

SEKTÖREL YAPIYA İLİŞKİN PLAN HEDEFLERİ VE RANT KOLLAMA

Dr. M. Okan TAŞAR*

GİRİŞ

Ekonomik gelişme ve sektörel yapının değişimi arasında önemli bir bağ bulunmaktadır. Sektörel yapıda meydana gelen değişmelerin tanımlanarak, ekonomik gelişme doğrultusunda yönlendirilmesi bu noktada önem taşımaktadır. Bilindiği gibi, kalkınma planlarının da temel işlevi; sektörel gelişimin kalkınma amacına uyumlu bir şekilde sağlanmasıdır.

Herhangi bir şekilde gerçekleştirilen rant kollama faaliyeti, sektörel gelişim hedeflerini çarpıtmakta, planda yer almamasına rağmen bazı sektörlerin rasyonel olmayan bir şekilde desteklenmesine yol açmaktadır. Rant kollama bireylerin veya çoğunlukla çıkar ve baskı gruplarının, çıkar sağlamak amacıyla devletin uyguladığı politikaları değiştirmek için giriştikleri faaliyetleri tanımlamada kullanılan bir kavramdır. Bu faaliyetler, devlet veya kamu tarafından yaratılan suni rantların çıkar ve baskı gruplarınca elde edilmesine yönelik çaba ve girişimleri kapsamaktadır. Rant kollama faaliyetleri çoğunlukla ihracat ve yatırım teşviklerinde yoğunlaşmaktadır. Bu durumda ise; kalkınma planlarında hedeflenen sektörel öncelikler, başarılı bir şekilde rant kollayan bazı sektörler lehine değişebilmektedir. Rant kollamanın, özellikle kısa dönemde aşırı kâr sağlayan sektörler tarafından fazlasıyla kullanıldığı dikkate alınırsa, örneğin, hizmetler sektöründe yoğunlaşacağı ifade edilebilir.

Türkiye’de sektörel yapının hizmetler sektörü lehine genişlemesi, rant kollama faaliyetlerinin büyük boyutlarda yaşandığını ortaya koymaktadır. Ancak bu faaliyetler çoğu zaman rakamsal olarak belirlenememekte sadece, sektörel yapıda meydana gelen olağan dışı değişmeler aracılığı ile ülke ekonomisi içerisinde varlığı ifade edilebilmektedir. Ülkemizde kamu kesiminin sektörel yapıya ilişkin düzenlemeleri, yedi tane beş yıllık dönemi kapsayan kalkınma planlarıyla oluşturulmaktadır. Fakat çoğunlukla, söz konusu planların belirlediği sektörel yapı hedefleri gerçekleştirilememiştir. Bu ise rant kollama faaliyetlerinin varlığının ve etkinliğinin bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

Rant kollamadan kaynaklandığına inandığımız, kalkınma planlarında öngörülen hedeflerden, özellikle hizmetler sektörü çerçevesinde sapılması, bu çalışmanın ana temasını oluşturmaktadır. İlk bölümde, rant kollama faaliyetleri ve ekonomik kalkınma açısından önem taşıyan sektörel yapı etkileşimi üzerinde durulacaktır. İkinci bölümde ise, kalkınma planlarında öngörülen sektörel yapı

Selçuk Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Ekonomi-Maliye Araştırma Görevlisi

Selçuk Üniversitesi
Hukuk Fakültesi Dergisi
Cilt 8 Yıl 2000 Sayı 1-2

gelişimi ve rant kollamanın etkisiyle oluşan sapmalar aktarılacaktır. Bu analizler, özellikle büyük ölçüde sapmaların yaşandığı 1984-1989 yıllarını içeren 5. BYKP üzerinde yoğunlaştırılacaktır

A. Rant Kollama Faaliyetleri ve Sektörel Yapı

Rant kollama faaliyetleri genel olarak, hükümet müdahaleleriyle yaratılan suni rantların, çıkar ve baskı grupları aracılığı ile elde edilmesine yönelik girişimlerdir. Bu nedenle politik sistem, ekonomik yapı ve hukuki normlarla iç içe ve karmaşık özellikler taşımaktadır. Ülkelerin hukuk sistemlerinin ve ekonomik yapılarının birbirinden farklı olması, rant kollama faaliyetlerinin kimi zaman yasal kimi zaman ise yasa dışı faaliyetler olarak tanımlanmasına yol açmaktadır. Rant kollamanın faaliyetlerinin tanımında en belirgin özelliklerden birisi, devlet ve baskı gruplarının katılımıyla gerçekleşen faaliyetler olmasıdır. Daha net bir ifadeyle rant kollamanın odağında devlet ya da kamu kesimi yer almaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde devletin ekonomik ve sosyal hayattaki rollerinin artması ve buna paralel olarak toplumun her alanda devletin düzenleyici görevini üstlenmesi yönündeki talebi, devleti rant yaratan ve dağıtan mekanizma içerisinde tutmaktadır. Devletin her alanda düzenleyici rolü kaçınılmaz olarak onun sınırlarına da genişletmektedir. Kalkınma amacına hizmet edecek araçları devlet bizzat kendisi seçerek, kaynakları tahsis edecektir. Bu araçlar arasında, çeşitli monopol imtiyazları, vergi istisna veya muafiyetleri, teşvikler, fiyat kontrolleri, ithal yasaları, kredi imkanları gibi çok önemli uygulamalar yer almaktadır. Nitekim, Türkiye'ye baktığımızda, gelişme dinamiklerinin sürekli devlet eliyle yaratıldığı ileri sürülebilir.

İktisat teorilerinde ekonomik büyüme üzerinde sınırlayıcı bir rol oynayan dört önemli faktörün bulunduğu ifade edilmektedir. Bu faktörler; fiziki sermayedeki artış, beşeri sermayedeki artış, teknik gelişmeler ve kaynak kullanımının etkinliğindeki değişimler olarak belirtilebilir. Son dönemlerde ise, gelişmekte olan ülkelerde ihracattaki artışlar ve ticaret hadleri gibi dış faktörlerin ve ekonomilerin dışa açık olup olmadığı gibi faktörlerin de büyüme üzerinde etkilerinin önemli olduğu yönünde görüşler ileri sürülmektedir. İfade edilen bu faktörlerin ilk üçü, ekonomideki kaynak birikimine bağlıdır. Oysa kaynak kullanımındaki etkinlik, kaynakların fiziki boyutlarından çok dağılımına bağlıdır. Bu noktada ekonomik gelişmeyi belirleyen temel faktörlerden en önemlisi kaynakların sektörel dağılımıdır. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde kıt olan üretim faktörlerinin optimal dağılımı ekonomik kalkınmanın temel şartı olarak ifade edilebilir.

Üretim faktörlerinin ekonomide yer alan sektörler arasında en uygun bir şekilde dağıtılabilmesi noktasında farklı kriterler ve yaklaşımlar söz konusudur. Dengeli veya Dengesiz Kalkınma yaklaşımı, Altyapı veya Üretken Yatırımlar Yaklaşımı, Tarım-Sanayi Önceliği, Büyüme Kutupları yaklaşımı gibi farklı teorilerin her biri, kaynakların ekonomik kalkınma amacına uygun olarak

sektörlerarası dağılımını incelemektedirler. Kaynakların sektörlerarası optimal dağılımında temel kriter ise, sektörel önsel ve gerisel bağıllık katsayılarıdır.

Önsel ve gerisel bağıllıkları yüksek olan sektörler, üretim sürecinin ortalarında yer alan ve desteklendiği takdirde ekonomik gelişmeyi olumlu yönde hızlandıran sektörlerdir. İşte bu noktada, rant kollama faaliyetleri, kaynakların sektörlerarası optimal dağılımını bozarak, ekonomik gelişmeyi yavaşlatmaktadır. Devletin, kalkınma planlarında öngördüğü, önsel ve gerisel bağıllıkları yüksek sektörlerin teşvik edilmesine yönelik politikalar, uygulama sürecinde özellikle çıkar ve baskı gruplarının ve rant kollayan kesimlerin etkisiyle amacından saptırılmaktadır. Örneğin; petrol ürünlerinin önsel ve gerisel bağıllıkları yüksekken hizmetler sektörünün veya ulaşım, ticaret sektörlerinin sektörel bağıllık katsayıları düşüktür. Dolayısıyla petrol ürünleri sektörüne yapılacak bir yatırım, hizmetler sektörüne oranla ekonomik kalkınma üzerinde daha olumlu etkiler sağlayacaktır. Ancak hizmetler sektöründe yer alan rant kollayan kesimlerin, hükümet politikaları üzerinde oluşturdukları baskı sonucunda yatırımların yönünü ve teşvik kredilerini kendi sektörlerine aktarmaları mümkün olabilmektedir.

Örneğin; “1996 yılında teşvik belgesine bağlanan yatırımlar içerisinde tarım sektörü yüzde 1,8 madencilik sektörü yüzde 1,3 imalat sektörü yüzde 73,7 enerji sektörü yüzde 3,4 hizmetler sektörü ise yüzde 19,8 oranında pay almıştır. 1997 yılının Ocak-Eylül döneminde ise 1996 yılında oranla imalat ve tarım sektörlerinin payı azalırken hizmetler sektörünün payı yüzde 27,2 artmıştır”¹. Bu artışın rant kollama faaliyetleri sonucunda olduğu açıktır, çünkü kalkınma planlarında öncelikli amaç, sanayinin rekabet gücünün verimlilik ve yüksek teknolojiyle artırılması olarak ifade edilmektedir. Bu amaca uygun teşvik belgesi dağılımında, imalat ve enerji sektörlerinin diğerlerine oranla daha hızlı bir artış gerçekleştirmeleri gerekmektedir. Oysa rant kollama faaliyetleri sonucunda tamamen farklı bir sonuç oluşmaktadır.

B. Rant Kollamanın Plan Hedeflerini Saptırıcı Etkileri

Bilindiği gibi rant kollama faaliyetleri, sektörel yapının ekonomik kalkınma doğrultusundaki gelişimini, hedeflenenenden tamamen farklı olarak şekillendirmekte ve temel amaçlardan sapılmasına sebebiyet vermektedir. Endüstrilerarası işlemler tablosundan oluşturulan sektörel bağıllıklar, bütün kalkınma planlarının temel belirleyicisidir. Bu katsayılar ışığında makro ekonomik politikalar belirlenmekte, geleceğe yönelik projeksiyonlar gerçekleştirilmektedir. Kalkınma hedefleri doğrultusunda hangi sektör ya da sektörlerin gelişimine ağırlık verilmesi gerektiği sektörel bağıllıklar dikkate alınarak ifade edilmektedir.

Türkiye’de hazırlanan ve uygulanan yedi ayrı kalkınma planının temelde gerçekleştirmek istediği amaç, sektörel yapının sanayileşmeye yönelik olarak

VII. BYKP, 1998 Yılı Programı, s. 158.

geliştirilmesidir. İlk üç plan çerçevesinde bu amaca ithal-ikameci bir sanayileşme stratejisi ile ulaşılmak istenirken, sonraki planlarda ihracatın artırılmasına yönelik bir strateji benimsenmektedir. Hangi strateji olursa olsun, Türkiye’de oluşturulan kalkınma planlarının “tutarlılık” modeline dayandığını ve dengeli kalkınma yaklaşımına daha fazla prim tanıdığını ifade edebiliyoruz.

Ancak bu bölümde aktaracağımız göstergeler, kalkınma planlarında benimsenen tutarlı ve dengeli yaklaşımın bazı faktörlerin etkisiyle özellikle sektörel yapı açısından dengesiz bir şekle büründüğünü ortaya koymaktadır. Dengeli bir plan modelinin uygulamada dengesiz bir gelişim göstermesi rant kollama faaliyetlerinden, özellikle de teşvik kollamadan kaynaklanmaktadır. Üstelik sektörel yapı rant kollamanın etkisini; sanayileşme noktasında dengesiz gelişmesine bir parça da olsa göz yumulabilen sanayi sektörü üzerinde değil, aksine önsel ve gerisel bağlılığı düşük olan hizmetler sektörü üzerinde hissetmektedir.

Bu başlık altındaki incelemelerimiz yine, sektörel yapıdaki dengesizliğin büyük boyutlara ulaştığı 1987-1990 yıllarını kapsamaktadır. Ancak yeri gelmişken belirtmeliyiz ki, 1990 yılından günümüze sektörel yapıdaki dengesizliğin ortadan kalktığına yönelik bir değişim yaşanmamaktadır. Dolayısıyla rant kollama faaliyetlerinden kaynaklanan “plan hedeflerinden sapma” özellikle 1984-1989 dönemini kapsayan 5. BYKP. açısından ortaya konulacaktır.

1. Kalkınma Planlarında Sektörel Yapıya İlişkin Hedefler

Türkiye ekonomisinde uygulanan kalkınma planlarında dengeli kalkınmadan ve sektörel bağlılıklardan faydalanılmaktadır. Yine de temel amaç sanayileşme ve sanayi sektörü öncelikli kalkınma hedefi olarak belirginleşmektedir. Zira sanayileşme toplumun yaşam standardını yükseltecek ekonomik büyümenin temel şartı sayılmaktadır.

Buna rağmen sektörel yapının gelişimine bakıldığında; tarım sektöründe ilk üç plan açısından gerçekleşen büyüme hızlarının plan hedeflerinin arkasında kaldığını görebiliyoruz. Yine ilk üç plan çerçevesinde, sanayi sektöründe büyüme hızının plan hedeflerine uygun bir şekilde gerçekleşmesi bu sektörde sapıtırıcı bir faktörün olmadığını ifade etmektedir. Oysa hizmetler sektöründe ilk üç plan dahilinde yaşanan gelişme, bu sektörde her zaman plan hedeflerinin aşıldığını göstermektedir. “Bu durum 1963-1977 döneminde doğrudan üretken olmayan sektörlerin, üretken sektörlerden daha hızlı büyüdüğünün ifadesi olmaktadır”². Aynı türden gelişmeler bundan sonraki her plan dönemi açısından geçerli olabilmektedir. Plan hedefleri özellikle hizmetler sektörü söz konusu olduğunda önemli sayılabilecek sapmalar göstermektedir. Bu noktada öncelikle 1980 yılından sonra oluşturulan planlarda, sektörel yapıya yönelik hedefler ifade edilmelidir.

1978-1983 yıllarını kapsayan IV. BYKP’ında; üretimin sektörel dağılımı incelendiğinde; “tarım sektörünün sektörlerarası yüzde payının 20,4 den 1983 yılında 17,1’e indirilmesinin hedeflendiğini görebiliyoruz. Sanayi sektörünün ise aynı plan kapsamında 1978 yılında sektörler arasında yüzde 41,2 den plan dönemi sonunda yüzde 45,9’a çıkarılması hedeflenmiştir. Bu hedef sanayi sektörünün yıllık olarak yüzde 11,7 oranını artırılacağı anlamına gelmektedir. Hizmetler sektöründe ise IV. BYKP çerçevesinde yıllık ortalama yüzde 8,6’lık bir artış hızı ile sektörlerarası payının yüzde 38,4’den 37,0’a çekilmesi hedeflenmiştir”³. Hedeflenen bu oranlar, kalkınma planlarında sektörel yapının, sanayi sektörü lehine gelişmesi yönündeki arzuyu göstermektedir. Ama tıpkı diğer planlarda olduğu gibi bu arzu çoğunlukla gerçekleşmemiş, dengesiz gelişme daha yoğun rant kullanan hizmetler sektöründe görülmüştür. Türkiye’de günümüze kadar uygulanan kalkınma planlarında, sektörler yapıya ilişkin hedefler Tablo 1’de aktarılmaktadır.

Tablo 1. Hedeflenen Sektörel Gelişmeler

Plan Dönemleri	TARIM			SANAYİ			HİZMETLER		
	Sektörlerarası Yüzde Dağılım		Yıllık Ort. % Artış	Sektörlerarası Yüzde Dağılım		Yıllık Ort. % Artış	Sektörlerarası Yüzde Dağılım		Yıllık Ort. % Artış
	D. Başı	D.Sonu		D. Başı	D.Sonu		D.Başı	D.Sonu	
IV. Plan 1978-1983	20,4	17,1	5,5	41,2	41,2	11,7	38,4	37,0	8,6
V. Plan 1985-1989	15,8	13,7	3,6	47,8	50,0	7,5	36,4	36,3	6,4
VI. Plan 1990-1994	13,2	11,4	4,2	42,5	44,6	8,3	40,1	39,4	6,9
VII. Plan 1996-(1) 2000	12,4	11,2	2,9	41,8	43,6	6,0	45,8	45,2	4,9

Kaynak: BYKP IV, V, VI, VII’den derlenmiştir.

(1) Gerçekleşme Tahmini

Tablo 1 analiz edildiğinde, sektörel yapıya ilişkin plan hedeflerinin; tarım sektörünün diğer sektörler karşısındaki nisbi payının azaltılması, sanayi sektörünün payının artırılması olduğunu görebiliyoruz. Bütün planlar açısından ortak noktalardan bir diğeri ise, hizmetler sektörünün, sektörler içerisindeki payının aynı noktada sabit tutulmasına yönelik çabaları kapsamasıdır. Örneğin V. BYKP’ında hizmetler sektörünün toplam içerisindeki payı yüzde 36,3 olarak hedeflenmişken, VI. BYKP’nın dönem başı hedefi yüzde 40,1 olarak düşünül-

IV. BYKP, Resmi Gazete, 12.12.1978, Sayı: 1648 M, s. 144.

Sektörel Yapıya İlişkin Plan Hedefleri ve Rant Kollama

müştür. Bir önceki plan döneminde tutturulamayan hedefler aynı plan dönemi içerisinde hizmetler sektörünün toplam içerisindeki payını yüzde 39,4'e indirmeyi öngörmektedir. Ancak, VII. BYKP'na bakıldığında aynı sürecin tekrarlandığını rahatlıkla görebiliyoruz.

Rant kollamanın sektörel yapıyı etkilediğini ifade eden bir diğer gösterge olarak da, sabit sermaye yatırımlarının sektörel dağılımı kabul edilebilir. Bu bölümde, aynı göstergelyi plan hedefleri doğrultusunda kullanabiliriz. 1978-2000 dönemini kapsayacak şekilde dört ayrı planda belirlenen sabit sermaye yatırımlarının sektörel dağılımları Tablo 2'de aktarılmaktadır.

**Tablo 2. Sabit Sermaye Yatırımlarının Sektörel Dağılımı
(Plan Hedefleri)**

Sektörler	IV. Plan	V. Plan	VI. Plan			VII. Plan ⁽¹⁾		
	Topl.	Topl.	Kamu	Özel	Topl.	Kamu	Özel	Topl.
Tarım	12,2	11,3	11,2	5,7	7,9	10,0	4,1	5,5
Madencilik	6,1	6,1	5,6	1,9	3,4	2,2	0,8	1,1
İmalat San.	27,4	20,9	7,6	27,9	20,0	3,7	27,8	22,1
Enerji	10,6	14,8	22,5	3,2	10,8	21,8	4,7	8,7
Ulaştır-Hab.	16,3	18,5	27,8	13,7	19,2	27,2	18,2	20,3
Turizm	1,2	0,8	1,6	6,2	4,4	1,4	4,3	3,6
Konut	14,6	15,2	0,9	34,7	21,5	0,9	31,2	24,0
Eğitim	4,8	2,3	8,1	0,6	3,5	11,8	1,9	4,2
Sağlık	1,4	1,0	2,9	0,7	1,5	4,6	1,8	2,4
Diğer Hizm.	5,5	8,7	11,2	5,0	7,4	1,4	5,3	7,9
TOPLAM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: BYKP IV, V, VI, VII'den derlenmiştir.

(1) GSMH Büyümesi= %7,1 olarak dikkate alındığında

Yatırımların sektörel dağılımı plan hedefleri açısından incelendiğinde, tıpkı sektörel üretim paylarının dağılım hedeflerinde olduğu gibi tüm sektörlerde dengeli bir dağılım öngörülmektedir. Tarım sektöründe kamu ve özel sektör sabit sermaye yatırımlarının payının azaltılması hedeflenirken, sanayi sektörünün sabit sermaye yatırımlarından aldığı pay da önemli değişimler gözlenmemektedir. Bütün planlar açısından hizmet alt sektörlerinde sabit sermaye yatırımlarının yoğunlaştığını görmek mümkündür. Özellikle konut, ulaştırma ve turizm alt sektörlerinde sermaye yatırımlarının artması, spekülasyon ya da ranta yönelik faaliyetlerin yaygınlaştığının da bir göstergesidir.

Kalkınma planlarında, sektörel yapının değişimine yönelik hedefler dengeli ve tutarlı bir yaklaşımın izlerini taşıyor olsa bile her yeni plan döneminde hedeflerin, sektörel dengesizliği onaylar bir şekilde revize edildiği ortadadır. Dolayısıyla her iki gösterge açısından bu sapmaların belirlenmesi, rant kollama faaliyetlerinin etkinliğini ifade etmesi noktasında anlam kazanmaktadır.

2. Sektörel Yapıda Plan Hedeflerinden Sapmalar

Sektörel yapının, ekonomik kalkınmayı sağlayabilecek şekilde gelişmesi büyük ölçüde iyi bir planlamayla gerçekleştirilebilir. Günümüzde hangi ekonomik sistem içerisinde olursa olsun pek çok ülke bu türde bir planlamayı benimsemiştir. Bu noktada önemli olan gerek kamu gerekse özel sektörler açısından plan hedeflerinin gerçekleştirilebilmesidir.

Bireysel yada örgütlü rant kollama faaliyetleri genellikle üretken olmayan ve kısa sürede gelir sağlayan sektörler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Çıkar ve baskı gruplarının, plan hedeflerini dikkate almaksızın, iktidarlar üzerinde oluşturdukları baskılar, spekülasyon bazı sektörlerin (konut, turizm, ticaret, mali kurumlar gibi) aşırı ölçüde genişlemeleriyle sonuçlanmaktadır. Bu durum doğal olarak kalkınma planlarının olumlu fonksiyonlarını tamamen ortadan kaldırmaktadır.

Bu noktada, ülkemizde oluşturulan kalkınma planları, uygulama sonuçları dikkate alındığında, dengesiz bir kaynak dağılımına sebebiyet vermektedir. Siyasi açıdan güçlü hükümetlerin oluşturulamaması rant kollama faaliyetlerini artırmakta ve her geçen dönem plan hedeflerinde önemli sayılabilecek sapmalar gerçekleşmektedir.

Bir önceki bölümde sektörel üretime ve yatırımların sektörel dağılımına ilişkin plan hedefleri ortaya konmuştur. Bu bölümde ise gerçekleşme oranları ve plan hedefleri arasındaki sapmalar, iki gösterge üzerinde ifade edilebilir. Tablo 3'de; dört plan döneminde hedeflenen sektörel üretim gelişmesi ile gerçekleşen sektörel üretim yapısı ortaya konarak, sapmalar belirlenmektedir.

Tablo 3. Üretim Sektörel Dağılımında Sapmalar (Yüzde Olarak)

Plan Dön.	IV. Plan			V. Plan			VI. Plan			VII. Plan ⁽¹⁾		
	Hedef	Ger ⁽²⁾	Sapma	Hedef	Ger.	Sapma	Hedef	Ger.	Sapma	Hedef	Ger.	Sapma
Tarım	17,1	15,8	1,3	13,7	13,2	0,2	11,4	12,4	-1,0	11,2	10,7	0,5
Sanayi	45,9	47,8	1,9	50,0	42,5	-7,5	49,2	41,8	7,4	43,6	43,7	0,1
Hizmet	37,0	36,4	-0,6	36,3	40,1	-3,8	39,4	45,8	-6,4	45,2	45,6	-0,4

Kaynak: BYKP, IV-V-VI-VII'den hesaplanmıştır.

(1) Gerçekleşme Tahmini

(2) Bir Sonraki plan döneminin başlangıç hedefi

Plan hedeflerinden oluşan sapmaların, istatistiksel veri farklılıklarından kaynaklanmaması için gerçekleşme oranları her bir plan dönemi açısından, bir sonraki planın başlangıç yılı için öngörülen yüzde payları ifade etmektedir. Tüm veriler, Resmi Gazete kaynaklı kalkınma planlarından alınmaktadır. Bu şekilde, kalkınma planlarının içsel tutarlılığı bozulmadan sapmalar belirlenmektedir. Ayrıca sektörlerin hedeflenen değişimlerine bakılarak negatif veya pozitif gelişme farkı olarak ifade edilmektedir. Örneğin; kalkınma planlarında tarım sektörünün nisbi payının azaltılması hedeflendiğinden azalma yönündeki sapma pozitif ola-

Sektörel Yapıya İlişkin Plan Hedefleri ve Rant Kollama

rak kabul edilmektedir. Matematiksel işaretler, iktisadi açıdan yorumlanmaya çalışılmaktadır.

Bu açıklamalar çerçevesinde, Türkiye’de V. ve VI. BYKP dönemlerinde sektörel yapı gelişim hedeflerinden olumsuz yönde önemli sapmalar söz konusudur. Örneğin; V. BYKP’ında, sektörel payının artırılması gereken sanayi sektörü yüzde 7,5 oranında azalma yönünde negatif bir sapma gösterirken, sektörel payı diğer sektörlerdeki gelişmelerle paralellik göstermesi gereken hizmetler sektörü artma yönünde (ters) bir sapma (3,8) ortaya koymaktadır.

Sapmaların V. ve VI. BYKP’larında yoğunlaşması 1985 ile 1994 yılları arasında, sektörel yapının olumsuz bir değişim gösterdiğini ispatlamaktadır. Dikkat edilirse; 1985-1994 dönemi rant kollama faaliyetlerinin, teşvik uygulamalarının ve spekülatif amaçlı yatırımlarının en yoğun olarak yaşandığı dönemdir. Bu dönemin karakteristik özellikleri bu ifademizi doğrular niteliktedir. Zira bu dönemde, girişimci bir grup oluşturulmuş ve yoğun teşviklerle desteklenmiştir. Hayali ihracat, hayali yatırım, banker krizleri bu dönemi simgeleyen önemli deyimler olarak hatırlanmaktadır. Sektörel yapıda hizmetler sektörü lehine yaşanan bu gelişmeler bir tesadüf olarak değil, rant kollama faaliyetlerinin bir sonucu şeklinde değerlendirilmelidir.

Üretimin sektörel yapısında yaşanan bu gelişmelerin benzeri sabit sermaye yatırımlarının değişiminde de gözlenebilmektedir. Tablo 4’de, sabit sermaye yatırımlarının sektörel dağılımında, plan hedefleriyle gerçekleşme yüzdeleri arasındaki sapmalar aktarılmaktadır.

Tablo 4. Sabit Sermaye Yatırımlarının Sektörel Paylarında Plan Hedeflerinden Sapmalar (Yüzde Olarak)

Planlar	IV. Plan			V. Plan			VI. Plan			VII. Plan ⁽¹⁾		
	Hedef	Ger.	Sapma	Hedef	Ger.	Sapma	Hedef	Ger.	Sapma	Hedef	Ger. ⁽²⁾	Sapma
Tarım	12,2	10,0	2,2	11,3	7,2	4,1	7,9	5,1	2,8	5,5	-	-
Madencilik	6,1	5,3	-0,8	6,1	3,8	-2,3	3,4	1,7	-1,7	1,1	-	-
İnşaat-San	27,4	25,6	-1,8	20,9	17,5	-3,4	0,0	19,8	-0,2	22,1	-	-
Enerji	10,6	15,2	4,6	14,8	13,3	-1,0	10,8	5,5	-5,3	8,7	-	-
Ulaş.-Hab.	16,3	17,9	-1,6	18,5	21,9	-3,4	19,2	21,6	-2,4	20,3	-	-
Turizm	1,2	0,6	0,6	0,8	2,8	-2,0	4,4	2,9	1,5	3,6	-	-
Konut	14,6	15,8	-1,2	15,2	20,7	-5,5	21,5	32,3	-10,8	24,0	-	-
Eğitim	4,8	2,3	-2,5	2,3	2,8	0,3	3,5	2,6	-0,9	4,2	-	-
Sağlık	1,4	1,0	-0,4	1,0	1,0	-	1,5	1,8	0,3	2,4	-	-
Diğer Hizmet	5,5	5,9	-0,4	8,7	8,5	0,2	7,4	6,7	-0,7	7,9	-	-

Kaynak: BYKP, IV-V-VI-VII’den derlenmiştir.

(1) Plan hedefleri, GSMH Büyümesi= 7,1 olarak alındığında geçerlidir.

(2) Plan dönemi henüz sona ermemiştir.

Tablo 4’de de, plan hedeflerinden sapmaların V ve VI plan dönemlerinde, özellikle hizmetler sektöründe dengesiz bir yapıya yol açacak bir şekilde olduğu görülebilmektedir. 1985-1994 zaman diliminde sabit sermaye yatırımlarının

sektörel dağılımında; ulaştırma-haberleşme, turizm ve konut gibi alt hizmet sektörleri kalkınma planlarının hedeflediği oranlardan büyük ölçüde sapsmış ve dengelessiz bir sektörel yapının oluşumuna zemin hazırlamıştır. Dolayısıyla her iki gösterge açısından da sapmaların hizmet sektörlerinde yoğunlaşması, rant kollama faaliyetlerinin bu sektörde daha etkili olduğunu ifade etmektedir. Bu sektörün temel niteliği de bilindiği gibi spekülative ve rant gelirlerini kapsamasıdır.

Bu ifadeleri test etmeye yönelik olarak bir farklı göstergede teşvik belgelerinin sektörel dağılımıdır. Tablo 5’de aktarılan rakamlar, teşvik belgelerinden hizmet sektörlerinin her geçen dönem daha yüksek oranlarda bir pay aldığını ortaya koymaktadır.

Tablo 5. Yatırım Teşvik Belgelerinin Alt Sektörler İtibariyle Dağılımı (Yıllık)

	Toplam Yatırım (Milyar TL)			Yüzde Değişme			Yüzde Pay		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
I. TARIM	8.490	36.351	27.328	271.8	328.1	-24.8	0.4	1.7	0.8
1. Bitkisel Üretim	694	1.834	4.963	283.7	164.1	170.7	8.2	5.0	18.2
2. Hayvancılık	7.118	33.350	21.717	1.163.0	368.5	-34.9	83.8	91.7	79.5
3. Su ürünleri	678	1.167	647	-55.9	72.1	-44.5	8.0	3.2	2.4
II. MADENCİLİK	13.467	25.577	57.029	213.1	89.9	123.0	0.6	1.2	1.6
III. İMALAT	1.956.709	1.542.675	2.121.590	1.465.2	-21.25	37.2	87.6	73.1	61.0
1. Gıda ve İçki	65.356	146.991	220.308	672.7	124.9	49.9	3.3	9.5	10.4
2. Dokuma ve Giyim	1.600.676	646.787	763.930	3.118.4	-59.6	18.1	81.8	41.9	36.0
3. Orman ürünleri	5.692	20.136	42.377	12.5	253.8	110.5	0.3	1.3	2.0
4. Kağıt	24.520	27.571	44.355	909.1	12.4	60.9	1.3	1.8	2.1
5. Deri ve kösele	16.326	10.494	16.409	946.3	-35.7	56.4	0.8	0.7	0.8
6. Lastik	13.446	38.863	59.623	1.071.8	189.0	53.4	0.7	2.5	2.8
7. Kimya	51.781	201.838	214.908	229.4	289.8	6.5	2.6	13.1	10.1
8. Cam	8.734	16.343	5.857	730.6	87.1	-64.2	0.4	1.1	0.3
9. Demir-Çelik	17.501	21.917	105.506	656.2	25.2	381.4	0.9	1.4	5.0
10. DemirDışı Metal.	9.380	16.455	45.217	2.217.2	75.4	174.8	0.5	1.1	2.1
11. Taşıt Araçları	32.668	106.938	183.095	187.8	227.3	71.2	1.7	6.9	8.6
12. Madeni Eşya	12.667	49.854	67.011	159.8	293.6	34.4	0.6	3.2	3.2
13. Ölçme ve optik	2.505	2.133	19.298	416.6	-14.8	804.6	0.1	0.1	0.9
14. Makine İmalat	4.178	30.200	33.757	762.6	622.9	11.8	0.2	2.0	1.6
15. Elektrik Mak.	10.068	17.064	26.037	2.178.6	69.5	52.6	0.5	1.1	1.2
16. Elektronik	914	12.049	5.574	319.5	1.218.5	-53.7	0.0	0.8	0.3
17. Çimento	13.470	79.621	126.055	-2.7	491.1	58.3	0.7	5.2	5.9
18. Pişmiş Kil	9.371	11.806	43.224	1.468.7	26.0	266.1	0.5	0.8	2.0
19. İnşaat	1.968	1.932	11.383	263.2	-1.8	489.3	0.1	0.1	0.5
20. Seramik	29.660	11.514	30.842	816.3	-61.2	167.9	1.5	0.7	1.5
21. Diğerleri	25.828	72.169	56.822	2.317.8	179.4	-21.3	1.3	4.7	2.7
IV. ENERJİ	51.841	68.031	233.750	396.2	31.2	243.6	2.3	3.2	6.7
V. HİZMETLER	202.320	438.056	1.036.915	202.8	116.5	136.7	9.1	20.8	29.8
1. Ulaştırma	137.512	274.844	425.415	361.8	99.9	54.8	68.0	62.7	41.0
2. Turizm	20.991	47.806	168.917	211.7	127.7	253.3	10.4	10.9	16.3
3. Ticaret	9.531	15.389	96.152	-34.1	61.5	544.3	4.7	3.5	9.6
4. Eğitim	2.370	15.075	10.016	20.5	536.0	-33.6	1.2	3.4	1.0
5. Sağlık	8.224	35.573	93.519	53.1	332.6	162.9	4.1	8.1	9.0
6. Diğerleri	23.691	49.369	239.894	178.8	108.4	385.9	11.7	11.3	23.1
TOPLAM	2.232.828	2.110.691	3.476.611	696.0	-5.5	64.7	100	100	100

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Yıllık Ekonomik Rapor, 1998, s. 31.

Sanayi sektörü içerisinde önemli bir paya sahip olan imalat sanayi, 1995 yılında yüzde 87,6 oranında yatırım teşvik belgelerinden pay alırken 1996 yılında

bu pay yüzde 73,1'e, 1997 yılında ise yüzde 61,0 e inmektedir. İmalat sanayi sektöründe yaşanan bu önemli düşüşün sebebi; tarım enerji, madencilik sektörünün paylarında anlamlı bir değişim olmadığı dikkate alınırca, hizmetler sektörüdür. Yatırım teşvik belgelerinin dağılımında yaşanan bu değişim, ekonomik gelişme program hedeflerinden sapıldığıнын bir ifadesidir. Bu noktada, hizmetler sektörünün ekonomik politikalarına müdahale etmek suretiyle daha büyük oranlarda yatırım teşvikleri sağladığı iddia edilebilir.

SONUÇ

Sonuç olarak; rant kollama faaliyetleri hizmetler sektörü üzerinde fazlasıyla etkili olurken, sektörel yapıyı bu sektör lehine ama ekonomik kalkınma aleyhine bozmaktadır. Ekonomik kalkınmanın dengeli kalkınma planlarına sıkı sıkıya bağlı olduğu ve sektörel yapının dengeli gelişimini öngördüğü düşünülürse, tek çözüm rant kollamaya yönelik doğrudan üretken olmayan faaliyetlerin en aza indirgenmesi olacaktır.

Bu noktada, plan hedeflerine bağlı kalacak şekilde ekonomi politikalarının uygulanması önem kazanmaktadır. Bunu sağlayacak olan ise, baskıları dikkate almayacak istikrarlı bir siyasi iktidardır. Ancak bu şekilde, çıkar ve baskı gruplarının ekonomi yönetimi üzerindeki etkileri azaltılabilecek, daha doğrusu bu etkili ekonomik kalkınma doğrultusuna çevrilebilecektir. Aksi takdirde, sektörel yapı sürekli olarak hizmetler sektörü lehine genişlemeye devam edecektir. Bu dengesizlik ise, büyüme hızını sektörel dağılım açısından olumsuz yönde etkileyecektir.

SEÇİM EKONOMİSİ VE KAMU HARCAMALARI

Dr. M. Okan TAŞAR*

Anayasal demokrasinin vazgeçilmez niteliklerinden birisi seçimlerin siyasi katılma konusunda geniş imkanlar sağlamış olmasıdır. Demokrasi diğer yönetim biçimlerine göre en azından olumsuzlukların tartışılmasına imkan vermesi açısından diğer rejimlerden üstündür. Demokrasinin vazgeçilmez şartı seçimlerse, seçimlerin vazgeçilmez iktisat politikası da seçim ekonomisidir.

Seçim ekonomisi, gelecek seçim tarihinin belirginleşmesiyle birlikte, kamu harcamaları, kamu yatırımları, kamu kredileri, para arzı gibi ekonomik değişkenlerin seçim kazanma amacına yönelik olarak kamu otoritesi tarafından genişletilmesidir. Seçim ekonomisi kavramı iktisat literatüründe politik konjonktür dalgaları kuramıyla açıklanmaya ve tanımlanmaya çalışılmıştır. Diğer taraftan anayasal iktisadın temel taşıını oluşturan Kamu Tercihi teorisi de, seçim ekonomisi konusunda açıklayıcı güce sahiptir. Kamu tercihi teorisi politika biliminin ekonomik analizi olarak tanımlanmaktadır. Kamu tercihi siyaset biliminin temel konularını ekonomi biliminin araçları ve teknikleri yardımıyla analiz etmektedir. Seçim ekonomisi kavramına yönelik bir diğer teoride Kamu ekonomisinin başarsızlığı teorisisidir.

Hangi teoriyle açıklanmaya çalışılırsa çalışılsın seçim ekonomisinin her ülke ekonomisinde rastlanan karakteristik uygulamaları söz konusudur. Bu uygulamalar Türkiye’de seçim dönemlerinde oldukça sık gözlenmektedir. Kamu kesimi personeline yüksek oranlı zam uygulamaları, tarım üreticilerine verilecek kredi imkanlarının artırılması, sübvansiyonlar, mahalli idarelere ek kaynak aktararak kamu harcamalarının artırılması. KİT zamlarının ertelenmesi, vergi oranlarının yeniden düzenlenmesi ve vergi affı uygulamaları belli başlı seçim ekonomisi politikalarıdır.

Bütün partiler yer aldıkları siyasi yelpaze içerisinde yalnız kendi programlarının doğruluğunu değil, diğerlerinin yanlışlığını da olanca güçleriyle savunurlar. Önemli olan nokta uygulanacak program konusunda içtenlik, açıklık ve dürüstlük ilkesi çerçevesinde hareket etmektir.

Çalışmamızın ilk bölümünde seçim, seçim ekonomisi kavramları tanımlanmaya çalışılacak ve seçim ekonomisinin iktisat literatüründeki yeri incelenecektir. İkinci bölümde ise kamu harcamaları kavramı tanımlandıktan sonra, bu harcamalar üzerinde etkili olan seçim ekonomisi politikaları ortaya konarak Türkiye ekonomisinden seçim kesitleri aktarılacaktır.

* S.Ü. Hukuk Fakültesi Ekonomi-Maliye Bölümü Araştırma Görevlisi

I. SEÇİM EKONOMİSİ KAVRAMI

Günümüzde seçim ve seçime katılma, hem seçmen vatandaşların kamu yönetimine karşı gösterdikleri ilginin derecesini hem de siyasal iktidarın temelinde bulunması gereken consensus unsurunun oranını göstermektedir. Seçim; kamu siyasetini yürütecek olan kamu iktidarlarını kurarken, diğer taraftan bir çeşit hesap sorma, sorumlu tutma, işlemdir. Zira seçim, siyasal iktidarı halkın kontrolüne tabi kılan ve dolayısıyla yönetenleri yönetilenlere karşı dikkatli olma-ya sevkeden bir yöntemdir¹. Seçim mekanizması içerisinde seçmen özne ise, seçim öznenin bir eylemidir.

Seçim ekonomisi kavramı, iktisat literatüründe “politik konjonktür dalgaları” kuramıyla ve açıklanmaya ve tanımlanmaya çalışılmıştır. Sözkonusu teoriye göre, nasıl tüketiciler fayda, iş adamları kar maximizasyonuna yönelirlerse politikacılar da maksimum oy potansiyelini sağlama amacındadırlar. Homo economicus yaklaşımı içerisinde bir yanda seçmen elde ettiklerini maksimize etmeye çalışırken diğer yanda ise politikacı temel amaç olarak seçimi hedeflemektedir. Örneğin seçmen, çoğu kez seçim öncesi elde ettiklerine bakarak oy kullanırken, politikacılar da maaş artışları, tarım ürünleri destekleme fiyatları, vergi afları gibi yollardan seçim öncelerinde, seçim kazanma amacına yönelirler². Bu açıklamaların ışığında seçim ekonomisi, gelecek seçim tarihinin belirginleşmesiyle birlikte, kamu harcamaları, yatırımları, kamu kredileri, para arzı gibi ekonomik büyüklüklerin, seçim kazanma amacına yönelik olarak kamu otoritesi tarafından genişletilmesidir.

Anayasal demokrasinin önemli niteliklerinden birisi, seçimlerin siyasi katılma konusunda geniş imkanlar sağlamış olmasıdır³. Demokrasi diğer yönetim biçimlerine göre en azından olumsuzlukların tartışılmasına imkan sağlaması açısından üstünlük sahibidir. Demokrasinin vazgeçilmez şartı seçimlerse, seçimlerin vazgeçilmez iktisat politikası da, seçim ekonomisidir. Seçim Ekonomisinin iktisat teorisinde yer alması, oldukça yeni bir iktisat dalı olarak kabul edilen anayasal gelişimi ile söz konusu olmuştur.

A. Politik Konjonktür Dalgaları Kuramı

Politik konjonktür dalgaları kuramı; “gelecek seçim tarihinin bilinmesi ekonomik değişkenlerin öngörülmesinde yarar sağlar mı?” sorusu ile şekillenmektedir. Varsayalım ki; X değişkeni politikacının yeniden seçilme için etkile-

Tuncer Karamustafaoğlu, Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri, Ankara Üniv. SBF Yayını 262, 1970, s.2.

Necmi Gürsakal, “Ülkemizde Seçim Ekonomi Uygulandı mı?” Bakış Sayı: 43, Haziran 1993, s. 27.

Hayati Hazır, Anayasa Hukuku, Selçuk Üniv. Yayın No: 83, 1990, s. 159.

mek istediği işsizlik, enflasyon, parasal taban gibi bir değişken olsun. X değişkeninin durağan otoregrasif bir süreç izlemesi durumunda değişken;

$$X_t = B_0 + B_1 X_{t-1} + B_2 D_1 t + E t^4$$

şeklinde ifade edilebilir. Bu denklem X_{t-1} etkilenmek istenen bir ekonomik değişken iken, D/t ise seçim yıllarında I ve diğer yıllarda D değerini alan bir kukla değişken E t sıfır ortalamalı geçmişleriyle ilişki içerisinde olmayan bir stastik değişken olduğunda; söz konusu kuram geçerli ise, $D1 t$ katsayısının örneğin işsizlik ve enflasyon için negatif çıkması beklenir.

Söz konusu kurama göre politikacı, her seçim yılında X değişkeninin maksimum ölçüde etkilemek (artırmak veya azaltmak) isteyecektir. Bu maksimize edici bir davranış biçimidir ve politikacının X değişkeninin yakın geçmişini göz önüne almasını gerektirmez.⁵ Ancak politikacılar her zaman maksimum etkilemeye yönelmek yerine değişkenlerin yakın geçmişlerini göz önüne alarak tatmin edici bir davranış biçimine yönelebilirler. Bu noktada kuramın, politikacıların ekonomik değişkenleri, “maksimum” ya da “tatmin edici” ölçülerde etkilenmeye çalıştıklarını varsayan iki ayrı yaklaşım vardır.

B. Kamu Tercihi Teorisi

Bu teori en kaba hatlarıyla, politika biliminin ekonomik analizi olarak tanımlanmaktadır. Kamu tercihi, politik süreçte alınan karar ve uygulamaların iktisat biliminin kullandığı araç, metod ve varsayımlara dayalı olarak açıklayan bir teoridir. Yani kamu tercihi siyaset biliminin temel konularına ekonomi biliminin araçları ve teknikleri yardımıyla analiz etmektedir⁶.

Kamu tercihi teorisi, üç önemli varsayımdan hareket etmektedir. Metodolojik bireysellik; toplumda bütün ekonomik ve sosyal kararların birey tercihlerine göre belirlenmesi anlamına gelmektedir. Kamu kurumları, kamu teşebbüsleri kısaca devleti oluşturan organların kararları temelde birey tercihlerinin bir sonucu ortaya çıkmaktadır.

Kamu tercihi teorisine göre bireyler rasyonel ve tutarlı tercihlere sahiptir. Toplumsal tercihlerde özel çıkar aksiyomu geçerlidir. Seçmenlerin fayda maksimizasyonu, siyasi partilerin oy maksimizasyonu, maximand ilkesi olarak adlandırılır.

4 Necmi Gürsakal, a.g.e., s. 27.

5 Necmi Gürsakal, a.g.e., s. 27.

6 Coşkun Can Aktan, Politik İktisat, Ankara, TAKAV Matbaası, 1994, s. 132.

Kamu tercihi teorisinde siyasal karar alma mekanizmasının esasen politik süreçte rol olan kimseler arasındaki bir politik, mübadele olduğu görüşü hakimdir⁷.

C. Kamu Ekonomisinin Başarısızlığı Teorisi

Kamu tercihi iktisatçıları 1960'lı yılların başlarından itibaren kamu ekonomisinin de piyasa ekonomisi gibi kendi başına optimumu sağlamaktan uzak olduğunu açıklamışlar ve kamu ekonomisinin başarısızlığı teorisini getirmişlerdir.

Kamu ekonomisinin başarısızlık sebeplerinden bir tanesi; rasyonel seçmenlerin bilgisizliğidir. Seçmenler, kamusal mal ve hizmetlerde tercihinde bulunurken bilgisizdirler. Bu bilgisizlik, toplumdaki bireylerin eğitim ve kültür düzeylerinin farklı özellikte olmasından kaynaklanır.

Diğer bir başarısızlık nedeni; rasyonel seçmenlerin ilgisizliğidir. Piyasa ekonomisinde birey, edinmek istediği mal ve hizmetler için derinlemesine araştırma yapmak ihtiyacını duyar. Oysa kamu ekonomisinde bireylerin kamusal mal ve hizmetlere olan tercihleri (talepleri) ile kamusal mal ve hizmetlerin arzı arasında aykırı bir ilişki bulunmadığından, bireyler tercihlerini oylama mekanizması aracılığıyla açıklarken ihmalci ve ilgisiz davranırlar⁸.

Rant Kollama ise kamu ekonomisinin başarısızlığının diğer bir sebebidir. Yasama ve yürütme organının faaliyetleri baskı ve çıkar grupları tarafından optimumdan uzaklaştırılabilir. Baskı ve çıkar grupları, iktidar partisi ve bürokrasi üzerinde lobicilik yaparak bunları kendi çıkarları doğrultusunda etkileyerek rant kollamaya çalışırlar⁹.

Logrolling ise kısaca "oy ticareti" anlamına gelmektedir. Seçim sonrası seçmen tercihlerinin optimumdan uzaklaşmasına neden olur ve logrolling ile siyasi partiler arasında topluma arz edilecek mal ve hizmetler listesi üzerinde bir tür alışveriş yapılır. Seçimden sonra bir milletvekilinin kendi partisinden ayrılarak diğer bir partiye geçmesi olayı da bu çerçevede değerlendirilebilir. Logrolling mekanizması ile siyasal karar alma sürecinde milletvekilleri oylarını maksimize etmek için kendi seçim bölgelerine daha fazla hizmet götürmeye çabalarlar. Bu durum bütçe kaynaklarının bu alanlara kaymasını beraberinde getirmektedir.

Kamu tercihi iktisatçılarına göre, politikacıların amacı, oylarını maksimize edecek, bir diğer deyişle seçilebilmeyi garanti edecek politikaların yürürlüğe konulmasıdır. Bu noktada politikacıların uzun dönemde ekonomiye yararlı olabilecek politikaların yürürlüğe konulması yerine kısa dönemde sonuç alınabilecek

Coşkun Can Aktan, a.g.e., s. 134.

Coşkun Can Aktan, a.g.e., s. 137.

Joseph E. Stiglitz, Kamu Kesimi Ekonomisi, Marmara Üniv. İİBF Yayın No: 396, 1994, s. 204.

politikalar yürürlüğe koymayı tercih etmeleri, politik miyopluk¹⁰ olarak adlandırılır. Politik miyopluk kamu ekonomisinin başarısızlığının bir sebebi olarak gösterilmektedir.

Kamu tercihi iktisatçılara göre, politikacıların yeniden seçilebilmeyi garantilemek ve oylarını maksimize etmek için kamu harcamalarını arttırmak ve vergi oranlarını indirmek genel eğilimleri iktisadi sorunların ve ekonomik yapılarıdaki yozlaşmaların temelini oluşturmaktadır. Diğer taraftan ekonomik sorunlar sadece bununla da sınırlı değildir. Seçimi kazanan partiler bu kez suni olarak yarattıkları bu sorunlarla mücadele etmek durumunda kalırlar. Örneğin; enflasyonla mücadele ve bütçe açıklarının kapatılması için seçimin kazanılmasının hemen ardından vergi oranlarını arttırmak, devlet tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatına zam yapmak gibi şekillerde ekonomiye müdahalede bulunurlar.

Kamu tercihi literatüründe politik konjonktür hareketleri olarak adlandırılan bu seçim ekonomisi stratejisi, uzun vadede tasarruflar, toplam yatırımlar üzerinde ve sonuçta milli ekonomi üzerinde olumsuz sonuçlar doğurmaktadır.

Seçim ekonomisinin önemli uygulama araçlarından birisi de kamu harcamaları dolayısıyla kamu yatırımlarıdır. Diğer araçlar arasında ise kamu kredileri, para arzı ve parasal taban zikredilebilir.

II. KAMU HARCAMALARI

Kamu harcaması, genelde bütçe harcamasıyla sınırlandırılmıştır. Devletin kamu hizmetleri için topladığı vergiler ve sağladığı diğer kaynaklardan bütçe ile ayırdığı bütün ödenekler kamu harcamaları kapsamına girmektedir¹¹.

Kamu harcamalarının diğer bir tanımıda kamu tüzel kişilerinin yaptıkları harcamalar şeklinde ortaya konmuştur¹². Kamu harcamalarının ekonomik tanımı ise; kamu harcamaları başta devlet olmak üzere kamu tüzel kişilerinin ve devredilen yetkilere sahip kuruluşların emretme yetkilerinin uygulanması dolayısıyla yaptıkları harcamalar olarak ifade edilmektedir¹³. Bu tanıma göre kamu idareleri ve kamu müesseselerinin bütün harcamaları kamu harcaması olarak kabul edilmekte, buna karşılık devletin kendisine yükümlülük ihdas edebilmek yetkisini verdiği kuruluşların harcamaları (hukuki nitelikleri ne olursa olsun) kamu harcaması olarak kabul edilmemektedir.

Kamu harcamaları, kamu hizmetlerinin parasal göstergesidir. Günümüzde belirli amaçlara ulaşabilmek için harcamalara etkin bir mali araç olarak iktisadi

¹⁰ Coşkun Can Aktan, a.g.e., s. 138.

¹¹ S. Rıdvan Karluk, Türkiye Ekonomisi, Eskişehir: Beta A.Ş. 1995, s. 49.

¹² İlhan Özer, Devlet Maliyesi, Maliye ve G. Bakanlığı APK Yayın No: 277, 1986, s. 10.

¹³ Halil Nadaroğlu, Kamu Maliyesi Teorisi, İstanbul. Okan Yayıncılık, 1983, s. 138.

ve sosyal bazı sonuçlar yaratmaktadırlar. Bu sonuçlar kamu harcamalarının bazı özelliklerinden dolayı ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda kamu harcamalarının iktisadi veya sosyal bazı kriterlere göre sınıflandırılması kaçınılmaz bir zorunluluktur.

Öncelikle idari sınıflandırmalar, kamu tüzel kişilerinin, özellikle devletin harcamalarının gruplandırılmasını öngörmektedir. Geleneksel olarak harcamalar harcama yapan idari birimlerin esas alınması suretiyle tasnif edilmektedir. Böyle bir tür ayırma organik tasnif adı verilmektedir. Bir diğer ayırimda harcamaların, hizmeti esas almak suretiyle gruplandırılmasını öngörmektedir ki bu da fonksiyonel tasnif olarak tanımlanmaktadır.

Kamu kesiminin, ekonomi içerisindeki büyüklüğü, bir görüşe göre kamu harcamalarıyla ölçülebilir. Bu nedenle kamu kesiminin, ekonomik yapısı ve işleyişi üzerindeki etkisini saptayabilmek için kamu harcamalarının bilimsel bir ayırma tabi tutulması gerekmektedir. Kamu harcamalarının bilimsel ayırımında; reel harcamalar ve transfer harcamaları sözkonusudur. Reel harcamalar devletin tüketim harcamalarıdır. Devlet bu tür harcamalar aracılığıyla, dolaylı ya da dolaysız bir şekilde üretim faktörlerinin mülkiyetine veya kullanma hakkına sahip olmaktadır. Örneğin; devlet maaş ödediği, memurların emeğinden kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için yararlanmak hakkını elde etmektedir. Reel harcamaların ekonomik özelliği, milli gelire dahil bulunmasında, dolayısıyla yeni gelir akımlarının doğmasına sebebiyet vermesindedir¹⁴. Transfer harcamalarının karakteristik niteliği ise, karşılığında devlete mal hizmet veya faktör verme zorunluluğunun bulunmaması yani karşılıksız olmasıdır. Transfer harcamaları; mal ve hizmetlerin kullanılması için gerekli satın alma gücünü toplumun bir kategorisinden diğerine nakleden devlet harcamaları olarak da tanımlanmaktadır.

Harcamaların sağladıkları faydalar itibariyle tasnif edilmesinde ise; toplumun bütün bireylerine fayda sağlayan harcamalar, sadece bir gruba özel bir yarar sağlanmasına rağmen sonuçta topluma da yararlı olan harcamalar, bütün topluma yararlı olmaya elverişli olduğu halde, uygulamada bir kısım bireylere daha fazla fayda sağlayan harcamalar ve bireylere özel fayda sağlayan harcamalar şeklinde sıralanabilir.

Üretken harcamalar, üretken olmayan harcamalar ayırımında ise; ekonomik potansiyeli arttıran harcamalar üretken, milli kaynakların tüketilmesine neden olan harcamalar ise üretken olmayan harcamalar arasında yer alırlar.

Son olarak kamu harcamaları, cari ve yatırım olmak üzere ikiye ayrılarak da sınıflandırılabilir. Sermaye birikimi ile ilgili harcamalar yatırım harcamaları olarak ifade edilirken, tüketim ile ilgili harcamalar da cari harcamalar şeklinde isimlendirilir. Yatırım harcamaları; makine teçhizat, taşıt alımları ile yapı, tesis

14 Halil Nadaroğlu, a.g.e., s. 172.

ve onarım giderlerini kapsayan harcamalardır. Cari harcamalar ise genelde, devletin fonksiyonlarını yerine getirirken katlandığı masraflar olarak düşünülebilir.

III. SEÇİM EKONOMİSİNİN KARAKTERİSTİK UYGULAMALARI VE KAMU HARCAMALARI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Seçim ekonomilerinin önemli uygulamalarından birisi kamu yatırımlarında büyük bir artış yaşanmasıdır¹⁵. Özellikle belediye çalışmalarıyla, yol, su, elektrik gibi alt yapı yatırımlarının her seçim öncesinde olduğu gibi hız kazandığı tartışılmaz bir gerçektir. Seçim ekonomisine yönelik uygulamalar, özellikle kamu harcamaları açısından şu şekilde sıralanabilir:

- Kamu kesimi personeline yüksek oranla zam uygulamaları ki bu harcamalar içerisinde yer alan cari harcamalar grubunun personel harcamaları bölümünü fazlasıyla şişirecek bir uygulamadır.

- Tarım üreticilerine verilecek kredi imkanlarının artırılması, borçların ertelenmesi, tarım üreticilerine verilecek olan sübvansiyonların artırılması, bütçenin genel hizmetler kalemi harcamaları içerisinde düşünülebilir.

- Başka bir sektör olarak esnaf ve sanatkarlar için düşük faizli kredi sağlanması.

- Belediyelere ek kaynak aktarılarak, mahalli idarelerin kamu harcamalarının artırılması ve temel altyapı çalışmalarının hızlandırılması,

- KİT zamlarının ertelenmesi: Bu şekilde bir uygulama KİT'lere ve devlet işletmelerine transfer olarak düşünülebilir. Transfer harcamaları kapsamında kamu harcamalarını artış yönünde etkileyecektir.

- Seçim dönemlerinde vergi affı konusu sık sık gündeme gelmektedir. Örneğin; Türkiye'de 1991 seçimlerinden önce hükümet geniş kapsamlı bir vergi affını uygulamaya sokmuştur¹⁶.

Türkiye'nin 24 Aralık 1995 Genel Seçimlerinden önce uygulanan ekonomik politikalarla yakın bir benzerlik gösteren seçim ekonomisine yönelik bu politikalar söz konusu dönemde devlete 130 trilyon liraya mal olmuştur. Kamu işçilerine ek zam kararının verilmesi, memur ve emeklilere, SSK ve Bağ-Kur emeklilerine ek zam yapılması, gübre sübvansiyonundan 20 trilyon TL düşük faizli hayvancılık kredilerinden 18 trilyon TL yük altına giren hükümet % 100'ü aşan faizlerle yapacağı borçlanmayla sağladığı kaynakları yüzde 20 ile çiftçi ve köylüye aktarma yolunu seçmiştir¹⁷.

15 Ekonomist, "Sanayiden Borsaya Erken Seçim Haberleri", Sayı: 43, 22 Ekim 1995, s. 12.

16 Ekonomist "Seçim Sonrası Alınacak Önlemler" Sayı: 48, 26 Kasım 1995, s. 18.

17 Milliyet, "Hazineden Seçim İsyanı" 28 Ekim 1995 Cumartesi

Türk ekonomisinde 1995 yılı Ağustos ayı itibariyle kamu harcamaları 939.909 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Bunun 293.207 milyar TL'si personel harcamalar, 44.063 TL'si yatırım harcamaları, 35.359 milyar TL'si KİT'lere transfer şeklinde ayrıştırılmaktadır¹⁸. Beklentiler 1996 bütçesinin seçim giderleriyle artacağı yönündedir. 410 milyar TL olarak açıklanan bütçe açığının beklenen daha fazla olacağı tahmin edilmektedir¹⁹.

Türk ekonomisinin 1950-1990 yılını kapsayacak şekilde yapılan amprik çalışmalar sonucunda; seçim öncesi ve seçim sonrası olmayan normal yıllara oranla, seçim yıllarında Merkez Bankası kamu kredilerinin daha fazla büyüdüğü ortaya konmuştur. Kamu harcamalarında ise seçim öncesi ve seçim sonrası yıllardaki anlamlı azalmalara karşılık seçim yıllarında anlamlı artışlar gözlenmektedir²⁰.

Her parti tabidir ki, yalnız kendi programının doğruluğunu değil, diğer partilerin programlarının yanlışlığını da olanca gücüyle kanıtlamaya çalışacaktır. Ancak gelişmekte olan bir ülke için daha başlangıçta yanlış olan politika, hangi yöntem kullanılırsa kullanılsın, dış açısız ve enflasyonsuz hızlı büyüme hedefi içeren politikalar²¹. Bu ütopyik hedefe bugünkü dünya şartlarında, serbest piyasa düzeni içinde de, yoğun devlet müdahalesiyle ulaşmanın imkansızlığı ortadadır. Genel olarak bir politikanın başarısına veya başarısızlığına neden olan yanlışlar aslında politikadan değil uygulamada kullanılan tekniklerden kaynaklanır. Bu nedenle tüm dünyada politikalar, politik düzeyde tartışılıp bir türlü kesin sonuca varılmazken, teknikler teknik düzeyde tartışılıp yanlışlar düzeltilerek olumlu sonuçlar elde edilebilmektedir.

IV. SONUÇ

Seçim, kamu siyasetini yürütecek olan kamu iktidarlarını kurarken, diğer taraftan bir çeşit hesap sorma, sorumlu tutma işlemidir. Zira seçim, siyasal iktidarı halkın kontrolüne tabi kılan ve dolayısıyla yönetenleri, yönetilenlere karşı dikkatli olmaya sevkeden bir yöntemdir. Seçim ekonomisi, gelecek seçim tarihinin belirginleşmesiyle birlikte, kamu harcamaları kamu yatırımları, kamu kredileri, para arzı gibi ekonomik büyüklüklerin, seçim kazanma amacına yönelik olarak kamu otoritesi tarafından genişletilmesidir.

İktisat kuramında seçim ekonomisi kavramı, politik konjonktür kuramı ile ifade edilmektedir. Bu kuram gelecek seçim tarihinin bilinmesi ekonomik değişkenlerin öngörülmesine yarar sağlar mı? sorusu ile şekillenmektedir. Kurama

8 Kerem Alkin, "Qua Vadis?", Finans, Ekim 1995, Sayı: 70, s. 69.

9 Milliyet, "Ekonomi Seçim Kokmaya Başladı" 20 Ekim 1995.

0 Necmi Gürsakal, a.g.e., s. 29.

1 Erdoğan Alkin, "Seçime Doğru Politika" Banka ve Ek. Yorumlar, Ağustos, 1991, Sayı: 8, s. 20.

göre politikacı, her seçim yılında X değişkeninin maksimum ölçüde etkilemek isteyecektir. Kamu tercihi teorisi ise, politika biliminin ekonomik analizi olarak tanımlanmaktadır. Üç önemli varsayımdan hareketle politik süreçte alınan karar ve uygulamaları iktisat biliminin kullandığı araç ve metodlarla açıklamaya çalışır. Bu üç varsayım metodolojik bireysellik, maximand ilkesi ve politik mübadele yaklaşımıdır.

Kamu ekonomisinin başarısızlığı teorisi kamu ekonomisinde piyasa ekonomisi gibi kendi başına optimumu sağlamaktan uzak olduğu düşüncesine dayanır. Kamu ekonomisinin başarısız olmasının sebepleri ise rasyonel seçmenlerin bilgisizliğine, rasyonel seçmenlerin ilgisizliğine, rant kollamaya, oy ticaretine, politik miyopluga, ekonomik yozlaşmaya bağlanmaktadır.

Kamu tercihi literatüründe politik konjonktür hareketleri olarak adlandırılan seçim ekonomisi stratejisi, uzun vadede toplam tasarruflar, toplam yatırımlar üzerinde ve sonuçta ekonomisinin bütünü üzerinde olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir.

Seçim ekonomisinin önemli uygulama araçlarından birisi de kamu harcamaları ve kamu yatırımlarıdır. Kamu harcamaları, başta devlet olmak üzere kamu tüzel kişilerinin ve devredilen yetkilere sahip kuruluşların emretme yetkilerinin uygulanması dolayısıyla yaptıkları harcamalar olarak tanımlanmaktadır. Kamu harcamaları çok değişik şekillerde sınıflandırılabilir. Bilimsel açıdan yapılan ayırım ise reel harcamalar transferler harcamaları ayırımıdır.

Seçim ekonomisine yönelik uygulamalar; kamu kesimi personeline yüksek oranlı zam uygulamaları, sübvansiyonlar ve düşük oranlı tarımsal krediler, mahalli idarelere ek kaynak aktarılması, KİT zamlarının ertelenmesi, vergi oranlarının yeniden düzenlenmesi ve vergi affi şeklinde ortaya konabilir.

Ülkemizde 1950-1990 yılını kapsayan amprik çalışmalar, normal yıllara oranla seçim yıllarında kamu harcamalarında anlamlı artışlar görüldüğünü ortaya koymaktadır.