

T.C
MALİYE BAKANLIĞI
BÜTÇE VE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

**TÜRKİYE'DE "KAMU KESİMİ
VE ÖZEL KESİM" AYIRIMININ
NORMATİF VE REEL PLANDA
ÖNEMİ VE SINIRLARI**

ERTAN TOSUN

DEVLET BÜTÇE UZMANLIĞI
ARAŞTIRMA RAPORU

ANKARA-1996

İÇİNDEKİLER

	<u>SAYFA</u>
İÇİNDEKİLER	1
GİRİŞ	1
PROBLEM	1
AMAÇ	2
ÖNEM	2
SINIRLILIKLAR	2
TANIMLAR	3
YÖNTEM	3

Birinci Bölüm Piyasa Ekonomisi ve Devlet

I-Piyasa Ekonomisi	4
A-Piyasa Ekonomisinin Temel Özellikleri	5
1-Ferdiyetçilik ve Özel Mülkiyet	5
2-Rasyonellik	5
3-Tam Rekabet ve Görünmeyen El	5
4-En İyinin Yaşaması	6
B-Piyasa Ekonomisine Yöneltilen Eleştiriler	6
C-Piyasa Ekonomisinin Başarısız Olduğu Durumlar	7
1-Kamusal Mallar	7
2-Dışsallıklar	8
3-Artan Verimler Hali	8
4-Gelir Dağılımının Durumu	9
II-Devlet Kavramı	10
A-Teorik Olarak Devlet Kavramının Gelişimi	10
1-Sözleşme Yaklaşımı	10
2-Sözleşme/Cebir Yaklaşımı	12
3-Cebir Yaklaşımı	13
B-Günümüzde Uygulamada Devlet Anlayışı	14
1-Çağdaş Muhafazakar(Freidman) Devlet Anlayışı..	15
2-Çağdaş Liberal Devlet Anlayışı	16
3-Sosyal Demokrat Devlet Anlayışı	17
4-Marksist Devlet Anlayışı	18

III- Devlet Müdahalesinin Sebepleri ve Piyasa Sistemi ile	
Kamu Kesiminin Mukayesesi	20
A-Devlet Müdahalesinin Sebepleri	20
1- İkinci En İyi El Teorisi	20
2- Mukayeseli Etkinlik Yaklaşımı	21
3- Siyasi Sebepler	22
B-Piyasa Ekonomisi ile Kamusal Ekonominin	
Karşılaştırılması	23
1-Mübadele İşlemi ve Politik İşlem	24
2-Özel Mallar ve Kamusal Mallar	25
3-Ortak Değer ve Değişik Değer Sistemi	26
4-Kişisel Çıkar ve Toplumsal Çıkar	26
5-Görünmeyen El- Görünen El	27
6-Ekonomik Roller-Politik Roller	27
7-Tüketici Hakimiyeti-Vatandaş Hakimiyeti	28
8-Kar Motifi-Siyasi İktidar Motifi	28

İkinci Bölüm

Kamu Kesimi ve Devletin Ekonomiye Müdahalesinin Gelişimi

I-Kamu Kesimi	30
A-Kamusal Harcamalar	30
B-Devlete Ait Normatif Hedefler.....	34
C-Mali Yapının Oluşumunu Etkileyen Unsurlar.....	35
1-Gelişmişlik Düzeyi.....	35
2-Devlet Anlayışı ve Sistemi	36
D-Müdahale Teknikleri	37
1-Düzenleyici Hizmetler ve Doğrudan Üretken	
Hizmetler	37
2-Pazarlanamaz Nitelikteki Kamu Hizmetleri -----	39
3-Pazarlanabilir Nitelikteki Kamu Hizmetleri.	40
4-Kamu Kesiminin Piyasa Talebi İçin Üretimi ...	40
5-Doğal Tekeller	40
II-Devletin Ekonomiye Müdahalesinin Gelişimi	41
A-Kapitalizm Öncesi Teşvik Edici Güdücü Devletçilik.	42
B-Liberal Kapitalizm Dönemi	44
C-Müdahaleci Kapitalizm Dönemi	45
D-Modern İktisadın Müdahale Anlayışı	47

Üçüncü Bölüm **Türkiye'de Kamu Kesimi ve Özel Kesim Ayırımı**

I-Cumhuriyetin Kuruluşundan Önceki Dönem	50
II-Ekonominin Kuruluş Yılları (1923-1930)	53
III-Müdahaleci Kapitalizm (1930-1938)	56
IV-Devletçilikte Yumuşama (1938-1950)	60
V-Özel Kesime Ağırlık Verilmesi (1950-1960)	63
VI-Planlı Ekonomi Dönemi (1960-1980)	72
VII-Serbest Piyasa Ekonomisine Doğru (1980-1995).....	93

Dördüncü Bölüm **Kamu Harcamalarının Gelişimi ve Türkiye'de Kamu Kesimi Özel Kesim Ayırımının Sınırları**

I-Kamu Harcalarındaki Artışın Açıklanmasına Yönelik	
Çalışmalar.....	115
A-Maliyet Muhasebesi Yaklaşımı	116
B-Talep Yönlü Tartışmalar	117
C-Arz Yönlü Tartışmalar	119
D-Kalkınma Teorileri İle İlgili Çalışmalar	120
II-Kamu Harcamalarının Gelişme Eğilimi	123
A-OECD Ülkelerindeki Deneyim	123
B-Gelişmekte Olan Ülkelerdeki Deneyim.....	123
C-Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gelişimi	128
III-Türkiye'de Kamu Kesimi Özel Kesim Ayırımının	
Sınırları	132
SONUÇ	139
KAYNAKÇA	142

GİRİŞ

PROBLEM

Kapitalist sistemin veya serbest rekabet rejiminin geçerli olduğu bir ülkede, özel kesimin varlığına ve ilke olarak benimsenmesine rağmen, kamu kesiminin giderek ağırlık kazanması halinde bu ülkede "karma ekonomi" modeli söz konusu olmaktadır.

Karma ekonomi modelinde "kamu kesimi" ile "özel kesim" beraberce ve yanyana, aynı ortamda, fakat ayrı ayrı üretici ve tüketici olarak bulunmakta, ayrı ayrı karar ve tercih imkanlarına sahip olmaktadır.

Karma ekonomi modelini benimsemiş bir ülkede en önemli sorun, kamu kesimi ile özel kesim arasındaki en doğru ve en yararlı ilişkinin nasıl olabileceğini saptayabilmektir. Zira, kamu kesimi ile özel kesimin birlikte bulunduğu karma ekonomi modelinde ekonomik gelişmenin ilk ve en önemli şartı, kamu kesimi ile özel kesim arasındaki ilişkiyi en doğru ve en tutarlı bir biçimde saptayabilmek ve bu ilişkiyi en düzenli bir biçimde sürdürebilmektir.

Kamu kesimi ve özel kesim ayırımı hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler için büyük öneme sahiptir. Bu ayırım bir taraftan siyasi yönelimi ortaya koyarken bir taraftan da kalkınma yolunda en avantajlı tercihi seçebilme kaygısıyla yakından ilgilidir.

Diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de kamu kesimi-özel kesim ayırımı Cumhuriyetin ilk yıllarından beri tartışılan bir konudur. Ayırım konusunda başka bir deyişle, devletin ekonomideki ağırlığı ve sınırları konusunda devletin hedefleri olmuş ve bu hedefler zamanla değişebilmiştir. Çalışmanın temel problemi; planlanma ve gerçekleştirmeler ışığında, kamu kesiminin ekonomideki ağırlığı ne olmalıdır ve bu ağırlığın sınırı nedir?

AMAÇ

Bu çalışmada Türkiye'de kamu kesimi ve özel kesimin normatif ve re-el planda yeri ve sınırları incelenecek , normatif (planlanan) boyutu ile reel (gerçekleşen) boyutu karşılaştırılacaktır. Piyasa ekonomisi ve devlet kavramının gelişimine yer verilecek, öncelikle devletin olmadığı bir serbest piyasadan hareketle devletin niçin var olması gerektiği sorusu cevaplanacaktır. Kuşkusuz kamu kesiminin ekonomideki yeri ve sınırları, incelenen toplumun devlete hangi gözle baktığıyla yakından ilgilidir. Dolayısıyla devlet anlayışının oluşumu ve çeşitli şekillerine yer verilecektir.

Daha sonra kamu harcamalarının izlediği seyirle ilgili olarak bir inceleme

yapılacak ve çeşitli ülkeler ile ülke gruplarındaki gelişmeler ortaya konup, kamu kesiminin sınırları konusu ve nerede sınırlandırılması gerektiği ortaya koyulmaya çalışılacaktır.

ÖNEM

Araştırmanın, kamu kesimi özel kesim ayırımı konusunda hedefler ile sonuçlar arasında karşılaştırma imkanı sağlaması, kalkınmış ülkelerin deneyimleriyle karşılaştırmalara ışık tutması amaçlanmıştır.

SINIRLILIKLAR

Kamu kesimi-özel kesim ayırımı ile ilgili olarak sadece ekonominin genel dengelerini oluşturan değişkenler dikkate alınmış olup, gelirlerle ilgili bir analizden çok harcamalar dikkate alınmıştır ve araştırma raporunun kapsamı harcamalarla sınırlandırılmıştır. Dönem olarak herhangi bir sınırlamaya gidilmemekle birlikte konunun incelenmesi Cumhuriyetin kuruluşundan önceki dönemden başlatılmış ve ekonomi kuramındaki gelişmeler daha önceki yüzyıllardan itibaren dikkate alınmıştır.

TANIMLAR

NORMATİF: Yapılması gereken şey, uygulanması en doğru olan şey anlamına gelmekte olup, araştırma raporunda, Devletin hedefleri ve planlarda belirtilen amaçlar olarak kabul edilmiştir.

REEL: Gerçekleşme, elde edilen sonuç.

YÖNTEM

- **ARAŞTIRMA MODELİ:** Araştırma tarama modelindedir.
- **VERİLER VE TOPLANMASI:** Beş Yıllık Kalkınma Planları, Yılı Programları ve konuyla ilgili diğer kaynaklardan taranarak belirlenmiştir.

Birinci Bölüm

Piyasa Ekonomisi ve Devlet

I-Piyasa Ekonomisi

Piyasa mekanizması belli ekonomik modellerin, belli sistemlerin temel özelliğini ve özünü oluşturur. Piyasa ekonomisi modeli, teorisi ve uygulaması ile çok gerilere giden tarihi özelliklere sahiptir. Çağlar boyunca değişmiş, gelişmiş, zaman ve mekan içinde bazı farklılaşmalar göstermiş, fakat özü, temeli değişmemiştir.¹

Dar ve basitleştirilmiş anlamı ile piyasa; mal ve hizmetlerin alınıp satıldığı yerdir.² Piyasa ekonomisinin uygulanabilmesi için varolması gereken bir takım temel şartlar vardır.

Bu gerekli şartlar, hukuk düzeni, mülkiyet hakkı, devlet biçimi, devlet felsefesi olup, kişisel davranışlar, sosyal yapı, sosyo-kültürel ortam, müesseselerin özelliği, zihniyet, felsefe, psiko-sosyal özelliklerle yakından ilgilidir.

Geniş anlamda piyasa ekonomisini ise; temeli esas itibariyle özel teşebbüse ve serbest rekabete dayanan, kaynakların dağılımında yine esas itibariyle fiyat mekanizmasının ve dünya fiyatlarının hakim kılındığı, devlet müdahale ve yatırımlarının asgari düzeye indirildiği ve kamu sektörünün GSMH içindeki payının düşürüldüğü, kamu yatırımlarının ise daha ziyade altyapı yatırımlarına hasredildiği bir ekonomik sistem olarak tanımlayabiliriz. Piyasa ekonomisinde dış ticaret alanında ve döviz işlemlerinde de serbesti asıldır. Korumacılık terk edilerek ithalatta liberasyona gidilir. Çoklu veya katlı döviz kuru yerine tek döviz kuru kullanılır. İçer dönük ithal ikamesine dayalı sanayileşme yerine, fiyat mekanizmasını, dünya piyasa fiyatları ve denge döviz kuru ilkesi uygulamaları çerçevesinde ihracata yönelik bir ekonomi hedef alınır.³

A- Piyasa Ekonomisinin Temel Özellikleri

Piyasa ekonomisinin dört temel özelliği bulunmaktadır. Burada bu özelliklerden ana hatlarıyla bahsedilmiş ve bunlar hakkında mevcut olan eleştirilere kısaca yer verilmiştir.

¹ Vural Savaş, Piyasa Ekonomisi, Eskişehir İİBF Yay., Eskişehir-1987, s.7

² Vural Savaş, age, s.7

³ Mükerrrem Hiç, "Gelişme Stratejileri ve Makro Ekonomik Politikalar Piyasa Ekonomisi, Felsefesi, Temel Kuralları ve Uygulaması", 3. İzmir İktisat Kongresi tebliği, s. 141

1- Ferdiyetçilik ve Özel Mülkiyet

Piyasa ekonomisini belirleyen temel özelliklerden biri "ferdiyetçi" (bireyci) olmasıdır. Ferdiyetçilik, ferdi, toplumun temeli kabul eden bir görüştür. Bu görüşe göre; toplum, fertlerin toplamından ibarettir. Herhangi bir toplumsal hareket, ancak toplumu oluşturan fertlerin, iradeleriyle böyle bir hareketi istemelerine bağlıdır. Fertlere dışarıdan herhangi bir görüş veya davranış biçimi empoze etmek söz konusu olamaz, "eşitlik" veya "adalet" gibi ahlaki sorunlar, eğer toplumu oluşturan fertler tarafından benimsenip istenirse ortaya çıkabilir. Öte yandan mülkiyet mutlaklıdır. Her insanın kendine ait bir mülkü vardır ve bu mülk sadece ona aittir.

2- Rasyonellik

Piyasa ekonomisinin bir diğer özelliği ekonomik ve sosyal birimlerin "rasyonel" olduğunu kabul etmesidir. Bir başka deyişle fertler, ister tüketici ister üretici olsunlar, kendileri ile ilgili kararları alırken mevcut bütün bilgileri ve kendi tercihlerini dikkatle değerlendirir ve "kişisel çıkarlarını" en iyi şekilde koruyacak kararları alır.

Piyasa ekonomisinin öngördüğü "rasyonalite" hesapçılık ve fırsatçılık (oportünizm) ve maksimizasyon karakterlerinden müteşekkil "karcı ve faydacı" bir kişilik tavrıdır.

3- Tam Rekabet ve Görünmeyen El

Tam rekabet piyasasında piyasa mekanizması gereği çok sayıda alıcı ve satıcı salt kişisel çıkarları peşinde koşarken, bilmeden bütün toplumun yararına da hizmet ederler. Böyle bir hizmet; fertler tarafından ne önceden tasarlanır ve ne de bir otorite tarafından zorla yaptırılır. Fertler kendi çıkarlarını korurken toplumsal çıkarlarında en iyi şekilde korunup geliştirilmesine neden olurlar. Yani her fert kendi amacına ulaşırken görünmeyen bir el tarafından, aklından geçirmedeği bir amaca da hizmet etmeye yöneltilir.

4- En İyinin Yaşaması

Herkesin rasyonel davranıp kendi çıkarlarını koruduğu ve davranışlarının başkalarını nasıl etkilediğine hiç aldırmadığı bir ortamda, ancak bu şekilde davranmayı başarabilenler yaşayabilir. Kendi çıkarını gereği gibi koruyamayan veya başkalarını da düşünmek gibi bir hata işleyen ayakta

kalması söz konusu değildir.⁴ Bu durum doğal seleksiyonun, piyasa ekonomisindeki modelidir.

B- Piyasa Ekonomisine Yöneltilen Eleştiriler

Her ne kadar piyasa ekonomisi modelinde ferdin, toplumun temel unsuru olduğu ve piyasa mekanizması içinde bütün başarının hak ve sorumlulukların tek kaynağı olduğu görüşü, demokratik toplumlarda genel kabul görmüş bir ilke olmasına rağmen, başarıdaki tek gerçekliğin bu olmadığı, tarihin çeşitli dönemlerinde bundan farklı durumların da olduğu görülmüştür. Örneğin Japonya'nın başarı nedenlerini inceleyen bilimsel araştırmalara göre, bu başarının temel nedeni Japonya'nın sahip olduğu "değerler" sistemidir. Bu sistem bireyin kendisini para ve fayda kazanmaya olduğu kadar, bilinçli olarak topluma hizmet etmeye de adanması gerektiğini savunur.

Ferdiyetçiliğe yöneltilen bir başka eleştiri de, K. Arrow'un "Seçim Paradoksu" veya "İmkansızlık Teoremi" diye adlandırılan teorisinden gelmiştir.⁵ Arrow bu teorisi ile, sadece ferdi tercihlere dayanan toplumsal kararların rasyonel olamayacağını, çünkü ferdi tercihleri toplumsal tercihlere dönüştürecek tutarlı bir seçim mekanizmasının olmadığını ispatlamıştır.⁶

Bu görüşe yöneltilen en önemli eleştirilerden biri de, fayda hesaplamalarının sadece ferdi tercihlerle belirlenmesi mümkün olan "tercihin yoğunluğu" gibi bir kavrama dayanarak yapılmasıdır. Fertler, bilerek veya bilmeyerek tercihlerini yanlış açıklarlarsa, bunlara dayalı toplumsal tercih hesapları da yanlış oluşacaktır.

Yukarda belirtilen bu eleştirilerin yanında serbest piyasa sisteminin işleyişine ve görünmeyen el teorisine yönelik olarak ta bazı eleştiriler yöneltilmiştir. Bunun dışında etkinlik-adalet ters ilişkisi üzerinde de eleştiriler yoğunlaşmıştır.

C- Piyasa Ekonomisinin Başarısız Olduğu Durumlar

İktisat literatüründe "rekabetçi fiyat mekanizmasının yetersizlikleri" veya kısaca "piyasa hataları" diye adlandırılan bazı engeller, tam rekabet şartları mevcut olsa dahi, piyasa mekanizmasının üretim ve tüketim etkinliği ile kaynakların etkin dağılımını sağlamasına engel olur. Rekabetçi fiyat

⁴ Vural Savaş, Piyasa Ekonomisi ve Devlet, Beta Yay., İst-1978, s.52

⁵ K.J. Arrow, Social Choice and Individual Values, Wiley, Newyork-1964

⁶ 6-Vural Savaş, Piyasa Ekonomisi ve Devlet, age, s.63

mekanizmasının, yani piyasanın, ümit edildiği şekilde işlemlerini engelleyen bu özel durumları; 1-Kamusal Mallar,2-Dışsallıklar,3-Artan Verimler Hali,4-Gelir Dağılımının Durumu olarak gruptandırmak mümkündür.

1-Kamusal Mallar

Piyasa ekonomisiyle ilgili temel bir faraziyeğe göre, her ferdin ulaşacağı tatmin (fayda) seviyesi sadece o ferdin tükettiği malların fiyatına, üreticinin üretim seviyesi de sadece o üreticinin kullandığı faktör miktarına bağlıdır. Gerçek dünyada durum böyle olmayabilir. Teknik deyişle bazı mallar "ortaklaşa tüketilen" mallardır. Bu tür malların en önemli örnekleri milli savunma hizmeti, hukuk sistemi ve bazı çevre koruma hizmetleridir. Bu gibi ortaklaşa tüketilen mal ve hizmetlere "kamusal mallar" denilmektedir.

Kamusal malların bazı özellikleri, piyasa mekanizmasının kaynakları etkin bir şekilde dağıtmasını engeller. Bu özelliklerin başında "tam kamusal mallar" adı verilen malların "birlikte tüketim" veya "tüketicilerin birbirine rakip olmaması" özelliği gelir. Buna göre tam kamusal malların bir fert tarafından tüketilmesi, diğer tüketicilerin aynı anda aynı malı tüketmelerine engel olmaz. Öte yandan tam kamusal malların bir diğer özelliği de bazı fertlerin bu malları kullanmalarına mani olunamamasıdır. Piyasa ekonomisinin işleyişine engel olan bu iki unsur, piyasa fiyat mekanizmasının işlemlerine de engel olmaktadır.

2-Dışsallıklar

Piyasa ekonomisinin, tam rekabet şartları sağlansa bile etkinliğini azaltan nedenlerden biri de "dışsallıklar" diye bilinen durumdur. Dışsallıklar, genel bir tanımlama ile, bir bireyin (bir fert veya bir firma olabilir) kendi amacını gerçekleştirmek için yaptığı bir faaliyetin başka bireyleri etkilemesi halidir. Başka bireyler üzerindeki bu etki olumlu yada olumsuz olabilir. Bu durumlara göre "olumlu dışsallık" veya "olumsuz dışsallık" oluşmaktadır. Hangi durumlar olursa olsun, ortaya çıkan bu dışsallık, etkinlik şartlarının gerçekleşmesini önler ve kaynak dağılımının olması gerekenden farklı bir durum göstermesine neden olur.

Olumlu dışsallık, bir birey davranışının bir başka bireye yarar sağlaması halidir. Bu yararlar bir bireyin tıpkı bir kamusal maldan yararlanmasına engel olunamaması gibidir. Dolayısıyla böyle bir yarar fiyatlandırmak mümkün değildir. Olumsuz dışsallıklar da, bir bireyin davranışından başka bireylerin kayba uğraması halidir. Olumsuz dışsallıkların tipik örnekleri olarak, fabrikaların ve taşıt araçlarının yarattığı çevre kirliliği, trafik sıkışıklığı, orman, deniz ve göl gibi doğal varlıkların kötü kullanımı sayılabilir.

Bu açıklamalardan anlaşılması üzere dışsallıklar, fiyat mekanizmasının etkin sonuçlar vermesini engeller. Olumsuz dışsallıklara uğrayanların, bu dışsallıklara yol açanları engellemesi ve öte yandan mülkiyet hakkının hem hak hem de sorumluluk haline dönüştürülmesindeki güçlükler, devletin piyasa mekanizmasına müdahale etmesini gerekli kılar.

3-Artan Verimler Hali

Bir firma üretim miktarını kısa dönem üretim miktarının üzerine çıkarırsa, yani kullandığı faktörlerin miktarını devamlı olarak artırırca üç duruma karşılaşılabılır. Bunlar "azalan verimler hali", "artan verimler hali", "sabit verimler hali" diye adlandırılır.

Bir sektörde artan verimler haline göre çalışan bir firmanın mevcudiyeti tam rekabet piyasasının işleyişini bozup, etkinliğini kaybetmesine neden olur. Böyle bir firmanın mevcut olduğu sektörde, kısa bir süre içinde rekabet ortadan kalkar ve bir monopol durumu doğur. Çünkü artan verimler nedeniyle büyük firmalar çok düşük maliyetlerle üretimde bulunabileceklerinden, küçük firmaların sektörü terk etmesine neden olacaktırlar.⁷

Artan verimler halinin tam rekabet piyasasının etkin işlemesine engel olması karşısında devlet üç değişik tavrıdan birini takınabilir. Birincisi, ekonomiye hiçbir müdahalede bulunmayıp firmanın monopolleşmesine izin verirken monopolcü firmanın getireceği teknik yeniliklerden yararlanır. İkincisi, devlet monopolcü firmaya, ya uygulayacağı fiyat sınırlamasıyla veya firmanın karlılık oranını belirleyerek müdahale edebilir. Üçüncüsü, devlet artan gelir haliyle çalışan firmayı bir kamu iktisadi teşebbüsü olarak işletmeye karar verebilir. Bu durumda devlet söz konusu KİT'in karını tekrar toplumun refahını artırma yönünde kullanabilir.

4-Gelir Dağılımının Durunu

Tam rekabet piyasasının kendiliğinden ve her zaman etkin olmasını sağlayan ve daha önceden açıklamış olduğumuz şartların bir özelliği her türlü gelir dağılımında geçerli olmasıdır. Geleneksel iktisat teorisinin en büyük zaafı, bütün önemli etkinlik koşullarının tespitine yer vermesi, gelir dağılımını ihmal etmesidir. Her türlü gelir dağılımı için etkinlik şartlarının gerçekleşmesi mümkün olduğuna göre, toplumsal yönden önemli olan nasıl bir gelir dağılımının "kabul edilebilir" bir gelir dağılımı olduğunu belirlemektir.⁸

⁷ David Beqq, S. Fischer, Economics, Mc Graw Hill Company, Londra-1991,s.53

⁸ Vural Savaş, Piyasa Ekonomisi ve Devlet, age,s.50-92

II-Devlet Kavramı

Piyasa ekonomisinin yukarıda sayılan eksikliklerini veya yetersizliklerini ortadan kaldırmak veya hiç olmazsa asgariye indirmek isteği bizi "devlet" kavramına götürmektedir. Piyasa ekonomisine bağlılık derecesi ne olursa olsun hemen her ekonomide bir "devlet" vardır. Devlet, çağımızın politik ve sosyal felsefesine uyarak bazı önemli görevleri yerine getirir. Bu görevleri yerine getirirken de bazı malları üretir ve hizmetleri yerine getirir.

Bunların bazıları yalnız devletin yapabileceği, iç güvenlik, savunma genel sağlık hizmetleridir. Kısaca devlet özel sektörün yapmak istemediği, yapmasında sakınca gördüğü veya serbest teşebbüs faaliyetlerinin dışında bulunan kamu mallarının ve hizmetlerinin üreticisidir.

Her ne kadar, yurttaşların siyasal organlar üzerinde dolaylı ve dolaysız denetimi (çıkarcı ve baskı grupları, siyasal partiler aracılığıyla) söz konusu olsa da, devlet özerk bir birim olarak kabul edilmektedir. Devlet tek karar alma merkezidir.⁹

A- Teorik Olarak Devlet Kavramının Gelişimi

Kamu kesimi özel kesim ayırımı kuşkusuz toplumun devlet kavramından ne anladığı ile yakından ilgilidir. Yani toplum, devlete ne gözüyle bakıyor ve devletten ne bekliyor?

Devlet nedir sorusunun cevabı farklı olmuştur. Günümüzde ise bu soruya üç şekilde cevap aranmaktadır. Sözleşme, sözleşme/cebiri ve cebiri yaklaşımı. Önce bu yaklaşımlara göz atalım.

1) Sözleşme Yaklaşımı

Bu yaklaşıma göre, bireyler temel ekonomik özneler olup, devlet bir eylem veya bir hareket aracı olmaktadır.¹⁰ "Salt" sözleşme yaklaşımının özü, sözleşmede yer alan konularda tam gönüllü muvafakat ile anlaşmaya varılmasıdır. Bu muvafakatin sebebi, bireyin çıkarına en iyi hizmet şeklinin sözleşmeye uygun hareketle mümkün olabileceğidir. Sözleşmeciler görüşün mantığı aşağıdaki gibidir.

Dünyada birden fazla kişi bulunduğuna göre, insan davranışları birbirinden etkilenmektedir. Herhangi bir bireyin davranışı, az veya çok, başkalarının

⁹ Sinan Sönmez, Kamu Ekonomisi Teorisi, Teori Yay.,Ankara-87, s. 15

¹⁰ Sinan Sönmez, age, s.45

davranışı ile sınırlanmaktadır. Her birey için kişisel kaynak ve hedef yelpazesinin varolduğu kabul edilirse, bunlar açısından diğer bireylerin faaliyetleri yardımcı veya aleyhte olarak düşünülebilir. Hiçbir sözleşmenin varolmaması halinde, kendi amaçlarını gerçekleştirmek isteyen bireyler ya birbirleri ile işbirliği yapmak veya çatışmak zorundadırlar. Her rasyonel birey, potansiyel kazanç veya zararın diğer bireylerle işbirliği veya çatışmada yattığının farkındadır.¹¹

Sözleşmeci devlet teorisine göre, her bireyin işbirliği çözümünü tercih ettiği anlaşılır. Zira her birey, işbirliğini benimseme sayesinde, bireysel faaliyetlerde rekabet ile erişebileceğinden çok daha fazlasını elde edebilecektir. Böyle bir işbirliği davranışı, bireyin dışındaki bir sosyal birime yani bir derneğe ihtiyaç gösterir. Çünkü böyle bir dernek içerisinde bireyler ortak olarak arzu edilen sonuçları, işbirliği ile gerçekleştirebilirler.

Ancak, bu şekilde bir devletin kuruluşu, bazı sonuçları da beraberinde getirir. Tatmine çalışılan amaçlar yelpazesi dolayısıyla devletin kuruluşu halinde, bu maddi amaçların karşılanabilmesi için maddi kaynaklara sahip olunması gerekmektedir. Dolayısıyla devlet, yalnızca birbirleriyle kaynaşmış bireylerden değil, fakat devletin amaçlarının gerçekleştirilmesinde kullanılacak maddi kaynaklar topluluğundan, bir başka deyişle "ülke"den oluşur.¹²

Sözleşme yaklaşımından hareketle temel olarak iki okul oluşmuştur. İtalyan ve İsveç okulları, piyasa ile bireysel değer kavramını bağdaştırmaktadır. Yazarlar kamu maliyesi teorisinin, özellikle kaynakların eşit dağılımını sağlayan mekanizmasının tanımlanması üzerine eğilmişler ve bu çerçevede de rekabetçi mübadeleyle bütçe mekanizmasının nasıl bağdaşabileceği üzerinde durmuşlardır.

İtalyan iktisatçılar probleme kamu malı ile özel malı birbirinden ayıran teknik farklılık yoluyla yaklaşmışlardır. İsveç okuluna bu analiz daha karmaşık bir şekilde geçmiştir. Bu iki okulun ulaştıkları ortak sonuçlar şöyledir;

-Kamu hizmetlerinin hedefi bireysel faydaların maksimize edilmesine yöneliktir.

-Üretilen kamu hizmetlerinin türü ve miktarı konusunda ekonomideki çeşitli birimlerin hemfikir olup olmadıklarını düşünmek için öncelikli bir neden yoktur.

-Bireysel tercihlerin toplanması problemi olduğu için ortak karar alınması söz konusudur.

-Devletin çözmek durumunda kaldığı problemlere ilişkin davranış kurallarını belirlemek mümkün değildir. Yalnızca problemlerin nasıl ele alınacağı belirtilebilir.

¹¹ D.K.Whynes-R.A.Bowles, The Economic Theory of State, Oxford-78, M.Roberts, s.3

¹² Güneri Akalın, Kamu Ekonomisi, Ank-86, SBF Yay., s.29

-Vergileme yararçı ilkeye dayanmalıdır.¹³

2- Sözleşme / Cebir Yaklaşımı

Yukarıda sözleşme yaklaşımında ele alınan teoride, sözleşmenin mahiyeti çok sınırlıdır. Bir başka deyişle potansiyel olarak kazançlı çıkacak her birey, anlaşmaya dahil olmaktadır. Ancak bu sözleşme yaklaşımı, sezgisel olarak tüm sorunları ortadan kaldırmamaktadır. Ki bu eğilim, sözleşme yaklaşımını kabul etmiş çoğu teorisyenleri bile endişeye düşürmektedir. Zira bu teorisyenleri endişeye düşüren husus sözleşmenin tek bir nitelikte anlaşılmasıdır. Sözleşmenin mahiyeti konusunda iki ihtimal mevcuttur.

İlk olarak her birey her belli konudaki tüm eylemlerine ait kendisini bağlayan bir sözleşmeye imza koyarak taraf olmaktadır. Sözleşmenin tümü gözönünde tutulduğunda, bireyin anlaşmaya taraf olarak kazançlı çıkacağı bilinmekle birlikte, belli alanlarda kendi kişisel görüşüne göre kolektif sonuçların daha düşük düzeyde fayda sağlayacağını düşünmektedir. Bu konular gündeme geldiğinde, işbirliği yapacağına, rekabet etmeyi tercih edebilir. Dolayısıyla bireysel ve derneksel amaçlar daha önceki konularda olduğu gibi, içice değildir. İkinci olarak, birey sözleşmeyi kabul edip onaylamasına rağmen, diğer üyeler sözleşmeye sadık kalırken kendisinin sözleşmeyi ihmal etmesinin kişisel açıdan optimal sonucu verebileceğine inanabilir.

Eğer kurallara baş kaldıran birey daha da inatçı olduğunu ispat ederse teorisyenlerin çoğu bu takdirde dernek için zor kullanmaktan başka hiçbir seçim kalmadığında anlaşmaktadırlar. Eğer birey kendi rızasıyla kurallara uymazsa kendisinin uymaya zorlanması gerekir. Dolayısıyla sosyal kararları alanların bu tür insanlara dünyevi müeyyideler uygulayabilmek için şiddet kullanabilme imkanlarıyla donatılmaları gerekmektedir.

3- Cebir Yaklaşımı

Bundan önceki iki yaklaşımda, zımnî olarak sözleşme gönüllülük esası üzerine oturtulmaktadır. Dolayısıyla bireylerin kendi eylemlerinde hür olarak seçim yaptıkları ve buna göre kendilerine en yüksek potansiyel kazancı sağlayacak bir derneğe katıldıkları varsayılmıştır.

Sözleşme / cebir teorileri söz konusu olduğunda, devlet kurulduktan sonra tüm bireylere sosyal kuralların tatbik edilebilmesi için sosyal kararları alanlara bir tekel gücü verilmektedir. Varsayalım ki belli bir gruba dahil bireyler

¹³ 13-Sinan Sönmez, age, s.46

daha devlet kurulmadan önce bu tekel gücüne sahip olsunlar. Bu güç çeşitli şekillerde anlaşılır. Salt askeri güçten (şiddet tehdidi), ekonomik güce (bir sınıf ekonomik kaynakları denetim altına aldığından, bunlara ulaşamayan bireylerin yaşayamamaları) kadar çeşitli yollar vardır. Bu durumda nihai sözleşmenin yalnızca güçlü sınıf tarafından düzenlenmesi muhtemeldir. Diğer tüm bireyler ise bu sözleşmeyi zor altında imzalarlar, zira onlara açık iki seçim vardır. Ya sözleşmeyi imzalayıp derneğe üye olmak veya ölmek. Bu seçimle karşılaşan bireylerin genellikle katılmayı tercih ettikleri görülmektedir.

Bu güçlü sınıf kendi şartlarını sözleşmeye kural olarak koydurabilir. Bunun ötesinde, sosyal karar almayı ve sözleşmeye dayanarak tüm devlet yapısının bu belli sınıfın çıkarına hizmet edecek şekilde oluşturulması sağlanabilir.¹⁴

Alman okulu organik kamu maliyesi yaklaşımının simgesi olmuştur. Bu okula göre, her türlü zorlayıcılığa sahip olan devlet, toplumu temsil etmektedir. Bu nedenle de toplum üyelerinin ortak ihtiyaçlarını karşılamak durumundadır. Böylelikle toplum üyeleri arasında uyumsuzluk olamaz ve üyeler mantıksal olarak genel çıkara yönelik hizmetlerin üretim maliyetlerine katılırlar.

List, doğmakta olan sanayinin korunmasını devletin temel görevlerinden biri olarak görmekte ve devletin genel çıkar doğrultusunda, yani ekonomik büyümeyi sağlamak için faaliyetleri örgütlemesi gerektiğini savunmaktadır. Alman okulunun resmi temsilcisi olan Wagner, temel olarak zorlayıcı ekonomi ile piyasa ekonomisini birbirinden ayırmakta ve bu iki tür ekonomi arasındaki ilişkilerin tarihsel analizini yapmaktadır.

Böylece Alman okulunun ortaya koyduğu görüşün temel dayanakları ortaya çıkmaktadır:

-Devletin ürettiği değerler ortak (kolektif) niteliktedir. Bireyler toplum üyeleri olmaları nedeniyle eşit yarar elde ederler.

-Böylelikle bireysel tercihlerin çatışması için neden kalmamaktadır. Tüm güçlük yurttaşlık anlayışının veya bilincinin yeterince oluşmamasından kaynaklanmaktadır.

-Kamu harcamalarının içeriğine toplum karar verir.

-Devletin normatif davranışı söz konusudur.

-Tüm vergi yükümlülükleri kamu harcamalarından eşit yarar sağladığına göre, tek farklılık mali güçlerinden (vergi ödeme gücü) kaynaklanmaktadır.¹⁵

Sonuç olarak bu kabaca çizilen çizgilerden, devletin ne olduğuna

¹⁴ Güneri Akalın, age,s.33

¹⁵ Sinan Sönmez, age, s.47

dair bir fikir edinmek mümkündür. Devlet, bireylerin kurduğu bir cemiyet olup, her birey kurallara uymak ve sosyal kararları alanlar tarafından uymaya zorlanmak durumundadır. Bu kurallara uymak ya gönüllü ya da zorla karşılaşmak sonucu olabilir.¹⁶

B- Günümüzde Uygulamada Devlet Anlayışı

Devletin mahiyeti ve kaynağı ile ilgili görüşleri ele aldıktan sonra, günümüzde siyasi iktidara ve dolayısıyla devlete damgasını vuran devlet anlayışlarına kısaca değinmek gerekir. Zira siyasi iktidarların devlet yorumuna göre, kamu sektörünün genişliği ve kamu ekonomisinin fonksiyonları değişecektir. Bundan öteye ekonominin ve özellikle kamu ekonomisinin, siyasi niteliğini ihmal ederek tahlil yapmanın ve anlamının mümkün olmadığını belirtmekte yarar vardır.

Günümüzde devlet anlayışı dört ana başlıkta incelenmektedir;

- 1) Muhafazakar (Freidman) Devlet Anlayışı
- 2) Liberal (Galbraith) Devlet Anlayışı
- 3) Sosyal Demokrat Devlet Anlayışı
- 4) Marxist Devlet Anlayışı

1) Çağdaş Muhafazakar (Freidman) Devlet Anlayışı

Friedman çeşitli yayınlarında kendi deyişiyile "rekabetçi" kapitalizmi yani, çağdaş muhafazakar devlet anlayışını yorumlayarak dile getirmektedir. Liberallerden ayrıldığı en belirgin nokta, devletin ekonomiye müdahalesini ilke olarak kabul etmemesidir.

Friedman'a göre devlet anlayışı, özgür bir ülkede ne paternalistik ne de organistik olmamalıdır. Toplum özgür insanların toplamından ibaret olup, onların üzerinde yer almaz. Bu özgür insanlar "ülkem bana ne verdi" veya "ben ülkeme ne verdim" diye sormamalıdır; sormaları gereken şey "ben ve yurttaşlarım devlet aracılığı ile ne yapabiliriz?" olmalıdır. İlk amaç ise özgürlüklerin korunmasıdır. Özellikle devletten yararlanırken, devletin özgürlükleri tehdit etmemesi için şu ilkeler üzerinde uzlaşılması gerekir:

(i) Devletin faaliyet alanı sınırlanmalı ve dar tutulmalıdır. Devletin ana işlevi özgürlüklerin dış düşmanlardan ve yurttaşların saldırısından korunması ve

¹⁶ Güneri Akalın, age, s.34

özel sözleşmelerin yerine getirilmesinin sağlanması ile rekabetçi piyasanın teşviki olmalıdır.

(ii) İkincisi devletin (iktidarın) gücü dağıtılmalıdır. Özgürlüklerin korunabilmesi için, iktidarın bölünmesi yani merkezi devlet ve mahalli idareler arasında paylaşılması gerekir. Böylece seçenekler çoğaltılabilir ve seçim yapabilme özgürlüğü korunur.

Rekabetçi kapitalizmin özelliği; ekonomik iktidarı, siyasal iktidardan ayırarak, siyasal özgürlüklerin teşviki ve geliştirilmesi ile aynı zamanda ekonomik ve siyasal iktidarı birbirine karşı dengeleyebilmesidir.

Temel olarak, işbölümü yaparak ihtisaslaşmış milyonlarca kişinin ekonomik faaliyetlerini koordine etmede iki yol vardır.

İlki merkezden yönetimdir ki zor kullanmayı içerir. Ordunun ve modern totaliter devletin uyguladığı tekniklerle yapılır.

İkincisi ise bireylerin "gönüllü işbirliği" ile yani piyasa mekanizması tekniği ile sağlanır.

Mübadele işlemi (ekonomik işlem) iki tarafın rızasına ve bilgi sahibi olarak aldıkları kararlara dayanıyorsa, iki taraf da bu gönüllü işbirliğinden yararlanır. Böylece mübadele, zorlamaya başvurmaksızın koordinasyonu gerçekleştirir.

İşte bu serbest teşebbüs mübadele ekonomisine "rekabetçi kapitalizm" adı verilmektedir. Siyasal ve ekonomik iktidarların ayrıldığı ve dağıtıldığı bu ekonomide devletin görevi, gönüllü mübadele düzeninin korunmasıdır. Bunun için devlet, monopollere karşı "anti-trust" yasaları ile mücadele eder. Yalnız teknik monopoller ve dışsal ekonomiler alanında devletin müdahalesi yararlıdır. Teknik monopolleri düzenleyerek, özel teşebbüse bırakmak en az zararlı olanıdır. Devletin çocuklar ve akıl hastaları gibi korunmaya muhtaç olanları esirgemesi savunulabilir.

İşte bu sayılanların dışında, çoğunluk esasına dayalı temsili demokrasilerde uygulanmakta olan rekabetçi-kapitalizmde devletin başkaca bir fonksiyonu yoktur ve olmamalıdır.¹⁷

Sonuç olarak, Friedman, Refah devleti uygulamalarının toplum ihtiyaçlarını karşılamaya yöneldiğini, ama bu ihtiyaçları ortadan kaldıramadığını, dolayısıyla sorunların taleple ilgili yanının çözümlenmesine karşılık arzın düzenlenmesinin ihmal edildiğini belirtmekte; ikinci olarak, Refah Devletinin artan biçimde kendine kaynak ayıran ve gittikçe genişleyen bir brokrasiyi beslediğini, bu durumdan da başlangıçta hedeflendiğinin aksine yoksullardan

¹⁷ M. Friedman, Capitalizm and Freedom, Chicago-1962, Chicago U.P.,s.13

çok, üst ve orta gelir gruplarının fayda sağladığını ifade etmektedir.¹⁸

2- Çağdaş Liberal Devlet Anlayışı

Bu bakış açısı içinde devlete, toplumu oluşturan kişilerin amaçlarından başka bir amaç atfedilemez. Devlet kesimini yaratan neden, kişilerin tüm arzularının piyasada serbest değişimler yoluyla karşılanması yönündeki imkansızlıktır. Şu halde, devletin görevi bir yandan piyasa mekanizmasının düzenli çalışmasını sağlamak, diğer yandan da piyasa mekanizması ile karşılanması imkansız ya da sakıncalı olan üretimi gerçekleştirmektir.¹⁹

Günümüzde Liberal görüşün devlet anlayışını yansıtan Galbraith olmakla birlikte, onun çağımızda liberal düşüncüyü yeniden kurumlaştıran Lord Keynes'ten esinlendiğini ifade edebiliriz.²⁰

Galbraith, ABD ve AT ülkelerindeki gelişmelere bakarak, rekabetçi kapitalizmin ortadan kalktığını, büyük ölçekli firmaların piyasalara egemen olduğunu belirtmektedir. Nitekim ABD'de ilk 500-600 firma, sınai faaliyetin 2/3 ünü meydana getirmektedir. Avrupa'da da durum farklı değildir. Bu firmalar çok karmaşık bir teknoloji ve çok ihtisaslaşmış bir insan gücü kullanmaktadır. Ayrıca bu işletmeler sahip oldukları sermayeyi genellikle oto finansman yolu ile sağlamakta, yönetimlerinde sermayedarlara değil kendi örgütlerine karşı sorumlu olmaktadır.

Piyasa mekanizması ekonomik hayatı yönlendirebilme niteliğini kaybetmekte ve bunun yerini firma boyutundaki planlama mekanizması almaktadır. Bu dev işletmeler kamu-oyunu kazanarak iktisat politikasını kendi amaçları yönüne çevirebilmektedirler. Eğitim ve bilim kurumları bir siyasal güç olarak; yaşlanarak tükenmiş sendikaların yerini almaktadırlar. İşte modern devlet, çağdaş dev işletmelerin ihtiyaçları ve amaçları gözönünde tutularak anlaşılabilir.²¹

Günümüzün sanayileşmiş kapitalist ekonomileri, özel kesim tüketim malları açısından bolluk, toplumsal hizmetler açısından ise kıtlık içindedir. Bu nedenle modern devletin görevi düzenleme ve destekleme faaliyetleri ile bu toplumsal hizmetler açığını kapatmak ve kapitalist sistemi, şirketlerin amacına hizmet etmektense toplumun refahını artırmaya yöneltmek olmalıdır. Devlet özellikle konut yapımı, sağlık, toplu taşımacılık, çevre korunması ve güzel sanatlar gibi önemli kamu yararları olan hizmetleri üzerine almalıdır.²²

¹⁸ M. Friedman, Free to Choose, Penguin, 1983, s.148

¹⁹ Özhan Uluatam, Kamu Maliyesi, Teori Yay., İst-1987, s.15

²⁰ Güneri Akalın, age, s.56

²¹ 21-J.K. Galbraith, The New Industrial State, N.Y-1967, Hamist Hamilton, s.370

²² J.K. Galbraith, Ekonomi Kimden Yana, Altın Kitaplar, İstanbul, s. 16

3-Sosyal Demokrat Devlet Anlayışı

Sosyal Demokrasinin veya Sosyal Demokrat hareketin kaynağı Alman Sosyal Demokrat Partisindeki muhaliflerince "revizyonizm" diye adlandırılan akımdır.²³ Bu bölünmede Radikalleri Rosa Luxemburg, Sosyal Demokratları ise Bernstein temsil etmiştir. Bernstein, Marx'ın görüşlerinin teorik temellerini teşkil eden tarih felsefesini (tarihi materyalizmi) ve artık değer kuramını eleştirmiştir. Bernstein'e göre kapitalizmin evrensel bunalımı ve çöküşü, reformlar yüzünden, gerçekleşmeyecek bir kehanettir. Ayrıca Üretim araçlarının, sosyalizmi sağlayacak kadar yoğunlaştığı söylenemez.²⁴

Sosyal Demokrat görüşü Marxist görüşten ve sağ görüşten ayıran başlıca özellikler şunlardır:

i- Sosyal Demokrat görüşü Marxist görüşten ayıran özellik, sosyal demokrasinin sözleşme yaklaşımını kabul etmiş olması, komünist görüşün ise genel olarak cebir yaklaşımını benimsemiş olmasıdır. Pratikte bu husus sosyal tercihlerin alanının sınırlanmaması ve iktidarın oylama ile el değiştirmesi şeklinde özetlenebilir.

ii- Sosyal Demokrat görüşü sağ yani Liberal ve Muhafazakar anlayıştan ayırt eden özellik, sosyal demokratlarca teorik de olsa sosyalizmin nihai amaç olarak taahhüt edilmesidir.²⁵

4- Marksist Devlet Kuramı

Marksist devlet kuramının teorisyenleri Marx, Engels ve Lenin'dir. Bu yaklaşıma göre devlet sınıf çatışmasını denetlemekten doğar. Ekonomik olarak egemen olan sınıf, devletin aracılığı ile siyasal olarak ta egemen sınıf olur ve ezilen sınıfları sömürmek ve baskı altında tutmak için yeni araçlar elde ederler. Dolayısıyla sınıf farkları ortadan kalktığı ve bütün üretim halkın dev bir birliğinin elinde toplandığı zaman, devlet iktidarı siyasi niteliğini yitirecektir.²⁶

Marksizm, ekonomik sonuçlu bütün karar ve tercihlerin devlete ait olduğu, taşınmaz mal ve sermaye mülkiyetinin devletin hakkı olduğu ve ekonominin merkezi planlama çerçevesinde emir ve kumanda ile yürütüldüğü bir düzendir. Böyle bir düzende kamu kesimi-özel kesim ilişkileri, sermaye

²³ Hüseyin Özdalga, Çağdaş Sosyal Demokrasinin Oluşumu, İstanbul-1984, s.53

²⁴ Güneri Akalın, "Sosyal Demokrat Hareketin Değerlendirilmesi", SBF Dergisi, Cilt 28, Sayı3-4, s.211

²⁵ Güneri Akalın, Kamu Ekonomisi, s.39

²⁶ Güneri Akalın, Kamu Ekonomisi, s.40

mülkiyetinin var olduğu, teşebbüs, karar ve tercih serbestliğinin prensip olarak kabul edildiği düzenlerde olduğundan çok farklıdır. Devlet, ekonomik hedefleri belirler, bu hedeflere merkezi plan çerçevesinde ulaşmaya çalışır. Bu sistemde devletin sorunu, halkın isteklerini, ihtiyaçlarını karşılayacak mal ve hizmetlerin üretilmesi değil, önceden devletçe belirlenen hedeflere ulaşabilmektir.

Böyle bir modelin yapıcısı ve uygulayıcısı olan Sovyet Rusya'nın yetmiş yıllık sorunu planın hedefleri, planın bilimsel, teknik özellikleri, tutarlılığı, kullanılacak aletler ve planın eksiksiz uygulanabilmesi olmuştur. Bu ekonomik sistemde kamu kesimi ile özel kesimin işbirliği kavramının bir anlamı yoktur. Zira bu modelde devlet, ekonomi ile bütünleşmiştir.

III- Devlet Müdahalesinin Sebepleri ve Piyasa Sistemi ile Kamu Kesiminin Mukayesesi

A-Devlet Müdahalesinin Sebepleri

Devletin ekonomiye müdahale edip etmemesi, edecekse hangi araçlarla etmesi gerektiği yüzyıllardan beri tartışılan bir konudur. Devletin ekonomiye müdahalesini gerekli kılan sebepler ana hatlarıyla şunlardır:

1- İkinci En İyi El Teorisi

Devletin ekonomiye müdahale etmesini savunan iktisatçılardan bir kısmı görüşlerini, yukarıda anlattığımız ve kısaca "piyasa hataları" diye adlandırılan rekabetçi fiyat mekanizmasının yetersizliklerine dayandırır. Böyle düşünen iktisatçılara göre devletin görevi serbest piyasa mekanizmasının aksayan yönlerini gidermektir. Ekonomide etkinliğin sağlanmasını engelleyen bir durum ortaya çıktığında devlet ekonomiye müdahale etmeli ve bu engeli yok ederek piyasa mekanizmasının işlemlerini sağlamalıdır. Mesela bir monopolün ortaya çıktığı veya emeğin mobilitesini engelleyen bir durumun ortaya çıktığı zaman, devlet müdahale edip bu aksaklıkları gidermeli, piyasanın işlerliğini yeniden sağlamalıdır.²⁷

Bu tezinin hem teori hem de uygulama alanında çok önemli etkileri olmuştur. Yaşadığımız dünyada tam etkinliğe ve tam optimaliteye ulaşmayı engelleyen sayısız engel olduğuna göre, daima bir "ikinci en iyi el" problemi ile karşı karşıya kalacağız demektir. Bu ise mevcut bir piyasa hatasına bakarak hemen devlet müdahalesine karar verilmemesi gerektiğini gösterir. Görülüyor ki ikinci en iyi el teorisi, piyasa hatası yaklaşımı ile, devletin ekonomiye müdahale

²⁷ Vural Savaş, Piyasa Ekonomisi ve Devlet, age, s. 102

etmesini öne süren görüşe ciddi bir eleştiri getirmiştir. Çünkü sadece bir piyasa hatasının varlığına bakarak devlet ekonomiye müdahale etmemelidir. Devletin ekonomiye müdahalesi için bu piyasa hatası yanında, devlet müdahalesinin ekonomide meydana getireceği dolaylı ve dolaysız etkilerin dikkatle incelenmesi ve konu ile ilgili bilgilerin eksiksiz toplanması gerekir.

İkinci en iyi el teorisinin, piyasa hatası yaklaşımı bahanesiyle devletin müdahalesini gerekli kılan anlayışı eleştiren bir başka noktada, etkinlik kavramının ideal bir kavram olup, gerçek dünyada tamamen gerçekleşmesi çok zor olan bir durumu yansıtmamasıdır. Bu nedenle gerçekleşmesi imkansız böyle bir kavramın, ekonominin işleyişini değerlendirmek için bir kriter olarak kullanılmasının anlamlı olup olmayacağı düşünülmesi gerekmektedir.

Devlet müdahalesinin gerekli olduğuna yöneltelen bir başka eleştiri de, devlet müdahalesinin fayda ve maliyetinin önceden hesaplanmamış olmasından kaynaklanır.

Piyasa hataları yaklaşımını "devlete karşı" bir yaklaşım olarak nitelendiren iktidatçılar ise, bu yaklaşımda piyasanın "esas" olduğunu ve devletin sadece bu esas mekanizmanın işlemesini sağlamaya yardımcı bir araç haline getirdiğini öne sürerler.²⁸

Bu iki görüşten hangisi benimsenirse benimsensin, piyasa mekanizması ile devlet müdahalesinin birlikte ve yan yana olacağı sonucu ortaya çıkacaktır. Ancak, çözümlenmesi gereken iki sorun vardır. Acaba piyasa mekanizmasının ekonominin bütün kesimlerinde işlemesi ve aksadığı yerde devletin müdahalesi yoluna mı gidilecektir, yoksa önceden piyasanın ve devletin başarılı olduğu alanlar belirlenecek ve yapılacak işbölümüne göre her biri ayrı konuların çözümüne mi yönelecektir? Bu sorunun cevabını da "Mukayeseli Etkinlik Yaklaşımı" açıklamaktadır.

2- Mukayeseli Etkinlik Yaklaşımı

Bu yaklaşıma göre, piyasa ve devletin hangi alanlarda daha başarılı olarsa o alanlarda egemen olması esastır. Bu iki düzenleme mekanizmasının başarılı olduğu alanları bulmak için bir genelleme yapacak ve "statik etkinlik ve optimalite" ve "gelir dağılımında etkinlik ve optimalite" gruplandırmasını ele alarak, piyasanın ve devletin bu iki gruptan hangisinde daha başarılı olduğu irdelenecektir.²⁹

- Statik Etkinlik ve Optimalite Statik etkinliğin ve optimalitenin sağlanması, yani toplumca istenen mal ve hizmetlerin, mümkün olan en düşük masrafla

²⁸ Vural Savaş, age, s.106

²⁹ Vural Savaş, age, s.106

üretilebilmesi, yüzbinlerce mal, hizmet ve üretim faktörlerine ait bilginin toplanmasını gerektirir. Bu bilgiler toplanıp değerlendirilmeden ve herkese ilgili olduğu bilgiler ulaştırılmadan statik etkinlik ve optimalitenin sağlanması mümkün değildir.

Genel kural bu olmakla beraber kamusal mallar, dışsallıklar, monopol ve oligopol eğilimlerin ortaya çıkması nedeniyle yukarıda bahsedilen bilgiler tam ve doğru olarak sağlanamayabilmektedir. Bu nedenle piyasa mekanizmasının fayda-maliyet analizine göre yapılan karlılık hesapları elvermediği için özel sektörün üretemeyeceği malları , devletin üretmesi gerekmektedir.³⁰

- Gelir Dağılımı Etkinlik ve Optimalite

Piyasa ekonomisinde kaynakların dağılımı ile gelir dağılımı arasında karşılıklı ve birbirini destekleyerek devam ettiren bir ilişki vardır. Bir başka deyişle toplumun tüketim tercihleri gelir dağılımına, gelir dağılımı da mevcut tüketim yapısına bağlıdır. Yüksek gelir gruplarının tüketim tercihleri üretim faktörlerini lüks malların üretimine çekmekte, bu da geliri az sayıda üretim faktöründe toplamaktadır. Bunun sonucunda gelir dağılımında bozukluk meydana gelmektedir.

Bu nedenle devletin gelir dağılımındaki eşitsizliği azaltıcı önlemler alması, teknik deyişle "gelirin yeniden dağılımını" düzenlemesi gerekmektedir.³¹

3- Siyasi Sebepler

Son çeyrek yüzyıl içinde, ister gelişmiş olsun isterse gelişmekte olsun bütün dünya ülkelerinde devletin ekonomiye müdahalesi hızla artmıştır. 1960'lı yıllarda başlayan ve her yıl kapsamını ve etkinliğini artıran devlet müdahaleciliğinin nedenlerini sadece iktisat ilmi ile açıklamak mümkün değildir. Olaya sadece iktisat ilmi açısından baktığımızda devlet müdahalesini gerektiren sebep "tam rekabet koşullarının gerçekleşmemesi" olarak görülmektedir. Devlet müdahalelerinin bugün en büyük nedeni "siyasi" olup demokrasi rejiminin özelliklerinden kaynaklanmaktadır.

Demokratik ülkelerde, hemen bütün ekonomik, sosyal, siyasi, sınai, ticari ve ideolojik çıkar grupları devletten bazı şeylerin desteklenmesini,

³⁰Vural Savaş, age, s.107

³¹Savaş Vural, age, s.107

düzenlenmesini veya engellenmesini istemektedirler.³²

Siyasi liberalizm, ekonomik sorunların çözümünde serbest piyasa mekanizmasını yeterli görmemiş onun yanında, hatta üstünde devlete yer vermiştir. Bu durumun en çarpıcı örneğini hem politik ve hem de ekonomik liberalizmin ana vatanı sayılan ABD'de verebiliriz.

Gelişmekte olan ülkelerde toplum, hızlı sanayileşme, verimliliği yüksek modern bir tarım sektörü yanında herkese iş bulunmasını ve konut verilmesini istemektedir. Gelişmiş ülkelerde ise toplum, bu temel ihtiyaçlarını karşılamış olduğu için, istekleri gelişmiş ihtiyaçlara (ırk ayırımını kaldırmak, kadınların toplum içindeki statülerini artırmak, tüketici haklarını korumak vb) yöneliktir. Bunun içindirki "gelişmekte olan ülkelerde" devlet müdahalesinin yönelmesi gereken alanların sayısı gelişmiş ülkelere oranla çok daha fazladır.³³

B-Piyasa Ekonomisi ile Kamusal Ekonominin Karşılaştırılması

Siyasal ve ekonomik liberalizmin biri "piyasa mekanizması" diğeri de "devlet müdahalesi" olmak üzere iki toplumsal düzenleyici sistem oluşturduğunu ve çağdaş toplumların bu iki sistemi birlikte kullanan "karma ekonomiler" halinde olduğunu yukarıdaki bölümlerde açıklamış bulunmaktayız.

Piyasa sisteminin önde gelen temel kavramlarını; mübadele, özel mallar ve hizmetler, ortak değer sistemi, kişisel çıkar, görünmeyen el, bireylerin ekonomik rolleri, tüketici hakimiyeti, kar motifi, işletme yönetimine hakim olan etkinlik, üretkenlik ve büyüme ilkeleri olarak tesbit edebiliriz. Kamusal politika yönünden bu sırasıyla politik süreç, kamusal mallar ve hizmetler, değişik değerler sistemi, kamusal çıkar, devletin görünen eli, bireylerin siyasi rolleri, vatandaş hakimiyeti, siyasi iktidar motifi, devlet ve yönetime hakim olan adalet, eşitlik, ve doğruluk ilkeleri olarak sıralanabilir.

Piyasa sistemi ile kamu kesiminin bu temel kavramları karşılıklı olarak aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.³⁴

³² Committee for Economic Development (CED), "Redefining Government's Role in The Market System", Newyork-1979, s.17 der. Vural Savaş, age,s.109

³³ Savaş Vural, age, s.111

³⁴ R.A. Buchholz, "Business Environment and Public Policy", Prentice Hall Inc. N.J.-82 s.15 der.Vural Savaş, age, s.113

Piyasa Sistemi

Mübadele İşlemi
Özel Mal ve Hizmetler
Ortak Değer (Fiyat) Sistemi
Kişisel Çıkar
Ekonomik Roller
Kar Motifi
Temel Kurum:Şirket
Yönlendirici İlkeler: Etkinlik,
Prodüktivite, Büyüme

Kamu Kesimi Sistemi

Politik İşlem
Kamusal Mal ve Hizmetler
Değişik Değerler Sistemi
Kamusal Çıkar
Politik Roller Siyasi
İktidar Motifi
Temel Kurum:Devlet
Yönlendirici İlkeler: Adalet,
Eşitlik, Doğruluk

İki sistem arasındaki temel farkları ve birbirini hangi yönden tamamladıklarını; bu kavramları birebir karşılaştırmak suretiyle ortaya koyabiliriz.

1- Mübadele İşlemi ve Politik İşlem

Mübadele, piyasa sisteminin temel aracıdır. Bireyler ister mallarının doğrudan doğruya değiştirmek denilen "trampa" şekliyle isterlerse para aracılığı ile mübadeleye başvurmuş olsun, verdiğiyle aldığı arasında istediği dengeyi gerçekleştirdiğine inanır. Fert mübadele yoluyla imkanlarını kendi tercihlerine ve kendi iradesine en uygun şekilde kullanmış, kısacası rasyonel davranmıştır.Bu şekilde meydana gelen bireysel tercihler sonucunda tüketici "fayda", üretici de "kar" maksimizasyonuna erişmiş olur. Eğer piyasada tam rekabet şartları geçerliyse, bu tüketici ve üretici dengesi aynı zamanda kaynakların tamamının (tam istihdam) en verimli şekilde kullanılmasını sağlar.

Kamusal politikada ise, ekonomik durumlara (sonuçlara) önceden belli değerler atfedilir ve kaynakların dağılımı politik bir süreç içinde belirlenir. Politik işlem; fertlere ve toplumun bazı kesimlerine belli amaçları benimsetmek için uğraşan çeşitli unsurlar arasında meydana gelen bir çekişme olup, siyasi güç ve ikna kabiliyetinin karmaşık bir bileşimidir. Ortaklaşa bir karar alabilmek ve bir icraata girişebilmek, ancak çeşitli çıkarlar arasında bir denge kurmak ve bir uzlaşmaya kavuşabilmek için, isteklilerin bazılarında vazgeçmeye her an hazır olması gerekir. Bu nedenle alınan bir politik karar hiç kimsenin istediği her şeyi elde etmesine imkan vermez.

Piyasa ile politik süreç arasındaki başka bir fark, politik sistemde ortaya çıkan sonucun piyasa sisteminde olduğu gibi, tek bir ferdin veya bir grubun kontrolü altında olmamasıdır. Bir politik kararın alınabilmesi, o kararı isteyen kişi veya kişilerin politik gücüne, fertleri ikna kabiliyetine bağlıdır.

2-Özel Mallar ve Kamusal Mallar

Piyasa sistemi içinde mübadele konusu olan mallar ve hizmetler "özel" mallar ve hizmetlerdir. Yani, bu mallar fertler veya kurumlar tarafından satın alınabilir veya kullanılabilirler. Ayrıca bu mallar onları satın alanların "özel mülkü" olacağı gibi, sahipleri bu mal veya hizmetleri kimseyle paylaşmak zorunda da değildir. Teknik deyimle söylersek, piyasada alınıp satılan mallar "bölünebilir" mallar olup onları talep eden herkese satılabilir ve satın alanlarda bu tür malların mülkiyet hakkını elde eder.

Kamusal mallar ise "bölünemez mallar"dır. Yani bu mallardan fertler topluca ve eşit şekilde faydalanmak zorundadırlar. Fertlerin kendi ihtiyacına göre ve bu mallardan istedikleri kadar satın almaları mümkün değildir. Kamusal malların bu özelliği bu malların temininde politik usüllerin işlenmesini gerektirmiştir. Bu malların toplumca eşit miktarda kullanılması, bu gibi malların özel mülkiyet rejimine tabi olmasını engellemiştir. Öte yandan, yine bu nitelikleri nedeniyle kamusal malların arz ve talebinin piyasa mekanizması tarafından düzenlenmesi mümkün değildir. Yukarıda açıklandığı gibi, piyasa mekanizmasına egemen olan "rasyonellik" ilkesi kamusal malların bir bedel ödeyerek talep edilmesini engeller.

3-Ortak Değer ve Değişik Değer Sistemi

Piyasa sistemi içinde alınıp satılan bütün mal ve hizmetlerin kıymetini ortak bir birimle ifade etmek mümkündür. "Fiyat" adı verilen bu ortak kıymet ölçüsü, para birimi ile belirlenir.

Ekonomik kıymet, yani fiyat, fertlerin üretim ve tüketim kararlarında "Fayda-Maliyet analizi" yapmalarına yaradığı gibi üretim faktörlerinin, toplumsal tercihlere göre dağılımını da sağlar.

Kamusal politika söz konusu olduğu zaman ise, ortaya bir değerler çatışması çıkar. Çünkü politik sistem içinde tek bir değer değil sayısız değerler söz konusudur. Bu çeşitli değerleri, piyasada olduğu gibi tek bir ölçüye dönüştürmek mümkün değildir. Mesela bir ferdin hayat standardını yükseltmekle sanayi sektörünü geliştirmek gibi iki ayrı amacın, ferdi toplumsal değerini ölçmek ve birbiriyle mukayeselerini yapmak mümkün değildir. Böyle olunca da kaynak dağılımının nasıl yapılacağı hangi değere öncelik verileceği belirsiz kalır.

4-Kişisel Çıkar ve Toplumsal Çıkar

Kişisel çıkar kavramının, serbest piyasa sisteminin en önemli

unsurlarından biri olduğunu daha önceki bölümde açıkladık. Kişisel çıkar, ferdin davranışlarını belirleyen en önemli unsurdur. Kişisel çıkarını her fert kendisi belirler. Piyasada ortak kıymet ölçüsü olarak "fiyatın varlığı, kişisel çıkarlarını korumak arzusu ile birleşince, "rasyonel" davranış ortaya çıkar. Üretici kar, tüketici ise fayda maksimizasyonuna kişisel çıkarını korumaya özen göstermekle ulaşılabilir.

Kamusal politikada ise itici güç "kamusal çıkar" dır. Kamusal çıkarı araştıran ve gözetenerler, kamusal politika belirlemekle yetkili ve görevli olan kişilerdir. Demokratik rejimlerde halkoyu ile seçilen milletvekilleri ve onların oluşturduğu hükümetler, bu gibi kişilerin başında gelir. Mal ve hizmetler bölünemez nitelikte olduğu için sadece belli ferdi tercihlerin karşılanması istense de mümkün olamaz.

5-Görünmeyen El- Görünen El

Piyasa ekonomisinde hangi mal ve hizmetlerin, ne kadar nasıl ve kimler için üreteceği daha önce de belirtildiği gibi, piyasanın görünmeyen eli tarafından belirlenir. Kişisel çıkarları peşinde koşan bireylerin tercihleri piyasada biraraya gelir ve ekonominin üretim, tüketim ve bölüşüm ile ilgili kararlarını belirler. Bu şekilde oluşan görünmez elin, görünen tek yanı, mal ve hizmetlerle üretim faktörlerine yönelen arz ve talep miktarlarıdır.

Kamusal politika alanında ise temel düzenleyici unsur siyasi iktidarın "görünen el"idir. Ekonomik yaşamı düzenleyen çeşitli yasalar, idari kararlar çıkarılması ve çeşitli kurumların oluşturulması siyasi iktidarın müdahale gücü ve yetkisidir.

6-Ekonomik Roller-Politik Roller

Piyasa mekanizmasının işleyebilmesi için toplumu oluşturan fertlerin belli ekonomik görevleri yerine getirmesi gerekir. Mesela mal ve hizmetlerin üretilebilmesi için bazı fertlerin üretici rolünü üstlenip hammaddelerden işlenmiş madde üretimini sağlamaları; bazılarının ise yatırımcı olup, üreticilerin ihtiyaç duyduğu sermayeyi temin etmeleri, bazılarının emek ve becerilerini ücret karşılığında kiralamaları ve nihayet bütün fertlerin kendi gelir, eğitim, zevk ve alışkanlık durumlarına göre, piyasada tüketici rolünü oynamaları gerekir. Bu rolleri yaratan ve sürdüren temel neden fertlerin kişisel çıkarları olduğu için bunlara ekonomik roller denebilir.

Ekonomik rollerin yanı başında fertlerin politik rolleri vardır. Ancak kamusal politikanın belirlenmesinde fertlerin politik rolleri birbirinden çok

farklıdır. Sade vatandaş dediğimiz ve bütün ömrünü geçimini sağladığı işi sürdürmeye adanmış fertler dört veya beş yılda bir yapılan genel seçimlerde kullandığı oy ile kamusal politikanın belirlenmesine katılır. Böyle bir katılım çok sınırlı bir katılım olduğu için fertler, mensup oldukları meslek veya çeşitli baskı grupları aracılığı ile kamusal politikanın belirlenmesinde etkin olmaya çalışmaktadırlar.

7-Tüketici Hakimiyeti-Vatandaş Hakimiyeti

Piyasa sisteminde en önemli ekonomik rol tüketici tarafından oynanır. En azından geleneksel iktisat teorisine göre, tüketiciler tercihleriyle hangi mal ve hizmetlerin, ne kadar ne için ve kimler için üretileceğine yol gösterir.

Kamusal politika yönünden tüketici tercihinin kapsamı genişletilerek vatandaş hakimiyeti kavramı geliştirilmiştir. Demokratik bir rejimde, vatandaşın kullanacağı oy, kamusal politikanın temel belirleyicisidir. Seçimleri kazanmak veya kaybetmek, ancak vatandaşların hür iradeleriyle kullanacakları oyların çokluğuna göre ortaya çıkacaktır.

8-Kar Motifi Siyasi İktidar Motifi

Kar motifi, şirketin veya daha genel bir deyişle özel sektörün ana itici gücüdür. Kar motifi, bir yandan şirketleri tüketici tercihlerine uygun üretim kararlarına yöneltirken, diğer taraftan da kendi aralarında rekabet etmeye iter. Sonuç yine en azından geleneksel iktisat teorisine göre tüketici tercihlerinin en iyi şekilde karşılanması ve kaynakların en verimli biçimde kullanılmasıdır.

Kamusal politika yönünden ise politikacı ve bürokrat için ana itici güç, siyasi iktidarı ele geçirmektir. Şirket için kar motifi ne ise kamusal politika yönünden de siyasi iktidar odur. Siyasi iktidara sahip olma tutkusu bir taraftan seçmen çoğunluğunun istek ve beklentileri doğrultusunda kararlar almayı sağlarken, diğer taraftarı da siyasi partiler arasında seçmen çoğunluğunun desteğini sağlamak için rekabete neden olur.³⁵

Sonuç olarak; kamu ekonomisi veya dar anlamda kamu maliyesi konusundaki görüşleri özetlemede aşağıdaki şemadan yararlanabiliriz. Bu şema bize Kamu maliyesi (Kamu Ekonomisi) ve iktisat ayırımını ve özel sektör yanında kamu sektörünün varoluşunu anlatmaktadır.

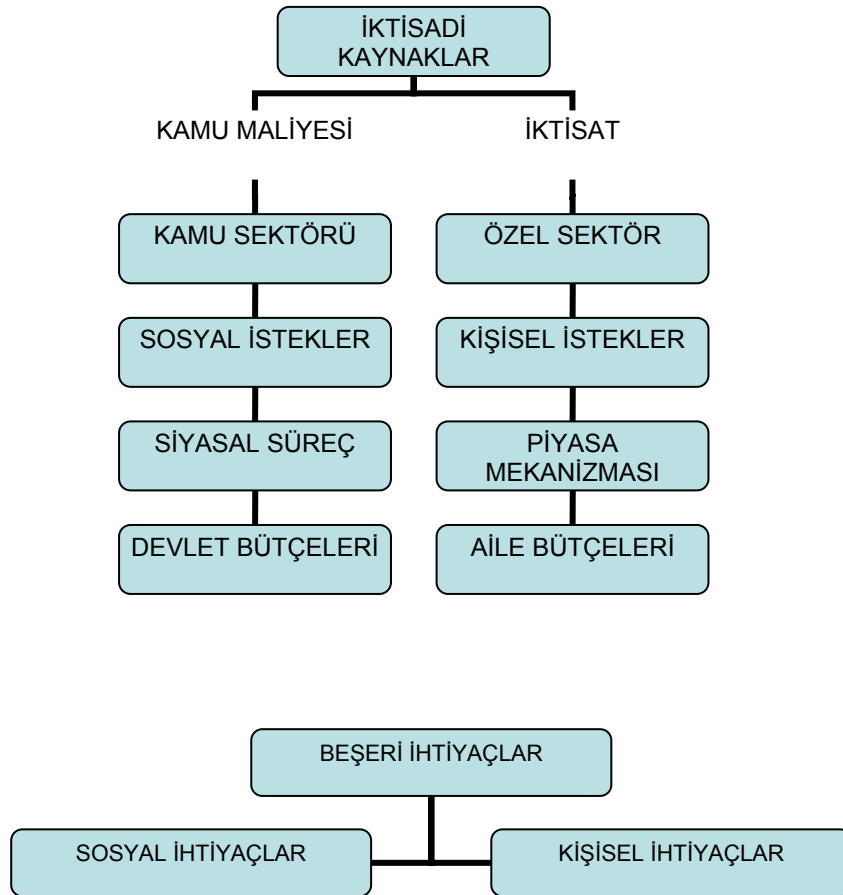
Kamu sektörü sosyal ihtiyaçların tatmini için kaynak tahsis etmektedir.

³⁵ Vural Savaş, age, 113

Siyasal partiler aracılığıyla seçmenlerin yansıttıkları sosyal istekler, oylama süreci ile karara bağlanmaktadır. Bir başka deyişle, kamu sektöründe sosyal ihtiyaçların giderilmesinde kaynak tahsis mekanizması, siyasal süreç (oylama mekanizması)dır. Bu siyasal süreç, genel seçimle (+mahalli seçimler) başlamakta ve parlamento da belli dönemler itibariyle süreklilik kazanmakta ve sonuçta sosyal ihtiyaçların finansman programı olan bütçe ile son bulmaktadır.

Kişisel ihtiyaçlarda ise özel sektörün çalışma kuralları ve bu ihtiyaçların mahiyeti sosyal ihtiyaçlardan tamamıyla farklıdır. Özel sektörde kişisel isteklerin tatmini, piyasa mekanizması aracılığıyla ve malların fiyatlarının ödenmesi ile mümkündür.³⁶

TABLO 1-1
KAMU KESİMİ ÖZEL KESİM AYIRIMI



³⁶ Vural Savaş, Piyasa Ekonomisi ve Devlet, age, s.102

İkinci Bölüm

Kamu Kesimi ve Devletin Ekonomiye Müdahalesinin Gelişimi

I- Kamu Kesimi

A- Kamu Harcamaları

Devletin yüklendiği görevlerin çoğu onu belli harcamalarda bulunmaya mecbur etmektedir. Herşeyden önce, kamu kesiminin varlığına yol açan temel sebep sayılabilecek "kamusal ihtiyaçların giderilmesi" için devletin bir takım hizmetlerden yararlanması, bir kısım malları kullanması gerekir. Örneğin, adalet hizmetlerini gerçekleştirebilmek için yargıç, savcı, mübaşir, yazıcı vs. gibi kişilerden yararlanmak zorunda kalacak; hizmetin gereği olarak bazı binalara, tesisata, malzemeye de ihtiyaç duyulacaktır. Devlet bu tür hizmetleri sürekli ya da geçici olarak istihdam edeceği kişilerden sağlayacağı gibi, gerekli malları da özel kesimden satın alma, kiralama, ya da bizzat üretme yoluna gidebilir. Ancak kabul edilen yol ne olursa olsun, paralı değişimlere dayalı çağdaş toplumlarda kamusal hizmet üretimi için gerekli giderlerin hemen tümü bir devlet harcaması gerektirmektedir. Devletin çalıştırdığı sürekli ve geçici personele ödediği aylık, ödenek, tazminat, vs., özel kesimden satın aldığı mal ve hizmetlerin fiyatları, kendi ürettiği malların bedelleri gibi.³⁷

Devleti harcamada bulunmaya zorlayan tek unsur kamusal hizmetlerin sağlanması amacı değildir. Çağdaş devletin yüklendiği çeşitli görevler de önemli harcamaları zorunlu kılmaktadır. Büyüme kalkınma hızını artırmak, gelir dağılımını iyileştirmek, kaynak dağılımını en optimal düzeyde tutmak vs. gibi çeşitli amaçlar bazen, tıpkı kamusal hizmetler sağlamada olduğu gibi, devleti doğrudan mal ve hizmet alımına yöneltir. Bazen da özel kesime karşılıksız ödemeleri gerekli kılar. Kişi ve firmalara yapılan karşılıklı, karşılıksız bu ödemeler, devletin çeşitli hedeflerine ulaşmak için birer araç sağlar.³⁸

Kamu kesiminde mal ve hizmet üreten tüm birimlerin yaptıkları harcamalar kamu harcamaları olarak tanımlanabilir. Devletin gerçekleştirdiği faaliyetler kamu harcamalarının kaynağını oluşturmaktadır.³⁹

Devletin çeşitli harcamaları, kamu kesiminin örgütlenmesine uygun biçimde kısmen merkezi devlet örgütünce, kısmen mahalli idarelerce, kısmen de diğer kamu kurumlarınca gerçekleştirilir. Devlet bazen belli bir harcama ile ulaşmak istediği hedefe daha dolaylı biçimde, gelirlerinden fedakarlık ederek de ulaşabilir.

³⁷ Güneri Akalın, age, s.16

³⁸ Sinan Sönmez, age, s.264

³⁹ Özhan Ulutaam, age, s.147

Örneğin vergi gelirlerinden vazgeçer. Bütün bu hususlar uygulamada devlet harcamalarının miktarı, bu miktarın zaman içinde değişimi vs. incelenirken ortaya bir sınırlama sorunu çıkarır. Acaba hangi kurumların harcamaları kamu harcamaları olarak kabul edilecektir?

1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanununun 7 nci maddesinde devlet harcamaları şöyle tanımlanmıştır: Bütçe içinde devlet adına yapılan veya özel bir kanunla yapılması öngörülen bir hizmet ve husus karşılığı olmak üzere devletin zimmetinde gerçekleşen borçtur.

Bu madde de açıkça görüldüğü gibi, Kanunda devlet harcaması olarak dar anlamda kamu harcaması tanımı yapılmakta ve sadece merkezi hükümet harcamaları kastedilmektedir. Başka bir deyişle, genel bütçeye dahil merkezi yönetim ve bağlı dairelerin, katma bütçeli idarelerin harcamaları dikkate alınmaktadır.

Dar anlamda kamu harcamaları kapsamına teorik olarak bakıldığında, merkezi devlet örgütünün harcamaları ile ilgili bir tereddüt yoktur. Hemen herkes bu yolla yapılan bir harcamanın her tür hesaplamada kamu harcaması olarak ele alınması gerektiği konusunda birleşmektedir. Az çok benzer durum mahalli idareler harcamaları için de geçerlidir. Fakat diğer kamusal ve yarı kamusal kuruluşlar için çeşitli tereddütler ortaya çıkar. Örneğin bazı ülkelerde ayrı tüzel kişilikler taşıyan kurumlar aracılığıyla yürütülen sosyal güvenlik harcamaları, kamu harcaması sayılacak mıdır? Yahut da kamu iktisadi teşebbüslerinin harcamaları nasıl ele alınacaktır?⁴⁰

Devletin iktisadi ve sosyal yaşama müdahalesiyle birlikte ticari ve sınai faaliyetleri dikkate alındığında, geniş kapsamlı bir kamu harcaması kavramı ortaya çıkar. Bu çerçevede kamu tüzel kişilerininkine benzer koşullar altında yapılan harcamalar da kamusal nitelik kazanmaktadır.

İktisadi kuruluşlar mülkiyet açısından devlete ait olmalarına rağmen ürettikleri mal ve hizmetlerin niteliği açısından, genellikle, özel kesim firmaları ile benzer özellikler taşıdıkları için, siyasal tercihler sistemi içinde değil piyasa koşulları içinde çalışmaktadırlar. Yalnızca mülkiyete bakılarak yapılan değerlendirmede, bu kuruluşların girdi alımları için yaptığı tüm harcamaları kamu harcaması saymak gerekir. Oysa yapılan işin niteliği ve kuruluşların çalışma koşulları böyle bir kabulü güçleştirmektedir.

Bütün bu durumlarda kamu harcamalarının sınırının nerede çizileceği hangi kuruluşlarca yapılanların kamu harcaması sayılacağına bir çözüme kavuşturulması gerekmektedir.

Bu konudaki çözümler, güdülen amaca göre, değişik olabilir. Toplam harcamaların ne kadarını, şu yada bu biçimde, kamu kesiminin etkilediği

⁴⁰ Sinan Sönmez, age, s.266

araştırılıyorsa belki en anlamlı kavram, yalnız merkezi örgütü ve mahalli idareleri değil, sosyal güvenlik kuruluşlarını, hatta kamu iktisadi teşebbüslerini de dikkate alan "geniş anlamda kamu harcaması"dır. Belki böyle bir hesaba devletin almaktan vazgeçtiği vergileri de katmak mümkündür.

Kamu ekonomilerinin tüm ekonomiyi kapsayan finansman sistemi içindeki yerinin sağlıklı bir biçimde belirlenebilmesi için ise, kamu finansmanı çerçevesinin de incelenmesi gerekmektedir. Kamusal fonların kullanımı ve dolaşımının incelenmesiyle, kamusal harcamaların iktisadi ve toplumsal yaşamdaki yeri ve önemi belirlenebilir.

Hangi kamu harcaması kavramının kullanılması gerektiği hususunda etkili olan bir diğer unsur da geniş kapsamlı kamu harcamalarının boyutlarının belirlenebilmesindeki güçlüklerdir. Fon akımlarının sağlıklı olarak belirlenememesi ve özel kesim finansmanında kamu payının net bir şekilde ortaya konulamaması gibi nedenlerden dolayı, geniş kapsamlı kamu harcamaları yerine, dar kapsamlı kamu harcamalarının incelenmesi daha sağlıklı bir düşüncedir.

Zaten devlet harcamalarıyla ilgili çalışmalarda çokluk, dikkatler daha dar bir devlet kesimine ve bu kesimin harcamalarına yöneliktir. Esasen, sosyal güvenlik ödemelerinde, fonların kullanımında, vergi bağışlarında, kamu iktisadi teşebbüslerinin harcamalarında ortaya çıkan çeşitli kavram, uygulama ve hesaplama güçlükleri, geniş anlamda kamu harcamaları kavramının, kullanılabilirliğini azaltmaktadır. Bu yüzden devlet harcamalarının, genellikle, daha dar bir kapsam içinde anlaşılması tercih edilmekte ve bu kavram içine yalnızca merkezi devlet idaresi ile mahalli idareler bütçelerinden yapılan harcamalar alınmakla yetinilmektedir.⁴¹

Özet olarak kamu ekonomisinin hacmini ekonomik büyüklükler itibariyle, yani sayısal olarak belirtmek gerekirse:

$$\text{Geniş Anlamda Kamu Harcaması} = \text{Konsolide bütçe} + \text{Mahalli İdare Bütçeleri} + \text{KİT Bütçeleri} + \text{Sosyal Sigort Kurumları Bütçeleri}^{42}$$

$$\text{Dar Anlamda Kamu Harcaması} = \text{Konsolide bütçe} + \text{Mahalli İdare Bütçeleri}$$

Bu çalışmada kullanacağımız veriler büyük ölçüde DPT kaynaklarından elde edilen verilerdir. Bu bakımdan kullandığımız kamu harcaması kavramı da DPT kaynaklarına paralel bir kavramdır.

⁴¹ Özhan Uluatam, age, s.147

⁴² Güneri Akalın, age, s.5-22

Dolayısıyla araştırma raporunda kullanacağımız kamu harcaması kavramına; Konsolide Bütçe, KİT, Mahalli İdareler, İller Bankası, Döner Sermayeler ve Fonlar girmektedir.

B-Devlete Ait Normatif Hedefler

Çağdaş ekonomilerde devlet ilk bölümde belirtilen devlet anlayışına uygun olarak şartların yerine gelmesi için gelir dağılımına, sosyal güvenlik tedbirlerine ağırlık vermektedir. Bu amaçla aldığı tedbirlerle, kişisel haklarla sosyal sorumluluğu, kişi refahı ile toplum refahını ahenkleştirmeye çalışır. Modern ekonomilerde bunlarda yetmeyip, devlet, klasik, geleneksel sayılan kamu hizmetlerini yerine getirme yükümlülüğünün yanında bir otorite olarak belli ideallere, hedeflere ve normatif idelere sahip bulunmaktadır.

Katıksız (pür) piyasa ekonomisi modelinde devletin, bugün anladığımız anlamda, iktisadi hedefleri yoktur. İhracat şu kadara ulaşsın, dış ödemeler dengede bulunsun, ithalat şu sınırı aşmasın, faizler şu seviyede dursun, kalkınma hızı yüzde on olsun gibi iktisadi hedefler yoktur. Tam piyasa modelinde fertlerin, özel kuruluşların ekonomik karar ve tercihleri, eğilimleri, davranışları vardır. Bunlar serbest piyasa mekanizması içinde tercihlerini ortaya koyar ve uygulamaya geçer. Bunun sonunda fiyatlar, faiz hadleri, ücretler, kiralara, arzlar, talepler, karlar, yatırımlar, piyasa mekanizmasının işleyişi ile belirlenir ve bundan da belli ekonomik sonuçlar doğar. Ancak böyle bir serbest piyasa modeli yirminci yüzyılın sonlarına doğru hiçbir ülkede mevcut değildir. Bir çok ülke, hatta piyasa ekonomisine sahip ülkelerde bile, devletin, hükümetlerin iktisadi ve sosyal hedefleri vardır. Devlet bu hedeflerine ulaşabilmek için aşağıdaki hususları dikkate almalıdır:

- Bu hedeflerin sayısı, cinsleri, önem dereceleri,
- Hedeflere ulaşmak için kullanılan aletlerin (iktisat politikası enstrümanlarının) cins, sayı, dolaylı ve dolaysız tesir alanları,
- Sözkonusu ekonomide piyasanın yerleşmiş ve kökleşmiş olması veya henüz "geliştirilme" çağında bulunması,

İktisadi hedeflere ulaşmak için alınan iktisat politikası tedbirlerinin bilgili, sistemli, koordinasyonu sağlanmış biçimde olması veya olmaması,

- İktisat politikası tedbirlerinin piyasanın işleyişini bozmayan cinsten olup olmamasına dikkat edilip edilmediği,
- hususları çok önemlidir.

Türk ekonomisinde Devletin, hükümetlerin sahip olduğu ekonomik hedefleri vardır. Türkiye'de geçmişte ve bugün hükümetler büyük küçük önemli ya da önemsiz "iktisadi hedeflere" sahip olmuşlardır. Ekonomik büyüme hızının yüzde şu kadar olması, ihracatın şu seviyeye ulaşması, sanayileşme, küçük

unitelerin teşviki ve korunması, tarım alanındaki hedefler, vs.

Ekonomimizde büyük küçük, önemli önemsiz hedef sayısı o kadar çoktur ki, bunların listesini yapmak mümkün değildir.⁴³

Devlet kesiminden kaynaklanan ekonomiye kabul ettirilmeye çalışılan bu fikirler özü ile normatif idelerdir. Dönemler itibariyle oluşan bu normatif amaçlara Türkiye Ekonomisini kamu kesimi-özel kesim ayırımı çerçevesinde inceleyeceğimiz bölümlerde değinilecektir.

C-Mali Yapının Oluşumunu Etkileyen Unsurlar

Bir mali yapı, sosyo-ekonomik ve idari yapıdan bağımsız olarak oluşamaz. Mali gelişmenin ekonomik ve teknolojik gelişmeye paralel olduğu dikkat çekmektedir. Mali yapı büyük bir olasılıkla, bu gelişmelerden doğan taleplere karşılık verecek biçimde oluşmaktadır. O halde, bir ülkenin gelişmişlik düzeyi ve geçerli devlet anlayışı bir mali yapının oluşumunu etkileyen unsurların başlıcaları olarak sayılabilir.

1-Gelişmişlik Düzeyi

Teknolojik, ekonomik ve sosyal yapıda köklü bir değişikliği de kapsayacak biçimde ekonominin üretim gücünün artırılması olarak tanımlanabilecek olan ekonomik gelişme, gerek süreç ve gerekse bulunulan aşama olarak mali yapının oluşumunun en önemli etkenlerinden biridir. Gelişmişlik düzeyi, yurt içi hasılasının her iki sektör (özel-kamu) tarafından kullanımı oranlarının olduğu kadar mali piyasa yapısı ve araç çeşitliliğinin de belirleyicisi olmaktadır.⁴⁴

Yapılan istatistiksel araştırmalar gelişmişlik düzeyi arttıkça, yani kişi başına milli gelir arttıkça, GSMH'nın daha büyük bir bölümünün kamu kesimince kullanılabilme imkan ve uygulamalarının da arttığını göstermektedir. Bunun nedeni az gelişmiş ve gelişmiş ülkeler arasında genel yapısal özellik farklılıklarıdır. Az gelişmiş ülkelerin genel yapısal özellikleri şunlardır: Fert başına gelir seviyesi düşüktür. Ekonomileri ikili bir yapı göstermektedir. Geleneksel ve modern kesimler yan yanadır. Bölgelerarası gelişmişlik seviyeleri farklıdır. Tasarruflar ve sermayeleşme oranı yetersizdir. Kronik işsizlik ve enflasyon bu ülkeleri devamlı tehdit altında tutar.

Gelişmiş ülkelerde ise fert başına gelir seviyesi yüksektir. Ekonomi tamamen parasal kesime geçmiştir. Dolayısıyla pazar gelişmiştir. Üretim ve dağıtım büyük uniteler halinde yapılmaktadır. Tarımın payı düşüktür. Ancak

⁴³ Vural Savaş, Piyasa Ekonomisi, age, s.125

⁴⁴ Naci B. Murter, Türkiye Ekonomisinde Mali Yapı, Dok. Eylül Ü. İİBF. Yay, Manisa-1989, s.10

tarım kesiminde de ileri teknoloji kullanılmakta olduğu için verimlilik yüksektir. Milli gelirin yüksek olması dolayısıyla, gelir bölüşümü eşitsiz olsa da, düşük gelir gruplarında bile fert başına gelir seviyesinin çok düşük olmaması sonucunu doğurmaktadır. Bu nedenlerle az gelişmiş ülkelerde vergilendirme kapasitesi gelişmiş ülkelere göre düşük olup, vergi gelirleri GSMH'nin oldukça küçük bir yüzdesini oluşturur.⁴⁵

Ekonomik kalkınmışlığın en önemli karakteristik özelliklerinden biri de, çok sayıda kişiye istihdam alanı sağlayan büyük sermayeleri yöneten özel girişimci veya devlet görevlisi küçük bir grubun ortaya çıkmasıdır. Yatırımcılar bunu kendi öz sermayeleri ile gerçekleştiremedikleri ölçüde, tasarruf sahiplerinin yatırımcılara borç vermeye teşvik eden ve yeterli bir koruma sağlayan kurumlara ihtiyaç vardır.

Kalkınmanın ilk aşamalarında yatırımların finansmanında kullanılacak çok az tasarruf vardır. Uygun biçimde organize olmuş sermaye piyasaları yoktur. Üretim amaçlarıyla kullanılacak mali araçlar çok az sayıdadır. Bu aşamada, verimli sermayenin en büyük bölümü dağıtılmamış karlardan oluşur. Ancak ekonomik kalkınmada daha ileri aşamalara geçilmediği sürece, tasarruf ve yatırım fonksiyonları temelden ayrılırlar.

2-Devlet Anlayışı ve Sistemi

Devlet kavramının gelişimi ve günümüzdeki devlet anlayışları bölümünde de belirtildiği gibi halkın devlet kavramından anladıkları ve bekleyişleri mali yapıyı etkilemektedir. Belli bir dönemde ve toplumda geçerli olan devlet anlayışı, yani devletin görev ve sorumlulukları ile faaliyet alanının tanımlanması ve belirlenmesi, ve bu görüşler doğrultusunda devletin örgütlenmesiyle oluşturulan devlet sistemi de mali yapının oluşumunu etkileyen unsurlardandır.

D-Müdahale Teknikleri

1-Düzenleyici Hizmetler ve Doğrudan Üretken Hizmetler

Devletin temel faaliyetleri piyasa ekonomisinin hiçbir zaman sunamayacağı türden hizmetlerdir. Bunlar dışa karşı savunma, ülke içinde düzeni sağlama, ekonomik faaliyetlerde oyunun kurallarını koyma ve uygulamadır. Kişilerin üretim ilişkilerinde uyacakları kurallar yasalarla belirlenir. Zorlayıcı kurallar "yap" ya da "yapma" şeklindeki emirlerdir. Devletin yasal

⁴⁵ Esfender Korkmaz, Vergi Yapısı ve Gelişimi, Gür-Ay Mat. İst-1982, s.68

kuralları koyması, yargı ve uygulama örgütleri ile yasaların yürürlüğünü sağlaması "düzenleyici" faaliyetlerdir. Bunlar, kendiliğinden fayda yaratmaktan çok, piyasa faaliyetlerinin etkili bir biçimde yürütülmesini sağlar; kişilerin üretime katılma şartlarını, paylarının belirlenmesini ve gelirlerini kullanma özgürlüğünün sınırları belirtir.

Devlet düzenleyerek fayda yaratan faaliyetlerle yetinmeyip doğrudan doğruya tüketiciye fayda sunan üretim faaliyetlerine de girişebilir. Devlet düzenleme faaliyetleri ile piyasa ekonomisindeki zararlı komşuluk ilişkilerini (olumsuz dışsallık) yeterince kaldıramadığı, ya da sınırlandıramadığı için, ya da komşuluk yararları yaratan hizmetleri (olumlu dışsallık) destekleyerek yeterince artırmadığı için, bu hizmetlerin yapılmasını üzerine alabilir. Kanalizasyon, çöp toplama, suların temizlenmesi, çevre sağlığı hizmetleri, zararlı komşuluk etkilerinin kamu üretimi yoluyla kaldırılması örnekleridir. Buna karşılık sağlık, tedavi, eğitim, kültür hizmetleri gibi yararlı komşuluk etkileri olan hizmetlerin piyasa üretimini devlet düzenleme yoluyla istediği ölçüde artıramadığı için, kamu ekonomisine verir.⁴⁶

Düzenleme işlevi kurallara uymayanları cezalandırmak ve zorla uyumu sağlamak yetkisini içerdiğinden, piyasa ekonomisi firmalarınca yerine getirilemez. Çünkü piyasadaki firmalar birbirlerine karşı zor kullanamaz.

Düzenleyici hizmetlerin araçlarından biri sübvansiyonlardır. Herhangi bir malın üretimini artırmak için onu, piyasa fiyatının üstünde bir bedelle satın almak, halkın sağlığı ile ilgili bir gıda maddesinin piyasa fiyatının altında halka satılmasını sağlamak ve bunun gereğini yapmak hükümetçe sağlanan bir sübvansiyondur.⁴⁷ Özellikle az gelişmiş yörelere yapılan yatırımlara prim verilmesidir. Örneğin, İngiltere'de 1968'de prim (sübvansiyon) oranı yatırımın % 45'ine ulaşmıştır. 1972'den itibaren yalnızca istihdamı genişleten yatırımlara değil, modernizasyon sağlayıcı yatırımlara da sübvansiyon vermeye başlanmıştır. Diğer ülkelerde de benzer uygulamalar vardır. Örneğin Danimarka'da bu oran % 25'tir. Araştırma-Geliştirme için de büyük fon aktarımı gözlenmektedir. Sübvansiyon oranı Finlandiya'da % 50, İsveç'te % 25, Japonya'da % 30-50, Kanada'da % 25-50, Almanya'da % 10 dolayındadır. ABD'de bu oran çok yüksektir.⁴⁸

Bir diğer düzenleyici hizmet aracı kamusal kredilerdir. Bu kredilerin büyük avantajlara sahip olduğu bir gerçektir. Genellikle devlet garantisi söz konusudur. Bazen bütçeden finanse edilmesi sağlanarak faiz oranları düşürülmekte veya piyasadakinden daha düşük bir oran uygulanmaktadır.

⁴⁶ Kenan Bulutoğlu Kamu Ekonomisine Giriş, Filiz Kitabevi, İstanbul-1981, s.14

⁴⁷ Yüksel Ülken, 20. yy'da Dünya Ekonomisi, İst. Üniv.İİBF Yay.,İst-1974, s.74

⁴⁸ Sinan Sönmez, age, s.20

(13)⁴⁹

Üçüncü araç olarak vergi sistemini gösterebiliriz. Kurumlar açısından uygulanan vergi politikaları tüm ülkelerde büyük benzerlikler göstermektedir. Amortisman rejimi, vergi oranları, muafiyet ve istisnalar sermaye birikimine etkin bir biçimde katkıda bulunmaktadır. Bu bağlamda özellikle hızlandırılmış amortisman başvurduğu görülmektedir. 1960-70 kesitinde Danimarka'da amortisman oranı % 30'dur. Donatım mallarının değerinin yarısı 2 yılda amorti edilmektedir. İngiltere'de 1972-73 yılından itibaren donatım mallarının amortismanına ilişkin olarak tam bir serbestlik tanınmıştır. 1969 yılında hem Almanya'da hem de Avusturya'da yürürlüğe giren yapılanmayı destekleyici yasalar şirketlerin birleşmesi durumunda vergisel yükü hafifletici önlemler getirmiştir.⁵⁰

Son olarak kamu kesiminin mal ve hizmet alımını düzenleyici hizmetler olarak gösterebiliriz. Kamu tüketimi, doğrudan kamu fonlarından ödenen devlet siparişleri ve devlet işletmelerinin özel işletmelerden yaptığı mal ve hizmet alımlarından kaynaklanmaktadır. Özellikle ABD'de özel kesimden yapılan alımlar çok büyük boyutlara ulaşmaktadır. Bu ülkede kamu kesiminin zayıflığı söz konusu yöntemle dengelenmektedir. 1955-1970 döneminde OECD ülkelerinde kamu tüketimi/toplam tüketim oranı yüzde 13-25 arasında değişmektedir. ABD bu oranla ilk sırayı almaktadır. Bu oran Türkiye'de 1993 yılı itibariyle % 16.3 olarak gerçekleşmiştir.

Bu bölümün diğer düzenleme araçları olarak kredilerin düzenlenmesi, fiyat ve rekabet politikaları, sosyal yaşamın düzenlenmesi gibi unsurları saymak mümkündür. Devletin planlama ve programlamaya başvurması, sektör planlaması aynı bağlamda ele alınmalıdır. Adı ne olursa olsun, üretim ve sermaye birikiminin planlanması gelişmiş ülkelerde bir ihtiyaç olmuştur. Örneğin Fransa, Belçika, İtalya'da beş yıllık kalkınma planları hazırlanmaktadır. Liberal Danimarka'da uzun vadeli harcamaların planlanması söz konusudur. Plan olmayınca planın yerini alan kısmi düzenlemeler yapılmaktadır. Gelişmiş ülkeler planlama yapma konusunda özel ihtisas birimleri oluşturmuşlardır. Örneğin, ABD'de Sistem Analizleri ve PPBS, İngiltere'de PESC-PAR geliştirilmiştir. Fransa'da RCB uygulanmaktadır. Japonya'da ticaret ve sanayi kesimleri için MİTİ'nin, Kanada'da Ekonomik Konseyin, Norveçte Üretkenlik Merkezinin benzer işlevlere sahip olduğu bilinmektedir.⁵¹ Bütün bu sayılan kuruluşlar kendi ülkelerinde fiyat ve rekabet politikalarını ve sosyal yaşama ait bazı önemli kararları alabilmektedir.

⁴⁹ Sinan Sönmez, age, s.21

⁵⁰ Sinan Sönmez, age, s.21

⁵¹ Sinan Sönmez, age, s.22

2-Pazarlanamaz Nitelikteki Kamu Hizmetleri

Devletin pazarlanamaz dış faydalar ile maliyeti ödetilemeyen zararlar konusunda yapabileceği ilk iş, düzenleyici tedbirler ile sosyal fayda ve maliyetin dikkate alınmasını sağlamaya çalışmaktır. Ancak, bunun yapılması çok zor ise ya da hizmetin tüketimi elden geldiği kadar artırılmak isteniyorsa, o zaman hizmetin parasız olması ilkesi kabul edilir; faaliyet piyasa kesiminden çıkarılarak kamu hizmetleri arasına alınır.

Mal ve hizmetlerin yarattıkları pazarlanamaz faydalar bazen çok belirgin nitelikler kazanır. Salgın hastalıklara yakalanmış olanların devlet tarafından iyileştirilmesi, sağlamlar için bulaşma tehlikesini ortadan kaldırmanın en etkin yoludur. Dış güvenlik hizmeti, tipik topluca tüketim hizmetidir.

3-Pazarlanabilir Nitelikteki Kamu Hizmeti

Bazı kamu hizmeti belli büyüklükteki bir tüketici grubunun ortak kullanımı için üretilir. Fakat pazarlanabilir niteliktedir. Karayolları, köprüler gibi. Bu hizmetler pazarlanarak sunulabileceği halde pazarlama arzu edilmemektedir. Bunun ilk sebebi; kapasiteye kadar yeni kullananların zaten ek yük getirmemesidir. İkinci sebep; bu hizmetleri ödetmek için kurulacak pazarlama örgütünün maliyetinin çok yüksek olabilmesidir.^{(17)⁵²} Bununla birlikte bazı kamu hizmetlerinin bedelsiz sunulması, talebi sınırsız olarak artırabilir, ayrıca maliyetlerin bir kısmının kullananlara ödetilmesi, hizmetle doğrudan doğruya hiç bir ilişkisi olmayan vergi yükümlülerine ödetmek yerine daha adil olabilir.

4-Kamu Kesiminin Piyasa Talebi için Üretimi

Bazı devlet kuruluşları ürünlerini bir fiyat karşılığında piyasadaki isteklilere sunar. Kanun hükmü ile özel firmaların girişi yasaklanmamışsa, devlet firmaları ya fiilen ya da potansiyel olarak özel firmalarla rekabet halinde çalışır. Ancak, özel firmaların girişi yasaklanmışsa, devletin fiyat karşılığı satış yapan işletmesi, malı piyasa fiyatları için sunma amacı yanında, piyasa talebini yüksek fiyatlar ile vergilendirme amacı güdebilir.

5-Doğal Tekeller

⁵² Kenan Bulutoğlu, age, s.18

Piyasada bazı üretim kolları vardır ki bunlarda rekabetin işlenmesi iktisadi etkinlik ile bağdaşmaz. Başka bir deyişle, bu üretim kollarında birden fazla firmanın rekabet halinde kalması yerine, bütün üretimi tek bir firmanın yapması toplam maliyetleri en düşük seviyede tutar.

Tekelci firma, fiyatlarını saptamakta serbest bırakılırsa üretimi kısıtlayarak tüketicileri sömürebilir. Bu durumda devlet ya fiyatların saptanmasına karışmalı, ya da üretimi üzerine almalıdır.

II-Devletin Ekonomiye Müdahalesinin Kuramsal Gelişimi

Devlet kurumu, ortaya çıktığı dönemlerden bu yana, ekonomik yapı içinde giderek artan çeşitli işlevler üstlenmiştir. Bu işlevler, ekonomik ve toplumsal gelişmenin değişik aşamalarında ortaya çıkan gereksinmelerin bir türevi olarak, geçici nitelikte bazı azalmalar dışında, genellikle artma eğilimini korumuştur.

Devletin, siyasal, sosyal amaçlar gerçekleştirmek, iktisadi sistemin işleyişini düzeltip, geliştirmek için tedbirler almak gibi, yaptığı müdahaleler, biçim, amaç ve alan (yoğunluk) bakımından büyük çeşitlilikler yansıtmaktadır.

Bu müdahaleler, ticari işlemleri düzenleyen sınırlarda kaldıkları zamanda bile iktisadi hayatın en azından hukuki cephesini kapsıyordu. Devlet otoritesinin oluşmaya başlaması ile birlikte, vergi toplama, gümrükleri, iç ve dış ticareti düzenleme, kamusal cari harcamalar yapma, para yaratma ve kontrolünü elinde tutma, maddi alt yapı oluşturma gibi sayısı daha da arttırılabilecek örnekler devletin iktisadi faaliyetlere yaptığı müdahalelerin en klasikleri arasında yer almaktadır.⁵³

Batı toplumlarının tipik gelişme biçimi olan kapitalizm öncesi evredeki yapının gelişimi aşamasında bile, devletin ekonomik ve hukuki düzenlemelerinin önemi küçümsenemez. Anılan toplumlarda devletin ekonomik etkinliğinin artışı, doğal olarak ülkeden ülkeye boyutları değişen kamu ekonomik kesimlerinin oluşması sonucunu doğurmuştur. Özellikle son iki yüz yıllık dönem, tüm batı ülkelerinin ekonomik yaşamında, özel kesimden kamu kesimine doğru ilgi çekici ve hızlı bir gelişmeyi sergilemektedir.⁵⁴

Demek oluyor ki devlet varoluş tarihinden itibaren iktisadi faaliyetlere hatta özel teşebbüsçülüğün en yaygın olduğu zamanlarda bile doğrudan veya dolaylı bir tarzda karışmıştır. Ancak şu da var ki devletin bu müdahaleleri yer ve zaman içinde amaç, kapsam, biçim, metot ve de yoğunluk bakımından büyük farklılıklar

⁵³ Beşir Hamitoğulları, Kapitalist ülkelerde Devlet Müdahalesinin Anlamı ve Türkiyedeki Durum, Türkiye Ekonomi Kurumu Yay., Ankara-1973, s.6

⁵⁴ Erkan Oyal, Karma Girişimlerde Kamu Katılımları ve Türkiye'deki Uygulama, TODAİ, Ank-81, s.5

göstermektedir. Bundan ötürü devletin iktisadi faaliyetlere her katılışına devletçilik damgasını yapıştırmak ve hele devletçiliği bağımsız bir iktisadi sistem gibi sunmak, gerçeklere uymayan ve bilimsel kabul edilmeyecek bir tutum olur. Onun için devletçilik, devletin sözü geçen iktisadi müdahalelerinden, iktisadi politikaya dönüşmüş müdahalelerinden belli ve belirli olanlarını anlatabilmek için kullanılmalıdır. Burada siyasi faaliyetlerin aksesuarı mahiyetinde olan devlet müdahaleleri ile ayrı ekonomik faaliyetler niteliğindeki müdahaleleri bir diğerinden ayırmak zorunludur. Kapitalizm öncesi dönemin bu "devletçiliğini" değerlendirirken, gözden ırak tutulmaması gereken önemli bir nokta var; her şeyden önce, iktisadi hayata müdahale eden devletlerin, içinde harekete geçtikleri ortamları ve olanakları hatırlamak gerekir. Her şeyden önce ekonominin strüktürünün ve işleyişinin, müdahale edebilme araç ve teknikleri (yönetmel-ekonomik) bakımdan elverişliliği veya engelleri gibi, önemli ve anlamlı yanlar unutulmamalıdır.⁵⁵

Devlet karışımının ekonomik yaşantıdaki önemini belirleyebilmek için, öncelikle tarihsel gelişimi ana çizgileriyle ortaya koymak gerekiyor. Böylelikle daha iyi görülecektir ki, ekonomik gelişme sürecinin kimi aşamalarında beliren koşullar, devletin belirli işlevleri üstlenmesini ya da bazı işlerden kaçınmasını gerektirmiştir.

A-Kapitalizm Öncesi Teşvik Edici-Güdücü Devletçilik

İnsanlığın yaşama tarzıyla birlikte gelişen ekonomi kuramlarından ilki fizyokrasizmdir. Bu kuram herşeyin topraktan kaynaklandığını, bu sebeple evrensel yaşamın insanın koyduğu yasalarla değil, doğanın koyduğu yasalarla yönetilmesi gerektiğini ileri sürülmektedir. Bu sebepten fizyokratlara göre Devlete düşen tek görev; doğal düzenin temeli olan özel mülkiyeti korumaktır. Devlet hiçbir ekonomik işe karışmamalıdır.⁵⁶

Feodal yapının çözülmesini izleyen dönemde, kapitalist birikimin oluşması bakımından özel bir önem taşıyan ticari ve kuralcı kapitalizm evresi genellikle "merkantilizm" olarak anılır. 16'ncı yüzyıldan başlayarak iki yüzyıl süren ve anapara birikimi ile piyasa ekonomisi koşullarının ortaya çıkmasına yol açan ticari ve kuralcı kapitalizm aşaması, kimi ortak niteliklerine karşın, toplumların kendi somut koşullarına uygun yöntemler izlemesine imkan tanımıştır. Anılan aşamanın Fransa'da Colbertizm, Almanya'da Kameralizm olarak adlandırılması, bu gerçeği vurgulamaktadır. İngiliz, İtalyan, ve İspanyol okullarının da, genel çerçeve içinde kendi koşullarına özgü düzenlemeler yaptığı

⁵⁵ Beşir Hamitoğulları, age,s.7

⁵⁶ Orhan Hançerlioğlu, Ekonomi Sözlüğü, Remzi Kitabevi, İstanbul-1972, s.87

biliniyor.⁵⁷

Merkantilist ekonomi öğretisinin gerektirdiği önlemlerin önde gelen amaçlarından biri, kapitalizmi tüm bölgelere yaymak olmuştur. Kapitalizm genellikle imtiyaz, tekeller ve düzenlemeciliğe bağlı olarak yayılmıştır. Fransa'da idari "monarşi" diye adlandırılan bu dönem, kral adına hareket eden ve devletin en büyük gücü haline gelen, idari cihazların büyük iktidarı ile karakterize olmaktadır. Bu idari iktidar sadece temsili bir rolü kalan soylular ile yakından izlenen ve denetlenen ekonomiye, egemendir. Fransız monarşisi zamanında Devleti iktisadi faaliyetlere müdahalelerde bulunmaya iten nedenlerin temelinde siyasal amaçlar bulunmaktadır. Burada egemen düşünce: Devlet yararının, özel menfaatlere olan üstünlüğüdür.⁵⁸

Kolbert ile devlet, Fransa'yı, endüstrileştirebilen en etkin bir ekonomik ajan (öge) haline gelecektir. Böylece siyasal amaçlarla başlayan devlet karışımıcılığı (müdahalesi) ekonomik alanlara ve amaçlara yönelmektedir. Bu doğrultuda devlet çeşitli araç ve yöntemler kullanmaktadır.

Değerli madenler stokunu çoğaltmak, bunun için ithalatın sınırlandırılması, ihracatın artırılması tedbirleri alınacaktır. Fakat bu iktisadi kavga sadece değerli madenleri yığıştırmak gibi ticari ve idari amaçlarla sınırlanmış olsa idi Kolbertizmin, büyük anlamı olmaz, diğer Merkantil akımın sıradan bir halkası gibi kalırdı. Bol miktarda ve kaliteli özellikleri ile, yabancı pazarlarda alıcı bulabilecek, değerli mallar üretilmeliydi. Onun için örgütlenmiş küçük sanat dallarına (loncalara) el atmak gerekliydi. *Bazı*. şehirlerde *bazı*. sanat dalları için üretim, korporasyon aracılığı ile düzenleniyor ve yeni sınırlamaların kayıtlamalarına bağlanıyordu. Dahildeki bazı malların tüketimi yasaklanıyordu. İşçi grubu üzerinde korkuya dayanan şiddetli bir baskı kurmak suretiyle ücretleri düşük tutmak ve üretimin gerekli kıldığı disiplini sağlamak temel yöntemdi.⁵⁹

Kolbert bütün bunları, Devlete güç kazandırmak ve sadece etkinlik kazanmak adına yapıyordu. Zaten 18 nci yüzyıl sonuna kadar hiç kimse kendi başına özgür olarak bırakılacak özel teşebbüsün, global üretimi, genel menfaatlerin doğrultusunda güdebileceği fikrine inanmıyordu.⁶⁰

Görülüyor ki, gelişmenin bu aşamasında, özde kapitalist olmakla birlikte yeni ve güçlü devlet kuruluşlarına dayalı bir devletçilik yanında, karma yapılı ortaklıklar yoluyla da özel girişimlerin kurulması özendirilmekte, desteklenmektedir.⁶¹

⁵⁷ Erkan Oyal, age, s.7

⁵⁸ Erkan Oyal, age, s.8-10

⁵⁹ Beşir Hamitoğulları, age, s.11

⁶⁰ Beşir Hamitoğulları, age, s. 11

⁶¹ Erkan Oyal, age, s.13

B-Liberal Kapitalizm Dönemi

Bilindiği gibi liberal kapitalizm, merkantilizme dayalı devletçi uygulamaya karşı bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Devlet karışıcılığının ekonomi üzerinde olumsuz etkiler yarattığı görüşü, 18'nci yüzyıl başlarında belirmiştir. Ticari ve Kuralcı kapitalist yapı içinde gelişen sanayi kapitalizmi, devlet karışıcılığının her türüne karşıdır. Bireysel çıkarın insan eylemlerinin motoru olduğu savı, özel girişimlerin serbestçe yarıştığı bir ekonomik ortamı zorunlu kılıyordu. Bu nedenle liberalizm, kamu karışıcılığına şiddetle karşı çıkarak, devletin özel iyeliği ve bu haktan yararlanma özgürlüğünü yasal güvence altına almasını istiyordu.⁶²

Endüstri devrimi öncesi mevzuat kurumlar ile teknik gelişmelerin sonuçları arasındaki çelişki "bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler" felsefesinin başarı kazanmasına yol açmıştır.⁶³

Eski metotlara bağlı bulunan korporasyonların, yeni buluşları engellediğinden, yeni teknik buluşlardan yana olanlar, özel ve özgür teşebbüsçülüğe inanmaktadırlar. Bunlara göre özel kesimler, kendi yararlarını araştırırlarken, ulusun emrine verilen zenginliği çoğaltabilirler. Böylece müteşebbisler, özel menfaat ararken, genel menfaate de hizmet etmektedirler. Bu sırada kamusal işlerin kötü yürümesine karşılık, özel işlerin çok iyi gitmesi, liberalizmin güç kazanmasına yol açıyordu. Özgür ve özel girişimcilik adına korparatif rejimin, tümü ortadan kalkmaktadır. Bırakınız yapsınlar ilkesinin doğrultusunda, ülkeler içinde, özel teşebbüsün yararlı gördüğü her tür faaliyet yapılmaktadır. Üretim artışları sonucu dış pazarlara olan ihtiyaçlar, dış ticaret dalındaki engellerin gümrük kayıtlarını "bırakınız geçsinler" ilkesi doğrultusunda kaldırmıştır. Savunucuları bu sistemin dinamizminin müteşebbis ve özel teşebbüs özgürlüğü tarafından oluşturduğunu ileri sürerler. Gerçekten liberal kapitalizmde Devletin rolü birinci bölümde de değinildiği gibi "Jandarma" bekçiliği yapmaktan başka birşey değildir. Fakat devletin bu rolü, güçlü ekonomik merkezlerin özgürlüğü ile ilişkisiz sayılamaz. Devletin ellerindeki güçler, işçilerin muhalefetini kurar ve mülkiyet hakkını tehlikeli sınıfların hücumundan korur.⁶⁴

C-Müdahaleci Kapitalizm Dönemi

Liberal Kapitalizmin uygulamada yetersiz kalan, iyi işlemeyen taraflarını düzeltmek ve yeni oluşan ekonomik-toplumsal yapıların yarattığı

⁶² Sinan Sönmez, age, s.10

⁶³ Beşir Hamitoğulları, age, s.12

⁶⁴ Beşir Hamitoğulları, age, s.13

gereksinimleri karşılayacak şekilde geliştirmek, sistemi yıkabilecek nitelikteki bunalımların doğmasını önlemek amacıyla devletin bütün boyutlarıyla ekonomik etkinliklere sürekli olarak katılması, karışımçı kapitalizmi doğurmuştur. Bu yeni aşamada, liberalizmin uygulamada yaraladığı, yoksullaştırdığı kapitalizmi, devlet iyileştirmek, yaşatmak ve böylece yaşamak amacındadır.

Kapitalist üretim biçiminde, devleti karışımçılığa iten iki nedenden ilki, liberalizmin ekonomi yasalarına uygun olarak, bencil ve bireyci tutkuların karışımıyla alt üst olan ekonomik yaşantıya bir çeki düzen vermek, toplumsal ve ekonomik sefaletin yarattığı sorunları çözmek ve ikincisi de sosyalist sistemin tehlikeli rekabetinden korunmak ve karmaşık bir yapı kazanmış olan ekonomiyi yıkabilecek bunalımların oluşmasını önlemektir.⁶⁵

Karışımçı kapitalizm aşamasını iki alt başlık içinde ele almak daha anlamlı olabilir. İlk evre 1850'lerden Birinci Dünya Savaşı'na değin süren yılları, ikinci evre ise sonrasını kapsamaktadır.

1918 Öncesi: Çağdaş kamu karışımçılığı uygulamasının ilk evresinde batı ülkelerinde hükümetler siyasalarını, ekonomik ve toplumsal gereklerle uyumlaştırma çabasına giriştiler. Kimi alanlarda kamu ekonomik girişimleri, özel girişim karşısında gerilemekle birlikte, devletin oldukça düzenli para denetimi yaptığı görüldü. Devlet ekonomik yapıların çerçevesini değiştirerek bireysel girişimlere bazı sınırlamalar getirmeye başladı. Bu evrede, genel olarak, yasa yapıcı ve düzenleyici devlet niteliği belirgin şekilde göze çarpmaktadır. Bu aşamada, duruma göre güdümcülük, karışımçılık, özel kesimi özendirme, özel kesimle karma nitelikte ortaklıklar oluşturmak gibi değişik karışım türleri bir zorunluluk olarak kendini gösterdiğinden, izlenecek, ekonomik siyasaların hukuki çerçeve ve yönlerini yeniden belirleme gereği ortaya çıkmaktadır.⁶⁶

1918 Sonrası; Devlet Birinci Dünya Savaşından sonra, üretim ve paylaşım mekanizmalarına yön vermiş ve 1925-1930 kısa liberal dönemi dışında, sürekli artan ve bütün ülkelerde yoğunluk dereceleri değişik devletçilik uygulaması kendisini göstermiştir.⁶⁷ Devlet yatırımcılığı yönetsel yatırımlar alanından çıkıp, üretken yatırımlar alanına kaymıştır. Bir yandan savaş boyunca uygulanan devletçi politikalardan uzaklaşımak istenilmiş ise de yeniden arı liberalizme dönüş imkanlarının sınırlı olduğu görülmüştür.

Özel kesim savaş dönemi sırasında beliren yatırım yetersizliğini giderme

⁶⁵ Erkan Oyal, age, s.11

⁶⁶ Beşir Hamitoğulları, age, s.314

⁶⁷ Yüksel Ülken, 20. Yüzyılda Dünya Ekonomisi, İİBF yay.,İst-1974, s.35

ve donatımı yenilemek için çaba içine girmiştir. Ancak tasarrufu uyaran geleneksel mekanizmanın yıkılmış olması, bazı yeni tekniklerin uygulanmasını zorunlu kılıyordu. Bu ortamda devlet, işletmeciliğin yanı sıra özel girişimi özendirmek, dolaylı-dolaysız yollarla desteklemek ve onlarla ortaklıklar kurarak, ekonomiye girişimci olarak ta katılma gereğini duymuştur. Böylelikle ekonomi içinde devletin dolaylı ve dolaysız etkinliği hızla artmıştır. Bu gelişme liberal kapitalizmin evrim çizgisinin giderek karma yapılı bir öz kazanmasına yol açmıştır.⁶⁸ 1929 Ekonomik buhranından sonra Devlet ekonomik hayatta daha fazla etkili olmaya başlamıştır. Talep azalmasını telafi etmede motor vazife devlete verilmiştir. Devlet bu görevini yatırım yapmak ve ailelere dağıtılan gelirler gibi yöntemlerle yapmıştır.⁶⁹ Kapitalist iktisadi sistemde devlet, iktisadi faaliyetlerin en önemli ajanlarından biri haline gelince; bu karışıcılık amaçları doğrultusunda müdahale teknikleri gibi önemli karmaşık sorunlar ortaya çıkmış oldu. Zira teoride Devletin iktisadi faaliyetleri yaratması ve düzenlemesi yani tek ekonomik özne olması sosyalist sistemin ana verisidir. Yalnız şu var ki kapitalist ekonomide, bu müdahaleler ve devletin işlevi farklı tarzda ve farklı amaçları gerçekleştirecek yönde kullanılmaktadır. Amaç sistemin iyi ve düzenli işlemesini sağlamak ve üretim güçleri ile unsurları arasındaki çelişkileri tahammül edilebilir hale getirmek, kısacası, kapitalist sistemin espri olarak çökmekten kurtarmaktır.

Müdahaleci kapitalizmde devlet müdahaleleri, parasal sorunlara bağlı tekeli elinde tutmak ve ekonomik faaliyetlerin ihtiyacı olan asgari altyapıları oluşturmak gibi asgari müdahaleden ticari ve sanayi kamu teşekkülleri kurmak, yeni ekonomik düzenlemeler getirmek, sübvansiyon yapmak, fiyat mekanizmalarına müdahale etmek gibi daha geniş bir müdahaleci anlayışa kadar değişebilen bir müdahalecilik anlayışı sergileyebilir.⁷⁰

Batıda kamu ve özel girişim ayırımı, sanayi devriminin gerçekleşmesinden sonra, liberal kapitalizm aşamasında belirmiştir. Ne var ki, karışıcılık süresince kamu girişimciliği giderek özel kesimi tamamlayan bir örgütlenme durumuna gelmiş; piyasa ve fiyat mekanizması içindeki karşıt çıkarları uzlaştırmaya dönük, eş güdümlenici bir işlev üstlenmiştir.⁷¹

D-Modern İktisadın Müdahale Anlayışı

XIX. Yüzyılda geçerli olan liberal ekonomi görüşünün bir sonucu olarak devletin savunma, adalet, eğitim gibi alanlarda faaliyet göstermesi şeklindeki

⁶⁸ Erkan Oyal, age, s.12

⁶⁹ J.M.Albertini, Ekonomik Sistemler, Çev.Cafer Unay, Beta Yay.,ist-83,s.101

⁷⁰ Beşir Hamitoğulları, age, s.314

⁷¹ Erdal Oyal, age, s.25

anlayış gittikçe önemini kaybetmiştir. Devlet bir taraftan geniş görev ve hizmet alanı, diğer taraftan gelir yaratıcı ve transfer harcamaları nedeniyle sosyo-ekonomik yapı üzerinde önemli etkiler yaratır hale gelmiştir.⁷²

Günümüzde piyasa ekonomilerinde devletin, dışişleri hizmetlerinden, tüketim malları üretimine dek uzanan geniş bir alanda faaliyette bulunduğu gözlenmektedir. Devlet yalnızca yönetsel işleri ile kendini sınırlamamakta; üretim, kaynak dağılımı, gelir bölüşümü, ekonomik büyüme, konjonktürün düzenlenmesi, dış ticaret alanına müdahale etmek görevlerini de üstlenmiştir. Başka bir deyişle, iktisadi, sosyal,kültürel yaşamın tam ortasında devlet yer almakta, dolaylı ve dolaysız olarak müdahale etmektedir.⁷³

Devletin fonksiyonlarındaki artış, günümüzde eskisinden farklı olarak giderek artan sosyal ve kültürel hizmetlerin yerine getirilmesine, ülke ekonomisinde düzenleyici rol oynamasına yol açmıştır. Bu aslında kamu harcamalarının eskiye oranla kıyaslanamayacak derecede artması sonucunu doğurmuştur.

Bugünkü devletin fonksiyonel müdahaleci olması, sosyal adaleti, eşitliği ve ekonomik kalkınmayı amaçladığından devlet gelirlerinin harcamalara paralel olarak artması sonucunu doğurmuştur.(39)⁷⁴

Modern Devlet anlayışı ile birlikte, amacı ve etkileri oldukça geniş olan kamu harcamalarının, geri kalmış memleketlerin kalkınmasında bir araç olarak kullanılması düşüncesi ortaya çıkmıştır. Şüphesiz kamu harcamaları ekonomik kalkınmada kullanılacak maliye politikası araçlarının en önemlisidir.

Genel Kamu harcamaları GSMH'nin yüzdesi olarak son 20 yılda ortalama % 21'den % 50'ye çıkmıştır. Başka bir anlatımla harcamalar, ekonomik hasılanın değerine göre yılda ortalama % 2.9 daha fazla artmıştır. Süreç içinde kamu harcamalarının kompozisyonunda önemli değişimler olmuştur. Artan kamu borcu için ödenen faiz, hane halklarına ve iş ortamına yapılan transfer ödemelerinin payını yükseltmiştir.⁷⁵

Ekonomik bakımdan ileri ülkelerde kamu harcamaları yapısında meydana gelen önemli değişiklikler, transfer harcamalarının yükselişidir. Bu harcamalar genellikle üretim faktörlerinin kullanılmasına neden olan harcama çeşitlerine, dolayısıyla kamu harcamalarının toplamına oranla daha hızlı bir şekilde artmış bulunmaktadır.⁷⁶

⁷² Abdurrahman Akdoğan, Kamu Maliyesi, Ankara Üniv. Yay. Ankara-85, s.38

⁷³ Sinan Sönmez age,s.5

⁷⁴ Osman Bıyıklı, "Verg Denetimi", Mülkiyeliler Dergisi, Cilt IV, Sayı32, Eylül-Kasım 1973, s.123

⁷⁵ Durmuş Öztekin-Toper Çağlayan, Kamu Harcamalarının Yönetim ve Denetimi Maliye Bak. APK Yay. No:1988/300,Ankara-1989, s.22

⁷⁶ Duran Bülbül, Türkiyede Kamu Harcamalarının Gelişimi, Takav Matbaası Ankara-1993, s.12

Üçüncü Bölüm

Normatif Hedefler Işığında Türkiye'de Kamu Kesimi ve Özel Kesim Ayırımı

I-Cumhuriyetin Kuruluşundan Önceki Dönem

Osmanlı İmparatorluğu ekonomisi, Avrupa'da sanayi devriminin gelişme devresine raslayan 18. yy sonlarına kadar, özellikleri olan ve kendi kendine yetebilen bir ekonomi idi. Çeşitli dokumalar, çuha, ipekli kumaşlar, deri ve tahta işlemeciliği, çini ve benzeri topraktan mamul eşya, her türlü silah yapımında Avrupaya üstünlüğünü henüz kaybetmemiş bulunuyordu.

19.yy'da benliğini koruyabilen sanayi, tamamen özel teşebbüs elinde olup asırların olgunlaştırdığı gelenek ve törelere bağlı disiplinli bir düzen görünümünde idi. Tüccar, esnaf ve sanayicilerin hepsi yerine ve işin cinsine göre, "Gedik", "İnhisar" veya "Yeddi Vahid" adı verilen bir kuruluşa bağlı bulunuyordu. Osmanlı İmparatorluğu askeri gücünü kaybedip, idaresizlikler imparatorluğu dış çöküntüye götürmese ve dolayısıyla Devlet İdaresi ve otoritesi kuvvetini kaybetmese idi, bu gelenekli ve sağlam özel sektör disiplini, 19 asrın makine devrimi ve değişen ihtiyaçları karşısında belki de kendini yenileyebilir ve yeni şartlara ayak uydurabilirdi.

1

Batı Avrupa ve Amerika'daki "sanayi ihtilali" denen makineleşmenin sonucu olan seri halinde imalatın ucuzluğu, devrime ayak uyduramayan ülkelerin iç sanayileri üzerinde öldürücü etkiler yapmıştır. Bunu önleyecek tek şey sanayiye yeni bir düzen verinceye ve rekabet kuvveti artırılınca kadar zaman kazandıracak olan gümrük himayesi idi. Halbuki İmparatorluğun dışa karşı zayıflığı bunun tam aksi bir sonuç doğurmuştur.

1838 yılında İngilizler ile imzalanan ticaret anlaşması, tipik bir kapitülasyon örneği olarak İngiltere'ye büyük imtiyazlar sağlıyor, buna mukabil Osmanlı sanayisi ve ekonomisini her türlü himayeden yoksun bir şekilde Avrupa sanayisinin keskin dişlerine bırakılıyordu. Nitekim aynı yıl içinde Fransa ve daha sonraları diğer Avrupa devletleri de İngiltere'ye Verilenlere eşit hak ve imtiyazlara sahip oluyorlardı. Bu imtiyazların ekonomi üzerindeki tesirleri yıkıcı olmuş, mesela Bursa'da yılda 25.000 okka ipek işlenirken bu miktar 1850'lerde 4.000 okka'ya düşmüştür. Tesalya'daki iplik ve boya imalathaneleri kapanmış, İstanbul ve Üsküdar'daki kumaşçı ve kemhacı tezgahları hemen hemen yok

¹ Cum. 50 Yıllık Eko. Kal. Özel Teş. Yeri ve Rolü, age.,s.16

olmuştur.

Şirketleşmeyi teşvik bakımından ancak yerli yabancı iş adamlarına ait 7 şirket kurulmuş fakat bunlar da etkili olamamışlardı. 1880 yılında ilk defa Küçük Sait Paşa'nın teklifi ile Sanayi Odaları kurulmuşsa da sonuç alınamamıştır.

Bütün bunlara rağmen 20 nci asır başlarında Feshane, Karamürsel, Hereke dokuma fabrikaları ile Beykoz deri fabrikaları, Sanayi Harbiye Fabrikaları, Ergani Bakır İşletmeleri, cam eşya sanayi gibi müessese ve teşebbüsler Cumhuriyete intikal edebilmiştir.

Çok dar çerçeveli olsa da ilk sanayi sayımı 1915 yılında yapılmıştır. 1913 yılında "Teşviki Sanayi Kanunu Muvakkati" adı altında çıkarılan kanun ile, yeni kurulacak işletmelere Hazine topraklarından bedelsiz kuruluş yeri tahsisi ve bazı vergi muafiyetleri gibi teşvik tedbirleri getiriliyordu. Anılan kanun uygulaması ile ilgili olarak İstanbul, Bursa, Bandırma, İzmit bölgesi ile Batı Anadolu'da İzmir, Manisa ve Uşak bölgesini içine almak üzere yapılan sayım sonuçları aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo III.1
1915 SANAYİ SAYIMI SONUÇLARI

	TOPLAM	GIDA	DOKUMA	DİĞER
Kuruluş Sayısı	264	75	73	116
Çalışan İşçi Sayısı	14060	3916	6363	3781
Devlet Kuruluşu	22	1	18	3
Özel Teşebbüs	242	74	55	113

Kaynak: Cumhuriyetimizin 50 Yıllık Ekonomik Kalkınmasında Özel Teşebbüsün Yeri ve Rolü, s. 17

Görüldüğü üzere Devlet kuruluşları daha ziyade dokuma sanayinde toplanmış bulunmakta idi. Bunlar arasında Cumhuriyet devrine intikal eden Bakırköy bez, Hereke mensucat fabrikaları ile Feshane Fabrikası sayılabilir. Diğer sektörlerde ise en önemli olarak Beykoz Deri ve Kundura Fabrikası ile kağıt fabrikası önemlidir.

Özel teşebbüse ait 242 kuruluştan 28 tanesinin anonim şirket olduğu, kalan 214 adedinin ise özel şahıslar mülkiyetinde olduğu bilinmektedir. Ancak, sermaye ve mali güçten yoksun, organizasyon ve teknik bilgi bakımından çok yetersiz olan özel sektörün küçük el sanayinden öte bir sahaya ulaşamadığı kesindir. Şirketlerin büyük kısmının ortak ve sermayelerinde yabancı payının büyük nispetlere vardığı da tahmin edilebilir.

Hakim banka durumunda bulunan ve adeta Merkez Bankası fonksiyonlarını ifa eden Osmanlı Bankası, sermayesi Paris ve Londra kaynaklı olan bir kuruluş idi.²

Bu dönem kapsamına giren 1916 yılı için Milli Gelir içindeki kamu kesimi özel kesim ayırımının sektörler itibariyle durumu Tablo III-2'de gösterilmiştir.

Tablo III-2
1916 YILINDA KAMU KESİMİ VE ÖZEL KESİMİN SEKTÖRLER İTİBARIYLA DURUMU
1961 Sabit Fiyatlarıyla

SEKTÖRLER	Milli Gelire Katkısı (Milyon TL)	Kamu Kesiminin Katkısı %	Özel Kesimin Katkısı %
- Tarım	17420.90	1.0	99.0
-Sanayi	7220.40	49.0	51.0
-İnşaat	2364.70	10.0	90.0
-Ticaret	3511.50	10.0	90.0
-Ulaştırma	2823.70	50.0	50.0
-Mali Kur ve Serbest M.	3167.80	35.0	65.0
-Konut	1581.0	.0	100.0
-Devlet Hizmetleri	4182.0	100.0	.0
TOPLAM	42272.0	26.0	74.0

Kaynak: Mustafa Ulu, Ekonomide Kamunun ve Özel Teşebbüsün Yeri.

Tablodan da görüleceği gibi Sanayi ve Ulaştırma sektöründe ancak kamu ve özel kesim eşit paylara sahip olmakta diğer sektörlerde özel kesimin kesin bir üstünlüğü bulunmaktadır. Kamu kesimi ekonominin % 26'lık bir kısmına sahipken Özel sektör ekonominin % 74 üne sahip bulunmaktadır.

Bunun ancak, özel kesimin yapmadığı veya yapamadığı ve ülke yararına olan, alanlarda ekonomiye müdahale etmesi diğer alanlarda özel teşebbüse imkan ve zemin hazırlanması şeklinde olduğunu ve zorlayıcı olmamak kaydıyla özendirme ve destekleme yoluyla özel kesimi yönlendirici olması şeklindeki ekonomi politikasının sonucu olduğunu söyleyebiliriz.³

II-Ekonominin Kuruluş Yılları (1923-1929)

A-Normatif Planda

Ulusal ekonominin kuruluş yıllarını içeren 1923-1929 döneminde Devlet iktisadi faaliyetlere sınırlı ve dolaylı bir tarzda müdahaleler yapmakla

² Cumhuriyetimizin 50 yıllık Ekonomik Kalkınmasında Özel Teşebbüsün Yeri ve Rolü, s.17

³ Mustafa Ulu, "Ekonomide Kamunun ve Özel Teşebbüsün Yeri", 2. Türkiye İktisat Kongresi Tebliği, s. 75

yetinmiştir.⁴ Atatürk daha Ocak 1923'te "Türkiye Devleti devlet-i iktisadiye olacaktır" diyerek temel amacını öz bir biçimde açıklamıştır. Cumhuriyetin kuruluşunu gerçekleştiren kadro hedef olarak batı medeniyetinin ilerisine geçmeyi planladığı için, batının ekonomik yapısını Türkiye'de de uygulamak istemişler ve sanayi kapitalizminin uygunluğunu düşünmüşlerdir. Ancak bu yol, daha kısa zamanda, daha kestirmeden gidilerek aşılabacaktır.⁵

1923 yılı başlarında İzmir'de toplanan iktisat kongresi, iktisadi politika alanında yol gösterici mahiyette şu temennilerde bulunmuştur. Temel olarak alınan kararların başında "Yerli üretimin teşvik edilmesi, girişim ve çalışma özgürlüğünün tesisi fakat tekelliliğe izin verilmemesi" kararları alınmıştır.⁶ Uygulamada ise, Endüstriyi teşvik edecek kanunların, özellikle gümrük tarifelerinin, ulusal endüstriyi teşvik edecek tarzda takviyesi, kara ve deniz nakliyatının geliştirilmesi, sanayicilere kredi, sanayi sektörünün ihtiyaç duyduğu personelin yetiştirilmesi amacına dönük eğilim vb. kararlar alınmıştır. Buradan da anlaşılacağı gibi ülkede iktisadi kültür pek gelişmiş sayılmaz. Memleket yetişkin, etkin bir kadrodan nitelikli bir iş gücünden yoksundur. İdari ve teknik yönden bir iktisadi müdahaleciliğin gerektirdiği araç ve çarklar henüz yeterince kurulmamıştır. O tarihlerde sermayedar çevreler, devrin ve çağın iktisadi sistem doğrultusundaki bilgilerinden yoksundur. Emek grupları ise, henüz etkin bir baskı grubu haline gelmemiştir. Ülkenin içindeki bu dar boğazlar Lozan anlaşmasının 1929 yılına kadar sürecektir olması, diğer sınırlamaları ile birleşince Devlet'e iktisadi ajan olarak büyük bir girişimcilik işlevi bırakılmamaktadır.⁷

Bu dönemin amacı temel olarak envanter tesbiti yapmak, model tercihi yapmak ve belli ölçüde uygulama dönemidir. ⁸ Devlet ilke olarak, özel girişim eliyle serbest piyasa şartlarında sanayileşme politikası izlemeyi uygun bulmuştur. Fakat bu, devletin iktisadi hayata hiç katılmaması anlamında bir özel girişimcilik değildi. Devlet özel girişimi destekleyecekti. Özel girişimin kudretinin yetmediği veya karlı bulmadığı alanlarda devlet yatırımları devreye girecekti. Bu politikaya özel sektör ağırlıklı bir karma ekonomik kalkınma politikası demek daha doğru olur.⁹

⁴ Beşir Hamitoğulları, Kapitalist Ülkelerde Devlet Müdahalesinin Anlamı ve Türkiye'deki Durum, Türkiye Ekonomi Kurumu Yay., Ankara-1973, s.29

⁵ Hüseyin Şahin, age, s.32 6-Hüseyin Şahin, age, s.34

⁶ Hüseyin Şahin, age, s.32

⁷ Beşir Hamitoğulları, age., s.30

⁸ Ahmet Kılıçbay, Türk Ekonomisi, İş Bankası Yay. Ank-94, s.100

⁹ Hüseyin Şahin, age.,s.35

B-Reel Planda

Bu devrede Türkiye'yi yönetenler, acaba istemiş olsalardı bile ekonomik faaliyetlere etkin bir tarzda müdahale edebilirler miydi? Bu soruya olumlu karşılık vermek mümkün değil. Zira memleketin içsel ve dışsal durumu, böylesi bir müdahalenin yapılmasını kolaylaştıracak nitelikte değildi.¹⁰

Bu dönemde evvela, finansman işinin önemi takdir olunarak mevcut iki milli bankadan biri olan Ziraat Bankasının kaynakları kuvvetlendirilmiş ve Osmanlı Bankasına büyük yetkiler veren mukaveleler 1924 yılında iptal edilmiştir. Ticaret hayatını canlandırmak için İş Bankası kurulmuştur. Demiryollarının millileştirilmesine çalışılmış, Haydarpaşa-Nusaybin demiryolu hattı 1928'de tamamen satın alınabilmiştir.

Tütün tekeli Reji idaresinden alınmış Devlet eline geçmiş, İş Bankası vasıtası ile, Fransızların imtiyazında bulunan Zonguldak kömür havzasına 1926'da girilmiş, gene İş Bankası ve Ziraat Bankasının yardımı ile özel sektörcü 2 şeker fabrikası ve bir çimento fabrikası kurulmuştur.

Türkiye Cumhuriyetinin ilk döneminde özel girişimciliğe dayalı liberal iktisadi gelişme politikası izlenmiştir. Özel kesim özendirici ve korumacı tedbirlerle desteklenmiş, sanayileşmede baş rol özel kesime verilmiştir. Devletin iktisadi hayata katılımı ve müdahalesi bu dönemde nispeten sınırlı kalmıştır. Devlet daha çok fiziki ve kuramsal alt yapıyı oluşturmaya çalışmıştır. Piyasa ekonomisinin çalışması için gerekli kurumlar tesis edilmiş ve hukuk sistemi bu doğrultuda yenilenmiştir. Devlet elindeki kaynakların bir bölümünü demiryolu yapımına, ve yabancıların ellerindeki hatların satın alınmasına tahsis etmiştir.

Bu dönemde sırf devlete gelir sağlamak amacıyla, tütün, kibrit, tuz, ispirto ve ispirtolu içkiler üzerinde tekel kurulmuştur. Diğer alanlarda devlet özel kesimin girişimlerini kısıtlayıcı bir girişimde bulunmamıştır.

Cumhuriyetin ilk on yıllık döneminde özellikle sanayileşme alanında beklenildiği ölçüde bir başarı sağlanamamıştır. Sanayi sektöründeki gelişme diğer sektörlerin gerisinde kalmıştır. Ülkenin o dönemde içinde bulunduğu yapısal şartlarda ve geçirilmekte olan iktisadi konjonktürde liberal bir sanayileşme politikasında ısrar etmenin zaman kaybına ve gelişmiş ülkelerde olan sanayileşme farkının aleyhe genişlemesine neden olacağı anlaşılmıştır. Bu noktada devletçilik politikası sanayileşmeyi hızlandırmak için bir alternatif olarak doğmuştur.

Özetle, Türkiye Cumhuriyetinin ilk on yılında özel sektör eliyle sanayileşmeye öncelik veren bir politika izlenmiştir. Özel sektör sanayiye yatırım yapması için desteklenmişti. Fakat özel sektörün elinde yeterli sermaye yoktur,

¹⁰ Beşir Hamitoğulları, age, s.30

girişimci tecrübesi eksiktir. Sanayileşme için gerekli alt yapı çok yetersizdir. Ayrıca tüm teşviklere rağmen, ticaret ve spekülasyon özel girişimciler için daha karlıdır. Bu nedenlerle mevcut ticari sermayeyi sanayiye aktarmak kolay olmamıştır.¹¹

Özel sektöre öncelik vermekle birlikte Devlet sanayileşme politikası konusunda arayış içindedir; sanayiye yatırım yapmak eğilimi vardır. Fakat, kaynak yetersizliği devleti bu alanda yoğun bir girişimden engellemektedir. Yetersiz kamu sermayesinin önemli bir kısmı demiryolu yapımında ve yabancıların elinde bulunan demiryollarının satın alınmasında kullanılmıştır. Bu alanda yapılan harcamalar 1931'de 225.6 milyon TL'yi bulmuştur.¹²

Bu devrede takip edilen ekonomik sisteme bazı çevrelerce kabul edildiği gibi liberal veya özel teşebbüsçü devletçi diyebilmek biraz zordur. İlk yapılacak iş yoksul ve ekonomik gücünü tamamen kaybetmiş durumda olan köylüye el uzatarak en zorunlu ihtiyaçlarını karşılamaktır. Bunun için ilk iş olarak aşar kaldırılmıştır. Ziraat Bankası kaynaklarından faydalanılarak 2.5 milyon liralık kredi karşılığı tarım aracı köylüye dağıtılmış ve üretimin artırılması için ilk adım atılmıştır.

Özel teşebbüs, tarım ve gıda sanayi dışında o kadar cılızdı ki onu, hala çok düşük olan gümrük resimleri karşısında kendi başına bırakmaya, liberalizm denemeyeceği açıktır. Nitekim Lozan anlaşmasına ek Ticaret protokolü uyarınca gümrük resimleri üzerinde Türkiye Cumhuriyeti hükümlerini ancak 1929 yılı Ağustosunda başlayacaktı. O zamana kadar gümrük vergisi nispetlerinin 1915 düzeyinde tutulması şartı vardı.¹³

III-Müdahaleci Kapitalizm (1930-1938)

A-Normatif Planda

Cumhuriyetin ilk on yılında özel kesim eliyle sanayileşmenin gerçekleştirilememesi bir çok iç ve dış etkene bağlanabilir. Sanayileşme için gerekli bazı şartlar vardı. Siyasi ve iktisadi istikrar sağlanmıştı. Buna rağmen, özel girişimcilik sanayileşmede kayda değer bir atılım gerçekleştirilememişti. Bu olumsuz yapısal etkenlere bir de dönemin konjonktürel şartları eklendi. Dünya Ekonomik bunalımı 1929-1930'dan itibaren Türkiye üzerinde yıkıcı denilebilecek etkilerini göstermeye başladı. Ekonomi bilimi bakımından zamanın ileri ülkelerini şaşkırtan bu konjonktürel deprem dış ticareti adeta felce uğratmış,

¹¹ Cumhuriyetimizin 50 yıllık Ekonomik Kalkınmasında Özel Teşebbüsün Yeri ve Rolü,s.22

¹² Hüseyin Şahin, age, .s.42

¹³ Hüseyin Şahin, age, .s.42

bir çok ülkenin iç bünyesinde büyük hasarlara yol açmıştır. Ekonomi biliminde konjonktür araştırmalarının önemli bir dal olarak ortaya çıkması ve daha önceki bölümde belirtilmiş olan Keynesyen teorinin gelişmesi, Devletin önceleri sırf konjonktür dalgalanmalarını yumuşatmak gayesiyle, sonraları ise ekonominin bütünü üzerinde daha geniş bir şekilde müdahalesine yol açmıştır. 1930'lu yıllara girilirken devletin iktisadi hayata daha yoğun olarak girmesi yönünde güçlü baskılar oluşmaya başlamıştı. Dünya bunalımının olumsuz etkileri bu baskıları artırdı.

1933'ten itibaren benimsenen ve İktisat ile Hukuk literatürüne Devletçilik adı ile geçmiş olan bu yeni politika CHP programında (1933) şöyle tarif edilmiştir. "Ferdî mesai ve faaliyeti esas tutmakla beraber, mümkün olduğu kadar az zaman içinde milleti refaha ve memleketi mamuriyete erdirmek için milletin umumi ve yüksek menfaatlerinin icap ettirdiği sahalarda...bilhassa iktisadi sahada... devleti fiilen alakadar etmek."¹⁴

1933 yılındaki Ali İktisat Meclisi Raporu'nda şöyle denilmektedir; "Devletin kendi teşebbüsü veya iştiraki ile vücuda gelecek sanayi hareketlerinde, halkın kuruluş teşebbüsleri mümkün olduğunca kolaylaştırılmalı ve teşebbüs kökleşip de muayyen ve emin bir kar temin etmeye başladığı ve halkın iktisadi refahı müsait bulunduğu zaman bu tesisler ilk fırsatta hususi teşebbüslere ve halka mal edilmelidir."¹⁵ Buradan da görülmektedir ki, 1930'lu yılların iktisat politikası normatif planda devletin sanayi sektöründe bazı kuruluşları kurarak bunları daha sonra özel sektöre devretmesi düşünülmektedir.

Bu dönemin iktisat politikası iktisat felsefesi bakımından karakteri şöyledir;

- Devlet Yatırımcılığı
- Devlet işletmeciliği
- Devlet öncülüğü
- Devletin normatif idelerine göre ekonominin yönlendirilmesi.

Genel ekonomik karakteri şudur; şuurlu, dikkatli ve temkinli adımlarla ilerleme. Ekonomiye tesir daha çok dolaysız, yani devlet yatırımları, devlet faaliyeti ve üretimi gibi...¹⁶

B-Reel Planda

Lozan anlaşmasının 1929 yılına kadar uzanan ve serbest bir gümrük politikası uygulamayı engelleyen hükmünün kalkmış olması, yukarıda

¹⁴ Cumhuriyetimizin 50 yıllık Ekonomik Kalkınmasında Özel Teşebbüsün Yeri ve Rolü,s.20

¹⁵ Mustafa Özel, Devlet ve Ekonomi. İz Yay..İstanbul-1995,s.132

¹⁶ Ahmet Kılıçbay, Türk Ekonomisi, age, s.100

değinilen 1929 ekonomik buhranının etkileri, SSCB ve devrin Almanya'sında ayrı amaçlarla da olsa uygulanan Devletçiliğin etkileri, Osmanlı İmparatorluğundan gelen merkezîyetçi gelenek ve yöneticilerin "askeri ortamdandır" gelmiş olmaları gibi unsurlar birleşince iktisadi politika Devletçi bir politikaya girmiş oluyordu.¹⁷

Dünya ekonomik bunalımının başında ödemeler bilançosu açığı genişlemiş, tarım ürünlerine dayanan ihraç malları fiyatlarındaki süratli düşme dış ticaret hadlerindeki aleyhe gelişmeyi hızlandırmıştı. Ülke içinde deflasyon yaşanırken TL'nin değeri süratle geriliyordu. Para değeri konusunda çok duyarlı olan hükümet aldığı tedbirlerle bu konuda istikrar sağlamış oldu. Devlet gümrük tarifelerini yükseltti. Dış ticarete ikili anlaşmalar yapıp, ithalatta miktar kısıtlamalarına gitti. 25.2.1930'da Türk Parasını Koruma Kanununu çıkardı. Bütün bunlar devletin ekonomiye müdahalesini artırmış oldu. Devlet tarım ürünleri fiyatlarındaki düşüşü dengelemek için bir kısım tarım ürünlerine taban fiyatı uygulamaya başladı. Böylece devlet tarım ürünleri alıcısı olarak piyasaya girdi. İkinci aşama bu ürünlerin işlenmesi için sınai tesislerin kurulması olacaktır.¹⁸

Madencilik ve metalürji gibi temel sanayiler ile halkın gıda ve giyim gibi zorunlu ihtiyaçlarını karşılayacak temel tesislerin devlet eli ile kurulması zorunlu Türkiye'de ekonomik hamleyi başlatmak için Devletçiliği gerektirmiş, nitekim tekstil, deri, çimento alanında mevcut fabrikaları devralacak olan ve aynı branşlarda yeni fabrikalar kurmakla görevlendirilen Sümerbank 1933 yılında, yeraltı kaynaklarını işlemek ve elektrik üretmekle görevlendirilen Etibank ise 1935 yılında bu prensipten hareketle kurulmuşlardır. Maden Tetkik Arama Enstitüsü de Etibank'ı tamamlayıcı bir teşekkül olarak düşünülmüştü. Bu kuruluşlar, gerek kendileri yeni fabrikalar meydana getirmek, gerekse mevcut faydalı ve verimli işletmelere iştirak etmek veya kuruluşlarına önder olmak suretiyle beklenen görevlerini, yani ekonomiyi durur halden kalkışa geçirmek işini başarıyla gerçekleştirmişlerdir.

Sonradan İktisadi Devlet Teşekkülleri grubunu meydana getiren müesseseler için temel kanuni çerçeve, 1938 yılında kabul edilen 3460 sayılı Kanunla sağlanmıştır. Adı geçen Kanunun 26 ncı maddesi Sümerbank ve Etibank'm "hususî hukuk hükümlerine göre idare edilmek ve kendilerine bağlı olmak ve hükmi şahsiyeti bulunmak üzere mahdud mesuliyetli müesseseler kurabileceklerini" beyan etmektedir. Aynı kanunun 39 uncu maddesi ise "26 ncı madde mucibince kurulan müesseseler Hükümetin teklifi ve umumî heyetin kararı ile hissedarların Türk olması ve hisse senetlerinin nama

¹⁷ Beşir Hamitoğulları, age, s.31

¹⁸ Hüseyin Şahin, age, s.55

muharrer olması şartı ile limited veya anonim şirket haline konabilir."şeklindedir. Bu devrede Sümerbank İzmit'te ilk kağıt fabrikasını, Paşabahçe'de şişecam fabrikasını kurmuş, Etibank da Zonguldak kömür tesislerine tamamen sahip olmuştur.¹⁹

Kısaca, Türkiye Cumhuriyetinin ilk yıllarında özel girişime öncelik veren, nispeten liberal bir iktisadi gelişme politikası ile yola çıkmış, 1930'lu yılların başında iç ve dış etkenler sonucu, devletin daha fazla rol aldığı, dolayısıyla sanayi yatırımları ile sanayileşmeyi hızlandırmayı amaçladığı bir iktisat politikasına geçmiştir.²⁰

Tablo III.3
YATIRIMLARIN SEKTÖRLERARASI DAĞILIMI

(Milyon TL)

YILLAR	Özel Sektör Teşvik-i Sanayi Kanununa Tabi Kuruluşlar	Kamu Sektörü İktisadi Devlet Teşekkülleri
1933	6.80	100.20
1934	13.0	104.90
1935	8.30	107.30
1936	8.50	111.70
1937	15.10	118.60
1938	13.10	129.30
1939	19.30	133.30
1940	46.40	133.0

Kaynak: *Türkiyede Özel Sektöre ve Kalkınma, TOBB*

Tablo III.3*'de 1933-1940 yılları arasında yapılan yatırımların Özel sektör ile Kamu sektörü arasında dağılımı gösterilmiştir. Tablodan da görüldüğü gibi özel kesim yatırımları 1940 yılına kadar toplam yatırımlar içinde çok az bir yer tutmaktadır. 1940 yılında meydana gelen özel kesim yatırımı önemli bir büyüklüğü ifade etmektedir.

IV-Devletçilikte Yumuşama (1938-1950)

A-Normatif Planda:

Bu dönem dışta II. Dünya Savaşının olduğu bir dönemdir. Savaş tehlikesi ve ekonomisi, kalkınma gayretlerini ikinci plana itmiştir. Savaşa karşı alınmış tedbirler, Devletçilik gibi görünmektedir. Ülkeyi yöneten kadroda Atatürk'ün

¹⁹ Cumhuriyetimizin 50 yıllık Ekonomik Kalkınmasında Özel Teşebbüsün Yeri ve Rolü,s.19

²⁰ Türkiye'de özel sektör ve Kalkınma, Tobb Yay., Ankara-1966,s.33

ölümünden sonra bir değişme olmuştur.²¹

Savaş yıllarında alınan olağanüstü önlemler, özellikle Milli Koruma Yasası ve Varlık Vergisi uygulamaları, sermaye birikimini ürkütücü nitelikteydi. Tarım kesimi de savaş hazırlıkları nedeniyle önemli üretim azalmaları ve bunun sonucu gelir kaybıyla karşılaşmıştır. Hükümet daha savaş yıllarında, 1944 yazında içlerinde Kadro Dergisi yazarı Şevket Süreyya Aydemir ve İsmail Hüsrev Tekin'in de yer aldığı bir komisyona "Ekonominin Savaş Sonrası Koşullara Uyumuyla İlgili Çalışmalar" yapması görevini verdi. Bu Bakanlıklararası Komisyon Önce, "Türk Sanayinin Harp Zamanından Sulh Zamanına İntikali ve Sulh Zamanının Muhtemel Yeni Şartlarına İntibak Devrelerinde Korunması ve Gelişmesi ile İlgili Genel Problemler Hakkında Ön Rapor"u Mayıs 1945'te hükümete verdi. Bir yıl sonra da bir "Beş Yıllık Kalkınma Planı" hazırlanmıştı. Ancak ABD'ne, yardım almak amacıyla sunulan bu plan geri çevrildi. Çünkü Devletçi sanayileşme politikasının devamı niteliğindedi. Bunun yerine, ABD isteklerine uygun olarak **1947 Türkiye Ekonomik Kalkınma Planı** hazırlandı.

Toprak reformu tartışmalarıyla başlayan süreç yeni partilerin kurulmasına karşı ve hak ve özgürlüklerin ifadesine daha yumuşak davranılmaya başlanmasına sebep olmuştur. Dış koşullarında zorlamasıyla yeni partiler kurulmaya başlamıştır.

Ekonomi politikası tartışmaları, kaçınılmaz olarak ekonomik yaşamda kamu kesiminin yeri ve rolü noktalarında toplanıyordu.

Tartışmalar, hükümetin devletçilik ilkesini, yeni koşullara uygun biçimde tanımlanmasına yol açtı. Yeni devletçilik anlayışına göre, hükümet özel girişimciliği açıkça desteklemeli, yönetim, güvenlik ve kamu hizmetlerinden başka ekonominin planlı kalkınması için önlemler almalı ve bu süreçte gelişmenin yerli ve yabancı özel öğelerine gerekli önlemi vermeliydi. Devletçilik uygulamasında yeni devletçilik tanımına giren, ekonominin genel olarak planlı ve programlı gelişmesi görüşüydü. Ancak, dönem sonunda planlı bir uygulamaya gidilmedi.

Bu gelişmeler ve dış yardım çevrelerinin istekleri doğrultusunda hazırlanan 1947 Kalkınma Planı, dönem boyunca uygulanan ekonomi politikaları konusunda ilginç noktalar içermektedir. Planın başlıca özelliği, ulaştırma, tarım ve enerji gibi alt yapı ve kırsal kesime öncelik vermesidir. Özel kesim tam bir güvenlik içinde ve istediği sektörde çalışabileceğini öngören plan, madencilik, enerji, demir-çelik ve demiryolları dışında kalan ekonomik girişimlerin zamanla özel kesime devri öngörülüyordu.

²¹ Beşir Hamitoğulları, age, s.31

Planın 1948-1952 dönemi için öngördüğü toplam harcamalar 3.728.800.000 TL idi. Bu plana göre yatırımların % 49'u dış kaynaklardan sağlanmıştır. Toplam harcamanın % 44'e yaklaşan bir bölümünü ulaştırma ve haberleşme, % 18'i sanayi, % 16'sı enerji ve % 16 gibi büyük bir bölümü de tarım kesimine yapılacaktır. En büyük paya sahip olan ulaştırma yatırımları, o yıllarda sağlanan dış yardımlara da bağlı olarak karayolu yapımına yöneliktir. Bu noktada, Cumhuriyet döneminin temel ulaşım politikası demiryolları bir yana bırakılıyor ve karayollarına öncelik veriliyordu. Burada amaç kırsal kesimin kısa sürede pazara açılmasını sağlamaktır.²²

B-Reel Planda:

Ekonomi politikasında kesin dönüşüm 1940'ların ikinci yarısında tamamlanmıştır. Bu politikanın temel özellikleri, iç ve dış ticarete serbest piyasa koşullarının egemen kılınması -ya da bu doğrultuda çaba harcanması özel girişimciliğin her düzeyde desteklenmesi, geliştirilmesi, genel olarak devletçiliğin ve özellikle sanayide kamu yatırımlarının sınırlandırılması, tarıma, makineleşme ve karayolu ulaşımına öncelik verilerek önem verilmesi, kamu yatırımlarının karayolu ulaşımı ve enerji gibi alt yapı alanlarına yapılması ve yabancı özel yatırımların özendirilmesi olarak belirtilebilir. Bu yöndeki kesin vaadlere rağmen KiT'lerin özel kesime devredilmesi gerçekleştirilememiştir.²³

Tablo III.4
SANAYİDE YARATILAN KIYMETLERE (İnşaat Hariç)
ÖZEL SEKTÖR ve KAMU SEKTÖRÜNÜN İŞTİRAKLERİ
Bin TL

YILLAR	Özel Sektörün Yarattığı	%	Kamu Sektörünün Yarattığı	%
1938	191.806.00	64.80	104.082.00	35.20
1948	709.880.00	52.00	653.324.00	48.00
1949	763.903.00	51.10	729.911.00	48.90
1950	754.594.00	49.00	785.139.00	51.00

Kaynak: *Türkiyede Özel Sektör ve Kalkınma*

²² Yakup Kepenek, Türkiye Ekonomisi, Remzi Kitabevi, İst-94, s.85

²³ Türkiye'de Özel Sektör ve Kalkınma, TOBB, s.33

Tablonun incelenmesinden görüleceği gibi, Devletçiliğin izlendiği bir dönemde özel sektörün sınıai üretimi, kamu sektörünün üretiminden yüksek olmuştur. Gerçekten de mutlak miktar olarak kamu sektörünün istisnai üretimi 1950 yılındaki cüz'i üstünlük istisna edilirse, daime özel sektör sınıai üretiminden düşük olmuştur.

Türkiye'nin ekonomik kalkınma politikası yönünden, bu durumun sebeplerini teşhis etmek son derece önemlidir. Bir kere, Devletçiliğin kısmi ve karma oluşu, kalkınmanın en önemli kaynağı olan özel sektörden faydalanma imkanını vermiştir. "Ya hep ya hiç" gibi son derece kısır bir ifrata kaçılmamış olması çok yerinde ve faydalı olmuştur. İkincisi, Devlet yatırımlarının kısa devrede çok önemli ölçüde artırılması "fakirliğin fasit dairesini" kırmış, ekonomide önemli ölçüde bir gelir artışı ve bunu takiben de talep artışı meydana getirmiştir. Artan talep te özel sektör yatırımlarını teşvik etmiştir. Özel sektörü, bir devletçilik sistemi içinde geliştirmek gibi ilk bakışta paradoksal görünen halin üçüncü sebebi, kamu yatırımlarının finansmanı ile ilgilidir.

Aynı dönemde oluşam işçi dağılımına bakıldığında özel sektörde çalışan işçi sayısının, toplam işçi sayısının % 70'ini oluşturduğu görülmektedir. Kamu sektöründe çalışan işçi sayısının düşüklüğü, oluşturulan sanayinin sermaye yoğun yatırımlardan oluşmasına bağlanabilir. Böyle bir iddiada gerçeklik payı olmakla birlikte, iktisadi kalkınmanın başarılmasında en önemli unsurlardan birinin mevcut geliri artırmak olduğu hatırlanırsa, özel sektördeki yüksek istihdam seviyesinin kalkınmamız yönünden çok faydalı olduğunda tereddüt edilemez.²⁴

Sonuç olarak, devletçiliğin, tatbik edildiği bir devrede özel sektörün gelişmeye devam etmesi ve daha önemlisi yakın gelecekte büyük bir varlık halinde ortaya çıkacak potansiyel gücü bu devrede kazanmış olmasıdır.

V-Özel Kesime Ağırlık Verilmesi (1950-1960)

A-Normatif Planda

1950-1960 devresi Türk İktisadi sisteminin esas itibariyle "Karma Ekonomiye " dayanan, fakat özel sektöre öncelik verilen (bilhassa 1950-1954 yıllarında) bir devresini teşkil eder. 1920-1950 dönemi içinde ülkemizde gerek sermaye gücü bakımından, gerekse teşebbüs kabiliyeti bakımından önemi küçümsenemeyecek bir özel sektör doğmuştur. 1950 seçimlerinin çok

²⁴ Türkiyede Özel Sektör ve Kalkınma,age, s.27

partili bir düzen içinde yapılması özel sektöre büyük bir baskı grubu olarak ortaya çıkma imkanını vermiş, ve bir çok siyasi sebepler yanında; oylar özel sektöre öncelik tanıyan parti lehinde kullanılmıştır. Neticede, bu seçimler sonunda iktidara gelen DP programında yer verdiği iktisadi esasları hükümet politikası içinde gerçekleştirmeye çalışmıştır. 1950 yılında kurulan Türk Sınai Bankasının kuruluş amacı bir yerde bu dönemin ekonomik politikası konusunda ışık tutmaktadır. Bunlar; özel sanayinin kurulmasına ve gelişmesine yardımcı olmak, yerli-yabancı ortaklığı şeklindeki kuruluşları özendirme, ve pay senedi ve tahvillerin özel mülkiyete geçmesine ve özel mülkiyette kalmasına yardım etmek biçiminde özetlenebilir.²⁵

1950-1958 devresinde özel sektöre öncelik tanıyan bir ekonomik sistemin tercihinde iktisat dışı bazı faktörler de rol oynamıştır. Bu faktörlerin en önemlisi dış politikamızdaki gelişmelerdir. Diğer taraftan, İkinci Dünya Savaşı yıllarının ekonomimizde sebep olduğu sıkıntılar o devrede tatbik edilen devletçilik sistemine atfedilmiş ve bu sistem geniş ölçüde itibarını kaybetmiştir.²⁶

Savaş yıllarında ileri boyutlara ulaşan sermaye birikimi, özellikle ticaret sermayesi, diğer iç ve dış etmenlerin de katkısıyla ekonomik ve toplumsal gelişmede önceki dönemlerle kıyaslanamayacak ölçüde etkinlik kazandı. 1950 yılı Türkiye'de çok partili siyasal rejimin başlangıç tarihidir. 1950 yılı siyasal değişme ile beraber iktisat politikasında, iktisadi konulara yaklaşım yollarında da bazı değişimler meydana getirdi. 1950 yılında Türk ekonomisinde üç on yıla yakın bir dönemi içine alan bir gelenek kurulmuş bulunuyordu. Bu gelenek bir yandan karma ekonomi modeli ve devlet işletmeciliğinin gelişmesi, öte yanda genel iktisat politikalarında izlenen yol, hedefler ve aletler alanında kurulmuş ve yerleşmişti. Aynı yıllarda Kuzey Atlantik Anlaşması, bunun siyasal askeri ve ekonomik yönleri ortaya çıkmış, uluslararası işbirliği bloklar çerçevesinde belirlenmiş, yardımlaşma müesseseleri kurulmuştur. 1950 sonrası iktisadi büyüme, iktisadi gelişme, az gelişmiş ülkelerin kalkınması ile ilgili teorilerin çığ gibi çoğaldığı bir dönemdir. Böyle bir dünya içinde 1950 sonrası Türk Ekonomisinde şu fikir, felsefe değişimleri olmuştur.

-Karma ekonomi modelinin temel felsefesi değişmese bile uygulamada yeni görüşlere, yeni yaklaşımlara yer verilmiştir. Bu dönemde özel teşebbüs lehine bir değişim dikkati çekmiş, hatta "iktisadi devlet teşekkülleri"nden bazılarının özel sektöre satılması fikri ve eğilimi ortaya çıkmıştır.

1950 sonrası dönemin ikinci ve en önemli ekonomik özelliği ekonomik liberasyona ağırlık verilmesidir. O dönemde ekonomik liberalizasyondan ne

²⁵ Yakup Kepenek, age., s.100

²⁶ TOBB Türkiyede Özel Sektör ve Kalkınma, TOBB Yay. Ank-1966, s.37

anlaşıldığının ve uygulamanın ne yönde geliştiğinin tahlilinde büyük yararlar vardır. Özel teşebbüse ve özel sektöre daha büyük ağırlık veren 1950 sonrası ekonomik felsefesi, dış ekonomik ilişkilerde de başka bir uygulamanın başladığını ortaya koymuştu. Bu sonuncu değişimin iki sebebi vardı. Birincisi iktisat politikaları yapıcılarının ekonomik felsefesi, ikincisi ise, egzogen faktör olarak dış alemdeki tutum, görüş ve uygulama değişmesi idi. ²⁷

Bu değişikliklerin tamamının 1950 yılı ile birlikte başladığını söylemek güçtür. Genellikle Türkiye Ekonomisiyle ilgili değerlendirmelerde, köklü ekonomi politikalı değişikliklerinin 1950'den sonra başladığı görüşü egemendir. Oysa 1938-1950 döneminde anlatılan ve 1950'den beş yıl öncesinde oluşan yaklaşımların bir sonucu olarak 1950 sonrası politikalar yönlendirilmiştir. Bir başka deyişle, 1950-1960 döneminde uygulanan ekonomi politikaları büyük ölçüde, bunda önceki beş altı yılda somutlaşmıştır. ²⁸

B-Reel Planda

1950 başlarında Türkiye, savaş yılları bir tarafa bırakılırsa, devletçiliğin en belirgin olduğu bir zamanı yaşamaktadır. Devlet İktisadi Teşebbüslerinin sanayide ve ulaşırmada, Devlet bankalarının mali kurumlar sektörü gelirlerinde büyük pay sahibi olduğu bu devrede Toprak Mahsûlleri Ofisi ve Millî Koruma Kanunu uyarınca kurulmuş olan Petrol Ofisi ve benzerleri kurumlar vasıtasıyla ticaret sektöründe dahi Devletin payı olduğunu görüyoruz. ²⁹

TABLO III
1950 YILI MİLLİ GELİRİ

(Milyon TL)

SEKTÖRLER	ÖZEL	%	DEVLET	%	TOPLAM	SMH %'si
-Tarım	4384	98	88	2	4472	49.2
-Sanayi	613	56	481	44	1094	12.2
-Ticaret	857	90	95	10	952	10.6
-İnşaat ve Konut	514	90	57	10	571	6.3
-Ulaştırma	300	63	177	37	477	5.3
-Mali Kurumlar	83	54	70	46	153	1.7
-Serbest Meslek ve Hiz.	354	100	0	0	354	4
-Devlet Hiz.	0	0	912	100	912	10.2
-Dış Alem	0	0	-21	100	-21	-0.2
SAFİ MİLLİ HASILA	7105	79	1859	21	8964	100

Kaynak: Cumhuriyetin 50. Yılında Özel Sektör, TOBB

²⁷ Ahmet Kılıçbay, age, s.105

²⁸ Yakup Kepenek, age, s.81

²⁹ Cumhuriyetimizin 50 yıllık Ekonomik Kalkınmasında Özel Teşebbüsün Yeri ve Rolü, s.24

Tablo III.5'de milli gelirin başlıca sektörler itibarıyla özel ve devlet kesiminin paylarını 1950 yılı için tahmini olarak göstermektedir. Bu rakamlara göre devletin milli gelirdeki payı % 21'dir ve bu oran ilerde göreceğimiz gibi 1971 yılı ayrı tutulursa devlet kesiminin en büyük olduğu yıllardan biridir. Ancak GSYİH'da Devletin hemen hiç pay sahibi olmadığı tarım sektörünün toplam gelirdeki payının 1950 yılında % 50 olduğunu hesaba katmak, gerekir. 1971 yılında ise tarımın milli gelirdeki payı sadece % 28.8 dir. Böylece tarım sektörü dışında kalan gelirin 1950 yılında % 52'sinin Devlet Sektörü tarafından üretildiği ortaya çıkar. Bu oran 1971 yılı için aynı esasa göre % 36 dır.

Dönemin temel özelliklerinden biri sınai üretimde dışalım yerine yerli üretim (ithal ikameci sanayileşme) türü sanayileşmenin birinci aşamasının tamamlanmasıdır. Bu niteliğiyle bu dönem, bir bakıma özel sanayiye "geçiş" dönemi sayılabilir. Devletçi sanayileşme döneminde başlatılan temel tüketim mallarının yerli üretimi girişimi bu dönemin sonunda tamamlanmıştır. Dönemin başlarında özel girişimciliğe dayanan ekonomi politikasına koşut olarak, bu alanda özel kesimin üretimde bulunması öngörülmekteydi. Ancak 50'li yılların ikinci yarısında özel sınai üretimin genişleyen iç pazarın taleplerini karşılayamaması sonucu, kamu kesimi de üretimini bu yönde geliştirmiştir. Bu dönemde özel sanayi üretiminin özelleştirilmesine ilişkin yasal düzenleme yoktur. Teşvik-i Sanayi Yasasının 1942 yılında süresini tamamlamasıyla, 1963'e kadar yasal düzenleme yoluna gidilmemiştir.

Özel sanayinin gelişmesine talep artışının dışında en önemli katkı yukarıda kuruluş amaçları belirtilen Türkiye Sınai Kalkınma Bankasının kurulması olmuştur (1950). TSKB 1950-62 döneminde 500 milyon TL dolayında kredi dağıtmıştır. Bankanın kredileri büyük ölçüde temel tüketim sanayilerine verilmiştir.³⁰

Dönem süresince ve özellikle 1953'ten sonra KİT'e ayrı bir önem verildi. KİT'lerin sermayeleri artırıldı, var olan KİT'ten ayrılarak ya da tümüyle yeni olan KİT'ler kuruldu. Kısaca özel kesime öncelik veren ekonomi politikasının egemen olduğu bir dönemde kamu kesiminin nicel ve nitel olarak genişletilmesi yoluna gidildi. Kamu kuruluşlarının hükümet programında belirtildiği gibi özel kesime devri yerine bunun tamamen karşıtı bir politikanın izlenmesi yalnız KİT'leri satın alacak özel sermayenin bulunmadığı gibi yüzeysel nedenlere bağlanamaz. Temel neden, hükümetin ekonomik gelişmeyi KİT aracılığıyla sağlamak zorunda olmasıdır. Sermayenin parasal gelişmesi sonucu büyüyen etkin talebi karşılamak, daha fazla üretim ve hizmet isteklerini yerine getirmek, özel kesime bırakılmayacak kadar öncelik kazanıyordu. Kaldı ki özellikle o yıllarda, özel girişimciler devlet desteğini, kamu olanaklarından faydalanmayı, onun yerini almaya tercih etmek durumundaydılar. Ayrıca,

³⁰ Yakup Kepenek, age., s.100

demokratik bir ortamda, mal ve hizmet arzı kadar, iş bulma da önemli bir sorundu ve siyasal yönetim, kamu kuruluşlarını elinde tutmakla, iş bulma imkanlarını sağlayabiliyordu.

Dönem süresince kamu kesimi mal ve hizmetlerinin fiyatı, çoğu kez genel fiyat düzeyinin ve maliyetinin altında tutulmuştur. Hükümetçe saptanan kamu mal ve hizmeti fiyatlarının maliyetin altında tutulmasıyla, bir yandan genel fiyat düzeyinin kararlı tutulması, diğer yandan da bu yolla, özel kesime kaynak aktarılması sağlanmaktadır. Kamu kesimi malların ticareti, önce tümüyle özel kesime bırakılmıştır. Devlet ticaret yapmaz gibi bir anlayışla, başta Sümerbank satış mağazaları olmak üzere, kamusal satış yerleri kapatılmıştır. Mal darlıkları ve karaborsa işlemlerinin 1955 sonrasında yaygınlaşması üzerine, bir kısım kamu satış birimleri yeniden alınmışsa da, kamu mallarının ticareti kural olarak özel kesime bırakılmış ve bu durum özel ticari sermaye birikimine katkıda bulunmuştur.

Özel sanayinin gelişmesine, bu dönemde giderek yaygınlık kazanan kamu-özel ortaklıkları yoluyla sermaye aktarımının ve kamu sanayi üretimi olan girdilerin fiyatının maliyetin altında tutulmasının büyük katkıları vardır.

Bu dönemde örgütlenen başlıca sınıai KiT'ler, MKEK (1950), Gübre, EBK (1952), Türkiye Çimento, Azot (1953), TPAO, DMO, TKİ (1957) dir. Et ve Balık ve Azot dışında kalanlar daha önce, Sümerbank ve Etibank'a bağlı kuruluşların yeniden örgütlenmesiyle oluşturulmuştur. Bankacılık ve ulaşım alanında da yeni kamu girişimleri oluşturulmuş ve KiT'lerin sermayesi artırılmıştır.³¹

³¹Yakup Kepenek, age, s.101

TABLO III.6
1950-196 DÖNEMİNDE ÖZEL YATIRIMLARIN DURUMU

(Milyar TL)

YILLAR	GSMH	TOPLAM YATIRIM	ÖZEL YATIRIM	ÖZEL YAT / TOP YAT	ÖZEL YAT / GSMH
1950	10.388.30	1.000.00	634.40	67.30%	6.50%
1951	12.270.60	1.260.40	720.00	57.10%	6.30%
1952	14.320.50	1.835.80	1.087.70	59.20%	7.60%
1953	16.821.00	2.087.70	1.077.50	51.60%	6.40%
1954	17.114.80	2.517.60	1.461.60	58.10%	8.50%
1955	20.059.50	3.006.10	1.518.50	50.50%	7.60%
1956	24.334.00	3.260.30	1.422.90	43.60%	5.80%
1957	30.528.70	4.017.00	1.718.00	42.80%	5.60%
1958	36.108.00	5.042.80	2.004.80	39.80%	5.60%
1959	44.703.70	6.989.00	3.446.40	49.30%	7.70%
1960	48.962.80	7.613.30	3.918.00	52.30%	8.10%
1961	49.080.90	7.024.00	2.714.00	38.60%	5.50%

Kaynak: Türkiye'de Özel Sektör ve Kalkınma, TOBB.

Tablonun incelenmesi durumunda görüleceği üzere; 1956-1958 şiddetli enflasyon dönemleri istisna olmak üzere, incelediğimiz dönemde yatırımlar artan bir seyir izlemiştir. Hem miktar olarak, hem de artış nis-beti olarak bariz bir gelişme gösteren toplam yatırımlar içinde özel sektörün payının ne olduğu aynı tabloda gösterilmiştir. 1950-1958 devresinde özel sektör yatırımları dalgalı bir durum göstermektedir. 1950-1954 yıllarında ortalama olarak % 6.5 civarında sabit kalan özel sektör yatırımları 1954 yılında % 8.5'e yükselmişse de 1954-1958 enflasyon devresinde azalarak bu devrenin en düşük rakamı olan % 5.6'ya kadar inmiştir. 1958'den sonra takibe başlanan stabilizasyon politikası özel sektör yatırımlarını yeniden canlandırmıştır. Genel olarak özel sektör yatırımları 1950-1960 devresinde toplam yatırımların % 50'sinden aşağı düşmemiştir. Ayrıca 10 yılın ortalaması % 51.1 dir. Bununla beraber yukarıdaki tabloda izah edilmesi gerekli önemli bazı hususlar vardır. Bir kere, 1950 yılında yani, özel sektöre öncelik verildiği iddia edilen bir devrenin başlangıç yılında özel sektör yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payı % 67.3 olup 1950-1960 devresinde hiçbir zaman bu nispete tekrar ulaşmak mümkün olmamıştır. Durumu; toplam yatırımların mutlak miktarlar olarak hızla artması ve özel sektör yatırımları da artsa bile, toplam yatırımlardaki artıştan fazla olması ile izah etmek mümkündür. Gerçekten de 1956 yılındaki cüz'i bir azalma istisna edilirse özel sektör yatırımları mutlak miktar olarak önemli ölçüde artmıştır. Devre başı ile devre sonu mutlak yatırım rakamları incelenirse 2 milyar TL'den fazla bir artış olduğu görülür.

Özel sektör yatırımlarının mutlak miktar olarak devamlı şekilde artmasına

rağmen toplam yatırımlar içinde payının azalması veya belli bir seviyenin üstüne yükselememesi sistem tartışmaları yönünden önemli bir gerçeği ortaya koymaktadır. Türkiye'de devlet yatırımlarının artan miktarlarda devamı, özel teşebbüsü esas alan diğer bir çok ekonomilerde de olduğu gibi kaçınılmaz bir zarurettir.

Özel sektör yatırımlarının toplam yatırımlara oranı tek başına özel sektörün önemini ortaya koymada yeterli olmadığı için, yatırımların finansmanına da bakmak yerinde olacaktır. 1954-1959 yılları arasında kamu sektörüne 5.730 milyon liralık munzam bir finansman sağlandığı halde özel sektöre ise, sadece 3.500 milyon liralık bir munzam dış finansman sağlanmıştır. Diğer taraftan, açık kredilere % 9, teminatlı kredilere % 7 faiz haddi tatbik edilirken kamu sektörünün finansmanı yönünden önemli bir yer işgal eden Merkez Bankası iskonto haddinin % 3'e indirilmiş olması iki sektör arasında finansman himayesi yönünden meydana gelen farkın şiddetini büsbütün artırmaktadır.

1950-60 dönemi özel sektör yatırımlarının sektörler arası dağılımı incelendiğinde on yıllık dönem ortalaması olarak, yatırımların % 62.14' ünün inşaat sektörüne % 37.86'sının makine ve teçhizata yönelik olduğu görülmektedir.³² Buradan ortaya çıkan gerçek, özel sektör yatırımlarının daha çok kısa vadeli kazanç sağlayan ve spekülatif yönü ağır basan sektörlerde yapıldığı görülmektedir. Özel sektör özellikle enflasyonist ortamlarda (1955-1958) yıllarında inşaat sektörüne yönelmiş, 1958 yılında enflasyonu önleyici tedbirler alınmıştır.³³ 1958 ortalarında Türk Hükümeti, enflasyonu durduracak bir stabilizasyon politikası takibine hazır bulunduğunu bildirerek ABD ve OECD'den yardım talebinde bulundu. Devlet İktisadi Teşebbüslerinin imal ettikleri emtianın satış fiyatları da önemli miktarlarda artırılarak bu teşebbüslerin zararları azaltılma yoluna gidildi. Aynı zamanda Türk Hükümeti fiyat kontrollerini de kaldırarak serbest piyasa mekanizmasının yeniden teessüsünü temin etmeyi ve faiz hadlerini yükseltmeyi taahhüt etti.³⁴ Bu tedbirlerle beraber inşaat sektörüne yönelik yatırımlar azalmıştır.

İncelenen dönemde madencilik geliştirilmesine özel bir önem verildiği söylenemez. Bununla birlikte, bir taraftan kamu girişimciliğine dayalı işletmelerin maden üretimi artarken, diğer taraftan da getirilen yasal düzenlemelerle özel kesimin maden üretimindeki yeri ve rolü artırıldı. Bu dönemde çıkarılan petrol yasasından başka, 1954'te çıkarılan Maden Yasası madencilik alanında özel girişimciliğe öncelik verildi. 1950-60 döneminde TPAO'dan başka biri yerli olmak üzere 13 ortaklık petrol üretimine sahip olup,

³² Cumhuriyetimizin 50 Yıllık Ekonomik Kalkınmasında Özel Teşebbüsün Yeri ve Rolü, age, s.43

³³ Türkiye'de Özel Sektör ve Kalkınma, TOBB, s.46

³⁴ Cumhuriyetimizin 50 Yıllık Ekonomik Kalkınmasında Özel Teşebbüsün Yeri ve Rolü, age, s.46

bu 13 firmanın üretimi toplam üretimin %40'ını oluşturmaktadır.

1950-58 döneminde özel sektörün gelişme temposu, genellikle ümit verici olmuş, hızlı bir gelişme gösteren özel sektör Türkiye ekonomisinin vazgeçilmez bir unsuru olmuştur.³⁵

TABLO III.7
1950-1960 DÖNEMİNDE GSMH İÇİNDEKİ KAMU-ÖZEL AYIRIMI

Milyar TL

YILLAR	GSMH	KAMU	ÖZEL	KAMU/GSMH	ÖZEL/GSMH
1950	10.338.30	1.620.00	7.364.50	15.60%	71.20%
1951	12.270.60	1.792.20	8.925.40	14.60%	72.70%
1952	14.320.50	2.075.50	10.380.40	14.40%	72.40%
1953	16.821.00	2.423.50	12.303.30	14.40%	73.10%
1954	17.114.80	2.812.90	12.016.40	16.40%	70.20%
1955	20.059.50	3.206.40	15.086.80	15.90%	75.20%
1956	24.334.00	3.836.10	17.457.80	15.70%	71.70%
1957	30.528.70	4.601.00	22.161.50	15.00%	75.50%
1958	36.108.00	5.563.60	28.455.40	15.40%	78.80%
1959	44.703.70	7.855.50	34.175.40	17.50%	76.40%
1960	48.962.80	8.168.10	36.503.20	16.60%	74.50%
1961	49.080.90	8.827.00	38.001.60	17.90%	77.40%

Kaynak: Türkiye'de Özel Sektör ve Kalkınma, TOBB.

Tablo III.7'da 1950-1960 döneminde kamu kesimi ve özel kesimin GSMH içindeki payları verilmiştir. 1950 yılında 15.6 olan kamu kesiminin payı dönem sonunda 17.9'a yükselmiştir. Özel sektörün teşvik edildiği bir dönemde kamunun payının artmasının sebebi devletin ekonomiye daha fazla müdahale etmesinden değil, devlet olarak yapması gereken işlemlerin gerçekleştirilmesinden kaynaklanmıştır. Zira özel sektörün ekonomideki ağırlığı 7.364,5 milyar TL'den 38.001,6 milyar TL'ye çıkmıştır. Bu da bize devletin ekonomideki ağırlığının özel kesimin küçülmesine karşılık büyüdüğünü değil, özel sektörle birlikte bir gelişmeyi göstermektedir.

VI-Planlı Ekonomi Dönemi (1960-1980)

Planlı dönemin Normatif boyutuna girmeden önce, planların genel özelliği ve özel kesimin planların hazırlanmasına katılımı usulüne kısaca değinmekte yarar vardır.

Türkiye'de uygulanan planlı kalkınma yönteminde kamu kesimi ve özel

³⁵ Türkiye'de Özel Sektör ve Kalkınma, TOBB.s.46

teşebbüsler ayrı ayrı düşünölmüştür. Özel teşebbüslerin planlı kalkınma yönteminde yönlendirilmesi, özendirilmesi kabul edilmiştir. Kalkınma planları ve yıllık programların hükümleri kamu kesimi için emredici, özel teşebbüs için yol gösterici niteliktedir.

Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın gerçekleştirilmesinde, kamu kesimi dışında özel teşebbüsten faydalanılmaması düşünölemez. Kalkınma planı ve yıllık programlar doğrultusunda özel teşebbüslerin yönlendirilmesi gerekmektedir. Özel teşebbüsün yönlendirilmesinin aracı teşviklerdir.

Kalkınma planlarının ilk safhası hazırlık safhasıdır. Hazırlık safhasında bilgilerin toplanması, değeriendirilmesi ve plan tekniklerinin kullanılarak, toplumun eğilimleri ve Hükümet tercihleri çerçevesinde kalkınma hızının belirlenmesi gerekmektedir.

Planlama faaliyetlerine katılma ölkemizde "Özel İhtisas Komisyonları" (ÖİK) aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. ÖİK'ler Devlet daireleri ve teşekkülleriyle bunların dışında kalan ihtisas sahibi kişilerden meydana gelmektedir. ÖİK'ler çeşitli sektörler itibariyle kurulmakta ve faaliyet göstermektedir. İlgili sektörün envanteri çıkarılmakta, daha sonra planlama teşkilatı çalışmaları sonucunda elde edilen gelişme hızı ve finansman kaynaklarına göre neler yapılabileceği ortaya konulmakta ve DPT'ye bildirilmektedir.³⁶

Planın hedef ve stratejiye uygunluğu, yeterliliği ve tutarlılığı YPK'nca belirtildikten sonra Bakanlar Kuruluna sevk edilir. Planlama ile ilgili belgelerin uygulanmasında DPT'nin izleme fonksiyonu yanında, ilgili kuruluşlarla doğrudan ilişkisi bulunmaktadır.³⁷

A-Normatif Planda

Ekonominin 1960 sonrasında, 1980'in başına dek gelişimi, kalkınma planları çerçevesinde incelenebilir. Yaklaşık 20 yılın genel ekonomi politikaları kendine özgü bir özellik taşıyor. Bu özellik, dönemin dışalım yerine yerli üretim (ithal ikamesi) yöntemiyle sanayileşmesinin bilinçli bir uygulamasına tanıklık etmesinden kaynaklanıyor.

27 Mayıs 1960 Devrimi hem mahiyeti icabı ve hem de getirdiği müesseselerin tesiri ile mevcut düzende esaslı değışikler yapma zarureti duydı. Bu arada ekonomi olarak hala "azgelişmiş" sıfatını taşıması, Türkiye Ekonomisinin radikal tedbirlerle kalkınabileceği fikrinin kuvvetlenmesine sebep olmuştur. Buna

³⁶ DPT, Planlama nedir? Niçin Yapıyoruz?, Ankara-1973, s. 24

³⁷ A. Hamit Cebiloğlu, "Kalkınma Yönetiminde Etkinliğin Artırılması" DPT, 2. Türkiye İktisat Kongresi, Kalkınma Politikası Komisyonu Tebliğleri, İzmir 2-7 Kasım 1981, s.43

ilaveten devrim anayasasının fikir hürriyetine gerektiği yeri vermesi sosyalist akımların serbestçe ortaya çıkabilmesine ortam vermiştir. Ekonomik kalkınmayı hızlandırmak için Devletin iktisadi hayatı, vasıtalı veya vasıtasız şekilde, tanzim etmesini savunanlarla, özel sektöre hayat hakkı tanınmasını istemiyenler, fikir münakaşaları sonucunda yeni Anayasa'da "planlı bir kalkınma" nın kabul edilmesi ve diğer taraftan da Devlet Planlama Teşkilatının kurulması ile tatbiki hayata da intikal sağlamış oldular.

1960'dan sonra başlayan "iktisadi sistem münakaşaları" nı daha önceki devrelerde görülen münakaşalardan ayıran en önemli özellik, özel sektörü kesin olarak mahkum eden fikirlerin de açıkça öne sürülmüş olmasıdır. Artık münakaşası edilen husus "Karma bir ekonomik düzende Devlet mi özel sektör mü ön plana çıkmalıdır ?" meselesi değil, fakat "özel sektöre hayat hakkı verelim mi, vermeyelim mi ?" meselesidir.³⁸

Bu dönemi incelerken 1960-1963 arası dönemi geçici bir siyasal dönem kabul etmek yerinde olacaktır. Bunun en önemli sebebi, "Birinci beş yıllık kalkınma planı"nın 1963'te uygulanmaya başlamasıdır.

1960 sonrasında karma ekonominin geleneksel sayılan prensiplerine uyularak kamu iktisadi teşebbüslerine gerekli önem ve ağırlığın verileceği vurgulanmıştır. Bu bir bakıma 1950-60 dönemi serbestleştirme, özel kesime ağırlık verme politikasına karşı bir dengeleme politikası ve geleneksel karma modele dönüşün zorunlu olduğunun ifadesidir.

1960 sonrasının ikinci önemli fikri ve felsefi olgusu iktisat politikalarının yapımı ve uygulamasına düzen getirmek, iktisat politikalarını bilimselleştirmek, karar üniteleri arasında koordinasyon sağlamak, rasyonelliğe dönmek ve iktisat politikalarına amaç ve yöntem itibarıyla istikrar kazandırmak olmuştur.³⁹

Bu temel felsefe ve yaklaşım sonunda "Devlet Planlama Teşkilatı" kurulmuş ve ilk Beş Yıllık Kalkınma Planının hazırlık çalışmalarına başlanmıştır. Plan çalışmaları iktisat politikalarının yapımında, iktisat bilimine ağırlık vermeyi, çağdaş teknik ve yöntemlerden yararlanmayı da gerektirmiştir. Böylece Türk Ekonomisi iktisat politikalarının yapımında bilimselleşme ve rasyonelleşme dönemi yaşamıştır. Nobel ödülü sahibi Tinbergen ve Chenney'in Türkiye'yi ziyareti bu döneme rastlar.⁴⁰

1960 sonrası ekonomi modeli temel ilkeleri ile karma sisteme bağlı idi. Karma ekonomi modeli; kamu kesimi ile özel kesimin üretim faaliyetlerine katılabildiği, kişi hakları ile sosyal sorumlulukların ahenkleştirildiği, kişi refahı ile toplum refahının dengelendiği bir düzendir. 1960 sonrası ekonomisi de iki sektörlü (kamu-özel) idi. 1960 sonrası ekonomi modeli de karma ekonominin

³⁸ TOBB, Özel Sektör ve Kalkınma, age, s.47

³⁹ A.Kılıçbay Türk Ekonomisi s.113

⁴⁰ Ahmet Kılıçbay, age, s.122

öteki gereklerine uyar özelliklere sahipti. Yalnız arada bir fark vardı. Bu önemli fark, 1960 sonrası iktisat politikalarının yapımına ve uygulanmasına yön vermişti.⁴¹ Beş yıllık kalkınma planımız Birinci beş yıllık kalkınma planından beri şunu tekrarlaya gelmiştir; Türk planı kamu kesimi için emredici, özel kesim için yol gösterici bir karaktere sahiptir. Özel kesim için yol gösterici olması demek; özel kesimde yapılan net yatırımların, ikame yatırımlarının, artan üretim kapasitelerinin üretilen malların ve hizmetlerinin miktarları ve zamanlamasının kamu kesimi faaliyetleri ile bağdaşması ve bütün bu aktivitelerin sonunda, ekonomiyi plan hedeflerine götürebilmesi demektir. Planın kamu kesimi için emredici olup olmadığını bir kenara bırakırsak, 1960 Anayasası çok sayıda müessese getirmiş ve bu müesseselere değişen ölçülerle özerklik tanınmıştır. Bu müesseseler bir fikri ve felsefi oluşma ve gelişme merkezi, "normatif ide"leri üretip bunları dolaylı dolaysız empoze etmeye çalışan güçler ve nihayet nevi kendine has baskı grupları haline gelmişlerdir.⁴²

1960 sonrası hükümetleri kısmen kendi iktidar partisi istekleri, kısmen tesir gruplarının dolaylı ve dolaysız etkileri ile söyle bir iktisat politikası hedeflerine sahip olabilmişlerdir:

- Fiyat istikrarı hedefi ile hızlı gelişme hedefini bir arada elde etmek,
- Adil ve eşit gelir dağılımı ile ulusal tasarrufu yükseltme hedeflerini bir pakete koymak,
- Kamu harcamaları artırma isteği ile denk bütçe ve adil vergi politikalarını bağdaştırmak,
- İDT prodüktif, rantabl çalışan kuruluşlar olmasını istemek, fakat aynı zamanda bu müesseselere istihdam kaynağı ve fiyat düzenleyicisi gözü ile bakmak,
- Taban fiyat politikalarını, tarımsal gelirleri artırmayı amaçlayan sosyo-politik bir araç olarak ele almak, fakat aynı zamanda fiyat istikrarı ve bütçe denkliliğinde ısrar etmek,(43)⁴³

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (IKP) -1963*1967- daha öncede belirtildiği gibi bir ekonomik ve siyasi bunalımdan sonra hazırlanmıştır. IKP 15 yıllık bir dönemi düzenlemeyi hedefleyen uzun vadeli planın ilk adımıdır. Uzun dönemli olarak büyümenin % 7 olması düşünülmüştür. Beşer yıllık kısa dönemler halinde uygulanması tasarlanıp karşılaşılan sorunlara göre değişiklikler peşinen kabul edilmişti. IKP'nında sermaye/hasıla oranı 2.6 olarak tahmin edilmiştir. Bu durumda, hedef olarak alman yılda ortalama % 7 kalkınma hızını gerçekleştirmek için, GSMH'nın % 22'si oranında yatırım

⁴¹ Ahmet Kılıçbay, age, s.121

⁴² Ahmet Kılıçbay, age, s. 123

⁴³ Ahmet Kılıçbay, age, s.132

yapılması öngörülmüştür. (44)⁴⁴ Bu dönemde plan hedeflerine ulaşmada kamu kesimine daha fazla ağırlık verilmiştir. Planda belirtilen hedeflere ulaşılması için hükümetin daha aktif rol alması gerektiği noktasından hareket edilmiştir. Bu doğrultuda ekonomiye doğrudan müdahaleler ve kamu yatırımları araç olarak kullanılmıştır.

Bu planda "Özel sektörün yatırımlarını artırması yanında yapılacak yatırımların yapısında bir değişiklik yapması plan hedefleri bakımından gerekli görülmektedir. Planda lüks konut yatırımlarının azaltılması ve konut yatırımlarındaki artışın belli ölçüler içinde kalması yönünde tedbirler mevcuttur." denilmek suretiyle özel sektör yatırımlarının yönlendirilmeye çalışılacağı belirtilmektedir.

"Bugün özel sektör modern üretim tekniğindeki yenilikleri takip eden ve işletmecilik esaslarını uygulayan pek küçük bir teşebbüs kitlesi hariç, dağınık ve küçük, yeterli teknik ve işletme bilgisinden yoksun ve mali imkanları sınırlı teşebbüslerden meydana gelmektedir. Bu bakımdan özel sektörün planda gösterilen hedefe ulaşabilmesi için bünye, davranış ve organizasyon değişikliğini gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Mevcut düzende bir değişiklik yapılarak şirketleşmeye doğru gidilmesi ve küçük sanayi ve tarım alanlarında üretim ve satış kooperatifleri kurulması gerekir. Bu husus finansman ve mevzuat yönünden devletçe teşvik edilecektir."⁴⁵

IIKP -1967*1972- nında büyüme hedefi % 7 olmuştur. IIKP'da sanayi kesimi üretiminin (ithal ikameci) ikinci aşaması tamamlanmak istenmiştir. Bu sebeple, dayanıklı tüketim malı üretimini özel yerli ve yabancı sermaye, ara ve yatırım malları üretimini kamu kesimi üstlenmiştir. II. KP'da özel girişimciliği özendirme yoluyla bir ilerleme kaydedileceği kabul edilmektedir. Özel girişimi özendirme politikası, yatırım için gerekli dış alımda vergilerin tümü ile ya da bir bölümünün bağlanması, işletme rehni, yatırım indirimi, dış satıma prim verilmesi ve hızlandırılmış amortisman yöntemlerinin uygulanmasını içerir. Yapılmak istenen özel yatırımları ve ihracatı daha karlı duruma getirmektir. Ayrıca, yetki yasası ile "genel ve katma bütçelerden ödünç verme biçiminde tranfer yapmak amacı ile fonlar" oluşturulmuştur.

Bu planda "Fertlerin teşebbüs gücünü ortaya çıkarmaya ve geliştirmeye önem veren II. BYKP'nın genel hedeflerine varması geniş ölçüde, özel teşebbüsün beklenen gelişmeyi göstermesine bağlıdır." denilerek özel teşebbüse yeni bir bakış açısı getirilmiştir. Tedbirler bölümünde ise, "Bankalar sistemi özel sektörün kısa ve orta vadeli kredi ihtiyacını karşılayacak şekilde

⁴⁴ Hüseyin Şahin, age, s.135

⁴⁵ IBYKP, DPT, s.491 s.135

düzenlenecek, selektif kredi politikasından geniş ölçüde yararlanılacaktır." ⁴⁶ denilmek suretiyle özel teşebbüse sunulacak imkanların çerçevesi çizilmiştir.

Üçüncü Beş yıllık Kalkınma Planı 1973-1977 (IIIKP) gerektiren sebeplerin en başında AET ile olan ilişkilerimizdeki gelişmeler gösterilebilir. IIIKP'da yeni bir uzun dönemli kalkınma stratejisinde sorunun çözümü belirli amaçlara "belli bir sürede ulaşılmasına" bağlanmaktadır. Uzun dönem yaklaşımı, sınıai üretim yapısını değiştirerek hızlı büyümenin sağlanmasında kamu kesiminin öncülüğünü vurgulamaktadır. Özel kesim ise daha çok özendirilecektir. Anlaşılan uzun dönemde gelişmenin yürütücü gücü kamu kesimi olacak, ancak bu, kesinlikle özel kesime karşı bir nitelik taşımayacaktır. IIIKP'nında amaçlanan kalkınma hızı yılda ortalama % 7.9 idi. Tahmin edilen marjinal sermaye hasıla oranı 3.2 olduğundan GSMH'nin % 25.3'ü oranında yatırım yapılması gerekiyordu.⁴⁷

"Üçüncü plan döneminde uygulanacak teşvik ve yöneltme politikası sanayileşerek kalkınma hedefi ve rekabet edilebilir olma zorunluluğu göz önünde tutularak tesbit edilmiştir." "Temel ilke yerli teşebbüslere yönelmesi esastır." "Teşvik uygulamalarında kurulmuş veya kurulacak sanayi ile kamu sektörü ile özel sektör arasında bir ayırım yapılmayacaktır."⁴⁸ Bu maddelerden de görüleceği gibi yabancı sermaye karşısında yerli sermaye tercih edilmiş ve kamusal yatırımları teşvik ile özel sektörün yatırımları arasında bir fark olmadığı belirtilmiştir.

VI. BYKP 1980 sonrası döneme sarmakla birlikte hedeflerin belirlendiği yılın 1980 yılı öncesi olması sebebiyle 1960-1980 dönemine konulması uygun görülmüştür.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983 IVKP ağır bir ekonomik ve siyasal bunalım döneminde ve bu nedenle olacak bir yıl gecikme ile uygulamaya kondu. Genel nitelikleri ve amaçlarıyla ilk üç kalkınma planının bir uzantısı olan bu plan büyüme hızı olarak % 8.2'lik bir büyümeyi planlamış ve hızlı büyüme için gerekli yatırımların büyük ölçüde kamu kesimince sağlanması sınıai üretimde dış alım yerine yerli üretim politikasının sürdürülmesini hedeflemiştir. ⁴⁹

Bu planda "Geçmiş plan döneminde kullanılan özendirme ve yönlendirme araçları IV Plan döneminde daha selektif olarak, üretim dalı, kapasitesi, teknoloji, sermaye sahipliği ve ödemeler dengesine katkısına ve yer seçimine göre etkili ölçülerde farklılaştırılarak uygulanacaktır."⁵⁰ denilerek

⁴⁶ IIBYKP, DPT, s.116

⁴⁷ Hüseyin Şahin age, s.135

⁴⁸ III.BYKP, DPT, s.900

⁴⁹ Yakup Kepenek, age, s.100

⁵⁰ IV.BYKP, DPT, s.359

geçmiş dönem politikalarına devam edileceği belirtilmiştir.

B-Reel Planda

1960 devrimini takip eden devrede Türk Ekonomisi genellikle gelişmesine devam etmiştir. 1960-1963 yılları arasında meydana gelen ekonomik gelişmede özel sektörün ne derece rol oynadığını ortaya koyabilmek için yatırım rakamlarına ihtiyaç vardır. Yatırımlar hakkında DPT ve DiE'nin verileri birbirinden farklılık gösterdiği için her iki kuruluşun rakamlarını belirtmekte fayda vardır.

TABLO III.8
YATIRIMLARIN DAĞILIMI

(Milyon TL)

YILLAR	DPT			DiE		
	Kamu	Özel	Toplam	Kamu	Özel	Toplam
1961			7.368	3.800	4.000	7.800
1962	5.100	3.500	8.600	4.100	4.600	8.700

Kaynak: Türkiye'de Özel Sektör ve Kalkınma, TOBB

Tablo III-8'den çıkan sonuca göre özel sektör planlı bir devreden önce kendisinden beklenen yatırım hedeflerine kolaylıkla ulaşabileceğini göstermiştir. Gerçekten de Tablo III-8'e de bakıldığında 1962 de ancak 3.5 milyar civarında yatırım yapabilen özel sektör, 1963 yılında yatırım miktarını 5 milyara TL'ye yükseltmiştir ki, bu miktar plan tarafından özel sektör için tespit edilen hedefin üzerinde olmuştur. Daha önemlisi, 1963 yılında özel sektör yatırımlarının yükseldiği bu seviye geçici olmamış ve müteakip yıllarda da aynen devam etmiştir.

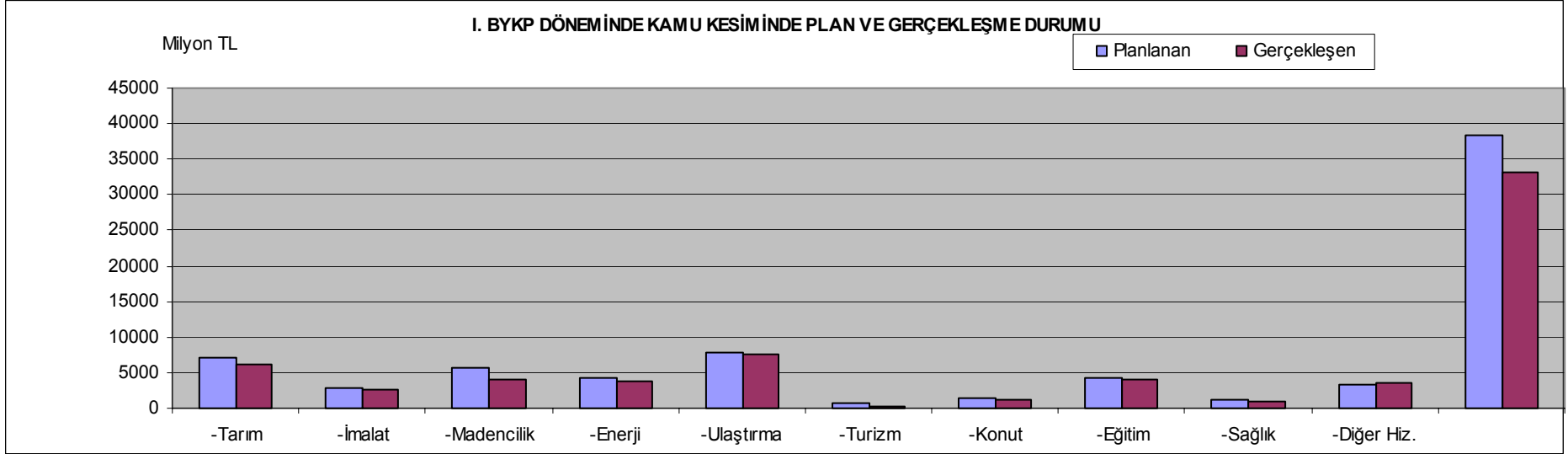
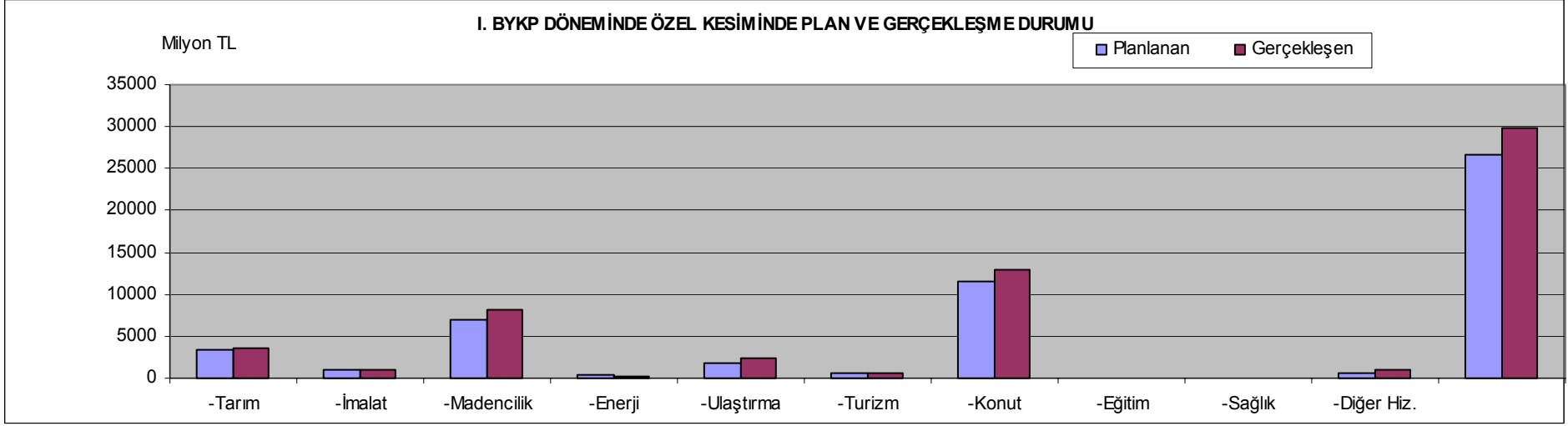
IBYKP Döneminde planlanan ve gerçekleşen yatırımların sektörel dağılımı Tablo III-9'da gösterilmiştir. Dönemin toplamı dikkate alındığında kamu kesimi plan hedefinin % 87'sine ulaşırken özel sektör plan hedeflerini aşmıştır. Kamu kesimi plan hedeflerine en çok 1967 yılında % 95'le ulaşırken, özel sektör % 120 ile 1963 yılında plana göre en yüksek artışı gerçekleştirmiştir. Devlet en fazla Ulaştırma sektörü ile ilgili yatırımları gerçekleştirmede başarı sağlarken, Turizm sektöründe planın çok gerisinde kalmıştır. Özel sektör Enerji sektöründe hedeflenen yatırımın çok gerisinde kalırken, en çok ulaştırma sektöründe planı aşmıştır. Toplam yatırımların GSMH'a oranı 1963 yılında % 22 olarak hedeflendiği halde bu sayı % 17'de kalmıştır.

1964 yılında Ereğli Demir-Çelik yatırımlarında meydana gelen 320 milyon

TABLO III-9
I. BYKP DÖNEMİ SABİT SERMAYE YATIRIMLARININ GERÇEKLEŞME DURUMU
Cari fiyatlarla milyon TL

SEKTÖRLER	1963						1964						1965					
	Kamu Kesimi			Özel Kesim			Kamu Kesimi			Özel Kesim			Kamu Kesimi			Özel Kesim		
	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%
-Tarım	874,0	768,0	0,88	423,0	577,0	1,36	1.262,0	1.039,4	0,82	633,0	560,0	0,88	1.519,6	1.267,3	0,83	730,1	600,0	0,82
-Madencilik	388,2	312,9	0,81	111,1	85,0	0,77	537,4	354,4	0,66	253,3	230,0	0,91	605,9	593,7	0,98	200,0	210,0	1,05
-İmalat	757,3	485,2	0,64	1.528,2	1.820,0	1,19	1.137,7	645,9	0,57	1.450,0	1.370,0	0,94	1.187,7	664,6	0,56	1.100,0	1.300,0	1,18
-Enerji	583,6	425,1	0,73	21,2	4,0	0,19	105,5	608,6	5,77	50,6	30,0	0,59	1.001,3	691,0	0,69	110,0	25,0	0,23
-Ulaştırma	1.435,1	1.332,5	0,93	63,4	200,0	3,15	1.434,3	1.173,8	0,82	147,8	300,0	2,03	1.400,9	1.244,1	0,89	350,0	450,0	1,29
-Turizm	112,6	23,6	0,21	52,9	40,0	0,76	145,7	32,2	0,22	73,8	60,0	0,81	160,9	44,3	0,28	150,0	120,0	0,80
-Konut	363,6	158,7	0,44	1.858,1	2.160,0	1,16	448,0	191,5	0,43	2.110,7	2.100,0	0,99	134,3	185,7	1,38	2.300,0	2.500,0	1,09
-Eğitim	713,5	611,5	0,86	10,6	8,0	0,75	876,9	801,5	0,91	10,5	10,0	0,95	803,6	751,6	0,94	10,0	15,0	1,50
-Sağlık	205,5	111,2	0,54	15,9	6,0	0,38	218,4	174,6	0,80	8,0	10,0	1,25	246,0	215,2	0,87	10,0	10,0	1,00
-Diğer Hiz.	439,3	525,4	1,20	10,6	10,0	0,94	395,8	405,3	1,02	11,0	180,0	16,36	639,8	462,3	0,72	40,0	200,0	5,00
TOPLAM	5.872,7	4.754,1	0,81	4.095,0	4.910,0	1,20	6.561,7	5.427,2	0,83	4.748,7	4.850,0	1,02	7.700,0	6.119,8	0,79	5.000,1	5.430,0	1,09

SEKTÖRLER	1966						1967						I. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI TOPLAMI					
	Kamu Kesimi			Özel Kesim			Kamu Kesimi			Özel Kesim			Kamu Kesimi			Özel Kesim		
	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%
-Tarım	1.637,5	1.429,9	0,87	900,5	800,0	0,89	1.714,0	1.605,5	0,94	750,0	995,0	1,33	7.007,1	6.110,1	0,87	3.436,6	3.532,0	1,03
-İmalat	663,4	750,2	1,13	220,0	200,0	0,91	648,0	580,2	0,90	270,0	194,0	0,72	2.842,9	2.591,4	0,91	1.054,4	919,0	0,87
-Madencilik	1.043,7	993,0	0,95	1.200,0	1.600,0	1,33	1.478,0	1.299,6	0,88	1.600,0	2.134,0	1,33	5.604,4	4.088,3	0,73	6.878,2	8.224,0	1,20
-Enerji	1.297,9	894,6	0,69	100,0	25,0	0,25	1.212,0	1.115,8	0,92	100,0	65,0	0,65	4.200,3	3.735,1	0,89	381,8	149,0	0,39
-Ulaştırma	1.710,0	1.709,6	1,00	500,0	700,0	1,40	1.777,0	2.004,2	1,13	750,0	782,0	1,04	7.757,3	7.464,2	0,96	1.811,2	2.432,0	1,34
-Turizm	121,3	66,3	0,55	200,0	180,0	0,90	143,0	60,9	0,43	200,0	190,0	0,95	683,5	227,3	0,33	676,7	590,0	0,87
-Konut	217,0	292,6	1,35	2.300,0	3.024,0	1,31	170,0	364,6	2,14	3.000,0	3.140,0	1,05	1.332,9	1.193,1	0,90	11.568,8	12.924,0	1,12
-Eğitim	898,3	871,1	0,97	15,0	15,0	1,00	1.050,0	999,5	0,95	15,0	13,0	0,87	4.342,3	4.035,2	0,93	61,1	61,0	1,00
-Sağlık	289,1	257,4	0,89	15,0	15,0	1,00	297,0	287,1	0,97	15,0	12,0	0,80	1.256,0	1.045,5	0,83	63,9	53,0	0,83
-Diğer Hiz.	871,8	590,2	0,68	300,0	300,0	1,00	959,0	686,2	0,72	300,0	325,0	1,08	3.305,7	2.669,4	0,81	661,6	1.015,0	1,53
TOPLAM	8.750,0	7.854,9	0,90	5.750,5	6.859,0	1,19	9.448,0	9.003,6	0,95	7.000,0	7.850,0	1,12	38.332,4	33.159,6	0,87	26.594,3	29.899,0	1,12



civarında bir azalma meydana gelmiştir.¹²⁷

Özel sektörün GSMH oranları da özel sektörün yatırım kapasitesindeki artışı ortaya koyan bir başka delildir. Asgari % 5 oranında artan bir GSMH'ya olan oranlarını aynen ve istikrarlı şekilde muhafaza edebilmesi, özel sektör yatırımlarının da artan bir hızla yükseldiğini ortaya koymaktadır.

Özel sektör yatırımlarının plan hedeflerine ne derece uyduğu da dikkat edilmesi gereken bir husustur. Bu konuda özel sektör yatırımlarının; plan hedeflerini geniş ölçüde aşmış olduğu görülmektedir.

Tablo III-9'dan da görüldüğü gibi, 1963 yılında özel sektörün 4.095 milyon TL yatırım yapması hedef olarak tesbit edilmiş plan hedefini % 20 oranında aşarak yaklaşık 5 milyar liralık bir yatırım yapmıştır. Aynı şekilde 1964 yılında özel sektör yatırımları plandaki hedefi % 2 oranında bir fazlalıkla gerçekleştirmiştir. Aynı dönemde gerçekleşen ekonomik büyüklükler tablo III-10'da gösterilmiştir.

Aynı yıllarda ise Devlet yatırımlarının plan hedefini gerçekleştirememesinin iktisadi devlet teşekküllerinin yetersiz yatırımlarından ileri geldiğini tesbit etmek ise devlet işletmeciliği yönünden ayrı bir önem taşır. 1966 yılı uygulama programında "Yatırımcı daireler göz önünde tutulduğunda 1963 yılında en düşük gerçekleşme % 82.9 ile iktisadi devlet teşekküllerinde olmuştur. 1964 yılında bütün kamu kuruluşlarının yatırım gerçekleştirme oranları 1963 de ulaşılanlardan küçük olmuştur. Özellikle iktisadi devlet teşekkülleri 1964 yılında yatırım hedeflerinin gerisinde kalmışlardır.¹²⁸ (52) 1964'lerden sonra toplam yatırım hacmindeki artışın yanı sıra kamu sektörünün rafineriler ve petro-kimya tesisleri; gübre fabrikaları dahil büyük yatırımlara girişmesi özel sektörün 1962-1971 devresinde pay yüzdesi bakımından gerek sanayi sektöründe gerekse genel olarak biraz gerilemesine yol açmıştır.(53)¹²⁹

Özellikle İKP dönemi özel sınai yatırımlarının özendirilmesi ile ilgili önlemlerin yaygınlaştığı bir dönemdir. Bu, I ve III plan dönemlerinde özel kesim için daha uygun bir ortamın yaratılmasının bir sonucu olarak açıklanabilir. Ayrıca İKP döneminde özel kesimin gösterdiği performans İKP döneminde plana, daha yüksek bir hedefin konulmasına da sebep olmuştur.

Özel sektör yatırımlarının, miktar olarak plan hedeflerini aşmış olması yanında yatırımların yönü itibarıyla da olumlu gelişmeler göstermektedir. Özel sektör yatırımlarının konut inşaatına ayrılan oranı gittikçe azalmakta ve toplam özel sektör yatırımları içindeki payı 1963'te % 44'ten 1967'de % 40'a düşmüş bulunmaktadır.

¹²⁷ TOBB, Türkiye'de Özel Sektör ve Kalkınma, s.57

¹²⁸ DPT 1966 yılı yatırım programı

¹²⁹ TOBB, Türkiye'de özel Sektör ve Kalkınma, age, s.60

TABLO-III.10

1. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI DÖNEMİNDE PLANLANAN VE GERÇEKLEŞEN BÜYÜKLÜKLER

Cari Fiyatlarla Milyon TL

Kalemler	1963			1964			1965			1966			1967			İBYKP DÖNEMİ		
	P	G	G/P	P	G	G/P	P	G	G/P	P	G	G/P	P	G	G/P	P	G	G/P
1.GSMH		66.801			71.313			76.726			91.419			101.481			81.548	
2.Kamu Kesimi		13.025			14.142			15.723			19.493			21.770			16.831	
-Toplam Yatırım		5.604			5.817			6.468			8.995			9.804			7.338	
*Stok Değişimi		850			390			350			1.140			800			706	
*Sabit Ser.Y	5.872	4.754	0,81	6561,7	5.427	0,83	7.700	6.118	0,79	8.750	7.855	0,90	9.680	9.004	0,93	7.713	6.632	0,86
-Tüketim		7.421			8.325			9.255			10.498			11.966			9.493	
-Tasarruf																	0	
3.Özel Kesim		56.719			58.152			61.687			73.348			80.745			66.130	
-Toplam Yatırım		5.710			6.010			6.280			8.222			8.958			7.036	
*Stok Değişimi		800			1.160			850			1.363			1.100			1.055	
*Sabit Ser.Y	4.095	4.910	1,20	4748,7	4.850	1,02	5.000	5.430	1,09	5.750	6.859	1,193	7.000	7.858	1,12	5.319	5.981	1,12
-Tüketim		51.009			52.142			55.407			65.126			71.787			59.094	
-Tasarruf																	0	
Kamu Kes./GSMH		0,19			0,20			0,20			0,21			0,21			0,21	
Özel Kesim/GSMH		0,85			0,82			0,80			0,80			0,80			0,81	

NOT; Kamu Kesimi ve Özel Kesimin toplam harcamaları "Toplam Kaynaklar" üzerinden hesaplandığı için GSMH'yi aşan kısmı "Dış Tasarruflardan kaynaklanmakta olup bundun sonraki tablolarda da bu durumun göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Sınai tesis ve iş yerleri inşaatlarında ise hafif artışlar gözükmemektedir. Makina ve teçhizat yatırımlarının özel sektör yatırımları içindeki payı ise % 49,5 gibi çok önemli bir orana sahip olmuştur. Halbuki, aynı devre içinde özel sektörün yaptığı makine ve teçhizat yatırımları döviz tahdidi ve kota sistemi sebebiyle geniş ölçüde aksatılmıştır. Bu dönemde özel sektörün makina ve teçhizat yatırımı için 63 milyon doları aşan bir talepte bulunduğu halde bu talebin ancak 26 milyon dolarlık kısmına tahsis yapılabilmektedir. Bu demek oluyor ki, döviz tahdidi özel sektörün makina ve teçhizat yatırımlarını geniş ölçüde aksatmasına rağmen özel sektör yine toplam yatırımın yarısını sanayi sahasına yöneltebilmiştir.(54)¹³⁰

II BYKP Döneminde sabit sermaye yatırımlarına yönelik plan hedefleri ve gerçekleşme durumları tablo III-11'de, ekonomik büyüklükler tablo III-12'de verilmiştir. Bu dönem boyunca kamu kesimi hedeflerinin tutturulduğunu söylemek mümkündür. Özel sektör ise plan hedeflerine ulaşmakla birlikte bir önceki dönemde gösterdiği performansı gösterememiştir. Kamu kesiminde turizm ve konut sektörüne yönelik yatırımlar planlanan hedefin çok üzerine çıkarken sağlık sektörüne yapılması planlanan yatırımın % 65 gibi düşük bir oranı gerçekleştirilmiştir. Özel sektörde ise madencilik alanında yapılan yatırım planın gerisinde kalmıştır. Konut sektöründe yapılan yatırım, planlanan yatırımı % 36 geçmiştir.

III. BYKP Dönemine ait sabit sermaye yatırım planları ve gerçekleşme durumu sektörler itibarıyla Tablo III-13'de verilmiştir. Bu dönemde kamu kesimi planlanan yatırımların % 88 gibi düşük bir bölümünü gerçekleştirmiştir. Özel sektör sabit sermaye yatırımları plana göre % 116 oranında gerçekleşmiştir. Bu dönemde kamu kesimi ulaştırma ve konut sektöründe plan hedeflerinin önüne geçerken özellikle eğitim alanında planlanan yatırımı yapamamıştır. Özel sektör ise Maden, Turizm, ve Enerji sektöründe planın gerisinde kalırken Tarım ve Konut sektöründe planın hedeflerine ulaşmıştır.

IV BYKP Dönemi sabit sermaye yatırım planları ve gerçekleşme durumu sektörler itibarıyla Tablo III-15'de ve III-16'da verilmiştir. Bu dönemde kamu kesimi için planlanan yatırımların ötesine geçildiği görülmektedir. Yatırım planının en fazla aşıldığı alan imalat sektörü olmuştur. Turizm sektöründe ise planın % 63 ü gerçekleştirilebilmiştir. Özel sektör ise kendisi için planlanan yatırım oranını gerçekleştirmiştir.

¹³⁰ TOBB, Türkiyede Özel Sektör ve Kalkınma, s.61

TABLO III-11
II. BYKP DÖNEMİ SABİT SERMAYE YATIRIMLARININ GERÇEKLEŞME DURUMU
Cari Fiyatlarla Milyon TL

SEKTÖRLER	1968						1969						1970					
	Kamu Kesimi			Özel Kesim			Kamu Kesimi			Özel Kesim			Kamu Kesimi			Özel Kesim		
	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%
-Tarım	2204.3	1974	0.9	884.6	1100	1.24	222.9	1944.3	8.72	1301.4	1200	0.92	2338.8	1956.3	0.84	1690	1150	0.68
-Madencilik	519.9	500.4	0.96	176.9	120	0.68	511.1	540.2	1.06	178.4	150	0.84	586.7	725.4	1.24	207.8	180	0.87
-İmalat	1737.6	1748.2	1.01	2822.4	2600	0.92	2073.1	2363.4	1.14	3253.1	3100	0.95	2824.5	2864.4	1.01	4080.2	18390.2	4.5
-Enerji	1470	1542.5	1.05	119.7	150	1.25	2073.6	1944.4	0.94	188.8	175	0.93	2397.5	2487.9	1.04	164	150	0.9
-Ulaştırma	2227.7	2348.7	1.05	988.7	950	0.96	2236.9	2626.2	1.17	1259.3	1300	1.03	2955.5	3054	1.03	1422	1450	1.02
-Turizm	179	161	0.9	364.2	300	0.82	189.8	159.3	0.84	419.8	350	0.83	208.3	1801.9	8.65	503.1	385	0.77
-Konut	281	403	1.44	3361.4	3475	1.03	362	539.1	1.49	4019.4	4100	1.02	378	654.2	1.73	4824	5144.7	1.07
-Eğitim	1339.4	1278.8	0.95	26	30	1.15	1364.3	1175.4	0.86	36.7	35	0.95	1490.3	1172.2	0.79	38.2	35	0.92
-Sağlık	320.5	333.1	1.04	26	25	0.96	386.1	375.1	0.97	36.7	35	0.95	406.9	365.1	0.90	32.8	35	1.07
-Diğer Hiz.	786.3	836.6	1.06	364.2	350	0.96	1039.6	1047.2	1.01	430.2	400	0.93	1188.7	923.9	0.78	492.2	480	0.97
DPLAM	11065.7	11126.6	1.01	9134.1	9100	1.00	10459.4	12714.6	1.22	11123.8	10845	0.97	14852	14442.1	0.97	13454.3	12899.9	0.96

SEKTÖRLER	1971						1972						II. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI TOPLAMI					
	Kamu Kesimi			Özel Kesim			Kamu Kesimi			Özel Kesim			Kamu Kesimi			Özel Kesim		
	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%
-Tarım	2025.1	1849.8	0.91	1315	1456.4	1.11	2239	1958.1	0.87	1620	2277.8	1.41	9030.1	9682.5	1.07	6811.00	7184.20	1.05
-İmalat	840	843.5	1.00	210	222.9	1.06	1533	1081.2	0.71	250	263.1	1.05	3990.7	3690.7	0.92	1023.10	936.00	0.92
-Madencilik	4149.6	3674.4	0.89	4000	4850	1.21	6701.8	5929.2	0.88	5960	6728	1.13	17486.6	16579.6	0.95	20115.70	21168.20	1.05
-Enerji	2346.9	2255.5	0.96	175	181	1.03	2981.1	2685	0.90	200	200	1.00	11233.1	10915.3	0.97	847.50	856.00	1.01
-Ulaştırma	2912.5	3791	1.30	1500	1803	1.20	3964.1	4796.7	1.21	2100	2585.5	1.23	14296.6	16616.6	1.16	7270.00	8088.50	1.11
-Turizm	205.9	222.3	1.08	400	423.6	1.06	211.5	192.7	0.91	485	443	0.91	994.5	2537.2	2.55	2172.10	1901.60	0.88
-Konut	382.1	603.9	1.58	30	6380	212.67	363.6	471.9	1.30	7020	7125	1.01	1766.7	2672.4	1.51	19254.80	26224.70	1.36
-Eğitim	372.9	1365	3.66	54.5	42.9	0.79	1553.2	1280.2	0.82	10	35	3.50	6120.1	6271.6	1.02	165.40	177.90	1.07
-Sağlık	1422	400.8	0.28	20	28.7	1.44	479	497.8	1.04	45	50	1.11	3014.5	1971.9	0.65	160.50	173.70	1.08
-Diğer Hiz.	1067.8	1155.8	1.08	500	611.5	1.22	1353.1	1305.3	0.96	710	664.5	0.94	5435.5	5268.8	0.97	2496.60	2506.00	1.01
DPLAM	15724.8	16162	1.03	8204.5	16000	1.95	21379.4	20198.1	0.94	18400	20371.9	1.11	75504.8	74643.4	0.99	60316.70	69216.80	1.15

KAYNAK: DPT Yılları Programları Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı

TABLO-III.12

II. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI DÖNEMİNDE PLANLANAN VE GERÇEKLEŞEN BÜYÜKLÜKLER

Cari Fiyatlarla Milyon TL

Kalemler	1968			1969			1970			1971			1972			İIBYKP DÖNEMİ		
	P	G	G/P	P	G	G/P	P	G	G/P	P	G	G/P	P	G	G/P	P	G	G/P
1.GSMH		112.493			124893			147776			192602			240809			163.715	
2.Kamu Kesimi		25.021			27.903			32.281			42.373			49.730			35.462	
-Toplam Yatırım		11.956			13153			14628			17451			21780			15.794	
*Stok Değişimi		800			390			186			1248			1580			841	
*Sabit Ser.Y	11.107	11.156	1,00	12482	12763	1,02	14852	14442	0,97	15724	16203	1,03	21379	20200		15.109	14.953	0,99
-Tüketim		13.065			14750			17653			24922			27950			19.668	
-Tasarruf																		
3.Özel Kesim		89.470			99.116			117.451			151.864			191.191			129.818	
-Toplam Yatırım		10.500			12.205			14.625			18.500			22.393			15.645	
*Stok Değişimi		1.400			1360			1725			2500			2020			1.801	
•Sabit Ser.Y	9.134	9.100	1,00	11123,8	10845	0,97	13454	12900	0,96	8204	16000	1,95	18400	20373		12.063	13.844	1,148
-Tüketim		78.970			86911			102826			133364			168798			114.174	
-Tasarruf																		
Kamu KesVGSMH		0,22			0,22			0,22			0,22			0,21			0,22	
Özel Kesim/GSMH		0,80			0,79			0,79			0,79			0,79			0,79	

KAYNAK; 4. Beş Yıllık Kalkınma Planı

TABLO 111-13

III. BYKP DÖNEMİNDE SABİT SERMAYE YATIRIMLARININ SGERÇEKLEŞME DURUMU

cari fiyatlarla milyon TL

SEKTÖRLER	1973						1974						1975					
	Kamu			Özel			Kamu Kesimi			Özel Kesim			Kamu Kesimi			Özel Kesim		
	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%
-Tarım	2.722,2	2.328,0	0,86	3.010,6	4.057,0	1,35	3.939,0	3.452,0	0,88	3.750,0	4.540,0	1,21	5.287,5	4.936,0	0,93	6.000,0	6.009,0	1,00
-Madencilik	2.035,1	1.580,0	0,78	455,0	200,0	0,44	2.966,0	2.231,0	0,75	250,0	252,0	1,01	3.601,5	3.195,0	0,89	500,0	300,0	0,60
-İmalat	6.771,9	5.966,0	0,88	8.433,0	9.600,0	1,14	9.360,3	7.651,0	0,82	12.500,0	14.447,0	1,16	12.929,7	15.000,0	1,16	21.850,0	17.235,0	0,79
-Enerji	3.748,2	3.290,0	0,88	251,0	180,0	0,72	5.106,4	4.739,0	0,93	200,0	200,0	1,00	7.036,2	6.682,0	0,95	200,0	250,0	1,25
-Ulaştırma	5.588,1	6.615,0	1,18	2.054,0	3.561,0	1,73	8.814,8	9.332,0	1,06	3.000,0	5.067,0	1,69	12.746,0	12.922,0	1,01	5.500,0	9.200,0	1,67
-Turizm	311,9	347,0	1,11	447,5	530,0	1,18	428,7	324,0	0,76	550,0	557,0	1,01	502,7	374,0	0,74	775,0	545,0	0,70
-Konut	325,8	405,0	1,24	7.626,9	9.360,0	1,23	602,0	552,0	0,92	9.100,0	11.622,0	1,28	700,1	1.387,0	1,98	14.000,0	17.800,0	1,27
-Eğitim	2.335,6	1.810,0	0,77	35,0	40,0	1,14	3.514,4	2.508,0	0,71	50,0	100,0	2,00	4.595,9	3.472,0	0,76	75,0	80,0	1,07
-Sağlık	516,8	504,0	0,98	63,0	60,0	0,95	875,0	807,0	0,92	100,0	50,0	0,50	1.055,2	1.071,0	1,01	100,0	74,0	0,74
-Diğer Hiz.	2.069,4	2.233,0	1,08	374,2	750,0	2,00	3.642,6	3.443,0	0,95	500,0	1.091,0	2,18	5.237,6	4.749,0	0,91	1.000,0	1.422,0	1,42
TOPLAM	26.425,0	25.078,0	0,95	22.750,2	28.338,0	1,25	39.249,2	35.039,0	0,89	30.000,0	37.926,0	1,26	53.692,4	53.788,0	1,00	50.000,0	52.915,0	1,06

SEKTÖRLER	1976						1977						III. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI TOPLAMI					
	Kamu Kesimi			Özel Kesim			Kamu Kesimi			Özel Kesim			Kamu Kesimi			Özel Kesim		
	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%
-Tarım	8.445,7	7.849,0	0,93	8.030,0	12.106,0	1,51	15.362,4	12.370,0	0,81	9.690,0	12.981,0	1,34	35.756,8	30.935,0	0,87	30.480,6	39.693,0	1,30
-Madencilik	6.071,7	5.531,0	0,91	1.470,0	318,0	0,22	8.999,7	7.312,0	0,81	1.680,0	370,0	0,22	23.674,0	19.849,0	0,84	4.355,0	1.440,0	0,33
-İmalat	19.705,3	17.421,0	0,88	23.360,0	20.717,0	0,89	36.404,4	24.034,0	0,66	27.838,0	25.470,0	0,91	85.171,6	70.072,0	0,82	93.981,0	87.469,0	0,93
-Enerji	12.250,0	11.296,0	0,92	1.030,0	175,0	0,17	19.954,3	15.807,0	0,79	958,0	250,0	0,26	48.095,1	41.814,0	0,87	2.639,0	1.055,0	0,40
-Ulaştırma	17.709,0	17.903,0	1,01	4.550,0	13.319,0	2,93	25.414,4	26.616,0	1,05	5.146,0	19.989,0	3,88	70.272,3	73.388,0	1,04	20.250,0	51.136,0	2,53
-Turizm	923,2	554,0	0,60	1.470,0	610,0	0,41	1.517,0	903,0	0,60	1.756,0	625,0	0,36	3.683,5	2.502,0	0,68	4.998,5	2.867,0	0,57
-Konut	1.040,0	1.688,0	1,62	21.890,0	21.352,0	0,98	2.671,0	2.522,0	0,94	26.448,0	29.400,0	1,11	5.338,9	6.554,0	1,23	79.064,9	89.534,0	1,13
-Eğitim	6.380,0	4.737,0	0,74	295,0	180,0	0,61	9.723,5	5.371,0	0,55	288,0	220,0	0,76	26.549,4	17.898,0	0,67	743,0	620,0	0,83
-Sağlık	1.640,0	1.637,0	1,00	145,0	90,0	0,62	2.636,6	1.936,0	0,73	76,0	80,0	1,05	6.723,6	5.955,0	0,89	484,0	354,0	0,73
-Diğer Hiz.	8.740,7	6.611,0	0,76	1.260,0	1.872,0	1,49	11.830,9	10.868,0	0,92	2.120,0	2.600,0	1,23	31.521,2	27.904,0	0,89	5.254,2	7.735,0	1,47
TOPLAM	82.905,6	75.227,0	0,91	63.500,0	70.739,0	1,11	134.514,2	107.739,0	0,80	76.000,0	91.985,0	1,21	336.786,4	296.871,0	0,88	242.250,2	281.903,0	1,16

KAYNAK: DPT Yılları Programları

TABLO-III.14

3. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI DÖNEMİNDE PLANLANAN VE GERÇEKLEŞEN BÜYÜKLÜKLER

1976 Fiyatlarıyla Milyon TL

Kalemler	1973			1974			1975			1976			1977			III BKP DÖNEMİ		
	P	G	G/P	P	G	G/P	P	G	G/P	P	G	G/P	P	G	G/P	P	G	G/P
1.GSMH	544,845	536,701	0.985	583,554	576,340	0.99	626,900	622,205	0.99	674,326	670,038	0.994	726,650	696,540	0.96	631,255	620,365	0.98
2.Kamu Kesimi	127,172	111,246	0.875	140,837	126,133	0.9	155,939	152,374	0.98	172,218	168,368	0.978	189,453	189,261	1	157,124	149,476	0.95
-Toplam Yatırım	63,203	46,846	0.741	70,979	63,649	0.90	79,446	79,021	0.99	88,355	83,753	0.948	97,363	90,498	0.93	79,869	72,753	0.91
*Stok Değişimi	1,231	2,818	2.289	1,477	13,483	9.13	1,846	13,975	7.57	2,215	8,526	3.849	2,584	5,353	2.07	1,871	8,831	4.72
*Sabit Ser.Y	61,972	44,028	0.71	69,502	50,166	0.72	77,600	65,046	0.84	86,140	75,227	0.873	94,779	85,145	0.90	77,999	63,922	0.82
-Tüketim	63,969	64,400	1.007	69,858	62,484	0.89	76,493	73,353	0.96	83,863	84,615	1.009	92,090	98,763	1.07	77,255	76,723	0.99
-Tasarruf	51,734	47,760	0.923	63,251	44,483	0.70	73,933	57,593	0.78	84,812	54,529	0.643	97,117	43,327	0.45	74,169	49,538	0.67
3.Özel Kesim	423,604	417,436	0.985	448,230	462,071	1.03	476,006	500,851	1.05	506,907	539,620	1.065	541,676	563,377	1.04	479,285	496,671	1.04
-Toplam Yatırım	48,115	49,222	1.023	54,539	55,782	1.02	62,020	68,233	1.10	70,857	72,239	1.02	81,808	73,341	0.90	63,468	63,763	1.00
*Stok Değişimi	2,215	1,521	0.687	2,584	2,160	0.84	2,953	4,762	1.61	3,446	1,500	0.435	4,307	2,500	0.58	3,101	2,489	0.80
*Sabit Ser.Y	45,900	47,701	1.039	51,955	53,622	1.03	59,067	63,471	1.07	67,411	70,739	1.049	77,501	70,841	0.91	60,367	61,275	1.02
-Tüketim	375,489	368,214	0.981	393,691	406,289	1.03	413,986	432,618	1.05	436,050	467,381	1.072	459,868	490,036	1.07	415,817	432,908	1.04
-Tasarruf	53,653	56,327	1.05	56,754	63,084	1.11	62,488	58,641	0.94	69,601	63,513	0.913	77,575	64,412	0.83	64,014	61,195	0.96
Kamu KesVGSMH	0.23	0.21	0.89	0.24	0.22	0.91	0.25	0.24	0.98	0.26	0.25	0.984	0.26	0.27	1.04	0.25	0.24	0.97
Özel Kesim/GSMH	0.78	0.78	1.00	0.77	0.80	1.04	0.76	0.80	1.06	0.75	0.81	1.071	0.75	0.81	1.09	0.76	0.80	1.05

KAYNAK: DPT Yılları Programları

TABLO 111-15

IV. BYKP DÖNEMİ SABİT SERMAYE YATIRIMLARININ GERÇEKLEŞME DURUMU

cari fiyatlarla milyon TL

SEKTÖRLER							1980						1981					
	Kamu			Özel			Kamu Kesimi			Özel Kesim			Kamu Kesimi			Özel Kesim		
	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%
-Tarım	18.605,0	17.911,0	0,96	22.200,0	14.500,0	0,65	31.000,0	33.579,0	1,08	31.100,0	31.046,0	1,00	84.635,0	72.674,0	0,86	39.000,0	58.600,0	1,50
-Madencilik	20.400,0	18.701,0	0,92	2.600,0	1.700,0	0,65	33.100,0	36.359,0	1,10	4.000,0	2.020,0	0,51	60.240,0	73.159,0	1,21	2.650,0	3.500,0	1,32
-İmalat	39.925,0	61.986,0	1,55	47.200,0	47.065,0	1,00	66.500,0	139.664,0	2,10	70.900,0	93.425,0	1,32	139.868,0	185.249,0	1,32	114.710,0	141.960,0	1,24
-Enerji	44.800,0	57.912,0	1,29	1.100,0	600,0	0,55	63.800,0	117.921,0	1,85	1.700,0	1.820,0	1,07	149.400,0	180.933,0	1,21	3.700,0	3.350,0	0,91
-Ulaştırma	38.227,0	46.414,0	1,21	25.000,0	28.290,0	1,13	61.200,0	87.860,0	1,44	38.800,0	45.752,0	1,18	126.450,0	134.552,0	1,06	71.070,0	109.000,0	1,53
-Turizm	2.150,0	1.794,0	0,83	2.100,0	1.360,0	0,65	2.600,0	2.319,0	0,89	3.700,0	2.335,0	0,63	5.290,0	3.741,0	0,71	4.640,0	3.750,0	0,81
-Konut	4.240,0	6.789,0	1,60	53.650,0	74.900,0	1,40	6.900,0	9.928,0	1,44	96.600,0	186.772,0	1,93	13.607,0	17.204,0	1,26	188.590,0	145.269,0	0,77
-Eğitim	12.691,0	8.038,0	0,63	300,0	500,0	1,67	18.000,0	17.202,0	0,96	500,0	725,0	1,45	33.301,0	30.056,0	0,90	1.150,0	1.100,0	0,96
-Sağlık	4.410,0	3.812,0	0,86	450,0	670,0	1,49	7.600,0	7.322,0	0,96	400,0	800,0	2,00	14.900,0	14.183,0	0,95	1.300,0	1.200,0	0,92
-Diğer Hiz.	13.042,0	14.269,0	1,09	6.500,0	7.750,0	1,19	21.600,0	30.297,0	1,40	10.300,0	14.390,0	1,40	9.905,0	49.427,0	4,99	20.590,0	22.000,0	1,07
TOPLAM	198.490,0	237.626,0	1,20	161.100,0	177.335,0	1,10	312.300,0	482.451,0	1,54	258.000,0	379.085,0	1,47	677.596,0	761.178,0	1,12	447.400,0	489.729,0	1,09

SEKTÖRLER	1982						1983						IV. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI TOPLAMI					
	Kamu Kesimi			Özel Kesim			Kamu Kesimi			Özel Kesim			Kamu Kesimi			Özel Kesim		
	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%
-Tarım	101.211,0	105.161,0	1,04	73.300,0	92.132,0	1,26	141.655,0	117.858,0	0,83	106.500,0	126.845,0	1,19	377.106,0	347.183,0	0,92	272.100,0	323.123,0	1,19
-Madencilik	85.867,0	77.772,0	0,91	5.000,0	4.750,0	0,95	118.535,0	114.906,0	0,97	6.000,0	6.375,0	1,06	318.142,0	320.897,0	1,01	20.250,0	18.345,0	0,91
-İmalat	173.074,5	205.291,0	1,19	178.000,0	183.100,0	1,03	205.500,0	263.100,0	1,28	228.500,0	237.900,0	1,04	624.867,5	855.290,0	1,37	639.310,0	703.450,0	1,1
-Enerji	218.567,0	259.045,0	1,19	5.050,0	4.650,0	0,92	299.390,0	363.115,0	1,21	6.360,0	6.350,0	1,00	775.957,0	978.926,0	1,26	17.910,0	16.770,0	0,94
-Ulaştırma	174.249,5	197.764,0	1,13	104.200,0	119.126,0	1,14	241.500,0	269.264,0	1,11	203.320,0	169.000,0	0,83	641.626,5	735.854,0	1,15	442.390,0	471.168,0	1,07
-Turizm	7.738,7	4.167,0	0,54	5.200,0	5.500,0	1,06	11.730,0	6.465,0	0,55	7.700,0	7.475,0	0,97	29.508,7	18.486,0	0,63	23.340,0	20.420,0	0,87
-Konut	18.958,0	15.822,0	0,83	302.000,0	195.332,0	0,65	30.650,0	20.436,0	0,67	230.500,0	262.500,0	1,14	74.355,0	70.179,0	0,94	871.340,0	864.773,0	0,99
-Eğitim	39.561,0	46.389,0	1,17	1.470,0	1.470,0	1,00	58.070,0	52.876,0	0,91	1.920,0	1.935,0	1,01	161.623,0	154.561,0	0,96	5.340,0	5.730,0	1,07
-Sağlık	19.229,3	19.647,0	1,02	1.580,0	1.580,0	1,00	23.930,0	18.024,0	0,75	2.000,0	2.065,0	1,03	70.069,3	62.988,0	0,90	5.730,0	6.315,0	1,1
-Diğer Hiz.	84.261,5	74.455,0	0,88	29.200,0	33.800,0	1,16	127.840,0	89.717,0	0,70	27.200,0	44.600,0	1,64	256.648,5	258.165,0	1,01	93.790,0	122.540,0	1,31
TOPLAM	922.717,5	1.005.513,0	1,09	705.000,0	641.440,0	0,91	1.258.800,0	1.315.761,0	1,05	820.000,0	865.045,0	1,05	3.369.903,5	3.802.529,0	1,13	2.391.500,0	2.552.634,0	1,07

TABLO-III-16

4. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI DÖNEMİNDE PUNLANAN VE GERÇEKLE EN BÜYÜKLÜKLER

Cari Fiyatlarla Milyar TL

Kalemler	1979			1980			1981			1982			1983			İBKP DÖNEMİ GENEL		
	P	G	G/P	P	G	G/P	P	G	G/P	P	G	G/P	P	G	G/P	P	G	G/P
1.GSMH	1.275	2.178	1.70	3.342,3	4432,7	1,33	5.925,90	6.584,30	1,11	8.643,00	8.721,80	1,009	10.932,00	11.485,20	1,05	6.023,66	6.680,48	1,11
2.Kamu Kesimi	381,80	577,40	1.51	710,9	1.246,10	1,75	1.565,8	1.678,00	1,07	2.117,98	1.984,00	0,937	2.644,20	2.465,50	0,93	1.484,14	1.590,20	1,07
-Toplam Yatırım	199,30	285,40	1.43	340,60	702,00	2,06	799,00	977,90	1,22	997,98	1.044,60	1,047	1.350,20	1.298,20	0,96	737,42	861,62	1,17
*Stok Değişimi	1,30	47,80	36.77	28,30	219,60	7,76	121,40	216,70	1,79	75,20	39,10	0,52	91,40	-17,60	-0,19	63,52	101,12	1,59
*Sabit Ser.Y	198,00	237,60	1.20	312,30	482,40	1,54	677,60	761,20	1,12	922,78	1.005,50	1,09	1.258,80	1.315,80	1,05	673,90	760,50	1,13
-Tüketim	182,50	292,00	1.60	370,30	544,10	1,47	766,80	700,10	0,91	1.120,00	939,40	0,839	1.294,00	1.167,30	0,9	746,72	728,58	0,98
-Tasarruf	91,70	57,00	0.62	207,70	227,80	1,1	605,00	564,10	0,93	786,80	781,20	0,993	904,10	841,60	0,93	519,06	494,34	0,95
3.Özel Kesim	987,10	1.644,70	1.666.00	2.739,7	3.418,30	1,25	4.697,2	5.116,90	1,09	6.637,4	6.925,30	1,043	8.373,80	9.495,30	1,13	4.687,04	5.320,10	1,14
-Toplam Yatırım	161,90	192,90	1,191	320,10	454,10	1,42	538,30	594,70	1,1	840,10	730,00	0,869	995,00	1.077,30	1,08	571,08	609,80	1,07
*Stok Değişimi	0,80	15,60	19,5	62,10	75,00	1,21	60,90	105,00	1,72	135,00	88,60	0,656	175,00	212,30	1,21	86,76	99,30	1,14
*Sabit Ser.Y	161,10	177,30	1,101	258,00	379,10	1,47	477,40	489,70	1,03	705,10	641,40	0,91	820,00	865,00	1,05	484,32	510,50	1,05
-Tüketim	825,20	1.451,80	1,759	2.419,60	2.964,20	1,23	4.158,90	4.522,20	1,09	5.797,30	6.195,30	1,069	7.378,80	8.418,00	1,14	4.115,96	4.710,30	1,14
-Tasarruf	122,80	20,60	0,168	344,80	696,60	2,02	395,20	777,90	1,97	938,90	805,90	0,858	1.355,00	1.058,30	0,78	631,34	671,86	1,06
Kamu Kes./GSMH	0,30	0,27	0,89	0,21	0,28	1,32	0,26	0,25	0,96	0,25	0,23	0,93	0,24	0,21	0,89	0,25	0,25	0,98
Özel Kesim/GSMH	0,77	0,76	0,98	0,82	0,77	0,94	0,79	0,78	0,98	0,77	0,79	1,03	0,77	0,83	1,08	0,78	0,78	1,01

Türkiye'de 1963 yılında başlayan planlı ekonomik kalkınma dönemi, Devletin harcamalarının, özellikle bütçe gelirlerinin yetersizliği olgusunun birikimsel sonucuna bağlı olarak, açık bütçe politikası uygulanarak karşılanması nedeniyle, 1977 yılından itibaren kendisini yoğun bir biçimde gösteren mali bir bunalımla kesintiye uğramıştır. Kaynak yetersizliğinin, vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranının sınırlı olması yanındaki önemli bir nedeni de vergi gideri uygulaması idi. (Örneğin ihracatı artırmak amacıyla vergi iadesi uygulaması bir vergi gideri olup, Devlet bu yöntemle daha az bütçe geliriyle yetinmek durumunu kabul etmektedir.¹³¹

Gerek kar oranlarını artırmaya yönelik olarak yatırımların bütçe giderleriyle desteklenmesi, gerekse görev zararları uygulaması politikasıyla ucuz hammadde ara ve yatırım malı sağlanması ya da etkin talebi desteklemeyi amaçlayan tüketim eğilimi yaratılması, devletin zaten sınırlı olan mali kaynaklarını eritmiştir. Aslında nedense bir türlü artırılmayan vergi gelirlerine bağlı olarak ortaya çıkan bütçe açıklarını, görülmeyecek bir yöntemle çoğaltmış ve böylelikle mali bunalımın ya da enflasyonun boyutlarını büyütüştür. Dolayısıyla devletin mali, bunalımının sorumlusu bütçe açıklarına önemli ölçüdeki katkıları yüzünden Kamu Ekonomik Kuruluşları olmuştur.¹³²

TABLO III.17
KAMU KESİMİNİN BÜYÜK İMALAT SANAYİİNDEKİ NİSBE AĞIRLIĞI

Dönemler	Üretim	Katma Değer	Sabit Ser. Yat.
1963-67	0.472	0.567	0.327
1967-72	0.437	0.537	0.435
1973-77	0.367	0.461	0.434
1978	0.331	0.351	0.424

Kaynak: Hüseyin Şahin, *Türkiye Ekonomisi*

Tablo III-17'de 1963-1978 döneminde imalat sanayinin bütününde kamu kesiminin ağırlığını yavaş yavaş kaybettiği görülmektedir. Devletin nisbi payı özellikle tüketim malları üreten sanayii dallarında oldukça hızlı bir gerileme sürecine girmiştir. İİKP döneminde tüketim malları üretiminin % 67'si özel kesim sanayii işyerlerinde üretilmiştir. Oysa bu oran planlı dönemin başlangıcında % 50'nin altında idi. 1975'te kamu kesiminin üretiminde en yüksek paya sahip olduğu imalat sanayi alt dalları sırasıyla şunlardır: Kimya,

¹³¹ 55-Kemali Saybaşıllı, *Devletin Ekonomiye Müdahalesi*, Birey-Toplum Yay. Ankara 1986 s.127

¹³² Kemali Saybaşıllı, *age*, s.128

petrol, lastik sanayi üretiminin % 58'i, kağıt ve basım sanayi üretiminin % 51'i, temel metallerin % 49'u, yiyecek içecek ve tütün sanayi üretiminin % 48'i kamu kesimi tarafından üretilmiştir. Devletin üretiminde nisbi payının en düşük olduğu sanayi malları ise, metal ürünleri ve makineler (% 12), tekstil ve giyim eşyası (% 15)dir. Devletin imalat sanayi üretimindeki nisbi payının giderek küçülmesi, özel kesimin daha hızlı gelişmesi ile birlikte, KİT'lerin içinde buldukları sorunlar ile açıklanabilir. Öte yandan devletin alt yapı yatırımlarına yönelerek üretken kesimlere daha az yatırım yapması bu oluşumun başka bir nedenidir.¹³³

Geleneksel dışalım yerine yerli üretim türü sanayileşme politikası, 1970'li yılların ikinci yarısında iki ayrı doğrultuda genişletilmek, doğal sonuçlarına götürülmek isteniyordu. Bunlardan biri, ara ve özellikle yatırım mallarının yerli üretimde belirli aşamalara ulaşmak, öbürü de sınai mülkiyeti yaygınlaştırmaktı. Dışalım yerine yerli üretimde daha ileri aşamalara yönelmesi yatırım ve ara mallarında yerli yapımını amaçlıyordu. Bu çerçevede var olan KİT düzeninin dışına çıkılarak, SAN'lı kuruluşlar oluşturuldu ve ara ve yatırım malları üretiminin geliştirilmesi istendi. Tümüyle kamu sermayesiyle kurulmalarına karşın, SAN'lı kuruluşlar, KİT biçiminde değil, özel hukuk hükümlerine göre çalışacak biçimde örgütlendi. SAN'lı kuruluşlarla, ülkemizde elektronik, elektromekanik, makine ve motor, takım tezgahları ve nitelikli demir-çelik üretimi amaçlanıyordu. Ek olarak bu sanayilerin ülkenin değişik yörelerine dağılmış olması bölgelerarası dengeli kalkınmayı hedefliyordu.

SAN'lı kuruluşlar birçok iç ve dış sebeplerden dolayı başarısız oldu. Yeterli ön çalışma yapılmadığından, alt yapı ve finansman bakımından yeterli fizibilite etütleri yapılmadığından başarısız olundu.¹³⁴

III. ve IV. BYKP Döneminde ekonomideki kamu kesimi ve özel kesimin ağırlığını gösteren rakamlar tablo III.14 ve III.16'da gösterilmiştir. Buna göre III.BYKP Döneminde Kamu kesiminin ekonomideki ağırlığı gittikçe artmıştır. Dönem başında % 21 olan kamu kesimi oranı dönem sonunda % 27'ye yükselmiştir. Özel kesimin ekonomideki ağırlığı ise % 78'den % 81'e çıkmıştır. Ekonomide yaklaşık % 8'lik bir fark meydana gelmiştir. Yani dış tasarruflar suretiyle GSMH'da % 8 daha fazla harcama yapılmıştır. 1977 yılında Kamu kesimi, tasarruflarından 47.171 milyon TL daha fazla yatırım harcaması yaparken, özel sektör, 8.929 milyon TL'lik bir tasarruf fazlası yatırım yapmıştır. Toplam 56.100 milyon TL'lik tasarruf fazlası yatırım GSMH'ın % 8'ini oluşturmaktadır. Dolayısıyla bu

¹³³ Hüseyin Şahin age, s.157

¹³⁴ Yakup Kepenek age, s.181

dönemde kamu tasarruflarının planlanan hedefin gerisinde kaldığını 5 yıllık ortalama olarak % 66'sının gerçekleştirilebildiğini söyleyebiliriz. Özel kesimde ise tasarruf miktarı dönemin son üç yılında planın gerisinde kalmakla birlikte, dönem ortalaması olarak % 95 oranına erişmiştir. Tüketim harcamaları ise planlanan hedefe çok yaklaşmıştır.

IV. BYKP Döneminde planlanan ve gerçekleşen ekonomik büyüklükler Tablo III.16'da gösterilmiştir. Bu dönemde kamu kesimi % 27'lik paydan % 21'e çekilmiştir. Fakat dönem ortalaması % 26'dır. Özel sektörde aynı şekilde % 76'dan % 83'e çıkarılmış olmakla birlikte dönem ortalaması % 78'dir. Dönemin son yılı olan 1983 yılında GSMH'nin % 4'ü oranında bir GSMH'nin üstünde harcama, dış tasarruflar ile finanse edilmiştir. Yani toplam 456,8 milyar TL'lik toplam tasarruf fazlası yatırım, GSMH'nin % 4'ünü oluşturmaktadır.

Planlı dönemin özelliklerinden biri de, kamu kesiminin ekonomideki yerinin daralmamasıdır. 1963-1977 döneminde toplam sabit sermaye yatırımlarının yaklaşık % 52.7'si kamu, % 47.3'ü de özel kesim tarafından gerçekleştirilmiştir. Buna karşılık tasarrufların yaklaşık % 45'i kamu, % 55'i özel kesim tarafından gerçekleştirilmiştir. Dönem boyunca kamu kesimi yatırımları kamu kesimi tasarruflarını sürekli olarak aşmıştır. Kamu kesimi bu açığını dışardan ve içerden borçlanarak kapatmıştır.

Türkiye'de devlete ait işletmelerin tamamı büyük işletme tanımlamasına girmektedir. 1980 sanayi sayımına göre, 9009 tane büyük işyerinden 437'si kamu kesimine aittir. Kamu kesimine ait sınai işyerlerinde yaklaşık 290 bin işgücü istihdam edilmiş ve 1968 üretici fiyatları ile 240.8 milyar TL katma değer yaratılmıştır. Devlet imalat sanayinde büyük işyerlerinden sadece % 49 una sahiptir. Bu kesiminin istihdamdaki payı % 35.8, toplam büyük işyerleri katma değerlerindeki payı % 33.4'dür.⁽⁵⁹⁾¹³⁵

Kamu kesimi ve özel kesim ayırımına ışık tutacak verilerden bir diğeri de kullanılan kredilerin kesimler arası dağılımıdır. Bu veriler tablo III-18'de gösterilmiştir. Bu tablonun incelenmesinden de görüleceği gibi kamu kesimine açılan Merkez Bankası kredileri dönem başında % 53 iken dönem sonunda % 68'lere kadar yükselmiştir. MB kredilerinin KİT'ce kullanılması ilginç bir bağlantının bir halkasıdır. Hükümetin karışmasıyla, KİT mal ve hizmetlerinin maliyetinin altında fiyatlandırılması, aradaki farkın yani yasal deyimle görev zararının bütçeden karşılanması gerekiyor. Ancak kamu gelirlerinin yetersiz

¹³⁵ 59-Hüseyin Şahin age, s.149

kalması sonucu özellikle 1970'li yıllarda KİT açıkları, MB kaynaklarından, daha doğrusu para miktarı artırılarak karşılanmıştır.

TABLO III.18
TCMB KREDİLERİNİN KAMU VE ÖZEL KESİME DAĞILIMI
(Milyon TL)

Yıllar	Kamu Kesimi	%	Özel Kesim	%	Toplam Yat.
1962	969.00	53	855.00	47	1.824.00
1963	1.936.00	62	1.215.00	38	3.151.00
1964	1.144.00	39	2.534.00	61	4.140.00
1965	967.00	64	1.686.00	36	4.665.00
1966	3.968.00	60	2.703.00	40	6.671.00
1967	4.926.00	57	3.805.00	43	8.776.00
1968	5.676.00	56	4.492.00	44	10.168.00
1969	7.140.00	56	5.780.00	44	12.920.00
1970	8.088.00	56	6.477.00	44	14.565.00
1971	11.795.00	73	4.478.00	27	16.273.00
1972	13.705.00	71	5.829.00	29	19.534.00
1973	14.227.00	52	13.659.00	48	27.886.00
1974	23.524.00	52	22.292.00	48	45.816.00
1975	39.431.00	60	26.767.00	40	66.198.00
1976	68.861.00	63	41.760.00	37	111.621.00
1977	126.626.00	67	63.073.00	33	189.699.00
1978	163.525.00	68	78.311.00	32	241.886.00

Kaynak; Yakup Kepenek,

VII-Serbest Piyasa Ekonomisine Doğru (1980-1995)

A-Normatif Planda:

Türk Ekonomisinin 1980 öncesi geçirdiği ekonomik istikrarsızlık sonucu 1980 yılında 24 Ocak Ekonomik İstikrar tedbirleri uygulamaya konulmuştur. 24 Ocak kararları eskiden beri uygulanan bazı politika ve uygulamaları da içermekle birlikte, bir dizi farklılıkları da beraberinde getirmiştir. Bu yönüyle ekonomide yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur.

24 Ocak İstikrar Programının temel felsefesi ekonomide devlet müdahalesini en aza indirerek piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması idi. Devletin yerini özel kesimin alması, ekonomide makro ve mikro dengelerin belirlenmesinde idari kararların yerine fiyat mekanizmasının

geçerli olması amaçlanmıştı.¹³⁶

24 Ocak istikrar programının kısa vadeli konumuzla ilgili hedefleri şu şekilde özetlenebilir:

- Enflasyonu azaltmak, fiyat istikrarını sağlamak ve enflasyonun devlet sektöründen kaynaklanan etkilerini azaltmak.

Serbest teşebbüs gücüne önem vererek kısıtları kaldırıp karaborsayı önlemek.

Bu amaçların gerçekleştirilmesi için alınan tedbirler; Vergilerin artırılması, bütçe ve KİT'ler için yapılan sübvansiyonların azaltılması, KİT mamullerine fiyat zamları yoluyla bütçe açıklarının önlenmesi, para artış hızının sıkı para politikasıyla normal seviyeye düşürülmesi, ihracatın çeşitli teşviklerle artırılması, özel teşebbüs yatırım ve üretiminin teşviklerle artırılması,¹³⁷ Devletin ekonomideki yerini azaltmaya yönelik olarak sigara tekelinin kaldırılması, madenlerin kamulaştırılması kararının iptali, KİT'lerin özelleştirme çalışmalarının başlatılması.

Bu dönemde hazırlanan yeni anayasada da özel teşebbüs hürriyetinin kapsamı çizilmiştir. 1982 Anayasasının 48. maddesinde "özel teşebbüs hürriyeti" düzenlenmiştir. Bu maddeye göre özel teşebbüs kurmak serbesttir, herkes dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetine sahiptir. Aynı maddenin 2. fıkrasında da nasıl sınırlandırılacağı hükme bağlanmıştır. Özel teşebbüs hürriyeti kamu menfaati amacı ile kanunla sınırlandırılabilir. Anayasanın 5. maddesi Devlete kişinin genel hak ve hürriyetlerini sınırlandırabilecek ekonomik engelleri kaldırma ve onun maddi ve hem de manevi varlığını geliştirme ödevini vermiştir. 48. maddenin ikinci fıkrasında özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirlerin Devlet tarafından alınacağı hükme bağlanmıştır. Özel teşebbüs hürriyetine kamu menfaati olan hallerde ve milli ekonominin gerekleri ve sosyal amaçlarla sınırlama getirilebilir. Ancak bu sınırlamalar, özel teşebbüs faaliyetine ilişkin olabilir, fakat teşebbüs hürriyetini ortadan kaldırmaz.

1984 yılında yapılan seçimleri kazanan Anavatan Partisinin temel hedefi ekonomide daha fazla liberalizasyon ve özelleştirme olmuştur. Ekonomide daha fazla liberalleşmeyi savunan Anavatan Partisinin Ekonomi modelini ve bu modelden ne anlaşılması gerektiğini Ahmet Kılıçbay şöyle belirtmiştir: "1983 yılında iktidara geçen hükümet Karma Ekonomi modelini kabul etmemiş, serbest piyasa ekonomisini uygun bir model olarak benimsediğini açıklamıştır.1983 yılını izleyen dönemde, ekonominin modelini ve işleyişini

¹³⁶ Hüseyin Şahin, age, s.194

¹³⁷ Duran Bülbül, age, s.56

değiştirme amacına sahip ve üç grupta toplanabilecek olan tedbirler alınmıştır.

-Bunlardan birincisi ekonomiye müdahale niteliğinde bulunan bazı kontrollerin kaldırılması. Fiyat kontrollerinin kaldırılması, döviz kurları ve faiz hadlerine yapılan müdahalelerin yumuşatılması, ithalat ve ihracat alanlarındaki serbestleştirmeler bu alana girmektedir.

-İkincisi İktisadi Devlet Teşekküllerinin özelleştirilmesi.

-Üçüncü gruptaki kararlar ekonomik karar ve uygulama organlarında yapılan bazı organizasyonlardır."¹³⁸

Devletin piyasaya müdahalesinin azaltılması konusunda da; KİT'lere ürettikleri malların fiyatlarını tesbit hususunda özerklik verilmesi, Fiyat Tespit ve Kontrol Komitesinin kaldırılması, fiyat rekabetini gerçekleştirmek için ithalatın serbestleştirilmesi, faiz haddi ve döviz kurunun piyasalarda oluşması ve tarım kesimine uygulanan taban fiyatları ve destekleme alımları kapsamının daraltılması¹³⁹ şeklinde özetlenebilir.

Yukarda belirtilen amaçların maliye politikası açısından etkisi ise, bütçe açıklarının azaltılmasına yönelik olarak kamu harcamalarının kısılması, kamu tüketiminin azaltılması, personel artışından ve diğer cari giderlerin artışından kaçınılması, sübvansiyonların tedricen kaldırılması, KİT'lerin bütçeye yük olmaları engellenerek yatırımlarını kendi öz kaynaklarıyla gerçekleştirilmesi, kamu yatırımlarında alt yapıya ağırlık verilmesi şeklinde ortaya çıkmıştır.

Hükümet kamu kesiminin ekonomideki yerini küçültmek istemiştir. Bu amaçla bazı vergi indirimleri konulmuştur.¹⁴⁰

V.BYK Planında (1985-1989) Hedefler ve Stratejiler kısmının Amaçlarında ; özel teşebbüs faaliyetlerinin rekabete dayalı serbest piyasa düzeni içerisinde milli ekonominin gereklerine uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını tercih etmek, hedeflenmiştir.¹⁴¹

Politika esasları bölümünde; KİT'e bağlı bazı işletmeler Anonim Şirketler haline getirilerek hisse senetlerinin satışı sağlanacaktır. KİT özel sektörünün kredi gücüyle veya makul teşvik tedbirleri ile gerçekleştirebilecekleri yatırımlara zaruri haller dışında girmeyeceklerdir. Madencilik Sektörünün geliştirilmesi için kamu-özel, yerli-yabancı tüm kaynaklardan yararlanılması esastır. Özel sektör spor ve sağlık alanlarında da teşvik edilecektir.¹⁴²

VI. BYK Planında (1990-1994) Amaç ve Politikalar bölümü 6. madde de "Yatırım politikası, öngörülen üretim yapısını gerçekleştirecek şekilde belirlenecektir. Kamu kesimi yatırımlarının kalkınmada öncelikli yöreler dışında altyapıya dönük olması şarttır... Eğitim ve sağlık kamu kesimi için

¹³⁸ Ahmet Kılıçbay, age, s.19

¹³⁹ Hüseyin Şahin, age, s. 195

¹⁴⁰ Hüseyin Şahin, age, s.200

¹⁴¹ V.BYKP, s.7

¹⁴² V.BYKP s.9

öncelik alanlardır... Özel kesim yatırımlarının imalat sanayinde ve özellikle ihracata yönelik sektörlerde yoğunlaşması özendirilecektir. Toplam yatırımlar içinde özel kesimin payı artırılacaktır... Özel kesim yatırımlarının gerçekleştirilmesi açısından kritik faktör olan finansman imkanları faiz politikasıyla mali tasarrufların teşviki mali sistemin etkileştirilmesi kamunun kullandığı kaynakların olarak daraltılması, özel kesimin yurt dışından sağlanan kaynaklardan daha fazla yararlanmasıyla artırılacaktır." denilmektedir. Burada da görüldüğü gibi özel sektöre daha fazla ağırlık verilmiş ve özel sektörün sorunlarını çözümlenmeye yönelik kararlar alınmıştır.

B-Reel Planda:

1980-83 döneminde Askeri Yönetiminde işbaşında olması sebebiyle 24 Ocak Kararlarının uygulanması bakımından uygun bir ortam oluşturulmuştur. Ücret ve maaş artışları kontrol altına alınmış, taban fiyatları ve destekleme alımlarının kapsamı daraltılmıştır. Kamu harcamaları kısılmış, para arzı frenlenmiştir. Bütçe dengesi ve parasal göstergeler titizlikle takip edilmesine rağmen 1980-83 döneminde devletin ekonomideki yeri daraltılamadı.¹⁴³

Yukarda belirtilen hedefler doğrultusunda gerçekleşen sonuçlara bakarsak; kamu kesiminin harcamalarında küçülmenin sağlanamadığını KiT'lerin özelleştirilemediğini, KİT açıklarının bütçe üzerinde yük olmaya devam etmiş olduğunu görmekteyiz. Kamu kesimi harcamaları sürekli artarken harcamalar içinde transfer harcamalarının payı % 19'lardan 1991'de % 40'lara ulaşmıştır.¹⁴⁴

V. BYKP Döneminde Sabit Sermaye Yatırımlarının sektörler itibariyle planlanma ve gerçekleşme durumu Tablo III-19'da gösterilmiştir. Dönem ortalaması olarak kamu kesiminde planın % 103 oranında, özel sektörde ise planın % 112'si oranında bir gerçekleşmenin olması plan hedeflerinin aşıldığını göstermektedir. Kamu kesiminde toplam rakamlarda plan hedefinin aşılması Enerji sektöründe yapılan yatırımın planın % 39 üzerinde olması ve konut sektöründe % 41'in üzerinde bir artış gerçekleştirmiş olmasından kaynaklanmaktadır. Bunun yanında Turizme yapılması öngörülen yatırım, plan hedefinin gerisinde kalmıştır.

Özel sektörde ise madencilik alanında yapılan plan üstü yatırım artışı dikkat çekmektedir. Aynı şekilde Turizm, Sağlık ve Eğitim alanında yapılan plan üstü yatırımlarda önemlidir.

VI. BYKP Dönemine ait Sabit Sermaye Yatırımlarının sektörler

¹⁴³ Hüseyin Şahin, age, s.200

¹⁴⁴ Hüseyin Şahin, age, s.201

itibariyle planlanma ve gerekleŒme durumu göz önüne alınarak Tablo III-20'de gsterilmiŒtir. Bu tablada da görüldüğü gibi her iki kesim de planlanan hedefi aŒmıŒtır. 1990 yılında konut sektörüne kamunun yapmıŒ olduğu sabit sermaye yatırımı planın % 162 oranında gerekleŒmiŒtir.

Bu, planlarda hedeflenen devletin klmesi hedefine aykırıdır. Aynı yılda özel sektörün Enerji sektörüne yapması planlanan yatırımın daha az bir kısmını yaptđđı görülmektedir.

V.BYKP Döneminde gerekleŒen ekonomik büyüklükler Tablo III-21'de gsterilmiŒtir. Buna göre ekonomide özel kesimin ađırlđđı dönem baŒında % 82 iken dönem sonunda % 78 olarak gerekleŒmiŒtir. Kamu kesiminin ađırlđđı % 19'dan % 21'e ykselmiŒtir. Kamu kesimi tasarruf hedefleri büyük oranda gerekleŒmekle birlikte son yılda hedefin altına dŒlmŒtr.

Tablo III-22'de VI. BYKP Dönemi ekonomik büyüklükleri verilmiŒtir. Buna göre dönem baŒında Kamu kesiminin ađırlđđı % 22 olarak planlanmıŒ iken dönem sonunda plan hedefi % 29 olarak dŒnlmŒtr. 1994 yılında kamunun ekonomideki ađırlđđı dŒmŒtr. Bu dönemin ortalama kamu ađırlđđı % 25 olarak planlanırken % 23 oranında gerekleŒmiŒtir. Özel kesim ise % 76 dan % 85'e ykselmiŒtir. GSMH'a göre meydana gelen % 4'lk geniŒlik kamu kesiminde meydana gelen tasarruf miktarının ok üzerindeki bir yatırımdan kaynaklanmaktadır.

TABLO III-19
V. BYKP DÖNEMİ SABİT SERMAYE YATIRIMLARININ GERÇEKLEŞME DURUMU

cari fiyatlarla milyon TL

SEKTÖRLER							1986						1987					
	Kamu			Özel			Kamu Kesimi			Özel Kesim			Kamu Kesimi			Özel Kesim		
	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%
-Tarım	247.207	206.300	0,83	259.000	209.800	0,81	362.300	354.800	0,98	310.900	234.100	0,75	709.500	685.200	0,97	317.000	444.600	1,40
-Madencilik	229.560	277.700	1,21	13.000	15.000	1,15	321.100	349.200	1,09	30.200	51.400	1,70	454.600	299.500	0,66	31.200	99.500	3,19
-İmalat	294.965	372.000	1,26	450.000	766.500	1,70	385.000	515.800	1,34	685.800	1.271.400	1,85	505.800	475.400	0,94	1.545.700	1.721.700	1,11
-Enerji	613.168	734.600	1,20	13.150	13.600	1,03	819.100	1.255.600	1,53	62.000	48.000	0,77	1.063.900	1.839.100	1,73	61.600	63.200	1,03
-Ulaştırma	604.085	925.400	1,53	352.000	415.300	1,18	1.308.000	1.619.200	1,24	549.300	548.200	1,00	2.180.700	2.472.200	1,13	842.300	831.500	0,99
-Turizm	19.550	22.800	1,17	15.200	44.900	2,95	36.100	131.800	3,65	52.900	115.000	2,17	79.400	134.200	1,69	121.500	244.300	2,01
-Konut	50.550	69.800	1,38	562.000	744.500	1,32	57.200	98.300	1,72	955.700	1.355.600	1,42	93.700	97.400	1,04	1.826.700	2.857.000	1,56
-Eğitim	99.900	123.900	1,24	3.900	8.700	2,23	171.100	182.300	1,07	6.800	16.400	2,41	291.200	346.000	1,19	22.000	29.600	1,35
-Sağlık	37.210	39.100	1,05	4.150	11.400	2,75	61.900	72.200	1,17	7.000	23.400	3,34	127.000	106.800	0,84	31.300	37.700	1,20
-Diğer Hiz.	296.455	336.100	1,13	89.000	104.000	1,17	503.800	720.200	1,43	135.400	157.800	1,17	1.075.600	1.101.700	1,02	211.900	241.600	1,14
TOPLAM	2.492.650	3.107.700	1,25	1.761.400	2.333.700	1,32	4.025.600	5.299.400	1,32	2.796.000	3.821.300	1,37	6.581.400	7.557.500	1,15	5.011.200	6.570.700	1,31

SEKTÖRLER	1988						1989						V. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI TOPLAMI					
	Kamu Kesimi			Özel Kesim			Kamu Kesimi			Özel Kesim			Kamu Kesimi			Özel Kesim		
	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%
-Tarım	1.184.900	1.046.200	0,88	711.600	680.900	0,96	1.889.400	1.787.800	0,95	1.270.400	822.700	0,65	4.393.307	4.080.300	0,93	2.868.900	2.392.100	0,83
-Madencilik	507.600	510.400	1,01	154.400	179.100	1,16	784.200	550.500	0,70	251.700	285.800	1,14	2.297.060	1.987.300	0,87	480.500	630.800	1,31
-İmalat	656.500	677.900	1,03	2.796.900	2.974.600	1,06	930.100	788.200	0,85	4.763.100	4.381.400	0,92	2.772.365	2.829.300	1,02	10.241.500	11.115.600	1,09
-Enerji	2.203.600	3.080.000	1,40	281.500	173.700	0,62	3.999.100	5.177.300	1,29	481.000	359.500	0,75	8.698.868	12.086.600	1,39	899.250	658.000	0,73
-Ulaştırma	4.180.500	3.420.700	0,82	1.130.900	1.341.800	1,19	6.015.100	5.189.500	0,86	2.285.500	2.321.900	1,02	14.288.385	13.627.000	0,95	5.160.000	5.458.700	1,06
-Turizm	300.000	180.600	0,60	452.300	607.600	1,34	406.100	184.600	0,45	1.172.700	1.356.400	1,16	841.150	654.000	0,78	1.814.600	2.368.200	1,31
-Konut	183.600	208.200	1,13	4.450.800	6.140.600	1,38	178.500	323.700	1,81	10.206.100	10.412.500	1,02	563.550	797.400	1,41	18.001.300	21.510.200	1,19
-Eğitim	601.700	653.700	1,09	56.700	54.700	0,96	1.373.600	1.092.100	0,80	93.900	113.000	1,20	2.537.500	2.398.000	0,95	183.300	222.400	1,21
-Sağlık	210.700	204.700	0,97	74.100	55.900	0,75	477.000	374.400	0,78	83.300	132.800	1,59	913.810	797.200	0,87	199.850	261.200	1,31
-Diğer Hiz.	1.680.500	1.527.900	0,91	379.400	446.600	1,18	2.540.600	1.883.100	0,74	706.500	767.000	1,09	6.096.955	5.569.000	0,91	1.522.200	1.717.000	1,13
TOPLAM	11.709.600	11.510.300	0,98	10.488.600	12.655.500	1,21	18.593.700	17.351.200	0,93	21.314.200	20.953.000	0,98	43.402.950	44.826.100	1,03	41.371.400	46.334.200	1,12

KAYNAK: DPT Yılları Programları

TABLO III-20
VI. BYKP DÖNEMİ SABİT SERMAYE YATIRIMLARININ DURUMU

Cari Fiyatlarla Milyon TL

SEKTÖRLER	1990						1991						1992					
	Kamu Kesimi			Özel Kesim			Kamu Kesimi			Özel Kesim			Kamu Kesimi			Özel Kesim		
	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%
-Tarım	2.685.200	2.664.200	0,99	1.384.800	1.768.300	1,28	3.938.600	5.299.000	1,35	2.659.700	2.369.000	0,89	7.131.600	7.266.000	1,02	4.631.300	3.602.000	0,78
-Madencilik	1.207.800	947.700	0,78	473.300	445.000	0,94	1.611.000	1.663.000	1,03	695.400	731.000	1,05	2.752.000	2.781.000	1,01	1.200.400	1.122.000	0,93
-İmalat	1.558.700	1.257.100	0,81	7.766.100	10.015.600	1,29	2.319.000	2.393.000	1,03	12.431.600	15.334.000	1,23	3.732.300	4.355.000	1,17	24.229.100	24.958.000	1,03
-Enerji	6.044.000	6.008.000	0,99	599.200	570.900	0,95	7.908.300	7.990.000	1,01	1.284.000	814.000	0,63	13.705.300	11.803.000	0,86	1.757.800	896.000	0,51
-Ulaştırma	8.876.000	9.594.600	1,08	3.464.700	4.650.700	1,34	15.213.200	17.393.000	1,14	7.326.300	7.248.000	0,99	23.048.000	29.290.000	1,27	13.184.900	15.784.000	1,20
-Turizm	496.000	362.400	0,73	2.756.000	2.246.100	0,81	733.600	709.000	0,97	3.332.000	3.359.000	1,01	1.192.300	1.182.000	0,99	5.408.400	4.733.000	0,88
-Konut	447.900	1.114.600	2,49	17.068.800	15.008.100	0,88	791.000	996.000	1,26	21.505.800	22.513.000	1,05	799.100	1.956.000	2,45	35.611.400	38.326.000	1,08
-Eğitim	2.100.800	1.958.400	0,93	235.700	209.900	0,89	3.474.300	3.069.000	0,88	1.076.400	379.000	0,35	6.146.500	5.984.000	0,97	613.200	636.000	1,04
-Sağlık	740.100	777.200	1,05	289.900	317.400	1,09	1.607.500	1.196.000	0,74	394.200	745.000	1,89	2.667.300	2.542.000	0,95	1.691.400	1.339.000	0,79
-Diğer Hiz.	3.582.800	3.412.200	0,95	1.232.500	1.251.400	1,02	6.333.200	6.320.000	1,00	1.998.900	1.871.000	0,94	12.165.600	11.907.000	0,98	3.090.600	2.950.000	0,95
TOPLAM	27.739.300	28.096.400	1,01	35.271.000	36.483.400	1,03	43.929.700	47.028.000	1,07	52.704.300	55.363.000	1,05	73.340.000	79.066.000	1,08	91.418.500	94.346.000	1,03

SEKTÖRLER	1993						1994						VI. BES YILLIK KALKINMA PLANI DÖNEMİ TOPLAMI					
	Kamu Kesimi			Özel Kesim			Kamu Kesimi			Özel Kesim			Kamu Kesimi			Özel Kesim		
	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%	Planlanan	Gerçekleşen	%
-Tarım	12.190.000	13.797.000	1,13	5.772.000	11.253.000	1,95	22.004.000	19.101.000	0,87	11.009.000	20.264.000	1,84	47.949.400	48.127.200	1,00	25.456.800	39.256.300	1,54
-Madencilik	3.135.000	3.629.000	1,16	1.741.000	3.051.000	1,75	5.548.000	4.669.000	0,84	2.817.000	9.162.000	3,25	14.253.800	13.689.700	0,96	6.927.100	14.511.000	2,09
-İmalat	4.798.000	4.582.000	0,95	40.113.000	81.681.000	2,04	6.245.000	5.734.000	0,92	69.708.000	192.071.000	2,76	18.653.000	18.321.100	0,98	154.247.800	324.059.600	2,1
-Enerji	18.121.000	17.225.000	0,95	1.853.000	1.593.000	0,86	32.654.000	22.164.000	0,68	8.466.000	4.601.000	0,54	78.432.600	65.190.000	0,83	13.960.000	8.474.900	0,61
-Ulaştırma	39.279.000	53.791.000	1,37	20.115.000	65.070.000	3,23	67.392.000	79.565.000	1,18	51.767.000	93.841.000	1,81	153.808.200	189.633.600	1,23	95.857.900	186.593.700	1,95
-Turizm	1.855.000	2.588.000	1,40	7.079.000	8.225.000	1,16	3.698.000	4.007.000	1,08	6.717.000	18.026.000	2,68	7.974.900	8.848.400	1,11	25.292.400	36.589.100	1,45
-Konut	2.458.000	3.262.000	1,33	60.752.000	155.546.000	2,56	4.572.000	3.280.000	0,72	125.080.000	366.033.000	2,93	9.068.000	10.608.600	1,17	260.018.000	597.426.100	2,3
-Eğitim	9.760.000	13.477.000	1,38	875.000	2.749.000	3,14	19.055.000	14.188.000	0,74	1.728.000	6.236.000	3,61	40.536.600	38.676.400	0,95	4.528.300	10.209.900	2,25
-Sağlık	4.236.000	5.456.000	1,29	1.947.000	4.658.000	2,39	7.973.000	7.698.000	0,97	3.625.000	11.864.000	3,27	17.223.900	17.669.200	1,03	7.947.500	18.923.400	2,38
-Diğer Hiz.	18.214.000	20.157.000	1,11	4.646.000	12.797.000	2,75	34.656.000	31.836.000	0,92	8.152.000	31.876.000	3,91	74.951.600	73.632.200	0,98	19.120.000	50.745.400	2,65
TOPLAM	114.046.000	137.964.000	1,21	144.893.000	346.623.000	2,39	203.797.000	192.242.000	0,94	289.069.000	753.974.000	2,61	462.852.000	484.396.400	1,05	613.355.800	1.286.789.400	2,1

KAYNAK: DPT Yılı Programları

TABLO 111-21

5. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI DÖNEMİNDE PLANLANAN VE GERÇEKLEŞEN BÜYÜKLÜKLER

Cari Fiyatlarla Milyar TL

Kalemler	1985			1986			1987			1988			1989			VBKP DÖNEMİ GENEL		
	P	G	G/P	P	G	G/P	P	G	G/P	P	G	G/P	P	G	G/P	P	G	G/P
1.GSMH	23023	27.715	1,204	36464,4	39177,2	1,07	51.622,00	58.387,20	1,13	86.646,70	100.154,30	1,16	161.491,10	170.633,20	1,06	71.849,44	79.213,42	1,10
2.Kamu Kesimi	4.839,30	5.391,50	1,114	7.383,30	8.895,20	1,2	11.465,80	13.112,60	1,14	16.889,20	19.805,10	1,17	32.629,00	36.282,40	1,11	14.641,32	16.697,36	1,14
-Toplam Yatırım	2.472,30	3.059,80	1,238	3.945,20	5.342,60	1,35	6.642,50	7.790,00	1,17	8.643,00	10.990,40	1,27	18.838,40	16.887,10	0,9	8.108,28	8.813,98	1,09
•Stok Değişimi	-20,40	-47,90	2,348	-80,30	43,20	-0,5	61,10	232,50	3,81	-609,50	-519,90	0,85	238,70	-464,00	-1,94	-82,08	-151,22	1,84
•Sabit Ser.Y	2.492,70	3.107,70	1,247	4.025,50	5.299,40	1,32	6.581,40	7.557,50	1,15	11.709,60	11.510,30	0,98	18.599,70	17.351,10	0,93	8.681,78	8.965,20	1,03
-Tüketim	2.367,00	2.331,70	0,985	3.438,10	3.552,60	1,03	4.823,30	5.322,60	1,10	8.246,20	8.814,70	1,07	13.790,60	19.395,30	1,41	6.533,04	7.883,38	1,21
-Tasarruf	1.233,50	2.562,80	2,078	3.169,30	4.047,40	1,28		4.825,90	###	8.278,20	8.730,90	1,05	14.206,20	10.861,80	0,76	5.377,44	6.205,76	1,15
3.Özel Kesim	18.730,30	22.848,70	1,22	29.532,90	31.304,90	1,06	40.976,30	46.119,20	1,13	68.424,40	78.220,20	1,14	129.372,90	132.302,20	1,02	57.407,36	62.159,04	1,08
-Toplam Yatırım	2.111,40	2.621,80	1,242	3.141,00	4.312,10	1,37	5.540,00	7.060,30	1,27	11.834,20	13.056,20	1,1	23.884,40	21.250,50	0,89	9.302,20	9.660,18	1,04
•Stok Değişimi	350,00	288,10	0,823	345,00	490,90	1,42	528,80	489,70	0,93	1.345,50	400,70	0,3	2.570,20	297,40	0,12	1.027,90	393,36	0,38
•Sabit Ser.Y	1.761,40	2.333,70	1,325	2.796,00	3.821,20	1,37	5.011,20	6.570,60	1,31	10.488,70	12.655,50	1,21	21.314,20	20.953,10	0,98	8.274,30	9.266,82	1,12
-Tüketim	16.618,90	20.226,90	1,217	26.391,90	26.992,80	1,02	35.436,30	39.058,90	1,10	56.590,20	65.164,00	1,15	105.488,50	111.051,70	1,05	48.105,16	52.498,86	1,09
-Tasarruf	2.803,90	2.593,80	0,925	3.465,20	4.584,30	1,32		9.179,80	###	13.532,10	17.444,70	1,29	28.006,60	29.324,40	1,05	9.561,56	12.625,40	1,32
Kamu Kes./GSMH	0,21	0,19	0,93	0,20	0,23	1,12	0,22	0,22	1,01	0,19	0,20	1,01	0,20	0,21	1,05	0,20	0,21	1,03
Özel Kesim/GSMH	0,81	0,82	1,01	0,81	0,80	0,99	0,79	0,79	1,00	0,79	0,78	0,99	0,80	0,78	0,97	0,80	0,79	0,99

KAYNAK: DPT Yıllı Programları

TABLO 111-22

6. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI DÖNEMİNDE PLANLANAN VE GERÇEKLEŞEN BÜYÜKLÜKLER

Cari Fiyatlarla Milyar TL

Kalemler	1990			1991			1992			1993			1994			VİBKP DÖNEMİ GENEL		
	P	G	G/P	P	G	G/P	P	G	G/P	P	G(*)	G/P	P	G	G/P	P	G	G/P
1.GSMH	280.686	287.254	1,023	439.637	453.206	1,03	729.379	779.462	1,07	1.227.682	1.929.250	1,57	2.135.712	3.887.903	1,82	4.813.096	7.337.075	1,52
2.Kamu Kesimi	61.275	74.639	1,218	102.446	119.877	1,17	190.880	209.105	1,10	327.832	385.291	1,18	609.410	560.360	0,92	258.369	269.854	1,04
-Toplam Yatırım	28.128	34.677	1,233	43.938	47.703	1,09	68.636	72.373	1,05	116.139	139.526	1,2	208.246	141.610	0,68	93.017	87.178	0,94
*Stok Değişimi	389	6.580	16,92	8	673	87,4	-4703,5	-6652	1,41	2093	1561	0,75	4449	-50632	-11,4	447	-9694	-21,68
◆Sabit Ser.Y	27739	28097	1,013	43930	47030	1,07	73340	79025	1,08	114046	137965	1,21	203797	192242	0,94	92570	96872	1,05
-Tüketim	33.147	39.962	1,206	58.509	72.175	1,23	122.244	136.732	1,12	211.693	245.765	1,16	401.164	418.750	1,04	165.351	182.677	1,10
-Tasarruf	18.111	13.272	0,733	22.823	-1.585	-0,07	24809	11154	0,45	5422	-54940	-10,1	-77793	-47864	0,62	-1326	■15.993	12,06
3.Özel Kesim	216971	219422	1,011	345912	332257	0,96	532515	576853	1,08	911764	1640220	1,8	1605466	3250220	2,02	722526	1203795	1,67
-Toplam Yatırım	35.915	40.206	1,119	58.515	52.827	0,9	99.501	102.568	1,03	150.172	379.671	2,53	306.998	692.674	2,26	130.220	253.589	1,95
◆Stok Değişimi	644	3.723	5,781	5.811	-2535,3	-0,44	8082	8222	1,02	5279	33048	6,26	17930	-61270	-3,42	7549	-3762	-0,50
◆Sabit Ser.Y	35271	36483	1,034	52704	55363	1,05	91418	94346	1,03	144893	346623	2,39	289068	753944	2,61	122671	257352	2,10
-Tüketim	181.056	179.216	0,99	287.397	279.430	0,97	433.014	474.285	1,10	761.592	1.260.549	1,66	1.298.468	2.557.546	1,97	592.305	950.205	1,60
-Tasarruf	48.552	54.801	1,129	70.908	25.529	0,36	1.493	179.598	120,28	248.975	477.876	1,92	513.872	939.470	1,83	176.760	335.455	1,90
Kamu Kes./GSMH	0,22	0,26	1,19	0,23	0,26	1,14	0,26	0,27	1,03	0,27	0,20	0,75	0,29	0,14	0,51	0,25	0,23	0,90
Özel Kesim/GSMH	0,77	0,76	0,99	0,79	0,73	0,93	0,73	0,74	1,01	0,74	0,85	1,14	0,75	0,84	1,11	0,15	0,78	5,23

(*) Yeni Seri

KAYNAK: DPT Yılı Programları

1980'den sonra devletin ekonomideki payını küçültmek, KiT'leri özelleştirmek ve piyasa ekonomisini geliştirmek doğrultusunda kamu kesimini sanayideki yatırımları daraltmıştır. Özel kesimin sanayideki yatırımları da ekonomide istikrarın sağlanamaması ve belirsizliğin sürmesi nedeniyle reel olarak azalmıştır.

TABLO III.23
GSMH İÇİNDE KAMU KESİMİ VE ÖZEL KESİM AĞIRLIĞI (1980-1990)

Yıllar	GSMH	Kamu Kes.	Özel Kes.	Kamu/GSMH	Milvar	TL
					Özel/GSMH	
1980	4432	1246	3418	% 28	% 77	
1981	6564	1678	5116	% 26	% 78	
1982	8721	1984	6925	% 22	% 79	
1983	11485	2465	9495	% 21	% 82	
1984	18375	4353	13784	% 24	% 76	
1985	27715	5392	22848	% 21	% 82	
1986	39177	8895	31305	% 23	% 80	
1987	58387	13112	46119	% 22	% 79	
1988	100154	19805	78220	% 20	% 78	
1989	170633	36282	132302	% 22	% 77	
1990	287254	74639	219422	% 26	% 76	

Kaynak: Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gelişimi

1980-1990 döneminde kamu harcamalarının ve GSMH'nin cari fiyatlarla gösterdiği gelişim Tablo III-23'de gösterilmiştir. Burdada görüleceği gibi, kamu harcamaları ve GSMH cari fiyatlarla sürekli bir artış eğilimi içindedir. 1980 yılında 1.246 milyar TL olan kamu harcamaları, 1990 yılında 74.639 milyar TL'ye ulaşmıştır. GSMH, 1980 yılında 4.432 milyar iken, 1990 yılında, 287.254 milyar TL'ye yükselmiştir. Bu rakamlardan enflasyonun etkisini çıkardığımızda reel fiyatlarla GSMH 1980 yılından 1990 yılına kadar % 68.2 artarken, aynı dönemde kamu harcamaları % 64.2 oranında artmıştır.

Yukarıdaki tabloda kamu harcamalarının GSMH'ya oranına baktığımızda 1980 yılında % 28 iken, diğer yıllarda azalmalar göstererek, hiçbir zaman bu oranın üzerine çıkmamıştır.

1980 sonrası uygulanan genel ekonomik politikanın sonucu uygulanan mali politikanın etkisiyle, kamu harcamaları GSMH'dan az pay alır hale gelmiş ve bu dönemde hiçbir zaman kamu harcamalarının GSMH'daki payı 1980 yılı üzerine çıkmamıştır. Yine bu dönemde izlenen ekonomik politikanın etkisiyle kamu harcamaları GSMH'den daha az artmıştır. Bu durumda 24 Ocak Kararlarının temel felsefesi olan, kamu kesiminin faaliyet hacminin daraltılması amacının

etkili olduğu düşünölmektedir. Bu realiteden hareket edildiğinde, söz konusu dönemde kamu harcamalarının bütününde ciddi bir değişikliğin (azalmanın) söz konusu olmadığı, ancak harcama kalemleri arasında bir kayma meydana geldiğinden söz edilebilir.¹⁴⁵

Hüseyin Şahin'e göre bu verilerin karşılaştırılmasından iki sonuç çıkmaktadır. "Birincisi Türkiye'de devletin ekonomideki yeri sanıldığı kadar yüksek değildir. Türkiye'de devlet AB ölkelerine göre ekonomiden daha az kaynak çekiyor ve kullanıyor. İkincisi, Devlet 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren daha fazla kaynak kullanmaya başlamıştır. 1981-1985 döneminde vergi yükü % 14'ün altında, ve kamu harcamaları/GSMH oranı % 23'ün altında idi. Bunlar sırasıyla %17'yi ve %28'i aşmıştır."¹⁴⁶

Tarım kesimine yönelik olarak uygulanan politikalar 1987 yılından itibaren hükümetin popölist yaklaşımın da etkisiyle değişmeye başlamıştır. Hükümet tarım ürünleri taban fiyatını daha yüksek belirlemeye başladı ve ödemeler daha önce uzun sürelerle yayılırken daha sonra kısa sürede yapılmaya başladı.⁽¹⁴⁷

Kredi konusunda bu dönemde önceki dönem sonlarında yaşanan sıkıntı atlatılmıştır. Büyük ağırlığı ile devlet insiyatifi, prestiji ve devlet desteğinde yürütölen bu dış kredi kampanyasına özel sektör de mütevazı ölçülerde katılmış ve bu yoldan kıt sayılan nispi bolluğa ulaşmıştır.¹⁴⁸

1980 sonrasında imalat sektörünün tamamen özel sektöre bırakılması düşünöldüğünden altyapı yatırımlarına önem verilmiştir. Bu dönemde altyapı-üstyapı ve ekonomik üçlü arasında kurulması gereken denge gözden uzak tutulmuştur. Alt yapı yatırımlarına ayrılan kaynaklar, üretken üst yapıyı uyarmalı, teşvik etmeli alt yapı- üst yapı yatırımları arasında akıcı ve dinamik bir denge oluşturmalıdır. Oysa yatırımlarının nihai verimlilik etkilerini en yüksek düzeye çıkararak dengeli büyümeye hızlı sanayileşmeye yol açacak güce ve özelliğe tam sahip olamamıştır.¹⁴⁹

Öte yandan kamu alt yapı politikaları,, özel sektöre bırakıldığı açıklanan imalat sanayi yatırımlarını dolaylı ve dolaysız olarak önlemiştir. Bunun sebepleri; iktisat politikasında özel sektörün imalat sanayi yatırımlarını teşvik edecek destekleyecek tedbirlerin yer almaması, Kamu kesimi altyapı yatırımlarının ulusal gelirin büyük bir bölümünün buraya harcanmasına fırsat verip özel sektör imkanlarının daralmasına sebep olması, konut sektörünün karlı olması sonucu imalat sanayine gidebilecek sermayenin konut sektörüne

¹⁴⁵ Duran Bülböl, Türkiyede Kamu Harcamalarının Gelişimi, Takav Matbaası, Ankara-1993 s.83

¹⁴⁶ Hüseyin Şahin, age, s.392

¹⁴⁷ Hüseyin Şahin, age, s.197

¹⁴⁸ A.Kılıçbay Türk Ekonomisinin son 10 Yılı, Milliyet yay. İstanbul-1991, s.15

¹⁴⁹ A.Kılıçbay Türk Ekonomisinin son 10 Yılı, age, s.50

yönelmesidir.¹⁵⁰

VI'ncı plan döneminde devlet, üretim ve dağıtım gibi ekonomik faaliyetlerden çekilememiş ve piyasalara müdahaleci yaklaşımından yeterince uzaklaşmamıştır. Toplumsal refahın artırılması amacıyla ekonomik faaliyetlerin piyasa mekanizması ile gerçekleştirilmesi sürecinde devletin kural koyma ve gözetme işlevi önem taşımaktadır.¹⁵¹

Ekonomiyi istikrara kavuşturmak, kamu açıklarını daraltmak, dış talebe dayalı bir büyüme yapısı oluşturmak ve ekonomik istikrarı sürekli kılacak yapısal reformları yapmak amacıyla 5 Nisan 1994 tarihinde Ekonomik Önlemler Uygulama Planı yürürlüğe konulmuştur. Uygulama planı ile öncelikle kamu harcamalarının kontrol altına alınması ve kamu gelirlerinin artırılmasına yönelik tedbirler alınmıştır. 7. BYKP'da "Bu kapsamda KİT fiyatları ayarlanmış, ek vergiler ihdas edilmiştir. Kamu giderlerinde, cari harcamalar başta olmak üzere yatırım harcamalarında kısıntılar yapılmış, KİT transferleri sınırlandırılmış, kamu kesiminde yeni personel alımı durdurulmuştur." denilmektedir. Bu dönemde kamunun imalat sanayi yatırımlarından çekilerek sosyal ve ekonomik alt yapı yatırımları üzerinde yoğunlaşması politikası sürdürülmüş, eğitim ve sağlık sektörüne ağırlık verilmiştir.

1990'lı yıllardan sonra Devlet borçlanarak topladığı kaynaklardan yatırıma da para ayıramamaktadır. 1980'li yıllarda sanayiden bilerek ve isteyerek uzaklaşan devlet, "alt yapı yatırımları" denilen enerji, ulaştırma, kentsel ve kırsal hizmetlerle ilgili yatırımlara da yetişememeye başlamıştır.¹⁵²

1980'li yıllara baktığımızda, sanayiden "altyapı" ya yönelen devletin 1980'li yıllardaki bu gayretinin ardından 1990'ların ilk yarısında bu alanı da ihmal etmeye başladığını ve umudunu "yap-işlet-devret" modeli uygulayacak özel yatırımcılara bağladığını, 2000'e kadar olan zaman dilimi için de "yatırımcı" olmaya pek niyetli ve hevesli olmadığını görüyoruz.

Devletin önce sanayiden, sonra alt yapıdan, kısaca yatırımcılıktan uzaklaşması yıllar itibariyle şöyle olmuştur. Kamunun sabit sermaye yatırımları 1981'de milli gelirin % 11,6'sı, 1985'te % 11,2'si olduktan sonra 1980'lerin ikinci yarısında yükseldi ve 1986'da 13.5, 1987'de de % 12,9' u buldu. 1988'den itibaren yatırımlarda devletin payında düzenli bir düşüş başladı. 1989'da % 10 dolayında olan kamu yatırımlarının milli gelirdeki payı 1995'te yüzde 4.9'a kadar düştü. (Tablo III-25)

Sektörel olarak bakıldığında da devletin öncelikle sanayiden uzaklaştıktan sonra yavaş yavaş diğer yatırım alanlarında payını azalttığı

¹⁵⁰ A.Kılıçbay Türk Ekonomisinin son 10 Yılı, age, s.54

¹⁵¹ VII BYKP, s.10

¹⁵² Mustafa Sönmez, "Alt yapıda devlet yerine yap-işlet-devret"Forum Dergisi Mart-1996, s.4

görüldü. 1981'de sanayide devlet yatırımlarının payı % 34 iken 1991'e gelindiğinde % 5'e düşmüştür. Buna karşılık ulaştırma ve haberleşmede 1981'de % 17.7 olan devlet payı 1991'de % 36'ya ulaşmıştı. Enerji ise payını hep korumuştur. 1990'ların ikinci yarısı yani, 1996 -2000 dönemini kapsayan VII. BYKP Dönemi için de hedef aynı: Kamu yatırımlarının Milli Gelire payı % 4 dolayında olacak ve sabit sermaye yatırımlarında devlet % 24'e kadar gerileyecek, sanayiden sonra alt yapıdan da çekilen devletin yerine özel sektörün yatırım yapması bekleniyor.

Bunun için umudun adı yap-işlet devret. VII. BYKP'nın 114. maddesinde "Yap-İşlet-Devret modeli ile enerji alım ve fiyat garantisi verilerek gerçekleştirilen ve serbest piyasa ekonomisinin geçerli olacağı bir sistemin kurulması imkanı zorlaşmaktadır." denilmektedir.

Halihazırda devletler altyapı finansmanının büyük bir bölümünü kendileri üstlenmekte ve bütün riski taşımaktadır. Özel sektör finansmanı devletin yükünü azaltmak bakımından olumlu olduğu gibi, daha da önemlisi risklerin paylaşılması, yatırımların hesabının verilmesi, şeffaflık, sürekli kontrol ve alt yapı işletmeciliğinin verimliliği açılarından da önemlidir.¹⁵³

1996-2000 yılları için hazırlanan VII. BYKP, sözkonusu yıllar için devletin kamu kesimi-özel kesim ayırımı için hedeflerini ve politikalarını belirtmektedir. Buna göre;

"Kurumsal yapının, kamu ve özel kesimdeki örgütlenmenin, toplumun yenilenme ve uyum gücünü artıracak şekilde yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesi ekonomik ve sosyal alanda başarının temel şartıdır. Bu çerçevede, sosyal devlet anlayışı, toplumsal' yararın yüksek olduğu eğitim, sağlık, ve sosyal güvenlik konularında yoğunlaştırılacaktır. Devletin asli görevlerini tam olarak yapabilmesi için özelleştirme yoluyla üretim alanından çekilmesi hızlandırılarak küçülmesi sağlanırken, rekabetçi piyasa koşullarının hakim olmasını sağlamak üzere devletin kural koyma ve konulan kurallara uyulmasını sağlama işlevi ağırlık kazanacaktır."

Buradanda görüldüğü üzere; VII BYKP döneminde devlet, üretim alanından çekilip, sosyal devlet ilkesinin gerekleri olan sağlık, eğitim ve sosyal güvenliğe ağırlık vermeyi planlamaktadır.

Kamu kesiminin ekonomi üzerindeki payını şu ana kadar kamunun GSMH'dan aldığı paya göre değerlendirmiş ve bu açıdan bazı normatif hedefleri değerlendirip, gerçekleştirmelerle karşılaştırmış bulunmaktayız. Kuşkusuz devletin ekonomiye müdahalesi sadece, devletin elinde bulundurduğu kaynaklarla ölçülemez. İkinci bölümde de belirtildiği gibi devletin ekonomiye müdahale etme araçlarından biride hukuki altyapıyı oluşturmaktır. Hem devletin

¹⁵³ Asu Aksoy, "Altyapıda Özel Sektör Çağı" Forum Dergisi Mart-1996, s.36

GSMH'daki payı hem de yürürlüğe koyduğu mevzuat dikkate alınarak ülkelerin ekonomik serbestlik (Serbest Piyasa) durumları 1995 yılında yapılan bir araştırmada incelenmiştir.(*)

Söz konusu araştırmada kamunun GSMH'dan aldığı payın yanında, uygulanan fiyat kontrolleri, borç alış verişinin kontrolü, transfer harcamalarının GSYİH'ya oranı, gümrük mevzuatı, döviz kuruna müdahale, "neyin" "kim tarafından" üretileceğine karar verme olgusu dikkate alınmış olup, bir "Ekonomik Serbestlik" kavramı ortaya çıkarılarak, ülkeler bir skalada sıralanmışlardır. 102 ülkenin yer aldığı incelemede Türkiye 74. sırada yer alırken Hong Kong 1., ABD 4., İngiltere 7., Japonya 10., Almanya 20., Fransa 32., İtalya 44. sırada yer almaktadır. Türkiye sözkonusu skalada bir çok eski doğu bloku ülkelerden dahi geride kalırken bazı az gelişmiş ülkelerin (Belize, Bolivya) Fransa'dan dahi ön sıralarda olması dikkat çekmektedir.¹⁵⁴

III. Bölümün sonucu olarak: 1950'den itibaren kamu kesimi ve özel kesimin ekonomideki ağırlıkları tablo III-24'te ve III-25'te gösterilmiştir. Kamu kesiminin ekonomideki ağırlığı 1950'de % 17'lerden 1993 yılı itibariyle % 20'lere yükselmiştir. Bununla birlikte 1980 yılında en yüksek oran olan % 28'e yükselmiştir. Kamu kesiminin ağırlığının, serbest piyasa ekonomisine ağırlık verilen 1950-1960 dönemi ve 1980'in başlarında yükselmesi dikkate değerdir. 1964'lerden sonra toplam yatırım hacmindeki artışın yanısıra kamu kesiminin rafineriler ve petrokimya tesisleri, gübre fabrikaları dahil büyük yatırımlara girişmesi özel sektörün 1962-1971 döneminde pay yüzdesi bakımından gerilemesine sebep olmuştur. 1974 yılında meydana gelen Kıbrıs Barış Harekatı sebebiyle ekonomideki kamunun ağırlığı % 21'den % 25'e sıçramış ve bu ağırlık 1978'e kadar düşmemiştir. 1970'lerin sonu ve 1980'lerin başında özel sektör yatırımlarının düşmesi sebebiyle kamunun ağırlığı artmıştır. 1983'ten itibaren özel sektör hareketlenmeye başlamış ve 1988 yılından itibaren kamu kesimi yatırımlarını bir daha geri düşmemek üzere geçmiştir. (Grafik III-1, Grafik III-2)

(*)- Economic Freedom of the World:1975-1995, James Gwartney, Robert Lawson and Walter Block, Institute of Economic Affairs in London

¹⁵⁴ -"Economic Freedom", Economist 13 Ocak 1996, s, 21

TABLO 111-24

YILLARA GÖRE YATIRIMLARIN GSMH VE TOPLAM YATIRIMLAR İÇİNDEKİ GELİŞİMİ												
YILLAR	GSMHCTU1	GSMH(\$)	KAMU KESİMİ YATIRIMI (TL)2	KAMUKESİMİ YATIRIMI (\$)	ÖZEL KESİM YATIRIMI (TL)2	ÖZEL KESİM YATIRIMI (\$)	TOPLAM YATIRIMI (\$)	ÖZEL YAT/ GSMH	KAMU YAT. GSMH	ÖZEL YAT/ TOP. YAT.	KAMU YATI TOP. YAT.	TOP. YAT/ GSMH
1950	9.694,2	3.462,21	326,6	116,64	673,4	240,50	357,14	0,069	0,034	0,673	0,327	0,103
1951	11.644,3	4.158,68	540,4	193,00	720,0	257,14	450,14	0,062	0,046	0,571	0,429	0,108
1952	13.389,3	4.781,89	748,1	267,18	1.087,7	388,46	655,64	0,081	0,056	0,592	0,408	0,137
1953	15.607,4	5.574,07	1.010,2	360,79	1.077,5	384,82	745,61	0,069	0,065	0,516	0,484	0,134
1954	15.914,5	5.683,75	1.056,0	377,14	1.461,6	522,00	899,14	0,092	0,066	0,581	0,419	0,158
1955	19.117,4	6.827,64	1.487,6	531,29	1.518,5	542,32	1.073,61	0,079	0,078	0,505	0,495	0,157
1956	22.047,0	7.873,93	1.837,4	656,21	1.422,9	508,18	1.164,39	0,065	0,083	0,436	0,564	0,148
1957	29.309,9	10.467,82	2.299,0	821,07	1.718,0	613,57	1.434,64	0,059	0,078	0,428	0,572	0,137
1958	34.999,9	12.499,96	3.038,0	1.085,00	2.004,8	716,00	1.801,00	0,057	0,087	0,398	0,602	0,144
1959	43.670,0	15.596,43	3.542,6	1.265,21	3.446,4	1.230,86	2.496,07	0,079	0,081	0,493	0,507	0,160
1960	46.664,3	9.222,19	3.695,3	730,30	3.918,0	774,31	1.504,60	0,084	0,079	0,515	0,485	0,163
1961	49.535,5	5.503,94	4.310,0	478,89	2.714,0	301,56	780,44	0,055	0,087	0,386	0,614	0,142
1962	57.592,0	6.399,11	5.100,0	566,67	3.500,0	388,89	955,56	0,061	0,089	0,407	0,593	0,149
1963	66.801,4	7.422,38	4.804,1	533,79	5.000,0	555,56	1.089,34	0,075	0,072	0,510	0,490	0,147
1964	71.312,8	7.923,64	5.427,2	603,02	4.850,0	538,89	1.141,91	0,068	0,076	0,472	0,528	0,144
1965	76.726,3	8.525,14	6.520,3	724,48	5.430,0	603,33	1.327,81	0,071	0,085	0,454	0,546	0,156
1966	91.419,0	10.157,67	8.224,6	913,84	6.859,0	762,11	1.675,96	0,075	0,090	0,455	0,545	0,165
1967	101.486,6	11.276,29	8.271,4	919,04	7.850,0	872,22	1.791,27	0,077	0,082	0,487	0,513	0,159
1968	112.493,4	12.499,27	11.124,6	1.236,07	9.100,0	1.011,11	2.247,18	0,081	0,099	0,450	0,550	0,180
1969	124.892,9	13.876,99	12.736,0	1.415,11	10.845,0	1.205,00	2.620,11	0,087	0,102	0,460	0,540	0,189
1970	147.776,1	13.031,40	14.442,1	1.273,55	11.764,9	1.037,47	2.311,02	0,080	0,098	0,449	0,551	0,177
1971	192.602,3	12.857,30	26.791,4	1.788,48	16.000,0	1.068,09	2.856,57	0,083	0,139	0,374	0,626	0,222
1972	240.809,2	17.200,66	20.200,1	1.442,86	20.371,9	1.455,14	2.898,00	0,085	0,084	0,502	0,498	0,168
1973	309.829,4	22.130,67	25.078,0	1.791,29	28.338,0	2.024,14	3.815,43	0,091	0,081	0,531	0,469	0,172
1974	427.097,5	31.084,24	35.039,0	2.550,15	37.926,0	2.760,26	5.310,41	0,089	0,082	0,520	0,480	0,171
1975	535.771,0	37.440,32	53.788,0	3.758,77	52.915,0	3.697,76	7.456,53	0,099	0,100	0,496	0,504	0,199
1976	670.038,0	42.247,04	75.191,0	4.740,92	70.739,0	4.460,21	9.201,13	0,106	0,112	0,485	0,515	0,218
1977	864.030,0	48.459,34	107.739,0	6.042,57	91.985,0	5.159,00	11.201,57	0,106	0,125	0,461	0,539	0,231
1978	1.290.723,0	52.255,99	135.000,0	5.465,59	126.100,0	5.105,26	10.570,85	0,098	0,105	0,483	0,517	0,202
1979	2.178.520,0	58.016,51	237.626,0	6.328,26	177.335,0	4.722,64	11.050,89	0,081	0,109	0,427	0,573	0,190
1980	4.432.700,0	58.301,99	482.451,0	6.345,53	379.085,0	4.985,99	11.331,53	0,086	0,10	0,440	0,560	"
1981	6.564.300,0	59.675,45	761.178,0	6.919,80	489.729,0	4.452,08	11.371,88	0,075	0,116	0,391	0,609	0,191
1982	8.721.800,0	54.172,67	1.005.513,0	6.245,42	641.440,0	3.984,10	10.229,52	0,074	0,115	0,389	0,611	0,189
1983	11.485.200,0	35.448,15	1.315.761,0	4.060,99	865.045,0	2.669,89	6.730,88	0,075	0,115	0,397	0,603	0,190
1984	18.375.000,0	50.342,47	2.021.800,0	5.539,18	1.348.100,0	3.693,42	9.232,60	0,073	0,110	0,400	0,600	0,183
1985	27.715.000,0	53.503,86	3.107.700,0	5.999,42	2.333.700,0	4.505,21	10.504,63	0,084	0,112	0,429	0,571	0,196
1986	39.177.200,0	58.560,84	5.299.400,0	7.921,38	3.821.300,0	5.711,96	13.633,33	0,098	0,135	0,419	0,581	0,233
1987	58.387.200,0	68.209,35	7.557.500,0	8.828,86	6.570.700,0	7.676,05	16.504,91	0,113	0,129	0,465	0,535	0,242
1988	100.154.300,0	70.680,52	11.510.300,0	8.123,01	12.655.500,0	8.931,19	17.054,20	0,126	0,115	0,524	0,476	0,241
1989	170.633.200,0	76.141,54	17.351.200,0	7.742,61	20.953.000,0	9.349,84	17.092,46	0,123	0,102	0,547	0,453	0,224
1990	287.254.000,0	104.456,00	28.096.400,0	10.216,87	36.483.400,0	13.266,69	23.483,56	0,127	0,098	0,565	0,435	0,225
1991	453.206.000,0	108.731,78	47.028.000,0	11.282,81	55.363.000,0	13.282,52	24.565,33	0,122	0,104	0,541	0,459	0,226
1992	779.462.000,0	113.552,03	79.066.000,0	11.518,34	94.346.000,0	13.744,33	25.262,66	0,121	0,101	0,544	0,456	0,222
1993	1.929.250.000,0	175.939,45	137.964.000,0	12.581,73	346.623.000,0	31.610,55	44.192,29	0,180	0,072	0,715	0,285	0,251
1994	3.887.903.000,0	131.039,25	192.242.000,0	6.479,39	753.944.000,0	25.411,19	31.890,58	0,194	0,049	0,797	0,203	0,243

•DPTYİli Programlan

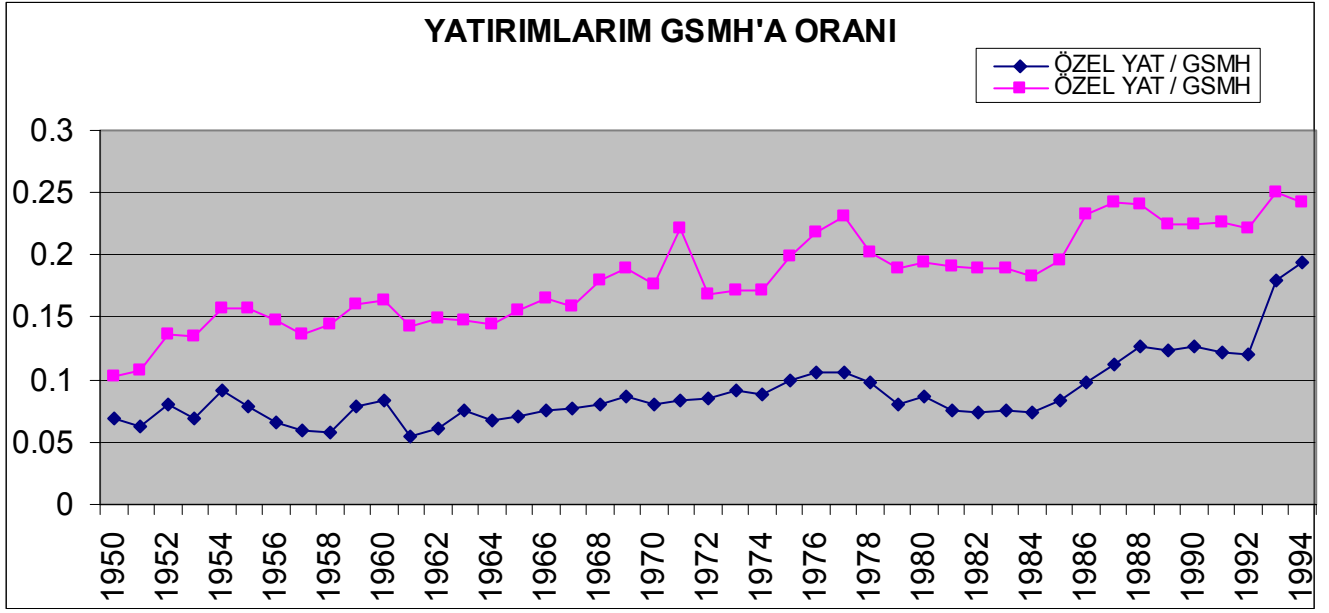
(1) Ekrem Pakdemirli, Ekonomimizin 1923'ten 1990'a Sayısal Görünümü

(2) DPT Yılı Programlan

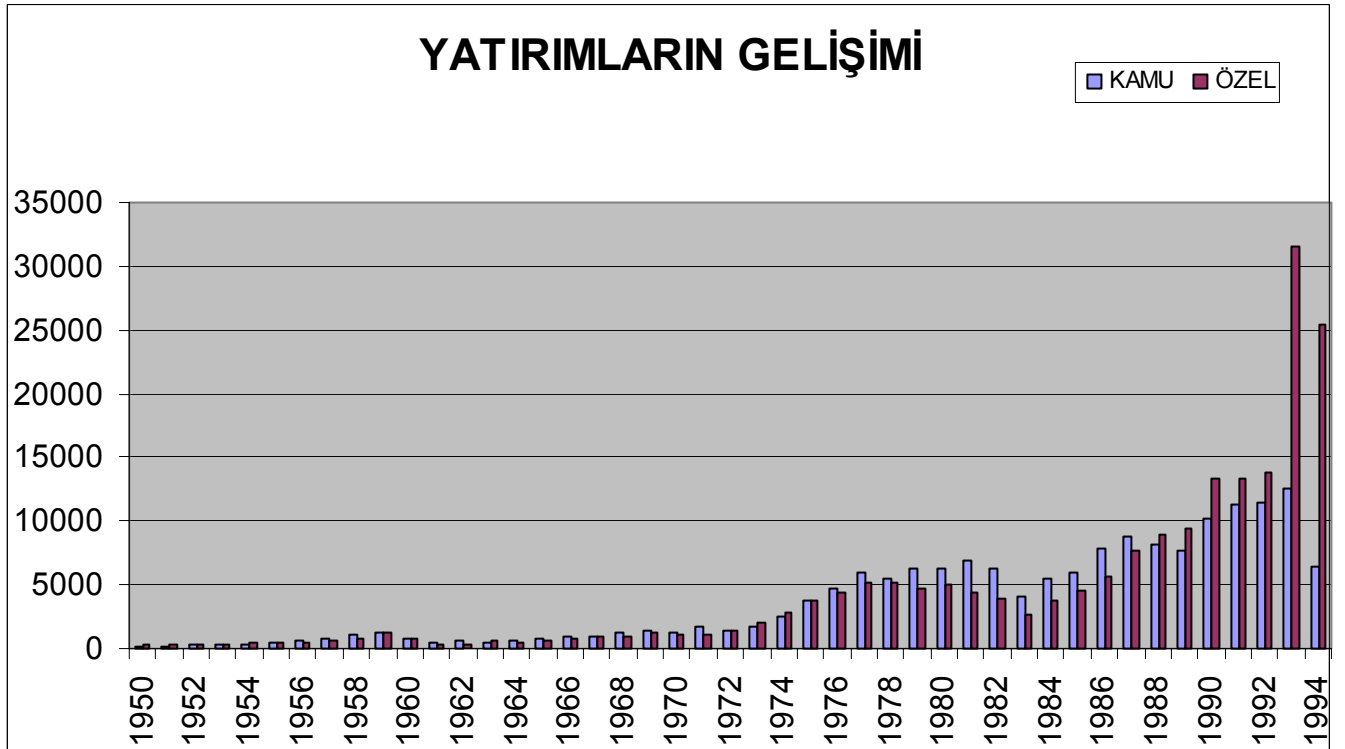
TABLO 111-25

KAMUSAL ORANLAR			
<i>YILLAR</i>	<i>KAMU YATJGSMH</i>	<i>KAMU TÜK/GSMH</i>	<i>TOP. KAMU/GSMH</i>
1950	0,03	0,16	0,17
1951	0,05	0,14	0,15
1952	0,06	0,14	0,16
1953	0,06	0,13	0,16
1954	0,07	0,15	0,18
1955	0,08	0,14	0,17
1956	0,08	0,14	0,17
1957	0,08	0,13	0,16
1958	0,09	0,13	0,16
1959	0,08	0,15	0,18
1960	0,08	0,16	0,18
1961	0,09	0,17	0,18
1962	0,06	0,16	0,17
1963	0,08	0,16	0,19
1964	0,08	0,12	0,20
1965	0,08	0,12	0,20
1966	0,10	0,11	0,21
1967	0,10	0,12	0,21
1968	0,11	0,12	0,22
1969	0,11	0,12	0,22
1970	0,10	0,12	0,22
1971	0,09	0,13	0,22
1972	0,09	0,12	0,21
1973	0,09	0,12	0,21
1974	0,11	0,11	0,22
1975	0,12	0,12	0,24
1976	0,12	0,13	0,25
1977	0,13	0,14	0,27
1978	0,09	0,13	0,22
1979	0,13	0,13	0,27
1980 *	0,16	0,12	0,28
1981	0,15	0,11	0,26
1982	0,12	0,05	0,23
1983	0,11	0,10	0,21
1984	0,11	0,13	0,24
1985	0,11	0,10	0,19
1986	0,14	0,09	0,23
1987	0,13	0,09	0,22
1988	0,11	0,09	0,20
1989	0,10	0,12	0,21
1990	0,12	0,14	0,26
1991	0,11	0,16	0,26
1992	0,09	0,18	0,27
1993	0,07	0,13	0,20
1994	0,04	0,10	0,14

GRAFİK III-1



GRAFİK III-2



Tablo III-26'da kamu kesiminin planlanan ve gerçekleşen büyüklükleri verilmiştir. Bu rakamlara göre oluşturulan grafik III-3'ten de görüldüğü gibi 1977 yılına kadar gerçekleştirme rakamları planlananın gerisinde kalmıştır. 1982 yılından itibaren plan tekrar 1985 yılına kadar gerçekleştirme rakamlarının önündedir. 1990 yılına kadar plan ile gerçekleştirme rakamları birbirine yakın iken 1990 yılından sonra fark çok artmıştır.

Planlı dönemde gerçekleşen yatırımların sektörler ve kamu kesimi özel kesim itibariyle plan karşısındaki durumları yüzde olarak Tablo 111-27 ve Grafik III-4'de gösterilmiştir. Grafik III-4'te de görüldüğü gibi Tarım sektöründe özel kesim genellikle planın üzerinde, Enerji sektöründe kamu kesimi planın üzerinde özel kesim büyük ölçüde planın altında yatırım yapmıştır. Turizm sektöründe 1985-1990 arası hariç plana uyulduğu gözlenmektedir. Dikkati çeken diğer sektör konut sektörüdür. Bu sektörde her iki kesim de genellikle planın üzerinde yatırım yapmıştır.

Devlet, toplumun özel tasarrufuna, ulusal finansman olanaklarına daha küçük ölçüde ortak olarak özel sektöre daha büyük olanak sağlar.

1980 sonrasında devleti ekonomik alanda küçülterek özel kesimin faaliyet alanını genişletmek hususundaki isteklere rağmen devletin kamu gelirleri azalmamış, kamu harcamaları alanı daralmamış, ve devlet ulusal kaynakları daha büyük ölçüde ortak olan bir politika izlemiştir.¹⁵⁵

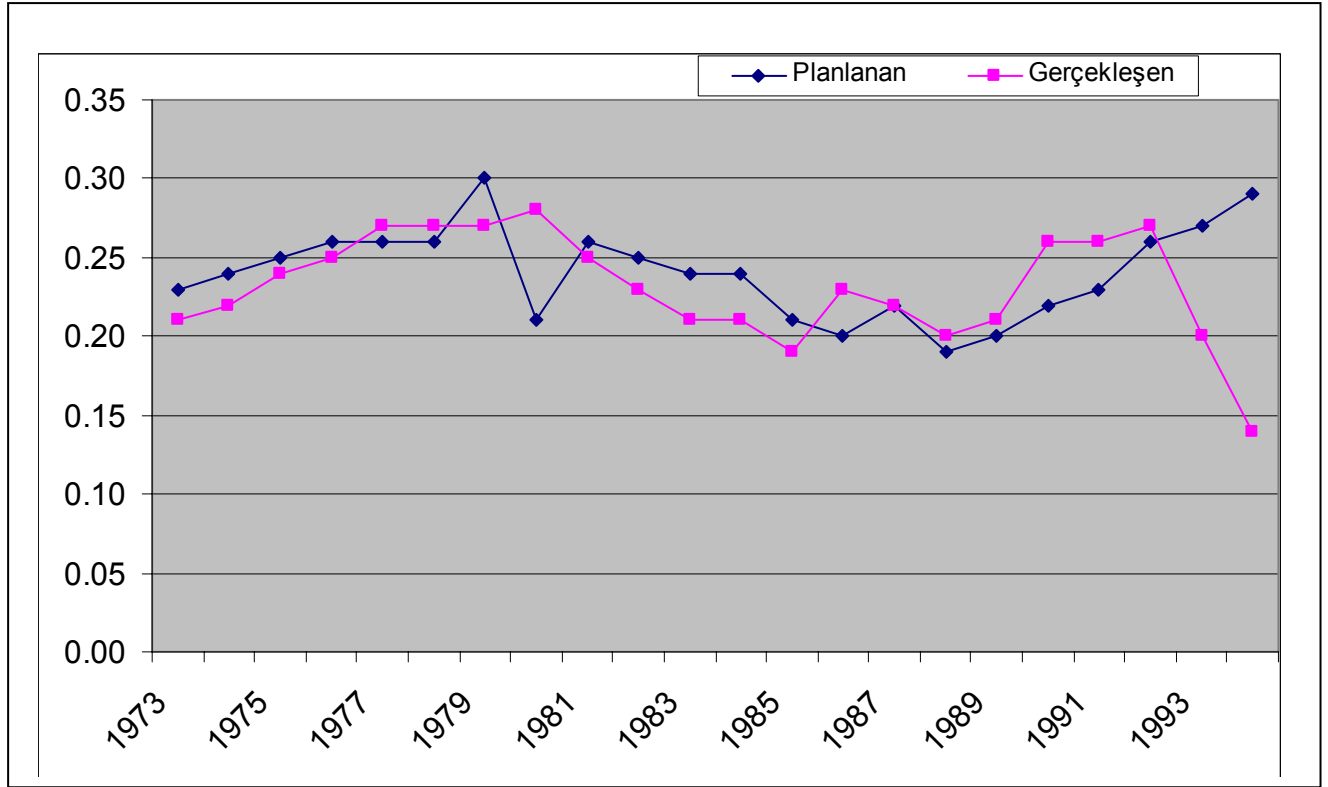
¹⁵⁵ A.Kılıçbay Türk Ekonomisinin son 10 Yılı, age, s.58

KAMU HARCAMALARININ GSMH İÇİNDEKİ GELİŞİMİNİN PLAN VE GERÇEKLEŞME DURUMLARI (Yüzde)

TABLO 111-26

YILLAR	KAMU HARCAMALARININ GSMH İÇİNDEKİ PAYI	
	Planlanan	Gerçekleşen
1973	0,23	0,21
1974	0,24	0,22
1975	0,25	0,24
1976	0,26	0,25
1977	0,26	0,27
1978	0,26	0,27
1979	0,30	0,27
1980	0,21	0,28
1981	0,26	0,25
1982	0,25	0,23
1983	0,24	0,21
1984	0,24	0,21
1985	0,21	0,19
1986	0,20	0,23
1987	0,22	0,22
1988	0,19	0,20
1989	0,20	0,21
1990	0,22	0,26
1991	0,23	0,26
1992	0,26	0,27
1993	0,27	0,20
1994	0,29	0,14

GRAFİK III-3

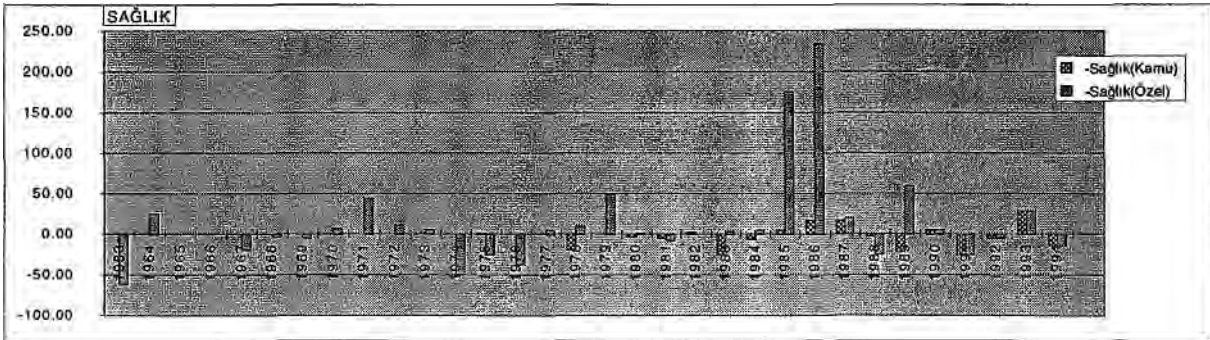
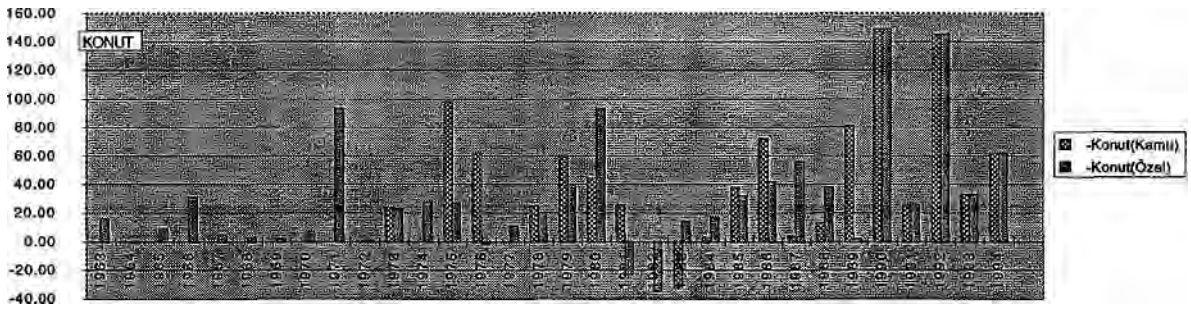
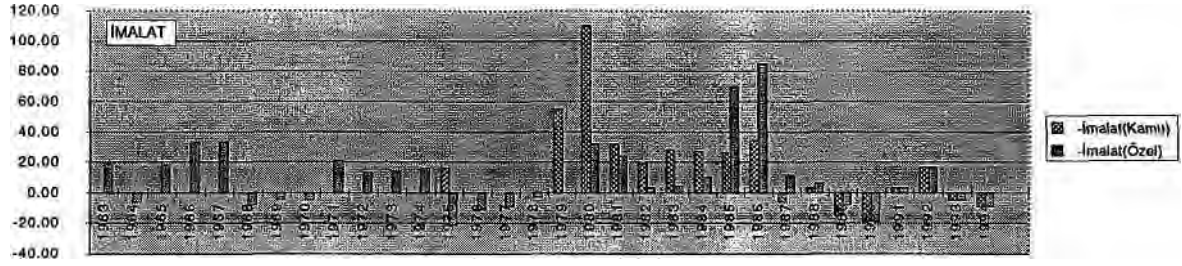
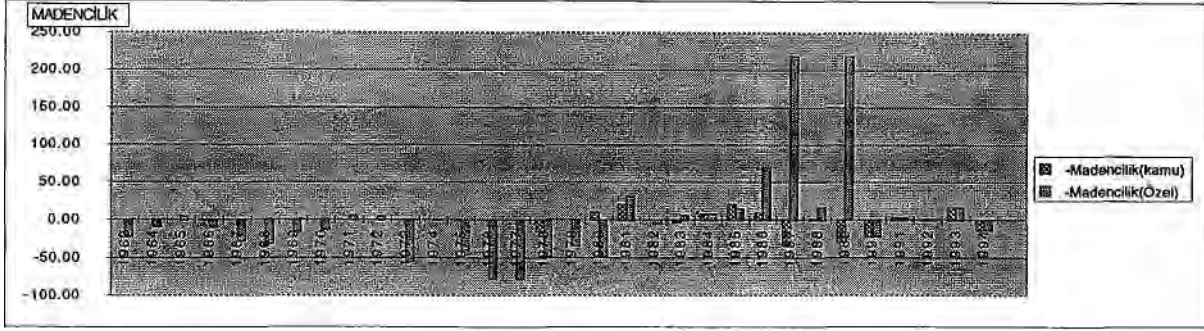


KAMU KESİMİNDE SEKTÖRLER İTİBARIYLA YAPILAN YATIRIMLARIN PLANLAR KARŞISINDAKİ GERÇEKLEŞME YÜZDESİ

SEKTÖRLER	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
-Tarım	-12	-18	-17	-13	-6	-10	772	-16	-32	-13	-14	-12	-7	-7	-19	-12	-4	8	-14	4	-17	-17	-17	-2	-3	-12	-5	-1	35	2	13	-3
-Madencilik	-19	-34	-2	13	-10	-4	6	24	-13	-29	-22	-25	-11	-9	-19	-15	-8	10	21	-9	-3	8	21	9	-34	1	-30	-22	3	1	16	-14
-İmalat	-36	-43	-64	-5	-12	1	14	1	-5	-12	-12	-18	16	-12	-34	0	55	110	32	19	28	27	26	34	-6	3	-15	-19	3	17	-5	-9
-Enerji	-27	477	-31	-31	-8	5	-5	4	-9	-10	-12	-7	-5	-8	-21	0	29	85	21	19	21	21	20	53	73	-40	29	-1	1	-14	-5	-2
-Ulaştırma	-7	-18	-11	0	13	5	17	3	2	21	18	6	1	1	5	11	21	44	6	13	11	35	53	24	13	-18	-14	8	14	27	37	3
-Turizm	79	-78	-72	45	-57	-10	-16	765	-23	-9	11	+24	-26	-40	-40	-25	-17	-11	-29	-46	-45	-5	17	265	69	-40	-55	-27	-3	-1	40	-11
-Konut	-56	-57	38	35	114	44	49	73	7	1	24	-8	98	62	-6	25	60	44	26	-17	-33	3	38	72	4	13	81	149	26	145	33	62
-Eğitim	-14	-9	-6	-3	-5	-5	-16	-21	-8	250	-23	-29	-24	-26	-45	-40	-37	-4	-10	17	-9	7	24	7	19	9	-20	7	-12	-3	38	-5
-Sağlık	-46	-20	-13	-11	-3	4	-3	-10	7	11	-2	+8	1	0	-27	-20	-14	-4	-5	2	-25	+7	5	17	16	-3	-22	5	-26	-5	29	-14
-Diğer Hiz.	20	2	-28	-32	-28	6	1	-22	-2	-6	8	-5	-9	-24	-8	0	9	40	399	-12	36	20	13	43	2	-9	-26	-5	0	-2	11	-15

ÖZEL KESİMİNDE SEKTÖRLER İTİBARIYLA YAPILAN YATIRIMLARIN PLANLAR KARŞISINDAKİ GERÇEKLEŞME YÜZDESİ

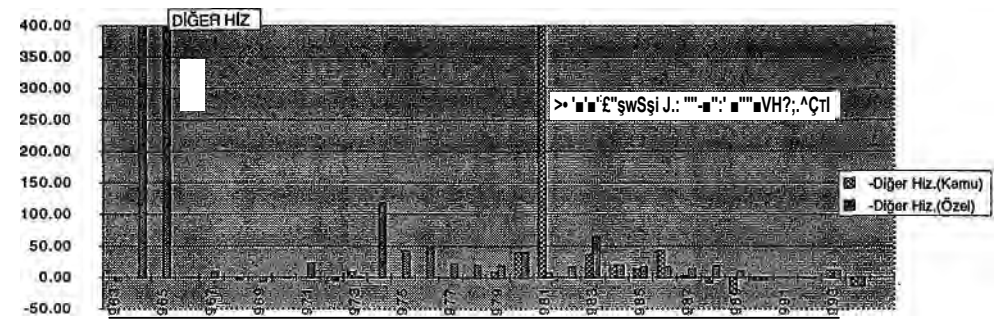
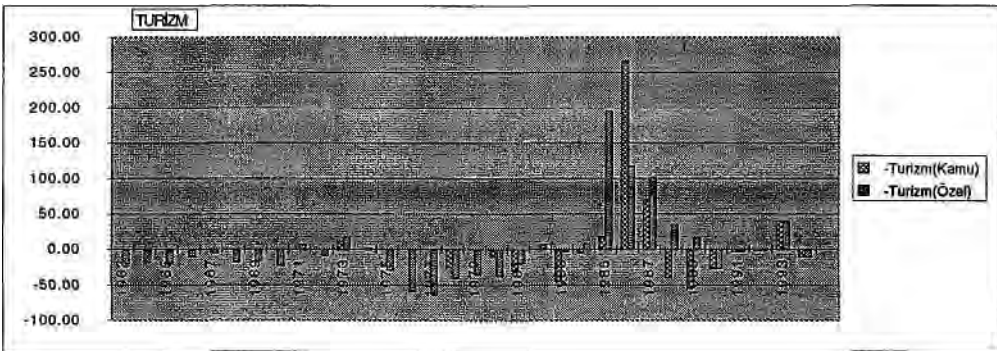
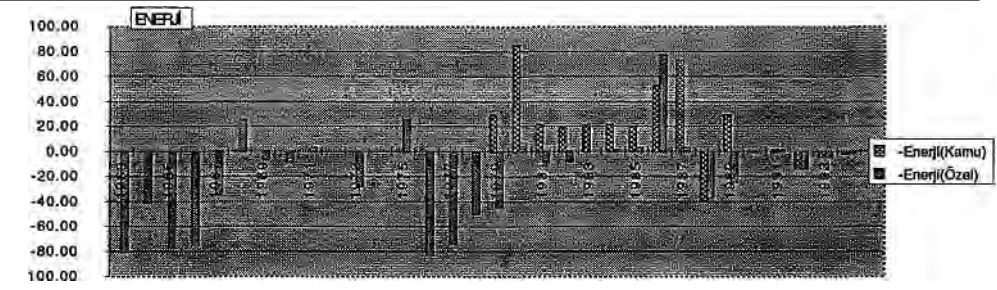
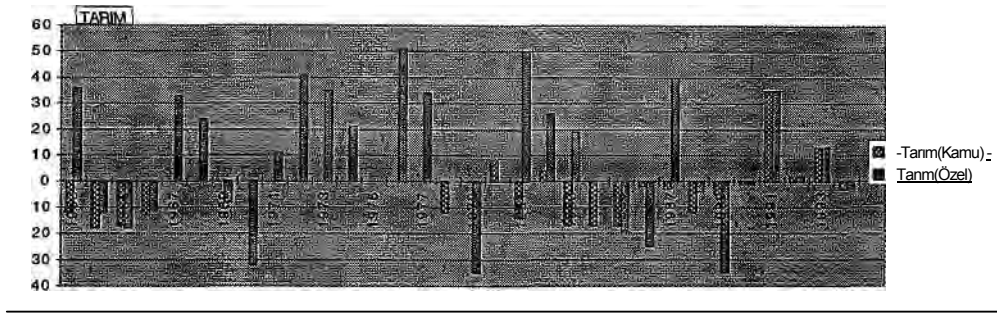
SEKTÖRLER	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
-Tarım	36	-12	-18	-11	33	24	-8	-32	11	41	35	21	0	51	34	0	-35	0	50	26	19	0	-19	-25	40	-4	-35	-1	35	2	13	-3
-Madencilik	-23	-9	5	-9	-28	+32	-16	-13	6	5	-56	1	-40	-78	-78	-50	-35	-49	32	-5	6	8	15	70	219	16	1414	-22	3	1	16	-14
-İmalat	19	-6	18	33	33	-8	-5	-5	21	13	14	16	-21	-11	-9	-3	0	32	24	3	4	10	70	85	11	6	-8	-19	3	17	-5	-9
-Enerji	-81	-41	-77	-75	-35	25	-7	-9	3	0	-28	0	25	-83	-74	-50	-45	7	-9	-8	0	1	3	77	3	-38	25	-1	1	-14	-5	-2
-Ulaştırma	215	103	29	40	4	-4	3	2	20	25	73	69	67	193	288	15	13	18	53	14	-17	0	18	0	99	19	2	8	14	27	37	3
-Turizm	-24	-19	-20	-10	-5	-18	-17	-23	6	-9	18	1	-30	-59	-64	-40	-35	-37	-19	6	-3	8	195	117	101	34	16	-27	-3	-1	40	-11
-Konut	16	-1	9	31	5	3	2	7	21167	1	23	28	27	-2	11	20	40	93	-23	-35	14	17	32	42	56	38	2	149	26	145	33	62
-Eğitim	-25	-5	50	0	-13	15	-5	-8	-21	250	14	1	7	-39	-24	0	67	45	-4	0	1	5	123	141	35	-4	20	7	-12	-3	38	-5
-Sağlık	-62	25	0	0	-20	-4	-5	7	44	11	5	-50	-26	-38	5	10	49	1	-8	0	3	5	175	234	20	-25	59	5	-26	-5	29	-14
-Diğer Hiz.	-6	1536	400	0	8	-4	-7	-2	22	-6	1	118	42	49	23	20	19	40	7	16	64	20	17	17	14	18	9	-5	0	-2	11	-15



NOT; Gerçekleşen yatırımların plan karşısındaki trendinin daha belirgin görünebilmesi için, aşağıdaki ekstrem değişkenlerin gerçek değeri en büyük takibeden değere düşürülmüştür.

-Madencilik 1989, Konut 1971, Diğer Hiz. 1964.1964

SEKTÖRLER İTİBARIYLA GERÇEKLEŞEN YATIRIMLARIN PLAN KARŞISINDAKİ DURUMU



Dördüncü Bölüm

Kamu Harcamalarının Gelişimi ve

Türkiye'de Kamu Kesimi Özel Kesim Ayrımının Sınırları

Son yüzyıllık zaman kesitinde piyasa ekonomisine sahip ülkelerde kamusal tüketim, yatırım ve transfer harcamalarının GSYİH veya GSMH içindeki payları dört veya beş kat artmış, ülkelere göre değişmekle birlikte % 30 ile % 50 oranlarına ulaşmıştır. Kamu harcamalarındaki artış, bu gelişmiş ülkelerde genel bir temayül halini almıştır.

I- Kamu Harcamalarındaki Artışın Açıklanmasına Tönelik

Teorik Çalışmalar

Kamu harcamalarının artma eğiliminde olmasını etkileyen etkenler nelerdir ve teorik olarak nasıl açıklanmıştır? Gerçek yaşamda karşılaşılan olgularla teorik açıklamalar arasında uyum var mıdır? Kamu harcamalarının artışı "görüntüsel" ve "gerçek" anlamda olmak üzere iki grupta ele alınmalıdır. Görüntüsel artışın başlıca nedenleri arasında, bütçe dışında yer alan harcama kalemlerinin bütçeye alınması, kamu hizmetlerinin para ile gördürülmesi, nüfus artışı ve genel fiyat düzeyinin yükselmesi vardır.

Bütçe dışında yer alan harcamaların bütçeye alınması, yani safi bütçeden gayrisafi bütçe anlayışına geçilmesi, görüntüsel anlamda bir artışı işaret etmektedir. *Bazı* hizmetlerin özerk kuruluşlar tarafından yerine getirilmesi durumunda, devlet bütçesinde tüm harcama ve gelirler yer almamaktadır. Yalnızca harcama ile gelir arasındaki fark merkezi bütçeye kaydedilmektedir. Gayri safi bütçe anlayışında ise sözkonusu hizmete ilişkin tüm harcama ve gelirler bütçede yer alacaktır. Bu da görüntüsel bir artışa sebep olmaktadır.

Nüfus artışından kaynaklanan harcama artışı ise toplam artışı ifade ettiği ölçüde gerçek anlamda bir artışı ifade etmemektedir. Gerçek artışın olabilmesi için kişi başına düşen kamu harcamalarının izlemek gerekmektedir. Bu bağlamda kamu hizmetlerin üretim maliyetlerinde bir artış kaydedilirse, kişi başına yapılan harcamada artış olması kaçınılmazdır. Özellikle de kamu hizmetlerinin niteliğinde bir yükselme olması ve de kamu hizmetleri alanının genişlemesi kişi başına düşen harcamaların artışına yol açabilmektedir. Az gelişmiş ülkelerde hızlı kentleşmenin sonucunda alt yapı yatırımlarının yenilenmesi ve modernizasyonu, kişi başına yapılan harcamaları artırdığı ölçüde gerçek anlamda bir harcama artışına neden olabilmektedir.

Genel fiyat düzeyindeki artış harcama rakamlarını yapay olarak

şışirmektedir. Ancak GSMH deflatörü aracılığıyla enflasyonist baskının rakamlarda yol açtığı çarpıtmayı ortadan kaldırmak mümkündür.

Kamu hizmetlerinin para ile gördürülmesi görüntüsel harcama artışına neden olan diğer bir neden olarak öne sürüldüğü görülmektedir. Eskiden birçok kamu hizmeti aynı mal alımları ve bedensel çalışma ile gördürülüp bütçede görünmezken, bugün bu tür faaliyetler çok azalmıştır.

Nihayet devletin statüsündeki değişmeler de görüntüsel artışa sebep olabilmektedir. Bazı devletlerin hudutları genişlemekte ve bu yüzden kamu harcamaları artmaktadır. Bu artış da görüntüsel bir artıştır. Özet olarak, görüntüsel artışlara neden olan etkenlerin etkileri ortadan kaldırıldığı zaman gerçek artışa ulaşılmış olmaktadır.¹

Kamu giderlerinin gerçek artış sebepleri olarak yukarıda belirtilen nüfusla ilgili açıklamanın yanında, devlet örgütünün genişlemesi, devletin ekonomik çabaları üstlenmesi, sanayileşme ve teknolojik gelişmeler ile savaşları sayabiliriz.

Kamu harcamalarının artışıyla ilgili olarak "gerçek" anlamda artış ve "görüntüsel" anlamda artış ayırımını yaptıktan sonra kamu harcamalarının artışıyla ilgili olarak geliştirilen teorilere geçebiliriz.

A-Maliyet Muhasebesi Yaklaşımı

Bu yaklaşımın temel hedefi nüfus artışının harcamalar üzerindeki etkisinin ortaya konulmasıdır. Tait ve Heller (1982) ve Heller ile Diamond (1990) hariç tutulursa, geniş bir harcama kategorileri aralığı üstünde; kamu bütçelerinde karşılaştırılabilir trend analizleri, gelişmekte olan ülkeler için yaygın şekilde yapılmamıştır. Bu araştırmacıların bulguları demografik değişimlerin en azından 1975'ten 1986'ya kadar, sağlık, eğitim ve sosyal güvenlikle ilgili artan kamu harcamalarıyla kesin olarak bağlantılı olduğu görüşünü desteklemektedir. Hızlı nüfus artışı ve sonraki demografik bağlantılar kamu harcamalarının, özellikle sağlık ve eğitim açısından önemli bir miktarda artışını izah edebilmektedir.²

B-Talep Yönlü Tartışmalar

Maliyet muhasebesi metodu zaruri olarak şu temel soruyu gündeme

¹ İlhan Özer, Devlet Maliyesi, Başbakanlık Yayınevi, Ank-1980

² David L. Lmdauer, Ann D. Velendchi, Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Harcamaları, Hazine ve Dış Ticaret Dergisi, Eylül-1993/3 s.69

getirir: Niçin toplum kamu sektörü tarafından kontrol edilecek bir hasıla artışını kabul etmekte veya bu artışa izin vermek istemektedir? Bu konudaki literatür bir pozitif devlet teorisini sunmaktadır. Talep yönündeki tartışmalar Wagner'in Kanununu, tercihe dayalı açıklamaları ve kamu tercihi teorileri olarak ifade edilen modelleri kapsamaktadır.

Gelir etkileri Wagner'in Kanununun, niçin bir geleneksel talep analizine uygun olması gerektiği ile ilgili rolü açıklama da belirgin bir faktördür.³

Wagner, İngiltere, İsviçre, Prusya, ABD ve Japonya'da kamu kesiminin 19. yy'da gösterdiği gelişmeyi inceleyen, gözleme dayalı amprik çalışmasını 1890'da tamamlamıştır. Wagner'a göre artan devlet faaliyetleri, en azından Batı Avrupa uygarlık sahnesindeki gelişen ülkelerde yapılan amprik gözlemler sonucunda ulaşılan bir sonuçtur. Bu artışın nedeni toplumun sosyal ilerleme isteği ve bunun sonucunda özel ve kamu kesimlerinin görece değişikliğe uğramasıdır. Devletin gelir kaynaklarının kısa vadede istenildiği ölçüde geliştirilememesi, harcamaların artışına da engel çıkarabilir. Ancak sosyal ilerleme istemine sahip olan insanlar uzun vadede de söz konusu güçlüğü yener.

Wagner gözlediği ülkelerde kamu harcamalarının artma eğiliminde olduğunu saptamıştır. Bu artma eğilimi ise, kamusal faaliyetlerin genişlemesi ve nitelik açısından değişikliğe uğramasından kaynaklanmaktadır. Yani kamu kesiminin GSMH içindeki payının açıklanması söz konusudur. Ne var ki, Wagner'in kamu harcamalarını GSMH'ya olan oranının artışını mı, yani kamu kesiminin görece boyutlarının genişlemesini mi, yoksa kamu kesiminin mutlak boyutlarındaki genişlemeyi mi ele aldığı açık değildir.

Wagner harcamaların GSMH'ya olan oranındaki değişimleri iktisadi ve siyasi etkenlerle açıklamaktadır. Yazar sanayileşmeyle birlikte giderek genişleyen piyasalar ile bu piyasalarda faaliyette bulunan ekonomik birimler arasındaki ilişkilerin daha karmaşık duruma geldiğini belirtmektedir. Bunun sonucu olarakta ihtiyaç duyulan ticari sözleşmeler ve yasalar düzenleyen bir adalet sistemi ortaya çıkmaktadır. Kentleşme ve nüfus yoğunluğunun artması ise dışsallıklara ve tıkanıklıklara yol açmaktadır. Bunların aşılması için ise kamunun düzenleyici müdahalesine ihtiyaç duyulmaktadır. Wagner böylelikle adalet, iç güvenlik ve banka hizmetleri gibi kamusal hizmetlere olan ihtiyacı açıklamaktadır. Eğitim, kültür, sağlık ve refah artırıcı hizmetlerden kaynaklanan kamusal harcamalardaki artış, talebin gelir esnekliğiyle açıklanmaktadır. Wagner'e göre bu tür hizmetlerin gelir esnekliği yüksektir. Yani, GSMH veya reel gelir arttığı zaman, bu hizmetlerden kaynaklanan kamu harcamaları da artacaktır. Bu ise kamu harcamalarının GSMH'ye oranının yükselmesine neden

³ David L. Lmdauer, Ann D. Velendchi, age, s.70

olacaktır.⁴

Bu kanun gelirlerin arttığı gibi, buna nispetle, ilk önce kentleşmenin ve sanayileşmenin teknolojik ihtiyaçlarından dolayı kamuya (devlete) olan talebin daha çok artacağını ileri sürmektedir. Bu tartışma transferden ziyade malların faydalılığı için daha caziptir. Özellikle sanayinin personel ihtiyacını karşılamak için talep edilen kamu hizmetlerindeki ve köprü, yol, liman vs. fiziksel altyapıyı ifade eden sosyal sabit sermayedeki harcama artışları gelir artışını geçebilir.

Diğer bir talep yönlü tartışma beğenilerle ilgili olmaktadır. Toplum artan bir şekilde kamu harcamalarını özel harcamaların üzerine tercih etmekte midir? Bu kanaat rekabetsiz kamu mallarına olan talep ile rekabetçi özel malların talebi arasındaki arıza farkı aşmaktadır. Daha büyük sorun bazı toplumlarda rekabetçi malların üretimini de kapsayan kamu üretimini tercih edip etmeyeceğidir. İsveç ve İsviçre'nin bir mukayesesi söz konusu olan bir meseledir. Her ikisi de kişi başına gelir seviyeleriyle karşılaştırılabilir olan karma ekonomilerdir. Ancak İsveç'teki GSYİH'ya göre kamu harcamalarının hakkındaki farklı tavırları etkilemede hakim olan ideolojilerden dolayı, farklı olan beğeniler kamu harcamalarındaki bazı değişiklikleri hesaba katmalıdır.

Wagner'in bu kuramı kamu harcamaların seviyelerindeki bazı değişiklikleri ve politik rejimlerdeki değişimleri (Şili ve Nikaragua'daki gibi) izleyen kamu harcamalarının paylarındaki değişimleri açıklamaktadır. Fakat ideolojinin kendisi, dönem boyunca muhafaza edilen birbirine uygun ideolojik durumları içine alan meselelerin çoğunda kamu harcamalarındaki artışların trendi için daha az anlayış göstermektedir.⁵

C-Arz Yönlü Tartışmalar

Arz yönünden en az iki tartışma mevcuttur. Birincisi, teknolojik değişmelerin farklı oranlarından dolayı verimlilik artışının hizmet dışı sektörlere göre hizmet sektöründe daha yavaş olduğuna karar veren Baumol (1967) tarafından tanımlanan verimlilik artışındaki dengesizliktir. Kamu üretimi hizmet yoğun olmaya eğilim gösterdiğinden beri, kamu tarafından sağlanan diğer mal ve hizmetlerin gerçek seviyeleri muhafaza edilirse, model kamu ürünlerinin artan maliyetlerini tahmin edebilir.

Peacock ve Wiseman (1961) İngiltere'de uzun dönem kamu harcamaları artışıyla ilgili çalışmalarında bazı açıklamalar getirmişlerdir. Feachok ve Wiseman'm analizi kamu harcamalarının belirlenmesinin siyasi teorisine dayanmaktadır. Yani hükümetler daha fazla harcamak, yurttaşlar daha fazla

⁴ Sinan Sönmez, age, s.9

⁵ David L. Lindauer, Ann D. Velendchi, age, s.71

vergi vermemek isterler ve hükümetler, yurttaşların isteklerine kulak vermek zorundadırlar. Bir başka deyişle, büyük bunalım, savaş ve açlık dönemleri dışında, kamu faaliyetlerini artıracak bir uygulama, her ülkede farklı olmakla birlikte tepkilere yol açmaktadır. Fakat bu olgu karmaşık, hatta çelişkilidir. Çünkü bir yönden bazı projeler lehine veya genel olarak harcamaların artması yönünde bazı gruplar baskı yaparken, diğer yandan, vergi yükünün artması yurttaşların direnmesine neden olabilir.

Normal dönemlerde vergiler ve kamu harcamalarındaki artış GSMH'nın artış eğilimiyle uyum içindedir. Ancak savaş ve sosyal çalkantıların olduğu dönemde kamu harcamalarında bir "sıçrama" gözlenmektedir. Bu durumda özel harcamalar büyük ölçüde yerini kamu harcamalarına bırakır.

Kamu harcamalarının "yer değiştirmesiyle" yukarı doğru bir tırmanış başlar ve artış eğiliminde bir harcama ortaya çıkar.

Savaş veya sosyal çalkantılar sona erdikten sonra, bir önceki dönemdeki ekonomik yapıya geri dönmek olanaksız gözükmektedir. Bunun nedeni yalnızca yurttaşların ortak mal ve hizmetlere yönelik taleplerinin artmasıyla açıklanamamaktadır. Savaşın veya bunalımın yalnızca vergilerle finanse edilmesi olanaksız olduğu için borçlanmaya başvurulmuştur, bu nedenle de artık borçların ödenmesi söz konusudur ve kaçınılmaz olarak harcamaların kısılması olanaksızdır. Aynı zamanda politikacıların ve yurttaşların katlanılabilir vergi yüküne ilişkin görüşleri de değişmiştir. Yurttaşlar korku ve moral çöküntüsü sebebiyle daha fazla vergiye katlanabilirler.⁶

D-Kalkınma Teorileri İle İlgili Tartışmalar

Ekonomide devletin üstlendiği rolün büyümesiyle ilgili bir diğer açıklama da kalkınma teorileriyle ilgili olmaktadır. 1940'lı yılların sonu ile 1950'li yılların başından beri, kalkınma modelleri gelişmekte olan ülkelerdeki serbest piyasa başarısızlığının büyüklüğünü vurgulamıştır. Halen yenileştirilerek dikkat konusu olan bazı eski teorilerin ifadesi daha ağırlıklı devlet imajını uyandırmaktadır. Eleştiri açısından asgari çaba, büyük itiş, dengeli büyüme, büyüme ile birlikte yeniden dağıtım ve temel ihtiyaçlar olarak böylesi programların tümü daha az değil, daha fazla devlet rolü ileri sürmektedir. Her ne kadar son on yıldır kalkınma teorisi çevre şartlarına (içinde bulunulan şartlara) uymayı değiştirmiş ve kalkınmanın lokomotif olarak serbest piyasalı devleti yerleştirmişse de, daha önceki, miras kalan teoriler çoğu gelişmekte olan ülkedeki kamu sektörünün büyümesini etkilemiş olabilir. Eğer bu kuramsal bilgilere, özel sektördekilere ziyade kamu

⁶ Sinan Sönmez, age, s. 13

sektörünün ihtiyaçlarından olan iki yanlı ve çok yanlı yardımların rolleri ile başarılı kapitalist ve sosyalist ülkelerdeki büyük ve artan kamu sektörlerinin etkilerinin ispatı eklenirse; sanayi ülkelerince telkin edilmemiş olsa bile, gelişmekte olan ülkelerdeki kamu büyümesinin söz konusu gelişmekte olan ülkeler tarafından desteklenmesinin sürpriz olmayacağı akla gelebilir.

Kısaca; net bir açıklamanın olması muhtemel değildir. Tıpkı sanayileşmiş ülkelerdeki gibi, ideoloji, bürokratik kontroller, demografik değişkenler, kamu mallarının gelir elastikiyeti ve kamu üretiminin artan maliyeti muhtemelen önemli faktörler olup, elbette yardım ve dış tavsiyenin etkileride bu faktörlere dahil edilebilir.⁷

Kamu harcamalarının gelişimini kalkınma teorisi ile inceleyen ekonomistlerden biride Olson'dur. Olson'a göre; iktisadi büyüme ile artırılan kamu harcamaları arasındaki ilişki ile ilgili ideolojik tartışma, sorunu çözmek için çok az açıklık sağlamaktadır. Devletin büyüklüğü ile ideoloji arasında açık bir ilişkinin yokluğuna bağlı olarak devlet ideolojisi ile sadece performans arasında güçlü bir ilişki olacak gibi görünmemektedir.

Aynı konuda Rostow'un gelişme (büyüme) modelinde beş temel aşama vardır: Geleneksel toplum, geçiş dönemi, hareket etme (take-off), olgunluğa yükselme, kitlesel tüketim dönemi. Rostow'a göre bu beş aşama tüm toplumlar için geçerli olmaktadır. Aşamalar incelendiği zaman kamu harcamalarının artış eğilimi de ortaya çıkmaktadır. Yani birinci aşamadan beşinci aşamaya geçiş sürecinde ekonomik kalkınma ve büyümenin sağlanması için kamu yatırımlarına önemli bir işlev tanınmaktadır. Kamu kesimi yol, ulaşım sistemi, sağlık ve eğitim hizmetleri ve alt yapısı, iç güvenlik ve adalet hizmetleri üretmekte bu alanlarda yatırımlara başvurmaktadır. Bu yatırımlar ekonominin "take-off" a ulaşmasında vazgeçilmez bir işleve sahip olmasının yanı sıra "take-off"un ötesindeki amaçlara geçişte de önemini korumaktadır. Ancak kamu yatırımları artık özel yatırımların yetersizliğini gidermektedir. Böylece, özel yatırımlardaki yetersizliğin "olgunluk aşamasına" geçişi engellemesi söz konusu olmamaktadır. Rostow, ekonomi olgunluk aşamasına ulaştığı zaman, alt yapıya yönelik kamu yatırımlarının sosyal nitelikli ve refah artırıcı etkilere sahip harcamalara dönüşeceğini belirtmektedir.

Musgrave ise büyüme ve kalkınma döneminde GSYİH içinde toplam yatırımların payı arttığı zaman kamusal yatırımların GSYİH'a oranının azalacağını ileri sürmektedir.

Uygulama sonuçlarından yola çıkarak yapılmış çalışmaların başında

⁷ David L. Lindauer, Ann D. Velendchi, age, s.73)

iktisadi büyüme ile kamu harcamaları seviyesi arasındaki ilişkiyi inceleyen Gould(1983), Saunders(1985) ve Smith(1985)'in çalışmaları gelmektedir. Bu üç ayrı çalışmada bir dereceye kadar farklı ülkeleri ve zaman periyotlarını kullanmışlardır. Smith ve Saunders daha yüksek kamu harcaması seviyesinin daha düşük büyümeyle ilişkilendirildiğini bulurken, Gould ılımlı bir pozitif korelasyon tesbit etmiştir. Çalışmaların hiç birisi önemli veya geniş şekilde anlaşılır değildir. Ve bütün sonuçlar istatistiksel yönden eksik veya analistlere duyarlıdır. Mesela, hızlı büyümesi ve kamu harcaması düşük olan Japonya'nın hariç tutulması halinde OECD ülkelerinde yüksek bir korelasyon bulunamamıştır.(8)⁸

Landau (1986) iktisadi büyüme ile kamu harcamaları seviyesi arasındaki ilişkiyi inceleyen çalışmasında değişken olarak GSYİH'daki yıllık, dört yıllık veya yedi yıllık artış ortalamalarıyla, 65 ülkeye dayanan daha geniş bir örneği sunmaktadır. Değişkenler, GSYİH'daki kamu harcamalarının üçer yıllık aralıklı ortalamaları, eğitime, savunmaya ve transfer ödemelerine, diğer kamu yatırım ve tüketimlerine aktarılmamış kısmı gibi uluslararası şartların, fiziki ve beşeri sermayenin üretim yapısının ve kaynakların, tarihi ve politik faktörlerin, nüfus ve iklim faktörlerinin değerlerini kapsamaktadır. Bu çalışmada sonuç olarak; eğitim harcamalarının etkisinin pozitif fakat önemsiz olmasına karşılık, büyüme üzerinde genel kamu tüketiminin negatif ve önemli bir etki yaptığını gözlemiştir.

Kişi başına gelirdeki artışı kamu harcamalarındaki artışla ilişkilendiren bir çalışma yapan Ram (1986) özel ve kamu sektörlerinin her biri için bir çift üretim fonksiyonu ile çalışmaya başlamış ve kamu sektörü katkısını özel üretiminde bir girdi olarak hesaba katmıştır. Bunlardan Ram, kişi başına gelirdeki artışın aynı dönemde yatırımın, nüfus artışının ve kamu harcamalarındaki artışın bir fonksiyonu olduğu şeklinde bir büyüme denklemi ortaya çıkarmıştır.⁹

II- Kamu Harcamalarının Gelişme Eğilimi

A- OECD Ülkelerindeki Deneyim

Milli Gelir Hesaplarında kullanılan harcamaların dar tanımına dayanan Kuznets (1966); GSMH'nın bir yüzdesi olarak kamu tüketiminin Avrupa ve Güney Amerika'da 1940'lı yıllara kadar, çoğu ülkelerde de 1950'li yıllara gelinceye dek çift rakama ulaşmadığını göstermiştir. (Tablo IV-2 Grafik IV-1) Tabloda görüldüğü üzere, daha önceki yıllarda, Amerika'nın harcamalarının milli gelirine oranı yavaşça artarken, Japonya ve bazı Avrupa ülkeleri 1929 gibi erken yıllarda, GSMH'larının % 20 ile % 30'unu kamu harcamalarına tahsis

⁸ David L. Lindauer, Ann D. Velendchi, age, s.75

⁹ David L. Lindauer, Ann D. Velendchi, age, s.78

etmişlerdir.

Kanada'da devletin ekonomideki payı 1955'de GSMH'nın % 26'si iken bu oran 1990'da % 45 olmuştur. Buna karşılık, İsveç'te devletin ekonomideki payı 1955'de % 27 idi ve izleyen 35 yılda % 62'ye yükselmiştir. Topluca, OECD ülkelerinin GSMH'ya ekonomideki payları 1990'da % 30'dan % 62'ye kadar yayılmıştır. (10)¹⁰

Sadece nihai noktaları dikkate alırsak, 1940 ve 1986 yılları itibariyle Amerika'nın kamu harcamaları, GSMH'nın bir yüzdesi olarak, % 18,4'ten % 35,3'e çıkmış, yani % 16,9'luk bir artış sözkonusu olmuştur. Bu artışın % 10,5'ini transfer harcamaları için, % 4,4'ünün savunma harcamaları için yapıldığı belirtilmektedir. Popüler bir fikre göre, artışın çoğu eyalet ve mahalli kesim harcamalarından (% 2,4) daha ziyade federal kesim harcamalarından (%14,5) ileri gelmiştir.

Bu dönem esnasında devletin savunmayı da kapsayan nominal alımları GSMH'nın % 6,4'ü civarında artmıştır. Fakat zımni fiyat deflatörü kullanılıncaya, reel alımlar % l'den daha az artmış ve sivil **alımlar** gerçekte % 3 azalmıştır.(11)¹¹

B- Gelişmekte Olan Ülkelerdeki Deneyim

1988 Dünya Kalkınma Raporu (Dünya Bankası 1988) hem GSMH'nın bir yüzdesi olarak merkezi kamu harcamalarını, hemde GSYİH'nın bir yüzdesi olarak kamu tüketimini vermektedir.

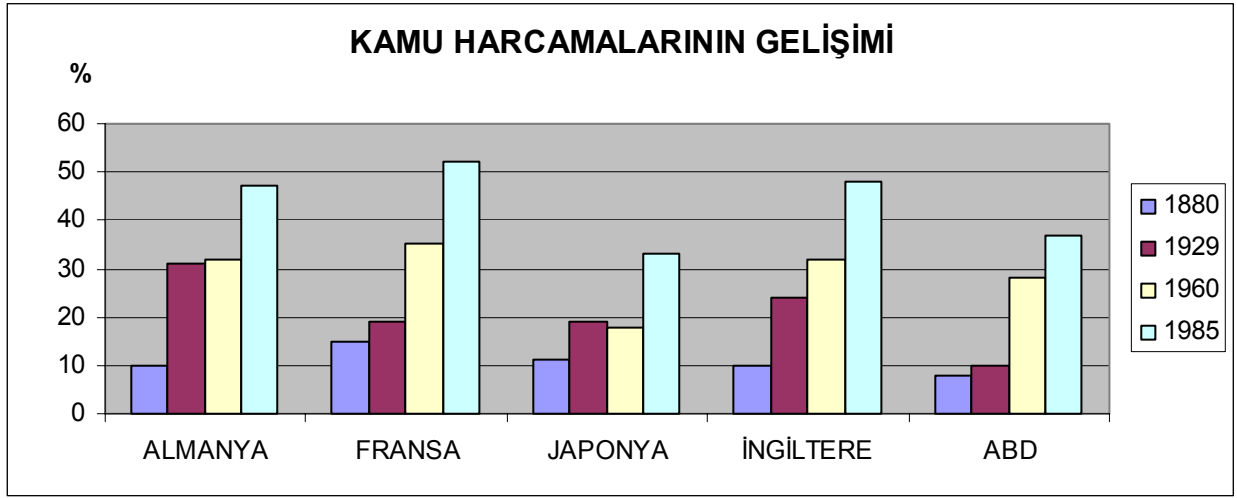
¹⁰ Orhan Şener, "Kamu Harcamaları Reformu", Maliye Dergisi, 1994-1,s.18

¹¹ David L. Lindauer, vd., age, s.63

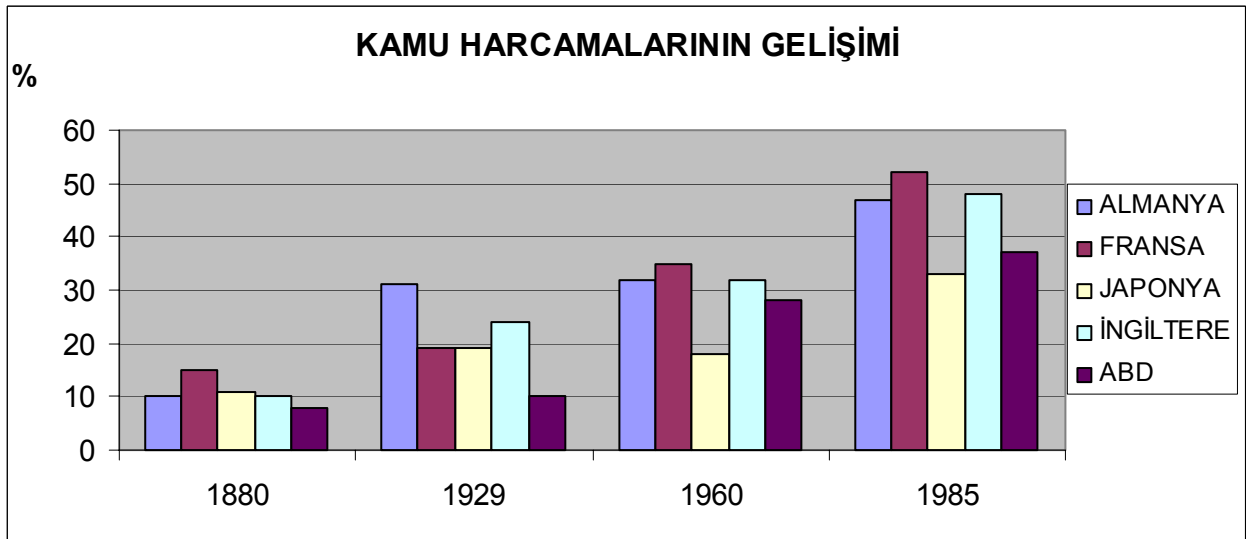
TABLO IV-2
GSMH'İN BİR YÜZDESİ OLARAK KAMU HARCAMALARININ
BAZI ÜLKELERDEKİ GELİŞİMİ

ÜLKELER	Dönemler			
	1880	1929	1960	1985
ALMANYA	10	31	32	47
FRANSA	15	19	35	52
JAPONYA	11	19	18	33
İNGİLTERE	10	24	32	48
ABD	8	10	28	37

GRAFİK IV.1-A



GRAFİK IV.1-B



KAYNAK; Hazine ve Dış Ticaret Dergisi, Eylül-1993

"1986 yılındaki kamu harcamaları (tüketim) verileri 1988 yılında Dünya Bankasında sıralanan 97 düşük ve orta gelirli ekonominin çoğu için elde mevcut tur."¹²

Bir grup olarak, gelişmekte olan ekonomiler kamu harcamalarına, endüstriyel piyasa ekonomilerinin yaptığından daha küçük bir pay tahsis etmektedir. Gelişmekte olan ekonomilerde 1986'da kamu harcamalarının (veya tüketiminin) ortalama değeri, endüstriyel piyasa ekonomilerinin % 40 (%19)'ma karşı % 27 (% 14) olarak oluşmuştur. (Parantez içindeki yüzdeler kamu tüketimini ifade ediyor.) Aynı zamanda, ülkelerce yapılan harcama paylarındaki aralıklar gelişmekte olan ülkelerde oldukça büyüktür, (bkz. Tablo IV.3)

"1986'da, gelişmekte olan ülkelerin % 82'sinde kamu tüketimi GSYİH'nın bir yüzdesi olarak çift rakama ulaşmıştı. 1980'de, Japonya ve İsveç daha düşük orta gelirli ülkeler olarak nitelendirilmişti. Söz konusu araştırmada gelişmiş olarak kabul edilen ülkelerde GSYİH'nın bir yüzdesi olarak % 6'dan % 15'e doğru sıralanan kamu harcamaları, önemli bir şekilde bugünkü orta gelirli ülkeler için belirtilen % 27'lik ortalamadan daha düşüktür. Halbuki kamu harcaması, Dünya Bankasınca sadece merkezi kamu harcaması olarak tanımlanmıştır. Her iki tanıma göre, tarihi mukayeselerde eğer kamu tüketimi için bir "kalkınma modeli" varsa, özellikle bu modelin güvenilir olmadığı ileri sürülmektedir."²

Son on yılda gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamaları önemli bir şekilde artmıştır. 1972'den 1986'ya kadar, daha düşük orta gelirli ekonomiler GSMH'nın bir yüzdesi olarak kamu harcamalarında % 12'lik bir ortalama artış kaydederken; düşük gelirli ve üst gelirli ülkelerdeki artışlar epeyce daha küçük olmuştur. Daha sınırlı kamu tüketimi ölçümüne göre, gelişmekte olan ülke hükümetlerince yapılan harcama da 1965'ten 1986'ya kadar artmış, ancak bu artış, endüstriyel piyasa ekonomilerindeki kadar fazla olmamıştır.

Endüstriyel piyasa ekonomilerinin tecrübesinin belirginliğine rağmen ayakta kalan gelişmekte olan ülkelerin kamu harcamalarındaki büyümenin bir boyutu, bazı durumlarda kamu harcamasının milli gelirin bir yüzdesi olarak azalmasıdır. Bununla beraber, vak'aların % 29'unda kamu harcaması GSMH'nın bir yüzdesi olarak azalmakta, vak'aların % 25'inde kamu tüketimi GSYİH'nın bir payı olarak düşmektedir. Eğilimin büyüklüğü önemlidir. Önceki kategorilerde düşüş % 4,7, sonrakinde % 3,5 civarındadır.

¹² David L. Lindauer, vd., age, s.63

¹³ David L. Lindauer vd., age, s.64

TABLO.IV-3

ÜLKE GRUPLARINA GÖRE MİLLİ GELİR İÇİNDEKİ KAMU HARCAMALARI

ÜLKE GRUBU (1986 yılı kişi başına Milli Gelir)	GSMH'nın Bir Yüzdesi Olarak		GSMH'nın Bir Yüzdesi Olarak	
	Kamu Harcamaları		Kamu Tüketimi	
	1972	1986	1965	1986
*Düşük Gelirli				
Ortalama	19	23	12	13
Genişlik Aralığı	Ağu.34	Haz.23	Haz.23	Tem.35
Gözlem Sayısı	23	30	30	31
*Orta Gelirin Altı				
Ortalama	15	27	11	14
Genişlik Aralığı	Eki.43	Ağu.56	May.34	Tem.45
Gözlem Sayısı	22	25	31	32
*Orta Gelirin Üstü				
Ortalama	25	27	12	14
Genişlik Aralığı	Ara.62	Tem.72	Tem.20	Ağu.31
Gözlem Sayısı	23	17	20	17
*Sanayileşmiş Piyasa				
Ortalama	28 .	40	14	19
Genişlik Aralığı	13-41	17-57	Tem.18	Eki.27
Gözlem Sayısı	18	18	19	19

Kaynak: Hazine ve Dış Ticaret Dergisi

Kısaca sonuç olarak;

-Gelişmekte olan ülkeler, OECD ülkelerine göre, kamu harcamalarına GSYİH'ların daha küçük bir yüzdesini tahsis etmektedirler.

-Kamu harcamaları düşük ve orta gelirli ülkeler arasında epeyce değişmektedir. 1986'da, GSMH'nın bir yüzdesi olarak merkezi hükümet harcamalarının aralığı % 7 ile % 72 iken; GSYİH'nın bir yüzdesi olarak kamu tüketimi % 7 ile % 45 arasındaydı. Bu değişmeler, sanayi ülkelerindeki gözlenmiş değerleri aşmaktadır.

-Sanayi ülkelerinin geçmişteki tecrübeleriyle karşılaştırıldığında, düşük ve orta gelirli ülkelerdeki hükümetler, kendi nisbi kalkınma devrelerinde GSYİH'nın çok daha fazla kısımlarını tüketmektedirler.

-Düşük ve orta gelirli ekonomilerdeki kamu harcamalarının artış oranı değişse de ve hatta birkaç durumda azalmış olsa da, devam eden genişleme standart olacak gibi görünmektedir.

-Mevcut veriler kamu malları için nisbi fiyat değişimleri hakkındaki katı sonuçlar çıkarma zorluğunu başarabilir, ancak artan birim maliyetleri kamu harcamalarındaki artışa katkı sağlayabilir.¹⁵

C- Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gelişimi

Türkiye'de kamu harcamaları sürekli bir artış eğilimi içinde olmuştur. Tablo IV. 1 ve grafik IV-1'in incelenmesinden de görüleceği gibi 1950'lerde toplam kamu harcaması 1.620 milyon TL' iken 1994 yılında 580.984 milyar TL' olmuştur. Aynı rakamlara dolar bazında bakıldığı zaman, kamu harcamalarının 578,57 milyondan, 19.581 milyar dolara yükseldiği görülmektedir. Bu, kamu harcamalarının 45 yılda yaklaşık 34 kat arttığını göstermektedir. Bu artışı oluşturan unsurlardan tüketim harcamalarına baktığımızda, 536,91 milyondan, 22.412 milyar dolara çıkıp, 1994 yılında 14.150 milyar dolara düştüğü görülmekte, kamu yatırımlarının 116,64 milyondan, 12.724 milyar dolara, 1994 yılında 5.431 milyar dolara düştüğü görülmektedir. Bu tüketim harcamalarının 26 kat, yatırım harcamalarının ise 46 kat artması demektir.

Kamu kesimi tüketimi ve kamu kesimi yatırım harcamalarının gelişimi Grafik IV.1'de ve Tablo IV-2'de gösterilmiştir. Grafikte siyah alan kamu kesimi yatırımını, beyaz alan kamu kesimi tüketimini ve siyah çizgi de toplam kamu harcamalarını vermektedir. Buna göre, 1974 yılına kadar sabit sayılabilecek bir miktarda bulunan kamu harcamaları, bu yıldan sonra hızlı bir yükselişe geçmiştir. Bu yükselişin temelindeki sebep önceki kısımda teorik açıdan incelenği gibi savaş harcamalarının kamu harcamalarını artırması olarak düşünülebilir. Yine aynı teorinin devamı olmak üzere savaş harcamaları sonucunda kamu harcamaları belli bir seviyeye sığmadığı için ileriki yıllarda bu seviye aşağı düşmemiştir.

1978 yılındaki finansman güçlüğü sonucunda bir düşme kaydedilmişse de

¹⁵ David L. Lindauer vd., age, s.64

kamu harcamalarındaki artış devam etmiştir. 1980 Askeri müdahalesinden sonra kamu harcamaları azalmaya başlamış ve çok partili demokratik hayata tekrar geçtiğimiz 1983 yılından itibaren yine artmaya başlamıştır. 1983-1989 döneminde dikkati çeken en önemli husus kamu yatırımlarının kamu tüketiminden daha fazla olmasıdır.

Kamu tüketimi ile kamu yatırımları arasındaki ilişki grafik IV-2 'de gösterilmiştir. Buna göre, 1974 yılına kadar tüketim harcamaları, yatırım harcamalarının önündeyken bu yıldan itibaren 1980'e kadar başa-baş bir oran oluşmuş ve 1989 yılında personel zamlarının da tesiriyle tüketim harcamaları yatırım harcamalarını geçmiştir. Bu tarihten itibaren kamu harcamaları, kamu tüketiminde meydana gelen aşırı artışın etkisiyle çok yükselmiş ve 1992 yılında kamu tüketimi, kamu yatırımından GSMH'in % 9 kadar bir farkla son yılların en yüksek farkına ulaşmıştır. (Grafik VI.2) 1993 ve 1994 yıllarında ekonomide meydana gelen daralma sonucunda hem yatırım hem de tüketim harcamaları hızla aşağı düşmüştür.

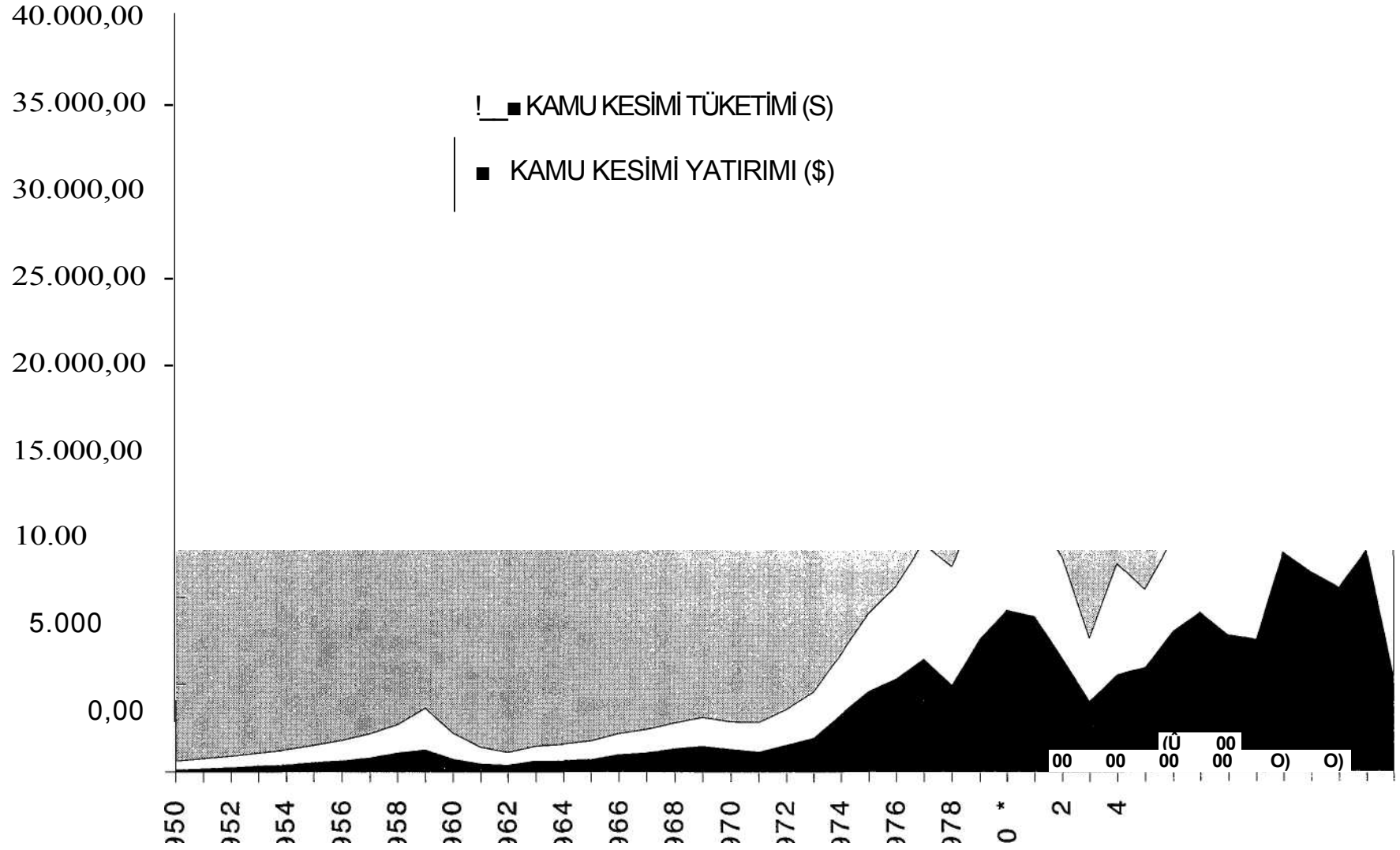
TABLO IV-1

cari fiyatlarda milyon TL/\$

YILLARA GÖRE GSMH İÇİNDEKİ KAMU KESİMİ, KAMU KESİMİ TÜKETİMİ VE KAMU KESİMİ YATIRIMLARININ GELİŞİMİ									
YILLAR	GSMH (TL)	GSMH(\$)	KAMU KESİMİ YATIRIMI (TL)2	KAMU KESİMİ YATIRIMI (\$)	KAMU KESİMİ TÜKETİMİ (TL)	KAMU KESİMİ TÜKETİMİ (\$)	TOPLAM KAMU (TL)	TOPLAM KAMU (\$)	KAMU/ GSMH
1950	9.694,2	3.462,21	326,6	116,64	1.503,36	536,91	1.620,00	578,57	0,167
1951	11.644,3	4.158,68	540,4	193,00	1.599,20	571,14	1.792,20	640,07	0,154
1952	13.389,3	4.781,89	748,1	267,18	1.808,32	645,83	2.075,50	741,25	0,155
1953	15.607,4	5.574,07	1.010,2	360,79	2.062,71	736,68	2.423,50	865,54	0,155
1954	15.914,5	5.683,75	1.056,0	377,14	2.435,76	869,91	2.812,90	1.004,61	0,177
1955	19.117,4	6.827,64	1.487,6	531,29	2.675,11	955,40	3.206,40	1.145,14	0,168
1956	22.047,0	7.873,93	1.837,4	656,21	3.179,89	1.135,67	3.836,10	1.370,04	0,174
1957	29.309,9	10.467,82	2.299,0	821,07	3.779,93	1.349,97	4.601,00	1.643,21	0,157
1958	34.999,9	12.499,96	3.038,0	1.085,00	4.478,60	1.599,50	5.563,60	1.987,00	0,159
1959	43.670,0	15.596,43	3.542,6	1.265,21	6.590,29	2.353,67	7.855,50	2.805,54	0,180
1960	46.664,3	9.222,19	3.695,3	730,30	7.437,80	1.469,92	8.168,10	1.614,25	0,175
1961	49.535,5	5.503,94	4.310,0	478,89	8.348,11	927,57	8.827,00	980,78	0,178
1962	57.592,0	6.399,11	3.689,0	409,89	6.550,00	727,78	10.239,00	1.137,67	0,178
1963	66.801,4	7.422,38	5.654,0	628,22	7.421,00	824,56	13.075,00	1.452,78	0,196
1964	71.312,8	7.923,64	5.817,0	646,33	8.325,00	925,00	14.142,00	1.571,33	0,198
1965	76.726,3	8.525,14	6.468,0	718,67	9.255,00	1.028,33	15.723,00	1.747,00	0,205
1966	91.419,0	10.157,67	8.995,0	999,44	10.498,00	1.166,44	19.493,00	2.165,89	0,213
1967	101.486,6	11.276,29	9.804,0	1.089,33	11.966,00	1.329,56	21.770,00	2.418,89	0,215
1968	112.493,4	12.499,27	11.956,0	1.328,44	13.065,00	1.451,67	25.021,00	2.780,11	0,222
1969	124.892,9	13.876,99	13.153,0	1.461,44	14.750,00	1.638,89	27.903,00	3.100,33	0,223
1970	147.776,1	13.031,40	14.628,0	1.289,95	17.653,00	1.556,70	32.281,00	2.846,65	0,218
1971	192.602,3	12.857,30	17.451,0	1.164,95	24.922,00	1.663,68	42.373,00	2.828,64	0,220
1972	240.809,2	17.200,66	21.780,0	1.555,71	27.950,00	1.996,43	49.730,00	3.552,14	0,207
1973	309.829,4	22.130,67	26.705,0	1.907,50	36.816,00	2.629,71	63.521,00	4.537,21	0,205
1974	427.097,5	31.084,24	45.031,0	3.277,37	47.000,00	3.420,67	92.031,00	6.698,03	0,215
1975	535.771,0	37.440,32	65.822,0	4.599,72	63.855,00	4.462,26	129.677,00	9.061,98	0,242
1976	670.038,0	42.247,04	83.753,0	5.280,77	84.615,00	5.335,12	168.368,00	10.615,89	0,251
1977	864.030,0	48.459,34	114.379,0	6.414,97	120.000,00	6.730,23	234.379,00	13.145,20	0,271
1978	1.290.723,0	52.255,99	121.500,0	4.919,03	168.900,00	6.838,06	290.400,00	11.757,09	0,225
1979	2.178.520,0	58.016,51	284.400,0	7.573,90	292.000,00	7.776,30	576.400,00	15.350,20	0,265
1980 *	4.432.700,0	58.301,99	702.000,0	9.233,20	544.100,00	7.156,39	1.246.100,00	16.389,58	0,281
1981	6.564.300,0	59.675,45	977.900,0	8.890,00	700.100,00	6.364,55	1.678.000,00	15.254,55	0,256
1982	8.721.800,0	54.172,67	1.044.600,0	6.488,20	939.400,00	5.834,78	1.984.000,00	12.322,98	0,227
1983	11.485.200,0	35.448,15	1.298.200,0	4.006,79	1.167.300,00	3.602,78	2.465.500,00	7.609,57	0,215
1984	18.375.000,0	50.342,47	2.021.800,0	5.539,18	2.331.700,00	6.388,22	4.353.500,00	11.927,40	0,237
1985	27.715.000,0	53.503,86	3.059.800,0	5.906,95	2.331.000,00	4.500,00	5.390.800,00	10.406,95	0,195
1986	39.177.200,0	58.560,84	5.342.600,0	7.985,95	3.552.600,00	5.310,31	8.895.200,00	13.296,26	0,227
1987	58.387.200,0	68.209,35	7.790.000,0	9.100,47	5.322.600,00	6.217,99	13.112.600,00	15.318,46	0,225
1988	100.154.300,0	70.680,52	10.990.000,0	7.755,82	8.814.700,00	6.220,68	19.804.700,00	13.976,50	0,198
1989	170.633.200,0	76.141,54	16.887.100,0	7.535,52	19.395.300,00	8.654,75	36.282.400,00	16.190,27	0,213
1990	287.254.000,0	104.456,00	34.677.000,0	12.609,82	39.962.000,00	14.531,64	74.639.000,00	27.141,45	0,260
1991	453.206.000,0	108.731,78	47.703.000,0	11.444,76	72.175.000,00	17.316,00	119.878.000,00	28.760,76	0,265
1992	779.462.000,0	113.552,03	72.373.066,0	10.543,31	136.732.000,00	19.919,12	209.105.066,00	30.462,43	0,268
1993	1.929.250.000,0	175.939,45	139.526.000,0	12.724,18	245.765.000,00	22.412,73	385.291.000,00	35.136,91	0,200
1994	3.887.903.000,0	131.039,25	141.610.000,0	4.772,87	418.750.000,00	14.113,70	560.360.000,00	18.886,57	0,144

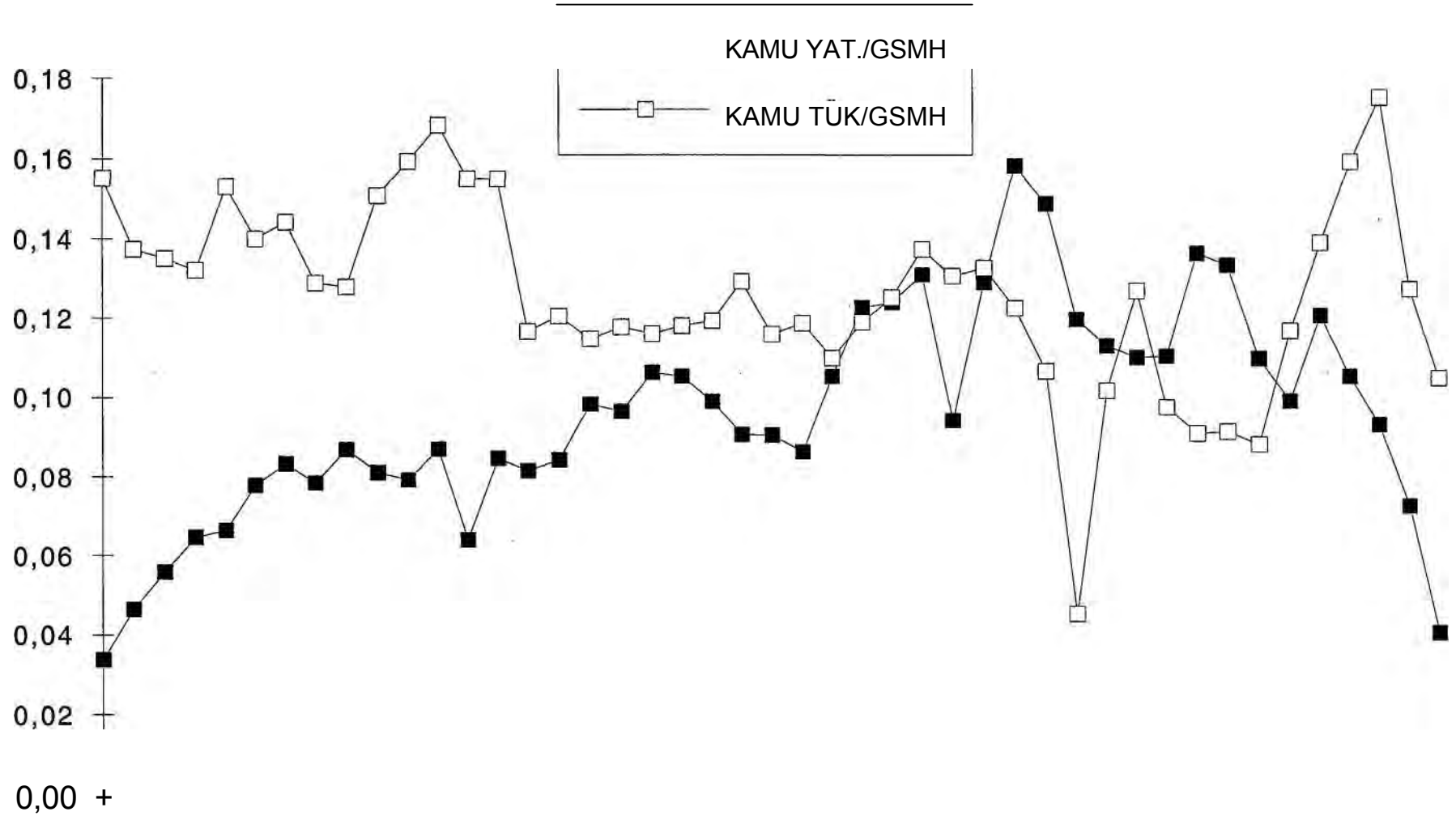
GRAFİK IV-2

KAMU YATIRIMLARI, KAMU TÜKETİMİ VE TOPLAM KAMU HARCAMALARININ GELİŞİMİ



GRAFİK IV-3

KAMU TÜKETİMİ VE KAMU YATIRIMININ GSMH İÇİNDEKİ GELİŞİMİ



III-Türkiye'de Kamu Kesimi Özel Kesim Ayırımın Sınırları

Gelişmemiş ülkelerde piyasa mekanizmasının iktisadi kalkınmayı başlattırmak ve teşvik etmek bakımından birçok zayıf taraflarının bulunduğu muhakkaktır. Geri kalmış ülkelerde mallara olan talebin sınırlı bulunması, buna mukabil birçok üretim ünitelerinin büyük çaplı tesisleri gerekli kılması, dolayısıyla karlı yatırım ve iş sahalarının bulunması zor olmaktadır. Bir çok üretim alanları, dış ekonomiler meydana çıktıktan sonra karlı olur. Zira gerekli altyapı yatırımları bulunmadan birçok yatırımlar gerçekleştirilemez veya gerçekleştirilseler bile, bunlar karlı olamaz. Bütün bu sebepler dolayısıyla bazı işlemleri kar güdüsüyle hareket etmeyen devletin yapması gerekmektedir.

Bu sebepten dolayı devlet harcamalarında görülen bu yaygın büyüme eğilimi, harcama artışının nereye kadar süreceği, bu konuda bir sınır çizmenin mümkün olup olmayacağı sorusunu akla getirmektedir. Devlet kesimi, ekonomideki kaynakların piyasa yerine siyasal karar verme mekanizmasıyla dağıtılması demek olduğuna göre böyle bir sınırın varlığını araştırmak, ekonomik açıdan, devletin ne ölçüde piyasa mekanizması yerine siyasal kararlarla mal ve hizmet dağıtabileceğini araştırmak demek olur.

Kamu harcamalarının ekonomide yaratılan ürün değerine bölünmesiyle bulunacak oran, bu harcamaların gelişmesi dolayısıyla harcamaların muhtemel sınırı hakkında fikir verebilecek bir gösterge olarak kullanılabilir. Böyle bir oranın gerek payına gerekse paydasına birbirinden oldukça değişik değerler konulabilir. Payda yer alacak değer, çokluk dar anlamda harcamalar olarak ele alınsa bile sorun bununla bitmeyecektir. Harcamaları oluşturan değişik kalemlerin herbirisi değişik nitelik taşıdığı için bunların paydaki değere sokulup sokulmadıklarına göre, bahis konusu oranın da iktisadi anlamı değişik olacaktır.

Gerçek devlet harcamaları, yalnızca siyasal kararlara bağlı kaynak dağılımını değil, fakat cari dönemin toplam üretimden kamu kesiminin istediği payı da belirler. Oysa transfer harcamalarında böyle bir talep yoktur. Ancak transfer harcamalarının değişik kategorileri arasındaki başkalıkları da gözden kaçırmamak gerekir. Bunlardan devletin sermaye malı elde edilmesine yol açanlar, cari dönemdeki üretime değilse de geçmiş dönemlerin üretime karşı devletin talebi demektir ve sonuçta kamu kesimi servetinin artışına yol açar. Bu bakımdan, karşılıksız transfer harcamaları kamu kesiminin üretimle ilişkili bir talebini ihtiva etmez. Ancak, doğal olarak, karşılıksız transferler de diğer devlet harcaması türleri gibi, kişiler için piyasa aracılığı olmadan, siyasal karar yoluyla

elde edilen gelir teşkil eder.

Kamu harcamalarının ekonomideki yerini gösterecek oranın payına yukarıdaki harcama türlerinden biri ya da birkaçı, tahlilin amacına göre konabilir. Paydaya konulacak değer ise milli hasılayı ifade eden kavramlardan birisi olacaktır. Bu kavramlar, GSMH ya da Milli Gelir gibi bir değer olabilir. Çok zaman, paya konulacak değer, paydada hangi değer bulunmasının daha anlamlı olacağını da belirler.

Bu anlatılan biçimde meydana getirilecek harcama- milli hasıla oranı kamu harcamalarının alt ve üst sınırını belirleyecektir. Bu sınırların "sıfır" ile "bir" arasında bulunacağı açıktır. "Sıfır" değeri devletin üretilen mallardan hiç pay istemediği, piyasa mekanizmasının kaynak ve gelir dağılımına karışmadığı bir durumu göstermektedir. Böyle bir hal gerçekte iktisadi açıdan devletin bulunmaması demektir. Transfer harcamaları, milli hasılanın düşük olduğu bazı ülkelerde fiilen sıfır olsa bile gerçek harcamaların iç ve dış güvenliği sağlamak v.s. gibi ilkel devlet görevlerini yerine getirme zorunluluğu nedeniyle, milli hasılanın bir kısmını almaması mümkün değildir. Şu halde, toplam kamu harcamalarının alt sınırı, bu oranın sıfırın üstündeki bir değeri ile başlar.

Harcama/milli hasıla oranının, teorik üst sınırı belirleyen "bir" değerine ne ölçüde yaklaşacağını saptayan başlıca iktisadi unsur işgücü arzıdır. Bahis konusu oranın değerindeki yükselişin işgücü arzı üzerinde yapacağı etki, ekonomik sistem bütünüyle felç edilmeden harcamaların bir yerden daha çok artırılmasını imkansız kılar.

Kapitalist yapılı bir ekonomide, kamu harcamalarının toplam üretime oranı büyüdükçe kişiler, piyasada serbest değişimler yoluyla elde edecekleri mal ve hizmet sayısının gittikçe azaldığını göreceklerdir. Bu durumda aynı hayat düzeyini koruyabilmek için piyasaya daha az gerek duyan tüketiciler daha az çalışmak isteyeceklerdir. Bu daha az çalışma arzusu, açıktır ki, kamu kesimince bir fiyat karşılığı olmaksızın sunulan mal ve hizmetlerin yarattığı gelir etkisini göstermektedir. Toplam devlet harcamalarının gerçek ve transfer harcamaları olarak bölüşünün bu sonucu değiştirmek açısından fazla önem taşımadığı söylenebilir. Yani kişiler gerçek gelirlerinin piyasadan gelmeyen kısmının, ister devletin doğrudan sunduğu mal ve hizmetlere bağlı olarak, isterse transfer harcamaları nedeniyle arttığını görsünler, sonuçta daha az çalışmak, daha az üretime katılmak isteyeceklerdir. 15

Kamu harcamalarına ilişkin bazı temel sorunların olduğu kabul edilmektedir:

-Kamu harcamaları hacminin belirlenmesi. Bir başka deyişle, kamu

¹⁵Özhan Uluatam, age, s. 154 .

bütçesi hacminin veya kamu ile özel sektör arasında optimum kaynak dağıtımının gerçekleştirilmesi,

-Harcama finansmanının bireyler veya gruplar arasındaki dağıtımı,

-Refahın optimum dağılımı, yani bireyler arasında özel mallar ve ortak hizmetlerin optimum biçimde dağılımının sağlanması,

Bu sorunları çözme veya bir başka anlatımla, optimum kamu harcamaları teorisi oluşturma çabalarının denge modelleriyle somutlaştığı görülmektedir.

Denge modelleri arasında birinci grubu oluşturan normatif yaklaşımın dayandığı temel postüla, tüketicilerin kamu hizmetleri üretimine ilişkin tercihlerini belirlemeleridir. Normatif yaklaşım çerçevesinde - denge modelleri serbest mübadele modellerine yaklaşmaktadırlar. Bu yönelim iki aşamada oluşmaktadır:

-Gruplara dayalı modelden bireylere dayalı bir modele geçiş vardır. Söz konusu aşamayı Lindahl Wicksell'in kısmi denge modelleri temsil etmektedir.

-İktisadi araçlarla incelenen siyasal bir modelden, siyasal kurumların çevre sardığı bir mübadele modeline geçiş vardır. Bu aşamayı ise Bowen'in kısmi denge modeli ve Samuelson'un (ve de izleyicilerinin) genel denge modeli temsil etmektedir.

Teorik kısımlara kısaca değindikten sonra Türkiye'deki kamu harcamalarının sınırı konusuna geçebiliriz.

Türkiye'nin ekonomik sistemi yıllardan beri tartışma konusu olmuştur. Bazı düşünürler karma ekonomiyi, kapitalizmden sosyalizme geçici bir sistem olarak düşünür ve bunun kalıcılığına inanmaz. Hatta karma ekonomi sisteminin bir prensibi bunu devam ettirici bir kuvvetin olmadığını belirtmektedirler. Bunun tam aksi olan fikirler çok daha fazla miktarda ortaya sürülmüştür.

Belirli bir süre içinde, kamu teşebbüsünün kapsamı hükümetin idari, teknik ve yönetici imkanları ile sınırlıdır. Şu halde belirli bir kalkınma modeli kabul edildikten sonra, bunu gerçekleştirecek kamu ve özel teşebbüs karması ideolojik mülahazalardan çok objektif esaslarla tayin edilir.

Karma ekonominin pragmatik (faydacı, günlük zaruretlere göre ayarlanan) bir sistem olduğu genellikle ileriye sürülen bir fikirdir. Karma ekonomi zaruretlere çıkmıştır. Bunu milli ekonomimizi geliştirmek, içinde bulunduğu zorluklardan kurtarmak için, kamu sektörü ile özel sektörün işletmecisi olarak iç içe bulunduğu ve devletin ekonominin genel gidişini etkileyecek, ekonomiyi belirli amaçlara yöneltecek kararları aldığı ve uyguladığı bir sistem olarak kabullenmek lazım geliyordu.

Türkiye'nin bu sisteme gidişinin tarihçesi daha önceki konularda belirtilmişti. Tarihçenin ve uygulamanın tetkiki sonucunda, Türkiye'de karma

ekonominin pragmatik açıdan mı yoksa doktriner açıdan mı ele alındığını söylemek kolay değildir. Gelişmemiş ekonomilerde karma ekonomiye daha ziyade doktriner açıdan bakıldığı söylenebilir.(16)

Karma ekonomimizi pragmatik bir açıdan ele alınca, karma ekonomideki kamu işletmeleri ile özel kesim işletmeleri arasında bir sınır çizmek imkanı doğmaz. Nitekim, madem ki, karma ekonomi belirli tarihi şartlar altında ekonomiyi belirli bir yere yöneltmek gayesini güder, öyleyse bu gaye en önemli gayedir ve buna ulaşmak için kamu sektörüne sınır tanımak, sistemin mantığına uymaz.

Bununla beraber iki sektör arasında sınır çizmenin zarureti vardır. Bu konuda çeşitli teklifler mevcuttur. En fazla dikkate alınan teklifler ve genel ölçü şudur. Özel sektör:

- Yatırım büyüklüğü,
- Yatırımın riski ve ileriye tam olarak görememe,
- Bilgisizlik,
- Hiçbir teşvikin yeterli olmadığı, gibi sebeplerle bazı sahalara

giremez veya girmek istemez. Kamu işletmeleri bu gibi sahalara girmelidir.

İki sektör arasındaki sınırı çizme bakımından en çok işitilen diğer bir teklif şudur:

Ferdin kar düşüklüğü veya sermaye noksanlığı sebebiyle girmek istemediği, bununla beraber memleketin kalkınması açısından lüzumlu bulunan yatırımları devlet yapar ve işletir. Devletin iktisadi işlere müdahalesini ve devletçiliği bu şekilde anlayınca hallolunması imkansız bazı problemlerle karşılaşmak normal olduğu gibi, aynı prensip devlet müdahalesinin her gün artması neticesini doğurur.

İki sektör arasında sınır çizerken başka bir prensip aranması zarureti vardır. Şu halde şimdiye kadar esas alınan devletçilik prensibinden farklı bir prensibi aramalıyız. Ancak bu takdirde özel teşebbüsü devlet istilasından kurtarmak mümkün olacaktır. Devletin eğitim, milli savunma hizmetleri vb. gibi vazifeleri yanında bugün tam çalışmayı ve iktisadi gelişmeyi temin gibi çok önemli vazifeleri vardır. Bu vazifeleri yerine getirmek için iktisadi hayata müdahale etmek zorundadır. Yalnız şu var ki bu müdahalelerini yaparken özel teşebbüsün faaliyet sahasını daraltmamalı bilakis özel teşebbüsü teşvik etmelidir. Devletin müdahale sahası tahdit ve tesbit edilirken ferdin yapamadığını devlet yapar esasından hareket etmiyeceğimize göre hangi esastan hareket edilecektir?

¹⁶ Zeyyat Hatipoğlu, Cumhuriyet Rejiminde Türkiye Ekonomisinin Gelişmesi, Yalkm Matbaası, İstanbul-1974, s.371

Bilindiği üzere ülkenin ekonomik geriliği üzerinde tesirli bulunan bazı sebepler (sermaye birikiminin az olması dolayısıyla optimum işletme büyüklüğüne ulaşamama, modern teknik usuller konusundaki bilgisizlik, kalifiye elaman sıkıntısı vb.) mevcuttur. Bu sebepler ortadan kaldırıldığı takdirde iktisadi gelişmenin hızlanacağı söylenebilir. O halde devlet yalnız bu sebeplerin ortadan kaldırılması ile ilgilenmelidir. Şüphesiz iktisadi gelişme, her çeşit iktisadi faaliyetin ahenkli bir şekilde gelişmesi ile mümkün olur. Belirli bir gelir seviyesine sahip memleket halkının çok çeşitli mal ve hizmet talep etmesinden tabi birşey yoktur. Halen uygulanan devlet müdahalesi prensibi her çeşit faaliyetin ahenkli bir şekilde gelişmesini temine yönelik bir devlet müdahalesidir. Halbuki teklif olunan devlet müdahalesi, çeşitli faaliyetin ahenkli gelişmesini piyasa mekanizmasına ve özel teşebbüsün inisiyatifine bırakmaktır. Devlet bütün sahaların gelişmesi meselesi ile meşgul olmamalı, gelişme bakımından önleyici telakki edilen bazı engellerin ortadan kaldırılmasını temin etmelidir. İktisadi gelişme planı da, bizde halen tatbik edildiği gibi milli ekonominin bütününe değil, gelişme için engel teşkil eden amillerin ne şekilde ortadan kaldırılacağını ön görmelidir. (17)

O halde devlet yatırımları miktar itibarıyla ne kadar olmalıdır?

Bunun cevabı vermek son derece güç olmakla birlikte bazı esasları tesbit etmek mümkündür:

-Finansman konusunda: devlet, karma ekonomi düzenini esas almış ve uzun bir vadede özel teşebbüsün yaşamasına engel olmak istemiyor ise, yapacağı yatırımların finansman şekline dikkat etmelidir. Özel teşebbüs tarafından yeni firmaların kurulması, mevcut firmaların geliştirilmesi için sermayeye ihtiyaç vardır. Her yıl ülkede bir miktar tasarruf yapılmaktadır. Bu tasarrufu kullanmak bakımından devlet ve özel sektör rakip durumdadır. Biriken tasarrufun büyük payını devlet aldığı takdirde özel sektörün gelişmesine imkan yoktur. Günümüzde yüksek faiz oranlarıyla devlet piyasaya sürdüğü hazine bonusu ve tahvillerle, tasarrufları çekmekte bu da özel sektörün gelişimini olumsuz etkilemektedir.

-Fiyat istikrarı: Devlet yatırımları fiyatlar genel seviyesindeki istikrarı bozmıyacak seviyede olmalıdır. Fiyat istikrarı ülkemizde sağlam esaslara dayanan özel teşebbüsün gelişmesi için en gerekli ortamı temin eder. Bu bakımdan devlet yatırımları fiyat artışına (veya azalışına) sebep olmayacak bir

¹⁷Zeyyat Hatipoğlu, age, s.374

seviyede muhafaza edilmelidir. Günümüzde devlet yatırımlarına ve harcamalarına baktığımızda enflasyonun temel kaynağının bütçe açıkları olduğu kabul edilmekte olup, bu da özel sektörün gelişmesini olumsuz olarak etkileyen unsurlardan bir diğeridir.

-Likidite Temini: fiyat istikrarının temini yeterli değildir. Ayrıca milli ekonominin likiditesini belirli bir seviyede muhafaza etmek mecburiyeti vardır. Burada likiditeden kasıt, kısa bir zaman içinde istenilen kaliteye sokulabilecek sermayenin mevcudiyetidir. Günün ihtiyaçları, milli ekonominin durumu göz önüne alınarak devlet ve özel teşebbüs istediği sahalara sermayenin gitmesini temin edebilmelidir. Bu konuda kullanılacak sermayeye likit veya serbest kapital denir. Son yıllarda likit sermaye azalmıştır. Özel sektörün gelişmesi için bu tür sermayenin üst düzeye çıkarılması gerekmektedir.

-Özel sektörle eşit şartlarda sermaye temini: Devlet sermaye yatırımlarını öyle bir şekilde muhafaza etmelidir ki, özel sektör ile eşit şartlar ile sermaye talep etsin. Halen devlet sektörünün finansmanı ya bedava veya özel sektöre oranla çok ucuz maliyetler ile yapılmaktadır. Devletin finansman piyasasından özel sektörle eşit şartlarda yararlanması gerekirken, uygulamada bu tamamen farklıdır. Devlet yatırımının finansmanını bazen kağıt para basarak, bazen de sosyal sigorta ve emekli sandıklarından çok ucuz maliyetle finansman temin ederek sağlanmaktadır.

-Ekonomik hayata müdahale: ekonomik hayata müdahale mümkün mertebe dolaylı yollarla yapılmalı ve devlet direkt olarak ekonomiye müdahale etmemelidir.(18)

¹⁸ Zeyyat Hatipoğlu, age, s.379

ÖZET, YARGI VE ÖNERİLER

Özet:

Bütün dünya ülkelerinde olduğu gibi Türkiye'de de siyasi iktidarlar kamu kesimi-özel kesim ilişkilerine yön vermişlerdir. Cumhuriyetin kuruluşundan sonra iktidara gelen hükümetler döneminde söz konusu ilişki belirginlik kazanmıştır. Ekonomide devletçilik felsefesi bu dönemde krıtalleşmiş ve bu da kamu kesimi-özel kesim işbirliğine yön vermiştir. Devlet eli, devlet sermayesi ve devlet işletmeciliği ile sanayileşme bu yeni felsefesinin ürünü olmuştur.

Sonradan karma ekonomi adını alan bu model çerçevesindeki kamu özel işbirliğine göre, devlet büyük sermayeyi, belli bir düzeyde teknolojiyi ve yönetim bilgisini gerektiren sanayi dallarının kurulup işletilmesini ve finanse edilmesini üslenecek, geri kalan ekonomik faaliyetlerle özel kesim ilgilenecektir.

1950'ler sonrası, Türk ekonomisinde kamu-özel ilişkilerine başka bir biçim getirdi. 1950 sonrası siyasi iktidarı, serbest piyasa modelinin gücünü, ekonomik gelişme aracı olarak kullanmayı benimseyen bir ekonomik felsefeye sahipti.

1960'lar sonrası kalkınma planlarının kabulü, Planlama Teşkilatının kurulması devlet-ekonomi ilişkisinde büyük bir yenilik getirdi. Fakat siyasi iktidar planların iktidarın insiyatifini kısıtlayacağını düşündü, özel kesimde, planın serbest piyasa modeli ile bağdaşmayacağı görüşüne sahipti. Sonuçta plan olabilecek etkinlikten çok daha az bir etkinliğe sahip oldu.

1980 sonrası siyasi iktidarları, Türkiye'de tam olmasa bile var olan serbest piyasa modelini, engellerden, kontrollerden arındırarak pür bir hale getirmeyi amaçlamıştır. Bu hedefler belli ölçüde gerçekleştirilmekle birlikte yeterli olmamıştır.

İçinde bulunduğumuz yıllarda devlet finansman sıkıntısı içinde olduğundan alt yapı yatırımlarını özel kesime devretmek için bazı kanuni düzenlemelere gitme yolundadır.

Yargı:

Gerek kalkınma planlarında gerekse planların sözkonusu olmadığı dönemlerin ekonomi politikalarında açık bir biçimde benimsenen "karma ekonomi" anlayışına rağmen Türk ekonomisinde ne kamu sektörünün ne de özel sektörün payları ve yerleri tam ve tutarlı bir biçimde belirlenememiş ve, bu nedenle bu iki sektör Türk ekonomisinde birbirlerini tamamlama

yerine birbirlerine rakip olmuşlar ve faaliyetlerde çoğunlukla birbirlerini olumsuz bir biçimde etkileyebilmişlerdir.

Sözkonusu ilişkinin kurulamamış olması ve devletin, zaman zaman da olsa, ya kamu kesimi lehine ya da özel kesim lehine bir tutum ve davranış içine girmesi gerek ekonomi kurallarına gerekse Anayasa ile kalkınma planlarının ruhuna uygun düşmemektedir. Kamu kesimi ile özel kesimin Türk ekonomisindeki rollerinin ve yerlerinin bilinmemesinden ve bu kesimlerin "nerede", "nasıl", "ne ölçüde", "ne zaman" ve "ne biçimde" ekonomik faaliyette bulunacaklarının saptanmamasından ileri gelen bu durum ise hem Türkiye'nin ekonomik ve sosyal gelişmesini güçleştirmekte ve geciktirmekte hem de içinde bulunulan çok çeşitli sorunları çözümlenemeyen bir hale getirmektedir.

Nitekim "devletçilik" ilkesinin ısrarla benimsendiği ve uygulandığı dönemlerde kuruluş esasları dışına çıkan kamu işletmeleri, özel teşebbüsün yapabileceği alanlara da el atmışlar ve karlılık gösteren alanlara özel teşebbüsle rekabet ederek onun teşebbüs cesaretini kırmışlardır. Ayrıca kamu işletmelerinin büyük bir çoğunluğu genellikle: "uygun olmayan yerler" ile "optimum büyüklükte olmayan işletmeler" halinde ve gerekli araştırmalar ile gerekli hesaplar yapılmadan daha çok karlı görülen alanlarda kurulmuşlardır.

Keza, aynı hatalı tutum 1960'lı yıllarda başlayan Planlı dönemde de görülmüş ve devlet, kamu ve özel kesimin yanyana bulunduğu karma ekonomi kurallarına aykırı davranışlarda bulunarak iktidardaki siyasi partinin ekonomik politikasına göre bazen kamu kesimine bazen de özel kesime özel bir ağırlık kazandırarak ekonominin tutarlı ve olması gereken süreç içinde çalışmasını engellemiştir.

Öneriler:

1980'lerde Türkiye'nin eriştiği ekonomik gelişme seviyesi, 1995'lerde kamu kesiminin karşı karşıya bulunduğu finansman açığı ve KiT'lerin piyasaya dayanan karma ekonomi yaklaşımına aykırı kullanılmış olduğu gerçekleri karşısında, iki sorunla karşı karşıya bulunmaktayız. Birincisi, uzun vadeli olup Türk Ekonomisinde, bundan böyle devlet teşebbüslerinin rolü ve takip edilecek karma ekonomi politikası ile ilgilidir. İkincisi ise, daha kısa vadeli olup, mevcut KiT'lerin akıbeti ve iyileştirilmesi olup konumuz dışındadır.

Uzun vadede, Türkiye Ekonomisinde devlet teşebbüslerinin yerleri ve fonksiyonları ne olacaktır? Herşeyden önce konunun incelenmesi sırasında ortaya konulduğu gibi, söz konusu teşebbüsler, geçmişte Türkiye Ekonomisini geliştirmekte, sürüklemekte ve bölgeler itibariyle dengelemekte önemli bir çok fonksiyonu yerine getirmişlerdir. Eğer bunlar, rantabl çalışmaya devam

etselerdi veya konu içinde bahsedilen siyasi müdahaleler yapılmasa idi, Türk Ekonomisine katkıları büyüyerek devam ederdi. Ama Türkiye'nin siyasi ve sosyolojik yapısı dikkate alınarak bakıldığında; devlet teşebbüsünün, politik ve ideolojik müdahaleden tamamen uzak kalarak, sadece ekonomik ve prodüktif kıstaslara göre kurulması ve çalışması, mahiyeti ve bünyesi itibariyle mümkün müdür? Eğer bu sorunun cevabı olumsuzsa, o halde, şayet Türkiye'nin bugünkü ortamında devlet teşebbüsünün şu veya bu rolü olabileceğini kabul edersek dahi yenilerini kurarken bunları ne kadar ıslah edersek edelim zararlar veya az bir karla çalışacağını kabul etmek gerekmektedir.

Bilindiği gibi Cumhuriyetin kuruluşunda özel sektörün sermaye, bilgi, beceri, teknoloji bakımından güçsüz ve bölgelerarası kalkınmayı da gerçekleştirecek aşamada olmadığı gerekçeleriyle devlet ekonomideki yerini almıştı.

1990'larm ortasına gelindiğinde, ekonomik ve kurumsal açıdan, devletin imalat sektöründe yeni tesisler kurmaya devam etmesi için her hangi bir sebep bulunmamaktadır. Bu olgu zaten son beş yıllık kalkınma planlarında da zikredilmektedir.

Teknoloji konusunda da içinde bulunduğumuz yıllarda kamu kesiminin özel sektörden ileri olması için bir sebep bulunmamaktadır. Bununla beraber araştırma-geliştirme faaliyetlerini desteklemesi, ileri teknoloji konusunda ihtisas birimleri oluşturması devletin vazgeçilmez faaliyetleri arasındadır.

Diğer bir konu da; kalifiye eleman açığı sorununa eğilmektir. Konuya, ekonomistlerin "üçüncü sanayi devrimi" dedikleri bilgi çağını yakalamak açısından bakılmalıdır. Temel ve orta eğitimde devletin yapması gereken hizmetler hususunda herhangi bir tereddüt olmamakla beraber, bu alanda özel kesimin yapacağı yatırımlara destek olunmalı ve devlet, özellikle sanayinin ihtiyacı olan kalifiye eleman yetiştirmeye yönelik okullarda yoğunlaşmalıdır. Üniversite eğitimi alanında Devlet üniversitelerinin yanında özel sektöre ait üniversitelerin yer alması ve bu konuda gerekli kanuni alt yapı oluşturulmalıdır. Bu konuda, Türkiye'de mevcut uygulama bir karmaşa içindedir. Özel Üniversite kapsamında sayılan üniversitelerin devletten aldıkları destek (yardım ve vergi muafiyeti toplamı) bir çok devlet üniversitesinin aldığı kaynaktan çok daha fazladır. Ayrıca dış ticaret açısından ihtiyaç duyulan enformasyonun sağlanmasına yönelik çalışmaları da devletin gerçekleştirmesi gerekmektedir.

Son olarak incelenmesi gereken kıstas bölgelerarası dengeli kalkınma konusudur. Devletin ekonomiye müdahale etmesini gerektirecek en önemli konu bölgesel geri kalmışlıkla mücadele olmalıdır.

Bu uzun vadeli politikaları gerçekleştirmek için;

- Kamu kesimi ile özel kesim arasındaki ilişkiyi bir siyasi tartışma boyutundan çıkarıp, her iki kesiminde Türk Ekonomisi için yararlı olacağı şekilde konuyu irdelemek,
- Özel kesimin kalkınma için çok önemli bir unsur olduğunu ve Türk Ekonomisi için gerekli olduğunu kabul etmek,
- Kamu kesiminin, diğer ülkelerde olduğu gibi kalkınmanın temel etkenlerinden bir olduğunu ve bu açıdan ekonomide belli bir ağırlığa sahip olması gerektiğini kabul etmek,
- Hangi seviyede olursa olsun iki sektör arasındaki ilişkilerde tutarlı davranmak,
gerekmektedir.

Kamu kesimi ile özel kesimin oluşturduğu Türk ekonomi modelinde olumlu sonuca ulaşabilmek için, özellikle kamu kesimi ile ilgili ekonomik politika tam bir açıklıkla belirlenmeli ve bu kesim için ekonomik politikada kararlılık ve süreklilik esas olmalıdır. Ülke olarak, kamu kesimi, Türkiye ekonomisinin uzun süreli gelişmesini ve bölgelerarası kalkınma dengesini sağlamak amacıyla üretim ve hizmet dalları ile özel kesimin gerek gücü gerekse pazar ekonomisi kurallarının olumsuzluğu nedeniyle gerçekleştiremeyeceği malların üretimini yüklenmeli. Bu konuda gerekli desteği sağlamalıdır.

Kamu kesiminin ekonomideki yeri, ağırlığı, boyutu ve sınırları saptanınca geriye kalan faaliyet alanı bütünüyle özel kesime ait olmalı fakat devlet, piyasa kuralları içinde daha ciddi ve daha boyutlu denetim hakkını muhafaza etmeli ve ekonominin gereklerine göre kamu kesimi ile özel kesim arasında tutarlı ve yapıcı bir ilişki tesis ederek kesimlerin ekonomideki rollerini daha etkin bir biçime dönüştürmelidir.

KAYNAKÇA

A-KİTAPLAR

AKALIN, Güneri., Kamu Ekonomisi, SBF Yay., Ankara-1986

AKDOĞAN, Abdurrahman., Kamu Maliyesi, Ankara Üniv. Yay., Ankara-1985

ALBERTİNİ J. M., Ekonomik Sistemler, Çev:Cafer ünay, Beta Yay., İstanbul-1983

ARROW, K.J., Social Choise and Induividual Values, Wiley, Newyork-1964

BEQG, David, FISCHER S., Economics, Mc Graw Hill Company, Londra-1991

BULUTOĞLU, Kenan., kamu Ekonomisine Giriş, Filiz Kitabevi, İstanbul-1981

BÜLBÜL, Duran., Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gelişimi, Takav Matbaası, Ankara-1993

ERGİNAY, Akif., Kamu Maliyesi, Sevinç Matbaası, Ankara-1972

FRIEDMAN, Milton., Capitalizm and Freedom, Chicago U.P., Chicago-1962

Free to Choose, Penguin, Chicago-1983

GALBRAİTH, J.K., The New Industrial State, Hamist Hamilton, London-1967
Ekonomi Kimden Yana, Altın Kitaplar, İstanbul-1987

HAMİTOĞULLARI, Beşir., Kapitalist Ülkelerde Devlet Müdahalesinin Anlamı ve Türkiye'deki Durum, Türkiye Ekonomi Kurumu Yay., Ankara-1973,

HANÇERLİOĞLU, Orhan., Ekonomi Sözlüğü, Remzi Kitabevi, İstanbul-1972

HATİPOĞLU, Zeyyat., Cumhuriyet Rejiminde Türkiye Ekonomisinin Gelişmesi, Yalkm Matbaası, İstanbul-1974

KEPENEK, Yakup., Türkiye Ekonomisi, Remzi Kitabevi, İstanbul-1994

KILIÇBAY, Ahmet., Türk Ekonomisi, İş Bankası Yay., Ankara-1994

Türk Ekonomisinin Son 10 Yılı, Milliyet Yay., İstanbul-1991

KORKMAZ, Esfender., Vergi Yapısı ve Gelişimi, Gür-Ay Matbaası, İstanbul-1982

MURTER, B. Naci., Türkiye Ekonomisinde Mali Yapı, Dokuz Eylül Ü. İİBF Yay., Manisa-1989

OYAL, Erkan., Karma Girişimlerde Kamu Katılımları ve Türkiye'deki Uygulama, TODAİ, Ankara-1981

ÖZDALGA, Hüseyin., Çağdaş Sosyal Demokrasinin Oluşumu, İstanbul-1984

ÖZEL, Mustafa., Devlet ve Ekonomi, İz Yay., İstanbul-1995

ÖZTEK, Durmuş-ÇAĞLAYAN Toper., Kamu Harcamalarının Yönetim ve Denetimi, Maliye Bak. APK Yay., Ankara-1989

ÖNDER, İzzettin., Türkiye'de Kamu Harcamalarının Seyri, İ.Ü. Yay., İstanbul-1974

ÖZER, İlhan., Devlet Maliyesi Cilt II, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1980

PAKDEMİRLİ, Ekrem., Ekonomimizin 1923'ten 1990'a Sayısal Görünümü, Milliyet Yay. İstanbul-1991

SAVAŞ, Vural., Piyasa Ekonomisi, Anadolu Üniv. İİBF Yay., Eskişehir-1987
Piyasa Ekonomisi ve Devlet, Beta Yay., İstanbul-1978

SAYBAŞILI, Kemali., Devletin Ekonomiye Müdahalesi, Birey-Toplum Yay., Ankara-1986

SÖNMEZ, Sinan., Kamu Ekonomisi Teorisi, Teori Yay., Ankara-1987,

ŞAHİN Hüseyin., Türkiye Ekonomisi, Uludağ Üniv. Yay., Bursa-1995

ULUATAM, Özhan., Kamu Maliyesi, Teori Yay., İstanbul-1978

ÜLKEN, Yüsel., 20. Yüzyılda Dünya Ekonomisi, İst Ü. İİBF Yay., İstanbul-1974

WHYNES, D.K.,-BOWLES, R.A., The Economic Theory of State, Oxford-1978

B-MAKALELER

AKALIN, Güneri., "Sosyal Demokrat Hareketin Değerlendirilmesi", SBF Dergisi Cilt 28,

AKSOY, Asu., "Altyapıda Özel Sektör Çağı", Forum Dergisi, Mart-1996

BIYIKLI, Osman., "Vergi Denetimi", Mülkiyeliler Dergisi, Cilt IV, Sayı 32, Ankara-1973

GWARTNEY James vd., "Economic Freedom of the World; 1975-1995", Economist 13 Ocak 1996

HİÇ, Mükerrrem., "Gelişme Stratejileri ve Makro Ekonomik Politikalar Piyasa Ekonomisi, Felsefesi, Temel Kuralları ve Uygulaması", 3. İzmir İktisat Kongresi Tebliği, DPT Yay., Ankara-1993