

Türkiye’de Kamu Kesiminin Büyüklüğünün, Kamu İstihdamı Aracılığı İle Ölçülmesi

Measuring the Size Of The public Sector Through Public Employment In Turkey

Vacide Karaman*

Abstract: Activities in an economy are carried out by the public and private sector. In general, public benefit goods are produced by the public sector while the private sector produces private goods. The public sector, although it mainly emerges to meet public needs such as national defence, justice, education and health, it also produces goods and services that are subject to personal demand and completely meet special needs when necessary. What the public sector will produce and its share in the economy have been discussed from the past to the present. Classical, Keynesian and Neo-classical economists have asserted different views about the role of the public sector in the economy. Economists, who defended the classical view, stood for that there was an invisible hand in the market and that the economy would come to balance automatically if the State did not intervene in the markets. The classics asserted the thesis that every supply creates its demand in economics. However, by 1929, due to economic stagnation, unemployment and bankruptcies took places all over the world, it was revealed that classical view was not correct. After the year of 1929, the interventionist state policies advocated by Keynes began to be implemented as a way out of the economic recession. With the implementation of Keynesian policies, Europe lived its golden age until the 1970s. In the 1970s, with the oil crisis in the world, Keynesian policies started to be criticized. In this period, neo-classical and supply-side economists opposed the state intervention in the market and defended the minimalist State. Advocated by neo-classical economists since 1980, The view of reducing the share of the State's economic have found emergence in the whole world and Turkey, hence quickly began to be privatized public enterprises. The size of the public sector is a concept that explains the share of the public economy in a national economy. Some methods can measure the share of the public sector in the economy. Methods are a division of the following topic; Total Public Expenditure / Gross Domestic Product, Total Public Revenue / Gross Domestic Product, Total Tax Revenue / Gross Domestic Product, Total Population / Total Public Employment and Total Public Employment / Total Employment. The purpose of this study, by using the method of the total size of public sector employment, measuring the public sector in Turkey and as a determine the size of the public manufacturer. In this study, the size of the public sector was measured by time and cross-section analysis with the help of literature review and statistical data. As it is well known, organizations such as the World Bank, International Monetary Fund (IMF), which lender Turkey, have the opinion that high public sector employment in Turkey. However, as a result of our measurements, it has been

*Dr. Öğr. Üyesi, Sakarya Uygulamalı Bilimler Üniversitesi, Sakarya Meslek Yüksekokulu, Büro Yönetimi ve Yönetici Asistanlığı Bölümü

Asst. Prof. Dr. Sakarya University of Applied Sciences, Sakarya Vocational School, Department of Office Management and Executive Assistant Ship.

ORCID 0000-0001-7778-1149

vkaraman@subu.edu.tr

Cite as/ Atıf: Karaman, V. (2020). Türkiye’de kamu kesiminin büyüklüğünün, kamu istihdamı aracılığı ile ölçülmesi.

Turkish Studies - Social, 15(7), 153-169. <https://dx.doi.org/10.47356/TurkishStudies.47141>

Received/Geliş: 24 October/Ekim 2020

Checked by plagiarism software

Accepted/Kabul: 20 December/Aralık 2020

Published/Yayın: 25 December/Aralık 2020

Copyright © INTAC LTD, Turkey

CC BY-NC 4.0

determined that the share of the public sector in the population and the total employment is not as high as claimed and if compared with the EU member countries and OECD, it is found to be quite low.

Structured Abstract: Activities in an economy are carried out by the public and private sector. In general, public benefit goods are produced by the public sector while the private sector produces private goods.

The public sector, although it mainly emerges to meet public needs such as national defence, justice, education and health, it also produces goods and services that are subject to personal demand and completely meet special needs when necessary.

Additionally, today, The duties of ensuring economic growth, ensuring stability in the economy, creating employment and increasing the level of welfare by redistributing income also belong to the State. The State can fulfil these duties by means of fiscal policy.

Since the emergence of the need for the State, various discussions have been made by economists on what kind of duties the State will undertake and what its limits will be. According to the economic policies adopted by the states, while the obligations undertaken by the State are increased in some periods but decreased in some periods. The developments in the economic, social and political structures of the countries played a role in the change of these obligations.

Classical, Keynesian and Neo-classical economists have asserted different views about the role of the public sector in the economy.

Economists, who defended the classical view, stood for that there was an invisible hand in the market and that the economy would come to balance automatically if the State did not intervene in the markets. The classics asserted the thesis that every supply creates its demand in economics. However, by 1929, due to economic stagnation, unemployment and bankruptcies took places all over the world, it was revealed that classical view was not correct.

After the year of 1929, the interventionist state policies advocated by Keynes began to be implemented as a way out of the economic recession. Keynes asserted that the State should intervene in the instabilities in the economy with fiscal policy tools. After 1929, the result of the state intervention in the economy, firstly in the UK, also in the world and Turkey, state economic enterprises have been established. With the implementation of Keynesian policies, Europe lived its golden age until the 1970s.

In the 1970s, with the oil crisis in the world, Keynesian policies started to be criticized. In this period, neo-classical and supply-side economists opposed the state intervention in the market and defended the minimalist State. Monetarists that among these economists, asserted that the State's economic activities would hinder the private sector's activities.

Advocated by neo-classical economists since 1980, The view of reducing the share of the State's economic have found emergence in the whole world and Turkey, hence quickly began to be privatized public enterprises. The privatization efforts in Turkey started to be implemented by January 24, 1980 Decisions. In this framework, many public enterprises have been privatized. Public employees working in State Economic Enterprises were either retired or employed in other public institutions. The size of the public sector is a concept that explains the share of the public economy in a national economy. Some methods can measure the share of the public sector in the economy. Methods are a division of the following topic;

Total Public Expenditure / Gross Domestic Product, Total Public Revenue / Gross Domestic Product, Total Tax Revenue / Gross Domestic Product, Total Population / Total Public Employment and Total Public Employment / Total Employment.

The methods described above will be chosen on the purpose for which the measure will be used in economic analysis.

If the aim is to find out how much of the national income is used by the public sector, Total Public Expenditure / Gross Domestic Product ratio is used.

If the aim is to measure how much resources are transferred from the private sector to the public sector, Total Public Revenue / Gross Domestic Product ratio is used.

If the research is how much of a country's total production is produced by the public, Added Value Generated in the Public Sector / Gross Domestic Product ratio is used. Due to the difficulty in measuring the

Added Value Generated in the Public Sector, it is recommended to use the Public Employment/population ratio.

Public employment consists of public attendants who are employed by the State and perform public services.

The purpose of this study, by using the method of the total size of public sector employment, measuring the public sector in Turkey and as a determine the size of the public manufacturer.

In this study, the size of the public sector was measured by time and cross-section analysis with the help of literature review and statistical data.

In the study, the share of public employment in population and employment between 2000-2019 was examined. The number of employed over the age of 15 is taken as total employment. In total public employment; The total number of civil servants, contracted personnel, temporary and permanent workers and other public attendants numbers were taken.

The Total Public Employment / Population comparison, which is used to measure the size of the public sector, is the ratio showing how many people in the total population are employed in the public sector. This ratio gives us information about the employment policies of the public. In Turkey, between the years of 2000-2019, using the public employment rate in the total population, it has been determined that an average of 3-4% are employed in the public sector.

Also, to measure the share of public manufacture of total manufacture, the ratio of total public employment to total employment is used. However, in undeveloped countries where the majority of the population is excluded from employment, this ratio gives misleading results. While the share of the Total Public Sector Employment in Total Employment in Turkey between the years of 2000-2019 were found to vary between 11- 15%.

When the distribution of the employees in the public sector is examined, it is determined that the number of civil servants did not increase much between 2000-2019. In the same period, it has been determined that the number of permanent workers is constantly increasing and the public sector subcontractor work system has been interiorized.

As it is well known, organizations such as the World Bank, International Monetary Fund (IMF), which lender Turkey, have the opinion that high public sector employment in Turkey. However, as a result of our measurements, it has been determined that the share of the public sector in the population and the total employment is not as high as claimed and if compared with the EU member countries and OECD, it is found to be quite low.

Keywords: Public Finance, Public Employment, Public Economy, Population, Turkey, Labor Force

Öz: Bir ekonomideki faaliyetler kamu kesimi ve özel kesim tarafından yerine getirilir. Genellikle kamu yararı olan mallar kamu kesimi tarafından, özel faydası olan mallar ise özel sektör tarafından üretilir. Kamu kesimi esas olarak milli savunma, adalet, eğitim ve sağlık gibi kamusal nitelikteki ihtiyaçları karşılamak üzere ortaya çıkmakla birlikte, gerektiğinde kişisel talebe konu olan ve tamamen özel nitelikteki ihtiyaçları karşılayan mal ve hizmetleri de üretmektedir. Kamu kesiminin neleri üreteceği ve ekonomideki payı geçmişten günümüze tartışılmıştır. Kamu kesiminin ekonomideki rolü hakkında, Klasik, Keynesyen, ve Neo-klasik iktisatçılar farklı görüşler öne sürmüşlerdir. Klasik görüşü savunan iktisatçılar, piyasada görünmez bir elin olduğunu ve devlet piyasalara müdahale etmezse ekonominin kendiliğinden dengeye geleceğini savunmuşlardır. Ancak 1929 yılına gelindiğinde, bütün dünyada ekonomik durgunluğun , işsizliğin ve iflasların görülmesiyle öne sürülen bu görüşün doğru olmadığı ortaya çıkmıştır. 1929 yılından sonra, ekonomik durgunluktan çıkış yolu olarak, Keynes tarafından savunulan müdahaleci devlet politikaları uygulanmaya başlanmıştır. Keynesyen politikaların uygulanmasıyla, 1970 li yıllara kadar Avrupa altın çağını yaşamıştır. 1970 li yıllarda, dünyada görülen petrol krizi ile birlikte Keynesyen politikalar eleştirilmeye başlanmıştır. Bu dönemde neo klasik ve arz yanlı ekonomistler devletin piyasaya müdahale etmesine karşı çıkmışlar ve minimal devleti savunmuşlardır. 1980 yılından itibaren neo-klasik iktisatçılar tarafından savunulan, devletin ekonomideki payının küçültülmesi görüşleri bütün dünyada ve Türkiye’de karşılık bulmuş ve hızla kamu işletmeleri özelleştirilmeye başlanmıştır. Kamu kesiminin büyüklüğü, bir ulusal

ekonomi içinde kamu ekonomisinin payının ne kadar olduğunu açıklayan bir kavramdır. Kamu kesiminin ekonomideki payı aşağıdaki yöntemlerle ölçülebilir. Bu Yöntemler; Toplam Kamu Harcamaları/ GSYİH, Toplam Kamu Gelirleri /GSYİH, Toplam Vergi Gelirleri / GSYİH, Toplam Nüfus / Toplam kamu İstihdamı ve Toplam kamu istihdamı / Toplam istihdam oranlaması kullanılarak ölçülmektedir. Bu çalışmadaki amaç, Toplam kamu istihdamı yöntemiyle Türkiye'deki kamu kesiminin büyüklüğünü ölçerek, kamunun üretici olarak büyüklüğünü ortaya koymaktır. Çalışmada, literatür taraması ve istatistiki veriler yardımıyla zaman ve kesit analizi yapılarak kamu kesiminin büyüklüğü ölçülmüştür. Bilindiği üzere, Türkiye'ye borç veren İMF, Dünya bankası gibi kuruluşların öne sürdükleri en önemli görüşlerden biri, Türkiye'de kamu istihdamının yüksek olduğu görüşüdür. Ancak yaptığımız ölçümler sonucu kamu kesiminin nüfus içindeki ve toplam istihdam içindeki payının iddia edildiği gibi fazla olmadığı ve eğer AB üyesi ülkeler ve OECD ile kıyaslanacak olursa oldukça düşük olduğu tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Maliyesi, Kamu İstihdamı, Kamu Ekonomisi, Türkiye, İş gücü

1.Giriş

Tüm toplumlarda toplumsal düzeni sağlayan en üst otorite devlettir. Devlet yetkisi çerçevesinde çok çeşitli araç ve yöntemlerle toplumun üzerinde etkide bulunur. Bu bağlamda siyasi kararları alma, hukuki düzenlemeleri yapma ve yürürlüğe koyma yetkisi vardır. Devletin aldığı kararlar, emredici, yasaklayıcı ve düzenleyici yönleriyle ekonomide gelir ve kaynak dağılımı üzerinde etki yaratır.

Her ülkede devletler, ekonomide özel sektör ile birlikte faaliyette bulunur. Özel sektör piyasaya yönelik, fiyat mekanizmasına konu olan mal ve hizmetleri üretirken, kamu sektörü toplumsal faydası olan mal ve hizmetleri üretir. Devletin kamusal mal ve hizmet ürettiği bu alana kamu ekonomisi adı verilir. Kamu sektörü, mal ve hizmetlerin topluma parasız ya da maliyetin altında fiyatlarla sunulduğu alandır.

Kamu kesimi, esas olarak milli savunma, adalet ve diplomasi gibi tam kamusal malları, eğitim, sağlık gibi yarı kamusal malları karşılamak üzere ortaya çıkmakla birlikte, gerektiğinde kişisel talebe konu olan ve özel nitelik taşıyan mal ve hizmetleri de üretir. Ayrıca günümüzde; ekonomik büyüme ve kalkınmayı sağlamak, piyasada fiyat istikrarını sağlamak, tam istihdamı sağlamak ve gelir dağılımını düzenlemek görevleri de devlete aittir. Devlet üzerine düşen bu görevleri, özel sektörün üretmediği mal ve hizmetleri üreterek, transfer haramaları yaparak ve kamu hizmetlerinin finansmanı için vergilendirme yetkisini kullanarak gerçekleştirmektedir.

Devlete olan ihtiyacın ortaya çıktığı tarihten günümüze kadar, hangi tür görevler yükleneceği ve sınırlarının ne olacağı konusunda ekonomistler tarafından çeşitli tartışmalar yapılmıştır. Devletlerin benimsediği ekonomik ve siyasi politikalara göre bazı dönemlerde yüklendiği görevler artarken bazı dönemlerde daralmıştır. Bu görevlerdeki artma ve daralma üzerinde, ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasal yapılarındaki gelişmeler rol oynamıştır.

Teoride devletin ekonomik faaliyetlerde bulunması ve ekonomiye müdahalesi konusunda birbirine tamamen karşıt görüşler mevcuttur. Bu görüşlerden birincisi üretim faktörlerinin tamamının kamuya ait olduğu, özel mülkiyetin ve rekabetin söz konusu olmadığı, ekonomideki faaliyetlerin merkezi planlamaya dayalı olarak yürütüldüğü sosyalist sistemdir. İkincisi ise, özel mülkiyetin, rekabetin ve fiyat mekanizmasının geçerli olduğu ve kamunun ekonomiye müdahalesinin çok az düzeyde olması gerektiğini öne süren klasik iktisat görüşüdür. Bir de üçüncü bir görüş olarak, ekonominin istikrar problemi yaşadığı dönemlerde, devletin maliye politikası araçlarıyla ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini savunan Keynesyen görüşdür.

Devletin ekonomideki payının ne olması gerektiği konusundaki tartışmalar 1970' li yıllarda dünyada görülen petrol krizi ve durgunlukla beraber tekrar önem kazanmaya başlamıştır. Bu dönemde devletin ekonomideki payının küçültülmesi gerektiği görüşü Türkiye'de de karşılık

bulmuş ve bazı iş çevreleri ve ekonomistler tarafından kamu işletmelerinin, dünyadaki örneklerde olduğu gibi özelleştirilmesi gerektiği savunulmuştur.

Bu çalışmada; kamu kesiminin ekonomideki büyüklüğünün ne olması gerektiği konusunda iktisatçıların görüşleri ve kamu sektörünün ekonomideki payını ölçmede kullanılan yöntemler tartışılarak, Türkiye’de kamu kesiminin büyüklüğü, kamu istihdamının toplam nüfus ve toplam istihdam içindeki payı esas alınarak ölçülecektir.

Çalışmada, literatür taraması ve istatistiki veriler yardımıyla, zaman ve kesit analizi yapılarak kamu kesiminin Türkiye’deki büyüklüğü ölçülecektir.

2. Kamu Kesiminin Büyüklüğü İle İlgili Bazı Tartışmalar

Kamu kesiminin görevleri ve ekonomideki büyüklüğü iktisat alanındaki farklı iktisat okulları tarafından farklı şekillerde açıklanıp yorumlanmaktadır. Kamu kesiminin ekonomideki payı ile ilgili olarak ortaya çıkan teorilerden bazıları aşağıda açıklanmıştır.

Merkantilist dönem, ticari kapitalizmin savunulduğu bir dönemi temsil etmektedir. Merkantilistler, ticareti geliştirmek, teşvik etmek ve korumak için her türlü devlet müdahalesinin gerekli olduğunu ve devletin ekonomideki güçlü olması gerektiğini savunmuşlardır (Susam, 2010:7).

Fizyokratlar, devletin ekonomiye her türlü müdahalesine karşı çıkmış ve ekonomide doğal düzenin tam olarak işleyebilmesi için, devletin müdahalesinin en düşük seviyede olması ve kamu harcamalarının azaltılması gerektiğini belirtmişlerdir (Aksoy,1998: 22). Fizyokratlar, devletin en önemli görevinin, insan yaşamının ve özgürlüğünün, özel mülkiyetinin korunması olduğunu ileri sürmüşlerdir (Susam:2010: 9).

Klasik iktisatçılar “Minimal Devleti” savunmuşlar ve devletin ekonomiye müdahalesine karşı çıkmışlardır. Klasiklere göre, ekonomide görünmez bir el vardır ve ekonomi bu görünmez el yardımıyla kendiliğinden dengeye gelir. Devletin sadece savunma, diplomasi ve güvenlik gibi tam kamusal malları üretmesi gerektiği tezini ileri sürmüşlerdir (Yılmaz,2010: 18).

Ancak 1929 yılına gelindiğinde, ABD’ de başlayıp bütün dünyayı etkileyen büyük buhran ile birlikte, Klasik ekolün ekonomideki problemlere çözüm bulamadığı ortaya çıkmış ve yerine dünyada Keynesyen politikalar uygulanmaya başlamıştır. Bu görüş, toplam talebin yetersiz olduğu durumlarda, maliye politikası araçlarıyla devletin ekonomiye müdahale ederek toplam talep yaratması gerektiğini savunan görüştür. Keynesyen politikalar, 1930’ lu yıllardan 1970’ li yılların ortasına kadar bütün dünyada başarı ile uygulanmıştır.

Teoride, iktisatçıların açıklamalarına göre sanayileşme, savaşlar ve ekonomide görülen büyük krizler devletin ekonomideki payını arttırmaktadır (Şener,1994:382). Ayrıca 1929 Büyük buhranı sonrası, dünyada sosyal devlet uygulamalarının yaygınlaşması ve kamu kesiminin ekonomik faaliyetlerde bulunması, gelir dağılımındaki eşitsizliklerin devlet tarafından giderilmesi de kamunun ekonomideki payının artmasında en önemli etkenlerdendir.

Dünyada 1970’li yıllarda ortaya çıkan ekonomik durgunluk, işsizlik ve yüksek enflasyonun bir arada görüldüğü stagflasyon nedeniyle, devletin ekonomideki rolü tekrar sorgulanmaya başlanmıştır. Bu dönemde monetarist görüşü savunan Friedman gibi iktisatçılara göre ekonomideki istikrarsızlıklar, devletin ekonomiye maliye politikası aracılığı müdahale etmesi ve para otoritelerinin firmalar ve kişiler arasında farklılık yaratıcı uygulamalarından kaynaklanmaktadır ve eğer ekonomi kendi haline bırakılırsa istikrarsızlığın görülmeyeceği tezini ileri sürmüşlerdir (Savaş,2000: 872). Yapılan bu tartışmaların etkisiyle 1980’ li yıllara gelindiğinde dünyada “arz yönlü iktisat” anlayışı hakim olmaya ve kamunun ekonomideki payının büyük olduğu, küçültülmesi gerektiği görüşleri öne sürülmeye başlandı.

Arz yanlı iktisatçılar, verginin optimal bir oranının olduğu ve bu oranın üzerindeki artışın bireylerin çalışma isteklerini olumsuz etkileyeceğini ve bu durumun da ekonomide daralmaya yol açacağını savunmuşlardır. Bu sebeple kamu harcamalarının ve vergilerin düşürülerek devletin ekonomideki payının küçültülmesi gerektiğini öne sürmüşlerdir. (Balaban,2012:8). Ayrıca, kamu kesiminin yavaş ve verimsiz çalıştığı, bu verimsizliğin piyasaya devletin müdahalesinin azaltılarak aşılabileceğini savunmuşlardır (Tayyar ve Çetin,2013: 118).

Yine arz yanlı iktisatçılardan, Avusturya okuluna mensup iktisatçılar; vergi oranlarının düşürülmesi, sübvansiyonların kaldırılması, işsizlik sigortası gibi sosyal devlet uygulamalarına son verilmesi ve kamu işletmelerinin özelleştirilerek devletin küçültülmesini savunmuşlardır. Bu okulun önerisi, ekonomiye her türlü devlet müdahalesinin önlenmesi, sadece zorunlu kamu hizmetlerini yerine getiren “minimal devlet”in oluşturulması şeklinde ortaya çıkmıştır (Savaş,2000: 1019).

Ayrıca birçok ekonomist kamu kesiminin ekonomideki payının arttığını gösteren çalışmalar yapmışlardır. Bunlardan bazıları aşağıda açıklanmıştır.

Wagner (1883), sanayileşmenin sonucu olarak devlet faaliyetlerinin artmakta olduğunu “Wagner Yasası” ile açıklamıştır. Wagner yasasına göre, sanayileşme ile birlikte milli gelir artmakta ve kamu harcamaları milli gelirden daha hızlı bir şekilde artmaktadır (Şener,1994: 381).

Alan Peacock ve Jack Wisemann, Wagner yasasını İngiltere için uygulamışlar, savaş ve doğal afetler gibi kriz dönemlerinde kamu harcamalarının ve devletin ekonomideki payının hızla arttığını ve savaştan sonra da eski seviyesine geri dönmediğini ortaya çıkarmışlardır (Tullock, sy).

Fatas ve Mihov (2001), devletin ekonomideki payı ile ekonomik faaliyetler arasındaki istikrar ilişkisini incelemiş ve daha büyük bir kamu kesiminin ekonomik faaliyetler de istikrar sağladığını test etmişlerdir.(Dublin vd, 2003: 19).

William J. Baumol; özel sektörün verimli, kamu sektörünün ise verimsiz çalışması nedeniyle kamu sektöründe birim maliyetlerin yükseleceğini ve kamu harcamaların artacağını savunmuştur (Tullock, sy).

Tanzi ve Schuknecht (1995), sanayileşmiş ülkeler için, 1870’ den günümüze devletin payını Toplam Kamu Harcamaları/ GSYİH rasyosunu kullanarak ölçmüşler ve devletin ekonomideki payının arttığını test etmişlerdir (Dublin vd, 2003: 19).

Bütün bu görüşlerin etkisiyle devletin küçültülmesi gerektiği konusundaki Neo liberal görüşler 1980 li yıllardan itibaren dünyada uygulanmaya başlamış ve özelleştirme uygulamaları ile birlikte,devlet piyasaların karar alma süreçlerini etkileyen müdahalelerinden vazgeçmiş, deregülasyon ve serbestleşme politikaları çoğu ülke tarafından uygulanmaya başlanmıştır(Orak,2007: 213). Kamunun küçültülmesi akımına, 1980 yılında uygulamaya konulan 24 Ocak kararları ile Türkiye’de katılmış ve özelleştirmeler yoluyla kamunun payını küçültme yoluna gitmiştir.

3. Kamu Kesiminin Büyüklüğünü Ölçmede Kullanılan Yöntemler

Kamu kesiminin ekonomideki büyüklüğü, bir ulusal ekonomi içinde kamu ekonomisinin payının ne kadar olduğunu açıklayan kavramdır.

Kamu kesimi büyüklüğünü (KKB) , $KKB= G / Y$ şeklinde ifade edebiliriz.

Formüldeki (G) toplam kamu harcamaları, (Y) ise GSMH ‘yı ifade etmektedir.

Uygulamada kamu kesiminin büyüklüğünün ölçümünde üç yöntem kullanılmaktadır. Bu yöntemler; Toplam Kamu harcamaları / GSYİH, Toplam kamu gelirleri / GSYİH ve kamu kesimi katma değeri / GSYİH oranıdır. Uygulamada kullanılan bir dördüncü yöntem de, kamu istihdamının nüfusa oranlanarak kamu kesiminin büyüklüğünün ölçülmesidir. Tanıtılan bu

yöntemlerin hangisinin seçileceği, seçilen yöntemin iktisadi analizde hangi amaç için kullanılacağına bağlıdır.

Eğer amaç, milli gelirin ne kadarının kamu kesimi tarafından kullanıldığını tespit etmek ise, Kamu harcamaları / GSYİH oranı kullanılır. Ancak bu yöntemde kamunun payı olduğundan büyük olarak ölçülür (Görgün,1993:72). Şöyle ki, kamu harcamalarının bir kısmını transfer harcamaları oluşturmaktadır ve transfer harcamaların payı yıllar itibarıyla artmaktadır. Bu nedenle, kamu harcamalarının artışına bakarak, ekonomide kamu kesiminin payının arttığı söylenemez (Aksoy,1998:125). Şöyle ki, devletin transfer harcamaları, harcamaların yapıldığı anda karşılığında üretim faktörü satın alan harcama türü değildir. Bu sakınca nedeniyle devletin ekonomideki payı, toplam harcamalardan transfer harcamaları çıkarılarak hesaplanırsa daha doğru sonuç elde edilir.

Bu şekilde Reel harcamaların gayri safi milli hasılaya oranı, devletin ekonomideki payını daha gerçeğe yakın gösterir ve milli gelir içinde kamu hizmetlerinin payını göstermede kullanılır. Reel harcamalarla ölçüm, devletin kaynak dağılımına müdahalesi hakkında bilgi edinilmek isteniyorsa yararlı bir yöntemdir. Fakat kullanılan yöntem, kamunun kendi üretmediği birçok mamulü kullandığını dikkate almaz ve GSYİH rakamı sadece nihai malları dikkate alır, ara safhalardaki üretimin özelliği ile ilgilenmez (Due,1963: 46).

Devletin ekonomideki payını ölçmede kullanılan bir diğer yöntem, Toplam kamu gelirleri / GSYİH rakamlarını kıyaslamaktır. Bu yöntem özel kesimden kamu kesimine ne kadar kaynak transfer edildiğini göstermede kullanılır.

Kamu kesiminin büyüklüğünü ölçmede kullanılan üçüncü yöntem, kamu kesiminde üretilen katma değer / GSYH'ye oranlanmasıdır. Bu oran, bir ülkedeki toplam üretim içinde kamu kesiminin üretimini göstermede kullanılır. Devletin payı konusunda en doğru sonuçları, Kamu kesimi tarafından yaratılan Katma değer / GSYİH oranı gösterir.

Kamusal üretim, devletin ekonomiye doğrudan müdahale yöntemlerinden birisidir. Ancak bedelli ya da bedelsiz sunulan her türlü kamusal mal ve hizmet üretimi dikkate alındığında, kamu üretiminin değerinin tam olarak ölçülmesi ve bu değer uluslararası karşılaştırmalarda kullanılması mümkün değildir. Bu sakınca nedeniyle, uygulamada kamusal üretiminin yapılabilmesi için kullanılan istihdam, üretim açısından kamu büyüklüğünün bir göstergesi olarak kullanılmaktadır (İzmen vd, 2003: 14).

Ayrıca kamu üretimine ait istatistikler ülkelerin elinde doğru olarak mevcut olmadığından, üretim yöntemiyle kamunun büyüklüğünü ölçmek güç olmaktadır. Kamu üretimini ölçmede karşılaşılan güçlükler nedeniyle, çoğu iktisatçı ve Uluslararası Çalışma Örgütü kamunun katma değerinin, kamu istihdamı / toplam istihdam veya kamu istihdamı / toplam nüfus kıyaslaması ile ölçülmesinin daha doğru olacağını savunmaktadırlar. Bu yöntemde, kamu kesiminde çalışan kişilerin toplam nüfus ve toplam istihdam içindeki payları hesaplanarak, kamu kesiminin üretimi ve istihdam yaratma kapasitesi tespit edilmeye çalışılır.

Aşağıda Türkiye' de kamu kesiminin büyüklüğü 2000-2019 yılları arasında, kamu istihdamı esaslı ölçme yöntemleriyle zaman ve kesit analizi yapılarak incelenecektir.

4. Türkiye' de Kamu Kesiminin Büyüklüğü ve Kamu Kesiminin Büyüklüğünün, Kamu İstihdamı Yöntemiyle Ölçülmesi

Dünyada Keynesyen sosyal devlet uygulamalarının sonucu olarak, devletin doğrudan mal ve hizmet üretmesi, kamuda personel istihdam edilmesi sonucunu doğurmuştur. Keynesyen politikalar uygulanması sonucu, 1930-1970 yılları arasında kurulan KİT'lerde binlerce personel istihdam edilmiştir.

Ancak 1971 yılında dünyada görülen petrol krizi sonucu, devletin ekonomiye müdahalesinin sonuçları tartışılmaya başlanmıştır. Bu dönemde, devletin talep yönlü politikalarının

enflasyona neden olması ile arz kaynaklı şokların yarattığı durgunluk birleşince, refah devleti uygulamaları tartışılarak sorgulanmıştır.1980 sonrası, kamu kesiminin yavaş ve verimsiz çalıştığı, bu verimsizliğin piyasa tarzı örgütlenme ile aşılabacağı savunulan tezler arasındadır (Toprak,2009: 11). Öne sürülen bu görüşler sonucu, kamu kesiminin ekonomideki büyüklüğü ve bu büyüklüğün ölçülmesi, optimal büyüklüğün ne olması gerektiği konuları önem kazanmıştır.

1980 sonrası dönemde Türkiye’ de de kamunun ekonomideki payının yüksek olduğu, istihdam edilen kamu personelinin sayısının fazla olduğu en çok tartışılan konulardandır.

Türkiye’ de kamu personel politikasının değişmesinin gerektiği görüşü, ulus ötesi aktörler olan Avrupa Birliği, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu tarafından yoğun bir şekilde savunulmuştur. Özellikle Avrupa Birliği Hukukunda, kamuda istihdam edilen kişilerin istihdamının, kamu hukukuna göre değil, özel hukuk hükümlerine göre düzenlenmesi gerektiği vurgulanmıştır (Toprak,2009:12).

Yapılan bu tartışmaların ışığında, Türkiye’ de kamu kesimi üretimi, istihdam esaslı ölçme yöntemiyle incelenmiştir. Kamunun üretimini ölçmede karşılaşılan olumsuzluklar nedeniyle, çoğu iktisatçı ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)’nun önermiş olduğu yöntemle kamunun katma değeri ölçülmüş ve kamu istihdamı / toplam istihdam, kamu istihdamı / toplam nüfus yöntemleri ile kıyaslama yapılmıştır.

4.1. Türkiye’ de Toplam İstihdamın Nüfus İçindeki Oranı

İstihdam, çalışma arzusu ve gücüne sahip olan kişilerin hizmetlerinden ücret karşılığında yararlanılması olarak tanımlanmaktadır (Güçlüoğlu,2017: 3).

Bir ekonomide tam istihdamı sağlamak ve gerektiğinde istihdam yaratıcı politikalar üretmek devletin en önemli görevlerinden biridir. Ayrıca bir ülkede istihdam seviyesinin yüksek olması o ülkenin gelişmişlik düzeyini, düşük olması ise gelişmemiş bir ülke olduğunu bize gösterir.

Toplam İstihdam / Nüfus oranı, bir ekonomide çalışma çağına gelmiş olan ve kamu ve özel sektörde çalışan kişilerin toplam nüfus içindeki payını göstermede kullanılır ve aynı zamanda bir ekonomideki iş gücüne katılma oranını gösterir.

Ayrıca bu oran piyasanın büyüklüğü ve işlerliği hakkında bize yeterli bilgiyi sağlar. Oranın yüksek olması nüfusun büyük kısmının istihdam edildiğini, küçük olması ise işsizlik oranının yüksek olduğunu gösterir.

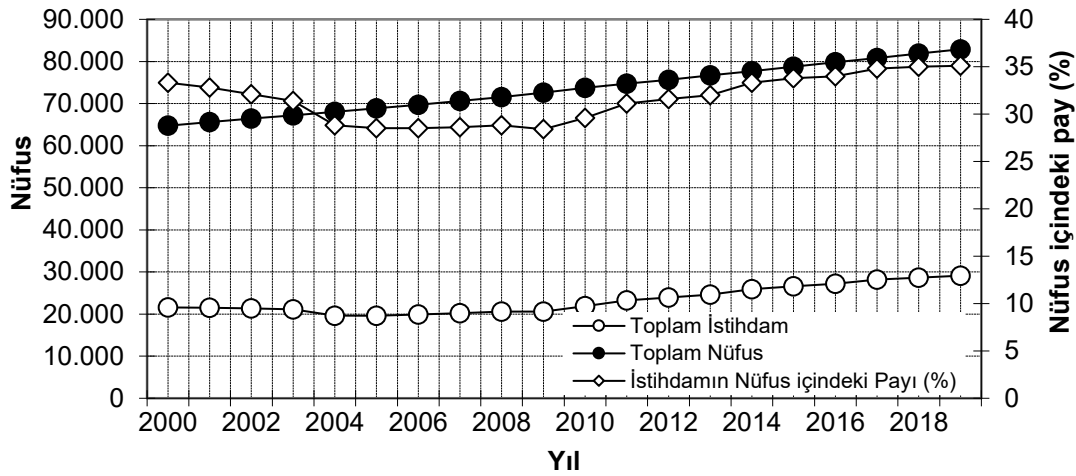
Aşağıdaki tablo 1 ve 1 nolu grafikte 2000- 2019 arası dönemde, Türkiye’de toplam istihdamın toplam nüfus içindeki payı incelenmiştir.

Tablo 1: Türkiye’de 2000-2019 Yılları Arasında, Toplam İstihdam / Nüfus Oranı

Yıl /İstihdam	Toplam İstihdam	Toplam Nüfus	İstihdamın Nüfus içindeki Payı (%)
2000	21.581	64.730	33,3
2001	21.524	65.603	32,8
2002	21.354	66.402	32,1
2003	21.147	67.187	31,4
2004	19.631	68.010	28,8
2005	19.633	68.861	28,5
2006	19.933	69.730	28,5
2007	20.209	70.586	28,6
2008	20.604	71.517	28,8
2009	20.615	72.561	28,4
2010	21.858	73.723	29,6
2011	23.266	74.724	31,1
2012	23.937	75.627	31,6
2013	24.601	76.668	32,0
2014	25.933	77.696	33,3
2015	26.621	78.741	33,8
2016	27.205	79.815	34,0
2017	28.189	80.811	34,8
2018	28.677	81.862	35,0
2019	29.116	82.886	35,1

Kaynak: TÜİK, İstihdam İstatistikleri, www.tuik.gov.tr 29.10.2020

Tablo 1 ve 1 nolu grafikte görüleceği üzere, Türkiye’de 2000-2019 yılları arasında, istihdamdaki artışın nüfus artış hızının devamlı olarak gerisinde kaldığı ve 2001, 2008 krizleri sonrası dönemde istihdamın gerilediği tespit edilmiştir. 2001 krizi sonrası dönemde istihdam oranı %28,8 seviyesine ve 2008 ekonomik krizi sonrası %28,4 seviyelerine kadar gerilediği tespit edilmiştir. 2010 yılından itibaren ekonomideki görülen düzelmeye paralel olarak istihdam oranı artmaya başlamış ve 2019 yılında nüfusun %35’i istihdam edilmiştir. İstihdam oranındaki gerilemenin büyük nedeni, 2001 krizi ve 2008 yılından sonra Türkiye’ de sıklıkla görülen krizler, işyerlerinin kapatılması ve işçi çıkarılmasıdır.

Grafik 1: Türkiye’de 2000-2019 Yılları Arasında, Toplam İstihdam / Nüfusa Oranı

Kaynak: TÜİK, İstihdam İstatistikleri, www.tuik.gov.tr 29.10.2020

4.2. Toplam Kamu İstihdamı / Toplam Nüfus Kıyaslaması ile Ölçüm

Topluma sunulacak kamu hizmetlerini yerine getirmek üzere, devlet tarafından istihdam edilen kamu görevlilerinin tamamı kamu istihdamını oluşturur. Bir ülkedeki kamu istihdamının büyüklüğünü ve ülkede sunulan kamu hizmetlerinin yoğunluğuna o ülkede tercih edilen ekonomik sistem, sosyal ve siyasal yapı etkiler (Biçerli, 2011: 60).

Kamu kesiminin büyüklüğünün ölçümünde kullanılan, Toplam Kamu İstihdamı/ Nüfus kıyaslaması, toplam nüfus içinde kaç kişinin devlet hizmetlerinde istihdam edildiğini gösteren orandır. Bu oran bize kamunun istihdam politikaları hakkında da bilgi sağlar.

Ayrıca kamusal üretiminin toplam üretim içindeki payının ne kadar olduğunu ölçmek için, toplam kamu istihdamının toplam istihdama oranı en açıklayıcı yöntem olarak kabul edilmektedir. Fakat nüfusun büyük kısmının kayıt dışı çalıştığı gelişmekte olan ya da gelişmemiş ülkelerde bu ölçüm yöntemi yanıltıcı sonuçlar vermektedir. Taşındığı bu sakınca nedeniyle, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), kamu kesiminin ekonomideki payının, kamu istihdamı / toplam istihdam oranı ile değil, Toplam Kamu İstihdamı / toplam nüfusa oranını gösterge alıp ölçmenin daha doğru olduğunu açıklamaktadır (İzmen vd, 2003: 36).Ancak uluslararası kıyaslamalarda Toplam Kamu İstihdamı /Toplam İstihdam yöntemi de kullanılmaktadır.

Özel kesimden farklı olarak, kamu kesiminin ekonomik faaliyette bulunma amacı kamu hizmeti sunmaktır. Kamu hizmetlerinin sunumunda da kar amacı güdülmeyip, kamu yararı ön plana alındığından, kamunun örgütlenme yapısı özel kesimden farklıdır. Türkiye’de 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. Maddesine göre, Kamuya sunulan hizmetler; Memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel* ve işçiler tarafından yürütülürken (Biçerli, 2011: 61), geçici personel uygulaması, 24 Aralık 2017 tarihinde 696 sayılı KHK’nın, 17. ve 18. Maddeleriyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda, geçici pozisyonda çalıştırılanlar hakkında düzenleme yapılarak kanunun C fıkrası yürürlükten kaldırıldı.¹

Türkiye’de, genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler, yerel yönetimler, üniversiteler ve KİT’lerde çalışan memur ve işçilerin tamamı kamu personeli olarak nitelendirilmektedir.

Aşağıda Tablo 2 ve 2 nolu grafikte Türkiye’de kamu çalışanlarının nüfus içindeki payı incelenmiştir.

Tablo 2’de görüleceği üzere Türkiye’ de 2000 yılında toplam nüfusun %3,9 ‘i kamuda istihdam edilirken bu oran özellikle taşeron çalışma sisteminin de etkisiyle 2005 yılından itibaren yükselme eğilimine girmiş ve 2015 yılında % 4,5 seviyesine yükselmiştir. 2018 yılında taşeron işçilerin kadroya alınmaya başlamasıyla ve 2019 yılında yaklaşık 900.000 işçinin kadroya alınmasıyla, toplam nüfus içindeki kamu kesimi çalışanlarının payı %5,6 seviyesine yükselmiştir.

Türkiye’ de kamu personel sayısının yüksek olduğu konusunda ileri sürülen görüşler gerçeği yansıtmamaktadır. Diğer ülkelerle Türkiye kıyaslandığında, kamu personelinin toplam nüfus içindeki oranı oldukça düşüktür. Şöyle ki OECD verilerine göre; Finlandiya’da her 10, Kanada’ da her 12, ABD’ de her 13, İrlanda’da 14, Almanya ve Hollanda’ da 19 İtalya ve İspanya’ da 25 kişiden biri memur unvanı taşımaktadır. Bu oran Türkiye’de her 30 kişiden bir kişi şeklinde gerçekleşmektedir (Gündoğdu, 2011: 6).

*¹ (KHK/696) RG,24 Aralık 2017 Pazar, sayı:30280.

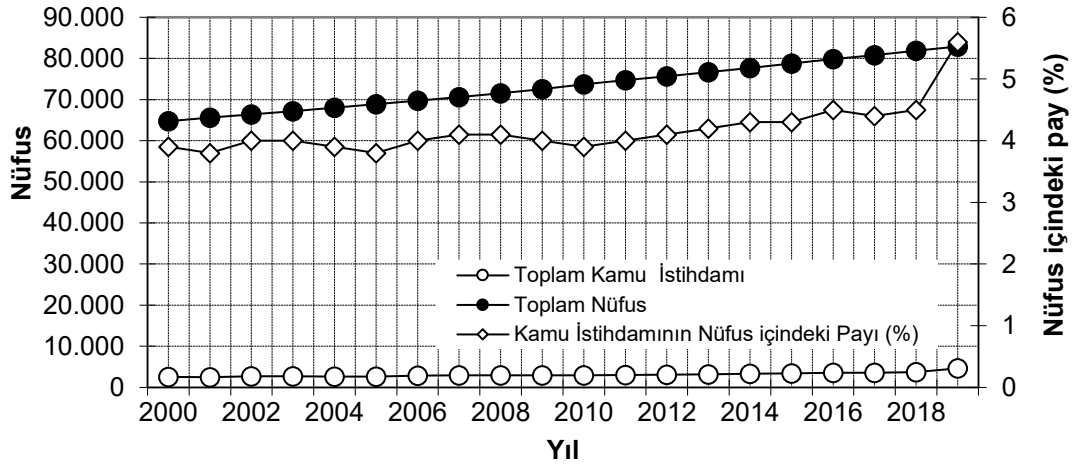
Tablo 2: 2000-2019 Yılları Arasında Türkiye’ de Toplam Kamu İstihdamı / Nüfus.

Yıl /İstihdam	Toplam Kamu İstihdamı	Toplam Nüfus	Kamu İstihdamının Nüfus içindeki Payı (%)
2000*	2.569	64.730	3,9
2001*	2.494	65.603	3,8
2002*	2.692	66.402	4,0
2003*	2.706	67.187	4,0
2004*	2.675	68.010	3,9
2005*	2.649	68.861	3,8
2006*	2.858	69.730	4,0
2007	2.927	70.586	4,1
2008	2.948	71.517	4,1
2009	2.948	72.561	4,0
2010	2.938	73.723	3,9
2011	3.037	74.724	4,0
2012	3.111	75.627	4,1
2013	3.223	76.668	4,2
2014	3.348	77.696	4,3
2015	3.418	78.741	4,3
2016	3.604	79.815	4,5
2017	3.558	80.811	4,4
2018	3.714	81.862	4,5
2019	4.644	82.886	5,6

Kaynak: TÜİK, İstihdam İstatistikleri, www.tuik.gov.tr 29.10.2020

Kaynak: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Temel İşgücü Göstergeleri.

Kaynak:SGK, Emekli sandığı iştirakçi İstatistikleri, www.sgk.gov.tr 29.10.2020

Grafik 2: 2000-2019 Yılları Arasında, Toplam İstihdam / Toplam Nüfus Oranı

Kaynak: TÜİK, İstihdam İstatistikleri, www.tuik.gov.tr 29.10.2020

Türkiye’de kamu istihdamının nüfus içindeki payı 2000-2018 yılları arasında ortalama olarak %3,8 ile 4,5 arasında bir seyir izlemiştir. 2019 yılında, işçilerin kadrolu olmasıyla % 5,6 seviyesine yükselmiştir.

4.3. Toplam Kamu İstihdamı / Toplam İstihdam Kıyaslaması ile Ölçüm

Kamunun büyüklüğünü ölçmede kullanılan bir diğer yöntem, kamu çalışanlarının toplam istihdam içindeki oranını tespit etmektir. Bu oran toplam çalışanların ne kadarının kamu kesiminde çalıştığını gösterir (Önder,2001: 405).

Kamu istihdamı, kamusal nitelikteki hizmetleri yerine getirmek üzere, bir kamu kurum ve kuruluşunda maaş karşılığı, belirlenmiş bir kadro ve pozisyonda istihdam kişilerin toplamına denir (Güler, 2005: 106).

Bugün dünyada kamu kesimi ekonomik ve sosyal açıdan büyük önem taşımaktadır. Şöyle ki günümüzde yaklaşık 450 milyon kişi kamu kesiminde istihdam edilmekte olup, bunların 200 milyon kişisi de direk kamu kesimi ünitelerinde çalışmaktadır. Bugün gelişmiş ülkelerde kamu kesiminde çalışanların toplam çalışanlar içindeki oranı ortalama (%22) civarındadır (Hammouya,1999: 1).

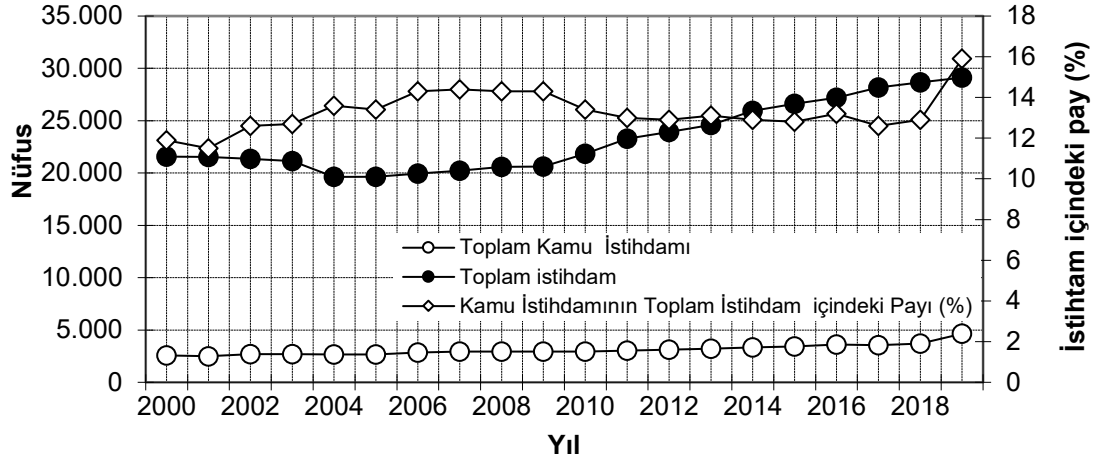
Tablo 3’ de ve 3 nolu grafikte görüleceği üzere Türkiye’ de kamu istihdamının toplam istihdam içindeki payı 2000 yılında %11,9 iken, 2002 yılında yükselmeye başlamış ve 2004 yılında %14,3 seviyesine yükselmiştir. 2019 yılında ise %15,9 seviyesine yükselmiştir. Bu yükselişte 2018 yılından sonra taşeron şirketlerde çalışan işçilerin kamu kesiminde kadroya geçirilmeleri etkili olmuştur.

Tablo 3: 2000-2019 Yılları Arasında Türkiye’ de Toplam kamu istihdamı / Toplam İstihdam

Yıl /İstihdam	Toplam Kamu İstihdamı	Toplam istihdam	Kamu İstihdamının Toplam İstihdam içindeki Payı (%)
2000	2.569	21.581	11,9
2001	2.494	21.524	11,5
2002	2.692	21.354	12,6
2003	2.706	21.147	12,7
2004	2.675	19.631	13,6
2005	2.649	19.633	13,4
2006	2.858	19.933	14,3
2007	2.927	20.209	14,4
2008	2.948	20.604	14,3
2009	2.948	20.615	14,3
2010	2.938	21.858	13,4
2011	3.037	23.266	13,0
2012	3.111	23.937	12,9
2013	3.223	24.601	13,1
2014	3.348	25.933	12,9
2015	3.418	26.621	12,8
2016	3.604	27.205	13,2
2017	3.558	28.189	12,6
2018	3.714	28.677	12,9
2019	4.644	29.116	15,9

Kaynak: TÜİK, İstihdam İstatistikleri, www.tuik.gov.tr 29.10.2020

Kaynak: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Temel İşgücü Göstergeleri. www.tccb.gov.tr 29.10.2020

Grafik 3: 2000-2019 Yılları Arasında Toplam Kamu İstihdamı / Toplam İstihdam

Kaynak: TÜİK, İstihdam İstatistikleri, www.tuik.gov.tr 29.10.2020

Kaynak: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Temel İşgücü Göstergeleri. www.tccb.gov.tr 29.10.2020

Aşağıda Tablo 4 ve 4 nolu grafikte kamu çalışanlarının kadrolar arasında dağılımı verilmiştir. Kamu kesimi çalışanlarının kadrolar arasındaki dağılımına incelediğimizde, 2000 yılından itibaren memur sayısının fazla artmadığı, sözleşmeli personel, sürekli işçi ve geçici işçi sayılarında önemli artışların olduğu görülmektedir. Özellikle 2017 yılında sürekli işçi kadrolarında çalışanların sayısı 380 bin civarındayken 2018 yılında 486 bin, 2019 yılında ise 1.123.864 seviyesine yükselmiştir. Aynı dönemde memur sayısı bir önceki yıla kıyasla ancak 105 bin civarında artmıştır.

Tablo 4: Türkiye’ de Kamu İstihdamının Kadrolara Göre Dağılımı

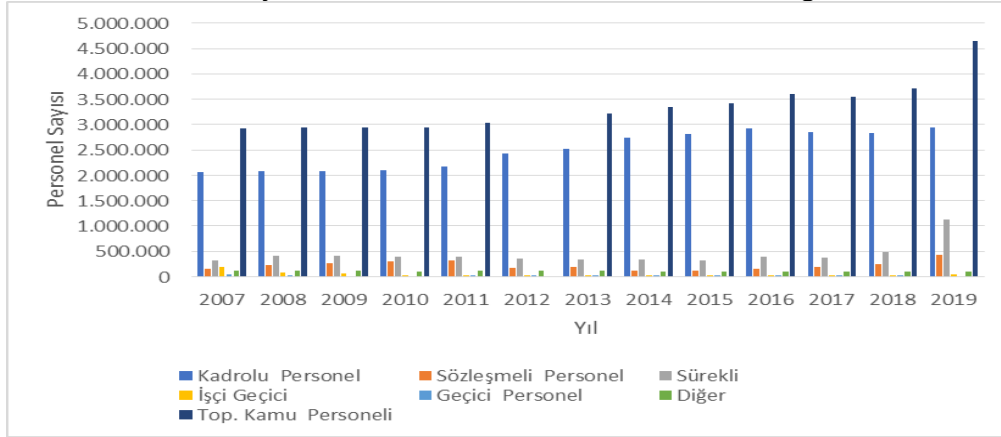
YIL	Kadrolu Personel	Sözleşmeli Personel	İşçi		Geçici Personel	Diğer	Top. Kamu Personeli
			Sürekli	Geçici			
2007	2.068.707	163.735	323.370	198.839	48.851	123.685	2.927.187
2008	2.079.326	236.871	404.484	90.012	18.872	118.852	2.948.417
2009	2.086.481	262.612	407.283	56.062	18.489	117.534	2.948.461
2010	2.100.335	294.085	392.024	30.270	16.904	104.600	2.938.218
2011	2.171.404	322.146	386.925	20.034	21.668	115.270	3.037.447
2012	2.435.169	170.686	351.448	19.673	21.946	112.738	3.111.660
2013	2.526.391	193.775	347.817	22.602	20.868	112.031	3.223.484
2014	2.742.103	113.111	342.759	28.684	22.195	100.000	3.348.852
2015	2.823.760	127.156	322.346	25.103	22.976	97.500	3.418.841
2016	2.922.961	148.392	389.971	23.002	22.579	97.500	3.604.405
2017	2.848.696	188.145	382.582	18.835	21.036	98.730	3.558.024
2018	2.826.883	256.290	486.618	24.391	19.241	101.058	3.714.481
2019	2.939.450	427.550	1.123.864	48.567	0	104.643	4.644.074

Kaynak: T.C Cumhurbaşkanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Kamu İstihdamı, www.tccb.gov.tr 29.10.2020

Tablo 4 incelendiğinde, kamudaki istihdamın, sözleşmeli personel istihdamına yönelik değişim gösterdiği görülmektedir. Özellikle 2018 yılında sözleşmeli çalışan personel sayısı 256.290 kişi iken 2019 yılında çalışan sayısı 427.550 kişiye yükselmiş, sürekli işçi kadrosunda çalışanların sayısı ise aynı dönemde 486.618 kişiden 1.123.864 kişiye yükselmiştir. Kamuda istihdam modelinin kadrolu memur istihdamından sözleşmeli kamu personeli istihdamına dönüşmesi ve son

yıllarda Türkiye’ de, kamu kesiminde istihdamın özel hukuk hükümlerine göre düzenlenmesi ve AB Hukuku kurallarının uygulanmasının bir sonucudur (Toprak,2009:13).

Grafik 4: Türkiye’ de Kamu İstihdamının Kadrolara Göre Dağılımı



Kaynak: T.C Cumhurbaşkanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Kamu İstihdamı, www.tccb.gov.tr 29.10.2020

4 nolu grafik incelendiğinde; kadrolu personelin 2011 yılına kadar 2.100.000 kişi civarında seyrettiği ve 2012 yılından itibaren hafif bir yükseliş eğilimine girerek yıllar itibariyle ortalama 100.000 kişi civarında artış olduğu gözlenmektedir. Sürekli işçi kadrosunda çalışanlardaki 2018 yılından itibaren başlayan artış eğilimi 2019 Yılında ciddi bir şekilde sıçrama gösterdiği grafikte de açıkça görülmektedir.

Türkiye’de kamu istihdamının toplam istihdam içindeki büyüklüğünü AB üyesi ülkelerle kıyasladığımızda, çoğu ülkeden daha düşük kamu istihdamı oranına sahip olduğumuz ortaya çıkmaktadır. Aşağıda Tablo 5’ de görüleceği üzere, 2018 yılı verileri ile kamu istihdamının toplam istihdam içindeki oranı temel alınarak, Türkiye’ yi AB üyesi ülkeler ile kıyasladığımızda çoğu AB üyesi ülkelerden daha düşük oranda kamu çalışmamız olduğu görülmektedir.

AB üyesi ülkelerde en yüksek kamu çalışanı oranına sahip ülkeler İsveç (%28,2), Finlandiya (%24), Litvanya (%22,1), Estonya (%22), Fransa (%21,5), Macaristan (%19,9), Letonya (%19,6), Slovakya (%18,4), Belçika (%18,3), Yunanistan (%17,6), Polonya (%17,5), İngiltere (%15,9) ve (%15,6) ile İspanya sahiptir. En düşük kamu çalışanı oranına sahip ülkeler ise Hollanda (%11,8), Lüksemburg (%12,2), İtalya (%13,2), İrlanda (%14,9) ve (%14,2) ile Portekiz sahiptir. Türkiye’nin kamu istihdamı rakamları göreceli olarak İtalya’ya yakındır.

Türkiye’de kamu istihdamı 2007 yılında %14,4, 2010 Yılında %13,4, 2018 yılında % 12,2 ve 2019 yılında % 15,9 olarak gerçekleşmiştir. Liberal politikaların uygulandığı ve yoğun özelleştirmelerin gerçekleştiği İngiltere’de bile kamu istihdamı Türkiye’den daha yüksektir. Türkiye’nin kamu istihdamı oranı göreceli olarak Portekiz ve İspanya ile yakın seviyededir.

Tablo 5: AB Üyesi Ülkelerde Kamu İstihdamının Toplam İstihdam İçindeki Oranı

Ülke/Yıl	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Avusturya	16,9	16,7	17,1	17,1	16,9	16,7	16,7	16,7	16,9	16,9	16,8	16,7
Belçika	18,4	18,3	18,8	18,9	18,7	18,6	18,7	19,0	18,8	18,6	18,5	18,3
Çek ya	16,1	15,8	16,2	16,3	16,3	16,0	16,1	16,2	16,1	16,2	16,4	16,3
Estonya	20,7	20,5	23,6	24,4	22,7	23,2	23,6	23,9	22,9	22,7	20,9	22,0
Finlandiya	24,4	24,1	24,9	25,0	24,8	24,6	24,9	24,8	24,5	24,2	24,1	24,0
Fransa	22,3	22,2	22,5	22,6	22,1	21,9	22,0	22,1	22,1	22,0	21,8	21,5
Yunanistan	17,9	17,6	17,5	18,2	18,8	18,7	18,5	17,9	17,8	17,8	17,7	17,6
Macaristan	19,1	18,8	19,8	21,2	20,5	20,6	21,3	21,6	22,0	21,4	20,5	19,5
İrlanda	14,6	15,2	16,0	16,4	16,3	16,0	15,4	15,1	15,0	14,8	14,9	14,9
Letonya	19,4	20,0	21,6	21,7	21,5	22,0	21,4	21,0	20,0	19,8	19,6	19,6
İtalya	14,5	14,3	14,4	14,3	14,1	13,8	13,9	13,9	13,8	13,6	13,4	13,2
Litvanya	23,2	23,3	24,7	25,7	25,6	24,8	24,4	23,7	23,3	22,7	22,6	22,1
Lüksemburg	11,1	10,8	11,3	12,3	12,3	12,4	12,5	12,4	12,3	12,2	12,2	12,2
Hollanda	12,8	12,7	13,0	13,3	13	12,8	12,8	12,6	12,4	12,2	12	11,8
Polonya	17,4	16,6	16,0	16,0	16,3	16,6	16,8	16,7	16,9	16,7	17,1	17,2
Portekiz	14,4	14,4	14,9	15,1	15,0	15,5	15,6	15,1	14,8	14,7	14,3	14,2
Slovakya	19,3	18,7	18,8	19,2	19,3	19,1	19,3	19,4	19,3	18,9	18,7	18,4
Slovenya	15,5	15,5	16,0	16,7	17,4	17,7	17,6	17,5	17,3	17,3	17,1	16,9
İspanya	13,4	13,7	14,8	15,3	16	16,2	16,7	16,5	16,2	15,9	15,6	15,6
İsveç	30,4	29,5	29,5	29,1	28,6	28,6	28,6	28,6	28,8	29,0	28,8	28,7
İngiltere	19,2	19,0	19,6	19,6	19,0	17,9	17,3	16,9	16,4	16,2	16,0	15,9
Türkiye	14,4	14,3	14,3	13,4	13,0	12,9	13,1	12,9	12,8	13,2	12,6	12,9

OECD :Employment in general government as a percentage of total employment,

www.stats.oecd.org (30.11.2020)

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Temel İşgücü Göstergeleri. www.tccb.gov.tr 29.10.2020

AB üyesi ülkelerin çoğunda kamu kesiminde çalışanların sayısında azalma yaklaşık %1 oranında gerçekleşmiş ve mevut durumlarını korumuşlardır. AB’de kamu çalışan sayısı sadece 2 ülkede artış göstererek, Estonya’da %22, Macaristan’da ise % 19,5 seviyesine yükselmiştir.

5- Sonuç

Tarihi süreç içerisinde birçok iktisat okulu ve ekonomistler tarafından kamu kesiminin ekonomideki rolünün ne olması gerektiği ve büyüklüğü tartışılmıştır.

Klasik ve neo klasik iktisatçılar kamunun ekonomideki payının yüksek olduğunu ve küçültülmesi gerektiğini, devletin görevlerinin zorunlu kamu hizmetleriyle sınırlı olması gerektiğini savunmuşlardır.

Keynesyen ekonomistler ise, ekonomideki krizlerin kendiliğinden geçemeyeceğini ve devletin ekonomiyi müdahale etmesi gerektiğini savunmuşlardır.

1980 yılından itibaren, devletin ekonomideki payının küçültülmesi gerektiği konusundaki görüşler Türkiye’deki iktidarlar tarafından benimsenmiştir. KİT’lerin verimsiz çalıştığı, bu kuruluşlar eğer özelleştirilirse daha verimli çalışacağı gerekçesiyle özelleştirme çalışmalarına hız verilmiştir. 1980 yılından günümüze kadar verimli çalışan birçok KİT özelleştirilmiştir. KİT’lerde çalışan personel ya emekliye sevk edilmiş ya da diğer kamu kuruluşlarına transfer edilmiştir.

Bu dönemdeki başka bir tartışma konusu da kamu çalışanlarının sayısının çok yüksek olduğu konusunda ileri sürülen görüşlerdir. Kamu istihdamı bir ekonomide devletin üretime katkısı gösteren bir değişkendir.

Bütün bu tartışmaların ve İMF, Dünya Bankası ve Avrupa Birliğinin de telkinleriyle, Türkiye’de Kamu istihdamı dönüşüme uğramıştır. Kamudaki istihdam modeli, klasik kadroya

dayalı ve iş güvencesi olan sistemden, iş sözleşmesi ile özel hukuk hükümlerine göre çalışılan sistem şeklinde değişim göstermiştir.

2000 yılı sonrası dönemde, Türkiye’de kamu istihdamının toplam nüfus içindeki oranı %3-%4,5 arasında değişmektedir ve %4,5 oranı 2018 yılında gerçekleşen orandır.2019 yılında ise nüfus içindeki kamunun istihdam oranı % 5,6 olarak gerçekleşmiştir.

Kamu istihdamının toplam istihdam içindeki oranı ise %11-12 civarı olup 2019 yılında kamudaki işçilerin kadroya alınmasıyla ancak %15,9 seviyesine yükselmiştir. 2019 yılında, kamu istihdamının %15,9 seviyesine çıkma nedeni, taşeron çalışan işçilerin kadroya geçirilmesinin sonucudur.

Türkiye’deki kamu istihdamı oranları çoğu OECD ve AB üyesi ülkelerin çok gerisinde kalmaktadır. AB üyesi ülkelerde kamu istihdamının toplam istihdam içindeki oranı, İtalya, Hollanda ve Lüksemburg hariç diğer AB üyesi ülkelerde %15 ile %25 arasında değişmektedir. Türkiye’ de ise 2019 yılı hariç tutulursa kamu istihdamı %11- 13 arasında gerçekleşmiştir. Kıyaslamalardan da tespit edildiği gibi, Türkiye’ de kamu kesimi çalışanlarının sayısı iddia edildiği gibi yüksek değil çok düşüktür.

Ayrıca bu dönemde kamu kesimi istihdamının karakteristik özelliği, memur istihdamı yerine taşeron çalışma şeklinin ve sözleşmeli çalışmanın daha çok tercih edilmesidir. Kamu kesiminde hemen hemen çalışanların yarısı özel hukuk hükümlerine göre sözleşmeli çalıştırılmaktadır.

Türkiye’ de istihdam oranı da çok düşük seviyelerde seyretmektedir. Kuşkusuz bu konuda arka arkaya yaşanan krizlerin etkisi ve yatırımların üretim sektörüne değil hizmet sektöründe yoğunlaşmasında en büyük etkenlerdendir.

Sonuç olarak devletin en önemli görevlerinden birinin de tam istihdamı sağlamak olduğunu düşünürsek, devlet üretimi ve istihdamı artırıcı politikalar uygulamalı ve kamu kesimi istihdamını AB ülkeleri seviyesine taşımalıdır.

Türkiye’ de kamu kesimi istihdamında problem, kamuda istihdam edilen kişilerin sayısı değil, nitelikleri ile ilgilidir. Bu sebeple, kamuya eleman alınırken liyakata göre personel seçilmeli ve her türlü kayırmacılığın önüne geçilmelidir.

Bundan başka, bir ekonomide sosyal devletin en önemli görevlerinden birinin çalışanların sosyal güvencelerini sağlamak ve gözetmek olduğunu düşünürsek, güvencesiz bir çalışma şekli olan sözleşmeli istihdamından vazgeçilmelidir. Bunun yerine kamuda motivasyonu ve verimliliği artıracak tedbirler alınmalı, kamu personelinin eğitimine ve kalifiye nitelik kazanmasına önem verilmelidir.

Kaynakça

- Aksoy, Ş. (1998). *Kamu maliyesi*, (3. Baskı), Filiz Kitabevi.
- Balaban, K.G. (2012). *Kurallı maliye politikası ve Türkiye’de kurallı maliye politikası uygulamasına ilişkin model önerisi* (T.C Merkez Bankası Uzmanlık Tezi). www.tcmb.gov.tr
- Biçerli, M.K. (2011). Kamu istihdamı ve İŞKUR, *Kamu ‘da Sosyal Politika*, TÜSİAD, (17),59-65.
- Canpolat, T (2011). Kamuda yeni istihdam türü olarak uygulanan hizmet alım sözleşmeleri, *Kamu ‘da Sosyal Politika*, TÜSİAD,(17),12-30.
- Dublin, K, Pitzer J., & Weisman, E. (2003). “measuring the size of the public sector: what does the imf’s government finance statistics manuel 2001 contribute?” 24.Th CEIES Seminar:

- “The Size of The Government Sector-How To Measure”, Thursday 23 Friday October, p. 18 (Çevirimiçi) www.eu.int 26.05.2006.
- Due, F. J. (1963): *Maliye: Bir iktisadi analiz*, (Çev: İzzettin ÖNDER ve Sevim Görgün), İstanbul Üniversitesi Yayınları (1241).
- Görgün, S. (1993). *Kamu maliyesi ders notları*, Nadir Kitabevi.
- Güçlüoğlu, Ü.M. (2017). *Türkiye istihdam analizi ve bazı makroekonomik değişkenlerin istihdam üzerine etkisi*, Türkiye İş-Kur Genel Müdürlüğü, (Uzmanlık Tezi). www.iskur.gov.tr
- Güler, B.A. (2005). *Kamu personeli*, İmge Yayınevi.
- Gündoğdu, A.(2011). Yeni türkiye ve istihdam, *Kamu 'da Sosyal Politika*, TÜSİAD,(17)3-7
- İzmen, Ü, Hamzaoğlu, T., & Süzük, M.A. (2003). Karşılaştırmalı bir perspektiften türkiye’de kamu sektörü göstergeleri, *TÜSİAD; Yayın No: TÜSİAD- T/2003/12 -370*
- Messaoud Hammouya (1999). “Statistics on public sector employment: Methodology, structures and trends”, İLO, Bureau of Statistics, <http://www.ilo.org>
- OECD: Employment In general govenment as a percentage of total employment, www.stats.oecd.org
- Orak, C.Ç. (2007). Kamu hizmeti: Tabula Rasa Avrupa Birliği sürecinde nasıl doldurulacak, *TBB Dergisi*,(68),166-240.
- Önder, İ, Türel, O ve Diğerleri. (1993). *Türkiye 'de kamu maliyesi, finansal yapı ve politikalar*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Savaş, V. (2000). *İktisadın tarihi*, 4. Baskı, Siyasal Kitabevi.
- SGK, Emekli sandığı iştirakçi İstatistikleri, www.sgk.gov.tr 30.10.2020
- Susam, N. (2010).*Türkiye ekonomisi ve maliyesi*, İstanbul Üniversitesi, Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi. www.istanbul.edu.tr 29.10.2020
- Şener, O. (1994). Kamu kesiminin optimal büyüklüğü, *X.Türkiye Maliye Sempozyumu*, 379-410.
- Tayyar, A & Çetin, B (2013). Liberal iktisadi düşüncede devlet, *C.Ü İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(1),107-120.
- T.C Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Temel İşgücü Göstergeleri. www.tccb.gov.tr
- Toprak, E. (2009). *Türkiye'de kamu personel politikası: Kamu yönetimi reformu sürecindeki değişimler üzerine değerlendirme*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Seminer Çalışmaları, No:6.
- Tullock, G: *Government spending*, [http://www.econlib.org/library/Enc/Government spending. Html](http://www.econlib.org/library/Enc/Government%20spending.html)
- TÜİK(2019),Çalışma İstatistikleri, www.tuik.gov.tr 30.10.2020
- Yılmaz, E.B. (2010), *Kamu ekonomisi*, İstanbul Üniversitesi, Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi. www.istanbul.edu.tr 26.10.2020.