D.E.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi
Cilt: 7, Sayı: 1, 1992, ss.296-311.

SİYASAL SÜREÇTE KAMU MAL VE HİZMETİNE OLAN SİYASAL TALEP

Asuman ALTAY (*)

ÖZET

Günümüz ekonomileri piyasa ve kamu kesimi arasında fonksiyonel olarak bölünmüştür. Piyasa ekonomisi, toplumsal ihtiyaçlara yönelik kollektif mal ve hizmetleri üretememektedir. Bu fonksiyonu kamu ekonomisi üstlenmiş durumdadır. Kamu ekonomisinde üretilen mal ve hizmetlerin fiyat ve talebi de piyasa ekonomisinden farklı teşekkül eder. Piyasa ekonomisinde üretilen mal ve hizmetlerin miktarını kişilerin fiyat ödeyen talebi belirler. Kamu ekonomisinde ise kamu hizmeti üretimi ve talebi piyasa dışı yollardan yapılır. Piyasa dışı yol ise, ihtiyaçların belirlenmesi ve üretilmesi kararının siyasi karar mekanizması tarafından verilmesidir.

Siyasi karar mekanizması siyasi bir süreçtir. Bu süreçte parlementerler, seçmenler, politikacılar, bürokratlar, baskı grupları ve benzeri yeralır.

Bu makalede, sözüedilen süreç içinde kamusal mal ve hizmet talebinin oluşumu incelenecektir.

Giriş

Günümüz ekonomileri piyasa ve kamu kesimi arasında fonksiyonel olarak bölünmüştür. Bu şekliyle günümüz ekonomilerinin karma ekonomik bir düzenden daha büyük bir öneme sahip olduğu söylenebilir. Piyasa ekonomisi, toplumsal ihtiyaçlara yönelik kollektif mal ve hizmetleri üretememektedir. Toplumun bir siyasi organize şekli olan devlet ekonomik yapı içinde oluşan problemleri, darboğazları ve piyasadaki yetersizlikleri giderен fonksiyonlar üstlenmiştir. İşte devletin bu fonksiyonları yerine getirmesi ancak kamu ekonomisi içinde olur. (Bkz. DEVRİM, 1983)

Kamu kesimince üretilen mal ve hizmetlerin ekonomik alanda piyasası olmadığına ve talebi belirlenemediğine göre kamu kesimince üretilecek mal ve hizmetler neye göre üretilecektir? Kamu kesiminde bu fonksiyonu yerine getiren mekanizma "Siyasal Süreç"tir."Siyasal Süreç"; partiler,

---

(*) Araş.Gör., D.E.Ü. İ.İ.B.F., Maliye Böl.

seçmenler ,politikacılar kamu organizasyonları (bürokrasi) , baskı grupları ve parlemento'dan oluşan bir mekanizmadır. Bu mekanizma tercihlere sahip olan vatandaşlarla, bu tercihlerin son belirleyicisi olan parlementoda kesinleşip yasallaşan tercihlerinuygulayıcısı olan siyasi iktidarın politika araçlarının belirlenmesi gerekir.

Bu çalışmada, yukarıda sözü edilen siyasal süreçte kamusal mal ve hizmetine olan talebin oluşumu incelenecektir. Öncelikli olarak üretici kesimler ve tercihlerinin belirlenmesi konusuna değinilecek, daha sonra kamu hizmet üretiminde siyasal talebi oluşturan siyasal süreç açıklanmaya çalışılacaktır. Siyasal süreci etkileyen unsurlar ise çalışmamızın ana noktasını oluşturacaktır. Çalışma, Türkiye açısından konunun kısaca değerlendirilmesi ile son bulacaktır.

I. ÜRETİCİ KESİMLER VE TERCİHLERİN BELİRLENMESİ

Toplumu oluşturan bireyler, bir grup içinde yer alarak ya da ayrı olarak ekonomik kaynakların kullanımıyla ilgili kararlar verirler. Ancak kararların alınmasında belirleyici olan tercihler çoğu zaman çeşitli nedenlerle birer sorun şeklini alırlar. Özellikle kaynakların sınırlı olması buna yol açar. Ayrıca toplumun farklı kesimlerinin değişik amaçlara sahip olması, ya da öncelik sıralamasını ayrı şekillerde yapması buna neden olur. (BUCHANAN, 1987, 3-5; SAVAŞ, 1986, 113)

Bireyler ekonomik kaynakların kullanımıyla ilgili kararlarını iki şekilde alırlar. (BUCHANAN, 1987,5)

Birincisi, organize edilmiş piyasadaki mal ve hizmetlerin "satınalıcısı" (purchasers) ya da "satıcısı" (sellers),

Ikincisinde ise, organize edilmiş politik süreç aracılığıyla mal ve hizmetlerin "satın alıcısı" (purchasers) ya da "satıcısı" (sellers) durumundadırlar. Ancak siyasal bir süreçte kişilerin mal ve hizmet satın alıp, satması piyasadakinden çok faklıdır.

Piyasa ekonomisinde ve kamu ekonomisi içinde bireyler mal ve hizmetlere olan taleplerini farklı şekillerde dile getirirler. Her iki kesimde de mal ve hizmetlere olan tüketici tercihlerinin belirlenmesi, kesinleşmesi ve karşılanması sorunu oldukça önemlidir.

1.Piyasa Üretimini Piyasa Talebi (Tercihleri) Düzenler:

Piyasa ekonomisinde üretimi belirleyen,kesinleştiren ve sunulmasını sağlayan piyasa talebidir. Çünkü, piyasada hangi mal ve hizmetlerin üretileceğine üretilmesi gerektiğine gelire sahip olan tüketiciler karar verirler. Tüketici piyasada varolan mal ve hizmetleri seçmede,tercih etmede özgürdür. Tüketici tercihlerinin diğer deyişle, tüketici talebinin en iyi göstergesi fiyatlardır. Tüketiciler belli bir malı daha fazla talep ederlerse, malın üretimi artmadığı durumda fiyati artacaktır. Bir mal ya da hizmetin üretimini ve ne kadar üretileceğini ana kural olarak tüketicilerin tercihleri belirlemektedir.(BULUTOĞLU, 1981, 7)

Tüketiciler bir malı daha çok talep ederlerse malın fiyatı yükselmekte, malın üretimine daha fazla kaynak aktarımı yapılmaktadır. Kaynaklar bol olmadığı zamansa kaynak sahiplerine ödenen bedeller artmakta bu kişilerde artan gelirleri ile ihtiyaçlarını gidermekte kullanırken, tüketici olarak da nelerin uretileceğine karar verirler.

2. Kamu Üretimini Siyasal Talep (Tercihler) Belirler:

Yukarıda değindiğimiz gibi piyasadaki mal ve hizmet üretimi tüketici tercihleri ve bu tercihlerin uzantısı olan talepleri düzenler.

Kısaca burada arzı belirleyen faktör ekonomiktir. Piyasada durum böyleyken, kamu kesimi mal ve hizmet üretimini nasıl ve hangi gostergelere göre düzenleyecektir? Toplumdaki bireylerin piyasa yoluyla karşılayamayacakları ve satın alamayacakları mal ve hizmetlere olan talepleri bu eğilimdeki tercihleri nasıl belirlenecektir?

Vatandaşlar kamu mal ve hizmetlerinin tutar ve türlerini piyasa mekanizması içinde açıklayamadıklarına göre demokratik bir ortamda kamu mal ve hizmetleri tutar ve türlerine olan taleplerini siyasal yoldan açılklayabileceklerdir. Demokratik bir sistemin olmadığı toplumlarda kamu mal ve hizmetlerine olan talebin belirlendiği siyasal yol bir diktatör ya da egemen sınıf tarafından tek yönlü olarak belirlenebilir.. Ancak her ikisinde de hizmetler piyasa talebi dışında siyasal talep ile belirlenmektedir. (Bkz. NADAROĞLU, 1983)

Çalışmamızda kamu mal ve hizmetlerinin tutar ve türlerinin belirlenmesi için toplumda oluşan tercih ve taleplerin siyasi mekanizmaya ulaştırılıp aksettirilmesi, kısaca siyasi talep şekilinde ortaya çıkmasını demokratik bir ortamdaki oluşum şeklinde ele alacağız.

Kamu üretimi açıklanan tercihlere ve iktisadi rasyonelliğe uygun bir şekilde yapılıyorsa gerçekleşir. Kamu ekonomisinde fiyat sisteminin yerini siyasi ve idari kararlar almıştir.

Kamu kesimi ve birimlerine ekonomiyi düzenlemek için gerekli olan politik güç anayasa ve yasalar tarafından sağlanır. Bunun yanında, toplumdaki iş bölümü ve uzmanlaşmadan kaynaklanan organize olmuş birlikler ve örgütler de bu karar süreci içinde yer almakta ve kamusal ihtiyaçlara olan tercihlerini yansıtmaktadırlar. Bu yüzden kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra örgütler ve birlikler kısaca toplumsal ekonomik siyasi organizasyonlarda sözü edilen karar sürecine katılırlar. (ERKAN,1984)

İktidarlar toplumun ne istediğini bilmek zorundadırlar. Bunun için toplumca kabul edilen kriterlerin kullanılmasıyla farklı tercihlere sahip kişilerin tercihlerini uzlaştırabilmesi ve tercih programlarını saptayabilmesi gerekir.(DUE, 1968, 19) Toplumun tercihlerindeki farklı unsurları ortak bir şekilde uygunlaştırmalıdır. Hükümet politikacılarının toplumun tüm tercihlerinin tamamına yakını yapılmasına çaba göstermektedir. Bunun yanında, toplumunda hükümete bu tercihleri yerine getirirken gereken yardımı ve ortamı sağlaması gerekir.

Kamu kesiminde karar alma, özel kesiminkinden önemli ölçüde farklıdır. Çünkü kollektif mallar kâr amacıyla üretilemezler Burada bir kaç soru akla gelmektedir:

- Birey hükümet tarafından üretilmiş mal ve hizmetler hakkında nasıl fikir sahibi oluyor ?

- Toplumdaki bireylerin çatışan isteklerini uzlaştırmak için hangi sistem kabul edilmektedir ?

- Hükümet kamu mal ve hizmet üretiminde karar alırken, bunlar üzerinde bireylerin istekleri ne derece etkili olmaktadır ?

Çalışmamızda bu sorulara cevaplar aranmasına çaba gösterilecek ve bireylerin vatandaş-seçmenler, seçmenlerin temsilcileri, hükümet yetkilileri ve bürokratlar gibi kendi tercih programlarını optimal bir şekilde yerine getirme isteğiyle motive edilmiş bireyler olduğu varsayılacaktır. Bu aynı zamanda geniş ölçüde çıkarcılığı (self-interest) da yansıtmaktadır. Bununla birlikte sözü edilenler çıkarları doğrultusunda hareket ederlerken kendi dışlarında yer alan bireylere ve

tüm toplumun refahı üzerinde de etkili olurlar. Kamu kesiminde kendi tercihlerini tatmin etmeye çalışan bireyler,diğer bireylerin istekleriyle ya da yeniden seçilme istekleriyle ciddi sınırlamalara da hedef olurlar. Böylece hareket etme yetenekleri ve arzuları büyuk ölçüde kısıtlanmış olur.

Bireylerin kamu üretimine olan tercihleri bazı güçler tarafından etkilenir; şöyle ki:

- Kamu malları için birey tercih programları özel mallara olan talebi etkileyen aynı güçler tarafından etkilenir. Birey tercihlerinde bazı kişiler için eğitim önemli olurken, bir diğeri için kaynakların korunması önemli olabilmektedir.Çünkü bir çok kamu malı bireylere direkt yararlar sağladığı gibi bölünmez yararları da sağlar. Direkt olarak büyük kazanç sağlayan kişiler daha büyük tercihlere sahip olacaklardır. Böylece, çok çocuklu ailelerin kamu okullarında eğitim gören çocukları,çocuksuz ya da çocukları özel okula giden ailelere göre, kamu harcamaları için çok daha fazla tercihlere sahip olacaklardır.

- Bireylerin anlamlı tercih yapabilmeleri için iyi informe edilmeleri gerkmektedir. Eğer bireyin belirli bir kamu hizmetinin faydası hakkında bilgisi yoksa, birey bu hizmet için kısıtlı (kıt) bir talebe sahip olacaktır. Rasyonel bir davranış için bireyin kamu hizmetlerinin maliyeti ve dağılımı hakkında bilgi sahibi olması gereklidir. Ancak özellikle sade vatandaş bu konularda günlük gazetelerden, televizyondan bilgi sahibi olur. Ancak bu kitle iletişim araçlarında bilgide bir açığa (gap) yol açar. Bu açıklamaların bazı sorunları vardır; Birincisi, bireyler çoğunlukla hükümet faaliyetlerinin çssitleri uzerinde bir fikir sahibi olamamaktadır. Ikincisi, yüksek gelir gruplarındaki kişiler bilgi almada iyi pozisyonlarda olup,muhtemelen hükümet politikalarını düşük gelir grubundaki kişilerden daha fazla etkileyebilmektedir. Üçüncüsü ise, bir çok fikir gazete manşetlerine söz konusu olan faaliyet hakkında az bilgisi olan kişilerce yorum yapmasıyla şekillenmektedir.

Her birey bir mali tercih durumuyla karşı karşıyadır. Ancak kollektif hizmetler toplumu oluşturan bireylere maliyetler yükler ve bunlar bireyler arasında [[(bir arz fiyatı (supply price) ya da vergi (tax price) şeklinde)] dağıtılır. (bkz;BUCHANAN, 1987, 74)Bireyler kamu mal-hizmetlerine olan pek çok tercihlerini bir karara varılması için çoğunlukla politik gruplara iletirler.

Bireylerin politik tercihlere katılımı (siyasal talepleri) hiçbir zaman piyasadaki birey ve davranışları ve tercihleri ile tam bir şekilde benzetilemez ve

karşılaştırılamaz.Birey kendi tercih davranışı ve sonuçlar arasında bire-bir karşılaştırma ile yüz yüze gelmez. Ancak, bireyler kollektif tercihlerinde yalnızca eğer yeterli sayıda kişi, kendi tercihleriyle benzer tercihlere sahip olursa sonuçta bu tercihlerin izlenebileceği yolunda bir karara varılabilir (siyasi otorite tarafından). Bu bağlamda bireylerin kamu mal-hizmeti konusundaki tercihleri ve bunların bir siyasal talep şeklinde oluşmasına yol açan siyasal süreç mekanizmasının incelenmesi gerekmektedir.

3. Piyasa Talebi Siyasal Talebi Etkileri

Siyasal talebin siyasal süreç mekanizmasını incelemeden önce piysada bir malın talebinin genişlemesi halinde kamunun bu malı tamamlayıcı hizmetler vermesi gerektigi üzerinde durmak yerinde olacaktır.

Öncelikle şunu vurgulamak gerekir ki, kamu mal ve hizmetleri için kaynakların kullanılması işi temelinde siyasal bir süreçtir. Bu süreci kullanmadan, bu süreçte yeralmadan kamu hizmet üretimi miktar, tür ve bileşimini değiştirmek mümkün değildir. Ancak bazı durumlarda piyasa talebi kamu mal ve hizmetine olan talep üzerinde etkili olur. Örneğin, özellikle sanayileşmiş ülkelerde otomobile olan talep artışı, kamunun karayolu yapımını hızlandırabilir. Benzer örnekler çoğaltılabilir.

II- KAMU HİZMET ÜRETİMİNDE SİYASAL TALEBİ OLUŞTURAN SİYASAL SÜREÇ

Kamu kesmince üretilen mal ve hizmetler ekonomik alanda piyasası olmadığına ve talebi belirlenemediğine göre kamu kesimince üretilecek mal ve hizmetler neye göre üretilecektir ? Kamu kesiminde bu fonksiyonu yerine getiren mekanizma "siyasal süreç" tir. Bu süreçte yer alan vatandaşlarla, bu tercihlerin yasal belirleyicisi olan parlâmento ve nihai olarak uygulayıcısı ve son karar mekanizması olan siyasi iktidarın politika araçlarının belirlenmesi yerinde olacaktır.

1. Vatandaşların Kullandıkları Politik Araçlar

Vatandaşlar kamu hizmetlerinde miktar ve tür bakımından değişiklik yapmak isterlerse siyasal karar sürecini etkilemek zorundadırlar. Bu yüzden hemen hemen tüm vatandaşlar belirli bir hükümet kararını etkileme fırsatını arama çabasındadırlar. Kamu ekonomisinde üretimin planlanması için üretilecek mal-hizmetlere olan tercihlerinde açıklanması için bu gereklidir. Ancak vatandaşlar

yalnızca bazı araçları kullanarak hükümete tercihleri konusunda bazı işaretler gönderebilirler. Eğer bunlar yönetici politikacılar ve yönetici parti tarafından önemsenirse, ya da işaretler yerini bulursa bu istekler ancak o zaman yerine getirilebilir.

Bireyler çeşitli siyasi işlemler aracılığı ile kamu hizmetleri arasındaki tercihlerini açıklarlar. Örneğin lobi faaliyetlerine, baskı gruplarına, sosyal ve politik hareketlere, dilekçe imzalama vb. gibi kampanya gösterilerine, rüşvet verme gibi hareketlere katılabilir ve bunu yapabilirler. Bunlar kamusal tercihlerini gösterir sinyallere yönetici partinin ve politikacıların verdiği cevaplara göre desteklerini çeker ya da genişletebilirler.(BUCHANAN, 1978, 55,56-7)

Ancak vatandaşlar bu araçları kullanırken bazı faktörlerle sınırlı olacaklardır. Bunlar arasında; teknoloji, araçların iç yapıları ve bunların zaman ve para maliyetleri ile sınırlıdır. Bu sınırlamalar kamu politikalarına ve piyasa mallarının nitelik ve niceliğiyle sınırlı olan gelir sınırlamalarına eklenmektedir.

Tüm sosyal birimlerde ve ekonomilerde daima olduğu gibi bireylerin ve dolayısıyla vatandaşların tercihlerini belirtmek için işaret vermek yönünde hareket ettikleri söylenebilir. Özellikle vatandaşlar belirli bir kamu hizmetinden sağlayacakları faydanın getireceği maliyetin üstünde olacağına inanıyorlarsa bu hareketi etkileme arayışında ve ulaşılmasında ellerindeki araçları kullanacaklardır (Mali Rant sağlama anlayışı).

2. Siyasi İktidarların (Hükümetlerin) Kullandıkları Politik Araçlar

Kamu kesiminin tüm çıktıları kamu politikalarıdır. Diğer deyişle, yasal düzen, kanunlar, kurallar, gelirlerin toplanması ya da harcamaların yapılması kurumların düzenlenmesi "kamu politikaları" olarak tanımlanır.

Kamu politikaları homojen değildir. Ancak yine de analiz edilmesi gereken problemlere bağlı olarak sınıflandırılması mümkün olabilir.

Kamu kesimi faaliyetlerinde vatandaşlar, politikacılar ve bürokratlar etkin bir rolde karakterize edilebilirler. Ancak burada siyasal mekanizma içinde tüm karar birimlerinin, ekonomik alanla ilgili faaliyetlerini yasal çerçevede belirleyen parlâmento'nun temel karar birimi olduğunu söylemeliyiz. Ayrıca, yasal ve şekli yetkilerin yanısıra güç ve iktidarı en etkili biçimde kullanma imkanına ve yetkisine

sahip siyasi iktidarı yani hükümetin bir karar birimi ve uygulayıcısı olarak önemli bir yere sahip olduğunu da belirtmeliyiz. Vatandaşlar; partiler ve baskı grupları gibi aracılarla kamu hizmeti üretimi tercihlerini açıklarken hükümet ve parlâmento gibi politik organlarda bunları yorumlar. İdari organlar ise (Bürokrasi) üretim hedeflerine ya da bunlara tahsis edilen kaynaklara uygun proje ve programları hazırlar.

Kamu hizmetleri için gereken kaynaklar ise (vergi ve diğer cebri ödemeler gibi ve kamu fiyatları da) "siyasi organlarca" belirlenir.

III. SİYASAL SÜREÇTE YER ALAN ETKİLEYİCİ UNSURLAR

Siyasal sürecin toplumsal tercihleri yansıttığı kabul edilebilir. Partiler, seçmenler, baskı grupları kamu organizasyonları (bürokrasi), politikacılar ve parlâmentodan maydana gelen siyasal süreç içinde belirlenen tercih ve kararlar siyasi ve idari organların kararları ile somutlaşır. (özellikle kollektif mallarla ilgili tercih ve kararlarla ilgili olarak bütçe, bu alandaki hukuki bir belgedir.)

Ancak, siyasi talebin oluştuğu siyasal süreçte etkileyici olan bazı unsurlar vardır ki bunların açıklanması gerekir.

Toplumda özel çıkarları temsil eden güçlerin siyasi iktidar üzerinde etkili olmak amacıyla kullandıkları metod ve tercihler oldukça çeşitlidir. Partiler, ekonomik güçler arasındaki anlaşmalar, büyük gruplaşmalar sonunda oluşan monopollerin hükümeti kontrol istekleri, meclis üzerinde baskılar gibi konular önemlidir. (ÇAM, 1966, 83)

Demokratik toplumlarda bireyler düşünce ve görüşlerini kabul ettirebilmek ve çabalarını gösterebilmek için seçimlerin yanısıra organize olmayı bunları gerçekleştirmede en yararlı ve etkin bir yol olarak kavramışlardır. Bu yüzden her eğitim ve organizasyon devlet mekanizmasını kontrol etmek ister. Bunlara örnek olarak partiler, işçi-işveren sendikaları, mesleki organizasyonlar, çeşitli baskı grupları gösterilebilir

...le hükümet ve parlâmento gibi siyasi organların tercih ve kararlarında toplumun / vatandaşların rol ve etkileri nasıldır ve vatandaşlar kamu mal ve hizmetleri karşısındaki tercihlerini hangi yöntem ve yollarla belli etmektedirler? Aşağıda bu sorulara cevap bulunmasına çalışılacaktır.

1. Seçim, Referandum ve Partiler :

Seçimler demokrasinin vazgeçilmez esasları olarak, siyasal kararları alanlarla bu kararların uygulandığı kişiler arasında iletişimi gerçekleştiren bir bağ niteliğindedir. Seçim hem hak hem de bir görevdir. (ÇAM, 1977, 225) Seçmenlerin siyasal sürece katılmaları ve tercihlerini belirtmedeki etkinlikleri anayasal çerçeve ile belirlenir. (LAVACİC, 1987, 26)

Kamu maliyesi literatüründe J.F.Due, R.Masgrave ve Modern Politik iktisatçılar olarak tanınan J.Buchanan, G.Tullock, D.Mueller gibi ekonomist-maliyeciler piyasadaki tüketiciler ile satıcıların rekabetine bir şekilde politikada da seçmenler ile politikacılar arasındaki rekabetin benzer olduğunu ileri sürmektedirler. Bunlara göre, belirli varsayımlar altında ekonomik rekabete öncülük eden üreticiler, tüketicilerin tercihleri doğrultusunda mal ve hizmet arzederler. Yine belirli varsayımlar altında politik rekabetin temsilcileri seçmenlerin çıkarlarıyla aynı yönde hareket ederler. Çünkü politikacılar seçimlerde oylarını maksimize etmek isterler. Bu güdüyle piyasadaki üreticiye benzer bir tutum içine girer.

Oy maksimizasyonu (vote maximization) ünlü ekonomist Joseph Schumpeter tarafından ortaya atılmış ve Anthony Downs tarafından geliştirilmiştir. Buna göre politik hareketler rasyoneldir. Politikacılar ve seçmenler kendi çıkarları doğrultusunda hareket ederler.

- Politikacıların amacı güç kazanmak için oylarını maksimize etmektir.

- Seçmenlerin amacı ise, vergi maliyetleri üzerinde hükümet harcamalarından elde edeceği net faydaları maksimize etmektir.

Seçmenler böylece çıkarlarını en iyi temsil edecek kişilerce oylarını dağıtacaktır. Politikacılar ise partililerinin (Teşkilatlarının) çıkarlarını en iyi karşılayan konuları destekler ve programları yaparlar. Bu politikacılar özellikle parti adaylarının parti seçmenleri tarafından bir önseçimle belirlenmesi yöntemlerinde en çok oyu alacaklardır. (Örneğin, ABD'de bu yöntem izlenmektedir. Ülkemizde ise adaylar parti üyelerince seçilirler. Ancak bu da zamanla ülkemizde bir "delege-siyasi baskı grubu" oluşturmuştur.) (AKÇALI, 1988, 86-87)

Kişisel tercihlerin bireylerin oylarıyla belirlenmesi ve bu son kararları tem-

sil etme yetkisine sahip liderler ya da politik partilerin, bunlara cevabını kapsayan politik yöntemle bütçelere dahil edilmeleri gerekir. (Musgrave, 1973, 84)

Mali kararlara zaman zaman seçmenler arasında direkt referandumlar yapılmasıyla varılabilir. Hatta mali kararların dışında ulusal çıkarları gerektiren önemli toplumsal konularda referandum yapılabilir. Örneğin İngiltere'de ve Norveç'te AT'na katılmak için başvurulmuş, İngilizler kabul, Norveçliler red oyu vermişlerdir. Sonuçta Norveç halkı AT üyeliğini kendi çıkarlarına uygun görmemiş ve bu yüzden Norveç hükümeti AT'na üyelikiçin başvurmamıştır. (Çoğaltılabilecek örnekler için bkz; G.TULLOCK, 1976, s.24,25) G.TULLOCK 'The vote Motive" adlı eserinde halkoyuna başvurulmasının İngilter'de çok nadir kullanıldığını,ABD'de az çok yaygın sayılabilecek bir yol izlendiğini belirtmektedir. Referandumun en yaygın kullanıldığı ülke olarak İsviçre örnek verilebilir. Öyleki İsviçre'de kamu harcamalarını değiştirecek kararların referanduma sunulması zorunludur. ABD'de de referandumlar daha çok okul ve okul giderlerinin finansmanı için olup, kamu eğitimi politikarında bu tür pazarlıkların (toplu görüşmelerin-bargain) nasıl yapılacağı düzenlenmektedir.

Parlementer rejimlerde, seçimler toplum tercihlerini bir dereceye kadar yansıtırlar. Seçmenler, adaylar ve partiler için oy kullanırlar.Seçilen partinin iktidar olması, o partinin programında toplum tarafından kabul edildiği anlamına gelirse de bu programlar toplumun tümünün tercihlerini yansıtmaz. (V.SAVAŞ, 1986, s.152)

Parlementer rejimlerde baskı grupları (Mesleki Örgütler, Sendikalar, Basın, Kamoyu vs.) siyasal organların kararlarını bir dereceye kadar etkileyebilirler.

B. Siyasi Partiler:

Partiler genel olarak büyük bir seçmen kitlesinin düşünce ve çıkar ayrılıklarına dayanarak ortaya çıkarlar. (MAYO, 1964, 123) Seçmen kitlesi büyüdükçe organizasyon açısından partiler daha gerekli hale gelirler. Max Weber'in deyimiyle "partiler; modern demokrasinin kitle oylamasının, kitlelere etki etmenin ve onları organize etmenin sonucudurlar..." (I BİD...)

Partiler, seçilmiş politikacılarla seçmenler arasında bir bağ kurarak bunlar arasında karşılıklı olarak bir etkileşim yaratan örgütlerdir.Politikacılar ise çoğunlukla seçmenlerin oylarını tekrar almayı garantilemek yani oy maksimizasyonu yapmak için devlet harcamalarını arttırıcı yönde hareket ederler.

Seçmenlerle politikacılar arasındaki araçlar ne kadar çok olursa olsun, politikacılar doğrudan doğruya seçmene karşı sorumluluk taşırlar. Teorik olarak siyasetteki tüm faaliyetler güçlüğün derecesi ne olursa olsun sonunda temsilciler aracılığıyla gerçekleşmek zorundadır.

C. Baskı ve Çıkar Grupları:

Baskı grupları siyasal partiler gibi bir siyasl güç olarak görülmekle birlikte siyasal partilerin tersine iktidar mücadelesi vermeyen örgütlerdir. Gerçek baskı grubu iktidar aramayan (olma hırsında olmayan) bir örgüttür. (ÇAM. 1977, 116) Baskı grupları; kamu oyunu, kamu organizasyonu ve organizetörlerini (Bürokrasi ve Bürokratlar) etkileyerek kendi çıkarlarına uygun hareket etmeye sevkeden çıkar gruplarıdır. Bu gruplar köylüler, işçi (işveren) sendikaları, büyük işadamları, basın ve devlet memurları (bürokratlar) gibi "çeşitli özel çıkar grupları" şeklinde ortaya çıkar.

Özellikle son yıllarda, siyasi partilerle çıkar grupları arasındaki ilişkiler, siyasetin ve devlet yönetiminin gündemini belirleyecek boyutlara ulaşmıştır. (SAVAŞ, 1989, 10-2) Bu nedenle bazı yazarlar günümüz demokrasisini "baskı grupları demokrasisi" şeklinde nitelendirmektedirler.

Baskı grupları literatürde iki şekilde ayrılırl;

a- Örgütleme Eğilimi Olmayan; Geçici-düzensiz gruplaşmalardır. (Miting-gösteri)- Bunlar sürekli ve düzgun olmayan ancak siyasal sistemde zaman zaman etkili olan baskı gruplarıdır.

b- Birleşmeye Eğilimi Olmayan; Örgütsüz, az çok geçici, temelini belli bir grupta bulan baskı grubudur. Örneğin, Dinsel Azınlık Topluluğu

c- Birleşmeye Eğilimi Olan; Örgüt bilinçli olup, belirli bir çıkarı sağlamak için kurulur.İşveren-işçi sendikaları, çiftçi kuruluşları, doktorlar, öğrenciler kendi baskı grruplarını kurabilirler.

d- Gerçek Amaçları Siyaset Olmayan Baskı Grupları; Ordu üniversite, devlet kuruluşları,hastaneler vb. gibi esas amaçları siyaset yapmak olmayıp ancak zaman zaman çeşitli baskılarla iktidarı etkileyen grupları da vardır.

Baskı grupları, dayandıkları toplumsal grubun kendine özgü çıkarlarının

savunucusu durumundadırlar. Bu örgütler için politika ile ilgili olmak çıkarlarını maksimize etmek bakımından bütünüyle rasyonel bir davranıştır. (SAVAŞ,1986, 143-144) Örneğin; Çiftçileri (üreticileri) savunmak isteyen bir örgüt, faaliyetlerinde tarım sorunlarıyla ilgili konuları işleyerek, tarımsal alndaki sorunları kamoyuna duyurarak, onu aydınlatmakta ve iktidarın çiftçiye kolaylıklar getirmesi yolunda isteklerde bulunmaktadır. Aynı şekilde sanayiciler devlet tarafından ihracata ve yatırımlara verilecek desteklere yardımları çok yakından izleyerek, bu konudaki kararları etkilemeye çalışırlar.

Şu bir gerçek ki, baskı grupları demokrasinin işleyişi için gerekli olan partiler kadar önemli örgütlerdir. Baskı gruplarıyla siyasi partiler arasında özellikle seçim aralarında ve meclisteki yasa tasarıları tartışıldığı zaman ilişkiler kurulmaktadır. Baskı grubunun kişileri aynı zamanda birer vatandaş statüsünde oldukları için oy verme durumundadırlar. Bu da baskı grubu bakımından güçlü bir etkinlik kaynağını oluşturmaktadır.

D. Kamu Oyu:

Örgütlenmemiş siyasi güçlerin en önemlilerindendir. Bu güç toplumu oluşturan bireylerin inanışlarının biraraya gelmesiyle ortaya çıkar. (Ayrıntı için bkz:N.AKÇALI, 1988) Örgütlenmiş siyasi partilerinin kamuoyunun meydana gelmesinde önemli etkileri olur. Ancak kamuoyunun her zaman siyasi bir niteliği olmadığını da vurgulamalıyız. Öte yandan kamuoyuda siyasi birimler, siyasi iktidar ve siyasi partiler üzerinde etkili olur. Kamuoyunun bu etkisi varolan demokratik bir ortama, iktidarların meşruluklarına ve kültürel gelişimine bağlıdır.

Bu nedenle özellikle batı demokrasilerinde kamuoyu çok etkin bir güce sahiptir. Kamuoyu belirli bir kesimin grubun veya siyasi bir partinin öncüsü, savunucusu değildir. Kamuoyu kollektiftir ve genellikle tüm ülkede bir çoğunluk olarak ortaya çıkan milli bir karaktere sahiptir. Kamuoyuyla ilgili dikkat edilmesi gereken önemli bir nokta gelişmekte olan ülkelerde kamuoyunun kolaylıkla etkilenen bir özelliğe sahip olduğudur. Özetle, kamuoyu toplumun sosyal ve kültürel yapısını yansıtır ve bu nedenle kamuoyunun her zaman olumlu siyasi bir güç olmadığı söylenebilir.

E. Uluslararararası Baskı Grupları:

Bu tür baskı gruplarında uluslararası düzeyde ortaya çıkan bir karaktere sahiptirler. Yabancı baskı grupları ulusal siyasi iktidar üzerinde baskı kurabilmektedirler.

Uluslararası baskı grupları özellikle özgürlüklerin genişletilmesi ve korunması gibi durumlarda dünya kamuoyunu uyanık tutmaya özen gösterirler. Örneğin; 1961 yılında kurulan "Uluslararası Af Örgütü" tüm dünya'da hükümlü ve tutuklularla ilgilenmiş, siyasal baskılara ve işkencelere karşı çıkmış ve sonuç olarak 1977'de Nobel Barış Ödülünü almıştır. Ayrıca diğer uluslararası baskı gruplarına örnek olarak Ortak Pazar, Avrupa Konseyi, Birleşmiş Milletler, Uluslararası Mali Kuruluşlar vb. gösterilebilir.

Yukarıda sayılan uluslararası baskı grupları şeklinde bir kamu baskı grubu olmayıp özel olarak ortaya çıkan uluslararası baskı grupları vardır. Örneğin, çok uluslu şirketler, siyasi amaçlarla bir diğer ülkenin sendikalarına yardım eden sendikalar sayılabilir. ABD'de General Motors, United States Steel Ford, General Electric gibi sanayi kuruluşlarının etki alanları ABD sınırlarını aşıp, diğer devletlerin özellikle az gelişmiş ülkelerin ekonomileri üzerinde dolaylı olarak siyasi iktidara etkiler yapabilecek güçtedirler. Ayrıca uluslararası baskı grupları faaliyetlerine lobiciliği de (Lobbying) eklemek gerekmektedir.Özellikle gelişmiş demokrasilerde her devlet özellikle teşebbüs çıkarlarına uygun kararların çıkması için lobiler organize ederler.

IV. TÜRKİYE'DE KAMU HİZMETLERİ ÜRETİMİNDE SİYASAL TALEP

Türkiye'de II.Dünya Savaşından bu güne kadar devamlı gündemde kalan iki konu; "Ekonomik Kalkınma" ve "Demokrasi" dir. Ülkemizde özellikle silahlı kuvvetlerin (ordunun) tek partili dönemin sonundan başlayarak gittikçe artan ölçüde sivil yönetimler üzerinde en önemli baskı grubunu oluşturduğunu üç kez de siyasete doğrudan müdahele ettiği bilinen bir gerçektir. Bu durum "ekonomik kalkınma" ve "demokrasi" süreçlerini her dafasında geciktirme yönünde etkide bulunmuştur.

Türkiye ekonomisi kamu ve özel kesim arasında fonksiyonel bir şekilde paylaşılmış olup, cevapladıkları tüketici kitlesinin niteliğine göre mal ve hizmet üretilmektedir. Ülkemizde siyasal talebin (tercihlerin) siyasi iktidara, yönetici po-

litikacılara iletme / iletilme particilik, çeşitli baskı gruplarına üyelik, kamuoyu oluşumunda ve/veya hareketlerinde yeralma; uluslararası baskı grupları aracılığıyla etkileme gibi yollardır.

Çoğulcu toplum yapısı içinde çıkarları birbiriyle çatışan gruplar yan yana çalışırlar. Bu nedenle modern toplumlarda etkin olmak isteyen her grubun örgütlenmesi gereklidir. İşte baskı grupları görüş ve düşüncelerinin politik düzeye taşınmasında önemli bir görev üstlenmişlerdir. Ülkemizde de derneklerin bu şekilde çalışmaları söz konusudur. Örneğin, esnaf dernekleri, doğayı, çocukları koruma vb. dernekleri zaman zaman (siyasi mekanizmadan kamusal bir mal ve hizmet talebinde bulunduklarında) baskı grubu şeklinde ortaya çıkmaktadırlar. Türkiye'de buna en iyi örnek, Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) gösterilebilir.

Seçimlerin örgütlenmiş siyasi bir güç olma niteliği tüm demokratik sistemlerde olduğu gibi Türkiye için de geçerlidir. Ancak Türkiye'de seçimlerde uygulanacak kurallar ve oyların partilere dağılımı düzenleyen usüllerde her defasında değişik yöntemler izlenmiştir. Bunların nedenleri arasında bizce en önemlisi iktidardaki partilerin bir yandan yeniden seçilmelerini sağlayacak, diğer yandan da ülkede bir istikrarsızlığa yol açmayacak bir seçim sisteminin saptanamamış olmasıdır. (Ayrıntı için bkz; HEPER, 1977-ÖZBUDUN, 1975)

Türkiye'de çok partili dönemde seçim iklimine bakıldığında 1960-1971 ve 1980 yıllarında yapılan askeri müdaheleden sonra kurulan olağanüstü hükümetlerin seçmen tercihlerini yansıtmadığı yorumu yapılabilir. Ancak 1960'lardan bugüne kadar geçen süreye baktığımızda Türkiye'de askeri müdahelelere rağmen en azından müdahele döneminden sonra iktidarların oluşumunu büyük ülçüde seçim sonuçları tayin etmiştir denilebilir.

Türkiye'de vatandaşların seçimlere katılma eğilimlerinde gelişmiş bölgelere göre farklılık görülmektedir. Kırsal alanlarda seçimlere katılma payının daha fazla olduğu gözlenmektedir. Bu durum Fransa, İspanya ve İtalya'da da görülmektedir.

Sonuçta, siyasi konjonktüre baktığımızda Türkiye'de seçmen siyasi taleplerini/tercihlerini seçim yoluyla siyasi iktidara ulaştırabileceğine ve onu etkileyebileceğine inanıyor ve umuyorsa seçimlere rağbet etmektedir diyebiliriz. Ancak çağdaş demokratik toplumlarda varolan grupsal ve toplumsal örgütlenmelerin ülkemizde de demokrasi bilincindeki artışa, siyasi ve askeri mekanizmanın demokrasiye bakış açısına göre oluşum gösterdiği gözlenmektedir.

SUMMARY

Today's economies are divided functionally between private and public sector. Private sector economies does not producecollective goods and services for the society needs. This function is carried by the public sector. The demand and price of goods and services which are produced in public sector occur differently from private sector. The quantity of produced goods and services in private sector is determined by individuals demand. But, in public sector producing and demanding of public goods and services are made by non - market ways. As mentioned above the non - market way is included in political decision making process. Publicly needs and costs take place in this process.

Political decision making process is the political mechanism. It includes parliamentarians. voters, politicians, bureaucrats, pressure groups etc.

This article examines differently public goods and services in the term of political decision making process.

KAYNAKÇA

AKÇALI, Nazif. ; **Siyaset Bilimine Giriş**, İZMİR, 1988.

BUCHANAN, J. ; **Public Finances in Democratic Procers**, The University of North Coralina Press, 1987. The Economics of Politics, The Institution of Economic Affairs, England. 1978.

BULUTOĞLU, K.; **Kamu Ekonomisi Giriş**, İSTANBUL, 1981

ÇAM, E.; Batı Demokrasilerinde İktidar ve İktisadi İktidar, İ.Ü.Y.N. 1198, İSTANBUL, 1966. **Siyaset Bilimine Giriş**, İZMİR, 1977.

DEVRİM, F.; **Maliye Politikası**, İZMİR, 1983.

DUE, J.F.; **Government Finance**, 4.baskı Richard Irwing Inc, 1966.

ERKAN H.; **Ekonomi Politikasına Giriş**, İZMİR, 1984.

HEPER M.; **Türk Kamu Ekonomisinde Gelenekçilik ve Modernleşme**, Siyaset

Sosyolojisi Açısından İnceleme, İSTANBUL, 1977.

NADAROĞLU, H.; **Kamu Maliyesine Giriş**, İSTANBUL, 1983.

MUSGRAVE, R.; **Demokratik Teoriye Giriş**, Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları No:6 ANKARA, 1966.

SAVAŞ, V.; **Politik İktisat**, İSTANBUL, 1986. **Anayasal İktisat**, İSTANBUL, 1989.

LAVACİC, R.; **Economic Policy-Making**, Great Britain, 1987.

ÖZBUDUN, E.; **Türkiye'de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma**, ANKARA, 1975.

TULLOCK, G.; **The Vote Motive**, The Institute of Economic Affairs, London, 1976.