

# DEVLET ve DEVLETİN İŞLEVLERİNİN GELİŞİMİ<sup>1</sup>

**Dr. Ahmet EROL**

**Genel Müdür Yrd.<sup>2</sup> / T.C. Kadir Has Üniversitesi İ.İ.B.F. Öğr.Gövr.**

Organize olma, birlikte yaşamın zorunlu ve kaçınılmaz bir gereğidir. Küçük topluluklar; insanın, doğanın acımasız koşulları karşısında bir araya gelme ve toplu yaşama zorunluluğunun doğal bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu küçük topluluklar, zaman içinde gelişime ve değişime uğrayarak ya da doğadaki koşullara gözlem ve deneyler sonucu uyum sağladılar. İlkel düzeyde de olsa çeşitli kurallar ortaya koymaya ve bu kurallara topluluğa dahil herkesin uymasını sağlayamaya başladılar. Doğadan yola çıkılarak ve yaşama tutunmanın, hayatta kalmanın zorunlu sonucu olarak ortaya konulan bu kurallar insanların organize olmalarının başlangıcı olarak kabul edilebilir. İnsanlığın tarihsel süreç içinde ortaya koyduğu gelişim ya da uygarlık, organizasyonların en kapsamlısı ve en olağanüstüsü olarak kabul edilen “devlet”i ortaya çıkardı. Devlet, organizasyonların en karmaşık ve en boyutlu olanıdır.

Başlangıçta, insanların doğa ve diğer topluluklar karşısında korunması ve savunulması işlevini üstlenen devlet, uygarlık düzeyinin gelişmesi, insanların gereksinimlerinin çeşitlenmesi sonucu çeşitli ekonomik işlevler de üstlenmek durumunda kaldı. Kamu ekonomisi, devletin giderek ekonomiye karışımı zorunluluğu nedeniyle, çeşitli sorunlara

---

<sup>1</sup> Bu yazıda yer alan görüşler tümüyle yazarın şahsına ait olup, hiç bir biçimde Hazine Müsteşarlığı'nı, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü'nü ve T.C. Kadir Has Üniversitesi'ni bağlamaz ve anılan kurumların görüşü olarak kullanılamaz.

<sup>2</sup> T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü

çözüm getirme çabalarının sonucu olarak ortaya çıkmıştır<sup>3</sup>. Devletin ekonomideki işlevi ve işlevlerinin boyutu sürekli olarak tartışma konusu olmuştur.

Laissez-Faire (bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler) anlayışını benimseyen yaklaşımlara göre; devlet sadece hukuk düzenini sağlamalı, özel mülkiyet haklarını korumalı ve yapılan sözleşmelerin uygulanabilirliğini sağlamalıdır. Bir başka deyişle devlet, sadece savunma ve adalet hizmetlerini sunmalıdır. Bunların dışına çıkmamalı ve ekonomik yaşamın işleyişine karışmamalıdır. Adam Smith, bu anlayışın önemli temsilcilerinden olmasına karşın, kısa dönemde maliyetleri karşılayamayacağı için bireyler tarafından karlı görülmeyen bayındırlık projelerinin devlet tarafından yerine getirilmesi gerektiğini savunmuştur<sup>4</sup>.

John Stuart Mill, “Politik Ekonominin İlkeleri” adlı yapıtında, Adam Smith’in yaklaşımını daha da genişletmiş ve yolların, kanalların, rıhtımların, sulama tesislerinin, hastanelerin, okulların ve basımevleri gibi tüm bayındırlık projelerinin kamu sektörü tarafından gerçekleştirilmesi gerektiğini belirtmiştir. *Klasik Okul* ya da *Klasik Görüş* olarak adlandırılan bu yaklaşımlar egemenliğini 1929 Büyük Bunalımına kadar sürdürmüştür. 1929 Büyük Bunalımının İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar ortadan kaldırılamaması büyük ölçüde Klasik Okulun yıkılışına neden olmuştur.

1929 Büyük Bunalımı üzerine yaptığı gözlemlerden yola çıkan J. M. Keynes, çağdaş ekonominin temellerini atarak, Klasik Okulun ekonomideki tarafsızlık politikasını eleştirmiş ve devletin ekonomiye karışması gerektiğini savunmuştur. Ekonomideki önemli yapısal aksaklığın piyasa güçleri tarafından giderilmesinin olanaklı olmadığını; ekonomide yaşanan sürekli ve yaygın işsizliğin ekonomide ve toplumsal yaşamda büyük tehlike yaratacağını belirtmiş ve tam istihdamı sağlayacak önlemlerin alınması gerektiğini savunmuştur. Keynes’e göre; Klasik Okulun savunduğu Laissez-Faire yaklaşımı kabul edilebilir bir politika değildir. Keynes, devletin yapması gereken işler konusunda şöyle bir açıklama yapmıştır: “Devlet, piyasanın yaptığı işleri özel firmalardan biraz daha iyi ya da biraz daha kötü biçimde yapmak için yapmamalıdır. Piyasanın nedeni ne olursa olsun yapmadığı işleri yapmalıdır.”<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Orhan Şener, **Teori ve Uygulamada Kamu Ekonomisi**, 7. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, Ocak-2001, s. 2.

<sup>4</sup> Adam Smith, **The Wealth of Nations**, V. Kitap, Routledge, London, 1913, ss.541-644.

<sup>5</sup> Orhan Şener, a.g.e., s.3.

İkinci Dünya Savaşı'ndan itibaren dünyada yaşanan Soğuk Savaş Dönemi, ekonomi ve devlet ilişkisinde yaygın olarak iki kutuplu bir düşünce akımı ve uygulama ortaya çıkarmıştır. Doğu Bloku ülkeleri diye adlandırılan ve önderliğini Rusya'nın yaptığı Sovyet Bloğu'nda devlet egemen bir ekonomik politika; önderliğini Amerika Birleşik Devletleri (ABD)nin yaptığı Batı Bloğu'nda ise, piyasa gücü ağırlıklı ve devlet karışımı bir ekonomik politika izlenmiştir. Liberal düşüncenin en katı biçimde egemen olduğu ülkelerde (Örneğin ABD gibi) bile devlet salt iç ve dış güvenlik gibi klasik işlevlerle yetinmemektedir. Ülkeden ülkeye boyutları değişmekle birlikte devlet, savunma ve adalet gibi klasik görevlerinin yanı sıra üretim düzeyini artırmak, fiyat istikrarını sağlamak, gelir dağılımında adaleti sağlamak, kaynak dağılımında etkinliği ve verimliliği artırmak gibi nedenlerle ekonomik ve toplumsal yaşama çeşitli organları aracılığıyla karışımında bulunur. Gelişmiş ekonomilerde devletin bu tür karışımlarda bulunup bulunmayacağı değil, bu karışımların boyutunun ne olacağı tartışılmaktadır<sup>6</sup>.

1960 ve 1970'lerde devletin rolü tüm dünyada inanılmaz boyutlarda artış göstermiştir. Devletin boyutları altyapı yatırımlarından refah devletinin tüm gereklerine kadar genişlemiştir. Devlet yaşamın her alanında boy gösterir duruma gelmiştir. Devlet; politika belirleyen, kural koyan, mülkiyet oluşturan, fonlama yapan, ulaşım sağlayan, sağlık, eğitim hizmetlerini sunan, enerji sağlayan, ulaşım yatırımlarını gerçekleştiren, bankacılık, sigortacılık ve finansal alanlarda etkinlikte bulunan dev bir işletme niteliği kazanmıştır<sup>7</sup>.

Kamu harcamaları, 1980'lerde büyük bir artış göstermiştir. Tüm OECD ülkelerinde kamu harcamaları gayrisafi yurtiçi hasılanın yüzdesi olarak büyük boyutlar kazanmıştır. 1980'lerin ortalarında, daralan ekonomiyle birlikte devletin refah harcamalarındaki artış maliyetlerini karşılamak oldukça güçleşti<sup>8</sup>. Sanayileşmiş ülkelerde 1960'ta gayrisafi yurtiçi hasılanın % 28'i olan vergi gelirleri, 1994 yılında % 44'e yükselmiştir. Bu, söz konusu kapsama giren ülkelerde bir yıl içinde yapılan tüm üretimin % 44'ünün vergi ve harçlara gittiği anlamını taşımaktadır. Aynı ülkelerde 1960 yılında gayrisafi yurtiçi hasılanın % 28'i olan devlet harcamaları, 1994 yılında % 50'ye çıkmıştır. Bunun da anlamı, bir yıl içinde üretilen her şeyin % 50'sinin devlet harcamalarına gittiği anlamına gelir. Keynesyen ekole

---

<sup>6</sup> Orhan Şener, a.g.e., s.3.

<sup>7</sup> OECD, **Synthesis of Reform Experience in Nine OECD Countries: Government Roles and Functions, and Public Management Government of the Future: Getting From Here to There**, Symposium to be held in Paris, 14-15 September 1999, PUMA/SGF(99)1, s.2.

<sup>8</sup> OECD, a.g.e., ss.2-3.

göre; devlet harcamalarının kısılması kolay değildir. Kamu açığını azaltmaya çalışmak, ülkede durgunluk sorununa yol açar. Devlet mal ve hizmet üretmekle veya satın almakla, ücret ödemekle veya gereksinim duyan yurttaşlara transferde bulunarak ekonomiye kaynak sağlar ve ekonomik faaliyetleri destekler. Bütçe açığını kapatmak amacıyla, bunların düşürülmesi, ekonomiyi durgunluğa sürükler. Neoklasik görüş ise, Keynesyen görüşe katılmaz. Kamu harcamalarının azaltılması ve bütçe açığının kapatılması, faiz oranlarının düşüşüne, olumlu beklentilere ve vergi oranlarının indirilmesine yol açacaktır. Düşük faiz oranları, gelecekte olumlu beklentiler ve düşük vergi oranları gelir etkisi yaratacak ve yatırımlar yoluyla ekonomik faaliyetlerde canlanma sağlayacaktır. Bir başka deyişle, kamu harcamalarının kısılması ve bütçe açığının kapatılması ve devlet borçlanma gereksiniminin azaltılması, ekonomide durgunluğa yol açmaz; tam tersine, ekonomide sağlıklı bir büyüme sağlar<sup>9</sup>. Devlet harcamalarının azaltılması, bütçe açığının kapatılması ve kamu borçlanma gereğinin azaltılarak, devlet borçlarının belirli bir ödeme planına bağlanması çabaları sanayilemiş ülkelerde yoğunlaştı. 1970-1995 arası dönemde 20 ülke mali konsolidasyona gitti<sup>10</sup>. Bu ülkelerde yaşanan deneyimler sıkı mali konsolidasyonun, durgunluğa yol açmadığını göstermektedir. Keskin mali önlemler, faiz oranlarının düşüşü yoluyla yatırımlarda artış sağlar. Bunun vergi oranlarının düşürülmesi yoluyla desteklenmesi, tüketim harcamalarında ve yatırım harcamalarında artış sağlar<sup>11</sup>. Uygulamada neoklasik anlayışın sağlıklı sonuçlar verdiğini gören ve dünya ekonomisine yön veren çevreler kürselleşmenin de etkisiyle, harcamaları daha az, bütçe harcamaları dengede ve olabildiğince kaynaklarını borçlanma dışı sağlıklı kaynaklardan elde eden daha küçük devlet anlayışını benimsemiş ve bu anlayışı ağırlıklı olarak yaşama geçirmek için uluslararası güç kurumlarını devreye sokmuştur. İşte bu yaklaşımların sonucu olarak devletin optimal boyutu tartışılmaya başlandı. Devlet harcamalarının kısılması ve kamu kesiminin rekabete açılması “küçük devlet daha iyidir” savsözü (sloganı) çerçevesinde gündeme oturmaya başladı<sup>12</sup>.

Berlin Duvarının yıkılmasıyla simgeleşen Soğuk Savaş Döneminin sona ermesiyle birlikte dünyadaki ekonomi politik anlayıştaki ikili kutup büyük ölçüde ortadan kalkmış ve liberalizm ağırlıklı ekonomik politikalar ülkeden ülkeye uygulama biçimleri değişse de tüm

---

<sup>9</sup> C. John McDermott, Robert F. Wescott, “Fiscal Reform That Work”, **International Monetary Fund, Economic Issues**, No:4, January 1997, ss.1-3.

<sup>10</sup> C. John McDermott, Robert F. Wescott, a.g.e., s.3.

<sup>11</sup> C. John McDermott, Robert F. Wescott, a.g.e., s.8.

<sup>12</sup> 1) Vito Tanzi, “The Quality of the Public Sector”, (IMF Second Generation Reforms Konferansı’nda sunulan bildiri), 19 Ekim 1999, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/tanzi.htm>, 11.03.2001, ss.1-4.; 2) OECD, a.g.e., ss.2-3.

dünyada ağırlıklı olarak kabul görmeye başlamıştır<sup>13</sup>. Birçok batı ülkesinde 1970’li yıllarda kamu kesiminde kaynakların tahsisatında önceliklerin gözden geçirilmesi konusu gündeme gelmiştir. Bu tartışmalar “Yeni Kamu Yönetimi” (New Public Management) anlayışının doğmasına yol açmıştır<sup>14</sup>.

1980’lerde uluslararası borç krizinin yaşanmasından sonra, tüm dünya ekonomilerinde çeşitli biçimlerde hissedilen dengesizlikler ve tıkanmalar mali boyutlu ayarlamaları ve piyasa reformlarını gündeme getirmiştir. Bu süreç devam ederken, 1990’ların başından itibaren devletin ekonomideki rolü ve devletin işleyişi sorgulanmaya ve devlet reformu üzerinde durulmaya başlanmıştır. Devlet reformu çalışmaları, özellikle yönetsel (idari) alanda yoğunlaşmıştır<sup>15</sup>.

Dünyanın yaşadığı küreselleşme süreci; bilimsel, teknolojik, toplumsal, ekonomik ve politik alanda yaşanan büyük devinim ve dönüşümler kamu yönetiminin de yeniden değerlendirilmesine ve sorgulanır duruma gelmesine yol açmıştır. Bu değişimlerin sonucu olarak yönetim (idare etme) kavramının yerini yönetişim (governance), kamu yönetimi kavramının yerini kamu işletmeciliği (public Management) kavramı almıştır. Bu dönüşüm ve değişime, kısaca kapitalizmin 1970’lerde yaşanan krizden yola çıkarak yeniden yapılanmasıdır denilebilir<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Bu konuda daha geniş bilgi için Bkz.: 1) Michael Hubbard, “The ‘new public management’ and the reform of public services to agriculture in adjusting economies:the role of contracting”, **Food Policy**, Vol. 20, No. 6, Elsevier Science Ltd, Great Britain, 1995, ss.529-536.; 2) Joe Wallis, Brian Dollery, “Government Failure, Social Capital and the Appropriateness of the New Zealand Model for Public Sector Reform in Developing Countries”, **World Development**, Vol. 29, No. 2, 2001, ss.245-263.

<sup>14</sup> Bruce E. Perrott, “Managing Strategic Issues in the Public Service”, **Long Range Planning**, Vol. 29, No. 3, 1996, ss.337-338.

<sup>15</sup> 1) Luiz Carlos Bresser Pereira, “Managerial Public Administration:Strategy and Structure for a New State”, **Journal of Post Keynesian Economics**, Fall. Vol.20, No.1, s.7.; 2) Vito Tanzi, a.g.e., ss.1-4.

<sup>16</sup> Gencay Şaylan, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri**, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, İstanbul, 2000, s.15.

## KAYNAKLAR

1. Orhan Şener, **Teori ve Uygulamada Kamu Ekonomisi**, 7. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, Ocak-2001.
2. Adam Smith, **The Wealth of Nations**, V. Kitap, Routledge, London, 1913.
3. OECD, **Synthesis of Reform Experience in Nine OECD Countries: Government Roles and Functions, and Public Management Government of the Future: Getting From Here to There**, Symposium to be held in Paris, 14-15 September 1999, PUMA/SGF(99)1.
4. C. John McDermott, Robert F. Wescott, "Fiscal Reform That Work", **International Monetary Fund, Economic Issues**, No:4, January 1997.
5. Vito Tanzi, "The Quality of the Public Sector", (IMF Second Generation Reforms Konferansı'nda sunulan bildiri), 19 Ekim 1999, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/tanzi.htm>, 11.03.2001.
6. Michael Hubbard, "The 'new public management' and the reform of public services to agriculture in adjusting economies:the role of contracting", **Food Policy**, Vol. 20, No. 6, Elsevier Science Ltd, Great Britain, 1995.
7. Joe Wallis, Brian Dollery, "Government Failure, Social Capital and the Appropriateness of the New Zealand Model for Public Sector Reform in Developing Countries", **World Development**, Vol. 29, No. 2, 2001.
8. Bruce E. Perrott, "Managing Strategic Issues in the Public Service", **Long Range Planning**, Vol. 29, No. 3, 1996.
9. Luiz Carlos Bresser Pereira, "Managerial Public Administration:Strategy and Structure for a New State", **Journal of Post Keynesian Economics**, Fall. Vol.20, No.1.
10. Gencay Şaylan, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri**, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, İstanbul, 2000.