Coşkun Can Aktan (ed.), Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yayınları, 2002.

BİR PİYASA BAŞARISIZLIĞI NEDENİ OLARAK 'GELİR DAĞILIMINDA ADALETSİZLİK VE YOKSULLUK' SORUNU: -KAMU EKONOMİSİNİN ROLÜ VE KAMU POLİTİKASI ARAÇLARI-*

I. GİRİŞ

Bir ülke içerisinde tüm iktisadi faaliyetlerin cereyan ettiği yapı *"Milli Ekonomi"* olarak adlandırılır. İktisadi birimler olarak üretici ve tüketicilerin faaliyetleri esasen *"Piyasa Ekonomisi"* adı verilen yapı içerisinde gerçekleşir. Devletin de bir iktisadi birim olarak ekonomik faaliyetlerde bulunması ve/veya özel iktisadi birimlerin yani üretici ve tüketicilerin faaliyetleri üzerinde düzenleyici kararlar alması *"Kamu Ekonomisi"* adı verilen bir ayrı iktisadi yapı ve kurumu ortaya çıkarır.

Milli ekonomi içerisinde piyasa ekonomisi dışında niçin ayrıca bir kamu ekonomisine ihtiyaç duyulmaktadır? Kamu ekonomisinin varlık nedenleri nelerdir? Sosyal refahın optimizasyonunu sağlamada piyasa ekonomisi kendi başına yeterli midir? Piyasa ekonomisi, kendi tabii işleyişine bırakıldığında "etkinlik", "büyüme", "refah", "istikrar" ve "adalet" yönünden optimal sonuçlar ortaya çıkarabilir mi?

İktisatçılar, piyasa ekonomisinin kendi tabii işleyişine bırakılması halinde çeşitli nedenler dolayısıyla başarısız olacağı konusunda genel olarak hem fikirdirler. Bu konu iktisat literatüründe "piyasa başarısızlığı" (market failure) adı verilen bir teori içerisinde ele alınmaktadır. Bu yazımızda sözkonusu piyasa başarısızlığı teorisi ele alınacak ve bu teori içerisinde gelir dağılımında adaletin sağlanması yönünden piyasa ekonomisinin ne derece optimal sonuçlar doğuracağı incelenecektir.

II. PİYASA BAŞARISIZLIĞININ ANATOMİSİ

Piyasa ekonomisi, sosyal refahın optimizasyonu için yeterli midir? Bir diğer deyişle, kamu kesimi iktisadi faaliyetlerinin yer almadığı bir milli ekonomi

---

* Bu bölüm "Kamu Ekonomisinin Rasyoneli" başlığını taşıyan bir çalışmamız genişletilerek hazırlanmıştır. Bkz: Coşkun Can Aktan, Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi, İzmir: Anadolu Matbaacılık, 2001.

içerisinde özel kesim faaliyetleri ile ne ölçüde sosyal refaha ulaşılabilecektir? Fizyokratlar *"Doğal Düzen",* Klasik İktisatçılar da *"Görünmez El"* düşüncesi ile ekonomik faaliyetlerin işleyişinde ortaya çıkabilecek dengesizlik ve istikrarsızlıkların esasen geçici nitelikte olduğunu ve bunların zaman içerisinde ortadan kalkacağını savunmuşlardır. Bir diğer deyişle, Fizyokratlar ve klasik iktisatçılar piyasa ekonomisinin sosyal refahın optimizasyonu için yeterli olduğunu ve kamu ekonomisine sınırlı bazı fonksiyonlar dışında gerek kalmadığını iddia etmişlerdir.

Klasik iktisadi düşünceye önemli bir katkı olarak kabul edilen Neo-klasik İktisadi Düşünce ise, piyasa ekonomisinin tek başına optimum sağlamaktan uzak olduğunu ve bu nedenle kamu ekonomisine gerek olduğunu açıklamıştır. Neo-klasik iktisatçıların, bir diğer deyişle teorik refah iktisatçılarının görüşleri iktisat literatüründe "Piyasa Başarısızlığı Teorisi" olarak bilinmektedir. Neo-klasik iktisatçılara, bir diğer deyişle teorik refah iktisatçılarına göre piyasa ekonomisini başarısızlığa uğratan başlıca faktörler aşağıda incelenmektedir.

1. Tam Rekabet Modelinin Gerçekleştirilememesi

Bilindiği gibi tam rekabet piyasaları, çok sayıda alıcı ve satıcı bulunan, piyasaya giriş çıkış serbestisi sağlanmış, homojen malların bulunduğu ve bütün piyasa ilişkilerinin açıkta cereyan ettiği bir piyasa modelidir. Tam rekabet piyasasında fiyat mekanizması yoluyla kaynakların optimal dağılımı için öngörülen şartlar şunlardır:

- Piyasaya giriş ve çıkış serbest olmalıdır. Buna *"serbestlik"* özelliği denilmektedir.
- Piyasada alıcı ve satıcılar kendi aralarında fiyatları ve üretim miktarını etkileyemeyecek kadar sayıca çok olmalıdır. Buna *"atomisite"* özelliği denilmektedir.
- Piyasaya arz edilen mal ve hizmet türleri homojen, yani birbirine benzer olmalıdır. Böylece, piyasada bir firmanın mallarının diğerlerine tercih edilmesi imkanı ortadan kalkmaktadır. Buna *"homojenite"* özelliği denilmektedir.
- Üretim faktörlerinin ekonominin bütün alanlarına kolayca akışı mümkün olmalıdır. Bu şart ise *"akıcılık","mobilite"* ve *"seyyalite"* gibi kavramlarla ifade edilmektedir.
- Alıcı ve satıcıların piyasada olan bitenlerden haberdar olmaları gereklidir. Böylece bir seçim özgürlüğü sağlanmış olacaktır. Bu özelliğe ise *"saydamlık"* veya *"şeffaflık"* denilmektedir.
- Üreticilerde *"kâr maksimizasyonu",* tüketicilerde ise *"fayda maksimizasyonu"* düşüncesi ve gayreti bulunmalıdır.

Yukarıdaki şartların hep birlikte sağlanması halinde *"tam rekabet"* söz konusudur. Ancak gerçek hayatta bu şartların hemen hiçbirinin tam olarak sağlanamayacağı, bu nedenle de bu koşulların "soyut bir varsayım" dan öteye gidemeyeceği bilinmektedir. Tam rekabet piyasalarını ulaşılması olanaksız bir ütopya haline getiren nedenleri kısaca şu şekilde özetleyebiliriz:

İlk olarak, günümüzde piyasalarda haberleşme ve bilgi elde etme olanaklarının farklılığı nedeniyle tam rekabet piyasasının "şeffaf' olma özelliği gerçekleştirilememektedir.

İkinci olarak aynı ihtiyacı karşılamaya yönelik mal ve hizmet türleri arasında piyasada çoğunlukla bir benzerlik söz konusu değildir. Bu durum bazı firmaları, diğerlerine oranla üstün kılmakta ve tam rekabetten sapmalar yani aksak rekabet söz konusu olmaktadır.

Üçüncü olarak, günümüz piyasalarında mal ve hizmetlerin üretim ve tüketiminde *"tercih özgürlüğü"* hemen hemen hiç yoktur. Bireyler açısından tercih özgürlüğü, bireylerin piyasada üretilmesini istedikleri mal ve hizmetlerin nelerden ibaret olacağına karar vermeleri ile ilgilidir. Ancak gerçek hayatta başta reklamlar olmak üzere birçok faktör bireysel tercihlerin sapmasına neden olmaktadır. Firmalar açısından tercih özgürlüğünün anlamı ise şudur; firmalar üretim faktörlerinin kullanımında özgür olabilmelidirler. Diğer bir deyişle, firmalar emeğin, sermayenin ya da diğer üretim faktörlerinin hangi mal ve hizmet üretiminde ve ne bileşimde kullanılacağına özgürce karar verebilmelidirler. Ancak günümüzde bu tercih özgürlüğü de devletin uyguladığı çeşitli politikalarla önemli ölçüde sınırlanmaktadır.

Ayrıca tam rekabet piyasalarının *"atomisite"* özelliği de günümüz piyasalarında işleyememektedir. Özellikle mal piyasalarında aksak rekabetin söz konusu olması nedeniyle satıcılar kendi aralarında anlaşarak centilmen anlaşmaları yaparak, kartel, tröst, holding vb. kurumlar oluşturarak fiyatları istedikleri şekilde belirleyebilmektedirler. Bilindiği gibi, tam rekabet piyasasında kısa dönem de fiyat, marjinal maliyete eşittir. Yani P=MC eşitliği söz konusudur. Uzun dönemde ise P=MC=AC eşitliği mevcuttur. Açık bir ifadeyle fiyat (P), marjinal maliyet (MC) ve ortalama maliyete (AC) eşittir. Oysa günümüz piyasalarında yukarıda belirttiğimiz atomisite özelliğinin bulunmaması firmaların fiyatları marjinal maliyetin üzerinde saptamalarına imkan verir. Fiyatların marjinal maliyete eşit olmaması başlıca üç sonuç doğurur:

- Herhangi iki malın marjinal faydaları arasındaki oran (marjinal ikame oranı) o malları kullanan bütün tüketiciler için aynı olmayacaktır.

- Herhangi iki malın marjinal maliyetleri arasındaki oran (marjinal dönüşüm oranı) o malları üreten bütün firmalar için aynı olmayacaktır.

- Dolayısıyla marjinal ikame oranı ve marjinal dönüşüm oranları da birbirine eşit olmayacaktır.

Yukarıda belirtilen eşitsizlikler bir ekonomide Pareto optimalinin, diğer bir deyişle sosyal refahın optimizasyonunun gerçekleştirilmesini engelleyecektir Şu halde tam rekabet modelinin gerçek hayatta gerçekleştirilememesi ve bir ütopyadan öteye bir anlam ifade etmemesi nedeniyle piyasa ekonomisinin tek başına sosyal refahı optimum düzeye getirmesi beklenemez.

2. Dışsal Ekonomiler

Piyasa ekonomisini başarısızlığa uğratan nedenlerden birisi dışsal ekonomilerdir. Bir ekonomide tam rekabet koşullarının bütünüyle gerçekleşmesi halinde bile dışsal ekonomiler, piyasa ekonomisinin tek başına optimal kaynak dağılımını sağlamasına engel olur.

Dışsal ekonomiler genel olarak pozitif ve negatif dışsal ekonomiler olarak ikiye ayrılabilir. Önceki açıklamalarımızda belirttiğimiz gibi bir firmanın üretim faaliyeti sonucunda, başka birey ya da firmaların fayda ve/veya maliyet fonksiyonlarının olumlu olarak etkilenmesi durumunda "üretimde pozitif dışsal ekonomiler", olumsuz olarak etkilenmesi durumunda ise *"üretimde negatif dışsal ekonomiler"* söz konusudur. Buna karşın, bir bireyin tüketim faaliyeti sonucunda başka bireylerin olumlu olarak etkilenmesi durumunda "tüketimde pozitif dışsal ekonomiler", olumsuz olarak etkilenmesi durumunda ise *"tüketimde negatif dışsal ekonomiler"* söz konusudur.

Bu genel ayrım dışında, dışsal ekonomiler ayrıca çeşitli şekillerde sınıflandırılmaktadır: Bunlar başlıca, parasal ve teknolojik dışsal ekonomiler, marjinal ve marjinal olmayan dışsal ekonomiler; bağımlı ve bağımsız dışsal ekonomilerdir. Şimdi kısaca bunları inceleyelim.

Ekonomik birimlerin üretim veya tüketim faaliyetleri sonucunda başka ekonomik birimlerin sadece fiyatlar yoluyla dolaylı olarak olumlu ya da olumsuz olarak etkilenmesi durumunda *"parasal dışsal ekonomiler"* söz konusu olmaktadır. Parasal dışsal ekonomiler ekonomide toplam tüketim veya üretim seviyesi üzerinde direkt bir etkide bulunmamakta, sadece mal ve hizmetlerin fiyat değişiklikleri yoluyla gelirin yeniden dağılımına neden olmaktadırlar. Parasal dışsal ekonomiler sonucunda bazı ekonomik birimlerin refah düzeyleri artarken bazılarının refah düzeyleri azalmaktadır. Bu tür dışsal ekonomilere *"dolaylı dışsal ekonomiler"* adı da verilmektedir.

3. İçsel Ekonomiler

İşletme büyüklüğü veya üretim ölçeğindeki artış nedeniyle firmaların kendi içinde sağladığı olumlu ve olumsuz etkilere içsel ekonomiler (internal economies) adi verilmektedir. Firmanın üretim ölçeğindeki değişme sonucu sağlanan içsel ekonomiler doğurduğu olumlu ve olumsuz etkiler nedeniyle ikiye ayrılır. Eğer firma ölçeğinin değişmesi sonucunda firmanın maliyetlerinde bir azalma görülüyorsa pozitif içsel ekonomiler söz konusudur. Aksine ölçek değişimi sonucunda firma bir takım dezavantajlar elde ediyorsa bu durumda negatif içsel ekonomiler söz konusudur. Negatif içsel ekonomiler, aşırı büyümenin yarattığı olumsuz etkilerdir. *Ölçek ekonomileri* (economies of scale) olarak da bilinen içsel ekonomilerin ortaya çıkış nedenleri çeşitlidir. Başlıcalarını şu şekilde sıralayabiliriz:

- Firma ölçeğinin artmasıyla firmada iş bölümü gerçekleştirilebilir ve uzmanlaşma sağlanabilir. İş bölümü ve uzmanlaşma sonucu emek kullanımında bir içsel ekonomi ortaya çıkar.
- Firma ölçeğinin artmasıyla birlikte üretimde yeni teknolojinin kullanılması birim başına üretim maliyetlerini azaltır. Bu üretim maliyetlerindeki azalma küçümsenmeyecek düzeydedir.
- Aynı şekilde ölçek büyümesi ile birlikte firmanın pazarlama maliyetlerinde bir azalma görülür.
- Ayrıca büyük ölçekli firmalar daha kolay ve daha ucuz finansman olanaklarından yararlanarak içsel ekonomiler elde ederler.

4. Kamusal Mallar

Devletin ekonomik rasyonelinin önemli gerekçelerinden biri de kamusal mallardır.

Mal ve hizmetleri esasen *"Pür Mallar" (Pure Goods)* ve *"Pür Olmayan Mallar" (Impure Goods)* olarak ikiye ayırabiliriz (Bkz. Tablo 1). Pür mallar da kendi arasında *Pür Kamusal Mallar* ve *Pür Özel Mallar* olmak üzere ikiye ayrılır. Bölünmezlik (indivisibility) ve Dışlanmazlık (non-exclusion) özelliğine sahip mallara *Pür Kamusal* veya *Tam Kamusal Mal* adı verilir. Savunma, diplomasi, adalet hizmetleri bu tür mallara örnek olarak verilebilir. Bölünebilir ve Pazarlanabilir mallara ise *Pür Özel* veya *Tam Özel Mallar* adı verilir.

Pür olmayan mallar ise bu iki özelliği bir arada taşımayan mallara denilmektedir. Pür olmayan mallar;

- Yarı kamusal mallar (quasi-public goods)
- Doğal tekel malları (toll goods)
- Ortak havuz malları (common pool goods)
- Merit ve demerit mallar olarak sınıflandırılabilir.

Yarı kamusal mallar; faydası bölünebilen, pazarlanabilen ve topluma önemli ölçüde dışsal faydalar yayan mallar olarak tanımlanmaktadır. Dışsallık, bölünebilir ve pazarlanabilir nitelikteki özel mallara, yarı kamusal bir nitelik vermektedir. Gerçekten de, bölünebilir ve pazarlanabilir özellikteki bir mal tam özel mal niteliğindedir. Örneğin bir ekmeğin, faydasının bireyler arasında bölünmesi mümkündür. Birinin tüketimi diğerinin tüketimini engelleyebilir. Yani bireyler arasında tüketimde rakip olma söz konusudur. Yine bu malların bölünebilirlik özelliği, malın bir bedelle arz edilmesini imkan dahiline getirir. Dolayısıyla fiyatla arz edilebilen bir malın tüketiminden diğer bireylerin mahrum bırakılması (dışlama) mümkündür. Bu iki özellik malın piyasa ekonomisince arz edilmesini gerektirir. Ancak bu iki özellik ile birlikte dışsallık özelliğinin de bir malda bulunması halinde çoğu kez malın üretimi piyasa ve kamu ekonomisi kesimince bölüşülmektedir. Topluma önemli ölçüde dışsal faydalar yayıldığı bir malın üretimi çoğu kez piyasa ekonomisince üretilmemektedir. Yari kamusal mallara tipik örnek, eğitim ve sağlık hizmetleridir.

Doğal tekel malları, yarı kamusal mallar gibi bölünebilir, pazarlanabilir ve fiyat yoluyla tüketiciye intikal ettirilebilir mallardır. Ancak yan kamusal malların temel özelliği dışsal ekonomiler iken, doğal tekel malların temel özelliği içsel ekonomilerdir. Íçsel ekonomilerin söz konusu olduğu sektörlerde (telekomünikasyon; havayolu ve demiryolu ulaşımı, elektrik üretimi vb.) sonuçta bir doğal tekel ortaya çıkması dolayısıyla, bu tür malların genel olarak devletçe sunulması arzu edilmektedir. Nitekim pek çok ülkede doğal tekel malları kamu iktisadi teşebbüsleri aracılığı ile sunulmaktadır.

Ortak havuz mallarının temel özelliği ise bu tür malların kullanımının gerçekte "serbest" olması, ancak tüketimine ulaşmanın güç ve maliyetli olmasıdır. Okyanusta bulunan petrol ve diğer doğal zenginlikler, balıklar, vb. bu tür mallara örnek teşkil etmektedir.

Merit ve demerit mallar, pür olmayan malları diğer bir türüdür. Merit ve demerit mallar, bölünebilir, tüketimden mahrum bırakma yani dışlama ilkesinin uygulanabildiği ancak bir bedel karşılığında sunulması mümkün olmayan, daha doğru bir ifadeyle bedel karşılığında sunulması arzulanmayan mallardır. Bu özellikteki mallardan Pozitif dışsal ekonomiler yayan mallar *"merit mallar",* negatif dışsal ekonomiler yayan mallar ise *"demerit mallar"*

olarak adlandırılmaktadır. Merit mallara örnek olarak ilkokul eğitimi, huzurevleri, kimsesiz çocuk bakım ve yetiştirme merkezleri, akıl hastaneleri vb. hizmetleri gösterebiliriz. Demerit mallar için ise uyuşturucu kullanımı, sigara ve alkol kullanımı, pornografik film ve video klüpleri vb. hizmetler gösterilebilir. Her toplumda bu ve buna benzer hizmetlerin sunulmasında özel kişi ve kurumların katkıları mevcuttur. Gönüllü organizasyonlar, Hayırsever kuruluşlar, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar ve vakıflar bu tür malları sunmaya çalışmaktadırlar. Ancak bu tür malların sunulmasının tamamen piyasa ekonomisine bırakılması düşünülemez. Piyasa ekonomisinde esasen kâr motifi hakim olduğundan bu alanlarda özel kesimin yeterli olması söz konusu değildir. Bu nedenle her toplumda merit malların ve demerit malların üretimi için devlete gerek bulunmaktadır.

Merit malların üretimini devlet kendisi üstlenmekle birlikte özel kişi ve kuruluşları da bu amaçla teşvik edebilir. Örneğin, özel kişi ve kuruluşların merit mallar için yaptıkları harcamalar vergilendirme açısından gider olarak kabul edilebilir.

Demerit malların üretiminde de devlet düzenleyici rol üstlenebilir. Devlet özel kişi ve kuruluşların faaliyetlerini belirli yasal kurallar çerçevesinde kontrol eder. Örneğin, cinsel hastalıkların, örneğin AIDS hastalığının önlenmesi için genelevlerinde çalışan kadınların belirli sürelerle sağlık kontrolünden geçmesi ve vesika ile çalışmalarını şart koşabilir. Devlet demerit malların üretimini bizzat da üstlenebilir. Örneğin, devlet alkollü içkilerin üretimini kendi tekeline alıp, bunların satış fiyatını maliyet fiyatının çok üzerinde saptayarak bu tür malların tüketimini dolaylı olarak engellemeye ya da azaltmaya çalışır. Genellikle bu tür uygulama dolaylı vergiler ile yapılır. Tüketim vergisinin fiyatla kaynaştırılması sonucu devlet ayrıca bir de gelir sağlamış olur.

III. PİYASA BAŞARISIZLIĞININ DİĞER NEDENLERİ VE DEVLET MÜDAHALESİNİN GEREKÇELERİ

Klasik iktisadi düşüncede piyasa ekonomisinin tek başına sosyal refahın optimizasyonunu sağlayacağı ve bu nedenle devletin ekonomiye müdahalesine gerek olmadığı görüşü hakim olmuştur. Neo-klasik iktisadi düşüncede ise piyasa ekonomisinin bazı faktörler dolayısıyla başarısızlığa uğrayabileceği böylece, sosyal refahın optimumdan uzaklaşabileceği görüşü savunulmuştur. Neo-klasikler, klasik iktisatçılardan farklı olarak devletin ekonomiye müdahalesinin gerekli olduğunu, ancak bunun "sınırlı" olması gerektiği görüşünü savunmuşlardır.

Ancak 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı ekonomik düşüncede büyük bir evrimin oluşmasına ortam hazırlamıştır. 1929 Ekonomi Krizinin ortaya

çıkardığı sorunlara klasik iktisadi düşüncenin *"Laissez Faire"* ilkesinin çözüm olamaması, iktisatçıları bunalımdan çıkmak için yeni çözüm arayışları içerisine itmiştir. Bu dönemde İngiliz iktisatçı John Maynard Keynes, 1929 bunalımının etkilerini inceleyerek, 1936 yılında yayınladığı ünlü "İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi" adlı eserinde depresyondan kurtulmak için devletin ekonomiye aktif olarak müdahale etmesi gerektiği görüşünü savunmuştur. Keynes'in düşünceleri 1940'lı yılların başından itibaren pek çok ülkede uygulama alanı bulmuştur. Keynes'i takiben pek çok iktisatçı devletin ekonomideki rolü ve fonksiyonlarının genişletilmesi düşüncesini savunmuştur. Keynes' in kendi düşünceleri ve ona yapılan katkılar iktisat politikasında *"Keynesyen iktisat"* olarak adlandırılmıştır. Keynezyen iktisatçılar*, "Fonksiyonel Devlet Teorisi"* çerçevesinde devletin bazı fonksiyonları sağlamak üzere ekonomiye aktif olarak müdahale etmesi gerektiği görüşünü savunmuşlardır. Aşağıda Keynezyen iktisatçılara göre iktisat politikasının amaçları ve bu amaçları gerçekleştirmek için kamu ekonomisinin üstlenmesi gereken fonksiyonlar kısaca özetlenmiştir.

1. Kaynak Kullanımında ve Kaynak Dağılımında Etkinlik Sağlanması Yönünden Devletin Rolü ve Fonksiyonları

Keynezyen iktisatçılara göre devletin en önemli ekonomik fonksiyonlarından biri kaynak kullanımında etkinliğin sağlanmasıdır. Kaynak kullanımında etkinlik, ekonomideki kıt kaynakların en fazla toplumsal fayda sağlayacak şekilde ihtiyaçları tatmin edecek mal ve hizmet üretimine tahsis edilmesidir. Başka bir deyişle mevcut üretim faktörlerinin en rasyonel biçimde ve en geniş ölçekte toplumsal ihtiyaçları karşılayacak düzeyde kullanılması, kaynak kullanımında etkinliği ifade etmektedir.

Bir ekonomide kaynak kullanımında etkinlik, iktisadi refah fonksiyonunun maksimize edilmesi ile sağlanır. İktisadi refah fonksiyonunun maksimize edilmesi için ise üç temel şart vardır;

- Üretimde etkinlik,
- Tüketimde etkinlik,
- Üretimde ve tüketimde ortak etkinlik.

Bu üç şart kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması için gereklidir. Yukarıdaki koşulların birlikte sağlanması halinde devletin olmadığı bir ekonomide optimum kaynak dağılımı (Pareto optimali) gerçekleşmiş olur. Ancak açıklamalarımızın başında da belirttiğimiz gibi piyasa ekonomisinde çeşitli nedenlerle Pareto-marjinal koşullar sağlanamamakta ve böylece kaynak kullanımında etkinlikten sapmalar görülmektedir. Piyasa ekonomisini optimumdan saptıran nedenleri ise tam rekabet modelinin

gerçekleştirilememesi, dışsal ve içsel ekonomiler, kamusal mallar ve marjinal maliyetin sıfır olduğu üretim faaliyetleri olarak sıralamıştık.

Optimumdan sapmalar, piyasa ekonomisinden başka bir kamu ekonomisi ortaya çıkardığından bu defa, bu iki kesim arasında kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması gereklidir. İçte, devletin temel fonksiyonlarından birisi bu optimumu sağlamaktır. Devlet, sosyal optimumu sağlayacak çeşitli ekonomi politikası araçlarına para ve kredi, maliye, dış ticaret vb. politikalara sahip bulunmaktadır. Kaynakların etkin kullanımı kadar etkin dağılımı da önem arz etmektedir. Piyasa ekonomisinin kendi tabi işleyişinde coğrafi ve sektörel alanlar itibariyle üretim faktörlerinin dağılımında dengesizlikler söz konusu olabilir. Örneğin, sermaye, müteşebbis ve emek faktörleri ülkenin belirli bir coğrafi bölgesinde yoğunlaşmış olabilir. Bu durumda devlet, teşvik edici tedbirler (vergiler, kamu harcamaları, vb.) vasıtasıyla üretim faktörlerinin mobilitesini sağlamaya çalışır.

2. İktisadi İstikrarın Sağlanması Yönünden Devletin Rolü ve Fonksiyonları

Keynezyen iktisatçılara göre kamu ekonomisinin temel görev ve fonksiyonlarından birisi de ekonomik dengenin sağlanmasıdır. Bir ekonomide denge, genel olarak toplam arz toplam talep eşitliği veya yatırım tasarruf eşitliği olarak ifade edilir. Bu büyüklüklerin birbirine eşit olmaması halinde ekonomide istikrarsızlık var demektir. Ekonomide istikrarsızlığın mevcut olması fiyat istikrarının bozulması ve ekonominin tam istihdam denge düzeyinden sapması anlamına gelmektedir. Günümüzde ekonomik istikrar denildiğinde bundan fiyat istikrarı ve tam istihdamın birlikte sağlanması anlaşılmaktadır.

1930'lara kadar ekonominin sürekli tam istihdam' da bulunduğu kabul edilerek devletin ekonominin tabi işleyişine müdahale etmemesi savunulmaktaydı. Bu görüşlerin temeli klasik iktisatçılardan J.B.Say'in "mahreçler kanunu"na dayalıdır. *"Her arz kendi talebini yaratır"* şeklinde ifade edilen Say Kanunu ekonomide arz ve talep arasında dengesizliklerin geçici olduğunu savunur.

Ancak 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı, ekonomik istikrarsızlıklara karşı piyasa ekonomisinin tabi işleyişinin yetersiz olduğunu göstermiştir. 1929 bunalımının iktisadi etkilerini araştıran İngiliz İktisatçı Keynes 1936 yılında yayınladığı ünlü eserinde devletin ekonomik istikrarsızlıklara müdahale etmesi gerektiğini ısrarla savunmuştur. Keynes'in fikirleri özellikle 1940'h yıllardan itibaren dünyada genel kabul görmüştür. Bundan sonra devlet fiyat

istikrarsızlıklarına (enflasyon ve deflasyon) ve eksik istihdama karşı aktif olarak mücadele etmeye başlamıştır.

3.İktisadi Büyüme ve Kalkınması Sağlanması Yönünden Devletin Rolü ve Fonksiyonları

Bir ekonomide belirli bir dönemde (genellikle bir yılda) üretim faktörlerinin üretimde meydana getirdiği gelir artışına iktisadi büyüme denilmektedir. İktisadi büyüme kısaca, milli gelirde meydana gelen yıllık artış şeklinde de tanımlanmaktadır.

İktisadi kalkınma ise iktisadi büyümeyi de kapsayacak, şekilde ekonomideki kantitatif ve kalitatif bütün değişiklikleri ifade eder. Diğer bir deyişle, iktisadi kalkınma, iktisadi büyümenin ifade ettiği reel milli gelir değişiminden başka, bir ekonominin yapısal değişimini (sosyal, kültürel vb.) de kapsar.

Keynezyen iktisatçılara göre iktisadi büyüme ve kalkınmanın sağlanmasında devletin önemli görevleri bulunmaktadır. Keynezyenlere göre ekonomik kalkınmanın kendi haline bırakılması, bu ekonomilerin yapılarında mevcut çeşitli darboğazlar ve kısır döngüler sebebiyle, çok sakıncalı bir yol olarak değerlendirilebilir. Keynezyen iktisatçılar özellikle kalkınma sürecinin ilk aşamalarında devletin ekonomiye müdahalesinin gerekli, hatta kaçınılmaz olduğunu savunmaktadırlar. Keynezyenlere göre piyasa ekonomisi tek başına büyüme ve kalkınma hedeflerini gerçekleştirmek için yetersizdir ve bu açıdan piyasa ekonomisinin başarılı olması olanaksızdır.

4. Ödemeler Bilançosunda Denge Sağlanması Yönünden Piyasa Başarısızlığı ve Devlete Düşen Rol

Keynezyen iktisatçılara göre kamu ekonomisinin fonksiyonlarından birisi de ödemeler bilançosunda denklik sağlanmasıdır. Bilindiği üzere, ödemeler dengesi bir ülkenin bir yıl içerisinde diğer ülkelere çeşitli nedenlerle yaptığı ödemelerle, dış ülkelerden sağladığı dövizleri gösteren bir tür bilançodur. Ödemeler dengesi, uluslararası ekonomik ilişkilerin parasal yönünü açıklar. Ödemeler dengesi, dar anlamda dış ticaret dengesi olarak bilinmektedir. Diş ticaret dengesi, esasen ödemeler bilançosunun bir kalemini oluşturan cari işlemler dengesinin mal hareketlerine ilişkin bölümünü ifade eder. Diş ticaret dengesi, bir ülkenin bir yıl içerisindeki toplam mal ihracatı sonucunda sağladığı dövizleri ve ithalat sonucu dış ülkelere ödediği dövizleri gösterir. İthalatın ihracattan fazla olması durumunda ise dış ticaret dengesi fazlalık veriyor denilir.

Dış ticaret dengesinin, iktisadi istikrarın sağlanması ve ekonomide büyüme ve kalkınmanın sağlanması açısından büyük önemi vardır. Bu bakımdan ödemeler bilançosunda denkliğin sağlanması son derece önemli olmaktadır. Ödemeler bilançosunun açık vermesi ülkenin uluslararası alanda itibarının sarsılması anlamına gelmektedir.

Ödemeler bilançosunda denge sağlanması iktisadi düşünceler içerisinde büyük önem taşımaktadır. Keynes öncesi iktisatçıların uluslararası denge mekanizmasını açıklayan doktrinine *"klasik dış ticaret denge teorisi"* denilmektedir. "*Otomatik dış denge teorisi"* olarak da bilinen bu teori, ödemeler bilançosundaki dengesizliklerin geçici olduğunu ve zaman içerisinde kendiliğinden dengeye ulaşılabileceğini savunmaktadır. Bu teoriye göre, ödemeler bilançosu açık veren ülke, bu açığını altın ihraç etmek suretiyle kapayacaktır. Çünkü altın ihracı, o ülkedeki para hacmini azaltacak, para hacminin azalması da fiyat düzeyinin düşmesine neden olacaktır. Diğer taraftan altın ithal eden ülkelerde ise para hacmi genişleyerek fiyatlar artacaktır. Bu iki hareketin sonucunda, açık veren ülke diğer ülkelere nazaran ucuzlamış olacağından, ihracatı artıp, ithalatı azalacak ve böylece otomatik olarak tekrar dengeye gelecektir. Hemen belirtelim ki klasik ya da otomatik dış denge teorisi esasen altın para sisteminin söz konusu olduğu bir ekonomide geçerlidir.

Klasik iktisatçıların bu görüşlerine karşılık Keynes 1936 yılında yayınladığı "Genel Teori"sinde dış dengenin sağlanmasına ilişkin görüşlerini, özetle şu şekilde belirtmiştir. Keynes'e göre ödemeler bilançosu açık veren ülkelerde toplam talep hacmi daralarak, üretim ve istihdam seviyesi düşecek ve sonuçta milli gelir azalacaktır. Aksine ödemeler bilançosu fazlalık veren ülkelerde ise toplam talep hacminin genişlemesi sonucu, milli gelir de artacaktır. Milli geliri artan ülkenin ithalat mallarına olan talebi de artacaktır. Bu iki ülke arasında ithalat ve ihracat işlemleri ödemeler bilançosunun zaman içerisinde otomatik olarak dengeye gelmesini sağlayacaktır.

Günümüzde ödemeler bilançosundaki dengesizliklerin olması durumunda devletin çeşitli kamu politikası araçları ile ekonomiye müdahale etmesi görüşü bazı iktisatçılar tarafından savunulmaktadır. Buna karşın liberal iktisatçılar, devletin bu alandaki rolünün oldukça sınırlı olmasından yanadırlar.

5. Adil Bir Gelir ve Servet Dağılımı Sağlanması Fonksiyonu

Milli gelirden üretim faaliyetine katılanların dengeli ve adil bir pay almalarına gelir dağılımında adalet adını veriyoruz. Gelir dağılımı denildiğinde, çoğunlukla *"kişisel gelir dağılımı"* anlaşılmaktadır. Milli gelirin toplumu

oluşturan bireyler arasında nasıl dağıldığını, diğer bir deyişle bireylerin toplam milli gelirden ne oranda pay aldıkları kişisel gelir dağılımı hesaplamalarıyla bulunuyor. *"Fonksiyonel gelir dağılımı"* ise milli gelirin üretim faktörleri (emek, sermaye, müteşebbis, toprak) arasındaki dağılımıdır.

Gerek kişisel ve gerekse fonksiyonel gelir dağılımı hem az gelişmiş ülkelerin hem de gelişmiş ülkelerin en önemli sorunlarından birisidir.

Bir kısım iktisatçılar -özellikle Keynezyen iktisatçılar- gelir dağılımı sorununun piyasa ekonomisi içerisinde kendiliğinden çözüme kavuşturulamaması nedeniyle devlet ekonomiye müdahalesinin gerekli olduğu görüşünü savunmaktadırlar. Keynezyenlere göre devlet *yeniden dağıtım politikası* adı verilen bir mekanizma ile adil bir gelir ve servet dağılımını gerçekleştirme fonksiyonunu üstlenebilir. Yeniden dağılımı, bir ülkede milli gelirin bir kısmını, vergi ve diğer cebri tasarruf araçları ile topluma yeniden vermek şeklinde tanımlayabiliriz. Yeniden dağılıma aynı zamanda "ikincil dağılım" adı da verilmektedir.

Yeniden dağılım politikası, adil bir gelir dağılımını gerçekleştirmek için bazı araçlardan yararlanır. Bu araçların başlıcaları malidir. Mali araçların bütününe "gelirler politikası" veya "maliye politikası" adi verilmektedir. Mali olmayan araçların tümü ise "sosyal politika" ve "para kredi politikası" olarak bilinmektedir. Yeniden dağılım politikasının en etkin aracı maliye politikasıdır. Gelir ve servet dağılımındaki eşitsizlikleri gidermek yönünden maliye politikasının elinde başlıca vergi, kamu harcamaları ve kamu kredisi olmak üzere üç araç vardır.*

IV. PİYASA BAŞARISIZLIKLARININ ORTADAN KALDIRILMASI İÇİN KAMU POLİTİKASI ARAÇLARI

Buraya kadar yapmış olduğumuz açıklamalarda devletin ekonomik rasyonelini incelemiş bulunuyoruz. Neo-klasiklerin "Piyasa Başarısızlığı Teorisi" ve Keynezyenlerin "Fonksiyonel Devlet Teorisi" devletin niçin var olması gerektiğini ve devletin görev ve fonksiyonlarını anlamak bakımından büyük önem taşımaktadır. Milli ekonomi içerisinde Devlet adı verilen bir kurumun varlığının gereğini ve rasyonelini bu şekilde anladıktan sonra, şimdi kamu ekonomisinin fonksiyonlarının yerine getirilebilmesinde yararlanılabilecek kamu ekonomisi araçlarını inceleyelim. Kamu ekonomisinin amaçlarını gerçekleştirecek başlıca araçlar şunlardır:

---

* Gelir dağılımında adalet(sizlik) ve yoksulluk bu kitabın ana konusunu oluşturduğundan makalenin sonunda daha ayrıntılı açıklamalar yapılacaktır.

•Para ve kredi politikası
•Maliye politikası
•Dış ticaret politikası
•Regülasyon ve kontroller politikası
•KİT politikası.

Yukarıda belirtilen araçlar bütününe *"kamu politikası"* adı verilmektedir. Kamu politikasının yukarıda belirtilen mali parasal araçları kamu ekonomisinin amaçlarını, bir diğer ifadeyle görev ve fonksiyonlarını gerçekleştirmek için kullanılır. Şimdi, kamu politikasının araçlarını kısa başlıklar altında incelemeye çalışalım.

1. Para ve Kredi Politikası

Para ve kredi politikası, para hacminin daraltılması veya genişletilmesi suretiyle para arzı ve para talebi arasında denge kurmaya çalışan bir politikadır. Para politikası ekonominin bütününe yönelen önlemlerden oluşmaktadır. Para ve kredi politikasının, kamu ekonomisinin amaçlarını gerçekleştirmede kullandığı araçların başlıcaları şunlardır:

•Açık piyasa işlemleri politikası,
•Iskonto ve reeskont politikası,
•Munzam karşılıklar politikası,
•Kantitatif ve kalitatif kredi politikası,

Devletin piyasadan tahvil ve bono satın alması ve satmasına*"açık piyasa işlemleri"* adı verilmektedir. Devlet tedavüldeki para hacmini artırmak istediğinde piyasadan tahvil ya da bono satın alır. Para hacmini azaltmak istediği zaman ise piyasaya tahvil ya da bono satar. Bu suretle özellikle fiyatlar genel seviyesi üzerinde etkili olmaya çalışır.

"İskonto ve reeskont politikası"nı ise şu şekilde özetleyebiliriz. İskonto, henüz vadesi gelmemiş bir alacak senedinin peşin para ile bankalara kırdırılmasıdır. Bilindiği gibi, ödemelerde, poliçe, bono vs. kullanılmaktadır. Paraya ihtiyacı olan tacir, senetleri kırdırır. Banka, senedin kırdırıldığı günden itibaren vadesi bitinceye kadarki faizi düşürerek senedi satın alır. Yapılan indirime iskonto haddi denir.

Merkez bankalarının reeskont haddi diğer bankaların uyguladıkları iskonto haddinden genellikle düşüktür. Tüccar senetlerini iskonto yapan bankalar, iki iskonto haddi arasındaki fark kadar kâr elde ederler. Eğer reeskont haddi düşük tutulursa o zaman yeniden kırdırılmak istenen senet sayısı artacak, reeskont haddi yükseltilirse yeniden kırdırılmak istenen senet sayısı

azalacaktır. Birincisinde krediyi genişletici, ikincisinde krediyi daraltıcı etki söz konusudur. Şu halde merkez bankası kredisini daraltmak istediği zaman reeskont haddini yükseltir. Reeskont, şartlarını güçleştirir. Kredisini genişletmek istediği zaman reeskont haddini düşürür.

Para ve kredi politikasının araçlarından birisi de *"Kanuni karşılıklar politikası"* dır. Bilindiği üzere bankalar mevduatlarının belli bir oranını nakit olarak karşılık adı altında tutmak zorundadırlar. İşte merkez bankasının bu karşılık (munzam karşılıklar) oranlarını değiştirmek suretiyle bankaların ödünç verebilecekleri fonlar üzerinde etkili olmaya çalışmasına kanuni ya da munzam karşılıklar politikası adı verilmektedir. Örneğin, merkez bankası kanuni karşılıklar oranlarını yükselttiği zaman bankaların kredi arzı azalır, aksi durumda ise artar. Para ve kredi politikasının diğer bir aracı ise "*kantitatif ve kalitatif kredi politikası"dır.* Merkez Bankasının, banka kredilerine bir tavan koyarak, kredileri sınırlaması işlemine kantitatif kredi kontrolü politikası adı verilmektedir. Bazen da Merkez Bankası, verilecek kredilerin kullanım alanları ve amacı açısından bir sınırlama getirir. Bunun için de bazı şartlar ileri sürer. Ticaret bankalarının kredi hacminin bu şekilde sınırlandırılmasına ise kalitatif veya selektif kredi kontrol politikası adı verilmektedir.

2. Maliye Politikası

Maliye Politikası, devletin vergi almak, harcama yapmak, borçlanmak ve bütçe yapmak gibi hak ve yetkilerinden yararlanarak kamu ekonomisinin amaçlarını gerçekleştirmeyi sağlayan bir politikadır. Maliye politikasının başlıca araçları şunlardır:

•Kamu Gelirleri Politikası (Vergi Politikası)
•Kamu Harcamaları Politikası,
•Borçlanma ve Borç İdaresi Politikası,
•Bütçe Politikası,

Kamu gelirleri politikası, ya da vergi politikası, ülkenin genel, sosyal, ekonomik ve mali yapısı üzerinde son derece etkili olan bir araçtır. Örneğin, ekonomide ortaya çıkacak enflasyonist ve deflasyonist eğilimlere karşı vergiler etkin olarak kullanılabilmektedirler. Gelir dağılımının adil bir hale getirilmesi için de vergilerin öneminin çok büyük olduğu kabul edilmektedir. Vergiler bunların dışında kaynak kullanımında ve dağılımında etkinlik sağlanması yönünden de önem taşımaktadır.

Maliye politikasının, kamu ekonomisinin amaçlarını gerçekleştirmede kullandığı araçlardan ikincisi "*kamu harcamaları politikası"dır.* Cari, yatırım ve

transfer harcamaları ekonomik birimlerin karar ve davranışları üzerinde farklı ve önemli etkiler gösterirler.

Maliye politikasının diğer bir aracı da *"borçlanma ve borç idaresi politikası" dır.* Borçlanma politikası, özellikle az gelişmiş ülkelerin ekonomik büyüme ve kalkınmalarının hızlandırılmasında etkin bir politikadır. Devletin borçlanma politikasını başarıyla yönetebilmesi ayrı bir Borç İdaresi Politikasının birlikte yürütülmesini gerektirir. Borç İdaresi, devlet borçlarının miktarında ve bileşiminde ayarlamalar yapmak suretiyle kamu ekonomisinin bazı amaçlarını gerçekleştirmeye çalışmasıdır.

Devlet *bütçe politikası* ile de kamu ekonomisinin amaçlarını gerçekleştirmeye çalışır. Denk bütçe politikası, kamu gelir ve giderlerinin birbirine eşit olması anlamını taşır. KIasik iktisatçılar tarafından savunulan denk bütçe, Keynezyen iktisatçılar tarafından eleştirilmekte ve devletin konjonktüre paralel bir bütçe politikası takip etmesi savunulmaktadır. Yani konjonktürün depresyon dönemlerinde devletin açık bütçe politikası izleyerek özel tüketim ve yatırım harcamalarını uyarması ve böylece ekonomiyi canlandırması Keynezyen iktisatçıların temel önerisidir. Bu politikaya literatürde *"Telefi edici bütçe politikası"* adı verilmektedir.

3. Dış Ticaret Politikası

Daha önceki açıklamalarımızdan anlaşıldığı üzere kamu ekonomisinin amaçlarından birisi ödemeler bilançosunda denkliğin sağlanmasıdır. Ödemeler bilançosunda meydana gelebilecek açığı kapatmak ve ödeme güçlüklerini gidermek için alınan önlemlerin ve yapılan müdahalelerin bütününe *Dış ticaret politikası* veya *uluslararası iktisat politikası* adı verilmektedir. Dış ticaret politikasının başlıca araçları şunlardır:

- Tarifeler
- Miktar kısıtlamaları
- Kambiyo rejimi ve kambiyo denetimi
- Anlaşmalı ticaret
- İhracatın teşviki vb.

Dış ticaret politikasının en etkili araçlarından birisi tarifelerdir. *Tarifeler,* çeşitli mallar ithal ve ihraç edilirken, belirli oranlara göre bahis konusu mallar üzerinden alınan vergi oranlarını gösteren cetvellerdir. Gümrük tarifesi deyimi çoğunlukla, gümrük vergisi yerine kullanılmaktadır. Tarifelerin başlıca amaçları devlete bir gelir sağlamak (gelir etkisi) ve yerli sanayi dış rekabetten korumaktır (koruma etkisi). Günümüzde gümrük vergileri genellikle ithalata uygulanmaktadır. Bu tür vergilere "Yasaklayıcı Vergi"

denilmektedir. İthalat gümrük vergilerine bu adın verilmesi, oranlarının genellikle yüksek olması, dolayısıyla ithalatı dolaylı olarak yasaklamasından kaynaklanmaktadır. İthalatın sınırlandırılmasının en önemli sonucu döviz tasarrufu sağlanması ve süratle ödemeler bilançosunun denk tutulmasıdır.

Dış ticaret politikasının diğer bir aracı da *miktar kısıtlamaları,* diğer bir deyişle ithalatın kota veya kontenjan sistemine bağlanmasıdır. Özellikle ödemeler bilançosu açıkları kronik bir hal aldığı dönemlerde, devletler eldeki sınırlı döviz kaynaklarını önceden saptadıkları ithalata tahsis ederek açığı kapatmaya çalışırlar. Kısaca, *"kota /kontenjan sistemi,"* ithalatın fiziki miktar veya değer olarak sınırlandırılması anlamına gelmektedir. Kotaların bir diğer şekli ise ithalatın yasaklanmasıdır. Burada ithalat tamamen yasaklanarak, fiziki miktar ve değer olarak sıfıra düşürülmektedir.

Ödemeler bilançosunda denklik sağlayacak araçlardan birisi de "*kambiyo denetimi"dir.* Kambiyo denetiminin amacı, döviz kurunu sabit tutarak, paranın dış değerinin düşmesini önlemeye çalışmaktır. Kambiyo denetimi politikasında, her türlü döviz alım satım işlemleri Merkez Bankaları tarafından yapılmaktadır. Kambiyo denetiminin işlemesi için merkez bankalarının kambiyoyu istikrarda tutmak amacıyla oluşturdukları bir fona gerek vardır. Kambiyo istikrar fonu, döviz arzı ve döviz talebi arasında bir denge kurmaya çalışır.

Ödemeler Bilançosundaki açıkları gidermeye yönelik önlemlerden bir diğeri de uluslararası iktisat teorisinde *"anlaşmalı ticaret"* olarak bilinmektedir. Anlaşmalı ticaret, iki yanlı (bilateral) veya çok yanlı (multilateral) olabilmektedirler. İki yanlı anlaşmalı ticaretin başlıca iki şekli vardır: Bunlar takas ve kliring anlaşmalarıdır. Takas sistemi, dış ticarette açık yaratmamaya, yönelik bir politika aracıdır. İki ülke arasında "ihraç edilen mal değeri kadar ithalatta bulunma" gibi bir esasa dayanır. Kliring sistemi ise takasın ileri bir şeklidir. Çok yanlı anlaşmalı ticaret ise ikiden çok ülkeyi kapsamakta ve anlaşan ülkeler arasında konvertibl paralar kullanılmaktadır.
Dış ticaret politikasının önemli bir aracı da *"devalüasyon"*dur. Devalüasyon, yani hükümetlerin aldıkları iradi bir kararla ulusal paranın dış değerini düşürmeleri olayı, esasen ihracatın artırılması ve ithalatın kısılması amacına dayalıdır. Sonuç olarak şunu söyleyebiliriz: Dış ticaret politikasının temel hedefi ödemeler bilançosunda denkliğin sağlanması olmakla birlikte diğer kamu ekonomisi amaçları içinde önem taşımaktadır.

4. Regülasyon ve Kontroller Politikası

Devlet, çeşitli iktisat politikası araçları yardımıyla ekonomiye müdahale edebilir. Devletin ekonomiye müdahalesi bazen belirli ekonomik faaliyetleri

direkt olarak düzenlemeye tabi tutması (regülasyon) ve/veya mal ve faktör piyasalarında serbestçe oluşabilecek fiyatlara müdahale etmesi şeklinde olabilir. Birinci türde devlet müdahalesine *"ekonomik regülasyon",* ikincisine ise *"ekonomik kontrol"* adı verilir. Örneğin, devletin piyasaya giriş ve çıkışı düzenlemeye tabi tutması, bazı alanlarda yasal tekeller oluşturması, uluslararası ticareti bazı yasal engeller vasıtasıyla, (tarifeler, miktar kısıtlamaları vb.), düzenlemeye tabi tutması, kamu iktisadi teşebbüslerinin görev zararlarının hazineden karşılanması, bu teşebbüslere hazineden yardım yapılması, bazı özel sektör yatırımlarına sübvansiyonlar sağlanması vb. uygulamalar ekonomik regülasyonlara örnek teşkil etmektedir. Ekonomik kontroller, diğer bir ifadeyle *"dolaysız kontroller politikası"* ile de devlet üretim faktörlerinin, piyasada serbestçe oluşabilecek fiyatlarına müdahalede bulunur. Mal ve hizmetler satış fiyatlarının kontrolü, ücret kontrolü, kira kontrolü, faiz oranı kontrolü, döviz kuru kontrolü vb. uygulamalar dolaysız kontroller politikasının başlıca uygulama araçlarını oluşturmaktadır.

5. KİT Politikası

Kamu ekonomisinin amaçları olarak belirttiğimiz makro ekonomik hedeflere ulaşmada kamu iktisadi teşebbüsleri politikası da önem arz etmektedir. Devlet çeşitli amaçlarla kamu iktisadi teşebbüsleri oluşturarak kamu ekonomisinin amaçlarını gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Buraya kadar yapmış olduğumuz açıklamalar ile varmak istediğimiz noktaya ulaşmış bulunuyoruz. Özetle, ifade etmek gerekirse, milli ekonomi içerisinde piyasa ekonomisi dışında bir de kamu ekonomisine ihtiyaç vardır.

V. PİYASA BAŞARISIZLIKLARININ VE BU ÇERÇEVEDE GELİR DAĞILIMINDA ADALETSİZLİK VE YOKSULLUK SORUNUNUN ÇÖZÜMÜNDE DEVLETİN ROLÜ NE OLMALIDIR?

Yukarıdaki açıklamalarımızda piyasa başarısızlığı teorisi ve fonksiyonel devlet teorisi ele alınmış ve her iki teori çerçevesinde piyasa ekonomisinin kendi tabii işleyişine bırakılması halinde optimal sonuçlar doğuramayacağı açıklanmıştır. Piyasa ekonomisinin başarısız olduğu konulardan birisi de gelir dağılımında adaletsizlik ve yoksulluk sorunudur. Önceki açıklamalarımızda kısaca değindiğimiz bu konu üzerinde biraz daha detaylı açıklamalar yapmamızda fayda bulunmaktadır.

Öncelikle piyasa başarısızlığının ortadan kaldırılmasında devletin rolünün ne olması gerektiğini inceleyelim. Konuyu Dünya Bankası uzmanlarının geliştirdiği bir tablo üzerinde açıklamaya çalışalım. (Bkz: Tablo-1.)

Tablo-1: Piyasa Başarısızlıklarının ve Gelir Dağılımında Adaletsizliğin Önlenmesinde Devletin Rolü ve Görevi Ne Olmalı ?

	Piyasa Başarısızlıklarına Karşı Devletin Rolü			Gelir Dağılımında Adaletsizliğin Önlenmesinde Devletin Rolü
Minimal devlet fonksiyonu	**Kamusal malların üretilmesi:** Savunma Kanun ve düzen Mülkiyet hakları Makro-ekonomi yönetimi Sağlık			**Yoksulların Korunması:** -Yoksullukla mücadele programları -Doğal afet ve felaketlerle mücadele
Sınırlı devlet fonksiyonu	Dışsallıkların çözümü: -Temel eğitim - Çevre koruma	Monopollerin düzenlenmesi: -Anti-tröst politikalar -Rekabet kurulu oluşturma vs.	Eksik (Aksak) enformasyon sorununa çözümler: -Sosyal güvenlik (sağlık, emeklilik sigortaları)	Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerinin sunulması: - İşsizlik sigortası - Emeklilik sigortası - Sağlık sigortası - Sosyal yardımlar
Aktif devlet fonksiyonu	Özel sektör faaliyetlerini koordine etme: Piyasaları canlandırma			Gelirin yeniden dağılımı politikaları

Kaynak: World Bank, World Development Report, 1997. The State in a Changing World, Oxford:Oxford University Press., 1997, s. 27.

Piyasa başarısızlıklarının ortadan kaldırılmasında devlet minimal bir fonksiyon üstlenebileceği gibi, sınırlı ya da aktif bir rol üstlenebilir. Piyasa ekonomisinin kendi tabi işleyişine bırakılması halinde ortaya çıkabilecek sorunların çözümlenmesi için devletin üstlenebileceği minimal görev ve fonksiyonlar şunlar olabilir :

- Piyasa ekonomisinde temel ekonomik özgürlüklerin korunması ve bunun için gerekli yasaların yürürlüğe konulması ve etkin biçimde uygulanması,

- Genel olarak toplumsal düzenin korunması için güvenlik ve adalet hizmetlerinin sunulması,
- Ülkenin dış düşmanlara karşı korunması için savunma hizmetlerinin yerine getirilmesi,

Genel olarak minimal devlet denildiğinde bundan anlaşılması gereken devletin iç güvenlik, dış güvenlik , adalet ve yargı hizmetlerini sunmasıdır. Minimal devlet, piyasa başarısızlıklarının bir kısmının ortadan kaldırılmasına olanak sağlar, fakat bunun dışında piyasa ekonomisinin kendi tabii işleyişi sonucunda ortaya çıkan ve/veya çıkabilecek diğer bazı sorunların (eğitim ve sağlık hizmetlerinden mahrumiyet, tekelci piyasaların fiyat politikalarından olumsuz etkilenme vs.) çözümlenmesine olanak sağlamaz. İşte bu yüzden bazı iktisatçılar minimal devlet fonksiyonları dışında da devletin görev ve fonksiyonlarının olması gerektiğini savunurlar. Sınırlı devlet anlayışını savunan iktisatçılar ise devletin tam kamusal mal ve hizmetler dışında diğer bazı kamusal mal ve hizmetleri de sunması gerektiği görüşündedirler. Örneğin, piyasa ekonomisinde temel eğitim ve sağlık hizmetlerinden herkesin yararlanması sözkonusu olamayacağından bu hizmetlerin devlet kanalıyla arz edilmesi gerekir. Aynı şekilde piyasa ekonomisinde negatif dışsallıklar sorunu kendiliğinden çözümlenemeyeceğinden devlet müdahalesine ve devlet regülasyonlarına ihtiyaç olacaktır. Bunun yanısıra piyasa ekonomisinde aksak rekabet piyasalarının oluşması kaçınılmazdır ve bu tür piyasalarda özellikle gelir düzeyi düşük kişilerin olumsuz etkilenmesi kaçınılmaz bir sonuçtur. İşte bu ve benzeri nedenler dolayısıyla devletin ekonomiye müdahelesine gerek bulunmaktadır.

Sınırlı devlet anlayışı dışında aktif devlet müdahalesini savunan iktisatçılar ise piyasa başarısızlıklarının ortadan kaldırılmasında devlete çok daha fazla rol düştüğü görüşündedirler. Devlet müdahaleciliğini savunan iktisatçılar –genel olarak Keynezyen iktisatçılar ve sosyal refah devleti anlayışını benimseyen iktisatçılar- devletin gelirin yeniden dağılımını sağlayacak ekonomi politikaları uygulamasını savunmaktadırlar. Ekonomi politikaları dahilinde özellikle aşağıda belirtilen maliye politikası önerileri ile gelirin yeniden dağılımının gerçekleştirilmesi savunulmaktadır:

- *Vergi Politikası:* Vergi tarifesinin artan oranlı olarak belirlenmesi, emek ve sermaye gelirlerinin ayrı şekilde vergilendirilmesi ve sermaye gelirlerinin vergi yükünün emek gelirlerine oranla daha fazla olarak belirlenmesi, asgari ücretin vergi dışı bırakılması, en az geçim indirimi uygulaması, tüketim vergilerininden ziyade gelir ve servet üzerinden vergiler alınması, veraset ve intikal vergisi ile servetin dağılımının değiştirilmesi vs.

- *Kamu Harcamaları Politikası:* Eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi sosyal nitelikli mal ve hizmetlerin devlet tarafından sunulması; yoksullara yönelik sosyal yardım proğramları uygulanması, sosyal güvenlik harcamaları,toplu konut hizmetleri ile yoksulların desteklenmesi vs.

Gelir dağılımında adaletsizlik ve yoksulluk sorununun çözümüne yönelik olarak devletin görev ve fonksiyonlarının ne olması gerektiği konusunda da iktisatçılar arasında görüş farklılıkları bulunmaktadır. Minimal devlet taraftarları genel olarak piyasa ekonomisinde üretim ve üretimin sonucu ortaya çıkan gelirin dağılımına devletin herhangi bir müdahalede bulunmaması gerektiği görüşündedirler. Minimal devlet sadece ve sadece beklenmeyen doğal afetler karşısında ortaya çıkan yoksulluk sorunu ile mücadele için belirli proğramlar uygulayabilir. Bunun dışında devletin birincil gelir dağılımına müdahale etmemesi gerektiği görüşü genel olarak kabul edilmektedir.

Sınırlı devlet taraftarları ise devletin sosyal güvenlik hizmetlerini ve belirli sosyal yardım programlarını uygulaması gerektiği görüşündedirler. Aktif devlet anlayışını savunanlar ise yoksullukla mücadeleye yönelik devletin daha aktif bir rol üstlenmesi gerektiği görüşündedirler. Aktif devlet anlayışını savunanlar özellikle yeniden dağılım politikaları ile devletin piyasa ekonomisinde ortaya çıkan yoksulluk ve gelir dağılımında adaletsizlik sorunu ile mücadele etmesini savunmaktadırlar.

VI. SONUÇ

Piyasa ekonomisinin kendi tabii işleyişine bırakılması halinde çeşitli nedenlerle başarısızlığa uğrayacağı görüşü bugün pek çok iktisatçının kabul ettiği bir gerçektir. Neo-klasik iktisatçıların "piyasa başarısızlığı teorisi" ve keynezyen iktisatçıların "fonksiyonel devlet teorisi" devletin ekonomiye müdahalesinin rasyonelini anlamamıza imkan sağlamaktadır.

Gelir dağılımında adaletsizlik ve yoksulluk sorununun çözümlenmesinde devlet müdahalesine gerek olduğu savunulurken şu yanılgıya düşülmemesi gerekir. Devlet, piyasa ekonomisinde ortaya çıkan başarısızlıkların ve bu çerçevede ortaya çıkan gelir dağılımında adaletsizlik ve yoksulluk sorununun çözümlenmesinde her zaman başarılı olamayabilir. Burada devlet müdahalesinin kapsamı, uygulanan araçlar, müdahaleci iktisat politikalarını uygulayan yönetimin yapısı vs. hususlar son derece önem taşır. Devlet, bazı sorunların çözümü olduğu kadar bazı sorunların da bizatihi kaynağıdır. Bu bakımdan, gelir dağılımında adaletsizlik ve yoksulluk sorununun çözümlenmesinde temel reçetenin devlet müdahaleleri olduğu görüşü doğru değildir. Sınırları iyi belirlenmemiş devlet müdahaleleri ister istemez sorunların daha da büyümesine ve ağırlaşmasına neden olabilir.

Sonuç olarak şu hususları belirtmekte yarar bulunmaktadır:

-Piyasa ekonomisinin sonuçları mükemmel değildir. Piyasa ekonomisinin tek başına optimal sonuçlar doğurması beklenemez.

-Piyasa ekonomisinde bazı yetersizliklerin ve başarısızlıkların olması piyasa ekonomisinin yanlış bir ekonomik düzen modeli olduğu anlamına gelmez.

-Piyasa yetersizliklerinin ya da aksaklıklarının çözümlenmesinde devletin düzenleyici kurallarına ve yaptırımlarına gerek bulunmaktadır. Devlet piyasa ekonomisinin etkin ve adil bir biçimde işlemesi için gerekli anayasal-yasal-kurumsal altyapı oluşturmak zorundadır. Kural ve kurumlar olmaksızın piyasa ekonomisinin iyi işlemesi beklenemez.
-Piyasa ekonomisinin iyi işlemesi için devlete düşen en önemi görev ekonomik özgürlüklerin etkin bir biçimde güvence altına alınması ve korunmasıdır. Piyasa ekonomisinde mübadele, sözleşme, mülkiyet ve rekabet özgürlükleri etkin biçimde korunmalıdır.

-Pozitif ve negatif dışsallıklar konusu aktif devlet müdahalelerini gerektirmez. Pozitif dışsalıkların ve negatif dışsallıkların sözkonusu olduğu iktisadi faaliyetlerin devlet tarafından üstlenilmesi görüşü bugün için geçerliliğini ve önemini kaybetmiştir. Dışsallıklar, devlet girişimciliğinin haklı gerekçesini oluşturmaz. Buna karşın dışsallıklar sorunu, devletin düzenleyici kararlar almasını ve uygulamasını gerektirebilir.

-İçsellikler (internalities) ya da içsel ekonomiler konusu da devlet girişimciliğinin ve devlet müdahaleciliğinin ana gerekçesini oluşturamaz. Uzun yıllar, enerji, ulaştırma ve haberleşme sektörlerinde "doğal monopol argümanı" ile bu faaliyetlerin devlet tarafından üstlenilmesi savunulmuştur. Oysa bu görüş de bugün önemini tamamen yitirmiştir. Sözkonusu

faaliyetlerin piyasa ekonomisinde daha etkin bir biçimde sunulması pekala mümkündür. Devletin ise bu tür piyasalarda bazı düzenleyici kurallar ve kurumlar oluşturmasına gerek bulunmaktadır.

-Gelir dağılımında adaletsizlik ve yoksulluk sorununu piyasa ekonomisinin tabii bir sonucu olarak görmek doğru değildir. Aksine, piyasa ekonomisinin alternatifi olan merkezden yönetimli komuta ekonomilerinde yoksulluk kaçınılmazdır. Piyasa ekonomisi uygulayan ülkelerde ekonomik refah düzeyinin merkezden yönetimli sosyalist ekonomilerden kat ve kat daha fazla olduğu bilinen bir gerçektir. Sosyalist ekonomik düzenin pratikte yığın halk tabakaları yönünden "yoksullukta eşitlik" sağlamada başarılı olduğu söylenebilir. Ancak bunun arzu edilen ve ulaşılması istenen bir hedef olduğu elbette söylenemez. Piyasa ekonomilerinde ise ekonomik refah düzeyi genel olarak yüksek iken, ekonomik refahın bireylerarasındaki dağılımında kimi ekonomilerde adaletsizlikler ciddi boyutlardadır.

-Piyasa ekonomilerindeki gelir dağılımındaki adaletsizlik ve yoksulluk sorunu ile mücadele için devletin sınırlı bazı görevler üstlenmesi elbette gereklidir. Devletin ekonomiye aşırı müdahaleleri bir taraftan piyasa ekonomisinin etkin işlemesini engeller, öte taraftan ekonomide rant kollama eğilimlerinin artmasına neden olur.

-İkincil gelir dağılımı politikalarının mükemmel sonuçlar yaratması asla beklenmemelidir. Devletin iktisat politikası araçlarını yaygın olarak kullanması ekonomide istikrarı ve dengeyi bozar. Ekonomik istikrarsızlık, gelir dağılımında adaletsizlik ve yoksulluk sorununun daha da büyümesine neden olur.