellikle mali kurallar içerisinde harcama kuralları ve bütçe açıklarına sınır getirilmesi önerisi getirilmektedir. Kamusal etkinlik ve etkilik için getirilen reform önerileri genel olarak 5 temel kategoride sınıflandırılmaktadır. Bu sınıflandırmaya göre<sup>10</sup>:

- i) Sağlık ve eğitim hizmetlerinde iyileştirme ve yeniden yapılandırılması,
- ii) Yozlaşmayı azaltmaya yönelik tedbirlere öncelik verilmesi,
- iii) Performansa dayalı bütçe lemede saydamlığın sağlanması,
- iv) İdareler arası mali ve hizmet dağılımının sağlanması,

---

<sup>7</sup> Steven Van de WALLE, “Comparing the Performance of National Public Sectors: Conceptual Problems”, *International Journal of Productivity and Performance Management*, 57 (4), 2008, s.331.

<sup>8</sup> Daniel KAUFMANN, Aart KRAAY, Pablo Zoido LOBATON, “Governance Matters”, *Worldbank Policy Research Working Paper* 2196, 1999, s.13.

<sup>9</sup> Matt ANDREWS, “Good Government Means Different Things in Different Countries”, *An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 23(1), 2010, s.12.

<sup>10</sup> David HAUNER, “Explaining Differences in Public Sector Efficiency: Evidence from Russia’s Regions”, *World Development* 36 (10), 2008, s.1761.

v) Gelir kaynaklarının etkin kullanımının sağlanmasıdır.

Yönetimsel açıdan gerçekleştirilmesi planlanan reformlarda etkinlik, etkililik, yozlaşma ve sosyo-ekonomik problemler temel başlıklar arasında yer almaktadır<sup>11</sup>. Görülüyor ki, gerek literatür araştırmalarında gerekse ampirik çalışmalarda kamu sektörü reformları çerçevesinde demokratik yönetimlerin en temel değerlerinden birisi olarak kamusal etkinlik ve kamusal hesap verme sorumluluğu ele alınan bir öncelik olmaktadır<sup>12</sup>. Ayrıca kamusal etkinlik ve etkililik için kamusal hesap verebilirlik yanında, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılması hakkında kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi olarak ifade edilen saydamlık<sup>13</sup> ve etkin denetim unsurlarının da önemli bir yere sahip olduğu vurgulanmaktadır<sup>14</sup>.

## II. KAMUSAL ETKİLİLİĞİN BELİRLEYİCİLERİ VE YAPILAN ÇALIŞMALAR

Kamusal etkinliğin ve kamusal etkililiğin kurumsal performans için gerekli bir ölçüm olduğu ve ölçümü yaparken yönetsel performans ile verimlilik ve iş kalitesi gibi kriterler kullanılması gerektiği vurgulanmaktadır<sup>15</sup>. Bu kriterlerin yanında çeşitli yönetsel hedefler üzerinde durulmaktadır. Örneğin Behn kamu kesiminde performans ölçümünde başarıyı yakalamak için 8 yönetsel hedef

<sup>11</sup> Arie HALACHMI, "Government Reforms and Public Productivity: Do We Have All The Answers?", *Work Study*, 46 (7), 1997, s.235.

<sup>12</sup> Pan S. KIM, "Enhancing Public Accountability for Developing Countries: Major Constraints and Strategies", *The Australian Journal of Public Administration*, 68 (1), 2009, s.91.

<sup>13</sup> A. Hamdi AYDIN, *Türk Kamu Yönetimi*, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, s.226

<sup>14</sup> J. KOPPELL, "Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of Multiple Accountabilites Disorder", *Public Administration Review*, 65 (1), 2005, s.94-108.

<sup>15</sup> Young H CHUN and Hal G RAINEY, "Goal Ambiguity and Organizational Performance in U.S. Federal Agencies", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15, 2005, s. 529-557.

üzerinde durmuştur<sup>16</sup>. Bunlar; değerlendirme, denetim, bütçeleme, motivasyon, terfi, ödül ve kutlama, öğrenme, uygulama şeklindedir.

Kurumsal performansın ölçülmesi ile birlikte, kamu yönetiminde etkinliğin rolünün daha kolay kavranacağı ifade edilmektedir<sup>17</sup>. Kurumsal performans değerlerinin düşük ve yetersiz olması kamusal etkinliği ve etkililiği olumsuz yönde etkileyecek, kamu sektörü etkinsizlik problemi ile karşı karşıya kalacaktır. Ayrıca söz konusu etkinsizlik probleminin kamu sektörü üzerindeki maliyetleri de göz ardı edilmemesi gereken bir konudur.

Kamu sektöründeki etkinsizlik konusunda yapılan bir çalışmada, kötü yönetimin yolsuzluğun maliyetini arttırdığı ve kamusal etkinliği olumsuz etkilediği tespit edilmiştir<sup>18</sup>. Ayrıca Mauro, yolsuzluk ve kamusal düzendeki bozulmanın kamu yatırımlarının verimli olan alanlara kaymasına engel olduğunu ifade etmektedir<sup>19</sup>.

Kamusal etkinsizlik, önemli derece dışsal maliyetlere neden olduğu için gerek ulusal düzeyde gerekse uluslararası kamu kurumları tarafından ele alınmaya başlamıştır. Bu çerçevede Dünya Bankası tarafından geliştirilen kamusal yönetim göstergeleri arasında yer alan “kamusal etkililik” göstergesi, kamusal hizmet kalitesi ile politik baskıdan uzak bağımsız kamusal personel kalitesini dolayısıyla kamu politikalarının kalitesini bir araya getiren bir göstergedir<sup>20</sup>. Söz konusu göstergeler yardımıyla ekonomideki diğer değişkenler dikkate alınarak çeşitli ampirik araştırmalar yapılmıştır.

---

<sup>16</sup> Robert D BEHN, “Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures”, *Public Administration Review*, 63, 2003, s. 586-606.

<sup>17</sup> S. Young LEE and Andrew B. WHITFORD, “Government Effectiveness in Comparative Perspective”, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11 (2), 2009, s. 250.

<sup>18</sup> P. Guillaume MEON and Khalid SEKKAT, “Does Corruption Grease or Sand The Wheels of Growth”, *Public Choice*, 122, 2005, s.85.

<sup>19</sup> P. MAURO, “Corruption and The Composition of Government Expenditure”, *Journal of Public Economics*, 69, 1998, s.263-279.

<sup>20</sup> Daniel KAUFMANN, Aart KRAAY, Massimo MASTRUZZI, “Governance Matters VIII, Aggregate and Individual Governance Indicators”, *Worldbank Policy Research Working Paper*, 4978, 2009, s.6.

Bu araştırmalardan birisinde, kamusal etkililikte yüksek puanlara sahip ülkelerde bütçe açıklarının daha az gerçekleştiği tespit edilmiştir<sup>21</sup>. Yine bir başka araştırmada da benzer sonuçlara rastlanarak, kamusal etkinliğinin ve etkililiğin zayıf olduğu bir ülkede temel karakteristik özellikler arasında bütçe açıkları, işsizlik ve enflasyonun yer aldığı tespit edilmiştir<sup>22</sup>. Buradan çıkarılacak sonuçla birlikte kamu sektöründeki başarının bir ülkedeki yapısal değişkenler tarafından belirlendiği ifade edilmektedir<sup>23</sup>. Örneğin bir ülkedeki kamusal etkinliği açıklamada büyüme ve kişi başına milli gelir seviyesinin kritik bir faktör olduğu ifade edilmektedir<sup>24</sup>. Ayrıca iyi bir kamusal yönetimden kişi başına milli gelir seviyesine doğru nedensellik ilişkisi olduğu yapılan ampirik çalışmalarla da desteklemektedir<sup>25</sup>.

Huynh ve Chavez tarafından yapılan ampirik bir çalışmada, kamusal hesap verebilirlik, politik istikrar ile büyüme arasında doğrusal olmayan bir ilişkinin varlığı tespit edilmiştir<sup>26</sup>. Bir başka araştırmada ise, iyi yönetim ile büyüme arasında güçlü ve pozitif yönlü bir nedensellik ilişkisi tespit edilmiştir<sup>27</sup>. Etkin kamusal

---

<sup>21</sup> Maat ANDREWS, “Good Government Means Different Things in Different Countries”, *An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 23(1), 2010, s.13.

<sup>22</sup> Takayuki SAKAMOTO, “Economic Performance of Weak Governments and Their Interaction with Central Banks and Labour: Deficits, Economic Growth, Unemployment and Inflation, 1961-1998”, *European Journal of Politic Research*, 44, 2005, s.802.

<sup>23</sup> Glenn RAYP and Nicolas Van de SIJPE, “Measuring and Explaining Government Efficiency in Developing Countries”, *Journal of Development Studies*, 43 (2), 2007, s.360.

<sup>24</sup> C. HULTEN, “Infrastructure Capital and Economic Growth: How Well You Use It May be More Important than How Much You Have”, *Working Paper*, 5847, National Bureau of Economic Research, 1996; D. ASCHAUER, “Public Capital and Economic Growth: Issues of Quantity, Finance and Efficiency”, *Economic Development and Cultural Change*, 48, 2000, s.391-406.

<sup>25</sup> Daniel KAUFMANN and Aart KRAAY, “Growth Without Governance”, Discussion Paper, *Worldbank Policy Research Working Paper*, 2928, 2002.

<sup>26</sup> Kim P. HUYNH and David J. CHAVEZ, “Growth and Governance: A Nonparametric Anaysis”, *Journal of Comparative Economics*, 37, 2009, s.121-143.

<sup>27</sup> KAUFMANN v.d., 1999, a.g.e., s.18.

politikaların ekonomik büyümeyle olumlu etkilediği yönünde ampirik çalışmalar mevcut olup, ekonomik büyümenin iyi yönetişimin pozitif bileşeni olduğu ifade edilmektedir<sup>28</sup>. Kamusal etkinliğin ve kamusal etkililiğin belirleyicileri üzerine yapılan araştırmalarda, ekonomik açıdan gelişmiş ülkelerde kamu sektörünün daha başarılı olduğu sonucuna ulaşılmıştır<sup>29</sup>. Kamusal açıdan etkinliğin zayıf olduğu ülkelerde ise, büyümenin daha yavaş olduğu ve kamu harcamalarında verimliliğin daha zayıf gerçekleştiği tespit edilmiştir<sup>30</sup>. Başarılı bir kamu sektörünün ekonomik büyüme yanında mal güvenliğinin sağlanması, hane halkı açısından yeterli gelir seviyesine ulaşma, eğitilmiş nüfus sayısının artması gibi olumlu çıktılara neden olduğu yapılan ampirik çalışmalarla da desteklenmektedir<sup>31</sup>.

Her ülkenin kamusal alandaki başarısı aynı düzeyde değildir. Gelişmiş ülkelerin politik istikrarsızlık ve yoksulluk problemlerinden daha uzak olması, kamu sektöründe performans konusunda gelişmekte olan ülkelere kıyasla daha başarılı konumda olmalarına yardımcı olmaktadır<sup>32</sup>. Çünkü gelişmiş ülkeler daha nitelikli sağlık, barınma ve sosyal hizmet sunma konusunda daha fazla avantaja ve deneyime sahiptir<sup>33</sup>.

---

<sup>28</sup> Richard J. CEBULA and Marcus EKSTROM, "Joint Impact of Dimension of Governance and Economic Freedom on Economic Growth in OECD Nations: An Analysis with Controls for Budget Deficits and G8 Status", *Research in Applied Economics*, 1(1), 2009, s.7.

<sup>29</sup> David HAUNER and Annette KYOBE, "Determinants of Government Efficiency", *World Development*, 38 (11), 2010, s.1527.

<sup>30</sup> Glenn RAYP and Nicolas Van de SIJPE, "Measuring and Explaining Government Efficiency in Developing Countries", *Journal of Development Studies*, 43 (2), 2007, s.364.

<sup>31</sup> A. AFONSO, A. SCHUKNECHT and V. TANZI, *Public Sector Efficiency Evidence for the New EU Member States and Emerging Markets*, Working Paper No: 581, European Central Bank, 2006, s.30.

<sup>32</sup> Pan S. KIM, "Enhancing Public Accountability for Developing Countries: Major Constraints and Strategies", *The Australian Journal of Public Administration*, 68 (1), 2009, s.89.

<sup>33</sup> D. FILMER and L. PRITCHETT, "The Impact of Public Spending on Health: Does Money Better?", *Social Science and Medicine*, 49, 1999, s.1309-1323.



Gelişmekte olan ülkelerde ise ekonomik istikrar sağlanmadıkça, yasal altyapı ve kurumsal kontroller etkin şekilde düzenlenmedikçe, kamusal başarının daha zayıf olacağı vurgulanmaktadır<sup>34</sup>. Eğer bir ülkede kamu sektöründe başarı yüksekse, bireylerin sosyal refahını arttırmak için ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetleri sağlamada yeterli ve başarılı olduğu ifade edilmekte ve kamusal etkinlik ile kurumsal kalitenin sosyal ve ekonomik çıktılar arasında güçlü bir korelasyon olduğu vurgulanmaktadır<sup>35</sup>.

Dünya Bankası'nın kamusal etkinlik göstergesi dışında 81 ülkeyi kapsayan ve "Kamusal Etkinlik Skoru-2006" adı verilen bir başka araştırmasına göre, ekonomik büyümesi ileri ülkeler kamusal etkinlikte de önde olan ülkelerdir. Özellikle Avrupa Birliği, OECD, Orta Asya ve Doğu Asya'nın bazı ülkeleri kamusal etkinlik skorları açısından yüksek puanlar almıştır. Bu ülkeler genel olarak sosyal hizmetler açısından daha iyi durumda olan ve büyümeyi destekleyen piyasa sürecinin daha istikrarlı olduğu ülkelerdir<sup>36</sup>.

Bir başka araştırma ise ABD'deki Politik Risk Hizmetleri birimi tarafından gerçekleştirilmiştir. "Uluslararası Ülke Risk Rehberi" adıyla yapılan araştırmaya göre politik riskin bileşenleri arasında; politik istikrar, sosyal ekonomik durum, yozlaşma bölgesel ve askeri politikalar, hesap verme sorumluluğu, bürokratik kalite ve yasal düzenlemeler yer almaktadır<sup>37</sup>.

Asya Kalkınma Bankası tarafından 1996-2008 dönemini kapsayan politik ve kurumsal performansı incelemek amacıyla gerçekleştirilen bir başka araştırmada ise, kurumsal başarı üç temel başlık altında ele alınmaktadır. Bunlar<sup>38</sup>;

- i) Kamu yönetiminde kalite
- ii) Gelirler politikasında etkinlik

---

<sup>34</sup> KIM, a.g.e., s.99.

<sup>35</sup> Audrey SACKS and Margaret LEVI, "Measuring Government Effectiveness and Its' Consequences for Social Welfare in Sub-Saharan African Countries", *Social Forces*, 88 (5), 2010, s.2325.

<sup>36</sup> ANDREWS, a.g.e., s.9.

<sup>37</sup> KAUFMANN v.d., 1999, s.50.

<sup>38</sup> KAUFMANN v.d., 2009, s.43.

iii) Bütçe yönetimi ve mali yönetimde kalite, şeklinde sıralanmaktadır.

Görüldüğü üzere etkinlik ve etkililik kavramları organizasyonel anlamda değerlendirilerek, belirleyicileri bir bütün olarak ele alınmaktadır. Bu açıdan kaliteli hizmet sunumunu etkileyecek çıktıları sağlamak için organizasyon ile organizasyonun dışında yer alan sistemler birlikte değerlendirilmelidir<sup>39</sup>. Bu noktada organizasyonun ve organizasyon dışındaki birimlerin iletişimi ile birlikte kamusal etkinlik ve kamusal etkililikte bilginin önemi vurgulanmakta ve bilgiyi yaratma, karar alma mekanizması içinde bilgiyi etkin kullanma konusu üzerinde önemle durulmaktadır<sup>40</sup>. Ayrıca kamusal etkinlik ve performans için politik süreç içinde bilgi ve istatistiğin önemine vurgu yapan Puatnam, iki temel süreç üzerinde durmuştur<sup>41</sup>. Bunlar, politikanın yasal ve kurumsal düzenlemeleri ve politika uygulama süreçleridir. Ayrıca Hauner ve Kyobe kamusal etkinliğin belirleyicilerini 3 temel grupta ele almışlardır. Bunlar<sup>42</sup>;

- i) Ekonomik belirleyiciler,
- ii) Kurumsal belirleyiciler,
- iii) Demografik belirleyiciler, şeklindedir.

Kişi başına gelir, enflasyon, liberalizasyon ekonomik belirleyiciler arasında yer alırken, hesap verme sorumluluğu, yozlaşmanın azaltılması, demokrasi gibi belirleyiciler kurumsal nitelikte belirleyiciler arasında yer almaktadır. Demografik belirleyiciler ise, ortalama yaşam süresi, nüfus yoğunluğu şeklinde tespit edilmiştir. O'dwyer ile Ziblatt'ye göre ise, kurumsal açıdan yetki ve sorumlulukların açıkça belirlendiği ve yerleşmenin sağlandığı kamu kurumlarında kalite ve etkinliğe daha kolay ulaşılmaktadır<sup>43</sup>. Kamusal etkinliği ve etkililiği yönlendiren kurumsal

---

<sup>39</sup> G. Ronald GILBERT and Ali M. PARHIZGARI, "Organizational Effectiveness Indicators to Support Service Quality", *Managing Service Quality*, 10(1), 2000, s.47.

<sup>40</sup> HEINRICH, a.g.e., s.375.

<sup>41</sup> Robert PUATNAM, *Making Democracy Work*, Princeton University Press, 1993.

<sup>42</sup> HAUNER and KYOBE, a.g.e., s.1532.

<sup>43</sup> Conor O'DWYER and Daniel ZIBLATT, "Does Decentralisation Make Government More Efficient and Effective?", *Commonwealth and Comparative Politics*, 44(3), 2006, s.327.

kaliteyi ölçmeye yönelik yapılan bir başka araştırmada ise, politik risk puanlaması tasarlamak hedeflenmiştir. Politik riski belirleyen bileşenler olarak; yasal düzenlemeler, yolsuzluk, bürokrasinin kalitesi, kamulaştırma riski ele alınmıştır<sup>44</sup>. Politik risk puanlaması, ülkeleri uluslar arası ilişkiler açısından da etkileyen bir endektir. Bu puanlamada daha ileri seviyelerde (daha iyi kamusal performans) yer alabilmek için ülke içinde çeşitli regülasyonlar ile birlikte yasal düzenlemeler yapılmaktadır. Ancak regülasyonların başarı ile uygulanması için Meon ve Weill'e göre, kamu sistemi içinde açıklık ve politik yetkililerin hesap verebilirliği kesinlikle sağlanmalıdır, bu sayede kurallaşma yaygınlaşacak ve kamunun başarısı artarak kamuya duyulan güven daha da gelişecektir<sup>45</sup>.

## I. ARAŞTIRMA YÖNTEMİ

### A) VERİ SETİ

Kamusal etkililiğin bazı temel ekonomik ve mali değişkenleri üzerinde yarattığı etkinin ölçülmesine yönelik olarak yapılan araştırmada, bağımlı değişken olarak Dünya Bankası tarafından yapılan araştırmalarda “Yönetişim Göstergeleri” (Governance Indicators) içerisinde yer alan “Kamusal Etkililik” (Government Effectiveness) göstergesi dikkate alınmıştır. Kullanılan değişkenlere ait bilgilere tablo 1’de yer verilmektedir.

Tablo 1: Panel Regresyon Analizinde Kullanılan Değişkenler

<b>DEĞİŞKENLER</b>	<b>Değişkenlerin ifade ettikleri anlamlar</b>
ETKİLİLİK	Kamusal etkililik
BÜY	GSMH'daki yıllık artış
BY	Borç yükünü ifade eden toplam devlet borcu/GSMH
KKB	Kamu kesimi büyüklüğünü ifade eden toplam kamu harcamaları/GSMH
BD	Bütçe dengesini ifade eden bütçe açık veya fazlaları/GSMH
İŞSZLK	İşsizlik oranı
VY	Toplam vergi yükü

<sup>44</sup> Andrew WILLIAMS and Abu SIDDIQUE, “The Use (and A buse) of Governance Indicators in Economics: A Review”, *Economics of Governance*, 9, 2008, s.137.

<sup>45</sup> P. Guillaume MEON and Laurent WEILL, “Does Better Governance Foster Efficiency? An Aggregate Frontier Analysis”, *Economics of Governance*, 6, 2005, s.75-90.

Söz konusu veriler, Dünya Bankası, OECD ve Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı'ndan elde edilmiştir. Veriler E-views 5.0 ve grtl-1.9.1 programları kullanılarak analiz edilmiştir.

## B) EKONOMETRİK YÖNTEM

Kamusal etkililiğin ülkelerin temel değişkenleri üzerindeki etkisini ölçmeye yönelik yapılan çalışmada, panel regresyon yöntemi kullanılarak tahmin gerçekleştirilmiştir. Dünya Bankası'na ait kamusal etkililik göstergeleri olduğundan, çalışmada bağımlı değişken olarak bu gösterge esas alınmıştır. Çalışmada kullanılan panel veri yöntemi, yatay kesitlerin farklı zaman periyotlarında neden farklı davrandıklarını açıklamaktadır. Ayrıca değişkenler her iki boyutta da (yatay kesit ve zaman) değişmekte ve açıklayıcı güçleri artmaktadır. *Panel veri*, ülkeler, firmalar, hane halkları ya da bireylere ait yatay ve dikey (zaman) kesitlerindeki çeşitli gözlemlerinin havuzlanması (Pooling) olarak ifade edilebilir<sup>46</sup>.

Panel veri için zaman kesiti olarak 2002-2008 dönemini ele alınmıştır. Çünkü Dünya Bankası kamusal etkililik göstergeleri söz konusu dönemi kapsamaktadır. Verilerin devamlılığının olduğu 23 ülke analize dahil edilmiştir.

Panel veri analizinde bağımlı değişken olarak seçilen kamusal etkililiğin (ETKİLİLİK), büyümeyi (BÜY), borç yükünü (BY), kamu kesimi büyüklüğünü (KKB), bütçe dengesini (BD), işsizliği (İŞSZLK) ve vergi yükünü (VY) ne şekilde etkilendiği aşağıdaki denklemde gösterildiği şekilde araştırılmıştır.

$$ETKİLİLİK = \beta_0 + \beta_1 BY_{t,i} + \beta_2 KKB_{t,i} + \beta_3 BD_{t,i} + \beta_4 İŞSZLK_{t,i} + \beta_5 BÜY_{t,i} + \beta_6 VY_{t,i}$$

Panel regresyon tahmini için sabit etkiler ve tesadüfi etkiler tahmin edicileri arasında seçim yapmayı kolaylaştıran Hausman testi yapılmıştır. Hausman test istatistiğini ve ki-kare dağılımı tablo

---

<sup>46</sup> B. BALTAGI, *Econometric Analysis of Panel Data*, John Wiley and Sons, 2001, s.1.

değerlerini kullanarak sabit etkiler ve tesadüfi etkiler tahmin edicisinin birbirinden farklı olup olmadığını test etmek mümkün olmaktadır. Böylece hangi tahmin edicinin daha uygun olduğuna karar verilebilecektir. Hausman testinin ardından gerekli ardışık bağımlılık (otokorelasyon) ve değişen varyans testlerini uygulayarak otokorelasyon ve değişen varyans problemlerinin olup olmadığı araştırılarak, gerekiyorsa düzeltmeleri yaparak tahmin edicinin aynı zamanda etkin olması sağlanmaktadır.

Tahmin edici olarak yapılan test sonucunda sabit etkili modelin uygun olduğuna karar verildiği için, sabit etkiler için geçerli olan otokorelasyon ve değişen varyans tespitleri ele alınmıştır.

### C) BULGULAR

Panel regresyon analizine geçmeden önce panel birim kök testlerinden olan IPS (Im, Pesaran, Shin) ve LLC (Levin, Lin, Chu) yapılması gereklidir. Ancak panel verilerin zaman kesiti sınırlı olduğu için birim kök testi yapılmamıştır. Analize geçmeden önce panel veri analizinde kullanılan tanımlayıcı istatistikler tablo 2’de sunulmaktadır.

Tablo 2: Değişkenlere Ait Açıklayıcı İstatistik Bilgiler

	Etkililik	Borç	KKB	Denge	İşsizlik	Büyüme	Vergi yükü
Ortalama	1.7131	40.558	33.251	0.0762	5.8193	2.5210	37.890
Medyan	1.8222	37.750	34.450	-0.1000	5.2500	2.5300	37.200
Maksimum	2.3191	99.500	46.300	19.100	11.400	7.7000	51.800
Minimum	0.3201	0.8000	16.800	-13.500	2.3000	-3.0000	23.600
Std. Sapma	0.4541	23.168	8.2800	4.5433	2.1382	1.7967	6.3393
Çarpıklık	-1.0657	0.7808	-0.4569	1.2422	0.6182	0.1854	0.0006
Basıklık	3.3145	3.4536	2.1218	7.4167	2.6682	3.4218	2.3808
Jarque-Bera	30.950	17.629	10.710	171.20	10.926	2.103	2.555
P değeri	0.0000	0.0001	0.0047	0.0000	0.0042	0.3493	0.2786

Çalışmada kullanılan değişkenlere ait korelasyon matrisinin incelenmesiyle, aralarında çok yüksek korelasyon olmadığı anlaşılmış ve panel regresyon analizine geçilmiştir. Söz konusu korelasyon matrisi tablo 3’de sunulmaktadır.

Tablo 3: Değişkenler Arasındaki Korelasyon Matrisi

P-değeri	Etkililik	Borç	KKB	Denge	İşsizlik	Büyüme	Vergi yükü
Etkililik	1.00000						
Borç	-0.4908	1.00000					
KKB	-0.2176	0.5617	1.00000				
Denge	0.4204	-0.4809	-0.3055	1.00000			
İşsizlik	-0.3223	0.4594	0.1890	-0.3693	1.00000		
Büyüme	0.0975	-0.3763	-0.2581	0.2807	-0.2408	1.00000	
Vergi yükü	0.2085	0.3938	0.6368	0.1554	0.1734	-0.2257	1.00000

Panel regresyon analizinde hangi tahmin edicinin daha uygun olduğuna karar verebilmek için yapılan Hausman testi ile tesadüfi etkili modelin daha etkin olduğunu iddia eden boş hipotez 1.84 hesaplanan değeri ile reddedilerek, alternatif hipotez kabul edilmiş ve sabit etkili modelin daha etkin olduğunu karar verilmiştir.

Sabit etkili model tahmin edicisinin dikkate alınarak yapıldığı regresyon analizi sonuçları tablo 4’de sunulmaktadır. Breusch-Pagan testi, hata terimlerinin değişen varyansa sahip olduğu boş hipotezi redderek, alternatif hipotezi kabul edilmiştir. Değişen varyans probleminin rastlanmadığı için  $t$  testlerini, değişen varyans düzeltilmiş  $t$  testleri şeklinde ele almaya gerek kalmamıştır.

Panel DW değeri 0.68 olarak tespit edilmiştir. Bu değer korelasyonun var olduğuna işaret etmektedir. Otokorelasyon analizi test sonucu olasılık değerinin 0.000 çıkması, otokorelasyonun olmadığı şeklindeki  $H_0$  hipotezinin red edilmesini gerektirmektedir. Bu sonuç, modelde otokorelasyon probleminin olduğunu göstermektedir. Otokorelasyon sorununun giderilmesinde AR(1) süreci işletilmiştir.

Tablo 4: Kamusal Etkililik ve Temel Bazı Değişkenler ile İlgili Sabit Etkili Model Sonuçları

Değişkenler	Katsayı	t-istatistiği	olasılık
Sabit	1.04962	5.651	7.94e-08***
BORÇ	-0.011545	-7.357	1.20e-011***
KKB	-0.017115	-3.528	0.0006***
DENGE	-0.019834	-2.272	0.0245**
İŞSİZLİK	-0.047777	-3.280	0.0013***
BÜYÜME	0.000274	0.01823	0.9855
VERGİ YÜKÜ	0.0523474	7.796	1.04e-012***
Düzeltilmiş R2: 0.620		F- istatistiği: 20.174	

“\*\*\*” işareti, %001, “\*\*”%0.005seviyesinde anlamlılığı ifade etmektedir.

Büyüme ve vergi yükü değişkenleri hariç olmak üzere, diğer değişkenlerin bağımlı değişken olan kamusal etkililik ile arasındaki ilişki negatiftir. Buradan hareketle kamusal etkililiğin ekonomik büyümeyi olumlu yönde etkilediği sonucuna ulaşılmaktadır. Ancak büyümeye ait test istatistiğinin anlamlı olmadığı görülmektedir. Ayrıca vergi yükünün de aynı yönde etkilenmesi, büyüme ile bağlantılı olarak vergi gelirlerinin artması ve vergi kapasitesinin bu durumdan olumlu etkilenmesi şeklinde yorumlanabilir. Borç yükü, bütçe dengesi işsizlik ve kamu kesimi büyüklüğü ile bağımlı değişken arasındaki ilişki hem anlamlı hem de negatiftir.

## SONUÇ

Kamu yönetiminde etkinsizlik ve yozlaşmanın çoğalması dikkatleri çağdaş devlet düzeni olarak ifade edilen kamusal etkinlik ve etkililik kavramlarına çekmektedir. Yozlaşma kavramı ifade edilen tüm yönetsel ve siyasal yapının giderek bozulması, yolsuzluklar ve etkinsizliklerin artması şeklinde ifade edilmektedir. Devletin ve doğal olarak hükümetin toplumsal ve ekonomik yaşamın düzenlenmesinde daha fazla rol almasıyla ve refah devleti anlayışının etkisiyle, söz konusu kavramlar üzerinde giderek daha fazla durulmaya başlanmıştır.

Yozlaşmanın önemli boyutlara ulaştığı ülkelerde kamuya güven erozyonu, kamu yönetiminin yavaşlaması ve tıkanması, kamu yönetiminin pahalılaşması gibi olumsuz idari ve siyasal sonuçlar ortaya çıkabilir<sup>47</sup>. Kaynakların kullanımındaki etkinsizlikler ve bürokratik ve örgütsel yetersizlikler ile statükocu uygulamalar ve saydamlığın yetersizliği, kamusal başarıyı giderek azaltmaya başlamıştır. Ekonomik ve politik yozlaşmaları arttıran kamusal etkinsizlik, ülkelerin makro ekonomik ve temel mali nitelikteki değişkenleri üzerinde de etkilere neden olmaktadır.

Çalışmada büyüme ve vergi yükü dışındaki diğer değişkenlerin bağımlı değişken olan kamusal etkililik ile arasındaki ilişki negatif olarak saptanmıştır. Büyüme ile kamusal etkililik arasındaki pozitif katsayı, diğer değişkenler sabit kalmak kaydıyla, kamusal etkililiğin ekonomik büyümeyi olumlu yönde etkilediğini göstermektedir, ancak test sonucu istatistiksel olarak anlamlı değildir. Literatürde bu sonucu destekleyen çalışmalar olduğu gibi ters yönde etkilediği yani aralarındaki ilişkinin negatif olduğuna yönelik çalışmalar da mevcuttur. Özellikle yozlaşmanın artmasının devletin daha nitelikli ve verimli yatırımlara yönelmesine neden olarak büyümeyi olumlu etkileyeceği açıklanmaktadır. Ancak burada etkinin yönünün kamusal etkinsizlikten büyümeye doğru olduğuna dikkat edilmelidir. Vergi yükü de kamusal etkililiği açıklayan değişkenler arasında pozitif katsayıya sahiptir. Vergi yükünün dolayısıyla vergi gelirlerinin artması ve vergi kapasitesinin bu durumdan olumlu etkilenmesi ile kamusal etkililiğin üzerindeki etkinin pozitif olduğu saptanmıştır. Borç yükü, bütçe dengesi işsizlik ve kamu kesimi büyüklüğü ile bağımlı değişken arasındaki ilişki ise, hem anlamlı hem de negatiftir. Dolayısıyla kamusal etkililiğin azalması, analize dahil edilen ülkeler açısından borç yükünü arttırmaktadır. Bir diğer değişken olarak işsizlik, kamusal etkililiğin azalması durumunda bundan olumsuz yönde etkilenmekte yani artmaktadır. Ayrıca kamusal etkililik açısından başarı sıralamasının sonlarında yer alan ülkeler için, bütçe açıkları ve artan kamu harcamaları ile birlikte kamu kesiminin

---

<sup>47</sup> Raci KILAVUZ, *Kamu Yönetiminde Etik, Seçkin Yayıncılık*, Ankara, 2003, s. 235-238.



büyüdüğü sonucuna ulaşılmaktadır. Özellikle kamu kesiminin büyümesinin yönetsel ve bürokratik sorunları beraberinde getirdiği varsayıldığında regresyon sonuçlarının beklenen değerlere uyduğu ifade edilebilir.

## KAYNAKLAR

AFONSO, A., A. SCHUKNECHT and V. TANZI. (2006), *Public Sector Efficiency Evidence for the New EU Member States and Emerging Markets*, Working Paper No: 581, European Central Bank.

ANDREWS, Matt. (2010), “Good Government Means Different Things in Different Countries”, *An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 23(1), 7-35.

ASCHAUER, D. (2000), “Public Capital and Economic Growth: Issues of Quantity, Finance and Efficiency”, *Economic Development and Cultural Change*, 48, 391-406.

AYDIN, A. Hamdi. (2009), *Türk Kamu Yönetimi*, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

BALTAGI, B. (2001), *Econometric Analysis of Panel Data*, John Wiley and Sons.

BEHN, Robert D., (2003), “Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures”, *Public Administration Review*, 63, 586-606.

CEBULA, Richard J. and Marcus EKSTROM. (2009), “Joint Impact of Dimension of Governance and Economic Freedom on Economic Growth in OECD Nations: An Analysis with Controls for Budget Deficits and G8 Status”, *Research in Applied Economics*, 1(1), 1-10.

CHUN, Young H. and Hal G. RAINEY. (2005), “Goal Ambiguity and Organizational Performance in U.S. Federal Agencies”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15, 529-557.

FEENY, Simon and Mark ROGERS. (2008), "Public Sector Efficiency, Foreign Aid and Small Island Developing States", *Journal of International Development*, 20, 526-546.

FILMER, D. and L. PRITCHETT. (1999), "The Impact of Public Spending on Health: Does Money Better?", *Social Science and Medicine*, 49, 1309-1323.

GILBERT, G. Ronald and Ali M. PARHIZGARI. (2000), "Organizational Effectiveness Indicators to Support Service Quality", *Managing Service Quality*, 10(1), 46-51.

HALACHMI, Arie. (1997), "Government Reforms and Public Productivity: Do We Have All The Answers?", *Work Study*, 46 (7), 233-245.

HAUNER, David and Annette KYOBE. (2010), "Determinants of Government Efficiency", *World Development*, 38 (11), 1527-1542.

HAUNER, David. (2008), "Explaining Differences in Public Sector Efficiency: Evidence from Russia's Regions", *World Development* 36 (10), 1745-1765.

HEINRICH, Carolyn J. (2008), "Advancing Public Sector Performance Analysis", *Applied Stochastic Models in Business and Industry*, 24, 373-389.

HULTEN, C. (1996), *Infrastructure Capital and Economic Growth: How Well You Use It May be More Important than How Much You Have*, Working Paper, 5847, National Bureau of Economic Research.

HUYNH Kim P. and David J. CHAVEZ. (2009), "Growth and Governance: A Nonparametric Analysis", *Journal of Comparative Economics*, 37, 121-143.

KAUFMANN, Daniel and Aart KRAAY. (2002), Growth Without Governance, Discussion Paper, Worldbank Policy Research Working Paper, 2928.

KAUFMANN, Daniel, Aart KRAAY and Massimo MASTRUZZI. (2009), “Governance Matters VIII, Aggregate and Individual Governance Indicators”, Worldbank Policy Research Working Paper 4978, 1-103.

KAUFMANN, Daniel, Aart KRAAY and Pablo Zoido LOBATON. (1999), “Governance Matters, Worldbank Policy Research Working Paper 2196, 1-61.

KILAVUZ, Raci. (2003), *Kamu Yönetiminde Etik*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

KIM, Pan S. (2009), “Enhancing Public Accountability for Developing Countries: Major Constraints and Strategies”, The Australian Journal of Public Administration, 68 (1), 89-100.

KOPPELL, J. (2005), “Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of Multiple Accountabilites Disorder”, Public Administration Review, 65 (1), 94-108.

LEE, S. Young and Andrew B. WHITFORD. (2009), “Government Effectiveness in Comparative Perspective”, Journal of Comparative Policy Analysis, 11 (2), 249-281.

MAURO, P. (1998), “Corruption and The Composition of Government Expenditure”, Journal of Public Economics, 69, 263-279.

MEON P. Guillaume and Laurent WEILL. (2005), “Does Better Governance Foster Efficiency? An Aggregate Frontier Analysis”, Economics of Governance, 6, 75-90.

MEON, P. Guillaume and Khalid SEKKAT. (2005), "Does Corruption Grease or Sand The Wheels of Growth", *Public Choice*, 122, 69-87.

O'DWYER, Conor and Daniel ZIBLATT. (2006), "Does Decentralisation Make Government More Efficient and Effective?", *Commonwealth and Comparative Politics*, 44(3), 326-343.

PAPADIMITRIOU, Dimitra. (2007), "Conceptualizing Effectiveness in a Non-Profit Organizational Environment", *International Journal of Public Sector Management*, 20 (7), 571-587.

PUATNAM, Robert. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton University Press.

RAINEY, Hal G. (2003), *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco CA: Jossey- Bass.

RAYP, Glenn and Nicolas Van de SIJPE. (2007), "Measuring and Explaining Government Efficiency in Developing Countries", *Journal of Development Studies*, 43 (2), 360-381.

SACKS, Audrey and Margaret LEVI. (2010), "Measuring Government Effectiveness and Its' Consequences for Social Welfare in Sub-Saharan African Countries", *Social Forces*, 88 (5), 2325-2352.

SAKAMOTO, Takayuki. (2005), "Economic Performance of Weak Governments and Their Interaction with Central Banks and Labour: Deficits, Economic Growth, Unemployment and Inflation, 1961-1998", *European Journal of Political Research* 44, 801-836.

TÜRKOĞLU, İrfan. (2009), *Yerel Yönetimlerden Mali Reform Arayışları*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Sayı: 389, Ankara.

WALLE, Steven Van de. (2008), “Comparing the Performance of National Public Sectors: Conceptual Problems”, *International Journal of Productivity and Performance Management*, 57 (4), 329-338.

WHITELEY, Paul. (2009), “Government Effectiveness and Political Participation in Britain”, *Representation*, 45 (3), 247-257.

WILLIAMS, Andrew and Abu SIDDIQUE. (2008), “The Use (and Abuse) of Governance Indicators in Economics: A Review”, *Economics of Governance*, 9, 131-175.