

EKONOMİK HAYATTA DEVLETİN AĞIRLIĞI VE VERİMLİLİĞE ETKİSİ*

Prof. Dr. Ömer İNAN*

1- Giriş

Bir ülkenin siyasi rejimi ve devletin şekli ne olursa olsun; bütün devletler, kaynakların tam istihdamı, etkin kullanımını ve büyümesi sorunlarıyla uğraşır ve toplum refahını artırma yönünde çaba harcar. Bu sorunlara çözüm ararken, ekonomiye ya doğrudan veya dolaylı olarak müdahale eder. Liberal ekonomilerde bile devletin ekonomiye müdahaleleri görülmüştür. Önemli olan bu üç temel iktisadi soruna çözüm aranırken müdahalenin boyutlarıdır. Kaynakların etkin kullanımı sağlanırken, tam istihdam ve büyümenin de istenilen ölçüde gerçekleştirilmesi için devlet müdahalenin neresinde olmalıdır? Bu çalışmada, devletin ekonomiye müdahalesinin boyutları ele alınarak; ekonomik sonuçları üzerinde durulacak ve bu sonuçlar ışığında bir teklif getirilecektir.

2- Devletin Tanımı ve Asli Görevleri

Devletin ortaya çıkışının tarihi süreci ve sosyal, siyasal ve iktisadi gerekliliği açısından çeşitli yaklaşımlar ve tanımlar getirilmiştir. Bu çeşitlilik ve farklılığın arkasında ideoloji yatmaktadır. Topluma arzu ettikleri şekli vermek için devletin her yönden güçlü olmasını ileri sürenler olduğu gibi aksini savunanlar da vardır. Platon ve K. Marx'ın izleyicileri, devlete tüm siyasal ve ekonomik konularda vatandaşlar üzerinde mutlak bir efendilik yükleyerek, devleti her şeye gücü yeten bir varlık olarak görürler.¹

Öte yandan Adam Smith, devletin görevlerini sınırlı tutar. A. Smith'e göre devletin üç görevi vardır: Adalet, ulusal savunma ve eğitim. Bunların yanında altyapı gibi karlı olmadığı için bireyler tarafından yapılmayacak fakat toplum ihtiyaçlarının karşılanması için gerekli olan işleri de devletin görevleri arasında saymaktadır.² Bunun dışındaki müdahaleleri kötü olarak nitelemekte ve özel teşebbüslerin her zaman iyi olduğunu ileri sürmektedir.³

Devlet kavramına her iki görüş arasında çeşitli tanımlar getirilmiş ve bu tanımlar çerçevesinde farklı görevler yüklenmiştir. Çağımızda siyasal, sosyal ve iktisadi faaliyetlerin çok karmaşık bir hal aldığı ve bu faaliyetler sürdürülürken tarafsız bir hakeme ihtiyaç duyulduğu dikkate alınarak devlet kavramı şu şekilde tanımlanabilir: Devlet, "belli bir ülke üzerinde yerleşmiş, zorlayıcı yetkiye sahip bir üstün iktidar tarafından yönetilen bir insan topluluğunun meydana getirdiği siyasal kuruluştur".⁴

* Kırıkkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü Öğretim Üyesi.

¹ F. Oppenheimer, **Devlet, Kaynak Yayınları**, İstanbul, 1984, s. 36.

² Esat Çam, **Siyaset Bilimine Giriş, Der Yay.**, İstanbul, 1990, s. 321.

³ a.g.e., s. 208.

⁴ Münci Kapani, **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yay., Ankara, 1988, s. 35.

Bu tanımlı doğruğultusunda devletin görevleri geleneksel olarak şöyle sıralanabilir.⁵

- Adalet
- İç güvenlik
- Dış güvenlik
- Dış siyaset

Devletin sadece bu geleneksel görevlere sahip olması halinde ekonomik hayata müdahalesinin söz konusu olmadığı görülmektedir. Bu görevler yanında, sosyal devlet olma özelliği ile birlikte toplumun refah ve mutluluğunu sağlamak görevi de eklendiğinde; devletin faaliyet alanları çok genişlemekte ve ekonomik hayata müdahalenin boyutları büyümektedir. Devletin ekonomik hayata müdahalesi, bir bakıma, toplumsal refahın gerçekleştirilmesi amaç ve çabasının tabii bir sonucudur. Bütün mesele, toplumsal refahın gerçekleştirilmesinde kaynakları kullanırken etkinliğin ne ölçüde gözetildiğinde ve kaynak tahsisindeki uygunlukta yatmaktadır.

Bu itibarla, öncelikle sosyal devlet anlayışının çerçevesinin çizilmesi ve devletin e- lindeki kaynakları hangi amaçlar için nasıl kullanması sorusunun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

3- Sosyal Devlet Anlayışı ve Ekonomik Hayat

Devlet, ekonomiye doğrudan veya dolaylı olarak müdahale etmektedir. Görevleri gereği yaptığı yatırımlarla doğrudan, uyguladığı para ve maliye politikalarıyla dolaylı bir şekilde daima ekonominin içinde var olagelmıştır. Devletin doğrudan müdahalesini, yaptığı harcamaları üç sınıfa ayırarak şöyle özetleyebiliriz:

Bunlardan birincisi, asli olarak nitelediğimiz görevleri (adalet, iç ve dış güvenlik ve dış siyaset) için yaptığı harcamalardır. Tarihin bütün zamanlarında bütün devletler bu tür harcamalarda bulunmuşlardır. Bu harcamaların payı, devlet bütçesinde önemli bir yere sahip olmuştur. İkincisi, sosyal devlet anlayışı gereği toplumun bütün fertlerinin ortak olarak kullandığı hizmetlere yapılan harcamalardır. Eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, konut, ulaşım, haberleşme, kentleşme ve çevre kirliliği gibi alanlarda yaptığı yatırımlar buna örnek olarak gösterilebilir. Üçüncüsü ise, tarım, sanayi ve ticari işletmelere yaptığı doğrudan yardımlardır.⁶ Burada kamu harcamalarının ikincisi üzerinde biraz daha durmakta yarar var.

Sosyal devlet anlayışı, yirminci yüzyılda uygulama alanı bulmuş ve bazı ülke anayasalarına girmiştir. Ülkemiz Anayasa'sında da bu anlayışa yer verilmiştir. Bu anlayış çerçevesinde, devlet, geleneksel görevleri (adalet, iç ve dış güvenlik ve dış siyaset) yanında, vatandaşlarının sosyal ihtiyaçlarını karşılama görevini de üstlenmiştir. Bunun bir sonucu olarak devlet, eğitimin, sağlığın ve sosyal güvenliğin geliştirilmesi, ulaşım ve haberleşmenin kolaylaştırılması, çevre kirliliğinin azaltılması, büyük altyapı yatırımlarının yapılması için harcamalarda bulunmaktadır. Okul, hastane, sağlık ocağından büyük baraj inşaatlarına kadar geniş bir alanda yatırımlara girişmektedir. Sanayileşmenin getirdiği çevre kirliliğiyle mücadele de devlete düşmektedir. Toplumdaki bütün fertlerin ortaklaşa yararlandığı bu hizmetlerin devlet eliyle görülmesi neredeyse herkesin fikir birliği ettiği bir konudur. Dolayısıyla devlet bu alanlara doğrudan ve dolaylı olarak yatırımlarda bulunduğu için ekonomiye de ister istemez müdahale etmektedir.

⁵ Esat Çam, a.g.e, s. 323.

⁶ Manuel Castells, "Kent, Sınıf, İktidar", **Bilim ve Sanat**, Ankara, 1997, s. 62.

Kamu harcamalarının önemli bir kısmı, sosyal devlet anlayışı gereği, toplumda herkesin yararlandığı bu hizmetlerin yatırımlarına gitmektedir.⁷ Devlet, eskiden sadece asli görevlerin yerine getirilmesi için harcamada bulunurken; günümüzde sosyal, siyasal ve ekonomik olayların karmaşık hale gelmesi, toplumsal ortak kullanım alanlarının artmasına ve bunların devlet eliyle görülmesi fikrinin yaygınlaşmasına ve dolayısıyla devletin harcamalarının katlanmasına sebebiyet vermiştir. Bu da devletin ekonomideki ağırlığının giderek artmasına yol açmıştır.

Devletin ekonomideki ağırlığının artması, bazı olumsuzlukları da beraberinde getirmiştir. Bunları şöyle sıralayabiliriz:

1- Devlet, büyük ekonomik gücü sayesinde bazı alanlarda kaynakların israfına yol açan tekellerin oluşmasına ve rekabetin ortadan kalkmasına sebebiyet vermektedir.

2- Her hizmet devletten beklenir hale gelmiştir. Kişilerin girişimciliğini önleyen bu olay sonucu ülke kaynakları etkin bir şekilde değerlendirilememektedir.

3- Bu tür yatırımlarda siyasi tercihler ekonomik tercihlerin önüne geçebilmekte ve kaynak israfına yol açılmaktadır.

4- Ülkemizde yasama ve yürütme iç içe olduğundan ihalelerde “rüşvet”, “yolsuzluk” ve “adam kayırmacılığı” ortaya çıkabilmekte, bu da yatırımların uygun maliyetle ve zamanında yapılmamasına sebebiyet vermektedir. Burada ayrıca kaynak israfı da söz konusu olmaktadır.

5- Ortak toplumsal hizmet üreten kurumlar merkezi yönetime bağlı olduğundan ortaya çıkan bürokratik engeller yüzünden, hem hizmetler gerekli ölçüde sunulmamakta hem de zaman ve kaynak israfıyla karşılaşmaktadır.

6- Hizmet sunan devlet memurları efendi konumuna geçerek halka eziyet çektirebilmekte, rüşvetin meşrulaşmasına yol açmaktadır.

Devletin ekonomideki ağırlığının artmasıyla ortaya çıkan bu olumsuzlukları daha da çoğaltmak mümkündür. Kısaca, zaman kaybı, kaynak israfı, rüşvet, yolsuzluk, adam kayırmacılığı, hizmet kalitesinin düşüklüğü, halka insanca muamele etmeme şeklinde özetlenebilecek hem iktisadi hem de insani boyutları olan bu olumsuzlukların ortadan kaldırılması veya ihmal edilebilir seviyeye çekilmesi için devletin ekonomideki ağırlığının azaltılması gerekmektedir. O halde bu nasıl yapılacaktır? Devletin asli görevleri gereği yaptığı harcamaları azaltması, bu görevlerin hakkıyla yerine getirilememesi demektir. Bu itibarla söz konusu harcamalar muhakkak yapılacaktır. Ancak bunda da bazı görevlerini (mesela iç güvenlik) yerel yönetimlere bırakarak yükünü hafifletebileceği ve ekonomideki ağırlığını azaltabileceği unutulmamalıdır. Ayrıca savunma harcamalarında da özel sektörü devreye sokarak, şeffaf ihalelerle, hem özel sektörün gelişmesi hem de ekonomideki ağırlığının azaltılmasının mümkün olduğu göz ardı edilmemelidir.

Fakat asıl önemli olan, devletin ekonomideki ağırlığını artıran, sosyal devlet anlayışı gereği yaptığı harcamalardır. Sosyal devlet anlayışının hem toplum hem de devleti yönetenler tarafından yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir. Sosyal devlet anlayışı, “ortak toplumsal ihtiyaçların tamamının devlet eliyle görülmesi” şeklinde anlaşılırsa; devletin ekonomik hayattaki rolü ve ağırlığı işin içinden çıkmaz hal alır. Devlet; eğitim, sağlık, konut, kentleşme, ulaşım ve çevre kirliliği alanlarından bir kısmını yerel yönetimlere bir kısmını da özel sektöre devrederek çekilebilir. Bu alanlarda devlet, sadece planlayıcı, yol

⁷ Gianfranco Poggi, **The State, Its Nature, Development and Prospects**, Polity Press, G.B. 1990, s. 111.

gösterici, denetleyici, rekabeti teşvik edici, rekabetin ortadan kalkmaması için caydırıcı rol üstlenebilir. Uygulamaya bakıldığında devletin bu rollerden bir kısmını aşırı bürokrasi vs. sebeplerden yapamadığını veya siyasi mülahazalarla yapmadığını görüyoruz. Mesela denetleyicilik görevinin birçok alanda yetersiz kaldığı açık bir gerçektir.

Eğitimin muhakkak devlet eliyle sunulması gereken bir hizmet olduğu anlayışı topluma hakimdir. Bunun için pek çok gerekçeler öne sürülür. Çağımızda bunların haklılığını savunmak oldukça zor olmakla beraber, konuya çoğunlukla ideolojik yaklaşıldığı için çözümü imkansız hale getirilmektedir. Burada devletin ideolojiler karşısındaki tutumunun ne olması gerektiği gündeme gelmektedir. Bir sonraki kısımda bunun cevabı aranmaya çalışılacaktır. Meseleye ideolojik yaklaşılmadığı takdirde, eğitimin tamamen halka terkedilmesi iktisadi açıdan imkansız mıdır? Burada hemen fırsat eşitliği gündeme gelmektedir. Devlet, “Genel Bütçe” den eğitime ayırdığı payı, mezuniyetten sonra işe girmesi halinde ödenmesi şartıyla, öğrencilere kredi (burs da olabilir) olarak vermesi durumunda bu işin üstesinden gelinebilir. Üniversiteler dahil bütün okulların özelleştirilmesi, bütçeden ayrılan pay, öğrenci ve öğretim elemanı sayısı, eğitim için vergide yapılacak indirim birlikte düşünüldüğünde, bunun imkansız olmadığı görülecektir. Böylelikle eğitimde rekabetin gelişmesi ve kalitenin yükselmesi de mümkün olacaktır.

Sonuç olarak devletin sosyal anlayışının revizyona tabi tutularak, bu amaçla yapılacak harcamalar ölçüsünde ekonomideki ağırlığı hafifletilebilir ve yukarıda sözü edilen olumsuzlukların önüne geçilebilir.

4- Devletin İdeolojisi

Vatandaşlarının iç ve dış güvenliğini sağlamak, hakkaniyet ölçüleri içinde adaleti tesis etmekle görevli olan devlet, bireylerin birbirleriyle ve devletle olan ilişkilerinde tarafsız bir hakem olmak zorundadır. Toplumun güven ve huzur içinde yaşaması için bu tarafsızlık, hayatın bütün safhalarında tam anlamıyla gerçekleşmelidir. Devletin sosyal, siyasal ve iktisadi alanda tam bir tarafsızlık içinde olduğuna inanan bireyler geleceklerini açık seçik görebilirler ve kendilerini sürekli yenileyip geliştirerek toplum refahının yükselmesine vesile olurlar. Herhangi bir alanda devlet müdahalesi olduğu takdirde, o alanda gelişme beklenmemelidir. Devlet, kendisine itaat edilmesi için önceden verilmiş bir hakka sahip değildir.⁸ Kendinde böyle bir hak görür ve belli bir ideoloji doğrultusunda bu hakkı kullanmaya kalkarsa halkına zulmetmiş olur.

İdeoloji soyut bir kavram olduğundan tanımlayıcısının kendi düşünce sisteminden bağımsız olamaz.⁹ Eğer devlet kendine göre bir ideoloji tanımı yaparak, bir ideoloji benimserse, tarafsız hakem olma konumunu yitirir. Halka zorla bu ideolojiyi kabul ettirmeye kalktığında, geleceklere endişe duyan her an patlamaya hazır bir sosyal topluluk meydana getirmiş olur. Çünkü ideoloji, “belki bir toplum kesiminin -grup, sınıf, mezhep, meslek vs. mensuplarının- statüleriyle uyum halinde göstermek üzere paylaştıkları ortak düşünceler, mithoslar ve değer yargıları toplamıdır”.¹⁰ Soyut bir kavram olan devletin soyut bir kavram olan ideolojiyle bütünleşmesi, beraberinde büyük boyutlara ulaşan sıkıntılar meydana getirir. Devlet ideolojisini benimseyen veya benimser görünenler, bu ideolojiyi kendi çıkarları doğrultusunda kullanarak hatta çıkarlarını bu ideolojiyle özdeşleştirerek; devletin imkan ve kaynaklarını haksız bir şekilde kullanırlar ve bunu tabii bir haklarıymış gibi görürler. Yani ideolojinin iktisadi açıdan istismarı her zaman mümkündür. Devlet, kendi ide-

⁸ Norman P. Barry; (Çev. Dr. Cevdet Aykan), *Yeni Sağ*, Ankara, s. 65.

⁹ Esat Çam, age, s. 209.

¹⁰ a.g.e., s. 211.

olojisini benimseyenlere veya benimsemiş görünenlere kaynakları haksız bir şekilde tahsis ettiğinde, büyük toplumsal çalkantılara ve hatta kaosa yol açar. Bu itibarla devletin kendine has bir ideolojisi olmamalıdır. Ancak bu şekilde tarafsız hakem rolünü yerine getirebilir.

5- Türkiye’de Sektörler İtibariyle Devletin Ağırlığı

Asli görevleri ve sosyal devlet anlayışı gereği, devletin ekonomide önemli bir ağırlığa sahip olması yanında ekonomik kalkınma ve büyümenin gerçekleştirilmesi için tarım, sanayi ve ticari işletmelere doğrudan yardım (teşvik) yaparak bu ağırlığını biraz daha artırmaktadır. Toplumun devlet faaliyetlerine olan talebi sadece bunlarla sınırlı kalmamaktadır. Çeşitli gruplar mevcudiyetlerinin devamı ve daha iyi bir noktaya gelmeleri için devletin farklı yönlerden de müdahale ve kontrolünü talep etmektedir. Bu talepler de devletin ekonomideki ağırlığının artmasına yol açmaktadır. Ekonomik açıdan zayıf olan gruplar (mesela işçiler), hayatlarını kolaylaştırmak için çalışma saatlerinin ayarlanması, asgari ücretin belirlenmesi, iş ve işyeri güvenliğinin sağlanması, toplu sözleşme imkanının getirilmesi gibi konularda devletin müdahalesini istemektedirler.¹¹ Ekonomik açıdan güçlü olan grupların da mevcut durumlarını kuvvetlendirmek ve daha da gelişmek üzere devletten talepleri vardır. Bu talepler vergi düzenlemesinden, doğrudan yardıma kadar geniş bir yelpazede yer alır. Stratejik açıdan önemli sınıai birimlerin artışı, bunların bağlı olduğu sistemlerin karmaşıklığının büyümesi ve bu sistemlerin kurulup işletilmesi için gerekli masrafların artması, doğrudan veya dolaylı önemli siyasi sonuçlar doğurmaktadır. Bunların çözümü için devletin müdahalesini talep ederler.

Demek ki devletin ekonomideki ağırlığı sadece asli görevlerin yerine getirilmesiyle veya sosyal devlet anlayışı gereği yapılan yatırımlarla sınırlı kalmamakta, gelişmenin ortaya çıkardığı sorunların çözümünde de devletin ekonomiye müdahalesi talep edilmekte ve ağırlığı hissedilmektedir.

Devletin önemli bir ağırlığa sahip olması, sadece Türkiye’ye has bir durum değildir. Bütün ülkelerde, devletin ekonomide önemli bir yeri vardır ve bu ağırlık zaman içerisinde önemli bir gelişme göstermiştir. Mesela, İngiltere’de yüzyılın başında kamu harcamalarının GSMH içindeki payı %10 civarında iken 1983’te %53’e çıkmıştır. ABD’de ise 1926-79 döneminde kamu harcamalarının payı üçe katlanmıştır. Bütün OECD ülkelerinde 1953-73 döneminde bu oran ortalama %34’ten %49’a çıkmıştır.¹² Kamu harcamaları payının zaman içerisinde giderek yükseldiği ülkelerin genellikle gelişmiş ve sosyal devlet anlayışını benimsemiş ülkeler olduğunu görüyoruz. Mesela Almanya, Avusturya, İtalya, Norveç, İsveç gibi ülkelerde kamu harcamalarının GSMH içindeki payı 1996 yılında %34 ile %49 arasında değişmektedir.¹³ Buna mukabil gelişmiş olmakla beraber sosyal devlet anlayışının yukarıdaki ülkelere nazaran daha az benimsenmiş olduğu ABD gibi ülkeler ile Pakistan gibi gelişmekte olan ülkelerde bu oranın %20’ler civarında seyrettiğini görmekteyiz.¹⁴

Türkiye’de kamu harcamalarının GSMH içindeki payı 1972’de %26,6 iken 1993’te %44’e kadar yükselmiştir. Enflasyonla mücadele ve özelleştirme uygulamaları sonucu, bu oranın 1994 ve 1995 yıllarında sırasıyla %37 ve %35’e düştüğünü görmekteyiz.¹⁵ Fakat yine de OECD ortalamasına yakındır. Dolayısıyla devletin ekonomideki ağırlığının oldukça önemli olduğu ifade edilebilir.

¹¹ G. Poggi, age., s. 113.

¹² a.g.e., s. 109.

¹³ **International Financial Statistics**, IMF, May, 1998.

¹⁴ a.g.e.

¹⁵ DPT, **Yıllık Programlar 1990-1996**.

Kamu harcamalarının yüksek olduğu ülkelerde kamuda çalışanların oranının da yüksek olduğu görülmektedir. Nitekim bu oran, 1981 yılında İngiltere, Fransa, Almanya ve İtalya'da sırasıyla, %31.4; %32.6; %25.8 ve %24.4 olarak gerçekleşmiştir.¹⁶ Kamu harcamalarının bu ülkelere nazaran düşük olduğu ABD'de ise kamu çalışanlarının oranı da düşüktür (%18).¹⁷

Türkiye'de kamuda çalışanların oranı, 1986'da %51 iken 1994'te %38'e düşmüştür.¹⁸ Fakat yine de yüksektir ve devletin ekonomideki ağırlığının önemli olduğunu ifade etmektedir.

Gerek kamuda çalışanların oranı, gerekse kamu harcamalarının payının yüksek olduğu ülkelerde, devletin ekonomide önemli bir ağırlığa sahip olduğu söylenebilir. Kamu çalışanlarının payı ile kamuda çalışanların oranı arasından sıkı bir korelasyon olması tabiidir. Ancak, kamuda çalışanların sayısı arttıkça kamu harcamaları ondan daha hızlı artmaktadır. Çünkü popülist politikalar ve sendikaların baskısıyla, zaman itibarıyla, reel ücretler artmaktadır. Ve bu reel ücret artışı, daha sonra temas edeceğimiz üzere, özel sektöre nazaran kamuda daha fazladır. Sonuç olarak, kamuda çalışanların oranı ve kamu harcamalarının GSMH içindeki payına bakıldığında, hem ülkemizde hem de diğer ülkelerde devletin önemli bir ağırlığa sahip olduğu görülmektedir.

Türkiye'de devletin ekonomideki ağırlığını sektörler itibarıyla incelediğimizde; özel sektörün çeşitli sebeplerle girmediği veya giremediği (sermaye yetersizliği, risk, tabii monopol vb. sebepler) alanlara yöneldiğini görüyoruz. Enerji ve madenciliğin halen devlet ağırlıklı sektörler olduğu herkes tarafından bilinmektedir. Bunun dışında sağlık ve eğitimdeki ağırlığı da sürmektedir. İmalat sanayiini incelediğimizde yavaş yavaş geri çekildiğini görmekteyiz. Bunda özelleştirmenin büyük etkisi vardır. Aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere kimya sanayii hariç bütün sektörler 1994 yılı itibarıyla özel sektör ağırlıklı hale gelmiştir.

Tablo 1
İmalat Sanayiinde Kamu Kesiminin Alt Sektörler İtibarıyla Toplam
Katma Değer İçindeki Payı (%)

Sektörler	1986	1990	1994
Toplam İmalat Sanayii	41	32	25
Gıda, İçki ve Tütün Sanayii	57	47	27
Dokuma, Giyim Eşyası ve Deri Sanayii	12	7	4
Orman Ürünleri ve Mobilya Sanayii	42	13	12
Kağıt, Kağıt Ürünleri ve Basım Sanayii	24	23	14
Kimya-Petrol, Kömür, Kauçuk Plastik Ürünleri Sanayii	63	60	52
Taş ve Toprağa Dayalı Sanayii	15	12	5
Metal Ana Sanayii	42	33	39
Metal Eşya, Makine-Techizat, Ulaşım Aracı	-	-	-
İlmi ve Mesleki Ölçme Aletleri Sanayii	10	6	5
Diğer İmalat Sanayii	-	3	9

Kaynak : DİE, Yıllık İmalat Sanayii İstatistikleri, 1990-1994.

¹⁶ G. Poggi, age., s. 110.

¹⁷ a.g.e., s. 110.

¹⁸ DİE, Çalışma İstatistikleri, 1996, Ankara, 1997.

Son sekiz yıllık veriler devletin, imalat sanayiinde önemli ölçüde küçüldüğünü göstermektedir. Özelleştirmenin sürmesiyle, devletin bu sektörde ağırlığı hissedilmeyecek derecede azalacaktır.

Ancak öte yandan, sermaye piyasası, devlet ağırlıklı konumunu korumaktadır. Nitekim, sermaye piyasası işlem hacmi incelendiğinde, devlet tahvili ve hazine bonosunun son on yıldaki payının %83-%90 arasında değiştiğini görmekteyiz.¹⁹ Bunun yanında Merkez Bankası kredileri de önemli ölçüde devlet tarafından kullanılmaktadır. Son on yılda, Merkez Bankasının açtığı kredilerin ortalama %82'si devlet tarafından kullanılmıştır. Son iki yılda bu oran %94'e yükselmiştir.²⁰ Devletin bu piyasalarda önemli bir ağırlığa sahip olması, piyasaları olumsuz yönde etkilemekte, piyasaların istikrarını bozmaktadır.

Sonuç olarak, Kamu harcamalarının payı, kamuda çalışanların oranı, devletin eğitim, sağlık, enerji ve madencilik (ile kısmen imalat sanayii) sektöründeki payı, sermaye piyasasındaki ağırlığı dikkate alındığında; Türkiye'de devletin ekonomide önemli bir yere sahip olduğu söylenebilir.

6- Ekonomik Hayata Devletin Müdahalesi ve Verimlilik

Devletin ekonomik hayata doğrudan veya dolaylı müdahalesinin sosyal, siyasi ve iktisadi etkilerini incelemek için; buraya kadar anlatılanları göz önünde tutmak gerekir. Müdahalenin boyutları ve doğurduğu sonuçlar; devletin ideolojisi, sosyal devlet anlayışı, asli görevleri ve sektörlerdeki ağırlığı dikkate alınarak ortaya konulmalıdır.

Ancak öncelikle doğrudan müdahalenin verimlilik üzerindeki etkilerini inceleyelim. Devletin doğrudan faaliyette bulunduğu imalat sanayiinde verimlilik (işçi başına katma değer) ele alındığında, ilk bakışta, özel sektöre nazaran daha iyi durumda olduğu görülmektedir. Nitekim, 1986, 1990 ve 1996 yıllarındaki toplam imalat sanayiine bakıldığında, devletin özel sektörden sırasıyla %54, %26 ve %13 daha verimli olduğu sonucuna varılmaktadır.²¹ Ancak bu verimlilik, siyasi istikrarsızlık ve özelleştirmenin yoğunlaşması dolayısıyla kamunun sattığı gayri menkullerin azalması vb. sebeplerle gittikçe düşmektedir. Ayrıca 1986 yılında özel sektöre nazaran daha verimli olan gıda, orman ürünleri sektörlerinin özelleştirme yoluyla elden çıkarılması sonucu; bu sektörler 1994 yılında verimlilikte özel sektörün gerisinde kalmıştır. Dolayısıyla 1994 yılında kimya sanayii hariç bütün sektörlerde özel kesimin kamuya nazaran daha verimli olduğu görülmektedir. Kimya sanayii hariç tutulduğunda toplam imalat sanayiinde bütün yıllarda özel kesim kamuya nazaran daha verimlidir. Mesela, 1986 ve 1994 yıllarında özel kesim kamudan sırasıyla %15 ve %68 daha verimlidir.²² Sonuç olarak devletin doğrudan faaliyette bulunduğu sektörde verimli olmadığı görülmektedir.

Bu verimsizliğin sebepleri incelendiğinde, devletin piyasa şartlarını gözetmeden faaliyette bulunduğu söylenebilir. Verilen kararlarda siyasi tercihlerin ekonomik tercihlerin önüne geçtiği görülmektedir. Mesela; maaş ve ücret tesbitinde piyasa şartları, verimlilik gibi iktisadi kavramlar geri plana itilmekte, popülist yaklaşımlar ve baskı gruplarının baskıları daha etkili olmaktadır. Bu yüzden imalat sanayiinde kamuda çalışanların ücretleri, özel kesimde çalışanlara nazaran daha yüksek tutulmaktadır. 1994 yılında imalat sanayiinde

¹⁹ TOBB, **Ekonomik Rapor'95**, Ankara, Mayıs 1996, s. 59.

²⁰ a.g.e., s. 57.

²¹ DİE, **Yıllık İmalat Sanayii İstatistikleri, 1990-94**.

²² a.g.e.

ortalama ücretlerde kamu/özel ücret oranı, %65 kamuda çalışanlar lehine olmuştur.²³ Tabii bu durum verimliliği olumsuz yönde etkilemektedir.

Devletin kamu harcamalarının finansmanı için sermaye piyasasına girerek buradaki kaynakların çoğunu kullanması hem bu piyasayı hem de diğer piyasaları istikrarsızlığa sürüklemektedir. Elde ettiği kaynakları, piyasa şartları dikkate alınmadan, popülist politikalar, baskı gruplarının etkisi ve benimsediği ideoloji doğrultusunda verimsiz bir şekilde kullanmaktadır.

7- Sonuç

Türkiye’de, devletin ekonomik hayatın bütün alanlarında yoğun bir şekilde yer aldığı görülmektedir. Bu ekonomik ağırlığın artması, bir yandan asli görevlerini yerine getirirken yaptığı harcamalar diğer yandan toplumun her kesiminin devletten taleplerinin giderek büyümesinden ileri gelmektedir.

Ekonomik açıdan güçsüz olan kesim durumlarının iyileştirilmesi, güçlü olan kesim ise daha da güçlenmek için devlet kaynaklarının kendilerine tahsisini talep etmektedir. Modern bir çağda yaşıyor olmamız sebebiyle ortak toplumsal ihtiyaçların çeşitlenmesi ve bunların devlet tarafından karşılanması talepleri de devletin ekonomiye müdahale boyutlarını daha fazla genişletmektedir. Böylelikle devlet, büyük bir ekonomik güç haline gelmektedir. Bu ekonomik gücü, toplum yararına kullanırken çeşitli sorunlar ve zorluklarla karşılaşmaktadır. Her kesim devlet imkanlarının kendi lehlerine kullanmasını talep edince, kaynakların tahsisinde sosyal, siyasal ve iktisadi sorunlar ve olumsuzluklar ortaya çıkmaktadır.

Yürütme ve yasama iç içe olduğundan oy kaygusuyla, kaynaklar yanlış ve verimsiz alanlara tahsis edilebilmekte; rüşvet, yolsuzluk, adam kayırmacılığı gibi sosyal hastalıklar ortaya çıkmaktadır. Ayrıca büyüyen her birimde görülen bürokrasi, burada da kendini göstermektedir. En ücra köşedeki teferruat sayılabilecek bir işe bile merkezden karar verme hastalığı, devletin bütün birimlerinde yaşanmaktadır. Hiçbir gelişmiş ülkede Türkiye’deki kadar bakanlık yoktur. Hele, 15 civarında devlet bakanlığı sadece Türkiye’de vardır. Bunun sebebi, toplumun bütün kesimlerinin her hizmeti devletten bekleme alışkanlığı, devletin (devleti yönetenlerin) de buna gönüllü olarak sarılmalarıdır. Böylelikle büyük bir güce kavuşarak, efendi konumunda, halkı kendilerine bağlı bir şekilde idare etmenin verdiği şarklılık hazzından vazgeçememeleridir. Bu gücü, istedikleri gibi kullanarak, ekonomik, siyasal ve sosyal konumlarını kuvvetlendirmektedirler.

KİT’lerin arpalık gibi kullanılması, ihalelerde yaşanan yolsuzluklar, ekonomik verimsizliğe yol açtığı gibi yerel yönetimlerin karar vermesi gereken bir konuda merkezin müdahaleleri de verimsizliği artıran bir başka olgudur. Çoğunlukla bir sorunun çözümü için çok sayıda ilgili birimle karşılaşılır ve uzun yıllar o sorun istenilen ölçüde çözülemez. Mesela çevre kirliliği esas itibariyle belediyelerin sorumluluğunda olan bir konu olmakla beraber; Çevre Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Valilik de ilgili birim olarak karşımıza çıkar.

Kısaca ifade etmek gerekirse, devletin ekonomik hayata müdahalesi arttıkça, sorunlar büyümekte; verimsizlik, etkinlikten uzaklaşma, kaynak tahsisinde isabetsizlik ortaya çıkmaktadır. Burada yapılması gereken şey, devletin müdahale edebileceği alanların sınırlarını daraltarak, çok belirgin bir şekilde çizmektir. Bu bağlamda sosyal devlet anlayışının yeniden gözden geçirilmesi gerekir. Bu, tamamen bir zihniyet değişikliği meselesidir ve siyasetçiden, esnafa, işadama ve işçiye kadar bütün kesimlerin bu değişikliği geçirmesi

²³ DTM, *Başlıca Ekonomik Göstergeler, Haziran, 1995*, Ankara, 1995, s.32-33.

gerekir. Yani toplumsal kabul edilen bütün işlerin değil, bir kısmının devlet tarafından yapılması; diğerlerinin de yerel yönetimler, gönüllü kuruluşlar, iş aleml ve halk tarafından gerçekleştirilmesi gerektiği anlayışı topluma hakim olmalıdır.

Şimdiki sosyal devlet anlayışı gereği, sağlık hizmetlerinin karşılanması devletin görevleri arasında sayılmaktadır. Halk sağlığının korunması elbette bir devlet görevi olarak düşünülebilir. Ancak bu hizmetin, devletin memuru olan doktorlar ve hemşireler tarafından devletin yaptırdığı hastanelerde görülmesi şart değildir. Devlet bu konuda (birçok konuda olduğu gibi) sadece planlama, koordinasyon ve denetlemeye ağırlık vermeli; sosyal güvenlik ağını genişleterek sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesine gidilmelidir. Bu, rekabeti artıracak ve böylelikle halkın daha iyi sağlık hizmetinden yararlanmasına imkan sağlayacaktır.

Devletin bizzat mal ve hizmet ürettiği birçok işin, sağlıkta olduğu gibi özelleştirilmesi veya yerel yönetimlere devredilmesi halinde devletin müdahale ettiği alanlar daralacaktır. Bu durum, kaynak tahsisinde etkinliği, kullanımında verimliliği getirecektir. Devlet de asli görevlerini (adalet, iç ve dış güvenlik) şimdikine nazaran daha etkin bir şekilde gerçekleştirebilecektir. Yani devletin ekonomik alanda küçülmesi ve fakat asli görevlerini yerine getirirken güçlü olması toplum refahının artmasına yol açacaktır.

KAYNAKLAR

- 1- DİE, **Çalışma İstatistikleri**, 1996, Ankara, 1997.
- 2- DİE, **Yıllık İmalat Sanayii İstatistikleri**, 1990-94.
- 3- DPT, **Yıllık Programlar 1990-1996**.
- 4- DTM, **Başlıca Ekonomik Göstergeler**, Haziran, 1995, Ankara, 1995.
- 5- Esat Çam, **Siyaset Bilimine Giriş**, Der Yay., İstanbul, 1990.
- 6- F. Oppenheimer, **Devlet, Kaynak Yayınları**, İstanbul, 1984.
- 7- Gianfranco Poggi, **The State, Its Nature, Development and Prospects**, Polity Press, G.B. 1990.
- 8- **International Financial Statistics**, IMF, May, 1998.
- 9- **Kamu Kesimi Finansman Açılırları, X. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 14-18 Mayıs 1994, Antalya, İstanbul, 1996.
- 10- Manuel Castells, "Kent, Sınıf, İktidar", **Bilim ve Sanat**, Ankara, 1997.
- 11- Mehmed Niyazi, **Türk Devlet Felsefesi**, Ötüken Yay. İstanbul, 1993.
- 12- Münci Kapani, **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yay., Ankara, 1988.
- 13- Norman P. Barry; (Çev. Dr. Cevdet Aykan), **Yeni Sağ**, Ankara.
- 14- TOBB, **Ekonomik Rapor 95**, Ankara, Mayıs 1996.