

## ETKİN DEVLET VE TÜRKİYE

**Mehmet Cahit GÜRAN**

(Dr., Hacettepe Üniversitesi, Maliye Bölümü, 06532, ANKARA,  
e-mail: guran@hacettepe.edu.tr)

### Özet:

Bu çalışmada etkin devlet yaklaşımı ve Türkiye’de etkin devlete ulaşabilmek için yapılması gerekenler incelenmiştir. Bu bağlamda Türkiye’de devletin asli fonksiyonlarına odaklanması ve yönetimde katılımcı, rekabetçi, şeffaf, ademi merkeziyetçi, etkin kurallar ve kısıtlamalara sahip bir yapının oluşturulması kaçınılmaz görülmektedir.

### Abstract:

#### Efficient State and Turkey

In this study, the concept of efficient state is examined, and how an efficient state in Turkey can be achieved is discussed. In this context, it is concluded that, in Turkey, state should focus on its fundamental functions and create an environment open to participation, competitive, transparent and decentralized public administration which has effective rules and constraints.

### 1. GİRİŞ

Devlet organizasyonlarının ülke ekonomilerinde yarattığı sonuçlara bakıldığında, bir çok ülkede devletin etkin üretim düzeylerinin sağlanmasında başarısız olduğu, refah ve büyümeyi destekleyemediği, hatta temel fonksiyonlarını dahi yerine getirmekte başarısız olduğu görülmektedir. Ulaşılan bu sonuç, **başarısız devlet** (failed/flawed state) diye nitelenen yeni bir devlet tanımının ortaya çıkmasına neden olmuştur (Musgrave 1996: 257; Schiovo-Campo 1996: 13). Başarısız devlet nitelenmesinin altında, devletin çeşitli alanlardaki etkinsizlikleri ile ilgili değerlendirmeler yatmaktadır. Hemen

---

**Anahtar Sözcükler:** Başarısız devlet, etkin devlet, Türkiye.

**Keywords:** Flawed state, efficient state, Turkey.

belirtelim ki, buradaki ve literatürde bir bilimsel terim olarak kullanılmaya başlanan “etkinsizlik” sözcüğü, etkinliğin karşıt olanı olarak tanımlanmaktadır; bunu etkinsizlikle karıştırmamak gerekir.

Devletin yürüttüğü faaliyetlerdeki etkinsizliğin; **kaynak dağıtımında etkinsizlik, üretimde etkinsizlik, makroekonomik etkinsizlik ve özel sektörde yürütülmesi gereken faaliyetlerin kamu sektörü tarafından yürütülmesi halinde ortaya çıkan etkinsizlik** olmak üzere dört kaynağı vardır. Kaynak dağıtımındaki etkinsizlik, devletin toplumsal refahı azamileştirmek amacı ile kaynakları tahsis ettiği programların, toplumun sosyal refah fonksiyonundaki tercihleri karşılamaması halinde ortaya çıkmaktadır. Üretimde etkinsizlik ise, devlet tarafından üstlenilen faaliyetlerde proje değerlendirmelerinin yeterli düzeyde yapılmaması, araştırma ve geliştirmeye yeterli önemin verilmemesi, organizasyon sorunlarının varlığı ve aşırı istihdamın yol açtığı yüksek üretim maliyetleri ile özdeşleştirilmektedir. Makroekonomik etkinsizlik ise, devletin yürüttüğü faaliyetlerin büyüme, ödemeler dengesi, enflasyon ve işsizlik üzerinde yarattığı olumsuz etkileri ifade etmektedir. Devletin etkinsizliği ile ilgili bir diğer alan da, özel sektörde yürütülmesi gereken faaliyetlerin kamu sektörü tarafından yürütülmesi halinde ortaya çıkan etkinsizliktir. Devletin piyasaya müdahale nedenlerini oluşturan piyasa aksaklıkları alanını aşan, başka bir deyişle devletin piyasaya müdahalesiyle ilgili olarak iktisadi temeli olmayan devlet faaliyetleri, verimsiz olarak adlandırılmaktadır. Bu tür devlet faaliyetleri kaynak dağıtımında istenmeyen sonuçlar yaratarak etkinsizliklere neden olmaktadır. Bu nedenle devletin piyasa aksaklıkları dışında piyasaya müdahale ettiği alanlarda, özel sektörün faaliyetinin de en az kamu sektörünün faaliyeti kadar etkin olduğu söylenebilir (Hemming, Hewitt ve Mackenzie 1991: 26-29).

Yeni dünya düzeni olarak tanımlanan ve globalizasyon süreci ile gelişen dünyada, ekonomik sınırlar kalkmakta ve rekabet, ülke sınırlarını aşarak dünya ölçeğinde yapılı hale gelmektedir (World Bank 2000: 4). Globalizasyon ve ülkeler arasında yaşanan vergi rekabeti<sup>1</sup> yatırımların ve üretimin nerede yapılacağını, dolayısıyla hangi ülkedeki refahın yükseleceğini belirleyecektir (Tanzi 1997:23-24). Bu noktada, yeni dünya düzeni içinde ülkelerin sahip oldukları devletin niteliği de önem kazanmaktadır. İçinde bulunduğumuz yüzyıl içinde refah artışı ve çarpıcı gelişmenin, bu mantığı taşıyan etkin devletlere sahip ülkelerde olması beklenmelidir.

Yukarıda vurguladığımız nedenlerle, özellikle son yirmi yıldır devletlerin etkinleştirilmesi ve devletin başarısız kurumlarının reorganize edilmesine yönelik çabalar yaygınlık kazanmaktadır. Devletin etkinleştirilmesine yönelik

olarak, çok çeşitli fikirlerin ve buna bağlı olarak politikaların geliştirildiğini görmekteyiz. Bu çerçevede devlet faaliyetlerini etkinleştirilmesi bakımından **devletin, faaliyet alanını ve büyüklüğünü sınırlandırarak etkinleştirilmesi ve devletin yürüttüğü faaliyetlerde etkinlik, etkililik ve verimlilik temeline dayalı, mevcut kapasitenin iyi kullanılarak devletin etkinliğinin artırılması** şeklinde iki farklı strateji belirlemek mümkündür (World Bank 1997:3).

## **2. DEVLETİN KÜÇÜLTÜLEREK ETKİNLEŞTİRİLMESİ**

### **2.1. Giriş**

Devletlerin toprakları üzerinde yaşayan vatandaşlarına bir çok konuda hizmet verme arzusu ve ekonomik olayları yönlendirme iddiası, hedeflerin çoğalmasına, yürütülen faaliyetlerin yayılmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda bir çok devlet, yürüttüğü faaliyetlerle ilgili kontrolü kaybetmiş, denetimde ve performans değerlendirmelerinde yetersizliklerin doğması söz konusu olmuştur. Böyle bir yapı içerisinde devletin temel faaliyetleri ile toplumsal ve ekonomik olarak ikincil faaliyetleri arasındaki öncelik sıralaması da kaybolmakta ve devletin yürüttüğü faaliyetlerde etkinsizlikler doğmaktadır. Bunun sonucunda ülkemizde yaşandığı gibi, bir tarafta sokak çocukları için etkin bir koruma ve yetiştirme hizmeti verilemezken, diğer tarafta sivil ve askeri sosyal tesisler bünyesindeki hizmetler olanca hızıyla sürdürülebilmektedir. Dolayısıyla devletin yürüttüğü ve yürütmesi gereken faaliyetlerle ilgili olarak bir öncelik sıralaması çerçevesinde yoğunlaşması, yürütülen faaliyetlerde etkinliğe ulaşılmasını sağlayabilmektedir. Bu anlamda, “devleti küçültmek, küçük düşürmemek için gereklidir” (Cingi 1993: 3-4). Aksi halde bu günlerde yaşadığımız gibi, devletin, yürüttüğü çoğu faaliyette küçük düştüğünü görmemiz kaçınılmazdır.

Bir piyasa ekonomisinde devletin yaygın şekilde kabul gören temel görevlerini; kanun hakimiyetinin (hukuk devletinin) sağlanması, istikrarlı ve piyasa sinyallerini çarpıtmayan bir makroekonomik ortamın sağlanması, temel alt yapı yatırımlarının ve toplumsal hizmetlerin sağlanması, toplumdaki zayıf ve korunmaya muhtaç bireylerin ve çevrenin korunması şeklinde sayabiliriz (World Bank 1997: 25-27).

Devletin temel faaliyet alanını bu şekilde belirlediğimizde, bu belirlemeye uygun olarak, kamu kesimi tarafından yürütülen faaliyetlerin ekonomik etkinliği ve refahı artıracak şekilde yeniden yapılandırılması süreci başlatılabilir. Bu süreçte özelleştirme, düzenleme (regulation) ve yasal-kurumsal serbestleştirme (deregulation) politikaları önem kazanmaktadır.

## 2.2. Devletin Küçültülmesi Sürecinde Özelleştirme Uygulamaları

Özelleştirme sürecinde amaç, piyasa kurallarına göre işlemesi mümkün olan alanlarda, devlet mülkiyetindeki ekonomik birimlerin mülkiyetinin özel sektöre devredilerek, rekabet kurallarının dışına çıkmayan, piyasa kurallarına göre çalışan birimlere dönüştürülmesidir. Özelleştirme süreci ile iki temel kazanç elde edilmeye çalışılmaktadır: Bunlardan birincisi; devletin temel fonksiyonlarında yoğunlaşması ve devlet bünyesindeki etkisiz birimlerin ayıklanmasıdır. İkincisi ise; bu kurumların devlet bünyesindeyken siyasal müdahalelere maruz kalmaları, farklı müşevviklere sahip olmaları, çoğunlukla rekabetçi olmayan bir yapı içinde çalışmalarını gibi çeşitli nedenlerle etkin şekilde çalıştırılmaması ve dolayısıyla bu ekonomik birimlerin özel sektöre devri ile, onların piyasa kuralları içinde etkin şekilde çalışabileceği düşüncesidir. Kısaca bu iki kazancı; kaynak dağılımında etkinlik ve üretimde etkinlik şeklinde nitelendirmek mümkündür (Hemming ve Miranda 1991: 139-140). Kamu sektörünün işleyişi ile ilgili olarak elde edilen bu kazançlara ilave olarak, özelleştirme sürecinin sektörel bazda da önemli ve olumlu etkileri söz konusudur. Bunları; sektördeki etkinliğin yükselmesi, sektöre kaynak girişinin hızlanması, çalışma şartlarının iyileşmesi ve bireylerin refahının yükselmesi şeklinde sıralamak mümkündür (Cifuentes 1993: 59-61). Ancak burada vurgulanması gereken önemli bir nokta da, bu kurumları özelleştirirken, özelleştirme sürecinin nasıl işletildiğidir. Eğer özelleştirme süreci sadece bir mülkiyet devri olarak ya da kamu sektörüne bir finansman kaynağı olarak görülürse, özelleştirmeden beklenen tüm kazançların elde edilmesi mümkün olmayacaktır. Özelleştirme süreci sonunda, ülke ekonomisi açısından etkin sonuçların elde edilmesinin tek şartı, rekabetçi yapıların oluşmasının sağlanmasıdır. Aksi takdirde özelleştirme süreci, sadece bir mülkiyet devrinden ibaret kalacaktır (Hemming ve Miranda 1991: 141).

Özelleştirme sürecinde faaliyetin niteliğine bağlı olarak, mülkiyet devri, işletme hakkı (franchising) verme ve taşeron ihale (contracting out) yöntemlerinden herhangi bir tanesinin belirlenmesi mümkündür. Bu yöntemlerden mülkiyet devri, piyasa kurallarına göre çalıştırılması mümkün olan kamu işletmelerine yöneliktir. İşletme hakkı verme ise, genellikle doğal tekel niteliğindeki alanlarda uygulanan bir yöntemdir. Üçüncü bir yöntem olan taşeron devretme yöntemi ise, genellikle kamu sektörü tarafından yürütülmesi gereken temizlik, çöp toplama hizmetleri gibi hizmetlerin, taşeron firmalar aracılığı ile yerine getirilmesini içermektedir. Bu özelleştirme yöntemlerine ilişkin olarak birçok ülkenin başarılı uygulamaları vardır (Hemming ve Miranda 1991: 141-145).

### 2.3. Devletin Küçültülmesi Sürecinde Ekonomik Düzenlemeler

Devletin küçültülme sürecinde bir diğer konu da, doğal tekel niteliğine sahip sektörlerle ilgili olan düzenleme (regulation) politikalarıdır. Devletin ekonomik hayata müdahale gerekçelerini oluşturan piyasa başarısızlıklarından birisi, ölçeğe göre artan getirili sektörlerin varlığıdır. Ölçeğe göre artan getiri durumu; çok yüksek sabit yatırım gerektiren alanlarda, bu yüksek sabit maliyetin yarattığı üretim ölçeği arttıkça marjinal maliyetin düşmesi ve bu nedenle üretim arttıkça getirinin artması durumunu ifade eder. Bu tür bir piyasada, kaçınılmaz olarak üretimin tamamının sadece bir firma tarafından üretilmesi beklenir. Dolayısıyla ölçeğe göre artan getirinin bulunduğu piyasalarda yaşanan rekabet sonucunda sadece bir tek firma kaldığı için, bu tür piyasalara doğal tekel piyasaları denilmektedir (Stiglitz 1988: 72). Başka bir deyişle, piyasada nihai olarak tek bir firma kalmaktadır. Bu tür piyasalarda tekeli bir yapının oluşması iki açıdan etkinsiz sonuçlara yol açmaktadır: Bunlardan birincisi, tekelcinin kar maksimizasyonu amacı ile üretimi kısıması nedeniyle ortaya çıkan statik etkinlik kaybıdır. İkincisi ise, piyasada tekel gücünü elde etmiş olan tekelcinin, rekabetin yarattığı yenilik yaratma ve ürün geliştirme konusunda bir dürtüye sahip olmamasının yol açtığı dinamik etkinlik kaybıdır (Rosen 1995: 51-53; Lipsey ve Courant 1996: 365-373; Barr 1993: 81-85; Wolf 1988: 23-24). Başka bir ifade ile, bu tip sektörlerde birden çok firmanın faaliyet göstermesi ekonomik olarak etkin olmadığı için ve yaşanan rekabet sonucunda nihai olarak tekel konumunda tek bir firma kalacağı için, bu tür piyasalara devletin iki şekilde müdahalesi söz konusu olabilmektedir. Birinci müdahale şeklinde, endüstri özel sektör elinde faaliyetini sürdürecektir ve devlet, götürü bir sübvansiyon ile endüstride faaliyet gösteren firmaya destek verecektir. İkinci müdahale şeklinde ise, devlet bu endüstriyi millileştirerek üretimi üstlenecek ve benzer bir şekilde üretimi sübvansiyonla destekleyecektir. Sonuç olarak devlet bu türdeki bir piyasa başarısızlığına, sübvansiyonla ya da kamu üretimi yoluyla veyahut da her ikisiyle birlikte müdahale ederek etkinlik düzeyini yükseltmeye çalışacaktır (Barr 1993: 82-83). Ancak özellikle son 20-30 yıldır yaşanan teknolojik gelişmeler ve doğal tekeller konusundaki ekonomik çalışmalar, bu alandaki kamu üretim tekelinin tek alternatif olmadığını, farklı ve daha etkin politikaların da izlenebileceğini ortaya koymaktadır (Veljanovski 1989:79-188).

Yaşanan teknolojik gelişmeler sonucunda, geçmişte doğal tekel konumunda olan telekomünikasyon hizmetleri, radyo ve televizyon yayıncılığı gibi hizmetlerin büyük bir bölümünün doğal tekel niteliğinin ortadan kalkması sözkonusu olmuştur. Teknolojide yaşanan gelişmelerle birlikte doğal tekel niteliğindeki sektörlerle ilişkin olarak yapılan ekonomik çalışmalarda da, üretim

sürecinin her aşamasının doğal tekel niteliği göstermeyebileceği ve doğal tekel niteliği göstermeyen işlevlerin özelleştirilebileceği tesbit edilmiştir. Örneğin, elektrik hizmetlerinin üretim, iletim, dağıtım ve satış olmak üzere dört aşamasının olduğu ve bunlardan üretim ve satışın doğal tekel niteliğinin bulunmadığı, sadece iletim ve dağıtım aşamalarının doğal tekel niteliğine sahip oldukları görülmüştür. Doğal tekel niteliğine sahip her sektör için bu tarz bir ayrıştırmayı yapmak mümkündür (Primeaux 1989: 129-134).

Bu alanla ilgili literatürdeki bir başka gelişme, Baumol, Panzar ve Willig (1982) tarafından geliştirilen **yarışmalı piyasalar teorisi** (contestable market theory) dir. Yarışmalı piyasalar teorisi; artan getirili bir piyasada tekel koşulları dahi bulunsa, piyasaya giriş-çıkış engelleri konulmamışsa, potansiyel rakiplerin tekeliyi etkin piyasa üretim ve fiyatına yakın bir şekilde çalışmaya zorlayacağı fikrine dayanır (Wolf 1988: 24; Cullis ve Jones 1998: 11-12). Böyle bir piyasanın oluşturulması ile hem statik hem de dinamik etkinlik sağlanacaktır. Tekelci, potansiyel rakiplerine piyasayı kaptırmamak için, hem etkin piyasa fiyatı düzeyine yakın bir fiyattan mallarını satacak, hem de ürün ve teknoloji geliştirme konusunda hassas davranacaktır. Buradaki giriş ve çıkış engellerinin olmamasından kasıt, sadece piyasaya potansiyel girişlerin tamamıyla serbest olması değildir. Aynı zamanda piyasadaki çıkışın da cezalandırılmaması gerektiğini ifade eder. Örneğin piyasadaki çıkacak bir firma açısından **batık maliyetlerin (sunk cost)** olmaması gerekir<sup>2</sup> (Cullis ve Jones 1998: 11). Büyük ölçekte batık maliyetlerin bulunması, doğal tekel durumunun doğması için temel nedenlerden biridir. Bu batık maliyetlerin olmaması için ve dolayısıyla ölçekten kazançların olduğu bir piyasayı yarışmalı piyasa haline getirebilmek için, devletin bu batık maliyetlerle ilgili sermayeyi üstlenmesi gerekir. Aksi takdirde, piyasaya girmek isteyen firmalar açısından bu batık maliyetler caydırıcı olacaktır (Cullis ve Jones 1998: 104). Bunun en güzel örneği demiryolu hatları ve tren istasyonlarıdır. Devletin demiryolları ve istasyonlarının sabit maliyetlerini üstlenmesi halinde bu altyapıdan yararlanarak piyasaya girmeye aday olan bir çok işletmecinin taşımacılık hizmeti vermesi ve taşımacılık hizmeti yürüten şirketlere potansiyel rakip olması, böylelikle rekabetçi sonuçlar elde edilebilmesi mümkün olabilmektedir.<sup>3</sup>

Yukarıda bahsettiğimiz bu gelişmelere bağlı olarak doğal tekellerin devlet bünyesinde bulundurulması zorunluluğu ortadan kalkmıştır. Devlet pür doğal tekel niteliği gösteren alanlarda dahi, yarışmalı piyasa koşullarını sağladıktan sonra, bu alandaki faaliyeti özel sektöre imtiyaz hakkı (franchising) vererek devredebilmektedir. Bu noktada, devletin sektörel düzenlemeleri önem kazanmaktadır. Devlet oluşturmuş olduğu düzenleme kurulları aracılığıyla, bu alanlarda özel sektörün faaliyetlerini denetlemekte ve hem ekonomik etkinlik

açısından, hem de toplumsal fayda ve maliyetler açısından düzenlemeler getirebilmektedir .

Sonuç olarak, geçmişte hep ekonomik bir zorunluluk olarak görülen ve başka alternatif olmadığı için etkisiz sonuçlar yaratsa dahi çok fazla eleştirilmeyen doğal tekel niteliğindeki elektrik, su, telekomünikasyon, demiryolu taşımacılığı, hava alanı işletmeciliği gibi kamu hizmetleri, artık eleştirilmekte ve etkin sonuçların elde edilmesi için, bir yandan özelleştirilerek ve bir yandan da imtiyaz sözleşmeleri ile devredilerek devlet bünyesinden çıkarılmaya çalışılmaktadır. Ancak hiç şüphesiz, düzenleme sürecinin de bünyesinde taşıdığı yetersizlikler ve olumsuzluklar vardır. Genel olarak bunlar; düzenlenen piyasadaki hizmetin niteliklerinin ya da teknolojisinin dondurulmuş olması, düzenleme kurumlarının yaratmış olduğu idari maliyetler ve düzenleme kurumlarının özel sektörün insiyatifiyle hareket etmesi şeklinde tanımlanan, **elegeçirme kuramına (capture theory)** özgü sonuçların doğması şeklinde sıralanabilir.

#### **2.4. Devletin Küçültülmesi Sürecinde Yasal-Kurumsal Serbestleşme**

Devletin küçültülme sürecinin bir boyutu da, geçmişte devletin tüketiciyi koruma, rekabeti sağlama gibi nedenlerle idari ve mali düzenlemeler yapmış olduğu alanlardaki düzenleme yetkisinden vazgeçmesini içeren yasal-kurumsal serbestleşme (deregulation); devletin piyasaya giriş, fiyat, miktar ve kalite düzenlemelerine gittiği alanlarda, bu uygulamalardan vazgeçmesi ve o alandaki faaliyetini tamamıyla piyasa sisteminin çalışma kurallarına bırakmasıdır.

Devletin düzenlemelerden vazgeçerek serbestleşmeye gitmesinin çeşitli nedenleri vardır. Bu nedenler, bir önceki başlıkta bahsettiğimiz nedenlerle paraleldir. Teknolojik gelişmeler, iktisat literatüründe yaşanan gelişmeler ve liberalizasyon-globalizasyon sürecinin bir sonucu olarak, devletin geçmişte düzenlemelere gittiği bir çok alanda, rekabet koşullarının gerçekleştirilmesi amacıyla yasal-kurumsal serbestleşmeye gittiği görülmektedir. Böylece geçmişte rekabete kapalı, teknolojik olarak durağan olan üretim alanlarında rekabetçi bir ekonomik yapının kurulması ve bunun getireceği teknolojik gelişmenin sağlanması, ürün çeşitliliğinde ve hizmet kalitesinde artış ile birlikte fiyatlarda ucuzlamanın gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Yasal-kurumsal serbestleştirme politikalarının, dünyada olduğu gibi Türkiye’de de başarılı örnekleri vardır. Bu alanda Türkiye’de yaşanan en çarpıcı örnekler, cep telefonu hizmetleri, toplu taşıma hizmetleri ve radyo-televizyon yayıncılığı alanında yaşanan gelişmelerdir.

### 3. DEVLETİN KAPASİTESİNİN GÜÇLENDİRİLMESİ

#### 3.1. Genel Bakış

Devletin sahip olduğu mevcut kapasitenin güçlendirilmesi, devletin etkinliğinin ve etkililiğinin arttırılmasında izlenebilecek yöntemlerden bir diğeridir. Devlet yönetiminin sahip olduğu kapasitenin etkinleştirilmesinde, yönetim anlayışının ve yönetimin taşıdığı niteliklerin çok büyük önemi vardır. OECD tarafından yapılan tanımlamaya göre iyi yönetimin unsurları olarak; teknik ve idari rekabet, organizasyon kapasitesi (becerisi), güvenilirlik, öngörülebilirlik ve kanun hakimiyeti, sorumluluk taşıma, katılımcılık, şeffaflık ve açık bilgi sistemi sayılmıştır (<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/emef/governance.htm>).

Devlet bünyesinde faaliyet gösteren kurumlar, gerek özerk bir çalışma alanının olmaması, gerek çalışanlara gerekli ve yeterli motivasyonun sağlanamaması ve gerekse rekabetten uzak bir çalışma düzeninin olması nedeniyle, ulaşabilecekleri en yüksek çalışma performansına ulaşamamaktadırlar. Dolayısıyla, devlet bünyesindeki kurumların daha etkin şekilde çalıştırılabilmesi için şu üç temel mekanizma öngörülmektedir (World Bank 1997: 77-78):

- 1) Toplumsal hayatta olduğu kadar, devlet içerisinde de kurallar ve kısıtlamaların güçlendirilmesi,
- 2) Devlet kurumları içinde daha fazla rekabetçi bir yapının oluşturulması,
- 3) Devlet içinde ve dışında, seçmenler ve küresel ortakların katılımının sağlanması.

#### 3.2. Kurallar ve Kısıtlamaların Güçlendirilmesi

Devletin yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki yetkilerin tam olarak bölünmesi ve bu erkler arasında geçişin olabildiğince kısıtlanması, keyfi devlet davranışlarını engelleyerek, ayrı ayrı işlevleri olan güçlerin birbirini denetlemesine ve geri bildirim mekanizmasının işlemesine imkan verecektir. Yasama ve yürütme erklerinin kullanımında hesap verme yükümlülüğünün getirilmesi ve bunun tamamıyla yargısal denetime tabi olması, devlet faaliyetlerinde etkinliği arttıracaktır. Ancak bu noktada, yargının bağımsız olması, başka bir deyişle idari ve siyasi kararlardan etkilenmemesi ve etkili şekilde işletilmesi gerekmektedir (World Bank 1997: 99-100). Bunların dışında devletin keyfi uygulamalarına karşı, uluslararası düzeyde destek sağlanması da



etkili olabilecektir. Bu çerçevede Avrupa Birliği (EU), Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması (NAFTA) gibi ticaret birlikleri ve Dünya Ticaret Örgütü (WTO) gibi ticaret organizasyonları, ticaret üzerindeki keyfi devlet uygulamalarının önüne geçebilmektedir. Bunların dışında Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (WB) gibi uluslararası organizasyonlar, şartlı olarak ülkelerin politika oluşumlarına müdahil olarak, devletin keyfi politikaları üzerinde caydırıcı yönde etki edebilmektedir (World Bank 1997: 101).

Devlet faaliyetlerinde yürütme erkinin kullanılması sırasında, idareye geniş takdir yetkisi verilmesi, keyfi ve yolsuzluklara açık bir yapı oluşmasına neden olmaktadır. Bu nedenle devletin etkinleştirilmesi sürecinde, idareye geniş takdir yetkisi veren uygulamaların kaldırılması ve yolsuzluk olasılıklarının azaltılması gerekmektedir. Bu amaçla devletin ekonomiye müdahale düzeyini azaltmaya ve dolayısıyla yolsuzlukların olduğu bataklıkları kurutmaya yönelik olarak, dış ticaret kontrollerini azaltan, piyasaya giriş engellerini kaldıran ve rekabetçi sonuçlar yaratan özelleştirme politikaları, yolsuzlukla mücadelede başarılı olacaktır. Devletin işleyişinde hiçbir kural ve kısıtlamanın işlemlerine imkan vermeyen yolsuzlukla mücadelede, bunun dışında yapılacak şeyler de vardır. Bunlardan birincisi, devletin personel yapısıyla ilgilidir. Devlet memurlarına siyasi baskıların azaltılması, ücret sisteminin adil ve yaşam standartlarına uygun olması, devlet personeli tarafından yürütülen işlerde yolsuzluk uygulamalarının azaltılmasını ve kurallara uygun davranışı teşvik etmektedir. İkinci olarak devlet faaliyetlerinde alabildiğine şeffaflığın sağlanarak kamuoyunun denetimine açılması ve yolsuzluğa karışmış kamu personellerinin etkili şekilde mahkemelerde cezalandırılması, yolsuzluk yapmanın riskini artıracak, yolsuzluk talebini azaltacaktır (World Bank 1997: 105-107).

### **3.3. Devlet Kurumlarında Rekabetin Sağlanması**

Devletin tüm kurumlarında rekabetin sağlanabilmesi için, devlet personelinin çalışma ve yaptığı işte kaliteyi arama arzusunun daima canlı tutulması gerekmektedir. Bunun için çalışanları motive edecek bir atama, terfi ve ücret politikasına ihtiyaç vardır. Kayırmaya dayalı atama ve terfi sisteminin olduğu ve yetersiz ücretlerin uygulandığı bir yapıda hiçbir personelin daha çok ve iyi çalışmak gibi bir arzusu olmayacaktır. Dolayısıyla personelin işe alınışı ve yükseltilmesi sırasında tamamıyla liyakat esaslarına uyulması, personelin kendi arasında rekabet etmesine ve bu yolla hizmet kalitesinin yükselmesine imkan verecektir. Ayrıca personelin yeterli ve cazip ücretler alması da, işe alınış, terfi ve işte kalma arzusu açısından niteliklerin yükselmesini sağlayacaktır. Ancak birçok ülkede kamu personeli sayısının, düşük kalitedeki işgücünü de

kapsayacak şekilde, adeta bir işsizlik sigortası aracı gibi kullanılarak şişirilmesi sonucunda, kamu personelinin ücretleri aşınmaya uğramıştır. Ayrıca kamu personelinin atanmasında ve terfi ettirilmesinde liyakata dayalı bir sistem yerine kayırma esasına dayalı bir sistemin kökleşmesi, bürokrasinin kalitesini ve kabiliyetlerini düşürmektedir (World Bank 1997: 92-95).

Devlet kurumlarında rekabetin sağlanabileceği alanlardan birisi de, geçmişte genellikle devlet tekeli konumunda bulunan kamu malları ve hizmetlerinin sağlanmasıyla ilgilidir. Bu hizmetlerin yerine getirilmesinde devlet tekelinin varlığı, yapılan işin etkinliğinin ve performansının artırılmasına yönelik taleplerin önüne geçmektedir. Bu alanlarda etkinliğin artırılmasının tek yolu, bu alanların rekabete açılmasıdır. Daha önceki başlıklarda değindiğimiz gibi, teknolojik gelişmeye bağlı olarak telekomünikasyon, elektrik ve diğer kamu hizmetlerinde özel sektörün katılımı ile rekabetin sağlanabilmesi, bu alanlardaki taleplerin genişlemesine ve bu hizmetlerin sağlanmasındaki etkinliğin yükselmesine imkan verecektir. Ayrıca gerek kamu kurumlarının günlük hizmetlerinin sağlanması gerekse rutin bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesi ile ilgili olarak, taşeronla verme (contracting out) yönteminin kullanılması, hizmette kalite, fiyat avantajı ve tasarruf sağlayabilmektedir. Bu yöntemin uygulanması ile ilgili olarak birçok ülkenin başarılı deneyimleri olduğu gibi (World Bank 1997: 87-89), ülkemizde de kamu kurumlarının temizlik, ulaşım ve yemek hizmetlerinin ihale edilmesi, ya da belediyelerin çöp toplama ve temizlik hizmetlerini ihale etmesi gibi bazı başarılı örnekler gösterilebilir. Bunların dışında Telekom, TEDAŞ ve vergi daireleri gibi kurumların tahsilatlarını bankalar aracılığı ile gerçekleştirmesi uygulamaları da, başarılı hizmet ihalesi örnekleridir. Bu alandaki seçenekler ve bunlardan elde edilecek kazançlar, çok geniş imkanlar sunmaktadır.

#### **3.4. Devletin Halka Yakınlaştırılması**

Devletin yürütmüş olduğu çeşitli hizmetler ve izlediği politikalar ile ilgili olarak toplumdaki her kesimin katılımının sağlanması ve bir uzlaşma içerisinde faaliyetlere yön verilmesi başarıya ulaşmayı kolaylaştırmaktadır. Bu katılımın ve uzlaşmanın olmadığı ortamlarda, genellikle hükümetler çıkar gruplarının ağına düşmekte ve toplumun aleyhine olan politikalar uygulamaya sokulabilmektedir<sup>4</sup>. Devletin doğru politikalar belirleyebilmesi ve bunları geniş bir toplumsal destekle uygulayabilmesi için, toplumdaki her kesime yakın olması gerekmektedir.

Devletin halka yakınlaştırılması ve yönetimde, halkın katılımı sayesinde daha yüksek başarı düzeylerine ulaşma amacı çerçevesinde son zamanlarda

sıkça gündeme gelen bir kavram da, yönetim (governance) kavramıdır. Bu kavram, yönetim kavramının içerdiği tek taraflı eylem tarzı yerine yöneten ve yönetilenler arasında yaşanacak etkileşimin sonucunda oluşacak eylem tarzını ifade etmektedir. Yönetişim, yöneten ve yönetilenlerin birlikte yönlendirme sürecidir. Bu yönetim anlayışı çerçevesinde yönetimde ortaklık, demokratiklik, açıklık, hesap verme yükümlülüğü, çoğulculuk ve yerelleşme kavramları ön plana çıkmaktadır. Bu bağlamda devlet yönetiminde sorumluluğun, devletten sivil topluma doğru kayması söz konusu olmaktadır. Yönetişim kavramı, aslında günümüze değin kullanılmakta olan ademi merkeziyetçilik, katılımcı demokrasi ve şeffaf yönetim kavramlarının hepsini birden içermektedir (<http://www.yeniturkiye-dergisi.com.tr/issue.exe?8>).

Devletin halkın katılımını sağlayabilmesi için ilk olarak, toplumdaki çeşitli gruplara örgütlenme ve kendilerini temsil edebilme şansını vermesi gerekmektedir. Bu örgütlerin, politikaların oluşturulduğu kurullarda gerçek anlamda temsil edilmesi ile, hem devletin şeffaflığı sağlanacak, hem vatandaşların devlete karşı itibarı artacak, hem de politikaların tam bilgiye yakın bir donanımla belirlenmesi mümkün olacaktır (World Bank 1997: 116-118). Yakın bir geçmişte ülkemizde birkaç bankanın yönetiminin Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na devri ile başlayan ve yaklaşık 10 milyar dolar gibi bir meblağı Hazine'nin yükümlülüğü haline getiren siyasi kararın, toplumda yarattığı infial ve devlete olan güvende yarattığı tahribat hala hafızalarımızda tazeliğini korumaktadır. Bu konuda halkın geniş katılımını dikkate alınarak verilecek bir kararın neticesinin, bu şekilde olacağını hiç kimsenin düşünmesi mümkün değildir.

Devletin halka yaklaşmasının bir yolu da, devletin daha çok yerelleşmesidir (localization). Devletin birçok hizmeti ile ilgili olarak merkeziyetçilikten kurtulup ademi merkeziyetçi bir zihniyetle örgütlenmesi, politik istikrar, kamu hizmetlerinin performansı, eşitsizlik ve makroekonomik istikrar açısından olumlu şekilde etkili olabilmektedir (World Bank 2000: 107). Hizmetlerde performans yükselmesinin üç nedeni vardır. Bunlardan birincisi, bazı hizmetlerin yerel birimler tarafından organize edilmesi sayesinde, o bölgenin özellikleri ve hizmetin gerekleri konusunda daha doğru kararların verilebilmesidir. Ayrıca değişen şartlara uyumun daha kolay ve daha az maliyetle gerçekleşmesi de, hizmetteki etkinliği yükseltmektedir. İkinci olarak, kamu hizmetleri performansının değerlendirilmesinde fiziksel olarak yakın konumda olan vatandaşların hizmetleri değerlendirmesi, hem daha kolay ve ucuz, hem de daha başarılı olmaktadır. Son olarak, ülke düzeyinde yerel birimler arasında yaşanacak rekabet yoluyla da yürütülen hizmetlerde performans yükselmesi mümkün olabilmektedir (World Bank 2000: 108-109).

Ülkemizde, büyük şehirlere doğru yaşanan hızlı göç olgusunun altında yatan neden de bu mantıkla ilişkilendirilebilir. Ülkemizde, batıdaki büyük şehirler doğudaki küçük şehirlere ve daha küçük yerleşim birimlerine göre daha fazla kamu hizmeti almaktadır. Ayrıca büyük şehirlerde yaşamının getirdiği ilave bir maliyet (vergi) de sözkonusu değildir. Çünkü devlet, vergi vermek istemeyen bireylerden ne batıdaki büyük şehirlerde ne de doğudaki şehirlerde vergi alabilmektedir. Bu nedenle ülkemizdeki “ayak oylaması,”<sup>5</sup> büyük şehirlerin kazandığını göstermektedir.

#### **4. TÜRKİYE’DE DEVLETİN ETKİNLEŞTİRİLMESİ İÇİN ÖNERİLER**

##### **4.1. Temel Hedefler ve Öneriler**

Gelişmiş, gelişmekte olan ya da az gelişmiş ülkelerin hepsinde gündemdeki ekonomik konuların hiç şüphesiz bir kısmı devletin ekonomik hayattaki rolü, etkisi ve devletin ekonomik hayat üzerindeki olumsuz etkilerinin en aza indirilmesi için yapılması gerekenler ile ilgilidir. Hemen her ülkede devletin ekonomik faaliyetler üzerinde yarattığı olumsuzluklardan hoşnutsuzluk ve bunlarla ilgili arayışlar vardır. Bu hoşnutsuzluk arayışı Türkiye, Brezilya, Endonezya gibi gelişmekte olan ülkelere olduğu kadar, İngiltere, Almanya, ABD gibi gelişmiş ülkelerde de sözkonusudur.

Devletin yeniden yapılandırılması arayışları ya da devletin faaliyet alanı ile ilgili optimum bir sınır belirleme çabaları çok eskilere gitmektedir. Uzun bir geçmişi olan bu çabaların günümüzde de devam ettiğini görmekteyiz. Bu anlamda devletin optimal büyüklüğünün ve optimal kurumsal yapısının ne olması gerektiğine yönelik bir çok ampirik çalışma yapılmış ve yapılmaktadır. Burada özellikle üzerinde durulması gereken husus, devletin GSMH’den kullandığı kaynağın büyüklüğü kadar, devlet organizasyonu çerçevesinde oluşturulan kurumsal yapının da ekonomik faaliyetler üzerinde etkiler yarattığının görülmesidir. Devlet, oyunun kurallarını koyan ve ekonominin gelişimini aktif ya da pasif olarak belirleyen bir kurum olarak çok önemli bir rol üstlenmektedir. Dolayısıyla ekonominin gelişimini belirlemede olan devlet organizasyonunun ve devletin ekonomiye müdahale politikalarının etkinlik düzeyi, ulaşılabilecek sonuçların da başarılı ya da başarısız olmasına yol açacaktır. Bu nedenle, etkin devlet kavramı ve devletin etkinleştirilmesine yönelik arayışlar ve politika önerileri önem kazanmaktadır. Bu bağlamda devletin kapasitesine uygun bir faaliyet alanının belirlenmesi ve mevcut kapasitenin kullanımında iyileştirilmelerin sağlanması, temel hedefler olarak gündeme gelmektedir.

#### **4.2. Türkiye’de Devletin Kapasitesine Uygun bir Faaliyet Alanının Belirlenmesi**

İktisadi olarak minimal devlet, sınırlı devlet, sosyal refah devleti ve sosyalist devlet gibi farklı kapsamlarda devlet tanımı yapmak mümkündür. Bu devlet tiplerinden hangisinin ideal devlet tipi olduğu iktisatçılar arasında tartışılan bir konudur (Güran 2000:50-58, 150-151). Ancak etkin devlet kavramı çerçevesinde düşünüldüğünde, bu devlet tiplerinden hangisinin ideal olduğundan daha çok, ele alınan ülkenin gelişmişlik düzeyi ve devlet organizasyonunun kapasitesi önem kazanmaktadır.

Türkiye gelişmekte olan bir ülke olup, bir çok ekonomik ve toplumsal alanda az gelişmişlik göstergesi olarak kabul edilebilecek özellikleri bünyesinde barındırmaktadır. Hiç şüphesiz, kendisi az gelişmiş bir ülke olan Türkiye’nin devlet organizasyonu da çok zayıf bir kapasiteye sahiptir ve kendi toplumuna maliyetler yükler şekilde işlemektedir. Dolayısıyla Türkiye’de devletin faaliyet alanı, gelişmiş ülkelerin yüksek kapasiteli devletlerinin faaliyet alanından daha dar tutulmalıdır. Aksi takdirde, geçmişte ve günümüzde çok aşına olduğumuz şekilde, devletin yürütmüş olduğu faaliyetlerde öncelikleri kaybetmesi (ya da çıkar grupları tarafından kaybettirilmesi) ve başarısız olması kaçınılmazdır. Türkiye’de devletin yürüttüğü faaliyetlerde yaşanan en önemli sorunlardan birisi budur.

Türkiye’de devlet, yürütmüş olduğu en temel kamu hizmetlerinde dahi etkin sonuçlar üretememektedir. Bu noktada, temel kamu hizmetlerine ilişkin alanlarda Türkiye ile (en azından bundan 20 yıl öncesine kadar) hemen hemen aynı konumlarda olan bazı gelişmekte olan ülkeler ile gelişmiş ülkelerin bir karşılaştırmasını yapmak faydalı olacaktır. Tablo-1’de bu karşılaştırma yapılmaktadır.

Tablo-1’in incelenmesinden de görüleceği gibi, Türkiye alt yapı hizmetlerinde gelişmiş ülkelerin çok çok gerisinde yer almaktadır.

Bunun dışında, Türkiye’nin eğitim ve sağlık hizmetleri alanlarına da oldukça yetersiz kaynak ayırdığı görülmektedir. Türkiye 1995 yılında sağlığa GSYİH’nın %2,37’sini, eğitime %2,2’sini ayırırken, gelişmiş ülkelerde bu rakamlar %6,8 ile %5 arasında değişmektedir. Örneğin, eğitim hizmetlerinde Almanya GSMH’sının %4,8’ini, Fransa %6,1’ini, Amerika Birleşik Devletleri %5,4’ünü, Yunanistan %2,9’unu, İspanya, %4,9’unu harcamaktadır. Bu oran Avrupa Birliği ortalaması olarak %5,3 dür. Üstelik bu ülkelerde 0-14 yaş nüfusun toplam nüfusa oranı sırasıyla %16, %19, %22, %17 ve %16 dır.

Türkiye’de ise bu oran %31 dir. Dolayısıyla Türkiye, eğitilmesi gereken nüfusunun büyüklüğü diğer ülkelerle kıyaslandığında daha yüksek olmasına rağmen, eğitime nisbi olarak daha az kaynak ayırmaktadır. Sağlık alanı ile ilgili göstergeler de Türkiye’nin sağlığa yeterli kaynak ayırmadığını göstermektedir.

**Tablo-1: Türkiye’de ve Diğer Bazı Ülkelerde Kamu Hizmetlerine İlişkin Büyüklükler (1995)**

Ülkeler	Altyapı Hizmetleri					
	Elektrik <sup>1</sup>	Telefon <sup>2</sup>	Asfalt Yol <sup>3</sup>	Sağlık <sup>4</sup>	Eğitim <sup>5</sup>	Savunma <sup>6</sup>
ABD	11576	626	60,7	6,48	5,4 (22)	3,8
Almanya	5527	513	99	8,13	4,8 (16)	-
Arjantin	1519	159	29,1	-	3,3 (29)	1,7
Brezilya	1609	85,1	9,2	-	5,5 (32)	1,7
Endonezya	263	16,8	47,5	-	1,4 (33)	1,8
Fransa	5892	558	100	7,97	6,1 (19)	3,1
G. Afrika	3906	94,2	42,7	-	6,8 (39)	2,2
G. Kore	3606	412	76	1,88	3,7 (23)	3,4
İngiltere	5081	502	100	5,86	2,8 (19)	3
İspanya	3594	99	385	5,77	4,9 (16)	1,6
Japonya	6937	487	73,6	5,58	-	1
Pakistan	322	16,3	57	0,84		6,1
Portekiz	2857	367	86	4,98	5,5 (18)	2,6
Türkiye	1057	212	23	2,37	2,2 (31)	4
Yunanistan	3259	494	91,7	4,38	2,9 (17)	5,5

<sup>1)</sup> Kişi başına yıllık kilovat saat elektrik tüketimi,

<sup>2)</sup> 1000 kişiye düşen telefon hattı sayısı,

<sup>3)</sup> Asfalt yolların toplam yollara yüzde olarak oranı,

<sup>4)</sup> Sağlık harcamalarının GSYİH’ya oranı,

<sup>5)</sup> Eğitim Harcamalarının GSMH’ya oranı, (0-14 yaş nüfusun toplam nüfusa oranı)

<sup>6)</sup> Savunma harcamalarının GSMH’ya oranı.

**Kaynak:** World Bank, World Development Indicators 1999 CD ROM’undan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Öte yandan Türkiye, savunma harcamaları alanına gelişmiş ülkeler düzeyinde, hatta bir çok gelişmiş ülkeden daha fazla kaynak aktarmaktadır. Türkiye, bu alanda ele alınan ülkelerden Pakistan ve Yunanistan’dan sonra üçüncü sırada yer almaktadır. Üstelik bir çok ülkede profesyonel askerlik uygulanırken, Türkiye’de silah altındaki askerlere reel olarak hemen hemen hiç bir ücret ödenmemesi, savunma hizmeti için ayrılan kaynağın gerçekte daha da yüksek olduğunu ifade etmektedir.

Türkiye’de yürütülen kamu hizmetlerinin etkin olarak sunulmadığına ilişkin başka alanlardan da veriler verilebilir. Örneğin adalet hizmetleri alanından bir kaç gösterge, konunun vahametini göstermesi açısından etkili olacaktır (<http://www.adli-sicil.gov.tr/istatist.htm>; [http://www.turkhukuksitesi.com/ilginç\\_istatistikler.shtml](http://www.turkhukuksitesi.com/ilginç_istatistikler.shtml)):

- Türkiye’de ortalama yargılama süresi<sup>6</sup>; genel olarak hukuk mahkemelerinde 175 gün, ceza mahkemelerinde 219 gündür.
- Hukuk davalarında bir davanın ortalama süresi 45-90 saniyedir.
- 1999 Ağustos öncesi itibariyle 1 yıllık hapis cezasının parasal karşılığı 3,650,000.-TL dir ve paraya çevrilen hapis cezalarının oranı, 1 yılın altındaki hapis cezalarının %95’i dir.

Toplumsal alanda bireylerin adalet sistemine güveni kalmamıştır. Adeta mevcut adalet sistemi ile suç işleyen yanına kar kaldığına ilişkin bir kanaat oluşmuştur. Toplumda resmi adalet sistemine duyulan güvensizlik, gerçek adaleti sağlamak için bireysel ve örgütsel hareketlere yol açmaktadır. Çek senet mafyaları, adliye binalarında ve dışında yaşanan tartışmalar ve kavgalar, resmi adalet sistemine isyanın en belirgin örnekleridir. Resmi rakamlara göre yaklaşık 700 bin askeri silah altında bulunduran Türkiye, toplumsal hayatın temel unsuru olan adalet kavramını ciddi şekilde aşındıran af uygulaması ile 70 bin mahkuma, çağdaş infaz koşullarında cezalarını tamamlamamıştır. Türkiye, bu tercihleri ile toplumsal açıdan önceliklerinin gelişmiş batı toplumlarından farklı olduğunu ilan etmiştir. Hiç şüphesiz bütün bu sonuçları yaratan durum, yine devletin adalet hizmetleri için bütçesinden ayırdığı kaynakla doğru orantılıdır. 2000 yılı bütçesinden devletin Adalet Bakanlığı, Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Yargıtay için verdiği ödenek, toplam Konsolide Bütçe ödeneklerinin yaklaşık %1’idir. Aynı yıl Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı için Konsolide Bütçe’den ayrılan pay, yaklaşık %11’dir. Bu rakamlar Türkiye’nin önceliklerinin farklı olduğu tesbitimizi teyit etmektedir. Ayrıca altyapı, eğitim, sağlık ve adalet hizmetlerine yeterli kaynağı ayıramayan Türkiye’de, gelişmiş ülkelerden bir kaç kat daha fazla sayıda lojman, makam aracı ve sosyal tesis bulunduğu da şahit olmaktayız. Bunlara destekleme alımları, sübvansiyonlu tarım kredileri, KİT transferleri, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan ödemeler gibi başka alanlara ayrılan kaynakları da ekleyebiliriz. Dolayısıyla Türkiye’de devletin yürüttüğü faaliyetlerde amaçlar hiyerarşisi kaybolmuştur. Devlet, önceliklerini ve temel fonksiyonlarını kaybetmiştir.

Bunlar dışında devletin temel finansman kaynağı olan vergilerin yönetim ve denetimi alanında da çok büyük yetersizliklerin olduğu aşikardır. Yıllardır

Türkiye’de vergi tahsilatını artırmak için “reform“ adı altında yeni kanunlar çıkarılmaktadır. Ancak bu kanunlar ile getirilen uygulamaların hiçbiri vergi reformu niteliğini hak etmemektedir. Çünkü Türkiye’de getirilen bir değişikliğin vergi reformu niteliğini kazanabilmesi için, çağdaş vergi yönetim ve denetiminin unsurları olan şu özellikleri mutlaka taşıması gerekmektedir:

1. Üniter bir gelir vergisi sistemine geçilmesi,
2. Tüm vergi konusu olayları ve kişileri gerçekten vergi konusu yapacak bir yapılandırmaya gidilmesi,
3. Vergi denetiminin etkinlik ve caydırıcılığının artırılması,
4. Toplumdaki vergi adaleti bilincini yerleştirecek bir uygulamanın temin edilmesi.

Ancak bu niteliklere sahip bir uygulamanın gerçekleştirilmesinin ön koşulu, devletin, vatandaşlarının sağlıklı bir envanterine sahip olması ve buna bağlı olarak da gelir ve harcama akımlarını izleyebilmesidir.

Sonuç olarak; Türkiye’de devletin kapasitesi sınırlıdır. Ancak devlet aracılığı ile yapılmak istenen işlerin hacmi çok büyüktür. Devletin, kapasitesi ile ilgili sınırlılığa bağlı olarak, üstlenmiş olduğu işleri etkin şekilde yapamaması gayet doğaldır. Türkiye’de devlet, vatandaşlarının envanterine sahip değildir, kamu hesaplarını sağlıklı şekilde izleyememektedir, kayıtdışı özel faaliyetler olduğu gibi kayıtdışı bir devlet de vardır. Devlet vergi toplayamamakta, yönetim ve denetim görevini sağlıklı şekilde yürütememekte, sağlık, eğitim ve adalet hizmetleri alanında yapması gereken görevleri etkin şekilde yapamamakta ve istikrarlı bir makroekonomik yapı sağlayamamaktadır. Ancak diğer taraftan devlet, bir çok başka alanda da kendine vazifeler bulmaktadır. Bu tesbitten hareketle Türkiye’de devletin etkinliğini arttırmak için, sahip olunan düşük kapasiteye uygun bir şekilde daha sınırlı bir alanın tanımlanması gerekmektedir. Bu çerçevede devlet, genel idarede, istikrarlı bir makroekonomik dengenin sağlanmasında, adalet, güvenlik, diplomasi, alt yapı, toplumdaki korunmaya muhtaç olanlar ile çevrenin korunmasında, sağlık ve eğitim alanlarında en etkin işleyişi sağlamak üzere yeni bir idari ve mali yapılanmaya gitmelidir. Bu alanlardaki etkin bir yönetim; toplumsal huzuru, refahı ve piyasaların etkin işleyişini mümkün kılacaktır. Aksi taktirde rekabetin çok büyük önem kazandığı uluslararası arenada, etkin işlemeyen bir devlet ve bunun uzantısı olan etkin işlemeyen piyasalarla Türkiye’nin hep az gelişmiş bir ülke olarak kalması kaçınılmazdır.



### 4.3. Türkiye’de Devletin Kapasitesinin İyileştirilmesi

Türkiye’de devlet tarafından yürütülen faaliyetlerde etkin sonuçların üretilmesinin bir boyutu da yönetim anlayışı ile ilgilidir. Daha önce de ifade ettiğimiz gibi iyi bir yönetimin unsurları; teknik ve idari rekabet, organizasyon becerisi, güvenilirlik, öngörülebilirlik ve kanun hakimiyeti, sorumluluk taşıma, katılımcılık, şeffaflık ve açık bilgi sistemidir (<http://www.oecd.org/puma/governance/emef/governance.htm>). Bu unsurların yerine getirilebilmesi için; devlet organizasyonu içinde kurallar ve kısıtlamaların güçlendirilmesi, kurumlar arasında rekabetçi bir yapının oluşturulması ve katılımcılığın sağlanması temel mekanizmalar olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu mekanizmalar çerçevesinde Türkiye’de devletin faaliyetlerinin iyileştirilmesi için uygulanması gereken temel önerileri şu şekilde sıralayabiliriz:

1. Devlet faaliyetlerinde idareye geniş takdir yetkisi veren düzenlemelerden vazgeçilmelidir. Bunun yerine, kurumların yetki ve sorumluluklarını iyi şekilde belirleyen ve idarenin keyfi uygulamalara yönelmesini önleyecek düzenlemeler yapılmalıdır. Ayrıca idareye hesap verme sorumluluğunun getirilmesi gerekmektedir.

2. Devlet faaliyetlerinde yolsuzlukları engellemek için, devletin ekonomik rant üzerindeki kontrol alanını daraltan, piyasada rekabeti tesis eden, siyasetin bürokrasi üzerindeki baskısını azaltan, faaliyetlerde şeffaflık ve katılımı hedefleyen, personel yapısında ödül ve ceza sistemini iyi işleten bir anlayışla yönetim yapısının oluşturulması gerekmektedir.

3. Kamu personelinin atama ve terfiinde, liyakat ve performans temelli bir anlayışın egemen kılınması gerekmektedir. Bu süreç, işe girişte ve işbaşında rekabet unsurunu harekete geçirecek ve etkinliğin artmasına hizmet edecektir.

4. Devlet tarafından yürütülen faaliyetlerden rekabetçi çözümlerle gerçekleştirilmesi mümkün olanların, piyasa tarafından gerçekleştirilmesine imkan sağlanmalıdır.

5. Ademimerkeziyetçi bir anlayışla yöneten ve yönetilen arasındaki bilgi akışının ve denetimin daha kolay ve sağlıklı gerçekleşebileceği bir yönetim anlayışının belirlenmesi gerekmektedir. Bu sayede yönetime katılımın sağlanması ve farklı yerel birimler arasında rekabet şartlarının oluşturulması da mümkün olabilecektir.

## 5. SONUÇ

Piyasa ve devlet birbirlerinin rakibi değil, tamamlayıcılarıdır. Başka bir deyişle iktisadi oyun, bir takım oyunudur. Takım oyuncularından birisinin etkin çalışmaması ekibin uyumunu bozacak ve yenilgi kaçınılmaz olacaktır. Üstelik bu oyunda devlet, oyunun stratejisini de belirleyen lider konumundadır. O halde stratejiyi belirleyecek lider konumundaki oyuncunun görevini en etkin şekilde yapması, ekibin başarısı için ön koşuldur.

Etkin devlet kavramı, özellikle az gelişmiş ülkelerin devlet faaliyetlerinde etkinliğin yükseltilmesi için çok önemli stratejiler ortaya koymaktadır. Bu çerçevede devletin, kapasitesine uygun bir faaliyet alanı temelinde kendisini yeniden tanımlaması ve kapasitenin iyileştirilmesi önem kazanmaktadır.

Türkiye’de devletin düşük kapasitesine bağlı olarak, kendisini genel idare, adalet, diplomasi, altyapı, eğitim ve sağlık alanları çerçevesinde sınırlandırması ve bu alanlardaki faaliyetlerinde başarılı sonuçlar elde etmek üzere odaklanması, etkin devlete ulaşmak için önemli adım olacaktır. Bunun yanında devletin kapasitesinin iyileştirilmesi için de şeffaf, katılımcı, rekabetçi, iyi tanımlanmış kurallar ve kısıtlamalar ile ademi merkezîyetçi bir anlayışla yönetim anlayışının şekillendirilmesi gerekmektedir. Bunların yapılması ülke içindeki toplumsal refahın ve huzurun artması için değil, aynı zamanda uluslararası düzeyde rekabet edebilen bir ülkenin varolabilmesi için de kaçınılmaz gözükmektedir.

## KAYNAKÇA

- BARR, Nicholas 1993 **The Economics of the Welfare State**. Stanford: Stanford University Press.
- BAUMOL, W., J. PANZAR ve R. WILLIG 1982 **Contestable Markets and Theory of Industry Structure**. New York.
- BENNET, James 1998 “Yeni Bilgi Teknolojisi ve Refah” **Liberal Düşünce**. 3, 9:90-94.
- BRAEUTIGAM, Ronald R. 1989 “Optimal Policies for Natural Monopolies.” R.SCHMALENSEE ve R. WILLIG (Ed.), **Handbook of Industrial Organization**. Amsterdam: Elsevier Science Publishers.
- CIFUENTES, Mercedes 1993 “Health Care” içinde: C.LARROULET (Ed.), **The Chilean Experience: Private Solutions to Public Problems**. 53-95.

- CİNGİ, Selçuk 1993 “Devleti Küçültmek ya da Küçük Düşürmek.” **Ekonomide Ankara Dergisi**. 54: 3-4.
- CULLIS, J.G. ve P.R. JONES 1998 **Public Finance and Public Choice Analytical Perspective**. London: Mc. Graw Hill Book Company.
- GÜRAN, Mehmet Cahit 2000 **Kamusal Müdahaleler ve Ekonomik Performans**. Ankara: Hacettepe Üniversitesi SBE, (Yayınlanmamış Doktora Tezi)
- HEMMING R., HEWITT, MACKENZIE 1991 “Kamu Harcamalarının Verimliliği.” (Çev. Doğan Cansızlar) içinde: K. CUE ve R.HEMMING (Ed.), **Kamu Harcamaları Rehberi**. Ankara: Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 26-32.
- HEMMING, R. ve K.MIRANDA 1991 “Özelleştirme.” (Çev. Doğan Cansızlar) içinde: K. CUE ve R.HEMMING (Ed.), **Kamu Harcamaları Rehberi**. Ankara: Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 139-146.
- KRUGMAN, P.R. ve M.OBSTFELD 1997 **International Economics**. New York: Addison-Wesley Inc.
- LIPSEY, R. ve P.E.COURANT 1996 **Economics**. New York: Harper Collins Publisher.
- MUSGRAVE, Richard A. 1996 “The Role of the State in Historical Perspective.” **International Tax and Public Finance**. 3, 3: 247-258.
- PRIMEAUX, Walter J. 1989 “Electricity Supply: An End to Natural Monopoly.” C.VEJANOVSKI (Ed.), **Privatisation&Competition**. London: Institute of Economic Affairs.
- ROSEN, Harvey 1995 **Public Finance**. Boston: Mc Graw Hill.
- SCHIOVO-CAMPO, Salvatore 1996 “Reforming the Civil Service.” **Finance and Development**. 33, 3: 10-13.
- STIGLITZ, Joseph E. 1988 **Economics of the Public Sector**. New York: W.W. Norton Company.
- TANZI, Vito 1997 “The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective.” **IMF Staff Papers**. No: WP/114.
- VELJANOVSKI, Cento 1989 **Privatisation&Competition**. London: Institute of Economic Affairs.
- WOLF, Charles 1988 **Market and Governments**. Cambridge: The MIT Press.
- WORLD BANK 1997 **The State in a Changing World**. World Development Report

1997 New York: Oxford University Press.

2000 **Entiring the 21 st Century**. World Development Report 1999/2000  
New York: Oxford University Press.

<http://www.yeniturkiye-dergisi.com.tr/issue.exe?8>

<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/emef/governance.htm>

<http://www.adli-sicil.gov.tr/istatist.htm>

[http://www.turkhukuk sitesi.com/ilginç\\_istatistikler.shtml](http://www.turkhukuk sitesi.com/ilginç_istatistikler.shtml)

### NOTLAR:

<sup>1</sup> Vergi Rekabeti; ülkelerin vergi sistemlerini, sermayeyi ve yatırımları kendi ülkesine çekecek ve diğer ülkelerin vergi sistemiyle rekabet edecek düzeyde düşük vergi oranları ve vergisel avantajlar içerecek şekilde kurması anlamında kullanılmaktadır.

<sup>2</sup> Batık maliyetler (sunk costs); bir endüstrideki herhangi bir firmanın, endüstriden ayrılmak istediğinde, geri alamadığı için katlanmak zorunda olduğu maliyetlerden oluşmaktadır.

<sup>3</sup> Doğal tekel piyasalarına ilişkin olarak alternatif rekabetçi piyasa çözümleri olan Chamberlaingil Tekelci Rekabet Teorisi, bir hizmetin alternatif ikame olanakları ile rekabetçi bir yapıya kavuşturulması esasına dayanır. Örneğin ulaşım alanında, demiryolu, karayolu ve havayolu hizmetlerinin deregüle edilerek birbirleri ile rekabet etmeleri sağlanabilir. Öte yandan, Demsetz Rekabet Teorisi (ki doğal tekeller alanında imtiyaz hakkı için yapılan ihalede rekabetçi bir yapı oluşturarak, tekel karının törpülenmesi ve yürütülecek hizmetin temel unsurlarının sözleşmeyle belirlenmesi esasına dayanır) için ise, Braeutigam (1989)'a bakınız.

<sup>4</sup> Amerika Birleşik Devletleri'nde 1990 yılı için hesaplanan rakamlara göre, şeker sektörünü ve çalışanlarını desteklemeye yönelik bir ithalat kotasının yarattığı sonuçlar çok çarpıcıdır. Buna göre uygulanan şeker kotasının sağladığı yurdiçi üretim artışı %23, yurdiçi tüketim azalışı %9, yurdiçi fiyat artışı %66 dır. Şeker kotasının maliyet yarar analizi sonucundaki etkilerinin de ulusal refahı düşürdüğü görülmektedir. Şeker kotasından dolayı üretici fazlası 1 milyar 66 milyon dolar artmakta, tüketici fazlası ise 1 milyar 646 milyon dolar azalmaktadır. Dolayısıyla kotanın yaratmış olduğu refah kaybı, 580 milyon dolardır. Söz konusu bu refah kaybı; üretim ve tüketim çarpıklıkları ile kotaları kullanan yabancı ihracatçıların elde ettiği kota rantından oluşmaktadır (Krugman ve Obstfeld 1997: 201-202).

<sup>5</sup> Teoride ayakla oylama (tiebout ya da voting with your feet) hipotezi olarak bilinen bu durum, çeşitli yerel yönetim birimleri arasında, vatandaşların sunulan hizmetlerden elde ettikleri faydalar ve yüklendikleri maliyetleri (vergiler gibi) karşılaştırarak, hayatlarını sürdürecekleri yeri belirlemeleri esasına dayanır. Böylece hizmet kalitesi yüksek ve etkin çalışan yerel birimler hem nüfus, hem de iktisadi olarak büyürken, diğerleri küçülmektedir (Cullis ve Jones 1998: 300-301).

<sup>6</sup> Ortalama yargılama süresi; bir davanın mahkemeye intikal etmesi ile karar verilmesi arasında geçen süre olarak tanımlanmaktadır.