

4

ULUSAL HESAPLARDA KAMU HARCAMALARININ SINIFLANDIRILMASI VE KAMU YATIRIMLARI ÖRNEĞİ¹

İlker YAMAN

Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, Maliye Bölümü, Arş. Gör.

ORCID: 0000-0002-3724-7467

Ahmet Burçin YERELİ

Hacettepe Üniversitesi, Maliye Bölümü, Prof.Dr.

ORCID: 0000-0002-8746-6756

Giriş

Son yüzyılda hem devlet fonksiyonlarının değişmesi hem de küreselleşme olgusu kamu finansmanı istatistiklerinin uluslararası arenada yöntem, kapsam ve uygulama açısından hızlı bir şekilde gelişim ve değişimini beraberinde getirmiştir. Ayrıca, Avrupa Birliği gibi oluşumlarda görülen uyumlaştırma ve birleştirme çabaları, ortak bir Ulusal Hesaplar Sisteminin (UHS / System of National Accounts) oluşturulmasını gerekli kılmıştır. Örneğin Avrupa Birliği ülkeleri, kendi ulusal hesaplarını ESA 2010²'a (European System of National Accounts 2010) göre hazırlamakla yükümlüdürler (Sarmiento, 2018: 77). İlâveten ülke ekonomilerinin uluslararası boyutta aynı kavram, tanım ve hesap kuralları vasıtasıyla karşılaştırılmasını kolaylaştıracak ortak bir hesap sisteminin gerekliliği de UHS' nin geliştirilmesinde itici bir güç olmuştur.

- 1 Bu çalışma yürütülmekte olan "Kamu Yatırımlarının Belirleyicileri Üzerine Ampirik Bir Analiz" başlıklı doktora tezinden türetilmiştir.
- 2 ESA 2010, ekonomideki (özel kesim, devlet kesimi ve kar amacı gütmeyen kesim) bütün sektörler için veri sağlayan birleştirilmiş ve birbirine bağlantılı bir hesap sistemidir

Devletler kendi varlıklarını devam ettirebilmesi, işlevlerini yerine getirebilmesi ve belirledikleri iktisadi, sosyal ve siyasi politika ve faaliyetleri uygulamaya koyup gerçekleştirebilmesi için birtakım giderlere katlanmak zorundadır. Ulusal ve uluslararası siyasi ilişkilerin kurulması ve bu ilişkilerin yönetilmesi, savunma ve güvenlik hizmetlerinin sunulması, kamu düzeninin sağlanması, iktisadi büyüme ve kalkınmanın teşvik edilmesi, arz ve talebi etkileyen müdahalelerin gerçekleştirilmesi, özel mülkiyetin güvence altına alınması, sosyal refah programlarının uygulamaya konulması ve yoksulluğun azaltılması gibi çok sayıda faaliyet için devlet birimleri harcama yapmaktadır. Devletlerin karşı karşıya kaldığı harcamaların geniş bir sahaya yayılması ve büyük bir hacim ve çeşitliliğe sahip olması bu tür harcamaların sınıflandırılmasını veya sistematik bir şablon altında incelenmesini zorlaştırmaktadır. Bu zorluğu yenmek için geliştirilen COFOG (Classifications of Functions of Government/Hükümet Fonksiyonlarının Sınıflandırılması)³ ve ESA 2010, kamu harcamalarını daha kolay anlamamıza ve sınıflandırmamıza imkân tanımaktadır.

Bu çalışmanın yapılmasındaki ilk amaç, COFOG ve ESA 2010 çerçevesinde kamu harcamalarının sınıflandırılma şeklini ve bu tür harcamaların kapsam ve içeriğini incelemektir. Ayrıca kamu harcama türlerinden biri olan kamu yatırımlarının ESA 2010 çerçevesinde detaylı bir şekilde incelenmesi de bu çalışmanın diğer bir amacıdır. Dolayısıyla bu çalışma kamu harcamalarının ve yatırımlarının kapsam, içerik ve özelliklerini COFOG ve ESA 2010 çerçevesinde detaylı bir şekilde ele alarak hem bilimsel yazında yer alan diğer çalışmalardan ayrıştırmakta hem de bilimsel yazına katkı sunmaktadır. Bu çalışmada ilk olarak Ulusal Hesaplar Sisteminin; Birleşmiş Milletler, Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü ve Avrupa Ekonomik Topluluğu/Avrupa Birliği'ndeki gelişimi ele alınmaktadır. Daha sonra bu çalışmada COFOG ve ESA 2010'a göre kamu harcamalarının nasıl sınıflandırıldığı açıklanmaktadır. İlaveten bu çalışmada kamu harcamalarının hem fonksiyonel hem de ekonomik çerçevede kapsam ve içeriği incelenmektedir. Dahası bu çalışmada, ESA 2010'da yer alan kamu yatırım harcamalarının kamu sermaye harcamaları içindeki yeri; bu tür harcamaların kapsamı, içeriği, temel özellikleri ve nitelikleri açıklanmaktadır.

Ulusal Hesaplar, belirli bir zaman dilimi içinde bir ülkenin, bölgenin veya ülke grubunun iktisadi durumunu açıklayan kavramlardan, tanımlamalardan,

3 COFOG, OECD (The Organization of Economic for Cooperation and Development) tarafından geliştirilmiş ve UNSD (United Nations Statistical Division) tarafından yayımlanmış bir sınıflandırma sistemidir.

sınıflandırmalardan ve muhasebe kurallarından oluşmaktadır (Sarmiento, 2018: 73). Ulusal Hesaplar dâhilinde yer alan kavramlar, tanımlamalar, sınıflandırmalar ve istatistiksel kurallar hem ulusal hem de uluslararası düzeyde kabul görmektedir. Ulusal Hesaplar ülke ekonomilerinin içinde yer alan iktisadi aktörlerin faaliyetlerini hem mikro hem de makro düzeyde en iyi ve kolayca anlaşılır bir şekilde izahını amaç edinmektedir. Dolayısıyla ulusal hesaplar, hem devlet kesimi faaliyetlerinin hem de özel kesim faaliyetlerinin toplumun her kesimi açısından rahatlıkla anlaşılmasına imkân vermesinin yanında, ekonomik analizeler ve devlet politikaları için de yol gösterici olmaktadır.

Ulusal Hesaplar Sisteminin geliştirilmesi ve uygulanması son yıllarda ortaya çıkan bir konu olmayıp yaklaşık doksan yıllık bir döneme yayılmaktadır. Tablo 2’de Birleşmiş Milletler (UN), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ve Avrupa Ekonomik Topluluğu/Avrupa Birliği (EEC/EU) için Ulusal Hesaplar Sistemlerinin zaman içindeki gelişimi gösterilmektedir. Simon Kuznets’in 1934 yılında Amerika Birleşik Devletleri ve Richard Stone’un 1941 yılında Birleşik Krallık için yayımladıkları ulusal gelir istatistikleri, modern hesap sistemlerinin ilk örnekleri olarak gösterilmektedir (Lequiller ve Blades, 2014, s. 438). 1953 yılında hazırlanan Ulusal Hesaplar Sistemi; ulusal geliri ölçen, girdi-çıkıtı tabloları yapan, fon akışı analizini gösteren ve bilanço tablosu oluşturan ilk sistemdir. Zaman içinde farklı hesap sistemleri geliştirilmiş ve günümüze doğru yaklaştıkça bu hesap sistemleri daha net ve açık bir hal almıştır. Günümüz hesap sistemlerine dayanak teşkil eden yaklaşımların birçoğunun UHS 93 sonrasında olduğu söylenebilir. UHS 93’te harcamalar, amacına göre dört grup altında sınıflandırmaktadır. Bu gruplar hükümet fonksiyonlarının sınıflandırılması (COFOG), bireysel tüketimin amacına göre sınıflandırılması (COICOP)⁴, hanehalkına hizmet sağlayan kar amacı gütmeyen kurumların amaçlarına göre sınıflandırılması (COPNI)⁵ ve üretici giderlerinin amaçlarına göre sınıflandırılması (COPP)⁶ şeklindedir (United Nations, 2000, s. 9). Tablo 1’de belirtilen Ulusal Hesap Sistemleri arasında en güncel olan ve COFOG sınıflandırması esas alınarak yapılan hesap sistemi ESA 2010’dur. COFOG kamu harcamalarını fonksiyonel bazda ele alırken ESA 2010’da kamu harcamaları ekonomik bazda değerlendirilmektedir. ESA 2010’da belirtilen iktisadi kategoriler, COFOG’da belirtilen fonksiyonlara ilişkin harcamalara işaret etmektedir (Eurostat, 2019: 38). Diğer

4 Classification of Individual Consumption According to Purpose.

5 Classification of the Purposes of Non-Profit Institutions Serving Households.

6 Classification of the Outlays of Producers According to Purpose.

bir deyişle, Eurostat gibi veri sağlayıcı kurum veya kuruluşlar ESA 2010 çerçevesinde ve COFOG'a dayanarak iktisadi fonksiyon temelinde genel hükümet harcamaları verilerini toplamaktadır.

Tablo 1. Ulusal Hesaplar sisteminin gelişimi

Yıl	UN	OECD	EEC/EU
1950	-	Basitleştirilmiş sistem	-
1952	-	Normalleştirilmiş sistem	-
1953	Ulusal Hesaplar Sistemi (UHS)	-	-
1958	-	Normalleştirilmiş sistemin revizyonu	-
1965	-	-	-
1968	UHS'nin revizyonu	-	-
1970	-	-	ESA 79
1993	UHS'nin revizyonu (UHS 93)	-	-
1995	-	-	ESA 95
1999	COFOG, COICOP, COPNI ve COPP Birleşmiş Milletler İstatistik Birimi tarafından onaylanmıştır.	-	-
2008	UHS 93'ün revizyonu (UHS 2008)	-	-
2010	-	-	ESA 95'in revizyonu
2014	-	-	ESA 2010

Kaynak: Sarmiento, 2018: 75.

Bu çalışma, giriş bölümünü takip eden dört bölüm ve sonuç kısmından oluşmaktadır. Birinci bölümde COFOG'ta belirtilen kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırması ele alınmaktadır. Çalışmanın ikinci bölümünde ESA 2010 hesap sisteminde yer alan kamu harcamalarının iktisadi sınıflandırılması üzerinde durulmaktadır. Çalışmanın üçüncü bölümünde ESA 2010'da ele alınan kamu yatırımları kavramı ve bu tür yatırımların kapsamı detaylı bir şekilde incelenmektedir. Çalışmanın dördüncü bölümünde kamu yatırımları kavramının daha iyi anlaşılmasını sağlamak için bu tür yatırımların özellik ve nitelikleri üzerinde durulmaktadır. Çalışmanın son kısmında da sonuç kısmı yer almaktadır.

1. COFOG'a Göre Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması

COFOG, kamu harcamalarını işlevsel bazda ele almaktadır (Tablo 2). COFOG'un temel amacı uluslararası karşılaştırmaların kolayca yapılabileceği bir sistem inşa etmektir. COFOG, hükümet işlevlerinin veya hükümetin sosyal ve ekonomik amaçlarının, çok sayıda farklı harcama türü vasıtasıyla genel hükümet birimlerince nasıl gerçekleştirileceğine ilişkin detaylı bir sınıflandırma yapmaktadır (International Monetary Fund [IMF], 2014: 142). Bu tür bir sistemde devletin ne tür giderlere katlandığının görülmesi oldukça kolaylaşmaktadır.

COFOG'un bir başka özelliği ise kaynakların sektörler bazında nasıl dağıldığının analiz edilmesine olanak tanımasıdır (Allen ve Tommasi, 2001: 122). Bununla birlikte, COFOG hükümet programlarının etkinliğinin daha kolay anlaşılabilmesine de imkân tanıyan bir sınıflandırma sistemidir. COFOG sınıflandırmasında kamu harcamaları; genel kamu hizmetleri, savunma, kamu düzeni ve güvenlik, ekonomik işler, çevre koruması, konut ve kamusal kolaylıklar, sağlık, dinlenme ve eğlenme, kültür ve din, eğitim ve sosyal koruma olmak üzere on grup altında ele alınmaktadır (United Nations, 2000: 35).

Tablo 2. COFOG sınıflandırmasına göre devletin fonksiyonları

01 Genel Kamu Hizmetleri	06 Konut ve Kamusal Kolaylıklar
01.1 İdari ve yasama organları, finansal ve mali işler, dış işler	06.1 Konut geliştirme
01.2 Dış ekonomik yardım	06.2 Kamu geliştirme
01.3 Genel hizmetler	06.3 Su arzı
01.4 Basit araştırma	06.4 Cadde aydınlatma
01.5 Genel kamu hizmetlerine yönelik AR-GE	06.5 Konut ve Kamusal Kolaylıklara yönelik AR-GE
01.6 Diğer gerekli genel kamu hizmetleri	06.7 Diğer gerekli Konut ve Kamusal Kolaylıklar
01.7 Kamu borcu işlemleri	07 Sağlık
01.8 Farklı devlet birimleri arasındaki genel karakterdeki transferler	07.1 Medikal ürünler, aletler ve donanım
02 Savunma	07.2 Ayakta tedavi hizmetleri
02.1 Askeri savunma	07.3 Hastane hizmetleri
02.2 Sivil savunma	07.4 Kamusal sağlık hizmetleri
02.3 Dış askeri yardımlar	07.5 Sağlığa yönelik AR-GE
02.4 Savunmaya yönelik AR-GE	07.6 Diğer gerekli sağlık hizmetleri

02.5 Diğer gerekli savunma hizmetleri	08 Dinlenme ve Eğlenme, Kültür ve Din Hizmetleri
03 Kamu Düzeni ve Güvenlik	08.1 Dinlenme, eğlenme ve spor hizmetleri
03.1 Polis hizmetleri	08.2 Kültürel hizmetler
03.2 Yangın-kurtarma hizmetleri	08.3 Yayım ve yayın hizmetleri
03.3 Yargı	08.4 Dini ve diğer toplumsal hizmetler
03.4 Hapishaneler	08.5 Dinlenme ve Eğlenme, Kültür ve Din Hizmetlerin yönelik AR-GE
03.5 Kamu düzeni ve güvenliğe yönelik AR-GE	08.6 Diğer gerekli Dinlenme ve Eğlenme, Kültür ve Din
03.6 Diğer gerekli kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri	09 Eğitim
04 Ekonomik İşler	09.1 Okul öncesi ve ilköğretim eğitimi
04.1 Genel ekonomik, ticari ve işgücü (çalışma) işleri	09.2 Ortaöğretim
04.2 Tarım, orman, balıkçılık ve avlanma	09.3 Lise ve sonrası, üniversite öncesi eğitim
04.3 Yakıt ve enerji	09.4 Üniversite eğitimi
04.4 Madencilik, imalat ve inşaat	09.5 Düzey olarak tanımlanamayan eğitim
04.5 Ulaşım	09.6 Eğitime yönelik ek hizmetler
04.6 İletişim	09.7 Eğitime yönelik AR-GE
04.7 Diğer endüstriler	09.8 Diğer gerekli eğitim hizmetleri
04.8 Ekonomik işlere yönelik AR-GE	10 Sosyal Koruma
04.9 Diğer gerekli ekonomik işler	10.1 Hastalık ve engellilik
05 Çevre Koruma	10.2 Yaşlılık
05.1 Atık yönetimi	10.3 Hayatta kalanlar
05.2 Atık su yönetimi	10.4 Aile ve çocuklar
05.3 Kirlenmenin azaltılması	10.5 İşsizlik
05.4 Biyoçeşitliliğin korunması ve çevre düzenlemesi	10.6 Barınma
05.5 çevrenin korunmasına yönelik AR-GE	10.7 Diğer gerekli sosyal dışlanma
05.6 Diğer gerekli çevre koruması	10.8 Sosyal korumaya yönelik AR-GE
	10.9 Diğer gerekli sosyal koruma

Kaynak: United Nations, 2000: 36-38.

2. ESA 2010'da Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması

Küresel boyutta kabul gören ESA 2010 hesap sisteminde, iktisadi yapının tüm kesimleri temsil edilmekte ve ekonomideki ilişkiler geniş bir şekilde ele alınmaktadır. ESA 2010 hesap sisteminin ön plana çıkan bir diğer özelliği de ekonomik yapının mümkün olduğunca basit bir çerçevede anlatılmasıdır. Ayrıca ESA 2010, bir ekonominin diğer ekonomiler ile ilişkisinin anlaşılmasına olanak sağlayan bir hesap sistemidir. İlâveten ESA 2010 uluslararası yapıda yer alan diğer hesap sistemleri ile uyumlu bir hesap sistemidir. Hatta ESA 2010 ekonomik süreci parasal ve kolaylıkla gözlemlenebilir terimlerle açıklamaya odaklanmaktadır (Eurostat, 2013: 4-5). Son olarak ESA 2010 kendinden önceki hesap sistemlerinin geliştirilmiş ve en güncel şeklidir.

Kamu finansmanı istatistiklerinin metodolojik yapısının önceki hesap sistemlerine kıyasla ESA 2010'da değiştiği görülmektedir (Tablo 3). Bunun yanı sıra ESA 2010 kamu harcamalarını ağırlıklı olarak ekonomik bazda değerlendirirken COFOG kamu harcamalarını fonksiyonel bazda ele almaktadır. Tablo 3'te Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Birliği'nde zaman içinde kullanılan Ulusal Hesap sistemlerinin temel özellikleri gösterilmektedir. ESA 2010'da yer alan temel sektörler hanehalkları, devlet (hükümet), kurumlar (finansal ve finansal olmayan), hanehalkına hizmet sunan kâr amacı gütmeyen kurumlar ve dünyanın geri kalanı şeklindedir (Eurostat, 2017: 123). ESA 2010'da yer alan temel kategoriler ise kurumsal birim ve sektörler, üretici ve üretim birimleri, ticari işlemler ve diğer akımlar, varlıklar ve borçlar ve fonksiyonlar olarak belirtilmektedir (Sarmiento, 2018: 78). ESA 2010'da yer alan kamu finansmanı istatistikleri devletin toplam gelirlerini, toplam harcamalarını, genel hükümet dengesini (açık veya fazla/ net ödünç alma veya net ödünç verme), finansal varlık ve borç işlemlerini, yükümlülüklerdeki diğer değişimleri ve bilançoğu göstermektedir. Kamu harcamalarının tahakkuk prensibine uygun olarak dönüştürülmesi nedeniyle ESA 2010'a göre devlet birimleri tarafından yapılan işlemler ekonomik değer yaratıldığında, dönüştürüldüğünde veya ortadan kalktığında kayıt altına alınmaktadır (Sarmiento, 2018: 149).

Tablo 3. EEC/EU’da Ulusal Hesaplar sisteminin özellikleri

Düzenleme	Başlangıç	Temel özellikler
OECD	1979’a kadar	Ulusal Hesaplar, OECD modeline uygun olarak belirlenmiştir (Standartlaştırılmış Ulusal Hesaplar Sistemi).
1977	1979	Avrupa Hesaplar Sistemine (ESA) dayanarak Ulusal Hesapların hazırlanılmasına başlanması. Ulusal Hesaplar artık defter tutma (muhasabe) sistemi değildir. Ulusal Hesaplar, bütünleşik ekonomik hesaplar sistemi olmaya başlamıştır. Bu yolla, kurumsal sektörlerdeki hesaplar, girdi çıktı matrisleri ve finansal hesaplar UHS’ye dâhil edilmiştir.
1986	1993	Ulusal Hesapların ilk büyük revizyonudur. Özerk bölgeleri, vergi sistemini ve EEC ile ilgili diğer yapısal değişimleri kapsamaktadır.
1995	1995	Reg. (EC) no. 2223/96, 25 Haziran’a dayanarak yapılan değişiklikler yer almaktadır. Bu değişiklikler ESA 95’ in oluşmasına yol açmıştır. Bu yolla, hesap sistemine yeni istatistiki kaynaklar ve yönetsel düzenlemeler dâhil edilmiştir.
2000	2000	Kullanıcı tarafından finansal aracılık hizmetlerinin tahsisi yer almaktadır. Ormanların doğal büyümesinin değeri devam eden işler olarak dâhil edilmiştir.
2006	2010	SBI ve yeni CAE’nin takdimi vasıtasıyla önemli miktarda bilginin ilavesi yapılmıştır.
2010	2014	ESA 95’te geniş çapta değişikliklere gidilmesi, ESA 2010 ‘un ortaya çıkması.

Kaynak: Sarmiento, 2018: 74.

ESA 2010 (Eurostat, 2013: 44-45)’ a göre genel devlet sektörü⁷; merkezi hükümet⁸, eyalet hükümetleri⁹ (Belçika, Almanya, İspanya, Avusturya ve İsviçre), yerel hükümetler¹⁰ ve sosyal güvenlik fonları¹¹ olmak üzere dört alt başlık altında ele alınmaktadır. Dikkat edildiği üzere sosyal güvenlik fonları; merkezi hükümetin, federal ve yerel hükümetlerin içeriğine dâhil edilmemekte ve ayrı bir başlık altında incelenmektedir. ESA 2010’da bahsi geçen devlet birimlerinin kapsamını belirtmekte fayda vardır. Merkezi hükümet, iktidarı tüm iktisadi faaliyet alanı içine yayılan; devletin tüm idari daire ve birimlerini, devletin diğer merkezi teşkilatlarını ve merkezi hükümet tarafından kontrol edilen kar amacı gütmeyen kurumlarını kapsamaktadır. Eyalet hükümeti ise federal sistem içinde eyalet veya bölge bazında yetkiyi elinde bulunduran, piyasa dışı ve kar amacı

7 Detaylı bilgi için bkz. ESA 2010, madde 2.111.

8 Detaylı bilgi için bkz. ESA 2010, madde 2.114.

9 Detaylı bilgi için bkz. ESA 2010, madde 2.115.

10 Detaylı bilgi için bkz. ESA 2010, madde 2.116.

11 Detaylı bilgi için bkz. ESA 2010, madde 2.117.

gütmeyen kuruluşları kontrol eden ve ayrı kurumsal idari birimlerden oluşan bir hükümet yapısıdır. Yerel idare, yetki alanı iktisadi faaliyet sahasının sadece bir kısmını kapsayan, ayrı kurumsal birimlerden oluşan ve piyasa dışı ve kar amacı gütmeyen kurumları kontrol eden kamu idari yapısıdır. Sosyal güvenlik fonları ise merkezi hükümetin, eyalet hükümetlerinin ve yerel idarelerin sosyal güvenlik planlarından oluşmaktadır.

Harcama, kısaca ticari işlemten kaynaklanan net değerdeki azalma olarak açıklanmaktadır (IMF, 2014: 114). ESA 2010'a göre kamu harcamaları; genel hükümet sektörü içindeki birimler tarafından yapılan ara tüketim (P.2)¹², gayri safi sermaye oluşumu (P.5), işgücü ödemeleri (D.1), üretim üzerindeki ödenecek diğer vergiler (D.29), ödenecek sübvansiyonlar (D.3), mülkiyet gelirlerine dayalı ödemeler (D.4), gelir ve servet vs. üzerindeki cari vergiler (D.5), ayni transferler hariçindeki sosyal yardımlar (D.62), özel kesimden satın alınarak yapılan ayni sosyal yardımlar (D.632), diğer cari transferler (D.7), emeklilik kazanımlarındaki değişimlere yönelik yapılan ayarlamalar (D.8), ödenecek sermaye transferleri (D.9p) ve finansal olmayan üretilmemiş varlıkların alım değerinden bu varlıkların satım değerinin düşülmesi (NP) şeklindeki işlemler dizisi olarak sıralanmaktadır (European Parliament and Council of the European Union, 2013: 316). Bahsi geçen işlemler dizisi Tablo 1' de ESA 2010' daki kodları içerecek şekilde yer almaktadır.

Tablo 4. Genel hükümetin toplam harcamaları

COFOG analizindeki ekonomik kategoriler	ESA 2010 işlemleri
Gayri safi sermaye oluşumu + (finansal olmayan üretilmemiş varlıkların alımı – bu tür varlıkların satımı)	OP5ANP (P.5+NP)
İş gücü ödemeleri	D.1
Ödenecek sübvansiyonlar (sübvansiyon borçları)	D.3 negatif kaynaklar
Mülkiyet gelirin dayalı ödemeler (mülkiyet geliri borçları-faizler dâhil)	D.4, konsolide edilmiş
(Ayni sosyal transferler hariçindeki sosyal yardımlar + ayni sosyal transferler) - satın alınan piyasa üretimi	D.6M (D.62+D632)
Ara tüketim + diğer üretim vergileri + gelir, servet vb. üzerindeki vergiler + emeklilik kazanımlarındaki değişime yönelik ayarlamalar	OEC (P.2+D.29+D.5+D.8)
Ödenecek diğer cari transferler	D.7
Ödenecek sermaye transferleri	D.9
= Toplam Hükümet Harcamaları	

Kaynak: Eurostat, 2019: 29.

12 ESA 2010'da ilgili işlem kodunu göstermektedir.

Tablo 1’de, ESA 2010’a dayanarak hazırlanan kamusal harcama türlerinin kapsamı Eurostat’da (2019: 27-31) izah edilmektedir. Ara tüketim, hükümetin bir hesap dönemi boyunca üretim sürecinde tükettiği mal ve hizmetlerin toplam değeridir. Gelir ve servet üzerindeki vergiler ve diğer üretim vergileri, devlet birimleri tarafından ödenen her tür vergiyi kapsamaktadır. Devletin, çalışanlarına yönelik verdiği nakdi ve ayni ödemeler iş gücü ödemelerini oluşturmaktadır. Sübvansiyonlar, şirketlere yönelik gerçekleştirilen bir dizi vergi kredisi şeklindeki uygulamalardır. Mülkiyet gelirleri ödemeleri; faiz ödemelerini, arazi kiralalarını ve hükümetlerin toprak altı varlıklar ve diğer üretilmemiş varlıkların imtiyazları için yaptıkları ödemeleri kapsamaktadır. Sosyal yardımlar, bir dizi sosyal risk ve ihtiyacın doğurduğu finansal yükten korunulması için hanehalkına ayni ödemeler haricinde yapılan transferlerdir. Ayni transferler, hane halklarının belirli mal ve hizmetlere yönelik yaptıkları harcamaların sosyal güvenlik fonlarının geri ödenmesinden ve piyasadaki üreticiler tarafından üretilmiş mal ve hizmetlerin hükümet tarafından doğrudan hanehalkına mal ve hizmet şeklinde sunulmasından oluşmaktadır. Diğer cari transferler ise hayat dışı sigorta primlerinden, genel hükümetin diğer alt hükümet birimlerine yönelik yaptığı cari transferlerden, uluslararası ayni veya nakdi transferlerden, cari harcama sınıflandırmaları içinde yer almayan diğer kurumsal birimlere yönelik yapılan transferlerden ve Avrupa Birliğine üye ülkelerin kendi bütçelerinden birliğin bütçesi için ödedikleri katma değer vergisi ve gayri safi yurt içi hâsıla temelli transferlerden oluşmaktadır. Sermaye transferleri, hükümet tarafından ödenen yatırım sübvansiyonlarını ve diğer sermaye transferlerini kapsamaktadır. Gayri safi sermaye oluşumu; sabit sermayeyi, stokları ve değerlendirilebilen varlıkları içermektedir. Finansal olmayan üretilmemiş varlıkların alım değerinden bu varlıkların satım değerinin düşülmesi sonucu elde edilen değere ise fiziki doğal varlıkların (arazi, toprak altı kaynaklar vs.) ve maddi olmayan üretilmemiş varlıkların (finansal olmayan varlıklar için yapılan sözleşmeler) ticarete konu edilmesiyle ulaşılmaktadır.

3. Ulusal Hesaplarda Kamu Yatırımları Kavramı

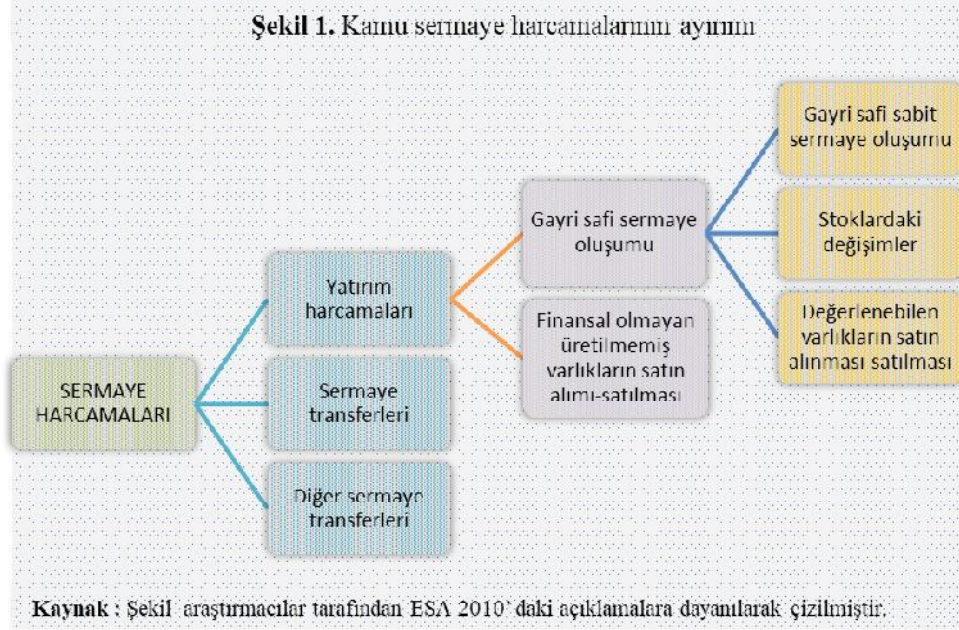
Hangi harcama türlerinin kamu yatırımı olarak sayılacağı konusu başlangıçta kolay gibi görünse de bu konu kendi içinde bir dizi zorluğu barındırmaktadır. Örneğin kamu yatırım harcamalarının altyapı harcamaları veya kamu sermaye harcamaları ile bir tutulması, kamu yatırım harcamalarının maddi varlıklara yönelik yapılan yatırımların yanında maddi olmayan varlıklara yapılan harcamaları

da kapsamı ve kamu yatırımları kavramının tam olarak neyi ifade ettiği mevcut zorluklardan bazılarıdır.

Kamu yatırımları bireylerin nerede yaşayacakları ve çalışacakları hakkındaki seçimlerinde belirleyici olmakta, özel kesim yatırımlarının doğasını ve yerini şekillendirmekte ve insanların yaşam kalitesini etkilemektedir (The Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2014: 4). Kamu yatırımları, kamu kesimi tarafından sunulan mal ve hizmetlerin üretiminde kullanılan sermaye stokunu arttıran ve geliştiren yatırımlardır. Kamu yatırımları doğru değerlendirildiğinde ülkelerin sosyal ve ekonomik potansiyellerine katkı sağlayan bir yatırım türüne dönüşen bir harcama türüdür. Ancak kamu yatırımları başarısız bir şekilde yönetilirse ekonomideki fırsatlar ortadan kalkmakta ve güven ortamı zedelenmektedir.

Kamu yatırımları, hükümetler (merkezi, federal ve yerel) tarafından oluşturulan gayri safi sabit sermaye olarak tanımlanmaktadır (Crevits vd., 2017: 2). Ancak, bu ifade tüm kamu yatırımlarına işaret eden bir ifade olmayıp kamu yatırımlarının kendisi için kullanılan en yakın ve temsili bir nitelendirme değildir. Ayrıca bilimsel yazında çok sayıda çalışmada gayri safi sabit sermaye oluşumu tüm kamu yatırımlarını temsil eden bir değişken olarak kullanıldığını belirtmekte fayda vardır.

Kamu yatırımlarını ifadesini daha doğru anlayabilmek için daha kapsamlı bir kavram olan kamu sermaye harcamaları ifadesine bakılması gerekmektedir. Kamu sermaye harcamaları; kamu yatırım harcamalarından, kamu sermaye transferlerinden ve diğer kamu sermaye transferlerinden oluşmaktadır (Şekil 1). Bu ifade yer alan kamu yatırım harcamaları genel kamu yatırımlarının tamamına işaret etmektedir. Bunun yanı sıra kamu yatırım harcamaları da gayri safi sermaye oluşumundan ve finansal olmayan üretilmemiş varlıkların satın alım değerinden bahsi geçen varlıklardan satılanların değerinin çıkarılması neticesinde kalan değerden oluşmaktadır. Son olarak gayri safi sermaye oluşumu kendi içinde; gayri safi sabit sermaye oluşumundan, stoklardaki değişimlerden ve değerlendirilen varlıkların satın alım değerinden bu tür varlıklardan satılanların değerinin çıkarılması neticesinde kalan değerden oluşmaktadır. Son açıklamadaki gayri safi sabit sermaye oluşumunun tüm kamu yatırım harcamaları içinde en kapsamlı, ağırlığı en fazla ve değeri en yüksek olan harcama türü olması nedeniyle bu kavram kamu yatırım harcamaları ile eş tutulmaktadır.



Üretim sınırları içinde üretilmemiş olup mal ve hizmetlerin üretiminde kullanılan varlıklar olan finansal olmayan üretilmemiş varlıklar üç alt kategoriden oluşmaktadır. Bahsi geçen alt kategoriler doğal kaynaklar, kira sözleşmeleri ve lisanslar ve itibari mallar ve pazarlama malları şeklindedir. Araziler, mineral ve enerji rezervleri, su kaynakları ve işlenmemiş biyolojik kaynaklar gibi varlıklar doğal kaynaklara; pazarlanabilen faaliyet kiralalamaları ve doğal kaynakların kullanımı için verilen izinler (balıkçılık kotaları, emisyon izinleri/ruhsatları vs.) kira sözleşmeleri ve lisanslara; işletmelerin itibari değeri ve pazarlama varlıkları da belirtilen son kategoriye örnek olarak verilebilir (Eurostat, 2013: 85-86). Yukarıda bahsi geçen varlıkların satın alım değerinden satım değerinin çıkarılmasıyla artakalan değer kamu yatırımlarına dâhil edilmektedir.

Gayri safi sermaye oluşumu kendi içinde gayri safi sabit sermaye oluşumundan, stoklardaki değişimlerden ve değerlenebilen varlıkların satın alım değerinden bu tür varlıklardan satılanların değerinin çıkarılması neticesinde kalan değerden oluşmaktadır. Gayri safi sabit sermaye oluşumu hem pozitif hem de negatif değerleri içermektedir (European Parliament and Council of the European Union, 2013: 106). Pozitif değerler yeni veya mevcut sabit varlıkların satın alımından, üreticinin kendi kullanımı için ürettiği ve muhafaza ettiği sabit varlıklardan, takas yoluyla yeni veya mevcut sabit varlıkların elde edilmesinden, aynı sermaye

transferi olarak yeni veya mevcut varlıkların teslim alınmasından, finansal kiralama kapsamında kullanıcı tarafından yeni veya mevcut sabit varlıkların elde edilmesinden, sabit varlıklarda ve mevcut tarihi anıtlara yönelik yapılan temel geliştirmelerden ve ürün sürekliliğine sahip doğal varlıkların doğal bir şekilde büyümesinden oluşmaktadır. Negatif değerler ise mevcut sabit varlıkların satılmasını; takas yoluyla ve aynı sermaye transferi olarak teslim edilmesini kapsamaktadır (Eurostat, 2013: 74). ESA 2010’da gayri safi sabit sermaye oluşumuna giren unsurlar ise konutlar, diğer bina ve yapılar, arazi iyileştirmeleri, makine ve teçhizatlar, silah sistemleri, işlenmiş biyolojik kaynaklar, ağaçlar ve hayvanlar, üretilmemiş varlıkların (sözleşmeler, kiralamalar ve lisanlar) mülkiyet devri maliyetleri, araştırma geliştirme faaliyetleri, maden arama ve değerlendirme çalışmaları, bilgisayar yazılımları ve veri tabanları, özgün edebi ve sanatsal eserler, eğlenceye dayalı eserler ve diğer entelektüel mülkiyet hakları şeklindedir (European Parliament and Council of the European Union, 2013: 107).

Bazen stoklarda bulunan ilk madde ve malzemelerde, yapım aşmasında olan ürünlerde, nihai mallarda ve diğer mallarda fiziksel bozulmalar meydana gelebilir, hasarlar oluşabilir veya çeşitli nedenlerle yinelenen kayıplar söz konusu olabilir. Böyle bir durumda stoklara yapılan girişlerin değerinden stoklarda tutulan mallarda oluşan kayıpların tutarı ve stoklardaki malların geri çekilme değeri çıkarıldıktan sonra artakalan değer stoklardaki değişimlere işaret etmektedir (Eurostat, 2017: 204).

Normal koşullarda zaman içinde fiziksel bozulmaya uğramayan, değer saklama aracı olarak elde tutulan ve üretim ve tüketim için kullanılmayan bir diz mal da kamu gayri safi sermaye oluşumu içinde dâhil edilmektedir (European Parliament and Council of the European Union, 2013: 112). Bu mallara örnek olarak elmaslar, gümüşler antikalar, resim ve heykel gibi sanat eserleri ve koleksiyona (mücevherler) konu olan varlıklar gösterilebilir.

ESA 2010 (Eurostat, 2013: 74)’a göre arazi iyileştirmeleri grubunun içine arazi ıslahları; arazinin ilk defa üretim için kullanılabilmesine yönelik ormanların ve kayaların temizlenmesi; bataklıkların kurutulması ve çöllerin sulanması gibi diğer mal ve hizmetlerin üretilmesine katılmayan ama yeni yapıların oluşturulmasına öncülük eden uygulamalar girmektedir. İlâveten araştırma geliştirme sonuçları, maden arama sonuçları, bir yıldan uzun bir süre üretimde kullanılacak bilgisayar yazılımları ve büyük veri tabanları entelektüel mülkiyet hakları kapsamına girmektedir. Bunun yanı sıra edebi ve sanatsal eserler de entelektüel mülkiyet hakları kapsamına girmektedir.

4. Kamu Yatırımlarına İlişkin Açıklamalar

Bir önceki başlıkta ele alınan kamu yatırımlarıyla ilgili unsurların daha iyi anlaşılabilmesi için bu tür yatırımlara ilişkin bazı açıklamaların yapılması gerekmektedir. Merkezi, federal ve yerel hükümetlerin bir yıldan daha fazla bir kullanıma veya ömre sahip sabit varlıklara yaptıkları harcamalarla veya faydası geleceğe kalan harcamalarla gayri safi sabit sermaye oluşturması kamu yatırımları olarak değerlendirilmektedir (United Nations, 2009: 4). Dikkat edilirse bir önceki cümlede kamu yatırımlarının cari harcamalardan ayrılan yanı da ortaya koyulmaktadır. Cari harcamaları tek bir dönem için fayda sağlamakta ve kullanımını süresince tamamıyla tüketilmekte iken yatırım harcamaları dayanıklı olup kullanımı, kendisinin yok olmasına neden olmamaktadır (Destremau ve Wilson, 2016: 4).

Genel olarak kamu yatırımları, bir yıldan fazla üretken kullanıma sahip fiziksel (yollar, devlet binaları vs.), teknik veya fiziki olmayan altyapıya (beşeri sermaye gelişimi, yenilik desteği, araştırma ve geliştirme vs.) yönelik yapılan sermaye harcamalarına işaret etmektedir (OECD, 2014: 4). Satın alınan veya inşa edilen yapılar, yol inşası (otoyol, cadde) veya su işleri (barajlar, kanalizasyon) gibi varlıklar hükümetlerin gayri safi sabit sermaye oluşumuna örnek olarak gösterilebilir. Ancak kamu yatırımları, verilen örneklerdeki gibi yüzeysel yatırımlar değildir. Örneğin ulaşım altyapısını ele aldığımızda, kamu yatırımları bu sahada sadece yol inşasını kapsamamaktadır. Ulaşıma yönelik gerçekleştirilen kamu yatırımları köprüleri, limanları, kanalları, arkları, setleri, geçiş noktalarını gibi kapsadığı gibi tünelleri, metro ağlarını ve drenaj sistemlerini de kapsamaktadır (Crevits vd., 2017: 4).

Kamu yatırımları hem doğrudan hem de dolaylı şekilde gerçekleşebilir. Doğrudan yatırımlar, belirli bir yıldaki gayri safi sermaye oluşumunu ve finansal olmayan üretilmemiş varlıkların satın alım değerinden bu varlıkların satım değerinin çıkarılması neticesinde artakalan değeri kapsamaktadır (OECD, 2014: 4). Dolaylı yatırımlar ise yerel idareler tarafından diğer kurumlara yapılan sermaye transferleri (aynı veya nakdi olarak yapılan yatırım tahsisleri ve teşvikleri) olarak tanımlanmaktadır (OECD, 2014: 4).

Kamu yatırımlarının sadece fiziksel, maddi veya somut varlıklar şeklinde olması bir gereklilik olarak görülmemektedir. Bu tür yatırımlar maddi olmayan formlarda da gerçekleşebilir. Fiziki yatırımların kapsamına makine ve teçhizatlar (silah sistemleri de dâhil), konutlar, binalar, diğer yapılar (yollar, köprüler, uçuş pistleri, boru hatları vb.) ve işlenen biyolojik kaynaklar girerken maddi

olmayan varlıkların kapsamına ar-ge harcamaları, maden arama faaliyetleri, bilgisayar yazılımları ve veri tabanlarını ve eğlence unsurları girmektedir (European Commission [EC], 2017: 140).

Kamu yatırım harcamaları incelenirken dikkat edilmesi gereken bir husus da yatırım harcamalarının sermaye harcamalarından ayrı tutulmasıdır. Kamu sermaye harcamaları, kamu yatırım harcamalarından daha geniş bir kavramdır ve kamu yatırım harcamalarını kapsamaktadır. Oysa kamu yatırım harcamaları kamu sermaye harcamalarının alt bileşeni şeklindedir. Sermaye harcamaları; sermaye transferleri, diğer sermaye transferleri ve yatırım harcamaları toplamından oluşmaktadır.

Kamu yatırımları kavramının içeriğinde bulunup üzerinde durulması gereken bir başka konu da gayri safi sermaye oluşumu ile gayri safi sabit sermaye oluşumu kavramlarının birbirinden farklı olduğudur. Gayri safi sermaye oluşumu, gayri safi sabit sermaye oluşumunu kapsayan bir terimdir. Gayri safi sermaye oluşumu; gayri safi sabit sermaye oluşumundan (sabit sermayenin tüketimi + net sabit sermaye oluşumu), stoklardaki değişimlerden (artış veya azalış) ve değerlendirilen varlıkların satın alım değerinden bu tür varlıklardan satılanların değerinin çıkarılması neticesinde artakalan değerden oluşmaktadır. (Eurostat, 2013: 73).

Her ne kadar kamu yatırımları yukarıda tanımlanmış olsa da bilimsel yazında, bu tür yatırımların kamu altyapı yatırımları ve kamu sermaye stoku kavramları ile bazen bir tutularak karıştırıldığı görülmektedir. Ekonomik (oto yollar, hava alanları, yollar, demir yolları, su ve sulama sistemleri gibi) ve sosyal altyapıya (kamu okulları, hastaneler, hapishaneler...) yönelik gerçekleştirilen kamu yatırımları neticesinde ortaya fiziksel varlıklardan oluşan bir ağ çıkar. Bu ağ, kamu altyapısı olarak tanımlanmaktadır (International Monetary Fund [IMF], 2015: 7). Bu tür ağların yaratılması, geliştirilmesi ve iyileştirilmesi için gerekli fiziksel varlıkların oluşturulması da kamu altyapı yatırımları olarak ifade edilmektedir. Kamu sermaye stoku ise belirli bir zamanda amortisman değerleri düşüldükten sonra artakalan kamu yatırımlarının birikmiş değeri olarak ifade edilmektedir (IMF, 2015: 7). İlaveten kamu yatırımlarının büyük bir kısmının altyapı yatırımlarından (yolların, köprülerin, tünellerin, okulların, hastanelerin, hapishanelerin vb. inşasının, işletilmesinin ve onarımının finansmanı) oluştuğu doğru iken bunun tersi doğru olmamaktadır (Välilä ve Mehrotra, 2005: 7). Başka bir ifadeyle tüm altyapı yatırımları kamu yatırımı olarak sayılmamaktadır. Kamu teşebbüsleri ve kamu özel ortaklıkları gibi birimler veya şirketler veya özel ticari teşebbüsler tarafından yapılan yatırımlar kamu yatırımı kapsamına dâhil edilmemektedir

(Turrini, 2004: 7; IMF, 2015: 7). Elektrik üretimi için özel enerji şirketlerinin yaptıkları yatırımlar; telekom şirketlerinin iletim ağlarına yönelik yaptıkları yatırımlar kamu yatırımı olarak sayılmamaktadır. Vâlilâ ve Mehrotra (2005: 7)'ya göre sadece hükümet bütçesinden doğrudan finanse edilen yatırımlar, kamu yatırımları olarak nitelendirilmektedir. Bahsi geçen durum dışında kalan yatırımlar mülkiyet yapısına bakılmaksızın ticari teşebbüsler tarafından finanse edildiği ve üstlenildiği için teşebbüs sektörünün yatırımları olarak ulusal hesap istatistiklerine ilave edilir (Vâlilâ ve Mehrotra, 2005: 7).

Ulusal hesap planlarında yer alan tanımlamaları göz önünde bulundurduğumuzda, kamu yatırımları fiziksel sermaye stokunda değişmelere yol açan ilgili işlemleri ve faaliyetleri içermekte; beşeri sermaye birikimi ile ilgili harcamaları kapsamamaktadır (European Commission [EC], 2003: 104). Altyapı (sokaklar, köprüler, demir yolları...) harcamaları, kamu idareleri tarafından satın alınan sermaye malları (ofis makineleri ve araç gereçleri, sağlıkla ilgili donanımlar vs.) ve kamu mülkiyetindeki mevcut sermaye stokunu iyileştirmek için yapılan harcamalar bu türdeki kamu yatırımlarına örnek teşkil etmektedir (Turrini, 2004: 6). Örneğin, araştırma laboratuvarlarının inşası veya bilgisayar yazılımlarının satın alınması kamu yatırımlarının tanımı kapsamına girerken araştırmacılara ve bilim insanlarına ödenen ücretler kamu yatırımları kapsamına dâhil edilmemekte ve kamu sektörünün cari olarak gerçekleştirdiği harcamalar grubunda yer almaktadır. Ayrıca, kamu yatırımları, hükümet tarafından kar amacı gütmeyen sektördeki çeşitli kuruluşlara (hastaneler, bakım evleri vs.) ödenen yatırım sübvansiyonlarını, yatırım tahsislerini ve telafi miktarlarını da içermektedir (Crevits vd., 2017: 2).

Avrupa Komisyonu (EC, 2003: 104) yayınladığı raporda gayri safi ve net kamu yatırımları arasında bir ayırım yapılmasının gerekliliği üzerinde durmaktadır. Bu ayırım çerçevesinde amortismanların (kullanım veya eskimeden dolayı cari sermaye stokunun sermaye değerindeki azalmalar) hesaba katıldığı harcama türü net yatırımlardır. Dolayısıyla net kamu yatırımları, kamu sermaye stoku değerindeki gerçek değişimin en doğru ölçüsü olarak belirtilmektedir. Ancak net kamu yatırımlarına ilişkin veriler, tahmin yöntemlerinin bir sonucu olup sınırlı güvenilirliğe sahiptirler. Dolayısıyla, ülke düzeyinde kamu yatırımlarına yönelik bilgi edinmek için genel hükümetin gayri safi sermaye oluşumuna ilişkin istatistiki toplamlara başvurmanın daha sağlıklı bir yöntem olduğu söylenebilir (EC, 2003: 104).

Kamu yatırım harcamaları, diğer kamu harcamalarına benzememektedir. Kamu yatırım harcamaları taşıdıkları bazı özelliklerden dolayı diğer kamu harcama türlerinden farklılaşmaktadır. Yatırım harcamalarının kendine has özellikleri Lloyd (1999: 27-28), Miller ve Mustapha (2016: 8-9) ve Fainboim vd. (2013: 312)' a göre şu şekildedir:

- ✦ Kamu yatırım harcamaları bir yıldan fazla bir süreye yayılan ve maliyet yapısı yüksek olan harcamalardır.
- ✦ Kamu yatırım harcamaları, diğer kamusal harcama türlerine nazaran hükümetler için daha fazla mali risk kaynağı oluşturan harcamalardır.
- ✦ Kamu yatırım harcamaları hem parasal olarak hem de proje bazında büyük hacimli yatırımlardır.
- ✦ Kamu yatırım harcamalarının maliyetlerinin ve faydalarının ortaya çıkış süreleri diğer harcama türlerine nazaran daha uzundur.
- ✦ Yatırım projeleri tamamlandıktan sonra varlıkların korunması ve idaresi için teknik ve yönetsel gereklilikler ortaya çıkmaktadır.
- ✦ Kamu yatırım harcamaları diğer kamu harcamalarına nazaran daha fazla politik baskıya maruz kalmaktadır.
- ✦ Kamu yatırım harcamaları, ekonominin üretken kapasitesini diğer kamusal harcama türlerine nazaran daha fazla artırmaktadır.

5. SONUÇ

Bu çalışmada kamu harcamalarının COFOG ve ESA 2010'a göre nasıl sınıflandırıldığı incelenmiş ve bu tür harcamaların kapsam ve içeriği üzerinde durulmuştur. İlaven bu çalışmada kamu yatırımlarının kamu harcamaları içindeki yeri ve bu tür yatırımların taşıdıkları özellik ve nitelikler ele alınmıştır. Çalışmaya göre Ulusal Hesap Sistemlerinin son yıllarda hızlı bir değişim içinde olduğu görülmektedir. Benzer şekilde hem kamu harcamalarının hem de kamu yatırımlarının yapısı, içeriği ve özellikleri de son yıllarda hızla bir değişim ve gelişim içindedir. COFOG sınıflandırmasına dayanarak hazırlanan ESA 2010, en güncel hesap sistemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Devletin fonksiyonlarını işlevsel bazda ele alan COFOG, ESA 2010'da yer alan devlet harcamalarının ekonomik açıdan sınıflandırılmasına dayanak teşkil etmektedir. ESA 2010'a göre devlet yapısı merkezi, federal ve yerel idareler olmak üzere üç alt kısımdan oluşmaktadır. ESA 2010'a göre kamu harcamaları genel hükümet sektörü içindeki birimler tarafından üstlenilen ara tüketim, gayri safi sermaye oluşumu,

işgücü ödemeleri, üretim üzerinden ödenecek diğer vergiler, ödenecek sübvansiyonlar, mülkiyet gelirlerine dayalı ödemeler, gelir ve servet vs. üzerindeki cari vergiler, aynı transferler haricindeki sosyal yardımlar, özel kesimden satın alınarak yapılan aynı sosyal yardımlar, diğer cari transferler, emeklilik kazanımlarındaki değişimlere yönelik yapılan ayarlamalar, ödenecek sermaye transferleri ve finansal olmayan üretilmemiş varlıkların alım değerinden bu varlıkların satım değerinin düşülmesi şeklindeki işlemler dizisidir.

Tüm kamu yatırım harcamaları içinde en kapsamlı, ağırlığı en fazla ve değeri en yüksek olan harcama türü olması nedeniyle gayri safi sabit sermaye oluşumu kamu yatırım harcamaları ile eş tutulmaktadır ve kamu yatırımlarının kendisi için kullanılan en temel ifadedir. Bir yıldan fazla kullanım ömrüne sahip olması, verimli olması ve kullanıldıkça yok olmaması kamu yatırımlarının en temel özellikleridir. Kamu yatırımları doğrudan ve dolaylı bir şekilde gerçekleştirilebildiği gibi bu tür yatırımlar hem fiziki hem de fiziksel olmayan formlarda da gerçekleştirilebilmektedir. Ayrıca kamu yatırımları, kamu altyapı yatırımları ve kamu sermaye stoku ifadelerinden farklıdır. Kamu altyapı yatırımları genel kamu yatırımlarının bir alt bileşeni iken sermaye stoku belirli bir zamanda amortisman değerleri düşüldükten sonraki kamu yatırımlarının birikmiş değeridir. Kamu yatırımları fiziksel sermaye stokunda değişimlere yol açan ilgili işlemleri ve faaliyetleri içermekte, ancak beşeri sermaye birikimi ile ilgili harcamaları kapsamamaktadır. Son olarak net kamu yatırımları, kamu sermaye stoku değerindeki gerçek değişimin en doğru ölçüsüdür. Ancak net yatırımlara ilişkin veriler tahmin yöntemlerinin bir sonucu olup sınırlı güvenilirliğe sahip olmasından dolayı genel hükümetin gayri safi sermaye oluşumuna ve bilhassa gayri safi sabit sermaye oluşumuna ilişkin istatistikî toplamlar kamu yatırımları başvuru en yaygın değişkendir.

KAYNAKÇA

- Allen, R. & Tommasi, D. (Ed.). (2001). *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*. OECD Publishing, Paris.
- Crevits, P., Melyn, W., Modart, C., Van Cauter, K. & Van Meens, L. (2017). Analysis of Public Investment in Belgium. *Public Investments Analysis & Recommendations Report* içinde, 2-18. National Bank of Belgium, https://www.nbb.be/doc/ts/publications/other/Report_public_investments_en.pdf, Erişim Tarihi: 01.02.2020.
- Destremau, K. & Wilson, P. (2016). Defining Social Investment, Kiwi-style. *NZIER Public Discussion Paper*, Wellington, New Zealand. <https://nzier.org.nz/publication/>

- defining-social-investment-kiwi-style-nzier-public-discussion-paper-20165. Erişim Tarihi: 01 Ocak 2020.
- Eurostat. (2013). *European System of Accounts: ESA 2010*. Luxembourg: European Commission. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-02-13-269>, Erişim Tarihi: 17 Aralık 2019.
- Eurostat. (2017). *Eurostat-OECD Compilation Guide on Inventories, 2017 Edition*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-17-005#:~:text=Eurostat%20%2D%20OECD%20Compilation%20guide%20on%20inventories,inventories%20in%20the%20national%20accounts>, Erişim Tarihi: 5 Haziran 2020.
- Eurostat. (2019). *Manual on Sources and Methods for the Compilation of COFOG Statistics*. 2019 Edition, Luxembourg. https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/product/-/asset_publisher/Wq1sJK3yM5fP/content/KS-GQ-19-010?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Feurostat%2Fweb%2Fproducts-manuals-and-guidelines%2Fproduct%3Fp_id%3D101_INSTANCE_Wq1sJK3yM5fP%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1. Erişim Tarihi: 25 Aralık 2019.
- European Commission. (2003). Public Investment and Its Interaction With the EU's Budgetary Rules. *Public Finances in EMU-2003* içinde, No. 3, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. 99-131. https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication473_en.pdf, Erişim Tarihi: 15 Aralık 2019.
- European Commission. (2017). Government investment in the EU: the role of institutional factors. *Report on Public Finances in EMU 2017* içinde, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 133-186. https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/report-public-finances-emu-2017_en. Erişim Tarihi: 11 Nisan 2019.
- European Parliament and Council of the European Union. (2013). Regulation (EU) No 549/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the European System of National and Regional Accounts in the European Union, *Official Journal of the European Union*, L 174, 1-727.
- Fainboim, I., Last, D. & Tandberg, E. (2013). Managing Public Investment. M. Cangiano, T. Curristine ve M. Lazare (ed.). *Public Financial Management and Its Emerging Architecture* içinde, International Monetary Fund, Washington D.C. 311-337.
- International Monetary Fund. (2014). *Government Finance Statistics Manual 2014*. Washington D.C. <https://www.imf.org/external/np/sta/gfsm/>. Erişim Tarihi: 29 Eylül 2019.
- International Monetary Fund. (2015). Making Public Investment More Efficient. The Staff Report, *International Monetary Fund Policy Papers*, Washington D.C. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Making-Public-Investment-More-Efficient-PP4959>. Erişim Tarihi: 08 Ağustos 2019.
- Lequiller, F. ve Blades, D. (2014). *Understanding National Accounts: Second Edition*. OECD Publishing, Paris.

- Lloyd, M. (1999). Public and Private Investment in the European Union. *Working Paper*. Economic Affairs Series. European Parliament. Directorate-General For Research. Luxembourg. https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/econ/pdf/113_en.pdf, Erişim Tarihi: 21 Kasım 2019.
- Miller, M. & Mustapha, S. (2016). Public Investment Management: A Public Financial Management Introductory Guide. *ODI Report*. Overseas Development Institute. London. <https://www.odi.org/publications/10625-pfm-public-financial-management-public-investment-management>. Erişim Tarihi: 19 Nisan 2019.
- The Organisation for Economic Co-operation and Development. (2014). *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*. Directorate for Public Governance and Territorial Development, OECD Publishing. <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government.htm>. Erişim Tarihi: 10 Ekim 2019.
- Sarmiento, J. M. (2018). *Public Finance and National Accounts in the European Context*. Cham: Springer.
- Turrini, A. (2004). Public Investment and the EU Fiscal Framework. *Economic Papers, No. 202*, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. European Commission. Brussels. https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication_summary739_en.htm. Erişim Tarihi: 10 Nisan 2019.
- United Nations. (2000). Classification of Expenditure According to Purpose: COFOG, COICOP, COPNI, COPP. *Statistical Papers, Series M, No. 84*, Department of Economic and Social Affairs Statistics Division, United Nations, New York. https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_84E.pdf. Erişim Tarihi: 19 Mayıs 2019.
- United Nations. (2009). *Public Investment: Vital for Growth and Renewal, But Should It Be a Countercyclical Instrument?* https://unctad.org/en/Docs/webdiae20091_en.pdf, Erişim Tarihi: 10 Şubat 2020.
- Välilä, T. ve Mehrotra, A. (2005). Evolution and Determinants of Public Investment In Europe. *Economic and Financial Report*, No. 2005/01, European Investment Bank. <https://www.econstor.eu/handle/10419/45279>. Erişim Tarihi: 13 Mart 2019.