

TÜRKİYE'DE KAMU SEKTÖRÜNÜN OPTİMAL BÜYÜKLÜĞÜ

Prof. Dr. Orhan ŞENER
Marmara Üniversitesi
İİBF Maliye Bölümü

GİRİŞ

Geçmiş yıllardan beri uygulamaya konulan ekonomik kalkınma politikalarına karşın, ülkemizin dünya gelişmişlik sıralamasındaki yeri değişmemiştir. Gelişmiş ülkelerde kişi başına düşen milli gelir 20 bin doları geçerken, Türkiye'de 2.000 doların altında seyretmektedir. Bu sıralamalara göre, ülkemiz orta-alt gelir grubu ülkeleri içinde yer almaktadır. Öte yandan yıllardan beri uygulanmakta olan kemer sıkma politikalarının ve aşırı derece teşvik edilen özel sektörün de, toplum refahını artırma yönünden beklenen katkıyı yapamadığı görülmektedir. Son 40 yıldan beri, maliye politikaları yerine para politikalarına öncelik veren uygulamalar da, söz konusu olumsuz gelişmelerde önemli rol oynamıştır. 1994 yılında yaşanmakta olan ekonomik ve mali krizin de etkisiyle, Türkiye ekonomisinin verimsizliği tartışılmaya başlanmıştır.

Bize, Türkiye'de kamu yönetiminin yanlış organizasyon biçimi, refah harcamalarının yetersizliği ve bütçesel savurganlıklar yaşanmakta olan sorunların temel nedenini oluşturmaktadır. Öte yandan, Türkiye'de kamu sektörünün gelişmiş ülkelere göre nisbi küçüklüğü de, ekonominin genelde verimsiz olmasına yol açmaktadır. Gerçekten, ünlü ekonomist Tinbergen tarafından ileri sürüldüğü gibi, ekonomide devletin ağırlığı azaldıkça, istikrarın sağlanması da o ölçüde güçleşir. Avrupa'daki devletlerin ABD'ye göre konjonktürel dalgalanmalara karşı daha güçlü olması, bu yaklaşımı doğrulamaktadır. Ancak, Türkiye ekonomisinin temel sorunu sadece ekonomik istikrarın sağlanması olmayıp, gelir dağılımı ve kaynak ayırımına ilişkin sorunları daha da fazla önem taşımaktadır.

Türkiye'de kamu sektörünün optimal büyüklüğünün saptanmasına ilişkin bu çalışmamızda ve uluslararası karşılaştırmalarda, kamu iktisadi teşebbüsleri analize sokulmamıştır. Bilindiği gibi, KİT'ler temelde özel mal ürettiklerinden, bunların gelirleri konsolide bütçede yer almamaktadır. Öte yandan, kamu sektö-

rünün genel ekonominin içindeki yerinin saptanmasına ilişkin analizlerde, kamu harcamalarının gayri safi milli hasılaya (GSMH) olan oranı da temel alınmamaktadır. Bu nedenle, Türkiye'deki kamu harcamalarının GSMH'ya olan oranı, devletin ekonomideki payını göstermede kullanılmamaktadır. Buna karşın, uluslararası karşılaştırmalarda, genel ve katma bütçeli yönetimlerin vergi gelirleri toplamının GSMH'ya olan oranı kullanılmaktadır. Bilindiği gibi, ancak toplam vergi gelirleri kamu harcamalarının reel karakterini yansıtır. Toplam harcamalar ise, devlet borçlarının faiz ödemelerini de içerdiğinden, hem nominal ve hem de enflasyonist büyüklükleri içermektedir. Kaldı ki, Türkiye'de bütün KİT ler özelleştirilse bile, devletin ekonomideki payı değişmeden aynı kalacaktır.

Çalışmamızın birinci bölümünde dünya ve Türkiye'de kamu sektörünün büyüme trendi karşılaştırmalı bir biçimde ele alınarak, teorik ve uygulamaya yönelik açıklamalar verilmektedir. II. Bölümde ise, Türkiye'de kamu sektöründeki kaynakların yanlış kullanımı sorunu ele alınarak, teorik bir modelin yardımıyla bütçede yer almaması gereken harcama kalemleri saptanmaktadır. Bu bölümde ayrıca, savurganlığın önlenmesine ve kaynakların etkin kullanımına ilişkin olarak, genel idarenin ve bürokrasinin yeniden yapılanması ile ilgili konular ele alınmaktadır. Son bölümde ise, piyasada verimliliğin artmasına ve toplumun yaşam kalitesinin yükseltilmesine ilişkin olarak; eğitim, sağlık ve taşımacılık harcamalarıyla ilgili analizler yapılmaktadır. Bu çalışma boyunca, yapılan analizlerde ve karşılaştırmalarda kamu ekonomisinin ölçek büyüklüğü ve dışsallıklarla ilgili yöntemleri kullanılmaya çaba gösterilmiştir.

I- KAMU SEKTÖRÜNÜN ÖNLENEMEYEN GENİŞLEME TRENDİ

Türkiye'de politikacılar, bürokratlar ve hatta ekonomistler dünyada kamu sektörünün günümüzde giderek küçülmekte olduğu görüşünü savunmaktadırlar. Özellikle, dünyadaki ve ülkemizdeki özelleşme olgusunun devam etmesi, kamu oyunda böyle bir yanılgıya neden olmaktadır. Ancak, aşağıda inceleyeceğimiz gibi, kamu maliyesi alanındaki teorik gelişmeler ve dünya uygulaması, kema sektörünü gelişmiş ülkelerde giderek genişleme trendini devam ettirdiğini göstermektedir.

A. Teorik Açıklamalar

Kamu sektörünün giderek genişlemekte olduğu olgusu, çok sayıda bilim-

sel araştırmanın konusu olmuştur. Bunlardan ilki, geçen yüzyılda Engels tarafından, "milli gelirdeki artışa bağlı olarak, kamu sektörü de büyümektedir" biçiminde formüle edildi. Wagner ise, "kamu sektörünün endüstrileşmesinin doğal bir sonucu olarak büyümekte olduğunu" daha sistematik bir biçimde ortaya koydu. Wagner'e göre, endüstrileşme sürecinin devam ettirilebilmesi için, yoğun dışsallık yaratan kamusal alt yapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi gerekir. Bu tür altyapı yatırımlarını ise, özel sektörün yapması pek düşünülemez. Böylece, ülkeler endüstrileştikçe kamu harcamalarında giderek artma eğilimine girecektir. Wagner ayrıca, endüstrileşmenin son aşamasında, toplumun kamu harcamalarındaki aşırı artış eğilimine reaksiyonu nedeniyle, kamu sektörünün büyüme eğiliminin düşeceğini de vurgulamıştır¹.

Kamu harcamalarının günümüzde giderek artmakta olduğu görüşünü, Wagner'in yukarıda açıklanan yaklaşımını, İngiltere için test eden, Peacock ve Wiseman (PW) kanıtladılar. Bu iki maliyeci modele ayrıca savaş ve ekonomik kriz durumlarını da sokarak, daha da anlamlı bir yorum getirdiler.

PW modeli, kamu harcamalarındaki artış eğilimiyle vergi gelirlerindeki artış eğilimi arasında tam bir paralellik olduğunu kanıtlamaktadır. Böyle bir ampirik çalışma sonucuna göre, gelişmiş ülkelerde ekonomik kriz ve savaş ortamı sıralarında vergi gelirleri de artmaktadır. Ancak, ekonomik kriz ve savaş durumu ortadan kalksa bile, vergi gelirlerindeki artış eğilimi azalmaz. Kamu harcamalarındaki artışa paralel olarak, vergi gelirlerinin de artarak kriz durumu geçse bile azalmamasına, yerleşme ya da oturma etkisi (displacement effect) denir. Bu etki, özellikle yüksek gelir grubunu oluşturan vergi mükelleflerinin, ekonomik kriz dönemlerinde vergi artışlarını desteklemeleri nedeniyle işlemektedir. Bu etki nedeniyle, devlet daha önce gerçekleştiremediği altyapı projelerini uygulamaya koyabilmekte ve ayrıca refah harcamalarını yapabileceğine kavuşmaktadır. Toplumun ekonomik kriz sırasında artmakta olan vergilere karşı, direncinin azalması olgusu ise, eşik geçme etkisi (threshold effects) olarak tanımlanmaktadır. Eşik geçme ya da atlama etkisi ise, sorumlu tutma etkisinin bir sonucu olarak işlemeye başlar. Buna göre, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik bunalımdan ancak devletin alacağı önlemlerle çıkabilmesi olanaklıdır. Yani, toplum bilinci devleti istikrarın sağlanması yönünden sorumlu tutmuştur.

¹ Musgrave and Peacock : Classics in the Theory of Public Finance, New York, MacMillan, 1958, s. 1-16.

² Peacock A.-Wiseman J.: The Growth of Public expenditures in the UK, Princeton, N.Y., National Bureau of Economic Research, Princeton University, 1961.

Yukarıda kısaca özetlenen üç etki nedeniyle kamu sektörü hızla genişlemektedir. Öte yandan, ekonomik kalkınmanın hızlandırılması için, altyapı harcamalarının ve özellikle taşımacılık ve iletişim sektörlerinin büyümesi gerekmektedir. Bu gelişmelere bağlı olarak, yerel yönetimlere göre merkezi yönetim daha fazla büyüyecektir. Sosyal refah harcamaları ve altyapı projelerinin merkezi hükümeti ve dolayısıyla bürokrasiyi büyütücü bu etkisi ise, yoğunlaşma etkisi (concentration effect) olarak açıklanmaktadır.

B- Uygulamaya Yönelik Açıklamalarımız

Teorik açıklamalara göre, endüstrileşme olgusu, savaş ve ciddi ekonomik bunalım durumları devletin giderek genişlemesine neden olmaktadır. Ancak, özellikle gelişmiş ülkelerin kamu sektörünün II. Dünya Savaşı'ndan sonra hızla büyüme olduğu da bir gerçektir. Buna karşın, gelişmekte olan ülkelerde kamu sektörünün fazla büyümediği açıkça görülmektedir. Durumu aşağıdaki tablolar yardımıyla daha yakından izleyebiliriz. Tablolar karşılaştırıldığında devletin ekonomide ki payının,

- gelişmiş ülkelerde, gelişmekte olan ülkelere göre en az iki kat fazla olduğu ve

- gelişmiş ülkelerde kamu sektörünün çok hızlı bir biçimde büyümesine karşın, gelişmekte olan ülkelere pek fazla büyümediğini söyleyebiliriz.

a) Gelişmiş Ülkelerde Devletin Ekonomideki Payı

Aşağıdaki tabloda çeşitli yıllarda devletin ekonomideki payı ile II. Dünya Savaşı Sonrası ve 1990 yılı arasında kamu sektörünün gelişmesi % olarak verilmektedir¹.

Tablonun incelenmesinden,

1- 1955 yılında 5 ülkede devletin ekonomideki payı % 25'in ve sadece Japonya'da % 20'nin altındadır.

2- Sadece İngiltere'de devletin ekonomideki payı 1960 yılında % 5 gibi az bir gerileme kaydederken, bütün ülkelerde sonraki yıllar için hep artan bir eğilim göstermiştir.

¹ Richard Wagner : Public Economy, Markham Publishing Company, Chicago, 1973, s. 2; OECD in Figures : Supplement to OECD Observer, No. 1964, June 1990, s. 43.

| <u>Ülke</u> | <u>1955</u> | <u>1960</u> | <u>1968</u> | <u>1990</u> | <u>% büyüme</u> |
|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------|
| Avusturya | 21.9 | 22.9 | 24.4 | 47.7 | 117.8 |
| Belçika | 22.6 | 25.2 | 33.0 | 45.5 | 101 |
| Kanada | 23.7 | 25.2 | 31.2 | 39.5 | 66 |
| Danimarka | 24.0 | 25.3 | 34.7 | 59.3 | 147 |
| Finlandiya | 26.6 | 27.6 | 33.3 | 40.3 | 51 |
| Fransa | 32.1 | 33.8 | 37.0 | 49.4 | 53 |
| Almanya | 31.9 | 33.9 | 34.7 | 43.7 | 37 |
| İtalya | 24.3 | 27.9 | 30.5 | 39.9 | 65 |
| Japonya | 18.2 | 18.4 | 19.0 | 33.2 | 82 |
| Hollanda | 26.2 | 30.1 | 37.8 | 52.2 | 100 |
| Norveç | 29.2 | 32.4 | 42.2 | 53.7 | 84 |
| İsveç | 27.9 | 30.9 | 42.2 | 61.8 | 121 |
| İngiltere | 28.5 | 27.1 | 34.4 | 40.2 | 41 |
| ABD | 24.4 | 27.3 | 30 | 31.5 | 29 |

3- Bütün gelişmiş ülkelerde 1980'li ve 1990'lı yıllarda kamu sektörü maksimum büyüklüğe erişmiştir.

4- 1955-1990 yılları arasında kamu sektörü 5 ülkede % 100 ün üstünde büyürken, Almanya ve İngiltere'de % 50'nin altında bir büyüme olduğu görülmektedir. Ancak, bu iki ülkede kamu sektörlerinin 1955 yılındaki nisbi büyüklükleri oldukça yüksektir.

5- 'Avusturya'nın daimi tarafsız devlet statüsünde bulunması ve Japonya'nın uzun süre demilitarize edilmesi nedenleriyle, bu iki ülkede devletin ekonomideki payı 1990 yılına kadar düşük düzeyde gerçekleşmiştir.

6- ABD'nin diğer ülkelere göre, daha çok piyasa ekonomisi ağırlıklı (market oriented) olması nedeniyle, kamu sektörünün payı nisbeten düşüktür. Ancak, bu ülkede 1994 yılına doğru devletin payının % 34'lere yükseldiği görülmektedir.

b) Gelişmekte Olan Ülkelerde Devletin Ekonomideki Payı

Gelişmekte olan ülkelerde devletin ekonomide payı, gelişmiş ülkelerdeki

artış trendine uyarak artmamıştır. Aşağıdaki tabloda gösterildiği gibi, bu ülkelerde kamu sektörü sadece Güney Kore'de % 100'ün üzerinde bir artış göstermiştir¹.

| <u>Ülke</u> | <u>1955</u> | <u>1960</u> | <u>1968</u> | <u>% 'büyüme</u> |
|--------------|-------------|-------------|-------------|------------------|
| Şili | 16.9 | 24.8 | 29.9 | 77 |
| Çin (Tayvan) | 15.9 | 14.7 | 16.7 | 11 |
| Kolombiya | 12.3 | 11.3 | 14.2 | 15 |
| Jamayka | 11.9 | 14.3 | 17.2 | 44 |
| Güney Kore | 6.1 | 10.2 | 12.2 | 103 |
| Filipinler | 9.5 | 9.7 | 11.1 | 17 |
| Güney Afrika | 14.9 | 15.4 | 18.1 | 21 |

Yukarıdaki tablonun incelenmesinden, gelişmekte olan hiçbir ülkede devletin ekonomideki payı, gelişmiş ülkelerin 1955 yılındaki oranına ulaşamamıştır. Ancak, Şili örneği sosyalizm uygulamaları nedeniyle, az gelişmiş ülkeler için bir istisna olmaktadır. 1968 yılında ortalama % 15 dolaylarında olan, devletin ekonomideki payı 1990'lı yıllarda yine gelişmiş ülkelerin 1955 deki düzeyine az gelişmiş ülkelerin tamamına yakın bir bölümü için ulaşamadığını söyleyebiliriz. Bu açıklamalarımızdan, gelişmekte olan ülkelerin henüz sanayileşme sürecini tamamlamadıkları, refah ve altyapı harcamalarını yeterli düzeyde yapamadıkları sonucunu çıkarabiliriz.

c) Türkiye'de Devletin Ekonomideki Payı

Türkiye'de devletin ekonomideki payını gelişmiş ülkelerle karşılaştırdığımızda, 1990'lı yıllara kadar son derece küçük olduğunu görürüz. Ancak, 1990'lı yıllardan sonra devletin giderek büyüyerek, gelişmiş ülkelerin 1960'lı yıllardaki oranına erişildiği gözlemlenmektedir. Durumu, aşağıdaki tablo yardımıyla daha yakından izleyebiliriz.

Türkiye'de devletin ekonomideki payını gelişmiş ülkelerle karşılaştırdığımızda,

1- Devletin ekonomideki payı oldukça küçüktür.

¹ Wagner, age s. 2.

| <u>Yıllar</u> | <u>Genel bütçe gelirleri / GSMH</u> | <u>Toplam vergi gelirleri / GSMH</u> | <u>Yıllar</u> | <u>Genel bütçe gelirleri / GSMH</u> | <u>Toplam vergi gelirleri / GSMH</u> |
|---------------|-------------------------------------|--------------------------------------|---------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
| 1975 | 17.7 | 23.2 | 1985 | 13.8 | 19.4 |
| 1976 | 18.8 | 24.3 | 1986 | 15.2 | 23.2 |
| 1977 | 19.3 | 24.6 | 1987 | 15.5 | 24.4 |
| 1978 | 19.1 | 23.9 | 1988 | 14.1 | 23.9 |
| 1979 | 18.4 | 22.8 | 1989 | 15.0 | 26.6 |
| 1980 | 16.9 | 20.6 | 1990 | 15.8 | 29.9 |
| 1981 | 18.2 | 22.1 | 1991 | 17.4 | 31.8 |
| 1982 | 17.4 | 21.3 | 1992 | 18.2 | 33.8 |
| 1983 | 16.7 | 20.8 | 1993 | 20.1(2) | |
| 1984 | 12.9 | 17.3 | | | |

- (1) Maliye Bakanlığı verileri
(2) Tahsilat tahmini

2- Türkiye'de kamu sektörünün bugünkü büyüklüğü, gelişmiş ülkelerin ancak, 1960'lı yıllardaki durumunu yansıtmaktadır.

3- Gelişmiş ülkelerde devletin ekonomideki payı, yıllara göre hep giderek arttığı halde, Türkiye'de ancak 1989 yılından sonra devletin payı artmaya başlamıştır.

4- 1983-86 yılları arasında devletin ekonomideki payı oldukça azalmış olup, ancak daha sonraki yıllarda 1980 öncesi büyüklüğüne erişebilmiştir.

5- Türkiye'de kamu sektörünün büyüklüğünün, bilimsel açıklamalara ve dünya gerçeklerine ters biçimde değişmesi, bir yandan ülkemizin uluslararası ticari ilişkilerde rekabet gücünü düşürürken, öte yandan bugünkü yapısal sorunların da nedeni olmuştur.

d) Uygun Reşyonun Seçimi Sorunu

Ulusal ve uluslararası düzeydeki karşılaştırmalarda çok sayıda reşyo, kamu sektörünün büyüklüğünü ölçmede kullanılmaktadır. Bunlardan kamu harcamalarının karşılaştırılması görüşü, biçimsel olarak doğru gibi gözükse de, gerçek

durumu açıklama olanağı vermemektedir. Şöyle ki, kamu harcamalarının önemli bir bölümü, enflasyon vergisiyle ya da açıktan finanse edildiğinden, tutarlı bir sonuca ulaşamamaktadır.

Genel bütçe vergi gelirlerinin GSMH'ya oranının bir kriter olarak alınması da, pek tutarlı sonuçlar vermemektedir. Çünkü, gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik vergileri kamu gelirlerinin % 30 gibi önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Bu nedenlerle, bizce uluslararası karşılaştırmalarda toplam vergi gelirlerinin GSMH'ya oranı daha anlamlı karşılaştırma yapma olanağı vermektedir. Toplam vergi gelirleri ise,

- Konsolide bütçe (genel ve katma idarelerin) vergileri,
- Mahalli idareler vergi ve paylarını,
- Fon gelirlerini,
- Parafiskal gelirleri,
- Sosyal güvenlik vergilerini ve
- Diğer vergi gelirlerini

içerecek biçimde saptanmalıdır.

II- TÜRKİYE'DE KAMU SEKTÖRÜNÜN KAYNAK KULLANIMI SORUNU

Kamusal mal ve hizmetlerin dışsal fayda sağlayıcı özelliği nedeniyle, üretimlerinde etkinliğin sağlanması yönünden, oldukça önemli güçlüklerle karşılaşmaktadır. Çünkü, dışsallığın yaygın olduğu bir ortamda, tüketiciler kişisel tercihlerini açıklama yerine, bedava yararlanma (free rider) motivasyonuna bağlı olarak hareket ederler. Benzer davranış biçimini politikacılar da benimsediklerinden, genellikle bütçenin etkin bir biçimde saptanması olanağı da ortadan kalkmaktadır. Bu nedenle, kamusal ihtiyaçların etkin bir biçimde giderilmesi, çoğu kez politikacıların ve bürokratların iyi niyetine, bilgi ve becerisine kalmıştır. Ülkemizde politikacıların ve bürokratların bu konuda iyi bir sınav vermedikleri, genellikle kamuoyunca kabul edilen bir gerçektir. Örneğin, bir devlet bakanı "servetimi Ecevit döneminde kaçırdığım vergilerle yaptım" diyebilmektedir. Benzeri türdeki sayısız yolsuzluk örnekleri ise, yıllardır medya aracılığı ile ser-

gilenmektedir. Başbakanlar ise, "çağ atladık; Avrupa'yı geçtik sıra Amerika'da; 2000 yılında ilk 10'a gireceğiz" gibi pembe hayaller sunmaktadırlar. Yaşanmakta olan ekonomik krizin nedeninin kamu finansmanı açığı sorunundan kaynaklandığı ise, daha birkaç yıl önce anlaşılabilmiştir. Ancak, yine de KİT'ler arpalık olarak kullanılmakta, seçim ekonomisi ve yatırımları bütün hızıyla devam etmekte; başarısız şirketler devlet kaynaklarıyla kurtarılmakta; destekleme fiyat politikaları uygulanmakta ve kaynak kullanımında savurganlıklar, yolsuzluklar ve rüşvet olayları hiç azalmadan her yıl kamuoyunun gündeminde yer almaktadır.

Yolsuzluklar, rüşvet olayları ve kamu olanaklarının istismar edilmesi gibi sorular daha çok bir toplumun değer yargıları ve politik bilinç düzeyi ile ilgili bulunmaktadır. Örneğin, ufak bir yolsuzluk iddiası karşısında Japonya'da ve Avrupa'da bir başbakan derhal istifa edebilmektedir. Ya da rüşvet yiyen kamu görevlileri derhal cezalandırılabilir. Buna karşın, ülkemizdeki genel kanıya göre; "rüşvet ne kadar büyükse insanlar o derece dokunulmazdır" görüşü geçerli olmaktadır. Örneğin, uluslararası Lockheed uçak alımı skandalına adı karışanlardan, sadece ülkemizdekiler cezalandırılmamışlardır.

Yukarıda açıklanan yolsuzluklarla mücadele biçiminin, toplumsal değer yargılarıyla ilgili olduğunu vurguladıktan sonra, kamu sektöründe kaynakların etkin kullanımına ilişkin bilimsel kriterler ve uygulama sorunları üzerinde durabiliriz.

A- Bütçenin Saptanmasına İlişkin Bilimsel İlkeler

Bilindiği gibi, bölünebilir nitelikli kamusal mal ve hizmetlere ilişkin projelerin seçiminde, fayda maliyet analizleri etkin birer araç olarak kullanılabilir. Savurganlığın önlenmesinde ise, sıfır tabanlı bütçeleme (zero based budgeting) yöntemi oldukça etkindir. Bunlardan fayda-maliyet analizi ile ilgili olanı, geçmiş yıllarda ve oldukça sınırlı bir biçimde, ülkemizde uygulanmıştır. Ancak, idari ve politik nedenlerle pek başarılı olmamıştır.

Çeşitli kamu yönetimleri arasında kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması amacıyla, kamu ekonomisinin denge analizlerinden yararlanma olanağı bulunmaktadır. Bizce, ölçek ekonomileri ve dışsallık kriterleri temel alınarak, Türkiye'de kamu sektörünün yeniden yapılanmasına ilişkin, bir model geliştirilebilir. Gerçekten, çeşitli mal ve hizmetlerin optimal üretimine ilişkin olarak, alternatif kaynak kullanımının etkinliğini gösteren, farklı transformasyon ilişkileri

vardır. Etkin kaynak kullanımındaki sözkonusu transformasyon ilişkileri temel alınarak, aşağıdaki tabloda gösterildiği gibi, Türkiye'de çeşitli kamu kuruluşları için aşağıdaki tablo ile gösterilen biçimde bir model önerebiliriz.

| <u>Kamusal mal türü</u> | <u>örneği</u> | <u>üretimde etkin kuruluş</u> |
|-----------------------------------|---------------------------------------|--|
| - Uluslararası tam kamusal mallar | AIDS le mücadele Kolera mücadelesi | Birleşmiş Milletlerin Dünya Sağlık Örgütü |
| - Tam Kamusal Mallar | Adalet, savunma | İlgili bakanlık |
| - Yarı Kamusal Mallar | Toplu taşımacılık | Katma Bütçeli İdareler |
| - Yarı Kamusal Mallar | Bazı KİT Ürünleri | Özel/Kamu doğal tekeli |
| - Özel mallar Özel mallar | Giyisi Din hizmetleri | Özel firmalar Vakıflar |
| - Merit mallar | Bebekler için süt | Sağlık Bakanlığı |
| - Demerit mallar | Gürültü, kirlilik | Yerel yönetimler |

Yukarıdaki örneklerimize göre, AIDS ve kolera gibi hastalıklarla mücadelede Dünya Sağlık Örgütü, Sağlık Bakanlığına göre daha etkin mücadele verebilmektedir. Çünkü, ölçek büyüklüğü ve yoğun dışallıklar nedeniyle, Dünya Sağlık Örgütü daha etkindir. Bu nedenle, AIDS ve kolera ile savaşta başarıya ulaşabilmek için, Türkiye'nin bu örgütün finansmanına yeterli katkıda bulunması gerekmektedir. Kuşkusuz ki, sağlık bakanlığı da, ülke düzeyinde bu hastalıklarla etkin mücadele verecek biçimde ödenek kullanmalıdır.

Din hizmetlerinin özel ihtiyaçları giderici özelliği nedeniyle, genel bütçe içinde yer alması, kaynakların etkin kullanımı ilkesiyle bağdaşmaz. Diyanet işleri başkanlığının konsolide bütçe içinde yer alması nedeniyle, kamu sektöründe önemli ölçüde kaynak kullanımında savurganlıklar olduğunu söyleyebiliriz. Bu durum, özel ihtiyaçların özel sektör; kamusal ihtiyaçların ise, kamu sektörü tarafından sunulmasını gerektiren, etkin kaynak kullanımı ilkesine aykırı bulunmaktadır.

Türkiye'de toplu taşımacılık hizmetlerinin % 95'inin özel sektöre sunumu; gürültü ve çevre kirliliği gibi sorunlarla çevre bakanlığının ilişkili olması gibi durumlar da, kaynakların etkin kullanımı ilkesine aykırı düşmektedir. Bilindiği gibi, gelişmiş ülkelerde toplu taşımacılık kamuca ve kirlilik ve gürültü ile mücadele daha çok belediyeler ya da yerel yönetimlerce yürütülmektedir.

Bebekler için bedava dağıtılan süt, tüketimi toplum için yararlı (merit) mal sayılmaktadır. Batı'daki yaygın anlayışa göre, içerdiği kalsiyum maddesi nedeniyle bebeklere bedava olarak sağlanan süt, kemiklerin uygun gelişimini sağlayacağından, geleceğin toplum sağlığını olumlu yönde etkileyecektir.

Yukarıdaki teorik modelimizi Türk Harcama Sistemine uyguladığımızda; kaynak ayırımında etkinliği bozucu aşağıdaki çarpıklıkları görebiliriz.

a) Bakanlık Sayısının Fazlalığı

Bilindiği gibi, Türkiye'de 35 kadar bakanlık bulunmakta olup, bunun 15 kadarı devlet bakanlıklarıdır. Gelişmiş ülkelerde ise, bakanlık sayısı yaklaşık 15-20 arasında değişmektedir. Bu ülkelerde, genellikle en fazla 3 devlet bakanı olup, çoğu kez başbakan yardımcılığı görevi yapmaktadırlar. Ülke uygulamalarına göre, devlet bakanları ve başbakanlar ayrıca dışişleri, ekonomi ya da milli eğitim gibi önemli bakanlık görevini de yapmaktadırlar. Örneğin, Yunanistan'da başbakan aynı zamanda Ege Bakanıdır¹. Böylece, diğer ülke uygulamalarında başbakan ve başbakan yardımcuları başka bakanlık görevlerini de yürüttüklerinden, bakanlık sayısı kendiliğinden azalmaktadır.

Ülkemizde bakanlık sayısının yapay bir biçimde artırılmasının sonucu olarak, etkin kaynak kullanımında önemli savurganlıklara neden olmaktadır². Şöyle ki, bakanlık sayısının fazlalığı, gerekli bilgi ve beceriye sahip olmayan çok sayıda milletvekilinin bakan olma arzusunu kamçulamaktadır. Böylece, birçok bakanlığın öngördüğü uzmanlığa sahip olmayan milletvekilleri tarafından yönetilmesi, oldukça yaygın bir uygulama biçimi olmuştur. Bakanlara bağlı müsteşarlık ve genel müdürlük kademelerinin de, siyasal tercihlere göre tayin edilmesi ise, kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliği önemli ölçüde azaltmaktadır.

Devlet bakanlıklarına KİT'lerin dağıtımı ise, yönetim kurulu üyelikleri, genel müdürlük ve danışmanlık kadrolarının yine siyasal tercihlere göre doldurulması nedeniyle, kamu sektörünün verimi önemli ölçüde düşmektedir. KİTlerin bu anlatılan nedenle ortaya çıkan kötü yönetimi, kamuoyunda "arpalık" terimiyle yıllardır kritik edilmektedir.

Türkiye'de bakanlık sayısının aşırılığı, kamu harcamalarının gereğinden fazla artmasına da neden olmaktadır. Şöyle ki, bakanlık sayısının artmasına bağlı

¹ European Yearbook, 1990.

² Şener, Orhan : "Türkiye'de Bakanlık Sayısı Sorunu", Cumhuriyet, 3.8.1993.

olarak, genel müdürlük, bölge müdürlüğü ve il özel idaresi gibi bağlı kuruluşların ve bunlara bağlı müdürlük, şeflik, memurluk ve işçilik kadroları da geometrik diziye uygun bir biçimde artar.

Böylece, iktidar partisini destekleyen seçmenlere ve yandaşlara iş olanakları yaratılırken, kamu yönetimi kolayca partizanlaştırılır. Böyle bir durum ise, ülke çapında vatandaşlar üzerinde olumsuz etkiler yaratır. Kamu harcamaları ise, gereğinden fazla artar.

Bakanlıklara bağlı yönetimlerin sayısının artmasına bağlı olarak, aynı hizmetin birden fazla yönetim tarafından sunulması olarak da bilinen "hizmetlerin tekrarı" (duplication of services) olgusu yaşanmaya başlanmaktadır. Örneğin, Türkiye'de trafik işlerine Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Valilik, Belediye ve daha birçok yönetim bakmaktadır. Böylece, çok sayıda idare arasında bir tür yetki ve sorumluluk kargaşası yaşandığından, hizmet sunumu etkin bir biçimde gerçekleştirilememektedir.

Bakanlık sayısının fazlalığının yarattığı en önemli sorunlardan birisi de, siyasal istikrarsızlığa neden olması ile ilgili bulunmaktadır. Bilindiği gibi, karar almaya katılanların sayısı arttıkça, kişiler bedava yararlanma motifi ile hareket edeceklerinden, siyasal karar alma mekanizmasının etkinliği azalacaktır. Öte yandan, ülkemizde olduğu gibi, bakanlıkların önemli bir bölümü özellikle güven oylaması sırasında, transfer edilecek olan milletvekilleri için, bir tür teşvik aracı olarak kullanılmaktadır. Bu durum, siyasal karar alma mekanizmasının etkinliğini daha da azaltarak, ayrıca iktidar partisindeki milletvekilleri arasında, bir tür hoşnutsuzluk nedeni olmaktadır.

Yukarıda açıklanan ve kaynak kullanımında etkinliği bozan merkezi hükümetin yapılanma biçimi, bakanlık sayısını azaltacak biçimde yeniden organize edilmelidir.

b) Din Hizmetlerinin Bütçeden Finansmanı Sorunu

Din hizmetleri gelişmiş ve laik ülkelerde devlet bütçesinden finanse edilmediği halde, ülkemizde uzun bir süreden beri, konsolide bütçeden finanse edilmektedir. Bu durum son yıllarda kamuoyu tarafından kritik edilmeye başlanmıştır. Aşağıdaki açıklamalarımız ise, sorunu daha çok bilimsel yönleriyle ele almaktadır.

Bilindiği gibi, laiklik ilkesine göre din ve devlet işleri birbirinden ayrı tutulmalıdır. Bu nedenle, din hizmetlerinin devlet bütçesinden karşılanması söz konusu olamaz. Dünyanın bütün laik ülkelerinde din hizmetleri devletçe sunulmayıp, genellikle gönüllü kuruluşlar ya da dinsel vakıflar tarafından sunulmaktadır. Finansmanda genellikle kişilerin gönüllü ödemelerine dayanmaktadır. Bazı ülkelerde ise, kişilerin kabul etmeleri koşuluyla, devlet çalışanların maaş ve ücretlerinden % 1 oranında, klise vergisi kesmektedir. Böylece, gelişmiş ülkelerin uygulamalarında, kişilerin din hizmetlerinden yararlanmaları, gönüllü olarak ödedikleri ve fayda ilkesine uygun olarak yapılan katkılarla sağlanmaktadır. Bu tür finansman modeli, bir ülkede birden çok din ve mezhebin bulunması durumunda son derece demokratik bir çözüme olanak vermektedir. Ancak, benzer durumda olan ülkemizde din hizmetlerinin zorlamaya dayanan ve ödeme gücü ilkesine göre alınan vergilerle finansmanı, oldukça ciddi sorunlar yaratmaktadır.

Din hizmetlerinin devlet bütçesinden finanse edilmesi, kamu ekonomisinin temel ilkelerine de aykırı bulunmaktadır. Din hizmetleri kamusal ihtiyaçları değil, fakat özel ihtiyaçları giderdiği için kamuca finansmanı, kaynakların etkin ayırımı ilkesine ters düşmektedir. Bilindiği gibi, dinsel kurallar Tanrı ile kişi arasındaki ilişkileri düzenlediği için, tamamen özel ihtiyaçları karşılamaktadır. Örneğin, gelişmiş laik ülkelerde aynı ailenin bireyleri farklı mezheplere yada dinlere inanabilmektedirler. Bu nedenle, belli bir dinin kurallarının ülke vatandaşlarının tümüne aynı biçimde uygulanması pek düşünülemez. Kaldı ki, din hizmetlerinin finansmanı ile kişilerin maddi anlamda ekonomik bir çıkar sağlamaları da söz konusu değildir.

Siyasal maliye disiplininin ilkeleri de, din hizmetlerinin devlet bütçesinden karşılanmasını öngörmemektedir. Ülkemizde olduğu gibi, din hizmetlerinin ödeme gücü ilkesine uygun olarak zorunlu finansmanı biçimi, yukarıda anlatılan biçimde demokratik sayılamaz. Çünkü, böyle bir durumda din hizmetlerinin finansmanına gönüllü olarak katılmak istemeyenler, tercihlerine aykırı bir biçimde vergilendirilmektedirler.

Ülkemizde son yıllarda siyasetin ve eğitimin hızla dinselleştirilmesinin bir sonucu olarak, Diyanet İşleri Başkanlığının konsolide bütçe içindeki payı oldukça artmıştır. 1994 yılı bütçesi içinde yer alan çeşitli bakanlıkların ödenekleriyle, Diyanet İşleri Bakanlığının karşılaştırıldığında, oldukça ilginç sonuçlar elde edilmektedir.

Yukarıdaki tablodan da açıkça görüleceği gibi, Diyanet İşleri Başkanlığının ödenekleri toplamı, 6 bakanlığın ödenekleri toplamına yaklaşmaktadır. Daha

| <u>Yönetimin adı</u> | <u>ödeneği (milyar TL)</u> |
|---------------------------|----------------------------|
| Ulaştırma Bakanlığı | 2.628 |
| Orman Bakanlığı | 1.371 |
| Çalışma Bakanlığı | 1.003 |
| Sanayi Bakanlığı | 1.808 |
| Turizm Bakanlığı | 1.337 |
| Çevre Bakanlığı | 510 |
| T o p l a m ı | 8.657 |
| Diyanet İşleri Başkanlığı | 8.368 |

önce incelediğimiz transformasyon ilişkileri gözönünde bulundurulduğunda, din hizmetlerinin devlet tarafından finanse edilmemesinin alternatif kaynak maliyeti sıfırdır. Çünkü, bu hizmetlerin kişilerin gönüllü ödemeleriyle finanse edilmesi olanağı bulunmaktadır. Öte yandan, din hizmetlerinin devlet yerine vakıflarla karşılanmasının daha demokratik olduğunu vurgulamış bulunuyoruz. Buna karşın, yukarıda sayılan 6 bakanlığın hizmetlerinin piyasa tarafından ya da fayda ilkesine uygun vergilerle finanse edilmesi olanağı yoktur. Buraya kadarki açıklamalarımız, din hizmetlerinin devlet tarafından finanse edilmesinin kaynakların önemli bir bölümünün savurganca tüketildiğini göstermektedir. Öte yandan, çeşitli bakanlıkların çeşitli yıllar arasındaki ödenek artışları karşılaştırıldığında, yine Diyanet İşleri Başkanlığı bütçesindeki artışın en fazla olduğu görülür. Örneğin, 1992-1994 yılları arasında, Emniyet Genel Müdürlüğü Bütçesi 7.035 milyar liradan 6.685 milyar liraya düşerek, % 4.9 oranında azalmıştır. Buna karşın, Diyanet Hizmetleri Bütçesi 2.377 milyar liradan 8.369 milyar liraya çıkarak, % 252 oranında artmış bulunmaktadır¹.

Yukarıdaki açıklamalarımıza göre, din hizmetlerinin bütçeden finanse edilmesi, bir yandan kaynak kullanımındaki etkinliği bozarak, kamu sektörünün verimini düşürürken; öte yandan vergilemede adaleti önemli ölçüde bozmaktadır. Ancak, sözkonusu olumsuzluklar, Diyanet İşlerinin 8 trilyonu aşan bütçe büyüklüğü ile sınırlı değildir. Şöyle ki, resmi kuran kursları, imam hatip okulları ve ilahiyat fakültelerinin diğer kamu kuruluşlarının bütçeleri içinde yer alan ödenekleri de hesaba katılırsa, Diyanet ve din hizmetlerine ayrılan ödeneklerin toplamının neredeyse Milli Savunma Bakanlığı bütçesine yaklaştığı görülmektedir. İmam hatip liselerinden 450 bin kişinin mezun olduğu, mevcut öğrenci sayısının ise 350 bine eriştiği düşünülürse, 67 bin camiye karşılık 800.000 kişilik bir şeriat ordusunun oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Bütün bu gelişmelerin sosyal maliyeti-

¹ 1994 yılı bütçe gerekçesi.

nin bütçesel maliyetini geçmekte olduğu, son günlerde kamuoyu tarafından açıkça tartışılmaktadır. Bütün bu sorunlardan, din hizmetlerinin konsolide bütçeden çıkarılarak çözüme kavuşturulması konusunda, gerekli düzenlemelerin bir an önce yapılması gerekmektedir.

c) Bürokrasi

Bilindiği gibi, bütçe politikaları devletin yönetim üniteleri ya da büroları (bureaus) aracılığıyla uygulamaya konulur. Ancak, bürokrasi terimi günümüzde iki ayrı anlamda kullanılmaktadır. Bunlardan birincisine göre, bürokrasi piyasadaki firmaların kamu sektöründeki karşılığı anlamında, kamusal mal ve hizmet üreten birimlerdir. Bu anlamda, bakanlıklar, katma bütçeli kuruluşlar ve kamu iktisadi teşekküllerinin yönetim birimleri bürokrasiyi oluşturmaktadır. Buna karşın, bürokrasi teriminin kırtasiyecilik, gereksiz gelenekçilik ve savurganlığı içeren ikinci anlamı ise, halk arasında daha yoğun bir biçimde kullanılır. Bu açıklanan nedenlerle, bürokrasinin her iki anlamı da, kıt kaynakların daha verimli kullanımını yönünden, bir ekonomik analiz yapılmasını gerektirmektedir.

Günümüzde çoğunluk kuralına uygun olarak, toplumsal tercihlerin siyasal karar alma mekanizmasıyla yansıtılması yönünden ciddi sorunlarla karşılaşmaktadır. Özellikle, temsili demokrasinin seçmenlerin bir bölümünün (% 50-1 gibi) tercihlerini açıklayabilmelerine olanak vermemesi durumu, iyi işleyen bir bürokrasi ile önemli ölçüde düzeltilebilir. Şöyle ki, bürokratlar kamusal mal ve hizmetlere olan toplumsal tercihleri ayrıntılarıyla belirleyebilirler. Bu özelliği nedeniyle, bürokrasi temsili demokrasinin sorunlarını çözmeye yardımcı bir kurum olarak düşünülebilir.

Ancak, bürokrasinin doğasından kaynaklanan başka bir özelliği ise, kamu sektöründeki savurganlığın önemli boyutlara ulaşmasına neden olmaktadır. Şöyle ki, konuya ilişkin olarak yapılan birçok araştırmalara göre, bürokratların etkinlik çevrelerini maksimize etmeye yönelik güdülerini nedeniyle, kamu harcamalarında önemli savurganlıklara yol açmaktadırlar. Örneğin, ülkemizdeki lüks büro, araba saltanatı ve dış geziler gibi aşırı harcamalar tipik birer savurganlık örnekleridir. Avusturya için yapılan bir araştırmaya göre, kamu bankalarının yöneticilerinin özel banka yöneticilerine göre, son derece sorumsuz davrandıkları ve risk almaktan kaçındıkları saptanmıştır¹.

Bürokratların sorumsuzluğu, politikacılarla ilişkilerinden kaynaklanmaktadır. Gerçekten, bürokratların sundukları mal ve hizmetlere iki türlü talep söz-

¹ Bös, Dieter : Public Enterprise Economics, North-Holland Amsterdam, 1986, s. 293-296.

konusudur. Bunlardan birincisi, piyasada olduğu gibi tüketicilerden kaynaklanırken, ikincisi politikacılardan gelmektedir. Ancak, politikacılar bürokratin ürettiği mal ve hizmeti talep ettikleri halde, bu talepleri karşılığında mal ve hizmet satın almazlar. Buna karşın, talep ettikleri hizmetlerin bedelinin bütçeden ödenmesi, politikacılar tarafından sağlanmaktadır. Genellikle, iktidar partisi politikacıları bürokrasiye sağladıkları bütçe olanakları karşılığında, üretilen temel mal ve hizmetlerin fiyatının düşük saptanmasını isterler. İşte, bu nedenle, bürokratlar özel sektördeki benzeri firmalara ya da monopollere göre, sorumsuz davranırlar. Bürokrasinin kısaca özetlediğimiz bu ekonomik modeli, ülkemizde de başarısızlıkları ya da sorumsuzlukları nedeniyle devlete büyük zararlar veren çok sayıdaki bürokratin, niçin hesap vermediklerini açıklamaktadır. Öte yandan, politikacılar ise, bilgili ve kamuda deneyimi olan sorumluluk sahibi bürokratlar yerine, kolayca yönlendirebilecekleri kimseleri tercih ederler. Türk bürokrasi tarihi, bu tür sorumsuz davranışlarla doludur. Örneğin, 1980'li yıllarda moda olan "yuppi" ya da "prens" türü bürokratların hiçbirisi görevini başarı ile tamamlayamamıştır.

Yukarıdaki modele göre, özellikle KİT yöneticileri üretim düzeylerini piyasa koşullarına göre değil, politikacıların oy maksimizasyonunu sağlayacak düzeyde üretimde bulunurlar. Böylece, devletin mal üretimi piyasa koşullarının öngördüğü düzeyin üzerine çıkmaktadır. Bu nedenle, kaynak ayırımında etkinlik sağlanamamaktadır. Öte yandan, bürokrat ise, şöhret, iktidar ve patronaj gücünü artıracak biçimde bürosunu ya da kamu yönetim birimini genişletme eğilimindedir. Bu eğilim ise, çoğu kez daha lüks büro ya da araba ve personel sayısının artırılması biçiminde, kamu harcamalarında artışa yol açmaktadır.

Türkiye'de kamu yönetiminde merit sistem yerine spoil sistem uygulandığından, siyasal iktidarın değişmesiyle bürokratlar da değişmektedir. Bu durum ise, kamu kesiminde verimsizliğe, istikrarsızlığa ve kamu iktisadi teşebbüslerinin bir tür "arpalıklar" olarak kullanılmasına yol açmaktadır.

d) Deregülasyon (serbestleştirme)

Temel eğitim, sağlık ve toplu taşımacılık alanlarında yapılacak serbestleştirmelerin olumlu dışsal ekonomilerin içselleştirilmesini önlediği, ülke deneyimlerinden çıkarılacak önemli derslerden birisidir¹. Türkiye'deki aşırıya kaçan eğitim, sağlık ve taşımacılık serbestleştirmelerinin toplum refahını önemli ölçüde düşürdüğünü, yukarıda ayrıca açıklamış bulunmaktayız. Ancak, kamu hizmetle-

¹ Whitfield, Dexter : Privatisation, Deregulation, Commercialisation of Public Services; 1992, London, s. 254-60.

rinin yadıkları dışallıklar azaldıkça, kaynak ayırımında etkinliğin sağlanması ve bürokrasiden kaynaklanan savurganlıkların azaltılması yönünden, serbestleştirmenin yararlı olabileceğini, aşağıdaki uygulama sonuçlarından açıkça çıkarabiliriz. Bilindiği gibi, üniversite öğreniminin yaydığı dışsal ekonomiler ya da sosyal fayda, orta öğretimin yaydığı dışsallığa göre oldukça sınırlı bulunmaktadır. Bu nedenle, örneğimizde birisi kamu kesimi ve diğerı özel sektör tarafından yönetilen, KKTC'deki iki üniversitenin durumu etkin kaynak ayırımı (resource allocation) yönünden karşılaştırılmaktadır.

Dođu Akdeniz Üniversitesinde 1 rektör, 4 yardımcısı, 1 genel sekreter, 8 kadar yüksek okul müdürü, 4 dekan, 8 yardımcısı ve 15 kadar bölüm başkanı görev yapmaktadır. Buna karşın, Yakın Dođu Üniversitesinde ise, 1 rektör (sahibi), az sayıda bölüm başkanı ve dekan aynı düzeyde eğitim hizmeti sağlamaktadır. DAÜ modelinde yönetici öğretim üyelerinin ders yükü muafiyetleri nedeniyle, YDÜ en az 10 tane full-time öğretim üyesinin maliyetinden tasarruf etmektedir. Öte yandan, yöneticilere bağlı sekreter bina, teçhizat ve diğer giderler de göz önünde bulundurulduğunda, YDÜ'nün kaynak tasarrufu daha da artmaktadır.

Bürokrasiden kaynaklanan savurganlıklar ise, yukarıdaki teoriyi doğrulamaktadır. Örneğin, DAÜ'deki rektörün biri mercedes, diğerı volvo olmak üzere iki adet makam arabası varken, YDÜ rektörü kendi özel arabasını makam arabası olarak kullanmaktadır.

DAÜ'nün yatırım harcamalarının tamamı TC ve KKTC tarafından karşılanırken, YDÜ'nün her türlü harcaması sahibi tarafından karşılanmaktadır.

DAÜ'de, öğretim üyesi ve yardımcılarının sayıları toplamının en az iki katı kadar personel istihdam edilirken, YDÜ'de yeterli sayıda memur ve işçi çalıştırılmaktadır.

DAÜ'de alınan yüksek harçlara karşın, YDÜ'ye daha uygun ya da piyasa koşullarını yansıtacak düzeyde düşük harç politikası uygulanmaktadır. Maddi olanakları daha iyi olan DAÜ, son 5 Nisan kararları nedeniyle, TL cinsinden bir önceki döneme göre yaklaşık 2.5 kat artan harçları boykot eden öğrenci olayları sonucu ders yapamamaktadır. Buna karşın, YDÜ'nün kuruluşundan şimdiye kadar boykot olayı yaşanmamıştır.

DAÜ'de öğretim üyelerinin maaşı TL cinsinden ödenirken, YDÜ ise İngiliz paunduna endekslenmiştir. DAÜ, bu bakımdan da YDÜ'ne göre daha avantajlı durumdadır.

DAÜ'deki aşırı savurganlıklar nedeniyle, elektrik kesintilerine karşı jeneratör alınmamaktadır. Bu nedenle, kayıtlar ve gece dersleri sırasında önemli sorunlarla karşılaşmaktadır.

Yukarıdaki karşılaştırmalarımız deregölasyonun yüksek öğrenim hizmetlerinin sunumunda olumlu sonuçlar vereceğini göstermektedir. Ancak, etkin finansman yönünden mevcut uygulamanın son derece yanlış olduğunu söyleyebiliriz. Şöyle ki, farklı üniversitelerde öğrenim gören TC uyruklu öğrenciler, yaklaşık olarak aynı sosyal faydayı yayacaklarından, KKTC üniversitelerine yapılacak yardım yönünden, özel ya da kamu ayırımı sözkonusu olmamalıdır. Bu nedenle, bizce hangi üniversitede okursa okusun, öğrenci başına yapılacak yardım kriteri, kaynak ayırımında etkinliği sağlayacaktır.

III- REFAH HARCAMALARININ YETERSİZLİĞİ SORUNU

Türkiye'nin refah düzeyi gelişmiş ülkelerinkiyile karşılaştırıldığında, ülkemizin arzu edilen seviyenin çok altında olduğu görülür. Bunun en önemli nedeni, devlet bütçesinden eğitim, sağlık, sosyal konut, toplu taşımacılık ve sosyal güvenlik gibi refah harcamaları için ayrılan payın yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Ülkemizde sunulmakta olan refah hizmetlerinin yetersiz kalitesi de, toplum refahını önemli ölçüde düşürmektedir. Bu kısa açıklamalarımız refah hizmetlerinin kalitesi kadar kantitesinin de, aynı derecede önemli olduğunu vurgulamaya yönelik bulunmaktadır. Gerçekten, kalitesiz olarak sunulan refah hizmetleri bir yandan, işgücünün verimsizliğine yol açarken, diğer taraftan, yaşamın kalitesini düşürmektedir. Böyle bir durumda, daha fazla refah hizmeti sunmak amacıyla refah harcamalarının artırılması, doğrudan doğruya bütçe ödeneklerinin savurganca harcanmasına neden olacaktır. Ülkemizde olduğu gibi, çağdaş eğitim yerine dinsel eğitime; kitlesel ya da toplu taşımacılık yerine bireysel taşımacılığa; toplum sağlığı yerine bireysel sağlığa ve sosyal konut yerine gecekonduyu teşvik edici refah politikaları, yaşamın kalitesini önemli ölçüde düşürmektedir. Bu nedenlerle, günümüzün çağdaş refah politikasının amacı, yaşamın kalitesini artırmak için, insana yatırım yapma biçiminde saptanmaktadır.

a) Eğitim Hizmetleri

Günümüzde Türk Eğitim Sisteminin, çağdaş bir anlayıştan hızla uzaklaş-

Dünyada Sosyal Harcamalar

| Ülkeler | Sosyal Harcamalar | | | Toplam SH | TKH | TSH |
|--------------------------------------|-------------------|--------|-----------|--------------|------|------|
| | Eğitim | Sağlık | Diğerleri | | GSMH | GSMH |
| 1) Düşük gelir grubundaki ülkeler | | | | | | |
| Bangladeş | 10.9 | 4.8 | 8.0 | 24.0 | 15.0 | 3.6 |
| Hindistan | 2.5 | 1.6 | 6.9 | 11.0 | 18.2 | 2.0 |
| Kenya | 19.8 | 5.4 | 3.6 | 28.8 | 31.4 | 9.0 |
| Pakistan | 2.0 | 0.7 | 3.1 | 5.8 | 23.6 | 1.7 |
| Endonezya | 8.4 | 2.0 | 1.5 | 11.9 | 20.4 | 2.4 |
| 2) Orta alt gelir grubundaki ülkeler | | | | | | |
| Ürdün | 14.2 | 5.8 | 11.7 | 31.7 | 39.4 | 12.5 |
| İran | 22.0 | 8.5 | 18.4 | 48.9 | 16.9 | 8.3 |
| Bulgaristan | 6.0 | 4.1 | 24.0 | 34.1 | 76.9 | 26.2 |
| Arjantin | 9.3 | 2.0 | 40.9 | 52.2 | 15.5 | 8.1 |
| TÜRKİYE | 19.2 | 3.6 | 3.6 | 26.4 | 24.6 | 6.5 |
| 3) Orta üst gelir grubundaki ülkeler | | | | | | |
| Meksika | 13.9 | 1.9 | 13.0 | 28.8 | 18.4 | 5.3 |
| Brezilya | 5.3 | 7.2 | 20.1 | 32.6 | 36.0 | 11.7 |
| Macaristan | 3.3 | 7.9 | 35.3 | 46.5 | 54.8 | 25.5 |
| Güney Kore | 19.6 | 2.2 | 12.2 | 34.0 | 15.7 | 5.3 |
| Umman | 10.7 | 4.6 | 9.0 | 24.3 | 48.6 | 11.3 |
| 4) Yüksek gelir grubundaki ülkeler | | | | | | |
| İsrail | 10.2 | 4.1 | 24.3 | 38.6 | 50.8 | 19.6 |
| İspanya | 5.6 | 12.8 | 37.7 | 56.1 | 33.5 | 18.8 |
| İngiltere | 3.2 | 14.6 | 34.8 | 52.6 | 34.8 | 25.7 |
| İtalya | 8.3 | 11.3 | 38.6 | 58.2 | 48.8 | 28.4 |
| Hollanda | 10.8 | 11.7 | 42.3 | 64.8 | 52.8 | 34.2 |
| Avusturya | 9.2 | 12.9 | 48.2 | 70.3 | 39.1 | 27.5 |
| Fransa | 6.8 | 15.2 | 46.4 | 68.4 | 43.0 | 29.4 |
| BA Emirlikl. | 15.0 | 6.9 | 33.6 | 55.5 | 13.0 | 7.2 |
| ABD | 1.7 | 13.5 | 28.2 | 43.4 | 24.0 | 10.4 |
| Danimarka | 9.3 | 11.1 | 38.8 | 49.2 | 41.2 | 20.3 |
| Almanya | 0.6 | 19.3 | 48.2 | 68.1 | 29.4 | 20.1 |
| Norveç | 9.4 | 10.4 | 39.2 | 59.0 | 46.3 | 27.3 |
| İsveç | 8.7 | 0.9 | 55.9 | 65.5 | 42.3 | 27.7 |
| Kuveyt | 14.0 | 7.4 | 20.5 | 41.9 | 31.0 | 13.0 |

KAYNAK : Tülay Arın, "Refah Devleti, Bir Analiz Çerçevesi", IX. Maliye Sempozyumu, Mayıs 1993, Silifke.

SH : Sosyal harcamalar, TKH : Toplam Kamu Harcamaları, TSH : Toplam Sosyal Harcamalar, GSMH : Gayri Safi Milli Hasıla-Rakamlar 1990 yılına aittir.

makta olduğu görülmektedir. Şöyle ki, Osmanlı eğitim yapısının üçlü özelliği, neredeyse günümüzde de devam etmektedir. Bilindiği gibi, Osmanlı Eğitim sistemini medrese mektepleri, sultanileri ve azınlık kolejleri oluşturmaktaydı. Günümüzde ise, medreselerin yerini imam hatip okulları ve kuran kursları; sultani ya da idadilerin yerini günümüzün ilk ve orta okulları; yabancı kolejlerin yerini ise, yabancı dilde eğitim yapan lise, kolej ve üniversiteler almış bulunmaktadır. Cumhuriyet döneminde, eğitim alanında yapılan reformlarla, Osmanlı'dan kalma üçlü eğitim sistemi kaldırılarak, "Eğitimin Birliği" ya da Tevhidi Tedrisat yasası uygulamaya konuldu. Ancak, sonraki dönemlerde verilen politik tavizler sonunda, Osmanlı eğitim sistemine benzer bir yapı oluşturulmaya başlanmıştır.

Ancak, eğitimin Birliği ilkesinden uzaklaştıkça, eğitimin fırsat eşitliği yaratıcı özelliği giderek kaybolmaktadır. Böylece, yoksul aile çocukları imam hatip okullarına ve genel öğrenim kurumlarına girerlerken, yüksek gelirli aile çocukları daha çok yabancı dilden eğitim yapan yerli ve yabancı eğitim kuruluşlarına girmektedirler. Temel eğitim kuruluşlarının bir bölümünün paralı olması ise, eğitimin fırsat eşitliği yaratıcı etkisini daha da azaltmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde genellikle eğitim birliği ilkesine uyularak, toplumun ortak değerleri ve çağdaş eğitimin ilkeleri öğrencilere verilmektedir. Ancak, Osmanlı Eğitim Sisteminin "ümmeççi" anlayışı, günümüzde imam hatip okulları ve kuran kursları aracılığıyla devam ettirilmeye çalışılmaktadır. Normal eğitim kuruluşlarının önemli bir bölümünde ise, günümüzün fırsatçı anlayışı empoze edilmektedir. Böylece, Türk eğitim sisteminin vatandaşları ortak bir paydada toplayacak, toplumsal değer yargılarını vermekten oldukça uzak olduğunu söyleyebiliriz.

Ülkemizde eğitim sisteminin yanlış yapılanması nedeniyle,

- Produktivite artışı sağlayıcı,
- Gelir dağılımını düzeltici,
- Suç işleme oranını düşürücü,
- Siyasal karar almada etkinliği artırıcı,
- Sanayileşmeyi teşvik edici ve
- Sağlıklı çocuk yetiştirme biçimlerindeki yoğun dışsallıklar içselleştirilememektedir. Yukarıda sayılan dışsallıkların sosyalize edilebilmesi için, eğitim

hizmetlerinin kalite ve kantitesinin uygun düzeyde olması gerekmektedir. Ancak, yapısal sorunlar nedeniyle Türk eğitim sisteminin hem kalite ve hem de kantite yönünden yeterli olmadığı görülmektedir. Bu olumsuz yapıya neden olan önemli faktörleri şöyle sıralayabiliriz.

1. Okullaşma oranının düşüklüğü : Dünya Bankası tarafından yapılan bilimsel araştırma sonuçlarına göre, bir ülkedeki orta öğretim düzeyindeki okullaşma oranı ile kişi başına düşen milli gelir arasında oldukça yakın bir ilişki bulunmaktadır¹. Gerçekten, bilgi ve beceri kazandırarak işgücünün verimini artırmada önemli katkısı olan, mesleki ve teknik öğrenim kuruluşlarının yoğun dışsal ekonomi yayıcı özellikleri vardır.

Aynı araştırmaya göre, orta öğretim düzeyindeki okullaşma oranı Türkiye için 1965 yılındaki % 9 dan 1980 yılındaki % 13'e çıkması sonucu, kişi başına milli gelir 800 dolardan 1000 dolara çıkmıştır. Yunanistan'da ise, aynı dönemde okullaşma oranı % 27'den % 48'e çıkarken, kişi başına milli gelir 2.000 dolardan 3.600 dolara yükselmiştir.

2. Ortalama öğretim süresi : Dünya Bankası çalışmaları, bir ülkedeki ortalama öğretim süresi ile işgücünün produktivitesi arasında, oldukça yakın bir ilişkinin varlığını ortaya koymaktadır. Gelişmiş ülkelerdeki ortalama öğretim süresi, en az 8 yıl olduğundan, işgücünün produktivitesi oldukça yüksektir. Ülkemizde, ortalama öğretim süresinin 3.5 yıl olduğu düşünülürse, işgücünün verimliliğinin de, gelişmiş ülkelere göre daha az olacağı sonucuna kolayca varılabilir.

3. Okuryazarlık oranı : Okuryazarlık oranının artmasına bağlı olarak, işgücünün verimliliğinin de artırılabilirdiği düşünülebilir. Ülkemizde okuryazarlık oranının yoğun çabalar sonucu olarak, % 85 yükseltildiği görülmektedir. Ancak, ortalama öğrenim süresinin kısalığı nedeniyle, bu oranın yukarıda sıralanan potansiyel dışsallıkları içselleştirmeye yetmeyeceği açıkça görülmektedir.

4. Nüfus artışı : Türkiye'deki eğitim yaşındaki (6-23), gençlerin sayısının toplam nüfusa oranı, % 50 dolaylarında olup, bu oran gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında son derece yüksektir. Oranın yüksekliğine bağlı olarak, eğitim harcamalarının da artırılması gerekmektedir. Öte yandan, son yıllarda yaşanmakta olan yoğun iç göç olgusu da, eğitim alanında darboğazlar yaratırken, göç veren yörelerdeki eğitim kuruluşlarının atıl kapasite ile çalışmalarına neden olmaktadır.

¹ The World Bank ve Unesco, statistical Yearbook, 1990.

Türkiye'de sistemin yanlış yapılandırılması sonucu olarak, bütçe ödeneklerinin hızla artırılmasına karşın, eğitim hizmetlerinin potansiyel dışsallıkları realize edilememiştir. Gerçekten, bilinçli bir seçmen olabilmek, üretkenlik artışını sağlamak, suçluluk oranını düşürebilmek ve sanayileşmeyi teşvik edici olabilmesi için, eğitim süresinin orta öğrenimin tamamını içermesi gerekmektedir. Yani, günümüzde ilkökul öğrenimi ile kişilerin bilinçli bir seçmen olabilmeleri ya da üretken çalışmalarını olanağı yok gibidir. Bu açıklanan nedenlerle, adı geçen dışsallıkların içselleştirilebilmesi (internalization of externalities) için, Türkiye'de :

- Zorunlu öğrenim yaşının en az 14'e çıkarılması gerekir.
- Orta öğrenim düzeyinde öğrencilere gerekli bilgi ve becerinin verilebilmesi için, mesleki ve teknik öğrenimin yaygınlaştırılması gerekmektedir.
- Kaynak ayırımında etkinliği sağlamak için; imam hatip okullarının önemli bir bölümünün mesleki ve teknik öğrenime dönüştürülmesi sağlanmalıdır.
- Eğitimle kendine yeterli olma (self sufficiency), kendine güven (self reliance) gibi duygular güçlendirilerek, çağdaş insan olma felsefesi benimsetilmelidir.
- Ezberci eğitim anlayışı tamamen terkedilmelidir.
- Zorunlu öğrenimin son sınıflarında oriyantasyon sınıfları açılarak, öğrencilere yetenekleri doğrultusunda beceri kazandıracak, mesleki ve teknik öğrenime yönlendirilmeleri sağlanmalıdır.
- Güzel sanatlar alanında beceri ve zevkler kazandırarak, kişinin yaşamının kalitesinin artması sağlanmalıdır.

b) Sağlık Hizmetleri

Çağdaş sağlık anlayışına göre, sağlıklı olmak insanların en önemli haklarından birisidir. "Sağlıklı olmak" ise, insanların bedensel, ruhsal ve sosyal durumlarının iyiliğidir. Böylece, insanların sağlıklı olmaları ancak, yaşadıkları ekonomik ortam ve çevre koşullarıyla sosyal durumlarının iyileştirilmesiyle olanaklı bulunmaktadır. Bu ise, tam kamusal mal niteliğindeki halk sağlığı ya da koruyucu sağlık hizmetlerinin uygun düzeyde sağlanmasıyla sağlanabilmektedir. Gerçekten, ekonomik ve sosyal koşullar düzeltilmeden, sadece hastalıkların te-

davisi ile insanların sağlıklı olmaları olanağı bulunmamaktadır. Şöyle ki, oturlan konutun, hava ve suyun kirli; gürültünün yaygın; gelir dağılımının bozuk; ve yüksek enflasyon oranının geçerli olduğu bir ortamda insanların tamamı sağlıklı sayılmalıdır. Bu olumsuz durumlar (public bads) iyileştirilmeden, ya da sağlıklı toplum için alt yapı oluşturulmadan, hastalıkların tedavi edilmesinin maliyetini düşürme olanağı bulunmamaktadır.

Ülkelerin sınırlı kaynaklarıyla maksimum düzeyde sağlık hizmeti sunabilmelerini sağlamak amacıyla, 1987 yılında Alma-Ata kentinde, Dünya Sağlık Örgütü "Sağlık İçin Temel İlkeler"i saptadı. Bu ilkeler kısaca aşağıdaki biçimde özetlenebilir¹:

- Sağlıklı çocuk yetiştirilmesi annenin eğitilmiş olmasına bağlıdır.
- Temiz içme ve kullanma suyu sağlayacak biçimde hijyenik koşulların iyileştirilmesi gerekir.
- Dengeli beslenme için gerekli gelir düzeyi sağlanmalıdır.
- Ana ve çocuk bakımı, periyodik kontrollerle desteklenmelidir.
- Salgın ve bulaşıcı hastalıklara karşı, etkin savaş verilmelidir.
- Tıbbi yardım ve ilacın her yerde ve herkes için sağlanması gerekmektedir.

1988 yılında Riga toplantısıyla, Alma-Ata ilkelerinin ancak, devlet aracılığıyla gerçekleştirilebileceği vurgulanarak, sağlıkla ilgili kuralların dünya çapında uygulanmasını kolaylaştıracak kriterler ve önlemler saptandı. Riga Bildirgesinin "Herkesin Sağlık" parolası gelişmiş ülkelerde başarılı bir biçimde uygulanırken, gelişmekte olan ülkelerde önemli alt yapı sorunlarıyla karşılaşıldı. Gelişmekte olan ülkelerin sorunları sadece bütçesel güçlüklerden değil, ayrıca sağlık alanındaki yanlış örgütlenme biçimlerinden de kaynaklanmaktadır.

Türkiye'de sağlık alanındaki düzenlemelerin Alma Ata ve Riga Toplantılarından önce, 1960'lı yıllarda "Sağlık Hizmetlerinin Sosyalizasyonu" yasasıyla uygulamaya konulmuş olması, ülkemizde konuya verilen önemi açıkça göstermektedir. Ancak, bu yasa politik nedenlerle başarılı bir biçimde uygulanamadı. Bu nedenle, Türkiye'de verilmekte olan sağlık hizmetlerinin kalitesi ve kantitesi,

¹ DPT, Sağlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Eylül 1983.

gelişmiş ülkelerle karşılaştırılamayacak düzeyde düşmüş bulunmaktadır. Türkiye'nin sağlık politikasının başarısızlığının temel nedenleri arasında sınırlı bütçe olanakları, örgütlenmenin başarısızlığı, demografik yapı, gelir dağılımının bozukluğu ve eğitim düzeyinin düşüklüğü gibi faktörler sayılabilir. Bu nedenlere bağlı olarak, ortaya çıkan sağlıkla ilgili sorunları şöyle sıralayabiliriz:

- Sağlık hizmetlerinin aşırı deregülasyonu sonucu olarak, kamunun payı % 50'nin altına düşmüştür. Bu oran gelişmiş ülkelerde kamu için % 65-70 arasında değişmektedir. Pahalı ve daha kaliteli sağlık hizmetlerinden, sadece gelir düzeyleri yüksek olanlar yararlanabilmektedir.

- Genel sağlık hizmetlerinin yeterli ve kaliteli düzeyde sunulmadığı bir gerçektir. Su ve çevre kirliliği ile her türlü olumsuz ekonomik ve sosyal koşullar, sağlık hizmetlerinin kalitesini önemli ölçüde düşürmektedir.

- Gelişmiş ülkelerde 100 kişiye bir yatak düşerken, bu sayı Türkiye'de 400 dür. Buna karşın, ülke düzeyinde mevcut yatakların ancak % 57'sinden yararlanılmaktadır. Bu örnek bile, sağlık alanındaki yanlış yapılanmanın ne kadar yaygın olduğunu göstermektedir.

- Türkiye'de 1 hekime 1200, diş hekimine 5600, eczacıya 3700, hemşireye 1390 ve ebeye 2200 kişi düşmektedir. Gelişmiş ülkelerde ise bu reşyolar oldukça küçüktür. Buna karşın, son yıllarda sağlık personeli sayısında önemli artışlar sağlanmıştır.

- Ancak, çok sayıda açılan tıp fakültelerinde yetişen sağlık personelinin verimliliği tartışma konusudur. Şöyle ki, çok sayıdaki taşra tıp fakültelerinde yeterli sayıda öğretim üyesinin bulunmaması önemli bir eksikliktir.

- Ülkemizde toplum sağlığı ile ilgili gerekli eğitimin ve bilginin verilmemesinin ise, hastalıkların tedavi giderlerini artırmakta olduğu açıkça görülmektedir. Örneğin, ishal olan bir çocuğun hayatının suya katılacak birer kaşık tuz ve şekerle kurtarılabilceği, birçok anne tarafından bilinmemektedir.

- Verem ve kanser gibi hastalıkların erken teşhisi ile hastalıkların ileride oldukça pahalıya mal olacak olan tedavi giderlerinden önemli bir tasarruf yapılacağı bir gerçektir. Ancak, ülkemizde nüfusun önemli bir bölümü erken teşhis konusunda son derece duyarsız olup, ayrıca herkesin bu olanaktan yararlanması da son derece güçtür. Buna karşın, Fransa ve Almanya'da bebeklerin 4 yaşına

kadar 7 kez periyodik ve annenin birkaç kez çek-up dan geçmesi birer zorunluluktur.

- Ülkemizde, gelişmiş ülkelere olduğu gibi genel sağlık sigortasının yokluğu nedeniyle, nüfusun büyük bir bölümünün sağlık hizmetlerinden fiilen yararlanma olanağı bulunmamaktadır. Bu nedenle, isteyen hastanın istediği doktoru seçmesi olanağı da ortadan kalkmamaktadır.

- Çocuk felci, boğmaca, difteri, tetanoz ve bulaşıcı hastalıklara karşı aşı kampanyaları daha çok UNICEF'in desteğiyle sağlanmaktadır. Sözkonusu aşılardan Türkiye'de üretilmemesi, özellikle acil durumlarda önemli bir risk unsuru olmaktadır.

- Geçmiş yıllarda verem, sıtma, cüzzam ve zührevi hastalıklara karşı oldukça başarılı bir mücadele verilmiş olmasına karşın, 1980'li yıllardan sonra özellikle ekonomik koşulların olumsuzluğu nedeniyle, bu hastalıklarda önemli artışların olduğu görülmektedir.

- Aşırı nüfus artışı ve yaşanmakta olan yoğun göç olgusu sonucu olarak, sağlık hizmetlerinin arz ve talebi arasında önemli dengesizlikler olduğu görülmektedir. Büyük kentlerin sağlık kuruluşlarında, sağlık hizmetlerinde tıkanma (congestion) durumu ortaya çıkarken, göç veren yörelerde atıl kapasite ile hizmet verilmektedir.

- Kamu sağlık kuruluşlarında önemli boyutlara ulaşan ilaç savurganlığının varlığı, tipik bir savurganlık örneğidir. Öte yandan, hekimlerin reçetelerine çok sayıda ilaç yazma (polifarmasi) yöntemini benimsemeleri ise, ilaç savurganlığını daha da artırmaktadır.

- Eczanelerin küçük işletmeler biçiminde kurulmaları sonucu olarak, sorumlu eczacının genellikle görevi başında bulunmadığı görülmektedir. Bu durum hastalar yönünden önemli bir risk unsuru oluşturduğunu söyleyebiliriz.

- Sağlık personeli arasında yeterli sayıda uzman hekim ve pratisyenin olmadığı görülmektedir. Ancak, başarılı bir sağlık politikasının uygulamaya konulmasında, birinci derecede uzman hekim ve pratisyenler rol oynamaktadırlar.

- Türkiye'de yeterli ölçüde karbonhidratlı besinler tüketilirken; protein yönünden yeterli besin alınmamaktadır. Bu tür bir beslenme rejimi dengesiz bes-

lenmeye yol açmakta olup, Dünya Sağlık Örgütü verilerine göre, toplumun % 30-35' i, kronik açlık çekmektedir¹.

- Türkiye'de bebek ölümleri oranı binde 54 ve anne ölümleri oranı ise, binde 13 dolaylarındadır. Yine Dünya Sağlık Örgütüne göre, yüksek oranlı anne ve bebek ölümleri ülkemizin en önemli sağlık sorunlarının başında gelmektedir.

- Politik tercihlere bağlı olarak, kentlerdeki sağlıkla ilgili alt yapının yanlış yerlere kaydırılması, sağlık harcamaları yönünden önemli savurganlıklara neden olmaktadır.

c) Taşımacılık Hizmetleri

Ülkemizdeki taşımacılık sektörünün yanlış yapılanma biçimi de, elde edilmesi olası potansiyel dışsalıklardan yararlanma olanağını ortadan kaldırmaktadır. Şöyleki, çeşitli taşımacılık alt sektörlerinin alt yapıları oluşturulamadığı için, aşağıda sayılan dışsal ekonomilerden toplum vazgeçme durumunda bırakılmıştır. Bunlar,

- Üretilen ve tüketilen bütün mal ve hizmetlerin maliyetinin, gereğinden fazla yüksek olması,

- Yoğun çevre kirliliğinin yaratılması,

- Yılda 100.000 kadar trafik kazasına neden olunması sonucu, 7.000 insanın hayatını kaybetmesi,

- Trafik kazalarındaki mal kaybının oldukça büyük boyutlara ulaşması,

- Aşırı akaryakıt tüketimi sonucu, dışarıya ödenilen dövizin giderek artması,

- Makina ve yedek parça nedeniyle dışarıya bağımlılığın döviz gelirlerini azaltıcı etkisi,

- Taşımacılık sisteminin turizm gelirlerinde artışı teşvik etmemesi,

- Yol ve yük taşımacılığının maliyetinin gereğinden fazla yükselmesi biçimlerinde sıralanabilir².

¹ Akyol, Türkan : Sosyal Demokrasi Açısından Türkiye için Sağlık Politikaları, TÜSES, s. 6, İstanbul.

² Şener, Orhan : AT ve Türkiye'de Ulaştırma Sektörü, Uyumla İlgili Sorunlar, TÜSIAD, 1988.

Yukarıda kısaca sayılan bütün bu olumsuzluklar, daha ucuz ve etkin taşımacılığa olanak veren demiryolu ve denizyolu taşımacılığına karşı, karayolu taşımacılığına verilen yanlış politik tercihlerden kaynaklanmaktadır. Yıllardan beri uygulanmakta olan böyle bir yanlış taşımacılık politikası sonucu, yolcu taşımacılığının % 94'ü karayolu ile yapılırken, ancak % 4'ü demiryolu ile yapılmaktadır. Denizyolu taşımacılığının payı ise, % 1'in de altında bulunmaktadır. Aynı çarpıklık, yük taşımacılığında da görülmekte olup, yük taşımacılığının % 90'ını karayollarında, gerisi demiryolu ve denizyolu ile gerçekleştirilmektedir. Gelişmiş ülkelerde ise, yük taşımacılığının % 90'nına yakın bir bölümü, taşımacılık maliyetlerinin en düşük olduğu, denizyolu ile yapılmaktadır. Bu açıklanan nedenlerle, ülkemizde yük ve yolcu taşımacılığı maksimum maliyetlerle gerçekleştirilirken, gelişmiş ülkelerde minimum maliyetlerle yük ve yolcu taşınmaktadır. Gelişmiş ülkelerin taşımacılık sistemlerinin maliyetleri minimize etme yönünden daha avantajlı olmaları, aşağıdaki nedenlerle açıklanabilir.

- Bu ülkelerde ortalama demiryolunun uzunluğu, Türkiye'ye göre, yaklaşık 7 kat daha fazladır.

- Gelişmiş ülkelerde hızı saatte 100-350 km ye ulaşan, intercity, expres ve hızlı trenlerle oldukça hızlı, konforlu ve güvenilir taşımacılık sistemi geliştirilmiştir.

- Demiryolu taşımacılığının yarısından çoğu elektrikli trenlerle yapıldığından, çevre kirlenmesi ve gürültü giderek kontrol altına alınmaya başlanmıştır.

- Şehirlerarası taşımacılık sistemi aynen şehiriçi taşımacılığına da yansıtıldığından, ülke çapında taşımacılık maliyeti önemli ölçüde düşürülebilmektedir.

- Ölü saatlerde trenlerle öğrencilerin küçük yerleşim alanlarından, kentlerdeki okullara öğrenim amacıyla taşınmaları gerçekleştirildiğinden, eğitim bakanlığının bütçesinde önemli tasarruflar yapılabilmektedir. Böylece, köylerde okul inşaatı, gereksiz olarak öğretmen, yardımcı personel, doktor vs istihdamına gerek kalmamaktadır.

- Turistlerin yoğun oldukları kentlerde, lokomotifin arkasına takılacak vagonlarla, artan yolcu talebi anında karşılanmaktadır.

- Öte yandan, "turist kartı" uygulaması yaygınlaştırılarak turistlerin ülkedeki konaklama sayısı kolayca artırılabilir. Bütün gelişmiş ülkelerdeki bu uygulamaya göre, sınırsız sayıda inme-binme olanağı veren bu kartlar, sembolik fiyatlarla turistlere satılmaktadır.

Son üç uygulama biçimi, kamu ekonomisinin marjinal maliyetin sınır olduğu üretim modellerine uygun olup, hizmetin de bedavaya yakın bir maliyetle sunulma olanağının geçerli olduğu örneklerdir. Önceki, uygulama biçimleri ise, yine kamu ekonomisinin azalan maliyet koşulları altında üretimle ilgili örnekleri olup, toplu taşımacılığın bir tür ekonomik açıklamasıdır.

Ülkemizdeki kentlerarasında uygulanmakta olan yanlış ve kaynak kullanımında savurganlığa yol açan taşımacılık sistemi, ne yazık ki aynen kentiçi taşımacılığına da yansıtılmış bulunmaktadır. Bu nedenle, İstanbul örneğinde olduğu gibi, kentte yaşayanların 1 numaralı sorununu taşımacılık sisteminin olumsuz etkileri oluşturmaktadır. Sözkonusu olumsuz dışsallıkları ise, şöyle sıralayabiliriz:

- Çevre kirliliğinin aşırı boyutlara ulaşmasında taşımacılık sektörünün payı en az % 40 olarak saptanmıştır.

- Orman alanlarının yağmalanmasında, su kaynaklarının kirletilmesinde ve spekülatif kazançların elde edilmesinde mevcut taşımacılık sisteminin önemli rolü bulunmaktadır. Boğaz köprülerinin bağlantılı yolları orman alanlarından ve su havzalarından geçtiğinden, gecekondulaşmayı teşvik ederek, yukarıdaki sorunları yaratmaktadırlar.

- Taşıma giderlerinin maaş ve ücret gelirleri içindeki payı, çok sayıda çalışan için % 50 oranını geçmiş bulunmaktadır. Hatta son zamlardan sonra, İstanbul'un Anadolu yakasında oturup ta, karşı yakasında çalışan bazı memurların ödedikleri taşımacılık giderleri maaşını geçtiğinden, işinden ayrılmak zorunda kalanlar da olmuştur.

- Kentin birçok yöresinde, gürültünün ulaştığı desibel derecesi, insan sağlığını tehdit edecek boyuttadır.

- Trafikteki tıkanmalar nedeniyle işe yetişememe endişesinin birçok çalışan kimsede, psikosomatik hastalıklara yol açması olasılığı oldukça fazladır.

- İşe gidip-gelme nedeniyle yolda kaybedilen zaman ortalama olarak, 4-5 saati bulmaktadır. Bu nedenle, işgücünün verimliliğinin önemli ölçüde düşmesi sözkonusu olmaktadır.

- Akaryakıt tüketimi, taşıt ve yedek parça bakımından dışarıya olan bağımlılık ise, döviz gelirlerini önemli ölçüde azaltmaktadır.

Yukarıdaki karşılaştırmalardan çıkaracağımız sonuca göre, Türkiye'de önemli boyutlara ulaşan savurganlık nedeniyle, enflasyon oranının düşmesi beklenmemelidir. Öte yandan, yukarıda sayılan dışsallıkların olumsuz karakteri ne-

deniyle, Türkiye'de üretilen mal ve hizmetlerin maliyeti gelişmiş ülkelere göre, daha yüksek olacağından, uluslararası rekabet gücümüz de, yanlış taşımacılık politikası sonucu azalmaktadır. Bütün bu sorunları, Batı'daki toplu taşımacılık sistemini uygulamakla çözmeye olanağı vardır.

SONUÇ

Devletin ekonomideki payı, teorik açıklamalarımızı tamamen doğrulayan bir biçimde, giderek artmakta olup, gelişmiş ülkelerde ortalama % 40-45 oranlarında dengelenmiştir. Artış eğilimi, düzenli ve kesintisiz bir biçimde devam ederek, II. Dünya Savaşı sonrasına göre yaklaşık iki kata yükselmiştir. Buna karşın, Türkiye'de devletin ekonomideki payı, gelişmiş ülkelerin II. Dünya Savaşı sonrası düzeyinde olup, sadece 1990'lı yıllarda hızlı bir artış trendine girmiş bulunmaktadır. Buna karşın, uzun bir süreden beri ülkemizdeki devletin büyüklüğü, değişmeden aynı kalmış olup, ayrıca 1980'li yıllarda olduğu gibi, düşme eğilimi göstermiştir. Türkiye'de kamu sektörünün gelişmiş ülkelerde olduğu gibi optimal bir büyüklüğe erişememesi nedeniyle, bugün yaşamakta olan ciddi ekonomik sorunlar ortaya çıkmış olup, ayrıca sosyal ve siyasal alanlarda da gerekli gelişmeler sağlanamamıştır.

Bizce, Türkiye'de devletin optimal büyüklüğe erişebilmesi için, ciddi bir vergi reformunu gerçekleştirerek toplam vergi gelirlerinin GSMH ya oranını % 40'ın üzerine çıkarması gerekir. Bu amaca ulaşabilmek için Batı'nın bütün gelişmiş ülkelerinde uygulanan "kişisel servet vergisi"ni derhal uygulamaya koyması gerekmektedir. Böylece, yeraltı ekonomisine ayrılan kaynaklar kolayca resmi ekonomiye kazandırılırken, ayrıca etkin bir otokontrol aracı sisteme sokulduğundan, diğer vergilerin hasılatı önemli ölçüde arttırılacaktır.

Kuşkusuz ki, sadece vergisel önlemlerle ekonominin optimal büyüklüğü sağlanamaz. Bilindiği gibi, kamu harcamalarının etkileri vergilerin etkisine göre daha reel olduğundan, bu çalışmamızda ele alındığı gibi, kamu harcamalarında da gerekli reformların bir an önce gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır. Kamu sektöründe yapılacak reformla ilgili olarak,, başlıca üç alanda yapısal önlemler alınmalıdır.

Bunlardan ilki, korkunç boyutlara ulaşmış olan ve kamudaki kötü yönetim (mismanagement) den kaynaklanan, savurganlıkların, rüşvet olaylarının ve yolsuzlukların ortadan kaldırılması gerekmektedir. Kamu lojmanlarının satılması, lüks araba ve gereksiz dış gezilerin azaltılması biçimindeki son günlerde hükü-

metin almak istediği önlemler oldukça yararlı olacaktır. Ancak, kamudaki savurganlığın temel kaynağı olan KİT lerin ve kamu bankalarının harcamalarının kontrolüne ilişkin gerekli önlemlerin alınmadığı da görülmektedir. Bilindiği gibi, hükümetler bu kuruluşların aracılığıyla seçim ekonomisini uygulamaya koyduklarından, bu alanlarda gerekli önlemlerin alınması oldukça güçtür. Bu nedenle, basın, medyanın ve kamuoyunun son günlerdeki duyarlılığının bu alanda da uygun reformların yapılması için gerekli ortamı sağladığını söyleyebiliriz.

Türk bütçeleme sisteminde etkinliğin sağlanması yönünden ise, bu çalışmamızda ele alınan biçimde Diyanet İşleri Başkanlığının devlet bütçesinden çıkarılması gerekmektedir. Böylece, refah hizmetleri için ayrılacak olan fonları artırma olanağı yaratılırken, ayrıca demokratikleşme sürecine önemli katkılarda bulunulacaktır. Kaldı ki, gelişmiş ülke deneyimleri din hizmetlerinin piyasa ekonomisinin gönüllü kuruluşları (vakıfları) aracılığıyla daha etkin ve demokratik bir biçimde finanse edildiğini göstermektedir. Türkiye'de bakanlık sayısının 35'lerden 20 lere indirilmesiyle, kamudaki aşırı savurganlığı kontrol altına alabilmek oldukça kolaylaşacaktır. Böylece, bürokrasinin verimsiz işleyişi ve aşırı savurganlığı da önemli düzeyde azaltılabilecektir.

Ekonominin genelinde verimliliğin artırılması ve toplumun yaşam standartlarının gelişmiş ülkelerin düzeyine çıkartılabilmesi amacıyla; eğitim, sağlık, toplu taşımacılık, toplu konut ve sosyal güvenlik alanlarında gerekli bütçesel ve yönetsel reformların da bir an önce gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Ancak, son yıllarda gerçekleştirilen serbestleştirme olgusuyla, eğitim, sağlık ve taşımacılık hizmetlerinin kalitesi önemli ölçüde düşürülmüş bulunmaktadır. Bu nedenle, aşırı serbestleştirmenin yol açtığı sorunlar bir an önce çözüme kavuşturulmalıdır.

Türkiye'de kamu sektörünün optimal büyüklüğünün saptanmasına ilişkin olarak, bu çalışmamızda ortaya koyduğumuz modelin uygulanmasıyla, vergi gelirleri en verimli bir biçimde kullanılırken; ekonominin genelinde verimi artıracak olan alt yapı oluşturulacak ve kamudaki savurganlıklar kontrol altına alınmış olacaktır.

EK

İNSANA YATIRIM

Günümüzde ülkelerin gelişmişlik düzeyleri, artık GSMH lardaki artış ile değil, insan sermayesinin niteliği ile ölçülmektedir. Şöyle ki, uzun yıllardan beri oldukça yüksek büyüme hızına ulaşan ya da sahip oldukları doğal kaynaklar yönünden oldukça zengin olan çok sayıda ülke, bu yeni yaklaşıma göre artık zen-

gin sayılmayabilmektedir. Gerçekten, kişi başına düşen milli gelir yönünden eskiden ön sıralarda bulunan bazı ülkeler, günümüzde "gelişmekte olan ülkeler" grubunda yer alabilmektedir.

Birleşmiş Milletlere bağlı Kalkınma Programı tarafından hazırlanan, insan yaşamının kalitesini belirleyen göstergelerin yer aldığı bir endeks, ülkelerin gelişmişlik düzeyini daha anlamlı bir biçimde belirleyebilme özelliğine sahiptir. Gerçekten, ülkelerin gelişmişlik düzeylerini belirlemede milli gelirin artış oranı ve büyüklüğü önemli faktörlerden birer tanesidir. Ancak, artan milli gelirin insanların yaşam kalitesini iyileştirmediği sürece, hızlı ekonomik kalkınmanın bir anlamı kalmamaktadır.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı UNDP, insan sermayesinin gelişme endeksinde,

- Gelirin satınalma gücü,
- Ortalama yaşam süresi,
- Ortalama öğrenim süresi ve

- Okur-yazar oranı gibi faktörleri sokarak, çeşitli ülkelerde insana yapılan yatırımı karşılaştırır. Kalkınma Programının bu endeksi aynı zamanda ülkelerin vatandaşlarına sundukları kamu hizmetlerinin kalitesini de göstermede kullanılabilmektedir. Yukarıda sayılan kriterlere göre, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının hazırladığı endeksler, ülkemizin yerini dünya sıralamasında 71 rakamı ile göstermektedir^x.

Yaşamın kalitesini ya da "yaşanılabilir" ülkeler sıralamasını gösteren ve yukarıdakilere ek olarak,

- suç işleme ve terör,
- çevre kirliliği,
- demokrasi ve oylama gücü,

- gelir dağılımı gibi faktörleri içeren endeksler ise birçok ülke için daha olumsuz bir değerlendirme biçimiyle sonuçlanır. Örneğin, 1990'lı yıllardan önce, Economist dergisinin yaptığı bir "yaşanılabilir" ülkeler sıralamasında, ABD 33 ve Sovyetler Birliği 34'ncü sırada yer almıştır. Bu açıklamalarımızdan çıkaracağımız sonuca göre, hangi endeks kullanılırsa kullanılsın, ülkemizin sosyo-ekonomik ve siyasal gelişmişlik göstergelerinin oldukça aşağılarda seyretmekte olduğunu söyleyebiliriz.

1990 yılı için hazırlanan beşeri gelişme endeksine göre;

- | | |
|------------------------|--------------------------------|
| 1. Kanada (O. 982) | 24. Hong Kong |
| 2. Japonya | 25. Güney Kıbrıs |
| 3. Norveç | 26. Yunanistan (O.901) |
| 4. İsviçre | 27. Çekoslovakya |
| 5. İsveç | 28. Macaristan |
| 6. ABD (O. 976) | 32. Polonya |
| 7. Avusturya | 33. Sovyetler Birliği (O. 893) |
| 8. Fransa | 34. Güney Kore |
| 9. Hollanda | 35. Bulgaristan |
| 10. İngiltere (O. 962) | 37. Yugoslavya |
| 11. İzlanda | 39. Portekiz |
| 12. Almanya | 43. Arjantin |
| 13. Danimarka | 45. Kuveyt (O. 815) |
| 14. Finlandiya | 47. Katar |
| 15. Avusturya | 49. Arnavutluk (O. 791) |
| 16. Belçika | 51. Malezya |
| 17. Yeni Zelanda | 59. Brezilya |
| 18. İsrail (O. 939) | 60. Romanya |
| 19. Lüksemburg | 61. Küba |
| 20. Barbados | 67. Suudi Arabistan (O. 687) |
| 21. İtalya | 69. Tayland |
| 22. İrlanda | 70. Güney Afrika |
| 23. İspanya (O. 913) | 71. Türkiye (O. 671) |

^x Esmer, Yılmaz : "Ekonomik Büyüme ve Beşeri Gelişme", Görüş, TÜSİAD, Ocak 1993, Sayı 7, s. 58-63
Ayrıca bkz. Human Development Report, UNDP, 1992.

İnsan sermayesinin niteliğini gösteren endeksin düşüklüğü, işgücünün üretkenliğinin de düşük olduğunu göstermektedir. Bu nedenle, işgücünün sayıya çokluğu nedeniyle, gelişmiş ülkelere göre ucuz olması yabancı sermayeyi çekme yönünden olumlu bir rol oynamaz. Çünkü, işgücü ne kadar bol ya da ucuz olursa olsun, gerekli bilgi ve beceriden yoksun ise, ülkenin rekabet gücü kendiliğinden düşecektir. Bu açıklamalarımıza göre, GSMH daki artışın anlamlı ve sürekli olabilmesi için, işgücünün üretkenliğini artırıcı ve yaşam düzeyini yükseltici eğitim, sağlık ve diğer sosyal ihtiyaçları gideren kamu harcamalarının yeterli biçimde yapılması gerekmektedir.