

DEVLET VE EKONOMİK KALKINMA

Ahmet ULUSOY*

GİRİŞ

Kalkınma konusuyla ilgilenen ilk iktisatçılar, ekonomik kalkınma için büyük öneme sahip toplumsal harcamaların yapılması ve altyapının inşasında devletin çok önemli rolü olduğunu bilincine vardılar. Bununla beraber, çoğu analistler çalışmalarını devletin altyapı faaliyetleri ile ilgili alanda yoğunlaştırdılar: Onlar, piyasa ekonomisinin başarısız olduğu altyapı çalışmalarını devletin daha iyi sağlayabileceğine inandılar. Bu faaliyetlere, kalkınmakta olan ülkelerde aşırı önem verildiğinden, verilen önem derecesine göre ülkeler çeşitli açılardan farklılıklar göstermektedir. Piyasa ekonomisinin fiyat hareketlerini yansıtmadaki eksikliği olarak başarısızlıkların nedeni yapısal rijitliklere bağlanmaktadır. Bu nedenle, devletin yatırımların dağıtımını, ekonomideki sektörel ağırlıkları kontrol etmek ve piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını telafi etmek için müdahale etmesi gerektiği sonucuna varıldı. Gerçekte, kalkınmakta olan ülkelere yapısalcı bazı örgütler, bu ekonomilerin piyasalarının değil fonksiyonlarının farklı olduğunu gözlediler ve bunun doğruluğuna inandılar. Geçmiş yıllar için Hirschman (1981) ve Rosenstein-Rodan (1984)'a ait çalışmalara bakılabilir.¹

Piyasa ekonomisinin başarısızlığı ve devletin müdahalesi ile bu olumsuzlukların ortadan kaldırılacağı ifade edilmektedir. Bu ifade, özellikle ideolojik olarak devletin her yaptığının doğru olarak kabul edildiği merkezi ekonomiler için geçerli değildir. Gerçekte, 1970 ve 1980'li yılların başlarından beri az gelişmiş ülkelerin uyguladıkları, devlete merkezi bir görev veren politikalar başarısız olmuştur. Uygulamaya konulan söz konusu politikaların çoğu tamamlanamadı. Piyasa ekonomisinin başarısı tartışma konusu olmasına rağmen, birçok araştırmacının ortaya koyduğu gibi, devletçi uygulamalarda önemli başarısızlıklar görüldüğü de bir gerçektir.²

*Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Araştırma Görevlisi

¹Hirschman, Albert O., "The Rise and Decline of Development Economics." *Economics to Politics and Beyond* içinde, Cambridge University Press, 1981, s. 1-24. Rosenstein-Rodan, Paul N., "Natura Facit Solum", *Pioneers in Development* içinde, Oxford University Press for World Bank, Washington, 1984, s.205-221.

²Srinivasan, T.N., "Neoclassical Political Economy, the State and Economic Development", *Asian Development Review*, 1985, 3, s. 38-58.

UYGULAMADA DEVLET BAŞARISIZLIKLARI

Bir işin icra edilmesi sonucu başarısızlıklar olabileceği gibi, bazı işlerin yapılmaması sonucu da sorunlar ortaya çıkmaktadır. Yapılan işlerdeki başarısızlıklar, yüksek maliyetlerle çalışan kamu sektörü işletmeleri, karmaşık örgütlenme yapısına sahip imalat sektörleri ve kamu sektörüyle bütünleşmeyen diğer sektörlerin ekonomik faaliyetleri gösterilebilir. Bunlar arasında dikkate değerler: çiftçiye dağıtım şebekesi ve girdi de sağlayan monopolcü yanına sahip pazarlama kuruluşları (Türkiye'de Toprak Mahsulleri Ofisi ve Tarım Kredi Kooperatifleri gibi); yiyecek ve diğer gerekli şeylerin dağıtımını yapan devlete ait perakende satış mağazaları (tanzim satış mağazaları, Sümerbank v.b.); devletin işlettiği madenler ve imalat faaliyetleri; çeşitli mal ithali için monopolcü haklara sahip teşebbüsler; milli bankacılık ve sigorta işlemleri; hatta lüks oteller dahi kamu sektöründe kurulabilmektedir. İlave olarak, devlet yatırım programları hayli yetersiz ve israfa yöneliktir. Özel sektör faaliyetlerinin devlet tarafından kontrolü güç ve maliyetlidir. Devlet kamu sektörü açıkları, iktisadi devlet teşekkülleri, aşırı yatırım programları ve diğer devlet harcamaları enflasyonun en önemli nedenleridir. Ayrıca, adaletsiz gelir dağılımı, tasarrufların yanlış kullanılması ve özel sektör yatırımlarının dağılışı da enflasyonu körüklemektedir.

Yapılmayan işlerdeki başarısızlıklar da bu olayı tamamlamaktadır. Birçok özel ve kamu sektörü faaliyetlerinde artan maliyetler sonucu ulaşım ve haberleşme faaliyetlerinin aksaması; döviz kontrolü ve ithal at liberasyonu ile desteklenen içteki hızlı enflasyonla yüzyüze gelen bir ekonomide, nominal döviz kurunun sabit tutulması; devletin enflasyon oranı altındaki nominal faiz oranında ısrar etmesi ve varolan altyapı faaliyetlerini korumadaki başarısızlık gibi.

Üretimde bu başarısızlıklar görülürken, yaygın ve bazan da alenen görülebilen rüşvet olayları sık sık ortaya çıkmaktadır. Bunun da ötesinde, fakir kesime yardım amacıyla hazırlanan birçok program ve politikalar, gerçekte, toplumun daha varlıklı kesimi çok büyük oranda yararlandırmaktadır.³ Bütün bu olgular, ekonomik faaliyetler ve bunların kontrolüyle ilgili devletin müdahale boyutunun iyi tesbit edilmesi gereğini ortaya koymaktadır.⁴

Piyasanın başarısızlığı, daha devletin herşeyi bilen ve kendine yeterli, sosyal bekkiliğin maliyetinin daha az olabileceği tatmin edici bir durumda geçerli olabilir. Kalkınma tecrübelerinden alınan derslerden önemlileri; devletin herşeyi bilemeyeceği, kendi kendine yeterli olamayacağı, sosyal bekkiliğin ve islah ediciliğin maliyetinin az olmayacağıdır.⁵ Bununla beraber, iki soru aklı gelmektedir. Kısaca belirtilen kamu sektörünün başarısızlığına karşılık piyasa ekonomisinin başarısızlığı nelerdir? Devlet sektörü piyasa sektöründen daha fazla mı başarısızdır?

³Bhalla, Surjit, and Paul Clewwe, "Growth and Equity in Developing Countries", *World Bank Economic Review*, Eylül, 1986-1, s. 35-63.

⁴Krüeger, Anne O., *The Benefits and Cost of Import Substitution in India*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1975.

⁵Buchanan, James, "The Constitution of Economic Policy," *American Economic Review*, Haziran, 1987, s. 243-250.

Devletin başarısızlığı, hareketlerin ve optimal olmayan sonuçlara neden olan uygulamaların toplamı olabilir. Böyle bir tanımlama yapmanın güç olduğu açıktır: Kontrol edilmeyen tüm piyasa başarısızlıkları devletin başarısızlığı olarak belirtilebilir. Ayrıca, devlet müdahalesi kaynakların etkin kullanımında, piyasa ekonomisine göre, daha büyük sapmalara neden olabilir. Bununla beraber, eğer devletin başarısızlığı daha dar anlamda kullanılırsa, esas iki zorluk ortaya çıkmaktadır: İki, kanunların korunması ve düzenlenmesi gibi gerekli kamu yönetimi politikaları ve piyasaya müdahalenin getireceği başarısızlıklarla ilgili bir sınırlama olmayışı; ikincisi, karşılıklı sebep sonuç ilişkilerine dayanan olayların deneysel olarak gözlenmemesidir.

İkinci soruya dönüldüğünde özellikle devletin tarafsızlığını tatmin edici bir tanımlamanın olmayışı ışığında, piyasanın ya da devletin hangisinin daha başarısız olduğuna doğal olarak cevap verilemez. Eğer devletin izlediği politikalar, mevcut kaynaklarla, yaşam standardındaki büyüme oranını tatmin edici seviyelerde tutan bir standart sağlarsa, bazı somut sonuçlar öne sürülebilir. Birincisi, şu anda kalkınan ülkelerde 1950 yılına kadar hayat standartının düştüğünü gösteren bir kanıt rastlanamamıştır. Bununla beraber, günümüzde, birçok Afrika ülkesinde hayat standardı düşmektedir.⁶ 1950'den sonraki dönem aktif devlet müdahalelerinin olduğu dönem olmaktadır.

Birçok kalkınmakta olan ülkede büyüme oranı çok az değişirken, hatta düşerken, 1950'den 1970 yılına kadarki zaman diliminde tasarruf oranları hızla yükselmiştir. Örneğin, Hindistan'ın büyüme oranı sabit kalmasına rağmen, GSMH'nin yüzdesi olarak tasarruf oranı 1960'da % 14'den 1987'de % 22'ye yükselmiştir. Nijerya'da aynı zaman diliminde, tasarruf oranını % 12'den % 20'ye yükselmiştir. Bu ülkede petrol fiyatlarındaki artışa rağmen, kişi başına gelirden yıllık olarak % 1.1 oranında bir artış görülmüştür. Yüksek tasarruf ve yatırım oranının daha yüksek büyüme sonucunu vermesi memnun edici bir sonuçtur: Kapsamlı bir incelemede bunun böyle olmadığı görülmüş, bulgular devlet politikalarının büyümeyi geliştirici yönde olmadığını göstermiştir.

Bu sonuç doğal olarak birbiriyle ilişkili birçok soruyu akla getirmektedir.

- 1) Devlet nedir?
- 2) Devletin ekonomik politikaları uygulamadaki avantajları nelerdir?
- 3) Devlet müdahalesini gerektiren etkenler nelerdir?
- 4) Ekonomide uygulanacak alternatif politikaların seçiminde yararlanılacak pozitif bir teori olabilir mi?

Bu makale kısaca bu soruları test etmektedir. Bu çalışmada esas tema, kalkınmakta olan ülkelerde ekonomik faaliyetler ve ekonomik büyümeyi etkileyen devlet düzenlemeleriyle direkt bağlantılı olan görüşler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Şüphesiz devlet düzenlemeleri sonucu ortaya çıkan olumsuzluklar, bu faaliyetlerin sınırlandırılmasına yol açmaktadır. İlaveten, kalkınma projelerinde, devletin faaliyetlerine paralel olarak, çeşitli bilimsel araştırmalar yer almaktadır.⁷

⁶ World Bank, *World Development Report 1983*, Oxford University Press, Washington D.C., 1983-b, s. 27.

⁷ Cowen, Tyler, *The Theory of Market Failure*, George Mason University Press, 1988.

DEVLET NEDİR?

1940'larda ve 1950'lerde kalkınma konusuyla ilgilenen iktisatçıların çoğu gelişmekte olan ülkelerde piyasanın oldukça yetersiz olduğuna inandılar. Bazı durumlarda, devlet müdahalesini gerektiren önemli nedenler olduğu sonucuna vardılar.⁸ Sosyalist yazarların bir kısmı, devletin tam miyle kâr gayesi gütmeyen, yardımsever bir koruyucu olarak davranabileceğini kabul etmekte dler. Ekonomistler gölge fiyatlarını hesaplayarak ve plan modellerini formüle ederek devlete yardım edebilirler. Planların uygulanması ise sadece bürokratlara aittir. Kamu sektör faaliyetlerinin koordinasyon ve yönetimi daha düşük maliyetlerle çalışmak için yetersiz kalmaktadır. Bunun da ötesinde, teknik elementlerin herhangi bir yatırım ve üretim planları gibi uzun vadeli olaylarda olduğu gibi, bazı kamu sektörü faaliyetlerinin sınırlanmasına karar vermeleri de mantıksal bir adım olacaktır. Tinbergen (1984 "Yönetim kalitesinden doğan etkinlik üretim yapan işletmelere sahip olma sonucu ortaya çıkacak etkinlikten daha önemlidir."⁹ demektedir. Eğer kamu teşebbüsleri ilerlerde bir ülkenin gelişmesinin temeli olarak seçilmişse, bu teşebbüsleri bahsedilen etkinliği engelleyici blok olarak dikkate almaya gerek yoktur. Daha da ötede, gerekli büyüklükteki özel sektör sermayesinin mevcut olmayışı da bu konudaki eleştirilerde gözardı edilen önemli bir faktördür.

Kalkınma konusunda geçen 40 yıldan fazla sürede oluşan tecrübeler bu görüş hakkında şüpheye yol açmaktadır. Özel sektörün kişisel ve kamu sektörünün bireysel davranışlarını aynı gösteren düşünceler konusunda ekonomistlerin niçin bu kadar kararlı oldukları sorulmalıdır. Havve olarak, kolektif kararların bireysel kararlarla neden muhtemelen aynı sonuçları verdiği sorulmalıdır.¹⁰

Bununla beraber, daha pratik olarak başka sorular akla gelmektedir. Ekonomik politikada görülen kararların ekonomistler / teknokratlar tarafından alındığı çok nadir görülen olaylardandır. Genellikle, politik baskılar sonucu ideal olmayan kaynak dağılımıyla ekonomik programlar ortaya çıkmaktadır. Baskı grupları sık sık güç kullanarak politikanın şekillenmesinde etkin olmaktadır. Bu nedenle, politikalar gerçek amacından uzaklaşmaktadır. Yatırım lisansları, ithalat lisansları ve devletin verdiği teşviklerin bürokratik dağılımında işvet ve adam kayırma en sık rastlanan olaylardandır.

Yavru sanayiler tartışması temelinde yerli sanayilerin yabancı rekabetten korunması olarak çağrışım yapmaktadır. Örneğin, korumanın faaliyet alanı ve hacmi genellikle var olan yavru sanayi alanından daha büyüktür. Türkiye'de etkin koruma oranı, yavru sanayiler kurulduktan sonraki 20 yılda % 200'ün üzerindedir.¹¹ Türk korumacılığı genelde yüksek oranda uygulanmıştır. Hindistan'la ilgili bir çalışmada, 76 sanayi dalı sınıflamasından 36'sinde, etkin koruma oranının 1968-69 döneminde % 100'ün üzerinde

⁸Rosenstein-Rodan, Paul N., "Natura Facit Saltum.", *Pioneers in Development* içinde, Oxford University Press for the World Bank, Washington, 1984, s. 205,221.

⁹Tinbergen, Jan, "Development: Cooperation as a Learning Process." *Pioneers in Development* içinde, Oxford University Press for the world Bank, Washington D.C., 1984, s. 313-331.

¹⁰Buchanan, *op.cit.*, s.243-250

¹¹Kruger, Anne O., and Baran Tuncer. "An Empirical Test of the Infant Industry Argument," *American Economic Review*, Eylül 1982, s. 1142-1152.

olduğu ortaya konuldu. Söz konusu araştırmada, sanayilerden birindeki koruma oranı % 3,354 olarak tahmin edildi!

Sadece yüksek koruma sağlanmamakta, aynı zamanda yerli girişimcilere gerçek monopol gücü de verilmektedir. Geçici korumanın değiştirilmesi yönündeki çabalara çok az rastlanmaktadır. Ayrıca, korumayı değiştirme yönündeki çabalar söz konusu olduğunda, büyük direnmeyle karşılaşmaktadır.¹² Bir kısım yavru sanayii koruma bazı sonuçlar doğurmaktadır: Korumanın devamı yönünde baskı gruplarının kulis faaliyetleri yapması sonucu, gelecekte ekonomik politikayı düzenlemede teknokratların rolünün azalması; işletmelerin maksimum etkinliğini artırmada yönlendirici değil teşvik edici olması gibi.

Uygulamalar bu şekilde devam etmektedir. Bununla beraber, buradaki soru, ekonomik politika alternatiflerinin analiziyle ilgili tecrübelerden hangi derslerin alınabileceğidir. Birinci nokta, devletin çok sayıda sektöre sahip olduğunun farkına varmaktır: Politikacılar, bürokratlar ve teknokratlar çeşitli grupların politik desteğini dikkate almak zorundadır. Genelde, bu grupların baskısı sonucu karar verme ya da yürütme işlemlerinde çeşitli güçlüklerle karşılaşmaktadır.

Kamu faaliyetlerinde yararlanan sivil hizmetliler ve politikacılarla ilgili bir sorun pek olmamaktadır. Kamu sektöründe çalışmak bencil olmayı ortadan kaldırmamaktadır. Bu nedenle, şahsi çıkarı düşünmek baki olmanın, terfi etmenin, yeniden seçilmenin ya da diğer ödüllerden yararlanmanın odak noktası olarak düşünülmektedir.¹³ Çok az rastlanan olay ise, karar verenlerin yeniden seçim kazanmak, ya da en azından muhtemel terfi şansını korumak veya azaltmadan kaçınmak için yaptığı faaliyetlerde sosyal maliyetlerin minimize edilmeye çalışılmasıdır.

Bunun da ötesinde, istekler konusunda bir anlaşmazlık olmasa bile, eğitimli personel yetersizliği ve kamu sektörü içindeki karışık işlemler sonucu yönetim zorlukları ortaya çıkabilir. Örnek olarak, Devlet Mahsulleri Ofisinin bütün ürünü satın almayı kabul etmesi durumunda, alımdaki herhangi bir aksama bürokratları zor durumda bırakacaktır. Bununla beraber, bazan da zamanında yapılması gereken bir olayın ekonomik fonksiyonların işleminde temel bir engel olarak ortaya çıkmasıdır. Kaynakların ekonomik olmayan alanlarda, diğer alanlara göre eşit dağıtılması, başka bir politik engellenmenin sonucudur. Kaliteden çok politik baskı sonucu oluşan düşük fiyatlar köklü problemlere neden olabilir.

Bundan sonra en önemli sorun yapısal düzenleme ile ilgilidir: En düşük maliyetle en etkin yönlendirmeyi yapacak kurumlar ve teşvikler nasıl belirlenecektir?¹⁴ Bu sorunun daha iyi anlaşılması için şu örnekleri verebiliriz; birinci olarak, birçok kalkınmakta olan ülkedeki kamuya ait kurumlar, zarar ettikleri zaman, yasal olarak merkez bankasından borç alma yetkisine sahip olarak kurulmuştur. Bu işlem, ani ya da

¹²Haggard, Stephan, "The Political Economy of the Philippine Debt Crisis," *Economic Crises and Policy Choice* içinde, Princeton University Press, Princeton, 1990.

¹³Papanek, Gustav, *Pakistan's Development: Social Goals and Private Incentives*, Harvard University Press, Cambridge, 1967.

¹⁴Krueger, Anne O., "The Political Economy of Controls," *Public Policy and Economic Development* içinde, Clarendon Press, Oxford, 1990, s. 170-216.

aşırı zarar söz konusu olduğu zaman şekil değiştirebilir. Bu durumdaki işlemlerde, borçlanmaya izin verilmeden önce kabine heyeti veya başbakan gibi yüksek makamlardan onay alması gerekir.¹⁵ Başka bir olay ise, bu kayıpların bütçede belirli düzeylerde tutulmasıdır. İkinci örnek olarak, gelir dağılımı ve belirli tarımsal ürünlerin pazarlanması amacıyla kurulan ve monopol güce sahip pazarlama işletmeleri (kooperatifler gibi) gösterilebilir. Monopolcü gücün kaldırılmasından dolayı, devlet işletmelerinin artan etkinliği ile, teşvik edilmektedir.¹⁶

DEVLETİN EKONOMİK POLİTİKALARI UYGULAMADAKİ AVANTAJLARI NELERDİR?

Çoğu araştırmacılar, devletin genelde altyapıyı temsil eden kamu mallarının bazı özelliklerinin bir liste halinde azedilmesi gerektiğine inanmaktadırlar. Altyapı faaliyetlerinden yararlananların ödüllendirilmesine ya da cezalandırma imkanları çok azdır. Büyük ölçekli organizasyonların ve bürokrasinin bu örneklerde çok az olacağı ileri sürülmektedir. Örneğin bir yolun kullanıcıları, yolun inşasını ve bakım hizmetlerini yapanları bireysel olarak izlemek ve sorumlu tutmak için yeterli teşviğe sahip değildir. Kısa dönemde, özel sektör kârlılığı olmayan altyapının bölünmezliği söz konusudur. Bu özelliklere sahip altyapıya, genellikle, kalkınmanın ilk aşamasında rastlanmaktadır.

Yönetim ve organizasyonun önemli olduğu altyapı faaliyetleri genellikle büyük ölçeklidir. Daha da önemlisi, devletin toplumun tamamına değilse de çoğu kesimine hizmet sunmak zorunda olmasıdır. Politik baskılar sonucu, kırsal kesime posta hizmetleri, tarımsal üretimi genişletme imkânları ve akla gelen benzer hizmetler sağlanabilir. Bu şartlar altında, devletin organizasyon ve yönetim faaliyetlerine büyük önem vermesinin gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Kalkınmakta olan ülkelerde eğitilmiş insan gücü arzı sınırlı ve eğitim kaynakları yetersizdir. Bu nedenle, kamu sektöründe çalışan yüksek öğrenim görmüş veya eğitilmiş elemanların sayısını artırmak oldukça ilave maliyetler getirecektir. Bazı kalkınmakta olan ülkelerde, yönetimde istihdam edileceklerin sayısını sınırlamak oldukça zordur. Fakat, elemanların yetersizliği nedeniyle bazı alanlarda aksaklıklar görülmektedir: Çiğbreyi etkili olabilecek mevsiminden çok geç teslim etme; pazarlama piyasasında monopoller oluşturmamak için devletin tüm ürünü alamaması; yatırım lisanslarının onay için ortalama 18 aylık bir gecikme v.s.

Bu aksaklıklarla ilgili olarak iki sonuç çıkarılabilir. Birincisi, devlet sektöründe kullanılan kıt kaynakların israf edilmesi sonucu kullanılan kaynakların özel sektöre oranla pahalı hale gelmesi. Bu durumu, kabiliyetli kişilerin özel sektöre göçünden dolayı değil, kamu yönetimindeki etkinliğin kaybolması sonucu ortaya çıkmaktadır. İkincisi, kamu ve özel sektör arasındaki ekonomik faaliyetlerin bölüşümünde yönetim ve organizasyonla ilgili ekonomik etkinliğin olmamasıdır.

Devlet bir piyasa organizasyonu değildir ve genellikle büyük ölçekli birşeyler yapmalıdır. Kanunların korunması ve düzenlemesi, bilgi hazırlama (zirai kaynaklar ve genişletilmesi), doğal olarak büyük ölçekli kamu işletmelerinin temel ihtiyaçlarının

¹⁵World Bank, *Accelerated Development in Sub-Saharan Afrika*, Washington D.C., 1983 a.

¹⁶Jones, Leroy P., and Gustav F. Papanek, "The Efficiency of Public Enterprise in Less Developed Countries," *Government and Public Enterprise* içinde, Londra, 1983.

tedarik edilmesi gibi büyük ölçekli faaliyetleri genelde kamu sektörü sağlamaktadır. Kamu sektörü için olumsuz etkileri olmayan bu faaliyetler, özel sektör açısından sakıncalı sonuçlara yolaçabilecektir.

Teoride açık olarak ortaya konmasına rağmen, bu faaliyetlerde kamu sektörünün karşılaştırmalı avantajları küçük bir çalışmayla da gösterilebilir. Diğer faaliyetler üzerinde yoğunlaşan tecrübelerde görülen şey (imalat, kredi düzenlemesi ve döviz piyasası, yatırım lisansı v.s.), devlet kaynaklarının ve çabalarının devletin nispeten avantajlı olduğu alanlarda farklı olmasıdır. Devletin başarısızlığı, alt yapı gibi nisbi avantajlara sahip olduğu alanlarda da söz konusu olabilir.

Devlet müdahalesinin eleştirisi mahiyetindeki aktüel örnekleri genellikle devlete daha küçük bir rol vermeyi isteme yönündedir. Az gelişmiş ülke örneklerinde görüldüğü gibi, yönetim ve organizasyon bilgisine sahip mevcut personel sayısı üzerinde ciddi bir sınırlama vardır. Bu nedenle, istihdam edilen personelin, yatırım lisanslarının dağıtılması veya parasız gübre dağıtımı gibi, yönetim faaliyetlerinin söz konusu olduğu işlerde kullanılma zorunluluğu vardır. Bu zorunluluk yol, haberleşme, okulların inşası ve organize edilmesi gibi devletin nisbi avantaja sahip olduğu kurumları geliştirmedeki başarısını azaltır. Birçok kalkınmakta olan ülkede, düşük kaliteli ve sınırlı alt yapı arzı nedeniyle ekonomideki bütün kaynaklar üretici ve tüketiciler için yüksek maliyetli olmaktadır.

DEVLET MÜDAHALESİNİ GEREKTİREN ETKENLER NELERDİR?

Devletin şahsı çıkarı düşünmeme, cömertlik ve maliyetleri düşük tutmadaki başarısızlığı bazı sonuçlara neden olmaktadır. Bu sonuçların başlıcaları şunlardır: Birincisi, ekonomik politika sonucu bazı şeylerin değerinden daha düşük fiyattan dağıtımı nedeniyle kaynakların bu kaybı telafi edilmesi yönünde dağıtılmasıdır. İkinci olarak, bir devlet politikası faydalanan ve mağdur olan kimselerin çıkarlarına göre davranmalarına neden olacaktır. Bu davranışlar uygulamaya konan politikaya muhalefet olma veya destekleme şeklinde görülecektir. Bu, hem politika araçları ile tekniklerin kendiliğinden ayarlanmasına hem de kamu ihtiyaçlarının önceliklerinin belirlenmesine yardımcı olacaktır.¹⁷ Üçüncü olarak, devlet içindeki farklı grup ve kurumların isteklerinin bilinebilmesidir. Harcamacı bakanlar (Spending ministries) kendi nüfuz bölgesinde taraftar olma temayülü gösterecektir. Bunun aksine, maliye bakanları daha çok kamu isteklerini yerine getirme eğilimine girerler.

Bu konuyla ilgili ilk öneri, devletten alınan mülkiyet haklarına konu olan kaynakların harcanmasında kârlılık araştırmasının yapılması önerisidir. Rüşvet ve hükümeti düşürmeye çalışan grubun yasal olmayan faaliyetleri olacaktır. Bu nedenle, kanunların, andlaşma ve sağlanan diğer hizmetler ekonominin aksamadan işlemesi için gerekliliği açıktır. Kanuni olmayan faaliyetler sonucu oluşan maliyetler nedeniyle kârlılık araştırması yapmak mümkün değildir. Politikayla ilgili ekonomik maliyetler (asgari ücret kanunu, miktar kısıtlamasını getiren ithal lisansı, kredi oranı vs.) kârlılık araştırmasıyla uygun görülen kalkınma maliyetinden daha büyük olacaktır. Hatta,

¹⁷ Kruger, op.cit., s.170-216.

piyasanın başarısızlıklarını düzelterek politikaların arzulanması, daha önce hakim olan politikalarından daha tatmin edici olabilir.

İkinci öneri, grupların pozisyonlarını korumak için ortaya çıkması çeşitli karışıklıklara neden olacaktır. Bir önceki politik denge uzun dönem dengesi olamayacak, çıkarlarını artırabilmek için baskı ve çıkar gruplarının lobi faaliyetleri yeniden şekillenecektir. Örneğin, talata karşı korumacılığın yer aldığı bir sistemde, korunan üreticiler diğer koruma düzenlerini ve tartışmalardaki çelişkileri kullanarak daha yüksek tarifeler ya da daha düşük kotaları için yeni bir hak isteyeceklerdir. Diğer yandan, öncelikle korunmayan gruplar için hak arayacak ve en azından kendileriyle aynı durumda olan gruplar kadar koruma isteyeceklerdir. Üretkenlik ve politik araçlar için çeşitli gruplar bazı tartışmalar ileri sürmekte ve çekabet etme eğilimi ortaya çıkmaktadır. Üretkenlik orijinal politikanın bir maliyet olarak kabul edilecektir.¹⁹ Bir fonksiyonu icra etmesi için yapılan bir politika, hem bir grup kurulmasına hem de varolan birimlerin genişlemesine neden olur. Bazı önemli fonksiyonları icra eden bir yönetici, politikaların gerekliliğine inanmaktadır. İcrasını devam ettirmemesi, bazılarını için iş ve bazılarını için de bürokratik güç kaybına neden olacağı bilinmektedir.²⁰

Bürokratik korumacılığı daha maliyetli yapan bu eğilim için bürokratlar, yönetimlerindeki kaynakların ve politik araçların neden olduğu etkinsizliği tahmin edebilirler. Örneğin, gıda ürünlerindeki fiyat kontrolü yapıldığı zaman, çiftçiler diğer ticari malların üretimini değiştirme eğilimine girerler. Tepki alan bürokratlar, diğer malların fiyatlarının kontrol edilmesine ve toptan satışların mümkün olduğunca millileştirilmesine taraftar olurlar. Bu kontrollerin kaçakçılık v.b. nedenlerle etkinliği kaybolduğu zaman, etkili olabilecek yeni politikalar aranması yoluna gidilir. Ekonomik politika evriminin politik mantığını anlamak çok zordur. Hala, çoğu kalkınmakta olan ülkede devlet politikaları devam etmektedir. Bir kalkınmakta olan ülkede politik müdahaleye taraftar olanlara istedikleri politikaların yürürlüğe girmesiyle daha sonra nasıl müdahale yapacakları sorulduğunda verecekleri cevap olumsuz olacaktır.

Üçüncü öneri, devlet içinde varolan farklı istekler, devlet içindeki birçok çıkarların doğrudan bir sonucu olduğu görülmüştür. Tipik olarak, harcama yapan her bir bakan (spending ministries) harcamalarını artırmak isteyecek, belirli nüfuz sahası içindeki sosyal çıkarlarla ilgili faaliyetlerin arttırılmasını önemli bulacaktır. Karşılık olarak, maliye bakanı daha çok gelirlerin arttırılmasıyla ilgilenen ve muhtemelen özel istekler daha sınırlı bir düzeyde kalacaktır.

Bu görüntüde, ideolojinin neyin olacağı veya olmayacağı konusunda önemli bir sınırlayıcı olduğu genellikle kabul edilmektedir. Açıkça, demokratik toplumlarda devlet içinde politika yapanlar sadece kendi faaliyetlerine oy verenlerin kabul ettiği kadar bir özerkliğe sahiptirler. Bu gerçekleri kabul etme, ekonomik politikaların toplumsal bir kurum olmasından doğan özellikleridir.

¹⁸Becker, Gary S., "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence," *Quarterly Journal of Economics*, Ağustos, 1983, s. 371-400.

¹⁹*Business Mexico*, 1973, s. 152

²⁰Fiorina Morris P., *Keystone of the Washington Establishment*, Yale University Press, 1978.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Buraya kadar anlatılanlar sonucu şu soru akla gelmektedir: Devletin uyguladığı politikalarla ilgili bilgiler ya da sakıncalı olabilecek durumlar hakkında politikacıların yararlanabilecekleri düzenlemeler olabilir mi? Bu soruya olumlu cevap vermek için, devletçi uygulamalarla ilgili, kapsamlı tecrübelerin olması gerekmektedir.

Devlet tarafından yapılan faaliyetlerin büyük maliyetli olması yararlanılabilecek tecrübelerden bir tanesidir. Ancak, uygun politik ortamın ve politikayı yürütecek yönetim kadrosunun seçiminde kullanılacak kriterler belirli olduğu halde, kaynak dağılımındaki herhangi bir politik etki, kamu ve özel sektördeki faaliyetlerin yeniden düzenlenmesini gerektirecektir. Ekonomistlerin, devlet müdahalesi sonucu piyasanın başarısız olduğunu ileri sürmeleri oldukça yetersiz bir iddidir. Ortaya konulan kriterleri, kuralları, yönetimin yapacağı müdahaleleri ve bunun oluşturacağı işlemleri tanımlamak için neye ihtiyaç duyulmaktadır? Sonra, politik kararlar, seçilen önceki politikayı politik baskı gruplarının hızla değiştirebileceği ihtimali düşünülerek, alınabilir. Ayrıca, faaliyetlerin yönetim maliyetleri ve fizibilitesi yapılarak da politik kararlar alınabilir.²¹

İkinci olarak, devlet faaliyetleri etkin bir konumda olduğunda yönetim ve bürokratik girdileri gerektiren politikaların ve programların tercih edilmesinde bazı uygunsuzluklar olabilir. Bir makamda bulunma ve devletin karşılaştırmalı avantaja sahip olduğu kıt olan yönetim kaynaklarının bölüştürülmesinde, politik nedenlerle, adil olmayan bir dağılım yapılabilir.

Üçüncü olarak, alternatif mekanizma veya politikalar sosyal ya da politik unsurlardan etkilenirse, fayda-maliyet analizi yapılarak seçilecek alanların tercih mekanizmasında çarpıklıklar söz konusu olacaktır. Örneğin, korumacılığı artıran tarifeler, kaçakçılık, naylon fatura düzenleme (underinvoicing) ve kulis faaliyetleri direkt verimsiz olgulara çağrışım yapmaktadır. Oysa, ithal lisansları üzerindeki kısıtlamaların getireceği olumsuzluklar açık değildir. En azından, tarife gelirlerinden bazıları devlete döndüğü için, bu olaylarla ilgili gerçek açığa çıkmayabilir. Diğer yandan, ithal tarifeleri ve ihrac teşviklerinin devalüasyona neden olduğu açıktır. Tarife-teşvik alternatifleri ışığında, döviz kurlarında tek fiyat söz konusu değildir. Kaçak ithalat, aşırı faturalanmış (overinvoicing) ithalat v.b. unsurlar tarife-teşvik politikalarıyla adeta teşvik edilmiş olur. Bu örnekler, istenen faaliyetlerin icra edilmesinde, özel ekonomik faaliyetlerin direkt olarak kontrolünün zorunluluğunu ortaya koymaktadır. Aksi takdirde, uygulamaya konan politikalar etkin olmayacaktır. Bu, piyasa ekonomisinin işlemini destekleyen politikaların yürürlüğe konmasıyla başarılabılır.

Şu ana kadar anlatılanlardan çıkartılan başka bir sonuç; ticareti zorlaştırıcı politikaların ve kurumsal düzenlemelerin seçiminde neyin daha iyi bir tercih olduğudur. Bu sonuç, bir tarife komisyonunun, ticaret bakanının koyacağı komisyondan daha fazla koruma eğiliminde olacağını göstermektedir. İlaveten, ithalatın olduğu gibi ihracatın da bir seçimi olabileceğini söylemek mümkündür. Benzer şekilde, devlet programlarının finansmanında bütçe dışı gelirlerin fazla olması daha tatmin edici bir sonuca neden olabilir.

²¹Bhagwati, Jagdish N., "Directly Unproductive, Profit-Seeking Activities," *Journal of Political Economy*, Ekim, 1982, s. 988-1002.

Özet olarak, ortaya net bir görüntü çıkmaktadır: Bir politikanın maliyeti belirsiz olduğu zaman, onun uygulamasında özel ve kamu sektöründeki şahsi çıkarlar nedeniyle, seçmenlerin ve diğer politikacıların eleştirilerine daha az maruz kalınacaktır. Bu da, istenilen politikaların daha rahatça uygulanması demektir. Bu nedenle, maliyetleri hakkında daha az bilgi alınan politikalar tercih edilmektedir.