

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ*SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

İKTİSAT ANABİLİM DALI

İKTİSAT PROGRAMI

147078

DEVLET,ETKİNLİK VE KALKINMA



YUKSEK LİSANS TEZİ

ÇİĞDEM KARIŞ

ARALIK-2004

TRABZON

147078

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

İKTİSAT ANABİLİM DALI

İKTİSAT PROGRAMI

DEVLET, ETKİNLİK VE KALKINMA

Çiğdem KARIŞ

Karadeniz Teknik Üniversitesi – Sosyal Bilimleri Enstitüsü’nce

Bilim Uzmanı (İktisat)

Unvanı Verilmesi İçin Kabul Edilen Tez’dir.

Tezin Enstitüye Verildiği Tarih : 12.11.2004

Tezin Sözlü Savunma Tarihi : 13.12.2004

Tezin Danışmanı : Prof. Dr. Metin BERBER

Jüri Üyesi : Doç.Dr. Harun TERZİ

Jüri Üyesi : Yrd.Doç.Dr. M. Çağatay OKUTAN

Enstitü Müdürü : Prof. Dr. Osman PEHLİVAN

Aralık – 2004

TRABZON

0. SUNUŞ

00. Önsöz

21. yüzyıla girerken dünyanın köklü bir değişim sürecinden geçmekte olduğu ortadadır. Eski Sovyetler Birliği ile Orta ve Doğu Asya'daki emir ve denetlemeye dayalı ekonomilerin çökmesi, önde gelen bir çok sanayileşmiş ülkede refah devletinin içine girmiş olduğu mali kriz, Doğu Asya'daki ülkelerin mucizevi kalkınma hamlesinde devletin oynadığı aktif rol, dünyanın çeşitli bölgelerinde devletlerin çöküşü ve insani acil durumlardaki artış devletin rolünün ne olması gerektiği konusundaki kaygı ve soruları artırmıştır. Bu birbirine zıt gelişmelerin arasındaki belirleyici faktör etkin devlettir. Etkin devlet anlayışı piyasaların gelişmesine ve insanların daha sağlıklı, mutlu bir yaşam sürmeleri için gerekli mal ve hizmetlerin, kural ve kurumların sağlanmasını vurgulamaktadır.

Bu çalışmanın amacı, etkin devlet kavramını tanımlamak, etkin devletin idari anlamda sağlanması bakımından kamu yönetimi reformu ve devletin ekonomik anlamda etkinliği sağlanması açısından regülasyon ve rekabetin önemini vurgulamak, 1980 sonrası itibariyle Türkiye'nin yönetimde etkinliği ne derece sağladığını ortaya koymaktır.

Yüksek Lisans eğitimim süresince tez danışmanlığımı üstlenen, çalışmalarımnda bana yol gösteren, sabır, ilgi, destek ve yardımlarını benden esirgemeyen ve çalışmalarımı sağlıklı bir ortamda yürütmemde her türlü teknik imkanı bana sağlayan sayın hocam Prof.Dr. Metin BERBER'e, fikir ve deneyimleriyle bana yol gösteren ve bana zaman ayıran sayın hocalarım Doç.Dr. Harun TERZİ'ye ve Yrd.Doç.Dr. M. Çağatay OKUTAN'a, desteklerini esirgemeyen Öğr.Gr. Seyfettin ARTAN'a, Arş.Gr. Servet CEYLAN'a, Arş.Gr. Birol KARAKURT'a, Arş.Gr. Bülent ŞENER'e, Arş.Gr. Fatma KOLCU'ya Anadolu Üniversitesi Matematik Bölümü Arş.Gr. Yunus ÖZDEMİR'e sonsuz teşekkürler.

Trabzon, Aralık 2004

Çiğdem KARIŞ

01. İçindekiler	<u>Sayfa Nr.</u>
0.SUNUŞ.....	III
00.Önsöz.....	III
01. İçindekiler.....	IV
02. Özet.....	IX
03. Summary.....	X
04. Tablolar Listesi.....	XI
05. Şekiller Listesi.....	XII
06. Kısaltmalar Listesi.....	XIII

GİRİŞ.....	1-5
------------	-----

BİRİNCİ BÖLÜM

1. DEĞİŞEN DÜNYADA DEVLETİN ROLÜ ve EKONOMİK KALKINMA	6-33
10. Devlet Kavramı ve Tanımı.....	6
11. İktisadi Ekollerde Devlet ve Ekonomik Kalkınma.....	13
110. Klasik Ekol.....	13
111. Neo-Klasikler.....	17
112. Keynesyen Ekol.....	19
113. Monetarizm.....	23
114. Yeni Klasik Ekol.....	25
12. Etkin Devlet ve Ekonomik Kalkınma.....	28
120. Etkin Devlet Kavramı ve Unsurları.....	28
121. Etkin Devletin Getirileri ve Ekonomik Kalkınma.....	31

İKİNCİ BÖLÜM

2. YÖNETİMDE ETKİNLİK.....	34-49
20. Devletin Değişen Rolü ve Yeni İşlevi.....	34
21. Kamu Yönetimi Reformu ve Gerekçeleri.....	38
210. Yeni Kamu Yönetimi.....	40
211. Kamu Yönetimi Reformunda Başarılı Olmanın Ön Koşulları.....	42
22. Dünyada Kamu Yönetimi Reformu Uygulamaları ve Sonuçları.....	43
220. İngiltere.....	43
221. Amerika Birleşik Devletleri.....	45
222. Fransa.....	47
223. Ülke Uygulamalarından Bazı Dersler.....	49

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. EKONOMİK ETKİNLİK.....	50-104
30. Ekonomik Etkinlik Kavramı.....	50
300. Kaynak Dağılımında Etkinlik.....	50
301. Üretimde Etkinlik.....	51
31. Tam Rekabetin Başarısız Olduğu Haller: Piyasa Aksaklıkları ve Devlet Müdahalesi.....	51
32. Piyasa Aksaklıkları.....	52
320. Dışsal Ekonomiler (Externalities).....	52
321. Kamusal Mallar (Public Goods).....	54
322. Bilgi Eksikliği (Information Asymmetry).....	56
323. Eksik Rekabet Piyasaları (Imperfect Competition).....	57
3230. Tekel.....	58
32300. Tekelin Tanımı.....	58
32301. Tekelin Etkinsizliği.....	58
32302. Tekelin Sosyal Maliyeti.....	59
3231. Tekelci Rekabet.....	62
32310. Tekelci Rekabetin Tanımı.....	62
32311. Tekelci Rekabette Etkinlik.....	63

3232. Oligopol.....	64
32320. Oligopolün Tanımı.....	64
32321. Oligopolün Etkinsizliği.....	65
33. Ekonomik Etkinlik ve Regülasyon.....	66
330. Regülasyon Kavramı.....	66
331. Regülasyon Türleri.....	68
332. Regülasyonun Gerekçeleri.....	69
333. Regülasyonun Hedefleri.....	73
34. Doğal Tekellerde Regülasyon.....	74
340. Doğal Tekelin Tanımı.....	74
341. Doğal Tekelin Özellikleri.....	76
342. Doğal Tekellerde Regülasyon.....	79
3420. İç Karlılık Oranı Regülasyonu.....	79
34200. İç Karlılık Oranı Regülasyonun Avantajları ve Dezavantajları.....	81
3421. Tavan Fiyat Regülasyonu.....	82
34210. Tavan Fiyat Regülasyonun Avantaj ve Dezavantajları.....	84
3422. Göreli Rekabet.....	85
34220. Göreli Rekabetin Avantaj ve Dezavantajları.....	86
35. Ekonomik Etkinlik ve Regülasyon.....	87
350. Genel Olarak Rekabet Kavramı.....	87
351. İktisat Literatüründe Rekabet.....	88
3510. Klasik Görüş.....	89
3511. Neo-Klasik Görüş.....	90
3512. Schumpeteryan Rekabet.....	91
3513. Avusturya Okulu.....	92
352. Rekabetin Önemi ve İşlevi.....	93
353. Rekabetten Beklenen Faydalar.....	94
3530. Genel Faydalar.....	94
3531. Rekabetten Beklenen Ekonomik Faydalar.....	95
35310. Kaynak Dağılımında Etkinlik.....	95
35311. Üretimde Etkinlik.....	96

354. Rekabet Politikası.....	97
355. Rekabet Politikasının Amaçları.....	99
36. Rekabet Hukuku.....	101
360. Genel Olarak Rekabet Hukukunun Konusu.....	101
361. Rekabet Hukukundan Beklenen Faydalar.....	103

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. TÜRKİYE'DE YÖNETİMDE ETKİNLİK.....105-163

40. Kamu Kesiminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Olarak 1980

Sonrası Türkiye'de İdari Reformlar.....	105
400. Türk Kamu Yönetiminde İdari Reformu Gerekli Kılan Nedenler.....	105
4000. Ekonomide Yaşanan Krizler.....	108
4001. Siyasi İstikrarsızlıklar ve Siyaset Bürokrasi İlişkileri.....	113
4002. Avrupa Birliğine Uyum.....	114
4003. Aşırı Büyüme ve Merkezileşme.....	116
4004. Kamu Mali Yönetiminde Kriz ve Borç Yönetimi.....	118
4005. Kamu Denetim Sisteminin Etkisizleşmesi.....	123
4006. Yolsuzluklar.....	126
401. Türkiye'de 1980 Sonrası İdari Reformlar.....	129
402. Türk Kamu Yönetiminde İdari Reform Çalışmalarında Ulaşılan Sonuçlar.....	135

41. Kamu Kesiminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Olarak Kamu

Mali Sisteminde Reform.....	138
410. Kamu Maliyesinde Saydamlık.....	138
4100. Saydamlık Nedir?.....	138
4101. Mali Saydamlık.....	139
41010. Mali Saydamlığın Önemi.....	140
411. Mali Saydamlık ve Türkiye'de Durum.....	142
4110. Genel Olarak Saydamlık Meselesinin Türkiye Boyutu.....	142
4111. Türk Kamu Mali Yönetimi Saydamlık Standartlarının Neresinde: IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme.....	144

41110. IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü.....	144
41111. Mali Saydamlık ve Türkiye.....	148
41112. IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü Çerçevesinde Türkiye Mali Saydamlığın Neresinde?.....	155
4112. Mali Saydamlık Alanında Son Yıllarda Atılan Adımlar.....	159
5. SONUÇ ve ÖNERİLER.....	164
YARARLANILAN KAYNAKLAR.....	172
ÖZGEÇMİŞ	



02. Özet

Devletlerin üstlendikleri işlevlerle, harekete geçirebildikleri kaynaklar arasındaki uyumsuzluk 1970'lerin sonlarında bir çok ülkede ağır bütçe ve borç krizleriyle su yüzüne çıkmıştır. Yaşanan bu kriz minimalist devlet anlayışına dayalı bir reform dalgasına yol açmıştır. Bu bağlamda özellikle gelişmekte olan ülkelere devletin etkinliğini neredeyse yitirecek bir konuma gelmesi bir kriz etkeni olarak belirmiştir. Yaşanan bu gelişmeler, devletin etkin bir yapıya kavuşturulması gerekliliğini göstermiştir.

Etkin bir devlet yapısını oluşturma yolunda sanayileşmiş ülkelerde kamu yönetimi reformu uygulamaları başlamış ve başarılı sonuçlar alınmıştır. Bu alandaki başarılı sonuçlar gelişmekte olan ülkelere de bir ümit vermiştir. Kamu yönetimi reformu uygulamalarıyla devlet idari yönden etkin bir yapıya kavuşturulmaya çalışılmıştır.

Bu değişim süreci Türkiye'yi de etkilemiştir. Özellikle 1980'li yıllardan itibaren kamu kesiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak kamu reformu kalkınma planlarında ve hükümet programlarında yer almıştır. Ancak, reform uygulamalarından istenilen sonuçlar alınamamıştır. Ayrıca, 1997 yılında Doğu Asya'da yaşanan finansal krizin bir nedeni olarak piyasalarda yeterli açıklığın ve şeffaflığın olmaması üzerinde durulmuştur. Bu anlamda devletin özellikle kamu kaynaklarını tahsis amacı olması, beklenen bütçelerinde ve buna ilişkin diğer mali mevzuatında saydamlığın sağlanması, makroekonomik istikrarın sağlanması ve yetkin devlete ulaşılması açısından önem taşımaktadır. Türkiye'de mali saydamlık alanında, özellikle 2000'li yıllardan itibaren önemli sayılabilecek adımlar atılmıştır.

Bu çalışmada, devlet anlayışındaki değişimin bir sonucu olarak ortaya çıkan etkin devlet kavramı, etkin devlet anlayışında yönetimde etkinliğin sağlanmasının bir yolu olan kamu yönetimi reformu, devletin ekonomik anlamda etkinliği sağlanmasında da regülasyon ve rekabet politikalarının işlevi, önemi ve Türkiye'nin 1980 sonrası itibarıyla yönetimde etkinliği ne derece sağladığı üzerinde durulacaktır.

03. Summary.

In many countries, the discrepancy between the roles taken on by governments and the resources that they were able to mobilize surfaced itself as great budget deficits and national debts at the end of 1970s. This crisis caused a new reform wave based on the model of minimalist government. But this new minimal role of the government in public life has resulted in the beginning of a new crisis especially in developing countries. All of these have shown that for solution is to make the government an effective entity is a necessary.

In trying to make the government an effective entity, successful public management reforms have been put into practice in by industrialized. These successes have affected the attitudes of developing countries in this respect. With the application of such public reforms, the governments have been made more effective.

This process has affected in Turkey as well. Public management reform devoted to restructure the public sector have taken place in development plan and government program especially, but the results of the public reform's implementation have not been responded to the expectations. Furthermore, one of the reasons of the financial crisis, experienced in East Asia in 1997, have been emphasized through not having clearness and transparency in the markets. Hence, it is important in this context that the government budget included the allowances in public resources, and the other fiscal legislation are needed to be made more transparent for stabilization and the government's efficiency. Turkey has to reach the standards which IMF determined.

This study aims to evaluate government's efficiency which emerged as a result of changing state's concept, public administration reform intended the management efficiency, the effectiveness and importance of the regulations and role of the competition policy, and the effectiveness of government in Turkey after 1980.

04. Tablolar Listesi

<u>Tablo Nr</u>	<u>Tablo Adı</u>	<u>Sayfa Nr.</u>
1	Devletin İşlevleri.....	37
2	Sivil İstihdam ve İşsizlik.....	111
3	Ödemeler Bilançosu.....	113
4	Bütçe Kompozisyonu Program Olarak GSMH'ye Oran.....	119
5	Bütçe Kompozisyonu Gerçekleşme Olarak GSMH'ye Oran.....	120
6	Konsolide Bütçe Harcamaları Fonksiyonel Dağılımı.....	121
7	Borç Stoku Gerçekleşmeleri.....	122
8	Borç, Faiz, GSMH İlişkisi.....	123
9	Değerlendirme Formunun Türkiye Karşılaştırmalı Değerleri (3,33, 6,66 ve 10).....	157
10	Değerlendirme Formunun Türkiye Karşılaştırmalı Değerleri (0, 5 ve 10).....	158

05. Şekiller Listesi

<u>Şekil Nr.</u>	<u>Şekil Adı</u>	<u>Sayfa Nr.</u>
1	Tekelin Etkinsizliği.....	59
2	Tekelin Sosyal Maliyeti.....	60
3	Optimum Çözüm.....	71
4	Doğal Tekelde Ortalama ve Marjinal Maliyet Eğrileri ve Fiyat Düzenlemesi.....	77
5	Geçici Doğal Tekel.....	78



06. Kısaltmalar Listesi

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
APEC	: (Asia-Pacific Economic Cooperation) Asya ve Pasifik Ekonomik İşbirliği
CIF	: (Cost, Insurance and Freight) Maliyet, Sigorta ve Navlun
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DTM	: Dış Ticaret Müsteşarlığı
FOB	: (Free on Board) Güvertede Teslim
GDS	: (Government Data Dissemination System) Devlet Bilgi Yayma Sistemi
GFS	: (Government Finance System) Devlet Mali Sistemi
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
IMF	: (International Monetary Fund) Uluslararası Para Fonu
İKO	: İç Karlılık Oranı
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
MTA	: Maden Tetkik Arama
OECD	: (Organisation for Economic Co-operation and Development) Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
PFMP	: (Public Financial Management Project) Kamu Mali Yönetim Projesi
PEIR	: (Public Expenditure and Institutional Review) Kamu Harcamaları ve Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi
ROSC	: (Report on Observance of Standarts on Codes) Standart ve Kuralların Sağlanması Raporu
SNA	: (System of National Accounts) Ulusal Hesaplar Sistemi
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMB	: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TKB	: Türkiye Kalkınma Bankası

TÜFE : Tüketici Fiyatları Endeksi

TÜSİAD : Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği

WTO : (World Trade Organization) Dünya Ticaret Örgütü



GİRİŞ

1980'li yıllardan itibaren kendini iyiden iyiye hissettirmeye başlayan küreselleşme hareketi beraberinde yeni bir ekonomi, buna bağlı olarak yeni kavramlar ve rekabet ortamı getirmiştir. “Yeni Dünya Düzeni” olarak adlandırılan bu oluşum, devletin işlevlerinin yeniden tanımlanmasını ve buna paralel olarak kamu kesiminde gerekli reformların yapılmasını zorunlu kılmıştır.

Devlet ve kalkınma konusunda temel iki görüş mevcuttur; bu görüşlerden biri devletin ekonomik hayata müdahalesinin gerekliliğini savunurken, diğeri ise devletin ekonomik hayata müdahalesinin olumsuzluklara, istikrarsızlıklara yol açacağını savunmaktadır.

Tarihi süreçte yaşanan gelişmeler devletin ekonomik hayattan tamamen çekilmesinin mümkün olmadığını göstermiştir. Yeni dünya düzeninde devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi ana hedeftir. Yani, oluşturulmak istenen yeni devlet etkinlik üzerinde odaklanmış bulunmaktadır. Ancak bu anlayış çerçevesinde tek başına devletin ölçüğü (küçüklüğü yada büyüklüğü) üzerinde durulmamakta, devlet ve piyasa birbirini tamamlayan unsurlar olarak görülmektedir. Kamu yönetiminin işleyişinin daha sağlıklı hale getirilmesi ve modern bir kamu yönetiminin oluşturulması için etkin ve güvenilir bir devletin varlığı çok önemlidir. Bu bağlamda etkin devlet kalkınmanın katalizörü ve partneri olarak görülmektedir.

Değişim ihtiyacının farkında olan birçok ülke, ekonomik gelişmenin sağlanması açısından koordinasyon ve kapasite yönünden güçlü, operasyonel işlevlerini yerine getirme konusunda verimli ve etkin, kararların uygulanması ve politika oluşturulması bakımından saydam, vatandaşlarına karşı sorumlu, piyasa mekanizmasının işleyişine saygılı bir kamu yönetiminin oluşturulması konusunda ortak görüşe sahiptir.

Kamu yönetiminin modern bir yapıya kavuşturulması yolunda gündeme gelen kamu yönetimi reformu birçok Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ve Anglo-

Sakson ülkesinde uygulanmış ve başarılı sonuçlar alınmıştır. Dünya ölçeğindeki bu başarılı sonuçlar incelendiğinde, kamu reformunun kendisinden beklenen başarılı sonuçları vermesi için bazı koşulların oluşması gerektiği gözlemlenmiştir. Bunların içinde en önemlisi kamu yönetimi reformu konusunda kararlı bir siyasal irade ve kamuoyu desteğinin sağlanmasıdır.

Etkin devlet anlayışında, piyasa ve devlet birbirinin rakibi değil tamamlayıcısıdır. Tam rekabet piyasasının oluşumu için gerekli koşullardaki aksama ekonomik etkinliğin sağlanmamasına ve toplum refahının maksimize edilmemesine neden olur. Ayrıca, etkin devlet yaklaşımında piyasanın sosyal adaleti sağlayamaması durumunda devlet müdahalesinin gerekliliği de açıktır.

Devletin piyasalara müdahalesinin en temel gerekçesini piyasa aksaklıkları oluşturmaktadır. Piyasa aksaklıkları giderilerek kaynak kullanımında ve üretimde etkinlik sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu amaçla piyasa yapılarına göre çeşitli regülasyon araçları (rekabet politikaları ve tekellerin regülasyonu) kullanılmaktadır.

Günümüzde ekonomik ve toplumsal yapı giderek daha karmaşık hale gelmektedir. Bu süreçte birbiriyle rekabet halinde olan menfaatlerin dengelenmesi, yeni hizmetlerin ortaya konması, hızla gelişmekte olan ekonomilerin neden olduğu dışsallıkların kontrol altına alınabilmesi için yeni yöntem anlayışlarının uygulanması ihtiyacı doğmuştur. Bu bağlamda regülasyon aracılığıyla devletler büyük çapta ekonomik ve sosyal değerlerin korunmasını sağlamaktadır.

Piyasa mekanizmasının ekonomik etkinliği sağlayarak toplumsal refahı maksimize etmesi, en başta rekabet koşullarının sağlanıp sağlanmadığına bağlıdır. Yaşanan deneyimler göstermiştir ki, serbest rekabet piyasaları otomatik olarak rekabetçi bir ortam sağlayamamakta aksine tam rekabet değil eksik rekabet söz konusu olmaktadır. Bu noktada da eksik rekabet koşullarının neden olduğu toplumsal refah kayıplarını gidermek amacıyla rekabet politikaları gündeme gelmektedir.

Rekabet hukuku ve politikası kapsamında, devlet müdahalesinin temel sebepleri arasında piyasa aksaklıklarını gidermek, piyasa gücünün kötüye kullanımını sınırlandırmak ve ekonomik etkinliği artırmak gelmektedir.

21. yüzyılda ekonomik alanda yaşanan gelişmeler, özellikle kalkınma çabası içindeki az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ve dolayısıyla Türkiye açısından büyüme önem taşımaktadır. Dünyadaki bu değişim ve 1980 sonrası ülkemizin içe dönük bir kalkınma stratejisinden ihracata dayalı dışa dönük bir stratejiye geçmesi, özellikle piyasa ekonomisini geliştirmeye yönelik politikalar, kamu yönetimi alanında da değişimi uyaran önemli bir faktör olmuştur. Bu bağlamda yapılan çeşitli araştırmalara, yayınlanan raporlara ve alınan kararlara rağmen, 1980 sonrası ekonomi alanında gerçekleştirilen serbestleşme ve değişimin kamu yönetimi alanında tam olarak başarıldığı söylenemez. 1990'lı yıllarda daha belirgin bir şekilde ortaya çıkan kamuda yeniden yapılanma hareketi, çeşitli sebeplerden ötürü ihmal edilmiş ve ülkemiz kamu alanında diğer ülkelerin gerçekleştirdikleri değişimin oldukça gerisine düşmüştür. Bir taraftan dünya genelinde yaşanan hızlı değişim diğer taraftan ülkemizde son yıllarda yaşanan krizlerle sürdürülemez olduğu belirginleşen mevcut yönetim anlayışı ve yapısının, kamu yönetimi alanında yeniden yapılanma zorunluluğu adeta kaçınılmazdır.

Kamu kesiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak 1997 yılında Doğu Asya'da yaşanan krizin arkasında piyasalarda yeterli açıklığın ve saydamlığın olmadığı üzerinde durulmuştur. Çok yönlü tartışmalara konu olan bu yaklaşım sonucunda ekonomide en büyük aktör olan ve siyasi yapıdaki rolü ile ekonomideki parametrelere somut şekilde müdahale eden devlet odak noktası haline gelmiştir. Devletin özellikle kamu kaynaklarının tahsis amacı olması beklenen bütçelerinde ve buna ilişkin diğer mali mevzuatında saydamlığın sağlanması, yetkin devlete ulaşılması açısından önemli bir ön şart durumundadır. Devletin mali saydamlığı meselesi Türkiye'nin gündemine son birkaç yıl içinde girmeye başlamıştır. Uluslararası Para Fonu'nun (IMF) Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü kapsamında saydamlık açısından Türkiye, rollerin ve sorumlulukların açık olması, bilginin kamuya açık olması, bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olması standartları bakımından istenilen düzeyde değildir. Ulusal denetim ve istatistik organlarının bağımsızlığı açısından durum kısmen daha iyidir.

Ancak 2000 yılından itibaren mali saydamlığın sağlanması açısından ülkemizde hem mevzuat hem de taahhütlerin uygulanması yönünde önemli sayılabilecek adımlar atılmıştır.

Dört bölümden oluşan bu çalışmanın amacı, dünyadaki değişim süreci içinde ortaya çıkan etkin devlet kavramını tanımlamak, etkin devletin idari anlamda sağlanması bakımından kamu yönetimi reformu ve devletin ekonomik anlamda etkinliği sağlaması açısından regülasyon ve rekabetin önemini vurgulamak, 1980 sonrası itibariyle Türkiye'nin yönetiminde etkinliği ne kadar sağladığını ortaya koymaktır.

Birinci bölümde devlet kavramı ve tanımı, klasik, neo-klasik, keynesyen, yeni klasik ekol ile monetarist görüşte devlet anlayışı ve ekonomik kalkınma, etkin devlet kavramı, unsurları, getirileri ve ekonomik kalkınma konuları işlenmiştir.

İkinci bölümde devletin değişen rolü ve yeni işlevi, kamu yönetimi reformu ve gerekçeleri, yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu yönetimi reformunda başarılı olmanın ön koşulları, İngiltere, ABD ve Fransa'da kamu yönetimi reformu uygulamaları ve sonuçları, ülke uygulamalardan bazı dersler üzerinde durulmuştur.

Üçüncü bölümde ekonomik etkinlik, kaynak dağılımında ve üretimde etkinlik, piyasa aksaklıkları olarak adlandırılan dışsal ekonomiler, kamusal mallar, bilgi eksikliği, eksik rekabet piyasaları, tekelin, tekeli rekabetin, oligopolün tanımı ve etkisizliği, ekonomik etkinlik ve regülasyon, regülasyon kavramı, türleri, regülasyonun hedefleri ve gerekçeleri, doğal tekelin tanımı, özellikleri ve doğal tekellerde regülasyon yöntemleri olan iç karlılık oranı ve tavan fiyat regülasyonu ile göreceli rekabet, ekonomik etkinlik ve rekabet, genel olarak ve iktisat literatüründe rekabet kavramı, rekabetin önemi ve işlevi, rekabetten beklenen genel ve ekonomik faydalar, rekabet politikası kavramı ve amaçları, genel olarak rekabet hukukunun konusu ve rekabet hukukundan beklenen faydalar üzerinde durulmuştur.

Dördüncü bölümde ise kamu kesiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak 1980 sonrası Türkiye'de idari reformlar, idari reformları gerekli kılan nedenler, idari reform çalışmalarında ulaşılan sonuçlar, kamu kesiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak kamu mali sisteminde reform, kamu maliyesinde saydamlık, genel olarak saydamlık

meselesinin Türkiye boyutu, IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü kapsamında Türk kamu mali sisteminin mali saydamlık standartlarının neresinde olduğu, mali saydamlık alanında son yıllarda atılan adımlar işlenmiştir.



BİRİNCİ BÖLÜM

1. DEĞİŞEN DÜNYADA DEVLETİN ROLÜ ve EKONOMİK KALKINMA

Bu bölümde devlet kavramı ve tanımı, iktisadi ekollerde devlet ve ekonomik kalkınma ile etkin devlet ve ekonomik kalkınma üzerinde durulacaktır.

10. Devlet Kavramı ve Tanımı

Devlet Arapça kökenli bir kelime olan “devl” kökünden gelir ve elden ele geçen iktidar, saltanat anlamına gelmektedir. Devlet, başlangıçta bir hükümdar veya hükümdar ailesine ait egemenlik ve saltanat anlamında kullanılırken, sonraki dönemlerde kapsamı genişleyerek tüm ülkeyi içine alan soyut bir egemenlik ve saltanat anlamında kullanılmaya başlanmıştır. Bazılarına göre devlet sözcüğü Latince bir kelime olan “status”dan türemiştir. Romalılar bu kavramı somut olarak anlatmak için “populus romanus”, soyut bir biçimde ifade etmek için ise “res publica” deyimlerini kullanmışlardır.

Tarihte, devlet kurumu yada daha genel olarak yönetme yönetilme ilişkileri hakkındaki ilk yazılı belgelerin geçmişi, köleci topluma kadar uzanır. Bu konudaki düşüncelerin dile getirildiği, elde bulunan en eski yazılı kaynak, geçmişi günümüzden yaklaşık 2500 yıl öncesine uzanan “Herodotos Tarihi”dir. İlk kez Herodotos, iktidarın biçimlerini, kişisel iktidar, bir grup elinde bulunan iktidar (azınlık iktidarı) ve halk iktidarı olmak üzere, üç başlık altında tanımlamıştır (SAYGILIOĞLU-ARI, 2002, s.19-20).

Devletin gelişim tarihi ortalama beş bin yılı bulmasına ve her dönemde değişik anlamlar yüklenmesine rağmen Machiavelli’ye gelinceye kadar “devlet” (lostato) sözcüğü, genellikle “statü”, “durum”, “konum”, veya “belli bir yer” anlamında kullanılmıştır (DOEHRING, 2001, s.45).

“İnsan her şeyin ölçüsüdür” diyen, ilkçağın ünlü Yunan sofistlerinden Protagoras, devletin kendiliğinden ve insanların gönüllü işbirliği sonucunda güvenlik gereksinimini karşılamak amacıyla kurulduğunu savunmaktadır. “Hellen olsun, barbar olsun” diyen sofist Antiphon, insanların çıkarlarına uygun olarak kendi aralarında yaptıkları bir sözleşme ile devleti oluşturduklarına inanmaktadır. “Hak kudretlinindir” diyen Thrasymakhos ve Kallikles, devletin temelinde kuvvetliler iradesinin yattığını, kuvvetlilerin kuvvetsize kabul ettirdiği düzenin devlet olduğunu, devletin her zaman kuvveti temsil edeceğini ve kuvvetsizlerin ise bu kuvvete boyun eğeceklerini savunmuştur (TÜSİAD, 1995, s.19-20; SARICA, 1987, s.16).

Platon “Devlet” adlı eserinde “en iyi”, “ideal”, “mükemmel” devletini anlatır. “Yasalar” adlı eserinde ise uygulama alanına koyamadığı ideal devletin yerine, ikinci “en iyi” devletini ortaya koyar. Platon (Eflatun) devletin kuvvetlilerin çıkarlarını korumak amacıyla kurulduğunu savunur. İnsanların doğal eşitsizliğine inanan Platon, ideal devletinde bu doğal eşitsizliğe dayanan sosyal sınıflar içinde yer alan kişilerin beden, karakter ve ruh özellikleri üzerinde durmuş ve eğitime büyük önem vermiştir. İdeal devleti gerçekleştirmenin tek yolu, devleti yönetecek kişilerin filozof olmaları, yani akıl gücü ile devlet gücünün birleşmesi ve herkesin yapacağı işi bilmesidir. Platon’a göre devlet içinde uyum ve adalet her sınıfın kendi yerinde kalması ve kendi görevini yapması ile sağlanacaktır. Bunun bir sonucu olarak kendi görevini yapan adil kişiler oluşacak ve yasalara gerek kalmayacaktır (GÖZE, 1995, s.17-40). Platon’a göre, “toplumun ideası devlettir” (HANÇERLİOĞLU, 2002, s.147-149). Platon, “Devlet”i bu bakış açısından tasarlamıştır. Platon’un devletin iki niteliği şu şekildedir: İşbölümünün kesinleşmesine ve seçkin bir “akıllılar” yönetimine dayanmak (SAYGILIOĞLU-ARI, 2002, s.21).

Platon ideal devlet düzenini uygulamaya koyamamıştır. Bunun yarattığı hayal kırıklığı ile görüşlerinde değişiklikler yapmış, sosyal koşullara uyabilecek daha gerçekçi bir düzen kurmaya çalışmıştır. Artık amaç ikinci en iyi devleti gerçekleştirmek olacaktır. Platon, aklın kuralları olan yasalara inanmıştır artık. Yasaların amacı da insanların mutlu olmalarını, birbirleriyle dostluk içinde yaşamalarını sağlamak olacaktır. Platon’a göre insanlar arasındaki anlaşmazlıkların, çatışma ve çekişmelerin kaynağı aşırı zenginliktir. Bu nedenle aşırı zenginliğe ve altın, gümüş gibi değerlere ikinci ideal devletinde yer vermez.

Devletin zenginliğinin de ticaret ve zanaattan doğan zenginlik değil, yalnızca tarıma dayalı zenginlik olmasını ister (GÖZE, 1995, s.31-32).

Aristoteles “Politika” adlı eserinde, “Devlet doğaya uygun kurumlar içindedir ve insan, doğası gereği, devlet kuran bir niteliğe sahiptir” demektedir. Devleti, Platon ile paralel bir yaklaşımla kurgulayan Aristoteles, insanı “politik varlık” olarak tanımlar ve bu tanımdan yola çıkarak, insanın devlet örgütlenmesini gerçekleştirmesiyle ölçüleceği sonucuna ulaşır. Aristoteles, devletin gerçek niteliğinin, insanın doğası gereği bir siyasal öze sahip olmasından çıktığını, çünkü bu özelliğinin ancak toplum içinde bir anlam kazanacağını ileri sürmektedir (ŞENEL, 1996, s.207-217).

Devletin nasıl ve neden ortaya çıktığı konusunda fikir belirten Ortaçağ filozoflarından Ciceron, “Res Publica” adlı eserinde, çok sayıda insanın bir arada bulunması, ortak kanunları kabullenmesi ve ortak faydalanma olmak üzere üç temel şartın devletin ortaya çıkması için gerekli olduğunu öne sürmüştür (SAYGILIOĞLU-ARI, 2002, s.22).

Ortaçağda sosyal, siyasal, ekonomik ve yasal düzeni belirleyen sistem, feodalitedir. Feodal düzende sosyal yapıyı belirleyen en önemli etken topraktır. Toprağı elinde bulunduran aynı zamanda siyasal iktidarın da sahibidir.

Ortaçağ İslam dünyasının büyük düşünürlerinden İbni Haldun, devletin oluşumu, gelişimi ve çöküşü ile ilgili olarak “Mukaddime” adlı eserinde önemli tespitlerde bulunmuştur. Devletin doğuşunu “kuvvet teorisi” ile açıklayan İbni Haldun’a göre, insanların tek başlarına varolamama ve dolayısıyla birlikte yaşama ihtiyaçlarından, devlet ve hükümdarlık doğmuştur. Devletle toplum arasındaki bağ, İbni Haldun’a göre, maddeyle form arasındaki ilişkiye benzerdir. Nasıl ki madde formdan, form da maddeden ayrı olarak varolamazsa, aynı şekilde devlet ve toplumdaki birinin olmadığı yerde, diğeri de olamaz. Bundan dolayı, toplumda başlayan dağılma devlete, devletteki dağılma da topluma yayılır (GÖZE, 2000, s.97-100).

Devlete ilişkin görüşlerini 1651 yılında yayınladığı “Leviathan” adlı eserinde dile getiren Hobbes için devlet, “bireysel özgür iradelerine göre davranan insanların ‘hayvanca’ dünyasına bir seçenek” olarak anlam bulur (TANILLI, 1993, s.128). Rekabet, güvensizlik

ve herkesten üstün olma tutkusu insanları birbirleriyle savaşmaya itecektir. Herkesin herkesle savaş halinde olduğu böyle bir ortamda adalet olmayacaktır. Herkesin boyun eğeceği ortak bir iktidarın bulunmadığı yerde yasa olmayacaktır. Yasanın olmadığı yerde de adil olan ve olmayan ayrımı olmayacaktır. İnsanın akli ve tutkuları onu barışa itecektir. Çözüm barış ve güvenlik içinde insanların anlaşarak haklarından vazgeçmeleridir. Ancak bu da sorunu tümüyle çözemeyecektir. İnsanların yaptıkları bu anlaşmaya ve doğal kurallarına da uymaları gerekecektir. Oysa insanın doğal yapısı ve doğal eğilimleri göz önüne alındığında ne ölüm korkusunun ne de aklın emirlerinin insanları anlaşmaya ve doğal yasa kurallarına uymalarını sağlamaya yettiği görülür. İnsanlara boyun eğdirici, gözle görünen, elle tutulan, korkutan, cezalandıran ve karşı konamayan bir gücün, bir otoritenin varlığı zorunludur. Anlaşmaya uyulmasını sağlayacak bu karşı konmaz güç devlettir (GÖZE, 1995, s.131-134). Hobbes, devletin olmadığı bir toplumda insanların birbirlerine baskı ve zulüm yapabileceğini, güçlülerin güçsüzleri ezeceğini ve adaletin olmayacağını belirtmekte ve devleti, insanların çıkarlarına uygun olduğu için kendi rızaları ile oluşturdukları bir kurum olarak ele almaktadır. Bu çerçevede, Hobbes'e göre devlet, toplumun iradesi ve sözleşmesi sonucunda doğmuştur (ŞENEL, 1996, s.323-328).

17. yüzyılda mutlakiyetçi görüşlere ağır darbe indiren Locke, liberal devlet düzeninin öncüsü olarak görülür. Locke'a göre insanlar doğal olarak tam bir özgürlük ve eşitlik içinde yaşarlar. Ancak bu özgürlük en iyi, en yaralı, en zararsız biçimde kullanılacaktır. Bu dönemde tüm insanların uymak zorunda oldukları doğal yasa mevcuttur. Doğal yasaya uyulmasını sağlamak için bu dönemde, herkesin doğal yasa emirlerini çiğneyenleri cezalandırma hakkı bulunur. Doğal yasayı çiğneyen suçluyu yakalayan kişi hislerine, tutkularına, kin, nefret ve intikam duygusuna kapılmadan suçun ağırlığı ile orantılı bir ceza vermelidir. Ne var ki, kişilerin kendi davalarının yargıcı olmaları sakıncalıdır. İnsanların üstünde, gerektiğinde ceza veren bir otoritenin, iktidarın bulunmadığı zaman, suçlu ile cezalandırma hakkını kullananlar bir anlamda savaş haline girerler. Bu bağlamda insanlar olumsuz yönleri de olan doğal yaşama dönemine istek ve iradeleri ile son vererek, aralarında yapacakları bir anlaşmayla, anlaşmazlıklarını çözümleyecek, suçluları cezalandıracak bir otoritenin, iktidarın kurulacağı siyasal toplum haline geçerler ve cezalandırma haklarını da siyasal iktidara devrederler.

Eşit ve özgür olan, mallarını dilediği gibi kullanan kişinin doğal yaşama döneminden çıkmasının tek nedeni güvenlik isteğidir. Toplum halinde birleşen, bütünleşen ve bir iktidar kuran insanların en önemli hedefleri ve temel amaçları can güvenliğinin ve mülkiyet haklarının korunması olmuştur (GÖZE, 1995, s.150-154).

Rousseau'ya göre hiç kimsenin diğeri üzerinde doğal bir otoritesi yoktur. Kuvvet de bir hak yaratmadığına göre, meşru otoritenin kaynağı ancak anlaşma olabilir. Ne var ki, bu sözleşme ve anlaşmalar insanın özgürlüğünden vazgeçmeyeceği sözleşmeler olmalıdır. Öyle bir toplum biçimi bulunmalıdır ki, toplum üyesi herkesin şahsı ve malları ortak güç tarafından korunsun ve savunulsun. Toplumda herkes herkesle birleştiği halde yine kendinin efendisi olsun ve eskisi kadar özgür kalsın.

Bunun gerçekleşmesi için, toplum üyelerinden her biri tüm hakları ile kendini bütünüyle topluma bağlayacaktır. Böylece her insan kendini tamamen topluma verince, durum herkes için eşit olacak ve durum herkes için eşit olunca da, hiç kimsenin bu durumu başkalarının zararına çevirmekte bir çıkarı olmayacaktır. Ayrıca bu bağlanma kayıtsız ve şartsız yapılacağı için, gerçekleşen birlik mümkün olduğu kadar tam ve eksiksiz olacaktır. Böylece hiç kimse bir şey istemek durumunda da olmayacaktır. Sosyal sözleşme şöyle akdedilecektir: “Her birimiz bütün varlık ve gücümüzü genel iradenin yüce yönetimi altına koyuyoruz ve her üyeyi bütünün bölünmez parçası olarak kabul ediyoruz”.

Bu anda sözleşmeye katılanların kişisel varlığı yerine bu sözleşme ile manevi ve kollektif bir bütünlük oluşturulur. Bu kollektif bütün birliğini, kişiliğini, hayatını ve iradesini de bu sözleşmeden alır. Bu kolektif kişilik devlettir, hükümandır. Sosyal sözleşmenin boş laf olarak kalmaması için de, genel iradeye boyun eğmek istemeyen kişiyi bütün topluluk boyun eğmeye zorlayacaktır. Yani bu kişi özgür olmaya zorlanacaktır (GÖZE, 1995, s.196-198).

Organik devlet görüşünü savunan Hegel'e göre devlet, “asayışı sağlayan bir araç”, hangi sınıftan olursa olsun uyumsuzlukları çözecek bir “hakem”, “evrensel düşüncenin insanda ve toplumda gerçekleşen en yetkin oluşumu” ve “genel yararın temsilcisi”dir (GÖZE, 1995, s.236-240; BARRY, 2000, s.60-80).

Devletin varlığı için gerekli en temel iki unsur, güç ve yasa olarak tespit edilebilir. Hague'e göre, devletin temel özelliklerinden birisi, sınırları içindeki diğer bütün iktidar odaklarının üstünde bir güç kullanımını düzenleme kapasitesidir. Ama güç kullanımının meşru bir yetkiye dayanması da bir o kadar önemlidir. Marx Weber'e göre ise devletin yegane özelliği, güç kullanımını otorite ile bütünleştirmiş olmasıdır (TÜRKÖNE, 2003, s.76-77).

Marksizm'e göre, tüm sosyal ilişkiler arasında ekonomik ilişkiler temel yapı ilişkileridir. Üretim ilişkilerinin tümü toplumun ekonomik yapısını oluşturur ve bu temel üzerine hukuki, siyasal, entellektüel yapı kurulur. Toplumun siyasi düzeni, din, hukuk, ahlak, edebiyat, güzel sanatlar, felsefe üst yapı kurumlarıdır. Üst yapı kurumları dayandıkları belli bir temel yapıyı yani ekonomik temeli aksettirirler. Çeşitli sosyal teoriler, siyasal kurumlar hepsi temeldeki sosyal ekonomik ilişkilerin aynasıdır. Devlet, siyasal partiler, hukuk, ahlak, din, sanat, felsefe gibi üst yapı kurumları dayandıkları belli bir ekonomik temeli aksettirirler. Sınıflara bölünmüş bir toplumda devlet, ekonomik bakımdan hakim sınıfın siyasal gücüdür. Marksizm'e göre, sayı bakımından azınlıkta olan sömüren sınıfın, çoğunluğu oluşturan sömürülenler sınıfına hakim olabilmesi için yalnızca ekonomik güç yeterli olmamış, bir zorlama mekanizmasına da ihtiyaç duyulmuştur. İşte devlet de ordu, polis gibi silahlı güçleri ile, mahkemeleri, hapishaneleri ile bu zincir mekanizmasını oluşturur (GÖZE, 1995, s.280-281).

Devletin kökenini toplumun yapısında arayan Marksist görüşe göre devlet, ekonomik çıkarları çatışan toplumlarda, üretim araçlarını elinde bulunduran güçlü sınıfın diğerlerini sömürme aracıdır; sınıflı toplumların ortadan kalkması ile devlete de gerek kalmayacaktır. Marksist düşünürler, devleti ekonomik egemenliği elinde bulunduran sınıfın, yani burjuvazinin siyasal kurumu olarak görürler. Marx'a göre devlet, egemen sınıfın sömürülen sınıflar üzerinde egemenliğini sürdürmeye yarayan bir baskı aracıdır (MARX - ENGELS, 1999, s.67-69).

Liberalizme göre devlet, faydayı temsil eden bir kurumdan ibarettir. Devleti, müdahaleleri mükemmel olmayan bir çözüm olarak gören Adam Smith'e göre, devlet mülkiyetin çıkarlarını savunmakla yükümlü olup, özel girişimin yararına çalışmalıdır (ŞİMŞEK, 2000, s. 136-138).

Klasik liberalizmi savunan düşünürlerden farklı olarak, Liberteryenler, zor kullanma tekeline sahip olan devlet kurumuna karşı çıkmakta ve devleti pür özgürlüğü zedeleyen ve sınırlayan bir kurum olarak görmektedirler. Devleti zorlayıcı gücün en tehlikelisi olarak gören liberteryenler, birey özgürlüğünü sınırlayacak her türlü zorlayıcı güce karşıdır. Günümüz liberteryen felsefesinin öncülerinden biri olarak kabul edilen Robert Nozick, günümüz siyaset felsefesi tartışmalarının köşe taşlarından birini oluşturan “Anarşi, Devlet ve Ütopya” adlı eserinde, anarşist bir bakış açısından yola çıkarak, bir “koruma ajansı” olarak devletin görünmez bir el sayesinde ortaya çıkmasının kaçınılmaz olduğunu iddia etmektedir. Nozick ayrıca, devletin asgari büyüklükte (minimal) olması gerektiğini, bir başka deyişle devletin meşru görevlerinin, sözleşmelerin uygulanmasını sağlamak ile hırsızlık ve sahtekarlığı önlemekten ibaret olduğunu belirtmiştir (NOZICK, 1974, s.27).

Pierson’a göre devleti diğer kurumlardan ayıran başlıca özellikler, devletin en geniş hacimli örgütlenme biçimi olması, faaliyetlerinin ileri düzeyde işbölümü sonucu gerçekleşmesi ve tüm bunları yapabilecek erke sahip olmasıdır. Devletin bu erki elinde bulundurması ise egemenlik kavramı ile tanımını bulur. Pierson devletin temel özelliklerini dokuz ana başlıkta toplamaktadır;(PIERSON, 2000, s.24).

1. Şiddet araçlarının denetimi,
2. Toprak,
3. Egemenlik,
4. Anayasa,
5. Kişisel olmayan iktidar,
6. Kamu bürokrasisi,
7. Yetki/meşruiyet,
8. Yurttaşlık,
9. Vergilendirme.

“Devlet, insanların toplum yaşamında başvurdukları bir örgütlenme biçimidir ve siyasal bir organizasyondur” (TANİLLİ, 1993, s.9). Ulusal sınırlar içinde yaşayan insanların ortak nitelikteki gereksinimlerini karşılamak devletin temel amacıdır (NADAROĞLU, 1994, s.3). Bu temel amacı gerçekleştirecek olan devleti, dar ve geniş anlamda tanımlamak mümkündür. Dar anlamda devlet, kamu tüzel kişilerinin yalnızca merkezi ve siyasal

nitelikte olanlarını kapsar. Yerel yönetimler bu kapsam içinde yer almazlar. Geniş anlamı ile devlet, örgütlü kamu gücünün bütününe yada kamu tüzel kişilerinin hepsini içerir. Yerel yönetimler bu kapsam içinde ele alınabilirler (ÖRNEK, 1988, s.82).

Bu açıklamalar ışığında devleti, “yerleşik bir topluluğun hukuksal ve siyasal açıdan örgütlenmesi sonucunda oluşan, niteliği gereği iç içe geçmiş bir sistemler bütünü, tüzel kişiliğe ve egemenliğe sahip bir örgütlenme” olarak tanımlamak mümkündür (SAYGILIOĞLU-ARI, 2002, s.26).

Bunun yanında ekonomik yönü ağır basan bir devlet tanımı şöyle olabilir: Devlet, vergi toplama, para basma ve toplum adına borçlanma tekeli elinde tutan, bu yolla topladığı gelirleri cari, yatırım ve transfer harcaması şeklinde harcayan, yurttaşlar arası sorunların çözümünde hakem rolü üstlenen ve bu yolda kuvvet kullanabilen, hak ve özgürlükleri güvence altına alan organize bir güçtür (DEMİR, 1997, s.2).

11. İktisadi Ekollerde Devlet ve Ekonomik Kalkınma

Bu başlık altında klasik, neo-klasik, keynesyen, monetarist ve yeni klasik ekolün devlete ve ekonomik kalkınmaya bakış açıları üzerinde durulacaktır.

110. Klasik Ekol

Klasik ekonomiyi doğuran temel faktörler; fizyokrasi, teknik gelişmeler ve sanayileşmedir. Klasik ekolün öncüleri; A. Smith (1723-90), T. R. Malthus (1766-1834), D. Ricardo (1772-1823) ve J. Baptiste Say (1767-1832)'dir. Bu ekonomistler, merkantilistlerin para ile serveti birbirine karıştırmalarına ve fizyokratların tarımı tek üretken sektör görmelerine karşı çıkmışlardır. Toprak zaten veri olduğu için en önemli üretim faktörü olarak emek ve sermayeyi görmüşler, üretim artmadan artan parayı değersiz saymışlardır (DEMİR, 1997, s.23).

Adam Smith Ulusların Zenginliği adlı çalışmasında, direk olarak merkantilist ekonomi anlayışını karşısına almaktadır. Çalışmasında ekonomik etkinliğin temelini ticaret ve para biriktirmeye bağlayan merkantilizme karşılık, paranın sadece bir araç olduğunu, buna

karşılık emeğin üretim gücünün gelişmesinin, ulusal ekonominin temel belirleyicisi olduğunu öne sürmüştür.

Adam Smith açıkça kapitalist toplumun ulaştığı aşamayı gelişmiş işbölümüne bağlamıştır. “İyi yönetilen bir toplumda, halkın en alt kesimlerine kadar ulaşan genel zenginlik, bütün çalışma alanlarında işbölümünün yol açtığı büyük üretim sonucunda gerçekleşmektedir”.

Adam Smith'in ekonomik anlayışında da vurgulandığı gibi paranın öze ilişkin bir anlamı yoktur ve sadece değişim aracı işlevi görür. Bu görüşe göre, devletin ekonomik ilişkilere müdahalesi, ekonomik ilişkileri ve ekonomik ilişkilerin etkin işleyişini olumsuz yönde etkiler, bu yüzden devletin ekonomiye müdahale etmemesi gerekir (ERCAN, 1995, s.76-77).

Klasik ekolde devletin ekonomiye müdahalesi gereksizdir, çünkü ekonomi kural olarak daima ve kendiliğinden tam istihdam üretim ve gelir seviyesinde dengede bulunmaktadır. Zaman zaman ortaya çıkabilecek tam istihdam üretim ve gelir seviyesinden sapmalar piyasa mekanizmasının hızlı ve etkin işleyişi ile giderilmektedir.

Devletin ekonomiye müdahalesi arzu edilen bir durum değildir, çünkü devlet müdahaleleri, tam istihdam üretim ve gelir seviyesinden sapmaları ortadan kaldırmayacağı gibi mevcut sapmaları ve istikrarsızlığı daha da büyötmektedir (BOCUTOĞLU, 2003, s.2).

Bu ekolde devletin faaliyetleri aşağıdaki hizmetlerle sınırlandırılmıştır;(ULUTAN, 1978, s.253,254).

- Ülkenin dış saldırılara karşı korunması; yani milli savunma hizmetleri.
- Ülke içinde genel güvenliğin ve ciddi bir adaletin temini; yani iç güvenlik ve adalet hizmetleri.
- Yeterli kar getirmedikleri için fertlerin ilgilenmedikleri fakat toplum için faydalı ve ticari faaliyetlerin yürütülmesi için gerekli olup ancak hükümetlerin yürütebilecekleri hizmetlerdir.

Yukarıdaki hizmetler dışında devlet hiçbir şeye karışmamalı, vatandaşları ekonomik faaliyetlerinde ve yaşantılarında tamamen serbest bırakmalıdır.

Adam Smith'e göre büyük uluslar, kişisel israfla değil, kamu israfı ve kötü yönetimle yoksullaşır. Bir çok ülkede kamu gelirinin büyük bir kısmı, hiçbir şey üretmeyen kalabalık ve lükse düşkün saray çevresi, kilise kurumu ve ordular için harcanır. Bunların sayısı arttıkça toplam üründen aldıkları pay artar, üretken emeğin payı azalır ve gelecek yılın ürünü bir öncekinden daha az olur (DEMİR, 1997, s.30).

Ekonomik gelişme, Adam Smith'te pazarın büyüklüğü ve işbölümünün artması bağlamında ele alınmaktadır. Öyleyse ekonomik gelişmeyi sağlamak için pazarın sınırlarını genişletmek ve pazarı sınırlayan engellerin ortadan kaldırılması gerekir. Bu görüş 1970'lerin gelişme ekonomisi için önemli bir temel olmuştur. Pazar büyümesinin temel sonuçlarından biri sermaye birikimi sağlamak ve dolayısıyla sermaye birikimi sağlandığı ölçüde ekonomik büyümeyi gerçekleştirmektir (ERCAN, 1995, s.77).

Adam Smith ekonomik ilerleme ve gelişmede, üretken işçi sayısını ve üretken işçilerin verimlerini artırmada, iç ve uluslararası gelişmeyi derinleştirerek etkinliği yükseltmede dinamik faktör olarak, sermaye birikimi ve sermaye yatırımlarını, devletlerin ekonomi politikalarını, gerek ülke içinde ve gerek uluslararası ticarete rekabeti hakim kılmak için sarf edilen samimi gayretleri esas almıştır.

Bir toplumda yatırım hacmi ne kadar yüksekse işbölümü de o oranda derinleşir, emeğin verimi artar. Sonuç olarak, bugünkü deyimiyile "sermaye (yatırım)-hasıla katsayısı" düşer; kalkınma ve gelişme de o oranda hızlanır.

Buna karşılık durgunlaşmış, yeni yatırımlarla beslenmeyen eski sermaye stoku ne kadar fazla olursa olsun ekonomik bünyede durgunluğu ifade eder. Sermaye hacmindeki azalış ise gerilemenin, toplumda özellikle işçi kitleleri ölçüsünde ıstırap ve sefaletin kaynağıdır.

Adam Smith'e göre teşvik edici ekonomi politikası politik-sosyal ve kültürel güçlerdeki olumlu gelişmeler, yatırımların kalkınma hızı üzerindeki etkilerini fazlasıyla kamçıları. Kalkınma kümülatif bir güç kazanır (ULUTAN, 1978, s.275-276).

David Ricardo ise “Ekonomi Politikası ve Verginin İlkeleri” adlı çalışmasında ekonominin temel sorunlarını farklı bir aşamaya, bölüşüm aşamasına taşımıştır. Ricardo’nun ulusun zenginliğini tanımlarken, Merkantilistlerin ve Adam Smith’in ele alışından farklı bir çabaya girdiği gözlenmektedir. Tanımladığı ekonominin amacına uygun olarak, toplumsal gelişme yada zenginliğin kaynağını belirtmekten daha çok, bu gelişmeyi olumsuz etkileyen ilişkiler üzerinde yoğunlaşmıştır. Ricardo bu anlamda, ücret, kar ve rant gibi bölüşüm kategorileri üzerinde durmuş ve bu kategorileri ele aldıktan sonra, ekonomik büyüme ve gelişme için “yeterince yüksek bir ortalama kar oranının” varlığının temel koşul olduğunu belirtmiştir. Ricardo bu önermesinden sonra yeterince yüksek bir kar oranının varlığı için bir tehlike göstermiştir; bu da toprak sahiplerinin ellerinde bulundurdukları toprağın karşılığında elde ettikleri rantlardır. Doğanın bahsettiği ve üretime dayanmayan rant özellikle nüfus artışı ve ilerlemeye bağlı olarak artmaktadır. Çünkü toprak sahibinin elinde topraklar sınırlıdır ve ihtiyaç arttıkça daha az verimli topraklar devreye sokulmaktadır. Yaşadığı dönemde, sanayi sermayesinin sürekli olarak gelişmesi ve bunun karşısında artan temel gıda ihtiyacı ile birlikte daha önce toprak sahiplerinin sağladıkları tarım ürünlerinin ithalinin kısıtlanması, tarımsal ürünlerin fiyatının ve tarımsal toprakların getirisi olan rantın artmasına neden olmuştur. Bu anlamda rant, “toprağın yarattığı ilave bir değer değil, yaratılmış değerlerin bir parçasıdır”. Oldukça nötr görünen bu analiz biçimi, aslında daha önceki toplumsal ilişkilerde toprak sahibi sınıfları birer asalak olarak görmekte ve bu sınıfları ekonomik gelişmenin önündeki en önemli engel olarak tanımlamaktadır. Yeterince yüksek bir kar oranının elde edilmesinin sermaye birikimi ve gelişmenin temeli olarak gören Ricardo için, rant olgusu kabul edilebilir bir bölüşüm kategorisi değildir. Ricardo’nun bölüşüm teorisi esas olarak karın değil rantın açıklanmasına yönelmiştir. Bu anlamda eğer kar, rant ve ücret ödemelerinden sonra kalan miktar ise rantın yükselişi karın ya düşüşü yada bu yükselişin etkisini azaltmak için ücretlerin düşürülmesi anlamına gelmektedir. Ricardo bu tanımlamalardan sonra hedefi göstermekte, toprak sahibi sınıfın ekonomideki gücünü kırmayı önermektedir. Bunun için ülke içi tarımsal ürün fiyatlarının düşürülmesini sağlamak amacıyla tarımsal ürünlerin ithalatının önündeki engeller kaldırılmalı ve toprak sahiplerine yüklü vergiler getirilmelidir (ERCAN, 1995, s.78).

Adam Smith, devletin büyümedeki rolü ile ilgili olarak Ricardo ve Malthus’tan farklı görüşlere sahiptir. Smith’e göre ulusal gelirden üretken emeğe ayrılan pay arttıkça

emekçilerin yaşam şartları iyileşir, çalışma ve üretim artar. Üretken olmayan emeğin payı arttıkça tersi olur. Üretken olmayan emek en çok kamu kesiminde barındığından savurganlık en çok bu kesimde ortaya çıkar. Dolayısıyla kamu kesimindeki savurganlık ve kötü yönetim azaldıkça devletin ekonomik büyümedeki etkinliği artmaktadır. Ricardo'ya göre emek faktörü için ayrılan kaynaklar artıp emekçilerin yaşam şartları iyileştikçe, evlenmeler ve emek arzı artar, fiili ücret düzeyi düşer ve işçiler tekrar geçimlik düzeyde bir yaşama mahkum olurlar. Dolayısıyla devletin emek faktörünün yaşam şartlarını iyileştirme politikaları hiçbir işe yaramaz. Malthus'a göre, nüfus artış hızını düşürmek için erken evlenmeleri yasaklayan, doğum kontrolü uygulayan devlet, insanları gelecekte açlık ve sefaletten kurtaracağı için etkin devlet olmaktadır(<http://mimoza.marmara.edu.tr/~asoyak/osmandemir.doc>).

111. Neo-Klasikler

Neo-Klasik ekonominin öncüleri; W. Stanley Jevons (1835-82), K. Menger (1840-1921), F. Y. Edgeworth (1845-1926), A. Marshall (1842-1924), L. Walras (1834-1910), V. Pareto (1848-1923), I. Fisher (1867-1947) ve A. C. Pigou (1877-1959)'dur.

Neo-Klasikler, klasiklerin kabul ettikleri tam rekabet, tam istihdam, Say yasası ve görünmez elin gücünü aynen kabul etmektedirler. Ancak tam rekabetten sapmaların olduğuna, bir malın değerinin onu üreten emek miktarından çok malın tüketiciye sağladığı fayda ve üreticiye sağladığı kara bağlı olduğuna inanmaktadırlar (DEMİR, 1997, s.30-31).

Neo-Klasikler, rasyonel davranışı marjinal kavramı ve Pareto etkinliği ile açıklamaktadırlar. Bu ekole göre ekonomik davranışın itici gücünü marjinal fayda oluşturmaktadır. Marjinal fayda her bir tüketici için gelirinin son lirasını ve zamanının son saatini harcayacağı sınırı ifade etmektedir. Şahıslar ve firmalar böyle bir sınırdaki karlarını maksimize edecek düzenlemeyi yaparlar. Eğer bir kimse bu şekilde refahını maksimize etmiyorsa rasyonel davranmıyor, bir firma da karını bu şekilde maksimize etmiyorsa kardan zarar ediyor demektir (KUTTNER, 1985, s.76).

Neo-klasiklere göre ekonomi dengededir ve bu durumu Leon Walras'ın genel denge analizi ile açıklamaktadırlar. Buna göre, tüketiciler üreticilere faktör arz ederek

karşılığında gelir elde etmektedirler ve elde ettikleri bu gelirleri tekrar üreticilerin mallarına harcamaktadırlar. Üreticiler ise ürettikleri malları satarak elde ettikleri gelirler ile tekrar faktör talep ederler. Sonuçta, aynı kişiler talep cephesinde tüketici, arz cephesinde üretici olmaktadır (DEMİR, 1995, s.32).

Neo-Klasik ekolde belirleyici olan unsur, toplum-birey ilişkilerinde toplumu, bireyler toplumu olarak ve bireylerin belirlediği bir bütün olarak ele almalarıdır. Bireylerin rasyonel oldukları ve bu anlamda amaçlarını gerçekleştirmek için en uygun araçları seçtikleri varsayımı, insanların davranışlarını doğal bir çerçevede ele almaktadır. İnsan davranışını doğal bir dizi değişkene bağlayan neo-klasik ekol, diğer yandan üretim sürecini de doğal bir süreç olarak ele almıştır. Bu anlamda, neo-klasik ekol üretimi toplumsal bir süreç olarak görmek yerine, emek, toprak ve sermaye girdileri dolayımında ele almaktadır. Burada emek ve sermaye nesne olarak düşünülmemekte, canlı bir varoluş ve ilişki olarak düşünülmemektedir. Tüm bu varsayımlardan sonra ekonominin, bu ekole göre dışsal bir müdahale olmadan, denge koşulunu kendi iç dinamiği ile sürekli sağlayabilen bir özelliğe sahip olduğu belirtilmektedir (ERCAN, 1995, s.80).

Neo-Klasikler, klasiklerin devlete yükledikleri görevleri aynen kabul etmektedirler. Özgür bireyler üretimde ve tüketimde Pareto etkinliğini kendiliğinden sağladıkları için, devletin ekonomiye müdahale etmemesi istenir. Zoraki müdahale ile Pareto etkinliği sağlanamaz. Bu nedenle devlet, piyasaya şekil veren bir güç değil, piyasanın başarısız olduğu işleri yapan ve piyasayı tamamlayan bir güç olmalıdır. Piyasanın başarısız olduğu işler; kamusal malların üretimi, dışsallıklar ve eksik rekabetçi oluşumlardır (DEMİR, 1997, s.34).

Neo-Klasikler mülkiyet haklarını korumayı devletin en temel görevi saymaktadırlar. Devletin görevlerinden biri, gönüllü mübadelenin esası olan mülkiyet haklarını korumak, diğeri, mübadeleye taraf olmayanlar üzerinde mübadelenin doğurduğu olumlu ve olumsuz etkileri denetlemektir (CAPORASO-LEVİNE, 1992, s.86).

Bu ekole göre, ekonomi istikrarlıdır ve özel sektörün istikrar bozucu bir rolü yoktur. Ancak istikrarlı bir ekonomi için özel sektörle birlikte devletin de gelirine eşit bir harcama yapması, yani denk bütçe uygulaması gerekir.

Parayı kısmen önemli sayan neo-klasikler, maliye politikasına şiddetle karşı çıkarlar ve devletin oluşabilecek istikrarsızlıklara karşı sınırlı bir para politikası uygulamasını önerirler (DEMİR, 1997, s.35).

Neo-Klasik ekonomik analiz daha çok kısa dönemi dikkate alır. Ayrıca ekonomiyi birey ile tercihine konu olan mallar arasındaki ilişkiye dayalı olarak inceler. Bundan dolayı uzun dönem problemi olan ekonomik gelişmeyle ilgili detaylı bir analiz geliştirilmemiştir. Buna rağmen neo-klasik analizlerde, gelişme kavramına ait bir dizi varsayımın olduğunu belirtmek gerekir (ERCAN, 1995, s.80-81).

- Gelişme, neo-klasik yazın açısından derece derece gerçekleşen, sürekli olan kümülatif bir süreçtir. Gelişme süreci, ekonomide var olan özellikle fiyat mekanizması sayesinde sürekli denge durumunu koruyan bir süreç olarak tanımlanmıştır.
- Gelişme uyumlu ahenkli bir süreçtir. Gelişme süreci toplumdaki tüm gelir gruplarının karlı çıktığı bir süreçtir ve bu anlamda gelişme çatışma unsurunun dışında gerçekleşir.
- Neo-klasik yazın ekonomik gelişmenin gelecekte yaratacağı etkileri iyimser bir şekilde ele alır. Gelişmenin olumlu etkileri, zaman içinde tüm diğer grupları olumlu etkiler. Gelişme sürecinin nihai olarak Pareto optimumuna ulaşmaya olanak sağlayacağı belirtilmiştir.
- Neo-klasik ekol açısından, gelişmenin bir diğer tanımlaması ise tüketicilerin ve üreticilerin refahlarını maksimum yapma koşullarının gelişmesi olarak tanımlanmaktadır.

Tüm bunların yanında, ekonomik gelişmenin aslında değişim ilişkileri ve dolayısıyla piyasanın yönlendirdiği etkinlikler dolayımında gerçekleşeceği vurgusu belirleyici olmuştur.

112. Keynesyen Ekol

Birinci ve İkinci Dünya Savaşları arasında çoğu sanayi ülkelerinin iktisadi ortamı eşi benzeri görülmemiş boyutlardaki bir dizi kriz tarafından sarsılmıştır. İşsizlik rekor düzeye

ulaşmış ve artışını inatla sürdürmüştür. İngiltere’de 1921 yılında başlamış olan buhran kısa bir duraksamaya uğramakla birlikte 1930’lu yıllar boyunca da sürmüştür. Ağır bunalım koşullarının Amerika Birleşik Devletleri’ne ulaşması daha geç olmasına karşın sonuçları çok daha ağır olmuştur.

Bu olaylar Batılı sanayi toplumlarının sosyal bünyesinde de ağır yaralar açmıştır. İngiltere’de toplumsal husumetin doğurmuş olduğu 1926 genel grevi yarayı daha da büyötmüştür. Daha sonraları, Birleşik Devletlerdeki ekmek ve iane kuyruklarının uzaması üzerine Birinci Dünya Savaşı’nda yer almış işsiz usta askerler kendilerinin ‘unutulmuş insanlar’ olmalarını protesto amacıyla başkente yürümüşlerdir.

Keynesyen ekölü doğuran iki önemli faktör Birinci Dünya Savaşı sonrası dünya ekonomi konjonktüründeki değişme ve 1929 Ekonomik Buhranı olmuştur.

Neo-klasik eköl 1929 krizini çözmek için yeterli olamamıştır. Neo-klasik zihniyet tam istihdamın bir ekonominin normal işleyiş düzeyi olduğu, bundan sapmaların önemsiz olduğu ve iktisadi sistemin gerekli çözümleri kendi kendine oluşturacağı varsayımına dayalı olarak şekillendirilmiştir. Bir iktisadi sistemin işleyişle ilgili bu varsayımın 1930’larda gerçeklere uygun olmaktan uzak olduğu açıktır (BARBER, 1999, s.301-302).

Devlete sınırlı bir para politikası dışında başka bir yetki vermeyen neo-klasik ekonomi, 1929 Buhranını çözecek politikalar üretememiştir. Ekonomide tam bir dönüm noktasına gelinmiştir. Buhranı aşmak için, geleneksel ekonominin görünmez eli yanına devletin görünen elini kısmen veya tamamen ikame etmek gerekmiştir. Rusya, 1917 ihtilaliyle görünmez elin yerine devletin görünen elini tam ikame ederek yeni bir sisteme geçmiştir. Oysa Keynes, görünmez elin yanına devletin görünen elini kısmen ikame ederek liberal kapitalizmden müdahaleci kapitalizme yumuşak bir geçiş sağlamış ve ekonomik krizin sistem krizine dönüşmesini önlemiştir (DEMİR, 1997, s.52-53).

Keynes’e göre , genel kural ekonomilerin eksik istihdam seviyesinde bulunmasıdır. Bu nedenle tam istihdam, ulaşılması güç olan özel bir durumdur. Ekonomiyi eksik istihdam dengesinden tam istihdam dengesine getirebilmek için devlet müdahalesi gereklidir. Bu müdahalede de para politikası değil maliye politikası esas alınmalıdır (BOCUTOĞLU,

2003, s.48). Başka bir ifadeyle, ekonomiye çok dolaylı bir müdahale olan para politikası tam istihdama erişmek için yetersizse, devlet, daha dolaysız maliye politikası yoluyla ekonomiye müdahale etmelidir. Hatta, tam istihdama erişmek için, yatırımların “sosyalleştirilmesi” tek yol olabilir.

Keynes, planlanan tasarrufun yatırımdan büyük olduğu koşullarda ekonominin tam istihdama erişebilmesi için, kamu harcamalarının artırılmasını ve/veya tüketim eğilimini yükseltecek politika önlemlerinin uygulanmasını ister (KAZGAN, 1989, s.270-271).

Geleneksel ekonomistler, yatırımları artırmak için önce tasarrufları artırmak gerektiğine inanmışlardır. Onlara göre tasarruflar kalkınmanın motorudur. Keynesyen analiz bunun tam tersini kabul eder. Yani tasarruflar yatırımları değil, yatırımlar tasarrufları belirler. Çünkü, yatırım artışı milli geliri ve milli gelire bağlı olarak tasarrufları artırmak suretiyle kendi finansmanını sağlar (DEMİR, 1997, s.65).

Kalkınan bir ekonomide, yatırımlardaki her artış, bu artışın o ekonominin çarpan katsayısı büyüklüğünde milli gelirde artış yaratır. Bu da yatırım artışlarının milli gelir ve refah artırıcı etkilerini gösterir. Buna karşılık, yatırım hacmindeki daralmalar ise, tam aksi olarak, azalan yatırım miktarının çarpan katsayısı büyüklüğündeki düşüşler yaratmak suretiyle milli gelirin, tasarrufların ve bunun neticesi olarak yatırımların azalmasına sebep olur (ULUTAN, 1978, s.479).

Bunun yanı sıra eğer devlet, gelirine eşit harcama yaparsa sanki sadece harcama el değiştirecek, dolayısıyla milli gelir değişmeyecek zannedilebilir. Oysa denk bütçe çarpanı, devletin gelirine eşit harcama yapması halinde bile milli gelirin yapılan harcama kadar artacağını gösterir. Devlet harcaması milli geliri çarpan oranında doğrudan artırırken, vergiler marjinal tüketim eğilimine bağlı olarak milli geliri dolaylı yoldan azaltır. Sonuçta, milli gelirdeki artış azalıştan büyük olur.

Devletin izleyeceği denk bütçe politikası sonucu, devlet harcamaları özel kesimi küçültmezken kamu kesimini büyütmektedir. Bu da Keynesyen ekolde etkin devletin bir göstergesidir (DEMİR, 1997, 69-71).

Domar (1970) büyüme yatırım (I), yatırımın potansiyel sosyal verimliliği (σ) ve çarpanın ($1/1-c$) değerine bağlamıştır. Yatırımların bir gelir, bir de kapasite artırıcı etkisi vardır. Dengeli büyümenin olması için bu iki etkinin birbirine eşit olması gerekir.

Yatırımın kapasite artırıcı etkisi yatırım ile onun potansiyel sosyal ortalama verimliliğinin çarpımına eşittir; $\frac{dP}{dt} = I\sigma$ şeklinde ifade edilir. σ pozitif bir sayı olduğu müddetçe her yeni yatırım ekonominin üretim kapasitesini, dolayısıyla üretimini $I\sigma$ oranında artırır.

Yatırımın gelir artırıcı etkisi ise, Keynesyen çarpan arcılığıyla ortaya çıkar. Veri marjinal tüketim meylinde (c) gelir artışı, yatırım artışı ile çarpanın ($1/1-c$) çarpımına eşittir; $\frac{dY}{dt} = \left(\frac{dI}{dt}\right) \frac{1}{1-c}$. Yatırım ve çarpanın değeri arttıkça toplam gelir, marjinal tüketim meylli arttıkça da çarpanın değeri artar. Neticede yatırım harcaması ve marjinal tüketim meylli arttıkça büyüme artar. Bu bağlamda eğer özel kesimin harcamaları herhangi bir sebeple azalır, bu boşluğu kamu harcama artışıyla doldurmak gerekir. Ancak, tek başına harcama artışı sorunsuz bir büyüme sağlayamaz. Başlangıçta dengede olan bir ekonomide, dengeli büyümenin sürebilmesi için yatırımların kapasite artırıcı etkisi ile gelir artırıcı etkisinin birbirine eşit olması gerekir.

Harrod (1970) fiili büyüme oranı (G), garantili büyüme oranı (G_w) ve doğal büyüme oranı (G_n) ayırımı yapmıştır. Doğal büyüme oranı ile garantili büyüme oranı arasında bir denge olmalıdır. Ancak doğal büyüme tam istihdamdaki bir ekonomide nüfus artışı, sermaye birikimi, teknolojik gelişme ve toplumun çalışma-boş zaman tercihine bağlı olduğu halde, garantili büyüme daha çok beklentiler ve sermaye birikimine bağlıdır. Dolayısıyla bu iki oranı birbirine eşitleyecek mekanizmalar da yoktur. Eğer gelişmiş ülkelerin yüksek sermaye birikimi ve girişimciliği garantili büyümeyi doğal büyümenin yukarısına iterse gelecek dönemde stoklar artar, fiyatlar ve istihdam düşer. Garantili büyümenin doğal büyümeye yaklaşacak şekilde aşağı doğru meyletmesi bir krize yol açabilir. Garantili büyüme doğal büyümenin altında kalırsa fiyatlar, karlar ve ekonomik performans artar. Garantili büyüme doğal büyümeye yaklaşacak şekilde yukarı meyleder.

Bu sebeple garantili büyümenin doğal büyümenin altında kalması, üstünde kalmasına tercih edilir.

Harrod-Domar modelinde büyüme, sürdürülmesi zor bıçak sırtı denge şartlarına bağlanmıştır. Bu dengesizliklerin doğmaması, doğmuşsa giderilmesi için devlet sürekli dengeleyici rolü üstlenmiştir. Artan harcamaların milli geliri ve tasarrufu artırarak kendi finansmanını doğurduğu görüşü, kamu harcamalarının artmasında ve kamu açıklarının ortaya çıkmasında etkili olmuş, geleneksel denk bütçe prensibi terk edilmiştir (<http://mimoza.marmara.edu.tr/~asoyak/osmandemir.doc>).

113. Monetarizm

Keynesyen Ekolü 1930'lardan beri eleştiren Chicago Geleneğinden yetişmiş Friedman ve yakın çevresindeki iktisatçıların 1950-60'larda şiddetlenen eleştirileri ve görüşleri; 1970'lerde ortaya çıkan Stagflasyon Krizinin Keynesci politikalarla çözülememesiyle yükselişe geçmiştir. Bu yıllardan itibaren iktisattaki en ciddi tartışma Monetarizm/Keynesyen iktisat tartışmaları olmuştur.

Monetarizmin adı 1968'de Karl Brunner'in Federal Reserv Bank Saint Louis Review'de yayınlanan makalesiyle konmuştur. Monetarizmin ilk mesajı ise iktisatçılara 1920'lerde bilinen ve sonra unutulmuş para prensiplerini (ve miktar teorisini) yeniden hatırlatmak olmuştur. Monetarizmin zaman içinde vurgularında önemli değişiklikler yaşanmıştır: 1950'lerde para talebi, parasal gecikmeler, para ve maliye politikalarının etkinliği ve nispi gücü; 1960'larda parasal büyüklüklerin kontrol edilebilirliği ve 1970'lerde Enflasyon Analizi ve Philips Eğrisi üzerine tartışmalar önem kazanmıştır (<http://www.liberal-dt.org.tr/dergiler/ldsayi24/2415.htm>).

Monetarizm, para stokundaki değişmeyi önemli saymakta ve para stoku değişmeden uygulanan maliye politikasının etkin olmadığını savunmaktadır. Bu ekole göre ekonomi istikrarlıdır, uzun dönemde enflasyon-işsizlik değiş tokuşu yoktur, para politikası etkindir, devlet sınırlanmalıdır (DEMİR, 1997, s.75-76).

Friedman, ünlü Kapitalizm ve Özgürlük (1962) adlı eserinde devletin, politik ve ekonomik özgürlüklerin korunması bakımından mümkün olduğu ölçüde sınırlandırılması gerektiğini ifade etmiştir. “Sınırlı Devlet” düşüncesini savunan Friedman çeşitli eserlerinde bu çerçevede görüşlerini belirtir. Friedman, devletin sadece aşağıda belirtilen görev ve fonksiyonları üstlenmesini, bunun dışında ekonomiye müdahalede bulunmamasını savunur; (TÜSİAD, 1995, s.85).

- Vatandaşların özgürlüğünün dış düşmanlardan korunması; yani savunma hizmetlerinin yapılması,
- Bireylerin birbirine baskı yapmalarını önlemek için hukuk ve düzenin sağlanması; yani adalet hizmetlerinin temini,
- Bireylerin gönüllü olarak yaptıkları sözleşmelerin uygulanmasını sağlamak,
- Mülkiyet haklarının uygulanmasını sağlamak,
- Rekabetin teşvik edilmesi ve aksak rekabetin önlenmesi,
- Para politikası için bir çerçeve oluşturulması,
- Dışsallıkların çözüme kavuşturulması,
- Doğal monopollerin faaliyetlerinin üstlenilmesi,
- Akıl hastaları ve küçüklerin korunması.

Özetle Friedman, devletin klasik ekolde devlete atfedilen başlıca üç tür görevi (iç ve dış güvenliğin sağlanması, adaletin temini) ve diğer bazı görevleri üstlenmesini, ancak bunun çok sınırlı olmasını savunur. Friedman’a göre önemli olan serbest fiyat mekanizmasına güvenmek ve ona işlerlik kazandırmaktır.

Friedman; rekabet, teşebbüs ve mülk edinme hürriyetinin ekonomide en ideal etkinliği sağlayacağını, özel sektörün daha istikrarlı olduğunu; devletin diplomasi, adalet, savunma, belediye hizmetleri gibi işleri yapmasını; asgari ücret uygulamasından, devlet eliyle toplu konut yapımından, sosyal sigorta ve sosyal yardımlaşma gibi işlerden vazgeçilmesini; bu işlerin gönüllü özel sektör girişimcilerince yapılmasını ister.

Monetaristler, maliye politikasına şiddetle karşı çıkarlar ve para politikasına dayanmayan bir maliye politikasını önemsiz sayarlar. Örneğin devlet bütçe açıklarını kapatmak amacıyla vergileri artırır veya halka borçlanırsa, sadece kaynakların kamu ve

özel kesim arasındaki dağılımı değişir, toplam talep ve milli gelir değişmez. Toplam talep ve milli gelirin değişmesi için para miktarının değişmesi gerekir.

Devlet, istikrar sağlayacağıım diye ekonomiye müdahale ederse istikrarı bozar. Ekonomik istikrar, devletin müdahalesiyle değil, istikrarlı bir para politikasıyla sağlanabilir. Bunun için toplam para stokunu (dolaşımdaki para + ticari bankaların tüm mevduatı) aydan aya, hatta mümkünse günden güne yıllık %3 ila %5 gibi sabit bir oranda artırmak gerekir. Böyle bir artış ekonomideki fiziki mal ve hizmetlerin artmasını sağlar.

Monetaristlere göre parasal faktörler reel faktörler üzerinde ne hiç ne de tam etkindirler. Bu sebeple Klasik ikiye bölünmüşlük ve Keynesyen aktarma mekanizmasını kabul etmezler. Klasiklere göre para arzındaki artış doğrudan ve aynı oranda fiyatlar genel seviyesini artırırken, monetaristlere göre geçici olarak da olsa istihdam ve üretim artışı meydana gelir. Ancak, monetarist aktarma mekanizması Keynes’de olduğu gibi faiz oranları üzerinden değil, fiyatlar ve gelir aracılığıyla çalışır (DEMİR, 1997, s.79-82).

114. Yeni Klasik Ekol

‘Rasyonel Beklentiler Teorisi’ olarak da bilinen Yeni Klasik Ekonomi’nin temeli, J. F. Muth’un *Econometrica*’nın 1961 haziran sayısında yayınlanan “Rational Expectations and the Theory of Price Movements” adlı makalesi ile atılmıştır. Teori, 1970’li yıllarda gelişimini sürdürmüş ve 1980’li yıllarda literatürdeki yerini almıştır. Yeni Klasik Ekolün öncüleri; Robert Lucas, Thomas Sargent, Robert Barro, Edward Prescott ve Neil Wallace’dır (DEMİR, 1997, s.92).

Bu ekole göre fertler akıllı davranırlar ve ekonominin işleyişi ile ilgili bütün enformasyonu değerlendirirler. Eğer fertler uygulanan politikaların sonuçlarını önceden doğru olarak kestirebiliyorlarsa, politikanın etkisini tamamen yok etmeyi başarabilirler. Bu ekole göre, ancak toplumun beklemediği anlarda ve beklemediği tarzda uygulanacak bir politika, kısa bir süre için etkili olabilir, fertler bu politikayla ilgili enformasyonu temin edip beklentilerini değiştirdiğinde politika etkisiz hale gelecektir (SAVAŞ, 1998, s.226-227).

Yeni Klasik Ekole göre, fiyatların esnek olmadığı, bilgi eksikliği ve piyasanın düzgün işleyişini engelleyen geleneklerin olduğu hallerde, ince ayar yapan yararlı bir devlete ihtiyaç vardır. Bunun dışında devletin ekonomiye müdahalesi işleri daha kötü yapar (DEMİR, 1997, s.92).

Bu ekolde fiyatlar, piyasaları (arz ve talebi) sürekli olarak dengelerler. Diğer bir ifadeyle arz ve talep arasında meydana gelebilecek bir dengesizlik fiyat uyumları ile derhal giderilir (PAYA, 1997, s.316).

Bu ekolün taraftarlarına göre, Keynesyen ekol, halkı devletin ekonomi politikalarına karşı konumunu değiştirmeyen pasif bir aktör olarak gördüğü için, politika yapıcı teorinin gereği olan politika kararlarını alır, uygular ve amacına ulaşır. Oysa yeni klasik ekolde halk, devletin politikalarına karşı hassastır, onları yakından takip eder, sonuca göre değil, daha politika uygulanmaya konmadan beklenen sonuçlara göre konumlarını değiştirirler. Dolayısıyla halkın devletin politikalarına olan tepkisi gecikmiş bir tepki olamaz.

Devlet, oyunun kurallarını yani politika ve diğer düzenlemeleri belirlemeli ve fertler hangi imkanların kendilerine açık olduğunu bilip, kararlarının muhtemel sonuçlarını kestirebilmelidir. Mesela vergi politikası, harcama politikası, finans piyasaları ile ilgili düzenlemeler önceden belirlenmeli ve sık sık değiştirilmemelidir. Politika değişiklikleri zorunlu olduğunda da değişim oldukça yavaş olmalıdır. Öte yandan politika değişiklikleri, işsizlik oranı gibi keyfi kriterlere göre değil, genel refah artışına göre belirlenmelidir.

Devletin halka rağmen ekonomiye müdahalesi doğru olmaz. Çünkü, politikacının vereceği bir kararı halkın benimseyip benimsemeyeceği belli değildir. Üstelik halk kendisine rağmen uygulanacak politikalardan daha başta haberdar olur ve olumsuz etkilenmemek için tedbir alır. Dolayısıyla geleneksel politikalar kendinden beklenen faydayı vermez (DEMİR, 1997, s.95-96).

Lucas'ın (1988) beşeri sermaye modelinde çıktı düzeyi (Y); fiziki sermaye (K) ve etkin emek (N^e) girdisinin fonksiyonudur: $Y = F(K, N^e)$. Herhangi bir (t) yılında ortalama (h) yetenek düzeyinde (N) adet işçi varsa ve her işçi (u) kadar zamanını cari üretim için harcıyor ise etkin emek arzı $N^e = uhN$ olur. Dolayısıyla yeni çıktı fonksiyonu $Y = F(K, uhN)$

şeklindedir. Buna göre çalışılan süre (u) ve işçilerin ortalama yetenek düzeyi arttıkça çıktı düzeyi artar (<http://mimoza.marmara.edu.tr/~asoyak/osmandemir.doc>).

Lucas'ın modelinde politikalar beşeri sermayenin ve büyüme oranının sürekli artmasına yol açar. Teknolojinin üretim faktörüne dahil olması durumunda üretim artan ölçekli getiriye sahip demektir. Artan ölçekli getirinin var olması eksik rekabet koşullarını gerektirir. Lucas'ın modelinde beşeri sermayenin aracılığıyla yaratılan dışsallıklar büyümeyi içselleştirmektedir (<http://www.aydinlanma1923.org/sayi/34/34-04.htm>).

Lucas'a göre, kapalı ekonomi politikalarını sürdürmede uzun süre ısrar eden ülkeler geri kalırlar. Beşeri sermaye birikimini artırmaya, yurtdışına yönelik beyin göçünü önlemeye ve diğer ülkelerin beşeri sermayelerinden yararlanmaya yönelik politikalar büyümeye olumlu katkı yapar. Beşeri sermaye birikimi belli bir düzeye ulaştınca yurtdışından yurtiçine yönelik beyin göçü artar, yurtiçinden yurtdışına yönelik beyin göçü azalır. Beşeri sermaye birikimi gittikçe kolaylaşır ve devletin beşeri sermaye oluşturmaya yönelik yükümlülüğü azalır (<http://mimoza.marmara.edu.tr/~asoyak/osmandemir.doc>).

Beşeri sermayenin ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesinde taşıdığı önem, devletin bu konuda üstleneceği görevin önemini de yansıtmaktadır. Devlet temel eğitim süresiyle oynayarak beşeri sermayenin oluşumuna katkıda bulunabilir. Nitekim Barro, temel eğitim süresinin uzatılmasının ekonomik büyümeyi üç yolla etkileyeceğini ifade etmektedir. Öncelikle daha fazla eğitilmiş işgücü, yeni teknolojilere uyum sağlamada ve yeni teknolojilerin geliştirilmesinde önemli bir role sahiptir. İkinci olarak, fiziki sermaye yatırımlarının artmasına neden olacaktır. Son olarak, daha fazla eğitilmiş nüfus, doğurganlık hızının düşmesine yol açar ve ailelerin çocuklarına daha fazla yatırım yapmasına imkan sağlar (BERBER, 2003, s.134).

Barro (1990) ile gündeme getirilmiş olan kamu politikası modeline göre, mal ve bilgi alış verişini kolaylaştıran serbest ticaretin alt yapısını devlet sağlamalıdır. Ayrıca, yeni bilgi üretimi ile araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin özel getirisi sosyal getirisinden düşük olacağından, ekonomide pareto optimal olmayan bir durum ortaya çıkacaktır. Dolayısıyla devlet, ekonomide optimumu sağlamak için müdahale etmelidir. Diğer yandan devlet, yeni bilgiyi kullanacak olan insanların yeteneğini artırmak için temel eğitime önem

vermelidir. Kamu politikası modeli çerçevesinde devlete üç önemli görev düşmektedir. Birincisi, üretken sektörlerdeki girdiler için tamamlayıcı niteliği olan kamusal mal ve hizmetler üretmek. İkincisi, eğitim alanındaki yatırımları artırmak ve son olarak, araştırma ve geliştirme sektörüne sağlanacak teşviklerle bilginin üretimini ve yayılmasını sağlamaktır.

Bu modelde, kamu sektöründe sağlanan mal yada hizmetlerin, özel sektörün üretim faktörlerinden biri olduğu varsayılmakta ve ekonomik büyüme genel olarak, yatırımların hacmine bağlanmaktadır. Devlet, ekonomik büyümeyi sağlamak için, hem yatırım yapacak hem de yatırımların artırılması için özel sektörü vergi teşvikleri, sübvansiyon gibi araçlarla destekleyecektir. Özel sektör yatırımları bir taraftan sermaye stokunu artırırken, dolaylı olarak artan vergi gelirleri de denk bütçe sayesinde kamu malının arzını artıracaktır. Dolayısıyla özel sektör yatırımları ekonomiye iki ayrı yoldan katkı sağlayacaktır. Barro özellikle, kamu sektöründe yapılacak olan altyapı yatırım harcamalarının özel sektörün sermaye verimliliğini artıracığını öne sürmektedir. Bu harcamalar da vergilerle finanse edilecektir (BERBER, 2003, s.136).

12. Etkin Devlet ve Ekonomik Kalkınma

Bu başlık altında etkin devlet kavramı ve unsurları, etkin devlet anlayışının getirileri ve ekonomik kalkınmaya katkıları üzerinde durulacaktır.

120. Etkin Devlet Kavramı Ve Unsurları

Etkin devlet; kamu hizmetleri ve onun yönetimini, hukuk devleti esasları içerisinde, en gerçekçi biçimde saptanmış vatandaş gereksinimleri üzerine oturtabilen; hizmetlerin yürütülmesini, halkın denetimine açık biçimde, halkın katılımı ve katkısıyla, piyasa mekanizmaları çerçevesinde en az maliyetle, en etkin ve verimli biçimde yapabilen; gücünü, toplumun yararını gözeterek vatandaş lehine yaptığı düzenlemelerden ve çalışmalardan alan, yaptığı düzenlemelere önce kendisi uyan ve herkesin uymasını sağlayan, iyi yönetim esaslı bir devlettir.

Bu çerçevede, etkin devlet kavramının;(SAYGILIOĞLU-ARI, 2002, s.62-63).

- Vatandaşlarının istek ve taleplerini dikkate alan ve vergi verenleri “müşteri” olarak gören,
- Memurları vatandaşı memnun etmek için çalışan, “vatandaş odaklı” bir yapı ve zihniyete sahip,
- Çalışma düzeni ve donanımıyla “çağdaş”,
- Çalışma yöntemleri “ortak akla” dayalı, dış dünya ile uyumlu ve bütünleşmiş,
- Bürokratik “engellerden arınmış” ve böylece vatandaşın taleplerini ilk başvuru noktasında çözen, koyduğu kuralları vatandaşın işlerini kolaylaştırmak için var kılan,
- Politika ve uygulama süreçleri “iyi yönetim modeli” unsurlarına dayanan,
- Yetkileri, “yerindenlik” (subsidiarity) ilkesi uyarınca ülke genelinde yerel yönetimlere ve alt birimlerine dağıtılmış,
- Asli görevinde yoğunlaşmış, sağladığı hizmetlerin gerektirdiğinden daha büyük olmayan, “üretici değil” ama “etkin ve koordine edici” devlet yönetimini benimseyen ve “piyasa mekanizmasına saygı” duyan,
- Mevcut kaynaklarıyla, yurttaş tercihlerine uygun kamusal mal ve hizmetleri mümkün olan “en az maliyetle” en iyi şekilde üreten ve sağlayan; bu suretle “rasyonel” olan,
- Zaman içinde değişen iç ve dış şartlara kendini “uyarlama” kabiliyetine sahip,
- Bugün ile yarın arasındaki köprüleri kurabilen, toplumdaki ortak hedefleri görebilen ve bunların etrafında birleşerek geleceğini planlayabilen “stratejik yönetim” esaslı,
- Adalet duygusu ve “adalet kurumu güçlü” olan,
- “Hukukun Üstünlüğü” ilkesinin geçerli olduğu ve uygulamaları bu ilke etrafında şekillenen,
- Vatandaşların “iyi yaşam tercihleri” karşısında tarafsız kalan, meşruiyetini toplumun bireyleri ile yaptığı sözleşmeden ve açık rızadan alan,
- Örgütlenme, aracılık etme, açıklama ve yol gösterme, düzenleyici ve denetleyici olma şeklinde “teknik işlevlere” sahip,
- İşbirliğine yatkın ve paydaşlarıyla “diyalog” kurabilen,

- Gelişmelerin sorumluluğunu üstlenen,
- Gelişmelere karşı “proaktif” bir yöntemle harekete geçen,
- Yetkin ve “yalın devlet” organizasyon modeline göre işleyen, özellikler içerdiği öne sürülebilir.

Pratikte etkin devlet amacına bütün yönleriyle ve tam olarak ulaşılmaya bile, önemli olan, etkin devlet tanımının ve içerdiği özelliklerin devlet aygıtının işlev ve fonksiyonlarında ne kadar içselleştirileceği ve entegre edileceğidir. İdeal olan ise, etkin devlet tanımı ve özellikleri çerçevesinde, devlet yönetiminde tam etkinliktir.

Etkin bir devletin nasıl olması gerektiği yönünde, uluslararası kuruluşların da çeşitli politika önerileri olmaktadır. Bu bağlamda, Dünya Bankası'nın “Değişen Dünyada Devlet” (The State in a Changing World) adlı raporu bahsedilmeye değerdir. Bu raporda her devletin kendi ülkesinin kalkınmasında daha güvenilir, etkin bir ortak haline getirilmesi için iki bölümlü bir strateji önerilmektedir; (THE WORLD BANK, 1997, s.12-13).

- Devletin rolünün kapasiteye uygun hale getirilmesi, bu stratejideki ilk unsuru oluşturmaktadır. Devletin kapasitesinin nerede zayıf olduğu, devletin nerede ve nasıl müdahalede bulunduğu dikkatli bir şekilde değerlendirilmelidir. Bir çok devlet, az sayıda kaynak ve az kapasite ile çok fazla şey yapmaya çalışmakta ve genellikle yarar yerine zarar sağlamaktadır. Temel görevler üzerinde daha fazla yoğunlaşma, etkinliği artıracaktır.
- Ancak, kapasite kader değildir. Bu nedenle, stratejinin ikinci bölümü, kamu kurumlarını canlandırarak devletin kapasitesinin artırılmasıdır. Bu, etkin kurallar ve sınırlamaların oluşturulması, devletin keyfi edinimlerinin kontrol edilmesi ve kök salmış yolsuzluklarla mücadele edilmesi anlamını taşımaktadır. Aynı zamanda devlet kurumları arasında daha fazla rekabet yaratılması, kurumların verimliliğinin artırılmasını gerektirmektedir. Devlet kurumlarının performansının artırılması, ücret ve teşviklerin iyileştirilmesi anlamını taşımaktadır. Ayrıca, devletin insanların gereksinimleri ile daha fazla ilgilenmesini sağlamak, daha geniş katılım ve merkezi olmayan bir yapıyla, devletle halkın yakınlaştırılması anlamını taşımaktadır.

121. Etkin Devletin Getirileri ve Ekonomik Kalkınma

Küresel düzlemde ulus-devlet yapılanmasından, küresel ağlarla ülkelerin ve piyasaların birbirine bağlandığı geçiş sürecinde meydana gelen gelişmeler, hizmet vermede etkili bir devlet yapısının geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Devletlerin yerine getireceği görevler ve hizmetler arasında bir takım çelişkiler olduğu kabul edilen bir gerçekliktir. Bu çerçevede, devletin görevlerinin yeniden biçimlendirilmesi; devletin giderek daha az alanda doğrudan hizmet arz eden, buna karşılık kolaylaştırıcı ve düzenleyici rolü ön plana çıkan bir yapı kazanmasına ilişkin talepler görece olarak ön plana çıkmaktadır.

Diğer taraftan, toplumların dışa açılması, ekonomileri giderek birbirine daha bağımlı hale getirmekte ve bu süreçte uluslararası kurumların gücü giderek artmaktadır. Dolayısıyla bu, merkezi hükümetler ve merkezi devlet yapısı için ciddi bir rekabet ortamı yaratmaktadır.

Bu bağlamda, etkin bir devlet yapılanması sayesinde, siyaset kurumunun rant ekseninden kamu politikası eksenine dönmesi özendirilebilir. Kamu yönetimin ve siyaset kurumunun kamu politikası ve hizmet üretme kapasitesi artırılabilir. Sonuç olarak kamu hizmeti sunumunda etkinlik teşvik edilebilir. Böylece devlet, iyi yönetim modeli çerçevesinde hesap sorulabilir ve hesap verebilir hale gelir (SAYGILIOĞLU-ARI, 2002, s.67-68).

Dünya değişirken onunla birlikte devletin ekonomik ve toplumsal kalkınmadaki işlevi değişmektedir. Bu bağlamda İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde kalkınma, daha kolayca üstesinden gelinebilir ve büyük ölçüde teknik bir iş olarak görülmüştür. İyi danışmanlar ve teknik uzmanlar iyi politikaları oluşturmuşlar, iyi hükümetler de daha sonra bunları toplumun yararı için uygulamıştır. Devlet önderliğindeki müdahale, piyasa yetersizliklerini vurgulamış ve bunların düzeltilmesinde devlete merkezi bir rol vermiştir.

Birkaç ülkede işler gerçekten hemen hemen teknokratların beklediği şekilde gerçekleşmiştir. Ancak bir çok ülkede sonuçlar beklenenden farklı olmuştur. Hükümetler, hayalperest programları gerçekleştirmeye çalışırken kamu politikalarına veya liderlerin kararlılığına güvenmeyen özel yatırımcılar çekimser davranmışlardır. Güçlü yöneticiler

keyfi davranmışlardır. Yolsuzluklar yaygınlaşırken kalkınma yavaşlamış, yoksulluk devam etmiştir.

Bu dönemde devlete duyulan güven, sanayileşmiş ülkelerde refah devletini genişletirken, gelişmekte olan ülkelerin bir çoğu, devlet denetimindeki kalkınma stratejilerini benimsemişlerdir. Bunun sonucunda bütün dünyada devletlerin büyüklüğü artmış, kapsamı genişlemiştir (THE WORLDBANK, 1997, s.9-10).

Devletlerin üstlendikleri işlevlerle, harekete geçirebildikleri kaynaklar ve yeterlilikleri arasında gitgide derinleşen uyumsuzluk 1970'lerin sonlarında birçok ülkede ağır borç krizleriyle su yüzüne çıkmıştır. Genişleyen refah devletinin bunalımı 1980'lerde önce radikal bir paradigma kaymasına ve "minimalist devlet" anlayışına yönelik bir reform dalgasına yol açmıştır. "Refah Devleti" kavramını ilke olarak reddeden bu anlayışa göre devlet, varlığın yada gelirin yeniden bölüşümü yada kaynak transferi gibi bir işlev üstlenmemeli, piyasalar üzerinde düzenleyici rol üstlenmeye son vermeli ve ticari piyasalarda girişimci olarak hiç yer almamalıdır.

Ne var ki, minimalist reform dalgası birçok ülkede, çözdüğü sorunlar kadar, hatta yer yer ondan da fazla yeni sorunların doğmasına yol açmıştır. Eğitim, sağlık ve altyapı yatırımlarında çok önemli programlar feda edilmiştir. Yatırım programlarındaki ölçsüz kısıtlamalar yüzünden yatırım verimliliği düşmüştür. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde devletin yaşamsal işlevleri ihmal edilmiş ve piyasaların gelişmesi için gerekli kurumsal altyapı da büyük ölçüde sarsılmıştır. Bazı ülkelerde devletin etkinliğini neredeyse tümüyle yitirmesi yeni bir kriz etkeni olarak ortaya çıkmıştır (TÜSİAD, 2002, s.165-167).

Bütün bu gelişmeler , tek başına devletin sınırlandırılması yada küçültülmesinin çözüm olmadığını, devletin yeniden yapılandırılması ve etkin hale getirilmesi gerektiğini ortaya çıkarmıştır.

Etkin Devlet yapısının oluşturulması bağlamında, sürdürülebilir, paylaşılmış, yoksulluğu azaltıcı kalkınma için vazgeçilmez olan beş temel işlev, her hükümetin temel misyonunu oluşturmaktadır; (THE WORLDBANK, 1997, s.13-15).

- Hukuk temelinin oluşturulması
- Makro istikrar dahil olmak üzere çarpıtıcı (distortionary) olmayan bir politika ortamının muhafaza edilmesi
- Temel toplumsal hizmetlere ve altyapıya yatırım
- Zayıfların korunması
- Çevrenin korunması

Bu temel hizmetlerin önemi uzun süredir yaygın olarak kabul edilmesine karşın, bunların gerçekleştirilmesi için piyasa ve hükümet faaliyetlerinin uygun bir karışımı konusunda bazı yeni anlayışlar ortaya çıkmaktadır. En önemlisi, bugün piyasalar ve devletler birbirlerini tamamlamaktadır. Devlet, piyasalar için uygun kurumsal temellerin düzenlenmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Ayrıca bu kural ve politikaların içeriği kadar devletlerin güvenilirliği, kuralların ve politikaların tahmin edilebilirliği ve bunların uygulanmasındaki tutarlılık özel yatırımın teşvik edilmesi açısından aynı derecede önemli olabilir (THE WORLDBANK, 1997, s.13-15).

Bir taraftan kamu hizmetlerinin maliyetlerinin yarattığı ekonomik yükün azaltılması, diğer taraftan daha fazla verimlilik ve daha kaliteli hizmet taleplerinin karşılanması bakımından, etkin devlet kavramı, piyasaların gelişmesine ve insanların daha sağlıklı ve mutlu bir yaşam sürmelerine imkan veren mal ve hizmetlerin, kural ve kurumların sağlanmasında büyük önem taşımaktadır. Bu bağlamda etkin bir devlet olmadan, gerek ekonomik, gerekse toplumsal sürdürülebilir kalkınma mümkün görünmemektedir (SAYGILIOĞLU-ARI, 2002, s.67).

İKİNCİ BÖLÜM

2.YÖNETİMDE ETKİNLİK

Bu bölümde dünyada yaşanan gelişmeler ışığında devletin değişen rolü ve devlete yüklenen yeni işlevler; bu bağlamda kamu yönetimi reformu ve bunun gerekçeleri, kamu yönetimi reformuyla ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu yönetimi reformunda başarılı olmanın ön koşulları, bazı ülkelerde uygulanan kamu yönetimi reformu uygulamaları ve bunun sonuçları üzerinde durulacaktır.

20. Devletin Değişen Rolü ve Yeni İşlevi

19. yüzyılın sonuna kadar ağır basan devlet anlayışı klasik devlet yada geleneksel devlet anlayışı olarak adlandırılmaktadır. Bu anlayışa göre devlet savunma, güvenlik ve adalet hizmetleriyle ilgilenecek, bir bakıma devletin görevi toplumun korunması ile sınırlı kalacaktır (DPT, 2000, s.28).

İkinci Dünya Savaş'ının yol açtığı olağanüstü yıkım, yoksulluk ve işsizlik koşullarına müdahale etme zorunluluğu, yerli özel girişimlerin yetersiz kaldığı ekonomilerde yabancı girişimcilerin etkinliğinin artmasından duyulan kaygı ve tekelleşmeye yatkın düzenleme girişimleri gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde, devletin ekonomik hayata müdahale etmesini zorunlu kılmıştır. Bu durumun doğal bir sonucu olarak 1960'lı yıllarda sanayileşmiş ülkelerde "refah devleti/sosyal devlet" anlayışına geçiş, kamu kesiminin ulusal gelir ve toplam istihdam içindeki payının hızlı bir şekilde büyümesine yol açmıştır (TÜSİAD, 2002, s.165).

Bu bağlamda devletin büyümesi; devlet müdahaleciliğinin, kamu harcamalarının ve kamu istihdamının genişlemesi demektir. Artan kamu harcamaları ise, pek çok ülkede bir taraftan borç yükünü artırmış, diğer taraftan da ekonomide parasallaşmayı gündeme getirmiştir. Ekonomik kalkınma için bir yere kadar gerekli ve yararlı olan kamu

harcamaları, bir noktadan sonra tam aksine olumsuz etkiler doğurmaya başlamıştır. Kamu harcamaları hızla artarken devlet gelirleri azalmıştır. Devlet müdahaleciliğinin artmasına paralel olarak sorunların çözümü olarak düşünülen devlet, sorunların asıl kaynağı haline gelmiştir (AKTAN, 1998, s.38-39).

Devletlerin üstlendikleri işlevleri yerine getirebilme konusunda içine girdikleri dar boğaz 1970’li yıllarda iyice su yüzüne çıkmıştır. 1970’li yıllarda ekonomik koşulların değişmesi, 1973 petrol krizi ve uluslararası para sisteminde yaşanan değişiklik, Kanada, Yeni Zelanda, Avustralya ve İngiltere gibi OECD ülkelerinde ekonomik performansı zayıflatmış ve kamu gelirlerini azaltmıştır. Ancak kamu harcamaları artmaya devam etmiştir. Böylece sürekli bütçe açıkları bir çok ülkede ortak sorun haline gelmiştir. Ülkeler arasında artan rekabet ve ekonominin globalleşmesi, bir çok ülkede yapısal düzenleme için önemli bir baskı oluşturmuştur. Dünya çapında yaşanan ekonomik durgunluk, mali durumun daha da kötüye gitmesine yol açmıştır (DPT, 2000, s.11).

Refah devletinin bunalımı olarak adlandırılan bu yeni dönem ve yeniden yapılanma süreci yeni dünya düzeni olarak tanımlanmıştır. 1980’lere gelindiğinde yeni dünya düzeninde refah devleti anlayışı yerini minimalist devlet anlayışına bırakmıştır. Bu anlayış, devletin küçülmesinin dünya zenginliklerinden daha fazla yararlanma imkanı sağlayacağını, hem de baskıcı-otoriter-bürokratik iktidarlar çağının son bulacağını ileri sürmektedir.

Ancak bu anlayış birçok soruna çözüm getirmiş olmasına rağmen, beraberinde yeni sorunları da gündeme taşımıştır. Özellikle bu anlayış çerçevesinde gelişmekte olan ülkelerde devletin yaşamsal işlevleri ihmal edilmiş ve piyasaların gelişmesi için gerekli olan kurumsal alt yapı önemli ölçüde sarsılmıştır. Bütün bu yaşananlar çözümün tek başına devletin küçültülmesi olmadığını ortaya koymuştur.

Yeni oluşumun ortaya koyduğu devlet ise “etkin ve yeterli devlettir”. Özellikle son yirmi yıldır devletin etkinleştirilmesi ve devletin başarısız kurumlarının reorganize edilmesine yönelik çabalar yaygınlık kazanmıştır. Devletin etkinleştirilmesine yönelik çok çeşitli fikirlerin ve buna bağlı olarak politikaların geliştirildiği gözlenmektedir (GÜRAN, 2001, s.200-201).

Bu yeni oluşum çerçevesinde devletin rolüne ilişkin olarak, kamu yönetimi alanında temel ilke ve standartlara dayanan bir çerçevenin oluşturulması; bu bağlamda etkili ve verimli bir kamu yönetimi için devletin yürüteceği hizmetlerin neler olması gerektiği, kamu sektörünün karşılaştırmalı ve stratejik üstünlüğe sahip olduğu alanların saptanması, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları tarafından daha verimli bir şekilde sunulabilecek hizmetlerin neler olduğunun belirlenmesi, kısa vadede kamunun üstünde kalabilecek fakat uzun vadede kamunun çekilebileceği alanların neler olduğu ve stratejik olarak kamuda kalması gereken sektörlerin hangilerinin olduğunun belirlenmesi önem taşımaktadır (YILMAZ, 2001, s.10).

Bu bağlamda devletin temel işlevleri olarak; (THE WORLDBANK, 1997).

- Makro ekonomik istikrarın sağlanması,
- Piyasa aksaklıklarının (market failures: piyasaların verimli kaynak dağılımını sağlamada yetersiz kaldığı durumlar) önlenmesi
- Ekonomik büyümenin kazanımlarının toplumda olabildiğince adil bölüşümünün gözetilmesi sıralanmaktadır.

Dünya Kalkınma Raporu, devletin işlevlerini, yeterlilik düzeyinin yükselmesine koşul olarak daha ileri aşamalara doğru adım atabileceği üç basamakta sınıflandırmaktadır: (TÜSİAD, 2002, s.163).

- Ancak devletin yerine getirebileceği “asgari işlevler”,
- Devletin yine vazgeçilmez olduğu, ama piyasalarla ve sivil toplumla el ele düzenleyebileceği “ara işlevler”,
- Piyasaların eşgüdümleşmesi ve varlıkların (assets) yeniden bölüşümü gibi “aktif işlevler”.

Tablo1’de görüldüğü gibi, her bir basamakta devletin işlevleri;

- Piyasa ekonomisinin, toplumun gereksinimlerini karşılayacak verimli kaynak dağılımını gerçekleştiremeyeceği yada ancak kısmen gerçekleştirebileceği alanların (piyasa aksaklıkları) düzenlenmesi ve

- Toplumdaki eşitsizliklerin düzeltilmesi amacıyla üstlendiği görevler olmak üzere iki kategoride ele alınmaktadır.

Tablo : 1
Devletin İşlevleri

	Piyasa Aksaklıkları			Toplumsal eşitsizlikler
Asgari işlevler	<u>Tam kamu mallarının üretimi:</u> Savunma, Adalet, Kamu düzeni, Mülkiyet hakları, Makroekonomik yönetim, Halk sağlığı vb.			<u>Yoksulların korunması:</u> Yoksullukla mücadele, Afetzedelere yardım vb.
Ara işlevler	<u>Dışsallıklar:</u> Temel eğitim Çevrenin korunması	<u>Tekel alanlarına ilişkin düzenlemeler:</u> Altyapı hizmetlerinin düzenlenmesi (su, elektrik, telekomünikasyon) Antitröst politikalar	<u>Eksik bilgilenmeyi önleyici düzenlemeler:</u> Sigortacılığın regülasyonu, Mali piyasaların regülasyonu, Tüketicinin korunması vb.	<u>Sosyal sigorta:</u> Emeklilik, Aile yardımları, İşsizlik sigortası vb.
Aktif işlevler	<u>Özel sektör faaliyetlerinin eşgüdümü:</u> Piyasaların güçlendirilmesi, Organize sanayi bölgeleri vb.			<u>Yeniden bölüşüm:</u> Varlıkların yeniden bölüşümü

Kaynak : TÜSİAD, 2002, s.162

Bütün bu gelişmeler ışığında, kamu reformunu devletin ölçeğinden çok etkinliği üzerinde odaklaştıran, devletin küçülmesinin tek başına devletin etkinleşmesi anlamına gelmediğini vurgulayan ilk örnekler arasında Kanada'nın 1989 yılında uygulamaya

başladığı Public Service 2000 programını göstermek doğru olur. ABD’de Clinton yönetiminin 1993’te uygulamaya koyduğu “Reinventing Government” programı da devletin daha ucuza daha iyi iş görmesi anlamında etkin devlet anlayışını ön plana çıkarmıştır (TÜSİAD, 2002, s.172).

Bu bağlamda, yeniden yapılanma reformları, dünyanın en gelişmiş ülkelerinden en geri kalmış ülkelere kadar kendisine uygulama alanı bulmuştur. Sürekli değişen ve gelişen global gerçekler ışığında ve yeni dünya düzeninde ülkelerin sahip oldukları devletin niteliği de önem kazanmıştır (GÜRAN, 2001, s.200).

Yeni dünya düzeni; yapısal uyum ve piyasa reformlarını gündeme getirmiş, bütün dünyada devletin iktisadi yaşamdaki rolünü azaltma ve özelleştirme çabalarını başlatmıştır. Ancak bu gelişmeler kamu sektörünün önemini azaltmamış, aksine bu sektördeki reform ihtiyacını ön plana çıkarmıştır. Çünkü yeniden yapılanma, belli politikaların uygulanmasını zorunlu kılmaktadır. Bu politikaların uygulanabilmesi için yalnız özel sektörün değil, kamu kuruluşlarının da işleyiş mekanizmalarının değişmesi, daha etkin, verimli ve tutumlu çalışması, daha kaliteli hizmet sunması gerekmektedir.

Bu gelişmelere paralel olarak dünyada devletin rolü ve işlevi köklü bir şekilde irdelenmiş, kamu yönetimi reformu bir çok ülkenin gündemine girmiştir (DPT, 2000, s.11).

21. Kamu Yönetimi Reformu Ve Gereçekleri

1980’li yıllardan itibaren dünyada etkili olan kamu reformu hareketleri ağırlıklı olarak yürütme organının denetimindeki devlet aygıtı üzerinde odaklanmıştır. Bu hareketler değişik ortam ve aşamalarda ve belirli nüanslarla “kamu yönetimi (public administration/management) reformu”, “kamu kesimi (public sector/civil service) reformu”, “devlet yada yönetim (state/government) reformu” gibi çeşitli terimlerle adlandırılmıştır.

Devletin işlevleri hangi çerçevede tanımlanmış olursa olsun, modern anlamda bir kamu yönetiminden söz edebilmek için iki temel koşulun gerçekleşmiş olması gerekir; (TÜSİAD, 2002, s.159-162)

- Kamusal alan ile özel alanının birbirinden ayrılması
- Kamusal alanda siyaset ve yönetim işlevlerinin birbirinden ayrılması

Küresel platformda değişen ekonomik koşulların etkisiyle, ülkelerin ekonomik performansları zayıflamakta ve bu suretle kamu gelirleri azalmaktadır. Ancak diğer taraftan ülkelerin kamu harcamaları artmaya devam etmektedir. Bu paradoksal gelişmelerin bir sonucu olarak, ülkelerde kronik kamu açıkları, yaşam kalitesinin düşmesinin yanı sıra vatandaşların kamu yönetimlerinden talep ve beklentilerinin daha sofistike bir hal alması, bir çok ülkede ortak sorunlar olarak gündeme gelmektedir. Değişen bu ekonomik koşullar ülkelere kamu yönetimi alanında reform gereğini empoze etmektedir (SAYGILIOĞLU-ARI, 2002, s.93).

Teknolojik gelişmeler, yeni yönetim sistemi ve organizasyon yapısı, eğitim seviyesinin yükselmesi ve değişen yaşam tarzının toplumsal alışkanlıklar ve beklentiler üzerindeki etkisi, reform ihtiyacının doğmasında önemli bir rol oynamıştır (DPT, 2000, s.12).

Kamu yönetimi reformuna yol açan önemli nedenlerden biri de değişen çevresel koşulların etkisiyle beklentilerin değişmesi, vatandaşların taleplerinin farklılaşması ve artmasıdır. Taleplerin istenilen düzeyde karşılanamaması, kamu yönetiminde reform arayışlarının kamuoyu tarafından genel bir destek görmesine yol açmıştır. Vatandaşların eğitim düzeyinin ve başka uygulamalara ilişkin bilgilerinin daha fazla olması da beklentilerin yükselmesinde etkili olmuştur (YILMAZ, 2001, s.5).

Yeni Dünya Düzeni olarak da düşünülen küreselleşme süreci, üstlendiği fonksiyonlar gereği hem ekonomik hem siyasi bir içerik taşımaktadır (KARAMAN, 1995, s.43). Küreselleşme ile kamu yönetimi ve kamu bürokrasisi arasında sıkı bir ilişki bulunmaktadır. Küreselleşme olgusu devlet kapasitesini ve devletin sürdürülebilirliğini erozyona uğratmıştır (<http://www.add.org.tr/dergi/agus-eylul2000/icindekiler.htm>).

Küreselleşme ile birlikte kamu yönetimi sisteminin, ulusal boyutun ötesinde etki ve tepkide bulunabilecek kararlar ve uygulamalar içinde olması gerekmektedir. Yaşanan değişimin hızı da kamu yönetiminin bu değişime hızla cevap vermesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Bu zorlamalar kamu yönetiminin kapasite ve yetenek olarak bu değişime

hazırlıksız yakalanmasının etkisiyle yeni arayışların ortaya çıkmasında ve bunun yönünün saptanmasında etkili olmuştur (YILMAZ, 2001, s.5).

210. Yeni Kamu Yönetimi

Çoğu ülkede kamu yönetiminin uymak zorunda olduğu hukuk sisteminden kaynaklanan bürokratik hantallık, aşırı istihdam, kamu yönetimi genelinde yönetim ve sorumluluğun iyi dağıılmamış olması, engelleyici bürokratik zihniyet, gizlilik ve dışa kapalılık, merkeziyetçilik geleneği, mali kaynak sıkıntısı, bozuk halkla ilişkiler gibi bir dizi nedenler kamu yönetimlerini yeni arayışlara itmektedir. Bu nedenle günümüzde fikri açıdan batık, etkin olmayan ve hesap vermeyen özellikleriyle geleneksel bürokratik idare, bir meydan okumayla karşı karşıyadır. Geleneksel bürokrasilere meydan okuduğu öne sürülen anlayış “Yeni Kamu Yönetimi” yaklaşımı olarak ifade edilmektedir(SAYGILIOĞLU-ARI, 2002, s.33).

Yeni kamu yönetimi hareketi 1970’li yılların sonu, 1980’li yılların başında başlamıştır. İlk uygulamaları İngiltere’de Margaret Thatcher’in başbakanlık döneminde ortaya çıkmıştır. Daha sonra Yeni Zelanda ve Avustralya hükümetleri de bu harekete katılmıştır. Bu ülkelerin başarısının bir sonucu olarak, bir çok OECD ülkesinde bu yaklaşım uygulanmıştır (GRUENING, 2001, s.2).

Yeni Kamu Yönetimi modeli, politika formülasyonundan yönetime, süreç kontrolünden çıktı kontrolüne, entegrasyondan farklılaşmaya, merkezileşmeden yerelleşmeye geçişi vurgulamaktadır. Yeni Kamu Yönetimi, kamu sektörünü reforma tabi tutmada özel sektör pratiğini benimsemenin faydasına işaret etmekte ve özel sektör yönetim değerleri ve uygulamalarını, hükümet programları ve ajanslarının faaliyetlerinde bir öncelik olarak görmektedir. Yeni Kamu Yönetimi genelde aşağıdaki savlara dayalıdır; (SAYGILIOĞLU-ARI, 2002, s.33,34).

- Rekabet ve teknolojik ilerlemenin baskısı, kamu yönetimini özel sektör modeli iş yapma stiline dönüştürmektedir.
- Özel sektör yönelimli böyle bir dönüşüm, kamu menfaatine dönük olacaktır.

- Kamu sektörü reformu, siyasi olmaktan çok, yönetsel (managerial) bir problemdir.

İdare yerine yönetim kavramını kullanan bu yaklaşım, özü itibariyle işletme yönetiminde kullanılan kavram ve yöntemleri kamu yönetiminde de uygulamaya yöneliktir. Bu yaklaşıma temel oluşturan görüşler şöyle özetlenebilir; (YILMAZ, 2001, s.6,7).

- Yöneticilerden ne beklendiği açıkça ortaya konulmalı ve bu sonuçtan sorumlu tutulmalıdırlar.
- Yöneticilerin kendilerine verilen görevi yerine getirebilmeleri için yönetsel yöntem ve kaynakların kullanımında esneklik tanınmalıdır.
- Yetkiler merkezi birimden, doğrudan hizmet sunan birimlere aktarılmalıdır.
- Girdilerden çok çıktılara, süreçlerden çok sonuçlara odaklanılmalıdır.
- Yöneticiler kullandıkları kaynaklar ve bu kaynakların kullanımı sonucu ulaştıkları sonuçlara göre sorumlu tutulmalıdır.
- Yurttaşlara (müşteriler) hizmet sunucusunu seçme imkanı tanınmalıdır.
- Politika oluşturma görevleri, doğrudan hizmet sunumu ve düzenleme görevleri birbirinden ayrılmalıdır.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının çeşitli bileşenlerinin bir çok ülkede başarılı sonuçlar verdiği kuşkusuzdur. Ama kamu kurumu yöneticilerine daha geniş esneklik ve takdir yetkisi tanıyan, girdilerden çok çıktılar üzerinde odaklanan bu yaklaşımın başarılı sonuçlar vermesinin; (TÜSİAD, 2002, s.173,174).

- Hukukun üstünlüğü,
- Bağımsız yargı,
- Güçlü mülkiyet hakları,
- Liyakat ve kurallara dayalı bir insan kaynakları yönetimi,
- Kamu fonlarının düzgün ve etkin kullanımı,
- Sağlam iç denetim mekanizmaları gibi temel kurumların yerleşmiş olmasına bağlı olduğu da deneyimlerle belirlenmiştir.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının teorik arka planı, yeni kurumsal ekonomi, kamu tercihi ekonomisi, kamu tercihi teorisi, -Amerikalı teorisyenlerce geliştirilen- işlem maliyeti ekonomisi üzerine kuruludur. Teorik temeller çoğunlukla ABD’de geliştirilmiş olmasına rağmen, Anglo-Sakson ülkeleri dünyanın en agresif “Yeni Kamu Yönetimi” reformcuları olup, kamu yönetimlerini etkinleştirmek isteyen devletler tarafından model ülkeler olarak görülmektedirler (SAYGILIOĞLU-ARI, 2002, s.35).

211. Kamu Yönetimi Reformunda Başarılı Olmanın Önkoşulları

Kamu yönetiminde düzenleme, geliştirme, iyileştirme çabalarının başarıyla sonuçlanması açısından, her şeyden önce reform konusunda inançlı ve kararlı bir hükümet ve onu destekleyen tarafların varlığı önemlidir. Yani yüksek düzeyde kararlılık sağlanmalıdır.

Bunun yanında kamuoyunun reforma vereceği genel bir destek çok büyük önem taşımaktadır. Kamuoyu desteği özellikle mevcut yapılanmadan çıkarları olan ve değişimden zarar görecektir grupların direnişini azaltabilmesi açısından önem taşımaktadır. Bu durumda kamuoyunun yanında parlamentonun da desteği daha kolaylıkla sağlanabilmekte ve geniş kapsamlı değişiklikler hızla yürürlüğe konulabilmektedir (YILMAZ, 2001, s.17-18).

Bunlara ek olarak, başarılı bir reform için şu unsurlar da gereklidir; (TÜSİAD, 2002, s.185).

- Reform hedeflerinin açıklıkla tanımlanmış olması ve hedeflere yönelik (araçları, zamanlamayı ve önlemler sıralamasını içeren) gerçekçi stratejilerin oluşturulması,
- Kamu kesimi istihdamının azaltılmasına koşut olarak, kamu çalışanları için alternatif istihdam olanaklarının güvence altına alınması,
- Kamu görevlilerinin, katılımcı yönetim kurumları ve süreçlerinin oluşturulmasına katkıda bulunmalarını ve yükümlülüklerini tarafsızlıkla yerine getirmelerini sağlayacak özendirici mekanizmaların sağlanması,

- Kamu hizmeti kullanıcılarının gereksinimlerine duyarlılık ve kullanıcı odaklı yaklaşım; özellikle özelleştirilecek hizmetler konusunda sosyal paydaşlarla ve kullanıcılarla danışma mekanizmalarının oluşturulması.

Bir çok ülkede başarılı bir reform uygulaması için merkezde reformun öncülüğünü yapacak ve yönlendirecek, eşgüdümü sağlayacak ve reformu kamuoyu önünde sahlenecek, tanıtacak bir yapıya işaret edilmektedir. Merkezde bu rolü üstlenecek yerin neresi olması gerektiği önemli bir tartışma konusudur. Bazı ülkelerde birkaç bakandan oluşan bir komite bu rolün siyasi boyutunu yerine getirmişler ve bunların belirlediği bir bakanlık da reformdan sorumlu tutulmuştur. Bazı ülkelerde ise her bakanlık kendi çalışmasından sorumlu tutulmaktadır. Her bakanlığın kendi işlerini yürütmekten sorumlu tutulduğu hallerde de yapılan işlerin genel politikaya uygunluğu bakımından diğer bakanlıkların onayından geçmesi sağlanmıştır. Merkezdeki böyle bir yapının yanı sıra icra bakanlıklarının reforma inanmaları ve bunun için özverili bir şekilde çalışmaları reformun olmazsa olmaz koşullarından birisidir (YILMAZ, 2001, s.18).

22. Dünyada Kamu Yönetimi Reformu Uygulamaları ve Sonuçları

Bu başlık altında İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Fransa'da uygulanan kamu yönetimi reformu uygulamaları kapsamında yapılan çalışmalara ve bu çalışmaların sonuçlarına değinilecektir.

220. İngiltere

İngiltere, kamu yönetimi sisteminde en köklü değişimlerden birisini gerçekleştiren ve bu alanda geniş kapsamlı ilk uygulamayı başlatan, bu nedenle de diğer ülkeleri geniş ölçüde etkileyen bir ülkedir (YILMAZ, 2001, s.35).

Margaret Thatcher 1979 yılında iktidara gelmiştir. Aşırı liberal görüşler taşıyan başbakan, bu politikanın ışığında kamu yönetimini temel bir sorun olarak ele almaya karar vermiştir ve bu yaklaşımını ısrarla sürdürmüştür. İngiltere'nin 1980'lerde yaptığı radikal değişikliklerin ve bu girişimlerin (stratejisi değişmiş olsa bile) bugüne kadar sürüp giden bir reform hareketine dönüşmesinin temelinde Thatcher'in ısrarlı takipçiliğinin yattığı

söylenir. Buna göre bir değişim eyleminin başarısı en tepedeki kişinin ona ısrarlı olarak sahip çıkmasına ve bu sahiplik duygusunu kamuoyu dahil herkese açıkça hissettirmesine bağlıdır (http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php).

İngiltere’de uygulanan Next Steps (Yeni Adımlar) girişimi Thatcher hükümetinin hazırladığı, ortaya attığı ve uyguladığı bir girişimdir. 1988 yılında yayımlanan, Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi: Gelecek Adımlar Raporu’nda geliştirilen yeni yaklaşımın temel özelliği, politika geliştirme dışında kalan yürütme görevlerinin ayrı ve küçük birimler eliyle görülmesidir. Bu ayrı birimlere Executive Agencies adı verilmektedir. Kalite için rekabet girişimi ile sistemi hizmet sunumuna odaklamak üzere yeniden yapılandırmak amaçlanmaktadır. Bu sistemde değişik yöntemlerden söz edilse de en fazla uygulanan ve tasarruf sağlamada etkili olan, hizmetlerin sözleşme yoluyla özel kesime yaptırılması (contracting out) yöntemidir. 1991 yılında bir dönem için uygulamaya konulan Yurttaş Şartı Programında ise amaç, ulusal düzeyde tüm kamu hizmetleri için Yurttaş Şartları oluşturmaktır. Şartlar yurttaşların kamu hizmetlerinin sunumunda talep edebilecekleri standartları ortaya koymaktadır (YILMAZ, 2001, s.36-39). Buna göre birimler, sunacakları hizmeti tanımlayan ve bunları hangi koşullarda hangi ölçütlere uygun olarak sunacaklarını taahhüt eden belgeler yayımladılar (http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php).

Kamu Görevlileri Beyaz Kitapları 1994 yılında yayımlanan “Süreklilik ve Değişim (Continuity and Change)” ile 1995 yılında bir öncekinin devamı olarak yayımlanan “Süreklilik ve Değişimi İleri Taşımak (Taking Forward Continuity and Change)” isimli kitaplardan oluşmaktadır. Burada kamu görevlileri ile ilgili temel ilkelere yer verilmiştir. Hükümet bu çerçevede bir takım düzenlemeler yapmıştır. Bunun en önemlisi 1996 yılında yürürlüğe giren Kamu Görevlilerinin Yönetimi Kuralı (Civil Service Management Code) ile ücret ve değerlendirme ile ilgili yetkilerin alt birimlere devredilmesidir. Bu çerçevede yapılan önemli bir düzenleme de üst düzey yöneticiler için getirilen sistemdir. Son yıllarda üst düzey yönetime ilişkin görevlerin yüzde otuz civarındaki bir kısmının dışarıdan ilan yoluyla temin edildiği görülmektedir.

Bilindiği üzere Next Steps ve onu izleyen girişimler Muhafazakar Parti tarafından başlatılmıştır. Bu bağlamda Blair başkanlığındaki İşçi Partisinin yapacakları merak

uyandırmaktadır. Bu doğrultuda ilk önce 1997 ve 1998 yıllarında “Kamu Harcamalarının Kapsamlı Değerlendirilmesi (Comprehensive Spending Review)” ve “Çağdaş Kamu Hizmetleri (Modern Public Service)” adlı çalışmalar yapılmıştır (YILMAZ, 2001, s.42-43).

1999 yılında Tony Blair hükümeti döneminde yayınlanan İdarenin Modernizasyonu (Modernizing Government) adlı beyaz kitap, kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya ivme kazandırmıştır. Bu kitap ile ortaya konan uzun vadeli perspektif içinde, kamu yönetimini basit ve kolay ulaşılabilir hale getirmek, yurttaşların ve ekonominin ihtiyaçlarına uygun hale dönüştürmek amaçlanmaktadır. Hizmet sunumunda kamunun kolayına geleni değil, vatandaşın beklentisini esas almak vurgulanmaktadır. Verimli ve yüksek kaliteli hizmet sunumu, yeni teknolojilerin kullanımı, talebin olduğu yerde sürekli hizmet gibi unsurlar vurgulanmaktadır (DİNÇER-YILMAZ, 2003, s.46).

Tüm bu reform hareketlerinin bir sonucu olarak kamu kesiminde gözle görülür bir azalma olmuştur. Azalmanın yoğun olduğu yerler Savunma Bakanlığı ile özelleştirme ve contracting out uygulamalarının olduğu alanlar olmuştur. Sonuç olarak İngiliz deneyiminden hareketle başarılı bir uygulamanın kilit unsurları olarak şunlar ortaya çıkmaktadır; (YILMAZ, 2001, s.45).

- Açık ve temel ilkeler
- Reforma ivme kazandıran hızlı ve kararlı bir uygulama
- Üst düzeyde başarılı bir proje yönetimi
- Daha önceki girişimler sonucu oluşan yardımcı alt yapı.

221. Amerika Birleşik Devletleri

ABD’de devletin çok büyüdüğü ve o oranda da hizmet düzeyinin düştüğü, ağır bir bürokrasinin ekonomiyi ezdiği uzun yıllar boyu tartışma konusu olmuştur. 1970’li yılların başında yapılan kamuoyu araştırmaları “devletin iyi çalıştığını düşünüyor musunuz?” sorusuna halkın %76 olumlu yanıt verdiğini saptamıştır. 1990’ların başında yapılan benzeri başka bir araştırma ise olumlu yanıtın %21’e düştüğünü göstermiştir. Bu güvensizlik duygusunu yok etmek için özelleştirme, bazı konuların federal devletten eyaletlere ve belediyelere kaydırılması, bazı mevzuatın kaldırılması ve bazı konuların mevzuatla

düzenlenmesinden vazgeçilmesi vb. yöntemler kullanılmıştır. Daha sonra, 1990'ların başında bu önlemlerin yetersiz olduğu düşünülmeye başlanmıştır. Kamu yönetimine yönelik yaklaşımın temelden sorgulanması gerektiği ileri sürülmüştür (http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php).

ABD'de Mart 1993 tarihinde Başkan Clinton, yardımcısı Al Gore'un başkanlığında bir komitenin; federal hükümeti 6 ay içinde gözden geçireceğini ve performans tabanlı bir rapor hazırlanacağını belirtmiş ve kamu yönetiminin kısa süre içinde bir düzene oturtulacağını sinyali vermiştir.

Ulusal performansın değerlendirilmesi, Başkan Bill Clinton ve Başkan Yardımcısı Al Gore tarafından Federal Hükümetin çalışmalarının reform edilmesi amacıyla başlatılan bir girişimdir. Programın amacı kısaca "daha az maliyetle daha iyi çalışan bir devlet" olarak belirlenmiş ve bu hedefler bir slogan şeklinde sürekli olarak kullanılmıştır (YILMAZ, 2001, s.47).

Ulusal Performans İnceleme Ekiplerinin çalışmaları dört esas üzerinde yürütülmüş ve belirlenen her sorun için öneriler getirilerek, yapılması gerekenler ortaya konulmuştur. Buna göre; kırtasiyeciliği azaltmak, müşteriye ön plana çıkarmak, sonuç elde edebilmek için personele yetki vermek ve gereksiz fonksiyonları azaltarak temel ihtiyaçlara dönmek şeklinde ortaya konan temel adımlar, Al Gore tarafından hazırlanan ayrıntılı bir raporla kamuoyuna sunulmuştur (<http://www.basakekonomi.com.tr/arsiv/kasim-aralık/yonetimi-ye.htm>).

1993 yılında yapılan Ulusal Performansın Değerlendirilmesi (NPR) çalışması ve Yönetimi Yeniden Keşfetmek (Reinventing Government) Raporu, soğuk savaş sonrası kamuda yeniden yapılanmanın genel çerçevesini ortaya koymuştur. Başkan Yardımcısı Al Gore tarafından koordine edilen bu çalışmalarda, daha az maliyetle daha iyi çalışan bir devlet yapısı oluşturmak öngörülmüştür. Kamuda harcama miktarı üzerinde odaklanan anlayıştan, harcama sonucunda ne elde edildiğine dönük anlayışa geçilmesi yönünde önemli adımlar atılmıştır. Bu çabaların başlangıcından itibaren 5-7 yıl içinde, diğer bir çok yenileşmenin yanı sıra; (DİNÇER-YILMAZ, 2003, s.36,37).

- Federal hükümette personel sayısı %17 azaltılmış (yerelleşmeye paralel olarak eyaletlerde ve belediyelerde artmıştır),
- Özel kesimle kıyaslamalar yapılmaya başlanmış,
- Kuruluşların performansları bağımsız denetim birimlerinin incelenmesine açılmış,
- 640.000 sayfa kurum içi düzenleme, 16.000 sayfa mevzuat yürürlükten kaldırılmış, 31.000 sayfa üzerinde iyileştirmeler yapılmış,
- 570'in üzerinde kamu biriminde 4000 adet müşteri standardı oluşturulmuş,
- 140 milyar dolar civarında parasal tasarruf sağlanmış,
- Başkanın Yönetim Konseyi kurulmuş,
- Birimlerde Reform Laboratuvarları geliştirilmiş, kamu kurumları bünyesinde 12.000 adet yeniden yapılanma takımı kurulmuştur.

Al Gore raporu ile başlayan yeni süreç, yönetimde görülen istikrarın da etkisiyle birlikte, günümüze dek devam etmektedir. Özellikle Beyaz Saray ve Blair House orijinli çalışmalar, Başkanlığın kontrolünde, ülkede yapılması gerekenleri ve yapılanların değerlendirilmesini içermiş, diğer ülkelerdeki uygulamalar için de yol gösterici olmuştur (<http://www.basakekonomi.com.tr/arsiv/kasim-aralik/yonetimi-ye.htm>).

222. Fransa

Fransa'da kamu kesimini çağdaştırma çabaları yoğun bir biçimde 1984 yılında başlamıştır. Daha sonra değişik hükümetlerin yayımladığı çeşitli belgeler ve yönergelerle bu çaba yön değiştirmeden devam etmiştir. Bu girişimlerin gerçek başlangıç noktası Fransa'nın 1981 başbakanlık seçiminden sonra Mitterand yönetimiyle birlikte "yurttaş" fark etmesidir. Devlet ile yurttaş arasındaki ilişkilere yeni bir boyut kazandıran bakış açısı (ki Fransa bürokrasiyi hafifletme ve onu yurttaşla dönük kılma yönünde önemli adımlar atmıştır) hizmetin etkinliğini gündeme getirmiştir (http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php).

Fransa, idari geleneği çok eskilere giden ve ülkemiz dahil bir çok diğer ülkeye bu alanda ilham vermiş bir ülkedir. Bu ülkede 200 yıllık bir merkezi yönetim geleneğinin ardından, 1980'lerde yerinden yönetim politikası benimsenmiştir. Bu kapsamda,

bakanlıkların taşra birimleri, seçimle iş başına gelen bölge idarelerinin ve belediyelerin yetkileri ve kaynakları artırılmıştır (DİNÇER-YILMAZ, 2003, s.41-42).

Fransa için dönüm noktası 1980'lerdeki yerinden yönetim politikası olmuştur. Yetkilerin ve yönetim gücünün merkezden dışa kaymasıyla sonuçta, kamu işlerinin ve hizmetlerinin yürütülmesinde bir farklılık belirmeye başlamıştır. Bunun belirgin öğeleri şu şekilde özetlenebilir; (http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php).

- Dikkati, katı kuralları uygulamakla yetinmekten, performans hedeflerine, sonuç üretme endişesine ve kalite arayışına kaydırma.
- Hiyerarşinin en tepelerinden inen kararlara karşın, alt düzeylerin karar sürecine alınması ve tartışmaya açık bir ortamda uzlaşmanın sağlanması.
- Emir verme tavrından, işbirliği anlayışına ve katılım psikolojisine yönelme.
- Usulleri körü körüne yerine getirmekten, yeni yöntemler aramaya ve deneme yapmaya yöneliş.

Yapılan çeşitli uygulamalar sonucunda, Fransa gibi güçlü bir yönetim geleneği olan bir ülkede, tepeden karar alma yerine alt düzeylerde tartışmaya açık bir ortamda karar alma ve uzlaşma yoluyla yönetim kültürünün geliştiği gözlenmektedir. Usulleri körü körüne uygulama yerine yeni yöntem arayışlarının ön plana çıktığı bu süreçte devlet ile vatandaş ilişkileri yeniden tanımlandığı gibi, kamu çalışanlarının genel çalışma koşulları ve etiği de yeniden şekillenmektedir. Özerk kurumların değerlendirilmesine dayalı hesap verme mekanizmaları geliştirilmektedir. Taşra örgütleri ile merkez arasında sözleşme yapılması uygulamaları Fransa'da değişimin en belirgin göstergeleri arasında yer almaktadır (DİNÇER-YILMAZ, 2003, s.42).

Fransa'da yeni reform stratejisinin üç ana öge etrafında toplandığı gözlenmektedir bunlar: Hesap verme mekanizmaları, değerlendirme ve sonuçların tartışma konusu olmasıdır. Ağırlığı her zaman çok fazla hissedilmiş olan ve bu özelliği 200 yıldan beri sürüp gitmekte olan Fransız bürokrasinde de geçtiğimiz 15 yıl içinde önemli hafiflemeler olmuştur. İdari kültürde bir değişim yaşanmaya başlanmıştır. Dikkatler ve öncelikler yalnızca kuruluşların içine dönük olmaktan kurtarılıp, yavaş yavaş yurttaşlara kaymaya başlamıştır. Yurttaşların idari işlemler konusunda bilgilendirilmesinde, onların idareyle

olan ilişkilerinin kolaylaştırılmasında önemli adımlar atılmıştır (http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php).

223. Ülke Uygulamalarından Bazı Dersler

Ülke deneyimlerini artırmak ve bu uygulamaları daha ayrıntılı biçimde anlatmak mümkündür, amacımız burada kamu yönetimi reformunun ana hatlarını vurgulamak olduğu için bu üç ülkedeki uygulamalara değinilmiştir.

Kamuda yeniden yapılanma çabalarının belirgin olarak 1980 sonrası başladığı, 1990'lara gelindiğinde ise ivme kazandığı gözlenmektedir. Kamu reformunda ülkeler düzeyinde genel özellikler olarak; katılımcılık, şeffaflık, hesap verme sorumluluğu, uygulamada yerinden yönetimin ve esnekliğin ön plana çıkması, sonuçlara ve performansa odaklılık göze çarpmaktadır. Reform süreci genel politikalarla başlamakta ve giderek daha özel ve öncelikli alanlarda yoğunlaşma söz konusu olmaktadır. Bu süreç, reformun başında ortaya geniş bir politika ve perspektif konmasının önemli olduğu gerçeğini vurgulamaktadır. Reform çalışmaları idare içi bir örgütsel ve işlemsel bir iyileştirmenin yanında sivil toplum ve özel kesimi de kapsayan geniş bir çerçeveye sahiptir.

Ülke deneyimleri şunu göstermektedir ki, kamu yönetimi reformu zaman alan bir iştir ve başarılı bir sonuç için 10 yıllık bir zaman dilimi süresince reformun ısrarlı bir şekilde sürdürülmesi gerekmektedir. Göz ardı edilmemesi gereken gerçek ise reformun sonuçlanmadığıdır. Sürekli yeni sorunlar ve yeni çözüm arayışları söz konusu olacaktır. Burada ülkeleri bekleyen zorluk, köklü değişimlerin yaşanacağı bu dönemde siyasal sahiplenme ve kamuoyu desteğinin sürekliliğinin sağlanmasıdır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. EKONOMİK ETKİNLİK

Bu bölümde ekonomik etkinlik kavramı, piyasa aksaklıkları ve devlet müdahalesi, ekonomik etkinlik ve regülasyon ilişkisi, doğal tekellerde regülasyon ile ekonomik etkinlik ve rekabet ilişkisi üzerinde durulacaktır.

30. Ekonomik Etkinlik Kavramı

Ekonomik etkinlik, bir ekonomide veri teknoloji ve belli kaynak stoklarından hareketle maksimum hasıla elde etme imkanı olarak tanımlanmaktadır. Buna göre ekonomik etkinlik, Pareto optimumu ile ilgili şartları da kapsayacak şekilde, hem üretim hem de kaynak dağılımında etkinlikten meydana gelmektedir (KÖK, 1991, s.45-48).

300. Kaynak Dağılımında Etkinlik

Kaynak dağılımında etkinlik, mevcut kaynak dağılımında bazı kişilerin durumunu kötüleştirmeden kimsenin durumunu düzeltmenin mümkün olmamasını ifade etmektedir. Bu koşulun sağlanamaması mevcut durumda kaynak dağılımının refah kaybına yol açmakta olduğu anlamına gelir. Kaynak dağılımı etkinliği ilk kez V.F.D Pareto tarafından ortaya atılmıştır ve bu kural Pareto Optimumu olarak bilinmektedir (SEYİDOĞLU, 1992, s.212-213).

Pareto'ya göre, toplumdaki bireylerin hiç birinin faydasını azaltmayan, fakat bu arada en az birinin faydasını arttıran her türlü ekonomi politikası önlemi, toplumsal faydayı artırıyor demektir. Toplumsal faydanın optimum düzeye ulaşması, bazı bireylerin (yada en az bir bireyin) faydasını azaltmadan öteki bireylerin (yada en az bir bireyin) faydasını arttırmaya olanak bulunmaması durumudur (ÖZER, 1994, s.338-339).

301. Üretimde Etkinlik

Üretimde etkinliğe ulaşmak için üretim maliyetlerinin minimize edilmesi gerekmektedir. Bir ülkede kıt kaynakların çeşitli üretim alanları arasındaki dağılımı öyle olabilir ki, bunda herhangi bir değişiklik yapmakla toplam ürün miktarını arttırmak mümkün olmaz. Bu ülke, elindeki kıt kaynakları en iyi yerlerde ve en verimli biçimde kullanıyor ve o günkü koşullar altında mümkün olan en yüksek hasılayı elde ediyorsa üretimde etkinliği sağlamış demektir (ÖZER, 1994, s.337).

Bir malın üretim miktarını azaltmadan en az bir başka malın üretimini arttırma olanağı yoksa üretimde etkinliğe ulaşılmış demektir (ÖZER, 1994, s.339). Yani uygun faktör bileşimiyle maliyetlerin en aza indirilmesi, üretimde etkinlik olarak ifade edilmektedir (ÇAKAL, 1996, s.7).

31. Tam Rekabetin Başarısız Olduğu Haller: Piyasa Aksaklıkları Ve Devlet Müdahalesi

Tam rekabet piyasasında fiyat mekanizması yoluyla kaynakların optimal dağılımı için öngörülen şartlar şunlardır:

- Piyasaya giriş ve çıkış serbest olmalıdır. Buna “serbestlik” özelliği denilmektedir.
- Piyasada alıcı ve satıcılar kendi aralarında fiyatları ve üretim miktarını etkileyemeyecek kadar çok sayıda olmalıdır. Buna “atomisite” özelliği denilmektedir.
- Piyasaya arz edilen mal ve hizmet türleri homojen, yani birbirine benzer olmalıdır. Böylece, piyasada bir firmanın mallarının diğerlerine tercih edilmesi imkanı ortadan kalkmaktadır. Buna “homojenlik” özelliği denilmektedir.
- Alıcı ve satıcıların piyasaya arzuladıkları gibi girip çıkmaları, üretim faktörlerinin ekonominin bütün alanlarına kolayca çıkışı mümkün olmalıdır. Bu şart ise “akıcılık” veya “mobilité” gibi kavramlarla ifade edilmektedir.
- Alıcı ve satıcıların piyasada olup bitenlerden haberdar olmaları gereklidir. Bu yolla bir seçim özgürlüğü sağlanmış olacaktır. Bu özelliğe ise “saydamlık” veya “açıklık” denilmektedir.

- Üreticilerde “kar maksimizasyonu”, tüketicilerde ise “fayda maksimizasyonu” düşüncesi ve gayreti bulunmalıdır.

Tam rekabetin oluşumu için bu şartların hep birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir. Ancak gerçek ekonomik hayatta hemen hiç birinin tam olarak sağlanamayacağı, bu nedenle de bu koşulların “soyut bir varsayım”dan öteye gidemeyeceği bilinmektedir (<http://www.canaktan.org/ekonomi/regulasyon/piyasa-basarisiz.htm>).

Tam rekabetçi piyasanın oluşumu için gerekli olan koşullardan bir veya birkaçının sağlanamaması durumunda piyasalar ekonomik etkinliği sağlamakta yetersiz kalır ve toplum refahı maksimize edilemez. Piyasanın başarısız olduğu hallerde devletin piyasalara müdahale etmesi ve piyasanın başarısızlığına yol açan faktörleri ortadan kaldırması gereklidir. Devletin piyasalara müdahalesinin en temel gerekçesi piyasada oluşan aksaklıkların giderilerek kaynak kullanımında (üretimde) etkinliğin sağlanmasıdır (ÇAKAL, 1996, s.7).

32. Piyasa Aksaklıkları

En yaygın piyasa aksaklıkları; dışsal ekonomiler, bilgi eksikliği (yetersizliği), kamusal mallar ve eksik rekabet piyasaları gibi aksaklıklardır. Bunlardan ilk iki durum söz konusu olduğu zaman rekabetçi bir piyasa oluşmuş olsa dahi bu piyasalar etkin olmayabilir. Diğerlerinde ise, piyasadaki yapılanmaya ve söz konusu mal veya hizmetin niteliğine göre ancak sınırlı bir rekabet oluşabilir veya rekabet tamamen ortadan kalkabilir.

320. Dışsal Ekonomiler (Externalities)

Dışsal ekonomiler, mal ve hizmetlerin sosyal optimuma göre daha az yada daha fazla arzına neden olan özel bir piyasa başarısızlığıdır (ÇAKAL, 1996, s.8). Dışsallık bir karar biriminin bir başka karar birimine sağladığı fiyatlandırılmayan yarar veya yüklediği fiyatlandırılmayan maliyet biçiminde tanımlanabilir (ÜNSAL, 1998, s.527). Dışsal ekonomiler genel olarak bir ekonomik birimin üretim ve/veya tüketim faaliyeti sonucunda, başka birimlerin fayda ve/veya maliyet fonksiyonlarının olumlu yada olumsuz yönde etkilenmesi olarak tanımlanabilir (<http://www.canaktan.org/ekonomi/regulasyon/piyasa-basarisiz.htm>).

Bir ekonomide tam rekabet koşullarının bütünüyle gerçekleşmesi halinde bile dışsal ekonomiler, piyasa ekonomisinin tek başına optimal kaynak dağılımını sağlamasına engel olur.

Dışsal ekonomiler üretimde dışsal ekonomiler ve tüketimde dışsal ekonomiler olmak üzere iki ana gruba ayrılır ve her iki gruptaki dışsallıklar da pozitif veya negatif olabilir.

Pozitif dışsal ekonomiler, ekonomik karar vericilerin eylemlerinin diğer birimlere fayda sağlaması ve bu faydayı elde edenlerin eylemi gerçekleştirene ödemedede bulunmaması durumunda ortaya çıkar. Gerek üretim gerekse tüketimde pozitif dışsal ekonomilerin söz konusu olduğu durumlarda ekonomide oluşan sosyal fayda fonksiyonu piyasada oluşan özel fayda fonksiyonundan yüksektir. Bu durumda mal/hizmet için oluşan piyasa fiyatı üreticiler için sosyal optimum düzeyindeki fiyatın altında oluşurken tüketiciler için bu fiyatın üstünde olacaktır (MUTLU, 1989, s.20,21). Pozitif dışsallık durumunda mal ve hizmet sosyal açıdan optimum olan miktardan daha az arz edilmektedir (ÇAKAL, 1996, s.8).

Negatif dışsallık; firma/bireylerin aktiviteleri ve ekonomik faaliyetleri sonucunda zararlı etkilerin bir kısmının veya tamamının üçüncü kişilerin fayda ve maliyet fonksiyonunda yer alması durumunda ortaya çıkmaktadır (ÜNSAL, 1998, s.527). Bir başka tanımlamaya göre negatif dışsallıklar, ekonomik karar vericilerin eylemlerinin diğer birimler için zarara neden olduğu, ancak eylemi gerçekleştiren birimin bu zararı karşılamak için ödeme yapmadığı durumlarda oluşur.

Negatif dışsal ekonomiler söz konusu olduğunda, ekonomide oluşan sosyal maliyet fonksiyonu, piyasada oluşan özel maliyet fonksiyonundan yüksektir. Başka bir ifadeyle, piyasada fiyatlarla ölçülen maliyetler, ekonominin yüklendiği gerçek maliyetleri yansıtmamaktadır. Bu durumda piyasada oluşacak fiyat, üreticiler açısından sosyal optimumu gerçekleştirecek fiyattan yüksek, tüketiciler için ise bu fiyattan düşük olmaktadır. Negatif dışsallık durumunda mal ve hizmet miktarı sosyal açıdan optimum olan miktardan daha fazla arz edilmektedir.

Negatif dışsallıkların varlığı altında piyasa koşullarında söz konusu maldan aşırı üretilmekte ve bu optimal kaynak dağılımını bozmaktadır (<http://www.canaktan.org/ekonomi/regulasyon/piyasa-basarisiz.htm>).

Bir firmanın başka bir firmaya veya tüketiciye doğrudan sağladığı yarara, üretimde yararlı dışsallık; bir firmanın bir başka firmaya veya tüketiciye doğrudan yüklediği maliyete ise, üretimde yararsız dışsallık denir. Elma üreten bir çiftçinin bal üreten komşusuna sağladığı yarar üretimde yararlı dışsallığa, atıklarını nehre döken bir sanayi kuruluşunun nehirde balık avlayan balıkçılara yüklediği maliyet ise üretimde yararsız dışsallığa örnek olarak gösterilebilir. Bir tüketicinin bir başka kişiye veya firmaya doğrudan sağladığı yarara, tüketimde yararlı dışsallık; bir tüketicinin bir başka firmaya veya tüketiciye doğrudan yüklediği maliyete ise, tüketimde yararsız dışsallık denir. Söz konusu bu durumlar sırasıyla eğitilmiş insanların daha verimli, kanunlara daha saygılı olması anlamında diğer kişilere sağladıkları yararlar ve sigara içen bir kişinin diğer kişilere yüklediği maliyetle örneklendirilebilir (ÜNSAL, 1998, s.527).

Özetle, dışsal ekonomiler sadece bireysel fayda ve maliyetlerin dikkate alınması nedeniyle piyasaların başarısız olmasına ve sosyal açıdan optimum olmayan üretim ve tüketim kararlarının alınmasına yol açar.

Devletin dışsal ekonomilere karşı ekonomik etkinliği artırıcı iki yönlü etkisi olabilir: Devlet, dışsal ekonomilerin söz konusu olduğu üretim faaliyetlerini bizzat üstlenebilir; veya üretim faaliyetlerine dolaylı yoldan müdahale edebilir. Devletin dışsal ekonomilere dolaylı yoldan müdahalesi de iki şekilde olabilir; pozitif dışsal ekonomilerin söz konusu olduğu üretim alanlarına üretimin devamı için sübvansiyon sağlanabilir. Negatif dışsallığa neden olan firmalara da bir “düzenleyici vergi” ödeme zorunluluğu getirilebilir (<http://www.canaktan.org/ekonomi/regulasyon/piyasa-basarisiz.htm>).

321. Kamusal Mallar (Public Goods)

Devletin ekonomik rasyonelinin önemli gerekçelerinden biri de kamusal mallardır. Kamusal mal kavramı ilk kez İtalyan, Alman ve İskandinavlı kamu ekonomistleri tarafından kullanılmış; ancak kavramın gerçek anlamda tanımı, Anglo-Sakson

ekonomistleri tarafından yapılmıştır. Kamusal mallar kavramı ilk kez çağdaş anlamda ise Samuelson tarafından tanımlanmıştır. Samuelson'un tanımına göre kamusal mallar, toplumdaki bireylerden herhangi birisinin tüketimi nedeniyle, diğerlerinin aynı malı tüketme olanağında herhangi bir azalışın olmadığı, birlikte ve eşit biçimde tüketilen mallardır.

Ancak, günümüzde devletin giderek artan fonksiyonlarına bağlı olarak, kamusal mal kavramı, yarı kamusal ve özel malları da içerecek biçimde kullanılmaktadır. Böyle bir yaklaşıma göre, piyasa mekanizmasının etkisizliği nedeniyle örneğin devletin bebeklere bedava sağladığı süt de bir tür kamusal niteliği kazanmıştır. Ayrıca, sosyalize edilen çok sayıda özel malın giderek kamusal niteliği kazanması, kamusal mal kavramının kapsamını daha da genişletmektedir. Bu nedenle, Musgrave, kamusal malları sosyal ihtiyaçları gideren mal ve hizmetler biçiminde tanımlamaktadır (ŞENER, 1996, s.47-48).

Piyasa ekonomisinde özel malların arzını düzenleyen, bireylerin bu mallara olan taleplerinin toplamıdır. Yani piyasa talebidir. Bu durum kamusal mallar için geçerli değildir. Çünkü kamusal malların bölünmezlik ve pazarlanamazlık özellikleri nedeniyle bireylerin tercihlerinin açıklanması söz konusu değildir. Bireyler tercihlerini açıklamasa da kamusal mal arzı yapılacaktır.

Kamusal mallar malın miktarında veya kalitesinde bir azalma veya bozulma olmadan ve aynı zaman aralığında birden fazla kişi tarafından tüketilebilir. Örneğin, yüzlerce kişi bir plajda deniz, kum ve güneşten yararlanabilir, bir sinemada film izleyebilir veya aynı sokakta yürüyebilir (ÇAKAL, 1996, s.10). Bölünmez özellikte kamusal mallara tipik bir örnek de savunma, adalet ve diplomasi mallarıdır. Kamusal mallardan bireyler bazen farklı oranlarda yararlanabilirler. Örneğin, sınır bölgelerinde oturan vatandaşların savunma hizmetlerinden daha fazla yararlanmaları söz konusu olabilir (AKTAN, 2001, s.24-25).

Kamusal mal ve hizmetlerin bölünmezlik özelliğinin doğal bir sonucu olan birlikte tüketilme zorunluluğu, kişilerin bu mal ve hizmetlerin finansmanına katılmalarını teşvik etmektedir. Ne var ki, kamusal malların birlikte tüketim özelliği üretimin de birlikte finansmanını gerektirir. Kamusal hizmetlerden toplumdaki kişilerin hepsinin eşit olarak yararlanması nedeniyle, ödeme gücü yeterli olmayanların finansmana katılmalarına gerek

duyulmamaktadır. Bu nedenle, kamusal hizmetlerin finansmanının tamamen ödeme gücü yeterli olan kişiler tarafından karşılanması gerekir. Ancak, ödeme gücüne sahip olanların kamusal hizmetlerin finansmanına gönüllü katılımları beklenmediğinden, bu durumda, zorunlu katılımı öngören vergilemeye başvurma zorunluluğu doğar (ŞENER, 1996, s.50).

Kamusal malların ortak yada kollektif tüketimleri söz konusudur, ortak yada kollektif tüketim tek bir maldan birden fazla tüketicinin yararlanmasıdır. Örneğin, savunma, diplomasi, hava kirliliğinin önlenmesi, parklar, tiyatro ve spor gösterileri vb. mal ve hizmetler ortak tüketime konu olan mallardır. Ortak tüketime konu olan mallara kamusal mallar literatüründe “klüp malları” adı verilmektedir.

Kamusal malların bir kısmı önemli ölçüde dışsallık meydana getirmektedir. Dışsal ekonomilerin kamu ekonomisi yönünden taşıdığı önem, herhangi bir kamusal malın kamu kesimince mi yoksa özel kesimce mi sunulması gerektiğine imkan vermesidir. Gerçekten de pozitif dışsallığın söz konusu olduğu mallarda özel kesim üretici birimlerinin genellikle üretimi üstlenmemeleri, bu hizmetlerin kamu kesimince yerine getirilmesini zorunlu kılmaktadır. Öte yandan negatif dışsallığın söz konusu olduğu mallarda, özel kesim topluma, tazmin etmedikleri bir takım ek maliyetler yüklemektedir. Bu durumda da kamu ekonomisine ihtiyaç duyulmakta ve ek sosyal maliyetin ya düzenleyici vergilerle telafisi, yada söz konusu üretimin kamu kesimince üstlenilmesi gerekmektedir (AKTAN, 2001, s.25-26).

Kamusal mal ve hizmetlerin faydasının kişilerin fayda fonksiyonuna girmesi genellikle, sonraki yıllarda gerçekleşir. Başka bir ifadeyle bir kamusal hizmetin faydası, sunulduğu sırada değil fakat daha sonraları içselleştirilebilmektedir. Örneğin, barış zamanında sunulan savunma hizmetlerinin faydası, ancak savaş sırasında anlaşılmaktadır (ŞENER, 1996, s.50-51).

322. Bilgi Eksikliği (Information Asymmetry)

Tam rekabet piyasalarının varsayımlarından birisi de alıcı ve satıcıların piyasa hakkında tam bilgiye sahip olmasıdır. Ancak, bütün mübadelelerde bu varsayım gerçekleşmemektedir. Üreticiler genellikle mübadeleye konu olan malın nitelikleri

hakkında tüketicilerden daha kapsamlı bilgiye sahiptir. Ayrıca, bazı durumlarda üretici veya satıcının malın özellikleri hakkında sahip olduğu bilgileri gizleme isteği olabilmektedir. Bu nedenle alıcı ve satıcıların malın özellikleri hakkındaki bilgilerinin farklılığı, yani bilgi asimetrisi satıcıya pazar gücü sağlayarak piyasanın başarısız olmasına neden olmaktadır. Yeterli bilgiye sahip olmayan bir tüketici mal ve hizmetin tüketiminden sağlayacağı faydayı tam olarak bilemeyeceğinden mal için doğru bir değer biçmesi mümkün olmayacaktır ve bu nedenle her iki tarafa fayda sağlayacak olan mübadele gerçekleşmeyecektir.

Bilgi asimetrisinin olduğu piyasalarda devletin tüketiciyi düşük kaliteli mallara karşı korumaya yönelik standartlar oluşturması, üreticileri mal ve hizmetin özellikleri ve tüketimden doğabilecek riskler hakkında tüketiciyi bilgilendirmekle yükümlü kılması ve tüketicileri bilgilendirecek bağımsız enformasyon piyasalarının oluşumunu desteklemesi gerekmektedir (ÇAKAL, 1996, s.9-10).

Bununla birlikte devletin bilgi eksikliklerine çare bulma işlevi tüketiciyi koruma önlemlerinin ötesine geçmektedir. Çoğu yönü ile bilgi bir kamu malıdır. Bir fazla kişiye daha bilgi verme, diğerlerine verilen miktarı azaltmaz. Etkinliği sağlamak için bilgi ya bedava verilmeli yada alınacak bedel sadece bilgiyi aktarma maliyeti olmalıdır. Özel piyasa tıpkı diğer kamu mallarında olduğu gibi çoğunlukla bilgiyi de yetersiz arz etmektedir (STIGLITZ, 1994, s.97).

323. Eksik Rekabet Piyasaları (Imperfect Competition)

Eksik rekabet, bu tür piyasalarda yer alan firmanın fiyat, arz, üretim ve dağıtım miktarı gibi ekonomik parametreler üzerinde belirli bir kontrole sahip olduğunu ifade eder. Bu tür piyasalarda, piyasanın türüne bağlı olarak firma veya firmalar, piyasanın tamamını kaybetmeksizin fiyatı marjinal maliyetin üzerinde belirleyebilirler. Bu eylemin toplumsal refah açısından doğal sonucu ise, kaynakların etkin kullanılmaması ve refah kaybıdır.

Eksik rekabet piyasaları genel olarak tekel, tekelci rekabet ve oligopol piyasaları olmak üzere üçe ayrılabilir (ARDIYOK, 2002, s.13).

3230. Tekel

Bu başlık altında tekelin tanımı, etkinsizliği ve sosyal maliyeti konuları üzerinde durulacaktır.

32300. Tekelin Tanımı

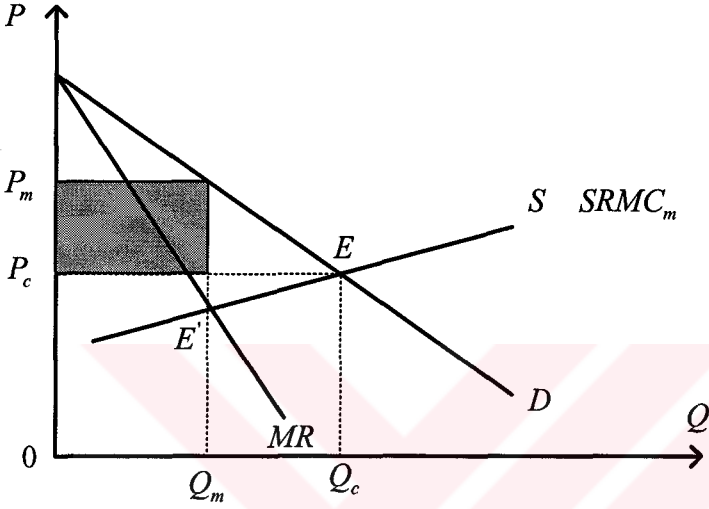
İktisat literatüründe tekelin siyasi ve iktisadi yönüyle farklı tanımlamaları mevcuttur. Adam Smith Ulusların Zenginliğinde (1776) tekellerin olumsuz etkilerinden bahsederken, belirli bir işin yapılmasıyla ilgili olarak devlet tarafından verilen ayrıcalık yada bağışlara, yani siyasi tanıma gönderme yapmaktadır. İktisadi anlamda tekelin tanımı ilk olarak Antoine Augustin Cournat tarafından geliştirilmiş, daha sonra Joan Robinson ve Ray Hayrod tarafından ayrıntılandırılmıştır (<http://rekabet.gov.tr/word/aliilicak.doc>).

Tek bir firmanın yakın ikamesi bulunmayan bir mal ürettiği-sattığı piyasa türüne saf tekel (pure monopoly) veya kısaca tekel (monopoly) denilmektedir. Tanıma göre tekel piyasasını tanımlayan iki özellik bulunmaktadır; tek bir firmanın varlığı ve yakın ikamesi bulunmayan bir malın üretilmesidir. Özelliklerden birincisi (tek bir firmanın varlığı), diğer firmaların piyasaya girmelerinin mümkün olmaması hususunu içermektedir. Bu yüzden de tekel bazen, “tek bir firmanın yakın ikamesi olmayan bir mal ürettiği ve diğer firmaların piyasaya girişlerinin mümkün olmadığı bir piyasa organizasyonu” biçiminde tanımlanmaktadır (ÜNSAL, 1997, s.255).

32301. Tekelin Etkinsizliği

Tekel tam rekabete kıyasla, kaynak dağılımını bozan, etkinsizliğe yol açan bir piyasa türüdür. Bunun nedeni, tekelde tam rekabettekinden daha az mal üretilmesidir. Bu durum Şekil 1 yardımıyla açıklanabilir. D piyasa talep eğrisi ve S kısa dönem arz eğrilerinin kesiştiği E noktasında kısa dönem endüstri dengesi gerçekleşmektedir. Şimdi bu tam rekabetçi endüstrinin birdenbire tekel haline geldiğini varsayalım. Ayrıca tekelleşmenin, firmaların maliyet yapılarında hiçbir değişikliğe yol açmadığı ve dolayısıyla da rekabetçi firmaların kısa dönem marjinal eğrilerinin yatay toplamından ibaret olan S kısa dönem endüstri arz eğrisinin, tekelinin kısa dönem marjinal maliyetini temsil ettiğini kabul

edelim, $S=SRMC_m$. Bu varsayım altında tekelinin kısa dönem dengesi MR ve $SRMC_m$ eğrilerinin kesiştiği E' noktasında Q_m-P_m bileşiminde gerçekleşecektir. Dolayısıyla da tekelerde tam rekabete kıyasla daha az mal üretilmekte ve üretilen bu mallar da daha yüksek fiyattan satılmaktadır ($Q_m < Q_c$ ve $P_m > P_c$). Tekelin üretim düzeyinde sebep olduğu Q_c-Q_m kadarlık bu azalma, tekelin kaynak dağılımı üzerindeki etkisini göstermektedir ve kısaca tekelin etkisizliği olarak nitelendirilmektedir (ÜNSAL, 1997, s.276).



Şekil : 1

Tekelin Etkisizliği

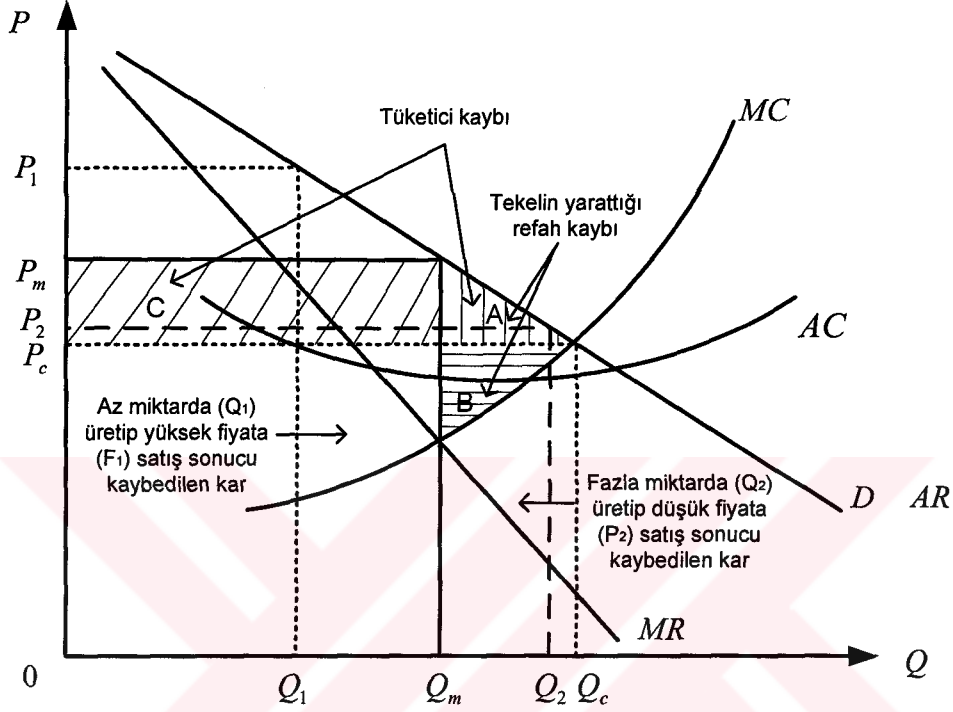
Kaynak : ÜNSAL, 1997, s. 276

32302. Tekelin Sosyal Maliyeti

Tekelin sosyal maliyeti, tekelin etkisizliğinin (üretimde yol açtığı azalmanın) parasal değerini yansıtmaktadır. Şekil 2 de görüleceği üzere, marjinal gelirin marjinal maliyete eşit olduğu noktada, tekelin karı maksimum olmaktadır. Tekel Q_1 kadar ürün ürettiğinde, bir miktar kardan vazgeçmektedir. Çünkü tekelin Q_m-Q_1 arasında üretilip sattığı üründen elde edebileceği ekstra gelir bu miktarın üretim maliyetinden fazla olmakta ancak tekeller bu miktarda üretim yapmadığından bu geliri elde edememektedir. Benzer şekilde Q_2 oranında üretim yaptığında da katlanılacak ekstra maliyet, elde edilecek ekstra gelirden çok olduğundan, tekeller yine bir miktar kardan mahrum kalacaktır.

Tekeller piyasalarda fiyat marjinal maliyetin üzerinde oluşmaktadır. Bu durum, fiyatın marjinal maliyete eşit olduğu piyasalarla karşılaştırıldığında, tekeller piyasalarda rekabetçi

piyasalara oranla daha az ürüne daha yüksek fiyat ödendiği ve kaynak dağılımında etkisizliğin yaşandığı görülmektedir. Bu şekilde tekelin Q_m kadar ürünü rekabetçi piyasada P_c 'ye satabilecekken P_m 'ye satması nedeniyle, tüketici gelirinden firmaya “tekelci karı” olarak adlandırılan ve Şekil 2 de C alanına karşılık gelen bir gelir aktarılmaktadır.



Şekil : 2

Tekelin Sosyal Maliyeti

Kaynak : İÇÖZ, 2003, s.14

Ancak piyasadaki kayıplar bununla sınırlı değildir. Yüksek fiyatlar karşılığında daha az miktarda ürün satılan bu piyasalarda, ayrıca ne tekele ne de tüketiciye aktarılan bir kayıp ortaya çıkmaktadır. Bu kayıp Şekil 2 de A ve B üçgenlerinin alanlarının toplamı kadar olan “tekelin neden olduğu sosyal refah kaybı” olarak karşımıza çıkmaktadır.

Refah kaybı veya sosyal kayıp üretim ve tüketim kaybının bir göstergesidir. Tekelci kısıtlamalar sonucu ortaya çıkan A üçgeni, kaybedilen tüketim değerini, B üçgeni kaybedilen üretim değerini göstermektedir (İÇÖZ, 2003, s.14-15).

Bu refah kaybı teknelci piyasalarda tüketicilerin üretilen ürünlere, gerçek üretim maliyetlerinin üzerinde bir fiyat ödemelerinin yanında aşağıdaki nedenlerden de kaynaklanmaktadır; (PARASIZ, 1998, s.98-99).

- Tekel, malının farklı olduğu imajını yerleştirmek amacıyla aşırı reklama girişmektedir. Bu reklamlar tüketiciyi bilgilendirmekten çok, potansiyel rakiplerin piyasaya giriş maliyetlerini yükseltmeye yöneliktir.
- Tekelci piyasaya potansiyel gireceklere piyasanın malla doyacağı, bunun sonucu meydana gelecek fiyat düşüşlerinin girişleri rantabl olmaktan çıkaracağı sinyali vermek için aşırı kapasite kullanmaktadır.
- Tekelin yönetim maliyetleri ve gösteriş harcamaları söz konusudur.

Yukarıda yer verilen açıklamalarda tekelin etkin bir şekilde çalıştığı varsayılmaktadır. Ancak bu varsayımın pratikte pek de doğru olmadığı bilinmektedir. Üzerinde rekabet baskısı hissetmeyen teknelci firmanın maliyetlerini düşürmek için yeterli motivasyonunun olmayacağı açıktır.

İlk olarak 1956 yılında Leibenstein tarafından ortaya konan ve “X-etkinsizliği” adı verilen bu etkinsizlik; ayrıca firmanın teknel gücünü elinde tutmak için piyasaya giriş engelleri oluşturması, ürün farklılaştırması ile çok sayıda ürün piyasaya sunması gibi çeşitli sebeplerle açıklanmaktadır. Bu sebeple, gerçekte tekelin maliyet eğrisinin Şekil 2 de gösterilenden daha yukarıda bulunması nedeni ile üretimde de etkinsizlik yaşanmakta, sosyal refah kaybı çok daha fazla olmaktadır.

Son olarak, tekelin neden olduğu statik etkinsizliklerin yanı sıra, bu tür piyasalarda bir de dinamik etkinsizlik yaşanmaktadır. Dinamik etkinlik, zaman içinde varolan ürünlerin kalitesinde veya üretim tekniklerinde yaşanan gelişmeleri ifade etmektedir. Ancak teknelci firmanın rekabet baskısının eksikliği nedeniyle bu tür gelişmeleri sağlamakta yavaş kaldığı ve etkinsizliğe neden olduğu kabul edilmektedir.

Genel olarak dinamik etkinlik ve üretim etkinliği kavramları aynı zamanda kaynak dağılımındaki etkinliğin de unsurlarıdır. Bu çerçevede, etkin olarak üretim yapmayan bir

teşebbüs üretim girdilerini doğru olarak kullanamamakta, bunun sonucunda maliyetler olması gereken seviyeden yüksekte gerçekleşmektedir.

Toplumsal refah kaybına yol açan tekeli piyasalarda yaşanan etkinsizlik, devletin bu etkinsizliği gidermek amacıyla piyasalara müdahalesi için bir ortam hazırlamaktadır. Bu bağlamda kamu otoritesi tekelin etkinsizliğini azaltmaya veya tümüyle ortadan kaldırmaya yönelik olarak regülasyona başvurmaktadır (İÇÖZ, 2003, s.15).

3231. Tekelci Rekabet

Bu başlık altında tekeli rekabet piyasasının tanımı ve tekeli rekabette etkinlik üzerinde durulacaktır.

32310. Tekeli Rekabetin Tanımı

Tekeli rekabet teorisi 1930'lu yılların başında Edward CHAMBERLİN tarafından geliştirilmiştir. Bu yaklaşımda temel düşünce şudur: Rekabetçi bir rejim özellikle her firmanın talep eğrisini az çok rijitleştiren mal farklılaştırması nedeniyle tekeli unsurlar içerebilmektedir. Eğer farklı satıcıların mal ve hizmetlerinin birbirinden ayırt edilebilmesi için yeterli bir temel varsa, bu şekildeki mal ve hizmetler farklılaştırılabilir (PARASIZ, 1998, s.103).

Tam rekabet gibi tekeli rekabeti de tanımlayan beş koşul ve varsayım bulunmaktadır. Bunların ilk dördü piyasada çok sayıda alıcı ve satıcının olması, piyasaya giriş ve çıkışın serbest olması (arzu eden yeni firmaların piyasaya girmelerinin veya arzu eden mevcut firmaların piyasadan çıkmalarının lisans, patent hakkı ve ölçek ekonomileri gibi hukuki ve teknolojik giriş-çıkış engellerine tabi olmaması), karar birimlerinin tam bilgiye sahip olmaları (firmaların üretim fonksiyonuna, girdi fiyatlarına ve üretilen malın piyasa fiyatına ilişkin bilgilere; tüketicilerin ise, malın piyasa fiyatına ilişkin bilgilere bedava olarak anında sahip olmaları) ve faktör akışkanlığının tam olarak gerçekleşmesidir.

Tekeli rekabeti tanımlayan beşinci koşul çok sayıda firma tarafından üretilen malların tam rekabette olduğu gibi homojen veya teknik tabirle tam ikame olmak yerine,

farklılaştırılmış (çok benzer) veya teknik tabirle yakın ikame olmalarıdır. Tekelci rekabeti tam rekabetten ayıran farklılaştırılmış mal koşulu, her firmanın ürettiği malın içerik (öz) ve/veya görünüş (ambalaj) itibariyle farklı olmasını içermektedir. Bu farklılık ise her tüketicinin, bir firmanın ürettiği malı diğerlerinin ürettikleri mallara tercih etmesine ve böylece her firmanın kendine has bir alıcı grubuna sahip olmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla da tekelci rekabette her firma belirli bir alıcı grubunun satın aldığı bir malın tek üreticisi olarak, tekelci bir güce sahip olmaktadır. Ancak tekeldekinin tersine, tekelci rekabette her firmanın ürettiği malın çok sayıda yakın ikamesinin olması, tekele kıyasla tekelci rekabetteki tekelci gücün daha zayıf olmasına yol açmaktadır (ÜNSAL, 1997, s.291-292).

32311. Tekelci Rekabette Etkinlik

Kısa dönemde hem tam rekabette, hem de tekel ve tekelci rekabette aşırı kar söz konusu olabilmektedir. Ancak uzun dönemde tekelde aşırı kar durumu devam ederken, tam rekabette ve tekelci rekabette ise uzun dönem dengesi normal kar durumunda gerçekleşmektedir. Tam rekabettekinin tersine tekelde uzun dönem dengesi sağlandığında, fiyatın uzun dönem marjinal maliyetten büyük olması, tekelin kaynak dağılımında etkinliğini bozuyordu. Tam rekabettekinin tersine, tekelci rekabette de fiyatın uzun dönem marjinal maliyetten büyük olması, kaynak dağılımında etkinliğin bozulmasına neden olmaktadır.

Kaynak dağılımının fiyat mekanizmasına bırakıldığı liberal ekonomilere yöneltilen en önemli eleştirilerden biri; optimalden küçük ölçekte ve ayrıca kapasite altı çalışan firmalar sorunu ile ilgilidir. Kaynakların önemli bir kısmı bu şekilde etkin üretim yapabilecekleri alanlardan alıkonulmaktadır. Üretici firmalar için söz konusu olan bu israf, tekelci rekabet piyasası koşullarında faaliyetlerini sürdüren satıcı firmalar için de söz konusu olmaktadır ve bu durum satıcı firmaların tetkikinden daha rahat bir şekilde gözlenmektedir (DİNLER, 2000, s.325).

Rekabet piyasaları genellikle toplumdaki refah kaybının temel nedeni olarak dikkate alınmamaktadır. Tekelci rekabet piyasalarında faaliyet gösteren firmalar ölçek ekonomilerini tam olarak kullanamamakta ve kapasite fazlasının oluşmasına ve böylece

kaynak israfına yol açmaktadırlar. Ancak, bu piyasaların temel özelliği olan ürün farklılaştırması, yenilikçiliğe ve piyasaya yeni ürünlerin tanıtımına yada mevcut ürünlerin kalitesinde iyileştirmelere imkan tanımaktadır(ARDIYOK, 2002, s.13).

3232. Oligopol

Bu başlık altında oligopolün tanımı ve etkisizliği üzerinde durulacaktır.

32320. Oligopolün Tanımı

Oligopol, birbirlerine etki edebilecek kadar az sayıda satıcının sonsuz sayıda alıcı ile karşı karşıya olduğu bir piyasadır. Bu piyasada satıcıların “az sayıda” olmaları, en az iki tane olmalarını, fakat birbirlerini etkileyecek sayıda olmalarını ifade etmektedir. Oligopolde firma sayısının sınırlı olması, piyasaya girişin serbest olmadığına bir göstergesidir. Oligopol piyasasında sadece iki firma varsa “düopol”, üç firma varsa “triopol”den söz edilir. Oligopolde birbirine etki edebilecek kadar az sayıda firma olduğundan, bu piyasadaki firmaların herhangi birinin, üretim miktarı, fiyat veya reklam konusundaki kararı öteki firmaları yakından ilgilendirmektedir. Bu nedenle, oligopolcü firmalar, tekelci yada tam rekabet piyasasındaki tek firma gibi bağımsız şekilde hareket edememektedir (DİNLER, 2000, s.327).

Oligopol piyasası, fiyat-alıcısı (tam rekabetteki gibi) kabul edilmeyecek derecede piyasa gücüne sahip, fakat piyasa talep eğrisini kendi talep eğrisi olarak kabul edemeyecek derecede rekabetle karşı karşıya olan az sayıda firmanın bulunduğu bir piyasa yapısı içermektedir. Oligopolde piyasaya giriş ne tam olarak serbesttir ne de tümüyle engellenmiş durumdadır (LIPSEY ve diğerleri, 1984, s.257). Oligopol piyasasında satışa konu olan mallar birbirlerini tam olarak ikame edebilirler veya sınırlı şekilde birbirlerinin yerini tutabilirler. Oligopol piyasasında her satıcı toplam çıktının önemli bir kısmını ürettiğinden, davranışlarının diğer firmaların satışlarını etkileyebileceğini bilmektedir. Bu bakımdan her firma karar alırken, strateji belirlerken diğer firmaların davranışlarını hesaba katmak, tepkilerini göz önünde bulundurmak zorundadır. Bağımlılık öncelikle piyasayı paylaşan oligopolcü firmaların görece oranları ile ilgilidir. Bağımlılık derecesini etkileyen ikinci,

belki daha önemli bir faktör de sanayi dalında üretilen malın yapısıyla ilgilidir. Eğer firmaların ürettikleri mallar türdeşse bağımlılık daha fazla olacaktır. Çünkü herhangi bir satıcının malını diğerlerinin malları mükemmel ikame edecektir. Eğer çeşitli firmaların ürettikleri firmalar tekeli rekabetçi sanayi dallarında olduğu gibi farklılaştırılmışsa firmalar arası karşılıklı bağımlılık zayıflamaktadır (ŞAHİN, 1994, s.187-188).

32321. Oligopolün Etkinsizliği

Piyasa sistemi, oligopol piyasasında kaynakları hemen hemen tam rekabet piyasasında olduğu gibi talepteki ve maliyetlerdeki değişmelere göre yeniden dağıtmaktadır. Piyasa sistemi, oligopolde kaynakları niteliksel olarak tam rekabettekine benzer şekilde dağıtmakla beraber, gerçek dağılımın bu şekilde olması pek olası değildir. Genellikle oligopolistik firmalar kar elde etmektedirler ve marjinal maliyetlerini aşan bir fiyat uygulamaktadırlar (çünkü, firmalar aşağıya eğilimli bir talep eğrisi ile karşı karşıyadır ve marjinal maliyeti fiyata değil, marjinal hasıllata eşitlemektedirler). Bu açıdan oligopol tekele benzemektedir.

Oligopolistik davranışın çok çeşitli türleri bulunmaktadır. Bazı oligopolster, tekeli karakterize edici bir davranış olan bir tür birlikte kar maksimizasyonunun çok yakınına gelmeyi başarmaktadırlar. Bazıları ise kendi aralarında o denli bir yoğun şekilde rekabete girerler ki fiyatlar ve üretim tam rekabet düzeylerine yaklaşır. Dağılıma ilişkin sonuçlar da bu duruma uygun şekilde değişmektedir (LIPSEY ve diğerleri, 1984, s.269).

Firmaların üretimi suni olarak kısmaları, üretim faktörlerinin toplum tercihlerine uygun mal ve hizmet bileşimini sağlayacak şekilde üretim alanlarına dağılımını engellemektedir. Oligopolcülerin kaynakların üretim alanları arasında optimal dağılımını bozucu nitelikte olan bu olumsuz etkisi, piyasadaki rekabet durumuna göre az yada fazla olmaktadır. Eğer oligopol piyasası firmalar arası rekabetin varlığı nedeniyle tam rekabete yaklaşıyorsa, kaynak dağılımını bozucu etki azalmaktadır. Firmalar arası anlaşmalar sonucu, oligopol piyasası tekele yaklaşıyorsa, bu olumsuz etki artmaktadır.

Üretimi suni olarak kısan oligopolcü firmalar, normal karın üzerinde bir kar elde ederken, toplumdaki gelir dağılımını adaletini olumsuz yönde etkilemektedir.

Oligopolcülerin uzun dönemde de devam eden bu aşırı karları piyasadaki rekabet durumuna göre farklılık göstermektedir. Firmalar arası rekabet ne kadar azalır, oligopolün gelir dağılımı üzerindeki olumsuz etkisi o kadar artmaktadır. Rekabetin artması durumunda aşırı kar azalırken, gelir dağılımını bozucu etki ortadan kalkmaktadır.

Aynı gereksinmeye cevap veren malları üreten oligopolcülerden her biri, bir yandan sattıkları malların isim ve görünüşlerini değiştirerek, öte yandan aşırı reklama başvurarak mallarını farklıymış gibi göstermeye çalışmaktadırlar. Bunu başaran firma, bir yandan karşı karşıya olduğu talep eğrisini daha az esnek hale getirirken bir yandan da talep eğrisini daha sağa kaydırarak ve piyasa payını genişletmeyi başarmış olacaktır. Ancak, bu amaçla yapılan reklamlar genelde tüketicilerin refahlarına olumlu yönde katkıda bulunmadığından, reklama ayrılmış olan üretim faktörleri israf edilmiş olmaktadır (DİNLER, 2000, s.351).

33. Ekonomik Etkinlik Ve Regülasyon

Bu başlık altında regülasyon kavramı, türleri, gerekçeleri ve hedefleri üzerinde durulacaktır.

330. Regülasyon Kavramı

“Çağdaş ve demokratik hükümetlerin temel hedefleri, halkın ekonomik ve sosyal refahını yükseltmek amacıyla makroekonomik istikrarı sağlamak, istihdamı artırmak, eğitim ve öğretim düzeyini yükseltmek, fırsat eşitliğini sağlamak, yeniliği ve girişimciliği desteklemek, çevre, sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında yüksek kalite standartlarına erişmek için politikalar geliştirmektir. Sözü edilen kamusal politika amaçlarına ulaşmak için “düzenleme” ya da “regülasyon” önemli araçlardan biridir” (OECD, 2002, Önsöz).

Toplumun iktisadi açıdan gelişmesinde devlete iki önemli görev düşmektedir. Bunlardan ilki, kar marjının söz konusu olmadığı ancak kamu düzeninin devamı için gerekli olan yatırımları yapmak, ikincisi ise tam rekabetçi ekonomik koşulların kuralına göre işlemlerini sağlamaktır.

Günümüzde devlete biçilen yeni rol, toplumsal yaşama ilişkin faaliyetlerin bizzat üstlenilmesi değil toplumsal yaşamda bir tür hakemlik şeklinde oluşmakta ve bu yeni rol gereğince regülasyon işlevi çok önemli hale gelmektedir. Bu işlevi ile devlet “eli silahlı bir jandarma” olmaktan ziyade, toplumsal birlikteliği ve uzlaşmayı sağlamaya çalışan manevi bir otorite olarak ortaya çıkmaktadır. Regülasyon yoluyla devletler büyük boyutlu ekonomik ve sosyal değerlerin korunmasına yönelik önemli kazançlar sağlamaktadırlar (ARDIYOK, 2002, s.3-4).

Regülasyon dar ve geniş anlamda olmak üzere iki şekilde tanımlanabilmektedir. Dar anlamda regülasyon, devletlerin, bireylerin ve firmaların iktisadi ve sosyal açıdan istenmeyen davranışlarını engellemek amacıyla oluşturduğu uygun müeyyidelerle desteklenmiş kurallar bütünü olarak tanımlanmaktadır. Geniş anlamda ise regülasyon, her türlü faaliyetin ve sürecin müeyyide oluşturma imkanına sahip herhangi bir otorite veya mekanizma tarafından kurullar, kısıtlar, telkinler ve teşvikler yoluyla denetim altına alınması, düzenlenmesi, yönlendirilmesi ve şekillendirilmesi olarak tanımlanmaktadır (<http://www.econturk/org/Turkiyeekonomisi/recep-orhan.pdf>).

Devletin regülasyona gitme nedenlerinden biri de piyasa aksaklıklarının ortaya çıkmasıdır. Doğal olarak bazı regülasyon uygulamaları da piyasalara müdahale etmeyi amaçlamaktadır. Bunun yanında diğer regülasyona yönelik uygulamalar etkin bir piyasa oluşturmaya veya böyle bir yapıya katkıda bulunmaya yöneliktir. Piyasalar ve regülasyon iddia edilenin aksine birbirini tamamlamaktadır. Bundan ötürü regülasyon ekonomi, politika ve kanun gibi birbirinden ayrılmaz unsurları içeren bir süreçtir (MINOGUE, 2001, s.5).

İyi bir regülasyondan bahsedilebilmesi için regülasyon sistemi değişime ayak uydurmalı ve çeşitli grupların (tüketiciler, yatırımcılar, hizmet sağlayıcılar ve devlet) çıkarlarına uygun olması gerekmektedir. Ayrıca, tüketiciler hizmeti makul bir fiyattan ve gerekli bir kalite seviyesinden almalıdırlar. Hizmetin kalitesinin düşmemesi için yatırımların teşvik edilmesi gerekmektedir. Regülasyonun, yatırımcıların yapmış oldukları sermaye yatırımlarının kamulaştırılmalarına karşı onları koruması gerekmektedir. Eğer regülasyon devletten bağımsızsa, o zaman söz konusu regüle edilen şirketin yatırım ve fiyatlandırma kararlarına devletin gereksiz müdahalesi, regülasyonun tampon görevi görmesi

ile engellenecektir. Newbery'e göre, iyi bir regülasyon, şirketlere kabul edilebilir bir maliyetle yatırım yapabilmeleri için teşvik edici şartları hazırlar. İyi bir regülasyonun, aynı zamanda, hizmet sağlayıcıları, politik etkilerden ve politikadaki ani değişikliklerden koruması da önem arz etmektedir. Devletin regülasyondan beklediği ise, eldeki kaynakların optimize edilmesi, sosyal politikalardan çevresel politikalara kadar gerekli endüstrilerin en etkin şekilde işletilmesidir (<http://www.rekabet.gov.tr/word/yesim.doc>).

331. Regülasyon Türleri

Regülasyonun bir çok çeşidi bulunmaktadır. Ancak en yaygın sınıflandırma üç bölümden oluşmaktadır: Bunlar ekonomik regülasyon, sosyal regülasyon ve idari regülasyondur. Ekonomik regülasyon belirli endüstrilerdeki fiyat ve miktar ile giriş ve çıkış şartlarına getirilen sınırlamaları içermektedir. Regülasyonu gerektiren birkaç ekonomik sebep bulunmaktadır. Bunlar arasında en çok bilineni piyasa aksaklıklarının düzeltilmesi veya eşit şartların sağlanmasıdır (GUASH ve HAHN, 1997, s.2).

Ekonomik regülasyon bir anlamda piyasaların etkinliğini artırmayı amaçlamaktadır. Ekonomik regülasyonlara örnek olarak; fiyat ve ücret kontrolleri (asgari ücret uygulaması gibi), faiz oranının kontrolü, döviz kurunun kontrolü, kira kontrolleri, piyasaya girişin engellenmesi veya sınırlandırılması, kamusal ve özel kuruluşlara teşvik sağlanması vb. uygulamaları gösterebiliriz. Ekonomik regülasyon piyasada mevcut aktörler arasında yeterli düzeyde rekabet olmasını sağlayacak bir ortam oluşturarak veya aktör sayısı tek ise bunun davranışlarını rekabet halinde olsaydı göstermesi muhtemel davranışlara benzer hale getirecek kurallar koyarak, piyasaların etkinliğini sağlamayı amaçlamaktadır (ARDIYOK, 2000, s.7-8).

Sosyal regülasyon endüstrilere yönelik geniş düzenleme etkilerini içeren regülasyonlardan bahsetmektedir. Sosyal regülasyon, çevre, güvenlik, sağlık ve çalışanların durumu gibi konular üzerine yoğunlaşmıştır. Sosyal regülasyonu gerekli kılan başlıca neden, tek tek şirketlerin devlet müdahalesi olmaksızın faaliyetlerinde sosyal maliyeti hesaba katmama ihtimalleridir. Örneğin, kar güdüsüyle hareket eden bir firma vereceği zararlarla ilgili olarak tam ve açık olarak bazı maliyetlere maruz kalmazsa çevreyi kirletme eğilimini sürdürebilir (GUASH ve HAHN, 1997, s.2).

Sosyal regülasyonun derecesinin tespiti için regülasyon sonucu ortaya çıkacak faydanın ve maliyetinin ortaya konması gerekir. Örneğin, çevre kirliliğiyle ilgili ve teşebbüslerin hareket alanını kısıtlayan bir düzenleyici kural uygulamaya koyulmadan önce, bu kural sonucu azalan kirliliğin toplumsal refaha ne kadar katkıda bulunacağına hesaplanması ve bu kural sonucu teşebbüslerin katlanmak zorunda olduğu maliyetlerle karşılaştırılması gerekir.

Günümüzde sosyal regülasyonlar, üretim ve tüketim süreçlerini gittikçe daha fazla etkiler hale gelmiştir. 1991 yılında yapılan araştırmalara göre sosyal regülasyonların artması ve deregülasyon (kamu sektörünün çeşitli amaçlarla uyguladığı ekonomik, sosyal ve idari regülasyonların azaltılması ve/veya tamamen ortadan kaldırılması) süreci sonucu, sosyal regülasyon maliyetleri iktisadi regülasyon maliyetlerinin iki katına ulaşmıştır. Çünkü sosyal regülasyon açısından toplumun genelinin deregülasyon talebi bulunmamakta ve hatta regülasyon talepleri artmaktadır.

Günümüzde devletin işlemleri daha karmaşık ve bilgiye dayalı hale gelmiştir. Bu yoğun işlemlerin maliyetine katlanmak; başka bir ifadeyle formlar doldurmak, izin istemek, rapor sunmak, bildirimde bulunmak, kayıt tutmak gibi işlemleri gerçekleştirmek üretici ve tüketicilere düşmektedir. İşte devlete düşen işlemlerin ne şekilde gerçekleştirileceğine ilişkin kurallar bütününe idari regülasyon denmektedir (ARDIYOK, 2000, s.8,9).

332. Regülasyonun Gerekçeleri

Günümüzde iktisadi alana devlet müdahalesi anlamında regülasyonun normatif meşruiyet koşulları olarak kabul edilen ve “piyasa aksaklıkları” başlığı altında toplanan olgular çok eski tarihlere uzanır. Fritz Machlup’un ünlü kronojisinden birkaç örnek alacak olursak, MS 483 yılında Roma İmparatoru Zeno zamanında tüm tekellerin, kombinasyonların ve fiyat anlaşmalarının yasaklandığı bilinmektedir. 1603 yılında bir İngiliz mahkemesinin verdiği karar uyarınca, oyun kartlarına ilişkin bir tekelin yükselen fiyatlar ve azalan istihdam gerekçesiyle yasaklanması da bir başka örnek oluşturmaktadır. Massachusetts Kolonyal Yasama Meclisi’nin 1641 tarihli kararı ise dikkate değer niteliktedir: “Ülke için yararlı olacak yeni buluşlar dışında ve bunlarda da kısa süreli olmak

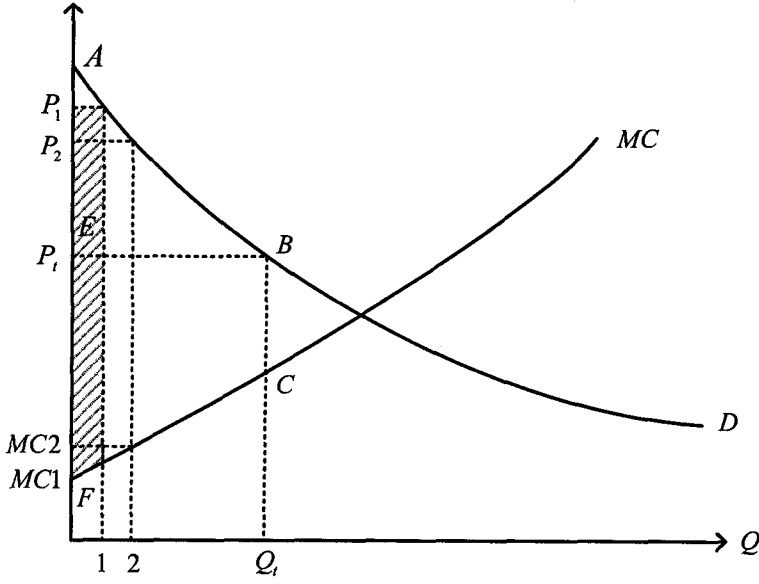
kaydıyla, aramızda tekellere hak tanınmayacak, izin verilmeyecektir” (<http://rekabet.gov.tr/word/dergi12Tamer.doc>).

Piyasa aksaklıkları, belirli piyasalarda rekabetin engellenmesine ve bazı firmaların tekel haline gelmesine, bazılarında ise rekabetin iktisadi etkinliği azaltılmasına neden olabilmektedir. İki durumda da tekelci bir yapı söz konusu olabilmektedir. Bunlardan ikinci durumda, tekel durumu piyasanın maliyetlerle ilgili yapısal özelliklerinden kaynaklandığından; bu kez birden fazla teşebbüsün rekabet halinde piyasada faaliyet göstermesi etkinsizliğe yol açmaktadır. Özellikle doğal tekellerin yol açtığı etkinsizliklerin giderilmesi, negatif dışsallıkların ortadan kaldırılması ve ekonomik etkinliğin yeniden sağlanabilmesi gibi hedefler devletin bu sektörlere müdahalesi için gerekçe oluşturmakta, piyasa aksaklıklarının devletin çeşitli kurumları aracılığıyla giderilmesi amacıyla bu piyasaların düzenlemeye tabi tutulması söz konusu olmaktadır (İÇÖZ, 2003, s.18-19).

Tekelci gücün yol açtığı sorunlar devlet müdahalesinin yalnızca gerekçesini değil aynı zamanda yönünü de belirlemektedir. Eğer etkinlik tek bir firmanın varlığını gerekli kılıyorsa, bir yandan endüstriye girişin kontrol altına alınmasına, öte yandan toplumsal refah kaybına yol açacak tekelci bir fiyatın önüne geçilmesine yönelik bir düzenlemeye ihtiyaç vardır. Bu normatif bakış açısıyla regülasyon, tüketiciler lehine gelişen bir süreci ifade etmektedir.

Normatif yaklaşımla bakıldığında, regülasyon ekonomisinin ilk işlevi; optimum çözümün (etkinliğin) tanımlanmasıdır. İkincisi ise regüle edilen ancak nihayetinde karını maksimize etmek isteyen firmayı optimum çözüme yönlendirecek teşvik mekanizmalarının geliştirilmesidir.

Optimum çözümün toplam artık kavramı ile tanımlandığı görülmektedir. Toplam artık, bir malın tüketiminin getirdiği yararın o malın üretiminden kaynaklanan maliyetlerden fazla olması halidir ve aradaki parasal farkı ifade etmektedir. Şekil 3 de Q_1 birimden elde edilen toplam artık ABCF alanıdır. Bunun görülebilmesi açısından, Q_1 'ye kadar olan her birim üretimin yarar ve maliyetlerini dikkate alalım. Talep eğrisine göre, tüketiciler bu ilk birim için P_1 fiyatını vermeye hazırdır. Bu birimin üretim maliyeti ise MC_1 'dir. Taralı alan ilk birimin üretiminden elde edilen toplam artıktır.



Şekil : 3

Optimum Çözüm

Kaynak : <http://rekabet.gov.tr/word/omurpasa.doc>

İkinci birim için ise tüketiciler P_2 fiyatını ödemeye hazırdır ve maliyet MC_2 'dir. Bu ikinci birimin sağladığı toplam artık, talebin altında ve marjinal maliyetin üstünde kalan $P_2 - MC_2$ alanıdır. Bu şekilde Q_t birim üretime kadar devam edilirse, Q_t birim üretimde toplam artık ABCF alanı olmaktadır.

Toplam artık hem üretici hem tüketici karını (artığını) içermektedir. Fiyatın P_t olduğunu varsayalım. Bu durumda ilk birim üretim için P_1 fiyatını vermeye hazır tüketicinin karı $P_t - MC_1$ 'dir. Bu birim için toplam artık $(P_1 - MC_1)$, tüketici artığı $(P_1 - P_t)$ ile üretici artığı $(P_t - MC_1)$ toplamıdır.

Bu aşamada optimum çözüm en yüksek toplam artığı veren, bir başka ifadeyle elde edilen yarar ile maliyet arasındaki farkın en büyük olduğu noktada gerçekleşmektedir.

Tam rekabet piyasasının temel varsayımlarından biri olan marjinal maliyet-fiyat eşitliğinin, bu çerçevede toplam artığı en fazla maksimize eden çözüm olduğu görülmektedir. Marjinal maliyet fiyat eşitliği ile elde edilen bu optimum çözüm,

düzenleyici kurumlar için temel bir referans teşkil etmektedir (<http://rekabet.gov.tr/word/omurpasa.doc>).

Karmaşık ve rekabetçi ekonomilerde rekabetçi uygulamalardan emin olmak ve ekonominin her hangi bir sektöründeki pazar katılımcılarının fiyatları bozacak kadar pazar gücüne sahip olmalarının engellenmesi amacıyla biraz regülasyon gerekmektedir (GIRDİS, 2001, s.1).

Düzenlemeye gidilme nedenleri arasında; tekel ortamının varlığı, ürün ve hizmet fiyatlarının üretim sürecinin tüm doğrudan ve dolaylı maliyetlerini yansıtmaması, bilgiye ulaşma maliyetinin yüksek olması da sayılabilir (<http://www.activefinans.com/activeline/sayi5/duzenleme.htm>).

Büyük bir ölçek ve alan ekonomisi olan ekonomilerde eğer çok sayıda firmanın faaliyet göstermesi konusunda ısrar edilirse toplum büyük bir maliyet cezasına çarptırılmış olacaktır. Daha küçük ve rekabet halindeki firmalarca yapılan arz o malın, bir tekel tarafından üretilmesine göre çok daha maliyetli olacak ve daha fazla kaynak kullanacaktır. Üstelik güçlü ölçek ve alan ekonomilerinin olduğu bu ortamda toplum istese de serbest rekabeti koruyamayacaktır. Bir başka ifadeyle tekelci üretimin en ucuz olduğu ve serbest rekabetin desteklenmediği yerde endüstri bir doğal tekel konumundadır. Ancak, toplum tekele razı olsa da, tekelci firmanın piyasa gücünü kullanarak istediği her şeyi yapmasını istemeyecektir. Bu nedenle bu firmaların düzenlenmesi ihtiyacı doğacaktır.

Düzenlemeye gitme nedenlerinden biri de toplumun genel hizmetlerden makul fiyatlarla yararlanmak istemesidir. Böyle bir durumda düzenleyiciler kamu yararını gözeterek finansal bir zarar söz konusu olsa bile hizmet arzını teşvik etmektedir. Ancak firmaya diğer satışlardan daha fazla bir kar elde etme olanağı sağlandığı zaman bazı satışların zararına olması finansal açıdan kabul edilebilir. Kazanç ve kayıpların ortalamasına bakılmasına “çapraz sübvansiyon” denilmektedir. Eğer firma fiyat rekabetinden ve piyasaya yeni rakiplerin serbest girişinden korunursa çapraz sübvansiyon mümkün olabilecektir. Eğer piyasa düzenlenmezse yeni firmalar işe girecek ve bu piyasalar da fiyatların düşmesine neden olacaktır. Piyasaya girenler sadece karlı alanları

seçecekler ve karın kaymağını alacaklardır. Bu olgu piyasanın düzenlenmesinin en önemli nedenlerinden biridir (PARASIZ, 1994, s.375-376).

Regülasyona gitme gerekçeleri şu şekilde sıralanabilir;(BALDWIN-CAVE, 1999, s.10).

- Ekonomik rant olarak tanımlanan aşırı karın firmadan tüketicilere aktarılmasının sağlanması,
- Bir mal veya hizmetin fiyatının o mal veya hizmetin topluma olan gerçek maliyetini yansıtmadığı durumda oluşan negatif dışsallıkların giderilmesi,
- Her zaman teşebbüslerin maliyet yapıları hakkında tüketicilerin eksik bilgiye sahip olması durumunda ortaya çıkan piyasa aksaklıklarının giderilmesi amacıyla tüketicilerin piyasa hakkında yeterince bilgilendirilmesinin sağlanması (asimetrik bilgi sorunu),
- Talebin dönemsel farkları nedeniyle, talebin düşük olduğu veya olmadığı durumlarda da o hizmetin devamlılığının sağlanması,
- Yıkıcı fiyat uygulaması gibi piyasada rekabeti bozucu davranışların önlenmesinin sağlanması,
- Kamu güvenliği gibi konularda toplum yararının gözetilmesi,
- Kaynak dağılımında etkinliğin sağlanabilmesi açısından ön koşul durumunda olan eşit pazarlık gücünün tesisini temine yönelik olarak eşit olmayan pazarlık gücünü zayıf olandan yana kullanmak,
- Kıt kaynakların rasyonel bir şekilde dağılımının sağlanmasında kamu yararının gözetilmesi,
- Üretimde koordinasyonun, standardizasyonun ve etkinliğin sağlanması,
- Gelecek kuşaklar için planlama yapılması.

333. Regülasyonun Hedefleri

Regülasyonun hedefleri şu şekilde sıralanabilir; (JOSKOW, 1998, s.36-37).

Düzenlenen sektörde sunulan mal ve hizmetlerin tüketiciler arasında dağılımında etkinliği sağlamak ve özellikle hakim konum durumlarının sağlanmasında etkinliğin zedelenmesini önlemek (dağılımda etkinlik),

- Mal ve hizmetleri üreten teşebbüslerin, üretimini en düşük maliyetle gerçekleştirmelerini, bir başka ifadeyle maliyette etkinliği sağlamak,
- Mal veya hizmetin, belki de maliyetini bile karşılamayacak durumda olan bölgelere veya toplumsal kesimlere ulaşmasını sağlamak (evrensel hizmet),
- Mal ve hizmet üreten teşebbüslerin hakim durumlarını kötüye kullanmak suretiyle rant oluşturmalarını önleyerek, tüketicilerin ödediği fiyatların makul bir seviyede oluşmasını sağlamak (üretici-tüketici rantı dengesi),
- Yatırımcıların rekabetçi bir kar elde edebilmelerini sağlamak,
- Yatırımcıların teknolojik gelişmeleri yakından takip edebilecek şekilde yatırım yapmalarını sağlamak,

Ancak sıralanan bu hedefler çoğu kez birbiriyle çelişebilecek, bunun sonucu olarak regülasyon tasarımını kaçınılmaz olarak bazı dengeleri gözetmeye itecektir. Buna ek olarak, belirsizlik, geleceğin ayrıntılı bir biçimde öngörülememesi ve düzenleyici kurum ile düzenlenen şirketler arasında enformasyon dağılımının dengesiz oluşu kaçınılmaz olarak regülasyon kurallarının ve kararlarının çoğu kez “en mükemmel”den uzaklaşmasına neden olacaktır. Bu bağlamda, iktisatçıların deyimiyle regülasyon “ikinci hatta üçüncü en iyi” (second or third best) mantığının geçerli olduğu bir dünyada ise optimal çözümler şartlara göre değişiklik arz edecek, genel bir optimal çözüme ulaşmak zor olacaktır (ATİYAS, 1999, s.4).

34. Doğal Tekelerde Regülasyon

Bu başlık altında doğal tekelin tanımı, özellikleri ve doğal tekelerde regülasyon konuları işlenmiştir.

340. Doğal Tekelin Tanımı

Doğal tekele kavramsal olarak ilk kez İngiliz iktisatçısı John Stuart MILL’in 1848 yılında yayımlanan “Politik Ekonominin İlkeleri”nde rastlanılmaktadır. Mill, Londra’daki doğal gaz üretiminin rekabetçi endüstriyel yapıyla uyuşmadığını dikkat çekerek eklemektedir:

“Londra’da hizmetlerin mevcut durumdaki birden çok firma yerine tek bir doğal gaz veya su firması tarafından sağlanması halinde ne kadar büyük bir iş gücünün tasarruf edileceği ortadadır... Tek bir firma bugün elde etmekte olduğu kar oranını da muhafaza ederek daha düşük fiyatlar uygulayabilir” (<http://www.rekabet.gov.tr/word/omurpasa.doc>).

Klasik görüşte doğal tekel çok büyük ölçek ekonomisinin varlığı ile açıklanmaktadır. Kahn doğal tekeli şöyle tanımlamaktadır “Belirli endüstrilerin teknolojileri ve hizmetin niteliği öyledir ki, hizmetler tüketiciye en az maliyet veya en fazla net fayda ile ancak bir firma veya belirli sayıda seçilmiş vasıtalarla sağlanabilir” (BREUATIGAM, 1989, s.1292). OECD kavramı biraz daha açarak “birden fazla firma veya tesis yerine üretimin ancak bir firma tarafından en düşük maliyetle sağlandığı durumlarda doğal tekel ortaya çıkar. Yalnızca bir ürün üretiliyorsa ölçek ekonomisinin varlığı doğal tekelin oluşması için gerek şarttır. Bir tesiste birden fazla ürünün üretildiği hallerde doğal tekelin oluşması için gerek şart kapsam ekonomisinin varlığıdır” şeklinde ifade etmektedir(OECD, 1992, s.12).

Doğal tekel konusundaki çağdaş görüş, “ölçek yada kapsam ekonomisi yerine, bir firmanın üretim maliyetlerinin birden fazla firmanın maliyetleri toplamından daha az olmasının doğal tekelin oluşması için daha uygun bir açıklama olduğu” şeklindedir. Bu görüşün temel argümanı şu şekildedir; “öyle durumlar söz konusu olabilir ki bir tekel mümkün olan bütün üretim aralığı boyunca ölçek ekonomisine sahip olmayabilir, ancak bu durumda dahi iki veya daha fazla firmadan daha düşük bir maliyetle hizmet verebilir”.

Klasik görüşle çağdaş görüş arasındaki temel fark doğal tekelin ölçek ekonomisi aralığında faaliyet göstermesinin gerekip gerekmediğidir. OECD tanımında tekelin pozitif ölçek ekonomisi aralığında faaliyet göstermesi beklenirken, ikinci yaklaşımda, tekelin, piyasanın genişleyip iki firmanın daha az maliyetle faaliyet göstermesine imkan sağlayıncaya kadar negatif ölçek ekonomilerinin olduğu alanda da faaliyet göstermesinin toplum refahını arttırdığı varsayılmaktadır. Ancak, bu yaklaşıma göre piyasaya giriş yasal olarak engellenemiyorsa doğal tekel sürdürülemez (ÇAKAL, 1996, s.17-18).

Doğal tekel terimi aslında, piyasadaki satıcıların gerçek sayısını değil, talep ile arz arasındaki ilişkiyi ifade etmektedir. Eğer piyasadaki teşebbüs sayısı ne olursa olsun iki veya daha fazla değil tek bir firma en düşük maliyetle ilgili piyasadaki tüm talebi

karşılatabiliyorsa, o piyasa doğal tekel olarak adlandırılır. Böyle bir piyasada birden fazla teşebbüs mevcutsa ya bu teşebbüsler birleşerek tek bir firma haline gelecek yada biri dışındakiler pazar dışına itilecektir. Ancak teşebbüsler arasında bir anlaşma varsa, bu teşebbüsler atıl kapasiteyle çalışmaya devam edecekler ve kaynak israfına yol açacaklardır. Doğal tekeldeki teşebbüs sayısı ile ilgili bu iki durumdan ilki kısa vadeli rekabete, ikincisi ise kaynakların etkin olarak kullanılmamasına yol açacaktır. Bu durum da göstermektedir ki rekabetin doğal tekel koşulu için hayati bir düzenleme olmadığını göstermektedir. Bu sebeple doğal tekel niteliğindeki piyasalarda tatmin edici bir performans elde edilebilmesi için kar, fiyatlandırma yapısı, hizmet kalitesi, hizmetin götürüleceği alanlar ve hatta piyasaya girişle ilgili doğrudan müdahale gerekmektedir (ARDIYOK, 2002, s.32-33).

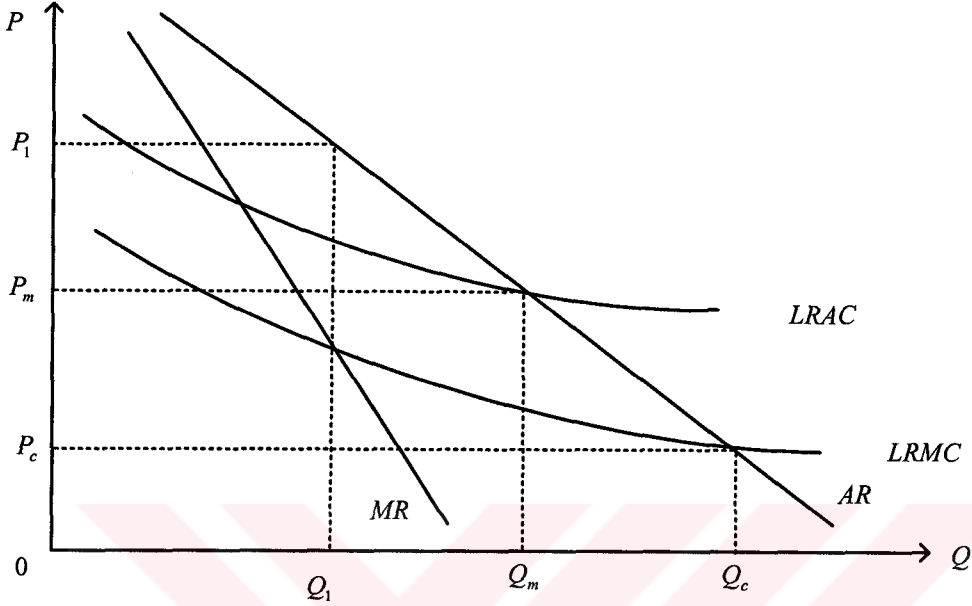
Doğal tekel durumu büyük sabit maliyetler ve küçük marjinal maliyetler söz konusu olduğu zaman baş gösterir. Bir doğal tekel beraberinde şu problemleri getirmektedir: Doğal tekelci, pareto etkinsizliği nedeniyle istenmeyen tekelci fiyatın yerleşmesine izin verir ve negatif kazançlardan dolayı istenmeyen etkin fiyattan (marjinal maliyet temelli fiyat) satış yapmaya zorlanır.

Bu sorunun çözümü, firmanın devamı için toptan bir teşvik sağlaması ve devletin yapacağı müdahaleyle marjinal maliyete eşit bir fiyatın belirlenmesidir. Bu uygulama da kamu yararına yönelik fiyat dayatması ve standartların kamu mülkiyeti alanında içsel karar verme mekanizmasıyla daha etkili olacağı varsayımına dayanmaktadır (KIM-HORN, 1999, s.2).

341. Doğal Tekelin Özellikleri

Doğal tekeller genellikle büyük miktarlarda ilk yatırım gerektiren ve bu nedenle sabit maliyetlerin, örneğin şebekenin kurulması için gereken yatırım maliyetinin çok yüksek hatta “batık maliyetin” söz konusu olduğu piyasalardır. Doğal tekel piyasalarına örnek olarak genelde elektrik, su, telefon gibi şebeke niteliği gösteren hizmetlerin sunulduğu piyasalar verilmektedir. Belirli bir bölgede şebekeye sahip olan tek bir firmanın bütün bir bölgeye hizmet sağlamasının, aynı bölgede rakip bir firmanın şebeke kurarak, hizmet verip rekabet ettiği durumlardan daha az maliyetli olduğu kabul edilmektedir (İÇÖZ, 2003, s.16).

Doğal tekelin tipik örneğini uzun dönem ortalama maliyetin üretim miktarı attıkça azaldığı bir malın üretimi oluşturur. Bu durum doğal tekellerin mal ve hizmet üretimine başlanabilmesi için yüksek sabit maliyet gerektirdiğini gösterir.



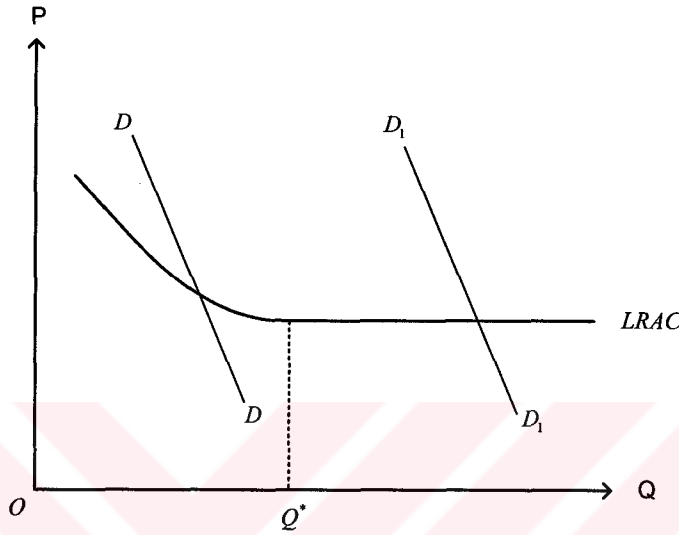
Şekil : 4

Doğal Tekelde Ortalama ve Marjinal Maliyet Eğrileri ve Fiyat Düzenlemesi

Kaynak : İÇÖZ, 2003, s.17

Şekil 4 de görüldüğü gibi ortalama maliyetin sürekli azalması nedeniyle marjinal maliyetin de ortalama maliyetin altında kalması söz konusudur. Maliyet yapısı bu şekilde olan bir piyasada başlangıçta birden fazla firma bulunsa bile, firmalardan biri daha etkin şekilde üretim yaparak maliyetini düşürecek ve sonunda piyasada tekelleşmeye gidecektir. Tekelci Q_m kadar ürettiği ürününü, P_m fiyatından satacaktır. Buna karşılık, marjinal maliyet ile talebin kesiştiği noktada oluşması gereken rekabetçi P_c fiyatı ise tekelin ortalama maliyetini karşılayamayacağından firmanın piyasa dışına itilmesine neden olacaktır. Bu nedenle, fiyatın devletin müdahalesinin bir aracı olan bir “düzenleyici regülatör” tarafından P_m seviyesinde belirlenmesi en iyi ikinci çözüm olmaktadır. Bu şekilde hem tekelin piyasa dışına itilmeden faaliyet göstermesi sağlanmış olacak, hem de tekelleşme engellenmiş olacaktır (İÇÖZ, 2003, s.17-18).

Bazen doğal tekeller değişik özellikler gösterebilirler. Şekil 5 de olduğu gibi üretilen mal ve hizmet miktarı arttıkça ortalama maliyetlerin düştüğü durumlar saf doğal tekelleri ifade etmektedir. Ancak yine bu şekilde görüldüğü gibi uzun dönem ortalama maliyetlerin Q^* üretim düzeyinden itibaren azalmayıp sabit kaldığı görülmektedir. Bu durumda DD talep düzeyinde pazar bir doğal tekel (geçici doğal tekel) niteliği gösterirken, D_1D_1 talep düzeyinde rekabetçi bir maliyet eğrisiyle karşılaşılır.



Şekil : 5

Geçici Doğal Tekel

Kaynak : ARDIYOK, 2002, s.35

Bu tür piyasaya verilebilecek en uygun örnek uzak mesafe telefon görüşmeleridir. Düşük görüşme sayılarında maliyet sürekli düşerken, belirli bir kapasiteye ulaşıncaya maliyetler sabitleşmeye hatta artmaya başlar (ARDIYOK, 2002, s.34-35).

Artık günümüzde doğal tekelin saf haline pek rastlanmamaktadır. Bu eğilimin ardındaki en önemli faktör, teknolojik gelişme nedeniyle maliyet eğrilerinin değişmesi veya doğal tekel niteliğine sahip mal veya hizmetlere rakip olabilecek yeni mal veya hizmet türlerinin ekonomik olarak sunulmasının mümkün hale gelmesidir.

Gelişmelerin yönü bu şekilde olsa da, ekonomik etkinlik gereği, üretime birden fazla firma tarafından girilmesine kamu tarafından engel olunması veya bu engelin kendiliğinden doğmasının halen mümkün olması sebebiyle, kamu tarafından imtiyaz

tanınan tekelin yada kendiliğinden tekel haline gelen teşebbüsün, pazar gücünü kötüye kullanmaması için devlet eliyle denetlenmeleri zorunluluğu halen devam etmektedir (ARDIYOK, 2002, s.35).

342. Doğal Tekelerde Regülasyon Yöntemleri

Doğal tekelerde başlıca üç regülasyon yöntemi uygulanmaktadır. Bunlar: İç Karlılık Oranı Regülasyonu, Tavan Fiyat Regülasyonu, Göreli Rekabet yöntemleridir.

3420. İç Karlılık Oranı Regülasyonu

Bu yöntem, doğal tekelin mal ve hizmetlere uygulayacağı fiyatların, önceden tespit edilen bir karlılık oranı sağlayacak şekilde, düzenleyicinin onayı ile belirlenmesi esasına dayanır. Rate-of-return adı da verilen Kanada, Japonya ve ABD gibi ülkelerde yoğun olarak kullanılan bu regülasyon yönteminin ardında yatan prensip, fiyat üzerinde baskı kurarak firmaların sermaye yatırımları karşılığında sadece adil bir gelir elde etmelerini sağlamaktır (GUASH-SPILLER, 1999, s.71).

İç karlılık oranı (İKO) yöntemi hem tüketicilere sağlanan hizmetler karşılığında fahiş fiyat ödemelerinin engellenmesi hem de sektörde yapılacak yatırımın karşılığının belirlenen tarifelerle garanti altına alınması için, belirli piyasalarda faaliyet gösteren firmaların fiyatlarını ve karını düzenlemede kullanılan bir yöntemdir (BALDVIN-CAVE, 1999, s.224).

Bu regülasyon yönteminde, önce adil bir kar oranı belirlenir veya üzerinde anlaşma sağlanır, ardından şirketin maliyetleri ve kar oranının hesaplanmasında temel alınacak fiziksel sermayenin değeri tespit edilir. Bundan sonra belirlenen kar oranına ulaşmak için ne kadar gelir gerekiyorsa o geliri sağlayacak fiyat hesaplanır. Bu yapı şu şekilde formüle

edilebilir:
$$\sum_{i=1}^n p_i q_i = \text{maliyet, harcamalar} + r(RB)$$

p_i = Hizmetin Fiyatı

q_i = Hizmetin Miktarı

r = Adil Kar Oranı

RB = Fiziksel Sermaye (GUASH ve SPILLER, 1999, s.71).

Bu yöntemde, fiyatlar belirlenirken öncelikle düzenleyici tarafından teşebbüs için bir test yılı seçilir. Sonra, bu test yılının işletme maliyetleri, amortismanı ve vergileri toplanır. Bu maliyetler belirlendikten sonra üzerine, makul bir getiri oranı baz ile (R) kadar çarpılarak bulunan değerden geçmiş yatırımların toplam amortismanı çıkartılarak tespit edilen bir kar oranı eklenir. Toplamda bulunan rakam, teşebbüsün gelir gereksinimini göstermektedir. Buna göre, fiyat teşebbüsün toplam gelirleri belirlenen gelir gereksinimini karşılayacak şekilde saptanır(OECD, 1995, s.22).

Bu yöntemin hedefleri ise şu şekilde sıralanmaktadır; (BREYER, 1982, s.37).

- Aşırı karların önlenmesi
- Fiyatların makul bir kar oranı çerçevesinde maliyetlere yakın tutulması
- Kaynakların talebin çok olduğu alanlara yönlendirilmesi
- Etkin olmayan üretim yöntemlerinin ortadan kaldırılması
- İdare açısından kolaylık.

Burada regülasyonu ekonomik etkinlikten uzaklaştıran başlıca beş sorunu özetleyebiliriz; (ÇAKAL, 1996, s.25).

- Karın hesaplanmasında baz olarak alınacak varlıkların belirlenmesi (defter değeri, piyasa değeri, yenileme maliyetinden hangisi alınmalıdır?)
- İç karlılık oranının (ortalama sermaye maliyetinin) belirlenmesi (diğer endüstrilerle karşılaştırma yöntemi, iskonto edilmiş nakit akımları yöntemi, sermaye varlıkları değerlendirme yöntemlerinden hangisi kullanılacaktır?)
- Üretimde etkinliği teşvik edecek baskı unsurlarının (Pazar kaybı, karın düşmesi vb.) kaybolması, aşırı kapitalizasyona yönelme
- Baz olarak alınan yıl (talebin faaliyet yılında da aynı kalacağını varsayılması, işletme maliyetlerindeki değişimin öngörülen fiyat artışlarından farklı olması)

- Tarife yapısının belirlenmesi (tarife yapısına göre talepteki, maliyetlerdeki değişim ne olacaktır, ortak maliyetler nasıl dağıtılacaktır, hangi tüketici grubuna günün hangi saatinde hangi tarife uygulanacaktır vb.).

34200. İç Karlılık Oranı Regülasyonunun Avantajları ve Dezavantajları

Yöntem doğası gereği firmayı üretimini arttırmaya yöneltmekte ve regülatörün belirleyeceği tarife yapısına da bağlı olarak kaynak dağılımında etkinliği sağlamaktadır. Fiyatın maliyet artı kar olarak belirlenmesi firmayı belirlenen fiyatta oluşacak tüm talepleri karşılamaya teşvik etmektedir. Firmanın üretimini kısarak yapay kıtlık oluşturması ve fiyatlarını arttırması mümkün değildir. Ayrıca tarife belirlemedeki gecikmeler üretimde etkinliğin artmasını sağlayabilir (ÇAKAL, 1996, s.25-26).

Bu yöntemin ABD’de tespit edilen en büyük avantajı, tarife belirlemelerinde tarafların dinlenmesi esnasında tüketicilere ürünün kalitesi ve fiyat konusunda görüşlerini aktarma olanağı sağlamasıdır. Yöntem normal olarak firmayı üretimini arttırmaya ve düzenleyicinin belirleyeceği tarife yapısına da bağlı olarak dağılımında etkinliği sağlamaya güdelemektedir. Söz konusu yöntem, ciddi verimlilik sorunları yada sosyal hedeflerin olmadığı durumlarda iyi sonuç vermekte fakat şirketleri etkin çalışmaya, maliyetlerini azaltmaya güdeleyemediği için sert eleştirilerle karşılaşmaktadır. Çünkü yöntem üç açıdan zayıflık göstermektedir; (<http://www.tesev.org.tr>).

1. Firmalar üretim maliyetlerini yüksek fiyatlar yoluyla son kullanıcılara yüklemek eğiliminde olacaklarından, üretimde etkinliği sağlamda yetersiz kalabilir.
2. Firmalara yaptıkları her yatırım için belirli bir getiri garanti edildiğinde, aşırı yatırım ve sermaye kullanımı sorunu ortaya çıkabilir.
3. Bu yöntem firmaları düzenleyici kurumları etki altına almaya teşvik ederek “düzenleme tuzağı” sorununun ortaya çıkmasına neden olabilir.

Bu yönteme getirilen en büyük eleştiri, şirketleri etkin çalışmaya ve maliyetlerini azaltmaya teşvik etmemesidir. Çünkü, firmanın maliyetleri her koşulda karşılanmakta, bu da firmanın maliyetlerini düşürmek için herhangi bir gayret göstermemesine sebep olmaktadır. Tersine firmanın sermaye araçlarına aşırı yatırımı söz konusu olabileceğinden,

üretimde etkinlikten uzaklaşabilmekte, artan üretim maliyetleri de fiyatların artmasına neden olmaktadır.

Bu durumun yanı sıra, yapılan yatırımın tümünün bedeli, ek yatırımın üzerine makul bir kar eklenmek suretiyle tüketici tarafından ödeneceğinden, asimetrik bilgi probleminin varlığı ayrıca fazla sermaye yatırımına da neden olabilmektedir. Averch-Johnson etkisi olarak bilinen bu durum, sermayenin aşırı kullanımından kaynaklanan etkinsizlik olarak tanımlanmakta ve düzenleyicinin bu durumu bilmesi genelde mümkün olmamaktadır (İÇÖZ, 2003, s.22).

İKO regülasyonunda tarifeler piyasa koşullarındaki değişmeler karşısında esnek değildir ve talepteki değişmeler karşısında dağılımda etkinlik bozulabilmektedir. Regülatörün piyasa koşulları hakkında bilgi gereksinimi yoğundur. Ancak tekel, piyasa koşulları hakkındaki bilgide de tekel konumundadır ve bu bilgiyi kendi çıkarları doğrultusunda kullanabilir. Ayrıca, bu yöntemde idari maliyetler yüksektir ve regülatörün regüle edilen firmanın etkisi altına girme riski yüksektir. Belirli bir kar oranının garanti edilmiş olması nedeniyle firma mal ve hizmet kalitesine özen göstermez, tekel olmanın getirdiği rahatlıkla kalite düşer. Bu nedenle mal ve hizmet kalitesinin denetimi gerekir (ÇAKAL, 1996, s.27-28).

3421. Tavan Fiyat Regülasyonu

ABD’de uygulanan iç karlılık oranı regülasyonunun meydana getirdiği etkinsizlik problemini gidermeye yönelik olarak, ilk kez İngiltere’de uygulanmaya başlanan ve gittikçe yaygınlaşan tavan fiyat uygulamasında, teşebbüslerin ortalama fiyatlarını, öngörülen enflasyon eksi “verimlilik sabiti” kadar arttırmasına izin verilir. Bu yöntem, British Telecom’un özelleştirilmesi sırasında LITTLECHILD’ın hazırlayıp hükümete sunduğu rapora dayanarak uygulanmaya başlanmıştır (ARDIYOK, 2000, s.60).

Tavan fiyat regülasyonunda, mal veya hizmetler için bir tavan fiyat belirlenir ve özel tekel, piyasa şartlarına göre tavan fiyat veya tavan fiyatın altında bir fiyatla mal veya hizmet satabilir. Tavan fiyat, birden fazla mal veya hizmet üretilmesi durumunda bu mal ve hizmetlerin önemli kalemlerinden oluşacak bir sepet için ağırlıklı ortalama fiyat olarak

belirlenebilir. Bu yöntemde yıllık fiyat artışları, X gibi bir katsayı (verimlilik katsayısı) ile Tüketici Fiyatları Endeksi (TÜFE) gibi bir endeks arasındaki farkın baz fiyatla çarpılması ile belirlenir.

$$\text{Fiyat Artışı} = \text{Baz (önceki) Fiyat} * (\text{TÜFE} - X)$$

Tavan fiyat ve verimlilik katsayısı (X) belirli aralıklarla (genellikle 3-5 yıl) gözden geçirilir. Burada amaçlanan, tavan fiyatın çok düşük veya verimlilik katsayısının çok yüksek belirlenmesi durumunda firmanın zararını ve bunun sonucunda mal ve hizmet arzında doğacak aksaklıkları, tersi durumlarda ise, yeni tavan fiyatın çok yüksek veya verimlilik katsayısının çok düşük belirlenmesi durumunda firmanın tekeli fiyat uygulamasını engellemektir (ÇAKAL, 1996, s.28-29).

Littlechild düzenlemenin başarılı olması için gereken beş kriterini şu şekilde sıralamaktadır; (İÇÖZ, 2003, s. 22,23).

- Tekellere karşı korunma
- Etkinliğe ve yeniliğe teşvik
- Düzenlemenin yükünü en aza indirmek
- Rekabetin artırılması

Littlechild, iç karlılık oranı yöntemini zor ve masraflı olması, etkinliği ve yenilikleri teşvik etmemesi, yatırım paternini bozması, tekel gücü bulunan ve özellikle kamu yararının söz konusu olduğu bölümler üzerinde yoğunlaşmak yerine sektörün (piyasanın) bütününe yada çok büyük bir kısmını kapsaması nedeniyle işlevsel bir yöntem olmadığını ifade etmiş ve buna karşılık sadece tekel durumunun söz konusu olduğu hizmetleri hedef alan ve tekele karşı korunmayı sağlayacağı iddia edilen “tavan fiyat” yöntemini önermiştir (İÇÖZ, 2003, s. 22-23).

Bu yöntem İngiltere’de gaz ve havayollarında uygulanmaya başlanmış daha sonra demiryollarında ve elektrik sektöründe uygulanmıştır. ABD’de ise özellikle telekomünikasyon sektöründe uygulanmaya başlanmış ve tüm dünyada gittikçe yaygınlaşmaktadır (ARDIYOK, 2002, s.60).

34210. Tavan Fiyat Regülasyonunun Avantajları e Dezavantajları

Firma karının, düzenleyici tarafından belirlenen fiyat ile firmanın maliyetleri arasındaki farktan oluşması nedeniyle karını arttırmak isteyen doğal tekel, maliyetlerini düşürmeye dolayısıyla üretimde etkin olmaya teşvik edilmektedir. Tavan fiyat genelde dört yada beş yıllık dönemler için belirlenmekte ve düzenleyici kurum bu süre içinde gerçekleşecek olan maliyet gelir tahminleri yaparak, bunlar arasında bir denge sağlamaya çalışmaktadır (BALDVİN-CAVE, 1999, s.228). Ayrıca tavan fiyat regülasyonu, tavan fiyatların altında piyasa koşullarına uygun esnek fiyat yapısı sağlamakta ve belirlenen tavan fiyat ve verimlilik katsayısına da bağlı olmakla birlikte kaynak dağılımında etkinlik de sağlayabilmektedir (ÇAKAL, 1996, s.29). Bunun yanında, firmanın tekeli faaliyetlerinden rekabetçi piyasalardaki faaliyetlerini çapraz sübvansiyon yoluyla desteklemesi eğilimini azaltmaktadır. Bu yöntem “iç karlılık oranı” yöntemine göre daha az müdahaleci bir yöntemdir ve düzenleyicinin bilgi gereksinimi daha azdır (ARDIYOK, 2002, s.60).

Bu yöntemde tavan belirli bir süre için bir kere tespit edildikten sonra fiyatların her değişimde tekrar onaylanması gerekmemekte, bu da kurumu “düzenleme tuzağı” tehlikesinden bir ölçüde kurtarmaktadır. Tavan fiyat uygulamasının öngörülen bir diğer faydası ise üretimde etkinlik artışı ile sağlanan maliyet düşüşleri yoluyla tüketiciye yansıyan fiyatların reel olarak en azından “X” oranında azaltılmasıdır (İÇÖZ, 2003, s.25).

Tavan fiyat regülasyonunda kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması, regülatörün firmanın faaliyet gösterdiği sektör ve bu sektörde beklenen teknolojik gelişmeler hakkındaki bilgi düzeyiyle ilişkilidir. Tekele tavan fiyat altında esneklik sağlandığından kaynak dağılımında etkinlik artarak toplumsal refahta meydana gelen kayıplar azaltılabilir. Ancak artan üretim etkinliğine karşılık tavan fiyat tespitinde maliyet-fiyat marjı çok yüksek yada çok düşük ise kaynak dağılımında etkinlik zarar görebilmektedir. Birinci durumda yani maliyet-fiyat marjı çok yüksek ise tekeli bir fiyat yapısının oluşmasına imkan sağlar. Başka bir ifadeyle, özel tekel yüksek fiyat uygulayıp tüketici rantından daha yüksek bir pay alarak aşırı karlar elde edebilir ve bu da toplumda refah kaybına neden olur.

Maliyet-fiyat marjının çok düşük olması halinde ise firma başa baş noktasına ulaşamaz, karsız duruma düşer ve mal veya hizmet arzında sıkıntılar doğar. Her iki durum da olasılık dahilinde olduğundan tavan fiyatlar belirli aralıklarla (sektörün özelliğine göre 3-5 yıl) gözden geçirilir(ÇAKAL, 1996, s.31).

Düzenleyici kurum yeniden fiyat belirlenmesi aşamasında önceki dönemde firmanın sağladığı maliyet etkinliğini dikkate alma ve tavanı buna göre aşağı çekme eğiliminde olacaktır. Bu iki fiyat kontrol dönemi arasındaki sürenin kısa tutulması halinde, sağladığı etkinliğin kısa bir süre sonra fiyata yansıtılacağını bilen firma maliyet düşürmeye yönelik motivasyonunu kaybedecektir. Tavan fiyat uygulamasının iç karlılık oranı regülasyonundan önemli ölçüde ayrılabilmesi için bu sürenin yeteri kadar uzun tutulması gerekmektedir (CABRAL, 2000, s.78).

Tavan fiyat uygulamasının sakıncalarından bir diğeri, hizmet kalitesinin çeşitli standartlar çerçevesinde kontrol edilmemesi durumunda, maliyetleri azaltma motivasyonunun şirketi, hizmet kalitesini artıracak yatırımlarda bulunmaktan kaçınmaya itmesi olasılığıdır. Bu nedenle, bu yöntemin başarısı için kalite standartları ve teknolojik gelişme ile ilgili yükümlülüklerin yerine getirilmesi gerekmektedir (İÇÖZ, 2003, s.27).

Bu eleştirilere rağmen regülasyonun ekonomik tarihi dikkate alındığında, tavan fiyat modelinin, etkinliği sağlamada daha başarılı bir yöntem oluşturduğu üzerinde bir görüş birliği bulunmaktadır. Littlechild, British Telecom'un özelleştirme sonrası yeniden yapılandırılmasına ilişkin İngiliz hükümetine verdiği raporda, iç karlılık oranı regülasyonunun firma karının kontrolüne dayanması nedeniyle sektörün tamamını yada büyük bir bölümünü kapsadığına değinerek, şebeke endüstrilerinin rekabete açık olması sürecinde tavan fiyat kontrolünün önemli işlevine dikkat çekmektedir (CABRAL, 1993, s.197).

3422. Görelî Rekabet

Bu yöntemde doğal tekelin performansı, seçilen bir hedefe göre değerlendirilmektedir. Seçilen hedef, ülkede aynı sektörde faaliyet gösteren diğer bölgesel tekellerle birlikte

endüstrinin ortalama maliyeti, bunun mümkün olmadığı durumlarda ise diğer ülkelerde tekel olan bir firmanın kar oranı ve ortalama maliyetleri olabilmektedir.

Tekel belirlenen hedefi aşıyorsa karı artacak hedefin altında kalıyorsa zarar edecektir. Bu yöntem, tavan fiyat yöntemi gibi, maliyetleri düşürme yönünde teşvik sağlayarak üretimde etkinliği artırmaktadır. Bu yöntem belirli sürelerle İngiltere bölgesel su ve gaz sektörlerinde uygulanmıştır. Her iki sektörde de özelleştirme sonrası İngiltere ve Galler bölgesel tekellere ayrılmıştır. Yönteme göre, teşebbüsler görünürde birbiriyle rekabet etmezler, fakat düzenleyici tarafından performansları birbirleriyle karşılaştırılır. Bu şekilde düzenleyici, sanal bir rekabet ortamı oluşturarak, teşebbüslerin karşılaştırmalar yoluyla fiyatları aşağı indirme, kaliteyi yükseltme yönünde benzer güdülerin tesiri altında kalmalarını sağlarlar (McCERUDDEN, 1999, s.226).

Burada regülatör tarafından izin verilecek fiyatlar sadece tekelin kendi performansına göre değil karşılaştırma yapılan diğer tekellerin davranışları ve performansına bağlı olarak belirlenmektedir. Örneğin, firmanın fiyatlarını aynı sektörde faaliyet gösteren diğer firmaların ortalama maliyetlerine eşitleyebilir. Bu durumda aynı sektörde faaliyet gösteren firmalar bölgesel olarak tekel olsalar dahi maliyetlerini düşürme çabası içinde olurlar ve birbirleriyle rekabet ederler. Çünkü maliyetini düşürmeyen her firma kendi maliyetlerinden daha düşük ortalama maliyetlerin kendisine hedef olarak verileceğini bilmektedir. Endüstri ortalama maliyetinin altında maliyetlere sahip olan firma daha fazla kar elde edecek, maliyetleri ortalamanın üstünde olan firmalar ise zarar edecektir (ÇAKAL, 1996, s.32).

Bu yöntemde dikkat edilmesi gereken bir husus, firmaların maliyetlerini düşürürken hizmet kalitesini düşürmemeleri için çeşitli hizmet standartlarının geliştirilmesi tüketiciler açısından da uygun olacaktır (BALDVİN-CAVE, 1999, s.16).

34220. Göreli Rekabetin Avantajları ve Dezavantajları

Göreli rekabet de, tavan fiyat regülasyonunda olduğu gibi maliyetleri düşürme yönünde teşvik sağlamakta ve bu yolla üretimde etkinlik artmaktadır.

Bölgesel tekeller arasında görel rekabet uygulanması durumunda regülatör piyasa hakkında bilgi sağlama konusunda bir tekele bağı olmamaktadır. Bilginin bir firma tarafından saptırılması halinde, durumun anlaşılması daha kolay olabilmektedir.

Bu yöntemde, bölgesel tekellerin ortalama maliyetlerinin hedef alındığı durumlarda, en önemli sorun bölgesel tekeller arasında ölçek ve talep koşullarından kaynaklanan farklılıkların dikkate alınarak düzenlemeler yapılması gereğidir. Ayrıca bölgesel tekeller, sonucu sıfır olan bir oyun içinde olduklarını bildiklerinden gizli kartel gibi davranabilirler. Bu durumda sorunun rekabet kanunları ile çözümlenmesi gerekir.

Yöntem, genelde ulusal düzeyde tek tarife uygulanmasını öngörmektedir. Bu her zaman arzulanan ve kaynakların etkin dağılımını sağlayıcı bir uygulama olmayabilir (ÇAKAL, 1996, s.32).

Yukarıda kısaca değinildiği üzere, doğal tekel özelliği gösteren sektörlerde uygulanabilecek çeşitli düzenleme yöntemleri söz konusudur. Ancak, hangi yöntem seçilirse seçilsin, unutulmaması gereken en önemli husus, düzenlemenin maliyetlerinin ve sonuçlarının çok iyi değerlendirilmesi ve gerçekçi bir kar-zarar analizi doğrultusunda mümkün olduğunca taviz verilmeden uygulanmasının gerektiğidir (BALDVİN-CAVE, 1999, s.16).

35. Ekonomik Etkinlik ve Rekabet

Bu başlık altında rekabet kavramı, rekabetin önemi ve işlevi, rekabet politikası ve hukuku konuları üzerinde durulacaktır.

350. Genel Olarak Rekabet Kavramı

Alman Federal Mahkemesi'nin 1968 tarihli bir kararına göre rekabet, bir işletmenin pazar gücünü genişletmek amacıyla, diğer işletmelere göre daha kaliteli ve daha hesaplı mal ve hizmet üretme gayret ve mücadelesi olarak ifade edilmektedir. Gerçekten rekabet, üreticileri, mal ve hizmetlerin maliyetlerini mümkün olduğunca düşük seviyede tutmaya kamçulamaktadır. Bu anlamda üretimin daha seri hale getirilmesi, daha gelişmiş teknoloji

kullanılması, masrafların azaltılması yada yeni ürünler geliştirilmesi rekabetin bir sonucu olmaktadır. Bunun yanı sıra tercih edilmeyi uman, rağbet görmek isteyen rakip firmalar, üretimin kalitesini arttırmak, çok daha çekici tarzda sunmak veya paketlemek aynı zamanda da servis hizmetleri yönünden farklılıklara sahip olmak için kıyasıya yarışmaktadır. Böylece rekabet, en kaliteli veya faydalanma kabiliyeti en yüksek mal ve hizmeti , yine en makul fiyatla tüketiciye arz etmek amaç ve gayretini formüle etmektedir (<http://www.rekabet.gov.tr/word/metintez.doc>).

Ayrıca rekabet, kişileri bilgi ve becerilerinin tümünü kullanmaya teşvik etmede bilinen en etkin yoldur. Kişilerin, diğerlerinden daha başarılı olmak için tüm faydalı bilgi ve becerilerden faydalanması da toplumsal bir kazançtır ve en iyinin tespiti usulü olan rekabet en fazla yeni toplumsal değer ortaya çıkmasını sağlamaktadır (<http://www.rekabet.gov.tr/word/Atesakinci/1-1.doc>).

Rekabet, herhangi bir kimsenin veya bir teşebbüsün faaliyetlerinin, diğer kimseler yada teşebbüsler tarafından sınırlandırılmadığı, ideal bir ortam olarak da düşünülebilir. Bir piyasa sisteminin varlığı ve verimli bir şekilde işleyebilmesi için hiçbir unsurun rekabet kadar stratejik öneme sahip olmadığı hemen her devirde kabul edilmekte olan bir gerçektir (<http://www.rekabet.gov.tr/word/metintez.doc>).

351. İktisat Literatüründe Rekabet

İktisat biliminde rekabet kavramı üzerinde önceleri pek durulmamış ve günlük hayattaki kullanımına paralel olarak, iktisadi amaçlar için mücadele eden birimler arasındaki karşıtlık veya rakiplik durumunu ifade etmek amacıyla kullanılmıştır. Buradaki rakiplik durumunun bir sonucu olarak rekabet, ekonomik hayatta kim veya kimlerin daha iyi olduğunun belirlenmesinde kullanılan araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu anlamda rekabet dinamik bir süreci ifade etmekte olup; bilgi ve becerilerin maksimum düzeyde kullanılmasını ve kişilerin ekonomik anlamda başarılı olmaları için daha fazla gayret göstermelerini teşvik eden bir motivasyon niteliği taşımaktadır (<http://www.rekabte.gov.tr/word/kerermcem/1.Bolum.genelbakis.doc>).

İktisat kuramının temel taşlarından biri olan ve birçok iktisadi teorinin özünü oluşturan rekabet kavramının tanımlanması üzerinde iktisatçılar kesin bir fikir birliğine varamamışlardır. Klasik iktisatçıların çalışmalarında dinamik bir yapıyı tanımlayan rekabet kavramı, zaman içerisinde anlamsal bir değişime uğramış ve neoklasik iktisadi analiz içerisinde tam rekabet modelleri ile statik bir denge durumunu ifade eder hale gelmiştir (TOKATLIOĞLU, 1999, s.55). Rekabeti kapitalist evrim sürecinin itici gücü olarak ele alan ve “yaratıcı yıkım” olarak adlandırılan Schumpeter’in görüşünün yanı sıra; rekabeti piyasadan öğrenmeyi amaçlayan, rasyonel davranmaya zorlayan bir keşif süreci olarak yansıtan Avusturya Okulu teorisyenleri her analizde rekabetin farklı bir boyutunu öne çıkarmışlardır (<http://www.rekabet.gov.tr/word/cihanaktas.doc>).

3510. Klasik Görüş

Rekabet kavramı, klasik ekonomi teorisi bakımından çok önemli olmakla birlikte, bu kavram üzerinde durulmamış ve bunun sonucu olarak da rekabet, varlığı sezgi yoluyla algılanan bir kavram olarak kalmıştır (DPT, 1994, s.10). Bu varsayım ile ortak değerlendirmeleri oldukça fazla olan Smith, Ricardo ve Marx’ın görüşleri çerçevesinde rekabet kavramının klasik modelini şekillendirmek mümkündür (TOKATLIOĞLU, 1999, s.9).

Adam Smith, rekabet kavramını, üretilebilecek veya tüketilebilecek mal miktarının sınırlı olmasından dolayı, alıcılar veya satıcılar arasındaki bir yarış olarak görmektedir. Bu yarış, fiyatları arz ve talep dengesine ulaştıracak ve her değişen duruma göre tekrarlanacaktır. Bu tanımdaki rekabet için zorunlu unsur olarak kişisel özgürlük gösterilmiş ayrıca rakiplerin sayılarının da dikkate alınması gerektiği belirtilmiştir (VICKERS, 1995, s.5). Smith rekabeti bir “durum” olarak ele almaktan ziyade, dengeyi oluşturan dinamik bir süreç olarak ele almıştır. Bu dinamik anlayışa göre, daha düşük fiyatla daha çok satma yarışı sonuçta talebi arttıracaktır. Artan talep ve rekabet üretimi kamçılıyarak pazarın büyümesine yol açacak, pazar büyümesi ise yeni teknolojilerin doğmasını sağlayan işbölümüne katkıda bulunacaktır. Üretken sermayenin karlı sektörlere yönelmesi bir yandan üretim ve istihdamı artırırken, diğer yandan endüstrilerarası kar oranlarını eşitleyecektir. Görüldüğü üzere, rekabet aktif bir unsur olarak, doğal fiyatlar ile piyasa fiyatlarını eşitleyip denge yaratıcı bir işlev görürken, aynı zamanda dinamik bir

unsur olarak, işbölümü ve teknolojik değişim ile bu dengeden uzaklaşmayı ve yeni bir dengeye doğru hareket etmeyi de sağlamaktadır (TOKATLIOĞLU, 1999, s.12).

Ayrıca Smith, rekabetin piyasaya ilişkin bilgilerin herkese açık olduğu ve piyasaya girişin serbest olduğu bir ortamda gerçekleşebileceğini ifade etmektedir (<http://www.rekabet.gov.tr/word/Atesakinci1-1.doc>).

Ricardo ise, rekabet kavramını genelde rant teorisini açıklamak için, Smith'in değerlendirdiği gibi, dinamik bir süreç olarak ele almaktadır. Ricardo'ya göre, "...eğer malların miktarını artıracak başka bir yol yoksa ve eğer rekabet sadece alıcılar arasında gerçekleşiyorsa, malın fiyatı tekel fiyatı olacaktır".

Marx'ın rekabet kavramı dört temel üzerine inşa edilmiştir. 1) Rekabet, tarihsel bir role sahiptir. 2) Üretilmiş bir kavram olarak rekabet, malların daha ucuza üretilmesi savaşıdır. 3) Rekabet sadece dengeye getiren güç değil, aynı zamanda dengesizlik, kaynakların optimal olmayan bölüşümünü yaratan bir süreç olarak da değerlendirilmektedir. 4) Üretim fiyatları, piyasa fiyatları için bir çekim merkezi oluşturacak, ancak bu nihai denge durumunu yansıtmayıp, doğal fiyatların yarattığı çekim merkezi hareketli olacaktır. Bu temeller üzerinde oluşturulan rekabet kavramı, üretim fiyatlarının, teknik değişimin ve düşen kar oranlarının şekillenmesinde önemli bir analiz aracı olarak görülmektedir (TOKATLIOĞLU, 1999, s.12-14).

3511. Neo-Klasik Görüş

Klasik iktisatta dinamik bir süreç olarak dengeye ulaştıran rekabet kavramı, neo-klasik analizde, denge sağlandığında, dengenin nerede olması gerektiğini gösteren ve dengeden uzaklaşmayı engelleyen statik durumları ifade etmektedir. Bu yönüyle iktisat bilimi, ekonomik fenomenlerin ne olduklarının değil, ne olması gerektiğinin analizine yönelmiştir. Çünkü neo-klasik iktisat, denge durumunu ele alırken bir zorunluluk sonucu aslında gerçek hayatta hiç rastlanmayan bir piyasa olan "tam rekabet" piyasalarını, analiz aracı olarak üretmiştir (TOKATLIOĞLU, 1999, s.15).

Rekabetin, klasik iktisattaki fiyat belirleme işlevi, neo-klasik iktisatta kaybolmuştur. Neo-klasik anlayışta, firmalar piyasa fiyatını etkileyebilmektedir. Piyasa fiyatını veri olarak aldıklarından neo-klasik tam rekabet piyasasında rekabetin bulunmadığı söylenebilir. Zira, tam rekabet varsayımlarının olduğu bir piyasada; (ÇETİNTAŞ, 2000, s.25).

- Fiyat tek olduğu için fiyat rekabeti,
- Mallar homojen olduğu için kalite (mal farklılaştırılması) rekabeti,
- Olup bitenden herkes haberdar olabildiği için, reklam yoluyla rekabetin oluşması mümkün değildir.

3512. Schumpeteryan Rekabet

Schumpeter, kapitalizmin asli unsuru olarak yaratıcı yıkımın dinamik sürecini göstermiştir. Bu süreçte rekabetin itici gücünü büyük firmalar oluşturmakta; gelişmenin itici gücünü ise yeni üretim teknikleri, yeni pazarların keşfi, ulaştırmada sağlanan yenilikler, yeni tüketici tercihleri, yeni organizasyonlar, yeni ürünlerin gelişmesini sağlayan teknik değişimler oluşturmaktadır (TOKATLIOĞLU, 1999, s.20).

Rekabet, dinamik bir evrim süreci olarak, birbirlerine rakip girişimcileri, sürekli değişen dünya şartlarında yeni kar fırsatları bulmaya zorlayacaktır. Başarılı ürün buluşları yapan girişimciler, yeni pazarlar yaratacak ve zamanla bu pazarlara hakim olacaklardır. Başarılı süreç keşifleri ise, girişimcilerin daha az verimli çalışan rakiplerine üstünlük sağlamaları ve zamanla bu pazarlara hakim olmalarıyla neticelenecektir. Fakat değişen pazar koşulları ve diğer girişimcilerin de benzer şekilde davranabilecek olmaları, yasal giriş engellerinin olmaması durumunda, hakim durumdaki bu firmaların her zaman rekabet baskısı ile karşılaşacak olmalarının garantisi olacaktır. Başarılı girişimcilerin karı, statik analizdeki verimsizliğinden değil, bu girişimcilerin değişen pazar koşullarına iyi cevap verebilmelerinden kaynaklanacaktır (STINGLETON, 1997, s.2).

Rekabetin evrim süreci, rakip firmalardan birinin aşırı kar elde etmeye çalışması ile başlamakta, bu da ancak yeni üretim süreçleri sayesinde olmaktadır. Ancak bu aşırı karlar kısa sürelidir, zira diğer rakiplerin de bu süreci taklit ederek piyasaya girmeleri aşırı karları

ortadan kaldırmaktadır. Bu sürecin kısa olması da firmaları sürekli olarak yeni ürün veya üretim süreci yaratmaya zorlamaktadır (<http://www.rekabet.gov.tr/word/cihanaktas.doc>).

3513. Avusturya Okulu

Avusturya Okulu özellikle 1980’li yıllarda serbest piyasa ekonomisinin yeniden gündeme gelmesiyle tekrar gözde olmuştur. Aralarında farklılık olmasına rağmen, Avusturya okulu mensupları temelde bireyciliği, insanların bilgilerinin tam olmayacağını, ekonomik süreçlerin karmaşıklığını vurgulayarak devlet müdahalesine karşı serbest piyasanın üstünlüğünü savunmaktadırlar (ÇETİNTAŞ, 2000, s.26). Bu noktada Hayek’in ifadeleri konuyu özetlemektedir:

“Gerçek mesele, yüzbinlerce insan arasına dağılmış, fakat bütünüyle kimseye verilmemiş bilgi, beceriler ve bilgi edinme fırsatlarının optimum kullanımına en iyi şekilde nasıl yardımcı olabileceğimizdir. Rekabet, insanların bilgiyi edindiği ve birbirlerine ilettikleri bir süreç olarak görülmelidir; onu, sanki bu bütün bilgi başlangıçta herhangi bir kişi tarafından elde edilebilirmiş gibi değerlendirmek, (rekabeti) hiç anlamamaktır”.

Avusturya Okulu’nun neo-klasik iktisatçılardan ayrıldığı bir diğer konu da tekellere olan bakış açısıdır. Hayek’e göre, bazen bir tekelin ortaya çıkışı da rekabetin sonucu olabilmektedir. Rekabet sürecinde en iyisini yapan bir firma tekel konumuna ulaştı ise, bu konumunu kaybetmemek için devamlı olarak önceki rakiplerinden daha etkin olmak isteyecektir. Her ne kadar bir tekel eliyle yürütüldüğü için üretimin daha etkin olması mümkün değilse de, üretim genellikle özel bir sebepten dolayı mevcut diğer girişimlerden daha etkin olan tek bir girişim tarafından daha verimli bir şekilde yürütülecektir. Zaten rekabetten beklenen de, bir üreticinin başka bir üreticinin yapabileceğinden daha düşük maliyetle ve fiyatla üretmesidir (HAYEK,1997, s.103-111).

Neo-klasik iktisadın temel taşlarından olan tam rekabet kavramı Hayek’te etkin olma özelliğini yitirmektedir. Rekabet, bilimdeki deney gibi, her şeyden önce bir keşif yöntemidir. Dolayısıyla, keşfedilecek olguların zaten bilindiği varsayımından hareket eden hiçbir teori onu layıkıyla ifade edemez (TOKATLIOĞLU, 1999, s.22).

352. Rekabetin Önemi ve İşlevi

Bir piyasa sisteminin varlığı ve etkinliği için hiçbir başka unsur rekabet kadar öneme sahip değildir. Piyasa sistemini karlı kılan unsur, piyasalar değil rekabettir; çünkü piyasalar, her devirde ve her ülkede var olmuştur. Piyasaların olduğu ortamı, sisteme dönüştüren unsur rekabettir. Bu nedenle piyasaların düzenlenişi ve işleyişi, ancak rekabet süreci içerisinde olursa, piyasa sistemi etkin olabilir (DPT, 1994, s.12).

Piyasa ekonomisinde rekabet ekonomik etkinliğin sağlanmasında en etkili yoldur. Genel olarak ifade etmek gerekirse rekabet, kaynakların etkin kullanımı, maliyetlerin düşürülmesi, yeni teknolojiler bulunması, bu teknolojilerin üretime yansıtılması ve fiyatların düşmesi gibi pek çok yarar sağlar. Şüphesiz bütün bu ekonomik faydalar, doğal olarak sosyo-politik alanda da önemli faydaları beraberinde getirir.

Rekabet şartlarının oluşmadığı veya rekabetin yeterince korunmadığı piyasa ekonomilerinde ise; piyasada faaliyet gösteren teşebbüsler, kendilerini çok yönlü motive eden ve iktisadi davranışlarını kontrol eden bir motivasyondan yoksun olarak sahaya çıkarlar ve deyim yerindeyse serbest rekabet düzeni yerini, “anarşi” düzenine bırakır. Bu düzende, iktisadi özgürlüklerin yerini kartelleşme ve ekonomik yoğunlaşma alırken, toplum refahı ve tatmininin yerine, kartel firmalarının refahı ve tatmini ön plana çıkar (<http://rekabet.gov.tr/word/keremcem/1.Bolum.genelbakis.doc>).

Rekabetin kısıtlanmış olması yada rekabet kurallarının gözetilmemesi toplumsal refah kaybına yol açacaktır. Rekabet, toplumsal refah kayıplarını sıfıra yada asgariye indirmesi bakımından önemli olması sebebiyle liberal ekonomik sistemi benimsemiş olan demokratik devletlerde ticari hayatın temelini oluşturmuş ve devletin maliye politikalarını belirlemesinde temel veri olarak alınmıştır. Bu sebepten de liberal ekonomik felsefeyi kabul etmiş devlet düzenlerinde, piyasanın rekabet kurallarına göre işlemlerini temin ve bunun denetimi devlet fonksiyonlarından (DPT, 1994, s.14).

Günümüzde iktisadi oluşumların veya gücün, kendi haline terk edilmesi yahut Adam Smith'in ifadesiyle piyasa düzeninin “görünmez el” tarafından kendi kendine oluşacağı fikri, artık kabul edilmemektedir. Bu görünmez elin aksine devletin görünen eli, büyük

işletmeler karşısında küçükleri, güçlü karşısında zayıfı, üretici karşısında tüketiciyi, iktisadi gücün merkezileşmesi karşısında çeşitliliği, sonuç olarak bütün piyasa düzenini korumak ve kollamak zorundadır.

Gerçekten bu yüzyılın başlarında vuku bulan endüstri patlaması, beraberinde yeni bir ahlak anlayışını da getirmiştir. Bu ahlak anlayışı insanları İngilizce deyimıyla “business is business” yani “iş iştir” şeklinde ifade edilen, rekabette sınır tanımayan, zengin olabilmek için her vasıtayı meşru gören kirli bir yola sevk etmiştir. Teknik ve bilimdeki gelişmeler dev endüstrileri doğurmuştur. Zamanla aralarında anlaşan veya birleşen bu dev endüstriler, ekonomik özgürlüğü ortadan kaldıracı bir mahiyete bürünmüştür. Küçük işletmeler için devasa holdinglerle rekabet etmek, hayal olmaktan başka bir şey değildi. Kartel veya tekeller küçük işletmeleri yıkmakla kalmamış, çalışan kesimleri de diledikleri ücret ve istedikleri şartlarla istihdam etme keyfiyetine sahip olmuştur.

353. Rekabetten Beklenen Faydalar

Rekabetten beklenen faydalar genel ve ekonomik olarak ikiye ayrılabilir.

3530. Genel Faydalar

Günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin önemli bir kısmı, iktisadi kaynakların dağılımını büyük ölçüde rekabetin egemen olduğu piyasa mekanizması aracılığı ile gerçekleştirmektedir. Piyasa mekanizmasının kaynak dağılımını mümkün olan en yüksek toplumsal refaha ulaşacak biçimde yapması, piyasada etkin rekabet koşullarının olup olmamasına bağlıdır (ATİYAS, 2000, s.25). Etkin rekabetin var olduğu piyasaların özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür; (WTO, 1999, s.7).

- Minimum bir gelişme seviyesi, kalite ve rekabet kültürü
- Karteller, anlaşmalar, uyumlu eylemler ve hakim durumun kötüye kullanılması da dahil rekabeti bozucu uygulamaların ve piyasa yapılarının kontrolü
- Piyasaya giriş ve çıkışın serbest olması
- Devletin ekonomik ajanlar arasında tarafsızlığı
- Fiyatın piyasada oluşması

- Belirli derecede akışkanlığı garanti eden tarafsızlık ve saydamlık
- Sürekli gelişmeyi amaçlayan geniş çaplı düzenleyici mekanizmalar

Rekabetten beklenen faydalar genel olarak temelde ekonomiktir. Zira rekabet, piyasa aktörlerini etkin olmaya zorlayarak piyasaların ekonomik verimliliğe ulaşmasını sağlayacaktır. Rekabet, teşebbüslerin piyasada tutunmaları veya daha fazla kar ve pazar payı elde etmeleri için, onları daha az kaynak kullanarak daha ucuza üretmeye zorlar. Böylece maliyet avantajı sağlayan teşebbüsler rakiplerin baskılarına karşılık verebileceklerdir. Rekabetin var olduğu piyasalarda, teşebbüsler açısından rasyonel davranış ve hatta zorunluluk, üretimde etkinliğin sağlanmasıdır. Bu baskının olmadığı teknelci piyasalarda, tekel olan teşebbüs üretimde etkinliğe gitmekten ziyade, aynı karı keyfi fiyat tespit ederek elde edebilecektir (<http://www.rekabet.gov.tr/word/cihanaktas.doc>).

3531. Rekabetten Beklenen Ekonomik Faydalar

Rekabetin ekonomik faydaları arasında kaynak dağılımında ve üretimde etkinlik başta gelir.

35310. Kaynak Dağılımında Etkinlik

Kaynak dağılımında etkinlik belirli bir malın ne kadar üretileceği, toplumsal değerlerin ne şekilde tahsis edileceği ile ilgilidir (DPT, 1994, s.14). Rekabet, kaynak dağılımında etkinliğin sağlanmasında en etkili yöntemdir. Kaynakların, tüketicilerin her bir malı elde etme arzusu ve o mala verdiği ekonomik değere göre dağılımını sağlayarak, genel mutluluk ve refahın artması gerçekleştirilir (WISH, 1993, s.12; BORK, 1978, s.7).

Kaynak dağılımında etkinlik, bütün piyasalarda fiyatın marjinal maliyete eşit olmasıyla gerçekleşir. Her bir firmanın üretim miktarı, piyasanın tümünü etkileyemeyecek kadar küçüktür ve her bir firma üretim miktarını piyasa fiyatıyla son ürettiği malın marjinal maliyeti eşit olacak şekilde belirler(MANSFIELD, 1979, s.202-203). Bu rekabet piyasasında faaliyet gösteren firmaların marjinal gelirlerinin fiyata eşit olmasının sonucudur. Oysa teknelci firma açısından durum farklıdır. Teknelci firmanın bir fazla mal satması halinde elde edeceği marjinal gelir satış fiyatına eşit değildir, çünkü fazladan arz

edilen her bir mal, fiyatın düşmesine yol açar. Tekelci firma üretim miktarını talebe göre değil, marjinal giderini marjinal gelirine eşit olacak şekilde belirler ki, bu da üretim miktarının azalmasına ve toplumsal kaynakların tahsisinde tüketicilerin etkilerinin ortadan kalkmasına yol açar (SCHERER, 1980, s.43).

Rekabet piyasalarında toplumsal talebin iktisadi teşebbüsler tarafından dikkate alınması zorunluluğu, toplumsal kaynakların tahsisinde tüketicilerin etkin hale gelmesini ve ekonomik etkinliği sağlar (GOYDER, 1992, s.9).

35311. Üretimde Etkinlik

Ekonomik faaliyette bulunan teşebbüsler, varlıklarını korumak ve pazar paylarını artırabilmek için kar etmek durumundadırlar. Serbest rekabetin hakim olduğu piyasalarda faaliyet gösteren teşebbüslerin daha fazla kar elde edebilmesinin yolu ise, üretim maliyetlerinin düşürülmesinden geçer. Buna bağlı olarak teşebbüsler maliyetleri düşürmek amacıyla daha ucuza girdi bulmak ve mevcut kaynakları daha etkin kullanmak zorunda kalırlar. Bunun doğal sonucu ise, üretimde etkinliğin sağlanmasıdır.

Rekabet piyasasında, fiyatın toplam arz ve talebe göre belirlenmesi ve bu piyasada faaliyet gösteren firmaların piyasada oluşan fiyatı etkileme gücünden yoksun olması sebebiyle teşebbüslerin faaliyetlerini sürdürebilmeleri yada daha fazla kazanç elde edebilmeleri, daha düşük ortalama maliyete sahip olmalarına bağlıdır. Ekonomik etkinliğin sağlanmasında rekabet tekeller piyasalarına göre üstünlük arz eder. Teşebbüslerin daha az kaynak kullanımına yönelmeleri rekabetin sonucudur (SCHERER, 1980, s.13-15).

Rekabetin bulunduğu bir pazarda teşebbüsleri daha rasyonel üretim yapmaya iten temel neden, rakipler karşısında üstün olabilmek için maliyet avantajı sağlama gereğidir. Rekabetin ve rekabet baskısının bulunmadığı tekeller piyasalarında ise, kar ve pazar payı diğer teşebbüslerin ekonomik faaliyetlerinden etkilenmediğinden, tekeller olan teşebbüs maliyetlerini düşürmek için çaba sarf etmeyecek ve üretimde etkinliği önemsemeyecektir (AKINCI, 2001, s.9).

Aktüel veya potansiyel rakibi olmayan bir teşebbüsün daha rasyonel çalışmak için böyle bir baskıyı (rekabet baskısı) duymayacağı açıktır. Dolayısıyla tekel piyasalarında kaynakların etkin kullanılması tekel firma için zorunlu ve hatta rasyonel bir davranış biçimi değildir (<http://www.cmis.org.tr/dergi/072003/makale2.pdf>).

354. Rekabet Politikası

Genel anlamıyla rekabet politikası, piyasada rekabet şartlarının hüküm sürmesine (HOEKMAN-HOLMES, 1999, s.876) veya etkin ve rekabetçi firmaların yaratılması ve büyümesine imkan hazırlayan kamu politikası araçlarını ifade etmektedir (FINGLETON ve diğerleri, 1996, s.2). Dar anlamda ise rekabet politikası, rekabet kanunlarında yer alan rekabet kurallarının uygulanması olarak ifade edilebilir.

İktisadi kalkınmayı ve toplum refahını sağlamayı hedefleyen rekabet politikası, firmaları daha etkin çalışmaya zorlar. Bu anlamda rekabet, firmaları değişikliklere uymaya ve yeni buluşlar yapmaya iterken, tüketici yararına fiyatların düşmesine ve kalitenin yükselmesine katkıda bulunur. Artan sanayi dinamizmi ile istihdam doğurucu bir etki de yapar (<http://www.rekabet.gov.tr/word/cihanaktas.doc>).

Piyasa mekanizmasının kaynak dağılımını mümkün olan en yüksek toplumsal refaha ulaşacak biçimde yapması, en başta rekabet koşullarının mevcut olup olmadığına bağlıdır. Oysa deneyimler göstermiştir ki, serbest piyasalar, otomatik bir biçimde rekabetçi bir ortam yaratmamaktadırlar. Tersine, serbest piyasa sisteminde yaygın piyasa yapısının tam değil eksik rekabet olduğu söylenebilir. Eksik rekabet koşullarında ise kaynak dağılımında serbest piyasa mekanizmasına dayanmak, mümkün olan en yüksek toplumsal refaha ulaşmak sonucunu doğurmayabilir. O zaman akla şu soru gelmektedir: Ne tür devlet müdahaleleri eksik rekabet şartları altında meydana gelebilecek toplumsal refah kayıplarını azaltabilir veya önleyebilir? İşte bu noktada rekabet (veya antitröst) politikaları, eksik rekabet ortamında meydana gelebilecek toplumsal refah kayıplarını azaltmada veya önlemede en etkin olduğuna inanılan politikalar demeti olarak ortaya çıkmaktadır (ATİYAS, 2000, s.25).

Piyasadaki aktörler için nihai amaç rekabette bulunmak veya tüketicileri tatmin etmek değil, salt kar elde etmek ve piyasada hakim konuma gelmektir (SANLI, 2000, s.7). Bu amaçtaki firmalar, piyasaya giriş engelleri yaratma, anlaşma yoluna giderek fiyat veya ürün miktarını kontrol etme gibi benzer yollarla piyasa gücüne sahip olabilirler. Bu tür örnekler, rekabetten beklenen faydaların, piyasa aktörleri tarafından tahrip edilmesi anlamına gelmektedir. Bu ve benzeri tehditler karşısında rekabet düzeninin devlet eliyle korunma ihtiyacı rekabet politikasını doğurmuştur (http://www.rekabet.gov.tr/word/cihan_aktas.doc).

Rekabet kanunu ve politikası kapsamında, devlet müdahalesinin temel sebepleri arasında piyasa aksaklıklarına cevap vermek, piyasa gücünün kötüye kullanımını sınırlamak ve ekonomik etkinliği arttırmak bulunmaktadır.

Rekabet politikası genellikle iki çeşit devlet müdahalesiyle uygulanmaktadır. Birincisi davranışsal olup, bir kamu otoritesi belli bir firmanın yada bir grup firmanın davranışlarını düzenleyerek değiştirmeye çalışmaktadır. Tarife düzenlemeleri davranışsal müdahaleye bir örnek olarak verilebilir. Diğer örnekler arasında; gizli uygulama yada anlaşmaların yasaklanması ve işletmecilerin şebekeleri arasında ara bağlantı sağlanmasının zorunlu kılınması sayılabilir.

Diğer bir müdahale şekli yapısal olup, endüstrinin pazar yapısını etkilemeye çalışmaktadır. Örneğin, devletler pazardaki iki büyük telekom işletmecisinin birleşmesine engel olmak için pazara müdahale edebilmektedir. Benzer şekilde, hakim konumdaki işletmeci faaliyetlerini farklı kuruluşlar altında ayrıştırmaya yada bazı faaliyetlerine son vermeye zorlanabilmektedir.

Rekabet politikalarının genellikle tüm durumlarda uygulanacak katı kuralları bulunmamaktadır. Politikalar farklı pazar koşullarına esnek bir şekilde uyarlanabilmektedir (GÜNGÖR ve diğerleri, 2003, s.7).

355. Rekabet Politikasının Amaçları

Rekabet politikasının temel amacı; açık ve rekabetçi bir yapı sağlanması yoluyla mevcut kaynakların dengeli ve etkin bir şekilde dağıtımını ve kullanımını sağlamak ve bu şekilde ulusal refahı en üst düzeye çıkarmaktır (<http://www.cmis.org.tr/dergi/0720003/makale2.pdf>). Değişik ekonomik, sosyal ve kültürel ihtiyaçlar ile menfaatler, farklı ülkelerde farklı rekabet politikalarını ortaya çıkarmaktadır.

Rekabet politikası geniş anlamıyla ele alınacak olursa, kimi ülkelerde, rekabet kuralları ihlal edildiğinde cezalandırma yerine, etkin rekabetin sağlanması için şartların oluşturulması öncelikli amaç olarak görülmekte ve bu nedenle deregülasyon, özelleştirme, gümrük vergisi indirimi yoluyla pazarları açma veya kota ve lisansların kaldırılması, rekabet politikasının öncelikli hedefleri arasında değerlendirilmektedir. Bu değerlendirme sonucunda, rekabet otoritelerinin hükümet içerisinde danışmanlık rolü büyük önem kazanmaktadır. Rekabet otoriteleri, hükümetlerin kamu politikalarını oluşturma sürecinde muhtemel öneri ve müdahaleleriyle, pazar eksenli çözümlere ulaşmada etkili olabilmektedirler (<http://www.rekabet.gov.tr/word/cihanaktas.doc>).

Rekabet politikası haksız rekabet yaratan uygulamaları yasaklar veya ilgili kuruluşlara bu tür uygulamaları yasaklama veya düzeltme yetkisi verir. Örneğin, firmaların toplu olarak fiyat saptama yoluna gitmeleri, belirli bir alanda aşırı yoğunlaşma eğilimine girmeleri veya diğer firmaların pazara girme olanaklarını sınırlayan düzenlemelere gitmeleri rekabet politikası araçlarıyla engellenmektedir (DEMİR, 1998, s.1).

Rekabet politikasının genel hatlarıyla amacı rekabetçi bir piyasa yapısına ulaşmak, bunu da sağlamak için rekabetin olduğu piyasaları korumak, rekabetin olmadığı piyasalarda da rekabet koşullarını oluşturmaktır. Rekabetçi piyasalar, belirli koşullar altında, kaynakların etkin biçimde dağılımını sağlar. Etkin kaynak dağılımı, bir başka deyişle sınırlı olan kaynakların maksimum etkinlikte kullanılması ile toplumsal refah maksimize edilir (EGE, 2000, s.67).

Ancak rekabetçi piyasaların oluşumu kendiliğinden olmamaktadır. Bu durumda, hükümetlerin rekabetçi olmayan dolayısıyla da etkin çalışmayan piyasalara müdahaleleri

söz konusu olmaktadır. Bu müdahaleler, kural koymaktan devletleştirmeye kadar uzanabilmektedir. Bazen de rekabetçi bir piyasa yapısını sağlamanın ötesinde, başka iktisadi nedenler yada iktisat politikası dışı nedenlerle de bu tür müdahalelerin yapıldığını görmekteyiz. Bu nedenlerin en sık öne çıkanlarından bazılarını şöyle sıralayabiliriz; ulusal güvenlik, halkın tasarruflarını korumak, yeni sanayileri korumak, belirli hizmetlerin herkese ulaşmasını sağlamak.

Bugün belki aynı endişelerle veya daha değişik nedenlerle, tüm ülkelerde teşebbüslerin birleşerek tekel oluşturmalarının önüne geçebilmek ve sosyal refahı artırabilmek için, Antitröst kanunları yada daha esnek bir tabirle Etkin Rekabeti Koruma Yasaları hayata geçirilmektedir (SANLI, 2000, s.21).

Rekabet politikasının diğer ortak hedefleri; ekonomik gücün istismarının engellenmesi, rekabetçi ortamda faaliyet göstermek isteyen tüketici ve üreticilerin korunması, geniş anlamıyla üretim maliyetlerinin düşürülmesi, teknolojik değişim ve yenilik yoluyla üretimde ve kaynak dağılımında etkinliğin sağlanmasını teşvik etmeyi ifade eden ekonomik etkinliğe ulaşma olarak sayılabilir (WORLDBANK-OECD, 1999, s.3).

Ekonomik etkinlik açısından teori ortaya koymaktadır ki, rekabetin olmadığı ve verimsiz olan bir ekonominin, rekabetçi bir ekonomiye doğru yol alması toplum refahını tümenden artırmaktadır. Dolayısıyla, rekabet baskısının olmadığı sektörlerde, fiyatlar olması gerekenden yüksek olabilmektedir. Benzer çıkarımla, verimsizliğin devam etmesi halinde, maliyetler yüksek seyredebilmektedir (APEC, 1999, s.35).

Ekonomik etkinlik gibi ortak hedeflerden biri de, tüketici refahının artırılmasıdır. Rekabet politikasının, diğer ekonomik ve sosyal amaçlara hizmet etmesinin planlandığı durumlarda dahi, tüketici refahının artırılması genellikle önemli ve merkezi bir amaç olarak kabul edilmektedir.

Rekabet politikası hedeflerinin bu genel değerlendirmesi, çoğu mevzuatta temel hedef olarak, kaynakların etkin dağılımının teşvik edilmesi ve pazar katılımcılarının ekonomik faaliyet özgürlüğünün korunması için rekabetin tesisi ve teşvik edilmesi olarak ön plana çıkmaktadır. Rekabet politikası ayrıca farklı hedeflere ulaşmak amacına da sahiptir.

Bunlar; çoğulculuk, ekonomik karar mekanizmasının yayılması (desentralizasyon), ekonomik gücün kötüye kullanımının engellenmesi, küçük işletmelerin teşvik edilmesi, adalet ve eşitlik ile diğer sosyopolitik değerlerdir. Bu ikincil hedefler, mevzuatlar arasında ve zamanla değişiklik arz edebileceği gibi, rekabet politikasının temel hedefleri korunurken, toplumun önceliklerine adapte olabileceğini ve değişen doğasını göstermektedir (<http://www.rekabet.gov.tr/word/cihanaktas.doc>).

36. Rekabet Hukuku

Bu başlık altında genel olarak rekabet hukukunun konusu ve faydaları üzerinde durulacaktır.

360. Genel Olarak Rekabet Hukukunun Konusu

Devletin, iktisadi politika araçlarıyla makro ekonomik süreçlere müdahale etmesi ve yön vermeye çalışmasının yanı sıra, çeşitli kanun ve düzenleyici kurumlar aracılığıyla aksayan mikro ekonomik süreçlere ve tek tek piyasaların işleyişine müdahale etmesi; aksamaya neden olan engelleri ortadan kaldırarak piyasaların performansını iyileştirmeye çalışması; ekonomik ve toplumsal refahı en çoklaştırmamanın olmazsa olmaz koşullarından kabul edilmektedir.

Rekabetin engellenmesi yönünde anlaşmalar, ticari birliktelik yoluyla yoğunlaşma ve tekelleşme eğilimleri, ölçeğe göre artan getirinin yol açtığı doğal tekellerin bulunduğu piyasalar, rekabeti ve ekonomik etkinliği bozan sonuçlar yaratır. Piyasadaki üretimin suni olarak azaltılması yoluyla, fiyatların ve firma karlarının arttırılması bir taraftan tüketicilerden üreticilere refah transferi ve net bir toplumsal refah kaybına neden olacaktır. Diğer taraftan da, o sektördeki istihdam ve kaynak kullanımını azaltacaktır. Daha uzun dönemde ise rekabet eksikliği, atalet, teknolojik verimsizlik, rant arama, rantı koruma faaliyetleri için yapılan israfçı, ekonomik değeri olmayan lobicilik, rüşvet gibi faaliyetlere yol açacaktır (DPT, 2000, s.5).

Rekabetin kötüye kullanılması veya daha doğru bir ifadeyle “haksız rekabet”, rekabetin dürüstlük kuralı çerçevesindeki sınırlarının aşılması suretiyle ekonomik birimlerin ve buna

bağlı olarak rekabet düzeninin zarar görmesini ifade eder. Bununla birlikte bu zarar, rekabet düzeninin bozulmasına sebep olacak boyutta değildir. Piyasalar için gerçek anlamda tehdit oluşturan; serbest rekabeti ortadan kaldırıcı veya kısıtlayıcı nitelikte davranışlardır ki, bu davranışlar da genellikle “iktisadi temerküz” şeklinde ortaya çıkarlar. Aralarındaki farkı kısaca belirtmek gerekirse, haksız rekabette ekonomik birimler arasında rekabet yaşanmakta, bahsi geçen zarar veya tehlike ise aşırı rekabetten kaynaklanmaktadır. Oysa iktisadi temerküz halinde rekabet olgusu ortadan kaldırılmakta veya en azından büyük ölçüde sınırlanmaktadır.

Oysa ekonomik birimler için nihai amaç rekabette bulunmak veya tüketicileri tatmin etmek değil, salt kar elde etmek ve piyasada hakim konuma gelmektir. Dolayısıyla amaç iktisadi menfaat temini olunca, ekonomik birimler daha basit olan yolu tercih edip rakipleriyle anlaşarak veya mümkünse kendi başlarına, rekabet sürecini yönlendirme veya ortadan kaldırma yolunu tercih etmektedirler. Bu sayede hem rekabetin yaratacağı iktisadi belirsizlik ortadan kaldırılmakta, hem de az çaba ile aynı hatta daha fazla iktisadi menfaat temin edilebilmektedir.

Piyasaların kendi haline bırakıldığı takdirde, serbest rekabet düzeninin ekonomik birimler tarafından tahrip edilmesi karşısında, rekabet düzeninin hukuken korunması mecburiyeti ortaya çıkmıştır. İşte bu amaca hizmet eden Rekabet Hukuku da, piyasanın içerisinden gelen bu tür tehditleri ortadan kaldırmak ve serbest rekabet düzeninin işleyişini korumak ve hatta kurmak amacıyla geliştirilmiş kurallardan oluşmaktadır. Farklı bir ifadeyle Rekabet Hukuku, ekonomik birimlerin veya kanunun terminolojisiyle “teşebbüs”lerin, serbest rekabet düzenine zarar verebilecek faaliyetlerini kontrol etmeyi ve etkisiz kılmayı amaçlamaktadır. Bu çerçevede genel olarak Rekabet Hukukunun konusunu, piyasalarda faaliyette bulunan teşebbüslerin, serbest rekabeti sınırlayan veya rekabet düzeni açısından tehdit oluşturan her türlü davranış ve işlemlerinin oluşturduğu söylenebilir (<http://www.rekabet.gov.tr/word/keremcem/1.Bolum.genelbakis.doc>).

Rekabet Hukukunun konusu, rekabet koşullarının gerçekleştirilmesi için gerekli tedbirlerin alınması ile bu koşulların gerçekleşmediği piyasalarda faaliyet gösteren teşebbüslerin, rekabet piyasasında faaliyet gösteriyormuş gibi davranmalarını sağlamaktır.

Bu sebepten de, teşebbüslerin rekabet şartlarını bozmaya yönelik faaliyetleri kadar rekabet şartlarının gerçekleşmediği piyasalarda, piyasayı kontrole yönelik faaliyetler de Rekabet Hukukunun kapsamına girer. Örneğin, oligopol piyasasında rakip teşebbüslerin birbirlerine üretime ve fiyata ilişkin bilgiler vermesini Amerika Birleşik Devletler Yüksek Mahkemesi, rakip teşebbüslerin anlaşarak rekabeti ortadan kaldırması ve Rekabet Hukuku kurallarının ihlali olarak değerlendirmiştir. Oysa saf ekonomi teorisi bakımından ele alındığında, oligopol piyasasında ekonomik bağımlılık sebebi ile rekabetin yok olduğu ve mevcut olmayan rekabetin kısıtlanmasının da mümkün olmayacağı şeklinde bir düşünce akla gelmekte ise de, hukuk politikası bakımından rekabet için gerekli olan sayıda alıcı ve satıcının bulunmadığı durumlarda da, rakip olan teşebbüslerin rekabet piyasasında faaliyet gösteriyormuş gibi davranmaları ve karar vermeleri beklenmektedir (<http://www.rekabet.gov.tr/Atesakinci/1-1.doc>).

361. Rekabet Hukukundan Beklenen Faydalar

Rekabet hukukundan beklenen faydalar, iktisadi anlamda rekabet kavramından beklenen faydalardan pek farklı değildir (SANLI, 2000, s.8). Ekonomik hayatın düzenlenmesinde rekabetin önemli bir yeri vardır. Rekabeti ihlal eden davranışları yasaklayan düzenlemelere tarihin her devrinde rastlanmıştır. Rekabetin ekonomik bir olay olması nedeniyle, rekabet hukuku öncelikle rekabetin ekonomik sonuçlarını düzenli bir şekilde elde etmeye yöneliktir (AGREW, 1985, s.25).

Piyasalarda serbest rekabetin gerçekleştirilmesinden öncelikli olarak ekonomik faydalar umulmakta ve dolayısıyla, Rekabet Hukukunun öncelikli amacını ekonomik yaşamın serbest piyasa ekonomisi kurallarına göre şekillendirilmesi teşkil etmektedir.

Bununla birlikte, hukuki açıdan rekabetin düzenlenmesi ve devletin iktisadi hayata rekabet yasaları eliyle müdahale etmesinin ardında sadece ekonomik nedenlerin bulunmadığını da belirtmek gerekir (<http://www.cmis.org.tr/dergi/072003/makale2.pdf>).

Rekabetin ekonomik sonuçları 20. yüzyılda anlaşılmaya başlanmışsa da, rekabet hukuku daha uzun bir geçmişe sahiptir. Bunun doğal sonucu da, rekabet hukukunun

kabulünde ekonomik gerekçelerin yanı sıra, sosyal ve ahlaki değerlerin etkili olduğu görülmektedir (DPT, 1994, s.15).

Rekabet Hukukundan beklenen ekonomik faydalar ise rekabet kavramından beklenen ekonomik faydalarla paralellik arz etmektedir. Bunlar da kaynak dağılımında ve üretimde etkinliğin sağlanmasıdır.



DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. Türkiye’de Yönetimde Etkinlik

Bu bölümde kamu kesiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak 1980 sonrası Türkiye’de idari reform hareketleri incelenmiştir.

40. Kamu Kesiminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Olarak 1980 Sonrası Türkiye’de İdari Reformlar

Bu başlık altında özellikle 1980 sonrası Türkiye’de idari reformlar, idari reformu gerekli kılan nedenler ve reform hareketlerinde ulaşılan sonuçlar üzerinde durulmuştur

400. Türk Kamu Yönetiminde İdari Reformu Gerekli Kılan Nedenler

Teknolojiden bilime, ekonomiden siyasal sistemlere bir çok alanda büyük değişimler yaşanmaktadır. Bu değişim dalgalarından doğal olarak kamu kesimi yönetimi de etkilenmektedir. 1980’lerden itibaren, özellikle gelişmiş batı ülkeleri, kamu yönetimlerini yeniden inşa etmeye başlamışlardır (http://www.liberal.org.tr/guncel/Diger/ha_kamu%20yonetimi.htm).

Dünyada yaşanan bu hızlı ve çok yönlü değişim özellikle yönetim anlayışında ve klasik bürokratik yapılarda köklü bir yeniden yapılanmayı gündeme getirmiştir. Dünyada yönetim anlayışını ve yapılarını uyaran değişim faktörleri; ekonomi teorisinde değişim, yönetim teorisinde değişim, özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler, toplumsal eleştiri ve değişim talebi ile sivil toplumun gelişimi olarak özetlenebilir.

Küreselleşme ve sanayi toplumu şartlarından bilgi toplumuna geçiş şeklinde özetlenebilecek olan dünyadaki gelişmeler ile toplumun artan ve çeşitlenen talepleri,

etkinliğin artırılması ve katılımcılık ekseninde Türk kamu yönetiminde kapsamlı bir yeniden yapılanma ihtiyacını gündeme getirmiştir (<http://www.tumbelsen.org>).

Türk kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik ve şeffaflığa yeterince önem veren teşvik mekanizmalarının konulmaması, zamanla gereksiz hale gelen fonksiyonların ve idari kurumların ayıklanmaması, kuruluşlar arasında eşgüdüm ve birliğin yeterince sağlanamaması, kuruluşlar tarafından rasyonel hizmet öncelikleri yapılmaması gibi unsurlar sistemin tıkanmasına neden olmuştur. Yönetimsel düzenlemelerde gereksiz ayrıntılara yer verilmesi, yöneticilerin yetkilerini kullanmaktan kaçınmaları, iş sahiplerinin kamu kuruluşlarında işlerini takip edebilmelerine ilişkin kılavuzların olmaması, beyanın yeterli olabileceği kimi işlemlerde bile gereksiz belgeler istenmesi, kamu kuruluşlarının yerleşim sorunu, personel mevzuatının çok geniş ve karmaşık olması, liyakat ve kariyer sorunları kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerekli kılan sorunlardan ilk akla gelenlerdir (http://www.icisleri.gov.tr/strateji/kamu/etkin_yonetim.pdf).

Geniş perspektiften bakıldığında Türk kamu yönetiminde yeniden düzenlemeyi gerektiren nedenlerin bazıları şu şeklide sıralanabilir; (<http://www.maliye.gov.tr/apk/md145/dbayar.pdf>).

- Türk kamu yönetiminin en çok aksayan yönü, kaynakları en etkili biçimde kullanmak suretiyle, hizmetleri kaliteli, hızlı, verimli ve etkili biçimde yerine getirememesi sorunudur. Aşırı mevzuatçılık; işlerin amacından uzaklaşmasına ve biçimsel muhteva kazanmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda, personel ve yöneticilerde inisiyatif kullanma yerine, pasif kalma, içinde bulunulan düzeni sürdürme eğilimi kurumsallaşmaktadır.
- Günümüz ihtiyaç ve şartlarına cevap veremeyen eskimiş, daha çok gelenek ve alışkanlıkları yansıtan mevzuatın aşırı ayrıntıcı, katı kuralları, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini güçleştirmekte, kamu yönetiminin çağdaş gelişmelere uymasını engellemektedir.
- Aynı amaca dönük kuruluşlar arasında işbirliği sağlama, yol gösterme ve koordinasyonun gerçekleştirilmesi konusunda sorunlar bulunurken, bu durum bir kısım işlerin ortada kalmasına neden olmaktadır.
- Vatandaşların hizmetlerle ilgili kararların alınmasına ve uygulanmasına katılımının sağlanmaması, yönetim süreçlerinin “gizliliği” ve bilgi edinme hakkının çağdaş bir

anlayışla düzenlenmemesi, vatandaşlarla kamu yönetimi arasında ciddi engeller ve sorunlar çıkarmaktadır.

- Bir kısım kamu görevlerinin kurumlar arasında rasyonel biçimde dağıtılmaması, zamanla amaçlarının ve fonksiyonlarının yeniden irdelenmemesi sonucu ikincil görevler birincil konuma yükselmiştir. Ayrıca, örgüt yapılarının gerçekleştirecekleri hizmetlere uygun olmaması, değişen çevresel girdi ve değişkenlere uyum sağlayacak esneklikten yoksun bulunması, görev, sorumluluk ve yetki sınırlarının açık biçimde belirlenmemesi, yetki devrinden kaçınılması, yönetimin nitelikli ve çağdaş hizmet vermesinin önündeki en büyük engellerdendir.
- Yönetimsel ve mali merkezîyetçilik, yönetim sistemimizin bütün zamanlarda kriz ve kaos içinde kalmasına, yapısının ve süreçlerinin yozlaşmasına, aşırı büyümeye, kırtasiyeciliğin artmasına, zaman ve kaynak israfına neden olmuştur.
- Yeniden düzenleme çalışmalarında, yaratıcılıktan ziyade taklide gidilmesi, “yerel” moral değerlerinin ve insan faktörünün ihmal edilmesi sık sık yönetimin yeniden düzenlenmesine gerekçe olmuştur.
- Yukarıda sayılmaya çalışılan faktörlerin yanı sıra, yönetim sistemimizin çağdaş bir yapıya kavuşmamış olması, diğer yandan da sosyo-ekonomik ve siyasal koşulların yarattığı ortamın olumsuz yönde gelişmesi, yönetime duyulan güvenin sarsılmasına neden olmuştur. Partizanlık, kayırma, rüşvet, rant kollama, otorite boşluğu, yasaların uygulanmasında fiili ayrımcılık, kamu yönetimimize karşı daima bir hoşnutsuzluk doğurmaktadır.

1980’li yılların başında başlatılan yenilikle, ülkemizin uzun yıllara dayalı ithal ikameci ve içe dönük gelişme stratejisi değiştirilmiştir. Yeni dönemde serbest piyasa mekanizması ve rekabete dayalı bir strateji içinde dışa açılma hedefi benimsenmiş, 1990’lı yıllara kadar başarılı bir şekilde uygulanmıştır. Ancak ülkemiz 1990’lı yıllarda hızlanan değişim sürecini 1980’li yıllarda olduğu kadar zamanında ve doğru algılamakta zorlanmış, gerekli uyumu gösterememiştir. 1980’li yıllarda uygulanan ve daha çok engelleri kaldırma üzerine kurulu olan birinci dalga yapısal uyum politikaları, yeniden yapılanmayı gerektiren ve daha zorunlu olan ikinci dalga yapısal uyum politikalarıyla tamamlanamamıştır.

Yapılan geniş kapsamlı kamuoyu araştırmalarının da gösterdiği gibi, mevcut sosyo-ekonomik koşullardan ve yönetim kalitesinden derin bir memnuniyetsizlik söz konusudur.

Halkın yönetime duyduğu güvenin ve memnuniyetsizliğin artmasında; ortaya koyduğu tercihlerin kamu politikalarına yansımaysı, verim kayıpları ve menfaat ilişkilerinin kamu kaynaklarının kullanımında genel faydanın önüne geçmesi etkili olmuştur. Özellikle merkezi hükümette reform isteyenlerin oranı %90'ların üzerine çıkmıştır. Kamu hizmetlerinden duyulan memnuniyetsizliğin kişisel yaşam koşullarından duyulan genel memnuniyetsizliğin üstüne çıkmıştır. Bu ortamda; başta ekonomi olmak üzere eğitim, sağlık ve adalet hizmetlerinde gelişme sağlanması talep edilmektedir (<http://www.tumbelsan.org>).

4000. Ekonomide Yaşanan Krizler

Ağırlaşan ekonomik şartlar ve birbiri ardına ortaya çıkan krizler daha derinlerde bir yönetim krizi yaşandığının en açık göstergesi olmuştur. 1950-1993 dönemine bakıldığında Türkiye'nin sadece 1954 yılında %-3, 1979 yılında %-0,5 ve 1980 yılında %-2,8 küçüldüğü gözlenmektedir. 1994-2001 döneminde ise ekonomi üç ayrı dönemde küçülmüş, küçülme oranları ise geçmişe oranla çok daha yüksek boyutlarda olmuştur. Bunda hiç kuşkusuz dünyada yaşanan şokların da etkisi olmuş ve ülke ekonomisi 1990'lı yıllar boyunca sürekli sorunlar yaşamış ve kısa süreli büyüme dönemlerinin ardından krize girmiştir (DİNÇER-YILMAZ, 2003, s.74).

1980 sonrasında hız verilmeye çalışılan özelleştirme politikaları ve kamu iktisadi teşebbüslerinin piyasa koşullarına göre işletilmesi çabaları ile birlikte bu kuruluşların zararları azalmış ve bunlara bütçeden yapılan yardımlarda da oransal bir gerileme görülmüştür. Buna karşın, 1990 sonrasında yaşanan kaynak yetersizliği ve bunun çözümü olarak iç borçlanma olanaklarının aşırı zorlanması sonucunda içine girilen faiz kısır döngüsü nedeniyle kamu yatırımlarının da gerilediği bir gerçektir. Borçlanmaya yönelik politikalar kamu yatırımlarını durma noktasına kadar getirmiştir. Alt-yapı yatırımlarının yavaşlaması ise 1990'lı yıllarda yavaş yavaş hız kazanan ekonomik küçülmenin en önemli nedenlerinden biri olmuştur (YERELİ, 2003, s.110).

Türkiye ekonomisi açısından 1994, 1999 ve 2001 yılları krizlerin zirveye ulaştığı dönemler olmuştur. 1994 ve 1999 yıllarında ülke ekonomisi %-6,1, 2001 yılında ise %-9,4 küçülmüştür. Yıllar boyunca sağlanan kazanımların bir anda ortadan kalkması anlamına

gelen bu olumsuz gelişmeler, toplumun düşük gelirli kesimlerine yansımaları itibariyle daha ağır sosyal sorunlara yol açmış, istihdam olanaklarını büyük ölçüde daraltmıştır. Sonuç olarak 1990'lı yıllar ülkemiz için bir kayıp olmuştur (<http://www.tumbelsen.org>).

Ekonomi biliminde genel olarak, iki dönem üst üste ekonominin küçülmesi olarak tanımlanan durgunluk hali, ülkemiz açısından 2000'li yılların başında oldukça ciddi boyutlara ulaşmıştır. 1998 yılında 212 milyar\$, 1999 yılında 191 milyar\$ ve 2000 yılında 200 milyar\$ olan gayri safi milli hasıla, 2001 yılı itibariyle 148 milyar\$ seviyesinde gerçekleşmiştir (YERELİ, 2003, s.110).

1990 yılında 2661 \$ olan kişi başına gelir, 2001 yılına gelindiğinde 2143 \$ seviyesine düşmüştür. Satın alma gücü paritesi olarak bakıldığında ise 1980'de 2300 ABD doları mertebesinde 1996 yılında 6000 dolar mertebesine ulaştığı, bu tarihten sonra da önemli oranda değişmediği görülmektedir. Türkiye, kişi başına gelir açısından orta gelirli ülkelerin üst küme ortalamasının altında bulunmaktadır.

Ülkemizde kişi başına gelir 4890 \$'ın altındadır. Kişi başına gelir, satın alma gücü paritesine göre hesaplandığında Türkiye, dünya sıralamasında orta gelirli ülkeler grubuna girmekte ve dünya ortalamasının hafifçe üstünde bulunmaktadır (AKGÜÇ, 2001, s.28). Fakat sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi, kişi başına gelire değerlendirildiğinde durumun nispi olarak değişmediği; Türkiye ile sanayileşmiş kimi Batı Avrupa Ülkeleri arasındaki yaklaşık on kat olan refah farkının devam ettiği görülmektedir. Türkiye orta gelirli ülkeler arasında yer almaya devam etmekte olup dünya ekonomik gelişmişlik liginde henüz birinci lige çıkabilmiş değildir (ŞAHİN, 2002, s.265).

1980-1998 aralığında ihracat, ithalat ve Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH) birbiriyle ilişkilendirildiğinde, ihracattaki büyümenin ithalattaki büyümeye nazaran, GSMH artış oranından daha fazla arttığı görülmektedir. 1994 yılından itibaren ihracat/GSMH oranı yükselme trendine girmiştir. İhracatın ithalatı karşılama oranı 1980-1999 dönemi için ortalama %60 dolayındadır. Ancak önemli ölçüde dalgalanma görülmektedir (TOPRAK ve diğeri, 2001, s.374-375). 2001 yılına gelindiğinde ülkemiz iç talepteki büyük daralmaya ve TL'nin aşırı değer yitirmesine rağmen ihracatını ancak 31.340 milyon dolara çıkarabilmiş, aynı dönemde 40.410 milyon dolar ithalat yapmıştır.

Türkiye, dünyada yüksek enflasyonla yaşamak zorunda olan ender ülkelerden biridir. 1971 yılında yüzde 17,4 ile başlayan çift haneli enflasyon oranı bu güne kadar tek haneli enflasyona indirilememiştir. 30 yılı aşkın bir süredir enflasyonla yaşamaya alışmış iş dünyası da bu durumu bir kader olarak algılar hale gelmiş, oluşan bu beklenti kırılmadığından enflasyon kronik bir problem olarak günümüze kadar gelmiştir. 1994'te %100'ün üzerine tırmanan enflasyon oranı 1999-2001 döneminde %50'lere gerilemiştir. 2002 yılı itibariyle bakıldığında ise bu oranın %30'lar düzeyine inmiş ve 2003 yılında ise %18,4 olarak gerçekleşmiştir (DİNÇER-YILMAZ, 2003, s.75).

Özellikle 1980'li yıllarda, 24 Ocak ekonomik programının uygulamaya konulmasından sonra, ekonomi politikalarının sosyal içeriği zayıflamıştır. Piyasaya işlerlik kazandırmak ve makro ekonomik dengeleri fiyat mekanizmasına bırakmak anlayışı ile devletin ekonomiye müdahalesi azaltılmıştır. Bu politika anlayışı, gelir dağılımını iyileştirici sosyal politikaları uygulama imkanı bırakmamıştır. Ülkemizde gelir dağılımı ile ilgili 1994 yılında DİE tarafından yapılan son anket sonuçlarına göre hane halkları bazında yapılan en düşük %20'lik kesim toplam gelirin sadece %4,9'unu alırken, en yüksek %20'lik kesim %54,9'unu almaktadır. Bu anket sonuçlarına göre Türkiye'de bireysel gelir dağılımı bozulmuştur. Bu rakamlar en düşük gelir dilimi ile en yüksek gelir dilimi arasında 50,0'lık bir fark olduğunu göstermektedir. Görülüyor ki ekonomimizin yaşadığı krizler ve istikrarsızlıklar sosyal dengeleri de olumsuz yönde etkilemiştir (ŞAHİN, 2002, s.532).

2001 Yılı Programında ortaya konan verilere göre Türkiye'de nüfusun yüzde 8'i mutlak açlık, yüzde 24'ü ise ekonomik bakımdan yoksulluk sınırı altında yaşamaktadır. Eğitimli gençler arasında işsizlik oranı yüzde 22,4 gibi yüksek bir düzeye ulaşmıştır. Dünya Bankası verilerine göre ise 1,5 milyon kişi günde 1 doların altında bir gelir düzeyine sahiptir.

İstihdam konusundaki rakamları içeren tablo 2, 1991-2002 döneminde yaşanan krizlerin ve olumsuz performansın sonuçlarını yansıtmaktadır. Tablo 2'den gözlemlendiği üzere, 1991-2002 döneminde Türkiye ekonomisi istihdam üretememiş ve buna bağlı olarak işsizlik oranı artmıştır. Tarım kesiminde 2 milyon civarında istihdam azalması gerçekleşirken, sanayide sadece 1 milyon, hizmetler sektöründe ise 2,8 milyon istihdam olanağı ortaya çıkmıştır. Nüfus artışına bağlı olarak istihdam edilmeye ihtiyaç duyan

insanların sayısındaki artış sonucunda işsizlik oranı yüzde 7,8'den 10,6'ya yükselmiştir (DİNÇER-YILMAZ, 2003, s.76-77).

Tablo : 2 Sivil İstihdam ve İşsizlik (15 + Yaş, Bin Kişi)

Yıllar	Tarım Sektörü	Sanayi Sektörü	Hizmetler Sektörü	Toplam	İşsiz Sayısı	İşsizlik Oranı
1991	8.714	2.837	6.870	18.421	1.547	7,8
1995	8.634	3.218	8.042	19.893	1.607	7,5
1999	8.872	3.580	8.962	21.413	1.774	7,7
2002	6.745	3.888	9.654	20.287	2.412	10,6

Kaynak : DİNÇER-YILMAZ, 2003, s.76

1984 yılında Türkiye'nin ödemeler dengesi tablosu yeni bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Yeni ödemeler dengesi tablosunun hazırlanmasında temel amaç ödemeler dengesi istatistiklerinin uluslararası standartlara uygunluğunun sağlanmasıdır.

1984 yılından önceki kambiyo rejimine göre döviz üzerinden yapılan bütün işlemlerin ödemeler dengesine yansıtılması bir sorun yaratmamıştır. Ancak 1984 yılında kambiyo rejiminin serbestleşmesiyle yerleşik kişiler arasındaki döviz işlemleri hacminin önemli bir artış göstermesi nedeniyle bu işlemler yeni düzenlemeyle ödemeler dengesinin dışında tutulmuştur. Eski sistemde transit ticaret gelirleri diğer görünmeyenler içinde yer alırken, yeni sistemde transit ticaret dış ticaret hesabında yer almıştır (PARASIZ, 1998, s.236).

Ödemeler dengesinde dış ticaret dengesinin yalnızca mal hareketlerini yansıtabilmesi için, ithalatın CIF olarak değerlendirilmesi yerine FOB olarak değerlendirilmesi esası getirilmiştir.¹ 1985 yılından itibaren döviz kayıtları dışındaki kaynaklardan veri alınmaya başlanmıştır. Eski sistemde net olarak gösterilen cari işlemler dengesindeki bütün kalemler, yeni sistemde brüt yani giriş ve çıkış olarak yer almış, cari işlemler dengesi mal ve

¹ İthal mallarının üretildiği fabrikada, satış yerlerinde, taşıma arcında veya sınırdan girdiği andaki fiyatları birbirinden farklılık gösterir. Uygulamada CIF ve FOB olmak üzere iki türlü fiyat kullanılmaktadır. CIF fiyat malın ithalatçı ülkenin limanına vardığı andaki fiyatı olup, maliyet ile birlikte taşıma ve sigorta giderleri toplamından oluşur. FOB malın ihracatçının limanında gemiye yüklendiği andaki fiyatıdır, maliyet ile malın geminin güvertesine yüklenmesine kadar yapılan masrafları kapsar (SEYİDOĞLU, 1999, s.132).

hizmetler ile karşılıksız transfer olarak iki alt dengede toplanmıştır (KARLUK, 2002, s.505).

Eski sınıflandırmada orta ve uzun vadeli sermaye hareketlerinin bir alt kalemi olarak yer alan bedelsiz ithalat yeni sınıflandırmada cari işlemler dengesinin bir kalemi olarak değerlendirilmiştir. Ödemeler dengesinin yeni sınıflandırmasında bazı kısa vadeli dış borçlar kısa vadeli yükümlülükler olarak yer almıştır. Ayrıca bu yeni sınıflandırmada ödemeler dengesinin finansmanı amacıyla alınan krediler, ayrı bir kalem olarak sınıflandırılmıştır.

Eski sistemde Merkez Bankası'nın konvertibl ve konvertibl olmayan döviz varlıkları, Merkez Bankası'nca diğer ülkelere verilen krediler ve mevduat bankalarının döviz pozisyonları resmi rezerv hareketleri içinde yer almaktaydı. Yeni sınıflandırmayla bu krediler ve konvertibl olmayan dövizler, resmi rezervler dışında bırakılmış ve kısa vadeli krediler çıkışı olarak gösterilmiştir.

Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında 30 sayılı Karar Türkiye'de yerleşik olanların da ticari bankalarda döviz tevdiat hesapları açmalarına olanak vermiştir ve bunlar bankaların dış yükümlülükleri arasında yer alırken, yeni sistemde bankacılık sektörünün döviz yükümlülükleri arasında gösterilmemiş denkleştirici kalemler arasında yer almıştır (PARASIZ, 1998, s.237).

Tablo 3'te 1991-2000 döneminde dış ticaret hesabı açığı 2000 yılı dışında büyüyerek devam etmiştir. 1991- 1998 döneminde, ithalatı karşılama oranı 1994 yılı dışında ortalama %62 olmuştur. Yani Türkiye ihracat gelirleri ile ithalat ödemelerinin 2/3'ünden daha azını karşılayabilmiştir. 1995 yılından itibaren cari işlemler hesabı açıkla kapanmıştır. Kriz yılı olan 2000 yılında cari açık rekor bir seviye olan 9,8 milyar \$'a çıkmıştır. Son yıllarda ihracat duraklamaya başlamış, ithalat ise hızlı bir şekilde artarak 1995 yılında 35 milyar \$'ı aşmış, 1998 yılında 46 milyar \$ yaklaşmıştır. Bu gelişmenin bir sonucu olarak, dış ticaret açığı 1991 yılında 7,4 milyon \$, 1995 yılında 13,2 milyar \$ ve 1998 yılında 14,4 milyar \$ olmuştur.

Tablo : 3 Ödemeler Bilançosu (Milyon Dolar)

	1991	1995	1998	2000
A. Cari İşlemler Hesabı				
1. İhracat (fob)	11667	21975	26974	27774
Bavul Ticareti	0	0	36889	29444
2. İthalat (fob)	-21007	-35187	45921	54503
# Dış Ticaret Dengesi	-7340	-13212	-14412	22377
1. Hizmetler Hesabı Gelirleri	9307	16094	25802	22320
Turizm gelirleri	2654	4957	7177	7636
Faiz Gelirleri	935	1488	2481	2836
Diğer Hizmet Gelirleri	5718	9649	16144	11848
2. Hizmetler Hesabı Giderleri	-6816	-9717	-15325	-14987
Turizm Giderleri	-592	-911	-1754	-1711
Faiz Ödemeleri	-3440	-4303	-4823	-6299
Diğer Hizmet Giderleri	-2784	-4503	-8748	-6977
# Hizmetler Hesabı Dengesi	+2491	+6835	+11377	+7333
# Toplam Mal ve Hizmetler Dengesi	-4849	-6377	-3035	-15044
1. Karşılıksız Özel Transfer Gelirleri (net)	2879	3425	5568	5225
- İşçi Gelirleri	2819	3327	5356	4560
- Diğer	60	98	212	451
Karşılıksız Resmi Transfer Gelirleri (net)	2245	1071	159	214
# Cari İşlemler Hesabı Dengesi	+250	-2339	+2692	-9819
B. Sermaye Hareketleri Hesabı				
1. Doğrudan Özel Yabancı Sermaye Yatırımları	783	772	573	112
2. Portföy Yatırımları	648	237	-6386	1022
3. Diğer Uzun Vadeli Sermaye Hareketleri	-783	-79	3985	4276
Kredi Kullanımı	3784	4126	11505	17459
Mevduat (KMDTH-Net)	-497	1462	654	620
Borç Ödemeleri	-4070	-5667	-8174	-13803
4. Kısa Vadeli Sermaye Hareketleri, net	-3020	3713	1398	515
# Sermaye Hareketleri Dengesi	-2397	4643	-755	9445
C. Net Hata ve Noksan(*)	1116	2354	2197	-2623
# Genel Denge	-1029	4658	447	-2997
D. Rezerv Hareketleri	+1029	-4658	-447	-2997

Kaynak : DTM: Başlıca Ekonomik Göstergeler ve TCMB Yıllık Raporları, (*) Net hata ve noksan kalemi içinde karşılık kalemleri ve ödemeler finansmanı ile ilgili işlemler yer almaktadır.

4001. Siyasi İstikrarsızlıklar ve Siyaset Bürokrasi İlişkileri

Türkiye'nin 1990 yılından itibaren yaşamaya başladığı mali çöküntü ile birlikte, söz konusu dönemde yapılan seçimlerde, bir önceki seçimde ülke barajını aşmayan siyasi partiler oy patlaması yapmışlardır. Böylesine sık iktidar değişikliği yaşanmasının temel nedeni, seçmenlerin siyasi iktidarların maliye politikalarına olan güvensizliği olarak yorumlanabilir.

1980 sonrasında kişi başına gelir seviyesinin hızlı bir yükseliş göstermesi ve dünya ile hızlı bir bütünleşme sürecine girilmesi sonucunda refah toplumu olma yolunda önemli bir adım atan Türkiye’de, 1990 sonrasında yaşanan ekonomik buhranlar ve refah kaybı, bireyleri bu kayıpları bir an önce telafi edebilecek siyasi iktidar arayışına sokmuştur. Seçmenler, kendi refahlarının üzerinde ciddi bir tehdit olarak gördükleri kamusal sistemi idare ettiklerine inandıkları siyasal iktidarları, yine kendi refahlarını savunma pahasına alaşağı etmişler ve her seçimde yeni bir partiyi denemek istemişlerdir. Her seferinde daha ciddi bir refah kaybı ile karşılaştıkça, yapılan her yeni seçim farklı siyasi iktidarlar getirmiştir (YERELİ, 2003, s.122).

Ülkemizde siyaset ile kamu yönetimi arasındaki ilişki sağlıklı bir temele sahip değildir. Bir yandan siyaset kurumu, bürokrasinin gündelik işleyişine gereğinden fazla müdahil olurken, diğer yandan bürokrasi esasen siyaset kurumu tarafından belirlenmesi gereken politika ve stratejiler konusunda siyasetten yeterli girdi almadan çalışma alışkanlığını sürdürmüştür. Sonuçta politika ve uygulama farklılaşmış, siyaset kurumu kendisinin ürünü olarak görüp sahiplenmediği politikaları ihmal etmiş, bürokrasi ise gündelik çalışmalarında sık siyasi müdahaleler nedeniyle rasyonel olmayan kararlar almaya zorlanmıştır.

Bu şartlar altında, uluslararası finans kurumlarının da etkisi ile ekonomi ve siyaset arasındaki bağlantıları zayıflatmaya dönük politikalar gündeme gelmiştir. Son yıllarda, Merkez Bankası’nın bağımsızlığı ve sayıları her geçen gün artan düzenleyici ve denetleyici kurullar ve kurumlar, siyaset ile bürokrasi ilişkilerine yeni bir boyut getirmişlerdir. Mevcut siyasi kültürün ve ilişkilerin yansıdığı bu hızlı geçiş içinde siyaset ile düzenleyici kuruluşların ilişkisi sağlıklı bir baza oturtulamamış, siyasetin politika belirleme konusundaki konumu net bir şekilde ortaya konamamış, düzenleyici kurulların ise karar almada özerk olmaları ile hesap verme sorumlulukları arasındaki hassas çizgi yeterince net ve açık bir şekilde çizilememiştir (DİNÇER-YILMAZ, 2003, s.77-78).

4002. Avrupa Birliği’ne Uyum

Avrupa Birliği’ne aday ülkelerin, kamu yönetimlerini Avrupa yönetim alanının güvenilirlik düzeyine yetiştirecek biçimde geliştirmeleri için ortak ilkeler, usuller ve yapısal düzenlemeler bakımından kabul edilebilir bir eşiği yakalamaları zorunludur. Aday

ülkelerden, yalnızca kurumların ve yönetim usullerinin mevcut mevzuatla uyum sağlamaları değil, aynı zamanda öngörülebilir bir gelecekteki yeni düzenlemeleri benimseme kapasitesine de sahip olduklarını kanıtlamaları beklenmektedir.

Avrupa yönetim alanını tanımlayan ve aday ülkelerin de birliğe üyeliği için gerekli yönetsel kapasiteye ulaşmasında uygulanacak ölçütleri somutlaştıran temel ilkeler dört grupta toplanmıştır:

- Güvenilirlik ve öngörülebilirlik (yasal belirginlik)
- Açıklık ve saydamlık
- Hesap verme sorumluluğu
- Verimlilik ve etkinlik

Bu temel ilkelerin aday ülkelerin kamu yönetimlerinde kabul edilebilir asgari bir düzeyde uygulamaya dönüşmesi özellikle birlik müktesebatının fiilen uygulanmasına olanak vermesi anlamında tam üyelik gereklerini yerine getirmelerinin koşullarından biridir(TÜSİAD, 2002, s.191-192).

Bu bağlamda, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyelik hedefi doğrultusunda yönetim yapısını, katılmayı hedeflediği topluluk standartlarına kavuşturma çabası, kamu yönetiminde yeniden yapılanma açısından önemli bir değişim faktörü olarak gündeme gelmektedir.

1963 yılında imzalanan Ankara Anlaşması, 1970 yılında imzalanan Katma Protokol, 1987 yılında yapılan Tam Üyelik başvurusu, 1995 yılında sağlanan Gümrük Birliği ve nihayet 1999 Helsinki zirvesi ile kabul edilen aday ülke statüsü, Avrupa Birliği yolunda alınan mesafeyi göstermektedir (<http://www.abgs.gov.tr>). Aday ülke statüsü alındıktan sonra; Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki ilişkiler; Katılım Ortaklığı Belgesi, Ulusal Program, İzleme Raporları, Katılım Öncesi Ekonomik Program ve Ulusal Kalkınma Planı gibi bir dizi plan ve program tarafından şekillendirilmeye başlanmıştır. Bu kapsamda ülkemizin mevzuat ve kurumsal yapı olarak Avrupa Birliği'ne uyumu temel bir unsur olarak gündeme gelmiştir. Kopenhag Kriterleri çerçevesinde siyasi ve ekonomik alanlarda ve müktesebata uyum sağlanması konusunda çok yönlü çabalar yoğunlaşmıştır.

1980'li yıllarda Avrupa Birliğine üye olduktan sonra ekonomik olarak hızla büyüyen ve Avrupa fonlarından yararlanarak refah düzeyini yükselten Yunanistan, İspanya, Portekiz gibi ülke örnekleri, ülkemizin zamanında Avrupa Birliğine üye olamamasının ortaya çıkardığı maliyetleri göstermek bakımından önem teşkil etmektedir (DİNÇER-YILMAZ, 2003, s.78-79).

4003. Aşırı Büyüme ve Merkezileşme

20. yüzyıl, devletlerin işlevsel olarak büyüme çağıdır. Yüzyılın son çeyreğinde tekrar hegomonik bir konuma gelen liberalizm, piyasa söylemi ve özelleştirme uygulamaları devletleri ciddi ölçekte küçültememiştir. Türkiye de bu süreçten bağımsız değildir. Kaldı ki, yoksulluk ve kalkınma sorunu ile karşı karşıya olan Türkiye için merkezi devletin üreteceği hizmetler yaşamsal bir öneme sahiptir. Merkezi devlet Türkiye'de, hem refah devletinin hem de kalkınma sorunsalının gerektirdiği işlevleri üstlenmiş durumdadır. Değişim ve kalkınma, sürekli olarak yeni hizmet türlerinin gündeme gelmesi biçiminde devletin örgütsel yapısının genişlemesine sebep olmuştur (<http://www.tusiad.org/yayin/gorus45/ogseylan.pdf>).

Türkiye'de devletin büyümesi ve ekonomik özgürlüklere müdahale etmesi ile birlikte, siyasi otoritenin tercih ettiği sermaye grupları gelişim gösterebilmiş ve doğal olarak gerçekleşmesi gereken toplumdaki sosyolojik farklılaşma da devlet eliyle tesis edilmeye çalışılmıştır. Devletin büyümesi sonucunda siyasi otorite, politik gücüne ek olarak ekonomik gücü de eline geçirmiştir. Böylece iktidar tekelleşmeye başlamıştır. Bu süreç toplumda demokratik olmayan bir yapının oluşmasına yol açarken, demokratikleşmeyi de geciktirmiş ve politik yozlaşmanın önünü açmıştır.

Türkiye'de devletin büyümesinin sosyo-ekonomik sonuçlarını, genel olarak kamu ekonomisinin sorunları olarak değerlendirebiliriz. Bunlar; (YERELİ, 2003, s.104-107).

- Enflasyonun son 30 yıldır oldukça yüksek boyutlarda seyretmesi,
- Bütçe açıkları ve kamu kesimi açıklarının yüksekliği,
- Ağır vergi yükü ve kayıt dışı ekonominin yüksek boyutları
- Ağır iç borç ve dış borç yükü,

- Kamu iktisadi teşebbüslerinin finansman açıklarının giderek yükselmesi,
- Sosyal güvenlik sistemi açıklarının oldukça yüksek boyutlara ulaşması,
- Yerel yönetimlerin finansman sorunları ve belediye iktisadi teşebbüsleri sorunu,
- Aşırı derecede bürokratikleşme (bürokrasinin genişlemesi, kırtasiyecilik, gereksiz formaliteler, kuralcılık, yönetimde gizlilik ve örtbas etme, işlerin ağır yürümesi, verimsizlik, israf ve savurganlık, bürokratik güç ve yetkiyi devretmeme, personel araç, gereç ve hizmet ünitelerinin artması, vatandaşların yönetime ulaşmasındaki güçlükler),
- Siyasal yozlaşmalar (rüşvet, zimmet, irtikap, adam kayırmacılık, hizmet kayırmacılığı, rant kollama, hizmetsiz memuriyetlik, vs.),
- Kurumlararası koordinasyon yetersizliği, kontrol ve denetimlerdeki yetersizlik.

Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını gerektiren en önemli unsurların başında, merkezden yönetimin çok kapsamlı ve aşırı bir biçimde uygulanması gelmektedir. Türkiye’nin büyük coğrafyası içinde, hemen hemen tüm kamu görevlilerinin merkezden yönetilmesi, bunlarla ilgili tüm yetkilerin merkezden kullanılması, kamu yönetimini tıkayarak, işlemez bir duruma sokmakta ve verimsizliğe neden olmaktadır (<http://www.tusiad.org/yayin/gorus/38/pdf/sec13.pdf>).

Aşırı merkezileşme sonucunda, merkezi idare oldukça büyük ve hantal bir yapıya dönüşmüştür. 2.600.000 civarındaki kamu çalışanlarının yaklaşık %16’sı Ankara’da bulunmaktadır. Sadece Ankara’da çalışanların sayısı; Maliye Bakanlığında 15.200 kişi, Milli Eğitim Bakanlığında 5.800 kişi, İçişleri Bakanlığında 2.410 kişi, Başbakanlıkta 2.186 kişi, SSK’da 4.417 kişi, MTA’da 2.933 kişidir. Bürokrasi, çalışan sayısı bakımından 1981-2000 yılları arasında yılda ortalama yüzde 2.67 oranında büyümüştür.

Aşırı merkezi bir yapı içinde bir yandan merkezi birimler kendilerinden beklenen stratejik liderliği ve politika belirleme özelliğini yitirerek gereksiz ayrıntılara ve kırtasiyeciliğe boğulurken, diğer yandan sağlıklı bir işbölümünden ve görev tanımından yoksun yapılar birbirleriyle uyumsuz bir şekilde değişmiş ve büyümüş, aynı alanda hizmet sunan kurumların sayısı artmış, kurumsal kargaşa ve çatışmalar yoğunlaşmıştır. Koordinasyonun zayıfladığı, kaynak israfının arttığı ve hizmet kalitesinin düştüğü bu

ortamda, halkın beklentilerine ve ihtiyaçlarına uygun kamu hizmeti üretimi nicelik ve nitelik olarak gerilemiştir.

Mali sektör ve bankacılık başta olmak üzere bir çok alanda ortaya çıkan sorunlar, enerji sektöründe kayıplar ve yüksek maliyetler, kamu harcamalarında verimsizlik ve israf, imar uygulamalarında sorunlar ve çarpık şehirleşme, yolsuzluklar gibi bir dizi sorun bu aşırı büyümüş, hantal ve kendi sorunlarına dönük halde kaynak tüketen merkezi mekanizma içinde gelişmiştir (DİNÇER-YILMAZ, 2003, s.88-89).

Günümüzde kaliteli bir kamu yönetiminin en belirgin ilkeleri demokratik, saptanmış standartlara ve hukuka uygun, saydam ve verimli olmasıdır. Aşırı büyümüş ve merkezileşmiş bir yapıyla bu ilkelerin sağlanamayacağı açıktır (<http://www.tüsiad.org/yayin/gorus/38/pdf/sec13.pdf>).

4004. Kamu Mali Yönetiminde Kriz ve Borç Yönetimi

Kamu mali yönetimindeki kriz, değişim ihtiyacının en somut göstergelerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Gelir toplamakta zorlanan, kayıt dışı ekonominin büyüklüğü nedeniyle vergi gelirlerini tabana yayarak vergide adaleti sağlayamayan, gelirlerinin çok üzerinde harcama yapan yönetimler mali disiplinin bozulmasına ve bütçe açıklarının hızla artmasına yol açmaktadır (DİNÇER-YILMAZ, 2003, s.93).

Türkiye’de son 50 yıldır denk bütçe ilkesinden vazgeçilmesi yada borçlanma politikasının kabulü, seçmen katında vergisiz devlet olabileceği yanılgısını doğurmuş ve mali disiplini yok etmiştir. Mali disiplinin yok olması ile birlikte kayıt dışı ekonomi içinde piyasa güçlerine paralel olarak bir de kayıt dışı kamusal faaliyetler gelişmiştir (AKALIN, 1995, s.76).

Merkezi hükümetin gelir ve giderlerinden önemli bir kısmı bütçe dışında oluşturulan döner sermayeli işletmeler, fonlar, sosyal tesisler, vakıflar, dernekler, işletmeler ve özel hesaplar gibi kuruluşlara kaydırılmıştır. Bütçe gelir ve gideri niteliğindeki bazı işlemler bu tür kuruluşlar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bu tür kuruluşların faaliyetleri hacim olarak bütçe ile yarışan bir düzeye gelmiştir (<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/diger/2000malirapor.pdf>).

Geleneksel olarak, 1980 öncesinde bütçe giderlerinin sektörel dağılımı, belli bir düzenlilik göstermektedir; cari harcamalar bütçenin yaklaşık yüzde 45'ini, yatırım harcamaları yüzde 20-25'ini, transfer harcamaları da kalan yüzde 30-35'lik kısmı teşkil etmektedir. Bu geleneksel eğilim 1980 sonrası çizgisini değiştirmiştir (KEPENEK-YENTÜRK, 2003, s.248).

1980 sonrası, özellikle artan istihdama bağlı olarak personel harcamaları ile faiz ödemelerinde oldukça ciddi bir artış söz konusudur. 1983 yılı 100 kabul edildiğinde; bütçenin geçici rakamlarına göre 2002 yılında endeks personel harcamalarında 3.267.313; faiz ödemelerinde 20.378.571; diğer cari harcamalarda 1.950.684; KİT'lere yapılan transfer harcamalarında 566.780; yatırım harcamalarında 1.140.346 seviyesine yükselmiştir.

Konsolide bütçenin faiz yapısı ele alındığında, faiz ödemelerinin bir yük halini aldığı açıkça görülmektedir. Dış borç faizlerinde, 1983=100 şeklinde kabul edilince endeks 2002 yılında 4.534.615; iç borç faizlerinde ise 46.125.000 olarak gerçekleşmiştir. Devlet, yurt içi tasarruf piyasalarına müdahale ederek büyük tasarruf sahiplerini reel olarak daha zengin hale getiren bir iç borçlanma politikası izlemiştir (YERELİ, 2003, s.113).

Tablo : 4 Bütçe Kompozisyonu Program Olarak GSMH'ye Oran(%)

Yıllar	Program			
	Cari	Yatırım	Transfer	Toplam
1991	11,1	3,3	9,4	23,8
1995	9,1	2,1	11,0	22,2
1999	10,7	1,8	17,5	30,0
2002	10,6	2,0	22,3	35,0

Kaynak : DİNÇER-YILMAZ, 2003, s.94

1991-2002 döneminde genel olarak bütçe/GSMH oranının yaklaşık olarak iki katına çıktığı gözlenmektedir. Bu çarpıcı artışa karşılık, yatırım harcamalarının GSMH'ye oranı %2'ler düzeyinde kalmış, cari harcamalarda %10 seviyesinde dalgalanmalar olmuş, bütçedeki artışın asıl kaynağı olan transfer harcamalarında ise çok hızlı bir tırmanış gerçekleşmiştir. Esas itibariyle iç borç faiz harcamalarından kaynaklanan bu artış

sonucunda, transfer harcamalarının GSMH'ya oranı gerçekleşme bazında 1991'deki %8,3 düzeyinden 2002 yılında %28,6'ya yükselmiştir.

Tablo: 5 Bütçe Kompozisyonu Gerçekleşme Olarak GSMH'ye Oran(%)

Yıllar	Gerçekleşme			
	Cari	Yatırım	Transfer	Toplam
1991	10,4	1,8	8,3	20,5
1995	8,2	1,2	12,4	21,8
1999	11,7	2,0	22,2	35,9
2002	11,2	2,5	28,6	42,2

Kaynak : DİNÇER- YILMAZ, 2003, s.95

Özellikle son dönemlerde bütçe program rakamları ile gerçekleştirmeleri arasında ciddi sapmalar meydana gelmiştir. 1999 yılında GSMH'ye oranı %30 olması programlanan bütçe %35,9 olarak gerçekleşirken , 2002 yılında bu oranlar sırasıyla %35'e karşılık %42,2 olmuştur. Bu sapmalar bütçenin kompozisyonu ile birlikte genel olarak bütçe disiplininin de bozulmuş ve başlangıç bütçe rakamları büyük oranda anlamını yitirdiğini göstermiştir. Ayrıca yıl içinde meydana gelen Meclisin ve kamuoyunun denetimine açık olmayan bu sapmalar şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu bakımından bütçenin sorunlu bir durumda olduğunu göstermiştir.

Mevcut bütçe sistematığı fonksiyonel anlamda sınıflandırılmaya da müsait değildir. Şeffaflığı ve stratejik bakış açısını olumsuz yönde etkileyen bu durum nedeniyle TBMM'de yapılan bütçe tartışmaları sonuç odaklı olmak yerine, genel harcama büyüklükleri üzerinde yoğunlaşmaktadır (DİNÇER-YILMAZ, 2003, s.94-96).

Türkiye'de 1990'lı yıllarda konsolide bütçe harcamalarının miktar ve bileşimi gelirin yeniden dağılımını olumsuz etkilemiştir. Sosyal hizmet harcamalarına ayrılan pay bakımından, ülkemiz, orta düzeyde gelişmiş ülkeler içinde maalesef geri sıralarda yer almıştır. Sosyal hizmet harcamalarındaki bu azalma şu gelişmelere bağlanabilir: Birincisi sözü edilen dönemde normal kamu gelirleri reel olarak gerilemiştir. Devlet, harcamalarını finanse etmek için giderek daha fazla iç ve dış borçlanmaya başvurmak zorunda kalmıştır. Artan borç stoku konsolide bütçe üzerinde borç ve faiz ödemeleri yükünü ağırlaştırmıştır.

Özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren borç faiz ödemeleri konsolide bütçe harcamalarının 1989-1993 döneminde %20'sini, 1994-1998 döneminde %35'ini aşmıştır. Faiz ödemeleri transfer niteliğinde olduğundan ekonomide gelir ve kaynak dağılımını bozmuş, enflasyonist baskıları artırmıştır (ŞAHİN, 2002, s.485).

Tablo: 6 Konsolide Bütçe Harcamaları Fonksiyonel Dağılımı (%)

	1981	1985	1989-92	1993-94	1995-97	1998	1999	2000	2001	2002
1.Genel İdare Hizmetleri	66.5	50.4	39.9	39.2	41.0	66.5	50.4	41.3	38.4	42.9
Genel Hizmetler	45.1	25.9	21.9	23.0	26.2	41.1	25.9	24.1	26.0	25.0
Savunma	17.8	21.0	13.0	11.4	11.3	17,8	21.0	13.1	10.9	13.8
2.Ekonomik Hizmetler	18.5	22.8	16.7	12.8	9.9	18.5	22.8	16.4	14.7	10.5
3.Sosyal Hizmetler	14.9	15.6	24.5	20.1	16.0	14.9	15.6	20.6	23.0	17.4
Eğitim, kültür, turizm	10.9	11.6	19.1	15.6	11.7	10.9	11.6	15.5	14.5	13.5
Sağlık	2.9	2.7	4.4	3.7	3.2	2.9	2.7	3.8	3.9	3.5
4.Borç Faiz Ödemeleri	0.1	11.2	19.4	28.4	33.2	10.8	11.2	21.2	23.7	29.2

Kaynak : TC Maliye Bakanlığı 1981-1996, 1999 Bütçe Gerekçeleri, www.spk.gov.tr

Kamu mali yönetiminde ortaya çıkan sorunların kaynaklarına bakıldığında bütçenin stratejik bir perspektife dayanmayışı önemli bir faktör olarak ortaya çıkmaktadır. Geleceğe dönük amaç ve hedefler belirleyerek, bütçelerin bu hedef ve amaçları gerçekleştirmeye dönük bir şekilde hazırlanmadığı gözlemlenmektedir. Bu nedenle bütçe tartışmaları ayrıntılar ve gereksiz formaliteler ile sınırlı kalarak, bütçe gerçekleştirmelerinin Meclis tarafından hesap verme sorumluluğu içinde incelenmesi zayıf kalmaktadır. Başlangıçta ölçülebilir performans göstergeleri oluşturulmadan yapılan bir bütçenin performansa dayalı olarak denetlenmesi de mümkün olamamakta, bütçe denetim süreci daha çok harcamalar üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Bütün bu zaafılar bütçe disiplini bozarak, resmi olarak görünen açığın çok üzerinde bir borçlanma gereği doğurarak, borçlanma sürecini yönetilmez bir hale sokmuş ve enflasyon kontrol altına alınamamıştır.

Özellikle 1990'lı yıllarda bütçe içinde yatırımların payı ihmal edilebilir oranlarda kalırken, personel dahil cari harcamaların ve faiz harcamalarının payı son derece yüksek düzeylere tırmanmıştır. Örneğin 1999 yılında tek başına personel harcamalarının merkezi hükümet harcamaları içindeki payı %24 iken , faiz ödemelerinin payı %36'ya yükselmiştir. Toplanan vergilerin faiz geri ödemelerine kullanıldığı, yüksek faiz dışı fazla verilmesine rağmen piyasalarda güven oluşturulamadığı için reel faiz oranları düşürülemedi. Bu ortamda kamu yönetimi halka hizmet yerine borçların çevrilmesine odaklanmıştır.

Tablo: 7 Borç Stoku Gerçekleşmeleri

Yıllar	İç Borç Stoku (Trilyon TL)	Reel Faiz Oranı (%)	İç Borç Stoku/GSMH (%)	Dış Borç Stoku (milyon \$)	Dış Borç Stoku (milyon \$) (*)	Dış Borç Stoku/GSMH (%)	Dış Borç Stoku/GSMH (%) (*)	Bütçe Açığı/GSMH (%)
1991	98	6,7	15,4	32.590	39.677	26,1	31,7	-5,3
1992	194	6,8	17,6	33.598	40.320	26,0	31,3	-4,3
1993	357	7,1	17,9	36.237	43.522	26,2	31,5	-6,7
1994	799	1,3	20,6	39.550	48.975	39,1	48,4	-3,9
1995	1.361	6,3	17,3	39.472	50.951	30,7	39,6	-4,0
1996	3.149	16,7	21,0	36.106	48.479	25,9	34,8	-8,3
1997	6.283	16,3	21,4	34.785	46.542	24,2	32,4	-7,6
1998	11.613	15,2	21,7	35.678	48.656	20,8	28,4	-6,9
1999	22.920	24,6	29,3	37.645	48.643	26,0	33,6	-11,6
2000	36.421	-9,5	29,0	43.387	57.469	23,2	30,7	-10,2
2001	122.157	13,2	69,2	41.147	65.490	33,6	53,4	-16,2
2002	149.870	8,5	54,8	54.550	74.923	32,6	44,8	-14,3

Kaynak : DİNÇER-YILMAZ, 2003, s.99, (*) MB Borç Stoku Dahil

Tablo 7'de görüldüğü üzere, 1991-2002 döneminde kamunun iç borçlarının milli hasılaya oranı %15 düzeyinden %55 düzeyine sıçramış, aynı dönemde dış borçların oranı ise %26'dan %33 seviyesine yükselmiştir. Merkez Bankası borç stoku da dahil edildiğinde, dış borç stokunun milli hasılaya oran olarak 2002 yılında %45 mertebesine ulaştığı anlaşılmaktadır. Özellikle iç borçlanmada gözlenen artışın 1990'lı yılların son dönemlerinde yoğunlaştığı, 2001 yılında iç borçların GSMH'ye oranının %70 seviyelerine tırmandığı gözlemlenmektedir. Bütün bu değerler sürdürülemez bir noktaya doğru giden kamu maliyesinin açık göstergeleri olarak 1990'lı yıllarda kötü yönetimin sonuçlarını yansıtmaktadır. İç dinamiklerle çözülemeyen bu sorunlu yapı sonuçta krizlere yol açmakta, bu krizlerle birlikte uluslararası finans kurumları devreye girmektedir. Borçlanma, faiz ve milli hasıla ilişkisine diğer bir açıdan yaklaşıldığında aşağıdaki tablo ile karşılaşılmaktadır.

Tablo: 8 Borç, Faiz, GSMH İlişkisi

Yıllar	İç Borç Servisi (Milyon Dolar)	Reel Faiz (TL, ex ante)	Dış Borç Servisi (Milyon Dolar)	Toplam Borç Servisi/GSMH
1991	11.430	9.2	3.861	10.1
1995	34.183	25.3	7.430	24.2
1999	57.061	32.0	7.769	34.6
2002	83.083	29.8	9.353	50.9

Kaynak : DPT

Kamu kesimi özellikle 1990'lı yılların son dönemlerinden itibaren borç çevirmeyle meşgul olmaya başlamıştır. 1991-2001 döneminde iç borç servisi 7,2 kat artarken, dış borç servisi 2,4 kat, toplam borç servisi ise 6 kat artış göstermiştir. 2002 yılında 180 milyar dolar civarında bir GSMH ile 92 milyar dolardan fazla iç ve dış borca sahip bir ülke olarak Türkiye riskli bir ülke olarak algılanmaya başlanmış, bu durum nedeniyle iç ve dış piyasalarda yüksek oranlarda faiz ile yeniden borçlanarak mevcut borçlarını çevirmek zorunda kalmıştır (DİNÇER-YILMAZ, 2003, s.99-101).

4005. Kamu Denetim Sisteminin Etkisizleşmesi

Mevcut denetim sistemimiz uzun süredir gerek yapılanması gerekse fonksiyonları itibariyle ciddi eleştirilere maruz kalmaktadır. Yönetim ve denetim sistemi ile anlayıştaki çarpıklık ve yanlışlıklar söz konusu eleştirilerin kaynağını oluşturmaktadır. Türk denetim sisteminin en temel sorunlarından birisi, uluslararası standartlardan ve Avrupa Birliği'nin öngördüğü sistemden çok farklı özellikleri bünyesinde barındırıyor olmasıdır (<http://www.ceterisparibus.net/arsiv/kamudenetimi.doc>).

Kamu mali yönetim sistemimizin ve yasal çerçevenin yetersizliği ve eksikliği denetimin etkinleştirilmesi önündeki engellerden biridir. Bütçenin parçalanmış yapısı ve kamusal işlemlerin dar bir bölümünü kapsaması, bütçe üzerindeki mali kontrolü zaafa uğratmaktadır. Bütçenin değerlendirmeye elverişli olmayışı, mali yönetimin önemli bir unsuru olan saydamlık yapısının dağınıklığı ve borç yönetiminin genel kabul görmüş standartlara uygun bir biçimde yürütülmesi konusundaki sorunlar kamu mali sisteminin yapısal sorunlarıdır.

Türkiye’de uygulanan denetim, genellikle, şekli unsurları ön plana çıkarmakta ve bir çeşit törenciliğe neden olmaktadır. Bu durum, kamu yönetiminin denetlenmesinden çok, bürokratik işlemlerin artmasına ve kırtasiyeciliğe yol açmaktadır. Şekilciliğin ön plana çıkmasının bir diğer sonucu, katı uygulama örneklerine tanık olunmakta ve yaptırımlar, özellikle, kamunun özel sektör üzerindeki denetimi alanında faaliyetlerin durdurulmasına kadar gidebilmektedir. Faaliyetin durdurulması sonucunu doğuran yaptırımların, aynı şartlardaki tüm taraflara eşit bir şekilde uygulanması haksız rekabetin ortadan kaldırılması için zorunludur. Bu nedenle, devletin özellikle ekonomik alanlardaki denetimini bütün piyasaya eşit ve aynı duyarlılıkta uygulayarak haksız rekabete yol açmaması sağlanmalıdır (<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der49m3.pdf>).

Türkiye’de gerek yasal düzenlemelerle gerekse fiili uygulamalarla denetimsiz alanlar yaratılmaya devam edilmektedir. Denetimden kaçış olarak nitelendirilebilecek bu uygulamalar Türk denetim sisteminin en önemli sorunlarından birisidir.

Türkiye’de genel olarak denetim, öncelikli ve riskli alanları dikkate alan stratejik planlara ve yıllık programlara uygun olarak yürütülmemektedir. Stratejik planlama gelecekte elde edilmesi hedeflenen sonuçlar ile bu sonuçlara nasıl ulaşılacağı ve başarı derecesinin nasıl ölçülüp değerlendirileceği hakkında kararların alınması amacıyla başvuru kesintisiz ve sistemli bir süreç olarak tanımlanabilir. Türkiye’deki denetim birim, organ ve kurumlarının ellerinde bulunan kısıtlı kaynakları (personel, taşınır ve taşınmaz mallar) kendilerine verilen görevleri layıkıyla yerine getirebilmek için dengeli bir biçimde dağıtmak üzere stratejik planlamaya gerekli önemin verilmemesi ciddi bir eksikliklerdir.

Denetim sisteminin ağırlıklı olarak uygunluk denetimine odaklandığı görülmektedir. Türkiye’deki denetim birim, kurul ve organları bu geleneksel görevinin yanı sıra mali tabloların doğruluğunun ve güvenilirliğinin denetimi, mali sistemlerin ve iç kontrol mekanizmalarının denetimi ve performans denetimi gibi çağdaş denetim uygulamaları konusunda arayış çabalarını sürdürmekte olup yeni denetim çalışmalarını henüz yeterli olgunluğa ulaştıramamışlardır (DPT, 2000, s.100-103).

Denetim mensuplarının hizmet içi eğitimlerine gereken önemin verilmemesi, işlerin sistemli ve programlı bir eğitim yerine “usta-çırak” ilişkisi içinde yürütülmesi, hızla değişen bir ortamda faaliyet gösteren denetim mensuplarının mesleki yeterliliklerinin eksik kalması sonucunu doğurabilmektedir.

Denetim faaliyetlerinin ve raporlarının kamuoyunun bilgisine, değerlendirmesine sunulmaması, saydamlık ve hesap verme sorumluluğu açısından büyük bir eksikliklerdir. Denetimde yıllık hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını, bu hedeflere ulaşmanın toplam maliyetini, erişilemeyen hedefler varsa bunların nedenlerini açık bir biçimde gösteren raporlar hazırlanmamakta, hazırlananlar da kamuoyuyla paylaşılmamaktadır. Bürokratik işleyiş içinde kalan ve kamuoyunca değerlendirilemeyen raporların, denetime ve genelde kamu yönetimine katkısı bulunmamaktadır (<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/İcerik/der49m3.pdf>).

Kuruluşların teftiş birimleri, bakanlık teftiş kurulları, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulu, Sayıştay, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu, Mülkiye Müfettişleri ve İçişleri Bakanlığı Kontrolörleri, denetim sistemindeki aktörlerin sayısındaki fazlalığı ve görev bölüşümündeki karmaşıklığı göstermek bakımından tipik örneklerdir. 2003 yılı Haziran ayı itibariyle, 50’den fazla teftiş kurulunda 23.104 müfettiş, kontrolör, denetmen, hesap uzmanı ve diğer denetçi görev yapmaktadır. Belediyelerdeki müfettişler ile KİT’lerdeki teftiş kurullarında görev yapanlar, bu sayıya dahil değildir. Bütün bunlara rağmen yaşanan yolsuzluk ve usulsüzlükler, uluslararası alanda ve kamuoyu nezdinde kamu yönetimini küçük düşürmektedir.

Çok sayıda, birbiriyle zaman zaman örtüşen, kurallara göre çalışma üzerinde yoğunlaşan ve hata bulma ağırlıklı denetimin sonucunda yöneticiler iş yapamaz hale getirildikleri gibi, israf ve yolsuzluklara da herhangi bir çözüm üretilmemektedir. Aşırı ve etkisiz denetim, kurallara uydurularak yapılan rasyonel olmayan harcamaları meşrulaştırmak durumunda kalmaktadır(DİNÇER-YILMAZ, 2003, s.104).

4006. Yolsuzluklar

Tarih boyunca toplumların önemli bir sorunu olagelmiş yolsuzluğun genel kabul gören tanımı “kamu görevinin özel çıkar için kullanılmasıdır”. Siyasi istikrarsızlık, yüksek enflasyon, gelir dağılımındaki dengesizlikler, toplumsal yozlaşma, şeffaf olmayan kamu yönetimi, denetimlerin yetersizliği gibi bir çok unsur yolsuzluğun nedenleri arasında sayılabilir.

Son yıllarda ülkemizin gündeminde en çok yer tutan konulardan birisi olan yolsuzluk, yol açtığı kaynak israfı ve toplumsal refah kaybının yanı sıra toplumsal değerleri de aşındırmaktadır. Yaşanan ekonomik krizler, krizlere dayanıklı güçlü bir ekonomi için kısa vadeli olmayan çözüm arayışlarını da beraberinde getirmiştir. Bu çerçevede, yolsuzluklarla mücadelenin gerekliliği, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında ana gerekçelerden biridir (<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der49m3.pdf>).

1980’li yıllarda kamuoyunun bilgi alanı içine giren yolsuzluk olaylarında olağanüstü bir yoğunlaşma gözlemlenmiştir. Bilindiği gibi 1980 sonrası Türkiye’nin siyasal tartışma gündeminin bir numaralı maddesi politikacıların ve kamu yöneticilerinin yolsuzlukları olmuştur (ŞAYLAN, 1995, s.14).

Türkiye’de maalesef 1980 sonrasında Cumhuriyet tarihimizin hiçbir döneminde görülmeyen bir Yatırım Teşvik Politikası izlenmiş ve sistemin işleyişinde önemli yozlaşmalar görülmüştür. Özellikle, kalkınmada öncelikli yörelerde verilen işletme ve yatırım kredileri ile ilgili mevzuat değişikliğinin yapılmasından sonra pek çok kişi “Teşvik Kredisi” adı altında Türkiye Kalkınma Bankası (TKB)’dan milyarlarca TL almıştır. TKB’den kredi alanların çoğunun Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerine yatırım yapmış gibi görünerek teşvik kredisi sağladıkları ve aldıkları kredileri başka yerlerde ve başka amaçlarla kullandıkları tespit edilmiştir. Hayali ihracattan sonra ülkemizde bir “Hayali Yatırım” skandalı yaşanmıştır (AKTAN, 1999, s.135).

Siyasal iktidarlar, kamu personeline ilişkin olarak “yeterlik sistemi” ilkeleri yerine “siyasal yağma” ve “ganimet sistemini” yeğ tutmaktadırlar. Bunun sonucu olarak iktidara gelen siyasi parti yada partiler, elinden geldiğince bürokratik kadroları kendi yandaşları ile

doldurmak yoluna gitmektedir. Bu yarış, artan bir hızla devam etmekte ve bürokrasiyi siyasallaştırmaktadır.

Yasalar ne derse desin, siyasal iktidarlar iş başına geldiklerinde her zaman parti çıkarlarını gözeten atamalar yapabilmişler, diledikleri kimselerin hizmete alınmalarında etkili olmuşlar ve özellikle üst yönetim kademelerinde siyasal düşüncelerle istedikleri değişiklikleri yapabilmiş ve bütün bu işlemlerini yasaların biçimsel sınırları çerçevesinde gerçekleştirmişlerdir.

Kamu çalışanlarının görevlerinde liyakatle yükselme ihtimallerinin olmaması da yolsuzluğu etkilemektedir. Görevlerinde liyakatle yükselme, büyük organizasyonların ayakta kalmalarının önemli koşullarından biridir. Liyakatten ayrılma; ehil, yetenekli çalışanların sisteme küsmelerine, yeteneksizlerin iş başında kalmalarına neden olmaktadır. Bu durum ise başlı başına bir yolsuzluk olayıdır. Günlük dildeki deyimiyse, bir tanıdığını torpille kamu işine alma, hem o kişiye hem de sisteme yapılabilecek en büyük kötülük haline gelmiştir.

Bürokrasinin siyasallaşması yanında, bürokratik yapımızda, yolsuzluklara neden olan dışsal faktörler de mevcuttur. Bunlar; hukuk devleti ilkesinin işlememesi nedeniyle kamu gücünün denetlenmemesi, devletin toplumda üstlendiği rolün tartışılmaması ve kontrol edilmemesi, devlet-birey ilişkilerinde eşitlik olmaması, kamu hizmetlerinin sunumunda bireyin beyanına güvenilmemesi, bireyin her işlem ve eyleminin kontrol edilmeye çalışılması, kamu hizmetlerinden yararlanmanın karışık olması, zaman alması ve standart iş tanımlarının yapılmaması, kamu hizmetlerinden yararlanılmasında veya kamu erkiyle ilişki kurulmasında bireyler arasında eşitsizlik olması veya sistemin saydam olmaması nedeniyle böyle bir kanının oluşması, sisteme olan güvensizliğin kamu çalışanlarının ve bireylerin yolsuzluk zincirine isteyerek yada istemeyerek dahil olmalarına neden olması şeklinde sıralanabilir.

Diğer yandan Türkiye'nin merkeziyetçi bir düzenle yönetilmesi çok güç bir duruma gelmiştir. Bakanlıkların, genel müdürlüklerin ve öteki yönetsel birimlerin sayıları kabarak, işlevleri belirsiz ve düzenli bir işbölümünden yoksun hale geldikleri görülmektedir. Kamu bürokrasisinde genel müdürlük, daire başkanlığı, müdürlük, şube

başkanlığı, yerel birimler herhangi bir bilimsel ölçüte göre değil, gelişigüzel kurulmuşlardır (<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/35KamuYonYolsuzluk.pdf>).

Türkiye açısından düşündüğümüzde, kamu bürokrasisinde görülen yozlaşmanın kapsamını ve boyutunu görebilmek için son on yılda gerçekleşen olaylara bakmak yeterli olacaktır. Özellikle bu dönemde bürokraside görülen partizanlık, arpalık şeklinde değerlendirilen kurumların oluşması, literatürde patronaj olarak adlandırılan, ehliyetsiz kişilerin kamu kurumlarında istihdamı, siyasal iktidarların icraatlarını açıklık ve şeffaflık içinde sürdürmemeleri, baskı ve çıkar gruplarının bürokrasi ve siyasiler üzerindeki etkinlikleri, iktidarın kişiselleşmesi, somut olarak ortaya çıkarılan rüşvet ve yolsuzluk skandalları, yozlaşmanın kapsamını ve boyutunu gözler önüne sermektedir (<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi2.asp?id=281>).

Yönetim sistemimiz içinde ne yazık ki yolsuzluk yaygın bir hal almıştır. Bunun bir sonucu olarak kamu yönetimimiz işlevlerini verimli bir şekilde yerine getirememektedir. Bürokrasimiz kalkınmanın etkili bir aracı olması gerekirken, adeta kalkınmanın engeli konumuna gelmiştir.

Ayrıca yolsuzluklar kamu yatırımlarının sayıca artmasına, fakat verimliliklerinin düşmesine neden olmuştur. Siyasetçiler ve bürokratlar kamu yatırımlarını kolayca manipüle edebilmektedirler, kimi zaman kendi seçim çevresine ve hemşerilerine yönlendirebilmektedirler. Böylece ihtiyaç olmayan yerlere çok büyük kamu yatırımları yapılmakta ve çoğu atıl kalmakta veya zaman içinde ödenek yetersizliği nedeniyle tamamlanamamaktadır. 2000 yılı programındaki verilere göre Türkiye’de 1984 yılı öncesinde başlamış ve halen bitirilememiş proje sayısı 273, 1984 ve öncesi ile 1999 yılları arasında devam eden proje sayısı ise 5458’dir. Projelerin ortalama tamamlanma süreleri ise 9.3 yıl olmaktadır. Uzun yıllardır devam eden bu yatırımlara kamu görevlilerin ilgisi azalmakta, sorumlu kişilerin tespiti zorlaşmakta ve yatırım giderleri yolsuzluğa açık hale gelmektedir (<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/35KamuYonYolsuzluk.pdf>).

Kıt kaynaklarını gelişme ve halkın taleplerine dönük olarak kullanma durumunda olan bir ülkede yolsuzlukların ulaştığı bu sonuç devam ettiği sürece sürdürülebilir bir gelişme ortamının oluşturulması mümkün olmadığı gibi, halk ile devlet arasındaki güvenin de tam

olarak sağlanması son derece güçtür. Şeffaflığa, hesap verme sorumluluğuna , katılımcılığa ve kamuoyu denetimine açık bir yönetim anlayışı ve yapılanması tam anlamıyla kurulmadığı sürece, bu sorunların üstesinden kalıcı bir şekilde gelinemeyeceği ortadadır (DİNÇER -YILMAZ, 2003, s.112).

401. Türkiye’de 1980 Sonrası İdari Reformlar

İdari reform veya diğer bir ifadeyle yönetimin yeniden yapılandırılması kavramı, farklı tanımlamalar içerebilmektedir. Türkiye’de en yaygın şekilde kullanılan biçimi, idari reform terimi olmakla birlikte, 1980’li yıllarla birlikte kullanılmaya başlanan yönetimin yeniden yapılandırılması kavramı, henüz yeni bir terim olup, çoğunlukla idari reform kavramıyla aynı anlamda kullanılmaktadır (TUTUM, 1994, s.3-6).

İdari reform yada yönetimin yeniden yapılandırılması; devletin niteliğinde, işlevlerinde, rolünde, bürokrasi-siyaset ilişkilerinde, karar alma süreçlerinde yeni bir denge arayışını yansıtır (<http://www.maliye.gov.tr/apk/md145/dbayar.pdf>).

1980’lere gelindiğinde Türk kamu yönetimi; örgütsel yapısı, işleyişi ve işgörenleriyle kendisinde beklenen hizmetleri etkin, hızlı, verimli ve kaliteli bir biçimde sunmaktan hayli uzak, dünyada ve ülkemizde yaşanan sosyo-ekonomik gelişmelere göre kendisini uyarlayamayan durağan bir görüntü sergilemektedir. Geçen zaman içinde sorunların üst üste yığılmasıyla aşırı merkeziyetçilik, görev, yetki ve sorumlulukların paylaşılmasında dengesizlik, verimsizlik, niteliksizlik, aşırı mevzuatçılık ve kronikleşmiş personel sorunları gibi kamu yönetiminin geneline içeren eksiklikler ve aksaklıklar ortaya çıkmıştır. Söz konusu dönemde, ülkenin sosyo-ekonomik ve siyasal bunalımlar içinde çalkalandığı mevcut koşulların yönetim sistemini değiştirmeye zorladığı görülmektedir (KARAER, 1987, s.29-30).

Türkiye açısından yeniden düzenleme veya idari reform çalışmaları genellikle olağanüstü dönemleri izleyen günlerde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır (KARAER, 1987, s.53). Hatta bu dönemler bazı yazarlarca yönetimin yeniden yapılanması için politik kaygılara bağlı kalmadan, süratle karar almaya ve uygulamaya uygun zamanlar olarak kabul edilmiştir (SÜRGİT, 1980, s.39).

12 Eylül 1980 Askeri İhtilali sonrasında da kamu yönetimi öncelikli olarak ele alınan ve yeniden düzenlenmek istenen kurumların başında yer almıştır. Askeri dönem içerisinde köklü sayılabilecek düzenlemeler yapılmamakla birlikte daha sonraki çalışmalara imkan verecek hazırlıklar yapılmıştır (KARAER, 1987, s.53).

Kamu Yönetimi Araştırma projesi 1988 yılında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nden Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planına ışık tutacak şekilde kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, yapılan bu çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek, bunlarla ilgili alınması gerekli önlemleri açıklığa kavuşturmak ve Avrupa Topluluğuna yönetsel uyum amacıyla gerekli hazırlıkları saptamak üzere Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nden bir yönetim araştırması yapılmasını istemesiyle başlamıştır.

KAYA projesinin amacı “kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimlerini süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecek bir düzene kavuşturmak ve böyle bir düzen içinde iş görmelerini sağlamak için; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerinin bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanım biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, iletişiminde ve halkla ilişkiler sisteminde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak, bu konularda yapılması gerekenleri önermek” olarak belirlenmiştir (DPT, 2000, s.8-9).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983) “reform” terimi yerine “kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesi” ifadesini kullanmış reform çalışmalarını yönlendirecek merkezi bir birimin bulunmamasını önceki girişimlerin başarısızlığının nedeni olarak saptamıştır. Plana göre bu merkezi birim ise Devlet Personel Başkanlığı olmalıdır.

Beşinci ve Altıncı Planlar (1985-1989, 1990-1994) yeniden düzenleme hedeflerini adlandırmak için bu kez “kamu yönetiminin iyileştirilmesi” ifadesini tercih etmiştir. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Plan'ında özellikle vurgulanan ilke ve politikalar arasında;

- Kamu hizmetlerinin kuruluşlar arasında dengeli, etkin ve kaynak israfını önleyecek biçimde dağıtılması,
- Yetki devrinin esas alınması,
- Bürokratik işlemlerin azaltılması,
- Personel yönetiminin verimlilik esasına göre düzenlenmesi,
- İnsan gücü planlaması
- Bütün kamu kuruluşlarında tasarruf sağlayıcı önlemlerin alınması sayılabilir.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında ise;

- Kamu hizmetlerinin daha kaliteli, hızlı ve ekonomik biçimde yürütülmesi için modern yönetim sistemlerinin geliştirilmesi,
- Devlet-vatandaş ilişkilerinde vatandaşın beyanı esas alınarak idari usul ve işlemlerin sadeleştirilmesi,
- Avrupa Birliğiyle ilgili faaliyetleri yürütecek personelin eğitimlerinin tamamlanması ve uyum içinde gerekli tedbirlerin alınması gibi hedefler dikkati çekmektedir.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması konusundaki hedeflerini “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması” başlığı altında bir araya toplamıştır. Bu plan aynı zamanda ilk kez küreselleşme ve entegrasyon politikaları çerçevesinde devletin rolünün yeniden tanımlanmasını ilke olarak benimsemiştir (TÜSİAD, 2002, s.194-195).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması” konusundaki temel amaçlarını; demokratik devlet yönetimini, sosyal adaleti ve gelişmeyi gözetken bir kamu yönetimi yapısı ve işleyişi oluşturmak, kamu yönetimine hızlı bir işleyiş yapısı, kaliteli mal ve hizmet sunumu anlayışı ve buna ilişkin yöntemlerin yerleştirilmesi olarak belirlemiştir.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde şu ilkeler öngörülmüştür; (DPT, 2000, s.237,238).

- Kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaş odaklılık, hizmet kalitesi ve sonuçlara odaklanılması, kamu yönetiminin halk nezdinde güvenilirliğinin geliştirilmesi anlayışının esas alınması;
- Verimlik, etkinlik ve tutumluluğun, dolayısıyla da performansın artırılması, çalışanların performansını etkin bir şekilde ölçen bir sistemin kurulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi;
- Kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi,
- Norm kadrolara ve objektif seçme kriterlerine dayalı bir istihdam politikasının izlenmesi, kariyer ve liyakatin esas alınması;
- Nitelikli kamu hizmeti sunumu için, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi çeşitli çağdaş yönetim tekniklerinden tüm kamu kurumlarında yararlanılması, böylece kamu yönetiminin, yeni yaklaşımlardan da faydalanarak Toplam Yönetim Kalitesinin artırılması;
- Vatandaşların bilgi edinme, hak arama usul ve esasları ile idarenin tazmin sorumluluğu ve yasalardaki yönetsel işlemlerde görev, yetki, zamanaşımı, zamanaşımının kesilmesi gibi boşlukların doldurulması.

Halen yürürlükte olan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde atılan somut adımlardan biri Şubat 2001'de Başbakanlığın onayıyla, Türkiye'de saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilebilmesi amacıyla bir Yönlendirme Komitesi ile bir Çalışma Grubu'nun kurulması olmuştur. Başbakanlık Teftiş Kurulu ve Hazine Müsteşarlığı ile Adalet, İçişleri ve Maliye Bakanlarının temsilcilerinden oluşan komitenin çalışmaları sonucunda "Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı" Ocak 2002'de Bakanlar Kurulu'nca karar altına alınmıştır (TÜSİAD, 2002, s.198).

Türkiye'de saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin sağlanması çalışmasında, muhtemel yolsuzluk alanlarının belirlenmesi ve diğer kuruluşların bu konudaki katkı ve birikimlerinden yararlanmayı amaçlayan 09.07.2001 tarih ve 2001/38 sayılı Başbakanlık Genelgesi çıkarılmış, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının kendi görev alanlarına giren konularda etkin yönetim ve yolsuzlukla mücadele bağlamında önerileri

alınmaya çalışılmıştır. Bu genelge çerçevesinde elde edilen sonuçlar değerlendirilmiş ve stratejinin oluşturulmasında kamu kurumlarının yönetici ve teknik düzeydeki personelin sorununa nasıl baktıkları dikkate alınmıştır.

Ayrıca, 12-13.07.2001 tarihleri arasında Dünya Bankası uzmanlarının da katılımıyla bir “Workshop” düzenlenmiştir. Bu çalışmada, Dünya Bankası'nın uluslararası deneyimiyle birlikte konu ile ilgili kamu kuruluşlarından yaklaşık otuz kişinin (Gümrük Müsteşarlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, İç İşleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü) konuya ilişkin görüş ve katkılarından faydalanılmıştır (http://www.icisleri.gov.tr/strateji/kamu/etkin_yonetim.pdf).

Bu eylem planının öncelikli hedefleri ise şöyle belirlenmiştir; (TÜSİAD, 2002, s.199).

- Kamu hizmet sunumunda performans standartlarının oluşturulması,
- Kamu kuruluşları ile kamu vakıf ve dernekleri arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi,
- Personel sisteminin iyileştirilmesi,
- Bilgi edinme hakkının geliştirilmesi ve kamu yönetiminde saydamlığın artırılması,
- Sağlık sisteminin iyileştirilmesi,
- Denetim sisteminin güçlendirilmesi,
- Yargı sisteminin iyileştirilmesi,
- Kara para aklama ile mücadelenin etkin hale getirilmesi
- Seçim kampanyalarının finansmanında hesap verilebilirliğin ve saydamlığın artırılması,
- Mal beyanında hesap verilebilirliğin artırılması ve
- Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi.

Ak Parti hükümeti tarafından 3 Kasım 2003 tarihinde kamuoyuna açıklanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun son iki maddesi dışında görüşmeleri TBMM'de tamamlanmış, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyeleri Kanunu tasarıları ise TBMM'ne sevk edilmiştir. Sayıştay Kanunu ile personel rejimine ilişkin tasarılar hazırlanmaktadır (<http://www.maliye.gov.tr/apk/md145/dbayar.pdf>).

Bu kanunun amacı, katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetimi oluşturmak; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarını belirlemek; merkezi idare teşkilatını yeniden yapılandırmak ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir.

Kamu yönetiminin temel amaç ve görevi ise, halkın hayatını kolaylaştırmak, huzur, güvenlik ve refahını sağlamak, hayat kalitesini geliştirmek, kişilerin hak ve özgürlüklerini kullanmalarının önündeki engelleri kaldırmak ve bu amaçlarla kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirmektir (<http://www.belgenet.com/yasa/kamu-05.html>).

Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde esas alınacak temel ilkeler şu şekilde sıralanmaktadır; (<http://www.tos.org.tr/kamuyon.htm>).

- Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde, idarenin bütünlüğü esastır.
- Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindenlik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınır.
- Yapılacak yeni düzenlemeler ve ihdas edilecek birimler için düzenleyici etki analizi yapılır.
- Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve bu hizmetlerden yararlandırmada ayrımcılık; bu hizmetlerle ilgili olarak insan hak ve özgürlüklerini kısıtlayıcı düzenleme ve uygulama yapılamaz.
- Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlanarlara en uygun ve en yakın birime verilir.
- Kamu hizmetlerine ilişkin temel kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır.
- Kamu kurum ve kuruluşları, halkın bilgi edinme hakkını kullanması için gerekli tedbirleri alır.
- Kamu hizmetlerinde bilgi teknolojilerinden etkili ve yaygın şekilde yararlanılır.
- Kamu kurum ve kuruluşları, insan gücü ve maddi kaynaklarını etkili ve verimli şekilde kullanır, bu amaçla kendi aralarında işbirliği yapar.

- Kamu hizmetlerinin usul ve standartları belirlenerek, hizmetten yararlananların bunları önceden bilmesi sağlanır. Kamu kurum ve kuruluşlarının üst yöneticileri, hizmetlerin bu standartlara uygun şekilde yerine getirilmesinden ve hizmetten yararlananların ihtiyaca uygunluğunu sağlamaktan sorumludur.
- Kamu kurum ve kuruluşlarınca, gerçek ve tüzel kişilerden, sadece hizmet usul ve standartlarında öngörülen bilgi ve belgeler istenebilir. Bilgi ve belge istemine ilişkin usul ve standartlar; etkililiği, verimliliği ve basitleştirmeyi sağlamak amacıyla düzenli olarak gözden geçirilir.
- Kamu kurum ve kuruluşları, kanunlarla kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemez.

402. Türk Kamu Yönetiminde İdari Reform Çalışmalarında Ulaşılan Sonuçlar

Türk kamu yönetiminde reform geleneği uzun bir geçmişe sahip olmakla birlikte, bu reform çalışmalarının hepsinin başarıya ulaştığını ve sonuçlarının alındığını söylemek oldukça güçtür. Bu çalışmalardan beklenen başarı elde edilmemiş olmakla birlikte kendilerinden sonraki çalışmalara ve günümüze zengin bir miras bıraktıkları ortadır (YAYLA, 2003, s.464).

Büyük-küçük, merkezi-yerel düzeyde yapılan tüm çalışmalardaki ortak nokta idari reformun sürekliliği olmuştur. Reform kelimesi, uzun dönem içinde sloganlaştırılmış, fetişleştirilmiş ve farklı anlamlar yüklenmiştir. Böylece toplum kesimleri büyük beklentiler içine girmiş, bunun sonucunda kısa süre sonra taleplerinin gerçekleşmediğini görerek hayal kırıklığına uğramışlardır. Bu durum reform projelerine toplumsal desteğin azalmasına ve reformların başarısız olmasına neden olmuştur (<http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/pdf/5209.pdf>).

Olağanüstü dönemlerde yaşanan krizlerin ve bunalımların tesiriyle, ülkenin içinde bulunduğu durumdan kimi kurum ve kuruluşların sorumlu olduğu düşünülerek yeni yönetimce öngörülen devlet ve toplum düzeniyle uyumlu biçimde yeniden düzenleme çalışmalarına gidilmektedir (KARAER, 1987, s.53). Bunun sonucunda yönetim sistemimizin devamlılığı kesintiye uğramaktadır. Böylece yapılan çalışmalar henüz pratiğe

aktarılmadan ve sonuçları görülmeden yeni çalışmalar yapılarak, bu süreç zamanla devamlılık arz eder hale gelmektedir. Bu durumda; önceden tespit edilen reformun yönü ve stratejisi kaybedilerek, sonuç başarısızlığa mahkum olmaktadır (<http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/pdf/5209.pdf>).

İdari reformlarla ilgili olarak hazırlanan raporların hiçbirisinde yer alan öneriler bütünüyle uygulanamadığı gibi, bu raporlardan esinlenerek kalkınma planları ve bunların dilimleri olan yıllık programlarda yer verilen ilke, politika ve tedbirlerin de uygulanmadığı görülmektedir. Ancak çıkarılan çeşitli yasalarla kamu yönetiminde bu dönemde yapılan bazı değişikliklerin bilimsellikten uzak, politik ve popülist yaklaşımlarla yapıldığı, bu değişikliklerin bir çoğunun az çok var olan fonksiyonel örgütlenmeyi de bozduğu, dolayısıyla karışıklığa ve çok başlılığa yol açtığı söylenebilir.

Hazırlanmış olan raporların uygulanmama nedenleri şu şekilde sıralanabilir; (DPT, 2000, s.9-10).

- Bu raporların hiçbirisi uygulama projelerini kapsayacak biçimde hazırlanmamıştır.
- Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarda yer alan politika ve tedbirler uygulanabilir proje niteliğinde değildir. Ayrıca müeyyidesi de olmadığından kuruluşlar projelendirerek uygulama çabasına girmemişlerdir.
- Yeniden düzenleme konusunda hazırlanan raporların, uzmanlaşmış bir kadronun kılavuzluğunda, sistemin bütününe göz önünde tutarak uygulama projeleri haline getirilmesi zorunluluğu vardır. Ancak bu gereksinim yerine getirilememiştir.
- Reformlara ilişkin temel bir felsefenin ve modelin açıklıkla ortaya konulamamış olması da başarıya ulaşmada çok önemli bir eksikliklerdir. Reform çalışmalarında yönlendiricilik sağlayacak genel bir siyasi direktif ve bunun dayandığı bütüncül bir modelin oluşturulmuş olması gerekir.
- Yeniden yapılanma çalışmalarını özellikle teknik düzlemde sahiplenecek bir kuruluşun oluşturulamaması uygulamaya geçilememesinin en önemli nedenlerinden birisidir.
- İdari reform çalışmaları uzun soluklu ve kalıcı bir çabayı gerektirmektedir. Belli bir süre boyunca asgari kararlılığı sağlayacak bir siyasi ve bürokratik tercihin olması gerekir. Siyasi iktidar ile birlikte kamu yönetimi kadrolarının da sık sık değişmesi

doğru yada yanlış her Şeye yeniden baŐlanmasına yol aÇmakta bu da sonuca ulaŐmayı engellemektedir.

- İdari reform çalışmalarının bir çoğunda yasal hatta anayasal değişiklikler yapılması zorunluluğu vardır. Oysa hukuk sisteminde köklü değişiklikler yapmak her zaman mümkün olamamaktadır.
- Sorun çözmeye yönelik bir yaklaşımın ve yeteneğin gerek toplumsal planda gerekse kamu yönetimi alanında yeterince gelişmemiŐ olması idari reform çalışmalarını da olumsuz yönde etkilemektedir. Özellikle bürokrasi içinde sorunlara çözüm arama ve yapılmamıŐ olanı yapmak yerine mevcudu korumaya yönelik tutumların daha risksiz olması nedeniyle tercih edilmesi yenileŐme çabalarını olumsuz yönde etkilemektedir.
- Hemen her faaliyet gibi reform çabası da belli bir mali külfete katlanmayı gerektirmektedir. Bütün reform önerilerinin uygulanması, bazı birimlerin işlevsiz hale gelmesini, bazı kamu görevlilerinin işinden olmasını veya yeni birimlerin kurulmasını gerektirecektir. Bu nedenle ortaya çıkacak kaynak ihtiyacı bazen oldukça yüksek olabilmektedir.
- Mahalli idare reformu temelde bir politik tercihi yansıttığı için, merkezdeki politikacıların ne kadar samimi olduğu önemlidir. Oysa ülkemizdeki uygulamalar merkezîyetçi bir eğilimin ağır bastığını, taşra ve yerel yönetim birimlerine gereken görev, yetki ve kaynakların devredilemediğini göstermektedir.
- Öte yandan ülkemizde kamu görevlilerinin büyük bir kısmı merkezde istihdam edilmektedir. Bu merkezi bürokrasi mahalli yönetimlerin kalkınma politikalarında söz sahibi olabilmesine sıcak bakmamaktadır.

Halen yürürlükte olan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planına kadar bütün planların ortak özelliklerinden biri, bir önceki planın kamu yönetiminde “reform” yada “yeniden düzenleme” konusunda öngördüğu hedeflerin gerçekleŐtirilmemiŐ olduğudur. Gerçekten de gerek beş yıllık planlarda ve yıllık programlarda siyasal otoritenin, gerekse bilim dünyasının ve kamuoyunun Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi konusunda bugüne kadar benimsemiş olduğu hedeflerin tümü gündemdeki yerini korumaktadır (TÜSİAD, 2002, s.193).

41. Kamu Kesiminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Olarak Kamu Mali Sisteminde Reform

1997 yılında Doğu Asya'da yaşanan finansal krizin tartışılması sürecinde geliştirilen yaklaşımlardan bir tanesi de, ekonomide yaşanan gelişmelerin ve mevcut yapının resmini verecek olan bilginin üretilmesinde karşılaşılan problemler olmuştur. Çok yönlü tartışmalara konu olan bu yaklaşım hem özel hem de kamu sektöründeki aktörlerin piyasaya karşı olan sorumluluklarının tekrar gözden geçirilmesini gündeme getirmiştir. Bu anlamda ekonomideki en büyük aktör olan ve siyasi yapıdaki rolü ile ekonomideki parametrelere somut müdahalesi olan devletin bu anlamda incelenmesi odak noktası olmuştur. Bu çerçevede, devletlerin hesap ve işlemleri konusunda açık olmaması, genel kabul görmüş standartlara göre bilginin üretilmemesi, piyasa ekonomisi kurallarının yeterince etkin çalışmasını engelleyen temel faktörlerden bir tanesi olarak tanımlanmıştır.

Devletin, özellikle kamu kaynaklarının tahsisi amacı olması beklenen bütçelerinde ve buna ilişkin diğer mali mevzuatında saydamlığın sağlanması, makroekonomik istikrarın sağlanması ve yönetme kapasitesi yüksek olan devlet yapısına ulaşılması açısından çok önemli bir ön şart konumundadır (DEDEĞÖLU-EMİL-ERDEM, 1999, s.1). Makroekonomik istikrar, sürdürülebilir kalkınmanın en temel şartlarından birisidir. Bunu gerçekleştirebilecek bir yönetimde, temsil edenlerin temsil edilenler adına yaptığı faaliyetlerin tüm unsurlarıyla bilinmesi temel gerekliliktir. Yönetimde, mali bilgilerin güvenilirliğini ve bu bilgilere ulaşılabilirliği sağlamanın temel aracı ise mali saydamlıktır (HÜR CAN-KIZILTAŞ-YILMAZ, 2000, s.1).

410. Kamu Maliyesinde Saydamlık

Kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak mali saydamlık en çok üzerinde durulan konulardan biridir.

4100. Saydamlık Nedir?

Saydamlık devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir,

tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır. Bu tanımda iki unsurun altını çizmekte yarar vardır. Tanıma göre sistemin saydam olması için birincisi sadece aktörlerin ne yaptıklarının bilinmesi değil, ne yapmaya niyetli oldukları konusunun da kamuoyuna sunulması gerekmektedir. Niyetlerin açık bir biçimde belirlenmesi ve kamuoyuna sunulması hem niyetlerin kamu yararına uygun olup olmadığını tartışma olanağı yaratır, hem de vatandaşlara daha sonra davranışları ve bu davranışların sonuçlarını değerlendirmede önemli bir kıstas sunar. İkincisi, bilginin bir yerlerde mevcut olması sistemin saydam olduğunu göstermez. Bilginin vatandaş tarafından etkin bir şekilde kullanımını sağlayacak bir biçimde düzenli, anlaşılabilir ve tutarlı olması gerekmektedir. Bilginin güvenilir olması ise objektif olarak doğru olmasını içerir ama bununla sınırlı değildir. Güvenilirlik aynı zamanda bilgiyi kullananların da bilginin doğruyu yansıttığına inanmasını, bu ise inandırıcılığı sağlayan “kalite kontrol” mekanizmalarının kurulmuş olmasını gerektirir(ATIYAS-SAYIN, 2000, s.1).

Saydamlık için gerekli nitelikler şu şekilde sıralanabilir;(http://www.sayistay.gov.tr/Yayin/dergi/icerik/der49m3.pdf).

- Görev, yetki ve sorumlulukların açık bir biçimde tanımlanması,
- Bilgilerin belli standartlar çerçevesinde düzenli olarak yayımlanmak suretiyle kamuya açık ve ulaşılabilir olması,
- Kaynak dağıtım ve kullanım sürecinde bütçelerin hazırlanma, uygulanma ve raporlanma süreçlerinin açık olması,
- Denetim ve istatistiksel veri yayınlama sisteminin kalitesi ve açıklığı açısından bağımsız güvencelerin olması.

4101. Mali Saydamlık

Kamu kaynaklarının kullanımı ile ilgili olarak son yıllarda geliştirilen söylemlerin en popüler olanlarından birisinin devlet hesaplarında saydamlığın sağlanması olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Saydamlık, bunun yanında da hesap verilebilirlik gibi kavramların giderek daha çok konuşuluyor olmasının arkasında belli başlı iki neden bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, başta IMF olmak üzere uluslararası kuruluşlar tarafından uluslararası finansal mimarinin son 5-6 yıldır yaşanan finansal krizlerden sonra yeniden

yapılandırılması çalışmalarında mali saydamlığa giderek artan şekilde vurgu yapılmasıdır. İkincisi ise; biraz da uluslararası atmosferin etkisi ile ulusal düzeyde de kamu hesaplarının saydamlığı konusunun tartışılmaya ve bu konuda toplumsal talebin bir ölçüde de olsa artmaya başlamasıdır (EMİL-YILMAZ, 2004, s.11).

Mali saydamlık, hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, mali politika planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olmasıdır. Kamu, mali politikanın oluşturulması ve yürütülmesi ile ilgisi olan bütün kurum ve kuruluşlar olarak tanımlanabilir (DPT, 2000, s.83). Yada bu tür teknik tanımı bir kenara bırakarak saydamlığı halk diliyle, devletin millettten aldığı kaynaklarla ne yaptığı hakkındaki tüm hikayeyi ve gerçekleri topluma doğru bir biçimde anlatması olarak da tanımlayabiliriz. Bununla bağlantılı olarak mali saydamlık “devletin yaptığı mali işlemlerle ilgili gerçeklerden tasarruf etmediği” bir durumu anlatır (EMİL-YILMAZ, 2004, s.15).

Mali saydamlığın önemli olan bazı boyutlarını şu şekilde sıralamak mümkündür; saydamlığın birinci boyutu genelde devletin işleyişi ve yapısının, uygulayacağı maliye politikalarının, devlet hesapları ve projeksiyonlarının kamuya açık olmasını ifade etmektedir. İkinci boyutu daha spesifik olarak; ister merkezi hükümet içinde isterse dışında üstlenilmiş olsun, devlet adına girilmiş yükümlülükler ve sürdürülen aktiviteler hakkında “zamanında, güvenilir, kapsamlı, anlaşılabilir ve uluslararası karşılaştırmalara elverişli niteliklere haiz bilgiye kamunun ulaşabilmesini” içermektedir. Mali saydamlığın üçüncü boyutu kurumsal davranışlarla ilgilidir. Atanmış bürokratlar ile seçilmiş milletvekili ve bakanlar arasındaki ilişkilerin sınırlarının net bir biçimde çizilmesi, bilgi edinme özgürlüğü ve bunun kamu görevlileri açısından sistematik kurallara bağlanması, siyasetçi-basın-bürokrat-iş alemi ilişkisinin etik kurallarının ve çerçevesinin çizilmesi, kamu ihale süreçlerinin, kamuya eleman alma ve çalıştırma esaslarının saydamlaştırılması, kurumsal düzenlemeler içeren ciddi bir devlet reformunun yapı taşlarını oluşturmaktadır (DEDEOĞLU-EMİL-ERDEM, 2000, s.2).

41010. Mali Saydamlığın Önemi

Saydam bir mali sistem, iktidardakilerin kamusal kaynakları nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak kullandığı ve bu kullanımın ne tür sonuçlar yarattığı konusunda gerekli

bilgileri vatandaşa sunar. Buna bağlı olarak saydam bir mali sistem, kamu hiyerarşisi içinde kimin hangi tür sonuçlardan sorumlu olduğu, yani kamu içinde sorumluluk dağılımı konusunda da vatandaşları bilgilendirir. Bu bilgilerin varlığı ve vatandaşların oy kullanırken bu bilgileri de göz önünde bulundurması (veya göz önünde bulundurma ihtimallerinin mevcut olması), siyasetçilerin iktidarları kamu yararına aykırı bir biçimde kullanmalarını zorlaştıran, onları vatandaşların tercihlerine en azından duyarlı kılan en önemli etkenlerden biridir.

Saydamlık, idarenin elindeki yetkileri kamu yararına aykırı ve kendi çıkarını gözetten bir biçimde kullanmamasına yardımcı olur. Örneğin, saydam bir sistemde çeşitli kamu hizmetlerinin maliyeti kolayca izlenebildiğinden, idarenin bu hizmetleri sunarken israftan yeterince kaçınıp kaçınmadığı da değerlendirilebilir, israfın yüksek olması halinde hizmet sunulma biçimi değiştirilebilir.

Bu gözlemlerden hareketle şu sonuca varılabilir; saydamlık, topluma, devlete emanet edilen kaynakları nasıl kullanıldığını izleme olanağı sağlar. Toplumun devleti daha iyi izleyebilmesi, politikacıların ve bürokratların kamu yararına daha uygun davranmasını teşvik eder. Bu yüzden saydamlık, kamusal kaynakların dağılımında etkinliği ve verimliliğin sağlanmasını özendirir ve kamu yönetimini yetkinleştirir (ATİYAS-SAYIN, 2000, s.2).

Kamuoyu bilgilendirmeleri ve içerikleri konusunda çok sayıda yasaklayıcı düzenleme bulunmakla birlikte, toplumların tercihleri de daha fazla açıklık ve saydamlığın sağlanması yönündedir. Ayrıca ekonomi literatürü güvenilir ve doğru zamanlı bilginin hem kaynak dağılımının düzeltilmesi hem de verimlilik ve büyüme üzerinde olumlu etki yarattığı görüşünü desteklemektedir. Gerek yolsuzluklarla gerekse kara paranın aklanmasının önlenmesi ile mücadelede daha fazla saydamlığa ihtiyaç duyulmakla birlikte iktisadi açıdan da kaynakların etkin bir biçimde dağılımında önemli bir rol oynamaktadır (<http://www.tbb.org.tr/turkce/arastirmalar/Transparency.doc>).

Globalleşen ekonomide, makroekonomik istikrara ulaşmada ve dengeli büyümeyi sağlamada mali saydamlığın rolü çok büyüktür. Mali saydamlık, bir yönetimin orta vadeli mali politikalarının başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesinde önemli rol oynar. Bunun yanında makroekonomik politikaların ve tercihlerin kamuoyu tarafından anlaşılması

suretiyle beklentiler üzerinde olumlu sonuçlar yaratılır. Mali saydamlık ile güvenilirliğin artırılmasıyla, iyi bilgilendirilmiş kamu tarafından temel makroekonomik politikalara olan destek artar ve düşük maliyetle borçlanma imkanı sağlanmış olur. Bunun aksine, saydam olmayan mali yönetim, ekonomik istikrarsızlığın yanı sıra politik ve mali istikrarsızlığa da yol açabilir, verimliliği azaltır ve eşitsizliği artırır (HÜR CAN-KIZILTAŞ-YILMAZ, 2000, s.2).

Saydamlığın olmaması, devletin vatandaşlara hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmemesi demektir. Vatandaşın, devletin yetkilerini nasıl kullandığı hakkında bilgi elde edinememesi, devletin denetlenmesi için kurulmuş olan diğer mekanizmaların, örneğin seçimlerin, etkinliklerini yitirmesine neden olur. Vatandaşın gözündeki rekabet içindeki siyasi aktörlerin performanslarını karşılaştırmak zorlaştığından, rakip siyasi aktörler örneğin siyasi partiler birbirine benzemeye başlar. Bunun yanında, saydamlığın eksikliği sonucu devletin iç işleyişinde bilgi akışının azalması kontrolleri zayıflatır, israf ve yolsuzluğu artırır (ATİYAS-SAYIN, 2000, s.2).

411. Mali Saydamlık ve Türkiye’de Durum

Bu bölümde genel olarak saydamlık meselesinin Türkiye boyutu, IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü Kapsamında Türkiye’nin durumu ve mali saydamlık alanında son yıllarda atılan adımlar üzerinde durulacaktır.

4110. Genel Olarak Saydamlık Meselesinin Türkiye Boyutu

Türkiye’de devlet hesaplarının saydamlığı meselesi aslında uluslararası pratikle birlikte önem kazanmaya başlamıştır. Türkiye’de saydamlık konusunda çalışmalar da bu paralelde son birkaç yıl içinde yoğunluk kazanmıştır. Bunda hem yaşanan krizlerin hem de uygulanmakta olan ekonomik program içindeki taahhütlerin etkisi olmuştur.

Mali saydamlık konusunda devletin bir şeyler yapmaya başlaması, devletten gelen sistematik bir yaklaşım içinde ortaya çıkmamıştır. Her ne kadar 1995 yılında Dünya Bankası desteği ile başlatılan PFMP (Public Financial Management Project-Kamu Mali Yönetim Projesi) kamu harcama sisteminin bütçe hazırlama, uygulama ve bir ölçüde

denetim alanında yenilenmesi bağlamında mali saydamlık ve raporlama konusuna değinmişse de, bu proje hem siyasi sahiplenme eksikliği hem de ekonomi yönetiminin merkezi kuruluşlarının kendi arasındaki kurumsal rekabet ve yetki paylaşımı konusundaki sorunları nedeni ile uygulamada yürütülemediği görülmüştür.

Buna karşılık özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren ekonomi ve maliye ve bürokrasinin, konunun önemi konusundaki sınırlı ilgisi entelektüel düzeyde daha bir yoğunluk kazanmıştır. Bu konu ile ilgili yine sınırlı sayıda akademisyen ile başlatılan çalışmalar ve diyalog ile kamu harcama yönetiminin iyileştirilmesi ve mali saydamlığın sağlanması konusunda ilk bakışta pek de kimsenin ilgisini çekmeyen bazı çalışmalara imza atılmaya başlanmıştır.

Bu çalışmaların entelektüel düzeyden uygulama aşamasına geçirilmesi ve mali saydamlığa bir altyapı oluşturulması bakımından dikkat çeken bir inisiyatif de Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü bünyesinde başlatılan saymanlıkların otomasyonu projesidir. Mali saydamlık konusunda başlangıçta bu şekilde gelişme gösteren inisiyatiflerin daha formel bir nitelik kazanması "Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı" çalışmaları kapsamında kurulan "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu" tarafından hazırlanan rapor ile mümkün olmuştur.

Bürokrasinin bu sürece katkısı bununla sınırlı kalmamıştır. Uluslararası kuruluşların 2000 yılından itibaren konuya eğilimleri sonucunda hazırlanan iki raporda Özel İhtisas Komisyonu raporu ekseninde konuyu değerlendiren raporlar olmuştur.

Bu raporlardan birincisi IMF tarafından geliştirilen Standart ve Kuralların Karşılanması Raporu (Report on Observance of Standarts and Codes-ROSC) doğrultusunda yine IMF tarafından oluşturulan "Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü/Code of Good Practices on Fiscal Transparency (kısaca Fiscal ROSC)" metodolojisine dayalı olan ekonomik ve mali istatistiklerin saydamlık dahil kapsamlı bir şekilde değerlendirilmesi için geliştirilmiştir. Bu rapor Temmuz 2000'de yayınlanan "IMF Turkey-Review of Fiscal Transparency and Selected Public Expenditure Management Issues/Türkiye-Mali Saydamlık ve Seçilmiş Kamu Harcama Yönetimi Konularının Gözden Geçirilmesi

Raporu'dur. Diğeri ise Dünya Bankasınca Ağustos 2001'de yayınlanan ve kısaca PEIR olarak bilinen "Kamu Harcamaları ve Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi-Turkey, Public Expenditure and Institutional Review-Reforming Budgetary Institutions for Effective Government" isimli çalışmadır.

Sayıştay'ın 2000 yılından itibaren çıkarmaya başladığı Hazine İşlemleri Raporları da mali saydamlık meselesine dikkatlerin yönelmesinde etkili olmuştur. Bu çalışmalara ek olarak 2002 yılında yine IMF tarafından hazırlanan Mali Yönetim Değerlendirme Raporu (Fiscal Management Assesment Report) ile daha önceki IMF çalışmaları çerçevesi ve paralelinde bütçe odaklı olarak mali yönetim sistemi ile kapasitesi bağlamında da değerlendirilmiştir(EMİL-YILMAZ, 2004, s.24-26).

4111. Türk Kamu Mali Yönetimi Mali Saydamlık Standartlarının Neresinde – IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme

Saydamlığın yeni kamu yönetimi anlayışı ve mali reformlarda taşıdığı önem nedeniyle IMF'in Governörler Kurulu Geçici Komitesi üye ülkeler için 16 Nisan 1998 tarihinde yapılan toplantısında saydamlık ilkesi bakımından ideal kuralları düzenleyen "Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü"nü kabul etmiştir. Tüzüğün asıl amacı uzun vadede, sistemin ürettiği verilerle ülkenin mali sürdürülebilirliğinin doğru bir şekilde değerlendirilebilmesini sağlamak, kısa vade de ise etkili bir bütçe için bütçe dışı faaliyetler ve gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler hakkında yeterli bilgi üretilmesini sağlamaktır (HÜRCAN-KIZILTAŞ-YILMAZ, 2000, s.1-2).

41110. IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü

IMF Mali Saydamlıkla ilgili İyi Uygulamalar Tüzüğü mali saydamlığın sağlanmasıyla ilgili olarak, IMF üyesi ülkelerde desteklenmesi istenen dört temel ilke bulunmaktadır. Bu dört temel ilke ana başlıklar itibariyle aşağıda verilmiştir.

Rollerin ve Sorumlulukların Açık Olması:

Kamu sektörü, (general government) System of National Accounts (SNA, 1993) veya IMF Manual on Government Finance Statistics (GFS, 1986) da yer alan biçimiyle tanımlanmalıdır. Bu doğrultuda, hükümet elinde hisse senedi tutuyorsa bunları kamuoyuna açıklamalıdır, kamunun bütçe dışı faaliyetleri de bütçe sürecinin tabi olduğu ilkelere göre yürütülmelidir. Ayrıca bu işlemler denetlenmeli, hükümetin yarı mali nitelikli faaliyetleri tanımlanmalı, bütçe ve bütçe dışı faaliyetlerin işleyişini ve mali yönetime ilişkin sorumlulukları belirleyen yasal çerçeve oluşturulmalı ve vergilemenin yasal dayanağı olmalıdır (<http://imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm>).

Kamu sektörünün kapsamı, tanımı, ekonominin diğer sektörlerle olan ilişkisinin açık ve anlaşılabilir olması, devletin farklı kademelerinde sorumluluk, vergi konması, kamu harcamalarının yapılması gibi mali faaliyetlerin belli bir yasal temele dayanması, merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin iyi tanımlanması, devletin özel sektörle olan ilişkisinin (regülasyon veya hisse senedi sahipliği gibi) açık ve net kurallara bağlanması, kamu görevlilerinin davranışlarının etik standartlara dayanıp dayanmadığı gibi hususlar mali saydamlık konusunda önem taşımaktadır. Burada amaç esas olarak mali saydamlığın hem kamu kurumları hem de özel sektör arasındaki ilişkiler açısından görünümünün ortaya konmasıdır (EMİL-YILMAZ, 2004, s.48).

Bilginin Kamuya Açık Olması:

Bütçe dışı kamu faaliyetleri, bütçe metni ve muhasebe raporları içinde gösterilmelidir. Cari yıl bütçesi ile birlikte gelecek iki yıl için orijinal ve revize edilmiş bütçe tahminleri de yayınlanmalıdır; merkezi hükümetin gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükleri, vergi harcamaları ve kamu bankaları, KİT'ler ve merkez bankaları ile ilişkilerinden kaynaklanan yarı mali nitelikteki faaliyetleri bütçe metni ile birlikte yayınlanmalıdır. Merkezi hükümet, borçlarının seviyesi ve kompozisyonunu altı aydan fazla gecikmeye meydan vermeyecek şekilde yayınlamalıdır. Mali raporlamada kullanılan ilkeleri gösteren bir doküman hazırlanmalıdır. Mali veriler ve raporların yayınlama takvimleri önceden kamuoyuna açıklanmalıdır (<http://imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm>).

Bu ilke kapsamında bütçe kanunu, kesin hesaplar ve diğer mali raporların kamunun tümünü kapsamı, muhasebe ve mali raporlama standartlarının kamuya açıklanması, koşullu yükümlülükler, yarı mali işlemler, vergi harcamaları gibi mali riskler ile mali varlıklar ve kamu borcu gibi devlet bilançosunun önemli kalemlerinin raporlanmak suretiyle kamuoyuna açıklanması gerekir. Bu çerçevede oluşan mali bilgilerin zamanında ve belli bir düzenlilikte yayımlanması ve böylece kamuoyunun devletin geçmiş, mevcut ve gelecekteki mali faaliyetleri hakkında tam bir bilgiye ulaşılabilir olması önemlidir (EMİL -YILMAZ, 2004, s.48).

Bütçe Hazırlama, Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olması:

Hükümetler, mali politika hedefleri ve önceliklerini, ekonomik görüşlerini ve mali sürdürülebilirlik üzerine değerlendirmelerini içeren bir dokümanı da bütçe metni ile birlikte açıklamalıdır. Mali tahminlerdeki sapmalardan, gerçekleşmesi muhtemel yükümlülüklerden ve maliyetleri tam anlamıyla saptanamayan programlardan kaynaklanan mali riskler raporlanmalıdır. Tüm kamusal faaliyetler bütçe içinde yer almalıdır. İşlemler brüt bazda kaydedilmeli, ekonomik, fonksiyonel ve idari sınıflandırmaya tabi tutulmalıdır. Sınıflandırma sistemi kamu fonlarının toplanması ve kullanılmasında yönetsel sorumlulukları tanımlamalıdır. Cari fiyatlarla hesaplanan bütçe gelir ve giderleri arasındaki farkı gösteren bütçe dengesi ile birlikte daha detaylı analiz yapmak üzere bütçe dengesinden türetilen çeşitli bütçe büyüklükleri de hazırlanıp sunulmalıdır. Muhasebe standartlarını gösteren bir doküman da bütçe metni ile birlikte sunulmalıdır. Ekonomik ve mali verilerin raporlanmasında, IMF'in Government Data Dissemination System (GDS)'deki veri yayınlama standartları takip edilmelidir, sonuç hesapları kapsamlı ve güvenilir olmalı ve bağımsız dış denetime tabi olmalıdır. Denetim sonuçları mali yıl bitiminden sonra 12 ay içinde hazırlanmalıdır (<http://imf.org/external/np/fad/trans/Manual/index.htm>).

Bu ilke kapsamında bütçe dokümanının mali politika hedeflerini, makroekonomik çerçeveyi, bütçenin hangi politikalara dayandırıldığını ve başlıca mali riskleri açıkça tanımlanması gereği vurgulanmaktadır. Bütçe çalışmalarının orta vadeli hazırlanıp meclise sunulması gerekli görülmektedir. Bu madde kapsamında bütçe metni ile birlikte; bütçe tahminlerinde kullanılan varsayımlar, makroekonomik tahminlerde meydana gelecek

sapmalar, gerçekleşmesi muhtemel yükümlülüklerin yıl içinde gelebilecek muhtemel maliyetleri ile ortaya çıkacak risklerin de bir metin halinde sunulması gerekliliği söz konusudur. Bu madde kapsamında bütçe dengesinin yanı sıra mali durumun daha iyi anlaşılmasını ve daha doğru mali politikalar belirlenmesini sağlayacak aşağıda sıralanan göstergelerin de bütçe ile birlikte yayınlanması gerektiği belirtilmektedir. Bu göstergeler; operasyonel denge, yapısal denge, cari denge, arttırılmış denge sürdürülebilirlik hesapları ve net değerdir. Etkin bir muhasebe sisteminin kamu faaliyetleri hakkında zamanında ve güvenilir bilgiler vermesi gerekmektedir. Ayrıca muhasebe sistemi aynı işlemler ile tahakkuk eden ödemelere ilişkin kayıtları da içermelidir. Bu madde kapsamında, mali işlemler hakkında daha geniş bilgi sağladığından tahakkuk bazlı muhasebe sisteminin daha doğru ekonomik politikalar üretilmesine imkan verdiği belirtilmektedir. Kamu hizmetine giriş ve kamu ihalelerine katılım açıkça tanımlanmış ve herkese açık olmalıdır. Bütçe uygulamaları iç denetime tabi olmalı, bu denetim sonuçları da isteyenler tarafından incelenebilmelidir. Mali raporlama da zamanında yapılmalı, kapsamlı, etkin ve güvenilir olmalı ve bütçeden sapmaları açıklamalıdır. Bütçe kesin hesabı görüşülürken bütçe dışı mali nitelikli faaliyetler hakkında da raporlar sunulmalı, böylece kamunun işlemlerine ilişkin değerlendirmeler bir bütünlük arz etmelidir (HÜRÇAN-KIZILTAŞ-YILMAZ, 2000, s. 10-12).

Ulusal Denetim ve İstatistik Organlarının Bağımsız Olması:

Dış denetim raporlarının yasama organına sunulması ve bu raporlardan hareketle gerekli düzeltmelere gidilmesini sağlayacak mekanizmalar olmalıdır. Dış denetim standartları, uluslararası denetim standartlarına uygun olmalıdır. Makroekonomik tahminlerin üretilmesinde kullanılan çalışma metotları ve varsayımlar kamuya açık olmalıdır (<http://imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm>).

Bu ilke kapsamında şu hususlar üzerinde durulmuştur; (EMİL-YILMAZ, 2004, s.49).

- Mali verilerin mevcut yapıyı ve politika taahhütlerini yansıtması ve uluslararası uygunluğu,

- Mali verilerin belli bir kalite ve standartta olması, bağımsız bir dış denetim organı tarafından hesapların denetlenmesi ve düzenli olarak parlamentoya denetim sonuçlarının raporlanması,
- Yürütmeden bağımsız bir istatistik ofisinin mali verilerin kalitesi açısından kamuoyunu bilgilendirmesi gibi hususların değerlendirilmesi suretiyle de esas olarak devletin ürettiği mali verilerin güvenilir olup olmadığı
- Ayrıca hesap verilebilirliğin sağlanması açısından gerekli yasal altyapı ve standartların sağlanıp sağlanmadığı.

41111. Mali Saydamlık ve Türkiye

Saydamlık açısından Türkiye'deki mali eksikliklerin görülmesi bağlamında IMF'in hazırladığı değerlendirme formu doldurulmuştur. Doldurulan değerlendirme formundan hareketle IMF'in geliştirdiği standartlara göre Türk mali sisteminde ortaya çıkan eksiklikler ana başlıklar halinde şunlardır:

Rollerin ve Sorumlulukların Açık Olması:

Türkiye'de konsolide bütçenin kapsamı çok dardır. Bütçe kanunu ile birlikte merkezi hükümet döner sermayeler, fonlar, dernekler ve vakıflar aracılığıyla birçok bütçe dışı kamusal faaliyetler gerçekleştirmektedir. Bu bütçe dışı faaliyetlere ilişkin herhangi bir rapor yayınlanmamaktadır. Konsolide bütçe içine yarı mali nitelikli faaliyetlerin katılması gerekmektedir. Bütçeyle ilişkisinin kurulması gereken birçok kamusal harcama alanı bütçe dışında kalmakta, kamusal harcama alanı dışında kalan önemli bir oranı kamu kesimi genel dengesi dışında kalabilmektedir (döner sermaye, vakıf, dernek, yarı mali nitelikli faaliyetler, koşullu yükümlülükler, vergi harcamaları gibi). Dolayısıyla, kamusal kaynakların sınırlı bir kısmı TBMM denetiminden geçmektedir (<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der49m3.pdf>).

Hükümet bütçesi, mali olmayan devlet teşekkülleri tarafından idare edilen gayri ticari faaliyetleri tam anlamıyla yansıtmamaktadır. Mali olmayan devlet teşekkülleri ve devlet arasındaki ilişkinin en önemli boyutlarından birisi, bu teşekküllerin, maliyetin altında mal ve hizmet sağlamaları veya dünya pazarının üzerindeki fiyatla hububat, tütün ve

şekerpancarı gibi tarımsal ürünleri almalarıyla oluşan görev zararlarıdır. Bu yarı mali nitelikteki aktiviteler, şartların belirtildiği peşin bir sözleşmeye bağlanmamış ve şimdiye kadar merkezi devlet bütçesinde rapor edilmemiş veya önemli miktarda gerçek miktarının altında belirtilmiştir(http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/maliye-genel/diger-yazilar/imf-ufuk-saydamlik.pdf).

Türkiye'deki kamu mali yönetiminde görev ve sorumlulukların çok kesin sınırlamalarla birbirinden ayrılmadığı, hatta çatıştığı ve sonuçta da ciddi bir koordinasyon problemiyle karşılaşıldığı gözlenmektedir. Kamu yönetiminde sorumlulukların yerine getirilmesinin doğru bir şekilde değerlendirilmesini sağlamak üzere bütçe dışında yer alan ancak bütçeden transfer alan bütçe dışı faaliyetlerinde bütçenin tabi olduğu denetim ilkelerine tabi olması gerekmektedir. Bu konuda da Türkiye'de ciddi problemler vardır. Örneğin konsolide bütçenin denetimi Sayıştay tarafından yerine getirilirken bütçe içi fonların denetimi Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yerine getirilmektedir. Ayrıca, konsolide bütçe ve fonların işlemleri de farklı muhasebe ilkelerine göre kayıt edilmektedir. Tüm bunlar sorumlulukların denetlenmesinde bütünlüğü bozmakta, kamu faaliyetleri hakkında doğru değerlendirmeler yapılmasını engellemektedir. İdari sorumlulukların yeterince açık ve kesin tanımlanmaması sonucu hesap verme sorumluluğu zayıftır. Koordinasyon eksikliği, kararların alınmasında iletişim kopukluğuna neden olmakta dolayısıyla etkin kararların alınmasını engellemektedir (HÜRÇAN-KIZILTAŞ - YILMAZ, 2000, s.13-14).

Mali yönetim sorumlulukları çeşitli kurumlar üzerine dağıtılmıştır. Bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile üç devlet kurumu ilgilenmektedir: Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı ve Hazine. Bu kurumlar farklı bakanlar tarafından yönetilmektedir. Maliye Bakanlığı bütçenin hazırlanması, uygulanması, muhasebesi, raporlanması ve gelirin toplanmasıyla ilgilenir; Devlet Planlama Teşkilatı kamu yatırım programının ve makroekonomik çatının hazırlanması ile kamu sektör istatistiklerinin raporlanmasıyla ilgilenmektedir; Hazine ise nakit ve borç yönetimi, bütçe dışı fonlar ve kamu iktisadi teşebbüsleri ile ilgilenmektedir. Sorumlulukların bölünmesinin bir sonucu olarak, bütçenin kesin bir sahibi yoktur (http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/maliye-genel/diger-yazilar/imf-ufuk-saydamlik.pdf).

Düzenleme, bütçelerin dayandıkları kanun ve düzenlemelerin ek bütçeler, yedek ödenek uygulamaları ve emanet kalemleri ile delinmesi sonucu etkinliklerini yitirdiklerini belirtmektedir. Ek bütçe büyüklükleri incelendiğinde bütçe kanunlarının yaptırımlarını yitirdiği gerçeği ile karşılaşmaktadır. Bundaki önemli neden de Kesin Hesap Kanunlarının mecliste görüşülmesi sırasında ciddi bir şekilde değerlendirilmemeleri gösterilebilir. Kesin Hesap Kanunu görüşmeleri, söz konusu tasarı üzerinde hiçbir tartışmaya gidilmeden sadece tasarinın oylanması şeklinde olmaktadır.

Türkiye’de vergileme konusuna bakıldığında, vergilemenin yasal dayanağı bulunduğu ancak vergi kanunlarının anlaşılmasında ve sürekliliğinde bir takım sorunlar olduğu görülmektedir. Vergi idarelerinin gelişmiş bilgi erişim sistemlerini kullanmalarını sağlamak amacıyla “Saymanlıkların Otomasyonu Projesi” önemlidir. Ayrıca vergilemede netleştirme işlemi yapılmakta (belediye payları) ancak bunlar açıkça gösterilmemektedir(HÜRCAN-KIZILTAŞ-YILMAZ, 2000, s.14-15).

Bunun yanında kamu görevlilerine yönelik etik standartların bulunmaması ve tam anlamıyla bağımsız bir yazılı ve görsel basın eksikliği de saydamlığın sağlanmasında önemli engeller olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu mali yönetiminde görev ve sorumlulukların çok kesin sınırlamalarla birbirinden ayıramadığı, hatta çakıştığı ve sonuçta da çok ciddi bir koordinasyon sorunuyla karşılaşıldığı gözlenmektedir. Mali yönetimde yetki ve sorumluluklar arasında yeterli dengeler kurulmadığından yönetsel sorumluluğun denetlenmesinde de güçlüklerle karşılaşmaktadır (<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der49m3.pdf>).

Özet olarak, Türkiye açısından kamu sektöründe rollerin ve sorumlulukların paylaşımı kesin olmadığından yönetimde etkinlik, mali sorumluluk ve saydamlık ilkelerinin gerekleri yerine getirilememektedir. Konsolide bütçenin dar olması da mali durumun tam anlamıyla değerlendirilmesini engellemektedir.

Bilginin Kamuya Açık Olması:

Kamusal faaliyetlerde yüksek oranda bir gizliliği temsil eden geleneksel yapı, vatandaşların siyasi süreçlerde yer almalarını engellemekte ve kamu yönetiminde yer alan

görevliler, yetkilerini artırmak amacıyla bilgi saklamaktadır. Bu kapsamda, Türkiye'deki duruma bakıldığında cari yıl yanında geçmiş ve geleceğe ilişkin verilerin düzenli, kapsamlı ve karşılaştırılabilir nitelikte elde edilmesinde çeşitli sorunlar olduğu bilinmektedir. Konsolide bütçe borçlarının seviyesi ve yapısı hakkında düzenli olarak bilgi yayınlanırken, finansal varlıklar hakkında herhangi bir bilgi bulunmamaktadır. Ayrıca, devletin varlık ve yükümlülüklerinden türetilen devlet bilançosu da ülkemizde yayınlanmamaktadır (<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der49m3.pdf>).

Türkiye'de meclis onayına bağlı bütçe kapsamı sınırlıdır. Meclise sunulan bütçe, merkezi hükümet ve ek bütçe kalemlerini (ana olarak üniversiteler ve özerk kuruluşları bütçede yer alan yatırım harcamalarının yarısını oluşturmaktadır) içerir. Fakat merkezi hükümet kurumları ve sosyal güvenlik kurumları tarafından yürütülen döner fonları ve bütçe dışı fonları içermez. Bütçe sosyal güvenlik kurumlarına, KİT'lere, bütçe dışı fonlara ve döner sermaye işletmelerine yapılan transferleri içerir, fakat bütçe dokümanları bunların politikaları ve mali durumları hakkında hiçbir bilgi içermez. Dış destekli projelerin büyük bir kısmı bütçeye dahil değildir (http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/maliye-genel/diger-yazilar/imf-ufuk-saydamlik.pdf).

Kamu mali yönetimine ilişkin doğru değerlendirmelerin yapılabilmesi için özellikle vergi harcamaları, gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler ve yarı mali nitelikli faaliyetler hakkında da rapor hazırlanması gerektiği belirtilmektedir. Türkiye'de ise ne teşvik mevzuatı kapsamında vergi indiriminde bulunulan kesime bir transfer niteliğinde olan vergi harcamalarına ilişkin ne de mali riskliliğin daha doğru değerlendirilmesini sağlayacak diğer yükümlülüklerle ilişkin herhangi bir raporlama yapılmaktadır. Gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler kapsamında garantili iç ve dış borçların Türkiye'de mali disiplini bozduğu açıktır.

Türkiye'de verilerin yayınlanmasına ilişkin herhangi bir kanunda taahhüt bulunmamaktadır. Ancak, konsolide bütçe ve merkezi hükümet borçları IMF'in Government Data Dissemination Standarts (GDSS) standartlarına uygun olarak yayınlanmaktadır. Önceden veri yayınlama takvimi hazırlanmakta ve internete konmaktadır (HÜRİCAN-KIZILTAŞ-YILMAZ, 2000, s.15-16).

Bütçe Hazırlama, Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olması:

Türkiye’de “Yıllık Programlar” ve Bütçe Tasarısı Metni ile birlikte Meclise sunulan “Genel Ekonomik Hedefler” ve “Bütçe Gerekçesi” ana hatlarıyla mali hedefleri, makroekonomik çerçeveyi ve bütçenin hangi politikalara dayandırıldığını içermekte ancak mali riskleri tanımlamamaktadır (HÜRİCAN-KIZILTAŞ-YILMAZ, 2000, s.16).

Bütçe programları ile başarılması amaçlanan politik hedefleri ölçen ve detaylı olarak sunan bir belge yoktur. Devletin geleceğe ilişkin maliye politikası hedefleri, genelde Haziran ayında yayımlanan, başbakanın bütçe teklifinde belirtilmektedir. Fakat, bu belge makroekonomik bir yapı veya bütçeyi formüle edecek ana politik parametreleri sağlamaz. Harcama birimlerinin önümüzdeki mali yıl için tekliflerini sunmaları bakımından Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanıp gönderilen Bütçe Taslağı da ne makroekonomik değişkenler ne de sektörel parametre ve göstergeler üzerine bilgi içermez. Bütçe evrakları orta dönemden uzun döneme mali dengenin (kamu borçlarını dengelemek için gereken birincil denge gibi) niceliksel ve niteliksel değerini, veya örneğin operasyonel dengeye yoğunlaşarak gerçekleştirilecek mali politika durum analizini içermez. Devlet Planlama Teşkilatı tarafından Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlanmasına karşın, yıllık olarak güncellenmemektedir. Bunun gibi, yöneticilerin makroekonomik ve mali politikalarıyla ilgili şimdiye yönelmelerine herhangi bir rehber niteliği sağlamamaktadır. Her durumda, hiçbir uzun dönem mali politika senaryosu hazırlanmamıştır (http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/maliye-genel/diger-yazilar/imf-ufuk-saydamlik.pdf).

Düzenlemede üzerinde önemle durulan bir nokta da bütçe çalışmalarının orta vadeli hazırlanıp meclise sunulması gerektiğidir.(Medium-Term Budget Frameworks-MTBF, Medium Term Expenditure Framework-MTEF) Türkiye’de Beş Yıllık Kalkınma Planları hazırlanmakla birlikte bu planlar, yukarıda öngörülen makroekonomik çerçeveyi bir program dahilinde ortaya koyacak işlevle yükümlü kılınmamışlardır.

Bu madde kapsamında bütçe metni ile birlikte; bütçe tahminlerinde kullanılan varsayımlar, makroekonomik tahminlerde kullanılan varsayımlar, bu tahminlerde meydana gelecek sapmalar, gerçekleşmesi muhtemel yükümlülüklerin yıl içinde meydana gelebilecek muhtemel maliyetleri ile ortaya çıkacak risklerin de bir metin halinde sunulması gerektiği belirtilmektedir. Bu bilgiler de Türkiye’de yayınlanmamaktadır.

Türkiye’de bütçe verileri GFS’te belirtilen ekonomik sınıflandırmaya uygundur. Fonksiyonel bazda sınıflandırma için çalışmalar yürütülmektedir. Ayrıca, Türkiye’de konsolide bütçede “verilen krediler eksi geri ödemeler” kalemi de GFS’den farklı kaydedilmektedir. Ayrıca, bütçe büyüklüklerinin brüt olarak kaydedilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Türkiye’de konsolide bütçede bazı büyüklükler net bazda kayıt edilmektedir (Fon ve belediye paylarının vergi gelirinden düşülüp kayıt edilmesi gibi). Düzenlemede, önem arz eden (sağlık, eğitim vb.) harcama programlarının hedeflerini gösteren bir metnin de bütçe dokümanında bulunması gerektiği, böylece bu harcamalarla ne kadar refah artışının sağlanacağına incelenmesi gerektiği belirtilmektedir. Türkiye’de bu tür raporlar hazırlanmamaktadır. Bütçe genel dengesi yanında devletin finansal durumunun yeterince anlaşılmasını sağlayacak ve ona göre politikalar üretilmesine yardımcı olacak arttırılmış denge, operasyonel denge, net değer gibi göstergeler de yayınlanmamaktadır (HÜRÇAN-KIZILTAŞ-YILMAZ, 2000, s.16-17).

Şimdiki muhasebe sistemi değiştirilmiş nakit tabanlı sistem olarak karakterize edilebilir. 1927 Genel Muhasebe Kanunu, genel hükümet için birleşik muhasebe standartları belirlemede yeterli bir taban oluşturmaz; bütçe ile birlikte hiçbir muhasebe standartları ifadesi sunulmamaktadır. İşlemler (harcamalar yanında gelirler de) nakit bazlı (ödeme safhasında) olarak kayıt edilir. Mali yılın bitiminden sonra hesaplar, bir önceki dönemin hesaplarıyla bağlantılı olan hesaplar devam ederken, ek bir dönem (ayarlama dönemi) daha açık tutulur. Bu faaliyetlere ek olarak, bazı borçlar (ertelenmiş ödemeler, nakit üretmeyen krediler) ve kıymetler ki bunlar nakit üretmezler, kayıt altına alınırlar. Taahhütler kaydedilmez ve belirtilmez, böylece ödenmeyen birikmiş borçlar tespit edilmeden çoğalır.

İç denetim ve kontrol Maliye Bakanlığı ve ilgili bakanlıklar tarafından yürütülmekte; fakat bu, ilgili kurumlar ile koordineli bir biçimde gerçekleştirilmemektedir. Sayıları yaklaşık 129 olan denetim kurumlarının standartları ve hedeflerini belirleyen hiçbir genel denetim kanunu yoktur. Denetim prosedürleri dış denetçilerin gözlemlemesine açık değildir ve denetçi kurumların raporları (faaliyetlerin detayları, denetim sonuçları ve yıllık hedeflerin başarılması) yayımlanmamaktadır. Merkezi devlet alımları, belirli fonların ve dış kaynaklı harcamaların büyük bir kısmı hariç tutularak, Devlet İhale Kanununa bağlıdır.

Bütçe dışı fonlar bu prosedüre bağlı değildir (http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/maliye-genel/diger-yazilar/imf-ufuk-saydamlik.pdf).

Türkiye’de, mali raporlamanın zamanında yapılması, etkin, kapsamlı ve güvenilir olmasında bir takım sorunlar bulunmaktadır. Bütçe kanunlarının ve bütçe kesin hesabının kapsamının dar olması, raporlama konusunda eksikliklere yol açmaktadır (<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der49m3.pdf>).

Ulusal Denetim ve İstatistik Organlarının Bağımsız Olması:

Türkiye’de bütçe işlemlerinin yasalara uygunluğunu Meclis adına denetleyen ulusal denetim organı Sayıştay’ın, denetim alanı tıpkı bütçenin kapsamı gibi çok dardır. Böylece kesin hesaplarda da kamu faaliyetlerinin bir bütün olarak değerlendirilmesi yapılamamaktadır. Ayrıca, Sayıştay’ın denetimi performans denetiminden çok hukuki denetime dayanmaktadır. Ancak, Sayıştay’ın performans denetimi yönünde de çalışmaları bulunmaktadır. Bu madde kapsamında ulusal istatistik organizasyonunun da bağımsız olması gerekmektedir. Türkiye’de bu görevi yerine getiren Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı teknik bağımsızlığa sahip bir kurumdur (HÜR CAN-KIZILTAŞ-YILMAZ, 2000, s.18).

IMF tarafından hazırlanan “Mali Saydamlıkla İlgili İyi Uygulamalar Tüzüğü”ne ve buradan hareketle ortaya konan minimum standartlara göre Türkiye’deki eksikliklerin başlıcaları aşağıdaki gibi özetlenebilir; (DPT, 2000, s.84-85).

- Bütçe dışı kamusal faaliyetler bütçe metni ile birlikte meclise sunulmamaktadır.
- Hükümetin yarı mali nitelikteki faaliyetleri açıklanmamaktadır.
- Geçmiş ve gelecek iki yıl bütçeleri cari yıl bütçesi ile birlikte meclise sunulmamaktadır.
- Merkezi hükümetin, gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükleri, vergi harcamaları ve kamu bankaları, KİT’ler ve merkez bankaları ile ilişkilerinden kaynaklanan yarı mali nitelikteki faaliyetleri bütçe metni ile birlikte yayınlanmamaktadır.
- Hükümetler mali sürdürülebilirlik kapsamındaki görüşlerini ve bu konudaki çalışmalarını bütçe metni ile birlikte meclise açıklamamaktadır.

- Varsayım ve tahminlerdeki sapmalar, gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler vs. nedeniyle ortaya çıkabilecek mali riskler raporlanmamaktadır.
- Görev ve sorumluluklar çatışmakta, bu yönetsel sorumluluk değerlendirmesini engellemektedir.
- İşlemlerin brüt bazda kayıt edilmesinde problemler vardır. Konsolide bütçe gelirleri net bazda kaydedilmektedir. İşlemlerin sınıflandırılmasında ise GFS 1986'ya göre fonksiyonel bir sınıflandırma yoktur.
- İşlemlerin sınıflandırılması, kamu fonlarının toplanması ve kullanılmasında yönetsel sorumlulukların değerlendirilmesine imkan vermemektedir.
- Bütçe görüşmelerinde bütçe genel dengesi yanında ekonomik analiz yapmaya imkan verecek farklı bütçe açığı tanımları kullanılmamaktadır.
- Muhasebe standartlarını gösteren herhangi bir doküman hazırlanmamaktadır. Muhasebe sisteminin sadece nakit bazlı olması ekonominin değerlendirilmesinde problemlere neden olmaktadır.
- Vergi kanunlarının anlaşılmasında bazı problemlerle karşılaşmakta, ayrıca bu kanunlar çok sık değişmektedir. Ayrıca, mali mevzuat çoğu zaman ilgili kurumların dahi haberi olmadan kamuoyunda ise hiç tartışılmadan yasalasmaktadır. Bu kanunların taslak hallerinin çeşitli platformlarda tartışılmasını mümkün kılmak gerekmektedir.
- Sonuç hesaplarının kapsamı da tıpkı konsolide bütçe gibi çok sınırlıdır. Kamu faaliyetleri bir bütün olarak değerlendirilememektedir. Kamu fonlarının dış denetimi farklı denetim kurumlarınca yerine getirilmektedir.

41112. IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü Çerçevesinde Türkiye Mali Saydamlığın Neresinde

IMF'in mali saydamlık açısından belirlediği dört temel prensip kapsamında IMF tarafından hazırlanmış olan Değerlendirme Formu Türkiye için doldurulmuştur. Değerlendirme formunda yer alan soruların yanıtlanması ve çıkan sonuçların analiz edilmesi; ülkelerin kamu mali yapısının saydamlık standartları açısından hangi noktada olduğunu göstermesi yanında, ayrıca detaya inildiğinde problemlerin hangi alanlarda yoğunlaştığını göstermesi açısından da önem taşımaktadır.

IMF standartlarına göre olması gerekenin 10 olarak tespit edildiği bu çalışmada sayılaştırma yönteminde kullanılan varsayımlar şu şekildedir;

- Üç seçenekli soruların sayısallaştırılmasında ilk seçenek 3.33, ikinci seçenek 6.66, üçüncü ve son seçenek ise tam puan olan 10 puan verilmek suretiyle değerlendirilmiştir. Buradaki temel hareket noktası 1, 2 ve 3 puan sıralamasındaki mantık üzerine kurulmuştur.
- Dört seçenekli soruların sayılaştırılmasında ise puanlama sırasıyla, 0, 3.33, 6.66 ve 10 şeklinde belirlenmiştir. Buradaki temel farklılık ilk seçeneğin sıfır puan üzerinden değerlemeye alınmasıdır. Bunun nedeni ise üç seçenekli sorular ile dört seçenekli sorular arasındaki farklılık, dört seçenekli sorularda genel olarak ilk seçeneğin üç seçenekli sorulara göre daha net bir şekilde olumsuz bir durumu ifade etmesidir
- Birden fazla seçeneğin işaretlenebileceği sorularda sorunun yapısına göre bir gruplandırmaya gidilmiş ve puanlama bu gruplandırma üzerinden yapılmıştır. Grupların ayrı ayrı puanlarının toplamı en yüksek grubun puanı olan 10 puanı aşmamaktadır.

Üç seçenekli sorulara yönelik olarak yukarıya doğru yanlı bir tahmin sonucu ortaya çıkaracağına yönelik eleştiriler dolayısıyla, alternatif olarak üç seçenekli sorular için 0, 5 ve 10 puan, dört seçenekli sorular için ise 0, 3.33, 6.66 ve 10 puan üzerinden de bir ikinci hesaplama ayrıca yapılmıştır. Endeks değerinin bu şekilde hesaplanması sonucunda bulunan değerler ilk hesaplama değerleriyle birlikte verilecektir (HÜRÇAN-KIZILTAŞ-YILMAZ, 2000, s.19-21).

Tablo 9'da Türkiye'nin mali saydamlık açısından toplam değeri yüzde 59,7 çıkarken bu değer Tablo10'da yüzde 48,9 olarak hesaplanmıştır. Yüz üzerinden düşünüldüğünde bu iki oran aslında düşük bir değere karşılık gelmektedir. Çünkü olması gerekenden yaklaşık 40-50 puan arasında düşük bir oranda gerçekleşme olması, sistemde gerçekten önemli açıkların bulunduğuna işaret etmektedir (DPT, 2000, s.86).

Alt başlıklara bakıldığında, birinci hesaplamada iki temel ilkenin yüzde 60 düzeyinin altında gerçekleştiği ikinci hesaplamada ise dört temel ilkenin yüzde 60 düzeyininin

altında çıktığı görülmüştür. Bu anlamda ortaya çıkan, kamu mali sisteminin işleyişinde sorunlar dört temel ilkenin uygulanmasında var olmakla birlikte esas olarak problemlerin birinci, ikinci ve üçüncü ilkeler üzerinde yoğunlaştığı şeklindedir(HÜRÇAN-KIZILTAŞ-YILMAZ, 2000, s.26).

**Tablo : 9 Değerlendirme Formunun Türkiye Karşılaştırmalı Değerleri
(3,33, 6,66 ve 10)**

		Olan	Olmaması Gereken	Olan (%)
1	Rollerin ve Sorumlulukların Açık Olması	11.251	20.000	56.3
1.1	Devlet sektörünün ekonominin kalan kısmından açık bir şekilde ayrılması ve politika ve yönetim rollerinin çok iyi tanımlanması	23.730	40.000	59.3
1.2	Mali yönetim için açık bir yasal ve yönetsel çerçeve olması	15.956	30.000	53.2
2	Bilgiye Ulaşılabilirlik	12.630	20.000	63.2
2.1	Hükümetin geçmiş, şimdiki ve projeksiyonu yapılmış dönemlere ait mali faaliyetlerine ilişkin tam bir bilgi setinin kamuya sağlanması	23.880	40.000	59.7
2.2	Mali bilgilerin zamanında yayınlanması konusunda kamusal taahhüt	13.320	20.000	66.6
3	Bütçe Hazırlama, Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olması	23.042	40.000	57.6
3.1	Bütçe metni mali politika hedeflerini, makroekonomik çerçeveyi, bütçenin hangi politikalara dayandırıldığını ve tanımlanabilir mali riskleri açıkça belirtmelidir	25.508	50.000	51.0
3.2	Bütçe tahminleri analiz yapmaya imkan veren ve sorumluluk mekanizmasını geliştirecek şekilde sınıflandırılmalı ve bu çerçevede sunulmalıdır	22.460	40.000	56.2
3.3	Ödeneklerin uygulanması ve izlenmesi ile ilgili prosedürler açıkça belirlenmiş olmalıdır	18.315	30.000	61.1
3.4	Mali raporlama zamanında, etkin, kapsamlı ve güvenilir olmalı; bütçeden sapmaları tanımlamalıdır	13.660	20.000	68.3
4	Denetimin ve İstatistikî Veri Yayınlanmasının Bağımsız Olması	6.180	10.000	61.8
4.1	Mali bilgiler hem kamuya açık olmalı hem de bağımsız bir denetim organı tarafından denetlenmelidir	18.540	30.000	61.8
	TOPLAM DEĞER	23.881	40.000	59.7

Kaynak: HÜRÇAN-KIZILTAŞ-YILMAZ, 2000, s.23

Tablo : 10 Değerlendirme Formunun Türkiye Karşılaştırmalı Değerleri(0, 5 ve 10)

		Olan	Olmaması Gereken	Olan (%)
1	Rollerin ve Sorumlulukların Açık Olması	8.593	20.000	43.0
1.1	Devlet sektörünün ekonominin kalan kısmından açık bir şekilde ayrılması ve politika ve yönetim rollerinin çok iyi tanımlanması	16.874	40.000	42.2
1.2	Mali yönetim için açık bir yasal ve yönetsel çerçeve olması	13.123	30.000	43.7
2	Bilgiye Ulaşılabilirlik	9.375	20.000	46.9
2.1	Hükümetin geçmiş, şimdiki ve projeksiyonu yapılmış dönemlere ait mali faaliyetlerine ilişkin tam bir bilgi setinin kamuya sağlanması	17.500	40.000	43.8
2.2	Mali bilgilerin zamanında yayınlanması konusunda kamusal taahhüt	10.000	20.000	50.0
3	Bütçe Hazırlama, Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olması	18.996	40.000	47.5
3.1	Bütçe metni mali politika hedeflerini, makroekonomik çerçeveyi, bütçenin hangi politikalara dayandırıldığını ve tanımlanabilir mali riskleri açıkça belirtmelidir	16.246	50.000	32.5
3.2	Bütçe tahminleri analiz yapmaya imkan veren ve sorumluluk mekanizmasını geliştirecek şekilde sınıflandırılmalı ve bu çerçevede sunulmalıdır	23.325	40.000	58.3
3.3	Ödeneklerin uygulanması ve izlenmesi ile ilgili prosedürler açıkça belirlenmiş olmalıdır	14.750	30.000	49.2
3.4	Mali raporlama zamanında, etkin, kapsamlı ve güvenilir olmalı; bütçeden sapmaları tanımlamalıdır	14.995	30.000	50.0
4	Denetimin ve İstatistiki Veri Yayınlanmasının Bağımsız Olması	5.833	10.000	58.3
4.1	Mali bilgiler hem kamuya açık olmalı hem de bağımsız bir denetim organı tarafından denetlenmelidir	17.500	30.000	58.3
	TOPLAM DEĞER	19.566	40.000	48.9

Kaynak: HÜR CAN-KIZILTAŞ-YILMAZ, 2000, s.24

İki farklı hesaplama yönteminde de Türkiye için en düşük değerler, rollerin ve sorumlulukların açık olması ilkesinde ortaya çıkmıştır (sırasıyla yüzde 56,3 ve 43.0). Bu bağlamda temel sorunlar a) devlet ile ekonominin geri kalan kısmı arasındaki ilişkinin iyi bir şekilde ortaya konmaması b) kamuda rollerin ve sorumlulukların yeterince iyi bir şekilde tanımlanmaması olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu unsurlar, mali yönetim için gerekli olan yasal ve yönetsel çerçevenin eksikliği ile birleşince, hesap verme sorumluluğunun yeterli düzeyde işlemediği olgusu diğer önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

Bilgiye ulaşılabilirlik açısından temel problem, hükümetin geçmiş, şimdiki ve projeksiyonu yapılmış dönemlere ait tam bir bilgi setini kamuya sunamamasıdır. Bütçe kapsamının dar olması, koşullu yükümlülükler, vergi harcamaları gibi faaliyetlerle ilgili bilgilerin süreç içinde ortaya konamaması buradaki önemli problemlerdir.

Üçüncü ilke olan bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olması ile ilgili olarak ortaya çıkan problemler şu şekilde özetlenebilir; mali politika hedefleri ve bunların sürdürülebilirliğinin düşük bir oranda çıkması, varolan yükümlülüklerin ve yeni politikaların maliyetlerinin bilinmemesi, mali risklerin tanımlanamaması, makroekonomik ve mali tahminlerin istenilen düzeyde olmaması, kesin hesapların etkinliği ile elde edilen sonuçların hedeflere uygunluğunun düşük oranda kalmasıdır.

Denetimin ve istatistiki sistemin bağımsız olması göreceli olarak iki farklı hesaplamada da yüksek değerde çıkmıştır. Bununla birlikte, bu bölümde makroekonomik tahminlerin elde edilebilirliği, verilerin kalitesi gibi konulardaki problemler öne çıkmaktadır (EMİL-YILMAZ, 2004, s.29).

4112. Mali Saydamlık Alanında Son Yıllarda Atılan Adımlar

IMF ve Dünya Bankası ile sürdürülen program çerçevesinde mali saydamlık yönünde birçok adım atılmıştır. Atılan adımlar şu şekilde sıralanabilir;

- Fonların önemli bir kısmının aşamalı olarak kapatılması ve bütçe içine alınması,
- Görev zararlarının bütçede gösterilmesi,

- Hazine garantileri ve diğer mali yükümlülüklerin stokunun çıkartılması, kamuoyuna açıklanması ve Hazine garantilerinin sınırlandırılması,
- IMF tarafından mali saydamlık raporunun çıkarılması ve yayınlanmasının kabul edilmesi.

Programın 2001 yılında öngördüğü ve kısmen o yıl uygulamaya geçirdiği taahhütler ise aşağıdaki şekilde sıralanabilir;

- Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanununun 2001 yılı ortasına kadar Meclise sunulması. Ancak tasarının yasallaşması 2002 yılında mümkün olmuştur.
- Mali raporlama içeriğini zenginleştirmek ve toplam kamu sektörünün durumunu açıklamak amacıyla DPT tarafından hazırlanan Kamu Finansmanı Raporunun yıllık program ve bütçe ile birlikte Meclise sunulması.
- Hazine tarafından üstlenilen garantili borç ödemelerinin bütçe tablolarına yansıtılması.
- Uluslararası standartlara uyumlu bir Kamu İhale Kanunu tasarısının 15 Ekim 2001 tarihine kadar parlamentoya sunulması. Muhtelif gecikmelerle ancak 2003 tarihinde yürürlüğe girebilmiştir.
- 2001 yılında mali raporlama ve muhasebe alanında harcama ve maliyetlerin daha iyi takibine imkan verecek bilgisayarlı devlet muhasebe sisteminin (SAY2000) Ekim 2001 ortasına kadar hayata geçirilmesi. Bu konuda 2001'de önemli aşamalar kaydedilmiştir. SAY2000 sistemi şu anda konsolide bütçe kapsamındaki kuruluşlar için etkin bir biçimde uygulamaya geçmiş bulunmaktadır. Bu kapsamda yaklaşık olarak 1500 saymanlık otomasyona geçirilmiştir(EMİL-YILMAZ, 2004, s.30,31). SAY2000 projesi ile; devletin tüm muhasebe işlemlerinin Merkeze on-line bağlı bir bilgisayar sistemi aracılığıyla yapılması, devletin muhasebe bilgilerinin günlük olarak izlenme olanağının sağlanması, tüm memurların personel ve maaş bilgilerinin merkezi bir veritabanında muhafaza edilmesi, memur maaşlarının merkezde hesaplanabilmesi ve saymanlıklar tarafından kontrolü, sağlık harcamalarının Emekli Sandığı sistemine ulaşılarak denetlenmesi, kamu hesapları bülteninin günlük olarak internet üzerinde yer alması konularını kapsamı planlanmıştır (SEVİNÇ, 2000, s.2-3).

Devletin gelir, gider ve açıklarına ilişkin hedef ve gerçekleştirmeleri en kısa sürede ve birinci elden kamuoyunun dikkatine sunmak ve kamu mali yönetiminde şeffaflık sağlamak amacıyla Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından aylık olarak yayınlanan ve sınırlı sayıda kişinin ulaşabildiği Kamu Hesapları Bülteni 01.12.1998 tarihinden itibaren yeniden tasnif edilerek Maliye Bakanlığı'nın web sayfasından kullanıcıların hizmetine açılmıştır. Devlet hesaplarında saydamlığı sağlamak, uluslararası platformlarda kabul görececek mali tablolar seti üretmek ve özellikle borç yönetiminin ihtiyaç duyduğu muhasebe düzenlemelerini gerçekleştirmek amacıyla bir Devlet Muhasebesi Yönetmeliği değişikliği taslağı hazırlanmıştır. Yönetmelik değişikliğinin hayata geçirilmesiyle; devlet muhasebesi nakit ve yarı tahakkuk esaslı mali tablolar üretecek ve Hazine işlemlerinin tamamını kavrayıp raporlayacak yetenekler kazanacaktır(SEVİNÇ, 2000, s.1,2).

2001 Kasım ayındaki onuncu gözden geçirmeye ilişkin niyet mektubuyla ilk kez Kamu Mali Yönetim ve Mali Kontrol Kanununun Haziran 2002'ye kadar Meclise sunulması ve kanunlaşması öngörülmüştür. Yasa tasarısı gecikmeli olarak Ağustos 2002'de Meclise sunulmuş ancak seçim süreci nedeniyle kadük olmuştur. Daha sonra yeniden ele alınan yasa tasarısı 23 Ekim 2003 tarihinde Meclise sunulmuştur. Parlamentoda Aralık ayında kabul edilen tasarı Cumhurbaşkanı tarafından 22 Aralık 2003 tarihinde onaylanmıştır.

Yine 2001 yılında "Kamuda Etkin Yönetim ve Şeffaflığın sağlanması" başlığı altında Yolsuzlukla Mücadele Eylem Planı hazırlanmış ve 2002 yılı başında Bakanlar Kurulu tarafından prensip kararı haline getirilmiştir. Bakanlardan oluşan bir komitenin eylem planını takip etmesi kararlaştırılmış ancak gerek 57'inci gerek 58 ve 59'uncu hükümetler döneminde bu konuda somut adımlar atılmamıştır. Bu eylem planıyla ilgili olarak en son 2 Ocak 2004 tarihinde Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanının koordinatörlüğünde eylem planının ele alınacağı izlenimini veren ve bakanlar komitesine yardımcı olacak bir teknik komitenin kurulmasına yönelik bir Başbakanlık genelgesi de yayınlanmış bulunmaktadır.

2002 yılında ise mali saydamlık alanındaki program uygulamaları esas olarak 2001 yılındaki taahhütlerin izlendiği ve gecikmeli de olsa uygulamaya konulmaya başlandığı bir yıl özelliğini göstermiştir (EMİL-YILMAZ, 2004, s.31-32). Bu bağlamda orta vadeli bir çalışma olup Dünya Bankasının desteği ile yürütülmekte olan Kamu Mali Yönetimi Projesi, bütçenin hazırlanma, onaylanma, uygulama ve denetlenme süreçlerini

düzenlemektedir. Bu proje ayrıca kamu kaynaklarını kullanan ve devletin fiskal-parafiskal tüm gelirini toplayan kuruluşların uygulayacağı bir tekdüzen muhasebe sistemini de kapsamaktadır. GFS standartları ile uyumlu yeni bir bütçe kod yapısı ve bütçe süreçleri ile tek düzen muhasebe hesap planını içeren bu proje pilot uygulama aşamasındadır. Bu proje ile tahakkuk esaslı bir devlet muhasebesi sistemi oluşturulmaktadır. Sistem bütçe sonuçlarının izlenmesinin yanı sıra tahakkuk esaslı sonuçlar üretebilecektir.

1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 49'uncu maddesi ile; kamu kuruluşlarına bir işletme sermayesi verilmek suretiyle, bunların küçük çaplı ticari, sınai ve tarımsal faaliyetlerinin bu sermaye ile sürdürülebilme olanağının sağlanması için döner sermayeler kurulmuştur. Bunların kurulması sonucunda toplam işletme sayısı 2.910'na bu işletmelerin toplam ekonomik büyüklükleri ise (1997 rakamları ile) 310 trilyon TL'ye ulaşmıştır. Mevcut mali yasal kalıplardan kurtulmak amacıyla sayıları her geçen gün artma eğilimi gösteren döner sermayelerin birbirinden çok farklı özel döner sermaye kanunlarına tabi olmaları nedeniyle ortaya systemsiz bir düzenlemeler topluluğu çıkmıştır. Her biri farklı muhasebe ve muamelat yönetmelikleri kullanan döner sermaye işletmeleri için tek düzenliliğin ve mali disiplinin sağlanması amacıyla Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından bir Döner Sermayeli İşletmeler Muhasebe Yönetmeliği Taslağı hazırlanmıştır. Taslak Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Ayrıca döner sermayeli işletmelerin idari ve mali yapılanmalarını da kapsayacak şekilde kısa, orta ve uzun vadede yapılabilecek mevzuat değişiklikleri ile döner sermayeli işletmelerin muhasebelerinin bilgisayar aracılığıyla tutulması, hesap sonuçlarının merkeze bilgisayar ortamında gönderilmesi ve hesapların konsolidasyonu konularındaki çalışmalar, çalışma grupları düzeyinde devam etmektedir (SEVİNÇ, 2000, s.2).

2002 yılında mali saydamlık açısından önem taşıyan diğer bir taahhüt ise "Bilgi Edinme Hakkı" ve "Kamu Görevlilerinin Uyacağı Etik Kurallar" hakkındaki yasal düzenlemelerin yapılmasıdır. Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı Kanunu adı altında Ekim 2003'de yasalaşan bu taahhüdün yanı sıra kamu görevlilerinin uyacakları etik kurallar üzerinde halen hükümet tarafından çalışılmaktadır (EMİL-YILMAZ, 2004, s.32).

Ayrıca Muhasebat Genel Müdürlüğü bünyesinde PER1999 adıyla bir otomasyon projesi başlatılarak; personel atamalarındaki işgücü ve zaman kaybını en aza indiren, objektif performans kriterlerine ve mesleki kıdeme dayanan, adil ve saydam bir rotasyon

politikası hedeflenmiştir. PER1999 projesinin yazılım ve veritabanı çalışmaları tamamlanmıştır (SEVİNÇ, 2000, s.3).

2003 yılı itibariyle program uygulamalarında mali saydamlık alanında taahhüt anlamında yeni sayılabilecek bir uygulamaya rastlanmamaktadır. Program daha çok geçmiş dönemlerin taahhütlerinin yaşama geçirilmesine yönelik izlemelerin yapıldığı bir özellik taşımaktadır. Yine bütçe hesaplarında açık bir şekilde takip edilemeyen devletin tahakkuk etmiş borçlarının/yükümlülüklerinin izlenmesine yönelik bir sistem oluşturulmasına da çalışılmıştır (EMİL-YILMAZ, 2004, s.32).

Sonuç olarak, ülkemizde mali saydamlık alanında 2000 yılından itibaren gerek uygulama gerek mevzuat açısından önemli sayılabilecek değişikliklere gidildiği söylenebilir. Kamu mali yönetiminde ve mali saydamlık alanında atılması gereken adımlar yönünden yasal zeminin oluşturulması yanında uygulamanın alacağı şekil de önem arz etmektedir.

5. SONUÇ ve ÖNERİLER

Devlet, insanların toplum yaşamında başvurdukları bir örgütlenme biçimidir ve siyasal bir organizasyondur. Ulusal sınırlar içinde yaşayan insanların ortak nitelikteki gereksinimlerini karşılamak devletin temel amacıdır. Bu temel amacı gerçekleştirecek olan devleti, dar ve geniş anlamda tanımlamak mümkündür. Dar anlamda devlet, kamu tüzel kişilerinin yalnızca merkezi ve siyasal nitelikte olanlarını kapsar. Yerel yönetimler bu kapsam içinde yer almazlar. Geniş anlamı ile devlet, örgütlü kamu gücünün bütününe yada kamu tüzel kişilerinin hepsini içerir. Yerel yönetimler bu kapsam içinde ele alınabilirler. Bu açıklamalar ışığında devleti, “yerleşik bir topluluğun hukuksal ve siyasal açıdan örgütlenmesi sonucunda oluşan, niteliği gereği iç içe geçmiş bir sistemler bütünü, tüzel kişiliğe ve egemenliğe sahip bir örgütlenme” olarak tanımlamak mümkündür.

Klasik ekolde devletin ekonomiye müdahalesi gereksizdir, çünkü ekonomi kural olarak daima ve kendiliğinden tam istihdam üretim ve gelir seviyesinde dengede bulunmaktadır. Zaman zaman ortaya çıkabilecek tam istihdam üretim ve gelir seviyesinden sapmalar piyasa mekanizmasının hızlı ve etkin işleyişi ile giderilmektedir. Bu ekolde devletin faaliyetleri milli savunma, iç adalet ve güvenlik hizmetleri ile yeterli kar getirmedikleri için fertlerin ilgilenmedikleri fakat toplum için faydalı ve ticari faaliyetlerin yürütülmesi için gerekli olup ancak hükümetlerin yürütebilecekleri hizmetlerle sınırlandırılmıştır.

Adam Smith'e göre ulusal gelirden üretken emeğe ayrılan pay arttıkça emekçilerin yaşam şartları iyileşir, çalışma ve üretim artar. Üretken olmayan emeğin payı arttıkça tersi olur. Üretken olmayan emek en çok kamu kesiminde barındığından savurganlık en çok bu kesimde ortaya çıkar. Dolayısıyla kamu kesimindeki savurganlık ve kötü yönetim azaldıkça devletin ekonomik büyümedeki etkinliği artmaktadır. Ricardo'ya göre emek faktörü için ayrılan kaynaklar artıp emekçilerin yaşam şartları iyileştikçe, evlenmeler ve emek arzı artar, fiili ücret düzeyi düşer ve işçiler tekrar geçimlik düzeyde bir yaşama mahkum olurlar. Dolayısıyla devletin emek faktörünün yaşam şartlarını iyileştirme politikaları hiçbir işe yaramaz.

Neo-Klasikler, klasiklerin devlete yükledikleri görevleri aynen kabul etmektedir. Bu ekole göre devlet, piyasaya şekil veren bir güç değil, piyasanın başarısız olduğu işleri yapan ve piyasayı tamamlayan bir güç olmalıdır. Piyasanın başarısız olduğu işler; kamusal malların üretimi, dışsallıklar ve eksik rekabetçi oluşumlardır.

Gelişme, neo-klasik yazın açısından derece derece gerçekleşen, sürekli olan kümülatif bir süreçtir. Gelişme süreci, ekonomide var olan özellikle fiyat mekanizması sayesinde sürekli denge durumunu koruyan bir süreç olarak tanımlanmıştır. Gelişme sürecinin nihai olarak Pareto optimumuna ulaşmaya olanak sağlayacağı belirtilmiştir. Neo-klasik ekol açısından, gelişmenin bir diğer tanımlaması ise tüketicilerin ve üreticilerin refahlarını maksimum yapma koşullarının gelişmesi şeklindedir.

Keynes'e göre genel kural, ekonomilerin eksik istihdam seviyesinde bulunmasıdır. Bu nedenle tam istihdam, ulaşılmaz güç olan özel bir durumdur. Ekonomiyi eksik istihdam dengesinden tam istihdam dengesine getirebilmek için devlet müdahalesi gereklidir. Bu müdahalede para politikası değil maliye politikası esas alınır. Keynesyen analize göre tasarruflar yatırımları değil, yatırımlar tasarrufları belirler. Çünkü, yatırım artışı milli geliri ve milli gelire bağlı olarak tasarrufları artırmak suretiyle kendi finansmanını sağlar. Yani kalkınmanın motoru yatırımlardır.

Sınırlı Devlet düşüncesini savunan Friedman çeşitli eserlerinde bu çerçevede görüşlerini belirtir. Friedman, devletin klasik ekolde devlete atfedilen başlıca üç tür görevi (iç ve dış güvenliğin sağlanması, adaletin temini) ve diğer bazı görevleri üstlenmesini, ancak bunun çok sınırlı olmasını savunur. Friedman'a göre önemli olan serbest fiyat mekanizmasına güvenmek ve ona işlerlik kazandırmaktır.

Yeni Klasik Ekole göre devlet, oyunun kurallarını yani politika ve diğer düzenlemeleri belirlemeli ve fertler hangi imkanların kendilerine açık olduğunu bilip, kararlarının muhtemel sonuçlarını kestirebilmelidir. Politika değişiklikleri zorunlu olduğunda da değişim oldukça yavaş olmalıdır. Öte yandan politika değişiklikleri, işsizlik oranı gibi keyfi kriterlere göre değil, genel refah artışına göre belirlenmelidir.

Lucas'a göre, beşeri sermaye birikimini artırmaya, yurtdışına yönelik beyin göçünü önlemeye ve diğer ülkelerin beşeri sermayelerinden yararlanmaya yönelik politikalar büyümeye olumlu katkı yapar. Barro ile gündeme gelen kamu politikası modeline göre ekonomik büyüme genel olarak yatırımların hacmine bağlanmaktadır.

Etkin devlet; kamu hizmetleri ve onun yönetimini, hukuk devleti esasları içerisinde, en gerçekçi biçimde saptanmış vatandaş gereksinimleri üzerine oturabilen; hizmetlerin yürütülmesini, halkın denetimine açık biçimde halkın katılımı ve katkısıyla, piyasa mekanizmaları çerçevesinde en az maliyetle, en etkin ve verimli biçimde yapabilen; gücünü, toplumun yararını gözeterek vatandaş lehine yaptığı düzenlemelerden ve çalışmalardan alan, yaptığı düzenlemelere önce kendisi uyan ve herkesin uymasını sağlayan, iyi yönetim esaslı bir devlettir. Etkin Devlet yapısının oluşturulması bağlamında sürdürülebilir, paylaşılmış, yoksulluğu azaltıcı kalkınmanın sağlanması açısından hukuk temelinin oluşturulması, makro istikrar dahil olmak üzere çarpıtıcı olmayan bir politika ortamının muhafaza edilmesi, temel toplumsal hizmetlere ve altyapıya yatırım, zayıfların ve çevrenin korunması her hükümetin temel misyonunu oluşturmaktadır.

Devletlerin üstlendikleri işlevleri yerine getirebilme konusunda içine girdikleri dar boğaz 1970'li yıllarda iyice su yüzüne çıkmıştır. Bu bağlamda Kanada, Yeni Zelanda, Avustralya ve İngiltere gibi OECD ülkelerinde kamu gelirleri azalırken kamu harcamaları artmaya devam etmiştir. Böylece sürekli bütçe açıkları birçok ülkede ortak bir sorun haline gelmiştir. Bu gelişmeler etkin devlet yapısının oluşturulmasına yönelik olarak, kamu yönetimi alanında temel ilke ve standartlara dayanan, etkili ve verimli bir kamu yönetimi için hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde kamu yönetimi reformu uygulamalarına alan olmuştur. İngiltere, ABD ve Fransa kamu reformu alanında olumlu sonuçlar sağlayan ülkeler arasındadır. Ülke deneyimleri, kamu reformunun zaman alıcı bir iş olduğunu ve başarılı bir sonuç için 10 yıllık bir zaman dilimi süresince reformun ısrarlı bir şekilde sürdürülmesi gerektiğini göstermiştir. Göz ardı edilmemesi gereken gerçek ise reformun sonuçlanmadığıdır. Sürekli yeni sorunlar ve yeni çözüm arayışları söz konusu olacaktır. Burada ülkeleri bekleyen zorluk, köklü değişimlerin yaşanacağı bu dönemde siyasal sahiplenme ve kamuoyu desteğinin sürekliliğinin sağlanmasıdır.

Tam rekabetçi piyasanın oluşumu için gerekli koşullardan bir veya birkaçının sağlanmaması durumunda, piyasalar ekonomik etkinliği sağlamakta yetersiz kalır ve toplum refahı maksimize edilemez. Bu bağlamda piyasada oluşan aksaklıkların giderilmesi devletin ekonomiye müdahale gerekçelerinden birini oluşturmaktadır. Bu müdahale araçlarından biri de regülasyondur.

Piyasa aksaklıkları, belirli piyasalarda rekabetin engellenmesine ve bazı firmaların tekel haline gelmesine, bazılarında ise rekabetin iktisadi etkinliği azaltmasına neden olabilmektedir. İki durumda da tekeli bir yapı söz konusu olabilmektedir. Bunlardan ikinci durumda, tekel durumu piyasanın maliyetlerle ilgili yapısal özelliklerinden kaynaklandığından; bu kez birden fazla teşebbüsün rekabet halinde piyasada faaliyet göstermesi etkinsizliğe yol açmaktadır. Özellikle doğal tekellerin yol açtığı etkinsizliklerin giderilmesi, negatif dışsallıkların ortadan kaldırılması ve ekonomik etkinliğin yeniden sağlanabilmesi gibi hedefler devletin bu sektörlere müdahalesi için gerekçe oluşturmaktadır.

Doğal tekellerin regüle edilmesine yönelik olarak uygulanan iç karlılık oranı, tavan fiyat regülasyonu ve göreceli rekabet yöntemleri çeşitli avantaj ve dezavantajlara sahiptir. Ancak, hangi yöntem seçilirse seçilsin, unutulmaması gereken husus, düzenlemenin maliyetlerinin ve sonuçlarının değerlendirilmesi ve düzenlemenin gerçekçi bir kar-zarar analizi doğrultusunda mümkün olduğunca taviz verilmeden uygulanmasının gerektiğidir.

Bir piyasa sisteminin varlığı ve etkinliği için hiçbir başka unsur rekabet kadar öneme sahip değildir. Piyasa ekonomisinde rekabet, ekonomik etkinliğin sağlanmasında en etkili yoldur. Genel olarak ifade etmek gerekirse rekabet, kaynakların etkin kullanımı, maliyetlerin düşürülmesi, yeni teknolojiler bulunması, bu teknolojilerin üretime yansıtılması ve fiyatların düşmesi gibi pek çok yarar sağlar. Rekabetin kısıtlanmış olması yada rekabet kurallarının gözetilmemesi toplumsal refah kaybına yol açacaktır. Rekabet, toplumsal refah kayıplarını sıfıra yada asgariye indirmesi bakımından önemli olması sebebiyle liberal ekonomik sistemi benimsemiş olan demokratik devletlerde ticari hayatın temelini oluşturmuş ve devletin maliye politikalarını belirlemede temel veri olarak alınmıştır. Bu sebepten de liberal ekonomik felsefeyi kabul etmiş devlet düzenlerinde,

piyasanın rekabet kurallarına göre işlemlerini temin ve bunun denetimi devlet fonksiyonlarındandır.

Deneyimler göstermiştir ki serbest piyasalar, otomatik bir biçimde rekabetçi bir ortam yaratmamaktadırlar. Tersine, serbest piyasa sisteminde yaygın piyasa yapısının tam değil eksik rekabet olduğu söylenebilir. Eksik rekabet koşullarında ise kaynak dağılımında serbest piyasa mekanizmasına dayanmak, mümkün olan en yüksek toplumsal refaha ulaşmak sonucunu doğurmayabilir. Bu durumda akla şu soru gelmektedir: Ne tür devlet müdahaleleri eksik rekabet şartları altında meydana gelebilecek toplumsal refah kayıplarını azaltabilir veya önleyebilir? İşte bu noktada rekabet (veya antitröst) politikaları, eksik rekabet ortamında meydana gelebilecek toplumsal refah kayıplarını azaltmada yada önlemede en etkin olduğuna inanılan politikalar demeti ortaya çıkmaktadır. Rekabet politikası haksız rekabet yaratan uygulamaları yasaklar veya ilgili kuruluşlara bu uygulamaları yasaklama veya düzeltme yetkisi verir. Bu bağlamda Rekabet Hukuku da rekabetçi koşulların gerçekleştirilmesi için gerekli tedbirlerin alınması ile bu koşulların gerçekleşmediği piyasalarda faaliyet gösteren teşebbüslerin, rekabet piyasalarında faaliyet gösteriyormuş gibi davranmalarını sağlama amacına yöneliktir. Rekabet politikası ve rekabet hukuku ekonomik etkinliğin sağlanmasında önemli bir araç konumundadır.

1980'lere gelindiğinde Türk kamu yönetimi; örgütsel yapısı, işleyişi ve işgörenleriyle kendisinden beklenen hizmetleri etkin, hızlı, verimli ve kaliteli bir biçimde sunmaktan hayli uzak, dünyada ve ülkemizde yaşanan sosyo-ekonomik gelişmelere göre kendisini uyarlayamayan durağan bir görüntü sergilemektedir. Ekonomide yaşanan krizler, siyasi istikrarsızlıklar ve siyaset bürokrasi ilişkileri, Avrupa Birliğine uyum, aşırı büyüme ve merkezileşme, kamu mali yönetiminde kriz ve borç yönetimi, kamu denetim sisteminin etkisizleşmesi ve yolsuzluklar kamu yönetim sistemimizde reformu gerekli kılan nedenlerin başında gelmektedir.

Türk toplumunun geçirdiği evrelere ve gelişmelere paralel olarak, kalkınma planları ve hükümet programlarında yönetimdeki sorunlara ilişkin önemli saptamalar yapılmış ve çözüm yolları önerilmiştir. Ancak, kararlı bir siyasi iradenin yokluğu, yönetemeyen demokrasi olgusunun neden olduğu parçalı ve istikrarsız hükümet kombinasyonları, bu çabaların uygulamaya geçirilmesini engellemiştir.

İdari reformlarla ilgili olarak hazırlanan raporların hiçbirisinde yer alan öneriler bütünüyle uygulanmadığı gibi, bu raporlardan esinlenerek kalkınma planları ve bunların dilimleri olan yıllık programlarda yer verilen ilke, politika ve tedbirlerin de uygulanmadığı görülmektedir. Ancak çıkarılan çeşitli yasalarla kamu yönetiminde bu dönemde yapılan bazı değişikliklerin bilimsellikten uzak, politik ve popülist yaklaşımlarla yapıldığı, bu değişikliklerinin bir çoğunun az çok var olan fonksiyonel örgütlenmeyi de bozduğu, dolayısıyla karışıklığa ve çok başlılığa yol açtığı söylenebilir.

Kamu kaynaklarının sorumsuzca kullanımını engellemek adına uluslararası arenadaki gelişmelere paralel olarak mali saydamlık konusu odak noktası haline gelmiştir. Mali saydamlık, mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve etkin bir şekilde kullanılması açısından önemli bir araçtır. Kamu mali sistemimiz, yetki ve sorumlulukların iyi bir şekilde ayrıştırılamaması, bütçe kapsamının kamu harcama alanının ancak bir kısmını içine alması, muhasebe, raporlama ve kodlama yapısının yetersiz olması ve standartların geliştirilememesi gibi sorunlar nedeniyle etkin ve sorumlu bir şekilde çalışmamaktadır. Bununla birlikte, Türk kamu mali sisteminin etkinleştirilmesi anlamında mali saydamlık alanında 2000'li yıllardan itibaren hem mevzuat oluşturulması hem de verilen taahhütlerin yerine getirilmesinde önemli adımlar atılmıştır.

Kamu yönetimi reformu kapsamında kurumsal alanda yapılan iyileştirmeler, kamu kuruluşlarının düşünme ve hareket etme biçimlerinde köklü değişimler yapılması ve genellikle yıllar önce oluşmuş olan yolsuzluğa ve keyfi davranışlara dayalı sistemlerin tamamen ortadan kaldırılması amacına yöneliktir. Bu açıdan devletin kapasitesinin artırılması önem taşımaktadır. İyi oluşturulmuş politikalar ve bunları uygulayabilecek kapasiteye sahip devlet kurumları, çok daha hızlı bir şekilde kalkınmayı gerçekleştirecektir.

Kamu yönetimi reformundan beklenen başarılı sonuçların elde edilebilmesi açısından her ülkenin kendine özgü sorunlarına göre bir yaklaşım belirlenmesi önem taşımaktadır. Bu açıdan reformlar, her devlet içine düştüğü güncel kriz etkenlerinden hareketle yola çıkmalı ve önceliği devletin kendine özgü yapılanmasına, geleneklerine ve ülke koşullarına göre belirlemesi gerekmektedir. Bunun yanı sıra, reform sürecinin sağlıklı bir şekilde ilerlemesi ve kendinden beklenen olumlu sonuçları vermesi açısından geniş ve

sürdürülebilir bir siyasal ve toplumsal desteğin sağlanması, üst düzey bürokrasinin bir reform kültürünü içselleştirmesi ve bunun için gerekli yetenekleri kendinde oluşturması gerekmektedir. Siyasal değişimlerin etkisi altında kalmayan bir reform iradesini muhafaza edebilmesi açısından kamu reformunun başlangıçta, devletin etkinleştirilmesi bakımından öngörülebilir tüm boyutları içermesi gerektiği düşünülmektedir.

Regülasyon yönünden belirsizlik, eksik ve asimetrik enformasyon, gelecekte ortaya çıkma ihtimali olan gelişmeleri tahmin edememe gibi faktörlerin durumu karmaşık hale getirmesidir. Sorun sadece hedefler arasındaki çelişki ve gerginlik değildir. Bu çelişkilerin varlığına rağmen, sorunu bir optimizasyon sorunu olarak formüle ederek en iyi çözüm sağlanabilir. Ancak eksik ve asimetrik enformasyon ve önceden tahmin edilemeyen ihtimallerin varlığı, en iyi çözümü imkansız kılmakta, kötüler arasındaki en iyiyi bulmayı gerektirmektedir.

Rekabete açılacak faaliyetler konusunda; faaliyeti rekabete açıp açmamak, faaliyetin denetimli bir şekilde rekabete açılması ve tam serbestleştirme olmak üzere karar verilmesi gereken üç temel seçenek bulunmaktadır. Bu konuda karar verilirken rekabet ile regülasyon gereği arasındaki ilişki bir kriter oluşturabilir. Rekabetçi faaliyetlere girişin serbest bırakılması hem regülasyon ihtiyacını azaltacak hem de enformasyonu artırarak, gerekliliğini sürdüren regülasyonun daha elverişli şartlarda yürütülmesini sağlayacaktır.

Sanayileşmiş ülkelerde bile gözlenen, devleti daha etkin bir yapıya kavuşturma yönündeki arayışlar, minimal iyileştirmelerden elde edilecek yararların oldukça yüksek olduğunu göstermektedir. Bu durum, özellikle devletin etkinliğinin düşük olduğu ülkeler için geçerlidir. Reformlar, kendi olumlu sonuçlarını gösterme eğilimi içinde olduklarından devletin kapasitesinde meydana gelecek en ufak iyileşmeler insanların yaşam kalitesinde büyük bir değişikliğe yol açacaktır. Devletin etkinliğindeki küçük iyileşmeler, daha yüksek yaşam standartlarına yol açacak, bu da daha fazla reform ve kalkınma için zemin hazırlayacaktır.

Mali yönetimin güçlenmesi, demokrasinin kalitesinin yükselmesi ve mali etkinlik çabaları çerçevesinde mali saydamlık önem arz etmektedir. Türkiye’de IMF’in geliştirdiği standartlara ulaşılması bakımından, bundan sonra getirilecek yasal düzenlemelerin hayata

geçirilmesi ve uygulama sonuçlarının toplum yaşamında daha fazla hissedilebilir olması için bu alanda yapılan düzenlemelerin ve alınan sonuçların topluma daha iyi anlatılması ve sunulması gerekmektedir.

Türkiye’de kapsamlı bir kamu yönetimi reformunun ve modernleşmenin, geçici bir heves ve günün modasına uygun yüzeysel bir çaba olarak retoriğe dayalı parlak bir takım düşüncelerin gelişi güzel ve birbirinden kopuk bir şekilde yürütülme olanağının bulunmadığı ortadadır. 21. yüzyıl şartlarında yeniden şekillenmekte olan bir dünyada saygın bir yer edinmek ve toplumsal refahın yükseltilmesi açısından, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında sağlayacağımız başarı belirleyici olacaktır. 1990’lı yıllarda yitirdiklerimizi telafi etmemiz ve benzer kayıp dönemler yaşamamamız için vakit kaybetmeden cesur ve yerinde adımlar atılması gerekecektir.

Bu bağlamda yaşadığımız bu dönemi, devletin yeniden yapılandırıldığı, her şeyin çağa uygun hale getirildiği bir fırsat haline getirmek mümkündür. Türkiye’de devlet sisteminin toparlanma ve etkinleşme süreci, ancak, devlet yapısından istihdam edilme biçimlerine, siyaset yapma sanatından kamu idarelerinin işlerini yürütme şekline kadar pek çok alanda, vatandaşların sahip olduğu davranış kalıplarında köklü ve çok kapsamlı değişiklikler yoluyla gerçekleştirilebilir. Sürdürülebilir ekonomik ve sosyal kalkınmanın sağlanması açısından etkin ve verimli bir devlet sistemi gereklidir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

a) Kitaplar

- AKALIN, Güneri :**Anayasamızın Piyasa Ekonomisi ile Uyumlaştırılması: Mali ve Ekonomik Hükümler ile Sosyal ve Ekonomik Hak ve Ödevlerin Yeniden Düzenlenmesi**, Anayasa Mahkemesi Yayınları:30, Ankara, 1995.
- AKGÜÇ ve diğerleri :**Ulusal Sorunlar ve Demokratik Çözüm Yolları**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2001.
- AKINCI, Ateş :**Rekabetin Yatay Kısıtlanması**, Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi, Nr. 5, Ankara, 2001.
- AKTAN, Coşkun C. :**Değişim ve Devlet**, TİSK Yayınları, Nr. 176, Ankara, 1988.
- _____ :**Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 2001.
- _____ :**Kirli Devletten Temiz Devlete**, Yeni Türkiye Yayınları, Nr.4, Ankara, 1999.
- ARDIYOK, Şahin :**Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli**, Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi, Nr. 10, Ankara, 2002.
- ARI, Selçuk
- SAYGILIOĞLU, Nevzat :**Etkin Devlet Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi**, Sabancı Üniversitesi, İstanbul, 2002.

- ATİYAS, İzak
SAYIN, Şerif :**Kamu Maliyesinde Saydamlık**, Devlet Reformu Projesi Yayınlarından TESEV, İstanbul, 2000.
- BARRY, Norman :**An Introduction to Modern Political Theory** London: Macmillan, 2000.
- BALDWIN, Reese
CAVE, Mark :**Understanding Regulation Theory, Strategy, and Practice**, Oxford University Press, NewYork, 1999.
- BARBER, William J. :**İktisadi Düşünce Tarihi**, Çeviren: İhsan DURDU, Sök Yayınları, İstanbul, 1999.
- BERBER, Metin :**İktisadi Büyüme ve Kalkınma**, Lega Kitabevi, Trabzon, 2003.
- BOCUTOĞLU, Ersan :**Karşılaştırmalı Makro İktisat Teoriler ve Politikalar**, Derya Kitabevi, Trabzon, 2003.
- .BREYER, Stephen :**Regulation and Its Reform**, Harvard University Press, Cambridge Massachussets and London, 1982.
- CABRAL, Louis :**Introduction to Industrial Organization**, The MIT Press Cambridge, MA. London, 2000.
- CAPORASO, James A.
LEVINE, David P. :**Theories of Political Economy**, USA: CambridgeUniversity Press, Cambridge, 1992.
- ÇAKAL, Recep :**Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon**, DPT Yayınları, Nr. 2455, Ankara, 1996.

ÇETİNTAŞ, Hakan :**Küreselleşme Sürecinde Türkiye'nin Rekabet Politikası ve Rekabet Gücü: Demir-Çelik Sektörünün Rekabet Gücü Analizi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, İstanbul, 2000.

DEDEOĞLU, Emin

EMİL, Ferhat

ERDEM, M.Can

:**Kamu Mali Mevzuatının Uygulanması ve Saydamlığı Üzerine Gözlemler; Bütçe Kanunları Mali Saydamlığı Ne Ölçüde Sağlıyor?**, Atiyas, Sayın (2000) içinde, İstanbul, 2000.

DEMİR, Osman

:**Ekonomide Devlet**, Tisimat Basım Sanayi, Nr. 71, Ankara, 1997.

DİNÇER, Ömer

YILMAZ, Cevdet

:**Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C Başbakanlık, Ankara, 2003.

DİNLER, Zeynel

:**Mikro Ekonomi**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1994.

DPT

:**Rekabet Hukuku ve Politikası Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT. 2364, ÖİK. 432, Ankara, 1994.

:**Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Rekabet Hukuku ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT. 2501, ÖİK. 522, Ankara, 2000.

:**Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**,

- _____
- EMİL, Ferhat
YILMAZ, H:Hakan
- ENGELS, Friedrich
MARX, Karl
- ERCAN, Fuat
- FINGLETON, John ve diğ.
- GOYDER, Daniel
- GÖZE, Ayferi
- GÜNGÖR, Müberra ve diğ.
- HANÇERLİOĞLU, Orhan
- HAYEK, Friedrich A.
- DPT Yayınları, DPT. 2507, ÖİK. 527, Ankara, 2000.
:Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayınları, DPT.2517, ÖİK. 535, Ankara, 2000.
- :Mali Saydamlık İzleme Raporu**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2004.
- :Alman İdeolojisi (Feuerbach)**, Çeviren: Sevim BELLİ, Sol Yayınları, Ankara, 1999.
- :Gelişme İktisadı Kuram-Eleştiri-Yorum**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1995.
- :Competition Policy and the Transformation of Central Europe**, Center for Economic Policy Research, London, 1996,
- :EC Competition Law**, Oxford University Press, NewYork, 1992
- :Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1995.
- :Telekomünikasyon Kurumu Rekabet Politikası**, Sektörel Araştırma ve Stratejiler Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2003.
- :Felsefe Ansiklopedisi-Kavramlar ve Akımlar**, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2000.
- :Hukuk, Yasama ve Özgürlük: Özgür Bir Toplumun**

Siyasi Düzeni, Çeviren: Mustafa ERDOĞAN, T. İş Bankası Yayını, Nr. 357/44, Cilt 3, İstanbul, 1997.

HÜRCAN, Yasemin

KIZILTAŞ, Emine

YILMAZ, H.Hakan

:Türk Kamu Mali Yönetimi Saydamlık Standartlarının Neresinde IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme, Atiyas, Sayın (2000) içinde, İstanbul, 2000.

İÇÖZ, Özge

:Telekomünikasyon Sektöründe Regülasyon ve Rekabet, Rekabet Kurumu, Ankara, 2003.

JOSKOW, Paul J.

:Regulatory Policies for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries, Dünya Bankası Gelişen Ekonomiler Yıllık Konferansı, Washington DC, Nisan 1998.

KARL, Doehring

:Genel Devlet Kurumu (Genel Kamu Hukuku), Çeviren: Ahmet Mumcu, İnkılap Yayınevi, İstanbul, 2001.

KARLUK, Rıdvan

:Türkiye Ekonomisi, Beta Yayınları, Yayın Nr.1295, İstanbul, 2002.

KAZGAN, Gülten

:İktisadi Düşünce Tarihi veya Politik İktisadın Evrimi, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1993.

KEPENEK, Yakup

YENTÜRK, Nurhan

:Türkiye Ekonomisi, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2003.

KÖK, Recep

:Endüstriyel Verimlilik ve Etkinlik, Atatürk Üniversitesi Yayınları, Nr. 680, Erzurum, 1991.

LIPSEY, Richard G.

STEINER, Peter O.

PURVIS, Douglas D.

:İktisat, Çevirenler: Ömer Faruk BATIREL, Osman Z. ORHAN, Ahmet ÇAKMAK, Turgay BERKSOY, Müfit AKYÜZ, Nesrin ERTEL, Uğur S. AKALIN, Kadir YERCI, Teknik Yayınevi, İstanbul, 1984.

McCRUDDEN, Christopher

:Regulation and Deregulation, Clarendon Press, Oxford, 1999.

MUTLU, Ayşegül Çolakoğlu

:Dışsal Ekonomiler ve Çevre Kirlenmesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi, İstanbul, 1989.

NADAROĞLU, Halil

:Mahalli İdareler Teorisi/Ekonomisi/Uygulaması, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1994.

NOZİCK, Robert

:Anarşi, Devlet ve Ütopya, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayını, İstanbul, 2001.

OECD

:Regulatory Reform, Privatization and Competition Policy, Paris, 1992.

:Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 2002.

ÖRNEK, Acar

:Kamu Yönetimi, Metinler Matbaacılık Yayın, İstanbul, 1988

- ÖZER, Necati :**Kaymakamlık Sınavlarına Hazırlık**, Alfa Basım Yayım Dağıtım, Nr. 168, İstanbul, 1994.
- PARASIZ, İlker :**Mikro Ekonomi Modern Mikroekonomik Analize Giriş**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1994.
- _____ :**Modern Mikro Ekonomi, Ezgi Kitabevi Yayınları**, Bursa, 1998.
- _____ :**Türkiye Ekonomisi 1923'den Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1998.
- PAYA, Merih :**Makro İktisat**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1997.
- PIERSON, Christopher :**Modern Devlet**, Çeviren: Dilek HATTATOĞLU, Berdan Matbaası, İstanbul, 2000.
- SANLI, Kerem Cem :**Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanunda Öngörülen Yasaklayıcı Hükümler ve Bu Hükümlere Aykırı Sözleşme ve Teşebbüs Birliği Kararlarının Geçersizliği**, Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi, Nr. 3, Ankara, 2000.
- SARICA, Murat :**Siyasi Düşünce Tarihi**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1987.
- SAVAŞ, Vural :**Politik İktisat**, Beta Basım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1998.
- SCHERER, Frederic :**Industrial Market Structure and Economic Performance**, Boston, 1980.
- SEVİNÇ, Fikret :**Kamu Maliyesinde Saydamlık İçin Muhasebat Genel Müdürlüğünde Son Dokuz Ayda Atılan Adımlar**, Atiyas, Sayın (2000) içinde, İstanbul, 2000.

- SEYİDOĞLU, Halil :**Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük**, Adalet Matbaacılık Tic. Ltd. Şt., Ankara, 1992.
- STIGLITZ, Joseph E. :**Kamu Kesimi Ekonomisi**, Çeviren: Ömer Faruk BATIREL, Marmara Üniversitesi Yayınları, Nr. 396, İstanbul, 1994.
- ŞAHİN, Hüseyin :**İktisada Giriş**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1994.
- _____ :**Türkiye Ekonomisi**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2002.
- ŞENEL, Alaeddin :**Siyasal Düşünceler Tarihi Tarih Öncesinde İlk Çağda, Orta Çağda ve Yeni Çağda Toplum ve Siyasal Düşünüş**, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara, 1996.
- ŞENER, Orhan :**Kamu Ekonomisi**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1996.
- TANİLLİ, Server :**Devlet ve Demokrasi**, Adam Yayınları, İstanbul, 1993.
- TUTUM, Cahit :**Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayını, Ankara, 1994.
- TÜSİAD :**21. Yüzyıl İçin Bir Devlet Modeline Doğru Optimal Devlet**, TÜSİAD T/95, İstanbul, 1995.
- _____ :**Kamu Reformu Araştırması**, TÜSİAD Yayınları, TÜSİAD-T/2002-12/335, İstanbul, 2002.
- ULUTAN, Burhan :**İktisadi Doktrinler Tarihi**, Ötüken Neşriyat, Nr. 125,

İstanbul, 1998.

ÜNSAL, Erdal M. :**Mikro İktisada Giriş**, Kutsan Ofset, Ankara, 1997.

:**Mikro İktisada Giriş**, Kutsan Ofset Matbaacılık, Ankara, 1998.

WORLBANK :**The State in Changing World, World Development Report**, Oxford University Press, NewYork, 1997.

WORLD BANK/OECD :**Aframework for the Design and Implementation of Competition Law and Policy**, World Bank, Washindton DC, 1999.

YAYLA, Yıldızhan :**Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler: Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Ankara, 2003.

YERELİ, Ahmet Burçin :**Ekonomik Özgürlükler ve Türkiye’de Devlet-Birey İlişkisi**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2003.

YILMAZ, Osman :**Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, DPT Yayınları, Ankara, 2001.

b) Makaleler

APEC :“Study on Competition Laws for Developing Countries”, Singapore, <http://www.apecsec.org.sg/pubs/freepubs.html> (10.12.2003).

ATİYAS, İzak :“Rekabet Politikasının İktisadi Temelleri Üzerine Düşünceler”, **Rekabet Dergisi**, Vol. 1, Nr. 1, 2000, ss. 25-

47.

- BRAEUTIGAM, Ronald :“Optimal Policies for Natural Monopolies”, **Handbook of Industrial Organization**, Elsevier Science Publishers, ss. 1290-1345.
- DEMİR, Ömer :”Dünya Ticaret Örgütünün Yeni Çalışma Konusu: Ticaret ve Rekabet Politikaları Ararsındaki İlişki”, **Dış Ticaret Dergisi**, www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/nisan98/dnyat.htm.
- EGE, Yavuz :“Dünyadaki Uygulamalar Işığında Rekabet Politikası ve Özelleştirme”, **Hazine Dergisi**, Sayı. 13, Ocak 2000, ss. 67-75.
- GIRDİS, Dean :“Power and Gas Regulation Issues and International Experience”, **Draft Working Paper**, The World Bank, Washington DC, 2001.
- GUASH, Luis J. :“The Costs and Benefits of Regulation: Some Implications for Developing Countries” **The World Bank Research Observer**, Vol. 15, Nr. 1, February 1999, ss. 137-158
- HAHN, Robert W.
- GUASH, Luis J. :“Managing The Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and The Latin America and Caribbean Story”, **World Bank Publishings**, Washington DC, 1999, ss. 1-75
- SPILLER, Pablo
- GÜRAN, Mehmet C. :“Etkin Devlet ve Türkiye”, **H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 19, Sayı 1, 2001, ss. 199-218.
- HOEKMAN, Bernard
- HOLMES, Peter :“Competiton Policy and The Global Trading System: A Developing-Country Perspective”, **The World Economy**, Nr. 20, 1999, ss. 875-893.

- KARAER, Tacettin :”Türkiye’de Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Kurulmasına İlişkin Düşünce ve Girişimlerin Evrimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 20, Sayı 1, Mart 1987, ss.1-53.
-
- :”Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 20, Sayı 2, Haziran 1987, ss.1-35.
- KIM, Ran S.
- HORN, A. :”Regulation Policies Concerning Natural Monopolies in Developing and Transition Economies”, **DESA Discussion Paper**, Nr. 8, NewYork, March 1999, ss. 1-20.
- KUTTNER, Robert :”The Poverty of Economics”, **The Atlantic Monthly**, February 1985, ss. 74-84.
- MINOGUE, Martin :”Governance-Based Analysis of Regulation”, **Centre on Regulation Working Paper Series**, Paper Nr. 3, Manchester, October 2001.
- OECD :”Price Cap for Telecommunications Policies and Experiences”, **OECD**, Paris, ss. 1-28.
- SINGLETON, Ross C. :”Competition Policy for Developing Countries: A Long-Run Entry Based Approach”, **Contemporary Economic Policy**, Vol. 15, Nr. 2, April 1997, ss. 1-11.
- SÜRGİT, Kenan :”12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt13, Sayı 3, 1980, ss.20-40
- ŞAYLAN, Gencay :”Değişim ve Yolsuzluk”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 28, Sayı 3, Eylül 1995, ss.1-20.

- ŞİMŞEK, Osman :“Devlet Kavramının Gelişimi ve Küreselleşmedeki Anlamı”, İş Hukuku ve İktisat, **Kamu-İş**, Cilt 5, Sayı 4, Temmuz 2000, ss. 115-136.
- TOKATLIOĞLU, İbrahim :“İktisat Kuramında Rekabet Kavramının Gelişimi”, **Ekonomik Yaklaşım**, Vol. 10, Nr. 33, Yaz 1999, ss. 5-26.
- VICKERS, John :“Concepts of Competition”, **Oxford Economic Papers**, Nr. 47, 1995, ss. 1-23.
- ZENGİNOBUZ, Ünal :“Türkiye Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma, OĞUR, Serhan Özelleştirme ve Regülasyon”, **Tesev**, www.tesev.org.tr.

c) Diğerleri

- <http://mimoza.marmara.edu.tr/~asoyak/osmandemir.doc>
- <http://www.liberal-dt.org.tr/dergiler/ldsayi24/2415.htm>
- <http://www.aydinlanma1923.org/sayi/34/34-04.htm>
- <http://www.add.org.tr/dergi/agus-eylul2000/1cindekiler.htm>
- http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php
- <http://www.basakekonomi.com.tr/arsiv/kasim-aralık/yönetimi-ye.htm>
- <http://rekabet.gov.tr/word/aliilicak.doc>
- <http://www.rekabet.gov.tr/word/yesim.doc>
- <http://rekabet.gov.tr/word/dergi12Tamer.doc>
- <http://rekabet.gov.tr/word/omurpasa.doc>
- <http://www.activefinans.com/activeline/sayi5/duzenleme.htm>
- <http://www.rekabet.gov.tr/word/metintez.doc>
- <http://www.rekabet.gov.tr/word/cihanaktas.doc>
- http://www.liberal.org.tr/guncel/Diger/ha_kamu%20yonetimi.htm
- <http://www.tumbelsen.org>
- <http://www.maliye.gov.tr/apk/md145/dbayar.pdf>
- <http://www.abgs.gov.tr>
- <http://www.tüsiad.org/yayin/gorus45/ogseylan.pdf>

- <http://www.tusiad.org/yayin/gorus/38/pdf/sec13.pdf>
- <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/diger/2000malirapor.pdf>
- <http://www.ceterisparibus.net/arsiv/kamudenetimi.doc>
- <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der49m3.pdf>
- <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/35/KamuYonYolsuzluk.pdf>
- <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi2.asp?id=281>
- http://www.icisleri.gov.tr/strateji/kamu/etkin_yonetim.pdf
- <http://www.belgenet.com/yasa/kamu-05.html>
- <http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/pdf/5209.pdf>
- <http://www.tbb.org.tr/turkce/arastirmalar/Transparency.doc>
- <http://imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm>
- http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/maliye-genel/diger-yazilar/imf-ufuk-saydamlik.pdf
- <http://www.canaktan.org/ekonomi/regulasyon/piyasa-basarisiz.htm>

Özgeçmiş

18.01.1975 tarihinde Kocaeli’de doğdu. İlk öğretimini Piyale Paşa İlkokul’unda, orta öğretimini Gölcük Ortaokulu ve Lise öğretimini Barbaros Hayrettin Lisesi’nde tamamladı. 1992 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi Giresun Meslek Yüksekokulu Büro Yönetimi ve Sekreterlik Bölümünü kazandı. 1994 yılında bu bölümden mezun oldu. 1996 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümünü kazanarak 2000 yılında bölüm üçüncüsü olarak bitirdi. Aynı yıl Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı’nda yüksek lisansa başladı. Halen yüksek lisans tez aşamasında olup İngilizce bilmektedir.

