

TÜRKİYE'DEKİ GERİ KALMIŞLIĞA FARKLI BİR YAKLAŞIM: YÜKSEK KAMUSAL DIŞSAL MALİYET-DÜŞÜK EKONOMİK PERFORMANS

Osman DEMİR*

Aziz KUTLAR**

ABSTRACT

In this study, high public external costs are taken as responsible for Turkey's underdevelopment. Main reasons for such public costs are political instability, extravagancy, no rule or bad rule, which impede the growth, lack of transparency, centralization, rent seeking, lack of control and corruption. As a result, due to such costs, Turkish goods become more expensive, thus loose competitive strength at the international market. Hence, Turkey's overall economic performance falls as well. Turkish economy would be better off in the absence of such a public cost which about 184,2 billion US dollars for the period of 1990-99, as put forward in this study.

1. GİRİŞ

Türkiye'de, öteden beri devlet eliyle kapitalist bir sınıf oluşturma çabalarına ve II. Dünya Savaşı'na fiilen girilmemesine karşın, tatmin edici bir gelişme sağlanamamıştır. Dış ticaret açıkları, sürekli artan döviz kurları, kronik yüksek enflasyon, yüksek faiz oranı, yüksek işsizlik ve gelişmiş ülkelerin yaklaşık on üçte biri kadar kişi başına gelir önemli sorunlar olmaya devam etmektedir.

Kişi başına GSMH 2000 yılında ABD'de 34260, Japonya'da 34210, Almanya'da 25050, yüksek gelirli ülkeler ortalaması 27510 ve dünya ortalaması 5150 ABD doları olmuşken (World Bank, 2002: 232-3), Türkiye'de 2001 yılında sadece 2160 dolar olabilmıştır. Türkiye'nin gelişmiş ülkeleri yakalayabilmesi hızla büyümesine bağlı olduğu halde, 1950-2001 döneminde GSMH'nin yıllık ortalama büyüme oranı %4,8 olabilmıştır. Bu oran onar yıllık alt dönemlerden 1950-59, 1960-69, 1970-79, 1980-89 ve 1990-99 dönemlerinde sırasıyla %7,0; %5,6; %4,8; %4,0 ve %3,9 olmuştur. 1950'den beri ortalama büyüme oranı her sonraki on yılda gittikçe küçülmüştür (DİE, 2001: 590-1; DİE, 2002; DPT, 2002).

Türk halkının gelişmiş ülkelerin halklarından daha az çalışkan olduğu ileri sürülemeyeceğine göre, Türkiye ekonomisi uzun süreli ve istikrarlı yüksek bir

* Doç. Dr., Cumhuriyet Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü Öğretim Üyesi.

** Doç. Dr., Cumhuriyet Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü Öğretim Üyesi.

büyüme için sürdürülebilir mi? Ortalama bir Türk vatandaşı ortalama bir gelişmiş ülke vatandaşından niçin yaklaşık on üç kat daha az gelire sahiptir? Türkiye'deki nispi geri kalmışlığın temel nedeni nedir?

64

Bu çalışmada Türkiye'deki geri kalmışlığa geleneksel fakirliğin kısır döngüsü, uluslararası sömürü, sanayileşmeye geç başlama ve kalkınma aşamaları gibi bilinen yaklaşımlardan farklı olarak, yüksek kamusal dışsal maliyetler çerçevesinde cevap aranacaktır. Kamusal dışsal maliyetler üretim için gerekli girdilerin maliyet artışından kaynaklanmayan, diğer bir deyişle üretimin bir parçası olmayan, kamusal hizmet arzının bir gereği olmadığı halde devletten kaynaklanan, firmaların kârlarını azaltan ve rekabet güçlerini zayıflatan maliyetleri içermektedir. Bu maliyetlerin algılanması, ölçülmesi ve önlenmesi zor olduğundan, firmalar girdi maliyetlerini minimize etmek için gösterdikleri çabayı, kamusal dışsal maliyetleri minimize etmek için göstermezler. Bu yüzden, uzun süreli yüksek bir ekonomik performans açısından kamusal dışsal maliyetlerin azaltılması son derece önemli olmaktadır.

Bu çalışmada, yüksek kamusal dışsal maliyet-düşük ekonomik performans ilişkisi Türkiye örneği ile açıklanmaya çalışılacak, uzun süreli yüksek bir ekonomik performans için bu maliyetlerin azaltılması gereği vurgulanacaktır. Bu amaçla önce, Türkiye'deki kamusal dışsal maliyetlerin kaynakları tanıtılacaktır. Sonra, kamusal dışsal maliyetlerin firma maliyetleri üzerindeki etkileri açıklanacak, Türkiye'deki yüksek kamusal dışsal maliyet-düşük ekonomik performans ilişkisi ortaya konulacaktır. Daha sonra, Türkiye'nin basitleştirilmiş, temsili kamusal dışsal maliyet bilançosu oluşturulacaktır.

2. TÜRKİYE'DEKİ KAMUSAL DIŞSAL MALİYETLERİN KAYNAKLARI

Türkiye'deki kamusal dışsal maliyetlerin temel kaynakları, çoğu kez iç içe giren ve birbirlerini karşılıklı olarak besleyen siyasal istikrarsızlık, savurganlık, gelişmeyi engelleyici kuralızsızlık veya kötü kural, yeterince saydam olmama, merkeziyetçilik, rant kollama, denetim eksikliği ve yolsuzluktur. Burada anılan bu sorunlar ve onların dışsal maliyet doğurma biçimleri tanıtılacaktır.

2.1. Siyasal İstikrarsızlık

Bir ülkenin uzun süreli yüksek bir gelişme gösterebilmesi için, her şeyden önce, iyi işleyen bir siyasal sistemin olması gerekir. Çünkü, siyasal sistem, ülkenin sahip olduğu yasaların ve onların uygulanma biçimlerinin gelişmeye uygunluğu, ülkedeki vergi sistemi, hak ve özgürlüklerin sınırı, uygulanması, korunması ve geliştirilmesi, kamusal malların üretimi, teşvikler, enformasyon sağlama ve halka güven verme ile yakından ilgilidir.

Türkiye'de cumhuriyet yönetimine geçiş kolay olmamıştır. Zaman zaman yoğunluğu artan siyasal sorunlar ekonomiyi olumsuz etkilemiştir. Bu sorunların başında çatışmacı politik kültür ve siyasal sistemin işleyişine politika dışı müdahaleler gelmektedir.

Örneğin, 1945 yılında Demokrat Parti (DP) kuruluncaya kadar iki kez denenen yeni parti kurma girişimi (1924'te Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası, 1930'da Serbest Fırka) başarısız olmuştur. 1945'den sonra DP'nin muhalefetiyle birlikte siyaset sertleşmiş, kutuplaşma artmış, askeri müdahaleler yaşanmış, hükümetler sık değişmiş, erken seçimler yapılmıştır. Çoğu zaman hükümetler halkın taleplerini yeterince dikkate almamışlar, halk seçimden seçime oy vermekle yükümlü bir topluluk olarak görülmüştür.

Tek parti rejiminde anayasa mekanizması dondurulmuş, siyasi hayat bürokratlaşmış tek partinin egemenliği altına girmiştir. Çoğulculuk yasaklanmış veya sindirilmiştir. İktidardaki Cumhuriyet Halk Partisi'nin (CHP) meclis egemenliğine karşı frenleyici kurumlar oluşmamış, demokratik seçimler yapılamamıştır. Tek parti iktidarı hem anayasaya hem de siyasi hayata hakim olmuştur. Bu parti kendini devrim hareketinin gerçekleştiricisi ve demokrasiye geçişin bir aşaması olarak görmüştür. Cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlar aynı partiden olmuştur. 1947'ye kadar cumhurbaşkanı aynı zamanda CHP'nin genel başkanlığını yürütmüştür. Gizli oy, açık sayım usulü ancak 1950'de kabul edilmiştir (Tunaya, 1975: 442-9).

1945'te çok partili sisteme geçilmesi ve yeni partinin (DP) 1950'li yıllarda yapılan iki genel seçimi de kazanması siyasal gerilimi artırmış, bu gerilim süreci ülkeyi 27 Mayıs 1960 darbesine taşımıştır. Darbe sonrası zamanın başbakanı, dışişleri bakanı ve maliye bakanı idam edilmiştir. Sonraki yıllarda yaşanan üç ara rejimden 12 Mart 1971 muhtırasında bazı partiler kapatılmış, grevler yasaklanmış, basın özgürlüğü kısıtlanmıştır. 12 Eylül 1980 darbesinde, tıpkı 27 Mayıs 1960 darbesinde olduğu gibi, sivil yönetime bütünüyle son verilmiştir. Milli Güvenlik Konseyi yasama ve yürütme görevlerini üstlenmiş, siyasi partiler kapatılmış, parti liderleri tutuklanmıştır. 28 Şubat 1997 sürecinde fiilen görev yapamaz hale gelen RP-DYP hükümeti yıkılmış ve yeni yönetim askerlerin yönlendirmesi altına girmiştir.

Sartori'ye (1996: 179, 266) göre, bir ülkede politika kızışarak şiddet, yıldırma, hoşgörüsüzlük ve ideolojik ayırım politikası haline gelirse, bu şekiller altında yargı organlarına, orduya, memuriyete ve öğretim kurumlarına girerse durum çok kötü demektir. Sartori'nin kötü dediği bu durumlar Türkiye'de bazen çok, bazen az şiddetli olarak yaşanmıştır. Hükümetlerin biçimlenmesinde politika dışı müdahalelerin rolü arttıkça hükümetler halktan uzaklaşmış, halkın talepleri yeterince dikkate alınmamıştır. Bu durum devlet ve halkın gelişmeye

dönük paralel yönelişinden doğabilecek olası sinerjiyi önlemiş ve uzun süreli yüksek bir gelişme sağlanamamıştır.

Türkiye'de siyaset patronaj olayı olarak görüldüğünden kamusal kaynaklar oy kazanma aracı haline gelmiş, iktidarlar kısa vadeli, ekonomik rasyonelliği olmayan kişiye özel hizmetler sunmuş, parti değiştirme ve yeni parti kurma faaliyetleri artmıştır. Toplumdaki dayanışmacı cemaat anlayışı herkesi ortalamaya uymaya zorlamış, farklılıklar törpülenmiş, gittikçe daralan ve önemsizleşen bireysel özgürlüklerin devlet tarafından çiğnenmesi kolaylaşmıştır. Siyaset özgün bir alanda sürmeyip her şeyi kuşatmış, birey ve kurumların merkezi devlet karşısındaki özerkliği azaldıkça, devlet hakimi mutlak bir güç ve halkı biçimlendiren bir aktör haline gelmiştir. Ne pahasına olursa olsun iktidar olmak gerektiğine inanılmış, toplumsal kutuplaşmalar artmış ve siyaset sertleşmiştir (Turan, 1998: 830-2; 1999: 143-151).

Siyasal çatışmalar yüzünden kısa ömürlü olan koalisyon hükümetleri, bir öncekinin programını askıya almış, kendi programını uygulayacak kadar uzun süre de iktidarda kalamamıştır. Özel sektörün üretim ve yatırım kararları büyük ölçüde kamu politikalarına endeksli olduğundan özel girişimcilik siyasal sorunlardan olumsuz etkilenmiştir. Sonunda yüksek kamusal dışsal maliyet-düşük ekonomik performans sorunu doğmuş, hükümetler uzun dönemde ülkeyi yeterince geliştirici bir rol oynayamamıştır.

Örneğin 1960-2001 döneminde, ortalama ömrü yaklaşık 15 ay olan, çoğu koalisyon toplam 34 hükümet görev yapmıştır. Oysa, bu dönemde eğer kurulan hükümetler normal sürelerini (eskiden 4 yıl, şimdi 5 yıl) doldurmuş olsalardı ve ara rejimler yaşanmasaydı, yaklaşık 10 hükümet görev yapardı. Bazen kurulan her yeni hükümet halk tarafından yeni bir umut olarak algılanmış ve büyüme oranı artmış, bazen de bunun tersi olmuştur. Örneğin 1. ve 2. Gürsel hükümetleri döneminde büyüme oranı düşük kalmış, 8. ve 9. İnönü hükümetleri döneminde ise artmıştır. Aynı şekilde büyüme oranı 10. İnönü ve Ürgüplü hükümetleri döneminde düşük kalmış, 1. Demirel hükümeti döneminde ise hızla artmıştır. Benzer ilişki sonraki hükümetler dönemlerinde de ortaya çıkmıştır. Bunun en önemli nedeni, yeni hükümetin halkta geleceğe dönük olumlu bir beklenti oluşturup oluşturamaması olmalıdır. Nitekim, daha az oyla yönetime gelen 2. Özal hükümeti dönemindeki büyüme oranı, daha çok oyla yönetime gelen 1. Özal hükümeti dönemindeki büyüme oranından düşük olmuştur (Ek Tablo 1).

Türkiye'de devletin ekonomik performansına uzun süreli olumlu katkı yapabilmesi için politikacıların, halkın ve organizasyonların demokratik kurum ve kuralları sahiplenmeleri, kamu yararının gözetilmesi, seçilmişlerin diğer kurumlarca kabullenilmesi, basın, yayın, düşünce özgürlüğü ve hukukun

üstünlüğünün korunması, seçilmişlerin halk tarafından denetimi ve hak ihlallerine karşı güçlü bir toplumsal tepkinin olması gerekir. Bütün bunların başarılmasında en büyük görev yine devlete düşmektedir. Çünkü devlet, hak ve özgürlüklerin sınırlarını tayin eden yasaları yapmakta, onları uygulamakta, eğitim programlarını biçimlendirmekte ve eğitim hizmetlerinin büyük bir kısmını bizzat sunmaktadır.

2.2. Savurganlık

Savurganlık, olması gerekenden çok harcama veya getirisi fırsat maliyetinin altında kalan harcama diye tanımlanabilir. Genel olarak savurganlık, başkasının kazancını harcama, kolay kazanma, moda uyma, gösteriş, yararsız adetler ve eğitimsizlikten kaynaklanabilir. Kamusal savurganlık ise, halka ait kaynakları kullanma, başarıya yönelik teşviklerin zayıflığı, politik miyopluk, bedavacılık, mali yanılma, daha çok oy kazanmak amacıyla yapılan popülist politikalardan kaynaklanabilir.

Türkiye'de kamusal savurganlık yüksek boyutlara ulaşmıştır. Örneğin, Japonya, Fransa ve İngiltere gibi gelişmiş ülkelerde, resmi araç sayısı 10 ile 20 bin arasında değişirken, Türkiye'de yerel yönetim ve KİT'ler dahil 2000 yılında devletin taşıt aracı sayısı, yaklaşık 35 bini makam aracı olmak üzere, toplam 125 bin adettir. 100 işçi başına memur ve teknik personel sayısı özel sektörde sadece 25 kişi olmuşken, işletmecilerde KİT'lerde 1990'da 52, 1999'da ise 80 kişi olmuştur. Bu artıştan dolayı 1990-99 döneminde KİT'lerde 60 bin beyaz yakalı fazladan istihdam edilmiş ve yaklaşık 6,6 milyar dolar fazladan maliyet yüklenilmiştir (TOBB, 2001).

Türkiye'de partiler arası iktidar yarışı genellikle kamu olanaklarını ele geçirme, seçim kampanyaları hesapsız vaatler verme yarışına dönüşmüş, kamusal kaynak kullanımında toplam rasyonellikten uzaklaşmış, kamusal teşviklerin amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı yeterince denetlenmemiş, kamu açıklarının yüksek faizli ve kısa vadeli iç borçla finansmanı yüzünden bütçe açıkları daha çok artmış, kamu yatırımları gittikçe azalmıştır. Devletin borçlanma talebi arttıkça faiz oranları artmış, bankalar devletin finansörü haline gelmiş, özel sektöre verilen banka kredileri azalmış, özel yatırımlar bundan olumsuz etkilenmiştir.

Bütün bunlar, "Kral ve bakanlar her zaman istisnasız, toplumun en müsrifleridirler. Onlar kendi harcamalarına bir özen gösterebilirler, özel kişilerin harcamalarını güvenle kendi denetimine bırakabilirler. Devleti onların harcamaları batırmazsa, uyrukların harcamaları hiç batırmaz" diyen Smith'i (1985: 283); devlet lükse düşerse mevcut vergiler yetmez ve yeni vergiler çıkarılır, lüksün sınırı olmadığından yeni vergiler de yetmeyebilir, lüks ve

vergilerin birlikte artışı devlet yıkılıncaya kadar devam edebilir diyen İbn Haldun'u (1991: 85-6) haklı çıkaracak niteliktedir.

2.3. Gelişmeyi Engelleyici Kuralsızlık veya Kötü Kural

68

Kuralın olmadığı bir ekonomide risk ve belirsizlik yüksek olacağı için, kötü kuralın olduğu bir ekonomide de çalışma ve verimlilik azalacağı için, ister istemez, gelişme zayıf olur. Kuralsızlığı özgürlüklerin artması olarak görmemek gerekir. K. Popper'a (1989: 115-6) göre, "özgürlük sınırsız olursa, kendi kendini ortadan kaldırır... Devletin özgürlüğü bir dereceye kadar sınırlamasını istememiz bundandır... Tabii bu da araya girmeme ve dizginlenmemiş bir ekonomik düzen ilkesinin terk edilmesi anlamına gelir. Özgürlüğün korunmasını istiyorsak... dizginlenmemiş kapitalizmin yerini ekonomik araya girme düzenine bırakmasını talep etmemiz gerekir".

Bir ülkede günlük hayatı biçimlendiren formel ve informal kurallar risk, belirsizlik, savurganlık, haksız rekabet, kayıtdışı ekonomi, ahlaki yozlaşma gibi dışsal maliyetleri azalttığı ölçüde ekonomik performansa olumlu katkı yaparlar. Dolayısıyla uzun dönemli büyüme gelişmeyi teşvik edici kuralların varlığına, hak ve özgürlüklerin korunmasına, formel kuralları destekleyen toplumsal davranış normlarının oluşmasına bağlıdır. Ancak, bazı kurallar ekonomik gelişmeyi zayıflatıcı etki yapabilir. Bu tür kötü kuralların doğurduğu engelleri aşmanın zor ve maliyetli olduğu durumlarda girişimcilik yeterince gelişemez, kayıt dışı ekonomi artar, yüksek dışsal maliyet-düşük ekonomik performans sorunu ortaya çıkar. Bu nedenle, ekonomik performansı artırmak için piyasalaşmayı önleyen, üretkenliği azaltan, ahlaki risk doğuran, hak ve özgürlükleri sınırlayan kuralsızlığa ve kötü kurallara izin vermemek gerekir.

Yeni bir kural koyarken veya varolan bir kuralı kaldırırken zamanlama çok önemlidir. Örneğin, 1989 yılında çıkarılan 32 Sayılı Karar (www.tvk2000.com/mevzuat/32sk.htm) kapsamında, Türkiye'de ve yurt dışında yerleşik kişilerin, yurt içine ve yurt dışına TL ve döviz transfer etmelerinin, Türkiye'de TL ve döviz satın almalarının, ödeme, tahsilat ve tevdiatta bulunmalarının, bankalarda hesap açtırmalarının, menkul kıymet ve diğer sermaye piyasası araçlarını alıp satmalarının birden bire serbest bırakılması (Madde 3, 4 ve 15) ve bu serbestlik ortamında doğabilecek olası zararları önleyecek ek önlemlerin alınmaması zaman zaman Türkiye ekonomisine zarar vermiştir. Türkiye'ye gelen ve kısa süreli portföy yatırımlarına yönelen yabancı sermaye, yerli spekülörlerin sermayeleri ile birlikte borsa-döviz-faiz üçgeninde büyük dalgalanmalara yol açmış, ekonomik istikrarı bozmuş ve önemli dışsal maliyetler doğurmuştur.

Çok sayıda küçük tasarruf sahibinin aralarında anlaşarak, piyasaları dalgalandırıp aşırı kazanç sağlamaları pek olası değildir ama, sınırlı sayıdaki

büyük spekülâtörler bu işi kolayca yapabilirler. Mali derinliği zaten zayıf olan İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB) endeksini, Türkiye'deki döviz kurlarını ve faiz oranlarını dalgalandırarak yüksek kazanç sağlamaları onlar için pek zor olmaz. Nitekim, Türkiye'ye yönelik uluslararası kısa süreli sermaye hareketleri dalgalandıkça İMKB 100 endeksinin de dalgalandığı Tablo 1'de görülmektedir. Örneğin, 1997 III ve 1999 I, IV dönemlerinde yabancı portföy yatırımları arttıkça İMKB endeksi artmış; 1998 III, 2000 IV ve 2001 I dönemlerinde ise bu yatırımlar azaldıkça borsa endeksi düşmüştür. Bu tür spekülâtif eğilimleri önleyici düzenlemeleri bir an önce yapmak gerekir. Bu bağlamda spekülâtif kazançlar yüksek oranda vergilenebilir, ülkeye giren kısa süreli sermayenin bir süre ülkede kalması şart koşulabilir.

Tablo 1: Yabancı Sermaye Portföy Yatırımları (YSPY) ve İMKB 100 Endeksi

	1997				1998			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
YSPY (Milyon US \$)	465	318	1167	394	1238	1055	-6478	-904
İMKB 100 Endeksi	1613	1857	2593	3451	3266	4007	2266	2535

1999				2000				2001	
I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
1280	133	-52	2827	1989	1945	2072	-5021	-2846	-437
4513	4950	6071	15209	15920	14405	11293	9437	8023	9833

(IMF, 2002: 850-855; Turkish Bank, 2002).

Diğer yandan, çıkarıldığı zaman ekonomik performansı olumlu etkileyen bir kural, zamanla şartların değişmesiyle işe yaramamakta, hatta ekonomik performansa zarar verebilmektedir. Örneğin, 1994 krizinde bankalardan hızlı mevduat çıkışını önleyerek sistemi ayakta tutmayı amaçlayan tasarruf mevduatına devlet tarafından %100 güvence tanınması uzun vadede ekonomiye zarar verir hale gelmiştir. Bu uygulama yüzünden bazı bankalar yüksek riskli alanlara kredi vermişler, ahlaki risk sorunu doğmuş, krediler vadesinde geri dönmeyince de devlet bu bankalara el koymak zorunda kalmıştır. Son yıllarda Türkiye bir yandan yaşanan ekonomik krizlerin, diğer yandan AB'nin baskısıyla hızlı bir yasal yenilenme sürecine girmiştir.

2.4. Yeterince Saydam Olmama

Saydamlık, devletin hedeflerini, bu hedeflere varmak için hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gereken bilgileri düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır. Bir sistemin saydam olması için, aktörlerin ne yaptıkları yanında, ne yapmak istediklerinin de bilinmesi, bu bilgilerin vatandaşlar tarafından etkin kullanılacak biçimde düzenli, anlaşılabilir ve tutarlı olarak sunulması gerekir (Atiyas ve Sayın, 2000).

Bu durumda kamusal hizmet sunanların yaptıklarının ve yapacaklarının kamu yararına olup olmadığı anlamlı bir şekilde tartışılır, hata ve eksiklikler ortaya çıkar, belirsizlikler azalır, vatandaşlar kendi davranışlarını buna göre ayarlarlar.

Bir ülkenin vergi sistemi, diğer kamu gelirleri, kamu harcamaları ve kamusal teşvik sistemleri ve bunların ne ölçüde saydam oldukları, o ülkenin ekonomisi üzerinde son derece önemli sonuçlar doğurur. IMF'in mali saydamlık iyi uygulamalar koduna göre, mali saydamlığın olması için aşağıdaki dört ilkeye uyulması gerekir (IMF, 2001):

a) Rollerin ve sorumlulukların açık olması: Kamu kesiminde roller ve sorumluluklar açık olmalı, merkezi hükümetle diğer kamu kesimi ve ekonominin geri kalanı birbirinden ayrıştırılmalı, kamusal yönetimin rolleri ve politikaları halk tarafından bilinmeli, mali yönetimin yasal ve idari çerçevesi açık olmalıdır.

b) Tam bilgiye ulaşılabilirlik: Kamuoyu hükümetlerin geçmiş, şimdiki ve geleceğe dönük faaliyetlerine ilişkin bilgilere ulaşabilmeli, bu bilgiler halka, yasa gereği periyodik olarak sunulmalıdır.

c) Bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olması: Bütçenin mali amaçları, dayandığı temel politikaları, makro ekonomik çerçevesi ve başlıca riskleri belirtilmelidir. Bu bilgiler analiz yapmayı kolaylaştıracak ve sorumluluğu artıracak şekilde sunulmalıdır. Gelir ve harcama süreci açık olmalı, yasama kuruluna ve halka düzenli rapor verilmelidir.

d) Verilerin güvenilir olması: Mali veriler veri kalite standardına uygun olmalı, denetim ve istatistik organları bağımsız olmalı, bağımsız denetim organları tarafından denetlenmelidir. Bir araştırmada (Hürcan, Kızıldaş ve Yılmaz, 2000), Türkiye'nin mali saydamlık oranları birinci ilke için %56,3; ikinci ilke için %63,2; üçüncü ilke için %57,6, dördüncü ilke için %61,8 ve toplamda %59,7 bulunmuştur. Buna göre, Türkiye'nin mali saydamlığı oldukça zayıf demektir.

Saydamlık halkın devleti izlemesini kolaylaştırır, politikacı ve bürokratların kamu yararını daha çok gözetmelerini sağlar, yönetime güven artar, borçlanma maliyeti düşer, yönetim etkinleşir ve yetkinleşir. Saydamlık zayıf olursa siyasi aktörlerin performanslarını karşılaştırmak zorlaşır, siyasi partiler birbirine benzerler, seçimler ve temsili demokrasi etkinliğini yitirir. Borçlanmanın maliyeti, savurganlık, yolsuzluk ve kamusal hizmet maliyeti artar. Çalışanlar neyi yapıp neyi yapamayacaklarını tam olarak bilemezler, kamu yararına politika üretmek zorlaşır, kamusal etkinlik azalır (Atiyas ve Sayın, 2000).

Türkiye'de kamu kaynağı kullanan bazı kuruluşların hesapları konsolide bütçe içinde yer almamakta ve onların hesapları üzerinde hedef-sonuç

karşılaştırması yapılmamaktadır. Konsolide bütçeler, dönem içinde hazırlanan ek bütçelerle delinmektedir. Kamu kesimi genel dengesi, görev zararları ve vergi harcamaları gibi bazı harcamaları içermemektedir. Bazı veriler uluslararası standartlara uymamaktadır. Örneğin kamu kesimi borçlanma gereğinin (KKBG) doğru hesaplanabilmesi için bu hesabın bütçe dışı ödünçler, özelleştirme gelirleri, hazine tarafından karşılanan görev zararları ve hazine tarafından ödenen garantili borç faizlerini de içermesi gerekir. Kamu yöneticilerinin bile sağlıklı bir biçimde elde etmekte zorlandıkları bu hesapları ortalama bir vatandaşın takip etmesi adeta imkansızdır (Atiyas ve Sayın, 2000).

Türkiye'de mali saydamlık açısından öncelikle etkin bir raporlama sistemi ve devlet bilançosu oluşturulmalıdır. Bu bilanço; (1) tüm merkezi hükümet, (2) konsolide KİT, (3) konsolide belediye, (4) merkez bankası ve (5) sosyal güvenlik kurumları bilançolarını içermelidir (aktaran Atiyas ve Sayın, 2000).

2.5. Merkeziyetçilik

Merkeziyetçilik, üretim ve dağıtım kararlarının bir merkezden alınması ve uygulamanın merkeze bağlı birimlerce yapılmasıdır. Merkeziyetçi bir ekonomik sistemde neyin, ne miktarda ve kim için üretileceği ve kimin hangi işleri yapacağı kararı bir merkezden verilir. Merkezi yönetim üretim faktörlerinin önemli bir kısmını elinde tutar ve üretimin önemli bir kısmını kendisi gerçekleştirir.

Merkeziyetçiliğin temel sorununu özlü bir biçimde K. Popper (1985: 205-7) ortaya koymuştur. Ona göre; "Bütüncü plancı, gücü merkezileştirmenin kolay olduğunu zanneder. Birçok bireysel kafaya dağılmış bilgileri merkezileştirmenin imkansız olduğu gerçeğini gözden kaçırmaz. Oysa, merkezi planlamanın başarısı için bütün bu bilgilerin merkezileştirilmesi gerekir. Bunca bireyin kafasında neler olduğunu öğrenemeyince, bireysel farklılıkları saf dışı ederek, basitleştirme yoluyla inançları ve çıkarları basmakalıp hale getirmeye ve kontrol etmeye çalışır... Bu durum düşüncenin özgürce açıklanmasıyla bağdaşmaz. En sonunda merkezi plancının düşüncüyü yok etmesi gerekir ki, böylece merkeziyetçilik arttıkça kaybedilen bilgi de artar".

Merkeziyetçilik bürokratik sorunları artırır. M. Weber (1993: 207-8) bürokrasiyi planlı ve örgütlü eylemlerin yapıldığı üstün bir sistem olarak tanımlamış, işine maddi ve manevi tüm varlığıyla bağlanan profesyonel bir bürokrati, değişmez bir rotada sürekli devinen, kendi işini aksatmadan yapan ve bozulmayan bir sistemin basit bir dişlisi gibi görmüştür. Ancak, sonraki analizlerde bürokrasinin kötü yönleri daha çok öne çıkmıştır. Bunların başında kuralcılık, kırtasiyecilik, verimsizlik, gizlilik, otoriteye aşırı bağlılık, yetki devretmede isteksizlik, yeniliğe karşı direnme, işleri ağırdan alma ve

sorumluluktan kaçma gelmektedir. Parkinson (1996) yasası gereği, memurun memura iş yaratması ve her işin kendine ayrılan zamanı doldurması; Peter prensibi gereği, bürokratik hiyerarşi içinde herkesin başaramayacağı bir makama gelinceye kadar yükselmeye çalışması ve zamanla her bir işin o iş için yetersiz olan kişilerin eline geçmesi (Tortop, İsbir ve Aykaç, 1993: 209-10), ister istemez kamusal istihdamı artırmış, kamusal hizmet arzında verimsizliğe yol açmıştır.

Türkiye'de kamusal işlerin yavaş yürüdüğü ve yurttaşların devletle olan işlerini görmede bir bezginlik içinde oldukları bilinmektedir. Devletle olan işlerin yavaş yürümesi ve maliyetli olması rüşvet, yolsuzluk ve yasa dışı yollarla iş yapmayı özendirilmekte, ekonomik performansı düşürmektedir. Bilginin hızla çoğaldığı, değiştiği, karmaşıklaştığı ve yayıldığı günümüzün bilgi toplumlarında milyonlarca insanın her bir konuda ne düşündüğünü öğrenmenin imkansızlığı ve şartların sürekli değişkenliği merkeziyetçi yönetimi başarısız kılmaktadır. Yaklaşık 68 milyon nüfusun 81 il, 850 ilçe, 37371 köy ve bucağa yayıldığı Türkiye'de kamusal hizmet sunumunda etkinliği ve demokratik katılımı artırmak için merkeziyetçi yönetimden ademi merkeziyetçi yönetime doğru evrilmenin sürmesi ve bürokratik engellerin azaltılması gerekmektedir.

2.6. Rant Kollama

Rant, önceleri toprak sahiplerinin üretimden aldığı pay olarak görülmesine karşın, günümüzde özde bir çaba harcanmayan, rahat, fahiş, hatta biraz da hile katarak elde edilen her türlü kazanılmamış geliri ifade eder hale gelmiştir. Rant kollama, çıkar gruplarının kamu olanaklarını kendi yararlarına sunması için devlete baskı yapması ve/veya devletin çeşitli müdahalelerle piyasa ekonomisinin normal işleyişini bozarak bazı çıkar gruplarına fahiş kazanç sunması biçiminde ortaya çıkabilir. Bu amaçla, devletten bir malın patent hakkını veya ithal iznini almak, gümrükten muaf olmak, teşvik almak, vergi iadesi almak, yüksek taban fiyatı koparmak, sosyal amaçlı transfer yaptırmak, döviz kuru, faiz oranları ve fiyatlara müdahale ettirerek kazanç elde etmek, kamu kesiminde ayrıcalıklı bir iş edinmek, yakınına işe yerleştirmek birer rant kollama girişimi olmaktadır (Demir, 1997: 281-3).

James Buchanan'a (1991: 264-71) göre rant, mali kaynakların sahiplerinden başkasına yapılan ödemelerdir. Rant kollama ise, toplumsal değeri artırmaktan çok toplumsal savurganlığa yol açan kişisel çıkarları maksimize etmeye yönelik çabalaradır. Ancak, düzenli işleyen bir piyasada yenilik yapan bir firmanın aşırı kâr yoluyla ekonomik rant elde etmesi, diğer firmaları da yenilik yapmaya yöneltip ekonomik canlılığa yol açtığı için yararlıdır ve bu tür rantlar zamanla kendiliğinden ortadan kalkar. Rekabeti önleyen rantlar ise hatalı kaynak dağıtımına yol açar ve ekonomik aktiviteyi zayıflatır. Örneğin, kraliçeyi ikna

ederek saray içinde oyun kartı satma hakkını elde eden bir saray adamının tekeli kârları elde etmesi diğer girişimcileri de bu haktan yararlanmak için kraliçeyi ikna etmeye yönelir. Onlar da çaba, zaman ve diğer üretken kaynaklarını bu yolda harcarlar. Bu amaçla, rütbecilik, reklamcılık, dalkavukluk yaparlar, belki hileli yollara bile başvururlar. Bütün bunlar ekonomik bir mal veya hizmet üretmek için değil de, sadece kraliçenin yardımını kazanmak için yapılan yararsız işlerdir.

Günümüz demokrasilerinde iktidar gücünün keyfi kullanımı sonucu kime niçin verildiği bilinmeyen transfer harcamaları giderek artmıştır. Devlet görevlilerini atamada liyakatin yerini siyasal iktidara yakınlık almış, bütçe için öngörülen kontrol mekanizmasına dahil olmayan bütçe dışı fonlar doğmuştur. Devlet ekonomide önemli bir kaynak dağıtıcısı durumuna geldiği için lobıcılık, rant kollama ve rüşvet giderek yayılmıştır (Savaş, 1997: 1-36).

Türkiye'deki belli başlı rant kollama biçimleri; ihracatta teşvik kollama ve hayali ihracat, yatırım teşviki kollama ve hayali yatırım, dış ticarete korumacılık ve tarife kollama, yer altı kamu ekonomisi haline gelen bütçe dışı fonlardan yararlanma ve özelleştirme sürecinde çıkar sağlama şeklinde olmaktadır. Örneğin, 1984 yılı başından itibaren yoğunlaşan ihracatı teşviklerinden rant sağlamak amacıyla ticari değeri olmayan mallar, ihraç edilen kıymetli mallarmış gibi gösterilmiştir. İhraç edilen malların fiyatı gerçek değerinin, miktarı da gerçek miktarının üstünde gösterilmiştir. Bazı mali yükümlülüklerden kurtulmak amacıyla gerçekte ihraç edilen mal ile kayıtlarda ihraç edilen mal farklılaştırılmıştır. Sahte belgeler düzenlenmiştir. IMF verilerine göre, 1984-87 döneminde Türkiye'nin OECD ülkelerine ihracatının %26'sı hayali olmuştur (Aktan, 2000: 143 vd.).

Bir ülkedeki çarpık kurumsal yapı, kamusal hizmet sunanların bilgisizliği, ilgisizliği, yolsuzluk eğilimleri ve/veya onların da rant kollama çabaları toplumsal rant kollama girişimlerini daha çok artırır. Monopolleşen bir baskı grubu yasama, yürütme hatta yargı organını ve medyayı kendi çıkarı doğrultusunda yönlendirebilir. Çoğunluğun sessizliğine karşın, rant kollayan baskı grubunun gür sesi grubun tercihinin çoğunluk tercihi gibi algılanmasına yol açabilir. Bu tür zararlı girişimleri önlemek için ekonomik faaliyetleri -üretim, tüketim, dağıtım- büyük ölçüde piyasa koşullarına terk etmek gerekir. Eğer bu başarlarsa, politika kamu olanaklarına açılan bir kapı olmaktan çıkar ve ekonomik ajanlar politikacıların peşinden koşmaktan, diğer bir deyişle rant kollamaktan vazgeçerler.

Rant kollamanın kişisel ve toplumsal açıdan yararlı olduğu durumlar da olabilir. Örneğin, ihraç ettiği mallar üzerindeki vergilerin kaldırılmasını başaran bir işadamı, daha çok mal ihraç ettiği zaman, kendisi doğrudan bir yarar

sağlarken, daha çok işçi çalıştırarak ve ülkesine daha çok döviz kazandırarak topluma da dolaylı bir yarar sağlamış olabilir. Yine, rüşvetçi bir kamu görevlisini ele vererek ödül alan bir kişi de, elde ettiği kişisel yarar yanında, toplumsal yararı da artırmış olur. Şu halde, hükümetlerin kamu tercihinin uygun işlem yapmasını sağlayan girişimleri, bu işi yapanlar özel yarar sağlasalar bile, yararlı görmek gerekir.

2.7. Denetim Eksikliği ve Yolsuzluk

Denetim, bir işin önceden belirlenen standartlara uygun olarak yapılıp yapılmadığının kontrolüdür. Denetim iş bittikten sonraki gözden geçirme olmayıp, henüz iş yapılırken hataları ortaya çıkaran ve onların giderilmesini sağlayan geri beslemeli (feed-back) dinamik bir süreçtir. Denetim açısından sorunlu olan sistemler zamanla etkisizleşirler. Bir üretim sürecinde hatanın iş bittikten sonra ortaya çıkarılması pek işe yaramayabilir. Etkin bir denetim üretimin her bir aşamasında doğabilecek hatalı davranışları önlemeyi gerektirir. Eğer kamu kesiminde etkin bir denetim sistemi uygulanırsa, kamusal savurganlık ve yolsuzluklar önemli ölçüde azalır, kamusal hizmet arzında etkinlik artar.

Denetim eksik olursa kusurlu iş görme ve yolsuzluklar artabilir. Kamu çalışanlarının bazıları işi yavaşlatarak veya kusurlu iş göyerek kişileri rüşvete zorlayabilir. Örneğin, Türkiye'de KİT'lerde çalışıyor gözükken yüksek maaşlı bazı kimselerin maaşlarının küçük bir kısmıyla kendi yerlerine başkasını çalıştırdıkları tespit edilmiştir (Hürriyet, 12 Mart 2001). Kamu bankalarına görev zararları karşılığı yaklaşık 25, tasarruf mevduatı sigorta fonuna devredilen bankalara ise 20 milyar doları aşan devlet iç borç senedi verilmek zorunda kalmıştır (BDDK, 2001: 14, 17). Türkiye elektrik dağıtım şirketinin (TEDAŞ) genel müdürüne göre, kaçak elektrik kullanımının ulusal ekonomiye yıllık maliyeti 1,5 milyar dolardır (Ntvmsnbc, 2002). Vergi dışı gelir itibarıyla Kayıt Dışı Ekonomi/GSMH oranı 1991 yılında %40 olmuştur (Derdiyok, 1993).

Yolsuzluk genellikle kamu kesiminin kendi içindeki veya kamu kesimi ile özel kesim arasındaki işlerde ortaya çıkmaktadır. Yolsuzluğa alışmış bir kamu çalışanı çevresindekilerin de kendisi gibi olmasını istemekte ve yolsuzluk çarkını durduracak girişimleri önlemeye çalışmaktadır. Böylece yolsuzluk hızla yayılmakta, olağanlaşmakta ve gereken tepkiyi görmemektedir. Özel firmaların devlete gerçek fiyatının üstünde mal satmaları, kamusal malları gerçek fiyatının altında satın almaları, kamusal kredilerin düşük faizle yüksek riskli alanlara verilmesi, kamusal işlerde işin ehli olmayan kişilerin görevlendirilmesi birer yolsuzluk örneğidirler.

Maliye Bakanlığının bir incelemesine göre, Türkiye'de 4382 kişi ve kurum naylon fatura düzenlemiş, 6063 kişi ve kurum da bu belgeleri kullanarak vergi

kaçırmıştır (Radikal, 19.02.2001). Price Waterhouse Coopers adlı danışmanlık kuruluşunun raporuna göre Türkiye, yolsuzlukların ekonomiye verdiği zarar sıralamasında, sıfırdan 150'ye kadar verilen puanlamada 74 puan alarak, Çin, Rusya ve Endonezya'dan sonra 35 ülke arasında dünya dördüncüsü olmuştur. Rapora göre, Türk halkı yolsuzluklar yüzünden 2000 yılında %36 oranında fazladan vergi ve uluslararası borçlanmalarda risk primi ödemiştir. 26,5 katrilyon TL vergi gelirinin yaklaşık 9,5 katrilyon TL'si yolsuzluğa ve risk primine gitmiştir (Hürriyet, 30.01.2001).

17 ilde 18 ve üzeri yaştaki 3021 kişi ile yüz yüze görüşerek yapılan yolsuzluk araştırmasında deneklerin %14'ü enflasyon ve işsizlikten sonra Türkiye'nin en büyük sorunu olarak rüşvet ve yolsuzluğu görmüşlerdir. Rüşvetin en yaygın olduğuna inanılan üç kurum trafik polisi, gümrükler ve vergi daireleri olmuştur. İhalelerde şirketlere hiç eşit davranılmıyor diyenlerin (0'dan 10'a kadar puanlamada 5'in altında puan verenler) oranı belediyeler için %59, merkezi yönetim için %61; merkezi yönetim halka hizmet verirken hiç eşit davranmıyor diyenlerin oranı %58; kurumlarda işe girerken tamamen torpil ve kayırmanın esas alındığına inananların oranı belediyeler için %78, devlet sektörü için %74, özel şirketler için %45 olmuştur (Adaman, Çarkoğlu ve Şenatarlar, 2001).

Türkiye'de kamu kesimindeki yolsuzluğun önlenmesi için, her şeyden önce, etkin bir denetim sisteminin kurulması, bunun için de denetim elemanlarının bilgi, donanım ve sayıca yeterli olması, denetim için gerekli veri tabanının oluşturulması, denetimi etkisizleştirecek yasal ve siyasal engellerin kaldırılması, saydamlığın artırılması ve yolsuzluklara yönelik cezaların caydırıcı olması gerekir. Yolsuzluğun ortaya çıkarılmaması halinde yolsuzun elde edeceği yarar, ortaya çıkarılması halinde göreceği zararı aştıkça, denetim zayıfladıkça, cezalar caydırıcılığını kaybettikçe yolsuzluk eğilimi artacaktır.

3. KAMUSAL DIŞSAL MALİYETİN FİRMA ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Geleneksel mikro analizde firmanın toplam maliyeti (TC), işçilik, hammadde, enerji ve ara girdilerden oluşan toplam değişken maliyet (TVC) ile amortisman, kira, sigorta ve yönetim giderlerinden oluşan toplam sabit maliyetin (TFC) toplamına eşittir: $TC = TVC + TFC$. Bu yaklaşımda kamusal dışsal maliyetler dikkate alınmamakta ve katlanılan bütün maliyetler üretimin bir parçası olan girdilerin maliyetleri olarak görülmektedir. Yine bu yaklaşımda, bir ürünün piyasa fiyatı (P), ortalama değişir maliyet (AVC), ortalama sabit maliyet (AFC) ve kâr marjının (π) toplamına eşittir: $P = AVC + AFC + \pi$. Oysa, bir üretim sürecinde firmalar, değişken ve sabit maliyetlerin dışında, üretimin bir parçası olmayan, ancak, ürünlerin maliyetini artıran ve rekabet gücünü azaltan az ya da çok kamusal dışsal maliyet yüklenmektedirler.

Üreticiler, değişken ve sabit maliyetlerin toplamından oluşan girdi maliyetlerini minimize etmek için, rasyonellik gereği, büyük çaba harcarlar. Oysa, kamusal dışsal maliyetler, genellikle dolaylı, yayılcı, kolay ölçülemez ve kolay önlenemez niteliktedirler; yurtiçi nispi fiyat yapısını fazlaca bozmazlar. Üreticiler bu maliyetleri düşürmek için girdi maliyetlerinde olduğu kadar çaba harcamazlar. Dolayısıyla, bu maliyetler uzun süreli yüksek ekonomik performans açısından stratejik önem kazanırlar.

Kamusal dışsal maliyetler analize girince toplam maliyetler (TC), toplam girdi maliyetleri (TIC) ile toplam kamusal dışsal maliyetlerin (TPC) toplamına eşit olmaktadır:

$$TC = TIC + TPC \quad (1)$$

Kamusal dışsal maliyet altında ürünlerin piyasa fiyatı (P), ortalama girdi maliyeti (AIC), ortalama kamusal dışsal maliyet (APC) ve kâr marjınının (π) toplamına eşit olur:

$$P = AIC + APC + \pi \quad (2)$$

(2) nolu eşitliğe göre rakiplerinden daha çok ortalama kamusal dışsal maliyet yüklenen bir firma, onu satış fiyatına yansıtırsa da, yansıtmasa da, rekabet gücünü ve kârlılığını büyük ölçüde kaybeder. Bir ülkede kamusal dışsal maliyetlerin olumsuz etkileri ne kadar büyük ve yaygınlsa, o ülkenin uluslar arası rekabet gücü de o kadar zayıf olur.

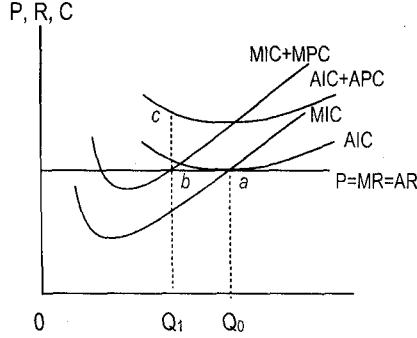
Kamusal dışsal maliyetler analize girince geleneksel marjinal gelir, marjinal maliyet eşitliği ($MR = MC$) firma dengesini açıklamaya yetmez. Yeni denge marjinal gelirin (MR), marjinal girdi maliyeti (MIC) ile marjinal kamusal dışsal maliyetin (MPC) toplamına eşit olduğu yerde oluşur:

$$MR = MIC + MPC \quad (3)$$

Bu konuyu bir de, tam rekabet firma dengesini esas alan şekil yardımıyla açıklayalım. Şekil 1'de görüldüğü gibi, kamusal dışsal maliyetlerin olmadığı başlangıç durumunda firma dengesini $MR = MIC$ olduğu a konumunda, diğer bir deyişle Q_0 üretim düzeyinde oluşmaktadır. Bu üretim düzeyinde $AR = AIC$ olduğundan firma normal kâr elde etmekte, ortalama maliyetin minimum olduğu yerde üretim yaptığından optimum kapasitede çalışmaktadır. Firma, kamusal dışsal maliyet yüklendiği zaman yeni ortalama maliyet eğrisi $AIC + APC$ ve yeni marjinal maliyet eğrisi $MIC = MPC$ olmaktadır. Bu durumda yeni firma dengesini $MR = MIC + MPC$ eşitliğinin sağlandığı b konumunda (Q_1 üretim düzeyi) gerçekleşmektedir. Tam rekabet piyasasında piyasa fiyatı firma için veri olduğundan, firma yüklendiği kamusal dışsal maliyetleri fiyata yansıtamamış ve ürün başına bc kadar zarar eder hale gelmiştir. Kamusal dışsal maliyetin bu

etkisi ne kadar büyük ve yaygın olursa, ülkenin toplam ekonomik performansı ve uluslar arası rekabet gücü de o kadar düşük olmaktadır. Bu durumda firmalar, sebep olduğu kamusal dışsal maliyetleri azaltması için devlete baskı yapabilir veya yatırımlarını kamusal dışsal maliyetin daha düşük olduğu diğer ülkelere kaydırabilirler.

Şekil 1: Kamusal Dışsal Maliyet Altında Firma Dengesi



Kamusal dışsal maliyetlerin firmalara yansması genellikle vergi artışı şeklinde olur. Ancak, firma kamusal harcamalardan belli bir kamusal yarar (PU_f) elde ettiğinden, firmanın ödediği verginin (T_f) tamamını kamusal dışsal maliyet (PC_f) olarak görmemek gerekir. Firmanın yüklendiği kamusal dışsal maliyet, ödediği vergi ile elde ettiği kamusal yarar arasındaki farka eşittir:

$$PC_f = T_f - PU_f \quad (4)$$

(4) nolu eşitliğe göre, firma ödediği vergi kadar kamusal yarar sağlarsa sıfır, ödediği vergiden daha az kamusal yarar sağlarsa pozitif, ödediği vergiden daha çok kamusal yarar sağlarsa negatif kamusal dışsal maliyet yükleniyor demektir. Negatif kamusal dışsal maliyet, firma için net kamusal yarar anlamına geldiğinden, firmanın toplam maliyeti düşer, rekabet gücü artar.

Bir ülkede katlanılan toplam kamusal dışsal maliyet (TPC), toplam vergi ödemeleri (TT) ile toplam kamusal yarar (TPU) arasındaki farka eşittir:

$$TPC = TT - TPU \quad (5)$$

Buna göre, aldığı vergiden daha çoğunu kamusal yarar olarak ekonomiye geri döndüren bir devlet, ülkenin toplam ekonomik performansını ve uluslararası rekabet gücünü artırıyor demektir.

Bazı durumlarda kamusal dışsal maliyetler, girdi maliyetleri ile iç içe girerler ve girdi maliyetiymiş gibi algılanırlar. Örneğin, devletin zayıf eğitim politikaları yüzünden niteliksiz ve verimsiz işçi çalıştırmak, kamusal

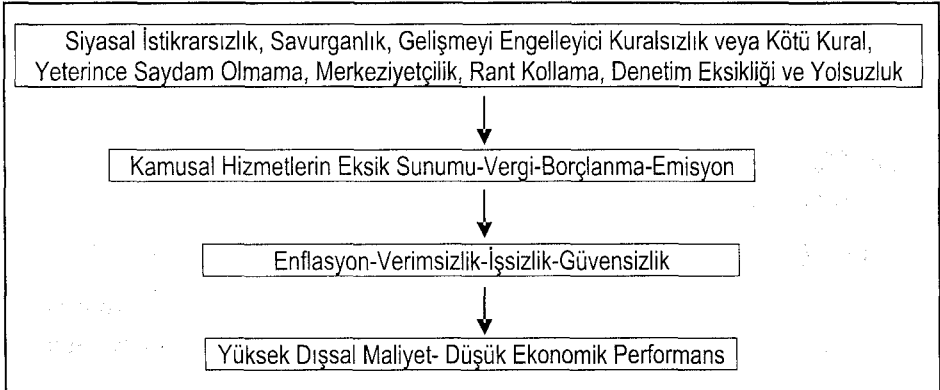
borçlanmanın artması yüzünden yüksek faizle kredi kullanmak zorunda kalan bir firma bu maliyet artışını girdi maliyetindeki bir artış olarak algılar. Oysa, her iki durumda da kamusal dışsal maliyet artmış olur. Bu ilişki bir doğal afet türü olan depremde bile görülebilir. Devlet, depreme dayanıksız projelere, fay hattı üzerinde yapılaşmaya, eğitimsizliğe ve denetimsizliğe göz yumdukça depremden doğan dışsal maliyetler artmaya devam eder.

4. KAMUSAL DIŞSAL MALİYET-EKONOMİK PERFORMANS İLİŞKİSİ

Kamusal dışsal maliyet doğuran sorunların ekonomiye ilk yansımaları kamusal hizmetlerin eksik sunumu, vergi, borçlanma ve emisyon artışı şeklinde olmaktadır. Bunlar enflasyon, verimsizlik, işsizlik ve uygulanan politikalara karşı güvensizlik doğurmakta, buradan da yüksek dışsal maliyet-düşük ekonomik performans sorunu ortaya çıkmaktadır (Tablo 2).

Türkiye'de siyasal istikrarsızlık, savurganlık, gelişmeyi engelleyici kuralsızlık veya kötü kural, yeterince saydam olmama, merkeziyetçilik, rant kollama, denetim eksikliği ve yolsuzluk yüzünden kamu açıkları yüksek boyutlara ulaşmıştır. Örneğin 1990-2001 döneminde KKBG/GSMH oranları sırasıyla yüzde 7,4; 10,2; 10,6; 12,0; 7,9; 5,0; 8,6; 7,7; 9,4; 15,6; 12,5; 15,4 olmuştur (DPT, 1997: 72; DPT, 2002: 16). KKBG artışı, vergileri, emisyonu ve borçlanmayı artırmış, kamu gelirlerinin büyük bir kısmı borç faizi ödemesine gitmiş, kamusal hizmetler nicel ve nitel olarak azalmıştır. 1980-89 döneminde 1994 fiyatlarıyla kamu kesimi sabit sermaye yatırımları toplam sabit sermaye yatırımlarının yıllık ortalama %45,8'ini oluşturmuşken, 1990-99 döneminde %26,5'e düşmüştür (HM, 2000: 24).

Tablo 2: Kamusal Dışsal Maliyet-Ekonomik Performans İlişkisi



Türkiye'de kamu kesimince sunulan demiryolu taşımacılığı yaygın ve çağdaş bir hizmet olmaktan çıkmıştır. Karayollarında her yıl binlerce insan trafik kazalarında ölmekte, taşıtlar erken deforme olmakta, yolculuklar uzun ve

yorucu geçmektedir. Orta ve yüksek öğretim kademelerindeki okullaşma oranları çok düşüktür. Her yıl üniversite sınavlarına giren öğrencilerin yaklaşık 1/5'i (bunun yaklaşık yarısı da açık öğretim olmak üzere) bir yüksek öğrenim kurumuna kayıt yaptırabilmektedir (MEB, 2002). Kayıt yaptıramayanların bir kısmı büyük maliyetlere katlanarak yurtdışında eğitim olanakları aramaktadır. Ekonomik büyümenin geleneksel vasıfsız emek ve fiziki sermaye girdilerinden bilgi, beşeri sermaye ve teknolojik gelişmeye kaydığı bir dünyada (Romer, 1986 ve 1994; Lucas, 1988), mevcut eğitim düzeyi ile Türkiye'nin daha fazla gelişmesini beklememek gerekir.

Türkiye'de kamu açıklarının finansmanı amacıyla vergiler artırıldıkça ürünlerin piyasa fiyatları artmış, halkın satın alma gücü düşmüş, firmaların kârlılığı, yeni yatırımları ve uluslar arası rekabet güçleri azalmış, vergiden kaçınma ve vergi kaçırmalar artmıştır. Kamu açıklarının iç borçlanmayla finansmanı faiz oranlarını artırmış, bankaları devlete finansman sağlayan kurumlar haline getirmiş, özel yatırımları olumsuz etkilemiştir. Kamu açıklarının emisyonla finansmanı yüksek enflasyona yol açmıştır. Bütün bunlar verimsizlik, işsizlik, hükümetlere ve uyguladıkları politikalara karşı güvensizlik doğurmuş ve böylece, yüksek kamusal dışsal maliyet-düşük ekonomik performans ilişkisi ortaya çıkmıştır. Ancak, her vergi artışı dışsal maliyet artışı anlamına gelmeyebilir, bazen vergi artışı daha çok kamusal hizmet sunumuna ve dışsal maliyet azalışına yol açabilir. Örneğin devlet, gece bekçilerinin ve gece görev yapan polis ekiplerinin işine son vererek vergileri azaltırsa, insanlar can ve mal güvenliklerini sağlamak amacıyla bu iş için ödedikleri vergiden daha çoğunu harcamak zorunda kalabilirler.

Açık ekonomi halinde kamusal dışsal maliyetin yüksek olduğu ülkenin mal talebi bu maliyetin daha düşük olduğu ülkelerin mallarına yönelebilir. Kamusal dışsal maliyetin yüksek olduğu ülkenin üreticileri, doğurduğu dışsal maliyetleri azaltması için devlete baskı yapabilir, bu maliyetin düşük olduğu ülkelere girdi ithal edebilir veya üretimlerini bu maliyetin düşük olduğu diğer ülkelere kaydırabilirler. Bu yüzden, baskı gruplarının, doğurduğu dışsal maliyetleri azaltması için devlete baskı yapmalarını olumlu karşılamak gerekir.

5. TÜRKİYE'NİN TEMSİLİ KAMUSAL DIŞSAL MALİYET BİLANÇOSU

Tablo 3'te görüldüğü gibi, Türkiye'nin 1990-99 döneminde sınırlı sayıdaki kamusal dışsal maliyet bilançosu 184,2 milyar dolardır. Türkiye en büyük kamusal dışsal maliyeti iç borçlanma kısır döngüsünün ana para ve faiz ödemelerini artırmasıyla yüklenmiştir. İç borçlanma faiz oranının %80, enflasyon oranının %50 ve tahakkuk eden faizin yarısının bütçenin faiz dışı fazlasıyla, diğer yarısının da yeni borçlanmayla ödendiği bir senaryoyla, 10 yılda fazladan ödenen iç borç faizi 95 milyar dolardır. Bu dönemde KİT ve

özelleştirme kapsamındaki kuruluşların açıklarından yüklenilen maliyet yaklaşık 32,2 milyar dolardır (TOBB, 2001: 8, 9, 11, 19).

1990-99 döneminde, hükümetlerin isteği doğrultusunda, Ziraat Bankasının çiftçiye, Halk Bankasının esnafa düşük faizli kredi açması sonucu bu bankaların yaklaşık 25 milyar dolar görev zararı oluşmuştur. Devlet, neden olduğu zararın finansmanı amacıyla, bu bankalara özel tertip tahvil vermiş, bu tahvillerin önemli bir kısmı TCMB tarafından satın alınarak nakde çevrilmiştir. Aynı şekilde devlet TMSF bankalarının mali yapılarını güçlendirmek amacıyla da, bu bankalara verilmiş tarihlerdeki kurlar itibarıyla yaklaşık 20 milyar dolar mali destek sağlamıştır (BDDK, 2001: 14, 17). TMSF bankalarının satışı veya tasfiyesi sonucu bu tutarın yarısının geri tahsil edileceği varsayılırsa, devlet 10 milyar dolar maliyet yüklenmiş olacaktır. Devletin yüklediği bu maliyetlerin vergileme yoluyla tekrar halka dönmesi sonucu yüksek dışsal maliyet-düşük ekonomik performans sorunu doğmaktadır.

1990 yılında işletmecilerde çalışan her 100 işçi başına 52 memur veya teknik personel görev yaparken, 1999 yılında bu rakam 80'e yükselmiştir. 1990-99 döneminde 100 işçi başına memur ve teknik personel sayısı 1990'daki düzeyinde kalsaydı, 1999'daki toplam memur sayısı 168058 yerine 108763 olurdu. Yaklaşık 60 bin kişilik fazla istihdamın, yıllık ortalama 10920 dolarlık maaştan işletmecilerde çalışanlara on yıllık maliyeti yaklaşık 6.6 milyar dolar olmuştur (TOBB, 2001: 12).

1990-99 döneminde kamunun 4859 adet proje başlattığı, bu projelerin toplam değerinin 2000 fiyatlarıyla yaklaşık 52.9 katrilyon TL olduğu ve bunların dörtte birinin normal değerinin yüzde 10 fazlasına ihale edildiği varsayılırsa (2000 yılı fiyatlarıyla 1322 trilyon TL), 2000 yılı ortalama dolar kuruna göre 2.1 milyar dolar yolsuzluk faturası ve kamu zararı doğmuş demektir (TOBB, 2001: 13).

1990-99 dönemine ilişkin on yıllık 184,2 milyar dolar kamusal dışsal maliyetin (Tablo 3) yıllık ortalama yükü 18,4 milyar dolardır. Türkiye'de yıllık ortalama GSMH'nin 180 milyar dolar olduğu kabul edilirse, yıllık kamusal dışsal maliyetin GSMH'ya oranı yaklaşık %10,2 olmaktadır ($18,4/180 = \%10,2$). Bu boyuttaki bir kamusal dışsal maliyetin, Türk mallarının ortalama maliyetini %10,2 oranında artırdığı düşünülürse, birçok firmanın kâr edemez, hatta zarar eder hale gelmesi, Türk mallarının uluslararası rekabet güçlerinin azalması ve Türkiye'nin toplam ekonomik performansının düşmesi kaçınılmazdır. Kaldı ki, burada sözü edilen ve edilmeyen sorunların doğurduğu kamusal dışsal maliyetler eğer tam olarak hesaplanabilseydi, anılan dönemde yüklenilen toplam kamusal dışsal maliyetler daha büyük çıkabilirdi. Oysa, Türkiye ekonomisi böyle bir maliyet yüklenmemiş olsaydı, kişi başına gelir bugünkünün en az iki katı olabilir, 1994, 2000 ve 2001 krizleri yaşanmayabilirdi.

**Tablo 3: Türkiye'nin Temsili Dışsal Maliyet Bilançosu
(1990-99 Dönemi, Milyar US \$)**

Dışsal Maliyetin Kaynağı	Tutarı
İç borçlanma kısır döngüsünün artırdığı faiz ödemelerinden	95,0
KİT ve özelleştirilecek kurumların açıklarından	32,2
Kamu bankalarının görev zararlarından	25,0
TMSF bankalarına aktarılan kaynaklardan	10,0
Geciken projelerin eskime, bakım ve idame giderlerinden	6,8
KİT'lerdeki aşırı beyaz yakalı istihdamından	6,6
Ülke riskinin yüksek olması sonucu yüksek faizle dış borçlanmadan	6,5
Kamu ihalelerinin ¼'ünde olası %10 yolsuzluktan	2,1
Toplam Dışsal Maliyet	184,2

(TOBB, 2001: 8-12, 19; BDDK, 2001: 14, 17).

6. SONUÇ

Kamusal dışsal maliyetlerin olduğu bir ülkede geri kalmışlık salt ekonomik olmaktan çıkmakta, önemli ölçüde siyasal bir boyut kazanmaktadır. Türkiye'de, uzun süre devam eden yüksek enflasyon, işsizlik, faiz, dış açık, sürekli artan döviz kuru, düşük kişi başına gelir ve uygulanan istikrar programlarının başarısızlığı gibi sorunların temelinde büyük ölçüde yüksek kamusal dışsal maliyetler yatmaktadır. Bu maliyetler genellikle siyasal sorunlar, savurganlık, gelişmeyi engelleyici kuralsızlık veya kural, yeterince saydam olmama, merkeziyetçilik, rant kollama, denetim eksikliği ve yolsuzluk gibi sorunlardan kaynaklanmaktadır. Siyasal sorunlar yüzünden hükümetler ve uygulanan kamu politikaları sık sık değişince, geleceğe yönelik risk ve belirsizlik artmakta, uzun erimli sağlıklı hesap yapılamamakta, reel yatırımlar azalmaktadır. Kamu kesimindeki savurganlıklar ve yolsuzluklar yüzünden mükellefler daha çok vergi ödemek zorunda kalmaktadırlar. Merkeziyetçi yönetim, yasal ve bürokratik engeller yüzünden kamusal işler yavaş yürümekte, yönetim sertleşmekte, toplumsal özveri ve dayanışma azalmakta, halkın gönül gücü üretici güce yeterince dönüşmemektedir. Aşırı vergiler kârları azaltmakta, girişimciliği zayıflatmakta, aşırı borçlanma faizleri artırmakta, özel yatırımlar bundan olumsuz etkilenmektedir.

Kamusal hizmetlerin sosyal maliyeti, sosyal faydasını aştıkça kamu harcama artışı ekonomik performansı olumsuz etkilemektedir. Bu sorunu aşmak için, öncelikle yönetimin demokratikleşmesi, sosyal barışın korunması, saydamlığın ve özgürlüklerin artırılması, çalışmayı zayıflatıcı kuralsızlıkların ve kötü kuralların giderilmesi, savurganlık, rant kollama ve yolsuzlukların önlenmesi, risk ve belirsizliklerin azaltılması, halkın güveninin kazanılması ve kamusal teşvikler büyük önem kazanmaktadır. Kural koyan ve bu kuralları uygulayan,

bireyler ve kurumlar arası ilişkileri düzenleyen, ekonomik kaynakların önemli bir kısmını elinde tutan, vergileme ve teşvik yoluyla özel girişimi yönlendiren bir kurum olarak devlet, eylemleri net dışsal yarar/maliyet doğurduğundan, her zaman gelişmenin kritik faktörü olmuş, olmaya da devam etmektedir.

82

KAYNAKÇA

- Aktan, Coşkun Can (2000), *Politik İktisat*, İzmir: Anadolu Matbaacılık.
- Aydemir, Şevket Süreyya (1981), *Tek Adam: Mustafa Kemal*, 3. Cilt, 7. Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Adaman, fikret, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar (2001), *Yolsuzluk Araştırması*, TESEV, Şubat 2001, İstanbul.
- Atiyas, İzak ve Şerif Sayın (2000), "Devletin Mali ve Performans Saydamlığı", *Kamu Maliyesinde Saydamlık*, www.tesev.org.tr.
- BDDK (2001), *Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı*, 15 Mayıs 2001.
- Buchanan, James M. (1991), "Rant Kollama ve Kâr Kollama", Çev. Aytaç Eker, *Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat*, Yayına Hazırlayan: A. Eker ve C. C. Aktan, Akıselim Matbaası, İzmir; 264-279.
- Demir, Osman (1997), *Ekonomide Devlet*, SPK Yayın No: 71, Ankara.
- Derdiyok, Türkmen (1993), "Türkiye'nin Kayıtdışı Ekonomisinin Tahmini", *Türkiye İktisat*, TOBB Yayını, Mayıs 1993.
- DİE (2001), *İstatistik Göstergeler, 1923-1998*.
- DİE (2002), <http://www.die.gov.tr>, (18 Nisan 2002).
- DPT (2002), *SBYKP, 2002 Yılı Programı*.
- Haldun, İbn (1991), *Mukaddime-II*, Çev: Zakir Kadiri Ugan, İstanbul: MEB Yayınları: 482.
- HM (2000), *Hazine İstatistikleri 1980-1999*, Kasım 2000.
- Hürcan, Yasemin, Emine Kızıldaş ve H. Hakan Yılmaz (2000), "Türk Kamu Mali Yönetimi Mali Saydamlık Standartlarının Neresinde - İmf İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme", *Kamu Maliyesinde Saydamlık*, www.tesev.org.tr.
- Hürriyet, 30.01.2001 ve 12.03.2001.
- IMF (2002), *International Financial Statistics*, Volume LV, Number 3, March 2002.
- IMF (2001). *Code of Good Practices on Fiscal Transparency Declaration on Principles*, Washington, DC, March 23, www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm.

Lucas, R. E. (1988), "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, Vol: 22, 3-42.

MEB (2002), www.meb.gov.tr/stats/MyHTML13.htm (27.02.2002).

Ntvmsnbc (2002), www.ntvmsnbc.com/news/133712.asp 03/03/2002.

Parkinson, C. Nortchote (1996), *Parkinson Kanunu*, Çev: Şaban Sitembölükbaşı, Ankara: Vadi Yayınları.

Popper, Karl R. (1989), *Açık Toplum ve Düşmanları*, Cilt: 2, 2. b., Çev: Harun Rızatepe, İstanbul: Remzi Kitabevi.

Popper, Karl R. (1985), *Tarihselciliğin Sefaleti*, Çev: Sabri Orman, İstanbul: İnsan Yayınları.

Radikal, 19.02.2001.

Romer, P. (1986), "Increasing Returns and Long-Run Growth", *Journal of Political Economy*, 94(5), 1002-1043.

Sartori, Giovanni (1996), *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, Çev: Tunçer Karamustafaoğlu ve Mehmet Turhan, Yetkin Yayınları, Ankara.

Savaş, Vural (1997), *Anayasal İktisat*, 3. Baskı, Avcıol Basım Yayım, İstanbul.

Smith, Adam (1985), *Ulusların Zenginliği*, Çev. Ayşe Yunus ve Mehmet Bakırcı, Alan Yayıncılık, İstanbul.

TBMM (2002), <http://www.tbmm.gov.tr/ambar/hukümet.htm>, 22.02.2002.

TOBB (2001), *Savurganlık Ekonomisi Araştırması*, Nisan 2001.

Tortop, Nuri, Eyüp G. İsbir ve Burhan Aykaç (1993), *Yönetim Bilimi*, Ankara: Yargı Yayınları No: 19.

Tunaya, Tarık Zafer (1975), *Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku*, 3. Baskı, İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayın No: 454.

Turan, İlder (1998), "Cumhuriyet'in 75. Yılında Türkiye'de Siyasal Kültür", *Yeni Türkiye*, Cumhuriyet Özel Sayısı II, Şayı: 23-24.

Turan, İlder (1998), "Türkiye'de Demokrasi Kültürü", *Yeni Türkiye*, Demokratikleşme ve Yeni Anayasa Özel Sayısı I, Sayı: 29.

Turkish Bank (2002), *Ekonomik Rapor*, Mayıs 2002, İstanbul.

Weber, Max (1993), *Sosyoloji Yazıları*, 3. b., Çev: Taha Parla, İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları.

World Bank (2002), *World Development Report*, 2002).

32 Sayılı Karar, www.tvk2000.com/mevzuat/32sk.htm.

Ek Tablo: 1960-2001 Döneminde Kurulan Hükümetler ve GSMH Büyüme Oranları*, %

1960 (1. Gürsel, 30.05.1960)	3,4
1961 (2. Gürsel, 05.01.1961)	2,0
1962 (8. İnönü, 20.11.1961 - 9. İnönü, 25.06.1962)	6,2
1963	9,7
1964 (10. İnönü, 25.12.1963)	4,1
1965 (Ürgüplü, 20.02.1965)	3,1
1966 (1. Demirel, 27.10.1965)	12,0
1967	4,2
1968	6,7
1969	4,3
1970 (2. Demirel, 03.11.1969 - 3. Demirel 06.03.1970)	4,4
1971(1. Erim, 26.03.1971)	7,0
1972 (2. Erim, 11.12.1971 - Melen, 22.05.1972)	9,2
1973 (Talu, 15.04.1973)	4,9
1974 (1. Ecevit, 26.01.1974)	3,3
1975 (Irmak, 17.11.1974 - 4. Demirel, 31.03.1975)	6,1
1976	9,0
1977 (2. Ecevit, 21.06.1977 - 5. Demirel, 21.07.1977)	3,0
1978 (3. Ecevit, 05.01.1978)	1,2
1979	-0,5
1980 (6. Demirel, 12.11.1979)	-2,8
1981 (Ulusu, 20.09.1980)	4,8
1982	3,1
1983	4,2
1984 (1. Özal, 13.12.1983)	7,1
1985	4,3
1986	6,8
1987	9,8
1988 (2. Özal, 21.12.1987)	1,5
1989	1,6
1990 (Akbulut, 09.11.1989)	9,4
1991 (1. Yılmaz, 23.06.1991)	0,4
1992 (7. Demirel, 21.11.1991)	6,4
1993 (1. Çiller, 25.06.1993)	8,1
1994	-6,1
1995 (2. Çiller, 05.10.1995 - 3. Çiller, 30.10.1995)	8,0
1996 (2. Yılmaz, 06.03.1996 - Erbakan, 28.06.1996)	7,1
1997 (3. Yılmaz, 30.06.1997)	8,3
1998	3,8
1999 (4. Ecevit, 11.01.1999 - 5. Ecevit, 28.05.1999)	-6,1
2000	6,3
2001	-9,4

(TBMM, 2002; DİE, 2001; DPT, 2002).

* Parantez içindeki tarihler ilgili hükümetlerin kuruluş tarihleridir.