

64790

T.C.
CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**1980 SONRASI BENİMSELENEN LİBERAL POLİTİKALAR
BAĞLAMINDA TÜRKİYE'DE KONSOLİDE BÜTÇE
HARCAMALARININ ANALİZİ**

HAZIRLAYAN
Birol KOVANCILAR

DANIŞMAN
Prof.Dr.Naci B.MUTER

MANİSA-1997

ÖZET

Dünya ekonomisinde 1970 ve sonraki yıllar gerek teorik gerekse pratik yönden Neo-Liberal iktisat akımlarının etkilerini arttırdığı yıllar olmuştur. Temelinde ekonomik piyasa çözümleri, serbest piyasa ekonomisine geçiş ve devletin ufaltılması gibi hedefler olan bu akımlar pek çok ülkede benimsenmiştir. Bu ülkelerde devletin görev ve fonksiyonları sorgulanmış, Müdahaleci Sosyal Refah Devleti anlayışı ve bunun sebep olduğu sorunlara bir tepki olarak Sınırlı Devlet anlayışı amaçlanmıştır. Bu gelişmeler devletin ekonomik hayattaki rolü konusunda bir dönüşümü ifade etmektedir.

Türkiye de bu gelişmelerden etkilenmiş ve 24 Ocak 1980 de alınan kararlarla bu yönde bir tercihi ifade etmiştir. Tezimizde Türkiye’de ,benimsenen Sınırlı Devlet Anlayışı yönünde bir gelişmenin sağlanıp-sağlanamadığının analizini Konsolide Bütçe Harcamalarından yararlanarak yapmaktayız.

Analizimize öncelikle devletin büyüklük göstergelerinden birisi olarak kabul edilen Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH içerisindeki oranından başladığımızda, bu oranın benimsendiği yönde ufaltılmadığı sonucuna ulaşabiliriz. Ayrıca Konsolide Bütçe Harcamalarında genel bir artış eğiliminin yaşandığını da belirtebiliriz. Konsolide Bütçe Harcamaları Ekonomik ve Fonksiyonel Harcamalar bazında incelendiğinde de genel olarak pek çok harcama çeşidinin de arzulanan yönde bir değişimin tam olarak sağlanabildiğini söylemek mümkün değildir. Konsolide Bütçedeki dönem içi çok önemli bir eğilim bütçenin giderek asli görevlerden, hızla transferlere yani tahsis ve istikrar fonksiyonundan bölüşüme doğru kayması, açık ve gizli transferlerin ağırlığının artması ve bütçenin finansmanında yoğun olarak borçlanmaya yönelmesi olarak belirtilebilir. Tüm bu gelişmeler siyasal karar alma sürecinde halk yerine ekonomik çıkar ve baskı gruplarının egemenliğini arttırmakta olmasıyla, kamu harcamalarının miktar ve bileşimi üzerinde bu grupların etkilerinin önemli boyutları ifade etmesi ile ilişkilendirilebilir.

Sonuç olarak, Türkiye de benimsendiği yönde değişimi önleyen karışık bir düzen mevcuttur. Özel çıkar gruplarının değişimi önleme gücü değişimin önündeki önemli bir engel durumundadır.

ABSTRACT

The year of 1970 and following years become Neo-Liberal Economic Currents that increased in those years either in practical or theoretical ways in the economy of the world. Those currents which have economic market solutions in the foundation passing to free marketing economy and making the government smaller which are the targets of the current, are accepted in many countries. The duty and functions of the government in those countries are discussed and interventionist social comfort government that caused some problems and as a reaction to them, limited government comprehension is aimed. Those developments explain the turn and the role of the government in the economic life.

Even Turkey was effected from those developments and the decisions that were taken on the 24th January in 1980 and explained the preference in this action. We make our analysis by paying attention to the consolidated budget disbursements, the comprehension of the limited government accepted in Turkey and if a development has taken place or not about this direction.

If we start our analysis according to the relation of the disbursements of the consolidated budget that is accepted as a measure of the government, we meet the result of the relation not being smaller. And we can also say that there is a general increase of the disbursements of consolidated budget.

About budget disbursements in the economic and functional ways, it isn't possible to say that it occurs much enough change in the demanded way of disbursement kinds. A very important tendency in the consolidated budget period the budget is rapidly to go to be divided from the function of the special funds steadiness of going far away of the main function of development of clear or obscured weight of transformation and all those be explained as having a tendency in the budget finance to be depleted. In the political decision period all those improvements can enlarge the economical advantage and press groups of sovereignty instead of folk the amount of composition of the folk spendings and the influence of these groups have further effect can be put forward.

As a result in Turkey there is a confused system that prevents the change in the demanded way. The power of preventing of change of the special advantage groups is an important obstacle in front of the change.

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “ 1980 Sonrası Benimsenen Liberal Politikalar Bağlamında Türkiye de Konsolide Bütçe Harcamalarının Analizi” adlı çalışmamın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

.28.08/1997

Birol KOVANCILAR



TUTANAK

Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünün/...../ 1997 tarih vesayılı toplantısında jüri, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin maddesine göre Anabilim/~~Anasana~~ Dalı Yüksek Lisans öğrencisi'nın tarihinde, saat 'da jüri önünde tez savunması alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından jüri üyelerince sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin olduğuna oy.....ile karar verildi.

BAŞKAN

ÜYE

ÜYE

İÇİNDEKİLER**GİRİŞ**

1

BİRİNCİ BÖLÜM**XX. YÜZYILIN İKİNCİ YARISINDA DEVLETİN EKONOMİK ALANDAKİ
ROLÜNE İLİŞKİN HAKİM OLAN DEVLET ANLAYIŞLARI**

I- DEVLET ANLAYIŞINDAKİ GELİŞMELERİN KISA TARİHÇESİ	3
II- SOSYAL REFAH DEVLET ANLAYIŞI	8
A- Kavram ve Tarihsel Gelişim	8
B- Temel Özellikleri	11
1- Müdahalecilik	11
2- Düzenleyicilik	11
3- Koruyuculuk	12
4- İşletmecilik	12
5- Yeniden Dağıtıcılık	12
6- Ekonomik ve Sosyal Hak Sağlayıcılık	13
C- Sosyal Refah Devletinin Gerekçeleri	13
1- Etkinlik Argümanlarına Dayanan Gerekçeler	14
2- Ahlaki ve Politik Argümanlara Dayanan Gerekçeler	17
D- Sosyal Refah Devleti Tipleri	18
1- Kapsam Bakımından	18
2- Sosyal Politika Rejimleri Açısından Refah Devleti Modelleri	19
a) Modern Refah Devleti	20
b) Kurumsal Refah Devleti	20
c) Kalıntı Refah Devleti	20
d) Tam Oluşmamış Refah Devleti	21
e) Dolaylı ve Minimalist Refah Devleti	22
E- Sosyal Refah Devletinin Bunalımı ve Ortaya Çıkardığı Sorunlar	24
1- Devletin Büyümesi ve Harcamaları Finansmanı Sorunu	24

2- Çalışma Gayretine İlişkin Sorunlar	30
3- Toplam Tasarruflara İlişkin Sorunlar	30
4- Ekonomik Düzenlemeler ve Piyasaya İlişkin Sorunlar	30
5- Ahlaki Sorunlar	31
III- YENİ LİBERAL (SINIRLI) DEVLET ANLAYIŞININ GENEL ÇERÇEVESİ	
A- Liberal Ekonomik Düzen Modeli: Piyasa Ekonomisinin Unsurları	32
1- Özgürlük	32
a) Mülkiyet Özgürlüğü	33
b) Akit (Sözleşme) Özgürlüğü	33
c) Girişim Özgürlüğü	33
2- Özel Mülkiyet	33
3- Rekabet	34
4- Ferdiyetçilik ve Faydacılık	36
B- Liberal Ekonomik Düzendeki Sınırlı Devletin Konumu	37
1- Liberal Devlet Yaklaşımında Devletin Sınırlandırılması Gereksinimi	37
a) Felsefi Gerekçeler	37
b) Piyasaya İlişkin Çağdaş Liberal Gerekçeler	38
2- Liberal (Sınırlı) Devletin Görev ve Sorumluluk Alanları	40
a) Yasa Koyuculuk, Hakemlik ve Düzenleyicilik	40
b) Kamusal Mal ve Hizmetler	41
ba) Klasik Liberal Yaklaşım	43
bb) Çağdaş Liberal Yaklaşım	44
bba) F.A.Hayek ve Kamusal Mallar Yaklaşımı	45
bbb) Milton Friedman ve Kamusal Mallar Yaklaşımı	47
bbc) J.M.Buchanan ve Kamusal Mallar Yaklaşımı	48
c) Dışsallıklar	50
d) Paternalizm ve Erdemli Mallar	51
e) Gelir Dağılımı	52

C- Liberal Devlet Anlayışı Doğrultusunda Sosyal Refah Devletine	
Yöneltilen Eleştiriler	54
1- Etkinlik Görüşünden Kaynaklanan Eleştiriler	54
2- Ahlak Anlayışından Kaynaklanan Eleştiriler	57
3- Sosyal Adalet ve Gelirin Yeniden Dağılımı Politikalarından	
Kaynaklanan Eleştiriler	58

IV- SOSYAL DEVLET MODELİNDEN LİBERAL DEVLET MODELİNE	
GEÇİŞTE DEMOKRATİK KARAR ALMA MEKANİZMASININ KAMU	
HARCAMALARININ MİKTAR VE BİLEŞİMİNE ETKİSİ	60
A- Sosyal Refah Devleti ve Demokratik Karar Alma Mekanizması İlişkisi	60
B- Demokratik Karar Alma Mekanizmasının Kamu Harcamalarının Miktar	
ve Bileşimine Etkisi	61
C- Demokratik Karar Alma Mekanizması Bağlamında Kamu	
Harcamalarında Popülist Eğilimler	64
1- Çağdaş Liberal Düşüncede Demokratik Karar Alma Mekanizması	64
2- Politik Aktör Davranışları ve Kamu Harcamaları Üzerine Etkisi	65
a) Seçmen Davranışları	66
b) Siyasal Parti ve Politikacı Davranışları	67
c) Çıkar ve Baskı Grubu Davranışları	68
d) Bürokrasinin Davranışları	70
3- Kamu Harcamalarında Popülist Eğilimler	71

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE 1980 SONRASINDA BENİMSENEN EKONOMİK POLİTİKALARIN TEMEL ESAS VE HEDEFLERİ DOĞRULTUSUNDA KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARININ ANALİZİ

I- 1980 SONRASINDA TÜRKİYE'DE BENİMSENEN EKONOMİK	
POLİTİKALARIN TEMEL ESASLARI VE HEDEFLERİ	78
A- 24 Ocak Kararları ve İktisat Felsefesinde Dönüşüm	78

1- Kararların Mahiyeti ve Temel Amaçlar	78
2- Kararları Ortaya Çıkaran Temel Etkenler	79
3- Kararlarda Alınan Başlıca Tedbirler	79
B- 1980 Sonrası Benimsenen Yeni Ekonomik Sistem Politikalarının Kamu Harcamaları ve Devletin Faaliyet Alanlarına İlişkin Hedefleri	80
1- Devletin Faaliyet Alanlarına İlişkin Benimsenen Temel Esaslar ve Hedefler	80
a) Devletin Asli Görev ve Sorumlulukları	81
b) İktisadi Kalkınmada Devletin Rolü ve Görevleri	81
c) Bazı Kamusal Hizmetlere İlişkin Devletin Görev ve Sorumlulukları	82
ca) Eğitim ve Sağlık	83
cb) Sosyal Güvenlik	83
cc) Altyapı Hizmetleri	84
2- Kamu Harcamalarına İlişkin Benimsenen Temel Esaslar ve Hedefler	84
II- TÜRKİYE'DE 1980 SONRASINDA KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARININ GELİŞİMİ VE ANALİZİ	85
A- Konsolide Bütçe Harcamalarının Büyüklüğü	85
B- Konsolide Bütçe Harcamalarının Ekonomik Ayrım İtibariyle Bileşimi ve Analizi	89
1- Cari Harcama Bileşimi Analizi	91
a) Personel Harcamaları	93
b) Diğer Cari	97
2- Transfer Harcamaları ve Bileşiminin Analizi	97
a) Transfer Harcamalarının Bileşimi	98
aa) Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkilleri	98
ab) İktisadi Transferler	98
ac) Mali Transferler	98
ad) Sosyal Transferler	99
ae) Borç Ödemeleri	99

b) Transfer Harcamalarının Genel Değerlendirilmesi	99
c) Transfer Harcamaları Bileşiminin Genel Değerlendirilmesi	103
d) Transfer Harcamalarına Etkileri Açısından Bazı Transfer Kalemlerinin Değerlendirilmesi	104
da) Borç Faiz Ödemeleri	105
db) İktisadi Transferler	107
dc) Sosyal Transferlerdeki Gelişmeler	110
dd) Fon Ödemeleri	112
3- Yatırım Harcamaları Analizi	112
B- Konsolide Bütçe Harcamalarının Fonksiyonel Ayırma Göre Analizi	119
1- Genel İdare Hizmetleri	123
a) Genel Hizmetler	123
b) Savunma-Adalet-Emniyet Hizmetleri	123
2- Ekonomik Hizmetlerdeki Gelişmeler	126
a) Tarım-Orman-Köy	126
b) Su İşleri	127
c) Karayolları	127
d) Bayındırlık	127
e) Ulaştırma	128
f) Madencilik	128
3- Sosyal Hizmetlerdeki Gelişmeler	129
a) Eğitim ve Sağlık	129
b) Sosyal Hizmetler	132
c) Kültür ve Turizm	133
4- Borç Faiz Ödemelerinin Gelişimi	133
SONUÇ	135
BİBLİYOGRAFYA	

TABLolar

- Tablo 1 : OECD Ülkelerinde Sosyal Harcamalar 1960-1981.
- Tablo 2 : Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Vergi Oranları 1993.
- Tablo 3 : Türkiye’de Konsolide Bütçe Büyüklüğü (1924-1980)
- Tablo 4 : 1980 Sonrası Konsolide Bütçe Harcamaları/GSMH Oranı
- Tablo 5 : GSMH’nın Yüzdesi Olarak Konsolide Bütçe Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırılması
- Tablo 6 : Konsolide Bütçe Harcamaları Toplamının Yüzdesi Olarak Cari, Yatırım ve Transfer Harcamaları
- Tablo 7 : Konsolide Bütçe Cari Harcama Bileşimi/GSMH Oranı
- Tablo 8 : Konsolide Bütçeye Dahil Kuruluşların Kadroları ve Yıllık Artış Oranları 1980-1995
- Tablo 9 : GSMH’nın Yüzdesi Olarak Transfer Harcamaları Bileşimi
- Tablo 10 : Toplam Transfer Harcamalarının Yüzdesi Olarak Transfer Harcamaları Bileşimi (Kesin Harcamalar)
- Tablo 11 : Transfer Türlerine Göre Transfer Harcamaları/GSMH Oranı (Kesin Harcamalar)
- Tablo 12 : Konsolide Bütçe Yatırımlarının Sektörlere Göre Yüzdesel Payları (Nakdi Gerçekleşmeler)
- Tablo 13 : Tüketim, Yatırım ve Dış Açık/GSYİH Oranları
- Tablo 14 : Fonksiyonel Ayırma Göre Kamu Harcamaları/GSMH Oranı
- Tablo 15 : Fonksiyonel Ayırma Göre Kamu Harcamalarının Toplam İçindeki Payları

GİRİŞ

Seksenli yıllar dünya ekonomisinde köklü değişimlerin yaşandığı yıllar olmuştur. Özellikle 1960'lı yıllardan sonra akademik alanda Neo liberal akımların giderek etkinliğini arttırması, 1980'lerle birlikte politik arenaya girerek, gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde bu akımlara egemen olan ekonomi politikası tercihlerinin benimsenmesine yolaçmıştır. Temelinde sınırlı devlet anlayışı, kamu harcamalarının azaltılması, denk bütçe politikaları, vergi oranlarının indirilmesi, tarafsız vergi, özelleştirme, istikrarlı bir para politikası ve yasal-kurumsal serbestleşme gibi unsurlar olan bu ekonomi politikaları özellikle ABD'de R.Reagan ve İngiltere'de M.Thatcher dönemlerinde geniş uygulama alanı bulmuştur.

Günümüzde devletin ekonomik hayattaki rolü konusunda iki devlet anlayışının hakim konumda olduğu söylenilebilir. 1980'lerden sonra şekillenen politikalar bu devlet anlayışlarından Sosyal Refah Devletine yönelik eleştirilerin arttığı, krizlerin yaşandığı ve bu nedenle de ülkelerin yoğun bir şekilde bu devlet anlayışını sorguladığı yıllardır. Bu doğrultuda özellikle çağdaş liberal akımların ortaya atmış oldukları, Sınırlı Devlet anlayışları bir umut olarak görülmeye başlanmış ve benimsenmiştir. Sosyal Refah Devleti, devlete çok geniş alanda görev ve sorumluluk tanınan müdahaleci bir devlet anlayışı iken, Sınırlı (Liberal) Devlet anlayışı devletin görev ve sorumluluklarının önemli ölçüde sınırlandırıldığı bir devlet anlayışı olmaktadır. Sosyal Refah Devletinin temel özelliği, liberal yaklaşımın devletle ilgili kuramsal çözümlerine tam karşıt olarak, sosyo-ekonomik yaşama müdahaledir. Sosyal Refah Devletinin karşısında yer alan liberal devlet anlayışları ulusal ekonomi içerisinde kamu ekonomisinin görev ve fonksiyonlarının mümkün olduğunca daraltılmasını ve piyasa ekonomisi faaliyetlerinin genişlemesini savunmaktadırlar.

Neo liberalizm yönlü bu ekonomi politikaları ve değişim hedefleri ülkemizde de ilgi çekmiş ve 24 Ocak 1980 ekonomik istikrar tedbirleriyle birlikte ifadesini bulmuştur. Benimsenen bu yeni ekonomik politikalar, devletin ufaltılmasını görev ve müdahale alanlarının sınırlandırılmasını, bu yönde kamu harcamalarının GSMH içerisindeki payının azaltılmasını hedefleyerek, ekonomik hayatta devlete tanzim ve teşvik edici ve

genel olarakta muhtelif menfaatleri telif edici bir rol vermiştir. Bu hedeflere ulaşıp-ulaşılamamasında çok önemli bir faktör demokratik karar alma mekanizması ve bu mekanizmanın bazı zaaflarıdır. Bu nedenle demokratik karar alma mekanizması, kamu harcamalarının miktar ve bileşimine etkisi yönünden değerlendirilmeye alınması gereken bir konudur.

Benimsenen politikaların sınamaları konsolide bütçe harcamaları aracılığıyla yapılabilmekte ve bu yönde konsolide bütçeden yardım alınabilmekte, gelişmelerin nedenleri analiz edilebilmektedir. Öncelikle devletin büyüklüğünün en yaygın ölçütlerinden birisi, kamu harcamalarının GSMH'ya oranıdır. Türkiye'de konsolide bütçe harcamaları, toplam kamu harcamalarının önemli bir bölümünü oluşturduğu için harcama eğiliminin ve benimsenen politikaların genel bir göstergesi olabilmektedir.

İki bölümden oluşan çalışmamızın ilk bölümünde konumuz açısından çok önemli olan iki devlet anlayışının yani Sosyal Refah Devleti ve Liberal Devletin analizi yapılmaktadır. Bu devlet anlayışlarının temel özellikleri, görev ve sorumluluk alanları, gerekçeleri ve türleri konusunda geniş açıklamalar yapılmıştır. Tüm bunların amacı bu devlet anlayışlarına ilişkin bir çerçevenin çizilmesi ve Türkiye'de konsolide bütçe gelişmelerini incelerken yararlanılacak bir teorik temel oluşturulmasıdır. Ayrıca değişim hedefinin uygulanabilirliğini etkileyebilecek önemli bir unsur olan demokratik karar alma mekanizması ve bu mekanizmanın işleyişi hakkında önemli bilgiler ve yaklaşımlar belirtilmiş, bunlar kamu harcamalarıyla ilişkilendirilmiştir. Bu, yaklaşımlar konsolide bütçe harcamalarının gelişimini açıklayabilme yönünde bize ışık tutacaktır.

Çalışmanın ikinci bölümü, Türkiye'nin analiz edildiği bölümdür. Önce, 1980 sonrasında ülkemizde benimsenen ekonomik politikaların temel esasları ve hedefleri belirtilmiştir. Kamu harcamaları ve devletin faaliyet alanlarına ilişkin beklentiler sıralanmıştır. Bölümün diğer kısmında ise verilerden yararlanılarak bunların analizi yapılmıştır. Konsolide bütçe harcama verileri analiz edilirken, önce harcamalar ekonomik ayırım bazında cari, transfer ve yatırım harcamaları olarak incelenmiş, daha sonra ise fonksiyonel sınıflandırma yapılarak, genel idare hizmetleri, ekonomik hizmetler, sosyal hizmetler ve borç faiz ödemeleri olarak analize katılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

XX. YÜZYILIN İKİNCİ YARISINDA DEVLETİN EKONOMİK ALANDAKİ ROLÜNE İLİŞKİN HAKİM OLAN DEVLET ANLAYIŞLARI

I- DEVLET ANLAYIŞINDAKİ GELİŞMELERİN KISA TARİHÇESİ

Birlikte yaşamın en önemli öğelerinden biri olan devlet kurumunu açıklamak, toplumsal olgularla birlikte geçmişi, geleceği ve bugünü gözardı etmeyen bir zaman boyutunu, esas alarak mümkün olabilir. Gerçekten de tarih boyunca devlet olgusunu açıklamaya yönelik olarak geliştirilen devlet doktrinleri hem bir tarihsel süreci hem de bir toplumun yapısını içinde barındırmaktadır. Tarihe bakılırsa, devlet doktrinlerinin ortaya çıkışında, devlet biçimlerinde aksaklık ve değişim gereksinimlerinin önemli bir etkisinin olduğu anlaşılabilir. Aristo, Eflatun ve Sokrates gibi Eski Yunan düşünürlerinin ileri sürdükleri devlet doktrinleri, site-devletinin bazı gereksinimleri karşılamadaki yetersizliğinin bir ürünü olarak sayılabilir. Aynı şekilde feodalizmin ve feodal kurumların o dönemlerde yükselmeye başlayan kapitalizmin ihtiyaçlarını karşılayamaması Makyavel, Bodin ve Hobbes'un devlet yaklaşımlarını ortaya çıkarmış ve ulus devletin kurulmasına önayak olmuştur denilebilir. Devlet müdahaleciliğinin artması ve gelişen kapitalizm yeni bir devlet anlayışını zorunlu kılmış, Montesquieu, Locke ve Rousseau'nun devlet gücünün sınırlandırılmasıyla ilgili fikirlerini oluşturmuştur.

Bugün içinde yaşanan değişim sürecinin etkilediği devlet tipini modern devlet olarak tanımladığımızda, kökeninin Kuzey-Batı Avrupada 16. ve 17.yüzyıllarda ortaya çıktığını belirtebiliriz. Şüphesiz, devlet toplumsal bir gerçeklik olarak çok daha eskilere gitmektedir. Fakat özellikle 15.yüzyılda ve sonrasında aklın ön plana çıkarılması, rönesans ve reform hareketleri ve düşünce alanındaki köklü değişim süreci, bu yeni, ulus devlet olarak da bilinen devlet tipini ortaya çıkarmıştır. Batı Avrupada-16.yüzyılda

yaşanan değişimin bir ürünü olan modern devlet, mutlakiyetçi monarşi biçiminde ortaya çıkmış ve kendinden önceki devlet tiplerini ortadan kaldırmıştır. Mutlakiyetçi monarşinin belirleyici özelliği kural koyan ve bu kuralları uygulatan tekelci güç olmasıdır.¹ Ulus devletin ortaya çıkmasıyla birlikte devlet üzerine üç temel işlevi almıştır. İç barışın sağlanması ve ülkenin güvenilir bir duruma gelmesi özellikle sermaye birikiminin artması ve ülkenin ekonomik yönden kalkınması için bir gereklilik olduğundan dolayı devletin birinci işlevi düzene sağlamak olmuştur. Yasa ve düzeni sağlamak işlevi, sürekli bir ordu ve etkin bir yargı mekanizmasını zorunlu kılarak devletin bir diğer işlevini, kamu finansmanı sağlama işlevini ortaya çıkarmıştır. Etkin bir kamu finansman sistemi, rasyonel kamu bürokrasisiyle birlikte gelişmiştir. Mutlakiyetçi monarşilerin üçüncü temel işlevi ise merkantilizm doğrultusunda bir ekonomi politikası izlemesidir. Avrupada yaklaşık olarak 1450-1750 yılları arasında geliştirilen, iktisadi düşüncelerin bütünü oluşturarak, merkantilizm ilk iktisat doktrini ve iktisat politikası olarak kabul edilir.² Devleti kiliseden bağımsız bir güç olarak gören merkantilist düşünürler, devleti ve zenginliği yüceltmiş, devletin güçlü olmasını zengin olmasıyla paralel görmüşlerdir. Bu doğrultuda devleti siyasal amacına ulaştıracak olan yol, zenginleşmesi olduğuna göre, devletin tüm ekonomik hayatı bu amacı doğrultusunda yönetmesi ve bu yönde müdahaleci ekonomi politikaları uygulaması olmayacaktır. Devlet, doğal zenginlikleri işletecek tüm faaliyetleri geliştirecek, tarım ekonomisinden kompleks ekonomiye geçişi sağlayacak, hammaddeyi işleyecek sanayi kuracak, sermaye temin edecek, ulusal sanayii yabancı rekabete karşı koruyacak ve ona dış pazarlar bulacaktır.³ Kısaca Merkantilist dönemde devlete ekonomik hayatta pek çok görev ve sorumluluk yüklenmiş adeta devletçe denetlenmeyen, düzenlenmeyen teşvik ve yardım görmeyen alan bırakılmamıştır. Böylece devletçi, himayeci, merkeziyetçi ve milliyetçi devlet rejimleri merkantilizmin etkisiyle kuvvetlenmiştir.

Modern devletin ilk biçimi olan mutlakiyetçi monarşi, kapitalizmin gelişme süreci içinde ortaya çıkmış ve sermaye birikimi için temel bir görev üstlenmiştir. Üretim ve ekonomi alanındaki değişimi ifade eden sanayi devrimi ile siyasal alandaki temel

¹ Gencay Şaylan, Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi, Ankara: İmge Kitabevi, 1995, s.21.

² Ali Özgüven, İktisadi Düşünceler-Doktrinler ve Teoriler, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1992, s.44.

³ Ayferi Göze, Liberal, Marxist, Faşist ve Sosyal Devlet Sistemleri, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1980, s.105.

haklar ve devletin meşruiyeti konusundaki felsefi değişim, uygulama alanına kayarak mutlakiyetçi monarşinin çöküşünü ve onun yerine ulusal egemenlik kavramına dayalı meşruti monarşi ya da cumhuriyet tipi devletlerin ortaya çıkmasını sağlamıştır.⁴ Merkantilist dönemde, devletin himayeci ve müdahaleci politikalarıyla gelişen kapitalizmin büyük bir sermaye birikimi sağlamış olması diğer nedenlerle birleştiğinde, ekonomik yönden devletçe oluşturulan bütün kısıtlayıcı hükümlerden kurtulma gereksinimi duyulmaya başlanmıştır. Fikir alanında buna öncülük eden doktrin liberalizm doktrini olmuş ve hem bir ekonomik kuram hem de genel felsefi bir bakış olarak liberalizm yeni devlet anlayışına temel oluşturmuştur. Liberal felsefenin ve Klasik ekonomi kuramının siyasi ve toplumsal yaşamda yankı bulması, bu yönde büyük dönüşümler yaşanmasını hızlandıran bir etken olmuştur. Liberalizmin temel unsurlarının, aklın öne çıkarılması ve bireycilik olması, devlet kuramının sözleşmecî bir anlayışa dayandırılmasını hazırlamıştır. Devletin varlık nedeni birey hak ve özgürlüklerini korumak olarak kabul edilmiş ve bunun için gereğinde güç kullanma yetkisi devlete verilmiştir. Devlet sözleşmeye uygun davrandığı sürece meşrudur. Liberalizmin ekonomi kuramına yansımaları olan Klasik İktisadın en önemli düşünürlerinden biri olan Adam Smith, toplumun doğasında mevcut olan bir uyum ve tamamlama özelliğinden bahsederek, diğer birçok liberal gibi bunu temel varsayım olarak ele almaktadır. Buradan hareketle, liberal düşünceye göre doğal uyuma ve bütünleşmeye sahip olan üretim ve değişim sisteminde, dışarıdan, özellikle devlet eli ile hiçbir müdahale yapılmaması gerekliliği kabul görmüş ve bu tür müdahalelerin doğal uyumu ortadan kaldırarak bireyin özgürlüklerini kısıtlayacağı savunulmuştur. Bu durumda devlet, iç güvenlik, dış güvenlik ve adalet hizmetlerini kendine görev edinerek, doğal ekonomik yasaların işleyişine karışmayacak, kişilere tam bir ekonomik özgürlük alanı bırakacaktır. Devletin sırf kendi doğası nedeniyle ekonomiyi yönetemeyeceğini belirten Klasik İktisatçılar, piyasada oluşabilecek talep ve arz arasındaki bir kriz durumunun, kısa dönemli olacağını, bir dönem sonra her arz kendi talebini yaratacağından krizin çözüleceğini ve bu doğrultuda devletin müdahalesine gerek olmadığını vurgulamışlardır.

⁴ Gencay Şaylan, a.g.e., s.26.

18. ve 19.yüzyılın birinci yarısında rakipsiz gibi görünen liberal ekonomi devlet kuramları esas olarak sanayi devrimini öncelikle yaşamaya başlayan İngiltere ve Fransa gibi ülkelerde yaygın kabul görmüş ve kuramsal çerçeve daha çok İngiliz ve Fransız düşünürlerinin katkıları ile oluşturulmuştur.⁵ Bu kuramlar yönündeki devlet anlayışı ve kamu politikaları, giderek hızlanan sanayi devrimi ile eş zamanlı olmuşlardır. Liberal politikalar altında sanayi devriminin gelişmeye başlaması, bu ülkelerde bazı sorunları da gündeme getirmiştir. İlk aşamada, pazar ekonomisi, çatışmaların giderek derinleştiği, sınıf farklılıklarının belirgin bir hale geldiği bir toplum yapısını beraberinde getirmiş, sivil toplum kuramcılarının belirttiği barış ve uyumlu toplumsal ortamdan söz etmek giderek olanaksız hale gelmiştir. Bir kısım sivil toplum kuramcıları piyasa mekanizmasının işlemesi ile ortaya çıkan gelir dağılımı adaletsizliklerinin ve çatışmanın çözümünün sağlanmasında piyasa mekanizmasına güvenle bakarken, Hegel gibi diğer bir kısım kuramcı ise, sivil toplumun varlığı için devlet müdahalesinin şart olduğunu belirtmişlerdir. Bireycilik yerine toplumsuluğu savunan, ekonomik sorunlara liberalizm dışında çözüm arayan ve daha çok talep ve bölüşüm üzerinde duran sosyalist düşünürler, sivil toplum çözümlerinde devlete o zamana kadar hiç düşünülmemiş bir çerçevede işlevler yüklemeye başlamışlardır.

Sanayi devriminde geç kalmış ülkelerde, aradaki farkın kapatılabilmesi için yeni sanayi kuramları ve yeni ekonomi politikaları geliştirilmeye başlanmıştır. Bu kuramlar temelde, liberal ekonomi teorilerinin uzantısı olan serbest ticaret düşüncesine, kuşku ile bakmış ve hızlı sanayileşme ya da endüstriyel dönüşümü sağlama amacıyla devletin aktif müdahaleci düzenlemelerini gerekli görmüşlerdir. Özellikle Almanya, Avusturya ve kısmen Amerika gibi ülkelerde sözü edilen devletin işlevlerine ve ekonomi kuramına ilişkin farklı yaklaşımlar ve çözümler ortaya çıkmıştır. Devletin kendini koruma ve geri kaldığı yarışta rakiplerini yakalama uğraşısı içinde müdahaleciliği ve himayeciliği savunulmuştur. Almanya'da Frederich List, Amerika'da Carey gibi teorisyenler bu fikirlerin öncüleri olarak sayılabilir. Bu tür devletçi görüşler ve korumacı politikalar ilgili ülkelerde uygulanma alanı bulmuş, devletin işlevlerine ilişkin değişik fikirler yaygınlaşmıştır.

⁵ Gencay Şaylan, a.g.e., s.35.

19.Yüzyılın ikinci yarısında sanayi devriminin giderek yaygınlık kazanması, dönüşümü yaşayan toplumlarda yeni sosyo-ekonomik yapıları ortaya çıkarmıştır. Bir yerde sanayileşme liberal felsefeye yönelik eleştirileri, kendinden beklenenleri tam olarak yaratamaması sonucu, arttırmıştır. Yine bu dönem, Avrupa’da seçme ve seçilme özgürlükleri için verilen mücadelelerle geçmiş, demokratikleşme süreci de hiç kuşkusuz, devletin kurumsal yapısını ve işlevlerini etkilemiştir. Yaşanan toplumsal realite, piyasa mekanizmasının işleyişinin toplumda büyük eşitsizliklere, toplumsal gerilim ve çatışmalara yol açtığını gösterince, devlet kuramında adil, eşitlikçi ve insancıl toplum için müdahaleci eğilimleri hakim kılmıştır.

Devletin, toplumsal eşitsizlikleri yumuşatmak ve insanları özgürleştirmek için toplumsal ve ekonomik yaşama müdahalesi 20.yüzyılda yeni bir devlet tipinin, refah devletinin, ortaya çıkmasına yol açmıştır.⁶ Refah devletinin oluşumunda, tüm bu saydığımız gelişmelerle birlikte, mevcut ekonomik sistem içinde ortaya çıkan bunalımlar ve özellikle “1929 Bunalımı” çok önemli bir role sahiptir. Devletin meşruiyet temellerinde ve işlevlerinde değişim biçiminde ortaya çıkan refah devletinin temel işlevi, mal ve hizmetlerin adil, eşitlikçi bir biçimde paylaşılmasını sağlamak olmuştur. Liberal yaklaşıma ters olarak, refah devletinin temel özelliği sosyo-ekonomik yaşama müdahaledir. İkinci dünya savaşı sonrasında refah devleti doğrudan doğruya üretim ve bölüşüm alanına girmiş, Fransa, İngiltere gibi ülkeler bu devlet uygulamasının öncüleri olmuşlardır. Amerikadan, Batı Avrupaya, Avustralya ve Kanada’ya kadar uzanan bir alanda refah devleti uygulaması yaygınlaşmış, çeşitli devlet kurumları mal ve hizmet üretmeye başlamış, devlet kurumu en büyük işveren haline gelmiştir. Bu doğrultuda devlet, ekonomik ve mali kaynakların önemli bir bölümünü kullanmaya, denetlemeye ve yönlendirmeye başlamıştır.

Ancak, toplumun bütün kesimlerinin devletten giderek büyüyen ölçekte hizmet veya olanak talep etmesi refah devletinin mali bir kriz içerisine düşmesini ortaya çıkarmıştır. 1950’li ve 1960’lı yıllarda dünya ölçeğinde yüksek bir büyüme hızına ulaşılmasını sağlayan refah devleti, 1970’li yıllarda bir bunalımla karşı karşıya kalmıştır. Bunalım sonucu refah devletlerinde ortaya çıkan yeniden yapılanma, ekonomik alanda

⁶ Gencay Şaylan, a.g.e., s.55.

devletin küçültülmesi ve sosyo-ekonomik işlevinin tasviyesi, piyasanın egemenliği, özelleştirme ve devégülasyon biçiminde kendini göstermiştir.

Bu oluşum siyasi yaşama 1980’li yıllarda “Reaganism-Thatcherism” uygulaması olarak yansımış ve bu politikalar sonraları evrensel alanda uygulama alanı bulmuştur. Yeni liberal akımlar olarak nitelendirilen yaklaşımlardan temel alan bu yeni devlet anlayışı 20.yüzyılın ikinci yarısında önemli bir değişimi beraberinde getirmiştir. Sınırlı devlete ya da liberal devlete bütün dünyada bir dönüşüm çabasına girilmiştir.

Günümüzde devletin ekonomik hayattaki rolü konusundaki çalışmalar ve uygulanan devlet anlayışları genel olarak iki zıt kutupta toplanmaktadır.⁷

- Bunlardan birisi liberal olmayan veya demokratik sol ideolojilerin sahiplendiği refah devleti veya sosyal devlet anlayışıdır. Bu anlayışın savunucuları arasında önemli farklılıklar bulunmakla beraber, ortak özellik, devlete çok geniş alanda görev ve sorumluluk tanınmasıdır.

- İkincisi ise liberal ve özellikle neo-liberal akımların ortaya attıkları “sınırlı devlet” anlayışıdır. Bu alanda da mevcut düşünce okulları arasında önemli farklar bulunmasına rağmen, ortak özellik devletin görev ve sorumluluk alanlarının önemli ölçüde sınırlandırılmasıdır.

Sosyal devletten, liberal devlete geçişi amaçlamış olan ülkemiz açısından da bu iki devlet uygulamasının temel özelliklerinin belirtilmesi çok önemlidir.

II- SOSYAL REFAH DEVLETİ ANLAYIŞI

A- Kavram ve Tarihsel Gelişimi

Refah Devleti Kavramı ve Tarihsel Gelişimi

Günümüzde hakim devlet anlayışı olan müdahaleci Sosyal Devlet ya da Refah Devleti açıkça tanımlanmamış ve uluslararası türdeş olmayan bir kavram olarak

⁷ Erdal Türkkân, Ekonomi ve Demokrasi, Ankara: Turhan Kitabevi, 1996, s.3.

karşımıza çıkmaktadır.⁸ Farklı ülkelerde farklı anlamları taşıyabilmesi dolayısıyla tanımlanmasında bir güçlük mevcut olmaktadır. Genel bir anlamda kavramı açıklamaya çalışacak olursak, diyebiliriz ki; Refah Devleti, sosyal refahın optimizasyonu amacıyla devletin ekonomiye aktif ve kapsamlı müdahalelerde bulunmasını öngören bir devlet anlayışıdır.⁹ Bu anlayışta en geniş anlamda piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını ve yetersizliklerini ortadan kaldırmak, devletin müdahalelerinde kullandığı bir temel gerekçe olmaktadır. Bununla birlikte yeniden dağılım ve erdemli malları da devlet faaliyetlerinin diğer iki gerekçesi olarak sayabiliriz. Bu anlatılanların ışığında, Refah Devleti toplumlarında serbest piyasa liberal kapitalizmde pek mevcut olmayan üç ilke geçerlidir.¹⁰ Birincisi, iktisadi faaliyetlerin sosyal veya kollektif olarak sosyal refahın maksimizasyonu amacıyla düzenlenmesi; ikincisi, vatandaşların bazı temel ihtiyaçlarının toplumsal olarak karşılanması haklarının olması ve piyasa mekanizmasının başaramadığı durumlarda devletin bu gereksinimleri karşılamakla yükümlülüğünün olması; üçüncüsü, daha keyfi ve daha kişiselleştirilmiş kararlara ve daha çok zora dayanan itaat ettirme biçimlerinin tersine, formal eşitlik ve objektif kuralların varlığı. Bunlardan da anlaşılacağı üzere refah hizmetleri bu devlet anlayışında vatandaşlar açısından bir hak görünümünde olmaktadır.

Refah Devletlerinde, üç temel görev doğrultusunda piyasa güçlerinin işleyişini değiştirmek için, siyasi iktidar, politika ve idari teşkilat aracılığıyla, bilinçli bir şekilde kullanılmaktadır. Bu üç temel görev bütün vatandaşlara ve ailelere minimum bir gelirin garanti edilmesi, sosyal güvenliğin sağlanması ve temel toplumsal hizmetlerin temin edilmesi olarak sıralanabilir.¹¹ İşte, refah devleti bu görevleri yerine getirmek için, sosyal güvenlik, sağlık ve eğitim harcamalarının yanısıra tam istihdamın sağlanmasından, özel kişi ve kuruluşların faaliyetlerinin bireyin yaşam koşullarını iyileştirecek şekilde kontrol altına alınmasına kadar çok değişik araçlardan

⁸ Andrew Dilnot, "The Assessment: The Future Of The Welfare State", Oxford Review Of Economic Policy, Vol.11, No.3, 1995, s.1

⁹ Coşkun Can Aktan, Optimal Devlet, İstanbul, TÜSİAD Yayın No. T/95, 2-174, 1995, s.73.

¹⁰ Tülay Arın, "Refah Devleti: Bir Analiz Çerçevesi", IX.Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye'de Bütçe Harcamaları, Adana: Çukurova Üniversitesi Basımevi, 1994, s.56.

¹¹ Vural Fuat Savaş, "Politik Yozlaşma Ortamında Refah Devletinden Minimal Devlete", Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu, İzmir: Doğu Matbaası, 1994, s.190.

yararlanmaktadır. Liberal yaklaşımın devletle ilgili kuramsal çözümlerine tam karşıt olarak, refah devletinin temel özelliği sosyo ekonomik yaşama müdahaledir.¹²

Sosyal Refah Devletinin tarihsel süreç içerisinde, sanayileşmenin başlangıçta getirdiği sorunlardan, 1.ve 2.Dünya Savaşları süresince uygulanan güdümlü politikalardan, sınıf çatışmalarından, kapitalist ve sosyalist ideolojilerin rekabetinden, ekonomik yaşamla ilgili gerekçelerden ve demokratik anlayıştaki gelişimden kaynağını alarak ortaya çıktığı ileri sürülmektedir. Dünya savaşları sürecinde yaşananlar ve özellikle 1929-1930 kriziyle birlikte, liberal iktisatçıların ileri sürdükleri “her arz kendi talebini yaratır” yönündeki piyasanın serbest bir ekonomide kaynakların optimum kullanılmasını sağlayacağı düşüncesine duyulan güven ortadan kalkmıştır. John Maynard Keynes’in ifade etmiş olduğu müdahaleci ekonomi kuramı, sadece ekonomi alanı ile sınırlı kalmamış, siyasal ve toplumsal yaşamı da önemli ölçüde etkilemiş, müdahaleci devlet anlayışının özellikle kuramsal alanda, oluşumuna çok büyük bir katkı sağlamıştır. Bütün gelişmelerin etkisiyle devlet 19.yüzyılın ikinci yarısından itibaren önemli boyutlarda sosyal ve ekonomik müdahalelere başvurmaya başlamış ve bu doğrultuda yetki ve görev alanı da sürekli genişlemiştir. Bunun sonucunda özgürlüklerin kullanılmasına seyirci kalan “Jandarma Devlet” yerini “Sosyal Yardım Devleti”ne bırakmıştır.

Asıl itibarıyla Refah Devletinin vermiş olduğu hizmetlerin ilk olarak, modern refah devletinin kurumsallaşmasıyla başladığı söylenemez. Yaşlılara yönelik sosyal güvenlik uygulamalarını örnek olarak alırsak, bu uygulamaların ilk örneklerini, 1880’lerin başında Bismark Almanyasında, benzer bir sistemi 1891’de Danimarka ve 1898’de Yeni Zelanda’da görebiliriz.¹³

Zaman içerisinde sosyal refah devleti sadece eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi hizmetleri üstlenmekle kalmamış, 20.yüzyılın başından itibaren verginin sosyo-politik bir özelliği olduğu düşüncesiyle birlikte gelir dağılımında adaletin sağlanması gerekliliğinde, siyasal demokrasinin ekonomik ve sosyal demokrasi ile işleyebileceği düşüncesiyle devletin önemli bir görevi olmuştur.¹⁴ Yani sadece piyasa aksaklıklarından

¹² Gencay Şaylan, a.g.e., 1995, s.60.

¹³ Andrew Dilnot, a.g.m., s.2.

¹⁴ Ayferi Göze. a.g.e., s.221.

ziyade piyasanın işleyişinden doğan bazı tepki çeken ve istenmeyen sonuçları, vergisel önlemlerle birlikte, gelir ve servet transferleriyle devlet bizzat düzeltmekten sorumlu duruma gelmiştir. Klasik Liberallerin savunduğu “Gecebekçisi Devleti”nden refah devleti anlayışına geçişle birlikte düzen, iç ve dış güvenlik hizmetlerine ek olarak devlet toplumda sağlığın korunması, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri, sosyal sigorta, eğitim, konut, toplum kalkınması, emeğin korunması, akıl sağlığı, çocuk sağlığı, düşkünlerin korunması, yoksullukla mücadele vb. pekçok hizmeti üstlenmiştir. Ayrıca kişiler arası fırsat eşitliğinin sağlanması açısından çeşitli sosyal hizmetlerin parasız sağlanması da pekçok refah devletinde benimsenmiştir.

Sosyal Refah devletinin ülke ekonomisi açısından da önemli görevleri olduğu bilinmektedir. Tabii ki bu anlayışı benimseyen devletlerin herbiri değişik yapıda ve büyüklükte müdahale insiyatiflerine sahiptirler. Genel olarak, sosyal refah devletleri ekonomik alanda refahı sağlama ve sosyal amaçları gerçekleştirme doğrultusunda müdahaleci bir anlayışı benimseyerek bu müdahaleleri bir plan dahilinde yapmaktadırlar. Ülkedeki kaynakların etkin kullanımının sağlanması, ekonomik dengesizliklerin önlenmesi, ulusal gelirin artırılması, tam istihdamın sağlanması ve benzer piyasayla ilgili pekçok görev devletindir. Yani devlet para ve kredi uygulamalarını, yatırımları, tam çalışma ve sosyal güvenlik düzenlemelerini ve ekonomik planlamayı bir politika aracı olarak kullanabilme serbestisine sahiptir.¹⁵ Ayrıca devlet bu politikaların uygulanma sürecinde programlar oluştururken kamu yararının hangi yönde oluşacağını kendi belirlemektedir. Yeni bireysel seçmelerin yerini refah devletinde kamu seçmesi almaktadır.

B- Temel Özellikleri

En temel özelliği piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını ve yetersizliklerini ortadan kaldırma esas amacına yönelik faaliyet etmesi olan refah devletinin bunun dışında belli başlı temel özelliklerini şu şekilde sayabiliriz:

¹⁵ Birkân Uysal Sezer, “Büyük Devlet-Küçük Devlet Tartışması”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 25, Sayı 4, Aralık 1992, s.14.

1- Müdahalecilik: Refah Devleti sosyal refahı optimumlaştırmak amacıyla kapsamlı devlet müdahalelerini öngörmektedir. Kamu malları, işsizlik, dışsallıklar, eksik bilgi ve eksik piyasalar gibi piyasa aksaklıklarının yanısıra erdemli mallar ve gelir dağılımı gibi müdahale alanlarına sahip olan refah devleti müdahale alanını sürekli genişletmektedir. Özellikle vatandaşlarına asgari bir yaşama düzeyini sağlamayı görev edinmesi ve bunun vatandaşların bir hakkı olarak görülmesi müdahale alanının ekonomik alandan sosyal alana kadar yayılmasında etkili olmuştur. Ayrıca refah devletinin müdahale anlayışı sadece ekonomik etkinlikle ilişkili olmayan aynı zamanda siyasi yönü de olan bir müdahaleciliktir. Sosyo-ekonomik yaşama müdahale refah devletlerinin önemli bir özelliğidir.

2- Düzenleyicilik: Piyasa ekonomisinde ortaya çıkan ya da çıkabilecek sorunların çözümünde Refah Devleti, düzenleyici bir takım tedbirler alabilmektedir. Örneğin; sosyal güvenlik alanında, asgari ücretin belirlenmesinde, fiyat sınırlamalarında, sübvansiyonlarda vb. bu tür uygulamalarda düzenleyici tedbirler getirmektedir.

3- Koruyuculuk: Vatandaşlarını bazı riskler ve tehlikelerden bizzat korumaktadır. Vatandaşlarının geleceklerini güvence altına almak yönünde onlara sosyal güvenlik hizmeti vermektedir. Yoksul, muhtaç, dar gelirli, işsiz, kimsesiz ve yaşlı kişilerin korunması refah devletinin bir görevi olmaktadır. Bu tür kişilere sosyal yardım türünden transferlerde bulunulmakta birçok alanda sosyal hizmetler verilmektedir.

4- İşletmecilik: Adil bir toplum düzenini sağlamak ve ekonominin sağlıklı bir biçimde işlenmesini güvence altına almak amaçlarıyla refah devleti bizzat işletmeci bir görüntüyü benimemektedir. Özellikle temel endüstriler, altyapı ve sosyal hizmetler gibi diğer sektörler ve özellikle imalat sanayi için öneme sahip olan alanlarda devlet bir işletmeci gibi faaliyet gösterir. Temel endüstriler olan enerji, ulaşım ve haberleşme gibi sektörlerin devletin elinde olmasının talep yöntemi ve gerektiği zaman özel kesimi canlandıracak kaynak aktarımı bakımından yararlı olacağı düşüncesi Sosyal Refah Devleti anlayışında hakim olmuştur.

5- Yeniden Dağıtıcılık: Sosyal Refah Devletinin önemli faaliyetlerinden birisi de geliri yeniden dağıtmaktır. Piyasa ekonomisinde kaynak dağılımı ve gelir dağılımı arasında mevcut olan bir ilişki sözkonusudur. Piyasadaki rekabet, bu ilişki

doğrultusunda, bazı kişileri yetersiz kaynaklarla yaşamak zorunda bırakan çok eşitsiz bir dağılımı açabilmektedir. Ekonomi bu durumda pareto-etkin dahi olsa, gelir dağılımının adaletsiz olması devlet faaliyetinin gerekçesi olarak karşımıza çıkacaktır. Sosyal Refah Devleti, vergi ve harcama politikalarını kullanarak, gelir dağılımında ortaya çıkan eşitsizliği azaltmaya yönelik önlemler alarak teknik ifadesi ile geliri yeniden dağıtmaktadır. Piyasa güçlerinin işleyişinden kaynaklanan istenmeyen sonuçları değiştirmek refah devletinin bir görevidir.

6- Ekonomik ve Sosyal Hak Sağlayıcılık: Sosyal Refah Devleti bireylere hak ve özgürlüklerin sağlanması yönünden pozitif ve aktif rol alan bir konumdadır. Bu devlet anlayışıyla birlikte ekonomik ve sosyal hakların tür ve kapsamı, sosyal güvenlik, çalışma ve çalışma koşullarıyla ilgili haklardan, eğlenme ve dinlenme, grev, sendika kurma, çalışan kadın ve çocukların korunması, işyerinin sağlık koşullarına uymasına kadar genişlemiştir.¹⁶ Hukuksal tanımıyla pozitif özgürlük denilen bu hakların artması, ister anayasada ister bu amaçla çıkarılmış özel yasalarda yer alsın, vatandaş devletten alacaklı kıldığı ve devletin bir yükümlülüğü olduğu için devletin faaliyet alanını genişletme yönünde etkilerde bulunmuştur.¹⁷

C- Sosyal Refah Devletinin Gerekçeleri

Refah devleti anlayışının benimsenmesi ve uygulamaya gidilmesinde prensipte ve uygulamada herbiri arasında belirgin bir ayırım olmamakla birlikte iki önemli grup dayanağın sözkonusu olduğu söylenilebilir.¹⁸ Bunlardan birincisi etkinlikle ilgili dayanak veya sebeplerdir. Bilindiği gibi bazı hizmetler ve görevler ya sadece devletçe yapılabilir ya da devletin bu konuda daha etkin olacağı kabul edilir. Etkinlik argümanı bunu içeren bir argümandır. İkinci grup dayanak ise ahlaki ve politik prensiplerimiz ve tercihlerimizden oluşmaktadır. Bu prensip ve tercihler özellikle adil dağılım ve yeniden dağılımla ilişkili, bireylerden, aileden ve toplumdan kimin sorumlu tutulabileceği ve buna bağlı roller alabileceğini içeren unsurlardan oluşurlar. Bunları daha ayrıntılı bir biçimde incelememiz konunun anlaşılması bakımından yararlı olacaktır.

¹⁶ Aktan, Optimal Devlet, s.74.

¹⁷ Savaş, a.g.m. s.191.

¹⁸ Andrew Dilnot, a.g.m., s.3.

1- Etkinlik Argumanlarına Dayanan Gerekçeler

Refah Devletinin özellikle teorik açıdan oluşumuna en büyük katkı J.M.Keynes tarafından sağlanmıştır.İktisadi etkinliğe yönelik ,Refah Devletinin temel gerekçeleri Keynesyen iktisadi kendisine temel almıştır.Keynes tam istihdamın otomatik bir mekanizma tarafından sağlanamayacağından hareketle üretimin toplumda etkin talebi belirlediğini ve istihdam düzeyinde etkin talebe bağlı olarak oluşacağını ileri sürmektedir.Toplumun tüketim ve yatırım toplamından oluşan etkin talebin yüksek olabilmesi , tüketim ve yatırım miktarının yüksek olmasını gerektirir.Ayrıca gelir dağılımının adil ve eşitlikçi olmadığı toplumlarda,Keynesci çözümlenmeye göre etkin talebin düzeyinin de düşük olacağı düşünülürse , bu gibi sorunların çözümü için ekonomiye müdahale edilmesi bir gereklilik olacaktır .Etkin talep yönetimi anlayışı doğrultusundaki bu müdahale gereksinimi devletin önemli bir görev ve sorumluluğudur.Devlet bu amaçla,dolaylı teşvikler sağlayabilecek,doğrudan harcamalar yoluyla talebi yükseltebilecek,faiz hadleri ile oynayarak özel firmaların daha yüksek yatırım yapmalarını teşvik edebilecek ve gerekirse kamu-eli ile yatırımlar gerçekleştirebilecektir.Devletin bizzat işletmeci olarak faaliyette bulunacağı alanlar,temel endüstriler ,alt-yapı ve sosyal hizmetler olarak belirtilebilir.Çünkü, temel endüstriler dediğimiz enerji ,ulaşım, haberleşme gibi sektörler diğer sektörlerin maliyet yapılarını etkilemektedir ve bu doğrultuda devletin faaliyet göstermesi toplam talep yönetimi ve gerektiğinde özel sektöre kaynak aktarımı için büyük avantajlar sağlayabilecektir.Pekçok gelişmiş ve sanayileşmiş Avrupa ülkelerinde,1950-1980 yılları arasında yaygın ve yoğun olarak ,temel sanayiler alanında millileştirmelere gidilmesi bu yaklaşım doğrultusunda bir gelişmedir.

Konuya Refah İktisadi açısından baktığımızda ,kamusal mallar ve dışsallıklar, paternalizm ve sigorta piyasalarının doğasıyla ilgili üç ana grup etkinlik argumanı sayılabilir. Kamusal malların sahip olduğu tüketicilerin birbirine rakip olmamaları ve tüketimden mahrum bırakılmama gibi özellikleri, piyasa (fiyat) mekanizmasının işleyişinde önemli engel oluşturmaktadırlar. Bu durum özellikle tam kamusal mallar için geçerlidir. Piyasaya bırakıldığında piyasa bu tam kamusal malları ya hiç arz etmeyecek ya da yeterli miktarda sunamayacaktır. Tam kamusal malların yanında yarı kamusal mallar dediğimiz, istatistik bilgiler, meteoroloji raporları, bazı eğitim programları gibi

hizmetleri kapsayan malların da ortak tüketim özelliği göstermeleri belli bir fiyattan satılmalarını engeller. Özel piyasaların bu tür malların arzında başarısız olacağı yolundaki düşünceler devletin bu alandaki faaliyetlerinin gerekçesini oluşturur. Sosyal Refah Devletinin üç başlıca harcama programı olan, sosyal güvenlik yardımları, sağlık koruma ve eğitimin sağlanması hizmetlerinin pür kamusal mallar olmaya yakın olduğunu ispat etmek zordur. Çünkü bunlar geniş bir ölçüde mahrum edilebilme ve tüketimde rakip olma özelliklerine sahiptir. Dünyanın birçok kısmında geçerli olan durum, herşeye rağmen, son zamanlarda bu aktivitelerin çoğu kez özel sektör tarafından sağlandığı yönünde olmakta ve bu kamusal olarak üretilen malların özel mallar olduğu savunulmaktadır.

Piyasanın gerçekleştirdiği kaynak dağılımının etkinlik derecesi dışsallıklara bağlıdır. Bu nedenle de devlet müdahalesinin bir diğer yönü dışsallıklar olarak karşımıza çıkmaktadır. Devlet dışsallıklara, negatif bir dışsallık sözkonusuysa cezalandırarak, pozitif bir dışsallık sözkonusuysa ödüllendirerek müdahale eder. Pozitif bir dışsallığın sözkonusu olduğu hizmetleri de bazen bizzat kendisi sunar. Yine eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik hizmetleri ele alındığında bu hizmetlerin tüketiminin pozitif dışsallıklar sağladığı bilinmektedir. Bu tür hizmetlerin kamusal olarak sağlanmaması durumunda, en azından bazı bireyler bu hizmetlerden toplum için gerekli optimal düzeyden daha az tüketme durumuyla karşı karşıya kalacaklardır. Eğitimi örnek olarak verdiğimizde, sağlayacağı en açık dışsallık iyi eğitilmiş nüfusun daha büyük verimlilik sağlaması ve sosyal yönden de daha medeni ve insancıl bir topluma geçişi kolaylaştırması olmaktadır. Bu dışsallıklar eğitim hizmetleri gibi sağlık ve sosyal güvenlik için de belirtilebilir.

İkinci bir grup olası piyasa aksaklığı bilgi eksikliği ve tercih yanılması ile ilgili olarak devlet aktivitesi olması gerekli alanlar için geçerlidir.¹⁹ Bilindiği gibi piyasanın işlevliği açısından hem tüketicilerin hem de üreticilerin ihtiyaç duydukları bilgiye eksiksiz olarak rahatça ulaşabilmeleri gereklidir. Bu bilgiler bugüne ait olduğu gibi alınacak kararların tutarlı olması açısından geleceğe ait bilgiler de olmalıdır. Ancak bilinmektedir ki pekçok alanda bilgi eksikliği ve yetersiz bilgi sorununun olması

¹⁹ Andrew Dilnot, a.g.m., s.3-4.

piyasanın işlerliğini engelleyebilmektedir. Bu nedenle de bilgi çoğu yönleriyle bir kamu malı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir fazla kişiye daha bilgi vermek, diğerlerine verilen miktarı azaltmaz.²⁰ Etkinlik açısından da, özel piyasaların yeterince arz edemediği bilginin, ya maliyet fiyatıyla ya da bedava olarak sunulması gerektiği ileri sürülmektedir. Özel çıkarların ilerleme kaydetmediği bu gibi enformasyon alanlarında kamu sektörünün özel bir rolü vardır. Burada ima edilenlerin önemli bir yönü bireylerin yanlış karar verebilecekleri doğrultusundadır. Kişiler kendi çıkarını her zaman en iyi şekilde düşünemez. Devletin kişilerin en iyi çıkarının ne olduğunu onlardan daha iyi bildiği için müdahale etme görüşüne paternalizm adı verilmektedir.²¹ Müdahale çeşidi salt bilgi olmaktan ziyade zorunlu tüketim olabilmektedir. Biriyle, çok az eğitim alacak ve sonra pişman olabilecekler. Emeklilikleri için yeterince biriktiremeyecekler, işsizlik karşısında sigorta olmayacaklar, sağlık hizmetlerinden yararlanamayacaklardır. Yani bilgiye dayalı olarak sağlıklı kararlar veremeyecekler ve doğru tercihlerde bulunamayacaklardır. Refah devleti teorisyenlerine göre; enformasyon gerektiren alanlarda kişisel çıkarların görünmez elinin toplumun eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, refah gibi kollektif ihtiyaçları doğrultusunda yol göstereceği yaklaşımı doğru değildir ve bu gibi alanlarda devletin üzerine sorumluluk alması için demokrasinin dayanamayacağı aşırı bir sosyal baskı da mevcuttur.²² Bu nedenlerden dolayı devlet bu alanları müdahaleci bir rejimle himayesi altına almaktadır. Ancak burada ki en önemli sorun, zaman zaman devletin paternalistik rol oynamasına değer durumlar olsa da, iktisatçılara göre bunlarla bu özelliği taşımayanları birbirinden ayırmak fiilen imkansızdır.²³

Etkinlik argümanlarının son grubu sigorta piyasaları ile ilgili olanıdır. Arz maliyeti, kişilerin ödemeye hazır olduğu tutarlardan daha düşük olmasına rağmen, özel piyasalar bir mal ya da hizmeti tedarikte başarısız ise eksik piyasalar adı verilen bir piyasa aksaklığı var demektir. Özel piyasaların sigorta hizmetlerinin temininde yetersiz olduğunu savunan bazı iktisatçılar bunun, bu alandaki devlet faaliyetleri için bir gerekçe

²⁰ Joseph E. Stiglitz, Kamu Kesimi Ekonomisi, Çev: Ömer Faruk Batirel, İkinci Baskı, İstanbul Marmara Üniversitesi Yayın No: 549, 1994, s.97.

²¹ Stiglitz, a.g.e., s.99.

²² Leonard Wrigley-David Mc Kevitt, "Professional Ethics, Governmental Agenda and Differential Information", Public Sector Management, David Mc.Kevitt-Alan Lawton, London: Sage Publication Inc., 1994, s.76-77.

²³ Stiglitz, a.g.e., s.100.

oluşturduğunu ileri sürmektedirler. Sigorta piyasaları önemli gelişmeler kaydetmiş olsalar da, halen kişilerin karşılaştıkları çoğu önemli riskleri sigorta etmemektedirler. Sigorta piyasalarının yeterli olması sözkonusu olsa bile biraz evvel söylediğimiz tercih ve enformasyon eksikliği dolayısıyla bireyler gönüllü ve isteğe bağlı bir sigortadan yararlanmak istemeyebileceklerdir. Bu nedenle bu hizmeti devletin tedarik etmesi ve gerekli gördüğünde zorunlu kılması sözkonusudur. Yeterli düzeyde özel sigorta hizmetinin olmayışı her ne kadar devletin bu alandaki aktivitelerinin bir gerekçesi olsa da bu aktivitelerin ve programların başka amaçları da vardır. Bu hizmet sadece sigorta amaçları dışında dağıtımsal amaçlarla, istifade edenlere kaynak transferi için de kullanılmaktadır. Bu tür amaçları da içinde barındırması bu hizmetin devletçe sunulması yönündeki talepleri de arttırmaktadır.

2- Ahlakî ve Politik Argümanlara Dayanan Gerekçeler

Esas itibariyle politik ve ahlaki değerlerle çok daha ilgili olan refah devletini gözönünde bulundurduğumuzda, bu değerlerden ayrı olarak konuyu açıklamaya yönelik gayretlerimizin anlamsız olacağı açıktır. Ahlaki ve siyasi ilkelerden kaynaklanan gerekçelerin iki yönünün olduğu söylenilebilir. Bunlardan birincisi bazı kaçınılmaz sonuçlardan veya olaylardan kimin sorumlu tutulabileceği ile ilgili tartışmalardır. İkincisi ise adil dağılımın ne olduğu ve nasıl ulaşılabileceği fikirleridir.

Sorumluluklar ile ilgili tartışmalar muhtemelen en yoğun bir şekilde işsizlik şartlarında görülmektedir. İktisatçıların çoğu işsizliği piyasa aksaklıklarının en ikna edici kanıtı olarak görürler. İşsizliğin bireysel mi ya da toplumsal bir konu mu olduğu yönündeki kişisel değer yargıları bu sorunun çözüm yolunu ve araçlarını belirleyen en önemli etken olmaktadır. Eğer işsizlik toplum düzeyinde oluşan ve çözümlenebilecek bir sorunsal, sorunun çözümlenmesi sorumluluğu, devletin bir aktivitesi olmaya uygundur. Yok, eğer işsizlik bireysel bir olay ise muhtemelen çaresi sadece özel sektöre bırakılabilir. Konu işsizlik sigortası bazında ele alındığında, özel işsizlik sigortasını savunanlar işsizliği daha çok bireysel bir sorumluluk olarak görmektedirler. Oysa sigortanın devlet tarafından yürütülmesini savunanlar ise işsizliği sadece bireysel değil, toplumun bir hastalığı olarak görürler.²⁴ Refah devletlerinde işte bu toplumsal bakış

²⁴ Dilnot, a.g.m., s.4.

açısının daha geçerli olduğu söylenilebilir. İşsizlik örneğinden hareketle anlatmaya çalıştığımız sorumluluğa ilişkin değer yargılarını eğitim, sağlık, evsizlere yardım ve diğer birçok refah hizmeti için de belirtebiliriz.

Ekonominin piyasa aksaklıklarının giderilmesi suretiyle pareto-etkin olması durumunda bile gelirin yeniden dağılımı devlet müdahalesi için bir gerekçe oluşturur. Bu durumda devletin en önemli bir diğer faaliyeti geliri yeniden dağıtmak olacaktır. Gelirin yeniden dağıtılmasının hangi ölçütlere göre yapılacağı ve adil dağılımın ne olduğu, ahlaki ve siyasi ilkeler ışığında değişebilecektir. Eğitim fırsatlarının, sağlık hizmetlerinin tüketim ve sonucunun nasıl adil dağılabileceği refah devletinin işleyişini belirleyecektir. Böylece refah devletinin gerekçelerinden biri de adil dağılım ve gelirin yeniden devlet tarafından dağılımına ilişkin ahlaki ve siyasi değerlerimizden oluşmaktadır.

Refah devletinin müdahalesini gerekli kılan bu argümanları belirttikten sonra, özellikle 1960'lar sonrasında refah devletinin müdahale alanının genişlemesinde, piyasa aksaklıkları, gelir dağılımı ve erdemli mallardan ziyade demokrasi rejiminin özelliklerinden kaynaklanan siyasi nedenlerin çok önemli bir etken olduğunu söylemek gerekir. Demokratik ülkelerde toplumcu ya da bireyci bakış açısına sahip olan bireylerin çoğu çıkar grupları oluşturarak ya da seçmen olarak devletten pek çok şeyi desteklemesini, engellemesini, düzenlemesini istemektedirler. Bunun sonucunda ise siyasi iktidarlar bu alanlarda devlet müdahalesinin gerekli olup olmadığını düşünmeden ve böyle bir müdahalenin toplumsal maliyetini dikkate almadan müdahalelerini artırma eğiliminde olmaktadır.²⁵

D- Sosyal Refah Devleti Tipleri

1- Kapsam Bakımından

Kapsam açısından refah devletlerinin sınıflandırılması, karşılanması hedeflenen risk türleri ile korunması hedeflenen sosyal gruplar temelinde yapılmaktadır. Sınıflandırmaya kapsamın parçası olarak finansman yöntemleri de katılabilir. Bazı refah devleti tiplerinde finansman, bütçe transferleri yoluyla yapılırken bazılarında bireysel katkı ve prim ödemeleri esas alınmakta ya da bütçe harcamaları yoluyla kamusal üretim

²⁵ Vural Savaş, Piyasa Ekonomisi ve Devlet, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1978, s.109.

sözkonusu olmaktadır. Bu doğrultuda kapsam açısından refah devletini, dahil olan riskler ve gruplar bakımından kategorik veya evrensel olması kistasına göre dört tipe ayırmak mümkündür.²⁶

a) Parçalanmış Refah Devleti: Sadece bazı riskleri sadece bazı gruplar için kategorik şekilde kapsar.

b) Kısmi Refah Devleti: Sadece bazı riskleri grupların önemli çoğunluğu için evrensel denebilecek boyutta kapsayan tipidir.

c) Bölünmüş Refah Devleti: Risklerin büyük çoğunluğunu bazı gruplar için bütün grubu içerecek boyutta kapsar, fakat sadece bazı gruplar dahil edildiği için yine kategoriktir.

d) Kapsamlı Refah Devleti: Risklerin büyük çoğunluğunu hemen tüm gruplar için kapsayan bu nedenle de evrensellik kistasının geçerli olduğu tiptir.

Yukarıda sözü edilen risk alanlarına giren birkaç örnek verecek olursak, konut, refah, sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, beslenme, işsizlik ve iş güvenliği olarak risk çeşitlerini sayabiliriz. Refah devletinin bu tür risklerden korunma bağlamında sağlamış olduğu hizmetlerden yararlanma genellikle hak biçiminde olabildiği gibi kişilere olanak testi gibi testlerle de sağlanılabilmektedir.

2- Sosyal Politika Rejimleri Açısından Refah Devleti Modelleri

Sosyal politika rejimleri temelinde bu tür bir model sınıflandırmasına gitmek için sosyal politika rejimlerini ayırdetmek ve dünyadaki refah devleti uygulamalarını iyi bir şekilde analiz etmek gerekmektedir. Bu konuda yazan düşünürlerin arasında bir görüşbirliği olmamasına rağmen düşünürler belli konular da uzlaşmaktadırlar. Bu ortak yönlerden hareketle sosyal politika rejimleri temelinde dört refah devleti tipi söylenilebilir.²⁷

a) Modern Refah Devleti

b) Kurumsal (İnstitutional) Refah Devleti

c) Kalıntı (Residual) Refah Devleti

²⁶ Arın, a.g.m., s.61.

²⁷ Arın, a.g.m., s.62.

d) Tam oluşmamış (Rudimentary) Refah Devleti

e) Dolaylı ve Minimalist Refah Devleti

Ayrıntılı bir biçimde bu refah devleti modellerini inceleyebiliriz.

a)Modern Refah Devleti

Bu modelin en önemli özelliği, herkese çalışma hakkı tanınması ve bu hak bağlamında, tam istihdamın sağlanmasının birincil sosyal politika önlemi olarak görülmesi olmaktadır. Ancak şunu da eklemek gerekir ki, bu modelde devlet bir son çare olarak değil bir ilk çare ve asıl yol olarak, işsizler karşısında, işveren yükümlülüğünü yüklenmektedir. İşsizlere iş bulmak çözüm yolu olarak görüldüğü için işsiz kalanları koruyucu, telafi edici gelir transferleri bu modelde daha az yaygındır.

Bu model özellikle İsveç ve diğer İskandinav ülkelerinde kullanılan bir modeldir. Bu gruba dahil olan ülkelerde hem bütçenin hem de GSMH'nun önemli bir kısmı (GSMH'nın dörtte biri ya da beşte biri dolayında) sosyal transferlere ayrılmaktadır. Bunda en önemli faktör, bu ülkelerde spesifik ama kapsamlı konularda önemli transferlerin mevcut olmasıdır.

b) Kurumsal Refah Devleti

Bu model ilk modeldeki gibi çalışma hakkı üzerine değil, sosyal güvenlik hakkı üzerine kurulmuştur. Bu tür refah devletlerinde işsizlik durumunda devlet ilk başvurulabilecek iş bulma kurumu olmak yerine bu durumu sosyal güvenlik hizmetiyle tazmin ve telafi edecek kurum görünümündedir. Bu tür refah devletleri güçlü bir iktisadi büyüme ve gelişme politikası izlerlerken ortaya çıkan sosyal sorunların çözümlenmesinde tazmin ve telafi stratejisi izlemektedirler. Genellikle bu modelde sosyal harcamaların GSMH içerisindeki payının birinci modele göre daha az olduğu söylenilebilir. Bu tür refah devletine örnek olarak, Almanya ve Avusturya verilebilir. Kısaca, bu modelin Kapsamlı Refah Devleti ile Bölünmüş Refah Devleti arasında olduğu söylenilebilir.

c) Kalıntı Refah Devleti

Özellikle İngilizce konuşulan, Amerika Birleşik Devletleri, Thatcherizm sonrası İngiltere, Yeni Zelanda ve Avustralya gibi ülkelerde uygulanan bu modelin temeli,

insanları işgücü piyasasına girmeye ve orada kalmaya zorlama stratejisidir. Devlet ne istihdam edici ne de bu sorunu ilk telafi edicidir. Devlet bu müdelde son telafi edici olmakta ve bu nedenle ancak en kötü durumda olanlara gelir transferi yapmaktadır. Yani yapacak olduğu sosyal hizmetlerde ve vermiş olduğu sosyal haklarda hem risk, hem de yararlanacak grup temelinde bir seçicilik hakimdir. Yapacağı sosyal yardım ve hizmetlerden yararlanacakları, gelir transfer edilecek grupları, devlet bizzat yaptığı muhtaçlık testleri sonucunda seçmektedir. Tabiidir ki, bu tür bir modelin uygulama kapsamı ülkeden ülkeye değişmektedir. Örneğin, ABD’de ve Avustralya’da, GSMH’den sosyal harcamalara ayrılan pay diğer gelişmiş kapitalist ülkelere göre çok düşükken, Yeni Zelanda ve İngiltere’de birinci ve ikinci modele giren bazı ülkelerden bile yüksektir. Kapsam bakımından bu model kısmi bir refah devleti tipini ifade eder.

d) Tam Oluşmamış Refah Devleti

Bu modele giren ülkelerin karakteristik özelliklerinden birisi ekonomilerinde tarım kesiminin önemli ağırlığı olması ve bir tam istihdam geleneği olmamasıdır. Bu modelde bazı kısmi sosyal güvenlik sistemleriyle sınırlı alanlara hasredilmiş aynı yardım ve gelir transferleri veya sübvansiyonlar mevcuttur. Bazı bölgesel kalkınma çerçevesi dışında, bazı grupları bazı riskler için bile kapsayan yaygın sosyal programlar yoktur. Yapılacak olan sınırlı alanlardaki yardımlar, gelir transferleri veya sübvansiyonlar kişiselleştirilmiş olmak yerine kurumsallaşmamış idari tahsis kararlarına bağlı olmaktadır. Bu modelin uygulandığı ülkelerin anayasalarında modern refah devleti yönünde güçlü kurullar içerilmesine karşılık yasal, kurumsal ve sosyal uygulamalar ya yoktur ya da çok eksiktir. İspanya, Portekiz, Yunanistan, bir ölçüde İtalya gibi ülkelerin dahil edilebileceği bu gruba giren ülkelerden çoğunda GSMH içerisinde sosyal harcamaların payı diğer gruplardaki birçok ülkeden yüksek görünmektedir. Fakat bu durum vatandaşlarına kapsamlı, kurumsallaşmış, kişiselleşmiş ve formel kurullara bağlanmış sosyal vatandaşlık hakları sağlamaktadır.

Sosyal politika rejimleri temelinde sınıflandırılan bu modellerin özelliklerini inceledikten sonra özellikle bazı az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin hangi tür refah devleti olduğunu belirlemek açısından bu modeller içerisinde olmayan bir sosyal refah devleti modelini ve bunun özelliklerini incelememiz gerekmektedir. Kanımca bu

modelin ve bu maddede uygulanan politikaların incelenmesi ülkemizdeki bazı politikaların anlaşılmasına ışık tutacaktır. Bu modeli beşinci bir refah devleti tipi olarak ele alır ve bu sınıflandırmaya dahil edebiliriz.

e) Dolaylı ve Minimalist Refah Devleti

Bu tür refah devletlerinin belirgin özelliği, görünürde bu ülkelerin sosyal refah harcamalarının ortalamasının bir hayli altında olmasıdır. Bu nedenle de bu ülkelerin refah devleti sınıflandırmasına girip-girmediği konusunda tartışmalar mevcuttur. Genellikle bu tip refah devleti az gelişmiş ülkelerde gözlenmektedir.

Dolaylı ve minimalist refah devletlerindeki sosyal politikalar ana gövdesiyle “büyüme-dolayimli” olarak nitelendirilebilir. İktisadi büyüme ve kalkınma ile gelir yaratıcı kaynakların artması ve işgücü piyasasındaki değişimler aracılığıyla gelir ve servet dağılımının değişmesi stratejisi bu modelin temelini oluşturmaktadır. Büyüme ve sermaye birikimini hızlandırmak amacıyla piyasalara yapılan müdahaleler piyasaların dağıttığı geliri bu dolayım ile etkilemektedir.²⁸

İstihdam sorununa yönelik sosyal programlar, doğrudan doğruya ücret düzeylerine veya işsizlik sigortalarına yönelik olmaktan ziyade, dolaylı olarak bölgesel ve kırsal kalkınma programları çerçevesinde istihdam yaratmak amacıyla altyapı harcamalarına girişmek, direkt devlet yatırımları oluşturmak ya da yatırım sübvansiyonları uygulamak yoluyla uygulanmaktadır. Öte yandan pek çok kamu iktisadi teşebbüsü ve devlet dairesi istihdam sorununu çözmek bakımından adeta bir sosyal güvenlik kuruluşu gibi çalışmaktadır. Vatandaşların işsiz, sigortasız ve gelirsiz kalması durumlarında, devlet kurumlarında aşırı istihdam yaratılmasına dayalı bir koruma mekanizmasının yaratılması türünden bir çözüm, modern refah devletlerindeki tam istihdam stratejisiyle uyuşmamaktadır. KİT'lere bu tür ticari olmayan, sosyal politikaya yönelik görevlerin yüklenmesi, bütçeden karşılanması gereken bazı harcamaların KİT'lere yaptırılması, bu teşebbüslerin açıklarını ve bu doğrultudaki artan bütçe transferlerini ortaya çıkarmaktadır.

Sosyal politikaların doğrultusu, parasal transferler yani doğrudan doğruya harcama stratejisi yerine, büyük oranda, piyasada uygulanacak kuralları koyma ve

²⁸ Arın, a.g.m., s.67.

piyasaya müdahale stratejisi yönünde olmaktadır. Belli, geliri düşük sınıflara doğrudan transferler yapılmak yerine, örneğin bu sınıf çiftçi sınıfı ise ürünlerinin fiyatını belirleyerek bunlara bir gelir aktarımı sağlanmaktadır. Ya da piyasada oluşacak ücret düzeyine, asgari ücreti belirleyerek müdahale ederek işçi sınıfının gelir düzeyinin yükselmesini sağlamak gibi stratejiler izlenmektedir. İşgücü piyasasında uygulanacak kurallar, sendikalaşma ve toplu pazarlık hakları devletin insiyatifinde kullanılabilir sosyal politika araçları olabilmektedir. Bu modelin uygulandığı ülkelerde kişiselleşmiş, doğrudan doğruya olan transferler sınırlı derecede ve en alçaltıcı biçimde muhtaçlık ya da düşkünlük gibi ölçütler kullanılarak uygulanmaktadır.

Sosyal hizmetler alanında eğitim hizmetleri ön planda olmak üzere sağlık, beslenme ve aile planlaması gibi hizmetler kişisel haklar olarak görülme yerine beşeri sermaye geliştirme amacına yönelik hizmetler olarak görülmektedir. Sosyal güvenlik sistemi kısmi ve prim ödeyenlerin yararlanması ilkesine dayanılır. Sosyal güvenlik kurumları genelde bir devlet kurumu görüntüsündedir.

Bireylerin koruma kapsamı unsuru olarak görülmesi yerine, modelde, mallar, bölgeler, sektörler ve faaliyetler gibi unsurlar koruma kapsamı altına alınmakta ve politikalar bu yönde uygulanmaktadır. Politika uygulama araçları olan sübvansiyonlar ve transferlerin sınırları, kapsamı, düzeyi, objektif ve zorunlu kurallara bağlanmamış, yasal olarak sınırlandırılmamıştır. Uygulamada idari karar organlarının insiyatifine bırakılmıştır. İşte bütün bunlar bir araya geldiğinde, dolaylı ve minimalist refah devletlerinde, siyasi pazarlıklar, lobicilik, himayecilik, kayırmacılık, yolsuzluk ve nihayet siyasi yozlaşma kaçınılmaz olmaktadır. Sosyal koruma sağlanması beklenen politikalar objektif temelde uygulanmadıkları için ihtiyaç dışı bolluk yaratılabilmekte ve devlet harcamalarının çok büyük boyutlarda artmasına sebep olarak, hedefsiz savurmalar yaşatabilmektedir.

Sonuç olarak, uygulanan refah devleti modelleri arasında önemli farklılıklar vardır. Bu bize refah devletlerini biçimlendiren sosyal adalet ve eşitlik temelinin soyut olmadığını, yorumların ve yolların farklı olabileceğini göstermektedir. Piyasa temelli çözüm arayışlarında olan refah devletleri gibi piyasanın işleyişini aşırı müdahalelerle bozabilen refah devletleri de uygulamada görülebilmektedir.

E- Sosyal Refah Devletinin Bunalımı ve Ortaya Çıkardığı Sorunlar

Toplumda ortaya çıkabilecek her türlü sorunun devlet ve siyasal süreç kanalıyla çözümlenebileceği inancını esas alan sosyal refah devleti anlayışı, 1970'li yıllara gelindiğinde bizzat sorunların temeli durumuna gelmiştir. Uygulandığı ülkelerde iktisadi ve sosyal sorunların çözümlenemediği aksine arttığı gözlenmiştir. Yaygın olarak gözlenen sorunlar, artan maliyetler, refah hizmetlerinin bireyler üzerindeki etkileri ve bu refah hizmetlerinden duyulan tatminsizlik çerçevesinde gerçekleşmektedir.²⁹ bu çerçevede ortaya çıkan ilk göze çarpan sorunlar şunlardır:

1- Devletin Büyümesi ve Harcamaların Finansmanı Sorunu

Devletin büyümesinin bir göstergesi ülkede, kamu harcamalarının GSMH'ya oranının sürekli artmasıdır. Kamu harcamalarının hacmi ve bileşimi, devlet faaliyetlerinin yoğunluk ve genişliğine bağlı olarak, diğer bir ifade ile de benimsenen devlet anlayışına bağlı olarak genişlemektedir. Sosyal Refah Devleti anlayışında kapsamlı devlet müdahalelerinin öngörülmesi devletin büyümesini ortaya çıkaran temel sebep olmuştur.

Tarihsel açıdan konuyu incelediğimizde, devlet büyüklüğünün sürekli bir değişim içerisinde olduğunu söyleyebiliriz. Devletin savunma, güvenlik ve adalet gibi az sayıda aktivitelerle sınırlı olduğu dönemleri ele aldığımızda, örneğin, 1870 yılında kamu harcamalarının GSMH'ya oranı Almanya, İngiltere, Japonya, Fransa ve ABD gibi ülkelerde ortalama olarak %8 dolaylarındadır. Bu ortalama orana rağmen Amerika'da %4, Fransa'da %13 gibi uç oranlar mevcuttur. Bu ortalama oran aynı ülkelerde 1920 yılına gelindiğinde %15'ler seviyesine, savaş sonrası yapılan refah harcamaları ve 1930'ların başındaki büyük depresyonla birlikte de 1937 yılında %21'e ulaşmıştır.³⁰

Kamu harcamaları ve buna bağlı olarak da devlet büyüklüğündeki en büyük artış, İkinci Dünya Savaşından otuz yıl sonra sosyal refah devleti anlayışının yayılması ve genişlemesinin bir yansıması sonucu olmuştur.³¹ İkinci Dünya Savaşı şoku ve 1929 bunalımından kaynağını alan sosyal refah devleti anlayışının benimsenmesi bir yandan

²⁹ Dilnot, a.g.m., s.4-5.

³⁰ Vito Tanzi-Ludger Schuknecht, "The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries", IMF Working Paper, December 1995, p.7.

³¹ The Economist. "The Withering away of the State", April 6 th, 1996, s.98.

devletin sınai ve ticari faaliyetlerinin artması, ekonomik ve mali nitelikteki müdahalelerinin yoğunlaşmasına ve genişlemesine yol açmış, diğer yandan ise devlet sosyal, siyasal ve ekonomik kaygılardan dolayı sosyal planda düzenleyici bir işlevi üstlenmiştir.³² Kamu harcamalarının artışında gelişmiş ve azgelişmiş ülkeler açısından belli farklılıklar mevcuttur. Gelişmiş ülkeler açısından bu artışın etmenlerini sermaye birikim modeli açısından ele almak ve silahlanma harcamalarını da buna katmak mümkünken, az gelişmiş ülkelerde sermaye birikiminin yetersiz olduğunu ve altyapı yatırımlarının gerekliliğini belirtmek gerekir. Ayrıca azgelişmiş ülkelerde sosyal politikanın yetersizliği nedeniyle sosyal harcamaların harcamalar içerisindeki ağırlığı düşüktür.

Gerek klasik gerekse çağdaş liberal iktisatçıların en önemli eleştirilerinden olan devletin büyümesi olgusunu incelerken sosyal harcamaların gelişiminden yararlanmak gerekmektedir. Bunun nedeni, özellikle gelişmiş ülkelerde kamu kesiminin GSMH'daki payını arttıran en önemli faktörün, sosyal harcamalar veya refah harcamalarındaki hızlı artış olmasıdır. Bu harcamaların toplam kamu harcamaları içerisindeki ağırlığı o kadar çoktur ki, İngiltere dışında kalan OECD ülkelerinde, 1970'lerde %50'nin üzerindedir.³³ Özellikle 1960-1970 yılları arasında refah harcamalarının GSMH'ya oranının hızla yükseldiği bilinmektedir. Bunu daha derinlemesine incelemek için sosyal harcamalar olarak belirttiğimiz ve eğitim, sağlık, emekli aylığı, işsizlik tazminatı, gelir koruma programları ve diğer bazı refah hizmetlerini de içine alan kamu harcamalarının 1960-1981 arasındaki seyirinden yararlanabiliriz:

³² Sinan Sönmez, Kamu Ekonomisi Teorisi, 1.Baskı, Ankara: Teori Yayınları Verso Matbaacılık, 1987, s.24.

³³ Savaş, a.g.m., s.193.

Tablo 1.OECD Ülkelerinde Sosyal Harcamalar 1960-1981^a

Ülkeler	Harcama Oranı		Reel Ol.GSMH'nın yıllık artış hızı		Reel Ol.Sos.harc.yıllık artış hızı	
	1960	1981	1960-1975	1975-1981	1960-1975	1975-1981
Kanada	12.1	21.5	5.1	3.3	9.3	3.1
Fransa	13.4 ^a	29.5	5.0	2.8	7.3 ^a	6.2
Almanya	20.5	31.5	3.8	3.0	7.0	2.4
İtalya	16.8	29.1	4.6	3.2	7.7	5.1
Japonya	8.0	17.5	8.6	4.7	12.8	8.4
Birleşik Krallık	13.9	23.7	2.6	1.0	5.9	1.8
Amerika Birleşik Dev.	10.9	20.8	3.4	3.2	8.0	3.2
Yukarıdaki Ülk.Ort.	13.7	24.8	4.7	3.0	8.3	4.3
Avustralya	10.2	18.8	5.2	2.4	9.6	2.4
Avusturya	17.9	27.7	4.5	2.9	6.7	5.0
Belçika	17.4	37.6 ^b	4.5	2.2 ^c	9.3	7.9 ^b
Danimarka	-	33.3 ^c	3.7	2.2	-	5.4 ^c
Finlandiya	15.4	25.9	4.5	2.9	7.5	4.8
Yunanistan	8.5	13.4 ^b	6.8	3.5	8.4	9.4 ^b
İrlanda	11.7	28.4	4.3	3.5	9.1	7.1
Hollanda	16.2	36.1	4.5	2.0	10.4	1.6
Yeni Zelanda	13.0	19.6	4.0	0.4	5.5	3.5
Norveç	11.7	27.1	4.3	4.1	10.1	4.6
İsveç	15.4	33.4	4.0	1.0	7.9	4.7
İsviçre	7.7	14.9 ^c	3.4	1.7	7.6	2.7 ^c
OECD Ortalaması ^e	13.1	25.6	4.6	2.6	8.4	4.8

a) Eğitim hariç, b) 1980, c) 1979, Kaynak: OECD, Social Expenditure 1960-1990 Problems of Growth and Control, OECD Social Policy Studies, 1992, s.22.

Tablo-1 sosyal harcamaların GSMH'dan aldığı paydaki değişimi göstermektedir. 1981 yılında beş ülkenin Almanya, Belçika, Danimarka, Hollanda ve İsveç-GSMH'dan sosyal programlara harcadıkları oran %30'un üzerinde gerçekleşmiştir. Bunlar arasında

sadece Danimarka 1960 yılında büyük harcıyıcı bir ülke değildir. Tablodaki ülkeler arasında Yunanistan ve İsviçre’de oran %15’in altında seyretmiştir. İlginç bir diğer gelişme Japonya’nın durumudur. Japonya uluslararası standartlara göre düşük oranlara sahip olmuştur. OECD’nin en büyük yedi ülkesinde 1960’larda sosyal harcamalar ortalama %13.7 orana sahipken, 1981 yılında bu oran %24.8’e ulaşmıştır. Yine aynı yıllar arasında OECD ortalaması %13.1’den, %25.6’ya ulaşmıştır. Sosyal harcamalardaki 1960-1981 arası bu önemli artışları, aynı dönemdeki, ülkelerin yıllık reel GSMH’deki yüzdesel artış oranlarıyla karşılaştırdığımızda, sosyal harcamaların artış hızının, GSMH artış hızından yüksek olduğu sonucuna ulaşabiliriz. Yani başka bir deyişle sosyal harcamalardaki artış, milli gelir artışlarından daha fazla olmuş, gittikçe milli gelirlerinin daha fazla kısmını harcamalara ayırmak zorunluluğu doğmuştur.³⁴

Sosyal harcamalardaki reel artış hızı 1975’e dek %8’ler civarındadır. Sosyal harcamalardaki artış bir yandan nüfus artışı ve artan işsizliğin etkilerini gidermek, diğer yandan ise sosyal harcama programlarının alanını genişletmek amaçlarından kaynaklanmaktadır.³⁵ Reel olarak sosyal harcamalardaki yıllık artış hızı 1960-1975 yılları arasında Japonya’da, arkasından Hollanda ve Norveç’te yaşanmıştır. Oranı 1975-1981 yılları arasında incelediğimizde en yüksek Yunanistan arkasından Japonya ve Belçika’da olduğunu görebiliriz. Deflate edilmiş sosyal harcama yıllık büyüme hızının, 1960-1975 yılları arasında 1975-1980 yılına kıyasla, ülke ortalamaları olarak yaklaşık iki kat büyük olduğu da Tablo-1’den görülebilir. Reel olarak sosyal harcamalardaki artış hızında bir önceki döneme oranla bir düşüşün yaşanması, 1974’te yaşanan bunalım ve bu doğrultuda ülkelerin uyguladıkları harcama kısıtıcı politikalarla ilişkilidir.

Bütün bunları toparlayacak olursak; 1960-1981 yılları arasında benimsenen devlet anlayışı doğrultusunda, özellikle sosyal harcamalarında etkisiyle kamu harcamalarının GSMH içerisindeki payı artmaya devam etmiştir. Gelişmiş ülkeler için geçerli olan bu gelişme, gelişmekte olan ve azgelişmiş ülkeler içinde geçerli olmaktadır.

³⁴ OECD, Social Expenditure 1960-1990 Problems of growth and Control, OECD Social Studies, 1992, s.22.

³⁵ Sönmez, a.g.e., s.36.

Sorunlardan bir grubu bu artan sosyal refah harcamalarının maliyeti ve finansmanı ile ilgilidir. Harcamaların sürekli artan maliyetlerinin sebeplerini sıralayacak olursak, bunlar³⁶:

- Demografik değişimin, refah devletine bağımlı olan grup sayısını ve özellikle çok yaşlıları arttırması
- Sosyal değişimin yeni bazı tür sonuçlara yol açması ve evlenmeden analık ve babalık durumunun (gayrimeşru ilişkiler) artması bu açıdan en büyük problem olmuştur.
- Ekonomik değişim sonucu daha yüksek işsizlik düzeyinin ortaya çıkması
- Teknolojik değişimin sonucu yeni ve pahalı sistemlerin geliştirilmesinin aynı hizmetin daha pahalı verilmesine yol açması, olarak sayılabilir.

Kamu harcamalarının birincil ve en sağlam finansman kaynağı vergiler ve vergilemedir.³⁷ Bu açıdan artan kamu harcamaları ve bunlar içindeki sosyal refah harcamaları vergilerle finanse edilebildiği ölçüde bir kriz olarak görülmemektedir. Yalnız burada şunu belirtmeliyiz ki, vergilerin ve vergilemenin bir sınırı vardır. Öncelikle politik açıdan, artan vergi düzeyleri popüler değildir.³⁸ Seçmenler bir düzeyden sonra bunlara yoğun tepkiler göstermektedir. Bir diğer açıdan vergi ile finansman vergi yükünü arttırabilecek ve bu da ülke ekonomisinde olumsuz etkilere sebep olabilecektir. Toplam tasarruflar, toplam yatırımlar ve emek arzı, ağır vergi yükünden olumsuz etkilenecek, vergi kaçakçılığının ve yeraltı ekonomisinin boyutları artacaktır. Nitekim pekçok refah devletlerinde bu sorunların nedeni olan vergi yükünün ve vergi oranlarının çok yüksek olduğu aşağıdaki tablodan görebiliriz:

Tablo-2

Seçilmiş bazı OECD ülkelerinde vergi oranları, 1993 (%)

İngiltere	36
Fransa	49
Almanya	47
Danimarka	58

Kaynak: OECD Economic Outlook, 1994, Table A 27, s.30.

³⁶ Dilnot, a.g.e., s.5.

³⁷ OECD, Social Expenditure, 1960-1990, s.15.

³⁸ OECD, Social Expenditure, 1960-1990, s.15.

Vergi oranlarının ve vergi yükünü aşırı seviyelere çıktığı bu ülkelerde ekonomik ve sosyal yönden önemli sorunların kaynağı olarak bu yüksek oranlar görülmektedir. Öyleyse sosyal refah devletlerinde karşımıza çıkan harcamalar yönünden önemli bir sorun çok yüksek vergi oranları ve vergi yüküdür. Ağır vergi yükü, toplam tasarruflar, yatırımlar ve çalışma gayretini olumsuz etkileyerek, prodüktivite krizleri ve ekonomik büyümenin yavaşlamasını ortaya çıkarmaktadır. Ağır verginin toplam yatırımları üzerindeki etkisi işsizlik sorununu daha da ağırlaştırmaktadır.³⁹

Harcamaların finansmanında vergilerin yeterli olmadığı durumlarda borçlanma ve emisyon finansman kaynağı olarak kullanılmaktadır. Bu bağlamda sosyal devlet anlayışının makro ekonomi yönünden yarattığı sakınca açık bütçe ve onun doğal sonuçları olan enflasyon ve istikrarsızlık olmaktadır. Sosyal refah devleti anlayışı beraberinde bütçe açıklarını, enflasyonu, ağır borç yükünü, ağır vergi yükünü ve istikrarsızlıkları getirmektedir. Ağır borç yükünün bir diğer sonucu da yavaş yavaş ekonominin, üretim ekonomisinden faiz ve rant ekonomisine kaymasıdır.

Kamu harcamalarının GSMH içerisinde artması yani devletin büyümesinin getirdiği siyasal sorunlarda mevcuttur. Devletin ekonomik faaliyetlerinin genişlemesi, rüşvet, irtikap, zimmet, yolsuzluk, adam kayırmacılık vb.siyasi yozlaşmaları arttırır.⁴⁰ Lobcilik, rant kollama, oy ticareti, vurgunculuk ve siyasal manipülasyonlar ülke genelinde yaygınlaşarak, ülkenin ekonomik ve siyasi gücünü olumsuz yönde etkilerler. Kamu yönetiminin yozlaşması ve kamuda çürüme diyebileceğimiz bu olguların azaltılması, devletin rolünün azaltılması ile doğru yönlüdür.⁴¹

Bu konuda belirtilmesi gereken bir diğer sorun da refah harcamalarının ve bunların finansmanının çok karmaşık yapıda olmasının, vuku bulan bazı transferleri gözden saklaması, çapraşıklaştırması ve ayrıntılı bir kontrol yapmayı güçleştirmekte olmasıdır.⁴²

³⁹ Coşkun Can Aktan, "21.Yüzyıl, Türkiye ve Sivil Toplum", Liberal Düşünce, Bahar 1996, Sayı 2, s.67.

⁴⁰ Coşkun Can Aktan, Optimal Devlet, a.g.e., s.61.

⁴¹ Vito Tanzi, "Corruption, Governmental Activities, and Markets", Finance and Development, December 1995, s.26.

⁴² John Hills, "Funding The Welfare State", Oxford Review of Economic Policy, Vol.11, No.3, 1995, s.42.

2- Çalışma Gayretine İlişkin Sorunlar

Sosyal refah devleti uygulamalarının, çalışma gayreti üzerine olan olumsuz etkileri diğer birçok problemin kaynağı durumundadır. Gelişmiş ülkelerde yoğun olarak görülmeye başlanan artan işsizlik oranının bir sebebi de iş olmasına rağmen kişilerin çalışmak istememeleridir. Sosyal refah devletiyle birlikte ekonomik ve sosyal hakların artması ve kapsamının genişlemesi çalışma arzusunu azaltmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin çok yaygın ve geniş kapsamlı olması, sosyal yardımların büyük boyutlara ulaşması, kişilerin hem kendilerine hem de ailelerine ilişkin sorumluluğa dayalı, mevcut ve geleceğe ilişkin korkularını azaltmaktadır. Yoksulların, kimsesizlerin, çocukların, yaşlıların ve işsizlerin, sosyal güvenlik şemsiyesi altında olması kişileri daha fazla çalışma yerine boşta kalmayı yeğlemelerine sebep olmaktadır. İşsizlik sigortası olan bireyler, işsizlik durumunda tazminat ya da yardım aldıkları için bu aldıkları miktarı çalışarak kazanacakları miktarla kıyaslayacaklar ve işsiz kalmayı tercih edebileceklerdir. Nitekim gerçekten de sosyal refah devletlerinde tüm bu uygulamalar çalışma gayretini olumsuz etkilemektedir.

3- Toplam Tasarruflara İlişkin Sorunlar

Sosyal refah devletlerindeki, sosyal güvenlik tedariklerinin davranışsal etkilerinden birisi de toplam tasarruf düzeyi üzerinde gözlenmektedir. Ekonomik açıdan, bireyler kendilerine sağlanan sosyal güvenliğin etkisiyle kendi geleceklerini devletin garanti ve güvencesi altında gördüklerinden, gelecekleri için bir fon oluşturmaya yönelmemektedirler. Başlarına gelebilecek birçok istenmeyen durumda, devlet paternalistik bir anlayışla kişilere yardım edecektir. Bu doğrultuda, sosyal refah devletlerinde toplam tasarruf düzeyi düşebilmekte ve bireyler gelecekte tüketimde bulunmak yerine cari tüketimi yeğlemektedirler. Özetle, devletin toplumsal sorumluluklarının artması ve genişlemesi bireyler üzerinde moral etkiler yaratarak onların tüketimi tasarrufa yeğlemelerine sebep olmaktadır.

4- Ekonomik düzenlemeler ve Piyasaya İlişkin Sorunlar

Devletin yoğun ve geniş ekonomik müdahaleleri, piyasada var olan uyum ve yarışmayı kısıtlayabilmekte ve belli gruplar lehine çevirebilmektedir. Devlet karışmaları ile pazarın yerine geçmekte ve ekonomiyi yapay olarak düzenleyebilmekte, yapay

karteller yaratarak bazı sektörleri ya da sektör içi grupları yarışmaya karşı koruyarak ekonomik gelişmeyi engelleyebilmektedir. Devletin bu üretken olmayan türdeki müdahaleleri yanında tekeller kanalıyla kendini bireylere zorla bir ortak olarak kabul ettirmekte ve onları gelir ya da sermayelerinden mahrum edebilmektedir.⁴³

5- Ahlakî Sorunlar

Sosyal Refah Devletlerinde geniş sosyal koruma politika ve programları enflasyonunda etkisiyle bireysel sorumluluğu ve bağımsızlık duygularını köreltmıştır. Bu tür programların yaygın olarak uygulandığı ülkelerde bireylerde psikolojik bağımlılık yaygın olarak gözlenmektedir. Bununla beraber ileri sürülen bir diğer olgu da, kişisel sorumluluğunun aşınmasıyla ilişkili olarak gayrimeşru ilişkilerin arttığıdır. Bireyler ilişkilerini evlenmeden sürdürmekte ve gayrimeşru çocuk sahibi olmayı yeğlemektedirler. Fakirliği azaltmaya yönelik refah harcamalarının , fakiri sorumluluk duygusundan uzaklaştırarak daha fazla fakirliğe yol açtığı ve devlet kaynaklarının israfına sebep olduğu ileri sürülmektedir.⁴⁴ Ekonomik ve sosyal hakların kapsamındaki genişlemeler, kişileri çıkarları doğrultusunda hareket etmeye sevk ederek, bu hakların kötüye kullanılmasına yol açmıştır. Gençlerin okulları terketmeleri, çalışanların devamlı çalışmaktan kaçınmaları, gayrimeşru ilişkilerin artması, boşanmalar ve benzeri birçok toplumsal faaliyetle uyuşmayan gelişme bu devletlerin özelliği olmuştur.

Sosyal refah devletlerinde yaşanan ahlaki sorunlar siyasi arenada da geçerli olmaktadır. Siyasal rekabet sürecinde bazı etkin gruplar, haketmedikleri sosyal yardımlara ve hizmetlere kavuşmuşlardır. Politikacılar bir tür rüşvet ya da oy karşılığı olarak gördükleri bu transferleri vermekten çekinmemişlerdir. Böylece ahlaki anlamda, siyasetinde kullanılması sözkonusu olmuş, siyasi yozlaşmalar da çeşitli şekillerde yaşanmaya başlanmıştır.

⁴³ Sezer, a.g.m., s.18-20.

⁴⁴ Savaş, a.g.m., s.197.

III- YENİ LİBERAL (SINIRLI) DEVLET ANLAYIŞININ GENEL ÇERÇEVESİ

A- Liberal Ekonomik Düzen Modeli: Piyasa Ekonomisinin Unsurları

Liberal ekonomik düzen modeli serbest piyasa ekonomisidir.⁴⁵ Piyasa bilindiği gibi mal ve hizmetlerin alıcı ve satıcılarının karşı karşıya geldiği bir mekansal çerçeveyi ifade eder. Liberal görüşe göre ise piyasa ne bir yer, ne bir cisim, ne de bir kollektif varlıktır. Piyasa bireylerin eylemlerinin içiçe geçmesiyle gerçekleşen bir süreç, bir sosyal yapı ve bireylerin aktif katılımlarının bir sonucudur.⁴⁶ Bireyler piyasanın bir parçasıdır fakat bireysel olarak piyasayı bütünüyle değiştirebilecek bir güce sahip değildirler. Piyasayı yönlendiren ve işleyişin sağlayan unsur otomatik bir mekanizmadan ziyade kişisel faydalarını azamileştirme doğrultusundaki bireylerin, bireysel eylemleridir.

Piyasa ekonomisi bir merkezi otoritenin öncülüğü doğrultusundaki sosyal işbirliğine dayalı sistemlerden veya üretim araçlarının devlet veya toplum tarafından sahiplenildiği modellerden farklıdır. Piyasa ekonomisi ile bunlar birbirinin karşıtıdır. Ancak şunu da söylemek gerekir ki, kamu işletmelerinin de kendilerini piyasanın egemenliğine tabi görmesi ve piyasaya uymaya çalışmalarını şartıyla bazı üretim araçlarının devletin mülkiyetinde olması piyasa ekonomisinin karakterini değiştirmez.⁴⁷

Piyasa ekonomisi kavramı, değişik yazarlar tarafından, farklı özellikler dayandırılarak tanımlanmakta olan bir kavramdır. Bu tanımlardan hareketle, liberal ekonomik düzenin temel ilkelerini, özgürlük, rekabet, özel mülkiyet, ferdiyetçilik ve faydacılık olarak sıralayabiliriz. Tabiidir ki piyasa ekonomisinin bu ilkeleri çoğaltılabilir.

1- Özgürlük

İktisadi liberalizmin savunucuları bireysel ve toplumsal gelişmenin en üst düzeyde sağlanabilmesi için üç temel özgürlüğün herkes için gerekli olduğu bir

⁴⁵ Aktan, "21. Yüzyıl, Türkiye ve Sivil Toplum", s.64.

⁴⁶ Atilla Yayla, *Liberal Bakışlar*, Ankara: Siyasal Kitabevi, 1993, s.181-182.

⁴⁷ Yayla, *Liberal Bakışlar*, s.183.

kurumsal çerçeve ortaya atmışlardır. Bunlar mülkiyet özgürlüğü, akit özgürlüğü ve girişim özgürlüğüdür.⁴⁸

a) Mülkiyet Özgürlüğü

Piyasa ekonomisinin işleyebilmesi açısından bu özgürlük çok büyük öneme sahiptir. Mülkiyet özgürlüğü insan davranışlarında hem bir itici güç hem de kazanç ve kayıpların muhakemesinde etkili bir faktör durumundadır. İnsanların sahip oldukları zeka ve harcadıkları emeklerinin karşılığını alma yönünde doğal bir haklarıdır.

b) Akit (Sözleşme) Özgürlüğü

Bireyler kendi çabaları ve menfaatleri doğrultusunda en uygun ilişkileri kendileri kurabilecekleri için mübadelelerine ilişkin sözleşmeleri yapmakta özgürdür. Akit özgürlüğü sonucu mübadeleler yaygın olarak yapılabilecek ve sözleşmeye katılan her iki tarafında menfaatleri korunacaktır. Bu doğrultuda akit özgürlüğü, toplumsal menfaatle bireysel menfaatin uyum içerisinde gerçekleşmesini sağlayan bir mekanizmadır.

c) Girişim Özgürlüğü

Kişiler alacakları ekonomik kararlarda bağımsızdırlar. Girişim özgürlüğü sayesinde akıl ve kabiliyetlerini en üst düzeyde kullanacak olan birey eğer doğru kararlar almışsa başarılı olacak, almamışsa da piyasa tarafından elimine edilerek yerini başkaları alacaktır. Bu sayede girişim özgürlüğü, bireysel çıkarla toplumsal çıkarın uyum halinde olmasına ortam hazırlayacaktır.

Bu ekonomik özgürlüklerin yanısıra liberal ekonomik düzen bireylerin, konuşma, din ve vicdan, seçme ve seçilme gibi birçok siyasi özgürlüklerini de savunmaktadır.

2- Özel Mülkiyet

Liberal yaklaşıma göre piyasa ekonomisinin odak noktasını oluşturan temel öğelerden birisi özel mülkiyettir. Mises'e göre; pazar ekonomisi, üretim araçlarının özel sahipliği altındaki işbölümü özel sistemidir. Ayn Rand'de piyasa ekonomisini şu şekilde tanımlar: Kapitalizm, mülkiyet haklarını da kapsayarak, bütün birey haklarını tanıyan,

⁴⁸ Erdal Türkkân, "İktisadi Liberalizm Sosyal Adalet ve Demokrasi", Sosyal ve Siyasal Teori: Seçme Yazılar, Der: Atilla Yayla, Ankara, Siyasal Kitabevi, 1993, s.188.

bütün milkiyetin bireylerce sahiplenildiği (özel olduğu) bir sosyal sistemdir. Her iki tanımda da odaklanılan öge özel mülkiyettir. Öyleyse özel mülkiyetin bulunmadığı bir sisteme piyasa ekonomisi denilemeyeceğini belirtebiliriz.⁴⁹

Liberal düşünce geleneğinde özel mülkiyet yalnızca ekonominin işleyişinde temel bir araç olarak görülmemiş, ona daha derin ve geniş özellikler atfedilmiştir. Bunun nedeni, özgürlük temelinde kurulmuş olan liberalizm doktrininin özel mülkiyet hakkını en temel haklardan saymasıdır. Liberallere göre mülkiyet, piyasanın işleyişi için gereklidir; çünkü o olmadığında mübadele edilecek birşey olmayacaktır. Liberaller özel mülkiyet için iki klasik gerekçe gösterirler. Bunlardan biri faydacı diğeri ahlaki gerekçelerdir. Birinci görüş, özel mülkiyetin (serbest bir piyasada koordinasyonu ve etkinliği mümkün kılan) değişimin ve uyumun motoru olmak rolünü vurgular. Mülkiyet için gösterilen ahlaki gerekçe ise bireylerin kendi çabalarıyla (emekleriyle veya mübadele yoluyla) veya başka kişilerin meşru varlıklarından hediye olarak ya da miras yoluyla sahip oldukları şeyler üzerinde hak iddia etmeleri hususuna dayanır.⁵⁰

Özel mülkiyete siyasi yönden bakılacak olursa, özel mülkiyet hakkının özgürlükçü sistemlerin bir özelliği olduğu söylenilebilir. Özel mülkiyet yapısı, genel olarak kamu mülkiyetine karşı, etkinlik, verimlilik ve kârlılık kriterleri açısından üstünlüğe sahiptir. İnsan doğası itibarıyla, kendi sahip olduğu mülkiyeti koruma ve geliştirme yönünde daha gayretlidir.⁵¹

3- Rekabet

Piyasa ekonomisinin sağlıklı bir eşleşim kazanabilmesi için mutlaka rekabetin sağlanması gerekir. Rekabet, herkesin kendine en uygun işi yapmasını ve her üretim faktörünün en iyi olduğu yerde ve şekilde kullanılmasını, yeni kaynakların en etkin tahsisini sağlayarak ilerleme ve gelişimin yolunu açar, tekelleşmeyi engelleyerek, insanların özgürlüğünün kısıtlanmasını önler.⁵² Rekabet, liberal ekonomik düzende işletmelerin etkinlik, verimlilik ve kârlılık ilkeleri doğrultusunda çalışmalarını sağlar.

⁴⁹ Yayla, Liberal Bakışlar, s.180.

⁵⁰ Norman P.Barry, Yeni Sağ, Çev: Cevdet Aykan, Ankara: Tisamat, 1988, s.42.

⁵¹ Aktan, "21.Yüzyıl, Türkiye ve Sivii Toplum", s.65.

⁵² Yayla, Liberal Bakışlar, s.185.

Ayrıca rekabetin işler olduğu piyasalar, tekel, oligopol ve diğer aksak rekabet piyasalarına karşı üstünlüğe sahiptirler.

İktisadi liberalizmin işleyebilmesinde hayati bir öneme sahip olan rekabet ortamının sağlanabilmesi için şu koşulların öncelikle yerine getirilmesi gerekmektedir.⁵³

- Hiçbir üretici veya tüketicinin fiyatları tek başına etkileyebilmesi, bunun için piyasada çok sayıda alıcının ve çok sayıda satıcının var olması, alıcı veya satıcıların tekel oluşturamaması gerekir.

- Rekabet ortamının olabilmesi için piyasadaki malların homojen olması, tüketicinin kararlarını etkileyecek veya yönlendirecek ve özellikle onu yanıltacak uygulamalara yer verilmesi gerekir.

- Malların ve üretim faktörlerinin mekan içinde bir yerden başka bir yere serbestçe hareket edebilmesi, yani mübadeleye hiçbir sınırlamanın getirilmemiş olması gerekir.

- Rekabet ortamında girişim özgürlüğüne hiçbir sınırlamanın getirilmemesi, piyasaya giriş ve çıkışların serbest olması gerekir.

Serbest rekabet şartlarının oluşturulması ve korunması açısından devlete çeşitli görevler düştüğü söylenilebilir. Modern anlamda liberalizmde devlet, serbest rekabet ve fiyat sisteminin tamamlayıcısı olarak görülmektedir. Ancak yine de devletin, yapacağı müdahalelerde dikkatli olması ve serbest rekabetin işleyişini bozmaması gerekir.

Rekabet süreci, piyasa ekonomisine evrimci bir karakter kazandırır. Rekabet sayesinde başarısız firmalar zaman içerisinde ve öngörülmeleyen bir biçimde çökerler ve piyasadan elenirler. En uygun olanın yaşaması (survival of the fittest) denilen bu olay, firmalar arasında sözkonusu olmaktadır. Liberal görüşe göre, bu sayede piyasa açık olduğu sürece müdahalenin olmaması durumunda yenilikler ve tecrübeler yaşanacaktır.⁵⁴

Serbest rekabet ortamında yapılan mübadeleler sonucu bir fiyat sistemi oluşur. Piyasa ekonomisinin temel itici gücü ve başlıca göstergesi olan bu sistemin yol

⁵³ Türkkan, a.g.m., s.189.

⁵⁴ Barry, a.g.e., s.44.

göstericiliği altında hareket eden bireyler bir yandan kendi çıkarlarını korurken diğer yandan da toplumsal çıkarlara hizmet ederler. Bu doğrultuda piyasanın işleyebilmesi açısından devletin fiyat sistemine ve karar birimlerinin davranışlarına müdahalede bulunmaması gereklidir. Çünkü piyasa ekonomisinde, iktisadi etkinlik, merkezi planlama ile değil, fiyat mekanizması aracılığıyla sağlanmaktadır.⁵⁵

4- Ferdietçilik ve Faydacılık

Ferdietçilik ferdi toplumun temeli olarak kabul eden bir görüştür. Bu görüşe göre toplum, fertlerin toplamından ibaret olup; herhangi bir toplumsal hareket, ancak toplumu oluşturan fertler, hür iradeleriyle böyle bir harekette bulunmayı isterlerse ortaya çıkabilir. Fertlere dışarıdan herhangi bir görüş veya davranış biçimi empoze etmek sözkonusu olamaz.⁵⁶ Piyasa ekonomisinde, toplum, cemaat, ülke, millet, devlet ve vatan gibi kolektif bütünlerden ziyade birey önde gelen kavramdır. Bireyin bu kolektif bütünlerle karşı feda edilmesi düşünülemez. Liberal ekonomik düzende, birey zorlayıcı güç tarafından toplum ve millet uğruna feda edilemez ve alacağı kararlarda serbesttir. Fedakarlık bireyin hür iradesi ve vicdani sorumluluğuyla alakalıdır.⁵⁷

Serbest piyasa ekonomisi faydacı bir felsefeye dayanır. İnsan, doğası itibariyle kendisine fayda sağlayacak şeyleri ister ve yapar. İnsan ilişkilerinin gönüllülük esasına dayandığı piyasa sisteminde bireylerin faaliyetlerini şekillendiren temel motivasyon özel çıkar veya özel faydadır. Gerek üretici gerek tüketici olsun bireyler için öncelikli gaye, topluma en yararlı olan faaliyetlerden ziyade kendisine en yüksek fayda sağlayacak faaliyetlerin yapılmasıdır. Ancak bu demek değildir ki, bireylerin kendi çıkarlarını gözetmesi topluma fayda getirmez. Aksine, liberal ekonomik düzende bu şekilde kendi özel çıkarları peşinde koşan bireyler, piyasa ekonomisinin itici gücü olarak, görünmeyen bir el tarafından, kendi niyeti olmaksızın, toplum yararına da hizmet etmiş olurlar. Bireylerin bu tür bir davranış normuyla hareket etmeleri bağlamında, her birey hem kendi başına bir son, bir amaçtır; hem de diğer insanların amaçlarına ulaşmak için yararlanacakları hizmetine başvuracakları bir araçtır.⁵⁸

⁵⁵ Aktan, a.g.m., s.65.

⁵⁶ Savaş, Piyasa Ekonomisi ve Devlet, s.46.

⁵⁷ Aktan, a.g.m., s.66.

⁵⁸ Yayla, Liberal Bakışlar, s.180-181.

Liberal ekonomik düzende, faydacı temelde, “ortak iyi”, “kamu yararı” ve “devletin ve ülkenin menfaati” gibi kavramlar ve bunlara yönlendirilmiş davranış normları, özgür bireylerin kendi yarar ve menfaatleri açısından değerlendirilir.

B- Liberal Ekonomik Düzende Sınırlı Devletin Konumu

1- Liberal Devlet Yaklaşımında Devletin Sınırlandırılması Gereksinimi

a) Felsefi Gerekçeler

Liberal devlet yaklaşımı temelinde, akılcılık, özgürlük ve bireycilik gibi unsurları barındıran bir yaklaşımdır. Liberal anlayışta devlet, bireylerin iradeleriyle, bireyler tarafından ve bireyler için kurulmuş, amacını bireylerden alan bir organ durumundadır. Liberal devlet gerekçesini, düzen ve ahengi sağlamak ve korumak için faydalı ve daha az maliyetli egemen bir güce ihtiyaç duyulmasından almaktadır. Devletin amacı kişilerin doğuştan sahip olduğu ve devlete devretmediği hak ve özgürlükleri haksız saldırılara karşı korumaktır. Amacını ve temelini bireylerden alan devlet, toplumda dilediği hukuk kuralların koyamaz, birey özgürlüğünü engelleyici bir biçimde keyfi hareket edemez. Liberalizm’in öngördüğü devlet, vatandaşlar üzerinde sonsuz otoriteye ve tasarruf hakkına sahip değildir.⁵⁹

Devletin sınırlandırılması liberal yazarların önemle üzerinde durdukları ve teorilerinin dayanağı durumundaki bir konudur. Sınırlı devlet anlayışının gerekçesi, liberalizmin özgürlükçü bir doktrin olmasında yatar. İnsan ilişkilerinde zorun kullanılmasına daima karşı olmuş ve bu ilişkilerin gönüllü olmasına büyük önem vermiş olan bu düşünürler, dolayısıyla genelde otoriteye, özelde ise devlete karşı sürekli ve giderilmez korkular ve şüpheler taşımışlardır.⁶⁰ Kişilerin aralarında yaptıkları bir sözleşmeyle devleti oluşturmaları ve ona kendi sahip oldukları, kendilerini koruma haklarını ve cezalandırma haklarını devrettikleri şeklinde bir sözleşmecî teoriyi benimsemeleri sonucu liberal düşünürler, devletin sınırlandırılmamasının ve kurallara bağlanmamasının insan özgürlüğüne yönelik bir tehdit olacağını ileri sürmüşlerdir. Devlet kendisine devredilmiş bu hakları kullanarak hak ihlallerinde bulunabilir ve

⁵⁹ Atilla Yayla, *Liberalizm*, Ankara: Turhan Kitabevi, 1992, s.185.

⁶⁰ Atilla Yayla, *Liberal Bakışlar*, s.186.

zorbalık yapabilir. Devletin yaptığı hak ihlallerini önlemek ise bireylerin yaptıklarını önlemekten çok daha zordur.

Liberal teoride çok önem verilen bir diğer konu kanun hakimiyeti doktrindir. Zor kullanma aracı olarak devletin gerekliliğinin kaçınılmaz olması, bütün kanunların devletten kaynaklandığı ve icabında devletin kanunlara uymayabileceği anlamına gelmez.⁶¹ Devlet pozitif hukuktan önce gelen tabii hukuk ve haklarla sınırlıdır ve devletin bunları ihlal etmeye kalkışması durumunda meşruluk temeli ortadan kalkmakta ve bireylerin devlete karşı direnme hakkı devreye girmektedir. Yani liberal anlayışta devlet pozitif yasalardan önce kendiliğinden oluşan bir normlar sistemince sınırlandırılmıştır. İkinci aşamada ise devlet kanun hakimiyeti doktrinine bağlı olarak pozitif hukuk tarafından sınırlandırılacaktır. Anayasalcılık ilkesi doğrultusunda kanunlar bireyleri olduğu gibi devleti de bağlayacak, yetki ve görev alanını sınırlandıracaktır. Devletin sınırlı görevleri (adalet, iç güvenlik, savunma) dışında zor kullanılması genel ve soyut kurallarla engellenecektir.

Genel olarak, anlatılanları toparladığımızda, liberal yaklaşımda devletin, edilgen, tarafsız ve sınırlı olması ilkeleri geçerlidir. Edilgendir, çünkü, sadece çıkarını korumak isteyen grup ve kişilerin baskılarına karşı reaksiyon gösterir. Tarafsızdır, yani rekabet halindeki bireysel çıkarlar karşısında yan tutmaz ve sınırlandırılmalıdır, çünkü; bireyler kendi çıkarlarının ne olduğunu bilir ve çıkarlarının devlet tarafından tanımlanmasına ihtiyaçları yoktur.⁶²

b) Piyasaya İlişkin Çağdaş Liberal Gerekçeler

Piyasa ekonomisinin işlerliği açısından, kişilerin bulabildiği farklı seçenekler arasında seçim yapabilmesi için serbest bırakılması ve kendi kaynaklarını iyi kullanmaları için özgür olmaları gerekir. Piyasada bireyin seçme eylemine ilişkin olan bu tür bir özgürlük anlayışı kısaca diğerlerinin müdahalesinin yokluğu olarak ifade edilebilir. Böylesi bir özgürlük yaklaşımı, devletin faaliyet alanına önemli sınırlamalar getirmektedir.⁶³

⁶¹ Yayla, Liberal Bakışlar, s.189.

⁶² Terry Caslin, "Devlet ve Ekonomi", Çev: Mensur Akgün, Liberalizm Refah Devleti Eleştiriler, Der: Kemali Saybaşı, Ankara: Bağlam Yayıncılık, 1993, s.292.

⁶³ Caslin, a.g.m., s.293.

Sosyal demokrat ve kolektivist pekçok düşünürün, piyasa ekonomisine ve piyasaya yönelik, gerçek piyasanın klasik liberallerin söylediğinden oldukça farklı olduğu yönünde yoğun eleştirileri vardır. Bu düşünürler, var olan piyasalarda, rekabetin mükemmel olmadığı, dışsal etki ve maliyetlerin sözkonusu olduğu, gelir ve servet dağılımında kabul edilemez sonuçların yaşandığını söylemekte ve bu nedenlerden dolayı da devletin uygun ve yoğun müdahalelerinin gerektiğini savunmaktadırlar. Önerilen, devlet müdahaleciliği felsefesine dayanan politikalara çağdaş liberaller, devletin piyasa ekonomisinin işlerliği açısından sınırlandırılması gerekçesini açıklayan güzel bir cevap vermişlerdir. Liberallere göre devletle ilgili değerlendirmeler, kusursuz tam rekabet ile kusursuz devlet müdahalesi arasında değil, kusurları kaçınılmaz olan piyasalar ile kusurları kaçınılmaz olan devlet müdahalesi arasında olmalıdır.⁶⁴ Devlet müdahalesinin kusurlarının olduğunu ve devletin müdahale alanı arttıkça piyasa açısından önemli sorunların yaşanabileceğini belirten liberallerin en önemli talebi siyasetin ve devletin mümkün olduğunca ekonomiden ayrı tutulmasıdır. Devletin rolü alıcı ve satıcılara bir miktar kesinlik ve tahmin edilebilirlik sağlayacak adil davranışın genel kurallarının uygulanmasıyla sınırlı olmalıdır.⁶⁵

Çağdaş liberal düşünürleri devletin sınırlandırılması gereksinimine iten ana sebeplerden birisi ekonomik yaşamın politikleşmesi denilen olgudur. Devlet faaliyetleri ekonomi üzerinde öncelikle bilgi akımını sekteye uğratma şeklinde bir etkiye yolaçarak, kaynak dağılımının etkin olmasını engelleyebilir. Liberal görüş açısından bunun da ötesinde devlet faaliyetlerinin günlük ekonomik karar alma mekanizmalarının yerine geçmesi sonucunda toplumda politik açıdan etkili baskı gruplarının öneminin artması yani, piyasanın anonimliği yerine belli grupların özel gücünün geçmesi tehlikesidir.⁶⁶ Ekonomik yaşamın politikleşmesi denilen bu olguyla birlikte piyasanın gücü zayıflamakta, örneğin; işçi sendikası hareketleri, emek piyasasında rekabeti azaltmakta, işverenler imtiyaz yarışına girmekte ve sonuçta devlet yardımı ve sübvansiyonlar piyasa mekanizmasına tercih edilmektedir. Bu doğrultuda piyasa mekanizmasının işlerliği açısından devletin görev ve yetkileri sınırlandırılmalı ve sınırlı olmalıdır.

⁶⁴ Barry, a.g.e., s.40.

⁶⁵ Barry, a.g.e., s.44.

⁶⁶ Barry, a.g.e., s.45.

2- Liberal (Sınırlı) Devletin Görev ve Sorumluluk Alanları

a) Yasa Koyuculuk, Hakemlik ve Düzenleyicilik

Liberal devlet yaklaşımları, ulusal ekonomi içerisinde kamu ekonomisinin görevlerinin ve fonksiyonlarının mümkün olduğu ölçüde daraltılması ve piyasa ekonomisi faaliyetlerinin genişlemesini savunan yaklaşımlardır.⁶⁷ Piyasa ekonomisinin tabii olarak işleyebilmesi açısından, bireylerin özgürlüğü ve ilişkilerinde gönüllülüğü esas olduğu için, piyasa sisteminde herhangi bir baskı biçiminin araç olarak kullanılması sözkonusu olamaz. Bu doğrultuda gerekçesini mutlak özgürlüğün mümkün olamamasından alan devletin, bir zor kullanma aracı olarak piyasaya ve bireylerin piyasa tarafından yönlendirilmesi gereken faaliyetlerine özgürlüğü kısıtlayıcı yönde müdahalelerde bulunması yalıştır. Liberal düşünürler devlet müdahalesinin mümkün olduğunca sınırlı olması yönünde fikirleri ileri sürmeleriyle birlikte, piyasanın işleyişi bakımından devletin yapmakla yükümlü olduğu sınırlı bazı görev ve sorumlulukları da belirlemişlerdir. Piyasayı oluşturanlar öncelikle genel bir düzen ve düzeni belirleyecek, sınırlarını çizecek ve işleyişini sağlayacak kurallar üzerinde anlaşmak zorunluluğundadırlar. Oyun alanının ve kurallarının belirlenmesi, bu kurallara uyulmasının sağlanması ve yorumlanması piyasaya bırakılmayacak ve piyasanın kendi başına yapamayacağı görevler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu görevler piyasa ekonomisinde devlete atfedilen, devletin yapmak zorunda olduğu, hakemlik ve yasa koyuculuk rolüyle ilgili görevlerdir. Mülkiyet ve diğer temel hakları tanımlamak, yorumlamak ve uygulamak devletin bir görevidir. Bu sayede, şiddetin ve hilenin önlenmesi, mülkiyetin korunması, sözleşmelerin yerine getirilmesi, gönüllü değiş tokuşun sağlanması sözkonusu olarak piyasa ekonomisinin varlığı ve muhafazası için gerekli bir ortam oluşturulacaktır. Oyunun kurallarını ihlal ederek piyasanın işleyişine engel oluşturanların yaptıkları faaliyetleri dolayısıyla cezalandırılmaları da devletin bir işlevidir.

Ekonomik etkinliğin gönüllü değiş tokuş aracılığıyla örgütlenmesi için bir diğer alan olarak mali çerçevenin oluşturulması ve koşullarının saptanması karşımıza çıkmaktadır. Devletin para sisteminden sorumlu olması liberal düşünürlerce genellikle

⁶⁷ Aktan, a.g.m., s.66-67.

kabul görmüş bir görevdir. İstikrarlı bir yasal çerçeve sağlanması işlevinin bir bölümü olarak, devleti serbest ekonomiye parasal çerçeve sağlama için kullanmak, istenen bir şeydir.⁶⁸ Ancak bu görevden giderilmez şüpheler duyan liberal düşünürler bu görevin ve buna yönelik yetkilerin kurallarla sınırlandırılmasında gerekliliğini vurgulamaktadırlar. Etkin ve sağlam bir para sisteminin oluşturulmasıyla birlikte, ölçü ve tartı standartlarının konulması, toprak kayıtlarından, istatistiklerden ve diğer çeşitli alanlarda toplanmış bilgilerin sağlanması ve bazı eğitim faaliyetlerinin desteklenmesi yönündeki devlet faaliyetleri de bireysel kararlar için sağlıklı bir çerçeve oluşturma gayretlerinin bir parçası olup, bireylerin kendi amaçları için kullanabilecekleri araçları temin etmektedirler ve bu nedenle de devlet faaliyeti olarak mazur görülmektedirler.⁶⁹

Devletin buraya kadar saydığımız rolleri yani kuralların belirlenmesi, hakemlik ve kuralları uygulatmak, piyasanın kendi başına yapamayacağı görevler olarak karşımıza çıkmaktadır. Piyasa aracılığıyla da yapılabilecek ama teknik ya da benzer koşullar nedeniyle böylesinin zor olacağı bazı durumlar da liberaller tarafından devletin görevi olarak belirlenmiştir.⁷⁰ Gönüllülük esasına dayanan piyasa ekonomisinde bazen gönüllü mübadelenin aşırı pahalı veya olanaksız olduğu durumlar yaşanabilmektedir. Tekel konumu bu durumu ifade eder. Devlet desteği ya da bireylerarası anlaşmalardan kaynaklanabilen tekeller ve tekel durumu ile ilgili olarak devlete, anti-tekel yasaları oluşturması ve uygulatması veya devletin tekeli beslemekten vazgeçmesi yönünde görev ve sorumluluklar yüklenmektedir. Rekabetin sağlanması açısından, rekabet hukukunun oluşturulması devletin temel görevleri arasında sayılabilir. Haksız ve yıkıcı rekabete yolaçan, oyunun kurallarını ihlal eden faaliyetlerin devletçe cezalandırılması liberaller tarafından kabul görmüştür.

b) Kamusal Mal ve Hizmetler

Piyasa ekonomisinin başarısız olduğu kabul edilen kamusal malların sunumu konusunda devlete görevler atfedilmesi, her ne kadar bu malların arzı kolektif olmalıysa da, liberaller tarafından ferdiyetçi anlayışın karşıtı olarak düşünülmemiş ve bir

⁶⁸ Milton Friedman, *Kapitalizm ve Özgürlük*, Çev: Doğan Erberk-Nilgün Himmetoğlu, İstanbul: Altın Kitaplar Matbaası Yayınevi, 1988, s.70.

⁶⁹ Yayla, *Özgürlük Yolu*, s.153.

⁷⁰ Milton Friedman, *Kapitalizm ve Özgürlük*, s.55.

gereklilik olarak görülmüştür. Devlete bu yönde verilen görevlerin geçerlilik temeli liberallerce piyasanın bu alanlarda başarısız olması olarak kabul edilmektedir.

Kamusal mallar bazı teknik nedenler dolayısıyla piyasa tarafından üretilmeyen mallardır. Kamusal malların sahip oldukları iki önemli özellik “ayırım yapmama” (mahrum bırakılmama) ve “rakip olmama” olarak sayılabilir. Ayırım yapmama özelliği, mal veya hizmet sağlandığında bunun için ödeme yapmamış kişilerin yararlanmalarının engellenememesini ifade eder. Rakip olmama özelliği ise, özel malların aksine, bir kişinin bu mal veya hizmeti tüketmesinin diğer kişilerin tüketeceği miktarın azalmasına yolaçmadığını belirtir. Bu iki özelliğin gözönünde bulundurulması, kamu mallarının piyasa tarafından ya hiç ya da yeterince sağlanamayacağı ve bu doğrultuda da devletin bu alana müdahale etmesi gerektiğini ortaya çıkarmaktadır. Kamusal mallar bu iki özelliğe ek olarak, bölünememe, pazarlanamama, ortak tüketim ve olumlu dışsallık gibi özellikleriyle de tanımlanırlar.

Liberal düşünürlerin savunduğu, sınırlı devlet yaklaşımı ulusal ekonomi içerisinde kamu ekonomisinin payının mümkün olduğunca azaltılması ve piyasa ekonomisinin faaliyetlerinin genişletilmesini savunur. Bu doğrultuda sınırlı devletin asgari ölçüde yapması gereken görev ve fonksiyonlar güvenlik, adalet ve yargı hizmetleridir. Ancak devletin müdahale alanının ve karakterinin belirlenmesinde zaman, mekan ve koşullar can alıcı öneme sahiptir. Bu nedenle sınırlı devletin de görev ve fonksiyonlarını bu şekilde minimal belirlemek pek gerçekçi değildir.⁷¹

Kamusal mallar ve devlet arasındaki ilişkiye liberal düşünürlerin ne yönde baktığı liberallerin devleti nasıl açıkladıklarıyla ilgilidir. Devletin liberal açıklaması büyük ölçüde refah ekonomisi tarafından geliştirilen kamu malları teorisine dayanır.⁷² Refah ekonomisine göre kamusal mallar alanında piyasa ekonomisi vasıtasıyla pareto optimumuna ulaşılamayacak olması bu alanda devletin ve kamu ekonomisinin gerekçesini oluşturmaktadır.

Liberal düşünce okullarında olduğu gibi liberal düşünürler arasında da devletin görev üstlenmesi gereken kamusal malların sınırlandırılmasında bazı farklılıklar

⁷¹ Aktan, “21.Yüzyıl, Türkiye ve Sivil Toplum”, s.66-67.

⁷² Barry, a.g.e., s.74.

mevcuttur. Buna rağmen birleştikleri ortak nokta piyasa aracılığıyla yapılabilecek herhangi bir işlevin devlete verilmesine karşı olmaları ve kuşkuyla bakmalarıdır. Bunun sebebi devletin bu gibi müdahalelerinin gönüllü işbirliğinin yerine zor kullanmayı geçireceği ve devletin rolünü arttırarak diğer alanlardaki özgürlüğü kısıtlayacağı yönündeki düşünceleri olmaktadır.⁷³ Aralarında farklılıklar olsa da Liberal kamusal mallar ve devlet müdahalesi yaklaşımlarını iki ana başlık altında özetleyebilir, Klasik ve Çağdaş Liberal düşünce olarak bu görüşleri ele alabiliriz.

ba) Klasik Liberal Yaklaşım

Klasik Liberal teori özel teşebbüsün etkinliğine ve piyasanın kendi kendine işleyen mekanizmasına çok önem vermiş olsa bile ekonomik ve sosyal hayatta devlete çeşitli roller öngörmüştür. Klasik Liberal düşünürlerin çoğu devletin zorunlu ve kaçınılmaz bir kurum olduğunu kabullenmiş ve onu yoketmek yerine faaliyet alanının sınırlarını belirlemek amacına uygun prensipler aramışlardır. “Jandarma Devlet” anlayışı doğrultusunda devleti üretici bir güç yerine tüketici bir güç olarak görmüşler ve faaliyetlerinin en alt düzeyde olmasını savunmuşlardır. Klasikler kamu ekonomisi faaliyetlerini ekonomik düzenin dengesini bozucu dış etkenler olarak görmüş ve bu faaliyetlerin genişlemesine karşı olumsuz bir tutum almışlardır.

Klasik Liberal düşüncenin, kamusal mallar ve devletin bu yöndeki faaliyetlerinin sınırı konusundaki görüşleri, temelde, Adam Smith’in iki yüzyıl önce belirttiği fikirlerle ifade edilebilir. Adam Smith’e göre, doğal özgürlük düzeninde, hükümdarın (veya hükümranlık gücünü elinde tutanın) yerine getirmesi gereken gerçekten çok önemli ama sade ve herkes tarafından anlaşılabilir üç görevi vardır; Birincisi, toplumu şiddet ve diğer bağımsız toplulukların istilasından korumak, ikincisi toplumun her bir bireyini adaletsizlikten ve baskıdan mümkün olduğunca korumak veya adil bir idareyi oluşturmak, üçüncüsü de, herhangi bir bireyin ya da küçük toplulukların yapamayacağı, hiçbir zaman kâr getiremeyecek ve toplumsal olarak yapıldığında sıkça daha büyük getiri (fayda) sağlayacak kamu işlerini yapmak, kurumlarını kurmak ve devamını sağlamak olmaktadır.⁷⁴

⁷³ M.Friedman, a.g.e., s.71-72.

⁷⁴ Adam Smith, Wealth of Nations, Vol.II, London, Methuen and Co.Ltd. 1964, s.184-185.

Smith'in belirttiği görevlerden ilk ikisi, dış güvenlik, içgüvenlik ve adalet hizmetlerinin kamusal mallar olarak devlet tarafından sunulmasını zorunlu kılmaktadır. Düşünürün yaptığı üçüncü görev açıklaması, yoruma açık olması nedeniyle, devletin gücünü sınırsız şekilde arttırmasını makul gösterebilecek yapıda olmasına rağmen, kendisi tarafından bu görevin dar bir uygulama alanına sahip olduğu belirtilmiştir.⁷⁵ Bu görevin sınırı özgür bir toplumun korunması ve güçlendirilmesi olarak saptanabilir. Bu görev sınıflamasına giren bir örnek verecek olursak, örneğin; şehir caddeleri ve genel çevre yolları özel girişim tarafından sağlanabilir ve maliyetleri kullanım ücretleriyle karşılanabilir. Fakat bu ücretlerden toplanan paralar, bunların çok geniş olan otoyol ve caddelerin yapım ve bakım maliyetlerini karşılayamayabilir. İşte böylece bu işlevin yerine getirilmesi kamusal bir hizmet olarak karşımıza çıkmaktadır.

Klasik düşünürlerden J.Stuart Mill'de devletin iktisadi sistem içerisinde, kişilerin iktisadi meselelerine müdahale etmemesi gerektiğini belirtmiş ve zorunlu devlet görevleriyle istemli devlet görevlerini birbirinden ayırmıştır.⁷⁶ Devletin hukuksal alandaki hizmetleri zorunlu görevlerindedir. Ancak bazı hizmetler vardır ki, bunlar, tarihsel süreç içerisinde yalnız ekonomi politikalarına dayandırılarak veya teoriler yalnız yorumlanarak, refah seviyesinin artması için devlete aktarılmış istemli görevlerdir. Yine klasik düşünürlerden Malthus'da sosyal refahın kamusal bir mal olarak görülmesine ve bu yönde devletin sosyal yardımlara başvurmasına kesinlikle karşı olmuştur.

Sonuç olarak klasik liberal düşünürler devletin mümkün olduğu ölçüde sınırlı olması prensibi doğrultusunda, Jandarmanın Devlet rolü doğrultusunda, pürkamusal mallar olarak iç güvenlik, dış güvenlik ve adalet hizmetlerinin verilmesini devlete atfetmişlerdir.⁷⁷

bb) Çağdaş Liberal Yaklaşım

Çağdaş Liberal yaklaşımlar, 1929'ların ardından 1970'lerin sonuna dek uygulanan müdahaleci devlet anlayışlarına ve bunların ortaya çıkardığı, enflasyon, kronik bütçe açıkları, yüksek vergi yükü, artan kamu harcamaları gibi devletin

⁷⁵ Milton-Rose Friedman, *Free to Choose*, New York, Harcourt Brace Jovanovich Inc., 1981, s.22.

⁷⁶ İbrahim Erol, "Ekonomi Açısından Devlet ve Piyasa", A.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: 47, Sayı: 3-4, s.146.

⁷⁷ Fevzi Devrim, *Kamu Maliyesine Giriş*, Ankara: Rem Ltd.Şti, 1995, s.62.

büyümesinin ortaya çıkardığı sorunlara çözüm arayışı olarak geliştirilmiştir. Çağdaş Liberal düşünceye en önemli katkıların, Virginia Okulu ve buranın öncüleri James Buchanan ve Gordon Tullock'tan, Chicago Okulu ve Milton Friedman'dan, Misses ve Hayek'in Avusturya geleneğinden geldiği söylenilebilir. Çağdaş Liberal düşünce okulları ve iktisatçıları Liberal Devletin sınırlarını çizmekle birlikte aralarında bu sınırlar konusunda belirli farklılıklar olmuştur. Devletin açıklanmasında kamusal mallar teorisinden yararlanan bu düşünürler, yaptıkları araştırmalar sonucunda devletin savaş dönemi sonrasındaki büyümesinin kamu malları olarak adlandırılan malların üretiminin artışından olmadığını saptamışlardır. Onlara göre büyüme sebeplerinden ikisi devletin yerleşik Liberal kamu malı teorisinin kabul edemeyeceği görevleri yüklenmesi ve yetersiz anayasal mekanizmaların buna imkan vermesidir. Bu düşünürler arasından birkaçının kamusal mallar ve Liberal Devlet'e ilişkin görüş ve önerilerinin ayrıca incelenmesi yararlı olacaktır.

bba) F.A.Hayek ve Kamusal Mallar Yaklaşımı

Bazı mal ve hizmetlerin sadece belirli kimselerin yararına sunulmaları teknik ya da mali açıdan imkansızdır. Bu mal ve hizmetlerden faydalanan bireye bir ücret ödetilememe durumu geçerli olduğundan, bunlar rekabetçi teşebbüsler tarafından üretilmeyeceklerdir. Hayek bu malları "kollektif mallar" olarak niteleyerek, bunların toplumun bütününe sunulması için devletin vergileme vasıtasıyla kaynak oluşturarak görev alması gerektiğini belirtmiştir. Bu mallar arasında şiddete ve salgın hastalıklara, sel ve çığ gibi tabii afetlere karşı korunmanın yanısıra, modern şehirlerde hayatı çekilir hale getiren yolların yapımı ve muhafazası ve birçok enformasyon hizmetini sayması, Hayek'in bazı laissez-faire teorisyenlerinin savunduğu devletin faaliyetlerinin minimal olması yönündeki görüşlerine katılmadığını göstermektedir.

Kamusal mal ve hizmetlerin, piyasada üretilmelerini mümkün kılacak şartların bulunmaması, bunların finansman yöntemi olarak vergilemenin kullanılmasını gerektirmektedir. Hayek'e göre devletin bu hizmetler için vergileme yoluyla kaynak toplaması bu hizmetleri bilfiil kendisinin yapacağı anlamına gelmez.⁷⁸ Bu açıdan finansal problemi çözdükten sonra bu hizmetlerin organizasyonu ve yönetilmesini

⁷⁸ Atilla Yayla, Özgürlük Yolu-Hayek'in Sosyal Teorisi, Ankara: Turhan Kitabevi; 1993, s.158.

piyasadaki rekabetçi firmalara bırakmak ve vergilemeyle oluşturulmuş kaynakları tüketicilerin tercihleriyle orantılı bir şekilde hizmeti üretenler arasında dağıtmak etkinlik açısından daha verimli olacaktır.

Hayek'in kamusal hizmetlerin sunumunda, alternatif olarak gördüğü bir diğer çözüm yolu gönüllü kuruluşlarla ilgilidir. Ona göre devlet kamusal hizmetler alanına girmeden önce birçok kamusal hizmet verimli ve etkin bir biçimde gönüllü kuruluşlarca verilmektedir. Eğitim, sağlık, kütüphane, müze ve benzeri birçok hizmet, özel ve kamu sektörü arasındaki bir bağımsız üçüncü sektör tarafından sunulabilir ve böylece devletin bu alanlarda etkinsiz ve verimsiz tekeller kurmasının önüne geçilebilir. Hayek'e göre bunun önündeki en büyük engel, insanların, bu tür kamusal hizmetler ve amaçlar için gönüllü kuruluşlar oluşturma ve geliştirme sabrına sahip olmamaları ve bu görevin cebir yoluyla gerçekleştirmesini devletten istemeleridir.⁷⁹

Hayek devletin ulaşım, eğitim, iletişim, enerji ve enformasyon gibi alanlarda tekel faaliyeti göstermesinin piyasa işleyişini olumsuz etkilediğini ve kanun hakimiyetiyle de bağdaşmadığını belirtmektedir. Özellikle posta hizmetleri ve para çıkarılması faaliyetlerini ele alan Hayek, bu alanlarda devletin tekel konumunda olmasını eleştirmiştir. Posta hizmetlerini devletin tekel kurarak vermesi, halka daha iyi hizmet vermek amacına yönelik değil, devletin vatandaşların birbiriyle haberleşmelerini kontrol altına alarak gücünü arttırması amacına yöneliktir.⁸⁰ Devletin bu gibi tekeller oluşturması, bir açıdan sendikaların güçlenmesini ve buna bağlı olarak da hizmet kalitesinin bozulmasını ve kaynak israfını ortaya çıkartmıştır. Para basımının devlet tekelinde olması ise popülist demokrasinin bir aracı durumuna gelmesine ve politikacılar tarafından kullanılmasına yolaçmıştır. Paranın değerinin hükümetçe değil hükümete karşı korunması gereklidir. Bunun yolu da piyasa ve rekabet sürecinden geçmektedir.

Hayek'in dikkatleri çektiği çok önemli bir diğer konu da, kamusal hizmetler ve bu hizmetleri yerine getirebilmek için devletin zora başvurarak topladığı kamusal fonlar arasındaki dengedir. Öncelikle Hayek bu fonların artması ve genişlemesinin, özgürlüğü

⁷⁹ Friedrich A.Hayek, Kanun, Yasama Faaliyeti ve Özgürlük, Çev: Mustafa Erdoğan, İş Bankası Kültür Yayınları, Yayın No: 347, 1995, s.199.

⁸⁰ Yayla, Özgürlük Yolu, s.160.

ortadan kaldırıcı bir şekilde, kendiliğinden doğan düzeni organizasyon düzenine döndürebileceğine ve devlet ve bürokrasinin büyümesi ve güçlenmesine sebep olabileceğine işaret etmiştir.⁸¹ Ayrıca örgütlü grupların çıkar arayışlarının önemli sorunları beraberinde getirebileceğini, politikacıların bu fonları kendi ölçütlerine göre ve örgütlü grupların baskıları doğrultusunda kullanabileceğini ifade etmiştir.

Kısacası Hayek'in ideali, hem harcama hem de gelir yönünden sınırlanmış devlettir. Devlet faaliyetleri ona göre bireysel özgürlüğün ihlalden çok güvencesi olduğu sürece haklılık kazanır.⁸²

bbb) Milton Friedman ve Kamusal Mallar Yaklaşımı

Chicago İktisat Okulu ve Monetarizm'in önemli kişilerinden biri olan Friedman, devletin kaçınılmaz bir gereklilik olduğunu görmüş fakat kişisel özgürlükleri yok etmemesi için mahiyeti konusunda bir uzlaşmanın kaçınılmaz olduğunu belirtmiştir. Devletin faaliyet alanının sınırlı ve olabildiğince dar tutulması gerektiğini söyleyen düşünür, devletin ana işlevleri olarak, iç güvenlik ve dış güvenliğin sağlanmasını, özel sözleşmelerin yerine getirilmesinin sağlanmasını ve rekabetçi piyasanın teşvikini saymıştır.⁸³

Milton Friedman bugün dünyanın birçok ülkesinde bir kamusal mal olarak görülen sosyal güvenlik hizmetlerinin, konut edindirmeye yönelik hizmetlerin, posta hizmetlerinin, demiryolu ve karayolu taşımacılığı hizmetlerinin devlet tarafından ve genelde de tekel faaliyetiyle sunulmasına eleştirel bir gözle bakmış ve bu tür hizmetlerin piyasa aracılığıyla sunulabileceğini belirtmiştir. Kamusal hizmetlerden eğitim ve sağlık hizmetlerinin sunumunda ileri sürdüğü alternatif yöntem hayli ilginç ve önemlidir. Kupon yöntemi olarak adlandırılan bu yöntemde devlet bu tür mal ve hizmetleri bizzat sunmak yerine, kişilere bu hizmetten karşılığı olarak kupon verecek ve bunları piyasadan talep edip, edinmelerini sağlayacaktır.⁸⁴ Böylece bireyler, bu tür mal ve hizmetleri satın alıp-almamakta özgür olacak, kâr amacıyla çalışan özel girişimlerden ya da kâr amacı gütmeyen kurumlardan bunları edinebileceklerdir. Bu durumda devletin

⁸¹ Yayla, Özgürlük Yolu, s.163.

⁸² Turan Yay, F.A.Hayek'te İktisadi Düşünce, Bursa: Ezgi Kitabevi, 1993, s.75.

⁸³ Güneri Akalin, Kamu Ekonomisi, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1981, s.8.

⁸⁴ Aktan, Optimal Devlet, s.86.

rolü bu kurumları belli standartlara uyup uymadıkları konusunda denetlemekle sınırlı kalacaktır.⁸⁵

Kamusal mal ve hizmetler doğrultusunda harcama programlarının oluşturulması ve devletin zora dayanarak topladığı kamusal fonları ne yönde kullanabileceği konusunu, Friedman, “asimetri etkisi” dediği bir olayla açıklar. Buna göre kamusal fonların oluşturulmasına katkıda bulunanlar çoğunlukla bunu nasıl yaptıklarının ve bunun kimin lehine kullanıldığının farkında değildirler. Aynı zamanda baskı grubu oluşturmaktan da uzaktırlar. Ancak fondan yararlananlar ise bunun olumlu etkilerinden haberdardırlar ve hükümetleri baskı grubu oluşturarak, tehdit ve şantajlarıyla diledikleri harcama programlarına rahatlıkla yönlendirebilirler. Böylece bu tür kamusal fonların artması, harcamalar ve devletin büyümesi yönünden olumsuz sonuçlara yol açmaktadır.⁸⁶

Son olarak Friedman’ın değindiği bir başka kamusal hizmet sosyal güvenlik olmuştur. Friedman devletin bu hizmetle bizzat uğraşmaması gerektiğini ve devletin Sosyal Güvenlik Kurumları bu amaçla toplanan fonları, iyi yönetemediğini ve israfa yol açtığını iddiasıyla bu hizmetin piyasa tarafından daha iyi sunulabileceğini ifade etmiştir.

bbc) J.M.Buchanan ve Kamusal Mallar Yaklaşımı

Politik İktisat Okulunun kurucusu olarak kabul edilen ve günümüz Neo-Liberallerinin en önemli isimlerinden biri olan J.Buchanan’ın özellikle 19.yüzyıl liberal görüşünden ayrıldığı önemli özelliği, ekonomik konuları siyasal açıdan incelemesi ve bu doğrultuda anayasal çözüm önerilerinde bulunmasıdır. Geliştirmiş olduğu kuram, devletin büyümesi ve bunun olumsuz sonuçlarını ortaya koymaktadır.

J.Buchanan, devleti, Hobbes ve J.J.Rousseau’nun ifade ettiği gibi sözleşmeciler önermeye dayandırmakta ve sosyal sözleşmenin bir ürün olarak analizlerine katmaktadır. Ona göre devlet vatandaşlar arasındaki uzlaşmayla ortaya çıkmış olan bir suni yapıdır. Bunun bir sonucu olarak da vatandaşlar toplumsal sözleşmenin belgesi

⁸⁵ Milton Friedman, Kapitalizm ve Özgürlük, s.86.

⁸⁶ Yayla, Özgürlük Yolu, s.163.

olan anayasalar ile devletin görev ve yetkilerini belirleme, gerektiğinde ise sınırlandırabilme hakkına sahiptirler.⁸⁷

Buchanan, genel kabul görmüş bir ayırıma göre, devletin ekonomik görevlerini, “koruyucu görevler” ve “üretici görevler” olmak üzere ikiye ayırmıştır.⁸⁸ Koruyucu görevler devletin ekonomide düzen ve güveni korumak için yüklendiği görevleri ifade eder. Devletin üretici görevi ise fertlerin piyasa aracılığıyla gerçekleştiremedikleri veya yeterince etkin olunamayan alanları kapsar. Buchanan, devletin bu üretici görevinin kamusal mallar adı verilen malların üretimiyle sınırlı olması gerektiğini belirtmiştir. Öncelikle devletin niteliği gereği, emniyet ve dışa karşı korumak, temel kamusal mallar olarak karşımıza çıkacaktır. Bu görevlerin yerine getirilmesi için gereken finansman, özel mülkiyet haklarının sınırını daraltarak vergi toplamayı zorunlu kılacaktır. Böylece devlet asli görevleri olan emniyet, adalet ve savunma görevlerine ek olarak diğer kamusal mal ve hizmet üretimini ve çeşidini genişlettikçe özel mülkiyet hakkının sınırları daha da daralarak özgürlükler üzerinde olumsuz bir etki yaratacaktır. Buchanan’a göre; kişilerin devletten politik süreç ya da diğer vasıtalarla mal ve hizmet talep edebileceği söylenilebilir ve kamusal olarak arzedilen hizmetlere ilişkin bu talepler alışılmış (sıradan) özel-mal piyasalarınca arzedilenlerle aynı şekilde analiz edilebilir.⁸⁹Devlet, kişi ve gruplardan gelen talepler doğrultusunda kamusal malları genişletme eğiliminde olmakta ve özgürlükleri zedelemektedir.

Kamusal malların toplum tarafından belirlenmesi ve anayasada belirtilmesini savunan düşünür, bu tür bir yöntemde, kişisel tercihlerin belirleyici olması doğrultusunda oylama kuralları ile ilgili sorunlar olabileceğini belirtmiştir. Kamu malı olarak hangilerinin seçileceği öncelikle oylama ile belirlenecek bir politik karardır. Ancak bu oylamada kural salt çoğunluğun ötesinde bir kural olmalıdır. Sağlanması kolay olan salt çoğunluk kuralı devletin büyümesinde bir temel neden durumunda olabilmektedir.

Kamusal faaliyetin kabul edilebilir sınırlar içerisinde tutulması konusunda, demokratik seçim süreçlerinden ziyade seçimle ilgili olmayan kurallar daha etkili

⁸⁷ Vural Savaş, Anayasal İktisat, 2.Basım, İzmir, 1993, s.76.

⁸⁸ Savaş, a.g.e., s.23.

⁸⁹ James M.Buchanan, The Demand and Supply of Public Goods, Chicago:Rand Mc Nally,1968,p.12-15

olacaktır.⁹⁰ Böylece anayasadaki devlet tanımı ve kamusal mallar, kamu harcamaları ve kamu gelirleriyle ilgili kurallar devletin kamusal faaliyet sınırının ne olacağını belirleyecektir. Harcamalarla ilgili olarak anayasaya konulabilecek bir sınırlama, bunların sadece pür-kamusal mallar adı verilen mal ve hizmetlerce tahsisinin zorunlu olması şeklinde olabilecektir.

Liberaller ideal olarak devlet faaliyetlerinin gerçek kamu mallarıyla sınırlandırılması gerektiğini savunmuştur. Liberal düşünürlere göre; devletin büyümesi olgusu kendilerinin kamu malı olarak adlandırdıkları malların üretiminin artışından kaynaklanmamıştır. Bu büyüme, devletin yerleşik liberal kamu malı teorisinin tasvip etmeyeceği görevleri yüklenmesinden ve buna yetersiz anayasal mekanizmaların imkan vermesinden meydana gelmiştir.⁹¹

c) Dışsallıklar

Piyasa ekonomisinin, tam rekabet koşulları geçerli olsa dahi etkinliğini azaltan nedenlerden birisi de hiç kuşkusuz dışsallıklardır.⁹² Bir yerde, piyasa sadece kamusal malları üretememesi yönünden değil, özellikle negatif dışsallıklar oluşturduğu için de başarısızdır. Piyasa sürecinde kişiler, asgari maliyet metodlarını kullanarak komşulara maliyet yükleyecek ve kendileri bütün maliyeti taşımadıkları için bu faaliyetleri aşırı miktarda yapabileceklerdir. Bunun tersine olarak, bireyler pozitif dışsallık meydana getiren faaliyetlerin bütün faydalarını tatmadıklarından bu faaliyetlerden az miktarda yapmak isteyeceklerdir.⁹³ Bu tür olayların yaşanması bu alanlardaki zorunlu devlet faaliyetleri için gerekçe sağlayacaktır.

Liberal düşünürlerin dışsallıklara devletin müdahale etmesi yönündeki fikirleri belli bazı eleştirileri içinde barındırır. Liberaller'e göre, devletin bu gerekçeye dayanan faaliyetleri, "dışsallık" olarak nelerin sayılabileceği konusunda gerçek bir sınır olmaması nedeniyle sürekli bir şekilde artma eğiliminde olmuştur. Kollektivist düşünürler, devletin büyümesini haklı kılmak için dışsallık olayına başka çözüm yolları aramışlar ve her fırsatta dışsallık gerekçesine sığınmışlardır.

⁹⁰ Kemal Çelebi, Kamusal Tercihler ve Kamu Ekonomisinin Genişliği (Türkiye Örneği), Yayınlanmamış Doktora Tezi, D.E.Ü.Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa, 1991, s.111.

⁹¹ Barry, a.g.e., s.76.

⁹² Vural Savaş, a.g.e., s.84-85.

⁹³ Stiglitz, a.g.e., s.93.

Pozitif dışsallıklar ele alındığında, eğitim ve sağlık gibi hizmetlerin sadece bu hizmetten yararlananın değil, toplumun da yararına olduğu savunulur. Liberal bir bakış açısıyla eğitim hizmeti iş öğrenmek veya kişisel tatmin için bir tür yatırım olarak düşünülseydi, tamamiyle özel bir mal olarak görülebilirdi. Ancak Milton Friedman gibi inançlı bir liberal bile, pozitif dışsallıkları nedeniyle, eğitimin, hür bir toplum için gerekli kültürel tavırları intikal ettirmesi açısından kamu malı özellikleri olduğunu kabul etmiş ve bu alandaki bazı kamu desteğini haklı görmüştür.⁹⁴

Liberallerin, negatif dışsallıkların çözümüne ilişkin ileri sürdükleri öneri, devletin sürekli müdahale etmesinden ziyade mülkiyet haklarının ve kanunların yeniden düzenlenmesiyle bu sorunun çözüme kavuşturulabileceği yönündedir. Devletin, vergilendirme, düzenleme, yasaklama ve devletleştirme gibi yollara başvurması yerine eğer mülkiyet hakları açıkça belirlenebilirse negatif dışsallıklar giderilebilir. Yani zararlı işlemlerin mağdurları, zararları için mahkemeye başvurabilmelidirler.⁹⁵ Şüphesiz böyle bir yöntem prensipte ileri sürülebilse de, uygulamada pekçok zorluklarla karşılaşabileceği açıktır.

d) Paternalizm ve Erdemli Mallar

Devletin erdemli mallar ve paternalizm doğrultusunda gösterdiği faaliyetlerinin gerekçesi, kişinin kendi çıkarını en iyi şekilde düşünemediği yaklaşımıdır. İnsanlar tam bilgiye sahip olsalar bile bazı tüketim faaliyetlerinde kötü kararlar alabilirler. Sigara ya da uyuşturucu kullanmanın kötü olduğunu bilseler de kullanmaya devam edebilirler. Temel eğitimin, otomobilde kemer takmanın gerekliliğinin farkında olsalar da bunlardan kaçınabilirler. İşte bu gibi örneklerde devletin salt bilgi vermekten ziyade müdahaleci bir şekilde bireyleri tüketmek veya tüketimini engellemek için zorladığı mallara “erdemli mallar” denmektedir. Devletin kişiler için en iyinin ne olduğuna onlardan önce karar vererek bu doğrultuda müdahalede bulunması anlayışına paternalizm adı verilir. Ayrıca paternalizm vatandaşının her ihtiyacını karşılayan baba devlet anlayışını da ifade etmektedir.⁹⁶

⁹⁴ Barry, a.g.e., s.76.

⁹⁵ Barry, a.g.e., s.77.

⁹⁶ Aktan, “21.Yüzyıl, Türkiye ve Sivil Toplum”, s.68.

Liberalizm doktrini bireyci ve özgürlükçü temelde bir doktrin olması dolayısıyla esasen devletin tüketici tercihlerine saygı göstermesi gerektiğini savunmaktadır. Devletin pekçok alanda ki paternalist rolüne karşı çıkan liberaller bazı durumlarda sınırlı olarak devletin bu rolü üstlenebileceğini de savunmuşlardır. Şöyle ki, özgürlük sadece sorumlu bireyler için makul bir amaç durumundadır. Deliler ve çocuklar için özgürlüğün ileri sürülmesi pek mümkün değildir.⁹⁷ Bu doğrultuda liberal düşünürlerden büyük bir kısmı, paternalizmin kategorik olarak kendinden sorumlu olmayanlar için yadsınamayacağını kabul etmişler ve devletin bu yöndeki görevinin kaçınılmaz ve fakat suistimallere çok açık bir durumda olduğunu belirtmişlerdir.⁹⁸

Liberallerin önerdiği sınırlı bir devlet esasen vatandaşların canlarını ve mallarını korumakla ve gözetmekle sorumlu olan bir devlettir. Ancak bunun dışında devletin toplumda bazı paternalistik hizmetleri üstlenmesi gerekebilir. Liberal anlayışta devlet bu görevi ya bizzat ve sınırlı bir şekilde yapmalı, görev alanını genişleterek ihsan dağıtmamalı ya da bu alanda kâr amacı gütmeyen özel kuruluşları ve vakıfları teşvik etmeli, desteklemeli, faaliyetlerini düzenlemelidir. Devletin suistimale ve sonuçta devletin büyümesine yol açabilecek bu görev alanının sınırlarının çok iyi belirlenmesi gereklidir.

Çağdaş liberallerden M.Friedman bir ülkedeki akıl hastalarının, kimsesizlerin, güçsüzlerin ve yaşlıların korunmasının bir devlet görevi olduğunu kabullenmiş ve hatta bu gibi kimselere devletin negatif gelir vergisi adı altında bir transfer ödemesinde bulunmasını önermiştir. Liberalizmin önde gelen okullarından Virginia Okulu iktisatçıları ise devletin paternalizm yönündeki faaliyet alanının artmasının, devletin transfer harcamalarını ve çıkar ve baskı gruplarının devletten karşılıksız bir transfer elde etme gayretini arttırdığını belirtmişler ve bu yöndeki sakıncalara değinmişlerdir.

e) Gelir Dağılımı

Gelir dağılımının eşitlikten uzaklaşması çeşitli ekonomik, siyasi ve sosyal nedenlerle devletin bu alanda faaliyet göstermesini gerekli kılmaktadır. Bu doğrultuda devletin gelir dağılımındaki eşitsizliği azaltıcı önlemler alması yani gelirin yeniden

⁹⁷ Milton-Rose Friedman, *Free to Choose*, s.23.

⁹⁸ Milton-Rose Friedman, *Free to Choose*, s.23.

dağılımını düzenlemesi gerekir. Ancak adil gelir dağılımının ne olduğunun tanımlanmasında objektif bir ölçü olmadığı için güçlük mevcuttur.⁹⁹

Liberal düşünürlerin gelirin yeniden dağılımı ve devletin buna ilişkin görevleri konusundaki düşünceleri, sınırlı devlet müdahalesine yer veren ve piyasa adaletine dayalı bir doğrultudadır. Bununla birlikte devlet müdahalesini bütünüyle reddeden ve adil bir gelir ve servet dağılımının piyasa ekonomisinin tabii işleyişi ile sağlanacağını kabul eden pür piyasa adaletini savunan A.Smith, diğer klasik liberaller, F.A.Hayek ve R.Nozick gibi liberallerde mevcuttur.¹⁰⁰

Liberal anlayışa göre, piyasa ekonomisine, devletin aşırı ve fonksiyonel müdahalelere dayanan bir biçimde gelir dağılımını düzeltmek amacıyla müdahalelerde bulunması, beklenenin aksine, piyasanın işleyişinde olumsuz etkiler yaratarak, eşitsizliği daha da arttıracaktır. Liberal düşüncede önemli olan kuralların adil ve genel olmasıdır. Kurallar belli hakkaniyet ölçütlerine uygunsuz sosyal oluşumların sonuçlarının ne olduğu önemli değildir. İktisadi oyunun mantığı sonucun değil fakat sadece oyuncuların davranışlarının adil olabileceğidir. Kendiliğinden doğal düzenin korunabilmesi ve işlemesi için bireyler ve gruplar arasında farklılıkların ve dalgalanmaların olması gereklidir. Bu aynı zamanda uygarlığın gelişimine de katkıda bulunmaktadır.

Gelir dağılımı devletin önlem alıp çözüm getireceği yerde, bir dizi yalnız tedbir uygulayarak zarara neden olduğu ve bunun sonucunda da devlet müdahalesini haklılaştırmış bir alan durumundadır.¹⁰¹ Gelir dağılımındaki eşitsizlikler ele alındığında gerçek eşitsizlik nedeninin piyasa kusurları olduğu görülebilmektedir. Bunların çoğu ya devlet eylemiyle ortaya çıkmıştır ya da devlet eylemiyle giderebilir yapıdadır. Devletin sağladığı tekel imtiyazları, tarifeler ve belirli gruplara çıkar sağlayan yasal düzenlemeler birer eşitsizlik kaynağıdır.¹⁰²

Devletin gelirin yeniden dağılımına ilişkin görev alması ve bu yönde geniş müdahalelerde bulunması ekonomik, siyasal ve sosyal sorunlar ortaya çıkaracaktır. Bu yöndeki politikalar başkalarına vermek için diğer başkalarından almaya dayanır. Bu

⁹⁹ Naci B.Muter, Türkiye Ekonomisinde Mali Yapı, Manisa, 1994, s.12.

¹⁰⁰ Coşkun Can Aktan, Gerçek Liberalizm Nedir?, İstanbul: Mart Matbaacılık, 1994, s.74.

¹⁰¹ M.Friedman, Kapitalizm ve Özgürlük, s.285.

¹⁰² M.Friedman, Kapitalizm ve Özgürlük, s.284.

durum özgürlük ve eşitliğe aykırı, haksız bir durum yaratır.¹⁰³ Eğitim, sağlık, emeklilik ve benzeri yardımların yapılması bir gruptan alıp bir gruba vermek şeklinde olduğu için bazı kişilerin, kaynak sağlayan kişilerden geçinmesi yani “free-rider” anlamına gelmektedir. Böylece yeniden dağıtım programları aslında negatif toplamlı bir oyun olmakta ve ekonomik özgürlükleri kısıtlamaktadır.

Liberalizm’e önemli katkılar sağlamış olan Virginia Okulu iktisatçıları, devletin gelirin yeniden dağılımını sağlamaya yönelik politikalarının sonuçta hizmete ihtiyacı olanlardan çok politikacılara, bürokratlara, çıkar ve baskı gruplarına yarar sağlayacağını iddia etmişlerdir.¹⁰⁴ Bütün bu söylenenler çerçevesinde, liberal bir devletin uygulayacağı gelir dağılımına ilişkin politikaların etkin ve adil olması için sınırlı olması ve şeffaflık içinde uygulanması önem taşımaktadır.¹⁰⁵

C- Liberal Devlet Anlayışı Doğrultusunda Sosyal Refah Devletine

Yöneltilen Eleştiriler

Sosyal refah devletine, Liberal iktisatçıların bakış açıları, liberal amaçlara uygunluk ve verimlilik koşullarına uygunluk açılarından olmuştur. Dikkatlerini çeken gelişme devlet yapısının büyümesinde önemli yeri olan sosyal refah hizmetlerinin yaygınlığı olmuştur. Bu doğrultuda çağdaş Liberal iktisatçıların yönelttiği eleştirileri esasen çok ve çeşitli olmalarıyla birlikte “etkinlikten kaynaklananlar” ve “ahlak anlayışından kaynaklananlar” olarak iki ana gruba ayırarak incelemek mümkündür.¹⁰⁶ Bu iki grubun aslında içerisinde sayılabilecek, ancak ayrıca belirtilmesinde yarar olan bir diğer eleştirisi grubu olarak sosyal adalet ve gelir dağılımıyla ilgili olan eleştirileri de bu ayrıma ekleyebiliriz:

1- Etkinlik Görüşünden Kaynaklanan Eleştiriler

Sosyal refah devletinin ekonomik alandaki müdahalelerinin genişlemesi ve yaygınlaşması hem özgürlükler üzerinde hem de piyasanın etkin işleyişi üzerinde olumsuz etkilere yol açmaktadır. Ekonomik alandaki sürekli müdahalelerin yapay kartel oluşumlarına yol açarak bazı sektörleri koruduğu uygulamada görülmektedir. Bununla

¹⁰³ Uysal, a.g.m., s.19

¹⁰⁴ Aktan, Gerçek Liberalizm Nedir?, s.70.

¹⁰⁵ Aktan, a.g.m., s.66.

¹⁰⁶ Barry, a.g.e., s.89.

birlikte devletin bu tür müdahaleleri bireylerin ekonomik özgürlüklerini sınırlamakta, piyasa ekonomisinin unsurlarından olan gönüllü mübadelelere engel oluşturmaktadır. Devletin bilfiil üretici olarak, özellikle tekel konumunda göstermiş olduğu faaliyetler uzun dönemde bireyleri gelir ya da sermayelerinden mahrum etmektedir. Tekel oluşumlarının kaldırılması, bireylerin gelir ve servetlerinin daha fazlasını ellerinde tutabilecekleri ve kendi kararlarını kendilerinin verebilecekleri bir ortam sağlamaya yardımcı olabilecektir.

Refah devleti hizmet yapısını incelediğimizde, bunların çoğunun “tüketimde rakip olmama” ve “ayırım yapmama” gibi özelliklere sahip olmadığını yani teknik anlamda tam bir kamu malı olmadıklarını söyleyebiliriz. Liberaller tarafından fakirlik ve sefalet gibi sorunların çözümünde bu tür harcamalarla, zorunlu uygulamalara yönelmesi uygun görülebilmekte ve bazı önemli yönleriyle kamu malına benzeyen refah hizmetlerinin bir kısmının devletçe sağlanması kabullenilebilmektedir. Liberalleri buna iten neden, insanların bencil olmadıkları ve sefaletin önlendiği derecede bu programlardan subjektif fayda sağladıkları yönündeki düşünceleridir. Ayrıca bu hizmetlerin devletçe verilmediği durumlarda, az sayıda da olsa fakir ve yabancılaştırılmış kişilerin liberal düzen için bir tehdit oluşturabileceği varsayımı da sözkonusudur. Bununla birlikte bu açıklamaların hiçbirisi liberaller için refah devletinin bir gerekçesi olamaz.

Sosyal Refah Devletinin saptadığı sosyal güvenlik politikaları, maliyet düşürme amaçlarıyla yapılan fiyat destekleme politikaları, sağlık, eğitim ve diğer sosyal hizmet politikaları kamu yararına dayandırılır. Aslında devlet bu programlara karar verirken kamu yararını kendisi belirlemektedir. Liberallere göre kamusal fayda hem anlamsız bir kavramdır, hem de devletin bu amaçla gerçekleştirmeyi kararlaştırdığı programlar bireysel çıkarlara hitab etmeyip, birey özgürlüğü için bir tehdit oluşturmaktadır. Klasik Liberallerin ve A.Smith’in söylediği gibi devlete veya özgeci davranışa ilişkin moral değerlere güvenmeye gerek yoktur ve birey sadece kendi çıkarı için çalıştığında, kamu çıkarına hizmet etmiş olacaktır.¹⁰⁷ Kamu çıkarı esasen kamunun sıradan bir üyesi olarak her bir bireyin çıkarlarını koruyan politika ve kurumlar olabilir. Bu çıkarlar da

¹⁰⁷ Stiglitz, a.g.e., s.77.

muhtemelen, sıfır enflasyon, kanun hakimiyeti ve devlet faaliyetlerinin gerçek kamu malı üretimiyle sınırlandırıldığı kamusal nitelik kazanabilmektedir. Sonuç olarak, refah devletinin merkezîyetçi, hiyerarşik yapısı halkın tercihlerine karşı duyarsız, emredici ve sorumsuz bir yönetime yol açmaktadır.¹⁰⁸

Liberal düşünürler, refah devleti hizmetlerinin devletin büyümesine yolaçan bazı özelliklerine de dikkat çekmişlerdir. Özellikle bu hizmetlerden, karşılıksız verilen sosyal hizmetler ele alındığında, bunların bedelsiz olması, doğası gereği sonsuz potansiyel talebe yolaçabilmekte ve yöneticilerin bu hizmetleri dağıtım bağlamında savurganlığa yolaçabilmekte, devletin giderek daha da fazla büyümesine neden olmaktadır.¹⁰⁹ Vergi gelirleri hızla büyüyen bu harcamaları karşılamakta yetersiz kalınca, politik rekabet, hükümetleri vergi almadan, borçlanma veya para basma yoluyla harcamaya yöneltmektedir.¹¹⁰ Bu doğrultuda da çağdaş liberallerden bazıları bu tür demokratik bir devletin istikrar sağlayıcı bir güç olarak faaliyette bulunamayacağını ve bizzat istikrar sağlamaya yönelik çabalarının da son aşamada istikrarı bozucu olabileceğini belirtmişlerdir.¹¹¹

Çağdaş liberallerin etkinlik bazında refah devletine yönelttiği bir diğer eleştiri ise bürokrasiye yöneliktir. Hemen hemen tüm çağdaş liberal iktisatçılar, eğer büyük bir refah devleti bürokrasisi olmasa, toplumsal refahın artmasıyla birlikte refah devleti hizmetlerinin pekçoğunun tedricen ortadan kalkacağına inanırlar. Sosyal refah devleti bürokrasisi, onlara göre, sistemi işleten memurların büyük ölçüde yararına işlemlerini sağlayan iç mekanizmalar oluşturmaktadır.¹¹² Bürokratlar kendi özel faydalarını maksimize etmek amacıyla bütçe maksimizasyoncu davranış içerisinde olabileceği gibi kamu istihdamını artırıcı uygulamalara da destek olabilmektedir. Bürokrasinin olumsuz etkilerinden israfı ortaya çıkaran önemli bir neden sosyal refah hizmetlerinin sunum şekliyle ilişkilidir. Sosyal refah hizmetlerinin nakitten ziyade aynı olarak verilmesi, hem yardıma muhtaç olanlara tam olarak ulaşmamasına hem de israfçı bir bürokrasinin sürüp

¹⁰⁸ Uysal, a.g.m., s.20.

¹⁰⁹ Kemali Saybaşı, Liberalizm Refah Devleti Eleştiriler, İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 1993, s.294.

¹¹⁰ John G.Cullis and Philip R.Jones, Public Finance and Public Choice Analytical Perspectives, Mc Graw. Hill Book Company, Europe, London, 1992, s.341.

¹¹¹ James M.Buchanan, Richard E.Wagner, Democracy in Deficit, The Political Legacy of Lord Keynes, New York: Academic Press, 1977, s.184.

¹¹² Barry, a.g.e., s.89.

gitmesine sebebiyet verir. Bu doğrultuda da çağdaş liberaller refah devleti yapısının gerçekte orta sınıfın yararına olduğunu ileri sürmektedirler. Bu istenmeyen etkilerin giderilmesi konusunda önemli bir çözüm önerisi, Milton Friedman tarafından geliştirilen “negatif gelir vergisi” sistemidir. Bu uygulama sayesinde hem bürokrasinin israfı ortadan kalkacak, hem yardıma ihtiyacı olanların daha etkin yararlanması sağlanacak hem de sosyal refahtan yararlananların seçme hürriyeti korunacaktır.

2- Ahlak Anlayışından Kaynaklanan Eleştiriler

Ahlak genel olarak toplum içerisinde oluşmuş örf ve adetlerin, değer yargılarının, normların ve kuralların oluşturduğu bir sistem bütünü ifade ederken ahlak felsefesi ise iyi bir sosyal düzenin temel kural ve kurumlarını araştırır ve önerir.¹¹³ Bu açıdan bakıldığında liberalizm’de bir ahlak felsefesidir.

Liberalizm’e göre gerçek bir piyasa ekonomisi, iş ahlakının tesisinde yardımcı olan bir unsurdur. Ancak piyasa ekonomisinin bu işlerliğe sahip olması için devletin sınırlı bazı görevleri yüklenmesi gerekir. Bunlar;

- Devletin rekabeti teşvik edecek kural ve kurumlar oluşturması,
- Tüketicilerin korunmasına yönelik düzenlemeler yapılması,
- Üretimde dışsal maliyetin sözkonusu olduğu durumlarda önlemler alınması,

gibi görevler olmaktadır. Bu açıdan olaya bakarsak, liberal felsefede sosyal refah hizmetlerinin ahlakiliği tartışmalı ve netleşmemiş bir konu olsa da, ferdiyetçiler iki konuda görüş birliğindedirler. Birincisi, liberaller çalışacağına sosyal güvenlik sistemini istismar eden kişiyi ahlaksız olarak nitelemezler. Bu bir sistemdir ve kişi bundan akıllıca yararlanmaktadır. Aksaklık onun ahlaksızlığından ziyade sistem, kural ve kurumlardan kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte ahlak sadece uyulması beklenen kurullarla değil, yapılması gereken görevlerle de ilişkilidir. Ödev ahlakı olarak niteleyebileceğimiz sorumluluklar açısından incelendiğinde, sosyal refah harcamalarının , fakirleri çeşitli tehlikelere karşı koruyacağı halde kişilerde bağımlılık eğilimi yaratarak, sorumsuzluğu arttırdığı savunulmaktadır. Sosyal refah devletiyle birlikte bir fakirlik tuzağı yaratılmış ve fakirler sorumluluk duygusundan uzaklaştırılarak, daha çok fakirliğe yolaçılmıştır.

¹¹³ Coşkun Can Aktan, Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat, Ankara: Takav Matbaası, 1993, s.43.

Gençlerin okulu terketmeleri, gayrimeşru ilişkiler, çalışmaktan kaçınmak yaygın olarak görülen davranışlar olmuştur. Ayrıca devlete aşırı dayanma, kişilerin hür davranabilme kapasitelerini de azaltmıştır.

3- Sosyal Adalet ve Gelirin Yeniden Dağılımı Politikalarından Kaynaklanan Eleştiriler

Liberallerin önemle üzerinde durduğu bir diğer konu, sosyal refah devletinin sosyal adaleti sağlama görevi ve bu amaçla uyguladıkları dağıtımcı politikaların temelleri ve tutarlılığıdır. Sosyal adaletin sağlanması ve dağıtımcı adalet anlayışı, sosyal devlet anlayışıyla birlikte önem kazanmış ve bu doğrultuda da devletçe bir görev olarak benimsenmiştir. Eğer toplumda, mevcut gelir ve servet dağılımında eşitsizlikler ve yetersizlikler var ise devlet politika araçlarıyla gelir ve serveti yeniden dağıtacaktır. Vergi politikaları ve harcama politikaları bu yönde kullanılacak önemli araçlar olmaktadır.

Refah devleti ve dağıtımcı devlet için tek derinliğine felsefi gerekçe, John Rawls'ın "A Theory of Justice" adlı kitabıdır.¹¹⁴ Sosyal adalet teorilerinin belirtilmesinde Rawls adaletin iki temel ilkesinden bahseder. Birincisi; herkesin, başkalarının aynı hürriyeti ile bağdaşan en geniş temel hürriyete sahip olmak konusunda eşit hakkı vardır saptamasıdır. İkincisi ise, sosyal ve iktisadi eşitsizlikler hem herkesin yararına olacak ve hem de mevkiler ve görevlerin herkese açık olmasını sağlayacak şekilde ayarlanmalıdır ilkesidir. Bu ilkeler doğrultusunda Rawls, piyasa ekonomisinin işleyişinden kaynaklanan eşitsizliklerin yolaçtığı ayrıcalıkların giderilmesi için, piyasayla bağdaşmayan yeniden dağıtım politikalarının uygulanabilirliğini ifade etmektedir. Ücretlerin belirlenmesinde bir yandan marjinal verimlilikten yararlanılmasını isterken, diğer yandan klasik liberalizm'e aykırı bir şekilde, pazar kistaslarının daima adaletin temel ilkelerince kontrol edilmesini belirtmektedir. Rawls böylece devletin toplumda refah oluşturmada ki görevinin en zor durumda olanların refahını azamiye çıkartmak doğrultusunda olduğunu vurgulamış, mülkiyetin ve doğal yeteneklerin adalet prensibine göre dağıtılması gerektiğini belirtmiştir. Ancak şunu

¹¹⁴ Barry, a.g.e., s.20.

söylemek gerekir ki; varolan refah devletinin bazı prensipleri günlük ihtiyaç ve istekler doğrultusunda bu kitaptan bağımsız olarak oluşturulmuştur.

Klasik liberaller, sosyal adaletin gerçekleştirilmesinin devletin bir tür borcu olmadığını ve bu tür sosyal refah hizmetlerinden yararlanmanın da birey açısından bir evrensel hak olarak görülmesinin çok yalınış olduğunu belirtirler. Çağdaş liberallerin bu konudaki yaklaşımları, sosyal adaletin kollektivist bir terim olduğu ve bireyden ziyade toplumu ve düzenleyici olarak da devleti esas aldığı yönündedir. Sosyal adalet ancak merkezi biçimde yönetilen düzenlerde ve kumanda ekonomilerinde sözkonusu olan ve özgür bir toplumla bağdaşmayan bir kavramdır.¹¹⁵ Piyasa düzeninde bir merkezi dağıtım yoktur. Özgür bir toplumda bireyin konumu kısmen becerisine ve kısmen de şansına dayanan bir süreç tarafından belirlenir. Bir oyuna benzetilebilen bu süreçte hedefleri, bilgileri ve becerileri farklı bireyler eylemlerini kurallar çerçevesinde gerçekleştirirler. Bu oyunda kazananlar ve kaybedenlerin olması sonucunda, sonuçların adil olmasını istemek anlamsız olmaktadır. Böylece adaletin sorgulanmasında kuralların önemi ortaya çıkmaktadır.

Pazar adaletine dayanan sistemler, sosyal adalete dayanan sistemlerle karşılaştırıldığında, sosyal adaletin gerçekleştirilmesi doğrultusundaki yoksulluğu giderici ve yeniden dağıtımcı politikaların gerçekte Klasik Liberalizm'in uygulandığı dönemden çok daha az başarı sağladığı görülmektedir. Vilfredo Pareto'nun gelir dağılımının temel belirleyicisi olarak ekonominin verimliliğini ifade etmesi, liberallerin hareket noktalarından birisi olmuştur. Liberal iktisatçılara göre, gelir dağılımında adaleti sağlamak, ancak büyümeyi engellemek koşuluyla benimsenebilecek bir amaçtır. Yani, eşitlik ve büyüme birbirine zıt iki kavramdır ve Liberaller daima önceliği büyümeye vermektedirler.

Çağdaş Liberal düşünürlerden birçoğunun devletin aşırı büyüdüğü yönündeki görüşleri, temelde bir politik mekanizmanın yeniden dağılım politikalarını uygulamak amacıyla kullanılması merkezindedir.¹¹⁶ Benimsenen yeniden dağılım programları devleti büyülterek, siyasi ve ekonomik yozlaşmaları beraberinde getirmektedir. Ayrıca,

¹¹⁵ Yayla, Özgürlük Yolu, s.178.

¹¹⁶ Sam Peltzman, "The Growth of Government", The Journal of Law and Economics, 23 (2): 209-288, October 1980, s.209.

uygulamada gelir dağılımındaki eşitsizliğin gerçek nedeninin piyasa kusurları olduğu liberallerce savunulmaktadır. Bu aksaklıkların çoğu ya devlet eylemiyle ortaya çıkmışlardır ya da devlet eylemiyle giderilebilecek yapıdadırlar.

Tüm bu refah devletine yönelik olarak ileri sürdükleri görüşler doğrultusunda çağdaş liberal iktisatçılar devletin görev ve yetkilerinin daraltılması ve sınırlı bir devlete geçilmesi gerekliliğini belirtmektedirler. Ne kadar zor olursa olsun, refah devletinin sebep olduğu ekonomik, sosyal ve siyasal olumsuzluklardan kurtulmanın yolu devletin kontrol altına alınması ve sınırlandırılmasından geçmektedir.

IV- SOSYAL DEVLET MODELİNDEN LIBERAL DEVLET MODELİNE

GEÇİŞTE DEMOKRATİK KARAR ALMA MEKANİZMASININ KAMU HARCAMALARININ MİKTAR VE BİLEŞİMİNE ETKİSİ

A- Sosyal Refah Devleti ve Demokratik Karar Alma Mekanizması İlişkisi

Sosyal Refah Devleti anlayışıyla, demokrasi ve demokrasinin gelişimi arasında ilgili yoğun bir ilişki mevcuttur. Demokrasi yaklaşık 17.yüzyıldan beri Avrupa'nın gündemindedir. Klasik demokrasinin temel ilke ve kurumları olan seçim ve temsil ilkesi, parlamento, temel haklar ve anayasalcılık hareketleri 17.yüzyıldan itibaren siyasi tartışma ve mücadelelerin ana konusu haline gelmiştir.¹¹⁷ Ancak çoğulcu ve katılımcı demokrasi anlayışının yaygınlık kazanması sosyal refah devleti uygulamalarıyla birlikte ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Sosyal Refah Devletiyle birlikte devletin toplumsal rol ve işlevlerinde yaşanan değişimle birlikte siyasal rejim de hızlanmış bir demokratikleşme sürecine girmiştir. Refah Devletinin etkinliğini giderek arttırdığı, 19.yüzyılın ikinci yarısı ve 20.yüzyılın iki önemli özelliği, çoğulcu demokrasi ve uzmanlaşan, örgütlenen bir kamu yönetimi olmuştur. Zaten Refah Devleti de bunların bir bileşimi olarak gelişmiştir.¹¹⁸

¹¹⁷ Şaylan, a.g.e., s.68.

¹¹⁸ Şaylan, a.g.e., s.12.

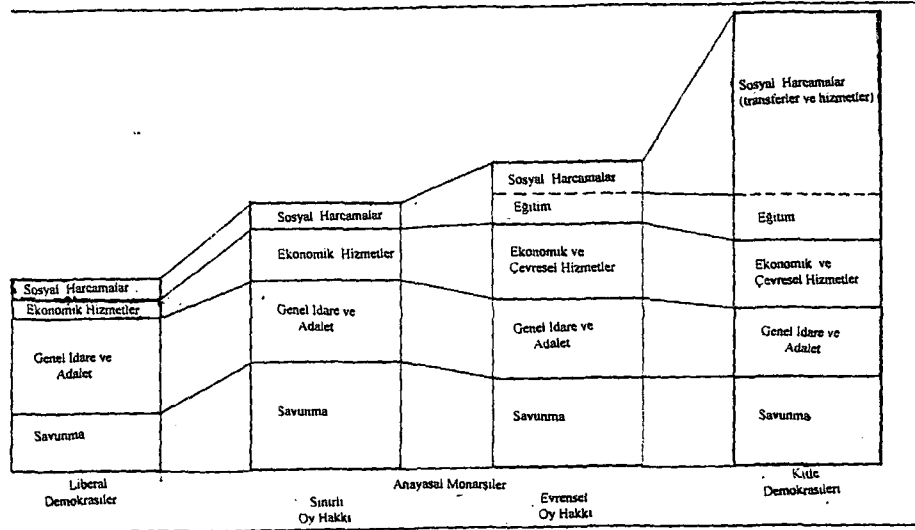
Devlet, demokratik sorumluluğunun gereği olarak, baskı ve çıkar gruplarının oluşumunu, varlığı ve etki uygulamasını sağlayıcı yasal ve kurumsal düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Aynı zamanda örgütsüz kesimlerin de katılımının sağlanması için kamu yönetimlerinde halkla ilişkiler ve benzeri departmanlar oluşturulmuştur. Böylece Sosyal Refah Devleti, politikalarını, toplumun istekleri doğrultusunda oluşturma çabasında olmuş ekonomik ve toplumsal politikalar özellikle çıkar gruplarını uzlaştırıcı şekilde formüle edilmeye başlanmıştır. Bu dönemdeki demokrasinin oluşumu oy hakkının genişlemesi olarak da tanımlanmaktadır.¹¹⁹ Siyasal haklardan yararlanma olanağı genişledikçe özellikle işçi sınıfı ve düşük gelire sahip olan diğer sınıflar, siyasal baskı grupları oluşturarak sosyal güvenlik, sosyal sigorta, eğitim, sağlık gibi alanlarda pekçok isteklerini devletten açıkça talep etmeye başlamışlardır. Böylece demokraside ağırlık yalnızca halkın temsilcilerinde olmamış, çıkar grupları ve bürokrasi de devreye girmiştir. Devlet belli programları hazırlarken kamu yararını gözönünde bulunduracaktır ve kamu yararının ne yönde olduğu konusu ise baskı gruplarına ve bunların kuvvetlerine bağlı olarak ortaya çıkacaktır.

B- Demokratik Karar Alma Mekanizmasının Kamu Harcamalarının Miktar ve Bileşimine Etkisi

Dünya üzerinde demokratik karar alma mekanizmasının etkinliğinin artmasıyla birlikte devletlerin fonksiyonlarında ve buna bağlı olarak hizmet yapısı ve harcama düzeylerinde önemli değişimler yaşanmıştır. Oy kullanma hakkının genişlemesi ve buna bağlı olarak, yeni katılım yöntemlerinin benimsenmesi kamu harcamalarının hem yapısını hem de büyüklüğünü çok önemli boyutlarda etkilemiştir. Genel olarak demokratik gelişimin, bugün yaşanan kitle demokrasilerine ulaşıncaya dek geçirdiği evrimin oy hakkının genişlemesi bazında farklı politik sistemlerde, kamu harcamalarını nasıl etkilediğini aşağıdaki şekilden yararlanarak analiz edebiliriz:

¹¹⁹ Şaylan, a.g.e., s.69.

Şekil-1: Farklı Politik Sistemlerde Kamu Harcamalarının Yapısı ve Büyüklüğü



Kaynak: Jürgen Kohl "The Functional Structure of Public Expenditures-Long-Term Changes", Why

Governments Grow, Ed.Charles L.Taylor, London: Sage Publications Inc., 1983, s.213.

Liberalizm'in ekonomik doktrin olarak benimsendiği 18.yüzyılda Avrupa ülkelerini ve özellikle İngiltere'yi ele alacak olursak, parlamento, siyasal partiler, seçim ve temel haklar gibi demokratik ilkelerin birçoğu işlerlik kazanmış olmasına rağmen, o dönemdeki İngiliz siyasi rejimini bugün anladığımız manada demokrasi saymak güçtür. Çünkü o dönemde oy hakkının sınırlı olması, toplumun çok büyük bir kesiminin siyasi sürecin dışında olmasına yolaçmaktadır. Aynı dönemde Amerika'da da, iktidar kurumlarının güçlerinin sınırlandırılmasını kabul eden bir anayasadan kaynaklanan, benzer etkiler gösteren bir sistem benimsenmiştir.

Şekil-1'de Liberal Demokrasi olarak belirtilmiş olan ve ilk burjuva demokrasileri de denilen, özellikle liberalizmin ekonomik doktrin olarak benimsendiği dönemdeki bu demokrasi anlayışı, hükümetin parlamentoya karşı sorumluluğu ve aynı zamanda da vatandaşların sınırlandırılmış oy hakkı ile tanımlanır. Bu tür sistemlerde, devletin işlevleri sınırlı sayıldığından ve bu ölçüt muhafaza edildiğinden kamu harcamaları düzeyi mümkün olduğunca düşük olmaktadır. Devlet sorumluluğunun doğru anlamı, bireysel çıkar peşinde koşma ve barış içerisinde birarada yaşamaya yönelik genel koşulların idame ettirilmesi olarak görülmektedir. Bu durum üretim artışı ve zenginliği destekleyen ve piyasanın işlerliğini bozacak ekonomik ve sosyal politika

müdahalelerine şiddetle karşı çıkan ekonomik liberalizm doktrini ve savunucularınca da desteklenmektedir.¹²⁰ Bu doğrultuda böyle bir fikri benimsemiş sistemler de kamu düzen ve emniyeti, adaletin yerine getirilmesi ve diğer yönetsel görevler için yapılan harcamalar bütçenin en geniş parçasını oluşturmaktadır. Sosyal barış ve huzurun sağlanması ve düzenin devamı gereksinimi, bir miktar kısıtlı sosyal harcamanın yapılmasını gerekli kılmaktadır.

Parlamentoya karşı tam manasıyla sorumlu olmayan hükümetlerin diğerlerine nisbeten, daha yüksek düzeyde ve bir dereceye kadar farklı bir harcama yapısına sahip olmaları beklenilir. Gerçekten de şekil I'den de görülebileceği gibi bu tür yönetimlerde harcamalar arasında özellikle askeri harcamalar önemli rol oynamaktadır.

Oy kullanım hakkının genişlemesi ve kitle demokrasilerine geçişle birlikte siyasi bakımdan düşüncelerini açıkça ifade edebilenlerin talepleri, harcamalardaki aşırı artışlar ile harcamalar genel düzeyini arttırmaya meyillanmaktadır. Şekil I'de de görülebileceği gibi, bu evrede harcamalar genel düzeyi aşırı büyümüş, fonksiyonel olarak harcamalar arasında sosyal harcamaların payı büyük seviyelere ulaşmıştır. Herkesin sahip olduğu oy kullanma hakkının ortaya çıkardığı katılım fırsatları, rekabetçi parti sistemleri mekanizması ve baskı gruplarıyla birlikte kurumsal altyapısına kavuşarak harcamalar üzerinde böyle bir etkiyi ortaya çıkarmıştır.

Şekilden çıkartılabilecek bir genel sonuç, oy kullanma hakkının genişletilmesiyle harcamaların artması arasında doğrusal bir ilişki olduğudur. Bununla birlikte sosyal ve eğitim politikalarının ölçüsünün kurumlaşmış siyasal katılım derecesine bağlı olduğu söylenilebilir. Oy kullanma hakkı sınırlandırıldığında, yapılan refah ve eğitim harcamaları da sınırlı olmaktadır. Oy kullanım hakkı genişledikçe, hükümetler sosyal müdahalelere daha çok yönelmektedirler. Bunun nedeni kısmen halkın politik tercihlerini maddi karşılık teklif etmek suretiyle saptırmak, kısmen de en alt sınıfın bağlılığını (özellikle ulusal birliği tamamlamak için) satın almak olmaktadır.¹²¹

Ekonomik liberalizm doktrini ve buna yönelik uygulamaları özellikle kamu harcamalarının azaltılması politikaları açısından analizimize katacak olursak "orta

¹²⁰ Jürgen Kohl, a.g.m., s.214.

¹²¹ Jürgen Kohl, a.g.m., s.214

sınıfın” çok önemli bir konuma sahip olduğunu söyleyebiliriz. Şöyle ki; orta sınıfın güçlü olup olmaması ekonomik liberalizm doktrinine bağlı olunup olunmamasını belirleyen en önemli faktördür.¹²² Demokratik karar alma sürecinde, orta sınıfı daha az güçlü olanlar liberalizm doktrinine daha az bağlıdırlar. Bu tür orta sınıflar müdahaleci ve düzenleyici devlet aktivitelerine pek engel oluşturmadığı gibi bu tür politikalara destek vermektedirler.

C- Demokratik Karar Alma Mekanizması Bağlamında Kamu Harcamalarında Popülist Eğilimler

1- Çağdaş Liberal Düşüncede Demokratik Karar Alma Mekanizması

Liberal düşünürler başlangıçtan günümüze, siyasete karşı mesafeli durmuşlar, siyasetçilere ve siyasi sürece ihtiyatla bakmışlardır. Zamanla liberaller siyasetle ilgili sistematik araştırmalar ve çalışmalar yapmışlar, demokrasinin işleyişi ve demokratik siyasi süreçler konusunda çarpıcı sonuçlar ortaya çıkarmışlardır. Günümüzde özellikle Kamu Tercihi Ekolü bu konuda uzmanlaşmış bir örnektir. Çağdaş liberal düşünürlerin siyasete ve siyasetin aktörlerine yönelik ihtiyatlarının başlıca sebepleri, siyasetin kolektif ve kolektivist bir süreç teşkil etmesi, yozlaşmaya açık ve elverişli olması, eşitleme adına insanları tekdüzeleştirilmesi ve özgürlüklere zarar verici oluşumlara yolaçabilmesi, şeklinde sıralanabilir.¹²³

Çağdaş Liberal Teorinin demokrasiye ilişkin temel düşüncesi basit çoğunluğa dayanan demokratik yöntemlerin kamu yararının oluşmasını engellediği yönündedir. Liberal düşünürlere göre kamunun sıradan bir üyesi olarak herbir bireyin çıkarını koruyan politika ve kurumlar ancak kamu çıkarını ifade eder. Bu doğrultuda basit çoğunluk temelli demokratik yöntemler politikaların bu yönde oluşumuna engel oluşturabilmektedirler. Günümüzde benimsenmiş olan temsili demokrasilerde halkın ya da milletin iradesinden ziyade çoğunluğun iradesi geçerlidir. Diğer bir açıdan demokratik yollarla da olsa sonuç itibarıyla demokrasilerde görüşlerden biri diğerlerine

¹²² Jürgen Kohl, a.g.m., s.214-215.

¹²³ Atilla Yayla, “Pratikteki Açmazlarıyla Liberalizm ve Liberal Düşünce Topluluğu”, Liberal Düşünce, Cilt: 1, Sayı: 1, Kış 1996, s.7.

tercih edilmekte ve bastırılmakta, siyasi yollarla bireylerin hak ve özgürlüklerine müdahale edilmektedir.

Liberal düşünürler, demokrasiyi bir amaç olarak değil bir araç olarak ele almaktadırlar. Politizasyon denilen, beşeri faaliyetler içerisinde en önemli faaliyetin siyaset olarak görülmesi doğrultusundaki yönelişe dikkat çekerek, bunun çağdaş demokrasilerde görülen önemli bir problem olduğunu belirtmişlerdir. Siyasetin bu kadar abartılmasına karşı çıkarak piyasa süreçlerinde en az siyasi süreç kadar ve hatta ondan daha önemli ve faydalı olduğunu söylemişlerdir.¹²⁴ Çağdaş Liberallere göre, bir araç olarak demokrasinin sınırları, onun hizmet etmesini istediğimiz amaçları doğrultusunda belirlenmelidir.¹²⁵

Demokratik karar alma mekanizması içerisinde ekonomik hayatta mevcut olan ekonomik piyasa gibi bir politik piyasa mevcuttur. Politik piyasadaki rekabet, oya yönelik ve bazı durumlarda ekonomik piyasada işleyen “görünmez el” in işleyişini engelleyici olabilen bir rekabet olmaktadır.

2- Politik Aktör Davranışları ve Kamu Harcamaları Üzerine Etkisi

Siyasal süreç içerisinde politik aktör davranışlarının incelenmesi harcamalar ve harcama programları açısından özellikle önemlidir. Öncelikle politik aktör davranışları bir harcama programının neden görüldüğü şekilde olduğunu anlamamıza imkan verir. Diğer bir açıdan ise hangi tür harcama programlarının bu davranışlardan daha fazla etkilenebileceğini yorumlamamızı sağlayabilir.

Çağdaş demokrasilerde politik piyasanın işleyişini etkileyen aktörler olarak, politikacıların, seçmenlerin, bürokratların ve çıkar gruplarının analizi ve özellikle bunların davranış motifleri kamu ekonomisinin büyümesi ya da kamu harcamalarındaki değişimleri açıklayabilecek yönde önemli ipuçları vermektedir. Özellikle savaş sonrası yıllarda Klasik Liberal düşüncede yaşanan en önemli yeniliklerden birisi demokratik karar alma sürecinin aktörlerine yönelik kapsamlı analizlere başvurulması ve bunların kamu ekonomisinin genişliği üzerindeki etkilerinin araştırılması olmuştur. Kamu harcamalarındaki artışı açıklamaya yönelik geliştirilen bu yöndeki siyasi içerikli

¹²⁴ Yayla, “Pratikteki Açmazlarıyla Liberalizm ve Liberal Düşünce Topluluğu”, s.7.

¹²⁵ Yayla, Liberal Bakışlar, s.230-233.

teorilerde rasyonel davranış önemli varsayımlardan birini oluşturmaktadır. Bu teorilerin ışığında politik aktörlerin kamu harcamalarını etkilemeye yönelik nasıl bir davranış normu içerisinde olduklarını belirtebiliriz.

a) Seçmen Davranışları

Liberal yaklaşıma göre seçmenler, özel fayda maksimizasyonuna bağlı olarak, kamu yararından ziyade kendi kişisel yararı yönünde oy vermeye yatkındırlar.¹²⁶ Yani seçmenler, kamusal faaliyetin sonsuz sayıdaki sonuçlarından sadece kendi fayda ve maliyetlerine etki edenleri gözönüne alır ve seçimde nasıl oy kullanacağına, kamusal faaliyetin toplam etkisinden ziyade marjinal etkisi aracılığıyla karar verirler.¹²⁷ Seçmeni bu yönde hareket etmeye iten neden, kamu yararı doğrultusunda oy vermesi sonucu sağlayacağı faydanın, kendi çıkarı doğrultusunda davranarak sağlayacağı faydadan hem daha az hem de daha uzun vadeli olmasıdır. Bu tür bir rasyonel davranış içerisinde bulunan seçmenlerin, kamu yararı doğrultusunda oy kullanacağı varsayımını kendilerine temel alan birçok geleneksel teoriyi liberaller yoğun bir şekilde eleştirmektedirler.

Seçmenlerin hedefi, vergi maliyetlerinin üzerinde bir kamu harcaması faydası elde etmek ve bu net faydayı mümkün olduğunca arttırmaktır.¹²⁸ Seçmenler kendilerine özel fayda sağlayan kamusal faaliyetlerin arttırılmasını isterlerken, bunun maliyetine de daha az katlanma eğilimindedirler. Hükümetler için bunu sağlamanın çeşitli yolları vardır. Karmaşık ve dolaylı ödeme yapılarının benimsenmesi bir yöntem olarak ileri sürülebilir. Çünkü böyle bir yapının sözkonusu olduğu durumlar da seçmenler mali bir yanılmaya düşürülebilecek ve harcamaların daha fazla artması sağlanabilecektir. Dolaylı gelir kaynakları, dolaylı vergiler şeklinde olabileceği gibi borçlanarak harcama yapma şeklinde de olabilmektedir. Harcamaların arttırılabilmesi vergilerin seçmenden gizlenebilmesine bağlı olacaktır.

¹²⁶ P.Barry, a.g.e., s.81.

¹²⁷ A.Kemal Çelebi, "Kamusal Tercihler ve Kamu Ekonomisinin Genişliği", Basılmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa, 1991, s.90.

¹²⁸ Richard A.Musgrave, Peggy B.Musgrave, Public Finance In Theory And Practice, 5 th Ed., Mc Graw-Hill Book Company, U.S.A., 1989, s.96.

b) Siyasal Parti ve Politikacı Davranışları

Siyasal partiler, toplum üyelerinin istek ve tercihlerini, hükümet politikalarına dönüştürmede ülkelerin siyasal kurumlarına bağlı olarak önemli bir işlevi yerine getirirler. Demokratik sistemin ana amacı seçimlerle siyasal iktidarı belirlemek olduğundan siyasal partilerin başlıca amacı seçilmek ve siyasal iktidarı ele geçirmektir.¹²⁹ Bu doğrultuda siyasal partiler aldıkları oyları en yüksek düzeye çıkarma yönünde ve amacında hareket ederler. Siyasal partiler, üyelerinin yani politikacıların amaçlarının birliğinden doğmuş bir ekip görünümündedirler. Siyasal parti üyesi olan herhangi bir politikacının fayda fonksiyonu, yeniden seçilme, parasal kazanç, kişisel güç, idealizm gibi çeşitli değişkenlerce belirlenir.¹³⁰ Yani bireysel fayda yaklaşımı içerisinde rasyonel hareket eden politikacıların ana amaçları iktidarın getireceği gelir, saygınlık ve güç gibi olanaklardan yararlanmak olmaktadır.¹³¹ Böyle bir hareket tarzını izleyen politikacılardan oluşan siyasi partiler politikalarını seçim kazanmak amacıyla oluşturulmaktadır.

Siyasal partiler seçimleri kazanmak için çoğunluk oylarını toplayabilecek, ortanca seçmeni dikkate alan politikalar hazırlamakta ve uygulamaktadırlar. Ortanca seçmen, kendisi dışında daha yüksek harcama düzeylerini tercih eden birey sayısı (yüksek gelirli birey sayısı), daha düşük harcama düzeylerini tercih eden birey sayısına (düşük gelirli birey sayısı) tam eşit olan kişidir.¹³² Ortanca seçmenin önemi, grup için minimum refah kaybını ifade ediyor olmasındandır. Çoğunluğun oyunu alabilmek amacıyla siyasi partilerin ortanca seçmenin oyunu alabilecek yönde politikalar benimsemeleri sonucu büyük partiler çok katı politika ve ideolojiler benimsememe yönünde olmaktadır.

“Homo economicus” varsayımında politik faaliyetin rasyonel olacağı tahmini ile her politikacı ve seçmenin kendi kişisel çıkarı doğrultusunda hareket edeceği yaklaşımı ekonomistler arasında paralellik arzeder.¹³³ Bu doğrultuda kamu tercihi teorisine göre;

¹²⁹ Kemali Saybaşı, Devletın Ekonomıye Mıdahalesi (1963-1985), Ankara: Sevinç Matbaası, Birey ve Toplum Yayınları, 1986, s.23.

¹³⁰ Güneri Akalın, Kamu Ekonomisi, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1981, s.107.

¹³¹ Anthony Downs, An Economic Theory of Democracy, New York, Harper and Raw Publishers, 1957, s.25-27.

¹³² Stiglitz, a.g.e., s.191.

¹³³ Richard A.Musgrave-Peggy B.Musgrave, a.g.e., s.96.

politikacılar kendi seçim bölgelerine yönelik olan harcama programlarına oy verme yönünde, kendi politik desteklerini arttırmaya yönelik bir dürtüye sahiptirler. Çünkü böyle bir programla maliyetler ülkedeki tüm seçmenlerce taşınacak, refah ise kendi seçmenlerine transfer edilecektir.¹³⁴ Aynı zamanda, politikacılar kendi seçim bölgelerine ve seçmenlerine tesir eden vergi arttırmalarına da isteksizdirler.

Siyasi partilerin iktidarda ya da muhalefette olmaları da davranışlarını etkiler. İktidar partisi icraatında gelecek seçimleri düşünerek hareket eder. Bunu yaparken de kendisini destekleyen çıkar çevrelerinin yoğun ve sosyal sınıfın yaygın çıkarlarını öncelikle kollayarak, onlara zarar vermemek kaydıyla oylarını daha da arttıracak başka politikaları da gerçekleştirmeye çalışır.¹³⁵ Seçmenlerin unutkanlık derecesini gözönünde bulundurarak, maliyet yükleyen politikaları erkene, fayda sağlayanları ise seçime yakın yıllara almaktadır. Yapılan kamusal faaliyetlerin faydalarının yaygın, maliyetlerinin ise dar olması yönünde davranışta bulunması ve bunlara rağmen oy durumlarındaki belirsizliği, kendi çıkarları yönünde etkileyebilmek için kamu harcamalarını arttırması, iktidar partisinin bir diğer davranışdır. Muhalefet partileri ise kamusal faaliyeti arzetme tekeline sahip olmadıklarından daha çok, seçmen tercihini biçimlendirme yönünde hareket ederler.¹³⁶ Muhalefet partileri seçmene yüklenen maliyetler dolayısıyla iktidar partisini eleştirirken, kendisi belli programları daha da az maliyetle sunabileceğini belirtir. Bu da seçmenler üzerinde kamusal harcama beklentilerini arttırıcı yönde etki göstermektedir. Bu harcamalara ilişkin beklentilerin karşılanmasında, siyasal partiler, seçmenlerin borç yanılması içerisinde olmalarını fırsat bilerek, borçlanma ile finansmana rahatlıkla ve sıkça başvurabilmektedirler.

c) Çıkar ve Baskı Grubu Davranışları

Kişisel çıkarların korunması kamu politikaları konusundaki tercihlerin belirtilmesi aynı türden çıkarlara sahip kişilerin birleşerek oluşturdukları çıkar gruplarınca sağlanabilmektedir. Günümüz demokrasi anlayışında önemli bir yere sahip olan bu grupların, bazı düşünürler, demokrasinin işleyebilmesi için siyasal partiler kadar önemli olduğunu ileri sürmektedirler. Çıkar ve baskı grupları hükümeti sürekli olarak

¹³⁴ IMF Fiscal Affairs Department, Unproductive Public Expenditures-A Pragmatic Approach to Policy Analysis, Pamphlet Series No: 48, International Monetary Fund, Washington, D.C., 1995, s.35.

¹³⁵ Kenan Bulutoğlu, Kamu Ekonomisine Giriş, İstanbul: Sermet Matbaası, 1977, s.126.

¹³⁶ A.Kemal Çelebi, a.g.doktora tezi., s.90.

kendi grup çıkarları doğrultusunda etkileyebilmekte, halkın ihtiyaçları konusunda sürekli olarak bilgi verebilmektedirler. Hükümet baskı gruplarının dileklerine hakemlik ederek genel yararın oluşumunu sağlamakta ve böylece grup pazarlıkları sağlıklı bir düzenin kaynağı olmaktadır. Bu yöndeki çıkar ve baskı gruplarını yücelten görüşlerin tutarsızlığı liberal yaklaşımın temelinde yatmaktadır. Klasik liberal düşüncede yaşanan en önemli yeniliklerden birisi olarak çıkar grubu analizleri çağdaş liberaller içinde çok büyük bir öneme sahiptir.

Liberaller çıkar gruplarının analizini yaptıktan sonra, politik sistemde çoğulcu grupların engellenmeden işleyişlerine izin verilerek sosyal istikrarın sağlanacağı yönündeki düşünceye itiraz etmişlerdir.¹³⁷ Çıkar ve baskı gruplarının sürekli olarak kamu yararını ortaya çıkaracağı yönündeki beklentiyi eliptiren liberal düşünce, baskı gruplarının örgütlenme maliyetlerinin üzerine dikkat çekmiştir. Buna göre sağlanacak ortak çıkarların ve her üyeye düşecek menfaatin, maliyetlerin üzerinde olduğu çıkarlara hizmet eden gruplar kolayca örgütlenirken, bunun tersinin geçerli olması durumunda grup örgütlenememektedir. Yani, yoğun ortak çıkarlar için baskı grupları kolayca örgütlenirken, , yaygın ortak çıkarlar için baskı grupları örgütlenemeyecekler, grup pazarlıkları sağlıklı bir düzenin kaynağı olmak bir yana, gerçek kamu yararını zedeleyici olacaktır.¹³⁸

Özel çıkar grupları üç mekanizma aracılığıyla güç kullanmaktadırlar.¹³⁹ Birincisi, kendilerini destekleyebilecek seçmenler için oylama ve bilgi verme maliyetlerini düşürmek, ikincisi, siyasetçilere seçmen tercihleri hakkında bilgi vermek ve üçüncüsü de, siyasetçilere doğrudan ve dolaylı rüşvet verilmesidir. Siyasetçiler çıkar gruplarının taleplerinin bir ilgi odağı oluşturduğunu bildikleri için, oylarını etkileyecek bu oluşuma gösterecekleri tavra dikkat etmek durumundadırlar.

Liberal yaklaşıma göre çoğulculuk, üretimden ziyade politikaya ve diğer dağıtımçı faaliyetlere yatırımı teşvik eder.¹⁴⁰ Baskı ve çıkar gruplarından çoğunun faaliyetlerinin devam etmesi, üyelerine hükümet desteğinde ayrıcalıklar, yarı kamu malı niteliğinde hizmetler gibi faydalar sağlamalarına bağlıdır. Bu çıkar grupları hükümet

¹³⁷ Barry, a.g.e., s.84.

¹³⁸ Bulutoğlu, a.g.e., s.106.

¹³⁹ Stiglitz, a.g.e., s.205.

¹⁴⁰ Barry, a.g.e., s.86-87.

içinde kesin ve kati bir biçimde logrolling ve diğer çıkar grubu politikaları tezahürlerine yolaçan çoğunluk desteği meydana getirmektedirler.¹⁴¹ Bu da ayrıcalığın yerleşmesi ve kalıplaşması sonucunu doğurarak, rekabetçi piyasanın işleyişini sınırlandırarak, ekonomik sistemin etkinliğini azaltır.

Her gruba adil davranıldığı varsayılsa bile bunun sonucu da verimsizlik olacaktır. Her gruba aynı oranda destek sağlandığında, kaynak tahsisinde yalnız bir oluşum sonucu gelirlerde düşme yaşanacaktır. Hükümetler ekonominin istikrarı yönünde bu bilgilere sahip olsalar dahi, grupların yolaçtığı politik bazı gerekçeler, hükümetlerin mevcut bilgilerin gerektirdiği yönde davranmalarını engelleyerek, kamu harcamalarını artırıcı yönde etkileyebilmektedir.

Özel çıkar gruplarının kendilerine sübvansiyon verilmesini veya harcamaların artırılması yoluyla diğer bazı faydalar sağlanmasını başarmaları durumunda adalet ve hakkaniyetle ilgili genel kabul görmüş standartlarda zedelenmektedir.

d) Bürokrasinin Davranışları

Kamu sektörüne ilişkin politikacıların almış oldukları kararların uygulanması aşamasında bürokratların rolü çok önemlidir. Politikaları uygulayanların politikacılar değil bürokratlar olması kamu kesiminin arz tarafında politikacı ve bürokratlar arasındaki güç dengesinin ne kadar önemli olduğunun göstergesidir. Siyasal organların kamu hizmetlerine ilişkin talebin üretimini bürokrasi üstlenmektedir. Çağımızda teknolojik ilerleme ve buna bağlı olarak uzmanlaşma ile birlikte siyasal organın kamu hizmetlerinin üretim teknolojisi ve faydasının taktiri konusunda geniş ölçüde bürokrasinin etkisi altında kaldıkları görülmektedir.¹⁴² Siyasi organları etkileyebilme kapasiteleri olan bürokratların davranışlarının, kamu harcamaları ve kamu ekonomisinin büyüklüğü üzerinde etkiye sahip olduğu da tartışılmaz bir gerçektir.

Bürokrasiyi oluşturan bürokratlar kendi özel faydalarını maksimize etmek yönünde başında buldukları örgütü ve onun sunduğu hizmetleri genişletici, bütçe maksimizasyoncu bir davranış içerisinde dirler. Yani bürokrasi harcamalardaki artış için

¹⁴¹ Garry M.Galles, Robert L.Sexton, "Rational Ignorance, Deceptive Advertising, and the Size of Government", The Journal of Social, Political and Economic Studies, Volume 20, Number 4, Winter 1995, p.425.

¹⁴² Bulutoğlu, a.g.e., s.131.

içsel bir baskı oluşturmaktadır.¹⁴³ Bürokratlar iki nedene bağlı olarak bütçelerinin büyük olmasını isterler. Birincisi hizmetten yararlanan kişilerin menfaatlerine daha etkin hizmet edebilmektir. İkinci neden ise, kurumun daha büyük bir bütçeye sahip olmasının bürokratların aldıkları ücretleri, elde ettikleri yan faydaları, güçlerini ve prestijlerini etkileyecek olmasıdır. Ayrıca bürokratların dönem içerisinde kendilerine verilen bütçe ödeneklerinin tümünü harcama eğiliminde olmaları da kamu harcamalarının da israfa ve artışa sebep olan bir durumdur.

İşte bütün bu davranış normlarını belirttikten sonra denilebilir ki, seçim sonuçları politikacıların politika paketlerini bir araya getirmedeki yeteneklerine bağlı olacaktır.¹⁴⁴ Bu sonucu, politikacıların yeteneklerini bu yönde kullanırken, belli bir bütçe sınırlamasıyla karşı karşıya bulunmadığıyla birleştirirsek, kısa bir zaman diliminde, ödemeye mecbur olmadıkları rüşvetleri seçmenlerine teklif edebilecekleri sonucunu çıkarabiliriz. Böyle bir sınırsız demokrasi anlayışının devletten avanta ve parsa kapma yarışına dönüşebileceğini ve kamu harcamalarını tabansız ve sürekli bir şekilde arttırabileceğini söyleyebiliriz.

3- Kamu Harcamalarında Popülist Eğilimler

Pekçok endüstriyel ve geçiş ekonomilerinde kamu sektörünün rolü geniş ve bu rolün azaltılmasının bir yönünü ifade eden kamu harcamalarının düşürülmesi, önemli güçlüklerle karşı karşıyadır. İyi hazırlanmış kamu harcamalarını azaltıcı politikaların planlanması ve icra edilmesi, zorlu teknik çalışmalara, tamamlayıcı ölçütlere uyuma ve özellikle siyasi uzlaşmalara gerek duyulduğu ölçüde zor olmaktadır.¹⁴⁵ Tüm bu zorlukları arttırıcı bir diğer önemli unsur, popülizm denilen olgu ya da popülist ekonomi yönetimi anlayışıdır.

Bugün pekçok ülkede mevcut devlet-toplum ilişkisinin ekonomiye izdüşümü, kamu maliyesinin zaafiyetidir. Bugünkü toplumsal sözleşmenin, devleti, harcamalarını karşılayacak vergiyi toplama, tarh ve tahsil etme gücünden mahrum bıraktığı açıkça

¹⁴³ Beyhan Ataç, Engin Ataç, "Türkiye'de 1964-1991 Döneminde Ekonomik Açıdan Kamu Harcamaları Bileşiminin Analizi", 3.İzmir İktisat Kongresi-Gelişme Stratejileri ve Makro Ekonomik Politikalar, DPT Yayını, Anadolu Üniversitesi Basımevi, 1993, s.32.

¹⁴⁴ Barry, a.g.e., s.61.

¹⁴⁵ IMF Fiscal Affairs Department, Unproductive Public Expenditures, s.3.

görülmektedir.¹⁴⁶ Araştırmacılar bu yapısal olguyu popülizm kavramıyla ifade etmektedirler. Popülizm ya da popülist ekonomi yönetimi anlayışı, oy maksimizasyonuna yönelik bir ekonomik hakimiyet maksimizasyonu modelidir ve bu model çerçevesinde siyaset sanatı, herşeyden önce devletin iktisadi alanda insiyatif alanını günün ve ülkenin koşullarına göre siyasi alanda kendi lehine maksimum yarar sağlayacak şekilde belirlemesi olmaktadır.¹⁴⁷ Demokratik sistemlerde popülizm sonucu, siyasi otorite, devletin sağladığı imkanları, iktidar yoluyla ele geçirme ve yandaşlarına dağıtma aracı biçiminde görülme eğilimindedir.¹⁴⁸ Bu doğrultuda kamu harcamaları da popülizmin kullanılabilir önemli araçları içerisinde bulunmaktadır.

Popülist anlayışta devletin uygulayacağı politikaların belirlenmesinde bazı temel kriterler sözkonusudur. Bunlardan ilki uygulanacak politikanın kısa dönemde etkili olması ve kısa dönemde halk üzerinde olumlu etkileri ortaya çıkarmasıdır. Bu kritere göre uzun dönemli sonuç veren politikalar pek benimsenmeyecek ve rağbet görmeyecektir. Popülizm doğrultusunda, kısa dönemli mikro çıkarlar ile uzun dönemli makro çıkarlar arasındaki çatışmalar, kısa dönem lehine sonuçlanacak ve eylemler uzun dönemli düşünülmeden yapılacak ve talep edilecektir. Politikaların seçiminde etkili olan bir diğer kriter, uygulanacak olan politikaların maliyetleriyle ilişkilidir. Siyasi iktidarlar sınırlı kaynakla pekçok kesimi bir anda memnun edebilmek için kısa dönemde önemli mali külfet getirmeyen veya mali külfetin zamana yayılabilecek nitelikte olduğu politikaları tercih edeceklerdir. Seçilecek olan politikanın, prestij sağlayıcı olması, halkın memnuniyetsiz olduğu alanlarda olması, önceki iktidarın veya muhalefetin başarısız olduğu konularda olması, kullanılan birçok kriterden en önemlileri olmaktadır.¹⁴⁹

Popülist ekonomi yönetimi anlayışıyla birlikte çoğulcu demokrasilerde, kamu harcamaları ekonomik prensiplerden ziyade, siyasi açıdan puan toplama aracı olarak kullanılmaktadır. Ekonomik olmaktan son derece uzak olan birçok harcama kalemi, siyasi tercih adı altında uygulanabilmektedir. Kamu harcamalarındaki popülist

¹⁴⁶ Asaf Savaş Akat, "1994 Bunalımı Üstüne Çeşitlemeler", *Görüş Dergisi*, Haziran 1994, s.17.

¹⁴⁷ Türkkan, a.g.e., s.173-174.

¹⁴⁸ A.Yılmaz Gündüz, "Demokratik Süreç İçerisinde Politik Yozlaşma ve Rant Ekonomisi", *Banka ve Ekonomik Yorumlar*, Ekim 1996, s.48.

¹⁴⁹ Erdal Türkkan, a.g.e., s.175-177.

eğilimlerin ortaya çıkartmış olduğu önemli bir sonuç, devletin asli fonksiyonlarını tam olarak yerine getirememesi ve milli savunma, emniyet, adalet, temel sağlık, temel eğitim ve altyapı gibi alanlara yeterli kaynak ayıramamasıdır. Devlet asli fonksiyonlarını çoğu kez ihlal etmekte, kendisine siyasi çıkar sağlayabilecek tali fonksiyonlara ağırlık vermektedir. Devletin herşeyden önce asli fonksiyonlarını tam olarak yerine getirmesi maliyet olarak çok pahalı olmakla birlikte, siyasi alanda iktidar partilerine prestij sağlayabilecek ve muhalefet partilerine karşı haksız rekabet unsuru olarak kullanılabilir nitelikte değildir.¹⁵⁰ Ayrıca buralara yeterince kaynak ayrılması, popülist harcama insiyateflerini kısıtlayıcı bir durumu ortaya çıkarabilmektedir. Bunun bir diğer sebebi de geçmişte yoğun olarak uygulanmış popülist harcama politikaları bugün imkanları daraltmış ve bu asli hizmetlerin sunumunu güçleştirmiş de olabilir. Sonuç olarak devlet asli fonksiyonlarına yeterli harcama tahsisi yapmamakta ya da yapamamaktadır.

Popülist politikalar sonucu harcama yapısı devletin asli görevi olan sosyal mal üretiminden hızla transferlere yani tahsis ve istikrar fonksiyonundan bölüşüme doğru kaymaktadır. Kamu sektörü aşırı büyük olmasına rağmen sosyal mal üretimine yeterince kaynak ayıramamakta bölüşüm amaçlı açık ya da gizli transferlerin ağırlığı artmakta ve kamu sektöründeki harcamalarda israf olduğu kanısı uyanmaktadır.¹⁵¹

Siyasal karar alma sürecinde halk yerine ekonomik çıkar ve baskı gruplarının egemenliği sözkonusu olduğu için, kamu harcamalarının miktar ve bileşimi üzerinde bu grupların etkileri önemli boyutlardadır. Bu şekilde baskı ve çıkar gruplarının devletten ekonomik transfer elde etme çabası içerisinde olmaları, kamu harcamalarının etkinliğini zedelemektedir. Ekonomik kaynakların israf edilmesine, kamu kaynaklarının kötü dağılımına ve yersiz kullanımına sebep olunmaktadır. Kamu harcamalarındaki değişimin belirleyicisi baskı ve çıkar gruplarının siyasi iktidar üzerindeki gücü olmaktadır. Organize grupların gücü ne kadar fazla ise iktidarı etkilemeleri ve kamu harcamalarından istedikleri payı almaları o derece kolay olacaktır. Siyasal iktidar çoğu zaman daha bütçenin yapımı sırasında çeşitli lobilerin baskısı altında kalmakta ve

¹⁵⁰ Erdal Türkkkan, a.g.e., s.174.

¹⁵¹ Güneri Akalın, "Türkiye'de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirilmesi", IX.Türkiye Maliye Sempozyumu-Türkiye'de Bütçe Harcamaları, Atakent-Silifke, 6-8 Mayıs 1993, s.215.

istenilen ödeneği tahsis edebilmektedir. Kamu fonlarından kendilerinin desteklenmesini isteyen lobilerin talepleri sadece yarattıkları dışsallık varsa bu dışsallıkla sınırlı miktarda kalmamakta belirli ilişkiler doğrultusunda değerlendirilmektedir. Belli lobilere sağlanan çıkarların tesbitinde, lobilerin baskı gücü önemli etmen olmaktadır. Lobilerin baskıları kamu harcamaların da keyfi takdirleri ve önemli boyutlarda suistimali ortaya çıkartmakta ve kamu fonlarının bu şekilde israfı ve kötüye kullanılması, vergiye karşı direnişi de arttırıcı olmakta harcamaların finansmanını giderek güçleştirmektedir. Ayrıca bu grupların elde etmiş oldukları pekçok istisna ve muafiyetler de vergi gelirlerinde azaltıcı etkilere yolaçacak ve kamu harcamalarındaki artışlar para arzı, iç ve dış borçlanma gibi finansman kaynaklarına sıkça başvurulmasını ortaya çıkaracaktır. Dolayısıyla hükümetlerin kaynak ihtiyaçlarının artması ve devletin aşırı bir biçimde kaynak sıkıntısı içerisinde olması kamu müdahalesini arttırıcı yönde etkileyecektir.¹⁵² Ancak burada sözkonusu olan müdahalecilik klasik devlet müdahaleciliğinden farklıdır. Popülist anlayışta devletin esas müdahale amacı ekonomiyi yönlendirmekten ziyade, kendi siyasi çıkarları doğrultusunda muhalefete karşı bir siyasi haksız rekabet yaratmak ve bundan yararlanmaktır.¹⁵³

Kamu harcamalarında popülist eğilimlerin bir diğer göstergesi bedavacılık olgusudur. Popülizmle birlikte bedavacılık olgusu, harcama politikalarına sızmakta olup, kamu hizmetlerinde sıfır fiyatla arz ve ödeme gücü ilkesiyle finansman, devlet politikası haline gelmektedir. Çoğulcu demokrasilerde siyasi iktidara gelme yolu karşılıksız yani vergisiz kamu hizmeti yani kamu harcaması taahhüdü olmaktadır.¹⁵⁴ Devletin asli görevi olmayan pekçok hizmet, popülizm adına, maliyetlerinin ve piyasa gereklerinin çok altında veya karşılıksız olarak sunulmaktadır. Ortaya çıkan açıklar, kamu gelirleri içerisinde borçlanmanın ağırlığını arttırmakta ve etkisi itibariyle yükün gelecek nesillere doğru kaydırılmasını ortaya çıkartmaktadır. Harcama yapısında sıfır fiyatlar arz ve gelecek nesiller ödesin şeklinde bedavası bir eğilim gelişmektedir. Popülist eğilimlerin kamu harcamaları üzerindeki bir diğer etkisi kamuoyunun harcamalar konusunda yalnız ya da, eksik bilgilendirilmesi veya bilgi gizleme yöntemlerinin kullanılmasıdır. Kamuoyuna açıklanabilecek veya açıklanmasında yarar

¹⁵² A. Yılmaz Gündüz, a.g.m., s.47.

¹⁵³ Erdal Türkan, a.g.e., s.173.

¹⁵⁴ Güneri Akalın, "Türkiye'de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirilmesi", s.212-213.

görülme yen bilgiler ayrımı yapılabilmekte mali alanda şeffaf bir yönetim oluşturulamamaktadır. Pekçok harcama alanında ki hesaplar gizli ve saptırılmış olabilmektedir.¹⁵⁵ Kamuoyu yeterli ve doğru bilgiler alamamakta, gizli transferler yaygınlaşmaktadır. Bu uygulamaların ana nedenlerinden birisi, harcamaların finansman yükünü çeken grupların tepkilerinden, hükümetlerin çekinmesidir.

Teşvik ve sübvansiyon yapısı incelendiğinde, bunların objektif bir performans kriterine dayanmadığı, sadece belli kesimlerin oylarını almak veya siyasi desteklerini elde etmek amacıyla uygulandığı göze çarpmaktadır.¹⁵⁶ Destekleme politikalarının yönünü seçim döneminde olunup olunmaması belirlemektedir. Siyasi iktidarlar devletin imkanlarını kendi siyasi çıkarları doğrultusunda kullanarak adeta siyasi rüşvet görünümünde bir teşvik politikası uygulamaktadırlar. İlginç olan muhalefette çoğu zaman bu uygulamaların artmasına imkan veren bir tarzda hareket etmesidir. Ayrıca verilen teşviklerin ve yapılan desteklemelerin sağlıklı bir finansman kaynağından yoksun olması ve aynı zamanda yasama organınca onaylanmayan bir transfer harcaması niteliğinde olması hem finansmanında hem de meşruiyetinde önemli sorunları beraberinde getirmektedir.¹⁵⁷ Teşvik ve desteklemelerin subjektif ve hatta keyfi olarak nitelendirilebilecek koşullara bağlanması da geçerli olan popülist bir eğilimdir.

Devlete ait kurum ve kuruluşların siyasi güç maksimizasyonu aracı olarak kullanıldığı, siyasi ve popülist amaçlarla fiyat politikalarının müdahalelere uğradığı, istihdam kaynağı olarak görüldüğü bilinmektedir. Ayrıca seçim öncesi dönemler de yapılan toplu pazarlıklarla çalışanlarının ücretleri aşırı yükseltilebilmektedir. Tüm bu müdahalelerle birlikte ortaya çıkan açıklar ise devlet tarafından transferler şeklinde karşılanmaktadır. Geniş halk kitlelerinin kullandığı malların fiyatlarının seçim öncesi dönemlerde düşük tutulması yoluyla suni bir satınalma gücünün yaratılması sıklıkla rastlanılan bir uygulamadır. Özellikle devlet kurumlarının ürettiği mal fiyatlarının tesbitinde rastlanılan bu tür metodların kullanılması, makro dengelerin bozulmasında etkili olduğundan gelecekteki siyasi iktidarlar açısından olumsuz sonuçlar doğurmaktadır.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Güneri Akalın, "Türkiye'de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirilmesi", s.218-219.

¹⁵⁶ Erdal Türkkan, a.g.e., s.49.

¹⁵⁷ Erdal Türkkan, a.g.e., s.50.

¹⁵⁸ Erdal Türkkan, a.g.e., s.56.

Yatırım harcamaları konusunda gösteriş yatırımları popülizmin bu alandaki bir örneğidir. Zaman içerisinde başlatılan bu tür yatırımların çoğu, plan ve programlarda yer almadığı için, başlatıldığı gibi kalmakta, adeta kamu harcamalarında vurdumduymaz müsrifliği ve toplumun tepkisizliğini simgelemektedir.

Popülist yönetimin bir diğer sonucu sosyal güvenlik alanında yaşanmaktadır. Popülist yaklaşımlar, bir yandan çalışanlardan olabildiğince düşük prim tahsil ederken, öte yandan da kısa sürede emekliliği ve emeklilere toplanan gelirlerle karşılanamayacak ölçüde aktarımlar yapmayı taahhüt etmektedir. Bunun sonucunda sosyal güvenlik kuruluşları ekonomik prensiplerin dışında çalıştırılarak, finansal krize girdiklerinde de bütçe transferleri yoluyla açıkları karşılanmaya çalışılmaktadır.

Tüm bu belirtilen popülist politikalar önemli ölçülerde kaynak kullanımını gerektirmektedir. Bu konuda getirilecek çözümlerin, kaynak yetersizliği sorununu siyasi prestij zedelemekten çözümlenmesi çok önemli olmaktadır. Bu sınırlamayı aşmada kullanılan yöntemler, emisyon başvurusu, dış borçlanma, asli görevlerin fonlarının kullanılması, seçimlerde oy ağırlığı az olan kesimin vergi yükünün arttırılması, kamufle edilmiş dolaylı hale getirilmiş gelir imkanlarına başvurusu, iç borçlanma, kamu bankalarının fonlarının kullanılması ve sosyal güvenlik fonlarının kullanılması gibi yöntemlerdir.¹⁵⁹ Kamu harcamalarının uygulanmasında görmüş olduğumuz tüm popülist eğilimlerin işleyişini kolaylaştıran bazı durum ve faktörler mevcuttur. Bunları sıralayacak olursak; eğitim düzeyi, gelir düzeyi, siyasi karar alma mekanizmasının yapısı, seçim sıklığı ve anayasal devlet tanımı olarak belirleyebiliriz.¹⁶⁰

- Halkın eğitim düzeyine kadar düşükse popülist uygulamaların benimsenmesi belli ölçülerde artabilecektir.

- Gelir düzeyi ile de popülist yönelimler arasında doğrusal bir ilişki mevcuttur. Halkın gelir düzeyi ne kadar düşükse, popülist uygulamaların şansı daha yüksek olacaktır.

- Siyasi karar alma mekanizmasının yapısı ve oluşumunda, yasama ve yürütme görevlerinin iç içe olması, popülist uygulamaları kolaylaştıran bir yapı oluşturmaktadır.

¹⁵⁹ Erdal Türkkan, a.g.e., s.178-179-180.

¹⁶⁰ Erdal Türkkan, a.g.e., s.192-195.

Ayrıca popülist eğilimlere ortam hazırlayan bir diğer unsur; çoğu kez yasal altyapının, yürütmede bulunan siyasal otoriteyi kamu harcamalarını denetimsiz olarak arttırmasına engel oluşturmamasıdır. Hükümet bu gibi durumlarda belli harcama kalemlerinde meclisten herhangi bir onay almadan arttırabilmektedir.

- Seçim sürelerinin kısa olması ve ülkenin sık sık seçim ortamına girmesi de popülist uygulamaları kolaylaştırıcı ve arttırıcı olmaktadır.

- Son olarak sosyal devlet anlayışına göre düzenlenmiş bir anayasa da bu uygulamalara müsait bir ortam hazırlamaktadır.



İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE 1980 SONRASINDA BENİMSENEN EKONOMİK POLİTİKALARIN TEMEL ESAS VE HEDEFLERİ DOĞRULTUSUNDA KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARININ ANALİZİ

I- 1980 SONRASINDA TÜRKİYE'DE BENİMSENEN EKONOMİK POLİTİKALARIN TEMEL ESASLARI VE HEDEFLERİ

A- 24 Ocak Kararları ve İktisat Felsefesinde Dönüşüm

1- Kararların Mahiyeti ve Temel Amaçlar

Dünya ekonomisinde 1980'li yıllarla birlikte uygulanma olanağı bulan, liberalizm yönlü ekonomi politikaları gelişmelerinden, Türkiye'de etkilenmiş ve 24 Ocak 1980 istikrar paketi ile piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak yönünde bazı kararlar yürürlüğe konmuştur. Türkiye'de 24 Ocak 1980 yılında alınan istikrar sağlayıcı kararlar, temelde ülkede uygulanan iktisat politikaları ve iktisat felsefesi alanında önemli bir dönüşümün ifadesi olmuştur. Bu kararlar sadece alınan tedbirlerin özellikleri, hedefleri ve varılan sonuçları itibariyle değil, aynı zamanda dayandığı iktisat felsefesinin liberalizm kökenli olması bakımından da önemli sonuçlar ve beklentiler doğuran kararlar olmuşlardır. Kararlar, teşebbüs serbestliği alanını genişletmenin yanında piyasa ekonomisinin işleyişini engelleyen müdahalelerin, sınırlamaların kontrollerin kaldırılmasına ağırlık vermiş ve 1983 Aralık ayından sonra alınan bir dizi ek kararlar da bu istikamette, 24 Ocak felsefesine uyan bir biçimde gelişmelere sebep olmuştur. Uzun yıllardan beri uygulanan devletçi politikaların tersine ekonomide piyasa çözümlerine ve serbest piyasa ekonomisine geçiş ve devletin piyasadaki ağırlığına son vermek bu felsefenin temel noktası olmuştur.

2- Kararları Ortaya Çıkaran Temel Etkenler

24 Ocak 1980 kararlarının alınmasında en önemli etkenler olarak her ne kadar kamu sektörü açıkları ve enflasyon gibi olgular ileri sürülmüşse de bunun temelinde, sosyal devlet anlayışı ve devletçi modelin ekonomik, sosyal ve siyasal maliyetlerinin yattığı söylenilebilir. 1980'lere kadar benimsenen devlet modeli öncelikle teşebbüs faktörünün önemini ihmal etmiş, yatırım kararlarından üretim ve pazarlamanın örgütlenmesine kadar, gerek işletme gerekse ekonomi düzeyinde tüm kararların alınmasını müteşebbüsler yerine adeta devlet memurlarına bırakmıştır.¹ Müteşebbüs faktörünün ve rekabetin gelişmemesi, kaynak tesisinde etkin ve merkezi kaynak tahsisleri, dış ticaretin avantajlarının görmezlikten gelinip, kapalı modelin devamı, keyfi fiyat yapısını, işsizlik ve sermaye israfını sürekli hale getirmiştir. Sanayinin finansmanının sermaye piyasası eliyle değil, hazine ve vergi gelirleriyle yapılması sonucu adeta kamu sektörü finansman yükü özel sektör üzerine yıkılmıştır. Bu tür bir devlet modeli bölüşüm ve eşitlik amacı yönünde faaliyet gösterirken sermaye birikimini yavaşlatmış ve giderek eşitsizliğin bilfiil kaynağı olma durumuna düşmüştür.² İşte bu gibi olumsuz sonuçları ortaya çıkartan devletçi kalkınma modelleri ve sosyal devlet anlayışına karşı bir oluşum olarak 24 Ocak kararlarının ve uygulamalarının hükümet politikası olarak benimsendiği görülmektedir. Bu kararların arifesinde Türkiye ekonomisi, bir yönden 1973-1974 petrol krizinin gecikmeli etkileriyle birlikte, enflasyon artışı, büyüme hızının düşerek menfi düzeye inmesi, döviz darboğazı ve dış ödemeler krizi gibi çok önemli problemler yaşamaktadır.

3- Kararlarda Alınan Başlıca Tedbirler

Piyasa ekonomisi yönünde köklü değişimlerin yapıldığı 24 Ocak kararlarında başlıca şu tedbirler alınmıştır.³

1- İthalatta mutlak korumacılık ilkesi terkedilmiş, bunu takiben yüksek oranlı devalüasyonla birlikte gerçekçi döviz kuru uygulamasına gidilmiştir.

¹ Güneri Akalın, "Türkiye'de Devletçilik Hareketi ve Sosyo Ekonomik Maliyeti", Liberal Düşünce, Sayı: 1, Kış 1996, s.90.

² Akalın, a.g.m., s.90.

³ Mükerrrem Hiç, "Gelişme Stratejileri ve Makro Ekonomik Politikalar Piyasa Ekonomisi, Felsefesi, Temel Kuralları ve Uygulaması", 3.İzmir İktisat Kongresi, DPT Yayını, 1993, s.146.

2- Kamu maliyesiyle ilgili olarak vergi gelirlerini arttırıcı tedbirlerle birlikte KİT mamüllerinde, zarar ve karaborsaya yolaçan maliyetlerin çok altındaki düşük fiyat politikası terkedilmiştir. Sübvansiyonlu ve müdahaleci (idari) fiyatlar yerine piyasa fiyatlarının hakim olmasına çalışılmıştır. Fiyat kontrollerinin kaldırılması amaçlanmaktadır.

3- Tarımda sübvansiyonların gerek girdi fiyatları gerek ürün taban fiyatları tesbitinde azaltılma yönünde tedbirler alınmıştır.

4- Faiz oranları yükseltilmiş, döviz ve finansman fonları yahut sermaye maliyet ve fiyatları gerçek piyasa fiyatlarına yönelmiştir.

5- Sıkı para politikası uygulanması amaçlanmıştır. Bu politikanın başarılı olabilmesi ve özel sektör için aşırı sıkı bir para politikasına dönüşmemesi için kamu bütçesi dengesinin sağlanması bir zorunluluktur.

6- Özel teşebbüs yatırım ve üretim faaliyetleri teşvik edilecektir.

7- Yeniden büyüme sürecine girebilmek için gerek üstyapı gerekse altyapı alanlarında kamu yatırımlarının genişletilmesi ilkesi terkedilmiştir. Kamu yatırımları mümkün olduğunca özel sektörün giremediği ölçüde altyapı alanlarına kaydırılmış, üstyapı yatırımları özel teşebbüse bırakılmıştır. Özel teşebbüs ve özel yabancı sermaye teşvik edilecektir.

Bütün bu genel tedbirler, piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması ve devletin faaliyet alanlarının sınırlandırılmasına yönelik tedbirler olarak karşımıza çıkmaktadır.

B- 1980 Sonrası Benimsenen Yeni Ekonomik Sistem Politikalarının Kamu Harcamaları ve Devletin Faaliyet Alanlarına İlişkin Hedefleri

1- Devletin Faaliyet Alanlarına İlişkin Benimsenen Temel Esaslar ve Hedefler

Türkiye’de 1980’li yılların iktisat politikasının temel esaslarından ilki piyasa ekonomisi sistemidir. Ekonominin tabii kanunlarının olduğu ve arz-talep sistemi yerine fiyat kontrollerine dayanan bir sistemin önemli sorunları beraberinde getirdiği kabullenilmiş, bu doğrultuda da piyasa ekonomisinin işletilmesi amaçlanmıştır. Piyasa ekonomisi sistemi esas itibariyle özel teşebbüse ve serbest rekabete dayanan,

kaynakların dağılımında fiyat mekanizmasının ve dünya fiyatlarının hakim kılındığı, devlet müdahale ve yatırımlarının asgari düzeye indirildiği ve kamu sektörünün GSMH içindeki payının düşürüldüğü, kamu yatırımlarının ise daha ziyade altyapı alanına yöneltildiği bir sistemdir.⁴ Öngörülen piyasa ekonomisi sistemi ve bu sistemin işleyebilmesi belli bazı uygulamaları ve temelleri gerektirmektedir. Bu temeller ve uygulamalar, hukuk düzeni, mülkiyet hakkı, kişisel davranışlar, felsefe, zihniyet ve sosyal yapı gibi özelliklerle ilgili olduğu kadar devlet biçimi ve devlet felsefesiyle de çok yakın bir ilişki içerisindedir.

Benimsenen yeni ekonomik politikaların devlete ilişkin en temel esası, ekonomik hayatta devlete müdahaleci bir rol yerine, tanzim ve teşvik edici ve genel olarak muhtelif menfaatleri telif edici ve bu surette verimi artırıcı bir rol verilmiş olmasıdır. Devlete atfetilmiş olan bu temel esas çerçevesinde, 1980 sonrasında devletin belli alanlardaki rolleri değişime uğramış ve yeni bir devlet anlayışı hedeflenmiş ve benimsenmiştir. Devletin bazı alanlardaki yeni rolü ve görevleri aşağıdaki şekilde belirtilebilir.

a) Devletin Asli Görev ve Sorumlulukları

Piyasa ekonomisinin süratli ve güvenli bir şekilde işleyebilmesi için devletin başlıca rolü istikrarın teminidir. Bu amaç devletin asli fonksiyonlarını ortaya çıkarır. Devlet bu amaçla, yurt içinde emniyet ve güvenin sağlanması, yurdun savunulması, yurt içinde ve dışında memleketin ve vatandaşların haklarının korunması ve adaletin en iyi şekilde tevzii gibi asli fonksiyonlarını yerine getirmekle sorumludur.⁵

b) İktisadi Kalkınmada Devletin Rolü ve Görevleri

İktisadi kalkınmada devlet, esas olarak tanzim edici ve fertlerin ve kuruluşların ekonomik ilişkilerini düzenleyici, ihtilafların halli, iktisadi istikrarın sağlanmasına matuf sık sık değişmeyen kurallar koyucu, engelleri kaldırarak verimlilik yükseltici bir role sahiptir. Bu doğrultuda devletin düzenleyici ve yönlendirici fonksiyonunun genel seviyede olması ve detaylara müdahale edilmemesi önemlidir.

⁴ Mükerrerem Hiç, a.g.m., s.146.

⁵ Aktan, Gerçek Liberalizm Nedir?, s.119.

İktisadi faaliyetlerde devlet bütün millete hizmet veren faaliyetleri doğrudan doğruya yürütebilecektir. Bu faaliyetler altyapı mahiyetindeki faaliyetlerdir. Ulaşım, enerji, telekomünikasyon gibi alanlarda altyapı yetersizliğinin bulunması kalkınma ve gelişme üzerinde çok olumsuz etkilere sahiptir. Bu tür altyapı hizmetlerinin verilmesi, özel sektör açısından tamamlayıcı özelliğe sahip olduğundan, devletin bu faaliyet alanına girmesi uygundur. Ayrıca bu görevi de devlet mümkün olduğunca “yap-işlet-devret” formülüyle yapmalıdır.

Devlet, orman, su, maden ve enerji gibi tabii kaynakların mülkiyet hakkına sahip olmakla birlikte bunların geliştirme ve işletme haklarını koyacağı esaslar içinde özel teşebbüslere bırakılmasını sağlayacaktır.

Ana prensip olarak devlet sanayi ve ticarete girmeyecek sadece istisnai olarak geri kalmış bölgelerde bu faaliyetleri üstlense de en kısa zamanda özelleştirecektir. Devletin sanayi ve ticaretteki rolünün asgariye indirilmesi esastır. Bu nedenle Kamu İktisadi Teşebbüsleri derhal tasfiye edilecek ve özelleştirmeye ağırlık verilecektir. Devlet asgari düzeyde organize sanayi bölgeleri ve küçük sanayi sitelerinin kurulmasında yardımcı olmalı, buralara teşvikler vermeli bu yönde kalkınmada öncelikle yörelere birtakım sınırlı tedbirler getirmelidir.⁶ Sonuç itibariyle devletin sanayi ve ticaretteki esas rolü düzenleme ve teşvik edicilik olmaktadır.

Devletin kişilere bir iş kaynağı gibi görülmesi de yeni siyasetlerle birlikte değişmiştir. Devlet artık bir istihdam kapısı değildir. İstihdamın iki kaynağı ferdi teşebbüs ve yabancı sermayedir. Devletin bu yöndeki 1980 öncesinde uyguladığı istihdam edici politikalara başvurulmamasının kabulü yeni dönemin önemli bir hedefi olmuştur.

İktisadi kalkınma için piyasa rekabetinin yasal düzenlemeler ve kurumsal düzenlemeler yoluyla sağlanması görevi de devlete atfedilen bir görev olmuştur.

c) Bazı Kamusal Hizmetlere İlişkin Devletin Görev ve Sorumlulukları

1980 sonrası yıllarda devlet anlayışındaki değişiklik kamusal mallar ve hizmetlerle bunların sunumu konusunda da devletin görev ve sorumluluklarını yeniden

⁶ Turgut Özal, “Cumhurbaşkanı Turgut Özal’ın Marmara Kulübü Toplantısındaki Konuşmaları”, Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1992, s.33.

tanımlamıştır. Özellikle, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve altyapı alanında bir felsefe değişikliği yaşanmış ve bu gibi alanlarda yeniden yapılanma doğrultusunda hedefler benimsenmiştir. Bunlara kısaca değinecek olursak;

ca) Eğitim ve Sağlık

Öncelikle eğitim ve sağlık hizmetlerini ele alırsak, benimsenen temel düşünce gerek eğitimin gerekse sağlığın rekabete açılması gerektiğidir. Her iki alanda da rekabet olmazsa -aynen ticaret ve sanayi gibi- gelişme de olamayacaktır. Eğitimde ilgili bakanlık değişime ayak uyduramadığı ya da daha ağır hareket ettiği için mümkün olduğunca eğitim hizmetlerinin daha serbest sunumu sağlanmalıdır. Devlet herşeyi ben yapacağım diye ortaya çıkmak yerine eğitimi ve sağlığı rekabete sokarak bu alanda özel kuruluşları teşvik etmelidir. Ancak bu şekilde hizmette etkinlik sağlanabilecektir. Değişimi ve gelişimi yakalamak ancak bu sahaların rekabete açılması ile gerçekleştirilebilecektir. Sağlık sistemi aynen eğitimde olduğu gibi devletin tekelden çıkarılıp halka maledildiğinde mevcut bürokratik mekanizmanın verimsizliğinden de kurtarılarak sağlık sorunu halledilecektir.

cb) Sosyal Güvenlik

Sosyal güvenlik alanında benimsenen yeni siyasalar, bireyin seçme özgürlüğünün korunması ve devlet müdahalesinin azaltılması yönündedir. Devletin bu alandaki rolü bireyi zorlamak doğrultusunda değil, bireyi serbest bırakarak geleceğinin emniyetine kendisinin karar vermesini sağlanması olmalıdır. Sosyal güvenlik hizmeti devlet tamamiyle üzerine aldığı anda aktuarye dengesinden uzak, bütünüyle politize, karşılıksız transferler yapılan bir alan olmaktadır. Sistemin işletilememesi devletin hazinesinde büyük bir yük oluşturmakta ve bu hizmetin sunumu devleti çökertebilecek bir istikamete hareket etmektedir. Bu nedenlerle, doğru olan, belirli bir geçiş sürecinden sonra fertlerin, standartlarını devletin koyduğu, ancak bizzat kendilerinin seçtiği özel sigorta sistemlerinden yararlanmalarıdır. Bu hizmetin sunumunun da rekabete açılması ve bu alanda da özelleştirme ile piyasanın teşviki gibi hedefler benimsenmiştir.

cc) Altyapı Hizmetleri

Altyapı hizmetlerinin yetersizliğinin kalkınma amacı açısından kısa bir sürede giderilmesi ve bunun için, mevcut iç ve dış her türlü imkanın seferber edilmesi gereklidir. Devletin altyapı alanına girmesi makul görülebilsede, devletin bunları mümkün olduğu kadar az masrafla sağlaması amaçlanmalıdır. Bu hizmetlerin sunumunda kullanılacak önemli bir formül “yap-işlet-devret” formülüdür. Bu formülle pekçok altyapı hizmetinin daha az masrafla üretilebileceği söylenilebilir. Ayrıca yatırımlarını geri ödeyebilen elektrik santralleri, içme suyu, otoyollar, telekomünikasyon gibi altyapı hizmetlerini özelleştirmekten de kaçınılmamalıdır.

2- Kamu Harcamalarına İlişkin Benimsenen Temel Esaslar ve Hedefler

Benimsenmiş olan ekonomik model, piyasaya ve piyasa çözümlerine ağırlık veren bir model olduğu, devletin ekonomideki ağırlığının azaltılarak devletin küçültülmesi ana amaç olarak benimsendiği için kamu harcama politikalarına yansımaları da bu şekilde olmuştur. Devletin küçültülmesinin bir göstergesi de GSMH içinden harcadığı miktarın oransal olarak azaltılmasıdır. Buna yönelik olarak 1980 sonrasında bütçe açıklarının kapatılması ve kamu harcamalarının azaltılması benimsenmiştir. Özel kesime ağırlık verilmesi stratejisine bağlı olarak, bütçenin GSMH'ya göre payının daraltılması esastır.

Kamu harcamalarının payının düşürülmesi için kamu tüketimi azaltılacak, eğitim, sağlık, araştırma ve iç güvenlik hizmetlerinin cari gider ihtiyaçlarının karşılanmasına öncelik verilerek personel artışlarından ve diğer carilerden kaçınılacak, israf önlenecektir.⁷ Transfer harcamaları açısından konuya baktığımızda, bu harcamaların da azaltılması sağlanacak, yeni sübvansiyon harcamalarından kaçınılacak, mevcut olanlar da azaltılarak kaldırılacaktır. 24 Ocak 1980 kararlarının öngördüğü tedbirler doğrultusunda piyasa ekonomisinin işleyebilmesi özel teşebbüs ve kâr amacı ile birlikte fiyat mekanizmasına da bağlıdır. Fiyat mekanizmasının işleyebilmesi için fiyatların piyasa fiyatlarını yansıtması gerekmektedir. Devletin sübvansiyonları

⁷ Duran Bülül, Türkiye’de Kamu Harcamalarının Gelişimi (1980-1990 Dönemine İlişkin Bir İnceleme), Ankara: Takav Matbaası, 1993, s.74.

destekleme alımları ve idari fiyat uygulamaları şeklindeki müdahaleci anlayışları ve bunlara yönelik harcamaları asgari düzeye indirilecektir.

Piyasa ekonomisinde kamu yatırımlarının taşınması gereken temel esas, özel sektör açısından tamamlayıcı “complementary” nitelikte olmasıdır. Yani kamu yatırımları daha ziyade özel sektörün girmedığı sosyal ve verimli altyapı alanlarında olmalıdır. Bu doğrultuda bütçe yatırım harcamaları esas itibariyle altyapı alanlarına yönlendirilecek ve üstyapı yatırımları özel sektöre bırakılacaktır. Yatırımlar yönünden belirtilmesi gereken bir diğer konu kamu harcama artışı sonucu bütçe açıklarının büyümesi ve finansmanına yöneliktir. Bütçe açıklarını gidermek için ihtiyaç duyulan finansman özel teşebbüs üzerinde olumsuz etkiler yaratabilir ve özel sektör yatırımları üzerinde “crowding out” etkisine neden olabilir.

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin bütçeye yük olmamalarına ve yatırımlarını kendi öz kaynaklarından sağlamalarına yönelik hedefler tesbit edilmiştir. Bu kuruluşların yatırımlarını kendi imkanlarıyla ve enerji, ulaştırma, haberleşme gibi altyapı sektörlerinde yapmaları sağlanacaktır.

II- TÜRKİYE’DE 1980 SONRASINDA KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARININ GELİŞİMİ VE ANALİZİ

A- Konsolide Bütçe Harcamalarının Büyüklüğü

1980’de benimsenen politika modeli bildiğimiz gibi “kamu kesimini daraltma” yönünde olmuştur. Kamu kesiminin büyüklüğünü gösteren ölçütlerden en yaygını kamu harcamalarının GSMH’ya oranlanmasıdır. Bu gösterge aynı zamanda uluslararası karşılaştırmalarda devletin büyüklüğü olarak ifade edilmektedir. Ancak, Türkiye açısından bu ölçütü ele aldığımızda Türkiye’de devletin sadece merkezi devlet veya merkezi idareyle sınırlı olmadığını ve bunun dışında da diğer kamu kurum ve kuruluşlarının da bulunduğunu gözönünde bulundurmamız gerekir.⁸ Ülkemizde tüm bu kurum ve kuruluşları birarada değerlendiren düzenli istatistik verilerin olmaması

⁸ Aktan, Optimal Devlet, s.37.

sonucu devlet büyüklüğünün göstergesi olarak Konsolide Bütçe Devlet Büyüklüğü yani Konsolide Bütçe Harcamaları GSMH oranı kullanılmaktadır. Türkiye’de konsolide bütçe harcamaları toplam kamu harcamalarının önemli bir bölümünü oluşturduğu için, harcama eğiliminin genel bir göstergesi olabilmektedir.

Türkiye’de, cumhuriyetin ilanından 1980’li yıllara değin konsolide bütçe harcamalarının onar yıllık dönemde ne tür bir değişim gösterdiğini tablo-3’den görebiliriz;

Tablo-3

Türkiye’de Konsolide Bütçe Büyüklüğü (1924-1980) (%)

Yıllar	1924	1930	1940	1950	1960	1970	1980
Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH’ya Oranı	11.74	15.74	26.50	20.18	16.69	23.49	25.87

Kaynak: T.C.Maliye Bakanlığı Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri.

Tablo 3’den izleyebileceğimiz gibi kuruluş aşamasında bu oran düşük düzeyde iken yıllar geçtikçe genel bir artış trendinde olmuş, 1980’lere gelindiğinde ise %25.8’lere ulaşmıştır. 1950’lerden 1960’lara geçişte ve özellikle 1960 yılında oranın düşme eğilimini sürdürerek %16.7’ler dolayında gerçekleşmesinde, ülkemizde devletçilik doğrultusundaki eğilime, Demokrat Parti’nin liberal iktisat politikaları yoluyla bir alternatif getirilmeleri yatmaktadır. Bu politikalarla dönem içinde (1950-1959) devlet büyüklüğü bir ölçüde sınırlandırılmıştır. Ancak genel bir ifadeyle, bu yıllar istisna tutulduğunda, Türkiye’de Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH’ya oranında sürekli bir artış yaşanmıştır. Bilindiği gibi 1970’lerin sonuna gelinceye kadar uygulanan iktisat politikalarına şekil veren anlayış, devletin iktisadi kalkınmada önemli rolü olduğu ve iktisadi hayatın işleyişini düzenlemesinin olumlu sonuçlar yarattığı doğrultusundadır.⁹ Bu da bir aşamaya kadar bize harcama oranındaki bu artışı açıklamaktadır.

1980 sonrasında devlete yaklaşım değişikliğinin konsolide devlet bütçesinde istenilen yönde etki yapıp yapmadığının analizini konsolide bütçe harcamalarının

⁹ Akbulut, Maliye Konferansları, s.196.

gelişiminden yararlanarak yapabiliriz. 1980'ler sonrasında Konsolide Bütçe Harcamaları azaltılabilmiş ve GSMH'ya oranı düşürülmüşmüdür? Bunu aşağıdaki tablo 4'den anlayabiliriz;

Tablo-4

1980 Sonrası Konsolide Bütçe Harcamaları/GSMH Oranı (%)

Yıllar	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995*	1980-95 Ort.	1963-79 Ort.
Eski Seri (GSMH)	25.9	24.9	20.2	25.2	23.3	23.4	21.1	21.8	21.3	22.8	23.8	28.9	28.2	34.0	31.9	39.6	26.0	22.7
Yeni Seri (GSMH)	21.6	20.4	16.6	20.9	19.3	18.4	16.2	17.1	16.6	16.9	17.2	20.9	20.4	24.6	23.0	22.3	19.5	17.2 ^{xx}

x Geçici

xx 1968'den başlamaktadır.

Kaynak: T.C.Maliye Bakanlığı Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1925-1995), 1995-1996 Bütçe Gerekçeleri.

Tablo 4'de hem , 1980-1995 yıllarında konsolide bütçe harcamalarının GSMH içerisindeki payı gösterilirken, hem de gerek bu dönemin gerekse devletin iktisadi gelişmenin öncülüğünü yaptığı 1963-1979 döneminin ortalamaları verilmektedir. Bir önceki dönemde oran %22.7 olmaktadırken kamu harcamalarının kısılması ve devletin ufaltılması amaçlanan dönemde bu oran %3.3'lük bir artış göstererek %39.6 seviyesine ulaşmıştır. 1980 yılı sonrasında genel ekonomik politikanın etkisiyle, oran, 1991'e kadar başlangıçtaki rakamın altında kalmış, 1980 yılı oranını geçmemiştir. Bu dönem içerisinde 1980-1990 yılları arasında gözlenen 1980 yılına kıyasla düşük gerçekleştirmelerin önemli bir sebebi fon sistemi vasıtasıyla bütçe dışı uygulamalara gidilmesi olabilmektedir. Görünürde konsolide bütçe harcamalarının, GSMH içerisindeki payı dalgalanmalara rağmen amaçlandığı gibi azaltılmıştır. 1990'dan sonra ise bu görünüm değişmiş ve oran büyük bir artış hızıyla yükselerek 1995 geçici rakamlarıyla %39.6'ya kadar ulaşmıştır. Bilindiği gibi 1991'lerde bütçe dışı fonların önemli bir kısım bütçe içerisine alınmış ve bunlar bütçe harcamalarını arttırıcı bir rol oynamıştır. Buna harcama kalemlerindeki fonlardan bağımsız artışlarda eklendiğinde 1980'lerden beri amaçlanan devletin ufaltılması ve harcamaların azaltılması siyasalarının bütçe harcamaları yönünden pek gerçekleştirilemediği söylenilebilir. Yani

konsolide bütçe harcamalarının GSMH içerisindeki payı azaltılmamış aksine, artış göstermiştir.

Bütçe harcamalarında 1990 sonrasında yaşanan aşırı büyüme ve harcamalardaki artışın hangi kalemlerden kaynaklandığı, ekonomik ayırım itibariyle açıklanabilir. Ancak konsolide bütçe harcamalarını büyüten bazı genel nedenleri belirtmek yararlı olacaktır.¹⁰

1- Genel ve Katma Bütçeli İdare Sayısındaki Artış: Konsolide bütçe kapsamında yer alan daire ve idarelerin sayısı devamlı olarak artmaktadır. Örneğin, 1975 yılında konsolide bütçe kapsamında yer alan daire sayısı 56 iken, 1994 yılında bu sayı 102'ye ulaşmıştır. Yeni kurulan her birim, öncelikle personel gideri olmak üzere tüm harcamaları arttırmaktadır.

2- Konut Edindirme Yardımı ve Tasarrufu Teşvik uygulamaları personel harcamalarının büyümesine neden olmuştur.

3- Ücretlilere Vergi İadesi Uygulaması: Katma Değer Vergisinin yürürlüğe girmesiyle 1984 yılından itibaren uygulanmaya başlanan Vergi İadesi uygulaması da bütçe harcamalarındaki büyümenin bir nedeni olmuştur.

4- Fonların Bütçe Kapsamına Alınması: 1993 yılında fonların önemli bir kısmı bütçe kapsamına alınmış ve harcamaları da bütçe giderleri içerisinde görülmeye başlanmıştır. Bu husus 1993 yılında, bütçe harcamalarının GSMH içerisindeki payının 2.2 puan daha yükselmesine neden olmuştur.

5- Personel ve Borç Faiz Giderlerindeki Büyüme: Bütçe harcamalarını arttıran en önemli neden son dönemlerde personel giderleri ile borç faizi ödemelerindeki büyük artışlardır (Ekonomik Ayırım itibariyle harcamaların gelişimi açıklanırken, bu husus üzerinde durulacaktır).

6- Öte yandan bütçe kapsamına alınan hususlar da sürekli olarak artmaktadır. Bunun bir örneği "Zirai Ürünlerin Desteklenmesi İçin Yapılacak Ödemelerin" bütçe kapsamına alınmasıdır. 1994 yılı bütçesinde bu amaçla 12 trilyon TL ödenek ayrılmıştır.

¹⁰ Erdoğan Öner, "Kamu Kesimi Gelir-Harcama ve Borçlanma Gereği: Genel Bir Değerlendirme (1975-1993)", X.Türkiye Maliye Sempozyumu-Kamu Kesimi Finansman Açıkları-Antalya, İstanbul: İ.Ü.Basımevi, 1996, s.161-162.

Sayılan bu nedenlerin dışında bütçe harcamalarını arttıran çok çeşitli sebepler bulunmaktadır. Yeni iller-ilçeler kurulması, kurumların daha çok hizmet vermek amacıyla sürekli olarak büyüme eğiliminde olmaları, bütçeden yardım olarak verilen harcamaların artması (Dış ülkelere, Vakıflarca kurulan Yüksek Öğrenim Kurumlarına, Mahalli İdarelere, Siyasi Partilere yapılan yardımlar vs.) gibi nedenler bütçe harcamalarının giderek büyümesine neden olmaktadır.

B- Konsolide Bütçe Harcamalarının Ekonomik Ayrım İtibariyle Bileşimi ve Analizi

Uygulanan genel ekonomik ve sosyal politikaların sonuçlarının görülüp, izlenebilmesi açısından, bütçe harcamalarının ekonomik ayrım bazında değerlendirilmesi önemli imkanlar sağlamaktadır.¹¹ Bu sınıflandırmaya göre harcamalar cari, yatırım ve transfer harcamaları olarak incelenirler. Bu kalemlerin gelişimi ve değişimi ekonomide aynı yıllarda yaşanan değişimi açıklayabilmektedir.

Türkiye’de kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırması, üçlü bir ayrımla yapılmaktadır. Temelde mal ve hizmet alımına yönelen reel harcamalar, cari ve yatırım harcamaları olarak gösterilmektedir. Bunun dışında kalan harcamalar transfer harcamaları olmakta ve kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri, iktisadi transferler ve yardımlar, mali transferler, sosyal transferler, borç ödemeleri ve kamulaştırma gibi kalemlerden meydana gelmektedir.

Bütçe harcamalarında 1980 sonrası değişimi iyi bir şekilde analiz edebilmek için ekonomik dağılımın içindeki üç ana grubun GSMH ile ilişkilerini incelemek yararlı olacaktır. Ayrıca bu üç ana grubun konsolide bütçe harcamaları içindeki payının dönem bazında ne olduğu ve ne yönde değiştiği ile kendi içlerindeki kalemlerin ağırlıklarındaki değişim de konumuz açısından önemli unsurlar olmaktadır. Analizimiz açısından önemli olan rakamlar tablo-5 ve tablo-6’da verilmektedir.

¹¹ Erdoğan Öner, Türkiye’de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirilmesi (1924-1993), Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı-BÜMKO, 1993, s.14

Tablo-5

GSMH'nın Yüzdesi Olarak Konsolide Bütçe Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırması (%)

Yıllar	Cari		Yatırım		Transfer		Toplam	
	B0	KH	B0	KH	B0	KH	B0	KH
1980	7.06	10.49	4.26	4.96	6.04	9.75	17.36	25.19
1981	10.14	9.2	5.76	5.49	7.88	9.19	23.78	23.88
1982	8.75	7.54	5.11	4.42	6.79	7.07	20.66	19.34
1983	10.28	9.19	4.86	4.14	6.75	9.28	21.97	22.61
1984	8.15	8.08	4.04	3.74	5.40	8.77	17.59	20.59
1985	7.79	7.51	3.62	4.03	6.58	7.87	17.98	19.41
1986	7.74	7.75	3.31	4.50	7.37	8.87	18.43	21.11
1987	7.17	7.75	3.17	4.08	8.53	10.01	18.87	21.84
1988	6.99	7.42	3.45	3.54	10.32	10.36	20.76	21.32
1989	6.59	9.73	3.10	3.41	9.61	9.61	19.30	22.78
1990	9.55	11.64	3.41	3.44	9.44	8.71	22.41	23.79
1991	9.87	13.19	2.93	4.15	9.27	11.51	22.07	28.86
1992	12.57	14.34	3.36	4.09	10.10	9.80	26.05	28.24
1993	12.23	14.22	3.20	3.98	12.06	15.75	27.50	33.96
1994 ^a	11.44	12.30	2.99	2.72	14.57	16.94	29.01	31.98
1995 ^b	12.68	14.87 ^c	1.95	2.35 ^c	16.02	22.42 ^c	30.67	39.65 ^c
1964-70 Ort.	10.2	9.7	5.2	5.0	4.6	5.0	20.0	19.7
1971-80 Ort.	9.0	10.5	5.3	5.0	6.4	8.4	20.7	23.9

(a) GSMH geçici

(b) GSMH hedef

(c) Geçici

Kaynak: Bütçe gerekçeleri.

Tablo-6

Konsolide Bütçe Harcamaları Toplamının Yüzdesi Olarak, Cari, Yatırım ve Transfer Harcamaları

Yıllar	Cari		Yatırım		Transfer	
	BÖ	H	BÖ	H	BÖ	H
1980	40.66	41.63	24.55	19.68	34.79	38.69
1981	42.65	38.53	24.22	23.00	33.14	38.48
1982	42.37	38.99	24.75	22.84	32.88	36.57
1983	46.77	40.66	22.10	18.30	30.73	41.04
1984	46.32	39.22	22.99	18.18	30.69	42.60
1985	43.31	38.67	20.10	20.78	36.59	40.56
1986	42.02	36.71	17.96	21.30	40.02	41.99
1987	38.00	35.47	16.78	18.69	45.23	45.85
1988	33.69	34.79	16.62	16.62	49.69	48.60
1989	34.15	42.71	16.05	14.97	49.80	42.17
1990	42.7	48.9	15.2	14.5	42.1	36.6
1991	44.7	45.7	13.3	14.4	42.0	39.9
1992	48.3	50.8	12.9	14.5	38.8	34.7
1993	44.5	41.9	11.6	11.7	43.9	46.4
1994	39.4	38.5	10.3	8.5	50.2	53.0
1995	41.4	37.5	6.4	6.0	52.3	56.6
1996	29.8	38.5 ^x	6.8	6.8 ^x	63.4	54.6 ^x

(x) Program Hedefi

Kaynak: Bütçe gerekçeleri.

1- Cari Harcama Bileşimi Analizi

Ekonomik ayırma göre 1980 sonrasında bütçe harcamalarının GSMH'dan ne kadar pay aldıkları, Tablo-5'de görülmektedir. Tablo-5'te başlangıç ödeneği ve kesin harcamalar birbirinden ayrı olarak belirtmiştir. Cari harcamaların GSMH içindeki oranı

(kesin harcama) 1980 yılında %10.49 iken, 1995 yılında %14.87'ye ulaşmıştır. Bu rakam

1980'in hemen sonrasında daralma eğilimine girmiş, 1988'de %7.42'ye kadar düşmüş, ancak 1990'da seviyesini arttırarak %11.64'e ulaşarak artışını devam ettirmiştir. Cari harcamalardaki bu 1990 sonrası önemli artışın nedeni, diğer cari harcamalar değil personel harcamalarındaki artışlar olmuştur. Personel harcamaları 1980 yılından itibaren azalan bir seyir izlemiş, 1989 yılından sonra yükselerek 1995'te cari harcamalar içinde önemli bir artış gösteren kalem olmuştur.

Tablo-7

Konsolide Bütçe Cari Harcama Bileşimi-GSMH Oranı (%)

Yıl	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 ^a	1995
Pers	7.9	6.2	5.3	5.8	5.0	4.6	4.7	5.1	5.0	7.4	9.2	10.7	11.7	11.7	9.6	11.5 ^c
Diğ.	3.3	3.6	3.0	3.4	3.1	2.9	3.1	2.6	2.4	2.4	2.4	2.4	2.5	2.4	2.6	3.2 ^c
Cari																

(a) GSMH Geçici, (b) GSMH Hedef, (c) Geçici Harcama

Kaynak: Bütçe Gerekçeleri ve Konsolide Bütçe Gider-Gelir Gerçekleşmeleri (1925-1995).

Cari harcamaların konsolide bütçe harcamaları içerisindeki payı 1980 yılında %41.6 iken 1995 yılına gelindiğinde %37.8'e gerilemiş ve 1996 yılı hedefi olarak da %38.5 saptanmıştır (Tablo-4). 1980 yılında cari harcamalar bütçe içerisinde en büyük harcama sınıfı iken 1995 ve 1996'lara gelindiğinde bu değişmiş ve GSMH içi payı artmasına rağmen konsolide bütçenin, transfer harcamalarından sonra gelen harcama türü olmuştur. Göze çarpan bir diğer gelişme cari harcamaların 1980'den sonraki 1989'a kadar olan yıllarda payının, 1980 yılı rakamının altında seyretmesi, 1989 yılında ve sonrasında ise 1992 yılına dek, yükselmesi olmaktadır. 1989 yılında cari harcamaların bütçe içerisindeki payında artış, tablo-7 incelenirse, personel harcamalarındaki reel artışla açıklanabilir. Bütçe rakamlarında 1983, 1987, 1989'daki değişimleri bu dönemlerde yapılan seçimlerle ilişkilendirebiliriz. Özellikle 1989'daki cari harcama artışı oy avcılığının ücretlerde yol açtığı artış dolayısıyla gerçekleşmiştir denilebilir.¹²

¹² Bülbul, a.g.e., s.86.

a) Personel Harcamaları

Konsolide bütçe personel harcamaları, genel ve katma bütçeli kuruluşlarda çalışanların aylıklar, sözleşmeli personel ücretleri, işçi ücretleri, sosyal yardımlar, ek çalışma karşılıkları, tazminat ve ödüller, ödenekler, tedavi yardımı ve cenaze giderleri ile diğer personel giderlerini kapsamaktadır. Bilindiği gibi ülkemizde merkezi idare ülke yönetimiyle ilgili yetki ve sorumlulukların çok önemli bir bölümünü elinde tuttuğu için geniş memur ve diğer personel ihtiyacı duymaktadır. Devlet en büyük işveren olarak personel harcaması kanalıyla aynı zamanda emek piyasası üzerinde de önemli etkilere sahiptir. Cari harcamalar içerisinde büyük bir paya sahip olan personel harcamalarının 1980'den sonra ne yönde geliştiği, GSMH ile ilişkisi açısından Tablo-7 kullanılarak analiz edilebilir. 1980'lere kadar, 1963-1980 yılları arasındaki dönemde personel harcamaları/GSMH oranı ortalama %6.51 dolayında olmuştur. 1980'de bu oran Tablo-7'den görebileceğimiz gibi %7.9'dur. 24 Ocak 1980 kararlarıyla birlikte uygulanan istikrar tedbirleri ve harcama kısıcı politikalarla birlikte bu oran, istenildiği gibi 1989 yılına kadar azaltılarak, düşük düzeyde tutulmuştur. Çalışanlara yüklenilerek personel harcamalarının azaltılması özellikle dış ekonomik ilişkilerde de neoliberal bir siyasetin bir ölçüde altyapısını oluşturmuştur. Çünkü iç üretim maliyetlerinin düşürülebilmesinde, kamu çalışanlarının ücretlerindeki aşındırmalar etkin olmuştur.¹³ 1989'da artmaya başlayan oran ufak dalgalanmalarla 1995 yılında %11.5 düzeyinde oluşmuştur. 1989 yılındaki yükselişin kökeninde, önemli maaş artışları yoluyla 1980'lerden sonra sürekli aşınmaya uğratılan ücretlerin arttırılması yatmaktadır. Önceki on yıla damgasını vuran gelirler politikası, kamu sektörü ücretlerine 1989 yılı içinde yapılan %140'luk zamlarla son bulmuş ve böylece uzunca bir aradan sonra geleneksel popülizme dönüşün ilk işareti verilmiştir.¹⁴ Kısa dönemli siyasal amaçlara ulaşabilmek için kamu kesiminin ağırlığını azaltmaya yönelik politikalardan taviz verilerek, ufku dar bir popülist yaklaşım benimsenmiş, personel harcamaları yoluyla gelirin yeniden dağılımı etkilenmeye çalışılmıştır.¹⁵ Aslında gelişmiş ülkelerde personel harcamaları istikrarlı bir seyir izlemekte ve bu da personel harcamalarının bütçe içerisindeki payının düşük olduğu

¹³ Bülbul, a.g.e., s.86.

¹⁴ İzzettin Önder ve diğerleri, Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul: Gökhan Matbaacılık, 1993, s.1.

¹⁵ TÜSİAD, Türkiye İçin Yeni Bir Orta Vadeli İstikrar Programına Doğru, TÜSİAD Yayın No: TÜSİAD-T/95, 6-180, İstanbul, 1995, s.174.

nisbette toplumsal refaha ve sosyal hizmetlere daha fazla kaynak ayrılabilmesini göstermektedir.

Personel giderlerinin, hem bütçe hem de GSMH içerisindeki payını arttıran sebeplerden ücret artışları dışında kalan çok önemli bir diğer neden personel kadro sayılarındaki artışlardır. Kamu personel sayısının artması yani devletin istihdam ettiği kişi sayısının fazla olması devletin büyüdüğü yönünde bir göstergedir. Tabiidir ki böyle bir gelişme liberal iktisatçıların liberal iktisat prensipleriyle uyumsuz bir gelişmedir. 1980 sonrasında hakim olan yaklaşımlar kamu sektörünün payını azaltıcı olduğu için bir yönüyle devletin istihdam ettiği çalışan sayısının da azaltılmasını gerektirmektedir. Konsolide bütçeye dahil kuruluşların kadrolarının 1980 sonrasındaki gelişimini Tablo-8'den yararlanarak inceleyebiliriz.



Tablo-8

Konsolide Bütçeye Dahil Kuruluşların Kadroları Ve Yıllık Artış Oranları (1980-1995)

Yıllar	Mem. (%)	Ar. Or.	Söz.Pers.	Ar.Or.(%)	Sür.İşçi	Ar.Or.(%)	Geçici İşçi	Ar.Or.(%)	Top.	Ar.Or.(%)
1980	1.170.224		4.568		169.302		37.337		1.381.431	
1981	1.169.494	-0.1	4.331	-5.2	173.835	2.7	63.393	69.8	1.411.053	2.1
1982	1.176.224	0.6	4.415	1.9	174.074	0.1	53.192	-16.1	1.407.905	-0.2
1983	1.195.607	1.6	5.762	30.5	175.644	0.9	54.466	2.4	1.431.479	1.7
1984	1.285.831	7.5	5.247	-8.9	174.510	-0.6	53.149	-2.4	1.518.737	6.1
1985	1.316.661	2.4	5.526	5.3	173.036	-0.8	65.711	23.6	1.560.934	2.8
1986	1.356.137	3.0	6.388	15.6	173.058	0.0	65.560	-0.2	1.601.143	2.6
1987	1.401.391	3.3	7.697	20.5	172.316	-0.4	65.731	0.3	1.647.135	2.9
1988	1.428.382	1.9	8.070	4.8	172.172	-0.1	58.517	-11.0	1.667.141	1.2
1989	1.440.504	0.8	10.448	29.5	172.425	0.1	55.163	-5.7	1.678.540	0.7
1990	1.461.561	1.5	16.699	59.8	173.841	0.8	57.058	3.4	1.709.159	1.8
1991	1.509.518	3.3	17.241	3.2	174.219	0.2	65.476	14.8	1.766.454	3.4
1992	1.608.451	6.6	16.440	-4.6	179.686	3.1	64.784	-1.1	1.869.361	5.8
1993	1.692.655	5.2	14.765	-10.2	179.852	0.1	72.483	11.9	1.959.755	4.8
1994	1.708.062	0.9	14.383	-2.6	179.506	-0.2	45.964	-36.6	1.947.915	-0.6
1995(*)	1.724.152	0.9	13.597	-5.5	174.016	-3.1	43.526	-5.3	1.955.291	0.4

1- 1.10.1995 tarihi itibarıyla kullanılabilir serbest kadro sayıdır.

2- 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'na tabi personel hariçtir.

3- Geçici işçi sayıları vize edilen Adam/Ay sayısının 12 aya bölünmesi suretiyle hesaplanmıştır.

Kaynak: 1996 Bütçe Gerekçesi.

1980 yılında konsolide bütçeye dahil kuruluşların toplam çalışan kadro sayısı, memur, sözleşmeli personel, sürekli ve geçici işçi dahil olmak üzere 1.381.431'dir. 1995 yılına gelindiğinde bu sayı 1.955.291'e çıkmıştır. 1982 yılı ve 1994 yılı dışında sürekli olarak 1980 sonrasında personel sayısı artmış, en yüksek artış oranı 1984 yılında yaşanmıştır. 1991, 1992 ve 1993'deki artış oranı da dikkat çekici olmuştur. 1994 yılında %0.6'lık bir azalma ve 1995'de %0.4'lük bir artış yaşanması artış hızının bu yıllarda kırıldığını göstermektedir. Bu gelişme, 5 Nisan 1994 tarihinde uygulamaya konulan

“Ekonomik Önlemler Uygulama Planı” ile tesbit edilen personel ile ilgili hedeflere uyulmasından kaynaklanmıştır. Nitekim kurumların personel ihtiyaçları, öncelikle özelleştirilen veya özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların personelinden karşılanmış dışarıdan personel alımı çok sıkı şartlara bağlanmıştır. Tasfiye edilen kamu iktisadi teşebbüslerinden çıkarılan personel genel idare bünyesindeki kuruluşlara transfer edilmiştir. Memur sayısının Tablo-8’den görülebileceği gibi, 1981 yılı hariç dönem boyunca farklı oranlarda da olsa devamlı artış içerisinde olması ve işçi sayısındaki artışlarda gerek seçimlerin ve gerekse diğer kamu kesimlerinden konsolide bütçe kapsamındaki kuruluşlara olan personel geçişlerinin etkili olduğu söylenilebilir.

Görüldüğü gibi her ne kadar devletin ufaltılması ve minimal devlet siyasetleri benimsenmiş olsa da 1980’lerden sonra da devlet bir istihdam alanı olarak algılanmaya devam edilmiştir. Devlet yeni istihdam alanları oluşturma yönünden özel sektörü harekete geçirememiş, işsizliğin azaltılması konusunda halkın talepleri doğrultusunda da kendi imkanlarını kullanarak devlet kadrolarını genişletme yönünde davranışta bulunmuştur. Yani devletin ufaltılması doğrultusundaki tedbirleri politika tedbirleri gözardı edilmiştir. Ayrıca personel sayısı ve personel harcamalarının artışında bir etken olan işçi ücretlerinin bazı kamu sektörlerinde anormal yükseltilmesinde sendikacılarla bunları destekleyen popülist politikacıların ve muhalefet ile medya kuruluşlarının rolü büyük olmaktadır. Devlet, muhtelif bazı baskı grupları tarafından istismar edilmekte amaçladığı bazı makro politikaları uygulayamamaktadır. Çok bölünmüş ve iktidar rekabeti içindeki politik yapıda, özel çıkar gruplarının değişimi önleme gücü değişimin önündeki en büyük engel olarak görülmektedir.¹⁶

Personel sayısındaki artış oranlarının, 1984 yılında %6.1, 1989 yılında %2.9, 1991 yılında %3.4, 1992 yılında %5.8, 1993 yılında ise %4.8 gibi üst rakamlara sıçraması ve 1984, 1989, 1991 yıllarının seçim yılları olması dikkat çekicidir. Seçmenlerin, politikacıların ve bürokratların istekleri bir yerde kesişmiş ve iktidar partisi kendisine oy kaybettiren işsizlik sorununu bir ölçüde hafifletmek için kamu istihdam politikasını tercih etmek zorunda kalmıştır.

¹⁶ OECD, Economic Surveys 1995-1996, Turkey, 1996, s.55.

b) Diğer Cari

Bütçenin en esnek kalemlerinden biri olan diğer cari harcamaları, devletin temel fonksiyonlarının görülebilmesi için gerekli, personel harcamaları dışında yaptığı harcamalardır. Yolluklar, hizmet alımları, tüketim malları ve malzeme alımları ile demirbaş alımlarını kapsamaktadır.¹⁷

Diğer cari harcamaların 1980 sonrası GSMH'ya oranını Tablo-7'den yararlanarak izlersek; 1995'e kadar fazla önemli bir değişme olmadığını gözleyebiliriz. 1980 yılında %3.3 olan bu oran 1987'ye dek bu civarda olmuş, 1987 yılında ise %2.6'ya inmiş ve 1995'e dek yaklaşık böyle devam etmiştir. Diğer cari harcamaların bütçe harcamaları içerisindeki payı ise giderek azalma eğilimi göstermiştir.

Diğer cari harcamalar içerisinde fonksiyonel yönden en önemli harcamalar, milli savunma ve güvenlikle ilgili olan harcamalar olmaktadır. Aslında GSMH içerisinde bu kalem bir azalma içerisinde görülse de, diğer cari harcamaların yaklaşık %70'ini temsil eden savunma-güvenlik harcamalarının önemli boyutlara ulaştığı bilinmektedir. Bu harcamalar ayrıca bütçe dışında kurulan savunma-güvenlik amaçlı fonlardan finanse edilmektedir. Savunma ve güvenlik harcamalarına ayrılan önemli payın orduevleri, polisevleri, lojmanlar, tatil tesisleri, özel kullanıma tahsis edilmiş kamu araçları gibi personel ayrıcalığı tanıyan hizmetler düşünüldüğünde bunların amacına uygun kullanılıp kullanılmadığı, israfa sebep olup olmadığı kuşku götürmektedir. Ülkemizin içinde bulunduğu siyasi durum ve stratejik konum da bu tür savunma amaçlı harcamaların kısılması önünde önemli engel oluşturmaktadır.

2- Transfer Harcamaları ve Bileşiminin Analizi

Genel bütçeden diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel ve tüzel kişilere gelir ve sermaye biçimindeki kaynak aktarımları transfer harcamalarını oluşturmaktadır. Türkiye'de transfer harcamaları bileşiminde, kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri, iktisadi transferler, sosyal transferler, borç faiz ödemeleri ve kamulaştırma gibi kalemler bulunmaktadır.

¹⁷ Öner, a.g.e., s.18.

Transfer harcamaları kısmen özel, kısmen kamu niteliğindeki kişi ve kurumlara verilir. Özel sektöre yapılan bu tür ödemeler genellikle doğrudan doğruya parasal değer aktarmaları biçiminde, kurumlara yapılanlar ise yatırım olanaklarını arttıran ek bir fon şeklinde olabilmektedir.

a) Transfer Harcamalarının Bileşimi

Transfer harcamaları bileşimlerini oluşturan kalemlerin içeriklerinin ne olduğunu açıklamamız konumuz açısından önemlidir.

aa) Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkilleri

Sermaye transferi niteliğinde olan ve önceki dönemlerde üretilen değerlerin el değiştirmesi şeklindeki harcamalardır. İktisadi devlet teşekküllerine, kamu iktisadi teşebbüslerine, ortaklıklara, döner sermayeli kuruluşlara, kamu finansmanı ile kurulmuş benzeri kurumlara katılma paylarına ilişkin ödemelerdir.

ab) İktisadi Transferler

İktisadi devlet teşekkülleri, kamu iktisadi kuruluşları gibi kuruluşlara yapılan transferlerden oluşmaktadır. Bu transferlerle, bazı mal ve hizmetlerin nisbi fiyatlarında değişimler sağlanmakta ve bu yolla bu mal ve hizmetlerin üretici veya tüketicileri lehine dolaylı yoldan reel gelir dağılımı gerçekleştirilmekte, bazen de belli alanlardaki yatırımlar özendirilmektedir.¹⁸ Bakanlar kurulunca alınan önlemler doğrultusunda devlet teşebbüslerinin zarar karşılıkları, müdahale alımları ve destekleme zararları için yapılan ödemeler örnek olarak verilebilir.

ac) Mali Transferler

Bu transferler özel idareler, belediyeler, katma bütçeli ve bağımsız kamu kuruluşları ve uluslararası bazı kuruluşlara yapılan yardım ve ödemelerden oluşmaktadır. Ülke dışına ya da bazı kamu kuruluşlarına bunlarla kaynak aktarılmaktadır.

¹⁸ Engin Ataç-Beyhan Ataç, "Türkiye'de 1964-1991 Döneminde Ekonomik Açıdan Kamu Harcamaları Bileşiminin Analizi", 3. İzmir İktisat Kongresi 4-7 Haziran 1992-Gelişme Stratejileri ve Makro Ekonomik Politikalar, Ankara: DPT Yayını, 1993, s.43.

ad) Sosyal Transferler

Kişilere doğrudan doğruya yapılan refah transferleri biçimindedir. Sosyal yardımlar yani emekli, dul ve yetim aylıkları, öğrenci bursları, yemek yardımları gibi harcamalardan oluşmaktadır.

ae) Borç Ödemeleri

İç-dış ve diğer devlet borçlarından dolayı alacaklılara yapılan kaynak transferleridir. Bu borçlarla birlikte borçlara ilişkin faiz ödemeleri de 1983 yılında kullanılmaya başlanmış bir transfer türü olmuştur.

Bu şekilde transfer harcamaları içerisindeki kalemleri kısaca belirttikten sonra, 1980 sonrasında bu harcama türünde ne yönde değişimlerin yaşandığını rakamsal olarak analiz edebiliriz.

b) Transfer Harcamalarının Genel Değerlendirilmesi

Tablo-5'i incelediğimizde, 1980 yılında GSMH'nin %9.75'ini ifade eden transfer harcamaları 1987 yılına dek kesin harcama olarak bu oranın altında kalmıştır. 1987 yılında GSMH'nin %10.01'ine ulaşan transfer harcamaları sonraki yıllarda ufak dalgalanmalarla bu rakama yakın oluşmuş, özellikle 1993-1994 ve 1995 yıllarında önemli artışlar göstererek harcama bazında GSMH'nin %22.4'üne ulaşmıştır. GSMH içerisindeki payı, özellikle 1993'den itibaren sürekli olarak, en çok olan, harcama kalemi özelliği göstermiştir. Transfer harcamalarında GSMH'nin oranı olarak önemli ölçülerde bir artış sözkonusudur. Bunu 1980 öncesi 1964-1970 arası ve 1970-1980 arası transfer harcamaları ortalama oranını incelediğimizde daha iyi anlayabiliriz. 1964-1970 arası kesin harcamaların GSMH'ya ortalama oranı %5, 1970-1980 ortalaması ise %8.4 iken, 1995 yılında %22.4 olmuş, çok büyük bir artış göstermiştir.

Transfer harcamalarının toplam harcamalar içerisinde oranındaki değişmeyi, Tablo-6 yardımıyla analiz edebiliriz. 1980 yılında kesin harcama olarak bu oran %38.6 olmuş, 1980 öncesi dönemde ise 1964-1970 arasında ortalama %21.8, 1970-1980 döneminde ise ortalama %34.9 dolayında oluşmuştur. 1980 yılından sonra toplam harcamalar içerisinde transfer harcamaları harcama bazında sonraki iki yıl düşük bir azalma göstermiş, 1983 yılından itibaren artmış, 1987 yılında tekrar önemli bir sıçrama

göstererek %45.85'e ulaşmıştır. 1988 yılında %48.6'ya çıkan oran 1989-90-91-92 yıllarında düşük seyretmiş, 1993 yılında tekrar artışa geçerek 1995 yılında %56.6 olarak gerçekleşmiştir. 1996 bütçesinde ise bu oranın %54.6 olacağı hedeflenmektedir. 1983'ten sonra konsolide bütçe harcamaları içerisinde en önemli paya sahip olan transfer harcamaları 1989-90-91-92 yıllarından sonra da birincil harcama kalemi durumuna gelmiş ve bunu önemli boyutlarda arttırmıştır. Tarihsel bir analize girdiğimizde 1980 öncesi dönemde yani 1960 ve 1970'lerde toplam harcamalar içerisinde cari ve yatırım harcamalarının payı önemli bir yer tutmaktadır. Ancak 1980'lerden sonra ise, bütçe adeta bir transfer bütçesi halini almıştır.

Toplam kamu harcamaları içerisinde transfer harcamaları payının son yıllarda önemli boyutlarda artması, kaynağını tesbit edebilmek yönünden transfer harcamaları bileşiminin de incelenmesini gerektirmektedir. Bu doğrultuda Tablo-9 GSMH'nin yüzdesi olarak bu bileşimi rakamsal olarak ifade ederken, Tablo-10'da bileşimi, toplam transfer harcamaları yüzdesi olarak göstermektedir.

Tablo-9

Gayri Safi Milli Hasılanın Yüzdesi Olarak Transfer Harcamaları Bileşimi

(Başlangıç Ödenekleri)

Yıllar	Kur.Ka ve Serm.Teş.	İktisa.	Mali	Sosyal	Kamul.	Borç Ö.	Borç Fa	D.Borç. Öd.	Fon Öd.	Diğer Trans.
1980	0.86	1.83	0.82	0.72	0.16	1.66	-	-	-	-
1981	1.20	2.04	1.20	0.82	0.29	2.33	-	-	-	-
1982	2.53	0.58	1.93	0.79	0.33	1.37	-	-	-	-
1983	2.69	0.55	1.00	0.72	0.44	-	0.98	0.36	-	0.01
1984	1.86	0.45	0.94	0.80	0.33	-	0.78	0.24	-	0.01
1985	0.83	0.36	1.45	0.80	0.31	-	2.44	0.36	-	0.04
1986	0.25	0.43	1.59	0.82	0.27	-	3.21	0.76	-	0.05
1987	0.53	0.55	1.64	0.85	0.25	-	3.87	0.80	-	0.05
1988	0.92	0.62	0.99	0.83	0.18	-	5.41	1.33	-	0.05
1989	0.76	0.36	1.17	0.83	0.17	-	5.45	0.84	-	0.04
1990	0.60	0.43	1.37	0.66	0.15	-	5.00	1.03	-	0.06
1991	0.66	0.44	2.33	0.49	0.22	-	3.99	0.90	-	0.20
1992	0.96	0.57	1.20	0.55	0.18	-	5.26	1.10	-	0.25
1993	1.16	0.61	1.19	0.65	0.16	-	5.05	0.89	2.07	0.24
1994 ^x	0.99	1.04	1.06	0.90	0.11	-	7.70	0.71	1.80	0.21
1995 ^{xx}	0.30	0.85	2.07	1.67	0.09	-	8.94	0.65	1.12	0.29
1980-95 Dön Ort.	1.06	0.73	1.37	0.80	0.22	1.78	4.46	0.76	1.66	0.12
1964-70 Dön Ort.	0.31	0.91	0.60	0.58	0.37	1.85	-	-	-	-
1971-80 Dön Ort.	0.75	1.36	1.64	0.50	0.36	1.75	-	-	-	-

(x) Geçici (GSMH)

(xx) Hedef (GSMH)

Kaynak: 1964-1996 Yılı Bütçe Gerekçeleri, Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1925-1995)

Tablo-10: Toplam Transfer Harcamalarının Yüzdesi Olarak Transfer Harcamaları Bileşim (Kesin Harc.)

Yıllar	Kur.Kat.P. ve Serm.T.	İktisadi Transf.	Mali Transf.	Sosyal Transf.	Borç Faizl.	Diğer Borç Öd	Fon Ödeme.	Kamulaş	Diğerl.
1983	32.0	4.85	6.9	12.03	19.68	20.06		3.83	0.65
1984	18.36	3.66	8.0	9.00	27.30	28.97		3.97	0.74
1985	6.9	4.11	4.02	11.43	30.85	38.25		3.61	0.82
1986	2.75	4.27	4.59	9.71	38.14	37.28		2.44	0.83
1987	7.18	5.01	3.89	8.83	38.64	32.79		2.56	1.09
1988	8.85	4.96	3.50	8.51	47.77	23.96		1.46	1.0
1989	7.96	3.03	3.55	9.82	50.39	22.93		0.98	1.35
1990	6.7	4.0	3.9	6.9	55.8	18.9	-	2.1	1.7
1991	21.8	5.5	4.4	4.9	45.6	15.1	-	1.2	1.5
1992	12.0	2.7	2.7	7.5	51.5	18.8	-	1.3	3.5
1993	10.2	3.9	1.6	6.2	51.2	10.3	13.3	0.8	2.5
1994	4.8	3.2	1.4	8.3	62.4	7.2	10.2	0.4	2.1
1995	5.2	3.3	2.7	12.8	59.1	7.9	6.7	0.3	2.2
1996*	2.6	3.8	12.8	13.5	58.2	3.3	4.6	0.3	1.0

(*) Başlangıç Ödeneği. Kaynak: 1985-1997 Yılları Bütçe Gerekçeleri

Tablo-11: Transfer Türlerine Göre Transfer Harcamaları-GSMH Oranı (%) (Kesin Harcamalar)

Yıl/Tr.T.	Kur.Kat. ve Ser.T.	İktisadi Trms.	Mali Trms.	Sosyal Trms.	Kamul.	Borç Faizi	D.Borç Öd.	Fon Ödem.	Diğer Trms.
1990	0.42	0.25	0.24	0.43	0.13	3.51	1.18	-	0.10
1991	1.81	0.45	0.36	0.40	0.99	3.79	1.26	-	0.12
1992	0.85	0.18	0.19	0.53	0.09	3.65	1.33	-	0.24
1993	1.16	0.43	0.18	0.70	0.08	5.83	1.17	1.51	0.28
1994	0.58	0.39	0.17	1.01	0.04	7.67	0.88	1.25	0.26
1995	0.64	0.40	0.33	1.58	0.03	7.33	0.97	0.82	0.26
1996*	0.39	0.57	1.92	2.03	0.03	8.76	0.49	0.68	0.14

* Başlangıç ödeneği, Kaynak: 1995-1996 Bütçe Gerekçesi.

c- Transfer Harcamaları Bileşiminin Genel Değerlendirilmesi

Transfer harcamaları bileşimi GSMH oransal ilişkisini başlangıç ödeneği bazında gözlediğimiz Tablo-9'da, 1980 yılına ilişkin en yüksek orana sahip olan kalem %1.83 ile iktisadi transferler, ondan sonra gelen kalem ise %1.66 ile borç ödemeleri olmaktadır. Bileşimin analizini yaparken 1980 öncesi dönemden yararlanırsak; 1971-1980 ve 1964-1970 döneminde ortalama olarak en büyük pay borç ödemeleri kalemine aittir. Yine dönem ortalamalarına bakılarak kurumlara katılma paylarının 1964-1995 arası dönemde bir artış gösterdiği ve kamulaştırmanın ise bir düşüş içerisinde olduğu söylenilebilir. İktisadi transferler 1980 ve 1981 yılında yüksek bir seviyede (%1.83-%2.04) tesbit edilmiş daha sonra azalarak 1994'e dek %0.5'ler dolayında oluşmuştur.

Sosyal transferler incelendiğinde 1980 sonrasında önceki dönem ortalarına nazaran artmış, 1990'a kadar yaklaşık aynı seviyelerde oluşmuştur. 1990-91-92 ve 1993 yılında bu döneme nisbeten azalmış, 1994 ve 1995 yıllarında ise artmış ve 1995 yılında sosyal transfer başlangıç ödeneği %1.67 gibi yüksek bir oranda olmuştur. 1983 yılında kullanılmaya başlayan borç faizi kalemi belki de tabloda ki en ilgi çekici kalem olmuştur. 1983'te GSMH'nın %0.98 olan başlangıç ödeneği 1995 yılında %8.94'e çıkarak harcama kalemleri arasındaki en yüksek artışı göstermiş ve 1985'ten itibaren bileşimin içindeki en yüksek birinci kalem olmuştur. Bu gelişme toplam transfer harcamaları açısından çok önemlidir.

Tablo-10'dan transfer harcamaları içinde bileşim kalemlerinin hangi oranda olduğunu kesin harcamalara dayanarak görebiliriz. 1983 yılında transfer harcamaları içerisinde en büyük pay %32 ile kurumlara katılma payları ve sermaye teşkillerine aitken, 1995'e gelindiğinde en büyük payın %55.8 ile borç faizlerine ait olduğu gözlenmektedir. Sermaye teşkilinin %32 gibi bir orandan 1996 yılında %2.6'ya gerilemesi KİT'lerin sermaye teşkiline devlet katkısının azaldığını göstermektedir.¹⁹ Borç faizlerinin 1983 yılındaki oranı %19.68 iken bazı ufak dalgalanmalarla birlikte 1994 yılında %62.4, 1995 yılında ise %55.8 oranına ulaşmış çok önemli bir artış göstermiştir. 1980'lerde alınan tedbirlere rağmen iktisadi transferlerin transfer harcamaları içerisindeki oranında önemli bir düşüş yaşanmamış 1987, 1988, 1991 ve

¹⁹ İzzettin Önder ve diğerleri, a.g.e., s.26.

1995'te artış, 1983 yılındaki %4.85 oranının üzerine çıkmıştır. İktisadi transferleri GSMH içindeki oran olarak incelediğimizde, tablo-9'dan, 1980 ve 1981 yıllarındaki oranın sırasıyla %1.83 ve %2.04 iken, 1982 yılında %0.58'e indirildiğini ve 1994'e kadar bazı iniş ve çıkışlara rağmen aynı oranı koruduğunu görüyoruz. 24 Ocak 1980 kararlarının ve liberal devlet-piyasa ekonomisi anlayışının uygulama olarak 1983 seçimlerinden sonra yoğunlaştığı bilinmektedir. Buna rağmen kademeli olarak iktisadi transferlerin payının azaltılmadığı ve 1994 ve 1995 yılları başlangıç ödenekleri itibarıyla %1.04 ve %0.85 ulaştıkları, 1992'den itibaren bir artış trendinde olduğu bilinmektedir. Yine de 1980-1995 döneminde iktisadi transferlerin GSMH'ya oranının ortalaması %0.73 olmuş, yani 1971-1980 ortalamasının altında oluşmuştur.

En önemli ve en büyük boyuttaki artış transfer harcamaları içerisindeki oranı olarak, borç faizleri kaleminde olmuş, 1983'te kesin harcama oranı %19.68 iken 1994'te %62.4'e çıkmış ve 1995'te %55.8 olarak gerçekleşmiştir. Yani transfer harcamalarının yarısından fazlası borç faizi ödemelerine gitmektedir. Sosyal transferler 1983 yılında transferler içinde %12.03'lük paya sahipken 1984 yılında ve 1985'ten sonra gerilemiş ve 1990 yılında %6.9'a, 1991'de ise %4.9'a düşmüştür. Daha sonraki yıllarda bu oranın üzerinde seyrederek 1995'te %10.4'e ulaşmıştır. Sosyal transferlerin GSMH payı incelendiğinde ise 1980 öncesinde %0.5'lerde olan oranın 1980-1995 aralığında ortalama yüzde 0.8 oranında olduğu gözlenebilir. Sosyal transferlerin GSMH'ya oranında, özellikle 1993'ten sonraki yıllarda önemli artışların yaşandığı, 1990'da yüzde 0.43 olan oranın, 1996 yılında yüzde 2.03'e yükseldiği tablo-11'den gözlenmektedir. Ayrıca bunların toplam transfer harcamaları içerisindeki payları, 1983'te yüzde 12.03 iken dönem boyunca bunun altında gerçekleşmiş, ancak 1995'e gelindiğinde yüzde 12.8'e, 1996'da da yüzde 13.5'e ulaşarak bu oran aşılmıştır (Tablo-10). Kurumlara katılma payları ve sermaye teşkili ile kamulaştırma kalemleri ise kesin harcama olarak, 1983-1995 arasında transfer harcamaları içerisinde istikrarsız bir düşüş yaşamaktadırlar.

d) Transfer Harcamalarına Etkileri Açısından Bazı Transfer Kalemlerinin Değerlendirilmesi

Transfer harcamalarında 1980'lerin ikinci yarısından itibaren görülen aşırı artışlar, toplam konsolide bütçe harcamalarının artışında önemli bir faktör olarak

karşımıza çıkmaktadır. Liberal ekonomi politikalarının 1980 sonrası, ülkemizde konsolide bütçe açısından analizini yaptığımız çalışmamızda transfer harcamaları içerisinde, iç ve dış borç faiz ödemeleri, sosyal transferler, iktisadi transferler ve fon ödemeleri üzerinde önemle durulması gereken önemli transfer kalemleri olarak karşımıza çıkmaktadırlar.

da) Borç Faiz Ödemeleri

Transfer harcamalarının ana gövdesini, cari transferler içerisinde, iç ve dış borç faiz ödemeleri teşkil etmektedir. Bu transfer kalemi, bir yerde, dönem içerisinde bütçenin cari ve yatırım harcamalarının payının azalırken, transfer harcamalarının payının artışını açıklayabilecek mahiyettedir. Dönem başlangıcında, örneğin; 1983 yılında kesin harcama olarak, transferler içerisinde yüzde 19.6'lık paya sahipken, 1996 yılında başlangıç ödeneği olarak yüzde 58.2'ye ulaşmıştır (Tablo-10). Ayrıca borç faiz ödemeleri GSMH içerisinde 1983 yılı itibariyle yüzde 0.98'lik paya sahipken bu oran çok büyük bir artışla 1995 hedefi olarak yüzde 8.94'e ulaşmış, konsolide bütçe transfer harcamaları içerisinde en büyük artışı yaşayan kalem olmuştur (Tablo 9). Özellikle bu artışın 1990 sonrasında yoğunlaştığını ve kesin harcamalar olarak 1995'te GSMH'nın yüzde 7.3'üne, başlangıç ödeneği olarak da, 1996'da yüzde 8.76'ya ulaştığını tablo-11'den gözleyebiliriz.

Öncelikle, borç faizi ödemelerindeki artış, toplam (borçlanma hariç) kamu gelirlerinden cari transferler çıkarıldıktan sonra kalan bölümü ifade eden "kamu harcanabilir gelirini" ve "kamu tasarrufu oranını" küçültmekte, böylece de planlanan asgari kamu yatırımını gerçekleştirebilmek için daha fazla dış ve iç borçlanmaya gidilmektedir. Kamu harcamaları reel olarak geriletirse bile, kamu finansman gereksinimi bu nedenle düşürülememektedir.²⁰ İç ve dış borç faiz ödemelerinin ve iç ve dış borçların 1980 sonrasındaki yoğun artışı göstermektedir ki bütçenin finansmanında borçlanmanın ağırlığı giderek artmaktadır. Harcamalarında belli bir disiplin sağlayamayan kamu kesimi, harcama artışlarını karşılayacak bir gelir artışı gerçekleştirememiş, borçlanma konusunda piyasa dinamiklerinin dışında herhangi bir kısıtla karşı karşıya kalmayan politika belirleyicileri, özellikle 1987 sonrasında hızlı bir

²⁰ Oğuz Oyan, "Kamu Maliyesi ve Bölüşüm İlişkileri", Türk Ekonomisine Sosyal Demokrat Çözümler Cilt:III, TÜSES Yayını, Ankara: Anadolu Matbaası, 1991, s.126.

borçlanma politikası izlemişlerdir.²¹ Bunu kısaca belirtecek olursak, ülkemizde politikacılar kamu hizmetlerini genişletici bir davranışı benimserlerken, bu hizmetlerin finansmanında sağlıklı kaynaklara başvurma yoluna gitmemişlerdir. Bütçe politikasında, sıfır fiyatla hizmet arzı ve ödeme gücü ile finansman yöntemi yerine, sıfır fiyatla arz ve gelecek nesillere ödettirme şeklinde bedavacılık eğilimini kuvvetlendiren bir yöntem benimsenmektedir.²²

Seçmenler, çıkar grupları, politikacılar ve bürokratlar gibi kamusal karar birimleri kamu harcamalarının finansmanında borçlanma ve vergileme arasında tercihte bulunurlarken kişisel çıkarları doğrultusunda davranmaktadırlar. Her bireyin hareket noktası toplumsal faydadan ziyade bireysel fayda doğrultusundadır. Kendi özel çıkarlarını kamusal faaliyet ile maksimize etme peşindeki seçmenler daha fazla talep ettikleri bu mal ve hizmetleri mümkün olduğunca bedava ya da daha az vergi ödeyerek elde etmek istemektedirler.²³ Bu yönde, seçmenler borç maliyetini daha düşük algılayarak borç yanılmasına düşmekte, vergileme ile borçlanma arasındaki tercihlerini ikincisi lehine yapmaktadırlar. Seçmenlerin böyle bir davranış ve beklenti içinde olmaları siyasi partilerine ve özellikle iktidar partisine programlarını borçlanmayla finanse edebilme imkanı vermektedir. Böyle bir süreçte ise reel bir fayda kaybına uğrayan grup, borçların ödenmesi durumunda vergi yükleri artacak olan gelecek nesiller olmaktadır. Böylece gelir ve harcama politikalarının disiplinsizliği sürekli hale gelmekte ve borçlanma sınırlaması gibi bir yaptırım olmamasına rağmen bu durumun düzeleceğine inanmak, politik süreçte fazlaca bir iyimserlik göstergesi olmaktadır.

Transfer harcamaları içerisinde borç faizi ödemelerinin artması piyasa süreci üzerinde diğer bazı olumsuz etkilere de yolaçmaktadır. Devletin karma ekonomik model ve sosyal devlet çerçevesi içerisinde ekonomik faaliyetlerinin sonucunda uğradığı açıklarını borçlanarak telafi etmesi tam rekabet piyasasının oluşmasını engellemektedir. Alternatif yatırım araçları arasında devlet iç borçlanma senetleri, borçlanmanın etkinliği açısından, en yüksek getiri sağlayacak biçimde satılmaktadır. İzlenen iktisat

²¹ TÜSİAD, Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması, Yayın No: TÜSİAD-T/96-1/190, İstanbul: 1996, s.89-90.

²² Güneri Akalın, “Türkiye’de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirmesi”, IX.Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye’de Bütçe Harcamaları, 6-8 Mayıs 1993, Çukurova Üniversitesi Yayını, s.215.

²³ Kemal Çelebi, “Kamusal Tercihler ve Kamu Ekonomisinin Genişliği (Türkiye örneği)”, (Basılmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1991), s.89.

politikalarına güvensizlikle birlikte hem borçların ortalama vadesi kısalmakta, hem de çok yüksek reel faizlerle borçlanabilmek mümkün olmakta böylece piyasa faiz oranları yükselmekte, kaynaklar yatırımlardan kaçmakta özel yatırımları dışlayıcı etkiler ortaya çıkmaktadır.²⁴ Ekonominin ve piyasanın istikrarını bozucu spekülâtif hareketler yoğunlaşmaktadır. Ayrıca gelir dağılımı devletin kendine borç verenlere önemli ölçüde rant aktarması sonucu adaletsizleşmektedir.

db) İktisadi Transferler

Bilindiği gibi transfer harcamaları genel olarak gelir dağılımına yönelik harcamalar olarak düşünülmektedir. Gelir dağılımı üzerine etkisinin ne yönde olduğu ise gerek bu harcamalardan kimlerin yararlandığı gerekse bunların finansman yönteminin ne olduğu ve bunun yükünü taşıyanların kimler olduğuyula ilişkilidir. Gelir dağılımının yeniden düzenlenmesinde kullanılan bir araç sübvansiyonlardır. Sübvansiyonların bir diğer gerekçesi de piyasa mekanizmasının aksaklıklarının giderilmesi olmaktadır. İzlenen kamu politikaları doğrultusunda bir malın tüketicisi tarafından normalde ödenmesi gerekenden daha düşük, üreticisi tarafından alınan fiyattan ise daha yüksek belirlenmesi durumu sübvansiyon olarak tanımlanmaktadır.²⁵ Gelir dağılımına yönelik bir tüketici sübvansiyonu ele alındığında bunun düşük gelir grubundaki kişilere yarar sağlayacak bir şekilde etki oluşturması için sübvansiyonun hangi mal türüne verileceği önemli bir güçlük olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü bu tür bir programın düşük gelirlilere hitab edebilmesi için kapsamının geniş olması gerekir. Ancak bu da üst gelir grubundakiler önemli transferler sağlayabilir. Diğer bir sorun ise, ilgili malları üretim maliyetlerindeki artışlara paralel biçimde düzenli olarak ayarlanmayan fiyatlarla satan kamu kuruluşlarınca sübvansiyonların belirlenmesinden kaynaklanmaktadır.²⁶ Bu tür programlar hem hızlı bir şekilde artarlar hem de birkez uygulanmaya başlandıktan sonra kaldırmak güç olmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde özellikle tarım ürünlerinde yaygın ve kamu harcamaları içerisinde önemli bir paya sahip olan transferler sözkonusudur. Türkiye’de kamu iktisadi teşebbüslerinde düşük maliyetli fiyatlandırma, müdahale alımları ve

²⁴ TÜSİAD, Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması, s.91.

²⁵ Ke-Young Chu-Richard Hemming, Kamu Harcamaları Rehberi, Çev: Doğan Cansızlar, Washington: IMF Publications Services, 1991, s.60.

²⁶ Ke-Young Chu-Richard Hemming, a.g.e., s.62.

destekleme zararları için yapılan ödemeler ve özel kuruluşlara yardım şeklindeki ödemeler iktisadi transferler kalemi altında toplanmaktadır.

Destekleme alımları programının aslında bireylerin fiyatların dalgalanması ile bağlantılı olanlar dahil, karşılaştıkları önemli risklerin çoğunu sigorta etmelerinin mümkün olmaması yönündeki piyasa aksaklığını düzeltme hedefinde olduğu söylenilebilir.²⁷ Ancak bu programın açık amacı toplumun geri kalan kesimlerinden çiftçilere gelir aktarmak olmaktadır. Tabiidir ki, liberal düşünürlerin önerileri doğrultusunda sadece bu amaca yönelik doğrudan aktarımlar daha etkin sonuçlar doğurabilecektir. Fakat yapılacak olan bu tür doğrudan bağışların amacının açık hale gelmesi ve transferlerin görünür hale sokulması durumunda bunların onay bulacakları açık değildir ve muhtemelen kentsel bölgedeki seçmenler buna güçlü bir biçimde karşı çıkacaklardır.²⁸ Bu sübvansiyonlar ülkemizde piyasa ekonomisi ve liberal ekonomik düzene geçişte bir etkinsizliği simgeliyor olsa da bugünkü şekliyle devamını sağlayacak olan teminatlardan birisi de seçmenlerin bu transferlerin mahiyeti hakkında tam bir bilgi sahibi olmamaları ve buna bağlı olarak da bunlara karşı çıkmamalarıdır.

Piyasa ekonomisi açısından, iktisadi transferler içerisinde izleyebileceğimiz sübvansiyonları ve yaygın bir sübvansiyon politikasını değerlendirecek olursak, destekleme alımlarından ve girdilerin desteklenmesinden vazgeçilmesi, GSMH ve transferler içerisindeki payının giderek azaltılması gerektiğini söyleyebiliriz.²⁹ Başlangıç ödeneği olarak, 1980 yılında GSMH'nın %1.8'i, 1981 yılında ise %2.04'ü olan iktisadi transferler bu yıllarda önceki dönemlerin ortalamasının bir hayli üzerinde olmuşlardır. Daha sonraki yıllarda yaklaşık dörtte bir oranında azalma yaşayan oran, tablo-9'dan izlenebileceği gibi 1986 yılından itibaren 1988 yılına dek bir miktar artış göstermiştir. 1989 yılında %0.36'ya düşen oran ufak artışlar yaşayarak 1993 yılında %0.61'e, 1994 yılında ise önemli boyutta artarak %1.04'e, 1995'te ise %0.85'e ulaşmıştır. Özellikle 1994 ve sonrasında, iktisadi transferlerin dönem ortalamasının üzerine çıkması ve önemli artışlar yaşaması ilgi çekicidir. Konuyu kesin harcamalar olarak tablo-11'den incelediğimizde, 1990'da yüzde 0.25 olan oranın 1991'de önemli artış yaparak yüzde

²⁷ Stiglitz, a.g.e., s.309.

²⁸ Stiglitz, a.g.e. s.310.

²⁹ Güneri Akalın, "Türkiye'de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirilmesi", s.220.

0.45'e çıktığını 1992'de önemli boyutta azaldığını 1993'de eski seviyesini yakalayıp 1996 yılında %0.57'ye ulaştığını görebiliriz. İktisadi transferlerin toplam transfer harcamalarının yüzdesi olarak 1983 yılında %4.85 olan payının dalgalanmalarla birlikte 1987 yılında %5.01'e ve 1991 yılında %5.5 gibi en üst noktalarına çıktığını tablo-10 yardımıyla gözleyebiliriz. Son yıllarda dönem başına göre düşük olmakla beraber bu transfer kalemi 1996 yılında yüzde 3.8 olan oranıyla transferler içerisindeki yerini korumaktadır.

İktisadi transferler içerisinde tarımsal destekleme alımları ele alındığında, devletin dönem içerisinde de siyasi rant sağlamak için taban fiyatları mekanizmasını kullandığını, bu ödemelerin teknoloji gibi tarımsal yatırımlarda kullanılmayıp tüketildiğini ve sonuçta da kamu maliyesinin zaaflarından biri olduğunu söyleyebiliriz. Bu doğrultuda, son yıllarda büyük boyutlara ulaşan bu sorunun çözümü için desteklenen ürün sayısı ve desteklemeye ayrılan fonlar hızla azaltılma çabasına girilmiştir. Diğer bir yandan tarım destekleme alımlarının tam olarak ihtiyaç içindeki çiftçilere yardımcı olduğunu söylememiz mümkün değildir. Çiftçilere sağlanan kazançlar varsa bile bu iş için harcanan tutardan çok azdır. Devlet bilindiği gibi bu ödemelere ek olarak depolama ve personele önemli boyutlarda kaynak israf etmek durumunda kalmaktadır. Bunun bir başka maliyeti tüketiciler yönündendir. Tüketiciler iki kez ödeme yapmaktadır. Önce tarım yararına harcamalar için vergi olarak, sonra da gıda için yüksek fiyat ödeyecek.³⁰ ayrıca konuya liberal dış ticaret politikası açısından bakarsak iç piyasa da yüksek fiyat düzeyini sürdürebilmek için pek çok mala kota konulmak zorunda kalılabilmektedir. Negatif vergi niteliğindeki bu tür transfer harcamaları kâr kurallarına göre faaliyet gösteren özel kesimde piyasa mekanizmasının işleyişini bozmaktadır. Politik baskı ve endişelerden kaynaklanan bu harcamalar serbest rekabet piyasasında kârlı olmayan üretim dallarında yoğunlaşarak, piyasadan çekilecek ya da üretimini değiştirecek firmaların piyasada faaliyetlerine devam etmelerine yol açmaktadır.

Bu tür transferleri gelir dağılımı ve bölüşüm amacı yönünden değerlendirirsek; uygulamada büyük işletmelere daha fazla yarar sağlamakta olduğunu ve gelir dağılımındaki dengesizliği daha da arttırabildiğini söyleyebiliriz. Bölüşüm konusunda

³⁰ Milton Friedman, a.g.e., s.294.

en etkin olabilecek araç, piyasa çözümünü engellemek yerine, götürü transferlere başvurulması olabilir. Belli bir toprağı olan düşük gelirli çiftçilere toprak büyüklüğü oranında transferler yapılması, hem bunun direkt olarak çiftçinin gelirini yükseltmesine yolaçarak, hem de yüksek gelir grubundakilerin transferden yararlanmasına engel olacaktır. Ayrıca devlet piyasa fiyatlarını etkilemeyecek ve pekçok diğer giderden kurtulacaktır. Kısaca, özel çıkar grubu isteğıyle gerçekleştirilen bir kamu hizmet programı olan bu tür transferlerin gelir dağılımına ilişkin sonuçlarında açıklık yoktur ve bu kasdi bir hareket tarzı olmaktadır. Bazı grupların kamunun aleyhine transfer almayı sürdürdürebilmelerinin devamı ancak bu yolla sağlanabilmektedir.

Günümüzde gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerin çoğunda iktisadi transferlerin, transfer harcamaları içerisindeki ağırlığı sosyal yardımlara oranla daha fazladır.³¹ sosyal yardımdan yararlananlar durumları kötüleştiğinde politik olarak güçlü bir baskı grubu oluşturamamaktadırlar. Ancak iktisadi transferlerden yararlananlar ise baskı grubu oluşturabilmektedirler. Bu nedenle ülkemizde, iktisadi transferler ve özellikle destekleme politikaları bölüşümsel değil, ortanca seçmenin memnun edilmesine yönelik siyasi yönü ağır basan harcamalar durumundadır.

dc) Sosyal Transferlerdeki Gelişmeler

Transfer harcamalarındaki önemli gelişmelerden bir diğeri de sosyal transferlerle ilişkilidir. Bilindiğı üzere sosyal transferler, kişilere yapılan refah transferleri, sosyal yardımlar gibi harcamaları bünyesinde barındıran transferlerdir. Ayrıca konsolide bütçeden, Maliye Bakanlığı bütçesi aracılığıyla sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferlerde bu kalemden aktarılmaktadır. Sosyal transferlerin toplam transfer harcamaları içerisindeki payı 1983 yılında %12.03 iken sonraki yıllar bu oran istikrarsız bir azalma trendi izlemiş ve 1990 yılında %6.9, 1991 yılında ise %4.9 gibi en düşük seviyelerine ulaşmıştır (Tablo-10). Bu yıllardan sonra sosyal transferlerin payı artış göstermiş ve tablo-10'dan da görülebileceğı gibi 1995'de %12.8'e, 1996'da da başlangıç ödeneğı olarak %13.5'e ulaşarak, 1983 yılındaki oranını aşmıştır. Sosyal transferlerin, başlangıç ödeneğı bazında, GSMH'nin yüzdesi olarak, tablo-9'dan izleyebileceğimiz gibi, 1980 yılında %7.2 olan oranı, 1990'lara kadar yaklaşık aynı

³¹ Engin Ataç-Beyhan Ataç, a.g.m., s.216.

seviyede olmuştur. Sonraki yıllar olan 1990, 1991, 1992 ve 1993 yıllarında dönemin en düşük seviyelerini yakalayan bu oran, 1991 yılında %0.49 ile dönemin en düşük oranını yakalamıştır. Sosyal transferlerin 1991'deki bu en düşük orandan sonra yükselişe geçmesi, 1994'te %0.90, 1995'te de %1.67 gibi çok yüksek oranlara ulaşması ilgi çekicidir.

Tablo-11'den kesin harcama olarak, oranı 1990 sonrasında incelediğimizde, sosyal transferlerdeki bu önemli gelişmeyi daha ayrıntılı görebiliriz. Sosyal transfer-GSMH oranının 1991'de ulaştığı en düşük noktadan sonra sürekli arttığı, 1994'te %1.01'e, 1995'te %1.58'e (kesin harcama olarak) ulaştığı gözlenmektedir. Bu oranın başlangıç ödeneği olarak 1996 yılında %2.03 gibi çok yüksek bir seviyeye ulaşması bu artış trendinin devam ettiğini ve edebileceğini göstermesi açısından önemlidir. Buradan ortaya çıkan çarpıcı unsur, sosyal güvenlik kuruluşlarına konsolide bütçeden yapılan transferlerin giderek artmakta olduğu ve transfer harcamalarındaki artışın önemli nedenlerinden birinin bu durumdan kaynaklandığıdır.

Bilindiği üzere ülkemizde 1980'lerle birlikte sosyal güvenlik alanında benimsenen hedefler, devlet müdahalesinin mümkün olduğunca azaltılması, devletin standart belirleyici ve denetleyici olması, sistemin rekabetçi ve özel sigortaların hakim olduğu bir sisteme dönüştürülmesi ve bütün bunlar doğrultusunda kaynakların verimli kullanılması şeklinde olmuştur. Ancak, tüm bunlara rağmen, devlet 1980 sonrasında günümüze sosyal güvenlik kurumlarının yönetiminde hakim olmuş ve bu kurumları dilediğince yönlendirmeye devam etmiştir. Devletin yönetimdeki ağırlığının sürmesi ve özel sigortacılığın geliştirilememesi, sisteme politik nitelikteki müdahalelerin daha da artmasına yolaçmış ve sigorta kuruluşları sigortacılık prensiplerinden uzaklaşarak büyük boyutta açıklarla karşı karşıya kalmıştır. Devlet, sosyal güvenliğin finansmanına katılmadığı halde, sosyal güvenlik kurumlarının aktuarya dengesini bozacak şekilde, gelirlerini azaltan prim afları ilan edebilmekte, prim karşılığı olmayan sosyal yardım zammı gibi bir uygulamayla giderlerini arttırabilmekte, ivaz hakkı elde etme veya emekli olma süresini dilediği gibi belirleyebilmekte, bu kurumların sahip olduğu fonları yasalarda belirtilen sınırları da aşarak negatif getiri sağlayan alanlardada

kullanabilmektedir.³² Sonuç olarak; devlet müdahalesinin devam etmesi ve sosyal güvenlik kuruluşlarının siyasi iktidarlar tarafından politik çıkar elde etme amacıyla kullanılmalarının devamı, bu kurumlara konsolide bütçeden, GSMH'nun yüzde 2'si büyüklüğünde transfer yapılmasını zorunlu duruma getirmiştir. Ayrıca konuya diğer bir açıdan bakacak olursak, çeşitli gruplara menfaat olarak sağlanan imtiyazlar, sosyal güvenlik sisteminde gelecek nesiller aleyhine, maliyeti arttıran bir dengesizliği de ortaya çıkartmıştır. Bu kuruluşlara konsolide bütçeden yapılan transferler, 1994 yılında 20 trilyon (yaklaşık bütçenin yüzde 2'si) iken, 1995 yılında 81 trilyona (bütçenin %5'i) ulaşmıştır. Bir sonraki yılda ise hükümet bütçeden SSK'na 201 trilyon, Bağkur'a 68 trilyon, Emekli Sandığına ise 75 trilyon lira, yani yaklaşık olarak bu kuruluşlara 344.6 trilyon lira ayırmıştır. Ayrılan bu tutarın, 1996 yılı konsolide bütçesinin 2 katrilyon 780 trilyon liralık harcama kalemi içerisinde yaklaşık %12.3'ü ifade etmesi çok önemli bir gelişmedir.

dd) Fon Ödemeleri

Transfer harcamalarının konsolide bütçe içerisindeki payını arttıran nedenlerden biri fonların bütçe kapsamına alınmış olmalarıdır. 1993 yılında bütçe kapsamına alınan fon harcamalarının transfer harcamaları içerisindeki payı, tablo-10'da görülebileceği gibi 1993 yılında yüzde 13.3 olmuş, bu oran 1994 yılında %10.2, 1995 yılında ise %6.7 olarak gerçekleşmiştir. 1996 yılında başlangıç ödeneği olarak bu oran %4.6 olarak belirlenmiştir. Fon ödemeleri kaleminin, tablo-11'de izlenebileceği gibi GSMH içerisindeki payı 1993 yılında %1.51 iken, sürekli azalarak, 1996 yılında %0.68'e gerilemiştir. Bu oranlar, fonların bütçe kapsamına alınmasıyla birlikte, fon harcamalarının denetim altına alınması amacının gerçekleşmekte olduğunu göstermektedir.

3- Yatırım Harcamaları Analizi

1980'den sonra benimsenen genel ekonomi politikaları doğrultusunda, kamu kesiminin genellikle altyapı ve sabit sermaye yatırımlarında yoğunlaşması, bunun dışında kalan sahaların ise özel sektöre bırakılması öngörülmüştür.³³ Özel sektörün

³² D.P.T., Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: D.P.T.: 2420-Oik: 479, Ankara: 1995, s.37.

³³ İzzettin Önder, Türkiye'de Kamu Kesimi Ekonomisi-Genel Öneriler, TÜSES Yayını, s.43.

yatırımlardaki ağırlığını arttırıcı olacak bazı vergi muafiyet ve istisnaları ile birlikte diğer teşvik tedbirleri uygulanmaya başlanmıştır. 1980 sonrasında yatırımların özendirilmesinde önemli gelişmeler yaşanmıştır. Amaçlanan ana gelişme kamu sektörünün ve yatırımlarının GSMH içerisindeki payının düşürülmesi olmuştur. Özel sektör açısından, yapılacak kamu yatırımlarının tamamlayıcı bir nitelikte olması, 1980 sonrası benimsenen devlet anlayışının bir uzantısı durumundadır.

Bilindiği gibi konsolide bütçe yatırımları, makine, teçhizat ve taşıt alımları ile yapı, tesis ve büyük onarım giderlerini kapsamakta olup cari ve transferlerden sonra bütçenin üçüncü büyük kalemi olmaktadır.³⁴ Toplam kamu yatırımları içerisinde ise 1994'te %37.3'lük bir orana sahiptir. Bu kalemin konsolide bütçe içerisindeki ve GSMH içerisindeki payının yıllar itibariyle nasıl geliştiğini tablo-5 ve tablo-6'dan inceleyebiliriz. Yatırım harcamaları kesin harcama rakamlarıyla 1980 yılında GSMH içerisinde %4.96'lık bir paya sahipken, genel bir azalma eğilimi içerisinde olmuş ve 1995 yılında oran %2.35 düzeyine inmiştir (Bkz.Tablo-5). 1980 öncesi 1964'e kadar olan dönemde ortalama olarak bu oranın %5 olduğunu düşündüğümüzde konsolide bütçe yatırım harcamalarının oranında yarı yarıya bir düşüş olduğunu saptayabiliriz.

Yatırım harcamalarının bütçe içerisindeki oranının gelişimini tablo-6'dan incelediğimizde 1980 yılında kesin harcama olarak bu oran %19.6 iken, 1981'de %23, 1982'de %22.8 olarak gerçekleşmiştir. Bu yıllar dönem içerisinde yatırımların en yüksek olduğu yıllar olmuştur. Bu yıllar sonrasında bazı iniş çıkışlar yaşanmış, ancak özellikle 1985'ten sonra azalmalar genel olarak sürekli hale gelerek, 1993 sonrasında oran büyük boyutlarda düşmüştür. 1993, 1994 ve 1995 yıllarında bir önceki yıla oranla sırasıyla %2.8, %3.2 ve %2.6'lık azalma sözkonusu olmuştur. Bunun sonucunda, 1992'de %14.5 olan oran, 1995 yılında %6'ya düşmüş, 1996 bütçesinde ise %6.8 olması hedeflenmiştir. Bu oranın 1980 öncesi 1963-1980 döneminde ortalama olarak, yaklaşık %21'ler civarında olması düşüşün boyutlarını gayet güzel ifade etmektedir.

Yatırım harcamalarının 1991 yılında %14.4 olan payının, 1995 yılında %6 oranına gerilemesinin önemli bir nedeni, yatırım harcamalarıyla ilgili işçilik giderlerinin

³⁴ Öner, a.g.e., s.19.

1995 yılından itibaren personel ve tranfser harcamalarında gösterilmeye başlanmış olmasındır.³⁵

1980 sonrasında konsolide bütçe harcamaları içerisinde yatırım harcamalarının oranı, GSMH payına nazaran daha önemli oranda azalmıştır. Bunda da en önemli etken, 1984 yılından itibaren önemli altyapı yatırımlarının kurulmaya başlanılan bütçe dışı fonlar vasıtasıyla yapılmaya başlanmış olmasıdır.³⁶ Ancak 1991 yılından itibaren yatırım harcamalarındaki önemli düşüşlerin -1993 yılıyla birlikte bütçe dışı fonların bütçe içine alınmaya başlandığı da gözönünde bulundurulursa- bütçe imkanlarının kısıtlarındaki artıştan kaynaklandığı söylenilebilir.

Önemli miktar ve oranlarda düşüş içerisinde olan konsolide bütçe yatırımlarının sektörel açıdan göstermiş olduğu değişim de 24 Ocak 1980 kararlarının ve liberal devlet, piyasa ekonomisi felsefesinin sınanmasında önemli bir ögedir. Tablo-12’de sektörel olarak 1980’ler sonrası kamu yatırımlarındaki dönüşüm gözlenmektedir.

Tablo-12

Konsolide Bütçe Yatırımlarının Sektörlere Göre Yüzdese Payları (Nakdi Gerçekleşmeler)

Sektör.	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Tarım	18.4	21.8	21.8	21.4	21.9	17.4	18.7	21.3	22.4	25.8	22.2	19.6	19.8	19.1	24.6	19.9
Maden.	4.0	2.2	1.8	1.8	2.2	2.0	1.7	2.0	1.9	2.1	2.4	3.4	3.2	3.4	3.5	0.4
İmalat	5.1	5.7	2.7	2.1	0.1	-	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
Enerji	16.3	14.6	12.6	13.3	17.4	18.7	21.5	14.0	16.5	15.8	14.9	11.5	14.4	9.4	8.9	5.3
Ulaş.H.	21.6	23.4	25.4	24.2	25.1	25.3	19.6	25.2	20.5	22.4	22.7	23.1	27.0	24.8	29.2	23.9
Turizm	1.4	1.2	1.5	1.6	0.6	0.7	0.7	0.6	0.8	0.8	1.2	1.5	1.6	1.6	1.0	3.0
Konut	4.8	4.1	4.9	5.4	6.4	6.4	5.5	2.3	1.6	1.2	1.4	1.0	1.0	2.3	0.5	1.1
Eğitim	12.6	10.2	10.2	10.3	9.2	9.7	9.4	12.6	14.0	13.0	14.3	15.4	17.1	22.1	12.3	17.4
Sağlık	5.2	4.5	4.3	3.6	2.8	2.9	2.9	3.7	3.9	3.4	5.5	5.2	4.7	4.6	5.4	8.9
D.Hiz.	10.6	12.3	14.8	16.3	14.3	16.9	19.9	18.0	18.3	15.5	15.3	19.1	11.2	12.6	14.4	20.0

³⁵ 1997 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara: 1996, s.35.

³⁶ Öner, a.g.e., s.19.

Kaynak: 1980-1990 yılları rakamları BÜMKO-Yatırım Hizmetleri Yayınından, 1991 ve sonrası rakamları DPT-Kamu Yatırımları Raporu-1995'den alınmıştır.

Bilindiği üzere devletin küçültülmesi politikaları imalat sektörüyle ilişkilendirildiğinde, devletin bu alandan çekilmesi doğrultusunda, bütçe tercihlerinin kullanılması sonucu bir azalmanın yaşanması beklenmektedir. 1980 yılında yatırımlar içerisindeki oranı %5.1 iken, 1995 yılında %0.0'lık bir paya ulaşan imalat sanayiinin konsolide bütçe yatırımları içerisindeki payı ilk olarak 1984 yılında %0.1'e düşürülmüş daha sonra bu seviyelerde kalmıştır. Bu gelişme her ne kadar benimsenen siyasaya uyuyor gibi görünsede, imalat sanayiinde kamu sektörünün boşalttığı bu alana özel sektörün yeterince girememesi ve birinci önceliği konut yatırımlarına vermesi önemli bir eksiklik olarak ortaya çıkmaktadır.³⁷

Yatırımların üretim ve hizmet sektörleri arasındaki dağılımında önemli denilebilecek boyutta değişim yaşanmıştır. İmalat sektöründeki eğilim buna bir örnek teşkil etmektedir. Tarım ve madencilik gibi üretken sektörlerin yatırımları içerisindeki payı toplam kamu yatırımları açısından önemli düşüslere sahne olurken bunların konsolide bütçe içerisindeki yatırım payında aynı büyüklükte bir düşüş olmamıştır. Tarım sektörünün %18.4'lük payı dalgalanma içerisinde genel bir artış içerisinde olmuş, 1995'te %19.9 olarak gerçekleşmiştir. Madencilikte ise %4 olan dönem başı oranı 1981 yılında önemli düşüş göstererek %2.2'ye, 1982'de ise %1.8'e düşmüş daha sonra iniş çıkışlar sonucu %3.5'e 1994 yılında ulaşmış, ancak 1995 yılında bu oran büyük bir düşüşle %0.4 olmuştur.

Konsolide bütçe kamu yatırımları içerisinde insan kaynaklarının geliştirilmesine yönelik olan önemli iki sektör eğitim ve sağlıktır. Eğitim hizmetleri 1980 yılında %12.6'lık pay alırken, bu yıldan itibaren payında 1987'ye dek azalma olmuş, 1987'den itibaren aynı orana ulaşarak artışlar ortaya çıkmış, 1993 yılında oran %22.1 olmuş, daha sonra düşerek 1995'te %17.4 olmuştur. Sağlık yatırımlarında ise 1980 sonrası yaşanan düşüş 1990 yılında durmuş ve dönem başı orana ulaşılmış, 1995 yılında ise oran %8.9 olarak gerçekleşmiştir. Altyapı yetersizliklerinin büyüme yönünde engel oluşturmaması açısından, enerji, liman, havaalanı yatırımları, kara ve demir yolları

³⁷ Oğuz Oyan-Ali Rıza Aydın, Türkiye'de Maliye ve Fon Politikaları, Adım Yayıncılık, Ankara: 1991, s.33.

dikkat edilmesi gereken alanlardır. 1980 yılında ulaştırma ve haberleşme sektörlerinin payı %21.6 iken bu oran genellikle aşılmış, 1992'de %27'ye, 1994 yılında ise %29.2'ye ulaşmıştır. Genel bir artış sözkonusu olmuştur. Enerji sektörü payı ise özellikle 1993 yılından sonra önemli oranda azalmalar yaşamış dönem başı %16.3 olan oran dönem sonu %5.3'e düşmüştür. Konut sektörü payında da 1987'den itibaren azalma sözkonusu olmuş ve oran 1980'de %4.8'den 1995'te %1.1'e düşmüştür. Turizm sektörü payı ise 1980-1983 yılları arası yaklaşık aynı seviyede kalmış, 1984'te oran 1990'a kadar oran düşük seyretmiş, 1991'de eski seviyesini bir miktar geçerek dalgalanmalarla birlikte, 1995'te %3'lük seviyeye ulaşmıştır. Konsolide bütçe yatırım harcamalarının tarım ve ulaştırma kalemlerinde, diğer kalemler aleyline bir gelişme olduğu görülmektedir. Sağlık alanı gerilemiş, son yıllarda toparlanmıştır. Eğitim alanı ise 1986'lara dek gerilemiş sonra yükselerek 1993 ve 1995'te dönem içi en yüksek oranlara ulaşmıştır. İmalat alanı ise ağırlıklı olarak özel kesime devredilmiş görülmektedir.³⁸

Kalemler itibariyle yatırım harcamalarının paylarını incelediğimizde en büyük paya sahip olan kalemin yapı tesis ve büyük onarım kalemine ait olduğunu, ancak 1980 sonrasında bu kalemden nisbi bir gerileme yaşandığını söyleyebiliriz. İkincil öneme sahip kalem ise işçilik kalemi olup 1980 sonrası payı artış eğilimindedir. Taşıt ve makina, Akaryakıt ve bunlara ek olarak etüd proje kalemleri sırasıyla öneme sahip diğer yatırım kalemleri olmaktadır.

Konsolide bütçe yatırımları genel olarak değerlendirildiğinde tesbit edilen gerilemeleri istenildiği doğrultuda özel sektörün bu alanda etkin olması sayesinde mi, yani ekonomik felsefe tercihidenden mi, yoksa bir zorunluluktan dolayı mı yaşandığı önemli bir konudur. Bunu aşağıdaki tablo yardımıyla açıklamaya çalışmak yararlı olacaktır.

³⁸ İzzettin Önder ve diğerleri, a.g.e., s.28-29.

Tablo-13

Tüketim, Yatırım ve Dış Açık/GSYİH Oranları (%)

	1963-69	1970-73	1974-77	1978-80	1981-86	1987-90 ^a	1991-93 ^a	1994 ^a
Kamu Yatırımı	9.6	9.5	12.2	10.4	21.1	9.0	7.5	3.4
Özel Yatırım	8.7	9.9	11.6	9.4	9.3	16.1	16.5	17.6
Kamu Tüketimi	11.7	12.5	12.5	13.3	9.7	9.1	12.6	11.5
Özel Tüketim	72.1	71.4	71.3	72.4	72.5	67.6	67.1	66.5
Dış Açık	2.1	3.3	7.6	5.5	3.6	1.8	3.7	-1.0

Kaynak: TÜSİAD, Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması,

(a) GSYİH yeni seri rakamlarından hesaplanmıştır.

1963-1980 yılları arası korumacılık-dışa kapalılık döneminde kamu harcamaları tüketim ve yatırım olarak ele alındığında kamu yatırımlarının GSYİH'ya oranında meydana gelen artışların bu dönemde dış denge üzerinde bire-birlik bozucu etkide bulunduğu dikkati çekmektedir. Bunun ifade ettiği şey kamu yatırımlarının dış borçlarla finanse edildiği doğrultusundadır.

24 Ocak kararlarından sonra 1981-1986 döneminde kamu yatırımları oranında önemli boyutlarda bir artış olmasıyla birlikte kamu tüketim harcamalarında bundan nisbi olarak daha büyük boyutlarda bir azalış gerçekleşmiştir. Özel yatırımlarda bir önceki dönemde önemli bir artış sözkonusu olmamış, yaklaşık aynı oran gerçekleşmiştir.

1987 sonrası dönemi ele aldığımızda GSYİH içerisinde kamu ve özel yatırım toplamının payı düşmektedir. 1987-1990 yılları arasında oran %25.1 iken, 1991-1993 arasında %24'e, 1994 yılında ise %21'e gerilemiştir.

Tablo-13 kamu tüketim harcamalarının 1991-1993 döneminde bir önceki döneme oranla %3.5 artış göstermesi, kamu yatırımlarındaki 1,5 puanlık düşme ve dış dengedeki 1.9 puanlık bozulma ile birleştiğinde, devletin bu dönemde bir yandan yatırımları kısip diğer yandan net dış yükümlülükleri artırarak hesapsız bir tüketime gittiğini göstermektedir.³⁹ 1994'te yaşanan istikrar tedbirleri de kamu tüketim harcamalarında ciddi bir azalma yaratamamış ve bu sağlanamayınca da kamu yatırımları

³⁹ TÜSİAD, Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması, s.15.

%3.4 oranına daha önce görülmemiş bir şekilde düşürülmüştür. İşte, bütçe harcama kalemleri içerisinde de personel harcamaları ile borç faizleri gibi esnekliği düşük kalemlerin, gelirlerin önemli bir bölümünü götürmesi, yatırımlara ayrılacak payı düşürmekte, yatırım harcamalarının artışı bütçe açığının artışı gibi düşünülmekte ve yatırımlar üzerinde önemli bir kısıt oluşmaktadır.⁴⁰

Gerçekten de kamu yatırımlarının daraltılması yönündeki politikaları bütçe tahditleri önemli ölçüde etkilemiştir. Yatırımlar adeta kısılmaya en müsait harcama kalemi olarak görülmüştür. Kamu tüketim harcamalarındaki artışların, kamu yatırımlarında olduğu gibi, özel yatırımlar üzerinde de olumsuz etkilere sahip olduğu, investment crowding-out yanında ve hatta ondan daha çok net export crowding-out'a yolaçarak dış dengeyi de bozucu olduğu söylenebilir. Zaten toplam dış kaynak sağlama kapasitesinin sınırlı olduğu ülkemizde, bunların da tüketim amacıyla kullanılması potansiyel yatırımlar üzerinde çok bozucu bir etkiye sebep olmaktadır. Böylece kamu yatırımları görece olarak azaltılırken, özel yatırımların istenildiği düzeyde gelişmemesi, toplam yatırımların GSMH içerisinde gerilemesi sonucunu yaratabilmektedir.

Kamu yatırımlarında ve bunun içerisindeki konsolide bütçe yatırımlarında 1980 sonrası hedeflenen düşüşün bir alt sınırı olduğu bilinmelidir. Kamu yatırımlarının altyapıya ve özel sektörü itici alanlara yönelik olması, kuramsal olarak da otonom sayılması sözkonusudur. Belli düzeyde otonom kamu yatırımı yapılmalıdır ki uyarılmış yatırımlar dediğimiz özel sektör yatırımları da artsın. Eğer bu konu gözönünde bulundurulmazsa, kamu yatırımlarının gereğinden çok kısılması, özel yatırımları da olumsuz etkileyecek ve hem bölgesel dengesizliklerin artmasında, hem istihdam sorununda, hem de ekonomik istikrarsızlık yaratılmasında temel faktör olabilecektir.

Bir ülkenin sıhhatli bir şekilde kalkınabilmesi için barajlar, yollar, enerji santralleri, haberleşme ağları, köprüler, limanlar, demiryolları, hızlı trenler, kentsel altyapılar gibi altyapı yatırımlarının yapılması şarttır.

Ancak devlet bunların finansmanı için zorlanmakta, finansmanı uluslararası kurumlardan proje kredisi şeklinde aldığı zaman da, bir özel sektör kuruluşu gibi

⁴⁰ Burhan Şenatalar, "1991 Bütçesi ve Karşı Karşıya Bulunduğu Kısıtlar", Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Otuz Dördüncü Seri İstanbul: Yayılım Matbaası, 1993, s.247.

davranamayıp özellikle ülkenin döviz pozisyonunu zora sokabilmektedir. Bu nedenle devletin önderliğinde, bu yatırımlar zamanla ya “yap-işlet-devret” modeli ile gerçekleştirilmeli veya bütünüyle özel sektöre bırakılmalıdır. Ülkemizde yap-işlet-devret modeli 1984 yılından itibaren çeşitli projelere uygulanmaya başlanmıştır. Devlet altyapı yatırımlarının özel sektöre devredilmesinde ağırlıkla bu modele güvenmekte ve adeta umudunu bu modele bağlamaktadır. Ancak görülmektedir ki bu model hem hukuki altyapısıyla ilgili sorunları olduğundan hem de pratikte yeterince kabul görmediği için umulduğu gibi işlememektedir. Diğer bir sorun modelin uygulamasının yeni olmasından dolayı uygulamada geniş ölçekli bir örneğinin bulunmamasıdır. Bu durum tarafları ihtiyatlı olmaya itmektedir. Ayrıca yapılacak yatırımın çok büyük tutarlara ulaşması ve geri dönüşünün uzun zaman alacak olması nedeniyle özellikle yabancı sermaye yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yatırım yapmak için siyasi ve ekonomik istikrara çok büyük önem vermektedir.⁴¹ Bütün bunlar gözönünde bulundurulduğunda, kaynak olmadığı veya devletin ufaltılması gibi gerekçelerle daraltılan devlet yatırımlarını özel sektörün dolduramaması durumunda, ülkemizin çok yakında önemli altyapı problemleri yaşaması muhtemeldir.

B- Konsolide Bütçe Harcamalarının Fonksiyonel Ayırımı Göre Analizi

Belirlenen hedefler doğrultusunda, kamu harcamalarının da bir dönüşümün yapıp yapılamadığını sınamak için kamu harcamalarının fonksiyonel yönden de ayrımının yapılması ve irdelenmesi gerekir. Konsolide bütçe harcamalarının fonksiyonel olarak sınıflandırılmasından dönemsel olarak devlet tarafından sunulan hizmetlerde ki artış ve gerilemeler izlenebilir ve bu sayede benimsenen siyasaların uygulanıp uygulanmadığı yönünde tesbitler yapılabilir. Hernekadar, Türkiye’de sadece konsolide bütçeden hareket ederek kamu ekonomisinin bütünü için genel sonuçlar çıkarabilmek güç olsa da kamu harcamalarının fonksiyonel olarak gözlenebileceği tek belge konsolide bütçe olmaktadır. Devletin görevleri ve sunmuş olduğu hizmetler yönünden benimsenen yeni anlayış bütçe tercihlerinde “özel büyük sermaye eliyle birikim”, “dışa açılma” ve “piyasa mekanizmasının güçlendirilmesi” görüşlerini benimsemesine bir beklenti teşkil etmiştir. Bilindiği gibi liberal iktisat felsefesi devletin asli görevlerinin neler olduğunu ve olması

⁴¹ Forum Dergisi, Mart 1996, s.7.

gerektiğini, bunun dışında kalan hizmetlerin neler olduğunu belirtmiş ve piyasa çözümünü bu hizmetlerin sunumunda bir alternatif olarak benimsemiştir. Genel olarak kamu harcamalarının azaltılmasını savunan, liberal iktisatçılar özellikle sosyal hizmetlerin görece olarak bütçe içi öneminin düşürülmesine ortam hazırlamışlardır.

Türkiye’de kamu hizmetlerinin sıfır ya da sıfıra yakın fiyatla arz edilmesi buna karşılık bireylerin bu hizmetlerin finansmanına vergiler aracılığıyla katılmak istememeleri ve free-rider daranesi içinde olmaları geçerli olan bir durumdur. Böyle bir durum kamu hizmetleri talebini arttırıcı yönde etkiler oluşturarak, politikacıları, hizmetlerin genişletilmesi yönünde davranmaya itmektedir. Tabii böyle bir hareket sağlıklı finansman kaynaklarıyla başaramadığı ölçüde, borçlanma kullanılmaya ve olağan bir gelir kaynağı olarak görülmeye başlamaktadır.

Konsolide bütçe harcamalarının 14 kalemden oluşan fonksiyonel sınıflandırmasını dörtlü bir ayırım içerisinde inceleyebiliriz. Bunlar; genel idare hizmetleri, ekonomik hizmetler, sosyal hizmetler ve borç faiz ödemeleri’dir. Hangi harcama türünün bu ayırmda hangi gruba gireceğini aşağıdaki şemadan görebiliriz.

1- Genel İdare Hizmetleri

-Genel Hizmetler -Savunma -Adalet-emniyet

2-Ekonomik Hizmetler

-Tarım-orman-köy -Su işleri -Karayolları

-Bayındırlık -Ulaştırma -Madencilik

3- Sosyal Hizmetler

-Eğitim -Sağlık -Kültür-Turizm

-Sosyal Hizmetler

4- Borç Faiz Ödemeleri

Konumuz açısından önemli olan bu ayrımı belirttikten sonra bu kalemlerdeki 1980-1995 yılları arasındaki gelişmeleri tablo-14 ve tablo-15'den yararlanarak açıklayacağız.

Tablo-14

Fonksiyonel Ayrıma Göre Kamu Harcamaları GSMH Oranı (%)

Yıllar Hizmetler	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 ^x	1995 ^{xx}
Genel Hiz.	8.8	8.0	5.6	8.1	6.7	5.4	5.4	6.2	5.7	5.4	4.5	7.0	5.6	8.1	7.0	7.6
Savunma	4.5	3.7	3.1	3.4	3.1	2.9	3.1	2.7	2.5	2.9	3.1	3.5	3.8	3.7	3.8	4.2
Adalet-Emn	0.9	1.0	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.8	0.7	1.0	1.2	1.4	1.5	1.5	1.3	1.2
Tar.Orn.Kö	1.4	1.5	1.3	1.4	1.1	1.5	1.2	1.2	0.9	1.1	1.3	1.9	1.7	1.7	1.2	0.9
Su İşleri	1.0	1.5	1.2	1.3	1.1	1.5	1.9	1.6	1.5	1.4	1.3	1.5	1.4	1.3	0.8	0.8
Karayolları	1.0	1.3	0.9	1.0	1.1	1.0	1.0	0.8	0.6	0.6	0.7	0.9	0.8	0.9	0.7	0.6
Bayındırlık	0.4	0.4	0.3	0.4	0.5	0.6	0.5	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.6	0.3	0.2
Ulaştırma	0.09	0.1	0.1	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.08	0.09
Maden.	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.08	0.08	0.08	0.07	0.08	0.08	0.1	0.1	0.1	0.09	0.08
Eğitim	3.4	3.0	2.7	2.9	2.6	2.4	2.4	2.6	2.6	3.5	4.4	4.9	5.5	5.6	4.2	4.1
Sağlık	1.0	0.6	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5	0.6	0.1	0.8	1.1	1.1	1.3	1.3	1.1	1.1
Kültür-Trz.	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1
Sos.H.iz.	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.1
Borç Faizl.	0.6	1.1	0.9	1.5	3.6	2.4	3.3	3.8	4.9	4.8	4.8	5.2	5.0	8.0	10.5	8.9

(x) Geçici GSMH

(xx) Hedef GSMH ve Başlangıç ödeneği

Kaynak: Bütçe Gerekçeleri

Tablo-15

Fonksiyonel Ayırma Göre Kamu Harcamalarının Toplam İçindeki Payları (%)

Yıl.	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^a
Hizmetler																	
Genel H.	36.3	34.7	30.9	34.1	32.9	27.9	25.7	28.5	27.0	23.7	19.0	24.3	20.1	24.0	22.0	23.8	28.0
Savunma	18.9	16.6	16.9	15.4	15.4	15.4	14.9	12.7	11.8	13.1	13.3	12.1	13.5	10.9	11.9	11.9	11.0
Adlt.Emn	3.9	3.8	4.0	3.6	3.8	3.3	3.7	4.0	3.7	4.5	5.1	5.2	5.3	4.5	4.1	4.0	3.0
Tar.Or.K	5.8	6.6	7.4	6.2	5.8	5.1	5.8	5.6	4.6	5.1	5.7	6.6	6.2	5.1	3.9	3.3	2.3
Su İşleri	4.5	6.7	6.8	6.0	5.8	8.0	9.0	7.6	7.2	6.5	5.6	5.4	5.2	4.0	2.8	3.1	2.5
Karayoll.	4.5	5.9	5.3	4.9	5.4	5.3	4.9	3.9	3.2	2.9	3.1	3.2	3.1	2.9	2.3	2.2	1.6
Bayındırl.	1.9	2.0	2.1	2.6	2.8	3.3	2.8	2.1	1.8	1.5	1.5	1.3	1.7	2.0	1.2	1.0	0.5
Ulaştırma	0.4	0.7	0.8	1.6	1.3	1.6	1.4	1.1	0.7	0.5	0.5	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4
Madencil.	1.2	0.7	0.6	0.5	0.4	0.5	0.4	0.4	0.3	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2
Eğitim	14.3	13.4	14.8	13.1	12.6	12.5	11.6	12.3	12.4	15.5	18.8	17.3	19.7	16.5	13.4	12.2	9.8
Sağlık	4.2	2.9	3.1	2.7	2.7	2.8	2.6	2.9	3.0	3.8	4.7	4.0	4.0	3.9	3.5	3.3	2.8
Kültür Tr.	0.5	0.6	0.9	0.7	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.9	0.7	0.8	0.7	0.6	0.5	0.5
Sos.Hizm	0.7	0.4	0.6	0.5	0.6	0.7	0.7	0.7	0.6	0.7	1.1	0.9	0.9	0.9	0.6	0.6	0.5
Brç Faiz.	2.9	5.0	5.4	8.1	9.9	12.5	16.0	17.7	23.2	21.2	20.4	18.2	17.9	23.7	33.1	33.4	36.9

(a) Başlangıç Ödeneği

Kaynak: Bütçe Gerekçeleri

1- Genel İdare Hizmetleri

a) Genel Hizmetler

Türkiye’de mevcut merkeziyetçi yapının kuvvetli olması ve bürokrasinin de etkisiyle genel hizmetlere yönelik harcamalar konsolide bütçe içerisinde her dönem önemini korumuştur. Genel hizmetlere yönelik harcamaların çoğu dönem en büyük bütçe kalemi olmasında, ülke yönetimiyle ilgili yetki ve sorumlulukların çoğunun merkezde toplanması ve hizmetler için çok geniş bir memur kadrosu kullanılması gibi nedenler etkili olmaktadır. 1980 sonrasında genel hizmetlerde görülen önemli gelişme, gerek konsolide bütçe gerekse GSMH içindeki payının hiçbir zaman 1980 yılı düzeyine ulaşamamasıdır. Genel hizmetlerin 1980 yılında %8.8 olan GSMH içi payı, özellikle 1982 ve 1984 yıllarında düşmüş 1995 yılına gelindiğinde ise %7.6 olmuştur. Yine 1980 yılında konsolide bütçe içi %36.3’lük paya sahip olan bu harcamalar sonraki yıllarda ufak dalgalanmalarla genel bir azalma eğilimi göstermiş 1995’te %25 olmuştur. Bu gelişmelerde önemli olan bir yılda 1990 yılıdır. 1990 yılında genel hizmetlerin %19’a düşen bütçe içi payı ve %4.5’e düşen GSMH payı, dönemiçi en düşük düzeyi oluşturmuştur. 1980 sonrası bir düşüş eğilimi göstermiş olan genel hizmetlere yönelik harcamalar belki de konsolide bütçede en önemli tasarruf yapılabilecek alandır. Merkezi idarenin yeniden yapılanması, bazı yetki ve görevlerin mahalli idarelere devredilmesi ve personel reformu gibi yönelişler bu harcamalarda hem tasarruf hem de etkinlik sağlayacaktır. Öte yandan liberal devlet anlayışında devletin bireylerin ve toplumun hizmetinde olması gerektiği dikkate alınırca, genel hizmetlerdeki harcama artışlarının, verilen hizmetlerde bir kalite artışına sebep olmadığı ve hizmet etkinliğine ulaşamadığı, güleryüzlü devletin oluşturulamadığı, dikkati çekmektedir.

b) Savunma-Adalet-Emniyet Hizmetleri

Milli savunma -yani dış saldırı tehlikesine karşı korunma- klasik bir kamu malıdır. Eğer böyle bir tehdidin potansiyel olarak varolduğu düşünülüyorsa devlet bunu asli bir görev olarak yerine getirecektir. Ancak burada sorun sözkonusu korumanın sağlanması için ne kadar harcama yapılacağıdır. Savunma hizmet bütçelerini hazırlayan ve sunanların büyük savunma bütçelerinden yana olmaları, tehditin büyüklüğü ile

sunulan savunma hizmeti arasında bir uyum olamaması sonucunu yaratabilmektedir.⁴² Milli savunma harcamalarıyla birlikte, iç güvenliğin sağlanması gerekliliği de askeri harcamalara zemin hazırlayan neden olmaktadır. Savunma ve güvenlik harcamalarının belirlenmesinde ülke içi ya da dışı siyasi sorunlar, çatışmalar, ülkenin siyasi rejimi gibi faktörler önemli olmaktadır. Ayrıca bazı güçlü ittifaklara üye olunması da ülkenin savunma harcamalarında kısıcıcı etkilere sahip olabilmektedir.

Savunma ve güvenlik amaçlı harcamaların diğer bazı programlardan vazgeçilme karşılığında ve gerekirse borçlanma pahasına gerçekleştirildiği bilinmektedir. Optimal büyüklükte bir kamu harcamaları programında önemli miktarda askeri harcama bütçesi olması ve bunun kamu altyapı yatırımlarındaki veya bazı ekonomik açıdan verimli programlarda ki kısımlar pahasına yapılmasının savunulabilir bir yönü olabilmektedir. Ama yine de her seferinde bunun savunulması mümkün değildir. Mali tedbirler doğrultusunda yapılacak kısıtlamalarda sözkonusu askeri harcamaların içeriğine yönelmesi bir gereklilik olmaktadır. Güvenlik ve savunma teşkilatlarının politik gücü bu harcamaları belirleyen önemli bir etken olmakta ve bu tür harcama kararları ekonomik olmaktan ziyade politik özellik göstermektedir. Savunma ve güvenlik maliyetlerinin her zaman gelişmiş askeri teçhizat ithal etmek yerine personelin iyi eğitilmesiyle azaltılması mümkündür. Ya da miktarı fazla olan vasıfsız personel yerine daha az miktarda ama vasıflı personel bulundurulabilir. Ayrıca, güçlü bir askeri kuruluş genellikle askeri personele kamu ve özel sektör kuruluşlarından daha fazla ücret ve olanak sağlayabilmektedir. Bu da maliyetleri arttıran bir başka faktördür.⁴³

Savunma ve güvenlik harcamaları bütün ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de, konsolide bütçeden önemli bir pay alan harcamalardır. Bilindiği gibi savunma ve güvenlik hizmetleri ve kamu düzeni ülkede ekonomik ilişkilerin temelini oluşturmakta ve piyasa ekonomisinin işleyebilmesi için yapılması gereken bir masraf durumunda olmaktadır. Ancak bu yapılması gerekli masrafın miktarı, piyasa ekonomisinin işlerliğini bozabilecek düzeyde olmamalı, belirli bir optimalde seyretmelidir.

⁴² Richard Hemming-Daniel P.Hewitt, “Askeri Harcamalar”, Kamu Harcamaları Rehberi, Uluslararası Para Fonu, Washinfton, D.C., 1991, s.89.

⁴³ Hemming, Hewitt, a.g.m., s.92.

Türkiye’de 1980 sonrasında savunma harcamalarının payında gerek GSMH gerekse konsolide bütçe içerisinde bir azalma gözlenilmektedir (Bkz.Tablo-14-15). 1980 yılında %4.5 olan GSMH içi savunma harcamalarının payı azalarak 1987 ve 1988 yıllarında en düşük seviyeler olan %2.7 ve %2.5’e düşmüş ve oran 1995 yılında %4.2’ye çıkmıştır. Konsolide bütçe harcamaları içerisindeki savunma harcamalarının payı ise 1980 yılında %18.9 iken, 1987-1988-1991-1993 ve 1994’te en düşük olduğu yıllar olmuştur. 1995 yılında ise konsolide bütçeden aldığı pay %11.9’dur (Tablo-14-15). 1996 yılında bu oran gerileyerek %11’e ulaşmıştır. Savunma harcamalarında 1987-1988 yıllarında ortaya çıkan gerilemelerin sebebi, 1986 yılında kurulan Savunma Sanayi Destekleme Fonuyla birlikte savunma hizmetlerine ilişkin yatırım harcamalarının bütçe dışına kaydırılmış olmasıdır. Ayrıca şunu da söylemek gerekir ki, savunma ve diğer güvenlik harcamaları 1989 yılından sonra yine büyüme eğilimine girmiş ve savunma harcamaları 1995’te 1980’deki oranına yaklaşık olarak GSMH açısından, ulaşmıştır (Tablo-14).

Adalet ve emniyet harcamalarının GSMH’ya oranı 1980 yılında %0.9 iken, 1982 ve sonrası yıllar 1989’a kadar bunun altında seyretmiş, 1989’dan 1993 yılına kadar artmış ve %1.5’a ulaşmış, 1995’te ise %1.2’ye düşmüştür. Yani dönem başıyla kıyaslandığında bu harcamalarda son yedi yılda ortalamanın üzerine çıkılmıştır (Tablo-14). Adalet ve emniyet hizmetlerinin bütçe içerisindeki payında ise 1980 yılından sonra, önemli bir değişimi yaşanmamış, dalgalanmalarla, bazen 1980’deki %3.9’luk oran çok az bir miktar aşılıp veya düşmüştür. Ancak, 1989-1993 yılları arasındaki dönemde oran yüksek seyretmiş, 1995’te %4.0, 1996’da da gerileyerek %3 olmuştur (Bkz.Tablo-15). Emniyet ve adalet hizmetlerinin 1989’dan sonra artış eğilimine girmesi dikkat çekicidir.

Savunma ve güvenlik harcamalarının belli bir bölümünün, 1986 sonrasında kurulan Savunma Sanayi Destekleme Fonu, Olağanüstü Hal Bölge Valiliği Fonu, ve Geliştirme ve Destekleme Fonu aracılığıyla yapılmasına rağmen, 1989’dan itibaren oranında bir artış yaşanması bu harcamaların önemli bir artış içerisinde olduğunu göstermektedir. 1996 yılında da önemini koruyan güvenlik harcamaları, genel bütçenin %17.3’ünü almakta, diğer cariler kaleminin ise %88.5’inin de güvenlik malzemesi alımında kullanılacağı planlanmaktadır. Türkiye 1989-1993 dönemi ele alındığında

dünya sıralamasında, silahlanmaya en çok para ödeyen ülkeler arasında, dördüncü durumdadır. Ortadoğu sıralamasında ise derecesi ikinciliktir.

Kamu harcamalarının, GSMH içerisinde azaltılması yani devletin küçültülmesi anlayışına ulaşılmasında savunma ve güvenlik harcamalarının kısılması ve bu harcamalarda tasarrufa gidilmesi bir gerekliliktir. Türkiye’de bu harcamaların silahlanma gibi amacına uygun kullanılması yanında, amaç dışı bazı dış ve iç güvenlik personelinin ayrıcalıklarını korumak için de kullanıldığı görülmektedir. Lojmanlar, orduvevleri, tatil yerleri, polisevleri, özel kullanıma tahsis edilmiş kamu araçları bunlara örnek verilebilmektedir. Ayrıca askeri personele ve emniyet personeline sağlanan ücret ve olanakların ülke düzeyinin üzerinde seyretmesi ve personel sayısının artma eğilimi göstermesi harcamaları artırıcı diğer unsurlar olmaktadır. Bütün bunlara milli savunmanın kendine mahsus, aynı olarak tahsil olunan, götürü bir askerlik hizmetinin mevcudiyetini de eklersek harcamaların boyutu daha belirgin olacaktır.

Türkiye’nin içinde bulunduğu iç ve dış bazı siyasi durumlar sonucu hiçbir hükümet bu harcamaları kısma yönünde davranmamakta ve tercihleri öncelikle ekonomik olmaktan ziyade siyasi olmaktadır. Klasik liberalizmin makro düzeyde idealilikten, somut gerçekliğe, sosyal refah devletinin de minimal devlete dönüşmesinde, ulusal/savunma ihtiyaçlarının devlete çok önemli görevler vermesi ve onu buna paralel güçlerle donatması ciddi bir engel olmaktadır.⁴⁴

2- Ekonomik Hizmetlerdeki Gelişmeler

a) Tarım-Orman-Köy

Tarım-Orman ve Köy harcama kalemi GSMH içerisinde 1980’de %1.4’lük bir paya sahipken, 1991 yılına dek genelde bu oranın altında olmuş 1991 yılında ise önemli bir artışla birlikte oran %1.9’a ulaşmıştır. 1992 ve 1993 yıllarında %1.7 olan oran 1994 ve 1995’te düşerek dönemi %0.9 gibi 1980 yılı oranının altında bir oranda kapatmıştır (Tablo-14). Konsolide bütçe kamu harcamaları içi payı 1980’de %5.8 iken, 1984’e dek bu oranın üzerine çıkmış, 1991 yılına dek genellikle bu orana yakın alt bir seviyede olunmuştur. 1991 sonrası artış 1994 ve 1995 yılında yerini düşmeye bırakmış ve oran 1995 yılında %3.3, 1996 yılında %2.3 olarak oluşmuştur (Bkz.Tablo-15).

⁴⁴ Yayla, Liberalizm, s.203.

b) Su İşleri

Su işleri harcamaları 1980 yılında bütçe harcamaları toplamı içerisinde %4.5 paya sahipken, 1981'de oran %2.2 artmış ve 1982 yılında da bu artış devam etmiştir. 1985 ve 1986'da oran 1980 yılına nisbeten çok yükselmiş ve sırasıyla %8 ve %9'a ulaşmıştır. 1986 yılından sonra oranda sürekli bir aşınma olmuş ve 1993 yılında ilk kez dönem başı oranın altına inilmiş oran %4 olmuştur. Bu oranın düşüşü devam ederek, 1995 yılında su işleri harcamaları, toplam harcamalar içerisinde %3.1'lik bir paya sahip olmuştur. 1996 yılındaki payı ise %2.5'tir. Su işleri harcamalarının GSMH içi oranı ise 1980 yılında %1 iken, 1995 yılında %0.8 olarak gerçekleşmiştir. Dönem başından sonra 1994 yılına dek bu harcamaların payı hep 1980 yılı oranının üzerinde olmuş, 1986 yılında ise en yüksek seviyesi olan %1.9'a ulaşmıştır. Su işleri harcamalarındaki düşüşün son iki yılda dönembaşı oranının altına düştüğü görülmektedir. Su işleri harcamalarının, 1985, 1986, 1987 ve 1988'de toplam harcamalar içerisindeki oranı en yüksek seviyelerde olmuş daha sonraki yıllarda bu oranda sürekli bir aşınma yaşanmıştır.

c) Karayolları

Karayolları harcamaları toplam harcamalar içerisinde 1980 yılında %4.5 paya sahiptir. Bu yıl sonrasında önemli artış kaydeden oran 1986 yılında dönemiçi en yüksek nokta olan %9'a ulaşmıştır. Bu yıldan sonra yavaş yavaş düşme trendine giren oran 1993 yılında %4'e ulaşmış ve ilk kez 1980 yılının altında oluşmuştur. Tablo-15'ten izlenebileceği gibi karayolları harcamalarının toplam kamu harcamaları içerisindeki payında 1993'ten sonra önemli aşınmalar yaşanmış, 1995'te oran %2.2'ye, 1996'ta ise başlangıç ödeneği itibariyle %1.6'ya düşmüştür. Karayolları harcamalarının GSMH oranı, 1980 yılında %1 iken özellikle 1986 yılından sonra bu oranın altına düşülmüş ve 1995 yılında %0.6 olarak dönemi kapatmıştır (Tablo-14).

d) Bayındırlık

Bayındırlık harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki oranı 1980 yılında %1.9 iken, sonraki yıllarda sürekli bir artış eğilimiyle birlikte 1985 yılında %3.3 oranına ulaşmıştır. Bu artış eğiliminden sonra 1986 ve sonraki düşüş 1991 yılında oranı %1.3'e indirmiş, 1992 ve 1993'teki artıştan sonra oran azalarak 1995 yılında %1, 1996'da da %0.5'e yani 1980 yılı oranının yaklaşık dörtte birine inmiştir (Tablo-15). Bu

harcamaların tablo-14'de görebileceğimiz gibi, 1980 yılında GSMH içi oranı %0.4 iken dönem boyunca iniş ve çıkışlar bu oran civarında olmuş 1993 yılında %0.6'ya ulaşan oran sonraki yıllarda düşerek, 1995'te %0.2 olmuştur.

e) Ulaştırma

Ulaştırma harcamalarının GSMH içi payı 1980 yılında %0.09 iken, 1983, 1984 ve 1985'te oran üç katından biraz fazla artarak %0.3 olmuş, dönemiğin en yüksek oranı oluşturmuştur. Dönem sonunda bu oran 1980 düzeyinde dönemi kapatmıştır (Tablo-14). Ulaştırma harcamaları toplam harcamalar içinde, 1980 yılında %0.4 paya sahipken, 1991 yılına dek oran bu payın üzerinde olmuştur. Özellikle 1983 ve 1985 yıllarında pay %1.6 olmuş, 1980'e nazaran %1.2 yani oranın dört katı artmıştır. Dönembaşı orana 1991 yılında dönülmüş ve 1995 yılında oran %0.3, 1996'da %0.4 olarak hesaplanmıştır (Tablo-15).

f) Madencilik

Madencilik harcamaları toplam harcamalar içerisinde 1980 yılında %1.2 paya sahipken 1996 yılında oran altıda birine düşerek %0.2 olmuştur. Madencilik harcamalarında özellikle 1981 yılında önemli düşüş olmuş ve 1984'e kadar düşüş devam etmiştir (Tablo-15). Bu harcamanın GSMH içerisindeki oranı ise 1980 yılında %0.2 iken 1981'de yarıya düşerek %0.1 olmuş ve dalgalanmalarla birlikte bu oran civarında oluşmuştur. Dönemi, 1995 yılında %0.08 oranıyla kapatmıştır (Bkz.Tablo-14).

Karayolları, bayındırlık ve madencilik harcamalarında 1980 sonrası dönemde izlenen ekonomi politikalarının etkisinin görüldüğü söylenebilir. Özel sektöre ağırlık veren ekonomi politikaları doğrultusunda, yap-işlet-devret modeli olanaklarından bu sektörlerin yararlanmış olması ve özellikle devlet madenlerinin özelleştirilmeleri gibi girişimler bu harcamaların kısılmasında önemli faktörler olmuşlardır.⁴⁵ Tarım-Orman-Köy, Su işleri ve ulaştırma harcamalarındaki düşüşlerin özellikle son iki yılda geniş boyutlu olarak yaşanmış olmaları bütçe imkanları, iç ve dış borç faiz ödemelerinin yolaçtığı kısıtlar ve uygulanmaya çalışılan istikrar tedbirleri ile ilgili bir gelişme olabilmektedir. Bu alandaki kamu harcamalarının azalışı özellikle son yıllarda yaşanmış

⁴⁵ Bülbul, a.g.e., s.101.

olması da göstermektedir ki, bu tür altyapıya ilişkin harcamalar dönem içerisinde pek ihmal edilmemiş ayrıca önemli sayılabilecek artışlarda kaydetmiştir.

3- Sosyal Hizmetlerdeki Gelişmeler

Sosyal devlet veya refah devleti denildiğinde ilk anımsanan hizmetler, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve diğer bazı sosyal hizmetler olmaktadır. Bu hizmetlerin sunulması sosyal devletin asli görevlerindedir. Sosyal devlet anlayışında devlet, eğitim ve sağlık hizmetini müdahaleci bir anlayış içerisinde bizzat kendi sunarken, liberal devlet anlayışında devlet eğitim ve sağlık politikalarını saptayarak bunların özel kesimce sunulmasını teşvik etmektedir.⁴⁶ Sosyal devlet anlayışında eğitim ve sağlık hizmetlerinin sosyal faydalarının yüksek olması dolayısıyla bu hizmetlerin piyasaya bırakılmayacağı ve aynı zamanda devlet tarafından sunulmasının sosyal adalet yönünden de haklı gerekçeleri bulunduğu savunulmaktadır. Gerek sosyal adalet konusundaki düşünceleri ve gerekse piyasa çözümünden yana olmaları, liberal iktisatçıları bu tür hizmetleri analiz ederek, özellikle kalitelerinin iyileşmesi yönünden rekabetçi bir piyasa tarafından özel bir mal gibi üretilmesinin gerekliliğini savunmaya itmiştir.

Anayasal açıdan bir sosyal devlet görünümündeki ülkemizde 24 Ocak 1980'den sonra benimsenen anlayış, bu hizmetlerde devletin payını küçülterek, özel sektörün payını artırma yönünde eğitim ve sağlığın kademeli olarak piyasaya bırakılmasını içermektedir. Devlet eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi bazı sosyal devlet anlayışının getirmiş olduğu hizmetlerin özelleştirilmesini teşvik edecek, yavaş yavaş bu alandaki payını azaltacaktır. Zaten ülkede süregelen tekdüze bir eğitim sistemi, kalite ve verimin istenilen düzeye ulaşmasını engellemiştir. Bu doğrultuda 1980 sonrası bir dönüşüm dönemi olarak algılanmıştır.

a) Eğitim ve Sağlık

Eğitim ve sağlık harcamaları konsolide bütçe içerisinde ve GSMH içerisinde 1980 sonrasında değişimler göstermiştir. Öncelikle eğitim harcamaları açısından konuyu ele alacak olursak, eğitim harcamalarının GSMH içerisindeki oranı 1980 yılında %3.4 iken, 1989'a dek azalmış ve bu oranın altında seyretmiştir. 1989 yılında %3.5'e

⁴⁶ Aktan, Gerçek Liberalizm Nedir?, s.93.

çıkan oran önemli artışlar göstermiş ve 1993 yılında %5.6'ya ulaşmış, 1995 yılında ise %4.1 olmuştur (Tablo-14). Konsolide bütçe içerisindeki eğitim harcamaları payı da aynı şekilde 1980 yılında %14.3 iken uygulanan politikanın etkisiyle, 1982 dışında 1989'a kadar bu oranın altında oluşmuştur. 1989'da %15.5 olan bu oran 1992 yılında en yüksek seviyesi olan %19.7'ye ulaşmış, 1994, 1995 ve 1996'da sürekli azalarak, 1996'da %9.8 olmuştur (Tablo-15). 1989'da görülen önemli artışın temel nedeni, dönem boyunca kısılan bu harcamalarda Temmuz'da yapılan maaş artışlarının etkisinin görülmesidir. Sonuç olarak eğitim harcamalarının bir süre için geriletilmesi sağlanmasına rağmen bir süre sonra eski seviyesini aştığı gözlenmektedir.

Sağlık harcamaları, GSMH payı %1'lerde iken azalarak 1988'de %0.1'e ulaşmış, 1989'da artış eğilimine girerek 1990 ve sonrasında 1980'deki seviyesini az bir miktar aşmıştır (Tablo-14). 1995 yılında ise oran %1.1 olarak oluşmuştur. Toplam harcamalar içerisinde sağlık harcamaları 1980 yılında %4.2'lik bir paya sahipken 1996'ya gelindiğinde dönem içerisinde sadece 1990 yılında oran %4.7 olmuş ve dönembaşı oranı aşmış ancak diğer yıllarda hep 1980 yılı rakamının altında seyretmiştir. 1980 sonrası önemli düşüşler bu tür harcamaların payını 1986 yılında %2.6'ya kadar indirmiş, 1996'da ise oran %2.8 olmuştur (Tablo-15).

Eğitim ve sağlık harcamalarının bu rakamsal ifadelerindeki ortak nokta, 1989'dan itibaren, 1980 sonrasında tersine, her iki harcama türünde hızlı bir artış eğilimine girmiş olmasıdır. Artışın asıl kaynağı bulunmak istenirse, bunun büyük ölçüde 1989 Temmuzunda başlatılan görece önemli maaş artışlarından ileri geldiği anlaşılır.⁴⁷

1980 yılından sonra başlayan ekonomik yeniden yapılanma girişimleri doğrultusunda eğitim ve sağlık harcamalarının azaltılması bir süre için uygulanabilmiş ancak bu süre içerisinde yeniden yapılanmayla ilgili beklenen olumlu gelişmelerin sosyal alanda gerçekleşmemesi sonucu bu alandaki sorunlar artmış ve harcamalarında artışı seksenlerin ikinci yarısında gündeme gelmiştir. Eğitim ve sağlık hizmetleri beşeri sermaye yatırımının temel öğeleri olmaları dolayısıyla emek verimliliği ile ulusal kalkınma üzerinde önemli etkilere sahiptirler. Bu yüzden, bu tür hizmetler genişletilmesi ve yaygınlaştırılması gerekli olan hizmetlerdir. Bu gereklilikler sonucu, bu hizmetlerin

⁴⁷ Oyan Aydın, a.g.e., s.67.

konsolide bütçe içerisindeki pay aşınmalarının, piyasa tarafından karşılanması şart olmaktadır. Eğitim ve sağlık hizmetlerinde konsolide bütçede gözlenen dönemiçi nicelik aşınmalarının beraberinde nitelik aşınmasını getirdiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Çünkü, yılda %2.5 oranında nüfus artışının geçerli olduğu bir ülkede sosyal hizmet harcamalarının, GSMH içindeki payı korunmuş olsa bile, kişi başına düşen sosyal hizmet payı aşınacak veya hizmetin niteliğinin düşürülmesi kaçınılmaz olacaktır.⁴⁸

Eğitim harcamalarını ele alarak, dünya ülkelerini karşılaştırdığımızda, 1992 yılı itibarıyla bu tür harcamaların toplam merkezi hükümet harcamaları içindeki oranının, Birleşik Devletlerde %1.7, Avustralyada %7.2, İngiltere’de %3.3, Yunanistanda %8.2, Kanadada %2.6, Türkiye’de ise %20 olduğunu görebiliriz.⁴⁹ Bu oranların bazı gelişmiş ülkelerde ülkemize oranla, düşük olma sebebi eğitim hizmetlerinin bu ülkelerde özel sektör veya vakıflar eliyle yürütülmesinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca ülkemizde bu harcamaları arttıran bir diğer sebepten dolayı eğitim hizmetinin sifira yakın ya da düşük fiyatla verilmesi ve bunun talebi arttırmasıdır. Türkiye’de hedeflenen özel sektörün eğitim sürecine katılımı ve katkısı sınırlı kalmış, toplam öğrenci sayısının ancak %1.5’i özel öğretim kurumlarına katılmıştır.⁵⁰ Ülke nüfusunun eğitim düzeyindeki yetersizlikleri devam etmektedir. Bütçeden eğitim amacıyla yapılan harcamaların çoğu personel harcamalarından oluşmaktadır. Okul yapımı için bile ödenek bulunmamaktadır. Oysa bilindiği gibi liberal bakış açısına göre; eğitim olanaklarının genişletilmesi ve yaygınlaştırılması eşitsizliklerin azaltılması yönünde önemli bir etkidir ve bu tip önlemler yalnızca arzuları hafifletmek yerine eşitsizlik kaynağını çözme gibi eylemsel bir erdeme sahiptir.⁵¹

Sağlık hizmetleri ülkemizde ilk yıllardan 1980’lere kadar tamamen kamu hizmeti olarak görülmüş ve çok az sayıda özel girişim dışında özel sağlık kurumları kurulmamıştır. 1980’lerdeki felsefe değişikliğiyle birlikte özel sağlık kurumları teşvik edilmiş ancak buna rağmen bu konuda beklenen seviyeye ulaşılamamıştır. Sağlık hizmeti sunumunda 1980 sonrasında da kamu kesiminin ağırlığı devam etmiştir. Hasta yataklarının %95’i, koruyucu sağlık birimlerinin ise tamamı halen kamuya aittir. Uzman

⁴⁸ Oyan Aydın, a.g.e., s.69.

⁴⁹ IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 1994.

⁵⁰ DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), s.12.

⁵¹ Friedman, a.g.e., s.285.

hekimlerin %76'sı, pratisyen hekimlerin %96'sı ve hemşirelerin %98'i halen kamuda istihdam edilmektedir.⁵² Sağlık hizmetlerinin kamu ve özel kesimde birbirinden bağımsız ve ayrı birimler tarafından verilmesi de ayrıca bu hizmetin sunumunda koordinasyonsuzluk ve verimsiz kaynak kullanımına yolaçmaktadır.

Görüldüğü gibi devlet eğitim ve sağlık gibi hizmetleri özelleştirerek, kademeli olarak piyasaya yeterince bırakamamış, kendisi bu hizmeti vermeye ağırlıkla devam etmiştir. Bu başarısızlığın altında ülkede gelir dağılımının bozuk ve özel sektör hizmetinin pahalı olması gibi sebepler yanında özelleştirme konusundaki yanlış anlayışta yatmaktadır. Bu hizmetlerin özel sektöre devredilmesinde sadece kâr amacı taşıyan özel girişimler değil, üçüncü sektör olarak bilinen kâr amacı gütmeyen gönüllü kuruluşlarda gözönünde bulundurulmalıdır. Ulusal düzeyde vakıflar, dernekler ve uluslararası düzeyde ise hükümet dışı kuruluşlar, üçüncü sektörün örnek kuruluşları olmaktadır. Sosyal devletten liberal devlete geçişte, devletin boşalttığı alanları doldurmada gerçekten çok başarılı olabilen gönüllü kuruluşlar ulusal düzeyde piyasa ekonomisine geçişi hızlandırabilecek bir sektör olmaktadır. Zaten Türkiye'nin şu anki ekonomik durumunu gözönünde bulunduracak olursak sadece özel sektöre dönük olarak bu hizmetleri özelleştirmek, verilecek hizmet fiyatlarını ödeyebilecek kişi sayısının çok az olması dolayısıyla pek mümkün olmayacaktır. 1980 sonrasında, 3.sektörün ve bu sektörün geliştirilmesine yönelik devletin çalışmalarının, yetersiz olması da eğitim ve sağlık harcamalarının istenildiği gibi gelişmesine engel olmuştur.

b) Sosyal Hizmetler

Sosyal hizmet harcamalarının kamu harcamaları içindeki payı 1980 yılında %0.7 iken, 1984'e kadar azalan bir seyir izlemiş, 1985 yılında, 1980 düzeyine ulaşmıştır. 1990 yılında oran %1.1'e çıkmış, 1991, 1992, 1993 yıllarında azalarak %0.9 olmuş, 1994 ve 1995'te de azalma devam etmiş ve oran %0.6 olarak oluşmuştur (Tablo-15). Yani dönembasına oranla %0.1 puanlık bir gerileme olmuştur. Sosyal hizmetlerin GSMH içerisindeki payını incelersek; 1980 yılında %0.2 olan oran 1990 yılına dek bu oranın yarısı olarak %0.1 olmuş, 1990'da %0.2'ye ulaşılmış, 1993 yılında %0.3 olmuştur.

⁵² DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.41.

Sosyal hizmetlerin GSMH'ya oranında özellikle 1990 ve sonrasındaki önemli boyutlardaki artışlar konumuz açısından kayda değerdir. Dönembasındaki oranın altında bir oran olan %0.1'e dönemsonu gerçekleşen oran olmuştur. Sosyal hizmet harcamalarının, 1980 sonrasında gerek kamu harcamaları ve gerekse GSMH içindeki payı, 1990'lardan sonra bir artış göstermiş olsada 1995 yılında bu paylarında bir azalma olmuştur.

c) Kültür ve Turizm

Kültür ve Turizm harcamaları, GSMH içi payı 1980 yılında %0.1 iken, 1990-1994 yıllarında bunun iki katına yükselmiş ve %0.2 olmuş, ancak 1995'te yine 1980 seviyesine geri dönmüştür (Tablo-14). Bu harcamaların toplam harcamalar içi payı ise 1980 yılında %0.5 iken 1985 yılına dek bu oranın üzerinde olmuş hatta 1982 yılında %0.9'a kadar yükselmiştir. 1985-1988 yılları ve arasında %0.5 olan oran bu yıllardan sonra bir ara 1990 yılında %0.9'a çıkmış ve dönem sonu itibariyle %0.5 olmuştur (Tablo-15). Kültür ve Turizm harcamalarının GSMH içi payı 1980'de aynı oranda dönemi kapatırken, harcamalar içindeki payı bir artış göstermiştir.

Sosyal hizmet harcamalarını toplu bir şekilde genel olarak değerlendirecek olursak, konsolide bütçe harcamaları içerisinde, Tablo-15'te görüleceği üzere, 1980 yılında %19.7'lik bir paya sahipken, 1996 yılında bu pay %13.6'ya inmiştir. Sosyal hizmet harcamalarının, GSMH içerisinde, 1980 yılındaki payı %4.7 iken, 1995'te bu pay başlangıç ödeneği itibariyle %5.4'e ulaşmıştır. Bu artışın kökeninde, eğitim harcamalarının ve bununda ötesinde personel ücretlerindeki artışın olduğu bilinmektedir. Sosyal hizmet harcamalarının yeterince yapılamaması, öncelikle beşeri sermayenin gelişmesini tıkeyabilmekte ve dolaylı yoldan emek üretkenliğini köreltebilmekte, ikincil olarak da sosyal tepkilere yolaçabilmektedir.

4- Borç Faiz Ödemelerinin Gelişimi

Borç faizi ödemeleri konsolide bütçe içerisinde özellikle 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren önemi artmaya başlamış ve genel hizmetlerden sonra yavaş yavaş ikinci önemli bütçe kalemi olmaya başlamıştır. Konsolide bütçe harcamaları içindeki payı 1990 yılında ve 1994, 1995 yıllarında genel hizmet harcamalarını geçerek birincil önemli bütçe kalemi olmuştur. Bu harcamalar iç ve dış borçların faiz ödemelerine

ayrılmaktadır. Bütçe harcamalarının finansmanında vergiler yerine borçlanmanın yoğun olarak kullanılmaya başlanması bu kalemin önemini arttıran bir sebep olmuştur.

Borç faizi ödemeleri 1980 yılında toplam harcamalar içerisinde %2.9 gibi ufak bir orana sahiptir. Genelde sürekli bir artış eğilimi gösteren bu kalem dönemiçi en yüksek oran olan %36.9'a 1996 yılında ulaşmıştır (Tablo-15). 1980-1996 yılları arasında toplam harcamalar içindeki oranı 12 kat artış kaydetmiştir. Bu kalemin toplam harcamalar içindeki payının artışı özellikle genel hizmetler kaleminin payında önemli azalmalara yolaçmıştır.

Borç faizi ödemeleri kaleminin GSMH içerisindeki oranı 1980 yılında %0.6 iken oran, dalgalanmalarla sürekli artmış, 1995 yılında %8.9'a ulaşmıştır. Yani borç faizi ödemeleri kaleminin oranında %1483'lük çok önemli bir artış bu dönemde gerçekleşmiştir. Oran en yüksek seviyesine 1994 yılında ulaşmış ve %10.5 olarak gerçekleşmiştir (Tablo-14). Borç faiz ödemelerindeki bu artışlar diğer hizmetlere ayrılan payı düşürmüştür. Borç faiz ödemelerinin ağırlığı arttıkça, genel idare hizmetleri de, ekonomik hizmetlerde, sosyal hizmetlerde saha kaybına uğramıştır.

Bu açıklamaların ışığında konsolide bütçe harcamalarında 1980-1995 döneminde fonksiyonel açıdan yaşanan gelişmeler, ekonomik ayırım bakımından yapılan değerlendirmeleri destekleyici olmaktadır. Bu doğrultuda kamu harcamalarının artma eğiliminde olduğu ve harcamalar içerisinde özellikle borç faiz ödemelerinde büyük artışların olduğu genel olarak söylenebilmektedir.

SONUÇ

Dünya ekonomisinde 1980'li yıllarla birlikte uygulanma olanağı bulan Neo-Liberalizm yönlü ekonomi politikaları gelişmelerinden, Türkiye'de etkilenmiş ve 24 Ocak 1980 ekonomik istikrar tedbirleri ile piyasa ekonomisine işlerlik kazandırma yönünde önemli bir atılım yapmıştır. Bu kararlar temelde ülkede uygulanan iktisat politikaları ve iktisat felsefesi alanında önemli bir dönüşüm hedefinin ifadesi olmuştur. Uzun yıllardan bu yana ülkede uygulanan devletçi politikaların tersine, ekonomik piyasa çözümleri, serbest piyasa ekonomisine geçiş ve devletin piyasadaki ağırlığına son vermek bu felsefenin temel noktasıdır. Bu dönüşüm hedefleri temelde, tüm dünyada olduğu gibi yeni bir devlet anlayışının benimsenmesini ifade etmektedir. Devletin müdahaleci bir karaktere sahip olduğu ve çok geniş bir alanda görev ve sorumluluk aldığı Sosyal Refah Devleti anlayışı yerini Liberal ve Neoliberal akımların savundukları, Sınırlı Devlet anlayışına bırakmıştır. Benimsenen yeni ekonomik politikaların devlete ilişkin en temel esası, ekonomik hayatta devlete müdahaleci bir rol yerine, tanzim ve teşvik edici ve genel olarak muhtelif menfaatleri telif edici ve bu surette verimi artırıcı bir rol verilmiş olmasıdır.

Sosyal Refah Devleti, sosyal refahın optimizasyonu amacıyla devletin ekonomiye aktif ve kapsamlı müdahalelerde bulunmasını öngören ve en geniş anlamda müdahale gerekçelerini piyasa ekonominin başarısızlıklarından ve yetersizliklerinden alan bir devlet anlayışıdır. Refah Devletinin müdahale alanını belirleyen ve müdahaleci karakterini zorunlu kılan bu, tam kamusal mallar, dışsallıklar, paternalizm ve sigorta piyasalarının doğasıyla ilgili gerekçeler etkinlik argümanlarına dayanırken, bunlara bazı ahlaki ve politik argümanlara dayanan gerekçeleri de ekleyebiliriz. Uygulamada refah devletlerinin farklı özelliklere sahip olduklarını ve uygulanan politika seçimlerinin birbirinden farklı olabileceğini söyleyebiliriz

Ülkemizde benimsenen sosyal devlet anlayışının ne tür bir Refah Devleti tipini ifade ettiği ve Refah Devleti sınıflandırmasına girip girmediği tartışılabilir bir konu olmasına rağmen, yapmış olduğumuz genel sınıflandırma içerisinde, sosyal politika rejimleri açısından Dolaylı ve Minimalist Refah Devleti tipiyle ortak özelliklere sahip

olduğunu belirtebiliriz. Bu tür refah devletlerinde öncelikle sosyal refah harcamaları görünürde ortalamanın bir hayli altındadır. Sosyal politikaların büyüme-dolayımı olarak nitelendirilebileceği bu tür devletlerde, istihdam sorununa yönelik sosyal programlar, bölgesel ve kırsal kalkınma programları çerçevesinde, istihdam yaratmak amacıyla altyapı harcamalarına girişmek, direkt devlet yatırımları oluşturmak ve gerektiğinde devlete ait kurum ve kuruluşları istihdam sorununu çözmede araç olarak kullanmak şeklinde olmaktadır. Devlet kurumlarında aşırı istihdam yaratılmasına dayalı bir koruma mekanizması yaratılması, KİT'lere sosyal ve ekonomik politikaya yönelik görevlerin yüklenmesi, bütçeden karşılanması gereken bazı harcamaların bu kuruluşlara yaptırılması bu teşebbüslerin açıklarını ve bu doğrultudaki bütçe transferlerini ortaya çıkarmaktadır. Bu tip Refah Devletlerinin konumuz açısından önemli bir diğer özelliği, sosyal politikalarının doğrultusunun parasal transferler yani doğrudan doğruya harcama stratejisi yerine, piyasada uygulanacak kuralları koyma ve piyasaya müdahale stratejisi yönünde olduğudur. Sosyal hizmetler alanında eğitim hizmetleri ön planda olmak üzere sağlık, beslenme ve aile planlaması gibi hizmetler kişisel haklar olarak görülmek yerine beşeri sermaye geliştirme amacına yönelik hizmetler olarak görülmektedir. Sosyal güvenlik kurumları bir devlet kurumu görüntüsünde ve bu hizmet, kısmi ve prim ödeyenlerin yararlandığı bir hizmet biçimindedir. Politika uygulama araçları olan sübvansiyonlar ve transferlerin sınırları, kapsamı, düzeyi, objektif kurallara bağlanmadığı için uygulamada idari karar organının insiyatifine bırakılmıştır. Bütün bunların sonucu bu tür refah devletlerinde siyasi pazarlıklar, kayırmacılık, lobicilik, himayecilik, yolsuzluk ve nihayet siyasi yozlaşma kaçınılmaz olmaktadır.

Sınırlı devlet anlayışının benimsenmesine ortam oluşturan, 1960'lar sonrasında Refah Devletinin müdahale alanlarının genişlemesinde, kamu harcamalarının çok yüksek düzeylere ulaşmasında ve devletin mali krizinin yaşanmasında, refah devletinin temel gerekçelerini oluşturan piyasa aksaklıkları, gelir dağılımı ve erdemli mallardan ziyade demokrasi rejiminin özelliklerinden kaynaklanan siyasi nedenlerin çok önemli etken olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Refah Devleti üç temel görevi olan bütün vatandaşlara ve ailelere minimum bir gelirin garanti edilmesi, sosyal güvenliğin sağlanması ve temel toplumsal hizmetlerin temin edilmesi vatandaşlar açısından bir hak görünümündedir. Bu tür demokratik ülkelerde ister toplumcu, ister bireyci bakış açısına

sahip olsun, bireylerin çoğu çıkar grupları oluşturarak ya da sadece, seçmen olarak devletten pekçok şeyi desteklemesini, engellemesini ve düzenlemesini istemektedirler. Bunun sonucunda siyasi iktidarlar bu alanlarda devlet müdahalesinin gerekli olup olmadığını düşünmeden ve böyle bir müdahalenin toplumsal maliyetini dikkate almadan müdahalelerini arttırma eğiliminde olmaktadır. Bunun bir sonucu olarak da kamu harcamalarının hacmi ve bileşimi, devlet faaliyetlerinin yoğunluk ve genişliğine bağlı olarak, diğer bir ifade ile benimsenen devlet anlayışına bağlı olarak genişlemekte ve borçlanmayla, vergi yüküyle, çalışma gayretiyle ve piyasanın işleyişiyle ilgili pekçok sorunu beraberinde getirmektedir.

Sosyal Refah Devletine bir alternatif olarak benimsenen liberal devlet anlayışları ulusal ekonomi içerisinde kamu ekonomisinin görev ve fonksiyonlarının mümkün olduğunca daraltılmasını ve piyasa ekonomisi faaliyetlerinin genişlemesini savunan yaklaşımlardır. Sınırlı devletin müdahale alanlarının dar olması gerektiğini savunan liberal düşünürler, devletin yapmakla yükümlü olduğu sınırlı bazı görev ve sorumlulukları da belirlemişlerdir. Çağdaş liberal düşünürleri devletin sınırlandırılması gereksinimine iten ana sebeplerden birisi ekonomik yaşamın politikleşmesi denen olgudur. Devlet faaliyetleri genişledikçe bunlar dağınık ekonomik karar alma mekanizmalarının yerine geçerek toplumda politik açıdan etkili baskı gruplarının önemini arttırabilecek ve piyasanın anonimliği yerine belli grupların özel gücü geçerli olacaktır.

Ülkemizde devletin sınırlandırılmasına yönelik olarak benimsenen politikalar doğrultusunda kamu harcamalarına ilişkin benimsenen temel esas ve hedefleri belirleyebiliriz. Öncelikle özel kesime ağırlık verilmesi stratejisine bağlı olarak, bütçenin GSMH'ya göre payının daraltılması esas alınmış, GSMH içerisinde kamu harcamalarının oranının azaltılması hedeflenmiştir. Kamu harcamalarının payının düşürülmesi için kamu tüketimi azaltılacak, eğitim, sağlık, araştırma ve içgüvenlik hizmetlerinin cari gider ihtiyaçlarının karşılanmasına öncelik verilerek personel artışlarından ve diğer carilerden kaçınılacak israf önlenecektir. Transfer harcamalarının azaltılması sağlanacak ve yeni sübvansiyon harcamalarından kaçınılacak, mevcut olanlar da azaltılarak kaldırılacaktır. Devletin yapmış olduğu destekleme alımları ve idari fiyat uygulamaları şeklindeki müdahaleci anlayışları ve bunlara yönelik harcamalar asgari

düze indirilecektir. Bu esas ve hedefler doğrultusunda analizimizi oluşturduğumuzda ilk üzerinde durulması gereken konu Konsolide Bütçe Harcamaları-GSMH oranının gelişimi olmaktadır. 1980 yılından sonra bu oran genel ekonomik politikanın etkisiyle 1991'e kadar başlangıçtaki rakamın altında kalmıştır. Bu dönem içerisinde gözlenen düşük oranların önemli bir sebebi bütçe dışı uygulamalara gidilmesidir. Ancak 1991 yılından sonra bu görünüm değişmiş ve oran büyük bir artış hızıyla yükselerek 1995 rakamlarıyla %39.6'ya kadar ulaşmıştır. Bu artışta, 1991 yılından itibaren bütçe dışı fonların bütçe içerisine alınmaya başlamasıyla birlikte Genel ve Katma bütçeli idare sayısındaki artış, ücretlilere vergi iadesi uygulaması, konut edindirme yardımı ve tasarrufu teşvik uygulamaları, personel ve borç faiz giderlerindeki büyüme gibi genel nedenler etkili olmuştur.

Konsolide Bütçe harcamalarını ekonomik ayırım itibarıyla inceleyecek olursak, cari, yatırım ve transfer harcamaları olarak sınıflandırabiliriz. Cari harcamaların GSMH içerisindeki oranı, kesin harcama olarak 1980 yılında %10.9 iken, 1995'te %14.87 olmuştur. Artış eğiliminin özellikle 1990'dan sonra ortaya çıktığı ve Diğer Carilerden ziyade Personel harcamalarındaki artışlardan kaynaklandığı bilinmektedir. Cari harcamaların konsolide bütçe içi payında ise 1980 yılında oran %41.6 iken 1996 hedefi %38.5 olarak saptanmış ve bir gerileme sözkonusu olmuştur. 1980 yılında cari harcamalar bütçe içerisinde en büyük harcama sınıfı iken, dönem sonunda bu öncülüğünü transfer harcamalarına kaptırmıştır. Cari harcamaların bileşimine tekrar döndüğümüzde, personel harcamalarının özellikle 1989 yılında yapılan %140 oranındaki ücret artışlarıyla, oranını arttırdığını ve aynı zamanda benimsenen politikalara zıt olarak konsolide bütçe kapsamındaki çalışan sayısında da artışlar kaydedildiği söylenilebilir.

Sınırlı bir devlet anlayışı benimsenmiş olsada 1980'lerden sonra da devlet bir istihdam alanı olarak algılanmaya devam edilmiştir. Devlet yeni istihdam alanları oluşturma yönünden özel sektörü harekete geçirememiş, işsizliğin azaltılması konusunda halkın talepleri doğrultusunda kendi imkanlarını kullanarak devlet kadrolarını genişletme yönünde davranışta bulunmuştur. Ayrıca personel artışında olduğu gibi çalışanların ücretlerinin aşırı yükseltilmesinde de sendikacılarla bunları destekleyen popülist politikacıların ve muhalefet ile medya kuruluşlarının rolü büyük

olmaktadır. Diğer cari harcamaların da aslında görünmeyen bir artış içerisinde olduğu, özellikle milli savunma ve güvenlik harcamaları düşünüldüğünde, ülkenin içinde bulunduğu siyasi ve stratejik durumun bu harcamaların kısılmasının önünde önemli bir engel oluşturduğunu söyleyebiliriz.

Transfer harcamaları belki de konsolide bütçe harcamalarının yönünü belirleyebilecek en önemli harcama kalemi durumundadır. Özellikle 1993'den itibaren GSMH içerisindeki payı sürekli olarak en fazla olan harcama kalemi özelliği göstermektedir. Transfer harcamaları bileşimi açısından, borç faizlerinin önemi giderek artmış, 1983 yılında transferler içerisinde %19.68'lik bir paya sahipken, bu pay 1995 yılında %55.8 olmuştur. Yani transfer harcamalarının yarısından fazlası borç faizi ödemelerine gitmektedir. Bu transfer kalemi dönem içerisinde bütçenin cari ve yatırım harcamalarının payının azalırken, transfer harcamalarının payının artışını açıklayabilecek mahiyettedir. 1983 yılında GSMH içi payı %0.98 iken, 1995'te %8.94 olmuştur. İç ve dış borç faiz ödemelerinin 1980 sonrasındaki yoğun artışı, bütçenin finansmanında borçlanmanın ağırlığının giderek arttığını göstermektedir. Harcamalarında belli bir disiplin sağlayamayan kamu kesimi, harcama artışlarını karşılayacak bir gelir artışı gerçekleştirememiş, borçlanma konusunda piyasa dinamiklerinin dışında herhangi bir kısıtla karşı karşıya kalmayan politika belirleyicileri, özellikle 1987 sonrası hızlı bir borçlanma politikası izlemişlerdir. Bütçe politikasında, politikacılar kamu hizmetlerini genişletici bir davranışı benimserlerken, finansman yönünden sağlıklı kaynaklara başvurmamışlardır. Ayrıca borçlanmayla finansman tam rekabet piyasasının oluşmasını engelleyici ve piyasa istikrarını bozucu etkileri de beraberinde getirmektedir. İktisadi transferlerin ve sosyal transferlerin gelişimi de, benimsenen politikalar doğrultusunda olmamış, özellikle sosyal transferler, sosyal güvenlik kurumlarında oluşturulan açıkların finansmanı amacıyla son yıllarda önemli artışlar yaşamıştır.

Konsolide bütçe yatırım harcamalarında, hem konsolide bütçe içi payı hem de GSMH içi oranı düşünüldüğünde, önemli oranda azalmalar yaşanmıştır. Bunda önemli bir etken 1984 yılından itibaren önemli altyapı yatırımlarının kurulmaya başlanılan bütçe dışı fonlar vasıtasıyla yapılmaya başlanmış olmasıdır. Ancak 1991 yılından itibaren, yatırım harcamalarındaki düşüşlerin önemli nedeni bütçe imkanlarının

yetersizliğinin yoğunlaşması olmuştur. Bütçe harcama kalemleri içerisinde personel harcamaları ile borç faizleri gibi esnekliği düşük kalemlerin, gelirlerin önemli bir bölümünü götürmesi, yatırımlara ayrılacak payı kademeli olarak azaltmış, yatırım harcamalarının artışı bütçe açığının artışı gibi düşünülerek, yatırımlar üzerinde önemli bir kısıt oluşturmuştur. Ayrıca altyapı yatırımlarıyla ilgili olarak benimsenen “yap-işlet-devret” modeli de pratikte yeterince kabul görmemiş ve kendinden beklenileni yeterince verememiştir.

Konsolide bütçe harcamaları Fonksiyonel olarak değerlendirildiğinde ülkemizde kamu hizmetlerinin sıfır ya da sıfıra yakın fiyatla arzedilmesi, buna karşılık bireylerin bu hizmetlerin finansmanına vergiler aracılığıyla katılmak istememeleri ve free-rider davranışı içinde olmaları yaygın olan bir durumdur. Böyle bir durum kamu hizmetleri talebini arttırıcı yönde etkiler oluşturarak, politikacıları, hizmetlerin genişletilmesi yönünde davranmaya itmektedir. Genel idare hizmetleri içerisindeki genel hizmetler kalemi, 1980 yılından sonra bir düşüş eğilimi göstermiş, 1980’de %36.3 olan bütçe içi oran, 1995’te %25’e gerilemiş ancak yine de konsolide bütçe içerisinde önemini koruyan bir kalem olmuştur.

Savunma harcamalarının payında gerek GSMH ve gerekse konsolide bütçe içerisinde, 1980 sonrasında azalma gözlenmektedir. 1987-1988 yıllarında ortaya çıkan gerilemelerin sebebi, 1986 yılında kurulan “Savunma Sanayii Destekleme Fonu” ile birlikte savunma hizmetlerine ilişkin yatırım harcamalarının bütçe dışına kaydırılmış olmasıdır. Bu gelişmeye rağmen savunma ve diğer güvenlik harcamalarının 1989’dan sonra yaklaşık 1980’deki oranına ulaşması kısmi bir artışı da ifade etmektedir. Adalet ve emniyet harcamaları GSMH içerisinde dönem başına kıyasla son yıllarda yükselme göstermiş ve 1980’de %0.9 olan oran, 1995’te %1.2 olmuştur.

Ekonomik hizmetler incelendiğinde, karayolları, bayındırlık ve madencilik harcamalarında 1980 sonrası dönemde izlenen ekonomi politikalarının etkisinin görüldüğü söylenebilir. Yap-işlet-devlet modeli olanaklarından bu sektörlerin yararlanmış olmaları ve özellikle devlet madenlerinin özelleştirilmeleri gibi girişimler, bu harcamaların kısılmasında önemli faktörler olmuşlardır. Tarım-orman-köy, su işleri ve ulaştırma harcamalarındaki düşüşlerin özellikle son iki yılda geniş boyutlu olarak

yaşanmış olmaları bütçe imkanları, iç ve dış borç faiz ödemelerinin yarattığı kısıtlar ve uygulanmaya çalışılan istikrar tedbirleri ile ilgili bir gelişme olabilmektedir.

Sosyal hizmetler alanında Eğitim ve Sağlık Harcamaları 1980'den sonra bir süre azaltılmış, ancak bu süre içerisinde yeniden yapılanmayla ilgili beklenen olumlu gelişmelerin sosyal alanda gerçekleşmemesi sonucu bu alanlarda sorunlar artmış ve harcamaların da artışı seksenlerin ikinci yarısında gündeme gelmiştir. Özellikle 1989'dan sonra her iki harcama türünde hızlı bir artış eğilimine girilmiştir. Artışın asıl kaynağı büyük ölçüde 1989 Temmuzunda başlatılan önemli maaş artışlarıdır. Bütün bu artışlara rağmen dönem içi yaşanan nicelik aşınmaları beraberinde sosyal hizmetlerde nitelik aşınmalarını getirmiştir. Devlet, eğitim ve sağlık hizmetlerinin piyasaya bırakılması konusunda yeterince başarılı olamamıştır. Bunda ülkedeki gelir dağılımının bozuk olması önemli bir etken durumundadır. Sosyal hizmetler ve Kültür ve Turizm harcamalarını da ele aldığımızda, bir bütün olarak Sosyal Hizmet harcamalarının GSMH içerisinde 1980'de %4.7 paya sahipken, 1995'te bu pay, %5.4'e ulaşmıştır denilebilir. Ancak bu artışın kökeninde önemli neden personel ücretlerindeki artıştır. Sosyal hizmet harcamaları yeterince yapılamamıştır ve bu da öncelikle beşeri sermayenin gelişmesini tıkayabilecek, dolayısıyla emek üretkenliğini köreltebilecek ve sosyal tepkilere yolaçabilecek bir gelişmedir.

Borç Faizi Ödemeleri kalemi fonksiyonel ayırımında da önemli bir yere sahiptir. 1980'lerin ikinci yarısından itibaren önemini arttıran bu kalem, önce konsolide bütçenin ikincil önemli bütçe kalemi olmaya başlamış daha sonraları ise, 1990-1994 ve 1995'te genel hizmet harcamalarını geçerek, birincil önemli bütçe kalemi olmuştur. Bütçe harcamalarının finansmanında vergiler yerine borçlanmanın yoğun olarak kullanılmaya başlanması bu kalemin önemini arttıran sebep olmuştur. Borç faizi ödemelerinin ağırlığı arttıkça, genel idare hizmetleri de, ekonomik hizmetler de, sosyal hizmetlerde saha kaybına uğramaktadır.

Bu açıklamaların ışığında Konsolide Bütçe harcamalarında (1980-1995 döneminde) genel bir artış eğiliminin olduğu belirtilebilir. Türkiye gibi gelişen bir ülkede bütçe harcamalarının artış içerisinde olması normal karşılanabilse de, kamu hizmetlerine olan talepte ki bu hızlı artış, sıfır ya da sıfıra yakın fiyatlarla arzedilmeleri

ve vatandaşların vergilerle finansmana da yeterince iştirak etmemesiyle açıklanabilmektedir. Politik süreç buna imkan tanımaktadır. İyi hazırlanmış kamu harcamalarını azaltıcı ve devleti küçültmeye yönelik politikaların planlanması ve icra edilmesi, zorlu teknik çalışmalara, tamamlayıcı ölçütlere uyuma ve özellikle siyasi uzlaşmalara gerek duyulduğu ölçüde zor olmaktadır. Tüm bu zorlukları arttırıcı bir diğer önemli unsur, demokratik karar alma mekanizmasının bir zaafı olarak popülizm olgusu ya da popülist ekonomi yönetimi anlayışıdır. Siyasi iktidarlar politika tercihlerini yaparken, kısa dönemde sonuç verebilecek olan, kısa dönemde önemli mali külfet getirmeyen, prestij sağlayıcı ve halkı memnun edici politikaları tercih etmektedirler. Bu doğrultuda da kamu harcamaları ekonomik prensiplerden ziyade, siyasi açıdan bir puan toplama aracı olarak kullanılmaktadır. Devlet asli fonksiyonlarını çoğu kez ihmal ederek, kendisine siyasi çıkar sağlayabilecek tali fonksiyonlara ağırlık vermektedir. Asli görevi olan sosyal mal üretiminden hızla transferlere yani tahsis ve istikrar fonksiyonundan bölüşüme doğru kaymakta, açık ve gizli transferlerin ağırlığı artmaktadır. Siyasal karar alma sürecinde halk yerine ekonomik çıkar ve baskı gruplarının egemenliği sözkonusu olduğu için, kamu harcamalarının miktar ve bileşimi üzerinde, bu grupların etkileri önemli boyutlarda olmakta ve kamu harcamalarındaki değişimin belirleyicisi baskı ve çıkar gruplarının siyasi iktidar üzerindeki gücü olmaktadır. Çoğulcu demokrasilerde bedavacılık olgusu harcama politikalarına sızmış olup, siyasal iktidara gelme yolu karşılıksız yani vergisiz kamu harcaması taahhüdü olmakta, ortaya çıkan açıklar kamu gelirleri içerisinde borçlanmanın ağırlığını arttırmaktadır. Sonuç olarak Türkiye’de, benimsendiği yönde bir değişimi önleyen karışık bir düzen mevcuttur. Çok bölünmüş ve iktidar rekabeti içindeki politik yapıda, özel çıkar gruplarının değişimi önleme gücü değişimin önündeki en büyük engel durumundadır.

BİBLİYOGRAFYA

KİTAPLAR

- AKALIN, Güneri. **Kamu Ekonomisi**. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1981.
- AKTAN, Coşkun Can. **Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat**. Ankara: Takav Matbaası, 1993.
- AKTAN, Coşkun Can. **Gerçek Liberalizm Nedir?**. İstanbul: Mart Matbaacılık, 1994.
- AKTAN, Coşkun Can. **Optimal Devlet**. İstanbul: TÜSIAD Yayını, 1995.
- BALL ,Alan R. **Modern Politics And Government** , New Jersey :Chatham House Publishers Inc.; 1988.
- BARRY, Norman P. **Yeni Sağ**. Çev. Cevdet Aykan. Ankara:Tisamat, 1988.
- BUCHANAN, James M.-WAGNER, Richard E. **Democracy in Deficit-The Political Legacy of Lord Keynes**. New Yord: Academic Press, 1977.
- BUCHANAN, James M. **The Demand and Supply of Public Goods**. Chicagı: Rand Mc Nally, 1968.
- BULUTOĞLU, Kenan. **Kamu Ekonomisine Giriş**. İstanbul: Sermes Matbaası, 1977.
- BÜLBÜL, Duran. **Türkiye’de Kamu Harcamalarının Gelişimi (1980-1990 Dönemine İlişkin Bir İnceleme)**. Ankara: Takav Matbaası, 1993.
- CULLIS, John and JONES, Philip R. **Public Finance and Public Choice-Analytical Perspectives**. London: Mc Graw Hill Book Company-1992.
- ÇELEBİ, Kemal. **Kamusal Tercihler ve Kamu Ekonomisinin Genişliği (Türkiye Örneği)**. Yayınlanmamış Doktora Tezi. DEÜ. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa, 1991.
- DEVİRİM, Fevzi. **Kamu Maliyesine Giriş**. Ankara: Rem Ltd. Şti., 1995.
- DOWNS, Anthony. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper and Raw Publishers, 1957.

- FRİEDMAN, Milton. **Kapitalizm ve Özgürlük**. Çev: Doğan Erberk-Nilgün Himmetoğlu- İstanbul: Altın Kitaplar Matbaası Yayınevi, 1988.
- FRİEDMAN, Milton-Rose. **Free to Choose**. New York: Harcourt Brace Jovanovich Inc., 1981.
- GRAY, John. **Sınırlı Devlet-Pozitif Bir Gündem**. Ankara: ANAP Bilimsel Yayınları Dizisi, 1993.
- GÖZE, Ayferi. **Liberal, Markxsist, Faşist ve Sosyal Devlet Sistemleri**. İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1980.
- HAYEK, Friedrich A. **Kanun, Yasama Faaliyeti ve Özgürlük**. Çev: Mustafa Erdoğan. İş Bankası Kültür Yayınları, No: 347, 1995.
- HİLLS, John (Ed.). **The State of Welfare: The Welfare State in Britain Since 1974**. Oxford: Clarendon Press, 1990.
- KEVITT, David Mc-LAWTON, Alan. **Public Sector Management**. London: Sage Publication Inc., 1994.
- MUSGRAVE, Richard A.-Peggy B. **Public Finance in Theory and Practice**. 5 th Ed. U.S.A. Mc.Graw-Hill Book Company, 1989.
- MUTER, Naci B. **Türkiye Ekonomisinde Mali Yapı**. Manisa, 1994.
- MUTER, Naci B. **Vergi Teorisi**. İzmir: Birmat Ajans, 1997.
- OCONNOR, James. **The Fiscal Crisis of the State**. New York: St.Martins Press, 1975.
- OYAN, Oğuz-AYDIN, Ali Rıza. **Türkiye'de Maliye ve Fon Politikaları-Alternatif Yönelişler**, Ankara: Adım Yayıncılık, 1991.
- ÖNDER, İzzettin-TÜREL, Oktar-EKİNCİ, Nazım-SOMEL, Cem. **Türkiye'de Kamu Maliyesi; Finansal Yapı ve Politikalar**. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1993.
- ÖNER, Erdoğan. **Türkiye'de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirilmesi (1924-1993)**. Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı-BÜMKO Yayını, 1993.

- ÖZGÜVEN, Ali. **İktisadi Düşünceler-Doktrinler ve Teoriler**. İstanbul: Filiz Kitabevi, 1992.
- SANDFORD , Cedric . **Economics Of Public Finance** ,Fourth Edition , Pergamon Press Ltd. , 1992.
- SAVAŞ, Vural. **Anayasal İktisat**. 2.Basım. İzmir: 1993.
- SAVAŞ, Vural. **Piyasa Ekonomisi ve Devlet**. İstanbul: Beta Basım Yayım, 1978.
- SAYBAŞILI, Kemali. **Liberalizm, Refah Devleti Eleştiriler**. Ankara: Bağlam Yayıncılık, 1993.
- SAYBAŞILI, Kemali. **Devletin Ekonomiye Müdahalesi (1963-1985)**. Ankara: Sevinç Matbaası, 1986.
- SMİTH, Adam. **Wealth of Nations**. Vol.II. London: Methuen Co.Ltd., 1964.
- SORMAN, Guy. **Liberal Çözüm. Dünya'da Piyasa Ekonomisi Uygulamaları**. TÜSİAD Yay. No: T/87. İstanbul: 1987.
- SÖNMEZ, Sinan. **Kamu Ekonomisi Teorisi**. 1.Baskı. Ankara: Teori Yayınları Varso Matbaacılık, 1987.
- STEVENS, Joe B. **The Economics Of Collective Choice** . Oxford :Westview Press Inc.,1993 .
- STİGLİTZ, Joseph E. **Kamu Kesimi Ekonomisi**. Çev: Ömer F.Batırel. 2.Baskı. İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayını, 1994.
- ŞAYLAN, Gencay. **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**. Ankara: İmge Kitabevi, 1995.
- TAYLOR, Charles L. **Why Governments Grow**. London: Sage Publication, 1993.
- TOPRAK, Metin. **Türk Ekonomisinde Yapısal Dönüşümler 1980-1995**. Ankara: Turhan Kitabevi, 1996.
- TÜRKKAN, Erdal. **Ekonomi ve Demokrasi**. Ankara: Turhan Kitabevi, 1996.

WILLIAMS , Alan . GIARDINA, Emilio . **Efficiency In The Public Sector** . Vermont :
Edward Elgar Publishing Company ,1995 .

YAY, Turan. **F.A.Hayek'te İktisadi Düşünce**. Bursa: Ezgi Kitabevi, 1993.

YAYLA, Atilla. **Liberalizm**. Ankara: Turhan Kitabevi, 1992.

YAYLA, Atilla. **Liberal Bakışlar**. Ankara: Siyasal Kitabevi, 1993.

YAYLA, Atilla. **Sosyal ve Siyasal Teori: Seçme Yazılar**. Ankara: Siyasal Kitabevi,
1993.

MAKALELER

ACAR, İbrahim. "Konsolide Bütçe 1994 Yılı Uygulaması". **Banka ve Ekonomik
Yorumlar** (Ağustos, 1996).

AKALIN, Güneri. "Türkiye'de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirilmesi". IX.
Türkiye Maliye Sempozyumu. Atakent-Silifke (6-8 Mayıs 1993).

AKALIN, Güneri. "Türkiye'de Devletçilik Hareketi ve Sosyo-Ekonomik Maliyeti".
Liberal Düşünce. Sayı-1, (Kış, 1996).

AKALIN, Güneri. "1994 İktisadi Buhranı, Maliye Politikamız ve Yeniden
Düzenlenmesi". **Vergi Dünyası**. Sayı: 158 (Ekim 1994).

AKAT, Asaf Savaş. "1994 Bunalımı Üstüne Çeşitlemeler". **Görüş Dergisi** (Haziran
1994).

AKTAN, Coşkun Can. "21.Yüzyıl, Türkiye ve Sivil Toplum". **Liberal Düşünce**. Sayı-2
(Bahar, 1996).

ARASIL, Ömer. "Türkiye'de Bütçe Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerindeki
Etkileri" IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, (1994).

- ARIN, Tlal. "Refah Devleti: Bir Analiz Çerçevesi". IX. Türkiye Maliye Sempozyumu. Adana: Çukurova Üniversitesi Basımevi, (1994).
- ASLAN, Nurdan. "Kalkınmada Olan Ülkelerde Kamu Harcamalarının ve Özel Yatırımların Önemi". **Banka ve Ekonomik Yorumlar**. (Eylül 1994).
- ATAÇ, Beyhan ve ATAÇ, Engin. "Türkiye'de 1963-1991 Döneminde Personel, Eğitim, Sağlık ve Savunma Harcamalarının Analizi". IX. Türkiye Maliye Sempozyumu (1994).
- ATAÇ, Engin ve ATAÇ, Beyhan. "Türkiye'de 1964-1991 Döneminde Ekonomik Açıdan Kamu Harcamaları Bileşiminin Analizi". III.İzmir İktisat Kongresi. Gelişme Stratejileri ve Makro Ekonomik Politikalar. DPT Yayını. Anadolu Üniversitesi Basımevi (1993).
- CASLİN, Terry. "Devlet ve Ekonomi". Çev. Mensur Akgün. **Liberalizm Refah Devleti Eleştiriler**, Der. Kemalı Saybaşılı, Ankara: Bağlam Yayıncılık (1993).
- DİLNOT, Andrew. "The Assesment: The Future of the Welfare State". **Oxford Review Of Economic Policy**. Vol.11, No. 3, (1995).
- EROL, İbrahim. "Ekonomi Açıısından Devlet ve Piyasa". A..Siyasal Bilgiler Fakültesi **Dergisi**. Cilt: 47, Sayı: 3-4.
- GALLES, Garry M.-SEXTON, Robert L. "Rational Ignorance, Deceptive Advertising and the Size of Government". **The Journal of Social, Political and Economic Studies**. Vol: 20, Number 4 (Winter 1995).
- GRAMLICH, Edward M. "How Should Public İnfrastructure Be Financed?" **Federal Reserve Bank Of Boston**, Conference Series 34.
- GÜNDÜZ, A. Yılmaz. "Demokratik Süreç İçerisinde Politik Yozlaşma ve Rant Ekonomisi." **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, (Ekim 1996).
- HEMMİNG. Richard-HEWİTT. Daniel P. "Askeri Harcamalar" **Kamu Harcamaları Rehberi**. Der. Ke-Young Chu-Richard Hemming Çev. Doğan Cansızlar, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, (1991).

- ÖZGÜVEN, Ali. **İktisadi Düşünceler-Doktrinler ve Teoriler**. İstanbul: Filiz Kitabevi, 1992.
- SANDFORD , Cedric . **Economics Of Public Finance** ,Fourth Edition , Pergamon Press Ltd. , 1992.
- SAVAŞ, Vural. **Anayasal İktisat**. 2.Basım. İzmir: 1993.
- SAVAŞ, Vural. **Piyasa Ekonomisi ve Devlet**. İstanbul: Beta Basım Yayım, 1978.
- SAYBAŞILI, Kemali. **Liberalizm, Refah Devleti Eleştiriler**. Ankara: Bağlam Yayıncılık, 1993.
- SAYBAŞILI, Kemali. **Devletin Ekonomiye Müdahalesi (1963-1985)**. Ankara: Sevinç Matbaası, 1986.
- SMİTH, Adam. **Wealth of Nations**. Vol.II. London: Methuen Co.Ltd., 1964.
- SORMAN, Guy. **Liberal Çözüm. Dünya’da Piyasa Ekonomisi Uygulamaları**. TÜSİAD Yay. No: T/87. İstanbul: 1987.
- SÖNMEZ, Sinan. **Kamu Ekonomisi Teorisi**. 1.Baskı. Ankara: Teori Yayınları Varso Matbaacılık, 1987.
- STEVENS, Joe B. **The Economics Of Collective Choice** . Oxford :Westview Press Inc.,1993 .
- STİGLİTZ, Joseph E. **Kamu Kesimi Ekonomisi**. Çev: Ömer F.Batrel. 2.Baskı. İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayını, 1994.
- ŞAYLAN, Gencay. **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**. Ankara: İmge Kitabevi, 1995.
- TAYLOR, Charles L. **Why Governments Grow**. London: Sage Publication, 1993.
- TOPRAK, Metin. **Türk Ekonomisinde Yapısal Dönüşümler 1980-1995**. Ankara: Turhan Kitabevi, 1996.
- TÜRKKAN, Erdal. **Ekonomi ve Demokrasi**. Ankara: Turhan Kitabevi, 1996.

WILLIAMS , Alan . GIARDINA, Emilio . **Efficiency In The Public Sector** . Vermont :
Edward Elgar Publishing Company ,1995 .

YAY, Turan. **F.A.Hayek'te İktisadi Düşünce**. Bursa: Ezgi Kitabevi, 1993.

YAYLA, Atilla. **Liberalizm**. Ankara: Turhan Kitabevi, 1992.

YAYLA, Atilla. **Liberal Bakışlar**. Ankara: Siyasal Kitabevi, 1993.

YAYLA, Atilla. **Sosyal ve Siyasal Teori: Seçme Yazılar**. Ankara: Siyasal Kitabevi,
1993.

MAKALELER

ACAR, İbrahim. "Konsolide Bütçe 1994 Yılı Uygulaması". **Banka ve Ekonomik
Yorumlar** (Ağustos, 1996).

AKALIN, Güneri. "Türkiye'de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirilmesi". IX.
Türkiye Maliye Sempozyumu. Atakent-Silifke (6-8 Mayıs 1993).

AKALIN, Güneri. "Türkiye'de Devletçilik Hareketi ve Sosyo-Ekonomik Maliyeti".
Liberal Düşünce. Sayı-1, (Kış, 1996).

AKALIN, Güneri. "1994 İktisadi Buhranı, Maliye Politikamız ve Yeniden
Düzenlenmesi". **Vergi Dünyası**. Sayı: 158 (Ekim 1994).

AKAT, Asaf Savaş. "1994 Bunalımı Üstüne Çeşitlemeler". **Görüş Dergisi** (Haziran
1994).

AKTAN, Coşkun Can. "21.Yüzyıl, Türkiye ve Sivil Toplum". **Liberal Düşünce**. Sayı-2
(Bahar, 1996).

ARASIL, Ömer. "Türkiye'de Bütçe Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerindeki
Etkileri" IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, (1994).

DİĞER YAYINLAR

BÜMKO. Kamu harcamaları Rehberi. Der.Ke-Young Chu-Richard Hemming.

Çev.Doğan Cansızlar. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1996.

BÜMKO. Savunma ve Güvenlik Hizmetleri (1924-1993). Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1993.

DPT. Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Yayın No: 2420, 1995.

DPT. Kamu Yatırımları Raporu (1995 Haziran Sonu), 1995.

DPT. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000). Ankara, 1995.

FRIEDRICH EBERT VAKFI. Türkiye’de Kamu Harcamalarının Denetimi. İstanbul: Gürtaş Ofset, 1995.

IMF. Government Finance Statistics Yearbook, 1994.

IMF. Unproductive Public Expenditures-A Pragmatic Approach to Policy Analysis.Pamphlet Series No: 48, Washington, 1995.

MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI. Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri, 1924-1991, Ankara: 1992.

MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI. 1990-1997 Mali Yılı Bütçe Gerekçeleri, Ankara: 1989-1996.

MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI. Aylar İtibariyle Konsolide Bütçe Gider-Gelir Gerçekleşmeleri (1957-1993). Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1993.

MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI. Sağlık Hizmetleri (1980-1993). Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1993.

MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI. Yatırım Hizmetleri (1980-1993). Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1993.

MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI. 1996 Yıllık Ekonomik Rapor. Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1987.

- HİÇ, Mükerrerem, "Gelişme Stratejileri ve Makro Ekonomik Politikalar-Piyasa Ekonomisi, Felsefesi, Temel Kuralları ve Uygulaması". 3. İzmir İktisat Kongresi, (1993).
- HİLLS, John. "Funding The Welfare State". **Oxford Review of Economic Policy**. Vol. 11, No. 3, (1995).
- INGRAM, Gregory-ILESSİDES, Christine. "Infrastructure for Development". **Finance and Development** (September 1994).
- KOHL, Jürgen. "The Functional Structure of Public Expenditures-Long Term Changes". **Why Governments Grow**. Ed. Charles L. Taylor. London: Sage Publications Inc (1983).
- LANJOUW, Peter. "Infrastructure: A Ladder for the Poor". **Finance and Development** (March-1995).
- OYAN, Oğuz. "Kamu Maliyesi ve Bölüşüm İlişkileri". **Türk Ekonomisine Sosyal Demokrat Çözümler**. Cilt III. TÜSES Yayını. Ankara: Anadolu Matbaası (1991).
- OYAN, Oğuz. "Kamu Harcamaları Niçin Artar?". **Dünya Gazetesi** (19.04.1996).
- OYAN, Oğuz. "Savunma-Güvenlik Harcamalarından Tasarruf Hangi Bahara?". **Dünya Gazetesi** (04.08.1995).
- ÖNER, Erdoğan. "Türkiye'de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirmesi." IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, (1994).
- ÖNER, Erdoğan. "Kamu Kesimi Gelir-Harcama ve Borçlanma Gereği: Genel Bir Değerlendirme (1975-1993)". X. Türkiye Maliye Sempozyumu, (1996).
- ÖZBİLEN, Şevki. "Türkiye'de Bütçe Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı". **Banka ve Ekonomik Yorumlar** (Kasım, 1996).
- PELTZMAN, Sam. "The Growth of Government." **The Journal of Law and Economics**. (October, 1980).

- SAVAŞ, Vural Fuat. "Politik Yozlaşma Ortamında Refah Devletinden Minimal Devlete". *Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu*, İzmir: Doğu Matbaası, (1994).
- SEVİĞ, Veysi. "Türkiye Ekonomisinin Bugünkü Durumu". *Banka ve Ekonomik Yorumlar*. (Mayıs, 1996).
- SEZER, Birkân Uysal. "Büyük Devlet-Küçük Devlet Tartışması". *Amme İdaresi Dergisi*. Cilt: 25, Sayı: 4, (Aralık, 1992).
- SİNN, Hans-Werner. "A Theory of Welfare State". *The Scandinavian Journal of Economics*. Vol. 97, No: 4 (1995).
- ŞENAATLAR, Burhan. "1991 Bütçesi ve Karşı Karşıya Bulunduğu Kısıtlar". *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*. 34. Seri. İstanbul: Yaylım Matbaası, (1993).
- ŞENER, Orhan. "Kamu Harcamaları Reformu". *Maliye Yayınları Dergisi*. (Ocak-Mart 1994).
- TANZİ, Vito. "Corruption, Governmental Activities and Markets." *Finance and Development*. (December-1995).
- TANZİ, Vito-SCHUKNECHT, Ludger. "The Growth of Government and Reform of the State in Industrial Countries". *IMF Working Paper* (December 1995).
- THE ECONOMİST. "The Withering Away of the State". April 6 th (1996).
- TÜRKKAN, Erdal. "İktisadi Liberalizm Sosyal Adalet ve Demokrasi". *Sosyal ve Siyasal Teori: Seçme Yazılar*. Der. Atilla Yayla, Ankara: Siyasal Kitabevi, (1993).
- WRIGLEY, Leonard-KEVİTT, David Mc. "Professional Ethics, Governmental Agenda and Differential Information". *Public Sector Management*. David Mc. Kevitt-Alan Lawton. London: Sage Publication Inc. (1994).
- YAYLA, Atilla. "Pratikteki Açmazlarıyla Liberalizm ve Liberal Düşünce Topluluğu". *Liberal Düşünce*. Cilt: 1, Sayı: 1 (Kış, 1996).

DİĞER YAYINLAR

BÜMKO. Kamu harcamaları Rehberi. Der.Ke-Young Chu-Richard Hemming.

Çev.Doğan Cansızlar. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1996.

BÜMKO. Savunma ve Güvenlik Hizmetleri (1924-1993). Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1993.

DPT. Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Yayın No: 2420, 1995.

DPT. Kamu Yatırımları Raporu (1995 Haziran Sonu), 1995.

DPT. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000). Ankara, 1995.

FRIEDRİCH EBERT VAKFI. Türkiye’de Kamu Harcamalarının Denetimi. İstanbul: Gürtaş Ofset, 1995.

IMF. Government Finance Statistics Yearbook, 1994.

IMF. Unproductive Public Expenditures-A Pragmatic Approach to Policy Analysis.Pamphlet Series No: 48, Washington, 1995.

MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI. Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri, 1924-1991, Ankara: 1992.

MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI. 1990-1997 Mali Yılı Bütçe Gerekçeleri, Ankara: 1989-1996.

MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI. Aylar İtibariyle Konsolide Bütçe Gider-Gelir Gerçekleşmeleri (1957-1993). Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1993.

MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI. Sağlık Hizmetleri (1980-1993). Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1993.

MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI. Yatırım Hizmetleri (1980-1993). Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1993.

MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI. 1996 Yıllık Ekonomik Rapor. Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1987.

- MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI. **Kamu Harcamalarının Yönetim ve Denetimi.** Çev.Durmuş Öztekin-Toper Çağlayan. Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1989.
- OECD. **Economic Surveys 1995-1996, Turkey,** 1996.
- OECD. **Economic Outlook.** 1994.
- OECD. **Social Expenditure 1960-1990 Problems of Growth and Control OECD Social Policy Studies,** 1992.
- TÜSES. **Türk Ekonomisine Sosyal Demokrat Çözümler,** Ankara: Anadolu Matbaası, 1991.
- TÜSİAD. **Türkiye İçin Yeni Bir Orta Vadeli İstikrar Programına Doğru.** İstanbul: 1995.
- TÜSİAD. **Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması.** İstanbul: 1996.
- WORLD BANK. **Averting the Old Age Crissis.** Oxford: Oxford University Press, 1994.