

ETKİN DEVLET ve EKONOMİK GELİŞME

Dr. Ramazan GÖKBUNAR

Dr. Halit YANIKKAYA



Dr. Ramazan GÖKBUNAR
Celal Bayar Üniversitesi
İİBF Maliye Bölümü
ramazan.gökbunar@bayar.edu.tr

Dr. Halit YANIKKAYA
Celal Bayar Üniversitesi
İİBF Maliye Bölümü
halit.yanikkaya@bayar.edu.tr

Etkin Devlet ve Ekonomik Gelişme / Dr. Ramazan Gökbunar - Dr. Halit Yanıkkaya

© Odak, 2004

Bu kitabın bütün hakları Odak Yayın Evi Tic. Ltd. Şti.'ne aittir.
Telif hakları yasası gereğince, tamamı veya herhangi bir bölümü yayınlayıcısının yazılı izni alınmadan basılamaz, kopyası çıkarılamaz, fotokopisi alınamaz veya kopya anlamı taşıyabilecek hiçbir işlem yapılamaz.

Genel Yayın Yönetmeni: Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ

Düzenleme, Zahide Ekemen

Baskı ve Cilt, Fersa Matbaacılık

Baskı Yılı 2004

ISBN: 975-92257-6-X



Yayın ve Dağıtım

ODAK YAYIN EVİ BASIM DAĞ. KRT. TUR. İNŞ. LTD. ŞTİ

Döğol Cad. 37/4 Beşevler / ANKARA

Tel: (312) 223 77 73 - Fax: (312) 215 14 50

Kızlarımız Begüm ve Hisne'ye



ÖNSÖZ

Küresel gelişmeler sonucunda devletin ekonomideki işlevinin azalacağı hatta ulusal ölçekteki devletin yerel ve küresel sorunların çözümünde etkisiz kaldığı/kalacağı düşüncesinden hareketle, uluslararası kuruluşların ekonomide devlet müdahalesinin azaltılması, ticaretin ve sermayenin serbestleştirilmesini önermelerine karşılık özellikle gelişmiş ülkeler özel sektörlerini kamu politikalarıyla desteklemekte, korumacılıktan vazgeçmemektedirler.

Günümüzde devletin rolü geçmiş yüzyıllara göre çok daha önemli bir hal almıştır. Devletin, ulusal savunma/altyapı yatırımlarının yapılması, ihracatın/KOBİ'lerin/ AR-GE faaliyetlerinin desteklenmesi, piyasaların düzenlenmesi/denetlenmesi, dünya ekonomisinin içine girdiği amansız rekabette ulusal ekonomisini ve vatandaşlarını koruması çağımızın yeni bir olgusudur. Özellikle bilgi ekonomisinin büyüme, verimlilik ve sonuçta rekabet gücü gibi getirileri kendiliğinden ortaya çıkmadığı için özellikle aktif kamu müdahalesine gereksinim bulunmaktadır. Devlet uzun dönemli ekonomik gelişme sürecini, ekonominin bilgi temelini geliştirerek (araştırma, eğitim ve beceri geliştirme gibi) ve teknolojik yenilik geliştirme sürecine katkıda bulunarak büyük ölçüde etkileyebilmektedir. Ülkelerin daha çok piyasa ekonomisine yönelmeleri, işletmecilikten ve üretimden giderek vazgeçmeleri devletin, daha küçük, daha etkisiz bir varlık durumuna gelmesi sonucuna yol açmamaktadır. Tam tersine bu durum, devlet olmanın gerektirdiği sosyal adaleti, eğitim/adalet/sağlık/millî savunma hizmetlerini daha etkin yerine getirebilmesi için devletin ekonomiden daha çok pay alması ve aldığı bu payı söz konusu alanlarda toplumun ortak yararı için dağıtmasını gerektirmektedir. Ancak kamunun millî gelir içindeki payı artarken kamunun etkinliğinin de artması önemlidir, zira aksi halde toplumsal refahın artışından söz edilemez.

Ülkeler arasındaki ulusal koşullar, kurumsal düzenlemeler ve birçok açıdan ele alınabilecek büyük farklılıklar göz önüne alındığında, tüm ülkelerde uygulanabilecek bir “herkese uyan tek beden (one-size-fits-all)” etkin devlet tipi olması gerektiğini ya da olabileceğini düşünmek olanaksızdır. Ülkenin kendi iç dinamiklerini dikkate almayan reform çabaları başarısızlığa mahkumdur. Diğer ülkelerin deneyimleri ve çabaları tabii ki yararlıdır, fakat ülkenin coğrafi, tarihi, politik ve ekonomik koşulları daha belirleyici olmaktadır. Yoksa, dışarıdan direk kopyalama yoluyla alınan tüm reform çabalarının sonucu hep aynı olacaktır.

Örneğin; en son olarak kamu ihalelerinde yolsuzlukları önlemek, şeffaflığı sağlamak, rekabeti artırarak maliyetleri düşürmek gibi temel amaçlarla ve özellikle de uluslararası kuruluşların baskısı sonucu çıkarılan Kamu İhale Kanunu’nun (örnek alınan ülkelerde orijinal adı *Public Procurement Law-Devlet Alım Kanunu*) ülke gerçekleri düşünülmeden 1 Ocak 2003 tarihinden itibaren uygulamaya konulması sonucu 2003 yılında bir çok kamu hizmeti aksamış, söz konusu yasa daha sonra yeniden değiştirilmek zorunda kalmıştır. Dolayısıyla etkin devletin inşasına yönelik yapısal reformlarda ülkemizin iç dinamiklerinin gözardı edilmemesi, tasarlanan ve uygulanan reform paketlerinin bu değerler çerçevesinde ele alınması önemlidir.

Yrd. Doç. Dr. Ramazan GÖKBUNAR ile Dr. Halit YANIKKAYA’yı literatüre kazandırdıkları, özgün nitelikli bu çalışmalarından dolayı kutlarım.

Manisa, 25.02.2004

Prof.Dr. Naci B. MUTER
Celal Bayar Üniversitesi
İİBF Maliye Bölüm Başkanı
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	v
GİRİŞ	vii

BİRİNCİ BÖLÜM

ETKİN DEVLET TEORİSİ

I- ETKİN DEVLETİ GÜNDEME GETİREN GELİŞMELER	2
II- ETKİN DEVLETİN TANIMI	8
A- Kaufman ve Diğerlerine Göre Etkin Devlet	8
1- Demokratik Katılım ve Sorumluluk	9
2- Politik İstikrar ve Şiddet	9
3- Hükümetin Etkinliği	9
4- Düzenlemelerin Getirdiği Yükler	10
5- Hukukun Üstünlüğü	10
6- Yolsuzluklar ve Rüşvet	10
B- Dollar ve Kraay'a Göre Etkin Devlet	11
III-ETKİN DEVLETİN TEMEL UNSURLARI	13
A- Mülkiyet Hakları	13
B- Üst ya da Özerk Kurullar	15
C- Makroekonomik İstikrarı Sağlayıcı Kurumların Oluşturulması	18
D- Sosyal Güvence Kurumlarının Düzenlenmesi	19
E- Sosyal Kavga Yönetici Kurumların Oluşturulması	23
1- Devletin Güvenirliğinin Artırılması	29
2- Demokratik Hak ve Özgürlüklerin Artırılması	29

3- Sosyal Güvence Programları ve Sosyal Sigortalar Sisteminin İyileştirilmesi	29
F- Kurumsal Yapının Çeşitliliği	37
1- Piyasa Tabanlı Ekonomilerde Kurumsal Yapı	39
2- Uzak Doğu Tipi Kalkınma Modelinde Kurumsal Yapı	40
3- Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Kurumsal Yapı	42
IV-DEVLETİN ETKİNLİĞİ İLE İLGİLİ TEORİLER	45
A- Ekonomik Teoriler	47
1- Vergiler/Kayıtdışı Ekonominin Düzeyi	48
2- Kamu Sektörünün Verimliliği/ Bürokratik Katılık	49
3- Yatırımları Koruyucu Hukuki Düzenlemelerin Düzeyi	51
B- Politik Teori	54
1- Etnik Çeşitlilik	54
2- Hukuk Sistemlerinin Çıkış Orijini	56
C- Kültürel Teoriler	59
1- Sosyal Güven ve Sosyal Sermaye	60
2- Dini Özellikler	61
3- Etnik Çeşitlilik	62
4- Politik İstikrarsızlık	64
5- Sosyal Altyapı	65

İKİNCİ BÖLÜM

ETKİN DEVLET PERSPEKTİFİNDE KURUMSAL ALTYAPINININ VE SOSYOPOLİTİK İSTİKRARSIZLIĞIN EKONOMİK GELİŞMEYE ETKİLERİ

I- KURUMSAL ALTYAPI VE EKONOMİK GELİŞME	70
A- Hukuksal Altyapı	71

B- Yolsuzluklar	.72
C- Demokrasi Düzeyi	.75
II- SOSYOPOLİTİK İSTİKRARSIZLIK VE EKONOMİK GELİŞME	.79
A- Gelir Dağılımı Adaletsizliği	.79
B- Politik Kutuplaşma/Hükümet Değişikliği Olasılığı	.79
C- İhtilal/Askeri Darbe ve Suikastların Sayısı	.80
D- İvil Kargaşalar	.80
III-EKONOMETRİK ANALİZ: MODEL VE REGRESYON METODU	.82
A- Kullanılan Değişkenler	.83
1- Birinci Grup değişkenler	.83
a-Hukukun Üstünlüğüne Verilen Önem	.83
b-Bürokrasinin Kalitesi veya Etkinliği	.84
c-Yolsuzluklar	.84
d-Kamulaştırma veya Millileştirme Riski	.84
e-Kamu İle Yapılan Anlaşmaların İptal Edilme Riski	.84
2- İkinci Grup Değişkenler	.84
a-Politik Haklar	.85
b-Sivil Özgürlükler	.85
c-Demokrasi Düzeyi	.85
ç- Otokrasi Düzeyi	.85
d-Politik Rejim	.85
e-İnsan Hakları İndeksi	.85
B- Ampirik Sonuçlar: Kurumsal Altyapı	.87
C- Ampirik Sonuçlar: Sosyopolitik İstikrarsızlık	.91

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE EKONOMİK GELİŞMENİN ÖNÜNDEKİ ENGELLER VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ BAĞLAMINDA ETKİN DEVLETİN İNŞAASI

I- TÜRKİYE'DE EKONOMİK GELİŞME ÖNÜNDEKİ ENGELLER	97
A- Sosyal Çatışma & Sosyal Güven Sorunu	100
B- Demokratikleşememe Sorunu	103
C- Şeffaflık Sorunu	107
D- Gircilik Ruhundaki Düşüklük	108
E- Katı Bürokratik Yapı	110
F- Devletin Borç Tuzacağına Düşmesi	113
G- Aşırı Vergi Yüğü	114
H- Kamu Hizmetlerinin Kalite Düzeyinin Düşüklüğü	115
I- Teknoloji Sorunu	116
İ- Adaletsizlik	117
J- Güçlü Sivil Toplum Eksikliği	118
K- Yerelleşememe	119
L- Finans Sektörünün Reel Sektöre Desteğinin Yetersizliği	119
M-Şirketlerin Kurumsallaşma Düzeyinin Düşüklüğü	121
N- Verimsizlik	122
II- EKONOMİK GELİŞME İÇİN DEVLETİN ETKİNLİĞİNİ ARTIRMAYA YÖNELİK YAPISAL DEĞİŞİMİ SAĞLAYICI ÖNERİLER	123
A- Ulusal Boyutlu Öneriler	127
1- Makroekonomik İstikrar	128
2- Entegre Bölgesel Kalkınma Projeleri	129
3- Dış Talebe Bağlı İhracata Öncelik	130

4- Temel Altyapı Yatırımlarının Bitirilmesi	130
5- Yabancı Kaynak Girişinin Desteklenmesi	130
6- Sanayinin Envanterinin Çıkarılması	131
7- Sektörel Politika Stratejileri	131
8- İstihdam Politikaları	132
9- Ülke İmajı	133
10- Teknolojik Ürünlere ve Modaya Dayalı Sanayi Yapısı Oluşturulması	134
11- KOBİ'lere Yönelik Destek Politikalarının Yoğunlaştırılması	136
12- Yaşam Boyu Eğitim Anlayışının Benimsenmesi	137
13- Dünya Ölçeğinde Sanayiye Destek	138
14- Verimliliğin Artırılması	139
15- Sosyal Uzlaşmanın Sağlanması	140
B- Endüstri Boyutlu Öneriler	141
1- Endüstri Birlikleri Kurulması	141
2- Küçük Sanayi-Büyük Sanayi Entegrasyonu	142
C- Girişimci ve İşletme Boyutlu Öneriler	142
1- Girişimciliği Geliştirme...	142
2- İş Formaliteleri Merkezleri Kurulması	143
3- Önce Küçüğü Düşünme Stratejisi	143
4- İyi Yönetişimin Benimsenmesi	143
5- Kendi İşini Kurma Modelleri	144
SONUÇ	146
REFERANSLAR	151



GİRİŞ

Devletin ekonomik ve toplumsal gelişmedeki rolü, dünya konjonktüründe görülen değişimlere paralel olarak farklılaşmaktadır. Devletin rolü II. Dünya Savaşı'ndan sonra da bugünkü gibi tartışılmaktaydı. Ancak o dönemde ekonomik gelişme bir teknik ve mekanik iş olarak görülmekte, teknik uzmanların etkin politikalar oluşturmaları ve bu politikaları güçlü hükümetlerin toplumun yararı doğrultusunda uygulamaları beklenmekteydi. Bu süreçte bazı ülkelerde belirlenen hedeflerin hemen hemen teknokratların beklediği şekilde gerçekleştiği söylenebilir. Bununla birlikte bir çok ülkede de beklenen sonuçlar elde edilemedi. Hükümetler hayalci ve popülist programları uygulamaya çalışırken, kamu politikalarına veya hükümete güven duymayan girişimciler çeşitli alanlara yatırım yapma konusunda çekimser davrandılar. Devlet yönetimlerinde oligarşik yapılanmalara dayanan keyfilikler baş gösterdi, yolsuzluklar yaygınlaşırken ekonomik gelişme yavaşladı ve yoksulluk artarak devam etti.

Eski Sovyetler Birliği ile Orta ve Doğu Avrupa'daki emir ve denetlemeye dayalı devletlerin çöküşü, sanayileşmiş ülkelerin bir çoğunda refah devletinin içine girdiği mali kriz, Doğu Asya'daki "mucizevari" ekonomilerde devletin fonksiyonelliğinin önemi, savaşlar ve acil insani durumlarda görülen artış v.b. gelişmeler dikkatleri tekrar devletin üzerine çekerek "Etkin Devlet" tartışmalarını gündeme getirmiştir. Ayrıca gelişen teknolojilerin de sayesinde vatandaşlar, devlete karşı daha talepkar olmaya başlamışlardır. Vatandaşların sürekli değişen ve çeşitlenen beklenti ve tercihleri, Devleti farklı kişi veya gruplara farklı nitelikte hizmet sunmaya yöneltmektedir. Dolayısıyla, "farklı ölçülere aynı beden (one size fits all)" yaklaşımı artık geçerliliğini kaybetmektedir. Vatandaşlar, kendilerine hizmet veren kurumların daha aktif, daha hızlı, şeffaf, doğru, verimli ve etkin çalışmalarını istemekte ve beklemektedirler.

Öyle anlaşılıyor ki günümüz modern devlet anlayışı, kamunun yeni görevler üstlenmesini gündeme getirirken klasik kamu görevlerinin de daha hızlı ve kaliteli nasıl yerine getirilebileceğinin arayışı içine girmiştir. Bu bağlamda, *günümüzde temel sorunun büyük veya küçük kamu sektörü değil, fakat daha etkin bir Devlet olduğu;* ne devletin tamamen kötü ne de özel girişimciliğin bütünüyle iyi olduğu; biri için diğerinden vazgeçmek yerine her ikisinin de optimum bir şekilde birleşiminden oluşan bir piyasa şekline şiddetle ihtiyaç olduğu üzerinde daha yoğun bir şekilde durulmaktadır.

Çalışmamızda birinci bölümde, etkin devletin teorik temelleri; ikinci bölümde etkin devlet perspektifinde kurumsal altyapısının ve sosyopolitik istikrarsızlığın ekonomik gelişmeye etkileri; üçüncü bölümde ise Türkiye’de ekonomik gelişme için etkin devletin inşasına yönelik öneriler incelenmiştir.

ETKİN DEVLET TEORİSİ

Etkin devlet; sivil toplum örgütleri, yönetim, aktif katılımçılık, kararlara katılma, karar alma sürecini etkileme, yönetime katılma, demokratikleşme, yetki devri, yerinden yönetim, özerklik, öz yönetim, saydamlık, hesap sorabilirlik/verebilirlik¹ gibi alt kavramları içermektedir.

Sistematik ve periyodik bir şekilde tekrarlanan ekonomik ve politik krizler, özellikle gelişmekte olan ülkelerin ödemeler dengesi sorunlarıyla karşılaşması sonucunu doğurmuştur. Bu durum bir kısım - IMF ve Dünya Bankası gibi- uluslararası ekonomik kuruluşların görev alanında ciddi genişlemeler oluşturmuştur. Fakat bu arada da, IMF, Dünya Bankası ve diğer bölgesel kalkınma bankalarının görev alanları birbirine benzedikçe uluslararası para ve ekonomik gelişme politikalarının sınırları arasındaki ayırım giderek belirsizleşmekte ve “Washington Konsensüsü”² diye bilinen yaygın ve güçlü anlayış çer-

¹ Romzek ve Dubnick (1987) dört tür hesap verebilirlik tanımı yapmaktadır: i) Bürokratik Hesap Verebilirlik (Bureaucratic Accountability), özellikle bürokratik organizasyonlar içindeki hiyerarşi kanalıyla formel olarak gerçekleştirilir. ii) Yasal Hesap Verebilirlik (Legal Accountability), formel olarak yasama, yargı ve düzenleyici otoriteler tarafından oluşturulmuş kurallar ya da yasalara dayanır. iii) Politik Hesap Verebilirlik (Political Accountability), informel olarak doğrudan veya seçilmiş görevliler yoluyla işleyen hesap verebilirlik ortamı içinde değişik paydaşlarca yüklenilir. iv) Profesyonel Hesap Verebilirlik (Professional Accountability), üyelerin oluşturduğu organizasyonun kendisi tarafından uzmanlık ve standartlar yoluyla informel olarak gerçekleştirilir.

² Ayrıca ikinci kuşak reformları ile birlikte anılan “Washington Konsensüsü” olarak adlandırılan anlayışta ekonomik etkinlik, iyi işleyen bir sivil toplum, adalet mekanizması ve özel mülkiyet haklarına saygıya dayanmaktadır.

çevesinde hem uluslararası hem de ulusal finans, rekabet ve sanayileşme politikaları gibi farklı fakat birbiriyle bağlantılı politikalar bir bütün haline gelmektedir. Yaşanan krizlerin sonrasında, IMF ve Dünya Bankası piyasaların yönetiminde çeşitli davranış kurallarını önerme ve uygulama yönünde ciddi eğilimler göstermektedir. IMF'nin yapısal reform programlarında belirtilen etkin devlet³ kurallarının, hem üye ülkelerde ekonomik büyümeyi hem de finansal istikrarı sağlamada gerekli koşullar olduğu ve bu kurallar bütünüünün genelde tüm ülkelere uygulanabilir, uluslararası sistemdeki ileri ülkelerin tümünde benimsenen ortak tabanlı konsensüse dayandığı ileri sürülmektedir.

I- ETKİN DEVLETİ GÜNDEME GETİREN GELİŞMELER

1990'lı yıllardan itibaren hem IMF hem de Dünya Bankası, kendilerinden kredi talep eden ülkelerin hükümetlerinden sorumluluk, katılım ve meşruluk gibi konularda daha yüksek standartları, üye ülkelerle ilişkilerini düzenleyen kurallar bütünüünü "etkin devlet" kapsamında değerlendirmektedirler⁴. Her iki kuruluşta "etkin devlet"

³ Bu konuda birbirine karıştırılmaması gereken iki önemli unsur vardır: Devletin müktedirliği ve etkinliği. Devletler boyutuyla müktedirlik; düzen, kamu sağlığı ve temel altyapı gibi toplu hizmetleri gerçekleştirme/özendirme yeteneğidir. Etkinlik ise, bu yeteneğin söz konusu hizmetlerin karşılanması ile ortaya çıkar. Mevcut kapasite toplum yararına kullanılmıyorsa devlet belki müktedir olabilir ancak etkin olmayabilir. Devletlerin zayıflıklarına tepki duyan yerel ve uluslararası piyasalar, kitle örgütleri aracılığı ile devletlerin amaçlarını gerçekleştirme sürecinde şeffaflık ve diğer değişiklikler için baskı kurma yoluna gitmektedirler. Bu baskılar sonucu devletin hareket yeteneği zayıfladığından artan belirsizlik ortamında kişi ve kuruluşlar vergi ödeme gibi devlete karşı en önemli görevlerini yerine getirmekten kaçınmakta, ekonomik döngüde bir kısırlık kendini göstermekte ve bu süreç kimi ülkelerde krize yol açmaktadır (Osborne ve Gaebler,1992).

⁴ Woods (2000) ise bu kurumların üye ülkelerden istedikleri halde kendilerinin bu kurallara uygun davranmadıklarını iddia etmektedir. Bu kuruluşlardaki oy kullanma ve karar alma yapıları gibi bir çok konuyu buna örnek olarak göstermektedir.

kavramu çerçevesinde şeffaflığın, sorumluluğun, etkinliğin, adaletin, katılımın ve programlarına olan sahiplenmenin teşvik edilmesini hedeflemektedirler. Bu kavram politik sorumluluğun, katılımın, adalet mekanizmasının etkinliğinin, şeffaflığın ve hükümet ile vatandaşları arasındaki bilgi akışının artırılması gibi daha geniş amaçları da içine almaktadır. Her iki kuruluşta etkin devleti, devletin kurumsal yapısının güçlendirilmesi olarak da ele almaktadırlar. Böylece adalet mekanizmasının güçlendirilmesi, yolsuzlukların ve rant kollama faaliyetlerinin yok edilmesi, şeffaflık ve bilgi akışı üzerinde yoğunlaşarak uygulanan politikalar ve kurumlar hakkında bilgilerin toplanması/dağıtılması sağlanarak vatandaşların kamu kaynaklarının yönetimini izleyebilmeleri ve analiz edebilmeleri hedeflenmektedir.

IMF görev tanımı içinde olan “yüksek kaliteli ekonomik büyüme” ve “ekonomik istikrarın sağlanması” için etkin devlete 1990’lardan itibaren daha fazla önem vermeye başlamıştır. Özellikle 1990’lı yılların sonlarında etkin devlet bağlamında IMF reform paketlerinin en temel unsuru devletin reform edilmesi olmuştur. Buna göre “etkin ekonomik politikaların” ne olduğu üzerinde değişiklikler olmuştur. *Devletin oluşturduğu sorunların ekonomik performans üzerindeki olumsuz etkileri (vergi gelirlerinin azalması, kamu yatırımlarının ve hizmetlerinin düşük kaliteli olması, özel yatırımların azalması ve devlete kamuoyunun güveninin azalması gibi etkiler) daha iyi anlaşıldıkça etkin devlet temel konu olarak ortaya çıkmıştır. Birçok çalışma, devletin kötü yönetilmesinin ulusal yatırımları ve ekonomik büyümeyi olumsuz etkilediğini göstermektedir. Etkin bir adalet mekanizması ve etkinliğinin artırılması, kamu sektörünün sorumluluğunun artırılması ve yolsuzlukların önlenmesi gibi tüm konularıyla etkin yönetimin teşvik edilmesi sürdürülebilir bir ekonomik büyüme için en temel unsur olduğu genel kabul görmektedir.*

IMF ve Dünya Bankası, etkin devlet yönetimini teşvik etmek ve özellikle yolsuzlukların önlenmesi için büyük çaba harcamaktadırlar. Bu amaçla, devletin mali işlemlerinin şeffaflaştırılması, ekonomik/mali kurumların daha etkin ve sorumlu olmaları desteklenmektedir. Bu bağlamda, *1997/1998 Uzak Doğu Asya krizinin temel nedeninin kötü yönetimler olduğu savunulmaktadır. Örneğin Kore'deki çok güçlü devlet-şirket ilişkileri gibi.*

İkinci Kuşak Reformlar⁵ genellikle kurumların inşa edilmesi ile birlikte anılmaktadır. Etkin sosyal, politik ve ekonomik kurumlar etkin makroekonomik politikaları uygulamak için yeterli olmasa bile gerekli bir koşuldur. Kurumlar (bkz, North 1994) hem çeşitli organizasyonlar hem de piyasaların sınırları içinde çalıştığı formel anlamdaki kanunlar, kurallar, düzenlemeler ve informel anlamda iş yapmanın kuralları, gelenekler, davranış normlarını da içermektedir. Özellikle yoksullukla mücadele gibi birçok sosyal amaç, ikinci kuşak programların en temel amaçlarından biri ve aynı zamanda genelde tüm reform paketlerinin en temel bölümlerindedir. Son yıllarda IMF, reform çabalarının sosyal etkilerini anlamaya, sosyal güvence ve diğer sosyal içerikli programlar ile bu reform paketlerinin olumsuz etkilerini minimize etmeye çalışmaktadır (ayrıca bkz, Fischer 1997).

Soğuk savaş dönemi sonrasında ulusal politik kurumların verimsizliğine, yolsuzluklara ve baskılara artık hoşgörülü olunmamaktadır. Bu yeni politik ortamın en gözle görülür ürünü, IMF programlarında dört yeni konuda kendini göstermiştir:

Birincisi, askeri harcamalardır. Bu harcamalar, soğuk savaş döneminde hiç bir zaman açık bir şekilde konu olmamıştır. Bu durum, Pakistan ve Romanya gibi bazı ülkeler için IMF'nin temel müzakere konusu olmuştur.

⁵ "İkinci kuşak reformlar"la ilgili ayrıntılı bilgi için bkz, Camdessus 1999 ve 2000.

İkincisi, yolsuzluklar açıkça gündeme getirilmiştir.

Üçüncüsü, her ne kadar IMF'nin görev tanımında demokrasiye referans yapılmasa da bu konu müzakerelerde söz konusu olmaktadır.

Dördüncüsü ise, özellikle Uzak Doğu Asya krizine bir cevap olarak, “güven” ve “güçlü informel ağlar” kavramları daha önce bu ülkelerin başarısında büyük öneme sahip olduğu söylenirken artık “ahbap-çavuş kapitalizmi” olarak adlandırılmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerin neden gelişmiş ülkelere oranla çok daha düşük bir gelir seviyesinde karar kaldıklarını anlamak için bu ülkelerdeki hangi özelliklerin ekonomik gelişmeyi engellediğini anlamak zorundayız. Bazı iktisatçılar sorunun piyasa aksaklığından değil de devlet yönetiminin aksamasından kaynaklanabileceğini ifade etmektedirler. Çünkü, eğer devlet yönetimi rant kollama faaliyetleri içine girmiş kişi ve gruplar tarafından icra ediliyorsa (predatory states ya da avcı devletler), bu durum kaynakların etkin bir şekilde dağıtılmasını engelliyebilir. Stiglitz (2001) bunun gelişmekte olan ülkelerin sorununun tamamı değil, fakat bir parçası olduğunu savunmaktadır. Kaynakların dağıtılmasındaki aksaklıkların ya da etkin olmayan kaynak dağılımının düzeltilmesi gelişmekte olan ülkeler için doğru yönde atılmış adımlar olsa da yeterli değildir, çünkü bu ülkelerde yaşayan insanlarla gelişmiş ülkelerin insanları arasındaki hayat standartları farkı kapanmamakta hatta giderek artmaktadır.

Günümüzde, geçiş sürecindeki ülkelerdeki kötü ekonomik yapı ve sonuçlar daha da açığa çıktıkça sivil örgütlenme (collective action) eksikliğinin gelişmenin önündeki önemli engellerden birinin olduğu daha da anlaşılır hale gelmektedir. Dolayısıyla, sorun sadece avcı devletler sorunu değil aynı zamanda devletin serbest piyasa ekonomisi için gerekli olan kurumsal altyapıyı gerçekleştirmekte yetersiz kalması ya da bırakılmasıdır. Devletin ekonomide yapma-

sı gereken ya da ona atfedilen rolleri vardır ya da olmalıdır, yani “devlet” ve “piyasa” birbirini tamamlayıcı iki kavramdır. Önemli olan devletin görevlerini, sorumluluklarını etkin ve verimli olarak yapmasıdır. Dolayısıyla, gelişmekte olan ülkelerde, gelişmenin önünde engel olan piyasa aksaklıklarına dayanan teorilerin devletin ekonomideki rolü üzerinde daha açık ve daha net olması önemlidir.

Devlet, fonksiyonlarını en etkin şekilde yerine getirmesi yanında, ülkede varolan kurumsal altyapıyı değiştirmek ve geliştirmek gibi çok önemli bir role daha sahiptir. Mevcut kurumsal yapının verimliliği ve etkinliği artırıcı değil de mevcut statükoyu korumakta olduğu anlaşılırsa, hem piyasa aksaklıklarını ortadan kaldıracak hem de serbest piyasa mekanizmasına ve uygun olan bir kurumsal yapı için toplumsal bir konsensüsün oluşturulması söz konusu olacaktır. Kurumsal yapının değiştirilmesi çoğu zaman politik bir planlamanın, sürecin sonucudur. Dolayısıyla devletin bu konuda üzerine düşen rolü, en etkin şekilde yerine getirmesi gerekir. *Yeni bir yüzyıla girdiğimiz şu günlerde, ekonomik büyüme kaçınılmaz olmaktan uzak fakat imkanlar dahilindedir. Bu süreçte karşılaşılan zorluklardan bazıları: yoksulluğu hafifletici önlemlerin alınması, demokratik süreçlerin artırılması, ekonomik ve politik özgürlüklerin artırılması olarak sayılabilir. Ayrıca, gelişme ve refah için fiziksel sermaye birikiminden daha fazla şeye gereksinimiz var: “etkin politikalar” “etkin kurumlar”.*

Uzun dönemli sürdürebilir ekonomik gelişme için gerekli reform paketleri/ programları üzerinde geniş tabanlı bir anlaşma olması gerekliliği bilinen bir gerçektir. Reformlar dışardan, -örneğin; IMF ve Dünya Bankası gibi-baskıyla, zorlamayla yapılamaz, uygulanamaz. Dolayısıyla, demokratik katılım ve halkın sesini duyurma gibi demokratik süreçler ile eşitliği artırıcı politikalar, gerekli konsensüsü ve birlikteliği oluşturmak yolunda bilinen önemli özelliklerden bazı-

larıdır. *Ekonomik gelişmenin gerçekleştirilmesi, her ne kadar önemli olsa da sadece ekonomik verimliliğin/etkinliğin artırılması ya da kaynakların optimum dağılımının sağlanması gibi teknik/ekonomik sorunları çözmeyi değil, aynı zamanda hem özel hem de kamu sektöründe rekabeti ve etkin yönetimi teşvik edici kurumsal yapıya da önem verilmesini gerektirir.* Yani, Neoklasik Teori'den farklı olarak kurumlar ön plana çıkmaktadır. İçsel ekonomik büyüme modellerinde, ekonomik politikaların yanında ülkelerin sahip oldukları kurumlar da ekonomik büyümenin en temel belirleyicilerinden birisidir⁶. Hem içsel ekonomik büyüme teorilerinde hem de son yıllarda adından sıkça söz edilen Yeni Washington Anlayışı'nda, kurumların ekonomik büyüme sürecinde vazgeçilmez yeri vardır.

Kısa dönemde olmasa bile, reformların hızı geniş ölçüde bürokrasinin ya da hükümetlerin değişimi kabul etmeleri ve bu konudaki isteklerine bağlıdır. Tabii ki hiçbir hükümet tamamıyla konsensüs üzere idare edilemez, fakat gelişmiş ülkelerde genellikle politika değişiklikleri farklı alternatiflerin sunulması, halkın daha fazla yönetime katılması yoluyla yapılmaktadır. *Reformlara ilişkin önceden konsensüs sağlayacak bir mekanizmaya ihtiyaç vardır. Her reform değişikliği uzun ya da orta dönemli bir çerçevede ele alınan bir reform paketi kapsamında değerlendirilmelidir. Bu sayede her sosyal grup, reform değişikliklerini kabul eder, çünkü bazı reformlardan zarar görse de toplam reform paketinden yarar sağlar. Reform değişikliklerini tek başına değil de bir paket program şeklinde getirmek her bir reformun bir grup tarafından muhalefet ile karşılaşmasını önler.* Dolayısıyla, geniş tabanlı bir uzlaşma kurulması hem reformların başarı şansını artırır hem de bu süreci daha fazla hızlandırır. Hükümetler için her zaman böyle bir uzlaşmanın kurulması

⁶ İçsel büyüme modelleri için bkz, Barro ve Sala-i-Martin (1995); Romer (1986, 1987 ve 1990); Grossman ve Helpman (1990); Lucas (1988); Young (1991).

mümkün olmayabilir. Bu durum, gerekli bilgi ile beceriden ve reformların toplumun her kesimine yarar getireceğine dair inanç eksikliğinden kaynaklanabilir.

II- ETKİN DEVLETİN TANIMI

“Etkin Devlet”in başarılı bir ekonomik büyüme için hem önemli bir girdi hem de çıktı olduğu yönünde geniş tabanlı bir uzlaşma söz konusudur. Dolayısıyla, farklı değişkenler kullanılarak etkin devlet kavramını tanımlama yoluna gidilmektedir. Fakat, “etkin devlet”in hem tanımlanması hem de ölçülmesi konusunda bir çok zorluklar vardır.

A- Kaufmann ve Diğerlerine Göre Etkin Devlet

Kaufmann vd. (1999a ve b)’de tanımlanan değişkenlerle yapılan “etkin devlet” tanımı literatürde en yaygın tanımdır. Kaufmann vd. (1999a), çok sayıdaki göstereyi çeşitli şekillerde birleştirerek daha az sayıda gösterge elde etmişlerdir.

Kaufmann vd. (1999b) çeşitli kaynaklardan alınan üç yüzün üzerinde yönetimin değişik yönleriyle ilgili göstereyi bir veri tabanı halinde sunmaktadırlar. Yönetime ait verilerin toplanması ve dağıtılmasıyla ilgili çabalara bağlı olarak, yazarlar yönetimi altı ayrı fakat birbiriyle ilgili olarak tanımlamışlardır. Öncelikle, yönetim kavramı en geniş şekliyle, bir ülkede otoritenin uygulanmasını gerçekleştiren kurum ve kurallar bütünü olarak tanımlanabilir. Bu tanım, üç ana noktayı vurgulamaktadır:

Birincisi, hükümetlerin seçilmesi, kurulması, denetlenmesi ve yenilenmesi aşamaları,

İkincisi, hükümetlerin etkin/doğru politikaları etkin olarak planlama ve uygulama kapasitesi,

Üçüncüsü, vatandaşların ve devletin kendisinin, kendi araların-

daki ekonomik ve sosyal ilişkileri düzenleyen/yöneten kurumlara olan saygısı.

Yukarıda tanımlanan bu yönetim kavramına bağlı olarak yazarlar çok sayıdaki yönetim göstergelerini (indeksler) altı gruba ayırmaktadır. Sırasıyla bu altı grup, yukarıda tanımlanan yönetimin üç temel noktasına denk düşmektedir:

1- Demokratik Katılım ve Sorumluluk

Demokratik katılım ve sorumluluk, politik sürecin, sivil ve politik hakların çeşitli yönleriyle ilgili konuları ölçmektedir. Bu göstergeler, vatandaşların, hükümetlerin seçilmesi sürecine ne ölçüde katıldıklarını ölçmektedir. Ayrıca, basının bağımsızlığını ölçen çeşitli değişkenler de dahil edilmiştir, çünkü bunlar yerel ve ulusal otoritelerin izlenmesi ve sorumlu tutulabilmesi için yaşamsal önem arz etmektedir.

2- Politik İstikrar ve Şiddet

Bu gösterge, yasal olmayan ve/veya şiddet içeren yöntemlerle hükümetlerin istikrarsızlaşması, yıkılması ya da zorla görevden el çektilmesi olasılığını ölçmektedir. Bu indeks yönetimin kalitesini, hükümetlerin zorla, kanundışı bir şekilde değiştirilmesiyle ölçmektedir.

3- Hükümetin Etkinliği

Bu indeks, kamu hizmetlerinin sağlanmasındaki kalite, bürokrasinin kalitesi, memurlarının yetenek ve beceri düzeyleri, kamu hizmetlerinin politik baskılardan uzak ve bağımsız olması, ortak amaç doğrultusunda kendi politikalarına hükümetin bağlılığı ya da inanması gibi kavramları kapsamaktadır. Bu indeks, hükümetlerin etkin ve tutarlı politikalar üretmesi, yürütmesi, gereksinim duyduğu girdiler üzerinde yoğunlaşmaktadır.

4- Düzenlemelerin Getirdiği Yükler

Bu indeks, piyasaların yararına olmayan fiyat kontrolleri ve yetersiz bankacılık düzenlemeleri gibi politikaları, dış ticaret ve piyasaların gelişmesiyle ilgili konulardaki aşırı düzenlemelerin ortaya çıkardığı maliyetleri içermektedir.

5- Hukukun Üstünlüğü

Bu indeks, toplumun kurallarına ne derecede uyduğu ve saygı gösterdiğine dair çeşitli değişkenleri içermektedir. Bunlar: şiddete dayalı ve dayalı olmayan suçlar, hukuk sisteminin etkinliği ve kararlarının tahmin edilebilirliği, anlaşmaların uygulanabilirliği gibi. Bu göstergeler, toplumun ekonomik ve sosyal ilişkilerinin temeli olan adaletli, tahmin edilebilir kurallar bütünüünün tesis etmesindeki başarısını kapsamaktadır.

6- Yolsuzluklar ve Rüşvet

Diğerlerinden farklı olarak bu indeks, özel çıkarlar için kamu yönetimin ya da gücünün kullanılması olarak kolayca tanımlayabiliriz. Bu basit tanıma rağmen, bir işin görülmesi için fazladan talep edilen paradan, iş çevrelerinde görülen yolsuzluk tiplerine kadar yolsuzluğun çok çeşitli yönleri vardır.

Kaufmann vd. (1999b), Kaufmann vd. (1999a)'da altı grubu, birleşik /toplam değişkenler halinde sunmuştur⁷. Ekonomik olaylar veya sonuçlarla, etkin yönetimin çok çeşitli yönleri arasındaki ilişkiyi ele alan ve giderek yoğunlaşan bir literatür vardır. Yukarıda ifade edilen altı farklı değişkeni kullanarak Kaufmann vd. (1999b), yönetimdeki iyileşmenin olumlu ekonomik ve sosyal gelişmeye yol açtığına dair güçlü sonuçlar sunmaktadır.

⁷ Türkiye'nin her bir endeks açısından dünya ülkeleri arasındaki durumu için bkz, Şekil 1.

B- Dollar ve Kraay'ın Etkin Devlet Tanımı

Dollar ve Kraay (2000) "etkin devlet" kavramını iki şekil de tanımlamaktadır:

(i)Özel mülkiyet haklarına ve hukukun üstünlüğüne verilen önem,

(ii)Demokrasi, politik haklar ve özgürlükler.

Yönetim/idare kavramı birbiri ile ilgili fakat aynı zamanda devlet ile o ülkenin insanları arasındaki ilişkiyi çok çeşitli yönleriyle ele alan bir kavramdır. Yönetim, bazen özel mülkiyet haklarına ve hukukun üstünlüğüne verilen önem, bazen de yönetime demokratik katılım ya da kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde yapılması anlamına gelmektedir.

Etkin yönetim kavramı değişik kişi, konulara, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere göre farklı olarak değerlendirilebilir. Her ne kadar " etkin devlet" kavramını tanımlamak zor olsa da kötü yönetimin göstergeleri göreceli olarak daha açıktır:

Birincisi, kamu ve özel çıkarlar arasındaki ayrımı açıklıkla yapamamak, kamu kaynaklarının özel çıkarlar için kullanılması sonucunu doğurabilmektedir (kamu yönetimindeki yolsuzluklar gibi).

İkincisi, ekonomik büyüme için gerekli olan hükümet politikalarının ve hukuksal çerçevenin kurulamaması, hukukun ve kuralların uygulanmasında kişiye ya da kuruma göre farklılıklara yol açabilmektedir.

Üçüncüsü, piyasaların çalışmasını engelleyecek derecede aşırı kurallar, düzenlemeler ve lisans gereklilikleri, yolsuzluğu teşvik edici, rant kollama, lobicilik faaliyetlerini artırabilir ve haksız rekabeti artırıcı etki yapabilir.

Dördüncüsü, ekonomik büyüme ile uygun olmayan hükümet öncelikleri, kaynak dağılımını bozucu, aşırı dar tanımlanmış ve şeffaf olmayan kararların alınmasına yol açabilir.

Eğer bu kötü yönetimin göstergeleri çok ileri derecede ve hep birlikte ortaya çıkmakta ise, bu durum ekonomik büyümeyi engelleyici bir çevre oluşturmaktadır. Devlet her ne kadar genellikle ülkenin içinde bulunduğu sorunları çözmekte bir araç olarak görülmesine karşın, çoğu zaman sorunların kaynağı da olabilmektedir.

Etkin devlet her ne kadar çok çeşitli şekillerde tanımlansa da temelde kamu hizmetlerinin etkin ve düzenli bir şekilde sağlanması, hükümetin verimli ve yararlı politikaları planlaması/ uygulamasındaki kapasitesine atf yapılmaktadır. Bazı araştırmacılar kamu hizmetlerinin kalitesi (yolsuzluklar, bürokratik hantallık gibi) üzerinde yoğunlaşmakta bazıları ise bu kavrama politik, insani ve sosyal bazı açıları (demokrasi ve insan hakları) eklemektedir

Etkin devlet reformu, bazı araştırmacıların iddia ettikleri gibi “küçük” devlet olmak zorunda değildir. Yönetim biçimini ve yapısını ülkenin coğrafi, tarihi ve kültüründen ayrı düşünmek imkansızdır. Dolayısıyla, bir ülkede kabul edilebilir bir durum diğer bir ülkede kabul edilmeyebilir. Örneğin, Ray (1999)’a göre reformların etkili olabilmesi için, reformların ülkelerin coğrafik, tarihi, toplumsal ve ekonomik şartları dikkate alınarak tasarlanması ve uygulanması gerekir.

Etkin devletin inşasında hedeflenen asıl hedef “kürek çekmek değil, dümen tutmak” olduğunu anlatan katalitik devlet; hizmetten çok yetki vermeyi gerektiren, toplumun sahip olduğu, her alanda rekabetçi, kurallara dayanmaktan vazgeçen misyona dayalı, girdilerin değil çıktıların finansmanına dayanan sonuca odaklı, bürokrasinin değil, vatandaşlarının ihtiyaçlarının karşılanmasını hedefleyen vatandaşça yönelik; çareden çok tedbirlerle uğraşan, geleceğini hesaplayan,

hiyerarşiden katılım ve takım çalışmasına önem veren merkeziyetçilikten kurtulmuş yönetimdir (Osborne ve Gaebler, 1992).

“Etkin ve Doğru Politikalar”, etkinlik ya da verimlilik, sürdürülebilir kalkınma, tam istihdam, fiyat istikrarı ve sürdürülebilir dış denge gibi sosyo-ekonomik amaçları dikkate alarak, geçerli olan sosyo-politik, ekonomik yapı ve kurumsal şartlar çerçevesinde değerlendirilmelidir. Dolayısıyla, *“etkin ve doğru politikalar”ın ne olduğu belirli bir kurumsal ve ekonomik yapı içerisinde tanımlanmış devletin rolüne ve aynı zamanda ekonominin ticari ve finansal açıklık seviyesine bağlı olmaktadır* (Dailami, 1998). Her ne kadar önceleri devletler mali kısıtlamalar ve direkt kontroller ile ekonomilerini diğer ekonomilerden soyutlayabiliyordu. Fakat, özellikle son yıllarda hızla gelişmekte olan küreselleşme ya da ekonomik açıklık trendinden sonra ülkeler, ister istemez ekonomilerinin dünya ekonomileri ile entegrasyonunu artırma yoluna gitmektedirler.

III- ETKİN DEVLETİN TEMEL UNSURLARI

Bu bölümde en temel haliyle devletin ya da kamunun ekonomide yapması gereken temel görevlerinin ne olduğu üzerinde duracağız. Rodrik (2001) etkin bir devletin aşağıda ayrıntılı bir şekilde anlatılacak beş unsura sahip olması gerektiğini iddia etmektedir. Bunlar;

A- Mülkiyet Haklarının Korunması

1920’lerde ortaya atılan geniş çaplı tartışmalara göre teorik olarak da olsa gelişmekte olan bir sosyalist ekonomiden söz edebiliriz. Fakat, günümüzün tüm gelişmiş ülkeleri özel mülkiyet tabanına dayanmaktadır. Bir çok çalışmada (North ve Weingast 1989; North 1994; Posner 1998 vb.) güvenli ve istikrarlı bir özel mülkiyet hakları sisteminin kurulmasının Batının yükselişinde ve modern ekonomik büyümenin başlangıcında anahtar bir öneme sahip olduğu ifade edil-

mektedir. Ürettikleri ya da geliştirdikleri mal ve sermayenin getirisi-
ne yeterli oranda kontrol hakkına sahip olmadıklarında girişimcilerin
o malları ya da sermayeyi biriktirme ve yenileştirme için herhangi bir
motivasyonları olmayacaktır. Bu noktada önemli olan “sahip” olmak-
tan çok “kontrol” etmektir. Eğer kontrol hakları yoksa formel mülki-
yet hakları fazlaca bir anlam taşımamaktadır. Aynı zamanda, gerekli
düzeydeki kontrol hakları, formel mülkiyet hakları olmasa bile işle-
vini görecektir. Günümüz Rusya’sı pay sahiplerinin mülkiyet hakla-
rının olduğu, fakat genellikle işletmeler üzerinde etkin bir kontrol
hakkı eksikliğinin olduğu bir durumdur. Çin’deki kasaba ve köy iş-
letmeleri ise, açıkça tanımlanmış mülkiyet hakları olmamasına rağ-
men, kontrol haklarının varlığı girişimciliği hızla artırmaktadır. Bu
örneklerin gösterdiği gibi, yasamadan bir kanun maddesi geçirerek
mülkiyet haklarının kurulması çok az rastlanan bir durumdur. Kanun
maddesi kendi başına güvenli bir kontrol hakkının sağlanması için ne
gerekli ne de yeterli bir durumdur. Pratikte kontrol hakları kanun,
özel güç kullanımı, gelenek ve görenek birleşiminden oluşan kurallar
bütünü tarafından korunmaktadır. Bu arada, kanunlarla ortaya konul-
sa bile mülkiyet haklarının mutlak anlamda olması çok nadirdir. Bir
kimsenin, komşusunun çocuğunu meyve bahçesinden uzak tutma
hakkı, ona o çocuk bahçesine girerse onu öldürme ya da yaralama
hakkını genellikle vermez. Her toplum, mülkiyet haklarının kapsamı
ve bu hakların nasıl kullanılacağına karar verir. Entelektüel mülkiyet
hakları ABD’de ve diğer bir çok sanayileşmiş ülkede çok sıkı bir şe-
kilde korunmakta, fakat aynı şeyi gelişmekte olan ülkeler için söyle-
mek güçtür. Bütün toplumlar, özel mülkiyet haklarının eğer kamunun
yararı (devletin bekası, kamunun yararı vs.) görülürse sınırlandırıla-
bileceğini kabul etmektedir, fakat “kamunun yararı” ne olduğu üze-
rinde toplumlarda çeşitli farklılıklar vardır.

B- Üst ya da Özerk Kurulların Düzenlenmesi

Her ne kadar hükümetlerin uyguladığı düzenlemeleri kesin hatlarla gruplara ayırmak zor olsa da en genel şekliyle üç çeşit hükümet düzenlemesinden söz edebiliriz (bkz, Pryor (2002):

(i) **Hukuk Sistemiyle İlgili Düzenlemeler:** Mülkiyet hakları gibi hakların, antlaşmaların yapılması, üretilen mal ve hizmetlerin kalite standartları, ekonomik aktörlerin kanun dışı ve etik olmayan hareketlerini düzenleyen medeni ve ceza hukuku v.b.

(ii) **Piyasalarla İlgili Düzenlemeler:** Bu düzenlemeler, fiyat tespitleri (elektrik gibi), piyasa giriş koşulları (meslek lisansları gibi), çeşitli kaynakların kullanım hakları (kamu arazileri, frekans tahsisleri gibi), çeşitli sektörlerde özel vergi ya da sübvansiyonlar sağlamak, bankalar ve çeşitli finansal hizmetler gibi özel iş alanlarıyla ilgili düzenlemeler yapmak gibi genellikle spesifik sektörleri hedef alan düzenlemelerdir.

(iii) **Genel Ekonomi İle İlgili Düzenlemeler:** Çevre kirliliğini önleyici, işyerlerindeki çalışma ve sağlık koşullarını iyileştirici, reklamların içeriğini düzenleyici, antitröst politikaları ve genel işletme koşullarını belirleyici önlemler ile dış ticarete ilişkin düzenleyici kurullar gibi ekonominin genelini ilgilendiren düzenlemelerdir.

Pryor (2000), OECD ülkelerinde en çok düzenlemenin finans sektöründe ve en az da dış ticaret sektöründe olduğunu ifade etmektedir. Bu da son yarım yüzyılda sanayileşmiş ülkelerde giderek yaygınlaşan dış ticaretteki liberalizasyon trendine uygundur. Pryor (2000), hükümet düzenlemelerinin etkileri üzerinde durmaktadır. Öncelikle, hükümetler üretimi dolaylı olarak düzenlemelerle etkileyebilirler ya da üretimde kamu iktisadi teşebbüsleri ile (KİT) direkt olarak rol alabilirler. Genelde, iktisat yazınında, özellikle doğal tekeller bağlamında KİT'ler ile hükümet düzenlemelerinin birbirinin ikamesi

olduğu yönünde kanı mevcuttur. Pryor (2002) bu iki kavramın birbirini tamamlayıcı faktörler olduğunu sayısal verilerle göstermektedir. Dolayısıyla, iki düzenleme de merkezden özel ekonomik aktivitelerin kısıtlanması ya da kontrol edilmesi görevini görmektedir ya da her ikisi de pazar güçlerini kontrol etmek yönündeki politik arzudan kaynaklanmaktadır.

Ekonomik aktörler haksız rekabet ve kanun dışı davranışlara yoğunlaştıklarında, işletmeler teknolojik ve maddi olmayan diğer dış-salıkları işlem maliyetleri nedeniyle içselleştiremediklerinde, eksik bilginin bir sonucu olarak oluşan ahlaki sorunlar ve tercih zorlukları (moral hazard, adverse selection) sonucunda piyasalar başarılı olamamaktadır. “İkinci en iyi”, “eksik rekabet” teorileri gibi diğer bir çok mekanizmalar, piyasa aksaklıklarını gidermek için gerekli düzenleme araçlarını ortaya koymaktadır. Fakat, politik ekonomi ve Kamu Tercih Teorileri bu araçlara kayıtsız olarak güvenilmesinin zararları hakkında uyarılmaktadır⁸.

Özerklik başlı başına bir amaç değildir. Belirli kamusal görevlerin ve işlerin daha etkin yapılabilmesi, yetkilerin daha etkin kullanılabilmesi için bir araçtır. ***Özerk kurumlar ne ölçüde kurumsallaşır- lar, işlerini etkin yapar ve kamuoyunun saygısını kazanırlarsa o ölçüde güç kazanırlar, politikacıya karşı da o ölçüde bağımsız hareket edebilirler.*** Bunun yolu da bu kurumlara atanan kişilerin nitelikleri ve kişilikleri ile yakından ilgilidir. Özerk kurumlar uzmanlık alanı yaratmak ve uzmanlığın doğal sonucu olarak kamusal bir işin daha etkin yapılmasını amaçlayarak kurulurlar. Bu kurumlara, düzenledikleri ve denetledikleri alanda bilgi ve deneyim sahibi kişileri atamak ön şart ya da gerekli şarttır. Yeterli şart ise işini iyi yapabilecek, özerk kurumun karar alma, iş yapma niteliğini ve hızını artıracak ki-

⁸ Bknz. Coşkun Can AKTAN, Kamu Tercih Teorisi ve Anayasal İktisat, İzmir, 1998.

şileri atamaktır. Özerk kurumların sürekli kadrolarının uzmanlaşması da bu kurumların özerkliklerine güç katar (Karacan, 2001).

Uygulamada her başarılı piyasa ekonomisi, mal, hizmet, işgücü, sermaye ve mali piyasalarındaki davranışları düzenlemekte olan tam teçhizatlı bir üst kurullar tarafından izlenmektedir. ABD'den birkaç kısaltma bu kurumların kapsadığı alanı göstermek için yeterlidir: EPA, FAA, FCC, FDIC, FTC, OSHA, SEC vb. Ya da ülkemizden SPK, RTÜK, BDDK, RK, TK, EDPK, KİK, ŞPDK⁹ vb kurullar bunlara örnek gösterilebilir. *Gerçekte, piyasalar ne kadar serbest ise üst kurullar üzerindeki yükte o kadar çoktur. ABD gibi dünyanın en serbest piyasalarına sahip ülkesinde, dünyanın en sert antitröst yasalarının olması ve uygulamasının bulunması herhalde tesadüf değildir. Microsoft gibi çok başarılı bir teknoloji şirketinin rekabete uygun davranış göstermediği suçlamalarıyla mahkemeden mahkemeye sürüklenmesinin dünyanın herhangi bir yerinde görülmesi gerçekten çok güçtür.*

Son Uzak Doğu Krizi de ülkedeki piyasaların serbestliğinin düzenleme ihtiyacının gerekliliğini göstermektedir. Kore ve Tayland ve diğer bir çok gelişmekte olan ülkede, finansal liberalizasyonun krizlere yol açmasının temel nedeni bu ülkelerdeki yetersiz sağduyulu düzenleme ve denetlemedir. Düzenleyici kurumlar, antitröst, mali denetleme, kıymetli evrak düzenlemeleri ve diğer birkaç standart konunun dışında da düşünülmelidir. *Gelişmekte olan ülkelerde, piyasa aksaklıklarının çok yaygın olması da bu kurumların da daha geniş konuları kapsamaması gerekliliğini ortaya koymaktadır.* Son yıllardaki koordinasyon aksaklıkları ve sermaye piyasalarındaki bilgi eksiklikleriyle ilgili teorilerde, hükümetin stratejik müdahalelerinin genellikle istenilen özel sektör yatırım tepkilerini almak için gerekliliği

⁹ Bknz. TÜSİAD, Bağımsız Düzenleyici Kurullar ve Türkiye Uygulaması, İstanbul: TÜSİAD Yayınları 2002-12/349.

açıkça ifade edilmektedir. Güney Kore, Tayvan'ın 1960'lı ve 1970'li yıllardaki deneyimleri bu konuya ışık tutmaktadır. Yaygın sübvansiyonlar, hükümetin liderliğinde özel sektörün koordinasyonu bu iki ülkede sürdürülebilir ekonomik büyümenin sağlanmasında önemli bir yere ve role sahiptir (bkz, Rodrik 1994). Bu arada, Güney Kore belki de hükümet ile büyük şirketler (chaebol) arasındaki çok samimi ilişkileri 1990'lı yıllara taşımakla bir noktada bu ilişkileri iş görmez hale getirmiştir. Bu da istenilen düzenleyici kurumların çeşitli olabileceğini bunun sadece ülkeler arasında değil de zaman içinde böyle olduğu gerçeğini göstermektedir.

C- Makroekonomik İstikrarı Sağlayıcı Kurumların Oluşturulması

En istikrarlı yatırım artışını gerçekleştiren ülkeler makroekonomik dengeye sahip olan ülkelerdir. Makroekonomik istikrarsızlıkların, reel ekonomiye yapılacak yatırımları engelleyen, en azından ertelemeyi teşvik eden yönü özellikle gelişmekte olan ülkelere kendini güçlü bir şekilde göstermektedir. Dolayısıyla devletin sanayileşmeyi teşvik etmek açısından en temel işlevi, makroekonomik dengesizlikleri ve yatırımları engelleyen yapısal bozuklukları ortadan kaldırmasıdır.

Keynes'den bu tarafa kapitalist ekonomilerin kendiliğinden ekonomide istikrarı sağlayamadığı gerçeğini daha iyi anlamaktayız. Makroekonomik istikrarsızlık üzerindeki çağdaş görüşler, finansal piyasalardaki kalıtsal istikrarsızlık ve reel ekonomiye etkileri üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bütün gelişmiş ülkeler istikrarı sağlayıcı fonksiyonları olan maliye ve para kurumlarını zaman içinde yaşama geçirmişlerdir, bunu da bu kurumların olmamasının kötü sonuçlarını yaşayarak öğrendikten sonra yapmışlardır. Belki de bunların en önemlisi "lender of last resort " görevini yapan ve kendiliğinden oluşan bankacılık krizlerine karşı çözüm olan merkez bankalarıdır. Fa-

kat, makroekonomik düşüncede özellikle reel iş çevrimleri (real business cycles) teorileri çerçevesinde makroekonomik istikrarın bu politikalar ile sağlanmasının imkanı ve etkinliği üzerinde çok güçlü tartışmalar mevcuttur. Çünkü, Latin Amerika ülkelerinde maliye ve para kurumlarının makroekonomik istikrarsızlığı körüklediği ileri sürülmektedir. Bu gelişmeler ise daha çok Merkez Bankası bağımsızlığı ve daha güçlü mali kurumların gerekliliği üzerinde yeni tartışmalar açmaktadır.

Bazı ülkeler, Arjantin belki de buna en önemli örnektir, ulusal “lender of last resort” den vazgeçip Merkez Bankası’nı para kurulu (currency board) ile değiştirmiştir. Arjantin’in tarihine bakıldığında bu çok da kötü bir çözüm olmayabilir. Fakat, aynı şey Meksika, Brezilya, Endonezya ya da Türkiye için geçerli olabilir mi? Her bir ülke için gerekli kurumların niteliği o ülkenin tarihinden bağımsız olarak düşünülemez.

D- Sosyal Güvence Kurumlarının Düzenlenmesi

Modern ekonomiler, değişimin sürekli olduğu, istihdamla ilgili risklerin çok yaygın olduğu ekonomilerdir. Modern ekonomik büyüme, statik bir ekonomiden, kişilerinin yaptığı işler sonucu kazandıkları gelirlerinin sıklıkla azaldığı ya da çoğaldığı dinamik bir ekonomiye geçişi gerekli kılmaktadır. Dinamik ekonominin kişilere sağladığı kolaylıklardan biri de onu aynı gruptan olma, dini gruplardan ve hemşehricilik gibi yaygın geleneksel bağlardan kurtarmasıdır. Fakat bu durumun diğer yüzü, kişileri geleneksel yardımlaşma kurumlarından ve riskin paylaşılmasını sağlayan kurumlardan da uzaklaştırmaktadır. Hediyeleşme, şenlikler, bayramlar, akrabalık ilişkileri gibi bazı ilişkileri geleneksel toplumlarda kaynakların dağılımını eşitlemek için kullanılan sosyal ilişkiler kurumları olarak sayabiliriz. Bu durumda bu sosyal sigorta kurumları fonksiyonlarını yerine getiremez

hale gelmektedir. Dolayısıyla, piyasalar genişledikçe geleneksel yollarla bu tür risklere karşı korunmak daha zor olmaktadır.

ABD’de özellikle Büyük Buhran, sosyal güvenlik, işsizlik sigortası, kamu işleri, kamu mülkiyeti, mevduat sigortası, işçi sendikalarını destekleyen kanunlar gibi temel kurumsal değişiklikler ya da yeniliklerin yolunu açmıştır. Kıt’a Avrupa’sın da ise refah devletinin kökleri 19. yüzyılın sonlarına kadar dayanmaktadır. Fakat, sosyal sigorta programlarının özellikle dış ticarete açılan küçük ekonomilerde ciddi oranlardaki genişlemesinin II. Dünya Savaşı sonuna rastladığını görmekteyiz (bkz, Rodrik 1998b). ***1980’lerden bu yana her ne kadar çok ciddi bir şekilde refah devletine karşı politik karşı çıkma olsa da ne ABD ne de Avrupa ülkeleri bu programlarını küçültebilmiş değillerdir***¹⁰. Ayrıca, Mulligan vd. (2002) sosyal güvence programlarının miktarı (milli gelir içindeki payı) ve tasarlanmasında da demokratik ve demokratik olmayan ülkeler arasında farklılıklar olmadığını göstermektedir. Bu programların miktarı ve dizaynını ülkelerin sahip olduğu politik kurumlar, nüfusun yaşlılık düzeyi ve ekonomik büyüme etkilemektedir.

¹⁰ “...Refah Devleti mali krize girerek “Transfer Devleti”ne dönüşmüş, gelir dağılımında önemli değişiklikler olmuştur, bu dağılımlar genellikle zenginden yoksula doğru değil, benzer yaşam standartlarına sahip insanlar arasında gerçekleştirilmiştir. Bu transferlerin çoğu, üretim faaliyetlerine girişmeye yönelik teşvikleri azaltmış ve çıkar gruplarına sağlanan gelir aktarımları için de mükelleflerin vergi yükleri artırılmıştır. Bu bozulmalar, girişimcilerin üretim faaliyetlerinden elde ettikleri kazancın, çıkar grupları arasındaki yapılan pay kavgalarından elde edilen kazançta göre azalma gösterdiği kurumsal bir ortam oluşturmuştur (Snower, 1993:701). 21. yüzyılın beraberinde yeni fırsatlar, fakat çok ciddi yeni ekonomik, sosyal sorunlarla geldiğine hiç kuşku yoktur. Yapısal bir nitelik kazanan işsizlik, dengesiz gelir dağılımı ve yoksulluk artık tüm dünyada küresel bir sosyo-ekonomik sorun olarak algılanır hale gelmiştir. 21. yüzyılda yeni tür bir “Sosyal Devlet” anlayışının geliştirilmesi gereği gündeme gelmiştir. Küreselleşme döneminin yeni “Sosyal Devlet”i eskisi kadar cömert olmayacak belki, fakat “küreselleşme ve değişim mağdurları” 20. yüzyılın son 20-25 yılı kadar sahipsiz de kalmayacaklardır.

Sosyal güvence programları her zaman mali kaynaklardan ödenen transfer programları şeklinde olmamaktadır. Japonya örneği tarafından temsil edilen Uzak Doğu Modeli'nde, sosyal güvence farklı teşebbüslük faaliyetleri (hayat boyu iş garantisi ve işletme tarafından sağlanan sigorta primleri vb), korunmuş ve düzenlenmiş olan bazı sektörler (bakkallar gibi), liberalizasyonun ya da dışa açılımın kademe kademe yapılması gibi unsurların birleşimiyle yapılmaktadır. Dışarıdan gelen gözlemciler bazen verimsiz gelebilecek Japon toplumun bazı özellikleri -örneğin küçük çapta perakendeciler ya da mal piyasalarındaki aşırı düzenlemeler-bir çok Batı Avrupa ülkesi gibi refah devletleri tarafından sağlanan transfer programlarının ikamesi olarak kabul edilebilir.

Bir toplumdaki değişik kurumlar arasındaki tamamlayıcılığın önemli sonuçlarından biri de, ulusal sistemi parça parça değiştirmenin çok zor olduğudur. Japonlara alternatif sosyal güvence sistemlerini yerine koymadan hayat boyu iş garantisi ya da verimsiz perakendecilik gibi kurumları kaldırmaları söylenemez ya da söylenmemelidir. Diğer bir çıkarım da, ciddi anlamda kurumsal değişiklikler ancak büyük krizler sonrasında olmaktadır. Örneğin II. Dünya Savaşı ve Büyük Buhran sonrası gibi...

Kamunun sağladığı sosyal güvence programlarının toplumda suç ve kargaşanın önlenmesinde etkili bir araç olduğu gösterilmekte, çünkü bu tür programların suça ve kargaşaya neden olacak hareketlerin fırsat maliyetini artırdığı iddia edilmektedir (Sala-i-Martin 1997b). Ayrıca, sosyal güvence serbest piyasa ekonomisini meşrulaştırmaktadır, çünkü sosyal istikrarı, sosyal birleşme/bağlılık ile uyumlu hale getirmektedir. Batı Avrupa ve ABD gibi refah devletlerindeki giderek büyüyen bir çok sosyal ve ekonomik maliyetler -artan mali açıklar, "işsizlik sigortası" kültürü ve uzun-dönemli işsizlik vb-daha da açık bir hal almaktadır. Belki de bu nedenle, 1980'li yıllardaki borç krizinin ertesinde uygulamaya konulan piyasa tabanlı program-

larda Latin Amerika gibi gelişmekte olan ülkeler, sosyal sigorta ve güvence kurumlarının oluşturulması yönüne gereken önemi vermemiş ya da verememişlerdir. Bunun sonucu olarak ekonomik güvensizlik ve reformlara muhalefet ya da karşı durma meydana gelmiştir. Bu ülkelerin, piyasa güçlerine daha fazla bağımlılık sonucu daha da ciddileşen belirli olmayan sonuçlar ve gelir dağılımı sorunları dikkate alındığında sosyal dayanışma ya da barışı nasıl koruyacakları ise şu noktada cevabı belli olmayan bir sorudur. Fakat, eğer Latin Amerika ve diğer gelişmekte olan ülkeler, sosyal güvence konusunda Batı Avrupa ve ABD gibi ülkelerden farklı bir yol izleyeceklerse, piyasa güçleri ile ekonomik güvenlik istekleri arasındaki sorunları çözebilecek, kendi yollarını ya da vizyonlarını kendilerinin çizmeleri ve gerekli kurumsal yenilikleri yapmaları gerekir.

Avrupa ülkeleri, ABD'ye nazaran yoksul kesime daha çok kaynak ayırmaktadır. Avrupa ülkeleri ABD'ye göre toplam hasılanın daha çoğunu halkı arasında tekrar dağıtmaktadır Avrupa'daki sosyal içerikli programlar çoğunlukta ve vergi sistemleri artan oranlıdır. *Avrupa hükümetleri yoksulları korumak için piyasalara daha çok müdahale etmektedir.*

Ekonomik modeller her ne kadar çok çeşitli nedenleri buna kaynak olarak gösterse de, Alesina vd. (2001) bu iki ülke grubu arasındaki farkın bu modellerle açıklanamadığını göstermektedir. Fakat, gerçekte bu farklılıkların ABD'deki ve Amerikan kurumlarındaki etnik heterojenlikten kaynaklandığını savunmaktadırlar. *ABD'deki etnik farklılıklar gelirin genellikle siyah olan yoksullara tekrar dağılımını ortalama oy veren için zor kılmaktadır. Ayrıca, Amerikan kurumları sosyalist partilerin ve yoksulların politik güçlerini sınırlandırmaktadır. ABD için gelirin yeniden dağılımı üzerinde etkili en önemli faktör etnik kökendir. ABD'deki sorunlu etnik ilişkiler, ABD'nin Avrupa'ya göre daha az sosyal devlet olmasında ana nedendir.*

E- Sosyal Kavgaları Yönetici Kurumların Oluşturulması

Toplumlar, kendi içlerindeki ayrılıklar ya da ayrışmalar bakımından farklıdırlar. Bazıları kaynak dağılımının göreceli olarak daha eşitlikçi bir yapıda olan ve etnik, dil olarak homojen olan toplumdur (Finlandiya gibi). Bazıları ise (Nijerya gibi) etnik ve gelir bağlamında derin ayrılıkların bulunduğu toplumdur. Bu farklılıklar, sosyal yardımlaşmayı zorlaştırmakta ve tüm taraflar için yararlı projelerin yapılmasını engellemektedir. *Sosyal kavgalar, kaynakları ekonomik olarak verimli faaliyetlerden uzaklaştırarak belirsizlikler oluşturmaktadır. Ekonomistler aşağıda ifade edilen sorulara cevap bulmak için çeşitli “sosyal kavgası” modelleri kurmuşlardır. Neden devletler gecikmenin tüm gruplar üzerine zararı varken istikrar programlarını geciktirirler (Alesina ve Drazen, 1991)¹¹? Neden doğal kaynaklar açısından zengin ülkeler, olmayan ülkelere nazaran daha kötü ekonomik performans göstermektedirler (Tornell ve Lane 1999)¹²? Neden genellikle dışsal şoklar kendilerinden beklenen di-*

¹¹ Alesina ve Drazen tarafından ortaya atılan yıpratma savaşı (war of attrition) modeli, çeşitli ülkelerdeki enflasyon ve gecikmiş istikrar dönemlerini açıklamak için ekonomik-politik yaklaşımı temel alan teorik savlar arasında en çok kabul görendir. Oyun teorisine dayanan bu modele göre, yüksek enflasyon toplumdaki bütün grupları olumsuz yönde etkilediği için, enflasyonun kontrol altına alınması herkesin yararına olacaktır. Ancak, enflasyonun kontrol altına alınmasının bir de maliyeti vardır. Kamu harcamalarının kısılması ya da vergilerin artırılması gibi önlemlerin, toplumun değişik kesimlerini etkilemesi beklenir. Enflasyonla mücadelenin getirdiği maliyetin toplumsal gruplar arasında paylaşımı yıpratma savaşının ortaya çıkmasına yol açar. Toplumdaki her grup enflasyonla mücadelenin yükünü diğer grup ya da grupların üstlenmesini tercih eder. Sonuçta toplumsal gruplar arasında bir yıpratma savaşı başlar. Bu savaşta, kim daha önce havlu atarsa istikrarın faturası o gruba çıkacaktır. Bknz. TÜSİAD (2002). Enflasyon ve Büyüme Dinamikleri- Gelişmekte Olan Ülke Deneyimleri Işığında Türkiye Analizi, İstanbul:TÜSİAD Yayınları

¹² Tornell ve Lane, ülkede birkaç güçlü çıkar grubunun bulunduğu ve gelir transferinin önünde de kurumsal engellerin olmadığı durumlarda, pozitif dış şokların oluşturduğu gelir artışından daha çok gelirin bu güçlü gruplara transferinin ekonomik büyümeyi düşürdüğünü iddia ederek, bunu da “oburluk etkisi” olarak tanımlamaktadırlar.

rekt etkilerine oranla daha büyük gecikmeli ekonomik krizlere yol açmaktadır (Rodrik, 1999a)?

Bu sorular, sosyal grupların yararlı sonuçlar üzerinde anlaşmakta başarılı olamayan koordinasyon ya da yarıdışma eksikliğini gösteren durumlar olarak düşünülebilir. Sağlıklı toplumlar tüm bu sorunları en aza indirecek çok çeşitli çapta kurumlara sahiptir. Örneğin; hukukun üstünlüğü, yüksek kalitede yasama ve yürütme mekanizmaları, serbest seçimler, bağımsız sendikalar, sosyal dayanışma örgütleri, azınlıkların kurumsal temsilcileri ve sosyal güvence kurumları v.b. Neyin sosyal kavgaları çözücü ya da yönetici kurumlar yaptığı ise bu kurumların çift taraflı yükümlülük tekniğine sahip olmasıdır. Bu sistem, sosyal kavganın potansiyel galibini kazançlarının sınırlı olabileceği konusunda uyarmakta ve mağluplara da mallarına el konulmama çağrı hususunda güvence vermektedir. Bu düzenlemeler, çeşitli sosyal gruplar arasındaki dayanışmayı artırır, çünkü sosyal dayanışmaya bağlı olmayan planların getirisini azaltır.

Rodrik çeşitli çalışmalarında ithal-ikamesi sanayileşme politikalarının sonuçlarının yanlış değerlendirildikleri üzerinde durmuş ve gerçekte ise bu politikaları uygulayan ülkelerdeki sosyal ya da politik kavgaların olumsuz etkilerinin bu politikalara atfedildiğini iddia etmiştir. Başlangıçta, ithal-ikamesi sanayileşme politikaları (ISP) izleyen bir çok ülke, çok iyi ekonomik büyüme sergilemiş ve bu ülkelerde ekonomik büyüme artmış, ulusal yatırımcıların yatırım yapması için yerel piyasalar korunarak karlı bir hale gelmiş/getirilmiştir. Yaygın görüşün aksine, ithal ikamesine dayalı ekonomik büyüme çok büyük verimsizlikler oluşturmamıştır. Rodrik (1999b) toplam faktör verimliliğinin bazı Latin Amerika, Orta Doğu ve Afrika ülkelerinin, Uzak Doğu Asya ülkelerine göre daha fazla arttığını göstermektedir. Fakat, İkinci Dünya Savaşı sonrası bir çok ülkenin kalkınma çabalarının ortak noktası olan ISP, 1970'li yılların sonuna gelindiğinde,

özellikle petrol şoklarıyla birlikte akademik çevrelerde ve 1980’li yıllarda da politika yapımcıların gözünden düşmüştür. Çünkü, ISP bu stratejiyi uygulayan ülkelerde açıkça iflas etmişti. Fakat, Rodrik (1998a, 2001)’e göre, ekonomik büyüme çevreleri, ülkelerin ISP deneyimlerinden yanlış sonuçlar çıkarmıştır. Rodrik’e göre çıkarılması gereken sonuçlar şunlardır:

(i) ISP en azından 20 yıl çok iyi işlemiş ve Latin Amerika, Ortadoğu, Kuzey Afrika ve bazı (Sub-Saharan) Afrika ülkelerinde bile görülmemiş derecede ekonomik büyüme getirmiştir.

(ii) 1970’li yılların ikinci yarısından itibaren bu ekonomilerin çöküntü dönemine girmesi, ISP politikaları ya da hükümetlerin yaygın müdahaleleri arasında çok az ilişki bulunmaktadır. Krizleri atlatan ülkeler, mali, para ve döviz piyasalarında gerekli makroekonomik önlemleri alan ülkelerdir.

(iii) En önemlisi, gerekli makroekonomik önlemlerin başarıyla alınmasında ülkedeki sosyal ortamın çok derin etkisi olmuştur.

1970’li yıllarda ülkelerin, dünya ekonomisindeki dalgalanmalar sonucu ortaya çıkan yerel ve bölgesel sosyal çıkar kavgaları idare edebilme yeteneği, ekonomik büyümenin sürdürülmesini ya da ekonomin çöküntüye gitmesinin temel nedenidir. ***Derin sosyal ayrılıklar sonucunda oluşan sosyal kavgaları idare edebilecek kurumlara sahip olunmaması ya da kurumların zayıf olmaları nedeniyle, dış şoklar ekonomilerin krize girmesine yol açmıştır.***

Rodrik (1998a) her üç noktayı da destekleyen önemli derecede ampirik sonuçlar göstermekte, yaygın olan düşüncelerden farklı olarak, yakın ekonomik tarihimizin anlaşılması için farklı bir anlayış getirmektedir. ***Ayrıca, dış ticaret ve sanayileşme politikalarından çok, sosyal kavgalar ve kurumlar üzerine yoğunlaşmanın olması, kalkınma stratejilerinde daha farklı vizyonları, bakış açılarını gerektirmektedir.***

Rodrik'e göre (1998a, 2), Latin Amerika ile Uzak Doğu ülkeleri (Kaplanları) arasındaki temel fark, Latin Amerikanın kapalı/izole olması ve Uzak Doğu ekonomilerinin de dünya ekonomileriyle entegre olması değildir. Temel fark, Latin Amerikan ekonomilerinin dünya ekonomilerinden kaynaklanan çalkalanmaları, şokları daha kötü şekilde idare etmesidir. **Önemli olan tek başına ekonomik açıklık değildir, önemli olan bunun nasıl idare edildiğidir.**

Başarılı olup olmadığına bağlı olarak, sosyal kavgalar ve bunların yönetimi, dış şokların ekonomik performans üzerindeki etkilerini belirlemede büyük rol oynamıştır. Bu ekonomik performansla ait düşüncelerde, çıkarımlarda anahtar bir konudur. **Ekonomilerinin dünya ekonomisiyle bütünleşmesinden yarar sağlayan toplumlar, ülkelerinde karşılıklı ekonomik bağımlılığı tetikleyen, sosyal/politik kavgaları yönetebilen/idare edebilen gerekli tamamlayıcı kurumları olan toplumlardır.**

Toplumların dışarıdan gelen şoklara ülkedeki sosyal ve politik koşullara bağlı olarak farklı tepkiler verdiklerine dair düşünceler iktisat yazınında yeni değildir. Örneğin Sachs (1985) neden Latin Amerika ülkelerinin 1980'lerde gecikmiş borç krizi batağına girerken Uzak Doğu Asya ülkelerinin girmediklerini aynı tez ile açıklama yoluna gitmiştir. Özler ve Rodrik (1992) aynı temayı özel sektör yatırımlarının dış şoklara olan cevabının belirli bir politik mekanizma tarafından etkilendiğini göstermektedir. Örneğin, gelişmekte olan ülkelerde politik sistemin dışarıdan gelen şoklara nasıl tepki verdiği, özel sermaye yatırımlarının aynı şoklara nasıl tepki gösterdiğini de belirlemektedir. Özel yatırımların yıllara göre trendine bakıldığında, görünüşte ekonomik sorunlar ve politikalar yönünden birbirine benzeyen ülkelerin bile farklı bir eğilim içinde olduğu görülür. Dolayısıyla, özel yatırımların davranışlarındaki farklılıkların, ülkelerdeki yerel ve bölgesel politik ekonominin farklı işlemlerinden kaynaklandığını

düşünebiliriz. *Özler ve Rodrik (1992), herhangi bir ülkedeki yatırım ortamının en azından bir bölümünün, işgücü ve sermaye arasındaki paylaşım savaşı tarafından belirlendiğini ifade etmektedir.* Şehirdeki çalışanlar genel grevler, politik mali destekler, oy verme hakkı vb. yollarla değişik politik aktiviteleri kullanarak politikalar ve politikacılar üstünde etki yapmaktadırlar. Faiz oranlarındaki şokların negatif etkisi özel yatırımlar üzerinde, şehirleşmenin çok olduğu ülkelerde daha fazla olmaktadır. Şehirleşme dış şokların yatırımlar üzerine etkisini daha da artırmaktadır. Çünkü, yüksek seviyedeki şehirleşmenin olumsuz gelir etkileri yoluyla paylaşım savaşına daha uygun olduğu düşünülebilir. Bu arada, *politik hakların artırılması ya da daha çok verilmesi ise yatırımlar için daha iyi bir ortam hazırlamakta ve dolayısıyla bu şokların negatif etkilerini azaltmaktadır.*

Rodrik (1998a)'da ortaya konulan kanıtlar gelişmekte olan ülkelerde nelerin geçmişte ters gittiğini açıklaması yanında geleceğe de ışık tutmaktadır. Giderek artan sayıda gelişmekte olan ülke dünya ekonomisi ile bütünleşme yolunda adımlar atmaktadır. Son Asya krizinin derin etkileri gözümüzün önünde tüm açıklığıyla dururken, bu entegrasyon trendi ülkeleri şoklara daha da fazla maruz bırakmaktadır. Böylece, sosyal kavgaları çözebilecek ya da yönetebilecek kurumların kurulmasının önemi ve gerekliliği her zamankinden çok kendini hissettirmektedir. *Yani katılımcı ve demokratik kurumlar, sağlıklı ve etkin işleyen adalet mekanizması ve sosyal güvence sistemi dışarıdan gelecek şoklara karşı alınacak önlem paketinin önemli parçalarındandır.* Yoksa, yıllardır gelişmekte olan ülkelerde uygulanan “tavşana kaç, tazıya tut” politikaları ile orta vadede istikrar sağlansa bile uzun dönemde toplumda sosyal barışın kaynağı olan “güven” ve “hoşgörü” kurumları yıkılacağı için toplum kaosa sürüklenecektir (ayrıca, bkz, Cemal 1999).

Derin sosyal ayrılıkların/ayrışmaların toplumlarda, dış şoklar, gelir dağılımı kavgaları, ticaret hadlerindeki kötüleşme gibi ekono-

mik maliyetleri büyük olmaktadır. Bu ayrışmalar ve kavgalar kaynakların kullanımındaki verimliliğini çok çeşitli yollardan düşürmektedir. Bu yollar, maliye politikasındaki ve temel nispi fiyatlardaki gerekli değişikliklerin yapılmasının gecikmesi, ekonomik aktörlerin davranışlarını üretim ve teşebbüs ekseninden politika eksenine kaydırması v.b. olarak sayılabilir.

Rodrik (1998a ve 1999a) dışarıdan gelen şokları, dış ticaret hadlerindeki istikrarsızlıkların gelir etkisi ve sosyal kavgaları da gelir eşitsizliği, etnik ve dil çeşitliliği, sosyal güven ya da güvensizlik göstergeleriyle; sosyal kavgaları idare edebilecek kurumları da demokrasi göstergeleri, devlet kurumlarının kalitesi ve sosyal sigortalar için harcanan yapılan kamu harcamaları ile ölçmektedir. Ayrıca, Rodrik (1997), 1975 sonrası dönemde gelir, büyüme oranlarındaki hızlı ve ani düşüşleri yaşayan ülkelerin genellikle ayrılmış topluluklar ve zayıf sosyal kavgayı önleyici kurumlara sahip olan ülkeler olduğunu göstermektedir. Dış şokların derecesi ise kendi başına zaman içinde ülkeler arası ekonomik büyüme farklılıklarını açıklamakta ikincil öneme sahiptir.

Küreselleşme açısından ülkelerin geçmiş deneyimlerine bakıldığında, önemli olanın küreselleşip küreselleşme değil de nasıl küreselleştiğidir. Dünya piyasaları kargaşaların ve isyanların olduğu kadar ekonomik büyüme ve refahın da kaynağıdır. Ülke içinde, etkin yönetim, adalet, sivil ve politik haklar, özgürlükler, sosyal güvence ve eğitim ile ilgili konularda gerekli ve tamamlayıcı kurumlar olmadan ülkeler, dünya piyasalarından daha çok kargaşa, kaos, kriz vb ithal etmektedir. Zayıf sosyal kavgaları önleyici kurumlara sahip olan Latin Amerika, Ortadoğu ve diğer ülkelerin ekonomik kalkınma ve gelişme programlarında eksik olan bu kurumların yeterince dikkate alınmamış olmasıdır ve bu da söz konusu ülkeleri dış şokların kötü etkilerine daha çok maruz bırakmaktadır. Makro-

ekonomik politikalar, dış ticaret politikası, düzenlemelerin azaltılması ve özelleştirme gibi konulardaki reformlar, daha yaygın siyasi kurumlar, bürokrasi, adalet mekanizması ve sosyal güvence programı reformları ile desteklenmemektedir. Dolayısıyla, dünya ekonomisi ne bir Türk ne de bir Yunanlı için daha güvenilir bir yerdir. Dolayısıyla gelişmekte olan ülkeleri daha da dış etkilere karşı karşıya bırakmaktadır. Dışa açılma olarak bilinen küreselleşme stratejisi, ülke içinde planlanıp/yürütülen tamamlayıcı kurumsal yapı reformu yapılmadan, ancak olsa olsa bir çok ülkenin yeniden kurtulmaya başladığı türden gecikmiş ekonomik ve mali krizleri, riskleri artıracaktır. *Dolayısıyla ülke içinden tasarlanan programın en az üç ana bölümü olmalıdır:*

1- Devletin Güvenirliliğinin Artırılması

Makroekonomi ekseninde yapılan reformlarda, bürokrasi ve adalet mekanizmalarının kalitesinde, yolsuzluğun ve rüşvetin yokedilmesi gibi konularda iyileştirmeye gereksinim vardır. Devlet, halk tarafından dürüst ve güvenilir olarak görülüyorsa sosyal çıkar kav-galarında arabulucu görevini güvenilir bir şekilde yerine getiremez.

2- Demokratik Hak ve Özgürlüklerin Artırılması

Elit olmayan grupların (yerel insanlar, çalışanlar, çiftçiler vb.) seslerini duyurabilecekleri ve meclise ya da karar mekanizmalarına ulaşabilecek araçlara gereksinim vardır.

3- Sosyal Güvence Programları ve Sosyal Sigortalar Sisteminin İyileştirilmesi

Bir çok araştırmacı, piyasa-tabanlı reformlardan zarar görebilecek insanları korumak için bu reformların sosyal güvence programlarıyla birlikte uygulanması gerektirdiği işaret etmektedir. Fakat, Rodrik yine de sosyal programların rolünün, uygulandığı ülkelerde yete-

ri kadar öneminin anlaşılmadığını ifade etmektedir. Özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa ülkelerinde gördüğümüz “refah devleti anlayışı” belki de liberalizasyon gerçeğinin diğer yarısıdır. Daha önce belirttiğimiz gibi, Uzak Doğu ülkelerinde bu fonksiyon, sosyal içerikli programlar ya da gelir transferleri yolu ile değil de, ömür boyu iş garantisi, bazı sosyal hizmetlerin sağlanması gibi çeşitli işletme politikaları, çok yaygın mal ve işgücü piyasası düzenlemeleri, çok yavaş ve kontrollü bir dışı açılma politikası gibi yollarla yapılmaktadır.

Bu programlar uygulanan reformlardan en fazla etkilenen kişileri koruyarak reformların meşruluğunu sağlar, küreselleşmeden doğan sosyal ve dağıtım sorunlarına karşı tepkiyi azaltır. Açıkçası, bunların nasıl başarılacağına dair kullanım kılavuzları yoktur. Dolayısıyla, konular üzerinde enine boyuna düşünülüp, gerekli kurumsal yeniliklerin yapılması önemlidir. Fakat, *küreselleşmeden yararlanabilmek için ülke içinde güçlü kurumlar gerektiğini anlamamız gerekir. Bu kurumların yokluğunda küreselleşme, uzun dönemde ekonomik büyüme için zararlı olan ulusal sosyal kavgaları beraberinde getirecektir.*

Politik ekonomi tabanlı ekonomik büyüme tartışmalarında genellikle toplumun kutuplaşması ve sosyal kavgaların derecesi üzerinde durulmaktadır. Etnik olarak bölünmüş toplumlar daha fazla kutuplaşmaya gitmekte ve sosyal kavgalara daha fazla maruz kalmaktadır. Etnik bölünmüşlüğün ekonomik büyümeye negatif etkisi, Alesina ve Drazen (1991) de tanımlanan çeşitli etnik gruplar arasında geçen “bekleme savaşı” diye adlandırılan politik modelle de açıklanabilir.

Easterly ve Levine (1997) gibi bazı çalışmalarda ise etnik çeşitliliğin dolaylı ya da dolaysız bir şekilde ekonomik büyümeyi etkilediği gösterilmektedir. Easterly (2001) ise etnik çeşitliliğin zararlı mı yoksa etkin kurumlar tarafından sınırlandırılmış mı olduğunu analiz

etmek için etnik çeşitlilik ile kurumsal yapı arasındaki etkileşimi incelemiştir. Buna göre, *etkin kurumlar ekonomik büyümeyi düşüren etnik tabanlı sosyal kavgaların etkisini azaltmaktadır*. Easterly ve Levine (1997) da gösterilen etnik çeşitliliğin ekonomik büyüme üzerindeki negatif etkisi, etkin kurumların varlığı durumunda kaybolmaktadır.

Ayrıca, etnik çeşitliliğin çeşitli politika değişkenleri üzerindeki negatif etkileri ya da politikaları ne ölçüde etkilediği de analiz edilmiştir. Etnik bölünmüşlük dışsal olarak alınırken, gerekli kurumsal düzenlemeleri (açık mülkiyet hakları, kamulaştırmanın olmaması, iş yapmanın kurallarının açık olması, etkin bürokrasi gibi) yapan devletler etnik ve çıkar gruplarının negatif etkilerini sınırlayabilir. Özellikle, iş yapmanın kurallarının açık olması çeşitli etnik ya da politik grupların rant kollama faaliyetlerini çok maliyetli olması nedeniyle ortadan kaldırabilir ya da en aza indirebilir. Easterly (2001)'e göre etkin kurumların olduğu ülkelerde (Knack ve Keefer 1995'de kullanılan değişkenler ile ölçülmekte) *etnik bölünmüşlük eğitim, politik istikrar, kalkınmışlık düzeyi, bütçe fazlalıkları ve fiziksel sermaye miktarı gibi politika seçimlerini istatistiksel anlamda negatif olarak etkilememektedir*.

Sosyal kavgaları önleyici kurumlar gelişmemişse yani kurumsal yapı zayıf ise etnik bölünmüşlüğün, ekonomik politikalar ve gelişme üzerinde negatif etkisi vardır. Yani, zayıf kurumlar etnik bölünmüşlük ortamında ekonomik politikalara ve gelişmeye daha fazla negatif etki yapmaktadır. *Ülkede yeterince güçlü ve etkin kurumlar varsa, etnik çeşitlilik ekonomik politikaları ve gelişmeyi olumsuz etkilememektedir. Etnik bölünmüşlüğün ya da çeşitliliğin olduğu toplumlar, barış ve refah için etkin/ güçlü kurumlar inşa etmek zorundadırlar*.

Bölünmüş etnik gruplar arasındaki güven eksikliği, yararlı ekonomik bilgilerin ve ileri teknolojilerin dağılımı yoluyla ekonomik büyümeyi hızlandıran sosyal ağların (sosyal sermaye)* kurulmasını güçleştirmektedir (bkz, Alesina ve La Ferrara 2002). Azınlıklara kanuni güvenceyi veren, kamulaştırma riskini ortadan kaldıran, anlaşmaların uygulanmasını garanti eden ve kamu hizmetleri için işbirliğini artıran kurumlar, bir etnik grubun diğerine vereceği zararı sınırlandıracaktır. ***“Oyunun kuralları”nın önceden iyi belirlenmiş olması, çeşitli etnik grupları diğer gruplardan olan iş sahiplerinin elinden işlerinin alınmasını engelleyecektir. Böylelikle etkin bir kurumsal altyapı, etnik bölünmüşlüğü ekonomik büyümeye etkilerini en aza indireyecektir.*** Azınlıkları koruyan, iş yapmanın kurallarını açıkça ortaya koyan etkin kurumlar, etnik bölünmüşlüğü olduğu toplumlarda daha da önemlidir. Homojen toplumlarda, varolan sosyal ağların (sosyal sermaye ya da güven kurumları) etnik bölünmüşlüğü olduğu toplumlarda olmaması veya az olması, bu kurumları daha da önemli kılmaktadır. Homojen toplumlarda, varolan sosyal ağlarla örülü olan gayri resmi ilişkiler/kurumlar (sosyal sermaye ya da güven) antlaşmaların işlenmesini ve kamulaştırmaya karşı güveni sağlamaktadır. Etnik bölünmüşlüğü olduğu toplumlarda resmi kurumlar, sosyal sermaye eksikliğinden doğan boşluğu doldurmalıdırlar. ***İnsanlar birbirlerine güvendikleri zaman ekonomik faaliyetlerdeki iş***

* Burada sosyal sermaye, kişilerin ortak bir amaç uğruna hep beraber ve etkin bir şekilde hareket etmelerini sağlayan sosyal yaşam, sosyal ağlar, sosyal normlar ve sosyal güven kavramlarının bileşimi olarak alınmaktadır. İnsan sermayesi, tek tek bireylerin değerine, sosyal sermaye ise, bireylerin birbirleriyle olan ilişkilerine ve bu ilişkiler ağının niteliklerine de atıfta bulunur. Çok eğitilmiş, çok bilgili, çok dürüst bireyler tek başlarına birşey ifade etmezler. Bir de bunların birbirlerine karşı davranışlarına, aralarındaki ilişkiye, güvene, yardımlaşma düzeyine bakmak gerekmektedir. Normal günlerde ve de özellikle kriz zamanlarında... İnsanlar birbirine güvenilebilir mi? Mütakabiliyet normları geçerli mi? Bunlara bağlı olarak, katılım ve dayanışma yüksek düzeylerde mi?

yapma maliyetlerinin azalması ve büyük organizasyonların daha etkin çalışmaları sonuçta, ekonomik büyümeyi artırmaktadır (La Porta vd. 1997; Knack, ve Keefer 1997; Knack ve Zak 2001, vd).

Kişiler arasındaki güveni belirleyen hem kişisel hem de sosyal özellikler vardır. Alesina ve La Ferrara (2002)'e göre beş temel kategori insanların diğerlerine ne kadar güvendiklerini ya da güvenlerinin derecesini etkilemektedir. Bunlar:

- (i) Kişilerin içinde yaşadıkları kültür, gelenek ve din,
- (ii) Kişinin bir toplumda ne kadar süre sorunsuz bir şekilde yaşadığı,
- (iii) Kişinin yakın geçmişinde yaşadığı üzücü ya da mutlu olaylar,
- (iv) Kişinin ayrımcılık yapılan ya da yapıldığını düşündüğü gruba olan yakınlığı,
- (v) Toplumun etnik ve gelir farklılıkları gibi birkaç özelliğinin bileşimi. Yazarlar, son üç faktörün diğer ikisine göre güveni etkilemekte daha etkili olduğunu göstermektedir.

Alesina ve La Ferrara (2000) heterojen toplumlarda çeşitli gruplara katılımın, üyeler arasında direk etkileşim gerektirdiği için az olduğunu göstermektedir. Özellikle, ırka dayalı heterojen toplumlarda bu tür sosyal gruplara katılmayan kişiler genellikle ırkçılık anlayışının en güçlü olduğu kişilerdir. Alesina ve La Ferrara (2002), toplumdaki heterojenlik düzeyi arttıkça, ırklar arası ilişkileri sevmeyen kişilerin genellikle güveni az olan kişiler olduğunu ifade etmektedir. Her ne kadar sosyal faaliyetlere katılma ile güven pozitif olarak ilişkili olsa da bu ilişki bire bir değildir.

Bu sonuçlar, irki ve etnik ayrışmaların kamu politikaları ve devletin etkinliği üzerindeki etkilerini araştıran çalışmalar (Alesina vd.

1999, La Porta vd. 1998a, Easterly ve Levine 1997 vd.) ile uyum halindedir. Etnik çeşitliliğin yüksek olduğu toplumlarda kamu mallarının kullanılması ve finanse edilmesinde zorluklar belki de güvensizliğin bir sonucudur.

Ekonomistler “güven” kurumunu sosyal sermayenin temel öğelerinden biri olduğu için ilgilenmektedirler¹³. *Gelir dağılımındaki adalet ve iktidar sahiplerinin denetiminin etkin olduğu ülkelerde güven ve sosyal işbirliği yüksektir/kalitelidir*. Aynı zamanda etnik ve dil ekseninde kutuplaşma ise bu değişkenlerin düşük olması ile ilişkilidir. Son olarak da grup ya da dernek üyeliklerinin güven ve sosyal kuralların kalitesi ile ilişkisi yoktur. Sosyal sermayenin ekonomik büyümeyi iki yolla pozitif olarak etkilediğini düşünebiliriz:

Birincisi, sosyal sermaye ve güven, kamu kurumlarının faaliyetlerini daha da iyileştirmektedir.

İkincisi, özellikle mali piyasalardaki bu iki kavram piyasa aksaklıklarına çözümler bularak ekonomik faaliyetleri artırabilmektedir.

Özellikle İtalya üzerinde yapılan çalışmalar, güney ve kuzey bölgelerindeki gelir farklarının ve hükümetin etkinliğindeki büyük değişikliklerin esasında tarihsel sürecin her iki toplumdaki güven kurumunu çok farklı derecelerde etkilemiş olmasına bağlanmaktadır. Dolayısıyla bu durum hem kamu politikalarının kalitesini, hem de piyasaların işleyişini etkilemektedir. İtalya'nın bazı bölgelerinde toplum bilinci, kişileri işbirliğine yöneltmiş ve sonuç olarak daha etkin

¹³ Güven, işbirliği kuralları, gruplar arasındaki işbirliği gibi esnek bazı kavramlar “sosyal sermaye” kavramı içinde kabul edilmektedirler. Fakat, Solow (1995) bu kavramın ölçülmesinin çok zor ya da olanaksız olduğunu ileri sürmektedir. Ayrıca, Glaeser vd. (2000) literatürde sıkça kullanılan güven (trust) kavramının, kişilerin diğer kişilere güveninden çok, kendilerinin güvenilirliklerini (trustworthy) ölçtüğünü iddia etmektedir.

işleyen kurumlar kurulmuştur. Diğer bazı bölgelerinde ise toplum bilincinin oluşmaması, tam ters istikamette sonuçlar doğurmuştur. **Sicilya mafyası, toplumda güven eksikliğinin sonucu oluşan, gruplar arasındaki karşılıklı çıkarıya dayanan faaliyetlerin yapılamaması ya da zor olması sonucu, toplumda çeşitli şekillerde koruma ve antlaşmaların uygulanmasını sağlamak için ortaya çıkmıştır** (bkz, Alesina ve La Ferrara 2002). Ülkemizde de mafya kültürünün toplumun ve özellikle ekonominin her kademesine yayılmasını, daha da yayılıyor olmasını toplumdaki kişilere güven eksikliğinin, antlaşmaların uygulanmasındaki görülen zorlukların artmasında ve toplumun, kişilerin adalet mekanizmasına güveninin giderek azalmasında görebiliriz.

La Porta vd. (1997) güven ve sivil işbirliğinin çok olduğu ülkelerde devlet kurumlarının daha etkin işlediğini göstermektedir. Güven, sivil işbirliği kuralları, ekonomik faaliyetleri direk olarak etkilemesi yanında politik kanallara etkisi dolayısıyla ekonomik performansını etkileyebilmektedir. Bunlar, devletin etkinliğini ve izlenen ekonomik politikaların kalitesini, politik katılımın niteliğini, düzeyini olumlu yönde etkileyebilir.

Knack ve Keefer (1997), güven, sosyal ve sivil işbirliğinin kalitesi ile ekonomik performans arasında güçlü ve pozitif bir ilişki bulmuşlar, bu kavramların toplam faktör verimliliğini ve toplam faktör birikimini artırarak ekonomik büyümeyi olumlu yönde etkilediğini göstermişlerdir. Derneksel faaliyetlerin ya da çeşitli grup üyeliklerinin ekonomik performans ile ilişkisi bulunamamıştır. Bunun nedeni bu tip faaliyetlerin sosyal güveni ve işbirliğini artırarak ekonomik büyümeyi olumlu etkilemesi yanında rant kollama faaliyetlerini de artırarak olumsuz etkileyebileceğidir.

Knack ve Keefer (1997), güven kurumunun ekonomik büyümeyi en az iki yolla etkilediğini varsaymaktadır: “mülkiyet ve antlaşma-

ya bağlı hakların korunmasının daha da kolay olması” ve “hükümetin verimliliğinin artırılması” gibi. Bu çalışma, 26 ülkeden alınan (Türkiye dahil) sayısal verilerle desteklenmektedir. Çünkü; *güven değişkeni devletin etkinliğini belirleyen en önemli değişkenlerden biridir. Mülkiyet haklarını koruyan ve antlaşmaların uygulanmasını denetleyen kurumsal yapının güçlü olduğu ve etnik veya sınıfsal olarak kutuplaşmanın az olduğu ülkelerde güven, işbirliği kuralları daha sağlam ve yüksektir.*

Ayrıca üzerinde düşünülmesi gereken soru ise “güven ya da sosyal sermaye“ kurumu ekonomik başarıya götürür mü? Knack ve Keefer (1997) güven (World Value Survey tarafından sağlanan anketten yararlanarak dizayn edilen bu değişken literatürde yaygın olarak kullanılmaktadır) değişkeni ile ülkelerin ekonomik büyümesi arasında çok güçlü pozitif ilişki bulmuştur. Knack ve Keefer bu ilişkinin niteliğini incelemek için “devletin etkinliği ve yatırımları uyarıcı etkisi olan mali piyasalara güven” faktörleri üzerinde durmuştur. Knack ve Zak (2001) aynı güven değişkenini kullanarak güven kurumunun ekonomik büyümeyi devletin kalitesi ve etkinliği ile değişkenleri kontrol ettiğinde bile etkilediğini göstermiştir. Bu durum, Knack ve Keefer (1997) tarafından sunulan sonuçları daha da güçlendirmiştir. Helliwell (1996) daha az sayıda ülke için aynı değişkeni (ve grup üyeliklerini) kullanarak benzer sonuçlar bulmuştur. Bu sonuçlar, etnik çeşitliliğin ülkelerde ekonomik büyümenin önüne set çektiği ya da zararlı olduğunu gösteren çalışmaların varlığı göz önüne alınırsa daha da fazla önem arz etmektedir. Alesina ve La Ferrara (2002) gibi çalışmalar “güven” kavramı ve “etnik çeşitlilik” arasında bağ kurmaktadır. Çünkü, yeni gelişen bu literatür güven kurumunun çeşitli ölçekleri ya da daha geniş anlamlar içeren “sosyal sermaye” kavramlarının kamu politikalarının etkinliği ve daha başarılı ekonomik sonuçları arasındaki ilişkiyi mercek altına almaktadır. Hangi sos-

yal özelliklerin karşılıklı güveni belirleyen ya da etkileyen özellikler olduğunu bilmek önemlidir. Bu sayede hem sosyal kavgalarının nedenlerini daha iyi anlamış oluruz, bunlara daha etkin ve yerinde barışçıl çözümler bulabiliriz.

Son olarak, güven kurumunun ekonomik büyüme ile ilişkisi, gelişmekte olan ülkelerde önemlidir. Çünkü; gelişmemiş mali piyasalar, mülkiyet haklarının ve antlaşmalara bağlı hakların iyi korunmaması düşük büyüme sonucunu doğurmaktadır. Eğer formel ya da hukuki olarak ikamesi yoksa, ekonomik faaliyetleri geliştirecek olan kişiler arasındaki güven kurumu daha önemli hale gelmektedir. Yani kişiler arasındaki güven çok düşük ise ve kısa zamanda inşası da mümkün görünmüyorsa antlaşmaların uygulanmasını, geçerliliğini ve mali piyasalara ulaşmayı sağlayan formel mekanizmaları sağlayan kurumsal yapının kurulması güvenin yüksek olduğu toplumlardan daha da önemlidir.

F- Kurumsal Yapının Çeşitliliği

Piyasa ekonomisinin temelini oluşturan düzenleyici, istikrarı sağlayıcı ve meşrulaştırıcı fonksiyonları olan çeşitli piyasa dışı kurumların varlığı, piyasa ekonomisinin bir parçası olduğu kabul edilirse, piyasa ve devlet ya da “bırakınız yapsınlar” ve müdahalecilik diye bilinen geleneksel ikilik daha az anlam taşımaktadır. Bunlar toplumun ekonomik ilişkilerinin birbiriyle rekabet halinde olmaktan çok sistemin sürdürülebilir olması için gerekli olan iki tamamlayıcı özelliğidir. **Her sağlıklı işleyen pazar ekonomisi devletin ve piyasaların birleşiminden oluşmaktadır.**

ABD tipi kapitalizm, Japon tipi kapitalizmden ve her ikisi de Avrupa tipinden de farklıdır. Avrupa içinde bile kurumsal düzenlemeler açısından örneğin Almanya ve İsveç gibi derin ayrılıklar söz konusudur.

Tek bir çeşit kurumsal yapının genel performansı açısından bakıldığında diğerlerinden daha üstün olması gerektiğini varsaymak da sık rastlanan bir yanıştır. Bu yanışın en kötü sonucu ise Posner (1998) de ifade edildiği gibi dışarıdan alınıp adapte edilme-ye çalışılan hukuki çerçevenin başarısız olmasıdır. Ayrıca, IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar etkin yönetim ve ekonomik büyüme çerçevesinde yargı reformunu çok sayıda ülkede finanse etmekte ve ya desteklemektedir. Messick (1999) etkin bir yargı reformunun ne olduğu ve nasıl yapılacağı konusunda çok az bilgiye sahip olunulduğunu ifade etmektedir. Messick 1960'larda Latin Amerika'daki ABD kaynaklı yargı reformu çabalarının başarısızlıkla sonuçlanmasının temel nedeninin Amerikan hukuk sisteminin ve hukuk kültürünün gelişmekte olan ülkelere kolayca uygulanabileceğine dair "safça inanış" olduğunu iddia etmektedir. Belki de bu anlayışın ya da zorlamanın nedeni, gelişmiş ülke ve toplumların arasındaki ilişkilerin zaman içinde artan ekonomik bağımlılık çerçevesinde olmasından kaynaklanmaktadır. Bu bağımlılık arttıkça güçlü devlet ve sosyal gruplar, karşılıklı rekabet, eşitlik şartlarını koruyacak kurallar üzerinde uzlaşma ortamı oluşturmaya çalışmaktadır. Bu kurallar bütünü, birbirine bağımlı devletlerin içindeki pazarlıklarda da artan bir öneme sahiptir. Dolayısıyla, güçlüler (devlet, grup) bu uzlaşmayı yoksullar üzerine de uygulamak için gerekli her türlü dolaylı ya da dolaysız çabayı göstermektedir. Sürdürülebilir ekonomik gelişme ve herkes için refahı artırma yollarını artırmak, geçerli ve sağlam uluslararası bir güvenlik sistemi kurmak ya da sadece kendi özel çıkarları için olabilir. Uluslararası ekonomik kuruluşlar, her ne kadar çeşitli belirli nedenler için kurulsalar bile, artık bu normları ya da kuralları empoze etmek, propagandasını yapmak için kullanılan bir mekanizma olmakta ve bu kuralları üye ülkelere uygulamaya yoluna gitmektedirler. Çünkü, bu normları hedef alacak yeni uluslararası kurumların kurulması oldukça zor görünmektedir (bkz, Pauly, 1999).

1- Piyasa Tabanlı Ekonomilerde Kurumsal Yapı

Her ne kadar piyasa tabanlı ekonomiler çeşitli tip kurumları gerektirse de yalnızca spesifik tipteki kurumların –örneğin; belirli bir şirket yönetimi, sosyal güvenlik sistemi ya da işgücü piyasası yasası gibi- sağlıklı işleyen bir piyasa ekonomisiyle bağdaşabileceğini savunmak yanlış olacaktır (ayrıca, bkz, North 1994; Posner 1998; ve Mukand ve Rodrik 2002). Zira, 1970’lerde Avrupa düşük işsizlik, yüksek ekonomik büyüme oranları ve yayılan kültürü ile tüm dünyanın benzemeye çalıştığı ve imrendiği bir kıta olmuştu. Ticaretin ön plana çıktığı 1980’lerde ise Japonya bu örneği teşkil ediyordu. 1990’lar ise ABD tipi serbest kapitalizmin yıllarıydı. Fakat, ABD borsalarında görülecek ciddi anlamda bir kriz sonrasında ise sıranın hangi ülke grubunda olduğunu gelecek bize gösterecektir.

Bu noktada piyasadaki motivasyonlar ile kurumlar arasındaki ilişkiden söz etmek yerinde olacaktır. Kişisel girişimler sonuçta ekonomik büyümeyi mümkün kılan faktördür. Piyasa sisteminin kişisel çabaları, toplumun maddi anlamda gelişme amacını yönlendirme konusundaki etkinliği açıktır ve rakipsizdir. Yapısal iktisatçılar, piyasanın teşvik edici karakterini yeterince önemsememişler, arza dair ve diğer yapısal sınırlamaların yaygınlığını dikkate almadan onların verimsiz olduklarını ileri sürmüşlerdir. Sosyalist kalkınmacılar ise piyasanın teşvik edici karakterini hafife almaktalar ve bu karakterin eşitliğin sağlanması ve diğer sosyal amaçlar ile çeliştiğini düşünmektedirler.

Piyasa tabanlı reform programlarında kurumsal yapının ne kadar önemli olduğunun kabul edilmesi yanında var olan kurumları değiştirmenin de zaman ve çaba gerektirdiğinin bilinmesi gerekir. *Ulusal çeşitliliklere ve deneme yanılmaya dayanan olasılıkları dikkate almayan kalkınma planları bir çok başarılı ekonomik büyüme yolunu ortadan kaldırmaktadır.* Rodrik piyasa kapitalizminin çok çeşitli

tipteki kurumsal yapılarla uyum halinde çalışabileceği ve uygulanan reformlarla varolan kurumlar arasındaki uyumunun da bunların başarısı için önemli olduğu tezlerinin “Yeni Washington Konsensüs” anlayışı tarafından ya kabul edilmemekte ya da hafife alındığını iddia etmektedir.

2- Uzak Doğu Tipi Kalkınma Modelinde Kurumsal Yapı

Uzak-doğu tipi kalkınma yönteminde, çift karakterli ekonomi yani hem serbest piyasa hem de planlama ekonomisinin birlikte dış dünyaya açık olduğu bir ekonomi düşünülmektedir. Bu yöntem, gelişmekte olan bir ekonomide ekonomik değişimin demokratik reformlardan ve insan haklarından önce gelmesi gerektiğini ya da daha önemli olduğunu iddia etmektedir. Uzak Doğu’daki, Çin, Burma, Hong Kong, Güney Kore, Singapur, Tayvan, Endonezya, Tayland ve Malezya gibi bir çok ülke bu tür bir felsefeyi kabul etmişler ve uygulamışlardır. Bu felsefeye göre, başarılı bir ekonomik büyüme için sosyopolitik istikrar ve sükunet gerekliliği ön plana çıkarılarak bu durumun da ancak demokratik hak ve özgürlüklerin bastırılması ile sağlanabileceği ileri sürülmektedir. *Bu felsefe, gelişmekte olan ülkelerde kalıtsal olarak istikrarsız olan demokrasinin ekonomik gelişmenin önünde bir engel teşkil ettiği tezine dayanmaktadır. Bu anlayış temelde ekonomik kalkınmanın demokrasi, insan hakları gibi diğer bütün gelişmelerden önce gelmesi gerektiğini, bunun da ekonomik büyümenin sürdürülebilirliği ve disiplininin sağlanması sonucunda olabileceğini kabul etmektedir.* Ekonomik büyümenin olabilmesi için sosyopolitik istikrarın sağlanması gerekir, bunun için de uluslararası kabul görmüş ve vazgeçilmez bir çok insan hakkının (örneğin, ifade hürriyeti, bilgi alma hakkı, bir gruba ya da harekete üye olma hürriyeti vb.) da sınırlandırılması anlamına gelmektedir. Genellikle otokratik ve baskıcı rejim anlayışında “disiplin” kelimesi, istikrarın ve sükunetin sağlanabilmesi için temel insan haklarını isteyen grup-

lar üzerine her çeşit gücün, kontrolün ve baskının uygulanması anlamına gelmektedir.

Bu teori, siyaset bilimi literatüründe, “Otokratik Kalkınmacı Anlayış” olarak bilinmekte ve genellikle bu anlayış Uzakdoğu Kaplanları diye bilinen ülkelerin hızlı ekonomik büyümeleri ile rasyonelleştirilmek ya da meşrulaştırılmak istenmektedir. Fakat, Maung (1995) bir ülkenin gerçek ekonomik gelişme düzeyinin yalnızca kişi başına düşük gelirinin ya da üretiminin artış hızıyla ölçülmemesi gerektiğini aynı zamanda insanların sosyopolitik ve ekonomik refahının da dikkate alınması gerektiğini vurgulamaktadır. Maung (1995), Burma ve aynı zamanda (eski) Sovyetler Birliği, Çin, Kuzey Kore ve Küba gibi ülkelerde, baskıcı bir anlayışla sağlanan sosyo politik istikrarın ve disiplinin, sürdürülebilir ekonomik büyümeyi getirmediğini ifade etmektedir. Çünkü, çeşitli antidemokratik baskılara dayanarak sağlanan sosyopolitik istikrar ve disiplin sonucunda gelen ekonomik büyüme, otokratik rejimlerin demokratik rejimlere dönüşmesinden çok yönetici elitin/seçkin sınıfın daha da zenginleşerek ve güçlenerek sürmesi sonucunu doğurmaktadır. Aynı zamanda, bu yüzyılın sonundaki Uzakdoğu’da kaydedilen ekonomik ve finansal kriz de, mucize olarak adlandırılan ekonomik başarının ne kadar başarılı ve sürdürülebilir olduğu üzerindeki şüpheleri artırmıştır.

Kaldı ki, az gelişmiş ülkelerde insanların refahı, kalkınma, istikrar, sanat da “halka rağmen halk için” mantığı içerisinde yapılmaktadır. *Hükümetlerin, özel sektör üzerinde aşırı derecede regülasyona gitmesi ve sık sık piyasaya müdahale etmesi, hükümet destekli ya da güdümünde ekonomik büyüme stratejisi*, sonuçta piyasaların gelişmesini ciddi oranda engellemektedir. Ayrıca, hükümetler zaman içinde reform taleplerine duyarsız kalabilmektedir. Yönetim ve halk arasındaki uçurum gittikçe açılmakta, bu durum da uzatmalı ekonomik ve finansal krizlere yol açabilmektedir.

Son yarım yüzyıldaki gelişmekte olan ülkelerin deneyimlerden çıkardığımız çarpıcı gerçek, ekonomik performansı etkin olan ülkelerin daha çok liberalizasyonu “kademeli ve parçalı olarak” yapan ülkeler olduğudur. Bu açıdan bakıldığında Çin, 1978’den beri uyguladığı iki kademeli ve denemeye dayanan stratejisi ile çok önemli bir başarı örneğidir. Hong Kong sürekli olarak “bırakınız geçsinler” cenneti olması yanında, diğer Uzak Doğu Asya ülkeleri kademeli bir reform programı izlemişlerdir. Kademeli reform stratejilerinin bu durumlarda iyi sonuçlar vermesinin ana nedeni, ülkede bulunan kurumsal yapının gereklerine en uygun olarak tasarlanmış olmalarıdır.

3- Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Kurumsal Yapı

OECD (1995) kamu yönetimindeki daha az merkezîyetçiliğe sahip kamu sektörlerindeki performansa dayalı anlayışın geliştirilmesini amaçlayan bu yeni değişikliğe dikkati çekmektedir. Bu kapsamda “YKY”nin temel özellikleri:

- (i) Vatandaşların istediği hizmetlerin en üst kalitede sağlanması,
- (ii) Kurumların ve kişilerin performanslarının iyileştirilmesi, ölçülmesi ve ödüllendirilmesi,
- (iii) Yerinden yönetimin mümkün olduğunda kapsamının artırılması, özellikle merkezi kontrol kurallarının azaltılması,
- (iv) Hedeflere ulaşabilmek için gerekli beşeri ve teknolojik kaynakların sağlanmasının önemini anlaşılması,
- (v) Özel sektör ve gönüllü kuruluşlardan farklı olarak, kamu çalışanlarının görevlerini yerine getirmelerinde açık görüşlülüğün ve rekabetin sağlanması.

Bu şekilde temel özellikleri belirlenen “YKY”, kamu ile onları temsil edenler ve kamu ile kamu çalışanları arasındaki bir antlaşma

olarak düşünülebilir. Kamuoyu ve politikacılar kamu çalışanlarından en üst kalite hizmet ve kamu kurumlarından daha etkin performans beklemektedirler. Eski ABD başkan yardımcısı Al Gore deyimiyile “*daha etkin hizmet ve daha ucuz*”. Böyle bir devlet yönetimi içinde, kamu çalışanlarına daha çok karar serbestisi, beşeri ve teknolojik kaynaklar sağlanması gerekmektedir.

Başarılı bir hükümet reformu her şeyden önce, değişikliğin yönü ve gerekliliği noktalarında kamuoyunda genel bir uzlaşma gerekmektedir. Aksi halde sistemde reformlar yapmak için verilen her türlü çaba ileri derecede muhalefet ile karşılaşabilir. Dolayısıyla, hükümetler reformların gerekliliği üzerinde halka gerekli açıklamayı yapmalıdır. Başarılı bir reform için gerekli diğer bir konu da güçlü bir liderlik ve kadronun gerekliliğidir. Bürokrasilerdeki değişikliklere karşı çıkan statükocu anlayış kalıtsal bir nitelik taşımakta ve reform çalışmalarını engellemektedir. Dolayısıyla, yürütme organı hükümetteki reformları kararlı bir şekilde uygulamalıdır. Bu noktada İngiltere’de Thatcher ile başlayıp, Major ve Blair ile süregelen, ABD’de de Clinton hükümetinin iki döneminde de süren reform çalışmaları örnek gösterilebilir¹⁴.

Ayrıca, Güney Kore’de uygulanan hükümet reformu da iyi bir örnek teşkil etmektedir. Güney Kore’nin, ‘Rebuilding Korea Programı’ aşamasında demokrasi ve pazar ekonomisini tesis etmek için hazırladığı reform programında kamunun yeniden yapılandırılması için belirlenen üç temel amaç:

(i) Vatandaş Odaklı, Sonuçları Dikkate Alan Kamu Yönetimi: Bürokratlara ve diğer kamu çalışanlarına hizmet etmek üzere planlanmış olan kamu yönetimi yerine kamu hizmetlerinin esas müş-

¹⁴ Bknz. DPT(2001), Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri, Ankara: DPT.İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Şubat 2001

terilerinin vatandaşların kendisinin olduğu gerçeği dikkate alınarak kamu yönetim anlayışı yeniden düzenlenmesi.

(ii) Şeffaflık: Hükümetin yapısı ve işlevleri, mali, politik niyetleri, kamu sektörü hesapları ve tahminleri ile ilgili olarak kamuoyuna karşı açıklığın sağlanması.

(iii) Yetki Devri ve Esnekliğin Sağlanması: Hedeflere ulaşmak için bürokratlara daha fazla esneklik sağlanması ve teşvik edilmeleri, kaynakların kullanılmasındaki geleneksel kontrollerin gevşetilmesi, kısaca, bu yöneticilere yönetme fırsatı tanımak ve yönetmelerini sağlanması (Bkz, IDEP, 1998).

Son yirmi yıldır, tüm dünyadaki toplumlar hızlı bir değişim sürecinden geçmektedirler. Global ekonomideki gelişmeler, soğuk savaşın son bulması, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki hızlı ve yaygın gelişmeler (ve hepsinden önemlisi 11 Eylül) bunlardan sayılabilir. Kamu sektörü de “Yeni Kamu Yönetimi (YKY)” olarak adlandırılan bir sisteme dönüşmektedir. YKY öncüleri arasında Yeni Zelanda ve İngiltere sayılmaktadır.

YKY kavramı geçmiş uygulamalara göre önemli değişiklikleri içermektedir. Eski modelde bürokratların politikacılara yansız politika önermeleri ve onlar tarafından alınan kararları uygulamaları bekleniyordu. Buna karşılık olarak, iş güvencesi altında anonim olarak çalışıyorlardı. Her ne kadar, iş güvencesi hükümetin görevde kalmasına bağlı ise de bu garanti genellikle hayat boyu iş güvencesi şeklinde olmaktadır. Yeni model de ise, hayat boyu iş güvencesi garantisi açık değil, fakat bilişim teknolojisindeki gelişmeler ve mali dengenin sağlanması için yapılan bütçe kesintileri sonucu kamu çalışanlarının sayısını azaltılması beklenmektedir (Bkz. Muter ve Gökbunar, 1997).

Bu yeni değişiklik üzerinde üç önemli faktörün etkili olduğu bilinmektedir: “ekonomik baskılar”, “devletin üst kademelerinde bu

konudaki kararlılık” ve “değişikliği belirleyen düşünce akımlarının varlığı”. Ülkemizde bu üç faktörden ilkinin varlığının tartışmaya gerek olmaksızın olduğu açıktır. Fakat, diğer iki faktörün varlığından, özellikle değişimi isteyen siyasi idarenin olmayışı bu konudaki en önemli handikaplarımızdandır. *Devlet bürokrasisinin yardımı olmadan, ekonomik büyüme için gerekli politik ve kurumsal çerçeveyi sağlayacak reformları yapmak ve uygulamak ya çok zor ya da imkansızdır.*

IV- DEVLETİN ETKİNLİĞİ İLE İLGİLİ TEORİLER

Son yıllarda bir çok çalışma, özellikle kamu sektöründeki etkin ekonomik kurumların ekonomik büyüme için anahtar olduğunu ifade etmektedir¹⁵. Bu ekonomik kurumların bazıları, etkin ve etik değerlere sahip bir bürokrasi, özel mülkiyeti koruyan ve antlaşmaların uygulanmasını kolaylaştıran bir adalet mekanizması ile tutarlı, adaletli vergi düzenlemeleri sistemidir. Bir çok çalışma (Mauro 1995; Knack ve Keefer 1995; Easterly ve Levine 1997; Acemoğlu vd. 2000, vb.) *etkin devlet kurumlarının ülkelerin ekonomik büyüme sürecini belirlediklerini göstermektedir.* Örneğin, Acemoğlu vd. (2000), eski koloni ülkeleri arasındaki gelir farklarının dörtte üçünün bu ülkelerin sahip oldukları kurumlar arasındaki farkla açıklanabileceğini; Johnson vd. (1997) gibi çalışmalar da merkezi planlamadan kapitalist bir ekonomiye başarılı bir geçişin mümkün olduğunu göstermektedir.

Etkin Devlet ile ekonomik gelişme arasındaki güçlü ilişki, neden bazı ülkelerin etkin yönetimlere sahip, fakat bazılarının sahip olma-

¹⁵ Bazı çalışmalar ise etkin devlet ile daha spesifik konular arasındaki ilişkiyi incelemektedirler. Rowlands (1999) etkin devlet ile göç hareketleri arasındaki ilişkiyi incelemekte ve etkin devletin gelişmekte olan ülkelere gelişmiş ülkelere olan göç miktarını etkileyen önemli faktörlerden biri olduğunu sayısal verilerle göstermektedir. Etkin devlet, başarılı bir ekonomik gelişme ortamı oluşturması yanında, direk olarak kişilerin göç kararlarını ve isteklerini de etkileyebilmektedir.

dığına dair bilgi vermemektedir. Geçmişe baktığımızda etkin devleti ya da devletin etkinliğini etkileyen faktörler nelerdir sorusu gündeme gelmektedir. La Porta vd. (1998a) devlet etkinliğinin ekonomik, siyasi ve kültürel belirleyicileri üzerindeki teorileri kısaca incelemektedir. *“Etkin devletin” değişik yönleri vardır. Adam Smith gibi bazı iktisatçılar, devlet müdahalelerinin azlığı, iyi niyetli düzenlemeler, düşük vergiler, özel mülkiyet haklarının korunmasıyla ilgili konuları etkin yönetimin ölçüsü olarak kullanmışlardır. Kaliteli bürokrasi, temel kamu mallarının başarılı şekilde sağlanması, etkin kamu harcamaları ve demokrasi gibi kavramlar da etkin işleyen devletin diğer işaretleridir*¹⁶. Özelde kurumların, genel de ise devletlerin performansı üzerindeki teoriler üç ana gruba ayrılmaktadır: “ekonomik”, “siyasi” ve “kültürel”. Bu teoriler, ülkelerdeki kurumsal yapının neden bu derece farklı olduğunu açıklamaktadır. Ekonomik teorilerde sosyal verimlilik, politik teorilerde güçlü gruplara doğru transfer eğilimi, kültürel teorilerde ise sosyal inanışlar ön plandadır.

La Porta vd. (1998a) devletlerin etkinliği arasındaki farkları açıklayabilecek, dışsal ekonomik, politik ve kültürel özellikleri belirlemektedirler. Fakat, bu dışsal özellikleri bulmak gerçekten zordur, değişik ekonomistler farklı değişkenleri kullanmışlardır. Örneğin; Barro (1991) kamu harcamalarını, Barro (1997) demokrasi, Mauro (1995) yolsuzluklar ve Knack ve Keefer (1995) kurumsal yapının kalitesini ekonomik gelişmenin belirleyicileri olarak kullanmışlardır. Son yıllarda, Hall ve Jones (1999) ülkeler arasındaki verimlilik (Solow Artanı) farklarını açıklamak için kurumların kalitesi, hükümetin büyüklüğü, liberalizasyon ve özel mülkiyet haklarını kullanmıştır.

¹⁶ De Mello ve Sab (2000) ise kamu harcamalarının sivil hak ve özgürlüklerin korunmasında, uygulanmasında önemli bir yere sahip olduğunu göstermektedir. Özellikle, adalete ve kamu düzeninin sağlanmasına yönelik kamu harcamalarının mülkiyet hakları ve ekonomik özgürlükleri artırdığını iddia etmektedir.

Hall ve Jones (1999) verimliliğin kurumsal yapıyı etkilemesi olasılığının düşük olduğunu yani kurumsal yapının dışsal olduğunu ifade etmiştir. Fakat, La Porta vd. (1998b) devletin etkinliğini endojen/içsel olarak ele alıp, bunu etkileyen ya da belirleyen faktörleri araştırmaktadır. Son olarak, *etkin devlet yönetimi ülkedeki demokrasi ve politik hakların düzeyiyle de ölçülebilmektedir. Çünkü, politik özgürlük etkin devletin en temel elementlerindedir. Çünkü, ekonomik ve politik özgürlükler yan yana bulunmaktadır* (bkz, Hayek, 1944).

Değişik teorilerin devletin performansını açıklamaktaki gücünü anlamak için, ülkelerin dışsal kaynaklı ekonomik, politik ve kültürel özelliklerindeki farklılıklara ait göstergeleri bulmak gerekmektedir.

A- Ekonomik Teoriler

Ekonomik teorilere (Demsetz, 1967 vb) göre, kurumlar verimli ve gerekli ise kurulacaktır; yani, eğer sosyal faydaları sosyal maliyetlerini aşıyorsa etkin kurumlar kurulacaktır. Örneğin, sosyal güvence/sigorta kurumları eğer getirileri/yararları bu kurumların yaşama geçirilme maliyetinden çoksa kurulacaktır. Ya da özel mülkiyetin korunmasının getireceği yararlar, bunun için gereken polis gücünün oluşturulmasının maliyetinden çok ise verimli olacaktır. Böylece, taşınmaz mal/toprak/arazi (ya da fikir ve sanat eserleri) üzerindeki özel mülkiyet hakları, topraklar göreceli olarak azaldığında ve bu hakları uygulamanın maliyeti yararlarından az olduğu zaman hayata geçecektir. Ekonomik teorilerde kurumların doğası gereği verimli olduğunu varsayılmaktadır. Ancak bu noktada sorun esasında kurumsal yapının olmamasıdır, fakat gerçekte kötü bir kurumsal yapı mevcuttur.

Ekonomik teorilerin en temel çıkarımı olan ekonomik aktivitelerin düzeyi ve yoğunluğu arttıkça, etkin kurumları kurmak ve böylece devletin etkinliğini artırmak daha kolaydır. Tabiidir ki, etkin dev-

let bir sonraki adımda ekonomik performansı artırmakta ve ekonomik aktiviteler içsel olmaktadır. Sonuçta, *zengin ülkeler etkin çalışan ve etkin kurumlara sahiptir, fakat teori kesinlikle bundan da ibaret değildir.*

Hükümetler/devletler bir ülkenin ekonomik yapısını çok çeşitli yollarla şekillendirir: mülkiyetlerin korunması ya da el konulması, muhalefete izin verilmesi veya bastırılması, hükümet çalışanları yoluyla vatandaşlara etkin bir şekilde hizmet edebilme veya etmeme v.b. *Belki de, etkin yönetim hakkındaki en standart görüş, özel mülkiyeti koruyan, düzenlemeleri ve vergileri en düşük seviyede tutan, dolayısıyla nispi olarak müdahaleci olmayan devlettir (Smith, 1776; Knack ve Keefer, 1995 vb).*

1- Vergiler/Kayıt Dışı Ekonominin Düzeyi

Vergilerin düzeyi hakkında çeşitli farklı görüşler mevcuttur. Johnson vd (1997) yüksek oranlı vergilerin etkin kurumlar ile birlikte olabileceğini göstermektedir. Az müdahaleci devlet, etkinlik kavramının sadece bir yönüdür.

Johnson vd. (1997) ekonomik yaşamın politize olmasının sonucunda, kaynakların kayıtdışı ekonomiye yönelmesinin geçiş sürecindeki ekonomilerin hem büyümelerinde hem de yapısında derin etkileri olduğunu göstermektedir. Özellikle üretimin kayıtdışı ekonomiye kayması sonucu kamunun finansmanında güçlükler meydana gelmektedir. *Kayıt dışı ekonomi (genellikle) vergi-dışı kaldığı için, kaynakların bu sektöre kayması vergi tabanını ve gelirlerini daraltmakta, devletin kayıtlı ekonomide ihtiyacı bulunan kamu mallarını (adalet mekanizması, etkin vergi ve düzenleme kurumları ve nispeten daha temiz bir bürokrasi vb.) sağlamlasını güçleştirmektedir. Serbest piyasayı destekleyici kamu mallarının eksikliği, kayıtlı ekonomiyi firmalara daha az cazip kılmakta bu da sonuçta kamunun*

finansmanını iyice güçleştirmekte ve kayıtlı ekonomiden kaçışı hızlandırmaktadır. İstikrar programları gerçekte ekonomik büyümenin başlaması için yeterli olmamakta ve başarılı bir geçiş için öncelikle piyasaları destekleyici kurumlara gereksinim vardır.

Liberalizasyon, özelleştirme, adaletli vergiler ve düşük seviyede düzenlemeler ile kayıt dışı ekonomi arasında doğru ilişki vardır. Kayıtlı ekonomiye sağlanan kamu malları kayıtdışı ekonominin düzeyini düşürmektedir. *Daha az zararlı/bozucu (distortionary) vergi ve regülasyon sistemleri daha çok vergi almakta ve daha kaliteli kamu malları sunabilmektedir.* Bu sonuçlar, Doğu Avrupa ve eski Sovyetler Birliği ülkelerindeki kurumların oluşturulması süreçlerindeki çok ciddi farklara işaret etmektedir. Bu sonuçlar, reformların vergilerin toplanması gibi hükümet faaliyetleriyle oluşan çarpıklıkların kaldırılması amacına öncelikle yönelmesi ve kamu gelirlerinin etkin bir şekilde piyasaları destekleyen kamu mallarına çevrilmesi gerektiğini göstermektedir.

2- Kamu Sektörünün Verimliliği/ Bürokratik Katılık

Önemli bir nokta da hükümetin verimliliği ya da bürokrasinin kalitesidir (Rauch 1995 vb). Rauch (1995) bu konuda, iki tip devletin varlığından bahsetmektedir:

Birincisi, avcı devletler yani, devletin her fonksiyonu özel sektörün ekonomik faaliyetlerinin üzerine onlardan alabileceği rüşvet miktarını maksimize etmek için müdahale ya da düzenleme niteliği taşımaktadır.

İkincisi kalkınmacı devletler, özel sektörle elele vererek yatırımların artırılması ve özel firmaların uluslararası piyasalara girişini desteklemek için elinden geleni yapmaktadırlar.

Kalkınmacı devlet için gerekli (fakat yeterli değil) koşul ise “Weberyanizm” olarak bilinen devlet bürokrasisinin profesyonel hale getirilmesidir. Bu yaklaşım, bürokratik görevlere atanmanın politik atanma ile değil de sınavla alınması (yani liyakate bağlı atama) ve herhangi bir devlet kurumunda olan görev süresi ile ölçülebileceği gibi kavramları içermektedir. Weberyan devlet bürokrasisinin ekonomik büyüme üzerinde iki tür etkisi vardır:

Birincisi, gizli vergi gibi etkileri olan rant kollama faaliyetlerinin özel yatırımların getirileri üzerindeki negatif etkilerini azaltması,

İkincisi, diğer kamu kurumları ile işbirliği halinde uzun dönemli bir kariyer vizyonu içinde olan bürokratların, devletin özel sektör faaliyetlerinin tamamlayıcı olan ve uzun dönemde etkileri görülen altyapı yatırımlarının daha fazla yapılmasına çalışmaları.

Rauch’a (1995) göre *devlet bürokrasisinin profesyonelleştirilmesi yoluyla kamudaki karar verici görevlilerin görev süresini uzatarak yaptıkları yatırım harcamalarının yararlarını görebilmek için yeterince bekleme imkanı sağlanmaktadır. Bu da devletin kaynaklarının büyük bir bölümünün uzun dönemde getirileri olan altyapı yatırımlarına kaymasına olanak vermektedir.*

Kamu işletmelerinin (KİT) piyasa aksaklıklarının çözümü olduğunu ifade eden geleneksel yaklaşım bazı gerçeklerle çalışmaktadır. KİT’lerdeki aşırı derece verimsizliğin kaynağı bunları kontrol etmek isteyen politikacıların baskılarıdır. Birçok kamu işletmesi, politikacıların oy yarışı nedeniyle aşırı istihdama itilmektedir. İşgücü fazlası olan kişiler genellikle piyasadaki işlerden alabilecekleri ücretlerden daha fazla ücret alan hükümete yakın kişilerdir¹⁷. Örneğin, Türkiye

¹⁷ 2002 yılı sonu itibariyle, Turkcell’in 16 milyonu aşan, Türk Telekom’un da 20 milyon civarında abonesi varken, Turkcell’de 2200 kişi, Türk Telekom’da ise 63 bin kişi çalışmakta, üstelik Türk Telekom’da hizmet kalitesi çok daha düşüktür.

gibi ülkelerde, muhalefetteki bir parti iktidara geldiğinde sadece yüksek kademeli KİT yöneticilerin değil de diğer bir çok çalışanın görev tanımlarında ciddi değişiklikler olmaktadır. Yani, KİTler ekonomik amaçlar yanında politik amaçlar için de kullanılmaktadır. Rauch (1995), bu tip işletmelerin politikacılara nasıl yarar sağladıkları gösteren bir model sunmaktadır.

Piyasalara devletin müdahalesi, tutarlı ve verimli bir şekilde de olabilir ya da gecikmelerle, yolsuzluklarla ve diğer çarpıklıklarla da olabilir (Mauro, 1995 vb.) Göreceli olarak müdahaleci devletin düşük verimlilik ile birlikte olması muhtemeldir, çünkü yüksek düzeydeki düzenlemeler ve vergilendirme gücü bu görevlerin emanetçisi olan görevlileri yolsuzluğa ve bürokratik geciktirmelere itebilir (Shleifer ve Vishny, 1993). Fakat, müdahalecilik ile verimlilik zıt kavramlar olmak zorunda değildir. ***Devletin performansını ölçmek için, devlet tarafından sunulan hizmetlerin ve malların kalitesine bakılabilir (eğitim, bebek ölüm oranları, okur-yazarlık ve altyapı gibi). Yüksek kalitedeki hizmetler, yüksek harcamalardan daha çok, etkin işleyen devletin ölçüsüdür.***

Devletin kalitesinin diğer bir ölçüsü de transfer harcamaları ve kamu sektöründeki istihdamdır. Shleifer ve Vishny (1994), kamunun ekonomideki payı ve kamunun istihdamının düzeyi gibi devletin büyüklüğünü ölçen değişkenleri kullanmıştır. Bu değişkenler kamunun yararına olmaktan çok devletin politik ve transfer karakterini ölçmektedir.

3- Yatırımları Koruyucu Hukuki Düzenlemelerin Düzeyi

La Porta vd. (1998b) 49 ülkede yatırımcıları koruyan hukuki düzenlemelerin uygulanmasındaki farklılıkların nasıl ve ne derece olduğu ile bütün bu farklılıkların ülkeler arasındaki şirketlerin sahipliği-

le ilgili durumu açıklamakta ne kadar etkili olduğunu ampirik olarak analiz etmektedir¹⁸.

La Porta vd. (1998b) ülkeler arasındaki kanunlarda bir çok farklılıklar olduğunu ve bunun nispeten de dayandıkları hukuk sisteminin orijinininden kaynaklandığını göstermektedir. Sivil ticaret hukuku, genel ticaret hukukuna göre yatırımcılara daha az hak sağlamaktadır. ***Genel hukuka sahip ülkeler yatırımcılara (hisse senedi sahipleri ya da kreditorlere) göreceli olarak en fazla ve Fransız hukuk sistemine sahip ülkeler ise en az hak/koruma sağlamaktadır.*** Alman ve İskandinav hukukuna sahip ülkeler ise ikisinin arasında bir yere sahiptir. Bu kanun maddelerinin uygulanmasında ise bir önceki sıralamada ikinciliğe sahip ülkeler birinci sırada yer almaktadır. La Porta vd. (1998b)'da temel amaç, yatırımcıların korunması ile ilgili kanunların ülkeler arasında farkları açıklamak ve bu farkların şirketlerin finansmanlarında ne tür etkileri olduğunu araştırmaktır. Yatırımcıların korunması ile ilgili kanunlarda ülkeler arasında çok ciddi farklar vardır ve özellikle bu farklar ülkelerin sahip olduğu hukuki düzenlemelerin değişik hukuk sistemlerinden gelmesi nedeniyle olmaktadır.

Ülkenin sahip olduğu kurumların ve kanunların, ülkedeki ekonomik fırsatları, sınırlamaları etkilediği genel kabul görmektedir. Özellikle bu konu bir çok ülkenin demokratik kapitalizme doğru geçiş sürecinde bulunması nedeniyle daha fazla önem arz etmektedir.

Bu açıdan bakıldığında, ekonomik teorileri test etmek oldukça zordur. Bu teorilere göre, ***ekonomik büyümenin olması kendi başına etkin yönetimi getirmektedir.*** Bunu test etmek için kişi başına dü-

¹⁸ Genelde ekonomik faaliyetlere (geniş anlamda ticaret hukukunu) konu alan hukuk sistemleri geniş anlamda iki kaynaktan gelmektedir. İngiliz kaynaklı "genel hukuk" ve Roma kanunlarına dayanan "sivil hukuk". Sivil hukuk geleneği içinde modern ticaret hukukunda Fransız, Alman ve İskandinav hukuku ayırımına gidilmektedir. Bu ticari hukuk sistemleri dünyaya işgallerle, emperyalizmle, direkt alınma ya da çeşitli şekillerde kopyalama ile yayılmıştır.

şen gelir düzeyi devletin etkinliğinin potansiyel belirleyicisi olarak regresyonlarda kullanılmaktadır. *Fakat, yine de etkin kurumsal alt-yapı aynı zamanda ekonomik büyümeyi artırdığı için ekonomik teorileri test etmek zordur.*

La Porta vd (1998a), hükümet müdahalelerini, hükümetin verimliliğini, kamu mallarının miktarını ve kalitesini, kamu sektörünün büyüklüğünü ve demokrasi düzeylerini çok çeşitli fakat literatürde yaygın olarak kullanılan değişkenler ile ölçerek devletin performansını analiz etmektedir. Hükümetin performansını ölçen her bir grup içindeki değişkenler arasındaki korelasyon genellikle yüksektir. Örneğin; *yüksek oranlı vergilerin yönetimin kötülüğü ya da verimsizliği ile arasında güçlü bir korelasyon yoktur. Bürokratik geciktirmeler ile yolsuzluklar arasındaki pozitif ilişki, yüksek maaşların yolsuzluğu ya da rüşvetleri düşürmesi yönündeki görüşü destekler nitelikte değildir. Korelasyon sonuçları, etkin devletlerin ortalama olarak daha az müdahaleci olduğu görüşünü desteklemektedir. Kamu mal ve hizmetlerinin kalitesi yüksek olan devletler genellikle daha etkin, düşük memur maaşları olan ve daha az müdahaleci devletlerdir.* Ayrıca, kamu transfer harcamalarının ve istihdamın yüksek olduğu ülkeler, yolsuzluk düzeyinin düşük, daha az bürokratik gecikmelerin olduğu, kamu mallarının daha etkin bir biçimde sağlandığı ve yüksek oranlı vergilere sahiptirler. Yani, *her ne kadar büyük devlete sahip ülkeler, daha çok vergi ağırlarken diğer tüm hükümet performanslarında da daha etkin gözükmektedirler. Yani, büyük devletlere sahip ülkeler genellikle yüksek kaliteli etkin devletlerdir.* Demokrasi ile politik haklar arasında beklenildiği gibi yüksek korelasyon vardır ve *demokratik devletler daha büyük, daha etkin, daha az müdahaleci ve daha kaliteli kamu malları sunmaktadırlar.*

B- Politik Teoriler

Politik teoriler (Marx 1872, North 1990, Olson 1993), ekonomik teorilerden farklı olarak, verimlilikten çok tekrar dağıtım ya da dağılım üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu teoriye göre uygulanan politikaları ve mevcut kurumları, iktidara sahip olanların bu iktidarı devam ettirebilmek için kaynakları kendilerine transfer etme eğilimleri belirlemektedir. Marks'a göre, iktidar sahiplerinin çıkarları "sınıf" kavramıyla tanımlanmaktadır. Fakat, modern teorilere göre gelirin tekrar dağılımını uygulayanlar otokrat, özerk bürokrasiler, organize olmuş din, etnik gruplar veya belirli bir (asillik, devlet teşebbüsleri veya emekliler gibi) organize olmuş ekonomik çıkar grupları da söz konusu olabilir. Politik teorilere göre, hükümet politikaları, planlamaları ve uygulamaları maliyetli olduğu için değil de bunları yapanlar böyle istedikleri için verimsizdir.

1- Etnik Çeşitlilik

Politik teorileri iki açıdan değerlendirebiliriz. Birincisi, bu teorilerde ortak olan, *eğer toplumda bir grup gerektiği kadar güçlü hale gelirse, yaptığı/uyguladığı politikalar sosyal çıkarlar yerine kendi çıkarlarına hizmet etmektedir*. Yani, kurumsal yapı ve uygulanan politikalar verimlilik esasına göre değil, devleti yönetenlerin rant kollama ve sağlama çabalarının bir ürünüdür. *Yani, devletler farklı amaçları olan çok sayıda zayıf grup tarafından yönetildiği zaman değil de göreceli bir kaç güçlü grup tarafından kontrol edildiği zaman daha çok tekrar gelir dağıtımına/transfer yapma yoluna gitmektedir* (ayrıca, bkz, Tornell ve Lane 1999).

Devletin etkinliğinin derecesi ile kişi başına düşen milli gelir arasında pozitif ilişki bulunmaktadır. Etnik çeşitliliğin çok olduğu ülkeler, daha müdahaleci (daha kötü mülkiyet hakları ve düzenlemeler), düşük hükümet etkinliği olan (yüksek yolsuzluklar, bürokratik

gecikmeler, vergi kanunlarına daha fazla muhalefet), daha küçük (transferler, tüketim ve istihdam açısından), fakat daha çok KİT'i olan ve son olarak politik hakların sınırlı olduğu ülkelerdir. Bu sonuçlar, genellikle etnik çeşitliliğin hükümetin etkinliği üzerindeki negatif etkilerinin olduğu ve bu durumun etnik gruplar ve tabii ki politik, sosyal çıkar gruplarının kaynakların bölüşümü için yaptıkları iktidar savaşının bir göstergesidir. Fakat, eğer ülkelerin yoksulluk düzeyi (kişi başına milli gelir ve coğrafi konum ile) kontrol edilirse bu güçlü ilişki kaybolmaktadır. Yani, etnik çeşitliliğin olduğu ülkeler özellikle verimsiz ülkeler değildirler.

Bir ekonominin yapılan yatırımlardan ve uzun dönemli antlaşmalardan doğabilecek potansiyel yararları sahip olabilmesi devletin, sürekli olarak kişilerin antlaşmalardan ve mülkiyet haklarından doğabilecek haklarını ihlal etmemesiyle mümkündür (bkz, Olson (1993)). ***Kişilerin haklarının korunması ve aynı zamanda ekonomik büyüme içinde gerekli olan koşullar sürdürülebilir bir demokrasi için de aynıdır.*** Yani, eğer kişiler, iktidar sahiplerinin muhalifleri de dahil olmak üzere, konuşma özgürlüğünden, mülkiyetle ilgili haklarından yoksun ise ya da hukukun kuralları iktidar sahipleri için işlemiyorsa demokrasinin geleceği tehlikededir. Böylece, aynı hukuk düzeni, bağımsız yargı organı, hukuka ve kişilerin haklarına saygı hem sürdürülebilir bir demokrasi hem de antlaşmalardan ve mülkiyet haklarından doğan hakların korunması için gereklidir. Otokratik yönetimlerde kamu huzuru, diğer kamu mallarının sağlanması ve aynı şekilde sosyal gelişmenin olması iktidar sahiplerinin çıkarları gerektirdiği için olmaktadır.

Bazı çalışmalar, toplumdaki politik ayrışmalar (sosyal, etnik sınıflar ve diğer çıkar grupları gibi) devletin performansı için tehlikelidir/zararlıdır mantığına dayanmaktadır. Easterly ve Levine 1997 ve Alesina vd. 1999, etnik çeşitlilik gibi değişkenleri kullanmışlar ve et-

nik çeşitliliğin, ülkedeki gelirin yeniden dağıtılması/transferi ile ilgili eğilimi açıklayan önemli bir değişken olduğunu göstermişlerdir. Bazı çalışmalar (La Porta vd. 1998 a,b), çeşitli ülkelerde uygulanan hukuk sistemleri üzerinde yoğunlaşmışlar ve bu değişkeni mülk sahiplerinin devlet karşısındaki nispi gücünün bir ölçüsü olduğunu ifade etmişlerdir. Özellikle, İngiliz orijinli (common law) hukuk sistemi, devletin özel mülkiyet üzerinde düzenlemeler yapılması ve el konulması ihtimaline karşılık olarak oluşturulmuştur. Medeni hukuk (civil code) sistemi ise bağımsız iktidar sahiplerince devlet kurumunun oluşturulması ve ekonomik yaşamın kontrol edilmesi için bir araç olarak kullanılmaktadır. Son olarak, sosyalist hukuk sistemi devletin ekonomik yaşamını nihai olarak kontrol etmesini ifade etmektedir.

Devletin geniş şekilde gelir dağılımı, temelinde etnik çeşitlilik vardır (Mauro 1995; Easterly ve Levine 1997; Alesina vd. 1999). *Etnik çeşitliliğin yüksek olduğu ülkelerde, iktidara gelen grupların, hükümet politikalarını diğer grupların cezalandırılması, muhalefet haklarının sınırlandırılması, kamu mal ve hizmetlerinden diğer grupların yararlanmalarını engellemek için tasarımları yaygındır.* Alesina vd. (1999), kamu mallarının niteliği ve miktarı üzerindeki anlaşmazlıklar nedeniyle heterojen toplumlar, bu mallardan daha az talep etmekte, fakat daha düşmanca yollarla veya mekanizmalarla devletin etkinliğini zedelemektedirler. *Politik teorilere göre, etnik çeşitlilik arttıkça devlet daha fazla müdahaleci ve daha az etkin olmakta, kamu mallarının kalitesi, devletin büyüklüğü ve politik özgürlükler azalmaktadır.*

2- Hukuk Sistemlerinin Çıkış Orijini

Her ülkenin hukuk sisteminin çıkış noktası, politik teorileri değerlendirilmede kullanılan diğer bir ölçüdür. Bu analizde, her ulusun ticaret hukuku kuralları, İngiliz hukuku, Fransız sivil hukuku, Alman

sivil hukuku, İskandinavya hukuku ve Sosyalist hukuk şeklinde gruplara ayrılmıştır. Bu düzenlemeler İngiltere, Fransa, Almanya, İskandinavya ve Sovyetler Birliği'nde oluşturulmuş, fakat daha sonraları işgaller, kolonileşme, kopyalama ve gönüllü uygulama gibi yollarla dünyaya yayılmıştır. La Porta vd. (1998a)'da açıklandığı gibi sosyalist hukuk, İngiliz hukuku, Fransız ve Alman medeni hukukları arasında göreceli olarak ciddi ayrılıklar vardır, fakat Fransa, Almanya, İskandinavya grupları arasındaki fark daha azdır.

Sosyalist hukuk, devletin iktidarını devam ettirmek ve kaynakların etkin kullanılması için, vatandaşlarının özgürlüklerini, ekonomik çıkarlarını dikkate almadan gerekli kurumları oluşturmak niyetinin açık bir belgesidir. Sosyalist hukukta amaç, özel mülkiyetin ya da özgürlüklerin korunması değil, Komünist Parti'nin iktidarının devamıdır. Fransız ve Alman sivil hukuku özellikle 19. yüzyıldan beri, devletin gücünü/iktidarını genişletmesi için kullandığı bir araçtır, fakat sosyalist hukukla karşılaştırılmayacak oranda sınırlıdır. Dünyada yaygın olarak kullanılan bu kurallar bütünüünün 19. yüzyıldaki devlet kurucusu olan Napolyon ve Bismark tarafından yapılmış olması hiç de sürpriz değildir.

İngiliz genel hukuku ise, 17. yüzyıldan başlayarak Krallığa rağmen Meclis ve aristokratlar tarafından her şeyiyle farklı olarak oluşturulmuş ve dolayısıyla iktidarın gücünün sınırlandırılma niyetini göstermektedir. Dolayısıyla, bu kuralları ortaya koyan yargıçlar kişilerin özel hak ve mülkiyetlerinin korunması üzerinde yoğunlaşmışlardır. Ayrıca, hükümetin sınırlandırılması ve kişilerin devlete karşı korunması daha ağırlıklıdır.

İngiliz ticaret hukukunun hakim olduğu ülkelere göre, kişi başına düşen milli gelir, coğrafi konum ve etnik çeşitlilik kontrol edildiğinde bile, sosyalist orijinli hukuka sahip ülkeler çok daha fazla müdahaleci (kötü mülkiyet hakları, ileri derecede müdahalecilik ve yük-

sek vergiler), daha az etkin (bürokratik gecikmeler fakat yolsuzluklar bu listeye dahil değil), daha yüksek hükümet transferleri ve daha az demokrasiye sahip ülkelerdir. İngiliz ticaret hukukunun olduğu ülkelere göre, Fransız orijinli hukuka sahip ülkeler çok daha fazla müdahaleci ve daha az etkin ülkelerdir. Yani, (Türkiye'nin de içinde bulunduğu bu tip ülkelerde), politik teorilere göre, Fransız hukuk sisteminin dizaynında bulunan devletin inşası ve güçlülüğü, niyeti ve arzusu yıllar sonra müdahaleci, etkin olmayan, daha az demokratik ve açıkça kalitesiz temel kamu malları ve hizmetleri olarak devletin yapısına yansımıştır. Fakat, Alman hukuku orijinli ülkeler daha çok İngiliz hukuku orijinli ülkelere benzemektedir. Politik mirasın hükümetlerin etkinlik düzeyi için etkili olduğu gerçeği, özellikle etnik çeşitliliğin önemi üzerindeki kanıtlar ile birlikte kurumların oluşumunun politik teori ile açıklanmasını desteklemektedir.

La Porta vd. (1998a) sayılan hukuk sistemlerini hükümetlerin politik yapılarının en basit ölçüsü olarak kullanmaktadır. Açıkçası, sosyalist hukuka sahip ülke hükümetleri en fazla müdahalecidir ve sonra sırasıyla müdahalecilikte Fransız, Alman sivil hukuku, son olarak İngiliz hukuk sistemine sahip ülkeler gelmektedir. Ayrıca, devletin etkinliğinin en düşük olduğu sosyalist hukuka sahip ülkelerde devletin çok güçlü oluşu bürokratları yolsuzluğa itebilmektedir. İngiliz, İskandinav ve Alman hukuk sistemlerine sahip ülkelerde devletin etkinliğinin yüksek olması beklenmektedir, çünkü her ne kadar hukuk kuralları müdahaleci bir yapıda ise de bu ülkeler geçmişten kalan bir bürokratik yapı yerine profesyonel bir bürokratik yapı kurmayı başarmışlardır. Fakat, Fransız hukuk sisteminde hükümetin verimliliği ön planda değildir, çünkü bürokrasi çok güçlüdür ve genellikle sınırlandırılmamıştır.

C- Kültürel Teoriler

Kültürel teorilere göre, devlet ve kolektif çabayı (collective action) şekillendiren, toplumların sahip olduğu inanışlar ve düşünceleridir. Bazı toplumlar öylesine hoşgörüsüz ve güvenilmez ki devletleri esas olarak işleyememektedir. Bazı inanışlar (ölümden sonra ceza veya ödüllendirilme gibi) ölçülemez, bazıları hem yanlış hem de bilinen (ırkçılık, antisemitik inanışlar) ve bazıları kendiliğinden oluşmaktadır (eğer komşu kolektif bir çabayı desteklemiyorsa diğerinin de desteklememesi gibi). Eğer bunlar çok yaygın hale gelmişse “kültür” olarak adlandırılır. Bu teorilere göre, yabancılara olan güven kolektif çabayı oluşturmaktadır ki bu da kamu mallarının sunulmasında temel bir özelliktir. *Knack ve Keefer (1997) ve La Porta vd. (1997) yabancılara olan güvenin düzeyi ile devletin etkinliği arasında birçok ülke için doğru olduğunu ampirik olarak göstermektedir.* Bu durumun, Protestan ve Katolik mezheplerinin yaygın olduğu ülkelerin ekonomik kalkınma farklarını açıklamakta yeterli olduğu ifade edilmektedir. 13. yüzyıldan sonra, refah ve liberalizasyonun altın çağının ardından Müslüman ülkelerinin aşağılara düşmesinin nedeni olarak da Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinden başlayarak politik ve dini kontrol yolları olarak yeniden keşfedilen ya da ortaya çıkarılan “hoşgörüsüzlük” olduğu iddia edilmektedir¹⁹.

Kültürel teorileri değerlendirmek için, literatüre uygun olarak, hükümeti şekillendiren bazı araçlar olarak ülkelerin dini özellikleri, çalışma ahlakı, hoşgörü, güven ve toplumun diğer özelliklerini kullanılmaktadır. Bu teorilere göre, bazı din veya mezhepler, kalkınmanın önünde engel olarak görülmekte, en azından ekonomik büyüme ortamını oluşturmadığı iddia edilmektedir. Kişi başına düşen milli gelir ile devletin etkinliği arasında güçlü, pozitif ilişki olduğunu göster-

¹⁹ Bu konuda daha ayrıntılı literatür için “sosyal kavgaları önleyici kurumlar” ile ilgili bölüme bakınız.

mekte ve devletin etkinliği daha çok politik ve kültürel faktörler tarafından açıklanmaktadır. Ayrıca, etnik çeşitlilik ve daha farklı müdahalelerin olduğu hukuk sistemleri (örneğin Sosyalist ve Fransız sivil hukuku) daha kötü devlet performansını göstermektedir. Bu durum, Katolik ve Müslümanların çok olduğu ülkelerde de aynıdır.

1- Sosyal Güven ve Sosyal Sermaye

Bir çok çalışma (La Porta vd. 1997 vb.)’de “sosyal güven” ve “sosyal sermaye” olgularının kurumsal yapıların performansını belirlediğini savunmaktadırlar. Buna göre güven ve sosyal sermaye, bir toplumdaki kişilerin sosyal olarak etkin sonuçların alınması ve işbirliği eksikliğinden doğabilecek verimsiz tuzaklardan (prisoner’s dilemma gibi) korunması için işbirliği yapma eğilimi olarak tanımlanmaktadır. Toplumu oluşturan kişiler arasındaki yüksek güven eğilimi daha çok işbirliği sonucunu getirmektedir. Birbirleriyle çok az karşılaşan kişiler ya da yabancılar arasındaki işbirliğinin temelinde karşılıklı güven yatmaktadır. *Yani, güven en çok büyük şirketler, üniversiteler ve devlet gibi büyük organizasyonlarda daha çok gereklidir, bu grupların üyeleri çok az karşılaştıklarından işbirliği yapmaları için güven kurumu esastır.* Örneğin, devlet yönetiminde bürokratlar, çok az sıklıkla iş yaptıkları diğer bürokratlarla ya da çoğu zaman hiç görmedikleri özel kişilerle kamu mallarının üretiminde işbirliği yapmak zorundadırlar. Bunun için de kişilerin birbirlerine önemli derecede güven duyması esastır. Güven kurumunun büyük organizasyonların özellikle devletin performansı üzerindeki pozitif etkisini göstermek için çeşitli değişkenler kullanılmıştır: devletin etkinliği, sivil toplum örgütlerine katılım, ekonomideki büyük şirketlerin payı ve toplumun bazı performans göstergeleri gibi.

2- Dini Özellikler

La Porta vd. (1998a) dünyada en yaygın olan Müslüman, Katolik ve Protestan nüfusun yoğun olduğu ülkeler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Protestanlık ile karşılaştırıldığında diğer iki dinin yaygın olduğu ülkelerin hükümetleri daha çok müdahalecidir. Çünkü bu dinler, insanlara neyi nasıl yapması gerektiğini daha fazla söylemekte ve varolan devleti destekler mahiyettedirler. Dolayısıyla, Müslüman ve Katolik ülkeler daha az verimli olacaklardır, çünkü; kısmen güçlü devletlerin sonucu, kısmen özellikle Katolik ülkelerdeki bürokrasiler dini hiyerarşiden geldiği için devlete daha çok bağımlı olmaktadır. Ayrıca bu teorilerde, Müslüman ve Katolik ülkelerde daha kötü kamu hizmetlerinin olacağını, çünkü; dinin bu hizmetleri sağlamakta devletle rekabet etmesinin, devletin bu hizmetleri sağlama yeteneğini azalttığı iddia edilmektedir. Ayrıca, bu teorilere göre devlet tarafından desteklenen hoşgörüsüzlüğün Müslüman ve Katolik ülkelerde daha az sivil özgürlüklere yol açabileceği ileri sürülmektedir.

Dine ait değişkenler ile devletin etkinliği arasındaki ilişki güçlü gözükmemektedir. Hem Katolik hem de Müslüman nüfusa sahip ülkelerde genellikle daha az etkin devletler vardır. Fakat kişi başına düşen milli gelir ve coğrafi konum kontrol edildiğinde bu ilişki anlamsız olmaktadır. Şimdiye kadar sunulan değerlendirmeler, *Katolik ve Müslüman ülkelerdeki düşük etkinliğin nedeninin bu ülkelerin sorunlu politik tarihleri mi yoksa kültürleri mi olduğu sorusuna açıklık getirmemektedir*. Bu noktada çeşitli argümanlar sunulabilir. Örneğin, kültürel teorilere göre, belki de politik yolların devletin etkinliğini belirlediği söylenebilir. Dinle ilgili değişkenlerin politik tanımlamaları üzerinde durmak daha yerinde olacaktır. Yani, bu ülkelerde dinin politik çıkarlar amacıyla kullanılmış olması, uygulanan politikaları ekonomik etkinliğe zarar verici bir çevrenin oluşmasına yöneltmiş olabilir. Bu politikaların hoşgörüsüzlüğü ve güvensizliği kö-

rükleyerek çalışması mümkündür, fakat devletin performansını etkileyen mirasın çoğunlukla politik olduğu gözükmektedir. Fakat, üç grup değişken içinde (etnik çeşitlilik, din ve hukuka dair değişkenler), etnik çeşitlilik genellikle devletin etkinliğini belirleyen önemli değişken olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca, devletçi hukuk sistemleri (Fransız ve Sosyalist) hükümetin etkinliğini dinle ilgili değişkenlere göre daha çok etkilemekte, bu sonuçlar, politik teorileri destekler mahiyettedir.

Zengin ülkeler yoksullara göre, homojen toplumlar heterojen toplumlara göre, İngiliz hukuku orijinli ülkeler Fransız ve Sosyalist orijinli olanlara göre, Protestan nüfusa sahip ülkeler Katolik ve Müslüman nüfusa sahip ülkelere göre daha etkin devlete sahiptirler. Sonuçlar, tarihi olaylar, etnik çeşitlilik, hukuk sistemleri ve din gibi faktörlerin devletin etkinliğini etkilediğini açıkça göstermektedir. Tabii ki devletin etkinliği, ekonomik kalkınmışlık düzeyi ile de ilişkilidir, fakat aynı zaman da her bir ülkenin tarihindeki sistematik farklar tarafından da büyük ölçüde etkilendiğini göstermektedir. Ayrıca, politik mirasın, geçmişin açıkçası en önemli değişken olduğu görülmektedir. ***Son olarak, etkin devletler daha büyük ve daha fazla vergi toplayan ülkelerdir.*** La Porta vd (1998a, 33) ***“etkin devletlerin küçük devletler olduğu tezinin bu çalışmada sunulan sonuçlar ile taban tabana çeliştiğini” göstermektedir.*** Gerçekte, etkin olmayan hükümetler genellikle daha az vergi toplayan, fakat buna karşın etkin devletler çok daha büyük olmak eğilimindedir. Bu görüş Johnson vd. 1997’de sunulan kanıtlar ile paralellik arz etmektedir.

3- Etnik Çeşitlilik

Bazı çalışmalar (Easterly ve Levine 1997; Kuijs 2000; Alesina ve Spoloare, 1997; Sachs ve Warner 1997) ülkeler arasındaki ülke içi etnik çeşitlilik farklarının, ülkeler arasındaki ekonomik büyümeye ilgili devlet politikalarının, sosyopolitik istikrar ve diğer ekonomik

faktörlerdeki farkların önemli bir bölümünü açıklayıp açıklayamadığını, yani, etnik çeşitliliğin ekonomik büyümeyi nasıl etkilediğini araştırmaktadır. Easterly ve Levine (1997) etnik çeşitlilik, sosyal ve politik ayrımların etkin politikalar üretilmesini engellediğini göstermektedir. ***Sosyal ve politik olarak kutuplaşmış toplumlar, farklı gruplar tarafından rant kollama faaliyetlerinin çok olma olasılığı nedeniyle yüksek ve etkin politikalar, eğitim, altyapı gibi çeşitli kamu mallarını üretimi üzerinde anlaşmakta zorluk çekmektedirler*** (ayrıca, bkz, Alesina ve Tabellini 1988; Alesina ve Drazen 1991; Shleifer ve Vishny 1993; Alesina ve Rodrik 1994; Alesina ve Spolare 1997 vb.). Etnik çeşitlilik ekonomik gelişmeyi engellemekte, optimal olmayan politikaların seçilmesine neden olmaktadır. Easterly ve Levine (1997), finansal derinlik/güçlülük, karaborsa primleri, mali açıklar, eğitim, altyapı gibi büyümeyi güçlü bir şekilde etkileyen bir çok politika değişkeninin etnik çeşitlilik ile bağlantılı olduğunu göstermektedir.

Kuijs (2000), etnik çeşitliliğin kamu harcamalarının kalitesi ya da teknik etkinliği üzerindeki etkisine dikkat çekmektedir. Heterojen toplumlarda homojen toplumlardan farklı olarak, kamu sağlığı ve eğitim ile ilgili alanlarda çalışan kamu görevlileri hizmet sunulan tipik/ortalama vatandaş ile kendini daha az tanımlamaktadır. Ayrıca kamu çalışanları kamu sisteminin resmi/formel amaçları ile de kendilerini daha az tanımlayabilirler. Dolayısıyla, kamu sağlığı ve eğitim ile ilgili alanlarda daha fazla rant kollama ve adam kayırma davranışları görülebilir. Bu davranışlar, çalışanları esas görevleri olan kamu hizmeti ve mallarını sağlamaktan alıkoyabilir. ***Sonuç olarak, kamu harcamaları heterojen toplumlarda daha az verimli olabilir.***

Kuijs (2000), ülkelerin ekonomik gelişme düzeyi, kamu harcamaları ve yolsuzluklar kontrol edildiğinde, etnik çeşitliliğin zayıf/kötü sağlık ve eğitim göstergeleri (bebek ölüm oranları, beklenen yaşam

süresi, okur-yazarlık, gibi) ile bağlantılı olduğunu göstermektedir. Yani, etnik çeşitlilik, kamu harcamalarının kalitesini düşürmektedir. Dolayısıyla, hükümetin sağlık ve eğitim harcamalarının sosyal göstergelere olabilecek beklenen etkileri ekonomik gelişme düzeyi veya etnik çeşitlilik ile karşılaştırıldığında ya çok zayıf ya da önemli değildir.

Alesina vd. (1999)'de, kamu mallarının (eğitim, yollar ve kanalizasyon vb) niteliği ve miktarı üzerindeki anlaşmazlıklar nedeniyle etnik olarak heterojen toplumların bu mallardan daha az talep ettiklerini, fakat diğer bir çok ve daha düşmanca yollarla veya mekanizmalarla devletin etkinliğini zedelediklerini ileri sürmektedir. Etnik tabanlı çıkar gruplarının temsilcileri kamu mallarının sadece kendi gruplarına olan yararını dikkate almakta ve diğer gruplara olan yararını ise göz ardı etmektedir. Bu iki nedenden kaynaklanabilir:

Birincisi, çeşitli etnik grupların vergi gelirleri ile ne tip kamu mallarının üretilmesi gerektiği hakkında değişik tercihleri olabilir.

İkincisi, bir kamu malı için bir grubun yararı ya da çıkarı eğer diğer bir grup bundan yararlanıyorsa azalabilir.

4- Politik İstikrarsızlık

Politik istikrarsızlık, rant kollama faaliyetleri ve kalitesiz kamu malları bir ülkenin en temel karakteristiği olan etnik çeşitliliği göstermektedir. Afrika ülkelerinde görülen trajik ekonomik büyümede, düşük ekonomik büyüme ve ülkenin kötü karakteristikleri arasındaki ilişki olması yanında ülkelerin bu kötü özelliklerinin de iyice anlaşılması gerekir. Yüksek etnik çeşitlilik, düşük okullaşma oranı, gelişmemiş mali sistemler, müdahalenin yüksek olduğu döviz piyasası, yetersiz altyapı gibi özelliklerle ilişkilidir. Easterly ve Levine (1997), hem Afrika ülkeleri hem de diğer dünya ülkeleri için, çıkar gruplarının kutuplaşmasının rant kollama faaliyetlerini artırdığı, kamu malla-

rı üzerindeki uzlaşmayı azalttığı ve uzun dönemli büyüme trajedileri oluşturduğuna dair teorileri destekler mahiyette sonuçlar bulmuştur. Sachs ve Warner (1997)'da Easterly ve Levine (1997)'e benzer sonuçlara ulaşmıştır.

Kamu mallarının sağlanmasının değerinin az olmasının doğal bir sonucu olarak politik aktörler, kamu kaynaklarını özel çıkarları için yönlendirebilirler. Belirli bir gruptan toplanan vergilerin diğer bazı etnik gruplara kamu malı sağlamak için kullanıldığı zaman seçmenler daha az kamu malı için oy kullanmaktadırlar. Örneğin, ABD'de de etnik farklılığın çok olduğu idari bölgelerde daha çok harcama yapılmakta ve daha çok borç alınmakta, fakat bu arada harcamaların daha az miktarı eğitim ve yollar gibi kamu mallarına gitmektedir. Bu sonuçlar, etnik açıdan heterojen ya da kutuplaşmanın çok olduğu ülkelerde kamu mallarının daha az üretileceği ve adam kayırmanın ya da grubuna çıkar sağlamak gibi rant kollama faaliyetlerinin artacağı, mali disiplinin (bütçe açıkları ve dış borçlar) bozulacağı yönündeki politik teorileri desteklemektedir.

Çıkar grupları kavgalarını ateşleyen tercihlerdeki kutuplaşma ya da farklılık yalnızca etnik köken ya da ırkla ilgili değildir. Genelde kamu politikalarının seçimi ve özelde kamu mallarının sağlanması her geçen gün sınıfsal çizgiler çerçevesinde değil de daha çok etnik gruplar paralelinde olmaktadır. Çıkar grupları politikaları grup tabanlı harcama ve adam kayırma gibi yönlere gidişi hızlandırmaktadır. Türkiye açısından ise, belki de bu işler daha çok çıkar grupları kapsamında olduğu düşünülebilir (Bu konuda geniş bilgi için bkz, Weingast vd. 1981).

5- Sosyal Altyapı

Diğer bazı çalışmalar ise, devletin etkinliğini “sosyal altyapı (kişilerin yeteneklerini kazandıkları, firmaların sermaye birikimi ve üre-

tim yaptığı ekonomik ortamı ya da koşulları belirleyen kurumlar ve hükümet politikalarının toplamı olarak)” kavramı ile açıklamaktadır. Ülkeler arasında işçi başına düşen üretim açısından bakıldığında çok büyük farklılıklar vardır. Birleşik üretim fonksiyonunu kullanılarak bu farklılıklara çeşitli açıklamalar getirilmeye çalışılmıştır (bkz. Mankiw vd. 1992). Çalışmalar ülkeler arasındaki farklılıkları, fiziksel ve beşeri sermaye birikimindeki, verimlilikteki farklılıklara dayandırmaktadır. Hall ve Jones (1999), bu farklılıkların önemli olduğunu belirtmekle beraber daha çok verimlilik (Solow Artanı) üzerinde yoğunlaşmıştır. Özellikle gelişmekte olan ülkeler için verimlilikteki farklılıklar ülkeler arasındaki üretim farklarını açıklayan en önemli unsurdur. Çalışmada test edilen temel hipotez ise fiziksel ve beşeri sermaye birikimindeki, verimlilikteki farklılıkların ve dolayısıyla işçi başına düşen üretim miktarının gerçekte ülkeler arasındaki “sosyal altyapı” farklılıkları tarafından açıklandığı öne sürülmektedir. Hall ve Jones (1999)’da sosyal altyapıyı iki indeksin lineer ortalamasını alarak elde edilmiştir: Birincisi, Knack ve Keefer (1995)’de kullanılan değişkenlerin eşit ağırlıklı ortalamalarıdır. İkincisi ise Sachs ve Warner (1995) açıklık indeksidir. ***Eğer sosyal altyapı yüksek üretim için uygun bir ortam sunuyorsa oluşturulan ortam verimli faaliyetleri artırmakta, sermaye birikimini, yetenek kazanmayı, yeni buluşları ve teknoloji transferini teşvik etmektedir.*** Yani, yolsuzluğa bulaşmış devlet memurları, dış ticarete çıkarılan çok ciddi zorluklar, antlaşmaların uygulanmasındaki aksaklıklar ve devletin üretim aşamalarına olan müdahaleleri olan ülkelerin sanayileşmiş ülkelerin düzeyine yakın üretim seviyesine gelebilmelerini olanaksız kılmaktadır. Verimsiz faaliyetlerin sosyal kontrolünden elde edilen çeşitli yararlar mevcuttur:

Birincisi, toplum ürettiği ürünlerin tüm yararını elde edebilir, çünkü verimsiz faaliyetler vergi gibi çalışmaktadır.

İkincisi, eğer bu kontroller etkin ise ekonomik birimler verimsiz işlere yatırım yapmak zorunda kalmayacak ve kaynakların dağılımında etkinlik sağlanacaktır.

Verimsiz faaliyetlerin önlenmesi gerekli olan sosyal altyapı için temel bir unsurdur. Bu noktada devletin iki rolü vardır:

(i) Bunların önlenmesi en etkin şekilde yapılırsa mümkündür, dolayısıyla devlet bunu yapmaya aday en doğal araçtır.

(ii) Yasama, yürütme ve yargı güçleri devleti en etkin güç kılmaktadır. Devlet hem kişileri hem de kendini bu faaliyetlerden uzak tutmalıdır. Verimsiz faaliyetler her çeşit ülkede genellikle rant kollama faaliyetleri şeklinde yaygındır (bkz, Krueger 1974).

Potansiyel olarak verimli ekonomik birimler enerjilerini devleti etkilemede kullanmaktadırlar. Yüksek düzeylerde, kendilerine ya da müşterilerine çıkar sağlamak için mecliste ve diğer kurumlarda lobi/kulis yapmaktadırlar. Alt seviyelerde ise zamanlarını ve kaynaklarını devlette istihdam için harcamakta, mülkiyet haklarının tanımındaki esnekliklerden yararlanarak bundan çıkar sağlamaya çalışmaktadırlar. Dolayısıyla, etkin devletler bu faaliyetlere bir sınır koymalıdır.

Ekonomik birimlerin üretimlerini diğer verimli olmayan faaliyetlerden koruyan sosyal kurumlar, sosyal altyapının en temel bölümüdür. Örneğin, hırsızlık, gasp, rant kollama ve mafya koruması gibi faaliyetler kişilerin seçebileceği verimsiz faaliyetlerdendir. ***Fakat, devlet her ne kadar potansiyel olarak verimsiz faaliyetlere karşı olan sosyal altyapıyı oluşturan ve sağlayan en etkin kurum olsa da aynı zamanda devlet tüm dünyada verimsiz faaliyetlerin kaynağı da olabilmektedir.***

Hall ve Jones (1999), 127 ülke için, işçi başına üretim ile çeşitli sosyal altyapı ölçüleri arasında çok güçlü ve yakın bir ilişki bulmuş-

tur. *Verimsiz değil de verimli faaliyetleri teşvik eden ve destekleyen politikaları sürekli uygulayan ülkeler çok daha fazla üretmektedirler.* Batı Avrupa tarafından geçmiş yüzyıllarda en fazla etkilenen ülkeler daha sağlam ve gelişmeye uygun sosyal altyapı kurmuşlardır. *Yani, iyi bir sosyal altyapıya sahip ülkeler hem daha çok fiziksel sermaye ve beşeri sermayeye sahip hem de daha verimlidirler.* En önemlisi, sosyal altyapı yüksek işçi başına üretimi teşvik edici çok güçlü bir nedendir.

ETKİN DEVLET PERSPEKTİFİNDE KURUMSAL ALTYAPINININ VE SOSYOPOLİTİK İSTIKRARSIZLIĞIN EKONOMİK GELİŞMEYE ETKİLERİ

Bu bölümde, kurumsal altyapı, sosyopolitik istikrarsızlık ile ekonomik büyüme arasındaki ilişki ampirik olarak analiz edilmektedir. Genelde ampirik çalışmalar, kurumsal altyapı ile büyüme arasında pozitif bir ilişkinin olduğunu göstermekle beraber bu ilişkiyi incelemekte kullanılan her değişken için bu ilişki aynı derecede güçlü değildir. Aynı şekilde *başarılı bir kalkınma için ekonomik ve sosyopolitik istikrarın birlikte olması gerektiğine dair genel bir uzlaşma vardır. Sosyopolitik istikrarın çok önemli bir ekonomik değeri olduğu ve ekonomik büyüme için yeterli olmasa bile gerekli koşul olduğu genel kabul görmektedir. Dolayısıyla, bir çok çalışmada, sosyopolitik istikrarsızlığın politik ve ekonomik ortamda belirsizlikler oluşturarak ekonomik birimlerin yatırım, üretim ve işgücü arz etme kararlarını kötü yönde etkilediği ifade edilmektedir.*

Literatürde ekonomik gelişme ile kurumsal değişkenler ve sosyopolitik istikrarsızlık arasında ilişki incelenirken çok sayıda farklı nitelikte değişken kullanılmıştır. Fakat, genellikle ampirik çalışmalarda bu değişkenlerin bir ya da birkaçı kullanılarak konu incelenmektedir. Bu bölümde de, bu değişkenlerin hepsi -hukukun üstünlüğü, özel mülkiyet haklarının korunması, yolsuzluklara dair değişkenler, demokrasi göstergeleri ve politik rejim, hükümetteki istikrarsızlık, sosyal istikrar ve politik şiddet göstergeleri gibi- sistematik olarak bir arada aynı spesifikasyonlarda kullanarak, her bir değişken için elde edilen sonuçlar daha sağlıklı ve kapsamlı bir şekilde karşılaştırılacaktır.

I- KURUMSAL ALTYAPI VE EKONOMİK GELİŞME

Son yıllarda yaygın olarak kabul edilen görüş, güçlü ve fonksiyonel kurumlar olmadan, iyi ekonomik politikaların beklenen sonuçları vermesi zor olmakta ya da olmamaktadır. Genellikle bu yargıyı destekleyici nitelikte üç örnek gösterilmektedir:

Birincisi, Sosyalizm sonrası Rusya’da gerekli kurumsal altyapı oluşturulmadan yapılan fiyat reformları ve özelleştirme çalışmalarının büyük bir başarısızlıkla sonuçlanmasıdır.

İkincisi, Latin Amerika’da yapılan serbest piyasa reformlarına karşı olan aşırı tepkilerdir. Bu tepkilerin gerçek nedeni, sözü edilen reformların sosyal güvenlik konusuna gereken önemi vermemesi olarak kabul edilmektedir.

Üçüncüsü ise, Uzak Doğu Asya’daki son mali kriz, mali düzenlemelerin mali liberalleşmeden önce yapılması gerektiğinin önemini açıkça ortaya koymaktadır. Gerekli düzenlemeler gerçekleştirilmeden yapılan liberalleşme çalışmaları ciddi krizlere yol açmaktadır. *Dolayısıyla, artık üzerinde durulması gereken soru “kurumlar ekonomik büyüme için önemli midir?” değil, fakat “nasıl bir kurumsal yapıya bir ihtiyaç olduğu” sorusudur.*

Bu anlayışa göre, bir ülkenin sahip olduğu kurumlar ve uyguladığı ekonomik politikalar, büyüme ve gelişme sürecinde tamamlayıcı faktörlerdir. *Yani, kurumsal altyapı ekonomik ve sosyal politikaları desteklemelidir. Bu da ancak bu kurumların verimli ve etkin olması ile gerçekleşir. Bir başka deyişle, devletin kendi fonksiyonlarını verimli ve etkin gerçekleştirebilmesi yanında, ekonomik büyüme ve kalkınmayı destekleyici kurumların ülke içinde gelişmesi için de gereken çabayı göstermesi gerekmektedir.* Dolayısıyla, kurumların önemi bu faktörlerin ekonominin daha etkin ve verimli olmasında oynadıkları rolden kaynaklanmaktadır. Bir başka deyişle *kurumsal*

faktörlerin önemi, bu faktörlerin ülkenin hem kamu sektörünün hem de özel sektörünün rekabet gücünü artırarak ve etkin bir yönetim mekanizması kurarak ekonomik büyümeyi olumlu olarak etkilemelerinden kaynaklanmaktadır.

Bir ülkenin kurumsal altyapısının tanımlanması ve ölçülmesi konusunda bir çok zorluk vardır. Çünkü, kurumsal altyapı kavramı, birbiriyle ilgili fakat yeteri derecede farklı olan devlet-toplum ya da kişilerin kendi aralarında olan ilişkinin değişik boyutlarından oluşmaktadır. Bir ülkedeki kurumlarla o ülkenin ekonomik büyümesi arasındaki ilişkiyi inceleyen çalışmaları genellikle üç grupta toplayabiliriz:

Birinci gruptaki çalışmalarda, bir ülkede kurumların etkinliğini ölçmek için o ülkedeki hukukun üstünlüğüne ve özel mülkiyet haklarının korunmasına verilen önem ve bunlara bağlı olarak devlet yönetiminin etkinliği, yolsuzluk seviyeleri ile ekonomik büyüme arasında bir bağ kurulmuştur.

İkinci gruptaki çalışmalarda, bir ülkedeki kurumlarla ekonomik büyüme arasındaki ilişki, bireylerin sahip olduğu politik haklar ve sivil özgürlükler ya da değişik demokrasi göstergeleri kullanılarak incelenmiştir.

Son gruptaki çalışmalarda ise (bkz, Rodrik, 2000) bir ülkedeki kurumların fonksiyonel ve güçlü oluşu, o ülkedeki makroekonomik istikrarı sağlamada, piyasaları denetlemede, sosyal güvenliği sağlamada, sosyal ve politik sorunları çözmedeki etkinliği ile ölçülmektedir.

A- Hukuksal Altyapı

Özellikle, özel mülkiyet haklarının korunmasının serbest piyasa ekonomisinin temel taşlarından biri olduğu literatürde üzerinde en fazla durulan konulardan birisidir. Mülkiyet hakları, karar verme du-

rumunda olanlara spesifik ve tahmin edilebilir etkiler sağlayarak işlem maliyetini ve riskini azaltmaktadır. “Kimin neye sahip olduğu, hizmet ve servislerin nasıl kullanıldığı/satın alındığı/satıldığıının” açıkça bilinmesi belirsizlikleri azaltarak endüstrileşme için çok önemli olan uzlaşma ve yatırım için zemin oluşturmaktadır. Bu haklarının korunmasının, yatırımları ve dolayısıyla da ekonomik büyümeyi belirleyen önemli faktörlerden biri olduğu yaygın olarak kabul görmektedir (Bkz, North, 1990; North ve Weingast, 1989). Örneğin, özel mülkiyet hakları ne kadar iyi korunuyorsa, girişimciler o derece mal ve sermaye biriktirme yolunda motive olacaklardır. Bu da sermaye birikimini artırarak uzun dönemde ekonomik büyümeye yol açacaktır. Aynı zamanda, tarafların, *ister kişiler ister şirketler olsun, antlaşmalarına ne kadar bağlı kaldıkları da, mal ve para piyasaları açısından çok önemlidir, bu da ülkede etkin ve güçlü bir hukuk sisteminin varlığına bağlıdır.* Bu faktörlerin yanında bir ülkedeki adalet mekanizmasının etkinliği ve ekonomik özgürlüklerin de büyüme ve kalkınma sürecindeki rolleri yadsınamaz.²⁰

B- Yolsuzluklar

Özellikle, yolsuzlukların ekonomik büyüme önünde engel olduğuna dair birçok teorik ve ampirik çalışma vardır. Shleifer ve Vishny (1993)’e göre, yolsuzluklar ekonomik büyümeyi en az iki yolla negatif olarak etkilemektedir:

Birincisi, merkezi devlet zayıf ise, değişik kamu kuruluşları ve bürokratları bağımsız olarak rüşvet alma yolunu seçerek/toplam alınan rüşvet miktarını artırarak hem toplam üretimi düşürecek hem de toplumsal maliyeti artıracaklardır.

İkincisi, yolsuzluğun tabiatı gereği olan gizlilik dolayısıyla, kamu yatırımlarının ağırlığı yüksek getirili (eğitim ve sağlık yatırımla-

²⁰ Ekonomik özgürlüklerin büyümeye etkileri için bkz, Easton ve Walker (1997).

rı gibi) yatırımlardan, düşük getirili (altyapı ve askeri yatırımları gibi) olan, fakat kolayca rüşvet alınabilen yatırımlara yönelme olasılığıdır.

Ayrıca, gizlilik ekonomide tekelleşmeye de yol açacağından AR-GE faaliyetlerini de engeller, bu durum da yatırımları ve ekonomik büyümeyi azaltır. Hem ekonomik hem de siyasi rekabet koşullarının artması, yolsuzluk miktarını ve zararlarını en aza indirecektir. Ayrıca, demokratik yönetimlerdeki sorumluluk ve şeffaflık anlayışları da, yolsuzluğun önlenmesinde etkili olan mekanizmalar olarak kabul edilmektedir. Bardhan (1997) ise yolsuzlukların yukarıda sözü edilen negatif etkileri konusunda (Shleifer ve Vishny, 1993)'e katılmakla birlikte, yolsuzlukların özellikle gelişmekte olan ülkeler için bazı yararlarından söz etmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde çok yaygın ve katı kurallar hakim ise ya da bürokrasi çok hantal ise, rüşvet mekanizması, sistemin etkinliğini artırıp ekonomik büyümeye pozitif etki yapabilir. Ayrıca, yolsuzluk mekanizması girişimci sınıfının ortaya çıkıp yaygınlaşmasına olanak verdiği için, 19. yüzyıl Amerika'sında olduğu gibi (örnek için bkz, Bardhan, 1997), ekonomik büyümeye yardımcı olabilir. ***Fakat, genelde yaygın olan görüşe göre rüşvet mekanizmasının, yatırımları caydırıcı/daha az verimli projelere yönlendirici ve rant kollama faaliyetlerini artırıcı etkileri nedeniyle ekonomik büyümeyi olumsuz etkilediği kabul edilmektedir***²¹ Ayrıca, Ehrlich ve Lui (1999), iki tür sermaye kavramı (beşeri sermaye ve politik sermaye) kullanarak ekonomik büyüme ile yolsuzluklar arasında negatif ilişki olduğunu teorik olarak göstermektedir. Eğer kişiler bürokrat ya da politikacı olduklarında rant kollama ve yolsuzluklar dolayısıyla yüksek getiri sağlayacaklarını biliyorlarsa bu tür görevler, makamlar için yatırım (politik sermaye yatırımları) yapı-

²¹ Rant kollama faaliyetleriyle ilgili geniş bilgi için bkz, Krueger (1974)..

caklardır²². Bu tür yatırımlar, her ne kadar kişiler için gelir getirici olsa da toplumsal olarak verimsiz olabilir ya da kaynakların israfına anlamına gelir.

Aynı zamanda, genellikle ademi merkeziyetçilik ile yolsuzluk arasında çok güçlü bir ilişkinin varlığı kabul edilmekte, fakat teorik modeller ademi merkeziyetçilik ile yolsuzluklar arasındaki ilişkinin yönü üzerinde değişik tahminler yapmaktadırlar²³. Dolayısıyla, konu daha çok ampirik bir soru olarak karşımıza çıkmaktadır. **Huther ve Shah (1998) ademi merkeziyetçilik ile yolsuzluk arasında negatif bir ilişkinin varlığını göstermektedir.** Treisman (2000) de federal yapıya sahip ülkelerde daha çok yolsuzluk olduğunu ifade etmektedir. Fakat, **Fisman ve Gatti (2002) harcamalarda yerel yönetimlere daha fazla yetki verilmesi olarak tanımlanan ademi merkeziyetçilik ile yolsuzluk arasında negatif ilişki bulmuşlardır²⁴.**

Literatürde ne tür kurumsal özelliklerin yolsuzluk ve bürokratik hantallık ile ilişkili olduğu konusunda fazlaca çalışma mevcut değildir. Rauch ve Evans (2000) “Weberyan Devlet Hipotezini, devlet memurluğuna ya da bürokrasiye alınmanın veya atılmanın politik kaygılarla değil de profesyonel bürokratların çok seçici sınavlar sonucunda alınması gerektiğini, ayrıca yüksek dereceli bürokratik pozisyonların kurum içinden atanması gerekliliği olarak” tanımlamaktadır. Çünkü belli düzeydeki sınavla ya da gerekli üniversite eğitimi ile

²² Caselli ve Morelli (2001) seçilmiş kamu görevlilerinin kalitesi (yeterliliği ve dürüstlüğü) hakkında sunduğu teorik modelde, düşük kaliteli kişilerin diğer kişilere göre kamu görevini istemesinde karşılaştırmalı üstünlüğe sahip olduklarını iddia etmektedir, çünkü düşük kaliteli kişiler hem özel sektörde daha az ücret alabilecekler hem de kamu kurumunda çalıştığı sırada daha fazla rant/getiri elde edebileceklerdir. Bu da ülkedeki kaliteli politikacıların sayısını sınırlayabilir.

²³ Bu literatür hakkında geniş bilgi için bkz., Fisman ve Gatti (2002).

²⁴ Yolsuzluğun çok çeşitli tanımları ve ekonomik etkileri konusunda geniş literatür taraması için bkz., Tanzi (1998) ve Treisman (2000).

alınmış ve özel sektör ile karşılaştırılabilir düzeyde maaş alan bürokratlar yetenekli ve sorumluluğunun bilincinde olan bir grup olacaktır. Ayrıca, yüksek dereceli atamaların kurum içi olması nedeniyle çalışanlar arasında rekabet kurumu da işleyecek, kişilerin kurallara daha fazla uymasına ve kurumun amaçlarına daha fazla bağlı olmasına yol açacaktır. Rauch ve Evans (2000), etkin bir devlet bürokrasisinin temel bileşimleri olan basit ve kolay ifade edilebilir birkaç yapısal özelliği - karşılaştırılabilir maaşlar, kurum içi yükselme olanakları ve yeteneğe bağlı göreve gelme- üzerinde açıklamalarda bulunmaktadır. Rauch ve Evans (2000) bürokratik yapının yukarıda adı geçen özelliklerinin, iktisat yazınında ekonomik büyüme üzerinde güçlü, pozitif etkisi olduğu ifade edilen çeşitli bürokratik performans göstergeleri üzerinde belirleyici bir yere ve öneme sahip olduğunu göstermektedir. Özellikle, yeteneğe bağlı göreve gelme/işe alınma, bürokrasinin performansını belirleyen en temel özelliğidir. Kurum içi yükselme ve daha çok ikincil öneme sahiptir. Karşılaştırılabilir maaşların bürokrasinin performansı üzerindeki etkisi çok açık değildir.

C- Demokrasi Düzeyi

Bir grup çalışmada, bir ülkedeki kurumların etkinliğinin o ülkedeki politik rejim ya da demokrasi düzeyi ile ölçülebileceği savunulmaktadır. Taraflar çeşitli nedenlerle demokrasilerin ya da otokrasilerin ekonomik büyümeyi olumlu olarak etkilediklerini savunmaktadırlar. Demokratik kurumların ülkelerin ekonomik büyümelerini çok çeşitli yollarla doğrusal olarak etkileyeceğini gösteren bir çok çalışma vardır (Hirschman, 1970; Durham 1999; Przeworski ve Limongi, 1993; Bardhan, 1997; Rodrik, 1997; Rodrik, 2000). Bu çalışmalara göre, demokrasilerin yaşamak açısından daha az riskli; kısa dönemde daha istikrarlı ekonomik büyüme, tüketim ve yatırım olanağı sağlamaları; ekonomik ve sosyal krizlere karşı daha dayanıklı, sağlıklı kurumlara sahip olmaları, bu krizlerin daha az zararlı ve daha kolay at-

latılabilir olması; hukuk devleti olma olasılıklarının daha yüksek olması ve sosyal kavgaları daha iyi idare ediyor olmaları ekonomik büyümeyi olumlu olarak etkilemektedir. Özellikle, bu çalışmalarda demokrasilerin özel mülkiyet haklarını korumakta olan etkinlikleri üzerinde durulmaktadır. Özellikle Hirschman (1970) ekonomik aktörlerin tercihlerini piyasalara yansıtarak onları etkin/verimli olmaya zorladığını ve benzer şekilde demokratik katılımın da devletleri bir disiplin altında tutacağını iddia etmektedir. Fakat Przeworski ve Limongi (1993) ise, bu konunun zannedildiği kadar açık ve kesin olmadığı görüşündedir, zira demokratik süreç içinde sendikaların, yoksulların sermaye ve mülkiyet haklarının aksine oy kullanabileceklerini iddia etmektedir. Çünkü, Klasik görüş, demokrasi ile kapitalizmin uyumlu olmadığı ve sonuçta özel mülkiyet haklarını korumakta yetersiz kalacağı düşüncesindedir.

Otokratik rejimlerin demokratik rejimlere oranla ekonomik büyümeyi daha olumlu etkileyeceğini savunan çalışmalara göre, demokratik ülkelerde, yukarıda sözü edilen gruplar tarafından daha fazla cari tüketim için baskı olacaktır ve dolayısıyla bu baskının yatırımları düşürücü etkisi nedeniyle ekonomik büyüme olumsuz etkilenecektir. Bu görüşe göre, otokratik rejimler cari tüketimi kolayca sınırlayabilir ve aynı zamanda tasarrufların artması için de kolayca baskı yapabilir. Bu iki etken nedeniyle bu tür rejimlerde ekonomik büyüme daha hızlı olacaktır. Ayrıca bu görüşe göre diktatörlerin politika belirlemede çok daha bağımsız olması, ekonomik büyümeyi artırır, çünkü devlet ekonomik fonksiyonlarını daha iyi görür, bunları gerçekleştirirken dışarıdan da en az baskıyla karşılaşır. Dolayısıyla, otokratik rejimler hem daha verimli yatırım yaparak ve aynı zamanda lobicilik faaliyetleri olmadığından genel olarak daha etkin olacaktır. Tabidir ki bu çıkarımlar, diktatörlerin toplumun çıkarlarını kendi çıkarlarından üstün tutacağı varsayımına dayanmaktadır. Fakat, tarih her iki tip diktatörlerin varlığını da bize göstermektedir. Belki de, en kötüsü diktatörlüklerin önceden hangi tip diktatörlüklere dönüşecek-

lerini bilmememizdir. Ayrıca, bazı çalışmalarda, otokratik ülkelerin siyasi olarak daha istikrarlı olmasının ekonomik büyüme için yararlı olacağı ileri sürülmektedir. Genellikle otokratik rejimlerin ekonomik büyüme için iyi olduğu yönünde görüş sahipleri, Uzakdoğu Asya Mucizesi örnek göstermektedirler.

Fakat Bardhan (1997)'e göre ise, bozulan ya da kötü olan ekonomik koşullar içinde otokratik rejimler demokratik rejimlere göre daha az istikrarlı olacaktır, çünkü bu tür rejimler halk karşısında meşruluğunu çok hızlı bir şekilde kaybedeceklerdir. Dolayısıyla, *otokratik rejimlerin ekonominin iyi olduğu zamanlarda yaşama şansları yüksektir, fakat kötü zamanlarda meşruluklarını kaybetmediklerinden demokrasilerin yaşama şansı daha çoktur*. Son Uzakdoğu Asya Krizi'nden sonra otokratik ülkelerde yaşananlar da Bardhan'ı destekler niteliktedir. Durham (1999)'da demokratik ve otokratik rejimleri alt gruplarına ayırarak bu ilişkiyi incelemiştir. Durham'a göre politik rejim ile ekonomik büyüme arasında değil, fakat gelir düzeyi arasında korelasyon vardır. Buna göre rejim, ekonomik büyümeye göre dışsaldır. Durham, otokratik rejimlerin hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin ekonomik büyümelerini negatif olarak etkilediklerini savunmaktadır. Diğer bir görüş ise otokrasinin devamlı olarak ekonomik etkinliğin zararına olacaktır. Dolayısıyla diktatörlükler devamlı olarak ekonomik etkinliğe engeldir. *Huber vd. (1993)'e göre, demokrasinin mümkün ve sürekliliği için, devlet geçerli olan hukuk kurallarını uygulayacak kadar güçlü, bağımsız olmalıdır. Fakat bu güç, organize olmuş ve güçlü sivil toplum örgütleri tarafından dengelenmelidir. Çünkü, merkezi hükümetin ekonominin üzerinde geniş kontrolü, büyük bir askeri ve polis gücüne sahip olması da sivil toplum ile devlet arasındaki güç dengesinin kurulmasına engeldir. Bu görüşe göre, güçlü kurumlar özel sektörü çeşitli yollardan desteklemektedir. Bunlar, adalet mekanizmasını işletmesi, antlaşmaların yerine getirilmesini sağlaması, özel sektörü dış etkilerden koruması ve son olarak bazı girdileri özel sektöre daha ucuz, daha etkin sağlamasıdır.*

Sonuçta, demokrasiyi savunanlar, bu rejimlerin yatırımları daha etkin yapacağını, fakat otokratik rejimleri savunanlar ise, bu rejimlerin tasarrufları daha etkin bir şekilde harekete geçireceğini düşünmektedirler. İkinci Dünya Savaşı sonrası büyüme deneyimlerine bakıldığında, hızlı büyüyen ülkeler arasında hem demokratik hem otokratik ülkelerin olduğunu görmekteyiz. Aynı zamanda ampirik çalışmalar da, bu konuda kesin ve güçlü sonuçlar vermemektedir. Politik rejimlerin ekonomik büyüme üzerine etkisi konusunda yapılan önermeleri test etmek için bir çok çalışmada, bir ülkedeki siyasal ve sivil özgürlüklerin, hakların seviyesini ölçen indeksler yanında ülkeleri rejim türlerine göre ayıran, demokrasi ve otokrasi gibi ya da sivil, askeri rejimler gibi, değişkenler de kullanılmıştır.

Bu konuda yapılan çalışmalar genellikle, ekonomik büyüme ile demokrasi arasında zayıf bir ilişkinin varlığını göstermektedirler²⁵. Bazı çalışmalar (Knack ve Keefer, 1995; Sala-i-Martin, 1997a; Barro, 1997 ve 1999; Rodrik, 2000) bu ilişkinin pozitif, diğer bir kısım çalışmalar (Levine ve Renelt, 1992; Helliwell, 1992; Dollar ve Kraay, 2000) ise negatif ya da zayıf olduğunu iddia etmişlerdir. Barro (1997) ise demokrasi ile ekonomik büyüme arasında doğrusal olmayan bir ilişki bulmuştur. Barro, düşük düzeylerdeki demokrasinin ekonomik büyümeyi artırıcı, fakat yüksek düzeylerdeki demokrasinin azaltıcı etkisinin ve optimum ya da dönüş noktasının Malezya, Meksika'daki 1994 yılındaki demokrasi düzeyinin olduğunu ifade etmektedir. Fakat, Hirschman'ın tezini destekler mahiyette, İsham vd (1997) *ülkelerdeki sivil hak ve özgürlüklerin genişletilmesinin demokratik katılımı artırarak kamu yatırımlarının verimliliğini yükselteceğini sayısal verilerle desteklemektedir. Bu sonuçlar ise "önce kalkınalım sonra insanlara özgürlüklerini veririz" mantığının yanlışlığını göstermektedir.*

²⁵ Geniş literatür taraması için bkz, Brunetti, 1997.

II- SOSYOPOLİTİK İSTİKRARSIZLIK VE EKONOMİK GELİŞME

Bir çok çalışma, çeşitli yollardan sosyopolitik istikrarsızlığın ekonomik büyümeyi olumsuz yönde etkileyebileceğini göstermektedir. Bu çalışmalarda (örneğin, Persson ve Svensson 1989; Tabellini ve Alesina 1990; Edwards ve Tabellini 1991; Ozler ve Tabellini, 1991; Cukierman vd. 1992), *sosyopolitik istikrarsızlığın ve politik kutuplaşmanın olduğu ülkelerin hükümetlerinin, etkin olmayan vergi sistemi, yüksek oranlı kamu harcamaları ve iç/dış borç stoku gibi verimsiz ya da optimal olmayan politikaları daha çok uygulama eğilimleri olduğunu iddia edilmektedir. Sonuçta bunlar da ekonomik büyümeyi uzun dönemde etkilemektedir.*

A- Gelir Dağılımı Adaletsizliği

Ampirik çalışmalar (Alesina ve Perotti 1996 vb.) gelir dağılımı adaletsizliği nedeniyle oluşan sosyopolitik istikrarsızlığın politik ve ekonomik ortamda belirsizlik oluşturarak ekonomide yatırımları ve ekonomik büyümeyi azalttığını göstermektedir.

B- Politik Kutuplaşma/Hükümet Değişikliği Olasılığı

Svensson (1998) sosyopolitik istikrarsızlığın ve politik kutuplaşmanın olduğu ülkelerin hükümetlerinin özel mülkiyet haklarına daha az önem verdiklerini ifade etmektedir. Çünkü, bu toplumlarda politikacılar rasyonel bir şekilde toplumsal refahı değil de kendilerine yakın olan bir sosyal ya da etnik grubun refahını maksimize etmektedirler. Tüm bunlar sosyopolitik istikrarsızlığı yakın zamanda olabilecek hükümet değişikliği olasılığı olarak tanımlamakta bu da ulusal yatırımları düşürerek, sermaye çıkışını artırarak ve tasarrufları üretim dışı yönlere kanalize ederek ekonomik büyüme düzeyini düşürmektedir. *Ayrıca, sosyopolitik istikrarsızlığın ve politik kutuplaşmanın olduğu ülkelerin hükümetleri, ekonomik büyüme açısından*

gerekli olan ekonomik ve politik ortamı oluşturmak için gerekli reformları planlamakta ve uygulamakta zorluklar çekmektedir (bkz, Alesina ve Drazen 1991; Dollar ve Svensson 2000). Venieris ve Gupta (1986) sosyopolitik istikrarsızlığın tasarrufları da düşürerek ekonomik büyümeyi azaltabileceğini göstermektedir.

C- İhtilal, Askeri Darbe ve Suikastlerin Sayısı

Sosyopolitik istikrarsızlığın ekonomik gelişme ile ilişkisini ampirik olarak analiz eden çok geniş bir literatür vardır. Genelde çok sayıda istikrarsızlık ölçüsü kullanıldığı halde bazıları (ihtilaller, askeri darbeler ve suikastlar) diğerlerinden daha çok kullanılmaktadır. Örneğin, *Barro (1991) ve Knack ve Keefer (1995) ihtilal, askeri darbe ve suikastlerin sayısı ile ölçülen sosyopolitik istikrarsızlığın ekonomik büyüme ile negatif ve güçlü ilişkisini olduğunu göstermektedir.* Easterly ve Levine (1997) de suikastlerin olumsuz etkilerini rapor etmektedir. Fakat, Brunetti (1997)'de taranan çok sayıda ampirik çalışma ekonomik büyüme ile sosyopolitik istikrarsızlık arasındaki ilişkinin zayıf olduğunu iddia etmektedir.

D- Sivil Kargaşalar

İsham vd. (1997) ise sivil kargaşalar (isyanlar, politik protestolar, grevler gibi) ile kamu yatırımlarının verimliliği arasında pozitif bir ilişki olduğunu göstermektedirler. Bu durumu ise sivil özgürlüklerin halkın yönetime ve siyasete katılımının bir yönü olarak değerlendirilebilecek sivil kargaşayı artırdığını iddia etmektedirler.

Ampirik ekonomik büyüme literatüründe en fazla ifade edilen sorun ise çalışmaların çoğunun içsellik sorununu yeterince dikkate almamasıdır (bkz, Brunetti 1997). Çalışmaların çoğunda, ilişkinin yönü sosyopolitik istikrarsızlığın düşük ekonomik büyümeye yol açtığı tezine dayanmaktadır. Fakat, *kötü ekonomik performansın da (örneğin; yüksek enflasyon, düşük ekonomik büyüme ve yatırım oranları gibi) sosyopolitik istikrarsızlığa yol açma olasılığı da var-*

dir. Ayrıca, bazı çalışmalar (bkz, Olson 1963; Goldsmith 1987) yüksek ekonomik büyüme oranlarının ya da hızlı ekonomik dönüşümün sosyopolitik istikrarsızlığa neden olabileceğini savunmaktadır. Aynı zamanda, Olson (1963) uzun dönemde, politik istikrarın ekonomide fonksiyonelliğini kaybedip ekonomik büyümeyi düşürebileceğini iddia etmektedir, çünkü istikrarlı toplumlardaki güçlü devletler rant kollama ve çıkar gruplarının artmasına neden olmakta, bu da toplumun hem teknoloji üretme ve adapte etme kapasitesini azaltmakta hem de değişen ekonomik koşullara cevap olarak olması gereken kaynak dağılımını bozmaktadır. Fakat, kronik politik istikrarsızlığın da gelişme için zararlı olduğu açıktır, çünkü çıkar grupları devamlı olarak dengesizdirler.

Bazı çalışmalar (bkz, Londregan ve Poole 1990 ve Alesina vd. 1992) ise içsellik sorununu dikkate almışlar ve bazı çelişkili sonuçlar ortaya koymuşlardır. Londregan ve Poole (1990) ülkelerin ekonomik performansının darbe olma olasılığını güçlü şekilde etkilediğini göstermektedir. Fakat, ne geçmişteki darbeler ne de darbe olma olasılığı ekonomik büyümeyi etkilememektedir. Londregan ve Poole (1990) ayrıca geçmişteki darbe deneyimlerinin ülkenin gelecekteki darbe olma olasılığının en önemli belirleyici olduğunu yani “darbe kapanı” diye bir gerçeğin varlığını göstermektedir. Fakat, Alesina vd. (1992) hükümetin bozulma olasılığı ile ölçülen sosyopolitik istikrarsızlık ile ekonomik büyüme arasında ters ve güçlü ilişki olduğunu göstermektedir. Ayrıca, halihazırdaki düşük ekonomik büyümenin hükümet değişikliği olma olasılığını artırmadığı da gösterilmiştir. Fakat, Londregan ve Poole (1990), politik istikrarın sürekli veya kalıcı olduğunu ifade etmektedir. Araç değişkenleri kullanarak elde ettiğimiz regresyon sonuçları ise bu çalışmalar ile uyum halindedir ve içsellik sorununun çok ciddi boyutlarda olmadığını göstermektedir. Ayrıca, sonuçlarımız aykırı ülkelerin varlığı ve az da olsa parametre heterojenliğinin bu literatürde daha ciddi sorunları teşkil ettiğini göstermektedir.

III- EKONOMETRİK ANALİZ: MODEL VE REGRESYON METODU

Bu çalışmada, kurumsal altyapı, sosyopolitik istikrarsızlık ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi incelemek için en genel şekliyle aşağıda verilmiş olan model kullanılmıştır.

$$\tilde{a}_{yt} = F(y_t, k_t, h_t; Z_{(t)}) \quad (1)$$

Eşitlik 1’de, γ_{yt} bir ülkenin t anındaki kişi başına düşen milli gelirin artış hızı; y_t bir ülkenin başlangıç yılındaki kişi başına düşen milli geliri; k_t kişi başına düşen fiziksel sermaye stoğu; h_t başlangıç yılındaki kişi başına beşeri sermaye stokudur (ya da yatırımlarıdır). Fiziksel sermayeyi ölçmek için işçi başına düşen telefon hatlarının uzunluğu kullanılmıştır. Beşeri sermaye için kullanılan değişkenler ise aşağıda ayrıntılı olarak açıklanmaktadır. Her ne kadar ekonomik büyüme literatüründe, başlangıç yılındaki kişi başına düşen milli gelir koşullu yakınsamayı (conditional convergence) ölçmek için kullanılıyor olsa da, bu değişkeni bir ülkenin sahip olduğu fiziksel ve beşeri sermayeyi ölçmek için de kullanmak mümkündür. Z değişkeni ise, ekonomik birimlerin ve hükümetlerin tercihlerinin sonucu olan bir çok denetim, çevre değişkenini vektör olarak ifade etmektedir. Bu değişkenler ise: (i) toplam dış ticaretin milli gelir içindeki payı, (ii) bölgesel kukla değişkenler ve (iii) kurumsal yapıya ve sosyopolitik istikrarsızlığa dair göstergeler. Ayrıca sosyopolitik istikrarsızlık göstergeleri için yapılan regresyonlarda politik rejim türü de kullanılmıştır.

Kişi başına düşen milli gelir büyüme oranları Dünya Bankası, “World Development Indicators 1999” (WDI) dan; başlangıç yılı kişi başına düşen milli gelir verileri Summers ve Heston (SH) veri ta-

banından;²⁶ işçi başına düşen telefon hatlarına dair veriler Easterly ve Lu`dan;²⁷ toplam dış ticaretin milli gelir içindeki payına ilişkin veriler WDF dan; ülkenin demokrasi seviyesini ölçmek için kullanılan politik rejim göstergeleri Polity III veri tabanından alınmıştır.²⁸ Bölgesel kukla değişkenler (Afrika, Latin Amerika ve Uzak Doğu Asya için) ise coğrafik konumun ekonomik performans üzerindeki etkisini ölçmek için kullanılmıştır.

A- Kullanılan Değişkenler

Çalışmamızda ülkelerin sahip oldukları kurumları değişik yönlerden ölçmek için en genel şekliyle iki grup değişken kullanılmıştır:

1- Birinci Grup Değişkenler

Birinci grupta, genel adalet mekanizmasının işleyişi, özel mülkiyet haklarının ve karşılıklı antlaşmaların işleyişinin nasıl sağlandığı ve ülkedeki yolsuzlukların düzeyini ölçmek için aşağıdaki beş değişken kullanılmıştır:

a- Hukukun Üstünlüğüne Verilen Önem (Rule of Law)

Bu değişken “bir ülkedeki bireylerin o ülkede varolan kurumlara, kanunları yapma, onları uygulama ve davalar için hüküm verme konularında o kurumların kararlarını kabul etme istekleri” olarak tanımlanmaktadır. Yüksek rakamlar güçlü ve etkin siyasi kurumlar, güçlü bir mahkeme sistemi ve iktidarın düzenli bir şekilde el değişt-

²⁶ Nuxoll (1994), neden ekonomik büyüme oranları için Dünya Bankası veri tabanı ve başlangıç yılı verileri için Summers ve Heston (1991) veri tabanının kullanılması gerektiğini ayrıntılı bir şekilde açıklamaktadır.

²⁷ Easterly ve Lu`nun, Dünya Bankası web sitesindeki “Global Development Network Growth Database” adlı veri tabanından alınmıştır (<http://www.worldbank.org/research/growth/>).

²⁸ Polity III web site: <http://paradocs.pols.columbia.edu/datavine/BrowseFrame-Set.jsp?dsetID=100>.

tirmesini ifade etmektedir. Düşük rakamlar ise sorunları çözmekte kanuni olmayan ya da fiziksel güce dayanma geleneğinin yaygınlığını göstermektedir. Bu değişken 0-1 arasında değerler almaktadır.

b- Bürokrasinin Kalitesi veya Etkinliği (Quality of the Bureacracy)

Bu değişken için yüksek rakamlar “politik baskılardan bağımsız olma, kamu hizmetlerini kesintisiz ya da politikalarda çok ciddi değişiklikler olmadan görevlerini yapabilme gücü ve uzmanlığı” olarak tanımlanabilir.

c- Yolsuzluklar (Corruption in Government)

Bu değişken için düşük değerler, “üst seviyedeki idarecilerin özel ödemeler talep etme olasılığı, alt seviyelerde de ithalat ya da ihracat lisansları, döviz kontrolleri, vergi denetimi, bazı koruyucu politikalar için kanuni olmayan ödemelerin yapılma olasılığının yüksek olduğu” durumları ifade etmektedir. Son iki değişken 0-6 arasında değerler almaktadır.

d- Kamulaştırma/Millileştirme Riski (Risk of Expropriation)

e- Kamu İle Olan Antlaşmaların Çok Değişik Nedenlerle Tek Yönlü Olarak İptal Edilmesi/Ertelenmesi ya da Miktarının Düşürülmesi Riski (Repudiation of Contracts by Governments)

Easterly 1999’dan alınan her iki değişken için de düşük değerler yüksek risk anlamındadır ve 0-10 arasında değerler almaktadır.

2- İkinci Grup Değişkenler

İkinci grupta ise demokrasi ve politik rejimleri çeşitli açılardan ölçen altı değişken kullanılmıştır. İlk ikisi, literatürde de çok yaygın şekilde kullanılan Gastil İndeksleri’dir (bkz, Gastil, 1988). Bunlar:

a- Politik Haklar (Political Rights)

Politik haklar, siyasal sürece fonksiyonel ve etkin bir şekilde katılma hakkı olarak tanımlanmaktadır. Bu haklar, demokrasilerde, kişilerin oy verme, seçimlere girebilme ve seçilmişlerin kamu projelerinde etkin bir şekilde oy kullanma hakları olarak kabul edilmektedir.

b- Sivil Özgürlükler (Civil Liberties)

Bu özgürlükler, serbest ifade, toplanma, gösteri yapma özgürlüğü yanında din, eğitim, seyahat ve diğer kişisel özgürlükler olarak ifade edilmektedir. Easterly 1999'dan alınan her iki değişken de 0-1 arasında değerler almakta ve yüksek değerler bu tür özgürlüklerin çok olduğu ülkeleri göstermektedir.

c- Demokrasi Düzeyi

Bu değişken ise, ülkelerdeki demokrasi seviyesini ölçmekte ve 1-4 arasında değerler almaktadır.

ç- Otokrasi Düzeyi

Bu değişken ise, ülkelerdeki otokrasi seviyesini ölçmekte ve 1-4 arasında değerler almaktadır.

d- Politik Rejim

Bu değişken ise, demokrasi düzeyini ülkelerdeki rejimler için sivil veya askeri ayırımı yaparak ölçmekte ve 1- 4 arasında değerler almaktadır. Son üç değişken Polity III veri tabanından alınmıştır.²⁹

e- İnsan Hakları İndeksi (Human Rights Rating)

Son değişkenimiz olan Easterly 1999'dan alınan insan hakları indeksi için düşük değerler, bu tür ihlallerin yüksel olduğu ülkeleri göstermekte ve bu değerler ve 0-100 arasında değerler almaktadır.

²⁹ Bu web sitenin adresi: < <http://paradocs.pols.columbia.edu/datavine/BrowseFrame-Set.jsp?dsetID=100>>.

Her ne kadar sosyopolitik istikrar değişkenlerini çeşitli gruplara ayırmak zor olsa da üç grupta düşünülebilir: “hükümetin istikrarına dair göstergeler”, “sosyal istikrar göstergeleri”, “politik şiddet ve savaş göstergeleri”. Birinci grup, ortalama yıllık askeri darbe (DARBE) ve ihtilal sayıları (İHTİLAL), kabine değişiklikleri (KABD), hükümete karşı olan gösteriler (HÜKGÖS) ve hükümet krizlerini (HUKKRZ) içermektedir. İkinci grup ülke dışıyla kavga riski (DIŞKRZ), ırki ve etnik sorunlar (ETNİK), politik terörizm (POLTER) ve sivil savaş riskini (SİVSAV) kapsamaktadır. Bu gruptaki her bir değişken için 1984 ve 1990 yıllarından gelen iki nokta verimiz vardır. Her bir değişken ya 0-10 ya da 0-6 arasında değişen indekslerdir ve yüksek rakamlar daha az riskli ülkeleri göstermektedir. Üçüncü grup, politik şiddetten kaynaklanan kişi başına ölüm (POLLÖLM), politik protestoların sayısı (POLPRT), yıllık ortalama suikastların sayısı (SUİKAST), politik tutuklamalar (POLTUT), isyanlar (İSYAN), genel grevler (GREV), savaştan kaynaklanan ölümler (SAVAŞ) ve sınırlarında gerçekleşen savaşı gösteren kukla değişkenleri (SAVAŞK) içermektedir. Sonuncusu dışında tüm değişkenler Easterly (1999)’den, sonuncusu ise Bruno ve Easterly (1998)’den alınmıştır.

Büyüme regresyonları, 1970 ve 1997 yılları arasında gözlemlenen yüzün üzerinde ülke için yapılmıştır. Sosyalist (ya da eski sosyalist) ve petrol ihraç eden ülkeler çalışmamızda kullanılmamıştır. Regresyon sistemi üç denklemlerle bir sistemdir ve bu sistem Barro (1997) olduğu gibi, “görünüşte ilişkili olmayan regresyon metodu” (GİOR) ve üç kademeli en küçük kareler (3EKK) yöntemi kullanılarak analiz edilmiştir.³⁰ Bağımlı değişken, kişi başına düşen millî gelirin büyüme hızının üç ayrı zaman dilimindeki ölçülen ortalamalarıdır: 1970-1979, 1980-1989 ve 1990-1997.

³⁰ GİOR tekniği hakkında geniş bilgi için bkz. Greene (1997).

B- Ampirik Sonuçlar: Kurumsal Altyapı

Bu çalışmada kurumların ekonomik büyümeye etkisini analiz etmek için çok çeşitli değişkenler kullanılmış ve sonuçlar Tablo 1’de verilmiştir.

Sonuçlarımız bir ülkedeki politik ve sivil hak ve özgürlükler ile o ülkenin ekonomik büyümesi arasında güçlü bir ilişkinin olmadığını göstermekte olup, literatür ile uyum halindedir. Genel olarak, literatürde bir ülkedeki demokrasi düzeyinin, o ülkedeki hukukun üstünlüğüne verilen önem kadar ekonomik büyümede etkilemekte etkin olmadığı yönünde yaygın bir görüş vardır (bkz, Knack ve Keefer, 1995; Barro, 1997). Fakat, bu çıkarımlara göre, literatürde, hukukun üstünlüğüne dair değişkenlerin demokrasi ölçeklerinden daha fazla ekonomik büyümeyi açıklama gücüne sahip oldukları yönündeki yaygın kanının kullanılan ülke ve zaman dilimlerine karşı duyarlı olduğu sonucuna varabiliriz. *Sonuçlarımız demokratik rejimlerin otokratik rejimlere oranla daha hızlı büyüdükleri tezini az da olsa desteklemektedir.* Son olarak, bir ülkede insan haklarına gösterilen saygının o ülkedeki demokrasi düzeyi ile doğru orantılı olacağı varsayımı altında, insan haklarının ekonomik büyümeye etkisi pozitif ve güçlü korelasyon katsayıları da bu varsayımı destekler niteliktedir. Fakat, insan hakları için yapılan regresyonu, hukukun üstünlüğüne ait spesifikasyonu kullanarak yaptığımızda, bu değişkene ait katsayı istatistiksel olarak anlamlı hale gelmiştir. Dolayısıyla, anlaşılması güç bir şekilde bu sonuçlar beklenenin aksine insan hakları ihlalleri çok olan ülkelerin daha hızlı büyüdüklerini göstermektedir. Negatif ve anlamlı katsayılar, otokratik rejimlerin tasarrufları daha kolay ve etkin bir şekilde yatırımlara kanalize etmek yoluyla ekonomik büyümeyi olumlu şekilde etkileyeceği yönündeki görüşü destekler niteliktedir. Ayrıca, negatif katsayıları, ülke içinde bölgelerarası ekonomik büyüme oranlarında ve insan hakları ihlallerindeki geniş farklılıklar yoluyla da açıklamak olasıdır.

Tablo I- Genel Hukuk Sisteminin İşleyişi, Demokrasi Göstergeleri ve Kişi Başına Düşen Milli Gelir Büyüme Oranları (1970 - 1997)

	VI	I	II	III	IV	V
	GYOR	GYOR	GYOR	3AEK ¹	3AEK	3AEK
Değişken	Tüm Ülkeler	Gelişmekte olan Ülkeler	Gelişmiş Ülkeler	Tüm Ülkeler	Gelişmekte olan Ülkeler	Gelişmiş Ülkeler
Hukukun Üstünlüğü	1.63 (2.38)	1.31 (1.24)	3.57 (3.97)	3.79 (3.55)	2.34 (1.12)	5.56 (5.18)
Antlaşmanın Bozulma Riski	0.25 (1.88)	0.44 (2.55)	0.42 (1.33)	0.41 (1.73)	0.60 (1.94)	0.95 (2.01)
Kamulaştırma Riski	0.30 (2.40)	0.35 (2.31)	0.66 (2.19)	0.45 (2.09)	0.39 (1.32)	0.90 (2.19)
Yolsuzluk İndeksi	0.20 (1.80)	0.20 (1.20)	0.09 (0.58)	0.40 (1.90)	0.32 (0.85)	0.22 (1.05)
Bürokrasinin Kalitesi	0.32 (2.92)	0.25 (1.35)	0.42 (2.44)	0.57 (3.40)	0.43 (1.40)	0.58 (2.86)
Politik Haklar	1.16 (2.01)	0.39 (0.65)	1.35 (1.18)	2.35 (1.89)	2.14 (1.66)	0.36 (0.26)
Sivil Özgürlükler	0.95 (1.45)	0.50 (0.67)	0.92 (0.90)	1.77 (1.22)	3.50 (2.04)	0.10 (0.08)
Demokrasi	0.06 (1.15)	0.05 (0.83)	0.02 (0.18)	0.28 (2.35)	0.28 (2.47)	-0.06 (0.39)
Otokrasi	-0.08 (1.33)	-0.06 (0.97)	-0.03 (0.17)	-0.35 (2.79)	-0.32 (2.61)	0.21 (0.85)
Politik Rejim	-0.44 (1.52)	-0.35 (1.08)	2.81 (0.65)	-1.60 (1.85)	-0.39 (0.54)	0.82 (0.14)
İnsan Hakları	-0.011 (1.18)	-0.03 (2.04)	0.007 (0.29)	-0.005 (0.24)	-0.09 (2.02)	0.01 (0.51)

Sistem üç denklemlerli bir sistemdir. Bağımlı değişkenler her bir zaman dilimi için kişi başına düşen milli gelirin artış hızlarının ortalamalarıdır. Her denklemin ayrı sabit terimi vardır fakat tabloda verilmemiştir. Denklemlerdeki diğer parametreler her üç zaman dilimi içinde aynı olacak şekilde sınırlandırılmıştır. Tüm regresyonlarda ortalama yaşam süresi, işçi başına telefon hattı uzunluğu, dış ticaretin milli gelir içindeki payı, Afrika, Latin Amerika, Uzak Doğu Asya ve OECD ülkeleri için kukla değişkenler kontrol değişkenleri olarak kullanılmıştır. Parantezlerde t istatistik değerleri verilmiştir.

¹ Tüm kurumsal değişkenler için araç değişken olarak etno-linguistik değişkeni kullanılmıştır. Ayrıca, regresyonlardaki diğer değişkenlerin kendileri ve dış ticaret değişkeninin ise beş yıl gecikmeli değerleri araç değişkenler olarak kullanılmıştır.

Regresyon sonuçlarımız genel adalet mekanizmasının işlevselliğini ölçen beş değişken ve hukukun üstünlüğüne verilen önemin, ekonomik büyüme ile ilişkisinin çok güçlü ve pozitif olduğunu göstermektedir. Bu değişken, diğer dört değişkenin bir çeşit doğrusal

kombinasyonu olduğundan ülke içinde genel olarak adalet mekanizmasının işleyişi hakkında daha uygun bir göstergedir. Bu durum söz konusu bu değişkenin katsayısının büyüklüğünün diğer dört değişkenin katsayılarının toplamından daha büyük olmasından da anlaşılabilir. Kamu ile olan anlaşmaların değişik nedenlerle tek yönlü olarak iptal edilmesi, ertelenmesi ya da miktarının düşürülmesi riski, kamulaştırma ya da millileştirme riskini ölçen iki değişken kullanılmıştır. Her iki değişken için de hesaplanan pozitif ve istatistiksel olarak anlamlı katsayılar, ülke içinde özel mülkiyet haklarının korunması ve anlaşmaların yerine getirilmesinin büyüme üzerinde pozitif ve güçlü etkiye sahip olduğunu, *yolsuzluk indeksi ve bürokrasinin kalitesi için ölçülen pozitif ve anlamlı katsayılar; ülkelerdeki yolsuzlukların ve bürokratik hantallığın ekonomik büyümenin önünde önemli engel olduğunu göstermektedir.*

Fakat, her ne kadar teorik literatürde, özellikle yolsuzlukların ya da bürokrasi kalitesinin ülkelerin büyümelerini gelir düzeylerine göre farklı derecelerde etkileyeceği yönünde tartışmalar mevcut ise de, ampirik çalışmaların genelde bu konuya ağırlık vermediği gözlemlenmektedir. Dolayısıyla, ülkeleri gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler diye sınıflandırıp,³¹ hem yolsuzluk hem de bürokratik kalite indeksinin gelişmekte olan ülkeler için istatistiksel olarak anlamlı olmaması, literatürde ifade edilen rüşvet mekanizmasının bürokratik hantallığı aşan bir mekanizma olarak ülkelerin ekonomik büyümesini olumlu etkileyebileceği yönündeki tezleri destekler niteliktedir.

Ampirik ekonomik büyüme literatüründe regresyon analizi ve sonuçlarının değerlendirilmesi aşamasında üzerinde durulan en önemli konulardan biri de kullanılan bağımsız (ya da varsayılan) de-

³¹ Bu sınıflandırma Dünya Bankası'nın sınıflandırmasına göredir. Ülke portföyümüz 85 gelişmekte olan ve 29 gelişmiş ülkeyi kapsamaktadır.

ğişkenlerin modele içsel (endogeneity) olup olmadığı sorundur.³² Eğer bu değişkenler varsayıldığının aksine bağımlı değişkenler ise bu değişkenler için hesaplanan katsayılar yanlı olacaktır. Bu durumda, en çok kullanılan çözüm yöntemi ise araç değişkenleri kullanmaktır. Bu tekniği kullanırken karşılaşılan en büyük sorun ise gerekli araç değişkenleri bulmanın zor olmasıdır. Zira bu araç değişkenlerin ilgili değişkenle olan korelasyonu yüksek, fakat modelin hata terimleri ile korelasyonunun düşük ya da olmaması gerekir. Mauro (1995)'e paralel olarak, ülkelerdeki etno-linguistik³³ farklılıkları ölçen bir değişkeni araç olarak çalışmamız da kullandık. Politik rejim dışında diğer tüm değişkenlerle arasındaki korelasyon ilişkisi istatistiksel olarak anlamlı, teorik olarak beklenen işarete sahiptir. Araç değişkenler kullanarak 3AEK yöntemi ile elde ettiğimiz sonuçlarımız genel olarak etkin adalet ve yönetim mekanizmasının demokrasi düzeyinden daha fazla olarak ülkelerdeki büyümeyi etkilediği yönündeki yaygın görüş hakkında çok ciddi şüpheler doğuracak niteliktedir.

Tablo 1'deki sunulan GİOR yöntemi ve 3AEK yöntemi ile tahmin edilen katsayılar arasında sistematik farklılıklar olmadığını görebiliriz. Fakat, 3AEK ile tahmin edilen katsayıların büyüklükleri ve dolayısıyla istatistik anlamlılık düzeyleri de artmıştır. Bu sonuçlara göre, etkin adalet mekanizması ve devlet yönetimi genel olarak ülkelerin ekonomik büyümesini olumlu bir şekilde etkilemektedir. Fakat,

³² Ampirik büyüme literatüründeki, bu konuyla ilgili diğer sorunlar için bkz, Temple (1999).

³³ Bir ülkede tesadüfi olarak seçilen iki kişinin aynı dili konuşmuyor olma olasılığı olarak tanımlanmaktadır. Easterly ve Lu'dan alınan bu değişkene ait değerler 1960 yılına aittir. Easterly ve Levine (1997) bu değişkenin Afrika'da uygulanan "kötü ekonomik ve sosyal politikaların" en önemli belirleyicisi, dolayısıyla da bu bölgede görülen çok düşük ekonomik büyüme oranlarının en temel nedeni olduğunu göstermiştir. Fakat, çalışmamızda bu değişken için tahmin edilen katsayı ise istatistiksel olarak sıfırdan farklı değildir.

Tablo 1'in ilk iki sütunu ile V. ve VI. sütunlarını karşılaştırdığımızda ilginç bir tablo ile karşılaşırız. Çünkü, 3AEK ile gelişmiş ülkeler için tahmin edilen katsayıların tümü istatistiksel olarak anlamlı olduğu halde gelişmekte olan ülkeler için tahmin edilen katsayıların biri dışında tümü ise istatistiksel olarak anlamlı değildir. Dolayısıyla, etkin adalet mekanizması ve devlet yönetimini her ne kadar gelişmiş ülkelerin büyümesini pozitif olarak etkilediği söylenebilir ise de aynı yargıya gelişmekte olan ülkeler için varmak çok güçtür.

Tablo 1'e, demokrasi göstergeleri açısından baktığımızda durum daha da dramatik bir hal almaktadır. Zira, araç değişkenlerin kullanımı bu değişkenlere ait katsayıların büyüklüklerinin ciddi oranlarda artmasına neden olmuştur. Bunun sonucu olarak artık bu değişkenlerin biri dışında tümü istatistiksel olarak anlamlı hale gelmiştir. Bu sonuçlara göre demokrasi göstergeleri, en az hukuka dair değişkenler kadar ekonomik büyümeyi açıklamaktadır. Bu arada özellikle ülkelerin gelir düzeylerine göre 3AEK yöntemiyle yapılan regresyon sonuçları daha ilginç bir tablo sergilemektedir (Tablo 1, sütun V ve VI). Zira, bu sonuçlara, göre demokrasi seviyesi ile ekonomik büyüme arasındaki güçlü, pozitif ilişki esasında gelişmekte olan ülkeler tarafından belirlenmektedir. Bu sonuçlar, politik ve sivil hak ve özgürlüklerin ülkelerin ekonomik büyümelerine sistematik ve olumlu etkisi olmadığı yönündeki görüşlerin, bu değişkenlerin modele içsel olmasından kaynaklandığı göstermektedir. Eğer, içsellik sorunu dikkate alınırsa, demokrasi göstergelerinin gelişmekte olan ülkelerin, hukuka dair değişkenlerin ise gelişmiş ülkelerin büyümelerini açıklamakta daha fazla etkili olduğu görülmektedir.

C- Ampirik Sonuçlar: Sosyopolitik İstikrarsızlık

Bu bölümde sosyopolitik istikrarsızlığı ölçen çok sayıda değişken ile ekonomik büyüme arasındaki ilişki analiz edilmiş, sonuçlar Tablo 2'de sunulmuştur.

Genel olarak sonuçlarımız sosyopolitik istikrarsızlık ile ekonomik büyüme arasında basit temel ya da tek yönlü bir ilişkinin olmadığını göstermekte ve bu ilişki en iyi olasılıkla zayıf bir görüntü sergilemektedir. Daha da önemlisi sosyopolitik istikrarsızlığı ölçmek için kullanılan değişkenin seçimine bağlı olarak farklı yönler almaktadır. Özellikle, hükümetlerin istikrarı ve sosyal istikrara ait göstergeler ile ölçülen sosyopolitik istikrarsızlık ile ekonomik büyüme arasında bazı durumlarda pozitif de olmak üzere zayıf bir ilişki vardır. Politik şiddet göstergeleri ise ekonomik büyüme ile nispeten daha güçlü ve negatif bir ilişki göstermektedir. Çeşitli ülke grupları için bakıldığında sosyopolitik istikrarsızlığının düşük gelirli ve otokratik ülkelere oranla yüksek gelirli ve demokratik ülkeleri daha çok olumsuz şekilde etkilediği görülmektedir.

Tablo 2 - Sosyopolitik İstikrarsızlık Göstergeleri ve Kişi Başına Düşen Gelirin Büyüme Oranları: Üç Döneme ait Panel Veriler (1970 - 1997)

Değişken	Tüm Ülkeler		Düşük Gelirli Ü.		Yüksek Gelirli Ü.		Otokratik Ülkeler		Demokratik Ülkeler	
	GYOR	3EKK	GYOR	3EKK	GYOR	3EKK	GYOR	3EKK	GYOR	3EKK
DARBE	0.85 (0.35)	5.20 (1.38)	3.55 (0.55)	3.27 (0.52)	-0.61 (0.23)	-0.99 (0.33)	3.22 (0.80)	6.77 (1.14)	-3.24 (0.94)	-0.66 (0.19)
İHTİLAL	-0.36 (0.46)	0.20 (0.15)	-0.68 (0.47)	-0.12 (0.47)	-0.12 (0.13)	-0.54 (0.44)	0.11 (0.10)	0.22 (0.16)	-2.91 (1.80)	-4.67 (2.28)
KAB	0.49 (1.96)	0.95 (2.04)	0.38 (0.73)	0.03 (0.05)	0.28 (1.03)	0.58 (1.37)	0.63 (1.49)	0.06 (0.11)	0.46 (1.46)	1.17 (2.55)
HÜKKRZ	0.003 (0.02)	0.18 (0.66)	0.07 (0.15)	0.14 (0.30)	-0.11 (0.67)	-0.03 (0.14)	0.27 (0.83)	0.40 (1.17)	-0.23 (1.20)	-0.29 (1.28)
HÜKGÖS	-0.08 (0.74)	0.09 (0.56)	-0.13 (0.54)	-0.12 (0.50)	-0.19 (1.83)	-0.21 (1.65)	-0.14 (0.89)	-0.02 (0.11)	-0.03 (0.23)	-0.07 (0.43)
DIŞKRZ	-0.04 (0.43)	0.04 (0.33)	-0.30 (1.89)	-0.53 (2.75)	0.12 (1.51)	0.16 (1.77)	-0.26 (2.44)	-0.32 (2.31)	0.11 (0.91)	0.18 (1.37)
ETNİK	-0.08 (0.63)	-0.08 (0.41)	0.05 (0.15)	-0.16 (0.45)	-0.03 (0.34)	0.04 (0.29)	0.04 (0.20)	0.12 (0.61)	-0.08 (0.43)	-0.14 (0.62)
POLTER	-0.02 (0.15)	0.16 (0.72)	0.23 (0.73)	0.25 (0.92)	0.005 (0.04)	0.13 (0.85)	0.16 (0.79)	-0.04 (0.18)	-0.20 (1.02)	-0.05 (0.21)
SIVSAV	0.04 (0.028)	0.10 (0.53)	-0.01 (0.06)	-0.17 (0.64)	0.24 (1.14)	0.37 (1.52)	-0.06 (0.27)	-0.22 (0.92)	0.09 (0.37)	0.27 (0.95)
POLOLM	-1.61 (1.27)	0.21 (0.11)	-2.08 (0.88)	-1.001 (0.39)	-3.52 (2.26)	-3.36 (2.03)	-1.01 (0.72)	-0.77 (0.46)	-8.95 (1.57)	-10.83 (1.89)
POLPRT	0.014 (0.63)	0.08 (2.04)	0.02 (0.27)	0.04 (0.39)	0.01 (0.53)	0.004 (0.18)	0.06 (1.42)	0.12 (1.92)	-0.02 (0.81)	-0.04 (1.14)
SUIKAST	0.06 (0.28)	0.40 (1.20)	-0.22 (0.55)	-0.26 (0.65)	0.24 (1.00)	0.26 (0.90)	-0.84 (2.46)	-0.81 (2.28)	0.73 (2.91)	0.87 (3.12)
İSYAN	-0.02 (0.18)	0.03 (0.20)	-0.10 (0.65)	-0.12 (0.76)	-0.19 (2.09)	-0.21 (1.93)	-0.04 (0.27)	0.09 (0.59)	-0.05 (0.45)	0.08 (0.64)
POLTUT	-0.85 (2.31)	-0.82 (1.66)	-1.21 (2.40)	-1.22 (2.41)	1.29 (1.14)	1.45 (1.23)	-0.56 (1.12)	-0.81 (1.57)	-1.93 (3.27)	-1.97 (3.52)
GREV	-0.71 (2.74)	-0.56 (1.28)	-1.21 (2.69)	-1.25 (2.62)	-0.32 (1.05)	-0.58 (1.54)	-1.26 (1.92)	-0.70 (0.92)	-0.68 (2.52)	-0.88 (3.13)
SAVAŞ	-0.0008 (1.32)	-0.0009 (1.39)	-0.0008 (0.79)	-0.0008 (0.75)	-0.0005 (0.68)	-0.0008 (1.07)	0.0003 (0.29)	0.001 (1.11)	-0.001 (1.81)	-0.001 (2.09)
SAVAŞK	-0.39 (0.70)	-0.85 (1.13)	-0.49 (0.60)	-0.60 (0.71)	-1.10 (1.55)	-1.21 (1.60)	-0.73 (0.93)	-0.83 (0.94)	0.52 (0.65)	0.36 (0.44)

Tablo 1'den farklı olarak, Tablo 2'de politik rejim türünü ölçen bir değişken kullanılmış fakat OECD için kukla değişken kullanılmamıştır. 3AEKK yönteminde, kişi başına düşen milli gelir, ortalama yaşam süresi ve dış ticaret değişkenlerinin beş yıl gecikmeli değerleri ve diğer değişkenlerin ise kendileri araç değişkenler olarak kullanılmıştır. Ayrıca, etnik ayrışma ve politik parti ayrışma endekslerinin kendileri, kamu harcamalarının ve enflasyon oranlarının beş yıl gecikmeli değerleri araç değişkenler olarak kullanılmıştır. Yüksek gelirli ülkeler hem 1970-79 dönemi başında hem de 1990-97 dönemi sonunda kişi başına düşen milli geliri 1900 ABD\$ aşan ülkeler olarak tanımlanmıştır. Demokratik ülkeler ise yine aynı şekilde 0-1 ölçekli Gastil endekslerinden 0.5 rakamını geçen ülkeler olarak tanımlanmıştır.

Diğer taraftan ise, bu konularda yapılan ampirik çalışmaların en fazla kritik edildiği konu olan bağımsız değişkenlerin içselliği sorununun ise bu literatür açısından ciddi boyutlarda olmadığını sonuçlarımız göstermektedir. Tablo 2’de verilen regresyon sonuçları aykırı (ya da normalin üstünde etkili) gözlemler dışarıda tutularak elde edilen sonuçlardır. Normalin üstünde etkili ya da aykırı gözlemlerin varlığı ve parametre heterojenliği ise sosyopolitik istikrar göstergeleri için çok daha önemli olduğu görülmektedir. Özellikle, politik şiddet ve savaş göstergeleri bu iki konuya karşı çok duyarlı oldukları gözlemlenmektedir.

Sonuçlarımız, özellikle politik şiddet değişkenleri için elde edilen katsayıların farklı ülke grupları için ciddi değişiklikler arz ettiğini göstermektedir. Kısaca, sosyopolitik istikrarsızlıkların nispeten diğer iki gruba göre yüksek gelirli ve demokratik ülkelerde ekonomik büyüme üzerinde daha çok olumsuz etkileri olduğu görülmektedir. Tablo 2’deki 3EKK ile elde edilen sonuçlara göre, düşük gelirli ve otokratik ülkeler için sadece dört değişken sosyopolitik istikrarsızlık ile ekonomik büyüme arasında negatif ve anlamlı ilişkinin varlığını ifade ederken, yüksek gelirli ve demokratik ülkeler içinse dokuz değişken aynı ilişkiyi varlığını göstermektedir. Yüksek gelirli ve demokratik ülkeler için istikrarsızlığın daha zararlı olmasının birkaç nedeni olabilir. Her ne kadar bu iki gruptaki ülkeler daha etkin kurumlara sahip olsalar da istikrarsızlık halinde kaybedecekleri daha fazladır. Düşük gelirli ve otokratik ülkelerin daha az etkilenmesinin nedeni ise bu ülkelerin bu tür olaylara zaman içinde alışmış olması ve kaybedeceklerinin az olmasıdır. Üzerinde durulması gereken diğer bir nokta ise düşük gelirli ve otokratik ülkeler diğerlerine oranla daha az politik istikrara sahipse de bu kendini sonuç olarak göstermeyebilir, zira özellikle otokratik ülkelerde politik ve diğer tür baskılar sonucu kişilerin ya da toplumların istikrarsızlığı ifade edilen davranışları göstermesi ya çok zordur ya da olanak dışıdır. Yani, literatürde kul-

lanılan değişkenler genellikle “sonuç” değişkenleri olması nedeniyle düşük gelirlili ve otokratik ülkelerde bu tür değişkenlerin ölçümü ile ilgili ciddi sorunların olacağı açıktır. Dolayısıyla, bu değişkenler sosyopolitik istikrar ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi gerçek anlamda ölçümünü engelleyebilir.

Özetle, bu konularda yapılan ampirik çalışmaların en fazla kritik edildiği konu olan bağımsız değişkenlerin içselliği sorununun bu literatür açısından ciddi boyutlarda olmadığını sonuçlarımız göstermektedir. Fakat, normalin üstünde etkili ya da aykırı gözlemlerin varlığı ve parametre heterojenliği ise sosyopolitik istikrar göstergeleri için çok daha önemli olduğu görülmektedir. Özellikle, politik şiddet ve savaş göstergeleri bu iki konuya karşı çok duyarlı oldukları gözlemlenmektedir. Önceki bölümlerde tartışıldığı gibi, bir çok çalışma (örneğin, Londregan ve Poole 1990; Alesina vd. 1992; ve Easterly vd. 1993) sosyopolitik istikrarsızlığın diğer pek çok ülke özelliği gibi zaman içinde istikrarlı, sürekli, tutarlı olduğunu iddia etmektedir. Bu arada, diğer bazı çalışmalar ise (örneğin, Easterly vd. 1993; Easterly ve Lebine, 2001) ekonomik büyümenin hem ülkeler arasında hem de zaman içinde sürekli, tutarlı olmadığına dair pek çok kanıt olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla, sosyopolitik istikrarsızlığın tutarlı ve sürekli olması ise ekonomik büyüme ile aralarındaki zayıf ya da güçlü olmayan ilişkiyi açıklamaktadır. Ayrıca, Easterly vd. (1993) geçici şoklar, global teknolojik gelişmeler gibi ülke karakteristiklerinin ülkenin uzun dönemli ekonomik büyümesini belirlemede çok daha etkili ve önemli olduğunu; sosyopolitik istikrarsızlık gibi ülke karakteristiklerinin ise nispi gelir düzeylerini belirlediğini ifade etmektedirler.

Regresyon sonuçlarımız değişkenlerle ölçülen etkin ve fonksiyonel kurumlar ile ekonomik büyüme arasında pozitif ve güçlü bir ilişki olduğunu göstermektedir. Fakat, bu ilişki farklı zaman dilimle-

rine ya da farklı ülke kombinasyonlarına bağlı olarak da değişebilmektedir. Sonuçlarımız ayrıca sosyopolitik istikrarsızlık ile ekonomik büyüme arasında basit temel ya da tek yönlü bir ilişkinin olmadığını göstermekte ve bu ilişki en iyi olasılıkla zayıf bir görüntü sergilemektedir. Daha da önemlisi sosyopolitik istikrarsızlığı ölçmek için kullanılan değişkenin seçimine bağlı olarak farklı yönler almaktadır. Özellikle, hükümetlerin istikrarı ve sosyal istikrara ait göstergeler ile ölçülen sosyopolitik istikrarsızlık ile büyüme arasında bazı durumlarda pozitif de olmak üzere zayıf bir ilişki vardır. Politik şiddet göstergeleri ise ekonomik büyüme ile nispeten daha güçlü ve negatif bir ilişki göstermektedir. *Sonuçlarımız, kurumsal faktörlerin ülkelerin ekonomik büyümelerini, gelişmişlik düzeylerine göre farklı nitelikte etkilediğini göstermektedir. Sosyopolitik istikrarsızlığın olumsuz etkilerinin daha çok nispeten yüksek gelirlili ve demokratik ülkelerde olduğu görülmektedir.*

Ayrıca, literatürde genellikle üzerinde durulmayan, değişkenlerimizden ekonomik büyüme modeline içselliği olasılığını da dikkate alarak araç değişkenler metodunu kullandık. Bu metotla elde ettiğimiz sonuçlar, genel olarak kurumsal faktörleri bağımsız değişkenler olarak varsayıp regresyon yapmanın sakıncalı olduğunu göstermiştir. Ayrıca, bu sonuçlar literatürde yaygın olarak iddia edilen politik-sivil hak ve özgürlükler ile ekonomik büyüme arasında zayıf ilişki olduğu yönündeki yaygın kanının aksine sonuçlar vermektedir. Bir başka ifadeyle, *genellikle demokrasi göstergeleri ile gelişmekte olan ülkelerin ekonomik büyümeleri arasında pozitif ve güçlü bir ilişki varken hukuka dair değişkenlerin ise gelişmiş ülkelerin büyümelerini belirlemede daha etkin olduğu görülmektedir.* Fakat, sosyopolitik istikrarsızlık göstergeleri için, parametre heterojenliği ve aykırı ülkeler sorunu, içsellik sorununa göre daha önemli olduğu görülmektedir.

TÜRKİYE'DE EKONOMİK GELİŞMENİN ÖNÜNDEKİ ENGELLER, ÇÖZÜM ÖNERİLERİ BAĞLAMINDA ETKİN DEVLETİN İNŞAASI

Ülkemiz, 21. yüzyıla geçişte zorlanmakta, değişim sancıları çekmektedir. Toplumun çeşitli kesimlerinin artan değişim taleplerine rağmen, yapısal reformlar yapılamamakta ve değişim projeleri bir türlü gerçekleştirilememektedir. Bir taraftan değişimin gerekliliğine inanılıyor, değişim isteniyor, öte yandan, değişime karşı büyük bir inatla direniliyor. Bu ortamda küreselleşme fırtınalarından kendimizi ve ekonomimizi nasıl koruyabiliriz? 21. yüzyılda ülke olarak başarıyı nasıl yakalayabiliriz?

Türkiye, Cumhuriyet'ten beri yürüttüğü kalkınma ve sanayileşme uğraşı içinde önemli bir yol almıştır. Bununla birlikte henüz tam bir endüstri toplumu değildir, ancak yarı endüstrileşmiş bir ülkedir. Türkiye toplumsal gelişim ve değişim sürecini, yalnızca sanayi toplumunu değil, sanayi ve bilgi toplumlarının kurum ve yapılarını birlikte oluşturmaya yöneltmek durumundadır (Erkan, 1993).

I- TÜRKİYE'DE EKONOMİK GELİŞME ÖNÜNDEKİ ENGELLER

DİE'nin 2002 yılına ilişkin Hane Halkı Bütçe Anketi'ne göre, ailelerin en yoksul % 20'lik, nüfusun % 17.8'lik bölümünü oluşturan 12.2 milyon kişinin günde ortalama 1 dolar, ikinci % 20'lik dilimde yer alan ve nüfusun % 19.8'ini oluşturan 13.5 milyon kişinin ortalama

ma gelirinin 2 dolar olduğu; 80 yılda 58 hükümetin değişmesi nedeniyle orta vadeli politikaların bile belirlenemediği, 33 yılda 11 istikrar, reform ve atılım programının kabul edildiği, bunların ortalama uygulama süresinin 457 günde kısıtlı kalarak tamamlanamadığı; yaşanan krizler sonucu her 70 kişiden birinin kredi kartı borcunu ödemediği, çeki karşılıksız çıktığı ya da senedi protesto edildiği için Merkez Bankası'nca kara listeye alındığı; dünyanın hiçbir ülkesinde yaşanmayan, neredeyse yarım asırdır % 30-90 enflasyon oranı³⁴ ve bu oranın iki katı faizle borçlandırıldığı; Mısır'ın ardından dünyanın 16. kalabalık ülkesi konumunda olan; 600 kişiden bir kişinin meslek sahibi olduğu, mevcut işgücününün % 15'inin okur yazar olmadığı, % 50.4'ünün ilkökul mezunu olduğu; 2 milyon 636 bin resmi işsiz (işsizlik oranı % 11.4 ve bunun % 64'ü 30 yaş altında genç işsizlerden oluşmakta olup 2003 yılı sonu itibariyle OECD ülkeleri içinde işsizliğin en yoğun yaşandığı 4. ülke)) ve tarım sektöründeki 8 milyonun üzerindeki istihdamın yarından fazlasının ücret-

³⁴ Türkiye'de 1990-2001 döneminde tüketici fiyat endeksindeki artış yılda ortalama % 78 olup, bu kadar uzun süre devam eden bir enflasyon örneği bulmak zordur. Türkiye, 2000-2003 dönemindeki yıllık ortalama % 44.8'lik enflasyon oranı ile ülkelerarası yüksek enflasyon sıralamasında 6. sıradadır... Türkiye'de, 1970-1979 döneminde yıllık % 24, 1980-1989 döneminde % 51.3 yıllık ortalama % 78 oranında enflasyon oranı gerçekleşti. Türkiye 1990-1999 döneminde % 78'lik enflasyon oranı ile yüksek enflasyonda 30. sırada yer alırken, 2000-2003 döneminde % 44.8'lik enflasyon oranı ile 6. sıraya yükseldi. Sıralamada, 1990'lı yıllarda Türkiye'nin üzerinde yer alan ülkelerin büyük çoğunluğunun çok daha büyük enflasyon düşüşü sağlaması ise Türkiye'nin enflasyondaki başarısının, diğer ülkelerin sağladığı başarılardan oldukça gerisinde kaldığını ortaya koymaktadır. Kenneth Rogoff, "Globalization and Global Disinflation", < <http://www.imf.org/external/np/speeches/2003/082903.htm> > (7.02.2004).

siz aile işçisi konumunda bulunduğu; **3.5 milyon asgari ücret³⁵ seviyesinde çalışanın, 9 milyon 289 bin kişinin sosyal sigorta programları kapsamı dışında olduğu**; 15 milyon 975 vatandaşın sağlık güvencesinin olmadığı; **kentsel nüfusun % 35’inin (yaklaşık 16 milyon kişinin) 2 milyon gecekonduda, “varoşlarda” yaşadığı** ülkemiz, tarım ülkesi imajından kurtulmuş ama peynir, makarna, et gibi temel malları dahi ithal eden bir ülke konumuna gelmiştir.

1980’li yılların başından itibaren giderek artan bütçe açıklarının finansmanı için borçlanma yolunu seçen kamu kesiminin, iç borç stoğu kısa sürede artmıştır. Devletin, vergi oranı çok düşük tahvil ve hazine bonusu gibi kamu kağıtlarıyla finansal kesimde biriken bütün li-

³⁵Uluslararası rekabetin en önemli parametrelerinden biri ülkeler arasındaki göreceli ücretlerdir. **Yabancı sermayeyi** çeken unsurlardan en önemlilerinden biri de sermaye ihraç eden ülkeye göre sermaye ithal eden ülkedeki ücretlerin düşüklüğüdür. Buna karşılık, **bir ülkedeki ücretler refah düzeyinin de belirleyicisidir**. Asgari ücrette, işçi ve işveren hissesi olarak, net ücretin yüzde 89’u kadar vergi ve prim kesintisi yapılması kayıtdışı ekonomiye yol açan önemli bir nedendir. İşverence ödenen SSK primi ‘işveren payı’ kesintisi, yüzde 19.5-27 arasında değişmektedir. Kesintinin yüzde 27 olduğu işkollarında, **net asgari ücretin yüzde 95’ini bulan vergi ve prim kesintisi söz konusudur. Bu durum tahminen 5 milyon işçinin kayıtdışı istihdamına yol açmaktadır**. Ülkemiz 30 OECD ülkesi içinde, istihdam vergilerinin ağırlığı açısından 2000 yılında 3. sırada iken 2001 yılında ilk sıraya yükselmiştir. Türkiye’de işçilik maliyetinin yüzde 43’ü istihdam vergilerine ayrılırken, bu oran OECD ülkelerinde ortalama olarak yüzde 24, ABD’de yüzde 19, İrlanda’da yüzde 13’tür (TİSK, 2003:53). Ücretler üzerindeki mali yükler düşüldükten sonra bulunan **net ücretler düzeyi sıralamasında Türkiye 26. sıradadır**. Polonya, Meksika, Slovak Cumhuriyeti ve Macaristan v.b. ülkelerde net ücretler Türkiye’den düşük olmasına karşılık, **bu ülkeler düşük ücret düzeylerine rağmen ücretler üzerindeki mali yükleri düşük tutarak net ücretleri biraz da yüksek tutabilmektedirler. Ücretler üzerindeki mali yüklerin rekabet edilen ülkelere göre düşük olması şeklinde belirlenebilecek bir strateji uygulayabilmek için ise kamu finansman yapısının ücretlerden olabildiğince kesinti yapmaya ihtiyaç göstermeyecek bir durumda olması gereklidir. Yani, hem refahı artırabilmek hem de uluslararası rekabetçi bir konum kazanabilmek için kamu finansman yapımızı değiştirmek ön koşuldur.**

kiditeyi emmesi sonucu özel sektör yatırımları için kullanılabilir fonlar azalırken yine özel sektöre geri kalan fonun maliyeti artan faizler nedeniyle yükselmiştir. Özel sektör imalat sanayi yatırımlarının gerilemesinde kamunun yatırım ve finansman politikası önemli ölçüde etkili olmuştur. Makroekonomik bir ifadeyle tam bir “Crowding Out”yaşayan özel sektörün dışlanması sonucu, özellikle imalat sanayinde firmalar, kapasitelerini yeni yatırımlarla genişletmek yerine kurulu kapasitelerinden azami ölçüde yararlanmak zorunda kalmışlar, yapılan yatırımlar da darboğaz giderici yenileme yatırımları ya da hafif sanayiye yönelik küçük ölçekli yatırımlar şeklinde gerçekleşmiştir. Üretken yatırımlardaki bu gerileme, ülkenin büyümesinde istikrarsızlığın kaynağını oluşturmaktadır.

Kaynak dağılımını üretken olmayan kesimler lehine yönlendiren ve üretim kapasitesini artırıcı yeni yatırımların maliyetlerini yükselten makroekonomik, politikalar firmaların yatırım eğilimini ve profiline değiştirmiş, faiz-rant türü spekülâtif gelir elde eden kesimler sanayi sermayesine göre sanayi artığından giderek daha fazla pay alarak rantiyecilik ve spekülâtif kar arayışı özendirilmiştir. Devlet borçlarının hem risksiz hem de oldukça yüksek gelir sağlayan bir yatırım olması nedeniyle, uygulanan vergi politikaları risk üstlenen girişimcileri cezalandırıcı bir nitelik kazanmıştır.

Ülke gündemi her gün herkesin başını döndürmekte, ümitle ümitsizlik iç içe yaşanmakta, toplum daha da dengesizleşmekte, insancıl değerler yıkılmaktadır. Toplumumuzda kızgınlık, öfke, kaygı artmakta, giderek içe kapanma, çekingenleşme, gelişmiş olan değerlere karşı bir güvensizlik, belleksizlik artmaktadır.

A- Sosyal Çatışma & Sosyal Güven Sorunu

Osmanlı Devleti'nin çoğunlukla dine dayalı mozaik kültür yapısından, Türkiye Cumhuriyeti'nin laik düzenine geçen, fakat içindeki

kültürel mozaığı muhafaza eden toplumumuz çağın gerekleri ile geride bıraktığı çağın geleneklerini yeni bir yorumla kavuşturma sürecini henüz tamamlayamamıştır. Sosyal sorunlara yol açan bu durum nedeniyle, bir yanda, bir toplumu millet yapan bir arada yaşama isteği duyma, birbirini anlayabilme, ortak bir tarihe sahip olma, ortak değerlere sahip olma gibi ortak kültür özellikleri; diğer yanda ise bir milletin kültürel renkliliğini oluşturan kültür mozaığı kavramı arasındaki denge henüz tam kurulmamıştır (Beyaz Nokta Vakfı, 1995). Geleneksel toplumsal yapının düşünsel ve maddi temellerinde bir değişim olmadan, politik, kültürel ve kurumsal çerçeve oluşturulmak istenmiştir. Sonuçta, bu alanlardaki kısmi yenilenme ve gelişmeler önemli ölçüde toplumun değer ve davranış sistemleri ile ilgili olduğu için, geleneksel değerlerle yenilikçi değerler arasında hala sürüp giden çatışmalar gündeme gelmiştir. Bu ikili yapı, toplumda anlamsız ve gereksiz bir “ilerici”, “gerici”; “batıcı”, “geleneksel”; “sağcı”, “solcu” ikilemi yaratmıştır. Bu ikilem Osmanlı’dan beri var olan toplumsal gerilim olarak sürüp gitmektedir (Erkan, 1993). 21. yüzyılın eşliğinde, ülkemizde ulusal stratejik hedeflerin eksikliği toplumun her kesimince hissedilmektedir.

Tarihi gelişim süresince yetersiz barışçı çözüm yolları ve kurumları, sosyal diyalog eksikliği nedeniyle sistem dikey barışçı” olmaktan çok, “yatay yabancı” nitelikler kazanmıştır. Diğer bir deyişle geleneksel yapılar içinde sistem sürekli yatay çalışarak tartışmaları ertelemiş, uyuşmazlıkları büyütmüş ve bir çok alanı sorunlar yumağına dönüştürmüştür. ***Devletin bekası ve kamunun yararı gibi muğlak gerekçelerle devlet vatandaşlarını kendisine yabancılaştırmıştır.*** Özellikle, bazı sosyal ve politik çıkar gruplarının kendi iktidarlarını devam ettirmek için toplumun çeşitli katmanlarındaki ayrılıkları körüklemesi ve zaman içinde beliren marjinal grupları birbirine düşman gibi göstererek toplumdaki ayrışmayı derinleştirerek uzlaşma zemini yok ederek, bireylerin birbirine güvenini sarsmıştır/ sarsmaktadır.

Tüm bunların sonucu olarak bireylerin diğer bireylere güveni giderek azalmaktadır. En önemlisi devlet kurumlarına olan güvenin sarsılması³⁶ yanında kuşku da oluşmaya başlamıştır. The World Values Surveys tarafından yapılan bir araştırmaya göre bireylerin aile dışındaki yabancılara güvenip güvenmediği sorusuna verilen cevapta 29 ülke içinde ülkemiz sondan ikinci durumdadır (bkz, Knack ve Keefer, 1997, Data Appendix, sayfa 1286). En yüksek güvenin olduğu Norveç'te oran % 61,2 iken ülkemizde bu oran % 10 gibi orandır. Yani, insanlarımızın sadece % 10'u yabancılara güvendiğini söylemektedir. *Birbirine güvenmeyen ve güvenemeyen insanlar neyi başarabilir ki? Nasıl bir arada yaşayabilirler? Nasıl mutlu olabilirler?*³⁷

Ekonomiye en çok zarar veren etkenlerden biri devlet ile vatandaş arasındaki ilişkinin samimiyetten uzak olmasıdır. Türki-

³⁶ Türkiye'deki ekonomik bunalım ve siyasal temsil sorunu, toplumda derin bir güven bunalımıyla birlikte yaşanmakta ve bu güven bunalımı öncelikle devlete karşı güvensizlikte odaklanmaktadır. Devlete ve kamu kuruluşlarına karşı güvensizliğin en önemli iki boyutu, yolsuzlukların yaygınlığı ve yurttaş hukukunun güvence altında olmadığı, yargının da adaleti sağlayamadığı kanaatidir. ...Toplumun genel olarak kamu kurumlarına duyduğu güven zayıftır. Görüşülen kişilerin yarısından çoğu genel olarak kamu kuruluşlarına "orta" derecede bile güvenmemektedir. Halen kamu kesiminde çalışanlar arasında bu oran ancak beşte ikiye, kamudan emekli olmuş kişiler arasında ise yarının biraz altına inmektedir. ...Devletin güvenilmezliği yargısının derinliği, güvensizlik duygusunun alanını bütün toplumu içine alacak biçimde genişletmektedir. Kural koyucu ve uygulayıcı, adaleti sağlayıcı ve arabulucu olarak devletin işlevlerini yerine getirmediği inancı, topluma bütünüyle kuralsızlığın egemen olduğu algılamasını beslemektedir. ...Yolsuzlukların yaygınlığı konusundaki kanaat, kamu varlığının yaygın biçimde gasp" hırsızlık" tehdidi altında olduğu ve bu tehdide karşı korunamadığı izlenimini yansıtmaktadır. Sonuç olarak yurttaşın gözünde Türkiye'de "mülk" de "adalet" de güvence altında değildir (TÜSİAD, Kamu Reformu Araştırması, TÜSİAD -T/2002-12/335, İstanbul, 2002, s.15, 29, 154).

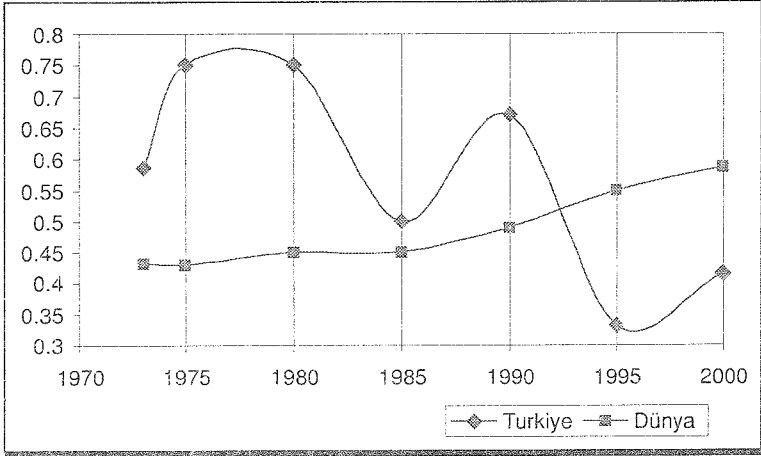
³⁷ Türkiye'de ortaklıklar yürümüyor. Her yüz ortaklıktan 63'ü bozuluyor ve ortaklık şekil değiştiriyor. Yüzde 18'i ortaklığı terk ediyor. Yüzde 7'si şirketi kapatıyor. Sorunsuz yürüeyen ortaklık oranı sadece yüzde 12 (Prometheus Turkey, "Ortak Olmak", <http://www.prometheus.com.tr/seminer.asp?seminer=40> , (10.07.2003)

ye’de vatandaş iktisadi açıdan devlete güvenmemektedir. Güvensizlik o dereceye gelmiştir ki, Türkiye’de insanlar servetleri hakkındaki bilgileri gizlemektedirler. Wall Street Journal (WSJ) ile Growth from Knowledge (GfK)’nın dünya çapında yatırımcıların paralarını nerelerde değerlendirdiği konusunda ortaklaşa yaptığı, Türkiye’den 769 aileyi kapsayan ankette, “ailenizin ne kadar varlığı var?” şeklindeki sorulan soruya, Türkiye’den ankete katılanların yüzde 83’i cevap vermemiştir. Toplam varlıklar belli bir aralık içinde sorulduğu halde, Türkiye’deki yatırımcılar mali servetlerinin başkalarının bilinmesini istememektedirler. İngiltere’de bu soruya herkes cevap veriyor. Bizden sonra ankete cevap vermeyenlerin en yüksek olduğu ülkeler yüzde 33 ile Macaristan ve yüzde 32 ile Fransa. *WSJ ve GfK anketinin gösterdiği Türkiye’deki yatırımcılarda ciddi bir samimi-yetsizlik olduğudur. Yatırımcı kimseye güvenmemektedir. Büyük bir olasılıkla, mali yatırımlarının dağılımı konusundaki cevapları da ya yanıltıcıdır ya da yanıltıcıdır. Böyle bir yatırımcı kitlesiyle devletin barışması ve aralarındaki samimiyeti güçlendirmesi çok zor ve zaman alıcı bir süreç olacaktır* (Kumcu, 2003).

B- Demokratikleşememe Sorunu

Günümüz dünyasındaki en önemli siyasal gelişme, kuşkusuz, dünya çapında yaygınlaşan demokratikleşme sürecidir. Demokrasinin hem bireysel özgürlük ve toplumsal gelişme, hem de siyasal etik açısından en uygun düzeni tanımladığı tartışmasız bir gerçektir. Demokratik bir toplumsal ve siyasal düzene ulaşmak, hem Türkiye’nin tarihsel gelişmesinin ve toplumsal gereksinimlerinin, hem de uluslararası ortamın önümüze koyduğu zorunlu bir hedeftir. Demokratikleşme evrensel etik bir zorunluluktur (Köker ve Mollamahmutoğlu, 1998). Tüketicilerin, sosyal organizasyonların, hükümet dışı örgütlerin karar alma sürecine etkin bir şekilde katılımları, çoğu kararların merkez dışında, çevreye doğru kaymasını sağlamıştır. Böylece, merkezi yönetimden, daha alt düzeyde yönetim kademelerine doğru ka-

rar almada etkinliğin yayıldığı ve hiyerarşik yapının çözülmeye başladığı görülmektedir. Günümüzde, demokrasi küresel bir değer olarak, toplumların yerel ve ulusal düzeydeki tercihlerini özgürce ifade etme ve etnik kimliklerini üst kimlik karşısında yaşatma taleplerini karşılamaktadır.



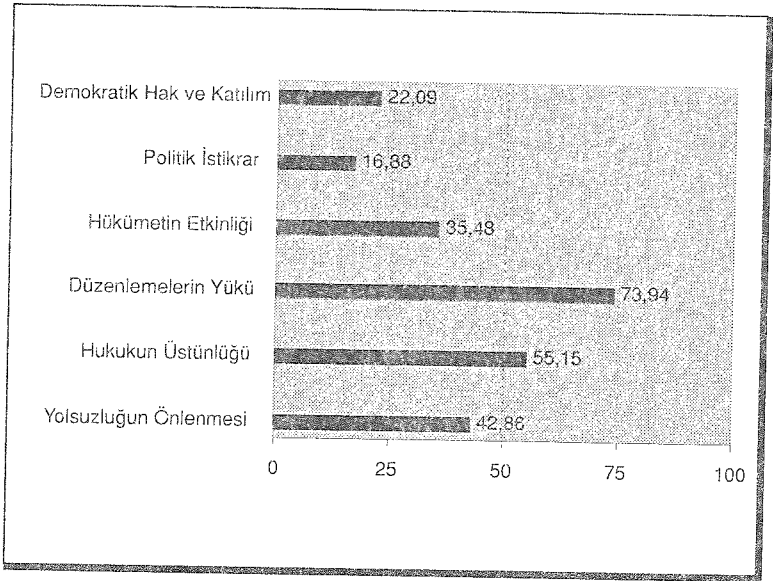
Şekil 1: Türkiye ve Dünya'da Demokrasi*

*Gastil Endeksleri; 0-1 arasında değerler almakta ve yüksek değerler sivil hakların ve politik özgürlüklerin yüksek olduğunu ifade etmektedir. Kaynak: Freedom House, Freedom in the World Country Ratings 1972-1973 to 2000-2001.

Şekil 1'de hem dünyada hem de Türkiye'deki son otuz yıldaki demokrasi trendi verilmiştir. Demokrasiyi literatürde Gastil Endeksleri'nin (politik haklar ve sivil özgürlükler) ortalamaları ile ölçmek yaygındır. 200'e yakın ülkenin demokrasi değerlerinin ortalaması olan dünya ortalamaları şekilden görülebileceği gibi yıllar içinde pozitif bir trend izlemektedir³⁸. Fakat, bu şekil ülkemiz için iç karartıcı

³⁸ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Barro 1997.

bir tablo arz etmektedir. Her ne kadar 1970'lerin başından beri inişli çıkışlı bir trend izlese de zaman içinde çok ciddi boyutlarda azaldığı görülmektedir. Ülkemizdeki demokrasi düzeyi, 1970'li yıllarda dünya ortalamasından çok yüksek, günümüzde ise çok altındadır. Artık bireylere demokratik haklar verilmeden ekonomik özgürlükler verilecek yani otokratik kalkınmacı bir anlayışla bir yere varılamayacağı açıktır. Ayrıca, Şekil 2'de ülkemizdeki diğer etkin devlet özelliklerinin yanında demokrasinin ve demokratik katılımın ne düzeyde olduğunu göstermektedir. Şekilden görüldüğü gibi bu açıdan bakıldığında bizden daha az politik hak ve sivil özgürlüklerin bulunduğu ülkelerin oranı ancak % 22'dir.



Şekil 2: Etkin Yönetim Göstergeleri (Yüzde Sıralama*)

* Yüzde Sıralamada Türkiye'den aşağıdaki ülkelerin oranı verilmiştir.
Veriler Kaufmann vd. (1999b)'den alınmıştır.

Türkiye'nin demokratikleşmesi ya da demokratikleşmemesi sorunu vardır. Siyasal hukuk alanında bunun kökleri tarihin derinliklerindedir. Yakın tarihli ara rejimler, devleti birey aleyhine aşırı güçlendiren, insan haklarını dar çerçevelere hapseden, hukuk devletini ve yargı bağımsızlığını bozan, hatta laikliği sarsan dayatmalarda bulunmuşlardır. Demokratikleşmenin önünü asıl tıkayan engel, bunları aşma yolundaki siyasal irade eksikliğidir. Devlet ve idare katındaki saydamlığın iyice yok olması, siyasal ve yargısal denetim kanallarının tıkanması bu kirlenmenin hem nedenleri hem de sonuçları arasındadır. Devlet katındaki çözülme, sivil toplum ve halk katında da izdüşümlerini bulmaktadır. Siyasal partiler alternatif seçenekler üretmemekte, en büyük partilerin oy oranı, istikrarlı bir trend izlememektedir. Siyasal yaşamda belirsizlik esas eğilimdir. Sivil siyasal kurumlara duyulan güvensizlik giderek yaygınlaşmaktadır (Tanör, 1997). Bu gelişmeler demokrasimizde alarm çanlarının çalındığını göstermekte, demokrasimizin sivilleşme sorununu gündeme getirmektedir.

Ülkemizde halkın çok değişik eksenlerde aşırı politize olmuş ya da devletin çeşitli yanlış politikalarıyla edilmiş olması demokrasiyi yozlaştırmakta, tahrip etmekte, evrensel ölçüler içinde gelişmesini önlemektedir. *Demokrasimizin zaman zaman ülkeyi "yönetemez" duruma düşmesi de, bazılarınca sanıldığı gibi devlet sistemindeki kuruluş hatalarından değil, sistemin işleyişindeki ciddiyet, bilgi ve disiplin eksikliğinden kaynaklanmaktadır.* Dolayısıyla demokrasinin bir keyfiyet, kuralsızlık, niteliksizlik rejimi olmadığını, öncelikle demokrasiden yararlanarak toplumu yönetmeye talip olanları benimsetmek gerekmektedir. Anayasanın deyimiyle "demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları" sayılan partiler, ne yazık ki, aynı zamanda siyasal yaşamı ve devleti yozlaştırmının, halk yığınlarınca istenmeyen niteliksizliklere sürüklemenin de araçları olabilmektedirler. Dolayısıyla, devleti yeniden yapılandırmaya siyasal partileri yeniden yapılandırarak başlamak gereklidir (Soysal,1999).

Türkiye’de “güçlü lider” özlemi, demokratik toplumlarda gözlemlendiğinden daha güçlüdür. Toplumun % 41’i eli kolu seçimlerle, parlamentoya bağlanmayan güçlü bir lider yönetimine; % 55’i bir uzmanlar yönetimine; % 33’ü de ordu yönetimine olumlu bakmakta, hiç değilse bunların kötü bir şey olmayacağını düşünmektedir. Toplumumuzda parlamento ve siyasal partilere duyulan güvenin-deyim neredeyse-”dibe vurduğunu” söyleyebiliriz. Öte yandan, Avrupa’daki genel eğilime de uygun bir biçimde, şirketlere ve sanayi kuruluşlarına duyulan güven önemli ölçüde artmıştır (Esmer, 1999).

C- Şeffaflık Sorunu

IMF’nin Dünya Ekonomik Bakış Raporu’nda (2000), kamuda şeffaflık, hükümet edilme, mali sektör gelişimi, altyapı kalitesi ve teknoloji düzeyi kriterlerine göre oluşturulan bu sınıflandırma içinde, Türkiye, Afrika ve Eski Doğu Bloğu ülkeleriyle bir arada yer almaktadır.

Uluslararası danışmanlık kuruluşu olan Price Waterhouse Coopers’in uluslararası karşılaştırmaları içeren “açık olmayan hukuk sistemleri ve düzenlemelerin, makro-ekonomik politikaların, muhasebe standartları ve uygulamaların, yolsuzlukların mali piyasalar üzerindeki etkisini ölçmek amacıyla geliştirmiş olduğu” Şeffaflık Endeksi’ne göre, yolsuzluk ve yolsuzlukların ülke ekonomisine verdiği zarar bakımından 35 ülke arasında en fazla şeffaf ülke Singapur ve ABD’dir. En az şeffaf olan Çin’i sırasıyla Rusya, Endonezya’dan sonra 4’üncü sırada Türkiye izlemektedir. *Söz konusu raporda, vergi mükelleflerinin yolsuzluk nedeniyle ortaya çıkan gelir kaybı ve kaynak israfı sonucunda % 36 oranında daha fazla vergi ödedikleri ileri sürülmektedir*³⁹. Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün (Transpa-

³⁹ Price Waterhouse Coopers, “Opacity Index”, <http://www.opacityindex.com/ind_theindex.html> (18.08.2003).

rency International) 10 tam puan üzerinden 5 puanın altında yer alan ülkelerin, yolsuzluk açısından “sorunlu” ve “kirli” olarak değerlendirildiği 2003 Yolsuzluk Algılama Endeksi’de yolsuzluğun en yüksek olduğu ülke 1.3 puanla Bangladeş olurken, Türkiye 3.1 puanla 133 ülke arasında 77. sırada (2002 yılında 64.sırada) yer almıştır⁴⁰.

D- Girişimcilik Sayısındaki Düşüklük

DİE 2002-Genel Sanayi ve İşyerleri Sayımı sonuçlarına göre Türkiye’de 1 milyon 720 bin 598 adet girişimci bulunuyor. Toplam girişimlerin % 46.19’u ticaret, % 14.35’i imalat, % 14.21’i ulaştırma, depolama, haberleşme sektörlerinde faaliyet göstermektedirler⁴¹. Devletin ekonomi üzerinde oluşturduğu borç ve vergi yükü, risk sermayesinin belirsizliği, bilimsel gelişmelerin ekonomik faaliyetlere iyi yansıtılmaması, girişimcilerin önünde yer alan devasa bürokratik engeller, işgücü piyasasının esnek ve etkin olmaması, girişimcilerin çalışmalarının karşılığını yeterince alamamaları, girişimciliğe hak ettiği önemin verilmemesi vb. girişimciliği kısıtlayan engeller, bir yandan istihdamın azalmasına neden olup, işsizliği artırırken, Türk vatandaşının refahını da azaltıcı önemli bir etki de yaratmaktadır⁴².

⁴⁰ Transparency International, “Global Corruption Report”, <<http://www.globalcorruptionreport.org/download.shtml>><<http://www.transparency.org/>>, (04.11.2003).

⁴¹ DİE, 2002 Genel Sanayi ve İşyerleri Sayımı, <http://www.die.gov.tr/sanayi_sayimi/gsisII141003.pdf>, (04.11.2003).

⁴² Küreselleşmenin arttığı ve rekabetin yoğunlaştığı ekonomi ortamında sadece Avrupa değil, birçok ülke ekonomik sorunlarla karşı karşıyadır. Bunların başında istihdam sorunu vardır. Drucker (1985) yapmış olduğu çalışmada, 1965-85 döneminde nüfusun 129 milyondan 180 milyona büyürken, çalışan ABD’li sayısının 71 milyondan 106 milyona yükseldiğini ifade etmektedir. 20 yıl içinde yaratılan 35 milyonluk istihdamın 24 milyonu sadece 1974-84 döneminde yaratılan yeni işlerdir. Drucker’a göre bu istihdam artışının arkasındaki en büyük itici güç girişimciliktir. İstihdam yaratan bu “girişimci ekonomi”, 1993-96 yılları arasında ABD’de 8 milyon yeni istihdam daha sağlamıştır. Sadece yeni firmaların % 5 gibi bir bölümü bu yaratılan istihdamın % 77’sini oluşturmaktadır. İstihdam yaratan bu girişimciler yeni şir

Türkiye’de girişimcilik verilerine bakıldığında ülkemizin yeterli gelişimi sağlayamadığı gözlemlenmektedir. Uluslararası girişimcilik endeksinde kullanılan 100 yetişkin içinde şirket kuran insanların sayısına bakıldığında Türkiye 29 ülkenin gerisinde kalmış durumdadır. Türkiye’de her 100 yetişkin içinde şirket kuran sayısı 4.6 olmasına karşın ABD’de 11.7, Güney Kore’de 15, Meksika’da 18.7’dir (TÜSİAD, 2002).

ketler kurarak ekonomiye ivme kazandırmışlardır. Girişimciliğin artması yeni kurulan şirketlerin artmasıyla paralel olarak gelişmektedir. Örneğin, ABD’de 20’nci yüzyıl başında yılda 200 bin adet olan yeni kurulan şirket sayısı 1970’lerin ortasında 600 bin, 1996 yılında ise 3,5 milyona çıkmıştır. Bu yüzden, KOBİ’lerin ilgi odağı olması ve ekonomik kalkınmada oynayabilecekleri rol incelenmeye başlanmıştır. Büyük ölçekli firmaların verimlilik sorunlarına karşın KOBİ’lerin esnek ve değişimlere açık yapıları ile çok daha üretken olabilecekleri, daha çok istihdam yaratabilecekleri düşünülmektedir. Örneğin, yeni ve büyüyen firmalar 1969-76 yılları arasında yaratılan istihdamın % 82’sini oluşturmuştur. Bu tür firmaların gündeme gelmesi girişimciliğin önemini arttırmıştır. Çünkü, yeni firmalar kurarak ekonomiye istihdam ve üretkenlik artışı sağlamaktadır. **Fakat “girişimci ekonomi” sadece yeni şirketlerin kurulması ve kurulan şirketlerin sürekli küçük ve orta ölçekli kalması demek değildir. Tam tersine, girişimci yeni kurduğu şirketin sürekli olmasını sağladığı ve büyütebildiği ölçüde başarılı bir girişimcidir.** Buna en güzel örnek Microsoft Firması’nın kurucusu olan Bill Gates’tir. 1980 yılında 38 işçisi ve 8 milyon dolar geliri olan bu yeni ve küçük firma, 1997 yılında 21,000 işçisi ve 15.1 milyar dolar satışıyla ABD’nin ve hatta dünyanın sayılı başarılı firmalarından birisi haline gelmiştir. Her ne kadar bu örnekte Microsoft yüksek teknoloji ise de, Drucker’ın (1995) gösterdiği gibi, istihdam artışının sadece ileri teknoloji şirketlerinden geldiğini düşünmek yanlıcıdır. 1965-85 döneminde ABD’de yaratılan 40 milyon istihdamın ancak 5-6 milyonu yüksek teknolojilere dayanır. **Dolayısıyla, önemli olan ekonomide istihdamı ve büyümeyi sağlayan dinamizminin oluşturulmasıdır** (TÜSİAD, 2002). Türkiye’deki bir çok ekonomik ve sosyal sorunun çözümünde anahtar rolü üstlenen özel sektörün bu sorunlu ekonomide yeni gelir ve servet kaynakları yaratmadaki becerileri ve eski, verimsiz işletmeleri verimli olanlarla ikame ederek istihdama yaptıkları katkıyı arttırmaları girişimcilik güçlerinden kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda büyük şirketler değişimde öncü rol oynadıkları düşünülse de, KOBİ’lerin esnek yapılarıyla bu yeni yapıya büyük katkıda buldukları kesindir.

E- Katı Bürokratik Yapı

Economist Intelligence Unit'in, "İş ve Yatırımın Uygunluğu" indeksine göre ülkemizde yatırımlar için giderek daha elverişsiz koşullar ortaya çıkmış olup; 1996-2000 döneminde 60 ülkeden oluşturulan sıralamada Türkiye 42. sırada iken 2001 yılında 46. sıraya düşmüştür (TİSK, 2001). Bürokratik katılık, devletin yaptığı her işleme kuşku ile bakılması devlete güvenin giderek yok olmasına yol açmaktadır. Tüm bu olumsuzluklar, yabancı sermayeyi ülkeye çekmek bir tarafa, ülkenin yerli yatırımcılarını dahi başka ülkelere kaçıtırır hale getirmiştir⁴³. Türkiye adeta "zengin kaynaklı ülkenin yoksul bekçileri" konumuna dönüşmüştür.

Dünya Bankası tarafından yapılan araştırmada, gelişmekte olan ülkelerde idari formalite ve prosedürlerin genel bir sınıflandırma yapılarak, her bir ülke için yabancı yatırımcıların giriş, yatırım ve işletme dönemlerinde ne tür bürokratik ve idari muamelelere tabi olduğu araştırılmıştır. Bu araştırma verilerine göre, yabancı yatırımcıların giriş, yatırım ve işletme dönemi aşamalarında tabi oldukları prosedür sayısı bakımından ülkemiz olumsuz bir tablo çizmekte, özellikle yatırım aşamasında 125 ayrı prosedür, araştırmaya konu olan ülkeler arasında bürokrasinin en yoğun olduğu ülkeler arasında görülmekte ve yatırım aşamasında belirtilen prosedürlerin araştırmaya konu ülkeler arasında en yüksek olan rakam olan 985 iş gününe mal olduğu be-

⁴³ Türkiye'de, yatırım, üretim ve ihracat için yeterli potansiyelin bulunmasına karşılık uygun yatırım ikliminin olmaması ve yanlış ekonomik kararlar nedeniyle yatırımlar, Balkan ülkelerine ve Orta-Asya Devletlerine yönelmektedir. Türk sanayicisi kapasitesi olduğu için değil, içerdeki güvensizlikten dolayı ayakta kalmak için dışarıda yatırım yapmaktadırlar (Finansal Forum, "Yatırımlar Bulgaristan'a Kaçıyor", 25.05.2003, s.2). 1996-2002 döneminde Türkiye'den çıkan toplam sermaye 5 milyar dolardır.

lirtilmektedir⁴⁴. *Her bir işlemin yatırımcıya maliyeti konusunda yapılan araştırmada 31 ülke arasında yerli yatırımcılar için Türkiye 26., yabancı yatırımcılar için ise 30. sırada yer almakta, bu durum ise Ülkemizde yatırım maliyetinin önemli bir kısmını oluşturacak kadar ağır bir bürokrasi maliyetinin bulunduğunu göstermektedir* (Bkz. World Bank, 2000).

1980 yılından itibaren Heritage Vakfı (The Heritage Foundation) tarafından her yıl düzenli olarak yatırımcılara ve politikacılara yol göstermek amacıyla yayınlanan Ekonomik Özgürlük Endeksi Araştırması’nda (ülkenin ticaret politikası, vergi yapıları, ekonomideki devlet müdahalesi, para politikaları, sermaye akımları ve yabancı sermaye yatırımları, bankacılık, ücret ve fiyat kontrolleri, mülkiyet hakları, yasal düzenlemeler ve kayıt dışı ekonomi temel kriterleri ele alınarak) *Türkiye, Genelde Özgür Olmayan ülkeler grubunda yer almakta olup; 153 ülke arasında ekonomik özgürlükler açısından 119. sırada bulunmaktadır.* Türkiye’nin önünde yer alan ülkelere baktığımızda Fas, Cezayir, Bahreyn, Kamerun, Gana gibi ekonomik açıdan dünya ile entegrasyonunu tam sağlayamamış az gelişmiş ülkelerin bulunduğunu görmekteyiz (Heritage Foundation ve The Wall Street Journal (2002), The Index of Economic Freedom, <<http://www.heritage.org/research/features/index/>>).

⁴⁴ Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın “Anonim ve Limited Şirketlerin Kuruluş ve Ana sözleşme Değişikliği İşlemlerine İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğe” göre, şirketlerin ana sözleşmesi noterden onaylandıktan sonra onay tarihinden itibaren 15 gün içinde şirket merkezinin bulunduğu veya bağlı olduğu yerin Ticaret Sicili Memurluğu’na tescil ettirilecek, tescil ile şirket tüzel kişilik kazanacak, tescilden sonra ilana tabi konular Ticaret Sicili Gazetesi’nde ilan edilecektir (Resmi Gazete, S:25179, 25 Temmuz 2003). Ülkemizde girişimciler, **daha önce şirket kurmak için 19 işlem yapmaları ve bir yatırımı gerçekleştirebilmek için de 172 imzanın tamamlamasını** gerektiren çok çetin bir sürece katlanmak zorunda kalmaktaydılar.

Fraser Enstitüsü Ekonomik Özgürlük Araştırması'nda, Türkiye, 123 ülke arasında, devletin büyüklüğü, kayıtdışı ekonominin büyüklüğü, yasal yapı, mülkiyet haklarının korunması, enflasyon politikaları, güçlü para, yabancılarla ticaret yapma özgürlüğü, iş yaşamı ile ilgili düzenlemeler konusundaki kriterler açısından 2002 itibariyle 103. sırada, *kısmen özgür ülkeler arasında yer almakta olup*; Peru, Uganda, Fiji, Mauritius, Botsvana gibi ülkelerin Türkiye'den daha özgür olduğu görülmektedir. Ekonomik özgürlükleri kısıtlayıcı faktörlerin başında enflasyonist bir ekonomi, yasal düzenlemelerin eksikliği gelmektedir (The Fraser Institute (2003), Economic Freedom of the World, <www.freetheworld.org>).

Bürokratik sistemimizde büyük değişimler yaşansa da, kamu da israf⁴⁵, yolsuzluk, şeffaflığın ve kurumsal düzenlemelerin yetersizliği gibi büyük boyutlu sorunlar devam etmektedir.

⁴⁵ "...Savurganlık, Türkiye ekonomisinin özellikle 1990-2000 arasındaki dönemine damgasını vurdu. En büyük savurganlık, hükümetlerin ekonominin hızlı büyüme potansiyelini kısa vadeli politik çıkarlar uğruna frenlemesi oldu... Ülkemizde her 8 memura bir lojman, her 70 memura bir otomobil düşmekte...1990-2000 döneminde ekonominin bazı alanlarındaki savurganlığın yol açtığı toplam zarar ve kayıplar (ekonomi yönetimlerinin hataları nedeni ile fazladan ödenen iç borç faizlerinin toplamı+iç borçlanma kısır döngüsünün anaparayı yükseltmesi sonucunda faiz ödemelerinde ortaya çıkan artış+politik risk ve ülke riski nedeniyle fazladan ödenen dış borç faizlerinin toplamı+tamamlanması geciken kamu yatırımlarında, yıpranma, bakım ve idame harcamaları toplamı+KİT'lerin ve özelleştirme kapsamındaki kuruluşların borçlanma gereksinimlerinin toplamı+ihale yolsuzluklarının tahmini asgari değeri+TMSF'nun yönetimindeki bankaların toplam zararı+kamu bankalarının görev zararı+birliklere düşük faizli kredi nedeniyle Ziraat Bankası'nın ve Hazinesin zararı+yurtdışı temsilciliklerinin fazla kadroları için yapılan harcamalar+lojmanların memurlara uygun şartlarla satışı durumunda tasarruf edilecek, bakım, yıpranma ve sigorta masrafları+motorlu araç savurganlığında tasarruf edilebilecek akaryakıt ve tamir-bakım harcamaları)=195.2 milyar dolar... TOBB, **Savurganlık Ekonomisi Araştırması Raporu**,

< <http://www.tobb.org.tr/anket/savurganlik.doc> > (26.08.2003). 1998 yılı itibariyle, 5 bin 556 adet yarım kalmış devlet yatırımlarına harcanan para 130 milyar dolardı. Bunların tamamlanabilmesi için 335 milyar dolar kaynak gerekmektedir. Bazı yarım kalmış devlet yatırımlarının mevcut durumda ancak 100 yıl sonra tamamlanabilecektir.

F- Devletin Borç Tuzacağına Düşmesi

Ülkemizde, yüksek borç stoku, borç sarmalı sorunu ekonomik büyüme üzerinde olumsuz etki yaratmaktadır. Kamu kesimi borçlanma gereksinimi ortalama olarak GSMH’nın % 10-12 oranlarında yüksek düzeyde olması, enflasyonu körüklediği gibi, faiz hadlerinin yükselmesine yol açmakta ve gelir dağılımını bozmaktadır. Aşırı borç yükü reel kamu harcamalarını azaltmakta ve devletin etkinliğini önemli derecede sınırlamaktadır⁴⁶. 2003 Bütçesi verilerine göre, bütçedeki faiz yükü toplam vergi gelirlerinin % 76’sına, bütçe toplamının ise % 45’ine karşılık gelmektedir.

⁴⁶ Türkiye, Brezilya ve Çin’in ardından 1995-2001 döneminde **dış borcu en fazla artan 3’üncü ülke** ve Dünya Bankası sınıflandırmasına göre “ılımlı borçlu ülkeler” arasında yer almaktadır (The World Bank, Global Development Finance Striving For Stability in Development Finance, 2003, s.192). Son 10 yılda ortaya çıkan bütçe açıkları Türk ekonomisini ve sosyal hayatını önemli ölçüde etkiler hale gelmiştir. 2001 ve 2002 yılı bütçelerinde, en önemli finansman kaynağı olan vergi gelirlerinin tamamının, faiz ödemelerini karşılayamıyor olması olayın önemini tüm açıklığıyla ortaya koymaktadır. Faiz ödemeleri/Vergi Gelirleri oranı 2000 yılında % 77.1, 2001’de % 103.3, 2002’de % 87’dir. Giderek artan borçlar büyük faiz yükleri oluştururken, faizlerin ödenmesi için borçlanmaya gidilmesiyle faizin borçla ödendiği “borç sarmalı” na girilmiştir. 1993-2002 döneminde toplam 211.4 milyar dolar iç ve dış borç faizi ödenmiştir. **1990 yılında vergi gelirlerinin % 32’si faiz ödemesine ayrılırken bu oran 1999’da % 72’ye yükselmiştir.** Reel olarak % 15-25 arasında net faiz ödenmektedir. 1980-2002 döneminde İç Borç Stoku/GSMH oranları % 12.4 ile % 68.1; Dış Borç Stoku/GSMH oranları ise % 19.3 ile % 78.3 arasında değişmiştir. 2004 yılı Bütçe Kanun Tasarısına göre, devletin 1 günde 181 trilyon faiz ödemesi planlanmaktadır. **Bütçede önemli bir paya sahip olan faiz ödenekleri yatırım ödeneklerini adeta bütçeden kovmaktadır.** Bir başka deyişle, ertelenmesi veya çözüm bulunması siyasilerce mümkün görünmeyen faiz giderlerine yer açabilmek için **bütçe, yatırımcı kimliğinden tamamen arındırılmaktadır.** Bütçenin faiz dışı dengesinin fazla verebilmesi (dolayısıyla faiz ödemelerine daha fazla kaynak aktarılabilmesi) için, reel harcamaların kısılması gerekmektedir. Dolayısıyla, yarım kalmış yollar, onarılamayan yollar, içme suyu/sulama suyu tamamlanamamış köyler ve tarım alanları, enerji yatırımları eksiklikleri gibi birçok sorunlar ortadadır. Kamu finansman açıklarının kısa dönemli yüksek faizli borçlarla finanse edilmesi sonucunda daha büyük açıklara yol açılmış, **devlet bütçesi giderek persone! maaşı ile iç borç faizi ödeyen bir mekanizmaya dönüşmüştür.**

Türkiye ekonomisinin en kırılgan ve en sorunlu yönünü oluşturan borç stokunun kritik düzeylere yükselmesinde batık bankalar ve kamu bankalarından kaynaklanan 77 milyar dolarlık yük etkili olmuştur. Bu ek yük olmasaydı 2003 yılı sonu itibariyle, kamu kesiminin toplam iç ve dış borç stoku 202.7 milyar dolar yerine 144.4 milyar dolar olacaktı. Bankacılık krizi nedeniyle doğan borçların kamunun toplam iç ve dış borç stoku içerisindeki payı yüzde 28.8 düzeyindedir.

G- Aşırı Vergi Yüğü

OECD verilerine göre Türkiye, OECD ülkeleri içinde 1985-2001 döneminde ekonominin vergi yükünü en çok artıran ülke konumdadır. Vergi gelirlerinin milli gelire oranı 1985 yılında % 15.4 iken 2001'de % 35.8' çıkmıştır. Sosyal güvenlik primleri gibi para-fiskal gelirler dahil, Türk ekonomisinin vergi yükü 2001 yılında % 36'ya çıkarak Kanada, Avustralya, ABD, İrlanda ve Japonya gibi zengin ülkeleri geride bırakmış ve vergi yükünün yüksek olarak anıldığı Almanya ile aynı düzeye gelmiştir. Ayrıca, kayıtdışının ek yükü dahil edildiğinde, 2002 yılında kayıtlı ekonominin gerçek vergi yükünün milli gelirin % 51'ine ulaştığı hesaplanmaktadır (TİSK, 2003:48).

Dünyanın belli başlı ülkelerini, kurumlar, gelir, katma değer ve servet vergileri ile, işçi ve işverenlerin ödedikleri sosyal sigorta primleri esas alarak geliştirilen "Vergi Yüğü Sefalet Endeksi (The Misery Index)" ne göre *Türkiye vergi cennetleri ile cehenemleri açısından yapılan sıralamada, ortalarda yer almakla birlikte, cennetten çok cehenneme yakın olduğu ifade edilmektedir.* 47 ülkenin dahil edildiği değerlendirmede Hong Kong, Kıbrıs Rum kesimi, Hindistan, Endonezya, Tayvan, Tayland ve Güney Afrika 85 puanın altında kalarak "vergi cenneti" sınıfına girmektedir. Fransa, Belçika, İsveç, İtalya ve Çin ise 145 puanın üstüne çıkarak "vergi cehenemleri" ara-

sındadır. Türkiye sıralamada 124.5 puanla cehennemlere 20, cennetlere ise 27 sıra uzaklıkta bulunmaktadır. **Vergi Sefalet Endeksi” ticari rekabet açısından önem taşımakta olup, endeksin ağırlığı en fazla, istihdam ve servetin kaynağında bulunan girişimciler tarafından hissedilmektedir** (Forbes Global, “The Misery Index: Charts”, <<http://www.forbes.com/global/2003/0526/030chart.html>>, 05.26.03).

H- Kamu Hizmetlerinin Kalite Düzeyinin Düşüklüğü

En önemli olgulardan birisi, çöken temel kamu hizmetlerinin kalitesinin ve verimliliğinin yükseltilmesidir. **Eğitim, sağlık, güvenlik, adalet başta olmak üzere ülkemizde temel kamu hizmetlerindeki çöküşünü⁴⁷ geriye çevirmek gerekiyor. Fiyatlar yoluyla sunulan elektrik, su, telefon, doğal gaz gibi temel kamusal mallarının fiyatları dünya fiyatları ile kıyaslandığında yüksek, sunumunda ise ka-**

⁴⁷...Örnek olarak, 1994’te kamunun elindeki bitmemiş toplam proje stokunun tamamlanma süresi 6 yıl iken, 1995-1999 arasındaki 5 yılda hesapsız, plansız 3500 projenin eklenmesiyle 150 milyar dolara ve 5321 adede çıkarılan proje stokunun tamamlanma süresi projesine göre 10-20 yıla çıkmıştır. Bu bozulma özel sektörün verimliliğini ve de rekabet gücünü azalttığı gibi, devlete vergi olarak dönüşüm sürecini de uzatmıştır (Yavuz CANEVİ, “Etkin Devlete Doğru”, Dünya, 17 Aralık 2001, s.9).

⁴⁸ 2003 İnsani Gelişme Raporu’na göre, 175 ülke arasında Türkiye, 2002 yılında bulunduğu 85’inci sıradan 96’ncı sıraya gerilemiş, nüfusun yüzde 2’si (14 milyon kişi) günde 1 dolarla, yüzde 10.3’ü (7.2 milyon kişi) günde 2 dolarla geçinmektedir.

Kamu harcamalarından eğitime ayrılan pay 1998-2001 yılları arasında yüzde 3.5, sağlığa ayrılan pay yüzde 3.6, askeri harcamaların payı yüzde 4.9 düzeyinde oluşurken, borç ödemelerinin payı yüzde 15.2’ye ulaşmıştır.

Gelişmiş ülkeler genellikle eğitime yurtiçi hasılanın aşağı yukarı % 6’sını tahsis ederken, Türkiye’de 1990’lı yıllarda % 2.2 olan bu oran 2001 yılında % 3.5’e yükselmiştir. 15 yaşından genç olanların nüfusun % 31’ini oluşturduğu Türkiye için bunun nispetin yetersiz olduğu görünen bir gerçektir. Sağlık harcamalarının GSMH’ya oranı gelişmiş ülkelerde ortalama % 6, Türkiye’de % 3.6, Yunanistan’da 4.6’dır. Ancak Yunanistan’da kişi başına sağlık için yılda 1349 dolar iken, Türkiye’de bu rakam 315 dolardır. Yüz bin kişiye düşen hekim sayısı Yunanistan’da 392 iken Türkiye’de 127’dir.

litesi düşüktür. Çöken temel kamu hizmetleri⁴⁸ Türkiye’yi karamsar, umutsuz, gelecek korkusu yaşatan, hoşgörüsüz, kendine ve birbirine güvensiz, mutsuz insanlar ülkesine dönüştürdü/dönüştürmektedir. Konunun bir yönü örgütlenme ve yönetim anlayışı ile ilgili, fakat asıl çelişki temel makroekonomik verilerden kaynaklanan kısıtlar ile uygulanan programların bu çöküşü durdurmak ve dönüşümü sağlamak konusunda bir şey söylememesinden kaynaklanıyor.

I- Teknoloji Sorunu

Bilgi ve iletişim teknolojisindeki hızlı değişimler, insanlığa yepyeni dünyalar hazırlamaktadır. Küreselleşme, dünyada teknolojik değişim, uluslararası ticaretin artışı, iletişimin hızlanması, rekabetin dünya ölçüsünde düşünülmesi gibi yapısal değişimleri ortaya çıkararak ülkeleri birbirine yakınlaştırırken, **küreselleşme pastasından pay alamayan ülkeler arasında gelir açısından uçurum ve eşitsizlikler yaratmıştır.** Dünyanın yeni haritası, “teknolojiyi üreten”, “tek-

Askeri harcamalar, AB ülkelerinde genellikle GSYH’nin % 1.5 ile % 3’ü arasında değişirken, bu oran Yunanistan’da % 4.5. Türkiye’de % 4.9’dur. Kıbrıs ve Ege sorunları çözümlenirse Yunanistan askeri harcamalarını önemli miktarda kısabilecektir. Bizim ise görünebilir bir istikbalde savunma harcamalarında kapsamlı bir indirim yapmamız olasılığı zayıftır. Fakat Türkiye için kamu harcamaları öncelikleri tablosundaki en kaygı veren rakam toplam borç servisine ilişkindir. Borç ana para ve faiz ödemeleri GSYH’nin % 15’idir. Bizden daha kötü durumda gözükene sadece iki ülke % 17.5 ile Tayland ve % 19.7 ile Angola’dır. Türkiye’nin insani gelişme kriterleri açısından içinde bulunduğu durumun çok geniş ölçüde kötü yönetiminden kaynaklanmaktadır. Özellikle dış borçlanma, sürekli enflasyon, önceliklerin doğru saptanmaması, eğitime, sağlığa ve altyapıya az kaynak ayrılması, çevrenin yozlaşmasına kayıtsız kalınması affedilemeyecek hatalar olmuştur. Türkiye’nin İnsani Gelişme Endeksi’nin AB’ye aday bütün ülkelerden, Sovyetler Birliği’nden kopan ülkelerin birçoğundan ve hatta Balkan ülkelerinden daha geri olması, üzerinde durulması gereken ciddi bir durumdur. Bknz. UNDP, **Human Development Report 2003 Millennium Development Goals: A Compact Among Nations to and Human Poverty**, <http://www.undp.org/hdr2003/> (18.08.2003).

nolojiyi taklit eden “ ve “teknolojiden dışlanmış” olan ülkeler olarak şekillendiriliyor. Dünya ülkeleri arasındaki yeni ayırım, teknolojiye göre oluşuyor. Dünyanın nüfusunun % 15’i neredeyse dünyadaki teknolojik yenilikleri sağlıyor. Dünya nüfusunun yarısı, bu teknolojileri üretim ve tüketim için kullanıyor. Dünya nüfusunun üçte birini oluşturan geriye kalan kesimin ise teknolojiyle hiçbir ilişkisi yok; ne evinde teknoloji geliştiriyor ne de dışarıda üretilen teknolojileri getirebiliyor⁴⁹. Maalesef, Türkiye de bu ikinci grup ülkelerin arasında yer almakta olup; bu durum, Türkiye ekonomisinin uzun dönemde sağlıklı büyümesi için gerekli teknolojik dönüşümü sağlamaktan uzak görünmektedir.

İ- Adaletsizlik

Ülkemizde toplumsal etik yok olmakta, devlet işlevsizleşmekte, *yargı sisteminde halkın kendisini yasaların himayesinde görmemesi sonucu hukuksuzluk sendromu yaşanmakta bu durum karşısında mevcut hukuk sisteminin genel yapısı ve işleyişi ya da işletilememesi de yerli ve yabancı yatırımcılar için ciddi sorunlar yaratmaktadır*. Türkiye’de adaletin yavaş ve genelde güçlünden yana işlediği konusunda toplumun geniş kesimlerinde yaygın olan bir kanı oluşmuştur. Son yıllarda sık sık ortaya atılan ve medyanın da yardımıyla toplumda haklı ve heyecan yaratan yolsuzluk iddialarının, pek az istisnaıyla beraatla sonuçlanması toplumun yargı sistemine güveni sarsmaktadır. *Herkesin yaptığıın yanına kar kalacağını inancının toplumun geniş kesimlerinde kök salması radikal alternatifler arayışını teşvik ederek uzun vadede demokratik rejime karşı bir tehdit oluşturabilir*. Bunu önlemenin tek yolu toplumun adalet ve temiz po-

⁴⁹ Jeffrey SACHS, “A New Map of The World”, Economist, Jun 24th 2000, s.23.

litika özleminin sistem içi reformlarla en kısa sürede tatmin edilmesidir. Toplumun acil bir yargı reformuna ihtiyacı vardır. Yargılamada çabuklu, basitlik ve açıklık sağlamak reformun ana hedefi olmalıdır. Kamu vicdanını ciddi şekilde yaralayan, adalet sistemine karşı güveni sarsan her türlü yolsuzluk, Cumhuriyet rejimine karşı işlenen iddiaların genelde mahkumiyete yol açmayışı ise adalet sistemimizin günümüz koşullarına yanıt verememesindedir (Özbudun,1994). Yaşama ve yürütme organlarının yasalar karşısında tam olarak sorumlu olmalarının sağlanması ve anayasal koşulların yorumlanması/uygulanması için bağımsız, süratli işleyen bir yargı şarttır. ***Zira geciken adalet bir nevi adaletsizlik olduğu gibi, yeni hak arama yolları ve buna koşut olarak özel hak arama şirket(çete)lerinin gelişmesine neden olabilmektedir. Türkiye organize suç örgütleri tarafından dört bir yandan sarılmış durumdadır. Milliyet (2002)'in haberine göre mafyanın girmediği sektör kalmamıştır: arazi, çek-senet, oto-park, organ, çocuk ve ihale mafyası.***

J- Güçlü Sivil Toplum Eksikliği

Sivil toplum kuruluşlarının gelişmişliği reformlar açısından belirleyici bir özelliktir. Devleti yönetenler, halkı, sivil toplum kuruluşlarını içlerine sindiremediği sürece vatandaşla devletin arasındaki mesafeyi kısaltmak mümkün değildir. Bu gerçeği dikkate almaksızın, herhangi bir alanda, herhangi bir zamanda, “reform” adı altında yapılacak herhangi bir girişim toplumun muasır medeniyetler düzeyine taşınması yolunda bir katkı sağlamaz (Tesev, 2001). ***Uygulanan politikaların kaçınılmaz sonucu olarak devlet, toplumu giderek daha fazla denetler hale gelmiştir.*** Bunun sonucunda toplum, devletin kendisine biçtiği, ama gelişmesi için elverişli olmayan bir kalıba girmeye zorlanmakta, fiziki olarak zayıflamakta ve devlet ile toplum arasındaki uyumsuzluk derinleşmektedir (Eczacıbaşı,1997).

Çoğulcu demokrasinin sağlıklı işlemesi için örgütlü toplum gerekir. Ülkemizde demokrasinin yerleşip, daha da kökleşmesi için örgütlenme ve gönüllü kuruluşlar büyük önem taşımaktadır. **Ülkemizde devlet-sivil toplum dengesi, devlet lehine çok fazlasıyla bozulmuştur.** Üçüncü sektörün kısa zamanda yeni sorumluluklar kabul etmesi için gerekli kapasite ve sorumluluğunun artırılması gereklidir. Özellikle kamusal sosyal refah hizmetlerinin büyük çaplı yeniden örgütlenme süreçleri sırasında, vatandaşların refah hizmetlerinin ortak üreticileri olarak katılımını kolaylaştırmak amacıyla gerekli yapılar oluşturulmalıdır. Gönüllü kuruluşların artması ve mevcutların faaliyetlerinin genişlemesi demokrasinin sağlamlaşmasını güçlendirecektir.

K- Yerelleşememe

Günümüzde hızla kentleşen ve küreselleşen dünyada, yeni değişim dinamikleri yönetimde merkeziyetçi yapıdan uzaklaşmayı ve yerelleşmeyi ön plana çıkarmaktadır. Kentleşme ve küreselleşme süreçlerine paralel olarak yerellik, tüm dünyada yerel yönetimlerin, yerel hizmetlerin yaşamsal rolünün önemini artırmaktadır. Günümüzde hızlı kentsel büyüme süreci ve kent nüfusunun karmaşıklaşması yerel hizmetlere yönelik talepte büyük bir artış ile çeşitlenmeyi de beraberinde getirmektedir. Ülkemizde bir türlü rayına oturtulamayan, hızlandırılmayan demokratikleşme sürecinin gelişmesi için, yönetim yapımızın aşırı merkeziyetçilikten kurtarılması, çağdaş, özerk ve demokratik yerel yönetim anlayışının hayata geçirilmesi gereği vardır.

L- Finans Sektörünün Reel Sektöre Desteğinin Yetersizliği

Türkiye’de firmaların gerek işletme kredisi gibi kısa dönemli gerekse yatırım kredisi gibi uzun dönemli gereksinimlerini karşılayabilecekleri para ve sermaye piyasaları asli işlevlerini yerine getirmek-

ten uzak bulunmaktadır. Türk mali sektörünün finansal derinliği yetersizdir⁵⁰.

Bankaların reel sektörü “fonlama mekanizması” işlevsiz hale gelmiş görünmektedir. Bankacılık sistemi mevduat olarak topladığı fonların giderek daha fazla bir bölümünü Hazine’ye borç verir hale gelmiştir. Bankacılık sistemindeki kaynakları emen Hazine, son yıllarda, bankacılık dışı kesimden topladığı paralarla da bankaların en büyük rakibi haline gelmiştir. *Türkiye’de bankacılık sektörü son yıllarda, ekonomik kalkınmayı finanse etmek yerine, devlete borç veren “mültezim bankacılığına”, “bono bankacılığına” dönüşmüştür.* Banka aktiflerinde likit değerlerin payı azalırken, krediler ve menkul kıymetlerin payı artmıştır. Bu da bankaları hazinenin acentası durumuna getirmiştir. 2002 yılı sonunda mevduatın % 62.3’ü devlete borç verilirken bu oran 2003 yılı sonunda % 64.7’ye çıkmıştır. 2003 yılında 150 milyar dolarlık banka aktiflerinde menkul değerler cüzdanı 66 milyar dolar (% 44), krediler 41 milyar dolar (% 27), duran varlıklar 13 milyar dolar (% 9), likit değerler 20 milyar dolar (%14)’lük paya sahiptir. Menkul değerler cüzdanının sürekli artış, reel faizden ve yüksek iç borçlanmadan kaynaklanmaktadır.

Bankalar toplanan mevduatın 2000 yılında % 42.1’ini krediye dönüştürürken, bu oran 2001’de % 30.7 ve 2002 yılı sonunda da % 25’e gerilemiştir. Nisan 2003 sonu itibarıyla mevduat bankaları, top-

⁵⁰ 2002 yılı sonu itibarıyla, Türk mali sektörünün rakamsal büyüklüğü 200 milyar dolar civarındadır. Mali sektör içinde en büyük pay, bankacılık sektörüne ait olup (2003 kasım ayı sonu itibarıyla bankacılık sektörünün ekonomik büyüklüğü 163.9 milyar dolar) bu sektörde, toplam varlıkların % 32’si 3 büyük kamu bankasındadır. 4 büyük özel bankanın toplam varlıklar içindeki payı ise, % 41’dir. Küçük 30 bankanın toplam varlıklarının, bankacılık sektörü varlıklarının sadece % 3’üdür. Yabancı bankaların toplam bankacılık sektörü içindeki varlık payları sadece % 5’tir. Bu oran Avrupa Birliği’nde % 54’tür. Bu veriler, mali sektörümüzün hâlâ çok küçük olduğunu, toparlanmanın başladığını ama sürdürülmesi gerektiğini, sektörde kırılganlığın devam ettiğini göstermektedir.

ladıkları her 100 liralık mevduatın 67 lirasını borç olarak Hazine’ye vermişlerdir. Mevduatın krediye dönüşümü ise yüzde 28.8’dir (Maliye Bakanlığı, Yıllık Ekonomik Rapor-2003, s.125). Ekonominin temel unsurlarından biri olan ve halkın elindeki atıl fonları kredi yoluyla yatırıma dönüştürmede temel işlev gören bankacılık sektörünün sağlıklı bir yapıya sahip olmasının ekonomimizin geleceği açısından ne kadar önemli bir yere sahip olduğu açıktır. Ayrıca, tüm bankacılık sektörümüzün toplam aktifleri Avrupa’daki bir orta ölçekli bankanın aktif toplamından oldukça küçüktür.

M- Şirketlerin Kurumsallaşma Düzeyinin Düşüklüğü

Halka açık anonim şirketler başta olmak üzere büyük şirketler genellikle uluslararası kurumlarca belirlenen ve bir çok ülkenin iç hukukuna uyumlulaştırmaya çalıştığı kurumsal yönetim ilkelerine (corporate governance) göre⁵¹ faaliyet göstermemektedirler.⁵² Aile

⁵¹ 10 yıl vergisini düzenli ödeyen, naylon faturaya adı karışmamış, yapılan denetimlerden sorunsuz çıkmış, vergi dairelerinde rüşvet gibi etik olmayan eylemlerde bulunmamış, ortaklarının da olumlu tespitleri bulunan şirketlere çok önemli kişi (VIP) uygulamasına geçmek için İstanbul Defterdarlığı’nın toplam 973 bin mükellefin bulunduğu İstanbul’da yaptığı bir araştırmada, dürüst mükellef oranının 3 binde 1 ve vergisini düzenli ödeyen ve adı hiçbir mali olumsuzluğu karışmamış şirket sayısının 323 olduğu belirtilmektedir (Milliyet Gazetesi, “973 bin mükellefi taradılar dürüst 323 şirket buldular”, <<http://www.milliyet.com.tr/2003/08/10/ekonomi/eko08.html>>) (10.08.2003).

4 milyonu aşkın işletmenin bulunduğu tarım sektörünün % 40’ı kayıtdışı, tarımda 3 işlemden ikisinin kaydı bulunmamaktadır (Dünya Gazetesi, “4 milyonu aşkın işletmenin bulunduğu sektörün yüzde 40’ı kayıtdışı”, <www.dunyagazetesi.com.tr/news_display_prn.asp> (1.12.2003).

Özel sektörün etkin olmadığı bir ülkede kamu sektörünün de iyi bir performans göstermesi beklenemez. Örneğin Temmuz 2002’de Amerika Birleşik Devletleri’nde Enron, Citigroup ve JP Morgan gibi büyük ölçekli bankaların şeffaflık eksikliğinden kaynaklanan skandalları sonucunda Wall Street 5 yıl öncesi durumuna gerilemiş, İMKB dahil dünyadaki tüm borsalar bu durumdan olumsuz etkilenmiş, başta ABD’de olmak üzere bankacılık ve sigorta şirketleri olmak üzere tüm hisse senetlerinde büyük düşüşler yaşanmıştır. Görüldüğü gibi, Özel kesim şirketlerinin de şeffaflık, açıklık, hesap verebilirlik, adillik, sorumluluk ve denetimde bağımsızlığın sağlanması gibi unsurlarla yönetilmediği bir ortamda, şirket bilançolarının gerçek durumu yansıtmaması beklenemez. Dolayısıyla kamu kesimi kadar özel kesimin yukarıda saydığımız şeffaflık ilkeleri etrafında yeniden yapılandırılması gerekmektedir.

şirketlerinin yaklaşık % 50'sinin, ikinci nesilden itibaren faaliyetine son verdiği özel sektör şirketlerinin yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Bir milyar lira sermaye ile 10 trilyon lira ciro gösterip aslında 50 trilyon lira ciro yapmakla güvenilir bir muhasebe standardı ve şeffaflığı oluşturmak olanaksızdır. Yabancı yatırımcıların yatırım kararı alırken ülkenin ekonomik durumundan sonra ortağın kurumsallaşma durumuna baktığı unutulmamalıdır. Türkiye'de mali şeffaflığın sağlanması, bir dizi reformu gerektirmektedir. Ancak bu reform sürecini, kamu sektörüyle sınırlı tutmak, değişimi sadece kamudan beklemek doğru bir yaklaşım değildir.

N- Verimsizlik

Türkiye'nin hızla artan nüfusuna iş bulabilme ve yaratabilme kaygısı verimlilik artışlarını⁵³ ikinci plana itmiştir. Otuz yıldır yaşanan yüksek enflasyon verimlilik konusundaki zayıflığımızı adeta gizlemiştir. Özellikle kamu yatırımlarında verimlilik öncelikli bir ölçüt

⁵² İSO'nun Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu Araştırması'nda (2002) yapılan İSO-500'de toplam satışlarda ilk sıradaki Tüpraş'ın ABD Fortune 500 karşılaştırmasında 500'de 326. sıradadır. 2002 yılında Türkiye GSYİH'si ABD GSYİH'sinin yüzde 1.7'i düzeyindedir. İSO 500 büyük sıralamasında ilk sırada yer alan Tüpraş'ın GSYİH içindeki payı yüzde 2.81 iken, Fortune 500'ün ilk sırasında bulunan Wal-Mart Stores'un ABD GSYİH içindeki payı yüzde 2.37'dir. 500 büyük işletmenin toplam satışları ise ABD 500'ün ilk sırasındaki Wal-Mart Stores'un satışlarının yüzde 27.17'sine ulaşabildi. Tüpraş'ın satışlarının Wal-Mart Stores'un satışları içindeki payı da sadece yüzde 2.07'de kaldı (Milliyet, "Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu 2002 Raporu, <<http://www.hurriyetim.com.tr/haber/0,,sid~4@tarikh~2003-07-24-m@nvid~294139,00.asp>>). Ülkemizdeki en büyük 250 şirketin 2002 satış cirosu 9.7 milyar EURO, Koç Holding'inkine eşit durumdadır (Finansal Forum, "250 Anadolu Kapları Ancak Bir KOÇ Ediyor", Finansal Forum, 24 Ekim 2003, s.1).

⁵³ Ekonomik dengelerin iyileştirilmesi ve iyileşmenin kalıcılığını sağlayacak en önemli parametrelerden birisi sanayi üretimindeki verimlilik artışlarıdır. Üretimde verimlilik, hatta üretimde esneklik, yani gerektiğinde maliyetsiz biçimde üretim miktarını değiştirebilmek, gelişmenin, kalkınmanın temelinde yatan önemli bir olgudur. Japonya'nın kalkınmasında çok önemli bir rol oynayan verimlilik daha sonra Amerikan ekonomisine de dinamizm kattığı unutulmamalıdır.

olmaktan çıkmış, iş yaratma daha önemli bir parametre olmuştur. Aynı dürtüyle, her şeyi teşvik etmeye çalışarak hiçbir şeyi teşvik edemeyen devletin teşvik mekanizması özel sektör yatırımlarının da verimlilik önceliğine göre yapılmasını bir ölçüde engellemiştir. Enflasyonun düşmesinin ve düşük düzeylerde kalmasının önündeki en büyük risk kamu sektöründeki verimsizliktir. Kamuda verimliliğin kalıcı bir biçimde artırılmaması fiyat dinamiklerini olumsuz etkilemektedir. Harcamalardaki verimsizlik ise daha yüksek vergi gelirlerine olan ihtiyacı artırmaktadır. Vergi toplanmasından, harcamalara, üretilen mal ve hizmetlerin mümkün olan en düşük maliyetlerde üretilmesine kadar kamudaki verimlilik artışı önümüzdeki dönemdeki makro ekonomik dengelerin nasıl oluşacağı konusunda anahtar rolü oynayacaktır.

II- EKONOMİK GELİŞME İÇİN DEVLETİN ETKİNLİĞİNİ ARTIRMAYA YÖNELİK YAPISAL DEĞİŞİMİ SAĞLAYICI ÖNERİLER

Küresel sosyo-ekonomik sorunlarla mücadelenin çok kısa dönemde sonuç getirmeyeceği, çözümlerin ise mucizevi atılımlarla gerçekleşmeyeceği bir gerçektir. O halde *devletlerin, özel sermayenin, uluslararası kurumların ne yapmaları gerekir? Ekonomik gelişme için yatırımlar nasıl artırılabilir? Sorunlar biliniyor; peki çözümler nedir? Burada mucizevi olmayan çözüm; ekonomik gelişmedir. Belki de en önemlisi ekonomik gelişmeyle eş anlı olarak adil paylaşımın da sağlanmasıdır. Ancak tek başına ekonomik gelişme mevcut işsizlere, her yıl işgücü piyasasına katılan genç işsizlerin istihdamına yeterli olamamaktadır. Artık, sürdürülebilir, istikrarlı bir ekonomik gelişme için, her yönüyle etkin bir devletin oluşturulması öncelikli ve önemlidir.*

Bugün Türkiye ekonomisi, yıllardır izlenen yanlış ve eksik politikaların sonucu olarak üretemeyen, ürettiğinden yeterli verim el-

de edemeyen, üretiminden daha fazlasını tüketen bu nedenle borçluluğu git gide artan, sık sık mali krizler yaşayan ve bu krizlerden büyük refah kayıplarına uğrayan bir görünüm sergilemektedir. Türkiye, 1990'ların sonundan başlayarak yaklaşık 2020'ye kadar, "üretken kesim" denilen 20-54 yaş kesiminin, nüfusunun büyük bir çoğunluğunu oluşturacağı bir döneme girmiş bulunmaktadır. Üretkenliği düşük, gelir getirmekten ziyade gelir ve yoksulluğu paylaştıran sektörlerde çalışan, kayıt dışına yönelen yapay 24 milyonluk istihdam yapımız, görünür ve görülemez eksik istihdamkilerden, gizli işsizlerden oluşmaktadır⁵⁴. Hemen hemen her yıl yaklaşık 700.000 genç, işgücü piyasasına iş talebiyle girmektedir. Bu durum karşısında, yeni işletmelerin kurulması ve geliştirilmesi için uygun bir yatırım ortamının oluşturulması son derecede önemlidir. *Ek istihdam sağlanmasında kişi başına maliyetinin ortalama 35 bin dolar olduğu dikkate alındığında her yıl işgücüne katılacak genç nüfusa iş yaratabilmek için, 25 milyar dolarlık yeni yatırıma ihtiyaç vardır.* Yurtiçi yatırımların 2001'de 50 milyar dolar, 2002'de de 32.3 milyar dolar olduğu⁵⁵, kamu yatırım harcamalarının giderek azaldığı⁵⁶ bir du-

⁵⁴ 2003 yılı sonu itibariyle ülkemizde, açık işsiz olarak 2.4 milyon, düzenli ve yeterli işi olmayan 3 milyon, kayıtdışı işçi olarak da 3.4 milyon kişi vardır. Bu bilgilere göre, Türkiye'de işsizlerle düzgün işi olmayan ücretlilerin sayısı 9 milyona ulaşmaktadır. 2003 yılında bir işçiye düzgün bir iş sağlamanın ortalama yatırım maliyeti 99 milyar TL olduğu dikkate alındığında, **ekonomimizin topluma "düzgün iş" sağlayabilmesi için 891 katrilyonluk yatırıma (milli gelirimizin yaklaşık 3.5 katı) ihtiyacı vardır...**Avrupa Birliği'nde toplam istihdamın % 3.1, ABD'de % 2.6'sı tarım kesiminde çalışırken, bu oran ülkemizde % 41.4'tür. Bu oranla **Türkiye, tarım kesiminin istihdamdaki ağırlığı bakımından Çin'den sonra dünya ikincisidir...**Ülkemizde her 3 kadından 2'si işgücü dışındadır (TİSK, 2003:36-40).

⁵⁵ 1980 yılından önce ticarete konu olan özel kesim yatırımlarının GSMH içindeki payı 1971-1976 arası % 7.9; 1977-1979 arası % 6.9 civarındadır. Bu oran 1980 yılında % 5'e düşmüş, izleyen 15 yıl aynı düzeyde kalmış ve 1993 yılından itibaren % 6'ya yükselmiş, 1999-2000 ekonomik kriz yıllarında ise yine % 5'e gerilemiştir.

rumda “özel sektör yatırımları” ve özellikle de “yabancı sermaye yatırımları” önem kazanmaktadır. Maalesef Türkiye hala yerli yatırımcısını yeterince teşvik edemeyen, yabancı yatırımcıyı ise cezp edemeyen bir ülke konumundadır. Ülkemizin yatırım kapasitesi yeterli olmadığı gibi, toplam tasarruflar⁵⁷ da bu kapasiteyi destekleyebilecek düzeyde gelişmemiştir.

Türkiye ekonomisinin yeni bir yapısal değişim sürecine sokulmaması sonucu, toplumun üretken kesimlerinin geri plana atılarak rantîye kesiminin ön plana çıkarılması, sermaye birikiminin toplumun üretken olmayan kesimlerinde yoğunlaşması, özel sektörün yapısını büyük ölçüde devletin sağladığı rantların belirlemesi, yatırım programlarında ve sektör tercihlerindeki çarpıklıklar gibi sorunlar kalıcılaşmıştır. Bu durum, toplumumuza giderek ağırlaşan bir maliyet yüklemekte, toplumsal refah düzeyi düşmekte, sosyal gerilemeler artmakta ve politik olarak toplumumuz da farklı kutuplara ayrılmaktadır. Ayrıca Avrupa Gümrük Birliği’ne geçiş ile birlikte

⁵⁶ **Kamu yatırımları aşırı daralmış, konsolide bütçe yatırım ödeneklerinin oranı son 25 yıllık dönemde yaklaşık beşte birine inmiştir.** 1986’da % 19.9 olan kamu yatırımlarının payı sürekli azalarak 1995’de % 5.4’e düşmüş, daha sonraki yıllarda küçük değişimler göstermekle birlikte, 2001 yılında dönemin en küçük oranı % 4.9 olarak gerçekleşmiştir.

⁵⁷ Üzerinde durulması gereken önemli bir konu, ülkemizde sermaye birikim ve tasarruf oranlarının özellikle son yıllarda ciddi ölçüde gerilemesidir. 1990-2000 döneminde % 22-26.5 aralığında değişen sermaye birikim oranı 2001’de % 18.6’ya, 2002’de ise % 16.4’e düşmüştür. 1989-1999 döneminde % 21-23 aralığında kalan tasarruf oranı ise 2000’de % 18.2’ye, 2001’de % 18.1’e, 2002’de ise % 15.6’ya gerilemiştir. Toplam Yatırım/GSMH oranları 1963’de 16.2, 1980’de % 21.8, 2000’de % 22.6, 2001’de % 18.4, 2002’de % 20.5 iken Toplam Tasarruf/GSMH oranları ise % 1963’de 15.1, 1980’de % 16.0, 2000’de % 18.1, 2001’de % 15.7, 2002’de % 17.6’dır (Maliye Bakanlığı, Yıllık Ekonomik Rapor-2003). **Bu oranlarla kısa dönemde Türkiye’ye gelişmiş ülkelerin özelliklerini kazandırmanın mümkün olmayacağı görülmektedir.**

Türkiye ekonomisi içinde yaşadığı makroekonomik dengesizlikler yanında ciddi bir uluslararası rekabet gücü ve yeniden yapılanma sorunlarını da yüklenmiş bulunmaktadır.

Ülkemizde yatırım-istihdam politikaları, kaynak yetersizliği nedeniyle etkin bir şekilde uygulanamamakta ve yüksek iç borçlanmayla gelen olumsuz faiz yükselişleri⁵⁸, iktisadi faaliyetleri üretkenlikten ziyade rant-arama yönündeki spekülatif davranış kalıplarına yönelmektedir. Belirsizlik ortamında yatırım teşviklerinin yatırımları uyarıcı bir motivasyon olma niteliği önemli ölçüde ortadan kalkmakta ve teşvikler üretken yatırımlar için cazip ve uyarıcı olmamaktadır. Ülkemizde “Kalkınmada Öncelikli Yöre” kavramının gerektirdiği uygulama geniş tutulduğundan teşvik kaynakları bu alan için yeterli olmadığı gibi, bölgede kurulan tesislerin “ileriye” ve “geriye” bağlantılarının zayıflığı nedeniyle de yatırım ve üretim faaliyetleri umulan sonuçları vermemiştir.

Ülke ekonomisinde etkin çalışmayan sektörlerinin çokluğu, ülke kaynaklarının boşa harcanmasına neden olmaktadır. Hangi sektörlerin başarılı, hangilerinin etkin çalışmadığını belirleyen çalışmaların eksikliği de ülke yatırımların uygunsuz/verimsiz alanlara kaymasına neden olmaktadır. Bu durum her türlü kaynağın öneminin gittikçe arttığı küresel rekabet düzeninde ülkenin başarıyı yakalama ve sürdürme şansını azaltmakta, rakip ülkeleri yakalamayı güçleştirmektedir.

Türkiye'nin 21.yüzyılda gerçekleştirmesi gereken değişimleri üç boyutta incelemek yerinde olacaktır. Global rekabet düzeninde re-

⁵⁸ Son yıllarda, kamunun para piyasasındaki ağırlığı, diğer bir deyişle mali kalabalıklaşma (crowding-out) oranı yüzde 70-90'lar düzeyinde gerçekleşmiştir. Bu durum, mevduat ve kredi faiz marjının çok yüksek olmasına yol açarak yatırım riskini artırmıştır.

kabet gücünü⁵⁹ arttırarak diğer ülkeler karşısında ayakta kalabilecek konuma gelebilmesi için ulusal, endüstri ve firma düzeylerinde atılımlar yapılması, bu alanlardaki aksaklıkların giderilip yeni ve güçlü başlangıçlara fırsat verilmesi gerekir.

A- Ulusal Boyutlu Öneriler

Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin hukuk sistemini, rant ekonomisini ve eş-dost kapitalizmini tartışmanın ötesinde sorgulamaya başlaması ülkemiz için yararlı sonuçlar ortaya çıkaracağı ümidi vermektedir. Artık, hukuk sistemini derinleştirmeden, ülkenin sorun çözme ve yönetebilirlik kapasitesini geliştirmeden, harcamaların yerindeliğini saydam bir biçimde denetlemeden, toplumsal bir uzlaşma sağlamadan kısaca etkin bir devlet inşa edilmeden yatırım-istihdam iklimi oluşturmanın mümkün olmadığı anlaşılmıştır.

⁵⁹ Institute for Management Development & World Economic Forum tarafından 49 ülkeyi kapsayan, ekonomik performans, devlet ve iş yönetiminin etkinliği, altyapı kriterleri açısından hazırlanan Dünya Rekabet Yıllığı'nda (World Competitiveness Yearbook-2002) Türkiye 46. sıradadır. Uluslararası Yönetim Geliştirme Enstitüsü'nün Dünya Rekabet Gücü 2003 Yıllığı'na göre, nüfusu 20 milyonun üstünde olan ülkelerin yer aldığı 30 ülkenin rekabet gücü sıralamasında, Türkiye 2001'de 20, 2002'de 23, 2003 yılında 25. sırada yer almaktadır.

Ayrıca, Dünya ekonomilerinin rekabet gücü açısından (siyasi istikrar, yolsuzluk ve suç oranı, düşük enflasyon oranı, gelişmiş eğitim sistemi ile güçlü iş etiği v.b. kriterler açısından) incelendiği, Dünya Ekonomik Forumu (WEF) tarafından yayınlanan 2003-2004 Küresel Rekabet Raporu'na göre, **100'den fazla ülke arasında Türkiye, bu yıl, ticari rekabet sıralamasında 54. sıradan 52. sıraya yükseldi.** Türkiye, Büyüme Rekabeti endeksinde ise geçen yılki 65. olan sırasını bu yıl da korudu. Orta ve uzun vadeli sürdürülebilir ekonomik büyüme açısından ülkelerin analiz edildiği bu endekste, makroekonomik çevre, kamu kurumlarının kalitesi ve teknoloji gibi unsurlar belirleyici rol oynuyor. Ticari Rekabet Endeksi'nde ise ekonomik verimlilik, ekonomik-ticari performans ve ticari çevrenin kalitesi gibi unsurlar önemli rol oynuyor(World Economic Forum, "Global Competitiveness Report 2003-2004", <<http://www.weforum.org/>>, (9.10.2003).

Devletin etkinliğindeki küçük iyileştirmelerin dahi yüksek yaşam standardı getirdiği bunun da, daha fazla reform ve kalkınmaya zemin hazırladığı gerçeği, önde gelen sanayileşmiş ülkelerde bile etkin bir devlet arayışını sürekli kılmaktadır. Başarılı ülkelerdeki uygulamaları (Örneğin; İrlanda Mucizesi*) hep birtakım finansman, vergi kolaylıkları sağlamaktan ibaretmiş gibi görülmemelidir.

1- Makroekonomik İstikrar

İstikrarlı yatırım artışı için makroekonomik istikrar her şeyden önceliklidir. Türkiye, sanayileşmeyi teşvik etmede, makroekonomik dengesizlikleri ve yatırımları engelleyen yapısal bozuklukları ortadan kaldırmalıdır. Türkiye için, üretim yapıp bunu ihracata yönlendirerek ve **minimum maliyetli döviz girdisi ve istihdam sağlaması, kendisi dışında 37 sektörü doğrudan etkilemesi, nitelikli işgücü talep etmesi nedeniyle** turizm⁶⁰ gibi döviz getirisi işlemlere yoğunlaşmaktan başka çözüm yolu yoktur.

Ekonominin güçlendirilmesi ve reel yatırımların artırılabilmesi için piyasaların finansal şoklardan arındırılması kaçınılmazdır. Özellikle iç ve dış spekülatif sermayenin ülkeyi bir tür “finans kumarhanesi” haline getirmesine engel olunmalıdır.

Sürdürülemez boyutlara varmış olan kamu borçlarına yol açan borç dinamiğinin ortadan kaldırılarak Türk ekonomisinin dış yardıma muhtaç olmayan bir yapıya kavuşturulması en öncelikli politika olarak belirlenmelidir.

* Bknz. İTO (2002), İrlanda Deneyimi, İstanbul: İTO Yayınları-5575.

⁶⁰ Turizmde birçok teşvik politikaları uygulamamıza karşın bazı mali fedakarlıklarda bulunmamız gerekmektedir. Örneğin; turizmde KDV Fransa’da yüzde 5.5, İtalya’da yüzde 10, Portekiz’de yüzde 5, Yunanistan’da yüzde 8 olmasına karşın Türkiye’de yüzde 18’dir (Bknz. IMD (2003), “World Competitiveness Yearbook”, <http://www02.imd.ch/wcy/>).

Endüstriyel yapının iyileştirilmesi, rekabet gücünün artırılması ve ekonomik büyümenin hızlandırılarak istihdam ve gelir düzeyinin yükseltilmesine yol açmak için önem vermemiz gereken konuların başında devletteki hantallığın ortadan kaldırılması gelmektedir. Etkin devletin tesis edilebilmesinde kamu yönetiminin her alanında rönesans hareketlerinin zaman kaybedilmeden başlatılması zorunludur. Her türlü kurumun yapısının analiz edilip, dünya şartlarına uyumlu politikaların zaman geçirmeden belirlenip, uygulanmaya konulduğu, kurumları arasında uyum ve desteğin sürekli arttığı esnek yapı bir devletin oluşması için yeniden yapılanmanın gerçekleşmesi, dünyada güçlü bir konuma gelebilmek için ön koşuldur.

2- Entegre Bölgesel Kalkınma Projeleri

Kısa vadeli siyasi güç arayışı içine girmek yerine, Türkiye’nin gelişme dinamiklerini iyi analiz ederek, yerel girişimcinin önünü açabilen, entegre bölgesel kalkınma projelerine destek verebilen, yeni cazibe merkezleri yaratabilen, sivil toplum örgütleriyle yakın ve üretken bir ilişki içine girebilen siyasi politikalar, gelişme potansiyelimizi ortaya çıkarırken, gelir dağılımının da iyileşmesine olanak sağlayacaktır.

Bölgesel kalkınmada lokomotif olacak, çok sayıda girişimcinin katılımıyla binlerce iş alanı açılacak, yöreyi bir cazibe merkezi haline getirecek, serbest bölge, organize sanayi bölgesi, turizm bölgesi gibi büyük çaplı entegre projeler geri kalmış bölgelerde işlerliğe konulmalıdır. Bu tür yatırımların gerçekleştirilmesine bölgesel ayrımcılık yapılmadan en uygun alanların bulunmasına çalışılmalıdır. “II.Marmara Bölgesi” mantığı içinde Mersin, Adana, İskenderun, Gaziantep, Kahramanmaraş, Kayseri, Malatya, Diyarbakır; Kafkasya ekonomik çekim bölgesi mantığı içinde “Erzurum-Kars-Trabzon” illerini kapsayan alanlarda 5-10 yıl gibi bir süre rant oluşturacak teşvik araçlarını uygulama yönüne gidilmelidir.

3- Dış Talebe Bağlı İhracata Öncelik

Enflasyonun indirilmesi için uygulanan politikalar, iç talebe bağlı büyüme modeli, ekonomik büyüme hızının düşmesine yol açacaktır. Bu nedenle Türkiye’de enflasyon ile sürdürülebilir ekonomik büyüme tersine ilişkili değişkenler halindedir. Ancak enflasyon ile mücadele edilirken, ekonomik büyümenin sürdürülmesi de mümkündür. Bunun için Türkiye dış talebe bağlı ve ihracata dayalı büyümeye ağırlık verilmelidir.

İhracattaki artışa paralel olarak ihracata yönelik destekler için ayrılan ödeneklerde sürekli artırılmalıdır. İhracat desteklerinin toplam ihracata oranı ortalama binde 5-6 düzeyinde kalırken, bu oranın ödenmesi için gerekli yeterli kaynak mutlaka sağlanmalıdır.

4- Temel Altyapı Yatırımlarının Bitirilmesi

Türkiye’de temel altyapı eksikliklerinin bulunması (ulaştırma, telekomünikasyon vb.) yatırımların miktarını ve üretim düzeyini etkilemektedir. Bu eksikliklerin varlığı maliyetleri, üretimin devamlılığını ve ürün kalitesini etkilemektedir. Türkiye’nin ihracatı geliştirmek için ticari altyapı yatırım ihtiyaçlarını belirleyip, bu konuların gelişimi konusunda öncülük görevini yerine getirmelidir.

5- Yabancı Kaynak Girişinin Desteklenmesi

Yurt dışı kaynak girişi sürdürülmeli, ancak yurt dışı kaynaklar tüketimin ve kamu açıklarının finansmanı için değil, yatırımların finansmanı için kullanılmalı, doğrudan yabancı sermaye yatırımları

arttırılmalıdır. Yabancı yatırımcıları⁶¹ ülkeye çekebilmek için serbest ticaret bölgelerinin sayısı hızla arttırılmalıdır. Ayrıca, sektörel serbest ticaret bölgeleri de kurularak, bu sektörler işletmelerin cazibe merkezi haline gelmesine çalışılmalıdır.

6- Sanayinin Envanterinin Çıkarılması

Sanayinin envanteri çıkarılarak sanayi ve hizmet sektörlerinde geleceğin yıldız sektörlerini belirlenerek yatırımlar yönlendirilmelidir. 2000’li yıllara egemen olacak sektörlerden mikroelektronik, biyoteknoloji, kompozit malzemeler, elektronik seramikler, optik elyaf lar, geliştirilmiş materyeller, robot/takım tezgahları, bilgisayar/yazılım vb. yatırımlarda yeni ileri teknolojilerin geliştirilmesi sağlanmalıdır.

7- Sektörel Politika Stratejileri

Tarım, sanayi ve hizmet sektörleri dengeli bir şekilde geliştirilmelidir. Sektörlerin kalkınmasında her ne kadar en önemli katkıyı özel sektörün yaptığı bilinen bir durum ise de hükümetlerin özellikle

⁶¹ Türkiye son 50 yılda 17 milyar dolar yabancı sermaye çekebilmiştir. Türkiye 2001 yılında uluslararası yatırımlardan 3.2 milyar dolar pay alarak yabancı yatırım çekebilmek konusunda 195 ülke içinde 32. sırada, 2002 yılında ise yalnızca 1 milyar 37 milyon dolar yabancı sermaye çekerek 49. sırada yer almıştır. Yılda 1 milyar dolarlık yabancı yatırım çekme potansiyeli sürerse, 2023’te 38 milyar dolara, eğer potansiyel üç katına çıkarılabilirse, 675 milyar dolara ulaşılacaktır. Birleşmiş Milletler Dünya Yatırım Raporuna göre, Türkiye’nin 0.5 olan yatırım çekme puanı son 10 yılda 0.1’e düşerek 136 ülke arasında 128. sırada yer almakta olup; gerimizde Nepal, Eritre, Macau, Suriam gibi ülkeler vardır. UNCTAD tarafından hazırlanan Doğrudan Sermaye Girişleri Performans Endeksi’ne göre, Türkiye 1988-1990 yılları arasında potansiyelinin yalnızca yarısı kadar, 1998-2000 yılları arasında ise onda biri oranında yabancı sermaye çekebilmiştir (UNCTAD, The World Investment Report 2002, <http://r0.unctad.org/wir/contents/wir02_dl.htm>). Türkiye’nin ilk etapta 3, kısa zamanda da 30 milyar dolar yabancı sermaye çekebilmesi hayal değil! İrlanda’nın 3 milyon nüfusla 23 - 24 milyar dolar, Polonya’nın üç yılda 30 milyar dolar çekebildiği dikkate alındığında, Türkiye için yılda 30 milyar dolar fazla hayali bir rakam değildir.

tarım ve hizmetler sektörlerinin büyüyüp gelişmesi için gerekli ortamı sağlaması gibi önemli bir payı olduğu da unutulmamalıdır. *Sektörel politikalarının uygulanmasında, hem yoksulluğu ortadan kaldıracı hem de yeni iş olanakları meydana getiren politikalara özel önem verilmelidir.*

Tarım sektörü, gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de nüfusun çoğunluğunun en temel gelir kaynağıdır. Bu sektörün ekonomik kalkınma sürecinde göz ardı edilmesinden kesinlikle kaçınılmalıdır. Gıda üretimini artırıcı, düşük gelirli insanların gıdaya ulaşımını kolaylaştırıcı ve tarımın potansiyel gelir artırıcı rolüne ilişkin tarım politikaları hedeflenmelidir. Uluslar arası toplumun da desteğiyle, gelişmekte olan ülkelerde olduğu ülkemiz de tarımsal sanayi KOBİ'lerin ve kooperatiflerin kurulması desteklenmeli, gıda ve diğer tarım ürünlerinin işlenmesi, taşınması, dağıtımı ve pazarlanması geliştirilmelidir.

8- İstihdam Politikaları

Ekonomik büyüme ve verimli istihdamın genişletilmesi el ele gitmesi gereken unsurlardır. Herkes için yeterli ve uygun sayıdaki iş olanaklarının ortaya konulması, işsizliğin ve gizli işsizliğin azaltılması işçilerin, işverenlerin ve bu grupların sahibi olduğu kuruluşların katılımı da sağlanarak ekonomik ve sosyal politikaların en temel unsuru olmalıdır. İşçilerin en temel hakları ve çıkarları, işlerin kalitesine gereken önem verilmeli ve ILO'nun ilgili anlaşmalarına uygunlukları sağlanmalıdır. Ayrıca, kadın ve erkek için eşit istihdam olanakları sağlanması da önemlidir. Özellikle kadınlar, genç nüfus arasında uzun dönemli ve yapısal işsizlik, gizli işsizlikle mücadele için özel çaba sarf edilmelidir. *Yeni istihdamın oluşturulmasında istihdamı artırıcı stratejiler serbest meslek sahipliğinin, girişimciliğin, KOBİ'lerin ve informal sektörün rolü dikkate alınmalıdır.*

Özellikle artan talep ve büyüyen ekonomi, "üretken istihdam"⁶², fırsatlarının oluşturulmasında en önemli faktörler olarak gözükme-

tedir. Çalışanlara güven duygusu veren, fakat zor durumda kalan şirketler için bir risk sayılan iş güvencesini (ihbarsız işten çıkarmalara karşı güvence) ortadan kaldırmak yerine, normal iş sözleşmeli “sabit” bir işte çalışamayanların da yeniden iş hayatına atılabilmeleri için, **kısmi zamanlı çalışma, çalışma saatlerinin azaltılması**, endüstriyel seyyaliyeti artırmaya yönelik politikalar, endüstrileri yüksek işsizlik bölgelerine kurma girişimleri, **işlerin esnekleştirilip çeşitlendirilmesi**, hizmet sektörlerinde beyin gücünü kullanacak “bilgi işçilerinin” genişletilmesi, geçici iş konusundaki prosedürlerin kolaylaştırılması gerekir.

Yeni çalışma organizasyonlarını kısıtlayan işgücü piyasası düzenlemeleri yenilenmeli, daha esnek bir yapı kazandırılmalıdır. Ayrıca, işletmelerin çalışma uygulamalarını değiştirme gücünü sınırlayan düzenlemeler kaldırılmalı, temel yetkinlikleri (core competences) kullanmasına izin verilmelidir.

9- Ülke İmajı

Türkiye’nin belirli endüstriler için dünyanın en uygun ülkesi olduğu imajı tüm dünyaya yayılmalıdır. Böylece bu sektör için cazip

⁶² Ülkemizde istihdamda kilit rol sahibi olan ücret-verimlilik dengesi ülkemizde yeterince kurulamamıştır. İşgücü maliyetlerindeki artış bir yandan istihdam üzerinde daraltıcı etki yaratırken, diğer yandan uluslararası rekabet gücünü azaltmaktadır. Uluslararası piyasalarda rekabet ettiğimiz Güney Asya ve Uzak Doğu ülkelerinde işgücü verimliliğindeki artışlar 1982-2002 döneminde ortalama % 5.6’ya çıkarken, Türkiye’de bu oran 2.7’de kalmıştır. Uluslararası Yönetim Geliştirme Enstitüsü’nün (IMD) 2003 yılı araştırmasına göre 59 ülke içinde, Norveç 48.79 dolar ile işgücü verimliliği sıralamasında birinci, Türkiye ise 4.36 dolar ile 46. sıradadır. Türkiye, verimliliği aşan işgücü maliyeti açısından Japonya’dan (% 4.8) sonra Dünyada 2. sıradadır (% 4.0). **İşgücü maliyeti artışının, verimlilik artışına kıyasla yüksek olması, işsizliğin, dolayısıyla yoksulluğun önemli bir nedenidir** (TİSK, 2003:41-44). Bu sonuçlar ülkemizde nitelikli işgücünün az ve yetersiz olduğunu göstermektedir. Bu durum yeni yatırımları, dolayısıyla istihdam olanaklarını da olumsuz yönde etkilerken, uluslararası rekabet gücümüzün düşmesine yol açmaktadır.

bir merkez halini alması sağlanabilir. Ülke imajı oluşturulurken, ülkenin sahip olduğu rekabetçi üstünlükler vurgulanarak, cazibe alanı olacak sektörler üzerinde çalışılarak, ülkenin bu sektörlerle özdeşleşmesi sağlanmalıdır.

10- Teknolojik Ürünlere ve Modaya Dayalı Sanayi Yapısı Oluşturulması

*Türkiye en kısa sürede teknolojik ürünlere ve modaya dayanan bir sanayi yapısı oluşturmalıdır.*⁶³ 21.yüzyılda Dünya Ticaret Örgütü içindeki pozisyonunu güçlendiren Çin ve Uzakdoğu ülkeleri ile emek yoğun sanayilerde ve geleneksel sanayi ürünlerde rekabet etme şansımız çok zayıftır. Dış dünyada sürdürülebilir başarı sağlamak isteyen ülkeler için stratejik ticaret politikalarının uygulanması üretim artışı için gereklidir⁶⁴. Kalkınma için bilim ve teknolojinin

⁶³ Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Örgütü UNCTAD'ın 2002 Ticaret ve Kalkınma Raporu'na göre, gelişmekte olan ülkelerin ihracatında yüksek teknoloji içeren ürünlerin payı, 1980'de % 11.6'dan 1998'de % 31'e yükselmiş (Avrupa Birliği'nde ortalama % 16), Türkiye'de ise bu oran % 5.2'dir. UNCTAD'ın "dünya ihracatındaki en dinamik sektörler" olarak belirlediği 20 sektörden de yalnızca birinde, "örne iç giyim" sektöründe Türkiye % 6'lık bir paya sahiptir. Diğer 19 sektörde adımız bile geçmezken Çin'in 8, Güney Kore'nin 4, Singapur'un 3 dinamik sektörde önemli pay sahibidir (UNCTAD, Trade And Development Report 2002 - Developing Countries in World Trade, UNCTAD/TDR/2002-E.02.II.D.2,29/04/02, < http://www.unctad.org/en/docs/tldr2002_en.pdf >, (26.08.2003).

⁶⁴ Stratejik ticaret politikaları oldukça iyi tanımlanmış iki görüşe dayanmaktadır: "ölçek ekonomileri" ve "öğrenme ekonomileri". Bu iki durumdan kaynaklanan pozitif dışsallıkların hem genel ekonomiyi ya da bazı sektörleri hem de firmaların kendilerini büyük ve tecrübeli yaparık olumlu etkilemektedir. Bazı araştırmacılar, Japonya'nın ekonomik mucizesini Japon hükümetinin uzun yıllar boyunca izlediği stratejik ticaret politikalarına atfetmektedir. Fakat, bazıları ise bu mucizenin yüksek oranlı tasarruf ve yatırım, yüksek beşeri sermaye ve dışa açık ticaret politikaları ile açıklama yoluna gitmektedir. Wolf (1995) bu iki görüşü her birinin kendini diğerinin ikamesi olarak gördüğü için eleştirmekte ve iki görüşü bir bütün olarak ele alıp aralarındaki ilişkiyi anlamaya çalışmamız gerektiğini iddia etmektedir. **Çünkü, iktisadi serbestlikten yarar sağlayabilmek için ülkelerin ön şart olarak en azından belli bir düzeyde beşeri sermaye, fiziki ve kurumsal altyapısı olması gerekir.**

desteklenmesi ise ülkeye yeni gelen teknolojileri kullanabilecek hem profesyonel olarak hem de teknik anlamda yetiştirilmiş işgücüne ihtiyaç olduğu gerçeği ile ele alınmalıdır⁶⁵. Özellikle, bilgi teknolojisiinde öne fırlamayı sağlayacak yatırımlara (AR-GE ve insan kaynağı geliştirilmesi dahil) şimdiden başlanılmalıdır. İleri teknoloji ithali, dünya piyasalarında öne çıkabileceğimiz sektörleri destekleyecek ve ülke içi teknoloji üretimine katkı sağlayacak şekilde belirlenerek ihracatımızdaki sorunların çözülebilmesi için de **hedef ülke-hedef bölge-hedef ürün** politikalarının ve ilkelerinin belirlenmesi; bütün bu stratejik önlemlerin gerektiği şekilde uygulanabilmesi için de **sanayi-ihracat-ticaret ve kamu sektörü çalışanlarının aralarında oluşturulacak işbirliği** cesaret ve inandırıcılığının sağlanması gerekir.

Ülke firmalarının ve iç pazarın dış rekabetin yıkıcı gücüne karşı korunmasına yönelik uygulanan politikaların tekrar gözden geçirilerek, oluşturulacak yeni politikalarla firmaların ve ülke içindeki tüm ekonomik faaliyetlerin dünya ekonomisi ile entegre olmasının sağlanması zorunluluktur. Fakat **korumacılık ya da ihracat desteklerinin tamamen kaldırılması gibi bir yanılığa düşülmemesi**, sadece kısıtlı kaynakların ülkenin güçlü ya da rekabetçi üstünlüğe sahip olan

⁶⁵ 2000 yılında istihdam edilen 1000 kişiye düşen AR-GE personeli sayısı, Finlandiya'da 23, Japonya'da 13.5, Almanya'da 12.6, Kore'de 6.6, Polonya'da 5.30 iken Türkiye'de 1.3'tür. OECD ülkelerinin ortalama GSMH'larının % 2.2'sini AR-GE faaliyetleri için ayırdıkları düşünüldüğünde, Türkiye'nin AR-GE faaliyetlerine bütçeden ayırmış olduğu pay (GSMH'nın % 0.5'i) ile dünya ekonomik platformunda ayakta kalabilmesi imkânsızdır. AR-GE için ayrılan paya paralel olarak ülkedeki AR-GE faaliyetlerinde görev alan araştırmacı sayısının da yetersizliği, bilimsel anlayışın ülkemizde yeterince yerleşmediğinin göstergesidir (UNDP, 2003 Human Development Report, www.undp.org). Ayrıca araştırma bütçesinin kısıtlılığı ve araştırmacı sayısındaki yetersizlik ülkemizde teknolojik yeniliklerin sayısını, uygulamasını ve yayılmasını engellemektedir. 1997 yılında yerli işletmelerin patent başvuru sayısı gelişmiş ülkelerde başvuru sayısı on binleri bulurken, Türkiye'de sadece 325 olması, bilgi çağı olarak nitelenen 21. yüzyılda geleceğimizin pek de parlak olmadığını ifadesidir (World Bank, 2003-World Development Indicators, www.worldbank.org).

alanlara yönlendirilmesi gerekir. Verilecek teşvikler piyasa koşullarında iktisadi önemi azalan tesislere değil, yeni talepler oluşturan ve ekonominin çarklarına ivme kazandırarak verimlilik artışı sağlayacak tesislere yönelik olmalıdır. Önceliği olsa bile normal koşullarda yapılabilen yatırımlar için herhangi bir teşvik düşünülmemelidir. *Türkiye'nin yatırım haritası çıkarılarak, karlılığını kaybeden sanayilerde yeni teşvikler sağlama yerine üretim yapılarını modernize eden ve ileri üretim tekniklerini getiren teşviklere ağırlık verilmelidir.*

11- KOBİ'lere Yönelik Destek Politikalarının Yoğunlaştırılması

KOBİ'lere yönelik, popülizmden uzak, gerçekçi, uygulanabilir, sürekli bir destek ve teşvik programı, mutlaka yaşama geçirilmelidir. KOBİ'lerin dışa açılması, bilgi ve teknolojiye ulaşması, teşvik-kredi mekanizmalarının geliştirilmesi için KOSGEB yeniden yapılandırılarak bir KOBİ Koordinasyon Kurulu Başkanlığı oluşturulmalı; KOBİ'lerin ihracat, ARGE konularında güç birliği yapabilecekleri sektörel şirketler biçiminde örgütlenmelerine destek olunmalı; KOBİ'lerin projeyi teminat olarak kabul edebilen bir sistemle, kredi garanti fonlarının desteğini almaları sağlanmalı, özellikle yeni risk sermayesi şirketlerinin kuruluşu desteklenmeli; Türkiye Halk Bankası esnaf sanatkar ve KOBİ bankasına dönüştürmeli; KOBİ'lerin teknolojik donanımına kavuşmaları için bir bilgi ağı oluşumu desteklenmeli; İMKB'de KOBİ'lerin finansman temin edeceği koşullar oluşturulmalıdır.

Düzenleyici/uyumlaştırıcı ortamı değiştirerek KOBİ'lerin gerek yenilik üretme gerekse bu yenilikleri piyasada kullanarak bütünüyle yararlanma kapasitelerini geliştirmek için bir fikri mülkiyet sisteminde etkin bir biçimde yararlanmaları ve bu sisteme erişimlerinin geliştirilmesinde yardımcı olunmalıdır. Özsermaye finansmanı ve diğer risk paylaşım programlarına yönelik piyasa mekanizmalarını kolay-

laştırmakla KOBİ’lerin karşılaştığı mali engeller azaltılmalıdır. Ara mal üreten KOBİ’lerin üretimlerinin yeterli kalite, standart ve fiyat düzeyine ulaştırılabilmesi için ana sanayi sektöründeki büyük işletmelerin KOBİ’lere yönelik AR-GE çalışmaları çeşitli teşviklerle desteklenmelidir. Üniversiteler ve endüstriler tarafından yürütülen jenerik araştırmalar KOBİ’lere yayılmalı, projelerin oluşma aşamasında girişimcilere yardımda bulunmak ve değişik sektörlerde AR-GE grup ve ağları oluşturmak üzere Küçük İşletmeleri Geliştirme Merkezleri kurulmalıdır. KOBİ’lerin büyüme ve gelişmelerine yönelik olarak modernizasyon ve yenileme programları hazırlanmalı, KOBİ tanımı Avrupa Birliği düzeyine getirilmelidir. Sınırlı kaynaklar gerçek ihtiyaç sahibi olan, özellikle katma değer payı yüksek KOBİ’lere yönlendirilmelidir. *Çok az işçi çalıştıran işyerlerini sanayi yerine esnaf kategorisi içinde değerlendirip, onlar için ayrı uygulamalar yapılmalıdır.*

12- Yaşam Boyu Eğitim

İşgücü piyasalarında, teknolojilerde ve ekonomik durumdaki hızlı değişikliklere işverenlerin ve işçilerin adapte olmasını kolaylaştırmak için eğitim⁶⁶, işyerinde eğitim ve işgücü piyasası politikaları arasındaki ilişki güçlendirilmelidir. Yüksek öğrenimin ve bilimsel araştırmanın öneminin vurgulanmasının yanında temel eğitimin amaçları ve araçlarının genişletilmesi, eğitim ortamının geliştirilmesi ve hayat boyu eğitimin desteklenmesi gereklidir.

⁶⁶ “...Türkiye’de istihdamın eğitim düzeyi oldukça düşüktür. 2001 yılı itibarıyla lise altı eğitim düzeyi istihdamın % 61’er civarındadır... (TÜSİAD, Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İşsizlik, TÜSİAD-T-2002/12-354, 2002, s.91). World Competiveness Year Book 2001’e göre, ülkemizde işgücü verimliliği oldukça düşüktür. Çalışılan saat başına dolar cinsinden GSYİH ölçüsüyle, 4.5 dolar ile 49 ülke arasında 39. sırada yer almaktadır. Sıralamada 1. sırada bulunan Lüksemburg’ta 43.8 dolar, 24. sıradaki Yunanistan’da 16.0 dolardır (DPT, 2003a: 93).

13- Dünya Ölçeğinde Sanayiye Teşvik

Uluslararası antlaşmalar çerçevesinde Türk sanayiinin teknolojik düzeyi gelişmiş ülkelerdeki düzeye ulaşmaya kadar, “dünya fiyatlarıyla hammadde, enerji sağlaması”⁶⁷, “navlun teşviki”, “ucuz kredi”, “istihdam-teknoloji-ihracat-kar-marka-bölge-sektör ölçütlerine göre vergisel teşvikler”, vergi uygulamalarında, finansman koşullarında benzer standartların sağlanması v.b. telafi edici teşviklerin uygulamada yaygınlaştırılmasının büyük önemi vardır. Avrupa tüketim kalıplarına ve pazar beklentilerine cevap verebilecek katma değeri yüksek ürünlere geçilmesinde Avrupa pazarlarında karşılaştırmalı olarak üstünlük taşıdığımız ve bunu geliştirebileceğimiz dokuma, hazır konfeksiyon, gıda, deri işleme, deri konfeksiyon, cam, toprağa dayalı sanayi ve oto yan sanayi konularında özel uygulamalara özen gösterilmelidir.

⁶⁷ “...Türkiye’deki enerji fiyatları günümüz koşullarında Türkiye’nin ekonomik büyüme, ihracat, rekabet gücü gibi pek çok önemli konuyu derinden etkilemesine rağmen devletin enerji fiyatı politikası maalesef bu kaygıların dışında belirleniyor. Türkiye’de sanayide kullanılan elektrik enerjisi fiyatı dünya piyasalarının çok üstündedir. Örneğin AB ülkelerinde sanayinin kullanımına verilen elektriğin ortalama fiyatı 4.3 cent / KWH iken Türkiye’de 2001 yıl sonu verilerine göre 6.5 cent / KWH. Uluslararası Enerji Ajansı 2000 yılı verilerine göre, Türkiye çoğunluğu gelişmiş 32 ülke arasında sanayiye verilen elektrik fiyatının Japonya’dan sonra en yüksek olduğu ülkedir. Bu ülkeler arasında mesken fiyatıyla sanayi fiyatı arasında neredeyse hiç fark olmayan Hindistan’ı saymazsak tek ülke Türkiye. Örneğin; Almanya, ABD ve Polonya gibi ülkelerde mesken elektrik fiyatı sanayi elektrik fiyatının iki katı iken Belçika, Yeni Zelanda ve İsveç’te ise bu oran üç katına çıkıyor. Türkiye’de elektrik enerjisi fiyatlarını yükselten dört temel neden var: (i) Enerji fiyatlarının üzerindeki KDV ve diğer yükler, (ii) Kayıp – kaçak oranlarının aşırı yüksek olması, (iii) Pahalı enerji anlaşmaları yapılması, (iv) Personel ve organizasyon maliyeti (Bknz. TOBB (2002), “Türkiye’de Enerji Maliyetlerinin İşletmelere Yansımaları Konusunda TOBB’un Görüşleri”,

< <http://www.tobb.org.tr/dokumanlar/enerji.doc>>, (26.08.2003). 2002 yılında TEDAŞ’ın kayıp - kaçak elektrik oranı yüzde 20.86’dır. Yani her 100 birim elektriğin 21 birimine fatura düzenlenememiştir. Kaçak ve yasadışı yollarla tüketilen elektriğin bedeli 1 milyar dolardır. Eğer, bu elektrik kaçırılmasaydı, ya kamuya kaynak olarak kullanılacak, ya da elektrik fiyatlarında yüzde 17 indirim sağlanabilecekti.

İşletmelerarası rekabeti kısıtlayan düzenlemeler kaldırılmalı ve işletmelerin dünyada varolan rekabetçi düzene hazırlanması için destek verilmelidir. Bu noktada piyasalardaki rekabeti arttırmak için yeni şirketlerin piyasaya giriş engelleri kaldırılmalı ve bu işletmelerin yeni teknolojileri kullanması teşvike edilmelidir.

Özellikle 150-200 milyon doları geçen veya 4-6 yılda 1500-2000 kişi istihdam sağlayan büyük boyutlu yatırımlarda, “en fazla 10 yıl süreyle vergi tatili, bedelsiz arsa, 15-20 yıl süreyle % 10-15 oranında düşük vergi oranı, düşük istihdam vergisi ve % 200 yatırım indirimi vb.” uygulanması yararlı olacaktır.

Denetimsiz ithalat önlenmeli, dahili işleme rejimi altında dumpingli mallar yurt içi piyasaya çok düşük fiyatlarla girmesi engellenmelidir. Özellikle 30’a yakın sektörümüzü etkileyen Çin mallarına karşı yerli üreticinin tarife dışı engellerle korunması gerekir. Son zamanlarda Vestel ve Sarar gibi ünlü Türk markalarını taklit eden Çin, dış pazarlarda fiyat kırarak rekabet sıkıntısı yaratırken sahte menşeiili eşyada da Türkiye’nin karşısında önemli bir sorun haline gelmiştir.

14- Verimliliğin Artırılması

Ekonomik refahı artırmanın kalıcı yollarından birisi hiç şüphesiz verimliliği artırmaktır. Yani, aynı düzeydeki kaynaklarla daha fazla üretim yaparak kut kaynaklarla daha fazla refah elde etmeye çalışmamız gerekiyor. Kalıcı bir ekonomik istikrar ve sürdürülebilir ekonomik büyüme için “verimlilik” belirleyici önemli bir unsur olacaktır. Verimlilik düzeyi ve artışı genellikle tüm kamu ve özel sektörde, özellikle de dış rekabete açık ve ihracata yönelik sektörlerde temel kritik faktör olmak zorundadır.

Yatırım danışmanlık kuruluşu olan McKinsey Global Institute’nün, “Türkiye Verimlilik ve Büyüme Atılımının Gerçekleştirilmesi” adlı raporuna göre, *Türkiye’nin, 2005 - 2015 döneminde verim-*

liliğini en az iki katına çıkarma potansiyeli olduğu, gayri safi yurtiçi hasıladada yılda yüzde 8.5 seviyesinde sürdürülebilir bir büyüme sağlayabileceği ve 6 milyon iş imkanı yaratabileceği belirtilmektedir (Mckinsey Company, “Turkey: Making The Productivity and Growth Breakthrough”, 2003, <<http://www.mckinsey.com/knowledge/mgi/turkey/>>).

15- Sosyal Uzlaşmanın Sağlanması

Yeni teknoloji ve ekonomik ilişkilerin üretim düzenine getirdiği rasyonalite ve verimlilik, toplam üretimi ve refahı arttırmakta, bu ise işbölümü ve dayanışmayı, hepsinden önemlisi toplumun bireylerinin birbirine güvenini zorunlu kılmaktadır. Bu yüzden yeni toplumun toplumsal zihniyeti, dayanışmacı ve uzlaşmacı bir karaktere sahiptir. *Devletin en önemli amaçlarından birisi katılımcı, uzlaşmacı, barışçıl ve açık bir demokrasi anlayışının devlet mekanizmasına, toplumun bütün katmanlarına yerleştirilmesidir.* Bu amaca ulaşılması için çıkar ayrılığı hangi nitelikte olursa olsun, tüm sosyal ve ekonomik sorunların taraflar arasında kurulacak adil bir diyalog zemininde tartışılarak karara bağlanması gerekmektedir.

Ülkemizde işsizlik, enflasyon, düşük verimlilik, kayıt dışı ekonominin yaygınlığı, gelir dağılımı dengesizliği, sosyal güvenlik kuruluşlarının içinde bulunduğu mali darboğaz vb. önemli sorunların, kalıcı ve adaletli bir şekilde çözülebilmesi, toplumsal kesimler ve hükümet arasında diyalog-uzlaşma ortamının oluşturulabilmesine bağlıdır. Ancak sağlanan bu *diyalog-uzlaşma “tek taraflı olup ya da şimdilik kabul, sonra bakarız” şeklinde samimiyetten uzak olmamalıdır.* Böylelikle bu sosyal diyalog ve uzlaşma, toplumun ortak hedeflerine daha kolay ulaşmasına önemli katkılar sağlayacaktır.

B- Endüstri Boyutlu Öneriler

1- Endüstri Birlikleri Kurulması

Türkiye’nin uluslararası alanda rekabet gücünün arttırmasında dikey ve yatay bağlantılarla birbiriyle ilişki halinde olan bir grup endüstriyel sektörün bir arada bulunduğu endüstriyel birlikler kurulmalıdır.

Türkiye’nin endüstriyel başarısı için, ilgili ve destek endüstrilerin varlığı zorunludur. Birbiriyle aynı ürünü üreten işletmelerin, bu işletmelere hammadde, yarı mamul sağlayan destek endüstrilerin ve diğer tüm hizmetleri gerçekleştiren işletmelerin aynı alan içinde buluşması, bu endüstrinin rekabet gücünün artışı da beraberinde getirecektir.

Türkiye’de hangi endüstriyel birliklerin kurulacağına karar vermeden önce, hangi alanda rekabetçi üstünlüğü olduğunu ortaya çıkarılmalıdır. Endüstriyel birliklerin oluşması, hem birlik içindeki faaliyetlerin verimliliğini arttıracak, hem de sınırlı kaynakların en etkin şekilde kullanımını sağlayarak ülke rekabetçi gücünün yükselmesine zemin hazırlayacaktır.

Endüstri çapında rekabet gücü incelendiğinde yapılması gereken ilk iş endüstrilerin her yönüyle incelenmesi ve eldeki kaynaklarla, ülkenin yapısıyla ve dünya rekabetiyle uyumlu endüstrilerin neler olduğunun belirlenmesidir. Dünya çapında tüm endüstrilerin başarılı olması imkansız olduğu için, kaynakların en etkin şekilde kullanılabilmesi, rekabetçi üstünlüğe sahip endüstrilere yönelmesi gereklidir. Tüm endüstrilere aynı önem ve desteğin verilmesi, kaynakların boşa sarf edilmesine, bunun sonucunda da yaşam standartlarının azalmasına neden olacaktır.

2- Küçük Sanayi-Büyük Sanayi Entegrasyonu

Küçük sanayi ve organize sanayi bölgelerinin “teknopark” niteliğine dönüşerek, büyük sanayiye entegre, yan sanayi yatırımlarının ve seri üretim ile verimliliğinin desteklenmesi sağlanmalıdır. Küçük sanayi sitelerinin altyapı yatırımları ve organize sanayi bölgelerinin ortak arıtma tesisleri için genel bütçeden kaynak ayrılmalıdır. Organize sanayi bölgelerinde, küçük sanayiden orta ölçekli sanayiye geçmiş durumdaki işletmelere tahsis edilmek üzere parseller grubu ayrılmalıdır.

Devlet sanayide yapısal değişmeyi sağlayıcı, öncelikli sektörleri ve bu sektörlerin rekabet güçlerinin artırılmasına yönelik teşvik sistemlerini yeniden ele alan bir sanayileşme perspektifi ve etkin iktisat politikalarıyla ilgili bir konsensüsü sanayici ile birlikte oluşturmalıdır.

C- Girişimci ve İşletme Boyutlu Öneriler

Ekonomik durumun iyileştirilmesinde girişimciliğin ne kadar önemli olduğunun, toplumun tüm bireyleri tarafından daha iyi kavranması sağlanmalı ve bu noktada başarısızlığın girişimci üzerine faturası azaltılmalıdır. Girişimcilik için elverişli bir ortam yaratmanın ön koşulu olan büyümeye ve istikrara dayalı makroekonomik politikalar için bir strateji geliştirilmelidir.

1- Girişimciliği Geliştirme

Girişimciliği geliştirmeye yönelik olarak:

- Bireyler, hedef ya da amaçlarının başarılı girişimlere dönüşebilmesi için uygun niteliklerle donatılmalı,
- İş kurma girişimlerinden sağlıklı firmaların kurulabilmesi için gerekli temel destekleyici koşullar, firmaların gelişmesine ve büyümesine izin vermeli, gereksiz daralmalara ve iş yapmaktan vazgeçilmesine neden olmamalı,

- Girişimcilik faaliyetlerinin, girişimcilerin toplumda kabul görmesi için, girişimcilerin başarısına değer verilmeli ve işini yürütemeyen girişimcilere hemen “başarısız” damgası vurulmamalı,
- İcra ve İflas kanunları dürüst girişimcilerin yeni bir başlangıç yapmasının önündeki engelleri azaltacak şekilde yeniden gözden geçirilmeli,
- Sosyal güvenlik sistemi, girişimcilerin ihtiyaçlarına göre biçimlendirilmeli,
- Üniversitelerde girişimcilik eğitimi, öğrencilere tüm fakülte-lerde verilmelidir.

2- İş Formaliteleri Merkezleri Kurulması

Yeni bir iş kurmakta idari prosedürlerin karmaşıklığından dolayı karşılaşılan engelleri ortadan kaldırmak için firma kurmak için tek yetkili olarak “İş Formaliteleri Merkezleri” kurulmalıdır. Bu merkezlerde yeni bir firmanın tescili için gerekli formalitelerden sorumlu tüm kurumların temsilcileri bir araya getirilmelidir.

3- Önce Küçüğü Düşünme Stratejisi

Yasal düzenlemeler firma büyüklüğüne göre farklılaştırılmalı, düzenlemeler olabildiğince basitleştirilip koşullara uydurularak, “önce küçüğü düşünmek” konusunda teşvik edilmelidir.

4- Firmalarda İyi Yönetişim

Türk işletme yöneticileri yaşamak için yüksek gümrük tarifelerini ya da diğer koruma tedbirlerine güvenmemelidir. Rasyonel ve objektif analizlerle işletmelerini sadece varolan fırsatları değerlendirmeye çalışıp, kısa dönemli fırsatçı yapılarından uzaklaştırıp, uzun dönemli kaynaklarını ona göre düzenleyen vizyon sahibi işletmeler haline getirmeye çalışmalıdırlar.

Statü kazanmak için, Türk işletmeleri sahip oldukları temel özellik ve güçlü yönlerinden hareketle, kendi portföylerine yeniden eğilmeli/inceleme ve yüksek büyümenin gerçekleştiği iş kollarını (Örneğin; enerji, telekom, sağlık hizmetleri, perakendecilik, yiyecek ve temel hizmetler) kendilerine hedef seçmelidirler.

Yeni ve atılımcı işletmelere sahip olabilmek için işletmelerin kendi markalarının tanınmasına yardımcı olacak, sermaye artışına katkı yapacak, yabancı pazarlara girişi kolaylaştıracak çağdaş düşünce yapısının oluşmasını ve ülkeye know-how gelmesini sağlayacak yabancı ortaklar bulması zorunludur. Yurt dışı pazarlara açılmak isteyen Türk firmaları, girmeyi planladıkları pazarlardaki firmalarla stratejik işbirliği yaparak bir çok sorundan kurtulabilir ve risklerini de en aza indirebilirler; kültür, yapı farklılıklarından oluşabilecek sorunları da bertaraf edebilirler. Bunun yanında diğer ülke firmaları ile ortak iş yapılması Türk firmalarının ulusal kimlikten, küresel kimliğe geçişini de hızlandıracaktır.

Türk işletmelerinin güçlü rakiplerinin yerleştiği pazarlarda başarılı olabilmeleri hiç de kolay değildir. Bu zorluğun aşılabilmesi için işletmelerin dünya pazarlarında diğer rakiplerinin önem vermediği ya da fark etmedikleri küçük pazar kesimlerine (niş) eğilmeleri sorunun çözümünde mükemmel bir yöntemdir. Mobilya, küçük makineler, uçak parçaları, temel kimyasal maddeler, ilaçlar ya da petrol ürünleri Türk işletmelerinin bu tip pazarlara girebilmeleri için başarılı olabilecekleri ürünler olabilir.

5- Kendi İşini Kurma Modelleri

Kendi işini Kurma Modelleri veya İş İçin Sermaye Projeleri ile kendi işini kurmak isteyen ve belli bir beceri-deneyime sahip olan, fakat yeterli sermayesi olmadığı için işyeri kuramayan girişimciler için, az bir sermaye ile kendi kendini finanse edebilme özelliğine sa-

hip ve gereksinim duyulan iş kollarında özellikle üretime yönelik işletmelerin kurulması desteklenmelidir.

Yeni ekonomide var olmak istiyor ve gelişmiş ülkelerle aramızdaki ekonomik uçurumun kapatılmasını istiyorsak, başvurabileceğimiz yollardan en önemlisi girişimci bir ekonomi oluşturmaktır. Girişimci düşünce ve davranışına sahip kişilerin ve işletmelerin oluşmasıyla ekonomimiz daha çok üretken, yenilikçi, rekabetçi, yaratıcı ve esnek olacaktır.

SONUÇ

Son yıllarda gelişmekte olan ülkelerin deneyimlerine bakıldığında uygulanan kamu politikalarının ekonomik gelişme için hayati öneme sahip olduğu görülmektedir. Ülkelerin özellikleri ve uyguladıkları politikalar yanında, iyi/açık tanımlanmış “oyun kuralları”, ekonomik işlemlerdeki sorumluluğu ve şeffaflığı artırarak toplam yatırımları/yatırımların getirisini artırmaktadır. **Ülkedeki politik ve ekonomik ortam ile kamu ve özel sektör yatırım projelerinin verimliliği arasında güçlü bir ilişki bulunmaktadır.** Tüm proje tipleri-kamu veya özel finansmanlı-makroekonomik, ticaret ve fiyatlandırma rejimlerindeki bozukluklardan olumsuz etkilenmektedir. Bu politikalar iyileştirildiğinde verimlilik hem ekonomi çapında hem de sektörler bazında artmaktadır.

Ulusal ekonomide ekonomik gelişmenin sağlanması için yerli ve yabancı yatırımcıların güvenini arttırmak, uluslararası sermayenin Türkiye’ye girişini hızlandırmak, makroekonomik dengesizlikleri ve yatırımları engelleyen yapısal bozuklukları ortadan kaldırmak, sürdürülebilir ve toplumun tüm kesimlerini içine alan bir gelişme için gereken unsurlar:

- Hukuk devleti anlayışının tesis edilmesi; devletin, çalışanlarına ve onunla sözleşmeli olarak çalışma ilişkisine girenlere, değişik kamu programlarından yararlanmakta olanlara, vatandaşlarına hizmet sunarken, vatandaşlarını vergilendirirken ve yasaları ihlal ile suçlarken olağanüstü, istisnai bir biçimde adil olması,
- Özel mülkiyet, piyasa ilişkilerinin gerisindeki yasal düzenin oluşturulması/korunması,
- Beşeri sermaye altyapısının (eğitim, sağlık, vb.) yeniden yapılandırılması,

- Siyasal düzenin korunması,
- Temel toplumsal hizmetlerin, alt yapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi,
- Yoksulluğa karşı yeniden dağıtım politikalarının izlenmesi, güçsüzlerin korunması ve sosyal güvence programlarının oluşturulması,
- Güvenlik ve çevrenin korunması,
- Makro ekonomik istikrar dahil olmak üzere çarpıtıcı olmayan politikaların üretilmesi ve korunması,
- E-devlet hizmetlerinin yaygınlaştırılması⁶⁸ vb. olarak sayılabilir.

Küreselleşmenin oluşturduğu baskılarla başa çıkabilecek, yönetimde saydamlığı sağlayabilecek etkili ve iyi işleyen hesap verme süreçlerine, hesap verme süreçlerinin iyi işlemesi için de şeffaf mali politikalara, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde örgütlenmiş bir devlet-vatandaş ilişkilerinin yeniden tanımlanması-

⁶⁸ Devlet organizasyonu içinde yürütülen teknolojik ve örgütsel dönüşüm sürecine “geleceğin devleti” olarak da tanımlanan e-devlet (sanal devlet, sayısal-dijital devlet) yapılanması denilmektedir. E-Devlet, hükümet içerisinde, hükümet ile yerel düzeylerdeki kuruluşlar, vatandaşlar ve işletmeler arasındaki bilgi alışverişinde, işlemlerde verimlilik, etkinlik, şeffaflık ve hesap verebilirlik sağlamak, vatandaşları bilgiye erişim ve kullanım yoluyla yetkilendirmek için bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılmasıdır (Center for Democracy & Technology, 2001:1-2). Vatandaş ile devlet ilişkilerini esaslı olarak değiştirebilecek bir uygulama olan e-devlet, e-vatandaş (dijital vatandaş) kavramını da ortaya çıkarmaktadır. E-devlet kavramı “elektronik” terimini çerse de esas itibarıyla devlet kavramı, yine de geleneksel tanımını korumaktadır. E-devlet, tamamen yeni bir devlet kavramına karşılık gelmemekte, Devlet mekanizmasının vatandaşlarca algılanması sürecinde kullanılan araçlar, teknikler, sistemin tasarımı farklı olsa da, işlevler geleneksel devlet kavramının özünde yer alan işlevlerle aynıdır. Farklı olan, e-devletin, geleneksel devletten farklı olarak işlevini nasıl ve hangi araçlarla yerine getirdiğidir.

na, uluslararası toplulukla uyum içinde çalışabilecek daha esnek, bilgi-yoğun, güvenilir etkin devlete her zamankinden çok gereksinimiz vardır. Kısaca etkin devlete tüm unsurlarıyla sahip olduktan sonra sürdürülebilir ekonomik gelişme için fazlasıyla potansiyelimiz⁶⁹ vardır. Etkin devlet bağlamında, işgücünün sürekli eğitimi, insan kaynaklarına yatırım yapılması başta olmak üzere, ekonomik gelişme politikalarının merkezine istihdam hedefini yerleştirmek, alınacak her ekonomik kararın istihdama etkisini tartışmak ve olası olumsuz etkilerini en düşük düzeye indirmek de sorunların daha kısa sürede çözümüne yardımcı olacaktır.

21. yüzyılda, bölgesinde ve dünya dinamiğinde etkin bir “dünya devleti” olmaya yönelik politikalar üreterek, bunları süratle uygulamaya koymak temel hedefimiz olmalıdır. Genç nüfusu, zengin coğrafyası ile küreselleşmenin yarattığı fayda ve zenginlikten pay alabilmesi/olumsuzluklarından da korunabilmesi için Türkiye, geleceğe yönelik vizyonunu belirleyip, ihracatta tekstil ağırlığından kurtulup, yüksek katma değer yaratan, yüzyılın yükselmekte olan sektörlerine yatırım yapmalıdır.

Ülkemizde, yeni koşulların gerektirdiği teknolojik, yönetsel ve yasal düzenlemeleri gerçekleştirecek etkin bir devlet stratejisi oluşturulması yaşamsal önemdedir. Bu bağlamda alınacak önlemlerin başında, küresel piyasa mekanizmalarına fiilen katılabilmek için teknolojik altyapı ve donanımın sağlanması ile eğitilmiş insan gücünün ye-

⁶⁹ “...Türkiye’de işsizlikle etkili bir mücadelenin yolu sürdürülebilir ve yüksek ekonomik büyümeden geçer. Bunu başarmanın önkoşulu da ekonomik istikrardır. 2010 yılına kadar yılda ortalama % 6 büyüme gerçekleştirilebildiği takdirde, işsizlik sorunu bitmiş olmayacak ama işsizlik oranının % 6.6’ya düşürülmesiyle sorun büyük ölçüde çözümlenmiş olacaktır...” (TÜSİAD, 2002: 228).

tiştirilmesi⁷⁰ gelmektedir. Bilim, teknoloji ve teknolojik yeniliklerde yetkinlik kazanmadığı sürece, Türkiye'nin, Dünya pazarlarında ya da başka alanda geleceği yoktur. Türkiye bu yetkinliği kazanmak zordur ve başka bir stratejik seçeneği de yoktur. ***Ekonomi politikasının ayrılmaz bir bölümü olarak bir teknoloji ve yenilik politikasının oluşturulması kritik önemdedir.*** Teknik/meslek okulları-üniversiteler ve sanayi arasındaki işbirliğinin de geliştirilmesini sağlayarak, pratik ve teoriğin kaynaşması, karşılıklı etkileşimi desteklenmelidir. Bilindiği gibi, Avrupa'daki ilk öğretim sonrasındaki teknik okullarının miktarının toplam eğitim içindeki payının sürekli artmasının bir nedeni de bu tür okulların sanayi tarafından sürekli desteklenmesidir. Bu yüzden sanayinin hem bu tür okullara destek vermesi, hem de kendi içinde sürekli eğitimi yaşam biçimi olarak yerleştirmesi sağlan-

⁷⁰ Eğitimin niteliği kadar dağılımı da önemlidir. 108 ülkeyi kapsayan bir çalışmada, ***eğitim eşitsizliğinin düşük yatırım oranlarına yol açtığını savunulmaktadır*** (DPT, 2003. 43). ***Bir çok ülkede yüksek bir büyüme performansının altında yatan temel faktörlerden birisinin sahip olunan yüksek beceri sahibi işgücü havuzu olduğu kabul edilmektedir*** (DPT, 2003a:26)“...Eğitimle ilgili istatistikler, Türkiye'deki tüm olumsuzlukları göz önüne sermektedir. Örneğin; ABD'de her 100 okuldan 99'unda, Türkiye'de ise sadece ikisinde bilgisayar vardır. Türkiye, bilgisayar ve internet kullanımını ile Avrupa sıralamasının en altındadır. Ülkemizde bin kişiye 20 PC, bir internet bağlantısı düşmektedir. Buna karşılık Avrupa Birliği ortalamaları 215 ve 11'dir. Türkiye, kamu eğitim harcamasının milli gelire oranı bakımından Avrupa'nın en altunda yer almaktadır. Türkiye, yüzde 2.2 olan eğitim harcamasının AB'de ortalama yüzde 5.3 düzeyindedir. Ülkemizde üniversite mezunlarının yetişkin nüfusa oranı da yüzde 6 ile Avrupa'nın en düşüğüdür (AB'de ise bu oran yüzde 12'dir). Ülkeler itibariyle bilgisayarsız okulların oranı, ABD'de yüzde 1, İsviçre'de yüzde 2, Japonya'da yüzde 5, Almanya'da yüzde 17, Türkiye'de yüzde 93'tür. Fen bilimi mezunlarının oranı da ülkemizde Avrupa Birliği ortalamasının yaklaşık yarısı kadardır...”

Milliyet,“Türk Eğitim Sistemi Bitmiş, Ağlayanı Yok”, <<http://www.milliyet.com.tr/2003/07/26/guncel/gun10.html>>

malıdır⁷¹. Bütün bunlar Türkiye'nin önümüzdeki dönemde eğitim/öğretim, AR-GE, yazılım gibi fiziki olmayan (bilgiye yönelik) yatırımlara çok daha fazla kaynak aktarmasını gerektirmektedir.

“Sosyal dönüşümler yüzyılı” olarak adlandırılan 20. yüzyıldan yeni bir yüzyıla girdiğimiz sırada ülkemizde, yapısal reformların ve değişim projelerinin daha fazla geciktirilmemesi gerekir. Bertrand RUSSELL'in dediği gibi, “dünyayı anlama ve değişim isteği, ilerlemenin iki büyük motorudur”. *Dünyadaki değişimin yönünü/ yeni global değerleri anlamakta ve bunları gerçekleştirmekte daha fazla gecikmemeli, değişim için mücadele etmeli, cesaretli olmalı, iyi düşünölmüş ve iyi planlanmış radikal değişim projelerini süratle uygulamalıyız.*

Kısaca, Dünyada değişim fırtınaları koparken, Türkiye, 21. yüzyılı yakalamakta zorlanıyor, değişim sancuları çekiyor. Türkiye'yi, bölgesinde ve dünya dinamiğinde etkin bir “dünya devleti” olarak taşımak ve bu amaca yönelik olarak *“en yüksek çevre standartları için çalışan, sosyal katılımcı, çoklu kültürlü ve kendini hayat boyu öğrenmeye adanmış bir toplum”, “altyapısı olan bilgi tabanlı, teknolojik gelişmenin en önünde ve dünyadaki en güçlü rekabetçileri arasında yer alan bir ekonomi”* nin sağlanması temel hedef olmalıdır.

⁷¹ Ülkemizdeki eğitim sisteminin en önemli eksikliği; düşünmeyi, seçenek üretmeyi, seçenekleri tartışmayı ve karar vermeyi öğretmemesidir. Öğrencilerin büyük bir bölümü, bilgiyi depolayamıyorlar, neden bilgiyi depolaması gerektiğini ve niçin okuduklarını da bilmiyorlar. Üstelik, öğrenciler okumayı sadece meslek sahibi olmak diye algılıyorlar, okumayı kendini geliştirmek, yetiştirmek, ufuk açmak perspektif genişletmek olarak görmüyorlar. Dolayısıyla, ülkemizde eğitimin “seri üretim” şeklinde olmaması büyük önem taşıyor. Eğitimin öğrencileri memurluğa hazırlar özellikle olması devam ederse eğitimin gelişmeye katkısı sınırlı olacaktır.

REFERANSLAR

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, James A. Robinson. (2000). "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation", NBER Working Paper Series, No: 7771.
- Aktan, C. Can. (1995). 21 Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet, İstanbul: TÜSİAD Yayınları T/95, 2-174.
- Alesina, A., Reza Baqir, William Easterly. (1999). "Public Goods and Ethnic Divisions", Quarterly Journal of Economics, 1243-1284.
- Alesina, A., Sule Ozler, Nouriel Roubini, Phillip Swagel. (1992). "Political Instability and Economic Growth." NBER Working Paper Series, No: 4173.
- Alesina, Alberto, Allan Drazen. (1991). "Why Are Stabilizations Delayed?", American Economic Review, 81(5), 1170-1188.
- Alesina, Alberto, Dani Rodrik. (1994). "Distributive Politics and Economic Growth", Quarterly Journal of Economics, 109(2), 465-490.
- Alesina, Alberto, Edward Glaeser, Bruce Sacerdote. (2001). "Why Doesn't the US Have a European-Style Welfare System", NBER Working Paper Series, No. 8524.
- Alesina, Alberto, Eliana La Ferrara. (2000). "Participation in Heterogeneous Communities", Quarterly Journal of Economics August, 847-904.
- Alesina, Alberto, Eliana La Ferrara. (2002) "Who Trust Others?", Journal of Public Economics, 85, 207-234.

- Alesina, Alberto, Enrico Spolaore. (1997). "On the Number and Size of Nations", *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1027-1056.
- Alesina, Alberto, Guido Tabellini. (1988). "External Debt, Capital Flight and Political Risk", NBER Working Papers No: 2610.
- Alesina, Alberto, Roberto Perotti. (1994). "The Political Economy of Budget Deficits", NBER Working Papers No: 4637.
- Alesina, Alberto, Roberto Perotti. (1996). "Income Distribution, Political Instability, and Investment", *European Economic Review*, 40, 1203-1228.
- Alpay, Şahin. (1991). "Türkiye'de Devlet-Sivil Toplum Dengesi Yeniden Kurulmalı", *Sivil Toplum*, (Ed. Yurdakul Fincancı), İstanbul: TÜSES Yayınları.
- Bardhan, Pranab. (1997). "Corruption and Development: A Review of Issues," *Journal of Economic Literature*, Vol. 35 (September), 1320-1346.
- Barro, Robert J. (1991). "Economic Growth in a Cross Section of Countries", *Quarterly Journal of Economics*, 106, 407-443.
- Barro, Robert J. (1997). *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. Cambridge and London: MIT Press.
- Barro, Robert J. (1999). "Determinants of Democracy", *The Journal of Political Economy*, 107:6, S158-S183.
- Barro, Robert J., Xavier Sala-i-Martin. (1995). *Economic Growth*. New York: McGraw-Hill.
- Behn, Robert D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*, Brookings.

- Berberođlu, Güneş (1996). “2000’li Yıllara Doğru Türkiye’nin Toplumsal Kimlik Arayışı”, AÖF Dergisi, 1996-1.
- Borins, Sandford. (2000). “New Public Management, North American Style”, In Eds. McLaughlin, Osborne, and Ferlie, Chapter 13 of ‘The New Public Management: Current Trends and Future Prospects’.
- Brunetti, Aymo, Gregory Kisunko, Beatrice Weder. (1998). “Credibility of Rules and Economic Growth: Evidence from a Worldwide Survey of the Private Sector”, The World Bank Economic Review, 12(3), 353-384.
- Brunetti, Aymo. (1997). “Political Variables in Cross-Country Growth Analysis” Journal of Economic Surveys, 11, 163–190.
- Bruno, Michael and Easterly, William. (1998). “Inflation Crises and Long-Run Growth”, Journal of Monetary Economics, 41, 3-26.
- Camdessus, Michel, (1999). “Second Generation Reforms: Reflections and New Challenges”, Washington DC, International Monetary Fund, <http://www.imf.org/external/np/speeches/1999/110899.htm> >.
- Camdessus, Michel. (2000). “Development and Poverty Reduction: A Multilateral Approach”, Washington DC, International Monetary Fund, <http://www.imf.org/external/np/speeches/2000/021300.htm>>.
- Camdessus, Michel. (1998). “The IMF and Good Governance” Washington DC, International Monetary Fund, <http://www.imf.org/external/np/speeches/1998/012198.htm>>.

- Caselli, Francesco, Massimo Morelli. (2001). "Bad Politicians", NBER Working Paper Series, No: 8532.
- Cemal, Hasan. (1999). Kimse Kızmasın, Kendimi Yazdım. İstanbul. Doğan Kitapçılık.
- Center For & Technology. (2004). "E-Govenment in Developing Countries",
< <http://www.cdt.org/egov/descriptions.shtml>> (February 10, 2004)
- Collier, Paul. (2001). "Consensus Building, Knowledge, and Conditionality", In. Eds. Pleskovic ve Stern, 'Annual World Bank Conference on Development Economics 2000', p.67-83, World Bank, Washington DC.
- Cukierman , Alex, Sebastian Edwards, Guido Tabellini. (1992). "Seigniorage and Political Instability", American Economic Review, 82(3), 537-555.
- Dailami, Mansoor, Nadeem ul Haque. (1998). "What Macroeconomic Policies Are Sound", Presented at South Asia Beyond 2000, Colombo, Sri Lanka, March 1998.
- De Mello, Luiz, Randa Sab. (2000). "Government Spending, Rights, and Civil Liberties", IMF, Working Papers No: 00/205.
- Demsetz, Harold. (1967). "Toward a Theory of Property Rights", American Economic Review, 57(2), 347-359.
- Dollar, David, Aart Kraay. (2000). "Property Rights, Political Rights, and the Development of Poor Countries in the Post-Colonial Period", World Bank Working Papers.
- Dollar, David, Jakob Svensson. (2000). "What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programmes", Economic Journal, 110, 894-917.

- Doornbos, Martin. (2001). "Good Governance: the Rise and Decline of a Policy Metaphor?" *Journal of Development Studies*, 37(6), 93-108.
- DPT. (2003). *Bilgi Ekonomisine Geçiş sürecinde Türkiye Ekonomisinin Dünyadaki Durumu*, DPT Yayınları-2675, Temmuz 2003, Ankara
- DPT. (2003a). *Bilgi ekonomisi, İşgücü Piyasasının Temel Aktörleri ve Eşitsizlik: Eğilimler, Roller, Fırsatlar ve Riskler*, DPT Yayınları-2674, Temmuz 2003, Ankara.
- Duff, Ernest, A., John F. McCamant. (1968). "Measuring Social and Political Requirements for System Stability in Latin America", *American Political Science Review*, 62(4), 1125-1143.
- Durham, Ebneson, J. (1999). "Economic Growth and Political Regimes", *Journal of Economic Growth*, 4: 81-111.
- Easterly, William, Michael Kremer, Lant Pritchett, Lawrence H. Summers. (1993). "Good Policy or Good Luck? Country Growth Performance and Temporary Shocks", *NBER Working Papers Series*, No: 4474.
- Easterly, William, Ross Levine. (1997). "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions", *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1203-1250.
- Easterly, William, Ross Levine. (2001). "What Have We Learned From A Decade of Empirical Research on Growth?", *The World Bank Economic Review*, 15(2), 177-219.
- Easterly, William. (1999). "Life During Growth", *Journal of Economic Growth*, 4, 239-275.

- Easterly, William. (2001). "Can Institutions Resolve Ethnic Conflict?" *Economic Development and Cultural Change*, 49(4), 687-706.
- Easton Stephen, T., Michael A. Walker. (1997). "Income, Growth, and Economic Freedom", *American Economic Review*, Vol. 87 (May), 328-332.
- Edwards, Sebastian, Guido Tabellini. (1991). "Political Instability, Political Weakness and Inflation: An Empirical Analysis", NBER WP3721.
- Ehrlich, Isaac, Francis T. Lui. (1999). "Bureaucratic Corruption and Endogenous Economic Growth", *Journal of Political Economy*, 107:6, S270-S293.
- Erkan, Hüsnü. (1993). *Bilgi Toplumu ve Ekonomik Gelişme*, Ankara; İş Bankası Yayınları
- Esmer, Yılmaz. (1999). *Devrim Evrim Statüko: Türkiye’de Sosyal, Siyasal ve Ekonomik Değerler*, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Fischer, Stanley. (1997). "Applied Economics in Action: IMF Programs", *American Economic Review*, 87(2), 23-27.
- Fisman, Raymond, Roberta Gatti. (2002). "Decentralization and Corruption: Evidence across Countries", *Journal of Public Economics*, 83, 325-345.
- Forbes Global (2003). "The Misery Index: Charts" <<http://www.forbes.com/global/2003/0526/030chart.html>>, 05.26.03
- Gastil, Raymond D. (1988). *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties 1987-1988*. New York: Freedom House.
- Glaeser, Edward L., David I. Laibson, Jose A. Scheinkman, Christine L. Soutter. (2000). "Measuring Trust", *Quarterly Journal of Economics*, 811-846.

- Goldsmith, Arthur A. (1987) "Does Political Stability Hinder Economic Development? Mancur Olson's Theory and the Third World", *Comparative Politics*, 19(4), 471-80.
- Gore, Al. (1993). *Creating Government That Works Better&Cost-less*, Report of National Performance Review, White House, Washington, September 1993.
- Gökbunar, Ramazan -Erhan ÖKMEN. (1997). "Avrupa Birliği'nde Gelir Dağılımı Politikaları ve Yeniden Dağıtım Mekanizmaları", *Banka ve Ekonomik Yorumlar*, Yıl:34, Ekim-97
- Greene, William H. (1997). *Econometric Analysis*. New Jersey: Prentice Hall.
- Grossman, Gene M., Elhanan Helpman. (1990). "Comparative Advantage and Long-Run Growth", *American Economic Review*, 80, 796-815.
- Hall Robert E., Charles Jones. (1999). "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?", *Quarterly Journal of Economics*, 113, 83-116.
- Hayek, Friedrich. (1944). *The road to Serfdom*, London, UK: G. Routledge and Sons.
- Helliwell, J. F. (1992). "Empirical Linkages between Democracy and Economic Growth", *NBER Working Papers No. 4066*.
- Helliwell, John F. (1996). "Economic Growth and Social Capital in Asia", *NBER Working Paper Series, No. 5470*.
- Hirschman, Albert O.(1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Response to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard UP.

- Huber, Evelyne, Dietrich Rueschmeyer, John D. Stephens. (1993). "The Impact of Economic Development on Democracy", *The Journal of Economic Perspectives*, 7:3, (Summer) 71-86.
- Huther, Jeff, Anwar Shah. (1998). "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate Fiscal Decentralization", *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 1894.
- International Development Exchange Program (İDEP). (1998). "Small but Efficient Government", <www.idep.org/conference/DJnomics/ch05.pdf>.
- International Monetary Fund. (2000). *World Economic Outlook*, Washington DC.
- Isham, Jonathan, Daniel Kaufmann, Lant H. Pritchett. (1997). "Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects", *The World Bank Economic Review*, 11(2), 219-242.
- Isham, Jonathan, Daniel Kaufmann. (1998). "The Forgotten Rationale for Policy Reform: The Productivity of Investment Projects", unpublished paper (World Bank).
- James, Harold, (1998). "From Grandmotherliness to Governance: The Evolution of IMF Conditionality", *Finance and Development*, 35(4), <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/12/james.htm>> (23.02.2003).
- Johnson, Simon, Daniel Kaufmann, Andrei Shleifer. (1997). "The Unofficial Economy in Transition", *Brookings Paper on Economic Activity*, 2, 159-221.
- Karacan, Ali İhsan. (2001). "Özerk Kurumların Özerkliği", *Rekabet Dergisi*, Sayı:8, Ekim-Kasım-Aralık, 3-60.

- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobatón (1999a). "Aggregating Governance Indicators", World Bank Policy Research Department Working Paper No. 2195.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobatón (1999b). "Governance Matters", World Bank Policy Research Department Working Paper No. 2196.
- Knack, Stephen, Philip Keefer. (1995). "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures", *Economics and Politics*, 7, 207-227.
- Knack, Stephen, Philip Keefer. (1997). "Does Social Capital An Economic Payoff? A Cross-Country Investigation", *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1251-1273.
- Korkmaz, Esfender vd. (2001). *Türkiye'de Yolsuzluğun Sosyo-Ekonomik Nedenleri, Etkileri ve Çözüm Önerileri*, İTO Yayınları-20001-35, İstanbul.
- Köker, Levent, H. Mahmutoğlu. (1998), *Türkiye Demokrasinin Neresinde? Eleştirel Bir Değerlendirme, 1990'ların Bilançosu*, Ankara: Türk-İş Yayını.
- Krueger, Anne. (1974). "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, Vol. 64 (June), 291-303.
- Kuijs, Louis. (2000). "The Impact of Ethnic Heterogeneity on the Quantity and Quality of Public Spending", IMF WP49.
- Kumcu, Ercan. (2003). "Devlet-Vatandaş İlişkisi Yumuşamalı", *Hürriyet*, 4.07.2003.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, Robert Vishny. (1997). "Trust in Large Organizations", *American Economic Review*, 87(2), 333-338.

- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, Robert Vishny. (1998a). "The Quality of Government", NBER Working Paper Series, No: 6727.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, Robert Vishny. (1998b). "Law and Finance", *Journal of Political Economy*, 106(6), 1113-1155.
- Levine, Ross, David Renelt. (1992). "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions", *American Economic Review*, 82, 942-963.
- Londregan, J., and K. Poole. (1990). "Poverty, the Coup Trap, and the Seizure of Executive Power." *World Politics* 42, 151-183.
- Lucas, Robert E. (1988). "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, 22, 3-42.
- Lucas, Robert E. Jr. (1990). "Why Doesn't Capital Flow Rich to Poor Countries", *American Economic Review*, 80(2), 92-96.
- Maliye Bakanlığı (2003). *Yıllık Ekonomik Rapor-2002*
- Mankiw, N. Gregory, David Romer, David N. Weil. (1992). A contribution to the empirics of economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, 107, 407-437.
- Marx, Karl (1974[1872]). *Das Kapital*, London: Lawrance and Wishart.
- Maung, Mya. (1995). "The Burmese Approach to Development: Economic Growth without Democratization", *Journal of Asian Economics*, 7 (1), 97-129.
- Mauro, Paolo. (1995). "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110 (August), 681-712.

- Mckinsey Company (2003). "Turkey: Making The Productivity and Growth Breakthrough", <<http://www.mckinsey.com/knowledge/mgi/turkey/>>
- Merkez Bankası(2003). Yıllık Rapor-2002
- Messick, Richard E. (1999). "Judicial Reform and Economic development : A Survey of the Issues", The World Bank Research Observer, 14(1), 117-136.
- Milliyet. (2002). "Mafyaya Teslim Olduk: Hayatımız Çete", 22/10/2002, Sayfa. 1, 15.
- Milliyet.(2003)."Türk Eğitim Sistemi Bitmiş, Ağlayanı Yok", <<http://www.milliyet.com.tr/2003/07/26/guncel/gun10.html>>
- Mukand, Sharun, Dani Rodrik. (2002). "In Search of the Holy Grail: Policy Convergence, Experimentation, and Economic Performance", NBER Working Paper Series, No: 9134.
- Muller, Edward N., Erich Weede. (1990). "Cross-National Variation in Political Violence: A Rational Action Approach", Journal of Conflict Resolution, 34(4), 624-651.
- Mulligan, Casey B., Ricard Gil, Xavier Sala-i-Martin. (2002). "Social Security and Democracy", NBER WP 8958.
- Muter, Naci-Gökbunar, Ramazan (1997)."Müşteri ve Hizmet Yönlü Bir Kamu Sektörüne Doğru", Prof. Dr. Nezihe Sönmez'e ARMAĞAN, DEÜ-İİBF, 1997
- North, Douglas, B. Weingast. (1989). "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England", Journal of Economic History, 49, 803-832.

- North, Douglas. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglass C. (1989). "Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction", *World Development*, 17(9), 1319-1332.
- North, Douglass C. (1991). "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112.
- North, Douglass C. (1994). "Economic Performance Through Time", *American Economic Review*, 84(3), 359-368.
- Nuxoll, Daniel A. (1994). "Differences in Relative Prices and International Differences in Growth Rates", *American Economic Review*, 84, 1423-1436.
- Olson, Mancur, Jr. (1963). "Rapid Growth as a Destabilizing Force", *Journal of Economic History*, 23(4), 529-552,
- Olson, Mancur. (1993). "Dictatorship, Democracy, and Development", *American Political Science Review*, 87(3), 567-576.
- Organization for Economic Co-operation and Development. (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, OECD, Paris.
- Osborne, David, Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, New York, Penguin Books, USA.
- Öymen, Onur. (1999). *Türkiye'nin Gücü*, İstanbul: Doğan Yayıncılık.
- Öymen, Onur. (2000). *Geleceği Yakalamak*, İstanbul: Remzi Kitabevi.

- Özbudun, Ergun. (1994). "Kanun Devletinden Hukuk Devletine...", Görüş, Kasım-1994.
- Özler, Sule, Dani Rodrik. (1992). "External Shocks, Politics and Private Investment", *Journal of Development Economics*, 39, 141-162.
- Özler, Sule, Guido Tabellini. (1991). "External Debt and Political Instability", NBER Working Paper Series, No: 3772.
- Pauly, Louis W. (1999). "Good Governance and Bad Policy: The Perils of International Organizational Overextension", *Review of International Political Economy* 6 (4), 401-424.
- Persson, Torsten, Lars E. Svensson. (1989). "Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time Inconsistent Preferences", *Quarterly Journal of Economics*, 104, 325-345.
- Posner, Richard A. (1998). "Creating a Legal Framework for Economic Development", *The World Bank Research Observer*, 13(1), 1-11.
- Pryor, Frederic L. (2002). "Quantitative Notes on the Extent of Governmental Regulations in various OECD Nations", *International Journal of Industrial Organization*, 20, 693-714.
- Przeworski, A., F. Limongi. (1993). "Political Regimes and Economic Growth", *Journal of Economic Perspectives*, 7, 51-69.
- Rauch, James E., Peter B. Evans. (2000). "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries", *Journal of Public Economics*, 75, 49-71.
- Rauch, James R. (1995). "Bureaucracy, Infrastructure, and Economic Growth: Evidence from U.S. Cities During the Progressive Era", *American Economic Review*, 85(4), 968-979.

- Ray, Binayak. (1999). "Good Governance Administrative Reform and Socio-Economic Realities", *International Journal of Social Economics*, 26, 354-369.
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian, Francesco Trebbi. (2002). "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development", Harvard University, Unpublished paper.
- Rodrik, Dani. (1994). "Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich",. NBER WP4964.
- Rodrik, Dani. (1997). "Democracy and Economic Development", Harvard University, Unpublished paper.
- Rodrik, Dani. (1998a). "Globalisation, Social Conflict and Economic Growth", *World Economy*, 21(2), 143-159.
- Rodrik, Dani. (1998b). "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments", *Journal of Political Economy*, 106(5), 997-1032.
- Rodrik, Dani. (1999a). "Where Did All Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses", *Journal of Economic Growth*, 4 (4), 385-412.
- Rodrik, Dani. (1999b). *The new global economy and developing countries: Making openness work*. Washington, DC: Overseas Development Council.
- Rodrik, Dani. (2000). "Institutions For High-Quality Growth: What They Are And How To Acquire Them", NBER Working Papers No. 7540.

- Rodrik, Dani. (2001). "Development Strategies for the 21st Century", In. Eds. Pleskovic ve Stern, 'Annual World Bank Conference on Development Economics 2000', p.85-108, World Bank, Washington DC.
- Romer, Paul M. (1986). "Increasing Returns and Long-Run Growth", *Journal of Political Economy*, 94, 1002-1037.
- Romer, Paul M. (1987). "Growth Based on Increasing Returns due to Specialization", *American Economic Review*, 77, 56-62.
- Romer, Paul M. (1990). "Endogenous Technical Change", *Journal of Political Economy*, 98, S71-S102.
- Romzek B., M. Dubnick. (1987). "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy", *Public Administration Review*.
- Rowlands, Dane. (1999). "Domestic Governance and International Migration", *World Development*, 27 (8), 1477-1491.
- Sachs, Jeffrey (2000). "A New Map of The World", *Economist*, June 24th 2000.
- Sachs, Jeffrey D. and Warner, Andrew M. (1995), "Economic Reform and the Process of Economic Integration", *Brookings Paper of Economic Activity*, 1-118.
- Sachs, Jeffrey D. and Warner, Andrew M. (1997). "Sources of Slow Growth in African Economies", *Journal of African Economies*, 6(3), 335-376.
- Sachs, Jeffry. (1985). "External Debt and Macroeconomic Performance in Latin America and Asia", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 523-564.
- Sala-i-Martin, Xavier X. (1997a). "I Just Ran Two Million Regressions", *American Economic Review*, 87, 178-183.

- Sala-i-Martin, Xavier. (1997b). "Transfers, Social Safety Nets, and Economic Growth", IMF Staff Papers, 44(1), 81-102.
- Shleifer, Andrei, Robert W. Vishny. (1994). "Politicians and Firms" Quarterly Journal of Economics, 109(4), 995-1025.
- Shleifer, Andrei, Robert W. Vishny. (1993). "Corruption", Quarterly Journal of Economics, Vol. 108 (August), pp. 599-617.
- Smith, Adam. (1776[1776]). An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Chicago, IL.: University of Chicago Press.
- Snowder, Dennis J. (1993). "The Future of The Welfare State", The Economic Journal, 103 (May).
- Solow, Robert M. (1995). "But Verify", New Republic, 9/11/1995, 213(11).
- Soysal, Mümtaz. (1999). *Çürüyüşten Dirilişe*, İstanbul: Cumhuriyet Gazetesi Yayını.
- Stiglitz, Joseph E. (2001). "Development Thinking at the Millennium", In. Eds. Pleskovic ve Stern, 'Annual World Bank Conference on Development Economics 2000', p.13-38, World Bank, Washington DC.
- Summers, Robert, Alan Heston. (1991). "The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950-1988", Quarterly Journal of Economics, 106, 327-368.
- Svensson, Jakob. (1998). "Investment, Property Rights and Political Instability: Theory and Evidence", European Economic Review, 42, 1317-1341.
- Tabellini, Guido, Alberto Alesina. (1990). "Voting on the Budget Deficit", American Economic Review, 80(1), 37-49.

- Tanör, Bülent. (1997). Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.
- Tanzi, Vito. (1998). “Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures”, IMF Staff Papers, 45:4, 559-594.
- Temple, Jonathan. (1999). “The New Growth Evidence”, Journal of Economic Literature, Vol. XXXVII, 112-156.
- TESEV. (2001). Türkiye’de Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi, <http://www.tesev.org.tr/projeler/proje_siyasi_reform.html>, (27.08.2003).
- Tibi, Bassam (2000). Boğaz’ın İki Yakası Avrupa İle İslamcılık Arasında Türkiye, (Çev.Sevinç Kabakoğlu), Doğan Kitap, İstanbul.
- TİSK (2001). Krizden Çıkış İçin Zorunlu İstikamet Vergi ve Bürokrasi Reformları, TİSK yayını, İstanbul.
- TİSK (2003). Kayıtdışı İstihdam, İstanbul: TİSK Yayınları.
- Toprak, Binnaz, Ali Çarkoğlu (2000), Türkiye’de Din, Toplum ve Siyaset, TESEV Yayını, İstanbul.
- Tornell, Aaron, Philip R. Lane. (1999). “The Voracity Effects”, American Economic Review, 89(1), 22-46.
- Treisman, Daniel. (2000). “The Causes of Corruption: A Cross-National Study”, Journal of Public Economics, 76(3), 399-457.
- Türkan, Reha. (1995). “21. Yüzyıl Kimin Asrı Olacak”, Yeni Türkiye, S:3, Mart-Nisan.
- TÜSİAD. (2002). Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İşsizlik, TÜSİAD-T-2002/12-354.
- TÜSİAD. (2002). Kamu Reformu Araştırması, İstanbul:TÜSİAD-T/2002-12/335.

- TÜSİAD. (2002). Kamu Reformu Araştırması, TÜSİAD –T/2002-12/335, İstanbul
- TÜSİAD. (2002). Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İşsizlik, TÜSİAD Yayını T/2002/12-354, İstanbul
- TÜSİAD. (2002). Yeni Rekabet Stratejileri ve Türk Sanayisi, TÜSİAD-T/2002-07/322, İstanbul.
- UNCTAD. (2002). The World Investment Report 2002, <http://r0.unctad.org/wir/contents/wir02_dl.htm>
- UNCTAD. (2003). TRADE AND DEVELOPMENT REPORT, 2002 - Developing Countries in World Trade, UNCTAD/TDR/2002-E.02.II.D.2,29/04/02, http://www.unctad.org/en/docs//tdr2002_en.pdf>), (29.08.2003).
- UNDP. (2003). Human Development Report 2003 Millennium Development Goals: A Compact Among Nations to end Human Poverty, <<http://www.undp.org/hdr2003/>> (18.08.2003).
- Venieris, Yiannis P., Dipak K. Gupta. (1986). “Income Distribution and Sociopolitical Instability as Determinants of Savings: A Cross-Sectional Model”, The Journal of Political Economy, 94(4), 873-883.
- Weingast, B., K. Shepsle, C. Johnsen. (1981). “The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics”, Journal of Political Economy, LXXXIX, 642-664.
- Woods, Ngaire. (2000). “The Challenge of Good Governance fo the IMF and the World Bank Themselves”, World Development, 28(5), 823-841.

- World Bank.(2002). Administrative Barriers to Foreign Investment in Developing Countries, May 2002.
- Yereli, A. Burçin. (2003). Ekonomik Özgürlükler ve Türkiye’de Devlet-Birey İlişkisi, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Young, Alywn. (1991). “Learning by Doing and the Dynamics Effects of International Trade”, Quarterly Journal of Economics, 106, 369-405.
- Zak, Paul J., Stephen Knack. (2001). “Trust and Growth”, The Economic Journal, 111.

