

KAMU MALİ YÖNETİMİNDEKİ DEĞİŞİM TRENDİNİN DIŞ TİCARET POLİTİKASINA ETKİLERİ

Esra DEMİRCAN*

Özet

Sermayenin serbest dolaşımını öngören küreselleşme süreci, tüm dünyada olduğu gibi, Türkiye’de de ekonomik alandaki işleyişleri bazı değişimlere uğratmıştır. Değişimin ortaya çıktığı alanlardan birisi olan kamu mali yönetiminde belirlenen temel ilkeler dış ticaret politikasını da yakından etkilemiştir. Devletin dış ticaret dengesinin sağlanmasında kullandığı önemli kamu politikası araçlarından olan dış ticaret politikasının, kamu mali yönetimindeki değişimlerden stratejik plan uygulaması ve faaliyet raporu uygulaması ile, ülke ekonomik politikası ile bütünleştirilmesi ve dünya ticaret trendindeki gelişmelere uyumu hedeflenmiştir. Ancak, yapılan uygulamaların başarısı, sadece kurum ve kurulların yenilenmesi ve anlayış değişimi ile değil, değişimin yapıldığı alandaki yapısal nitelikler ile de yakından bağlantılıdır. Yapısal nitelikli sorunların ortadan kaldırılamaması, değişimin önünde önemli bir engeldir. Bu konuda da kamu ekonomisi karar birimi olarak devlete önemli roller düşmektedir.

Anahtar Kelimeler: Mali yönetim, dış ticaret, küreselleşme

THE EFFECTS OF CHANGING TREND IN PUBLIC FINANCE MANAGEMENT ON FOREIGN TRADE POLICY

Abstract

As is the case with all over the world, globalization process which envisaged to free movement of capital, also changed something in economic affairs in Turkey. Basic principles of public finance management are one of the changing areas affected intimately foreign trade policies. Foreign trade policy which is one of the most important instruments for the fulfillment to purpose of balance of trade to be aimed at the integration with economic policy of country and accordance with the developments of world trade trends with the practices of strategic planning and annual report that are changes subjects in public finance management. However, success of these practices related with not only renewing of institutions and rules and changing mentality but also structural qualities in the changing areas. Problems with the structural qualities are erect barriers on changing. As a result, as a decision maker in public economy, government has important missions in this respect.

Keywords: Fiscal management, foreign trade, globalization

Giriş

İnsanlığın doğuşuyla birlikte geçmişten günümüze ortaya çıkan kurum, kuruluş ve işleyişlerin temel noktası toplumsal ihtiyaçların giderilmesi olmuştur. Toplumsal ihtiyaçların giderilmesi zorunluluğu; beraberinde kurum ve kuruluşların da günün değişen ve gelişen şartlarına göre yeniden düzenlenmesi gerekliliğini getirmiştir. Bu süreç içerisinde, devlet siyasi örgütlenmesi dahilinde uygulanması öngörülen kural ve düzenlemeler de sürekli bir değişim içerisine girmiştir.

Devlete bağlı kurum ve kuruluşların toplumsal ihtiyaçların değişimine bağlı olarak ortaya çıkan yapılanmasında; kamu yönetiminde değişim öncelikli

olmuştur. Kamu yönetimi kapsamında ortaya çıkan anlayış değişimlerinin ülke de farklı yansımaları olmuş ve ekonomik, sosyal ve siyasal sonuçlar yaratmıştır. Devletlerin kamu yönetimi kapsamında ortaya çıkan değişimlerinden kamu mali yönetimi de yakından etkilenmiştir. Nitekim, kamu yönetiminde sağlanan başarının önemli bir kısmı da kamu mali yönetiminde sağlanan başarıyla yakından ilişkilidir.

Devletlerin kamu mali yönetiminde çeşitli dönemlerde ortaya çıkan anlayış değişimleri, ekonomik işleyişleri yakından etkilemiştir. Bu süreçte devletlerin benimsemiş olduğu ekonomi politikası amaçları ve bu amaçların yerine getirilmesinde kullanılan araçları da değişime uğramıştır. Değişime uğrayan araçlardan birisi de ekonomi politikasının önemli araçlarından birisini oluşturan ve ülkelerin dış ticaretine yön veren dış ticaret politikası olmuştur. Bu yönüyle, çalışmada kamu mali yönetimindeki değişimin, dış ticaret politikası üzerinde ortaya çıkardığı etkiler inceleme konusu yapılacaktır. İlk bölümde, kamu mali yönetimi ve değişim dünya genelinde ele alınacak, daha sonraki kısmı ise bu değişimin Türkiye başlığı oluşturacaktır. Çalışma, kamu mali yönetimindeki değişimin dış ticaret politikasına yansımalarını değerlendiren üçüncü kısım ile son bulacaktır. Çalışmada yapılacak olan değerlendirmeler; dış ticaret politikasının yapılanma ve uygulamalarına yönelik düzenlemeler şeklinde ve teorik açıdan yapılacaktır. Çalışmada gerektiğinde kullanılacak olan tablolarda zaman aralığı; Türkiye’de kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması anlamında önem taşıyan kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu’nun uygulamaya girdiği yıl olan 2006 yılı ve sonrası dönem olacaktır. Ancak, karşılaştırmanın yapılması açısından daha önceki dönem tablolarına da yer verilebilecektir. Çalışmanın amacı, Türkiye’de kamu mali yönetiminde meydana gelen anlayış değişiminin; dış ticaret politikası üzerinde meydana getirdiği olumlu ve olumsuz etkilerin ortaya konulmasıdır.

I- KAMU MALİ YÖNETİMİ VE DEĞİŞEN YÜZÜ

Devletlerce ülke yönetimi gerçekleştirilirken uyulması gereken kurallar bütünü, ülkenin siyasi sistemi de dikkate alınarak kamu yönetimi kapsamında belirlenir. Kamu yönetimi anlayışı; ülkelerin benimsemiş oldukları siyasi sistemin yanı sıra, dünya ekonomik ve siyasi konjonktüründe meydana gelen gelişmelere, ülkelerin benimsemiş oldukları toplumsal kurallara ve toplumun değişen beklenti ve ihtiyaçlarına göre sürekli bir değişim içinde olmuştur. Ancak, *toplumsal ihtiyaçların artması* her zaman değişimin temelinde yatan ana nedeni oluşturmuştur.

Bir ülkede, hangi kamu hizmetlerinin ne miktarda (kimler için) üretileceği, nasıl üretileceği (merkezi yönetim veya yerel yönetim birimleri tarafından yapılan üretim, toplu tüketim veya özel tüketim amaçlı yapılan üretim) ve hangi kaynaklarla finanse edileceği kamu ekonomisinin temel faaliyetlerini oluşturur. Bu faaliyetler ayı zamanda ekonomik kaynakların kamu hizmetleri için kullanılmasıdır. Böylece kamu ekonomisinin temel işlevini, kıt kaynakların kamusal talebin karşılanması amacıyla üretime konulması oluşturur. Bu temel işlev ile birlikte, kamu ekonomisi; istikrar, istihdam, iktisadi büyüme gibi bazı temel amaçların yerine getirilmesi fonksiyonunu da üstlenmiştir (Bulutoglu,1981:23). Kamu ekonomisinin temel fonksiyonları, aynı zamanda kamu kesiminin ekonomide var olma gerekçesini açıklayan temel fonksiyonlardır. Bunlar; kaynak dağılımı fonksiyonu, gelir dağılımı fonksiyonu ve istikrar fonksiyonudur. Bu fonksiyonların yerine getirilmesinde kullanılan önemli bir araç ise devletin bütçesidir (Richard ve Peggy Musgrave, 1989:6).

* Yrd.Doç.Dr., Çanakkale 18 Mart Üniv. Biga İİBF
Maliye

Devlet tarafından kamu kesimi olarak kamu ekonomisi faaliyetleri içinde yer alan amaçların gerçekleştirilmesinde, kamu mali yönetimi önemli bir paya sahiptir. Nitekim kamu ekonomisi fonksiyonlarının yerine getirilmesinde kullanılan kamu ekonomisi araçlarının; ekonomideki temel amacı başarılı bir kamu mali yönetiminin sağlanmasıdır.

Kamu mali yönetimi kavram olarak; kamu kaynaklarının yönetimi ve kullanımıyla ilgili kurumları ve uygulamaları kapsayan sistematik bir süreçtir. Bu süreç başlıca üç aşamadan meydana gelir. Bunlar sırasıyla (Gül, 2005: 449) ;

- Politika önceliklerinin belirlenmesi,
- Ülke kaynaklarının bu belirlenen politika önceliklerine göre tahsis edilmesi ve
- Kamu kaynaklarının ekonomik etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamaya yönelik kontrol ve denetim mekanizmalarının kurulmasıdır.

Genel bir ifadeyle, kamu mali yönetimi ülkede mali politikaların belirlenmesini sağlayan kural ve kurumlar bütünü oluşturmaktadır. Bu bütün, dünyadaki anlayış değişimleri ve buna bağlı olarak ülkelerin benimsedikleri yönetim anlayışına bağlı sürekli bir değişim içindedir. İçinde bulunulan dönemin şartları ve benimsenen temel ilkeler mali yönetimin temel ilkelerini yakından etkilemektedir. Bununla birlikte; benimsenen temel ilkelerin genellikle iktisadi yaşamın farklı dönemlerinde benzer şekillerde ortaya çıktığı ve uygulama alanı bulduğu da göz ardı edilmemesi gereken bir gerçektir.

İlk kez demiryollarının keşfedilip, sömürgecilğin başladığı dönem olan 16. yüzyılda ortaya çıkan, günümüze kadar geçen tarihsel sürecin farklı aşamalarında kendisini yenileyen ve bir aşamasını da 1980 sonrası dönemin oluşturduğu küreselleşme süreci; birçok alanda anlayış

değişimini de beraberinde getirmiştir. Kamu mali yönetimi, küreselleşme sürecinin yarattığı yeni ekonomik düzende ortaya çıkan anlayış değişiminin yansıdığı alanlardan birisini oluşturmıştır.

Teknoloji kullanımının önem kazandığı, piyasa odaklı ve ekonomik kalkınma amaçlı bir süreci niteleyen yeni ekonomik düzen, devletin tanım ve içeriğini yavaş yavaş değiştirmiştir. Böylece, devlet kurumu dünya ölçeğinde ve ülke sınırları içerisinde yapı ve işlev bakımından yenilenmiştir. Bu süreçte, ülke sınırları içinde özellikle ekonomiye müdahale eden devlet yerine kurumsal ve yasal altyapı düzenlemelerini gerçekleştiren düzenleyici devlet anlayışı ortaya çıkmış ve ekonomik, siyasal, kültürel ve toplumsal alanlarda hakim ulus devlet anlayışı, yerini ulus üstü değer ve ilkelere dayalı olan sınırlı-egemen devlet anlayışına bırakmıştır (Ener ve Demircan, 2006:208-209).

Devletin mali rolü sürekli bir değişim göstermekte ve içinde bulunduğumuz küresel süreçte bu durum karmaşıklaşarak ivme kazanmaktadır. Bu durumda, devletlerin temel rolü, piyasa ekonomisi sürecinde; ekonomik fonksiyonların etkin hale getirilmesi ve toplumsal hizmetlerin eşit sunumunun sağlanmasıdır. Bu ise; sadece kurum ve kuralların değişimi ile gerçekleştirilebilecek bir durum değildir (Musgrave , 1997:159). Diğer bir ifade ile, yapısal nitelikli değişimlerin gerçekleştirilmesi ve toplumsal, ekonomik ve siyasal altyapının değişimlere uyum sağlaması da değişimin kendisi kadar önemli unsurlardır.

1980'li yıllarda hızlanarak devam eden ve etkisini dünya ülkelerinin büyük bir kısmında hissettiren küreselleşme süreci, kamu mali yönetiminde bazı ilkelerin kabulünü zorunlu kılmıştır. Böylece, yeni ekonomik düzende kamu kesiminin temel amaçlarını yerine getirmesi, kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasını gerektiren bazı ilkelere bağlı kılınmıştır. Mali yönetimde anlayış değişimi olarak ortaya çıkan bu ilkelerin temelini kamu kesiminin gerekli alanlarda etkin ve verimli çalışması oluşturmuştur.

Tablo 1: Mali Anlayıştaki Değişim

Küresel Düzeyde		Ülke Düzeyinde	
Sermayenin Serbest Dolaşımı;	Ortak Pazar	Mali Disiplin Kurallarının Tesisi	Bütçeleme Anlayışında Değişim
	Serbest Ticaret Bölgesi		Vergileme Anlayışında Değişim
	Gümrük Birliği		Borçlanma Anlayışında Değişim
	Ekonomik Birlik		Mali Kurum ve Kurallarda Yapılanma
Küresel İstikrarın Sağlanması	Küresel Ekonomik Krizlerin Önlenmesi	Parasal İstikrarın Sağlanması	
Küresel Kalkınmanın Sağlanması	Gelir Dağılımında Adaletin Sağlanması	Dış Ödemeler Dengesinin Sağlanması	
	Çevre Kirliliği İle Mücadele		
	Küresel Barışın Sağlanması		

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Mali anlayışta ortaya çıkan değişim süreci küresel ve ülke düzeyinde farklı başlıklar altında ortaya çıkmıştır. Tablo 1'de de görüleceği üzere, küresel düzeyde; sermayenin serbest dolaşımının sağlanması amacıyla ekonomik bütünleşme hareketlerinin oluşturulması, bu süreçte ortaya çıkabilecek küresel ekonomik krizlerin önlenmesi ve küresel kalkınmanın

sağlanması temel amaçları oluşturmuştur. Bu temel amaçlar kapsamında, ülke düzeyinde ortaya çıkan gelişmeler ise; mali disiplinin tesisi, parasal istikrarın sağlanması ve dış ödemeler dengesinin sağlanması olarak belirginleşmiştir. Bununla birlikte, ülke düzeyinde ortaya çıkan temel amaçların aslında, ülke ekonomileri açısından her zaman önemini koruduğunu

da ifade etmek gereklidir. Ancak, özellikle mali disiplinin sağlanması ve küresel süreçte sermayenin serbest dolaşımının artmasıyla birlikte, dış ticaret dengesinin sağlanması amaçları eskiye oranla biraz daha fazla öncelikli hale gelmiştir.

Kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçasını oluşturan kamu mali yönetiminin değişim dinamikleri yukarıda ifade edilen değişimlere paralel olarak kendi içinde de bazı değişimleri içermiştir. Bunlardan; hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliğin sağlanması için gerekli olan performans yönetimi, bütçe yönetimi açısından mali disiplinin sağlanması ve uygulamaların kamuoyuna açık olmasını ifade eden mali saydamlık kamu mali yönetimindeki yerlerini almış kavramlardır. Bu ilkelerle birlikte; mali yönetimde denetimin sağlanması, hesap verilebilirlik, kamu kesiminde stratejik plan uygulaması ile temel amaçların ortaya konulması, uyulması gereken temel ilke ve esasların belirlenmesi ve bu amaca eşlik edecek gerekli kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi ve bütçe anlayışında meydana gelen değişimler bu süreçte yer alan diğer temel değişimleri oluşturmuştur (Demircan, 2006:50-51).

II- KAMU MALİ YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM SÜRECİ VE TÜRKİYE

Kamu mali yönetimi bir ülkede kamu kaynaklarının yönetimini gerçekleştirmeyi sağlayan önemli bir süreçtir. Bu süreçte kaynakların ülkede; kamu hizmetlerinin etkili ve verimli sunumunu sağlayacak şekilde kullanımı devletin mali yönetiminin önemli bir aracı konumunda olan bütçe düzenlemeleri ile mümkündür. Bütçenin bu anlamda, devlet için mali bir plan olmasının ötesinde, bir politika aracı olma işlevi de ön plana çıkmaktadır. Bu kapsamda, Türkiye’de Cumhuriyetin kuruluşu ile birlikte; kamu mali yönetimindeki temel ilke ve uygulamaların belirlenmesini amaçlayan Anayasal ve yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

Türkiye’de kamu mali yönetim sistemine ilişkin ilk düzenleme, 1927 yılında çıkarılan ve temeli Cumhuriyet öncesi döneme dayalı olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Kamu mali yönetim sisteminin anayasası niteliğinde olan 1050 sayılı Kanun, 1927 yılından itibaren çok küçük değişikliklerle ülkemizde yaklaşık seksen yıl süre ile uygulanmıştır. Bu süre içinde, dünyadaki kamu mali yönetimi ve denetimi sistemlerinde önemli değişimler yaşanmış ve uluslararası uygulama örnekleri ortaya çıkmıştır. Ülkemizde de aynı zaman diliminde kamu idarelerinin sayıları giderek artmış, nitelik ve teşkilatlanma şekilleri ile kamusal mal üretiminde nitelik ve nicelik itibarıyla önemli değişimler ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte, dünyada ortaya çıkan değişim süreci, Türkiye’deki kamu mali yönetim sistemi alanında da büyük anlayış değişimlerinin ortaya çıkmasını sağlamıştır (Kesik ,2005:48).

Küreselleşme süreci ile birlikte; devletin mevcut ekonomik amaçlarına ek olarak ortaya çıkan veya belirginleşen işlevlerinin önemli bir bölümünü kamu mali yönetimi ile ilgili işlevler oluşturmuştur. Bu çerçevede; ülkede mali disiplini sağlayacak uygulamaların artırılması, kaynak kullanımında etkinliği sağlayacak uygulamaların mali yönetime dahil olması ve ekonomi politikaları ile politika araçları arasındaki uyumun güçlendirilmesi amaçları ön plana çıkmaya başlamıştır. Türkiye’nin bu değişim trendine uyumunu sağlamayı amaç edinen ve kamu mali yönetiminde önemli sayılabilecek değişimleri içeren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bu süreçte ortaya çıkan en önemli değişimlerden birisini oluşturmuştur.

Kamu mali yönetimini düzenleyen kanun ile birlikte; borç yönetiminin sağlanması amaç edinen ve 2002 yılında kabul edilen 4749 sayılı Kanun da kamu mali yönetiminin düzenlenmesinde önemli bir rol üstlenmiştir.

Ayrıca, Türkiye’de yerel yönetimler alanında yapılan düzenlemeler, sosyal güvenlik alanında yapılan düzenlemeler ve kamu mali yönetiminin işleyişinde yapılan düzenlemeler de kamu mali yönetimindeki anlayış değişimlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Kamu mali yönetimi; devletin kamu maliyesi alanında yapmış olduğu düzenlemelerin tamamını kapsayan bir süreçtir. Bununla birlikte; devletin iktisadi alanda gerçekleştirmiş olduğu düzenlemeler de kamu mali yönetiminden bağımsız değildir. Nitekim, maliye politikasının amaçlarının aynı zamanda iktisat politikasının da amaçlarını oluşturması bu durumun bir göstergesidir. Bu kapsamda, devletin kamu mali yönetiminde gerçekleştirmiş olduğu düzenlemeler; genellikle devlet bütçesi çerçevesinde gerçekleşen düzenlemelerdir. Bununla birlikte; bütçe dahilinde devletin vergi politikasına yönelik düzenlemeleri, borçlanma politikasına yönelik düzenlemeleri ve kamu harcamaları politikasına yönelik düzenlemeleri de kamu mali yönetiminde bir bütünü oluşturmaktadır.

Türkiye’de bütçeleme anlayışındaki değişim; bütçe ilkeleri, bütçe fonksiyonları ve bütçe sistemleri açısından ortaya çıkmıştır. Bütçe ilkeleri kapsamında; mali saydamlık, hesap verebilirlik, performans yönetimi ve çok yıllık bütçeleme ilkeleri uygulamaya dahil edilirken, bütçenin fonksiyonları açısından özellikle mali disiplin ve kamu finansman dengesinin sağlanması fonksiyonları üzerinde durulmuştur. Performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulamaya girmesi ise, bütçe sistemleri açısından ortaya çıkan değişimi ifade etmektedir (Demircan,2007:29).

Dünyada küreselleşme sürecinin 1980 sonrası dönemde ortaya çıkan aşaması, devletin mali alandaki rol ve sorumluluklarını sorgulayan bir aşama olmuştur. Bu aşamada özellikle, uluslararası düzeyde sermaye dolaşımının sağlanması, yeni finansal ürünlerin ortaya çıkması ve sınır ötesi portföy yatırımlarının önemli bir düzeye ulaşması vergi tabanının uluslararası düzeyde mobil hale gelmesine yol açmıştır. Bu durum, bir yandan girişimci açısından bazı olumlu sonuçları yaratırken, diğer yandan devlet açısından vergi kayıp ve kaçığının artmasına yol açmıştır. Türkiye’de bu kapsamda, yabancı sermayeye tanınan ayrıcalıklar ve Türk vergi sisteminin yeniden yapılandırılması vergi politikaları alanında ortaya çıkan değişimi oluşturmuştur (Ener ve Demircan,2007:229-230).

Kamu mali yönetiminin ve aynı zamanda da maliye politikasının bir diğer önemli aracı konumunda olan kamu harcamalarının değişime uğrayan yönü, kamu hizmetlerinin değişen niteliğine göre ortaya çıkmıştır. Bu süreçte, devlete yüklenen; çevre kirliliği ile mücadele, küresel kamusal malların varlığı ve küresel rekabet ortamında ortaya çıkan hizmetler kamu harcamalarının artmasına yol açmıştır. Küresel düzene uyum aşamasında ortaya çıkan hizmetlerin kamu harcamalarını arttırmasıyla birlikte; mali disiplinin sağlanması amacıyla kamu harcamalarının seviyesinin mümkün olduğunca bütçe açıklarına yol açmayacak şekilde belirlenmesi anlayışı da ön plana çıkmıştır (Ener ve Demircan, 2007:230).

Nitekim, Türkiye’de 2003 yılında kabul edilen ve 2006 yılında uygulamaya giren Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun temel amaçlarından birisi de mali disiplinin sağlanmasıdır.

Dünyada ortaya çıkan mali yönetim sürecindeki değişim trendine Türkiye, gerçekleştirmiş olduğu yasal ve kurumsal düzenlemelerle dahil olmuştur. Bu süreçte atılan kanuni adımlar, kurumsal yapılanmalar ve anlayış değişiminin başarılı olabilmesi; sadece bir takım düzenlemelerin yapılmasına değil; bu düzenlemeleri başarıyla

uygulamaya geçirebilecek iyi bir altyapıya ve toplumsal uyuma bağlıdır. Nitekim; ekonomik, teknik ve idari açıdan sağlıklı bir altyapının mevcut olmadığı ülkelerde yapılan düzenlemelerin başarılı olması mümkün değildir.

III- KAMU MALİ YÖNETİMİNDEKİ DEĞİŞİMİN DIŞ TİCARET POLİTİKASINA YANSIMALARI

Ortaya çıktığı ilk dönemlerden günümüze değin devletin ekonomide üstlendiği rol ve fonksiyonlar her zaman mevcut olmuştur. Klasik iktisadi düşüncesin ortaya çıktığı XVIII. yüzyıldan, içinde bulunduğumuz XXI. Yüzyıla değin geçen süreçte; devlet ekonomide her zaman var olmuştur. Kamu ekonomisi rasyoneli ile açıklanabilen belirli şartların varlığı ekonomide devletin varlığını zorunlu kılmıştır. Bu zorunluluk içinde devletin milli ekonomide üstlendiği fonksiyonlar kamu politikasını meydana getirmiş ve bu politika kapsamında devlete yüklenen fonksiyonlar, temel itibarıyla aynı kalmasına rağmen, zaman içinde amaç ve uygulama açılarından değişim göstermiştir.

A- KAMU POLİTİKASI ARACI OLARAK DIŞ TİCARET POLİTİKASI

Bir toplumda iktisadi faaliyetlerin meydana gelmesine neden olan temel etken ihtiyaçların giderilmesi zorunluluğudur. Toplumsal ihtiyaçların giderilmesinde; toplumun organize şekli olan devletin ekonomik yapısı içinde yer alan piyasa ekonomisi yetersiz kalabilmektedir. Bu nedenle, milli ekonomide piyasa ekonomisinin bazı alanlardaki imkansızlığını ve yetersizliğini giderecek diğer bir kesim olan kamu ekonomisi kesimine ihtiyaç vardır. Uygulamada, kamu ekonomisinin sınırları, içinde bulunulan iktisadi dönemlere ve ülkede o an için yürürlükte bulunan siyasal ve ekonomik rejimlere göre değişmektedir. Bununla birlikte, kamu ekonomisinin yapısı ve mekanizması tamamen farklı ve kendine özgü bir nitelik taşımaktadır (Nadaroğlu, 1998:21-26).

Kamu sektörünün analizinde; hangi tür faaliyetlerin kamu sektörü tarafından gerçekleştirildiği, gerçekleştirilen faaliyetlerin sonuçlarının ortaya konulması ve değerlendirilmesi, alternatif politikaların değerlendirilmesi ve politik sürecin değerlendirilmesi aşamaları önemlidir (Stiglitz, 2000:16-17). Bu aşamalar dahilinde, kamu sektörünün milli ekonomide gerçekleştirilmesi gereken temel fonksiyonları; kaynak kullanımında ve dağılımında etkinliğin sağlanması, gelir dağılımında adaletin sağlanması, ekonomik istikrarın ve ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması ve ödemeler dengesinin sağlanmasıdır.

Kamu ekonomisinin milli ekonomideki fonksiyonlarını diğer bir ifadeyle amaçlarını gerçekleştirecek belirli araçları vardır. Bu araçlar;

- para ve kredi politikası,
- maliye politikası,
- dış ticaret politikası,
- regülasyon ve kontroller politikası ve
- KİT politikasıdır.

Bu şekilde ifade edilen araçlar bütününe "kamu politikası" adı verilmektedir. Bu mali-parasal araçlar, kamu kesimi tarafından kamu ekonomisi amaçlarını diğer bir ifadeyle görev ve fonksiyonlarını gerçekleştirmek amacıyla kullanılır (Aktan, 2001:37). Böylece, ekonomide kamu ekonomisinin fonksiyonlarından birisini dış ticaret dengesinin sağlanması,

kamu politikası araçlarından birisini de dış ticaret politikası oluşturmaktadır.

Ödemeler dengesi, *bir ülkenin bir yıl içerisinde diğer ülkelere çeşitli nedenlerle yaptığı ödemelerle, dış ülkelerden sağladığı dövizleri gösteren bir tür bilançodur*. Böylece, ödemeler dengesi uluslararası ekonomik ilişkilerin parasal yönünü açıklamaktadır. Ödemeler dengesi, dar anlamda dış ticaret dengesi olarak da ifade edilebilmektedir. Dış ticaret dengesi, *ödemeler bilançosunun bir kalemini oluşturan cari işlemler dengesinin mal hareketlerine ilişkin bölümünü ifade etmektedir*. Diğer bir ifadeyle, dış ticaret dengesi, *bir ülkenin bir yıl içerisindeki toplam mal ihracatı sonucunda sağladığı dövizleri ve ithalat sonucu dış ülkelere ödediği dövizleri göstermektedir* (Aktan, 2001: 35-36).

Yukarıda da ifade edildiği üzere, kamu ekonomisinin amaçlarından birisi ödemeler bilançosunda denkleğin sağlanmasıdır. *Ödemeler bilançosunda meydana gelebilecek açığı kapatmak ve ödeme güçlüklerini gidermek için alınan önlemlerin ve yapılan müdahalelerin tamamına dış ticaret politikası veya uluslararası iktisat politikası* adı verilmektedir. Dış ticaret politikasının başlıca araçları ise şunlardır;

- tarifeler,
- miktar kısıtlamaları,
- kambiyo rejimi ve kambiyo denetimi,
- anlaşmalı ticaret ve
- ihracatın teşvikidir.

Dış ticaret politikası araçları, dış ticaret dengesinin sağlanmasında kullanılan araçlardır (Aktan,2001:41).Bununla birlikte, bir ülkede dış ticaret dengesinin sağlanması, ülkede ekonomik istikrarın sağlanması ve ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması açılarından da oldukça önemlidir.

Bir ülkenin ödemeler bilançosundaki denge veya dengesizlik iki açıdan önemlidir. Bunlardan ilki, burada ortaya çıkabilecek pozitif veya negatif yönlü bir hareketin, o ülkenin uluslararası ödeme gücündeki iyileşme veya bozulmayı ortaya koyması ile ilgili bir durumdur. Bu anlamda bir ülkenin ödemeler bilançosunun durumu, o ülkenin uluslararası iktisadi alandaki itibarının önemli bir göstergesi olmaktadır. Bununla birlikte, ödemeler dengesindeki gelişmeler, ülke içinde uygulanan iktisadi ve mali politikaların da bir uzantısı olup, bu politikadaki başarı veya başarısızlığı yansıtmaktadır (Seyidoğlu,1993:135).

Yukarıda da ifade edildiği üzere, dış ticaret politikası ekonomik kalkınmanın finansmanında önemli bir yere sahiptir. Özellikle, az gelişmiş ülkelerde ticaret ve ödemeler bilançolarının sürekli olarak açık vermesi, bu ekonomilerin gelişmesi önünde önemli bir engeli oluşturur. Bu ülkelerin sanayileşmek için, yatırım malları, teçhizat ve ara malı ithal etme zorunluluğunda olmaları, bu ekonomilerin ihracat temelli bir kalkınma modeli benimsemelerine yol açmaktadır. Nitekim, bir ekonomide ihracat sektörünün diğer sektörlerle bağlı olmaksızın görece bir gelişme serbestisi vardır. Bu serbesti sayesinde, uluslararası işbölümü ve rekabatten yararlanılarak, ekonomide kaynakların rasyonel kullanımının sağlanması ve üretim artışını sağlamak mümkün olabilmektedir (Türk,1992:242-243).

B- YENİ DIŞ TİCARET ANLAYIŞI

İçinde bulunduğumuz küresel düzende, dünya ülkelerinin karşı karşıya kaldığı en önemli gelişmelerden birini dış ticaretin gelişim süreci oluşturmuştur. Sermayenin serbest dolaşımını öngören küreselleşme süreci ile ülke

ekonomilerinde dış ticarete verilen önem artmış ve rekabet koşullarının geliştirilmesi için çeşitli önlem ve düzenlemeler gündeme gelmeye başlamıştır.

İçinde bulunduğumuz 21. yüzyılda, devletin rol ve fonksiyonlarında değişimler ortaya çıkmıştır. Bu süreç ve öncesini oluşturan 20. yüzyılda, devletin toplumsal ihtiyaçların giderilmesi amacıyla topluma sunması gereken hizmetler dahilinde ortaya çıkan geleneksel fonksiyonlarının genişletilmesi ve yeni fonksiyonların ortaya çıkması birçok nedene bağlı olarak gerçekleşmiştir. Bu nedenler içinde bazıları, dünyada ekonomik düzeni etkileyici yönde etkili olmuştur. Özellikle, piyasanın işleyişinde önemli olan teknolojik gelişmeler, piyasalarda uluslararası rekabetin ortaya çıkmasında önemli bir rol oynamıştır. Bu durum, belirli ürünlerin üretiminde bir ülkenin veya başka bir ülkenin karşı karşıya kaldığı ve farklı şekillerde ortaya çıkan avantajların azalmasına yol açmıştır. Böylece, yoğun rekabet şartları, ticaret alışkanlıkları ve eğilimlerini de yakından etkilemiştir (Bogart,1939:1-5).

21. yüzyıl dünyasında, nüfusun artışı, ulaşım ve iletişimi kolaylaştıran bilimsel ve teknolojik gelişmeler ve soğuk savaşın sona ermesiyle planlı ekonomi sistemini uygulayan birçok ülkenin serbest piyasa ekonomisine yönelmesi gibi gelişmelere bağlı olarak uluslararası ticaret önemli artış ve gelişmeler göstermiştir. Bu süreçte, gümrük tarifeleri indirimleri, küresel düzeyde toplumların refahını maksimize etmek için her ülkenin görece üstünlüğe sahip olduğu alanda dışa açık ekonomiler sayesinde üretim yapması, toplumsal ve kültürel tercihlerin değişmesi, bilgi ve iletişimin toplumsal talep ve ihtiyaçları değiştirmesi ve finansal sistemin gelişmesi dış ticaret eğilimlerini arttıran başlıca temel nedenleri oluşturmuştur. Böylece, dış ticaretle küreselleşme arasında birbirlerini besleyen bir etkileşim ortaya çıkmıştır. Diğer bir ifadeyle, dış ticaret, küreselleşmenin en önemli aracı olduğu gibi, aynı zamanda küreselleşmenin sonucunu da oluşturmuştur (Dış Ticaret Müsteşarlığı,2000:22-25).

Küreselleşmenin 1980 sonrası dönemde hız kazanan oluşumunda; sermayenin uluslararası dolaşımı ve uluslararası ticarete küresel piyasalarda rekabet etmek önem kazanmaya başlamıştır. Bu anlamda, devletin en önemli rollerinden biri, bu dolaşımı kolaylaştırmak ve uygun rekabet koşulları sağlayarak rekabeti güçlendirmek olmuştur. Bu durum devletin rol ve sorumluluklarını değişime uğratmış ve devlet anlayışında değişimlere yol açmıştır (Kirmanoğlu,2007:26-27).

Ulus-devletlerin, eski düzende dış dünyadan bağımsız olarak belirlediği dış ticaret politikasının yönlendirilmesi, 1980 sonrası dönemde, uluslararası kuruluşların yönetimine bırakılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda, yapılan anlaşmalarla (GATT-UR Anlaşması ile), ülkelerin dış ticaret politikalarına ilişkin kurallarının belirlenmesi; Dünya Ticaret Örgütü'ne bırakılmıştır. Bununla birlikte, özellikle gelişmekte olan ülkelerde IMF ve Dünya Bankası'nın dış ticaret politikalarındaki belirleyici rolleri ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu durum, ulus devletlerin daha önceki dönemlerde kendi sermayesine sağladığı "iç pazar" güvencesini ortadan kaldırmış ve sermaye için uluslararası pazar, temel göstergeleri ortaya koyan ve temel amaç olan alana dönüşmüştür (Kazgan,2002: 237).

Küreselleşme sürecinde ulus devletlerin dışa açıklık oranlarının artması ile birlikte, ülke refahı gittikçe daha

yüksek oranlarda dış ticaret, ulusal ekonomik performans gibi dışsal faktörler tarafından belirlenmeye başlanmıştır. Bu durum ülkelerin ekonomilerini kontrol etme ihtiyacını ortaya çıkarmış ve ülkelerin dış ticaretlerini belirli oranlarda sınırlandırmaları gerekliliği bir önlem olarak ortaya çıkmıştır. Diğer bir ifadeyle, ülke ticaretine zarar verici boyutlarda yapılan ithalata konulacak gümrük vergileri veya miktar kısıtlamaları uygulama önlemleri içinde yer almaya başlamıştır (Kepenek ve Yentürk,2001:501).

Küreselleşme sürecinde dünya ticaretinin dışa açılım yönündeki gelişme trendi dünya ticaret hacmini de yakından etkilemiştir. Bu süreçte, özellikle gelişmiş ülkelerdeki ihracat hacmi artış göstermiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki dış ticaretlerini artırıcı bazı önlemleri uygulamaya koymuşlardır. Özellikle ülkelerarasında gerçekleştirilen gümrük anlaşmaları ve ekonomik entegrasyon hareketleri ticaret hacminin artışında önemli bir rol oynamıştır.

1990'lı yılların başlarından günümüze değin geçen süreçte, dünya ticareti, değişim gösteren ticaret anlayışına bağlı olarak hızla gelişmiştir. Bu gelişim trendinde, gelişmekte olan ülkeler ile gelişmiş ülkelerin ihracat hacimlerinin artış oranları 1990'lı yıllarda yaklaşık olarak aynı düzeylerde gerçekleşmiştir. Gelişmekte olan ülkelerin ihracat hacimleri % 6,8 oranında artarken, gelişmiş ülkelerdeki % 6,9 oranında artış göstermiştir. Ancak, 2000 yılından itibaren aradaki fark artmaya başlamış ve gelişmekte olan ülkelerin ihracatı yaklaşık iki kat daha hızlı artmaya başlamıştır. İthalatta da artış hızları benzer bir gelişme göstermiştir. Böylece, 1990'lı yılların başında % 20 olan gelişmekte olan ülkelerin dünya ticaretindeki piyasa payı % 35'e yükselmiştir. Gelişmekte olan ülkelerin, dünya ekonomisine entegrasyonları artmakta olup, dünya ithalatının gelişmiş ülkelerden gelişmekte olan ülkelere doğru kaymaya başlaması da bu durumun bir göstergesidir (Dış Ticaret Müsteşarlığı ArGe Değerlendirme Dairesi ,2008:7).

Küresel dünya düzeninde benimsenen dışa açık dış ticaret politikasının benimsenmesi, olumlu yanlarının yanısıra beraberinde bazı olumsuz sonuçları da getirmiştir. Özellikle, küresel düzende sermaye akışlarının yüksek düzeylerde gerçekleşmesinin ortaya çıkardığı sonuçlar bu durumun bir örneğidir. Nitekim 2007 yılında dünyada, doğrudan yabancı sermaye yatırımları 1.5 trilyon dolara ulaşarak, 2006 yılına göre % 17.8 oranında artış göstermiştir. Bu durum, kredi imkanlarını arttırarak, büyümeyi hızlandırmasına rağmen, aynı zamanda ulusal para birimlerinin değerlenmesine sebep olarak ekonominin rekabetçi yapısını sekteye uğratmış ve ihracat imkanlarını azaltmıştır (Dış Ticaret Müsteşarlığı ArGe Değerlendirme Dairesi,2008:4).

Küresel ekonomide sermaye dolaşımının serbestleşmesi ve dış ticaret anlayışındaki değişim, dış ticaret hacmini yakından etkilemiştir. Özellikle 2000 sonrası dönemde, gelişmiş ülkelerin küresel düzene adapte olması ile birlikte, bu ülkelerde ihracat hacmi artış yönünde etkilenmiştir. Küresel ekonomideki istikrarlı büyüme sürecinin dünya ticaretine olumlu yansımaları da bu durumu kolaylaştıran bir etmen olmuştur. Tablo 2'de görüldüğü üzere, 2006 yılında ticaret hacmi, % 9.2 oranında artış göstermiştir. Artışın dalgalı bir seyir izlemesinde, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin bu sürece olan uyumlarının ve ekonomik yapılarının farklı olması, ülkelerin ihracat ürünlerinin birbirlerinden farklılık göstermesi, finansal piyasalardaki dalgalanmalar ve küresel dengesizliklerin önemli bir payı olmuştur (Maliye Bakanlığı,2007:159-16)

Tablo 2: Dünya Ticaret Hacmi (%)

Yıllar	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2008*
Oran	3.5	5.5	10.8	7.5	9.2	6.6	6.7

Kaynak: IMF, World Economic Outlook: October 2007, içinde: T.C. Maliye Bakanlığı (2007), Yıllık Ekonomik Rapor 2007, Ankara, s.159

* Tahmini

Dünya mal ihracatındaki artışlar, ülkelerin ekonomik yapılarına ve dünya ticaretindeki gelişmelere göre bölgeler itibarıyla farklı yapılar göstermiştir. Örneğin 2006 yılı itibarıyla, Kuzey Amerika ve Asya'da ihracat artışı ithalattan fazla olmuş, Avrupa'da ihracat ve ithalat artışları arasında dengeli bir yapı oluşmuş, Orta ve Güney Amerika, Afrika, Orta Doğu ve BDT ülkelerinde ise ithalat artışı ihracatı geçmiştir. Bu durum, dış ticaretin sektörler itibarıyla gelişimi içinde geçerli olmuştur (Dış Ticaret Müsteşarlığı Strateji Geliştirme,2008:4).

Dünyanın içinde bulunduğu son dönemlerde, dünya ekonomisine damgasını vuran olaylar; 2004 yılında son on senenin en büyük büyüme hızına ulaşan dünya üretimi ve ticaretinin tekrar yavaşlaması, petrol fiyatlarındaki yüksek artışlar, Doğu ve Güney Asya'nın yeni büyüme kutbu olarak ortaya çıkması, ticaret hadlerindeki gelişmelerin yeni bir gelir dağılımı kalıbı ortaya çıkarması, "ticaretin yeni coğrafyası" olarak adlandırılan Güney-Güney ticaretinin gelişmesi ve cari açıklarda küresel dengesizliklerin sürmesi olarak sıralanabilir. Küresel dengesizliklerin çözümünde izlenecek yol, uluslararası aktörlerin işbirliğine ne derece istekli olacaklarına bağlı olarak uluslararası ekonominin gelecekteki performansını belirleyecektir (Aktan,2006:70).

Dünya ticaretinde içinde bulunduğumuz dönemde ortaya çıkan anlayış değişimi ülkelerin dış ticaret politikalarını yakından etkilemiştir. Bu süreçte, ülkelerin dış ticaretleri dışa açılım yönünde gelişim göstermiş ve özellikle ihracat artışları ortaya çıkmıştır. Ancak, özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin rekabet ortamına uyum sağlayamamaları ve ülke ekonomik yapısının dış ticaret politikasına uygun şartları taşıyamaması, bu ülkeler açısından bazı olumsuzlukları da beraberinde getirmiştir. Dünya ekonomisinde ve küresel düzende ortaya çıkan hızlı değişimler tüm dünya ülkelerinin dış ticaret politikalarını olumsuz olarak etkilemeyecek önlemlerin alınmasını ve uygulanmasını zorunlu kılmaktadır.

C- TÜRKİYE'DE KAMU MALİ YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM VE DIŞ TİCARET POLİTİKASI

Türkiye'de 2003 yılında kabul edilen ve 2006 yılında yürürlüğe giren, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kamusal alan tanımını genişletmiş ve kamu mali yönetiminde yer alan tüm kamu kurum ve kuruluşları aynı çatı altında toplanmıştır. Bu uygulama, kanunun mali disiplinin sağlanması temel amacını yerine getirmek amacıyla benimsenmiş ve kamu kurum ve kuruluşlarına birtakım uygulama zorunlulukları getirilmiştir.

Türkiye'de dış ticaret politikasının yönlendirilmesi ve geliştirilmesinden sorumlu birim olan Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı da Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında bazı değişimlere tabii olmuştur. Bununla birlikte, tüm dünyada genel kabul gören dış ticaret politikasındaki anlayış değişiminin Türkiye'ye yansımalarını dış ticaret politikasındaki gelişim trendi ortaya koymaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre kamu kurum ve kuruluşlarının bütçe uygulama dönemi sonrasında hazırlamakla yükümlü tutulduğu faaliyet raporları ile kurum ve kuruluşların gerçekleştirdikleri faaliyet sonuçlarının değerlendirilmesi mümkün hale gelmiştir. Bununla birlikte, bu uygulama ile kurum ve kuruluşların gelir ve giderlerini ortaya koyarak, mali planlarının yapılmasını sağlayan bütçe sonuçlarının da değerlendirilmesi, bütçe politikası ile ülkedeki ekonomi politikasının bütünleştirilmesini sağlayarak, başarılı bir ülke yönetimini hedeflemiştir. Kuruluşların bütçe uygulama dönemi öncesinde hazırlaması gereken stratejik planları ise, stratejik amaç ve hedeflerin ortaya konulması bakımından önem taşımaktadır. Kanun kapsamında uygulamaya giren çok yıllık bütçeleme süreci ise, yıllar itibarıyla birbiriyle uyumlu hedefleri içeren ve bütünlük gösteren başarılı bir bütçe politikasının uygulanması bakımından önem taşımaktadır.

Kanun kapsamında, Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın 2006 ve 2007 yılları *faaliyet raporu* uygulamaları gerçekleştirilmiştir. Böylece, ülkede, dış ticaret müsteşarlığı olarak idarenin stratejik amaç ve hedefleri belirlenmiş ve bütçe uygulama sonuçları ortaya konulmuştur. Bununla birlikte, 2004-2006 döneminde hazırlanan *ihracat stratejik planı* 2007 yılında yenilenerek 2007-2009 dönemini kapsayacak şekilde uygulamaya konulmuştur. Diğer yandan, uygulanmaya 2009 yılında başlayacak olan müsteşarlığın *stratejik planı* hazırlanarak gerekli prosedürlerin izlenmesi için Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına gönderilmiştir (Dış Ticaret Müsteşarlığı Strateji Geliştirme,2008:3).

Tablo 3: T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı Faaliyet Raporu Genel Çerçevesi (2007)

Ana Bölüm	İçerik
Genel Bilgiler	Teşkilat Yapısı ve Görevleri
	İdareye İlişkin Bilgiler

İdarenin Stratejik Amaçları ve Hedefleri	İdarenin Stratejik Amaçları
	İdarenin Stratejik Hedefleri
Faaliyetlere İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler	Mali Bilgiler
	Performans Bilgileri
Kurumsal Kabiliyet ve Kapasitenin Değerlendirilmesi	Üstün Yönler
	Gelişmeye Açık Alanlar

Kaynak: T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, (2008), *2007 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara, s. 5-6.

Tablo 3’de görüleceği üzere, Dış Ticaret Müsteşarlığı *faaliyet raporunda* yer alan temel başlıklar; idareye ait genel bilgiler ile stratejik amaç ve hedeflerin ortaya konulmasını sağlayan temel bilgiler, mali gelişmelerin değerlendirildiği temel bölüm ve kurumsal kapasitenin değerlendirilmesi başlıklarıyla ortaya konulmaya çalışılmıştır. Böylece, Türkiye’de dış ticaret politikasında dünyada meydana gelen gelişmeler esas alınarak ve Türkiye ekonomisini geliştirecek bir dış ticaret politikasının uygulanması temel amaç olarak benimsenmiştir.

2008 yılında yayınlanan müsteşarlık faaliyet raporuna göre; idarenin stratejik amaçları ihracat temelli bir dış ticaret politikasını esas almak suretiyle belirlenmiştir. Buna göre; ülke genelinde dış ticaret kültürünün ve bilincinin yaygınlaştırılması, kurumsal gelişimin sürekli kılınması, sürdürülebilir ihracat artışının sağlanması, üretimi teşvik edecek ve ekonomiye yönelik zarar ve tehditleri önleyecek ithalat politikalarının geliştirilmesi, kaliteli ve güvenli ürün arzını sağlayacak politikaların geliştirilmesi ve dış ticareti kolaylaştırıcı politikalar oluşturularak, yurtdışı müteahhitlik ile teknik müşavirlik hizmetlerini geliştirmek idarenin stratejik amaçları olarak belirlenmiştir. İdarenin stratejik hedefleri ise, bu amaçlar çerçevesinde genişletilmiş temel önceliklerden oluşmuştur (Dış Ticaret Müsteşarlığı Strateji Geliştirme, 2008:22).

2007- 2009 dönemini kapsayan *ihracat stratejik planı* çalışmalarında, ilk dönemdeki çalışmalarla birlikte, küresel literatürde strateji kavramındaki değişimler de göz önüne alınmıştır. İçinde bulunulan hızlı büyüme süreci ve YTL’nin reel bazda değerlendirilmesi nedeniyle artan ithalatin neden olduğu ihracatta katma değer düşüşü ve rekabet gücünün azalması sorununun öncelikli olarak aşılması ve daha sonraki dönemlerde dünya pazarlarında tehdit gibi görünen unsurların fırsata dönüştürülmesi gerekliliği esas alınarak, planın genel amacı “sürdürülebilir ihracat artışı sağlayacak rekabetçi yapının geliştirilmesi” olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda, ülke ihracatının ithalata bağımlılığının azaltılması, ihracata ilişkin üretim süreçlerinde rekabet gücünü olumsuz olarak etkileyen maliyet kaynaklı sorunların giderilmesi ve katma değeri yüksek ürünler üretimine geçiş için ar-ge, yenileşme, bilişim altyapısının güçlendirilmesi, kobi’lerin desteklenmesi, makroekonomik politikalarda ihracatın yeri ve varolan yetmiş insan gücü potansiyelinin geliştirilmesi konuları, 2007-2009 yıllarını kapsayan İhracat Stratejik Planı’nda ele alınmıştır (Dış Ticaret Müsteşarlığı Strateji Geliştirme ,2008:44).

Dış Ticaret Müsteşarlığının *Stratejik Planının*, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 9 uncu maddesi esas alınarak; kalkınma planları, programlar, ilgili

mevzuat ve temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyon oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle hazırlanması amaçlanmıştır. Böylece, daha önce de ifade edildiği üzere; Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan *Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik* uyarınca, Müsteşarlığın 2009-2013 yıllarını kapsayacak ilk Stratejik Planının hazırlık çalışmaları 2006 yılında başlatılmıştır (Dış Ticaret Müsteşarlığı ,2006: 2).

Hazırlanacak stratejik plan ile, politika belirleme ve maliyetlendirme kapasitesinin güçlendirilmesi, amaç ve hedeflere dayalı yönetim anlayışının ve bütçelemenin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin arzında yararlanıcı taleplerine duyarlılığın artırılmasının sağlanması hedeflenmiştir. Böylece, Müsteşarlığın dış ticaret politikasının oluşturulmasındaki belirleyici rolü bakımından Stratejik Planın yukarıda belirtilen katkıları, karar alma süreçlerini olumlu etkileyeceğinden izlenen politikaların başarısını arttırması mümkün hale gelmiştir (Dış Ticaret Müsteşarlığı ,2006: 2).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca hazırlanan Dış Ticaret Müsteşarlığı Stratejik Planı (2009-2013) taslağı, İhracat Stratejik Planında yer alan temel hedefler doğrultusunda hazırlanmıştır. Böylece, devletin, Acil Eylem Planı çerçevesinde 2004 yılında uygulanmaya başlanan ve ihracatla ilgili yol haritası oluşturulmasını ve geleceğe dönük bir vizyon ortaya konulmasını hedefleyen İhracat Stratejik Planının uygulama sürecinin 2006 yılı sonunda tamamlanmasıyla, planın amaç ve hedefleri Müsteşarlığın söz konusu kurumsal planına taşınmıştır (Dış Ticaret Müsteşarlığı Strateji Geliştirme ,2008:74).

Kurumun stratejik planında, misyon; *ülke ekonomisinin gelişimi ve sosyal refaha katkının artırılması amacıyla, kurumsal işbirliğini gözeterek, bilgi ekonomisi temelinde, yenilikçiliği, girişimciliği, rekabet gücünü ve uluslararası ekonomik ve ticari işbirliğini artırmayı teşvik edecek dış ticaret politikalarının belirlenmesine ve uygulanmasına yardımcı olmak* şeklinde belirlenmiştir. Vizyon ise, *ülkenin dünya ticaretinde lider ülkeler arasında yer almasını sağlayacak dış ticaret politikaları öneren kurum olmak* şeklinde stratejik planda yer almıştır (Dış Ticaret Müsteşarlığı Strateji Geliştirme ,2008:74-75).

Türkiye’de Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile dış ticaretin yönlendirilmesi ve geliştirilmesinden

sorumlu birim durumunda olan Dış Ticaret Müsteşarlığı yukarıda ifade edilen düzenlemeler ile yükümlü kılınmıştır. Söz konusu düzenlemeler, ülkede benimsenen dış ticaret politikasını yakından etkileyen uygulamaları beraberinde getirmiştir. Nitekim, yapılan uygulamaların, ülkede dış ticaretin geliştirilmesi ve ihracatın artırılması yönündeki temel ilkeleri içermesi bu durumun bir göstergesidir. Bununla birlikte, benimsenen temel düzenlemelerde yer alan ilkelerin, müsteşarlık işleyişinin kamu mali yönetimine uyum sağlayıcı rolü ile, ülkede dış ticaret politikasının ülke ekonomik politikasına paralel olması sağlanmıştır. Böylece, dış ticaret politikasında uygulanması hedeflenen temel ilkelerin stratejik plan ile belirlenmesi, bu ilkelerin bütçe ile uygulamaya geçirilmesi ve uygulama sonuçlarının faaliyet raporu ile değerlendirilmesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun dış ticaret politikasına kazandırdığı temel yenilikler olmuştur.

Türkiye’de ihracat artışına dayalı dış ticaret politikası ilk kez 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol

Kanunu ile benimsenmiş bir anlayış değildir. Nitekim, Türkiye’de dış ticaret politikası açısından, gerek ihracatın, gerekse ithalatın GSMH içerisindeki payı, 1980 yılından sonra benimsenen *ihracata yönelik sanayileşme stratejisi* ile hızla artmaya başlamıştır. 1980 sonrasında uygulanan ihracata dayalı büyüme stratejisi ile birlikte ihracatın hacim olarak yüksek oranda artmasının yanı sıra, yapısında da büyük bir değişim gerçekleşmiştir. İhracatın yapısı, yüksek oranda sanayi ürünleri lehine değişmiş ve ithalat ise, ara malı ağırlıklı bir yapı göstermeye başlamıştır. İhracatta sanayi mamullerinin payının artırılmasında, 1980 yılından itibaren uygulamaya konan teşvikler (vergi iadesi, ihracatçıların döviz tutma yetkisi) etkili olmuştur (Hepaktan, 2007:82).

Tablo 4’de görüldüğü gibi, dünya ekonomisi ile entegrasyon sürecinin hız kazandığı 2002 yılı sonrasında dışa açıklık oranı artmaya başlamıştır. 2002 yılında % 48.4 olan ve ihracat ve ithalatın toplamından oluşan dış ticaret hacminin GSMH’ya oranı 2007 yılının ilk yarısında % 62.9 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 4: Türkiye’de Dış Ticaret Hacmi / GSMH (%)

Yıllar	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Oran	48.4	48.7	53.7	52.7	56.3	62.9

Kaynak: TÜİK, içinde: T.C. Maliye Bakanlığı (2007), Yıllık Ekonomik Rapor 2007, Ankara, s.136. * Ocak-Haziran

TÜİK verilerine göre, 2008 Ocak-Haziran döneminde; 2007 yılının aynı dönemine göre ihracat % 38.7 oranında, ithalat ise % 36.9 artış göstermiştir. 2007 Ocak-Haziran döneminde 27,714 Milyon Dolar olan dış ticaret açığı, 2008 yılı Ocak-Haziran döneminde % 33.6 oranında artarak 37,014 Milyon Dolara yükselmiştir (Türkiye İstatistik Kurumu,2008)

Türkiye’de dış ticaret hacminin gelişim trendi, yukarıda da ifade edildiği gibi, 1980 sonrası dönemden günümüze değin geçen süreçte artış yönünde gerçekleşmeye başlamıştır. Ancak, Türkiye’nin dış ticaret yapısında görülen en büyük sorun, nedeni ara malı ithalatına bağlı olan, ihracatın ithalata olan bağımlılığı sorunudur. Nitekim, Türkiye’de, 2006 yılında, ihraç edilen her 100 dolarlık sanayi ürünü için 68 dolarlık ithalat yapılmıştır. Buradaki ana sorun; dövizin ucuzluğundan dolayı, dahilde işleme rejiminden* yararlanan ihracatçıların yerli girdi yerine ithal girdi kullanımına yönelmeleri, bunun sonucu olarak da, ihracatın katma değerinin azalmasıdır. Böylece, Türkiye’nin ihracatının lokomotif konumunda olan sektörlerin çoğunda yüksek oranda ithalata gereksinim duyulmaktadır. Yapılan ampirik çalışmalar dışa açıklığın artmasına yönelik politikaların gelir ticaret hadlerini olumlu yönde etkileyeceğini ortaya koymuştur. Bu bağlamda, Türkiye’nin, son yıllarda artan ihracatı kapsamında, yerli girdi kullanılmasına ve istihdamın artırılmasına yönelik politikalar önem kazanmaktadır. Türkiye’nin artan ihracatı ile gelir ticaret hadlerinde yarattığı olumlu gelişmenin sürdürülebilmesi, söz konusu politikaların etkili ve başarılı bir şekilde uygulanmasına bağlıdır (Hepaktan, 2007:82).

* “Dahilde İşleme Rejimi” ile; ihracata yönelik üretim yapanlar, üretimde kullanacakları her türlü girdiyi yurtdışından gümrüksüz ithal edebilmektedir. Diğer bir deyişle, Dahilde İşleme Rejimi, üreticinin yurtiçinde işleyerek belli bir süre içinde ihraç etmeleri kaydıyla, gümrük ve diğer vergi ve fonlardan muaf olarak ithalat yapabilmelerine olanak sağlayan bir uygulamadır.

Türkiye’de yeni kamu mali yönetimi kapsamında yapılan uygulamalar, tek başına dış ticaret politikasının geliştirilmesinde ve ülke ekonomisinde önemli bir yere sahip olmasında yeterli değildir. Nitekim, dış ticaret politikasının başarısı ve gelir yaratma kapasitesi; dış ticaret alanında mevcut olan yapısal nitelikli sorunların giderilmesine bağlıdır. Bununla birlikte, kamu mali yönetiminde öngörülen düzenlemelerin başarısının; idari kapasite yeterliliğine, kurumsal mali yapının yeterliliğine ve düzenlemelerin uygulama alanındaki başarısına bağlı olduğu unutulmaması gereken bir gerçektir.

Sonuç

Ülkelerin yönetiminde geçerli olan kuralların bütününi oluşturan kamu yönetimi; ülkeden ülkeye değişen bir özellik gösterir. Bu değişim içinde, kamu yönetiminin önemli bir bölümünü oluşturan kamu mali yönetimi de yer alır. Ülke ekonomisindeki; mali kurum ve kuralların işleyişini düzenleyen temel ilkeleri ifade eden kamu mali yönetimi, ülke ekonomi politikasının başarısında oldukça önemli bir yere sahiptir.

İçinde bulunduğumuz 21. yüzyılda, sermayenin serbest dolaşımını öngören küreselleşme sürecinin 1980 sonrası dönemde ortaya çıkması dünyada etkisini hissettirmektedir. Bu sürecin beraberinde getirdiği ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel değişimler; ülkelerde bu alanlarda geçerli olan düzenlemeleri de değişime uğratmış ve değişime uğrayan alanlardan biride kamu mali yönetimi olmuştur. Kamu mali yönetiminde benimsenen temel ilkeler; daha önce benimsenen temel ilkeler geçerli olmak üzere, mali disiplinin sağlanması ve performans yönetimi olarak ön plana çıkmıştır. Bu ilkeler çerçevesinde; mali saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlanması, stratejik plan uygulaması ve çok yıllık bütçeleme süreci gibi uygulamalar da genel kabul gören uygulamalar içinde yer almaya başlamıştır. Yeni kamu mali yönetiminin öngördüğü bu düzenlemeler, ülkede

uygulanması öngörülen ekonomi politikası ile uyumlu bir mali politikanın sağlanması hedefine yönelik olmuştur. Ancak, mevcut düzenlemelerin başarısı; ekonomik yapının gelişmişliği ve mali ve idari kapasitenin yeterliliğine bağlı olarak her ülkede bir uyum sürecini gerektirmiştir.

Türkiye kamu mali yönetimi alanında ortaya çıkan değişim sürecine uyum çabaları gösteren ülkelerden birini oluşturmuştur. Bu yönde, yapılan en önemli düzenleme ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu olmuştur. Kanun, kamusal mali alanı genişletmiş ve kamu kurum ve kuruluşlarının mali yapılarını; bütçelerinin onaylanması ve denetimi anlamında aynı çatı altında toplamıştır. Türkiye’de devletin gelir ve giderlerinin içinde yer aldığı ve ekonomide kaynakların kamu kesimi ve özel kesim arasındaki dağılımının gösterildiği önemli bir araç konumunda olan bütçe anlayışındaki değişim, kamu harcamaları, vergi ve borçlanma politikasında da kendisini göstermiştir. Bu alanlarda gerçekleştirilen düzenlemeler, küresel süreçte rekabet ortamına uyum ve değişen talep ve beklentilerin karşılanması yönünde kamu hizmetlerinin niteliğinin ve finansmanının değişime uğraması şeklinde ortaya çıkmıştır.

Bir ülkede devletin ekonomide üstlendiği görevlerinin yerine getirilmesinde kullandığı araçlardan birisini de dış ticaret politikası oluşturmaktadır. Diğer bir ifadeyle, dış ticaret politikası, kamu ekonomisinin milli ekonomideki fonksiyonlarının gerçekleştirilmesi amacıyla kullanılan ve dış ticaret dengesinin sağlanmasında önemli bir rolü olan bir araçtır. Bünyesinde barındırdığı bazı araçlarla, ödemeler dengesinin sağlanmasıyla birlikte; ülkede ekonomik büyüme ve kalkınma ve ekonomik istikrarın sağlanmasında da dış ticaret politikası önemli bir paya sahiptir.

Sermayenin ülkelerarasında serbest dolaşımını öngören küreselleşme sürecinin etkilediği en önemli alanlardan birisini ülkelerin dış ticaret politikaları oluşturmaktadır. Küresel dünya düzeninde dış ticaret hacminin artmasını sağlayan bütünleşme hareketleri ve ticareti kolaylaştıran uygulamalar; gelişmiş ülkeler açısından gelir yaratıcı etki yaratırken, az gelişmiş ülkeler açısından rekabet ortamına uyum sağlayamamaları nedeniyle olumsuz etkiler yaratmıştır. Bu ortamda, az gelişmiş ülke ekonomileri uyguladıkları bazı önlemlerle bu olumsuz etkileri asgari düzeye indirmeye çalışarak, dünyada ticaret hacmindeki artışa ve küresel sürece uyum sağlama çabası içinde olmuşlardır.

Kamu mali yönetiminde dünyada ve Türkiye’de ortaya çıkan değişimin dış ticaret politikasına da bazı yansımaları olmuştur. Bu yansımalar; kamu mali yönetiminde yer alan bütün kurumlarda olduğu gibi kamu mali yönetiminin önemli bir parçası durumunda olan ve Türkiye’de dış ticaretin düzenlenmesinden sorumlu birim olan Dış Ticaret Müsteşarlığı bünyesinde ortaya çıkan uygulamalardan oluşmuştur. Müsteşarlığın; özellikle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun uygulamaya girdiği dönem olan 2006 yılı sonrasında gerçekleştirdiği düzenlemeler dış ticaret politikasında anlayış değişimini yaratmıştır. Kanun kapsamında, Dış Ticaret Müsteşarlığı’nın gerçekleştirdiği 2006 ve 2007 yılları faaliyet raporu uygulamaları, 2004-2006 dönemi ve 2007-2009 dönemi için hazırlanan ihracat stratejik planı uygulaması ve uygulanmaya 2009 yılında başlayacak olan müsteşarlık stratejik planı uygulamaları bu değişimleri oluşturmuştur. Söz konusu değişimlerin benimsediği temel ilkeler, ihracat artışını benimseyen, dünyadaki ticaret gelişim trendine uyumlu ve ülkedeki ekonomi politikası ile bütünlük gösteren bir dış ticaret politikası anlayışı ile ortaya çıkmış ilkelere. Ancak, mevcut değişimlerin başarısında; ülkedeki dış ticaretin mevcut yapısının da dikkate alınması önemli bir

gerekliliktir. Diğer bir ifadeyle, dış ticaret alanında mevcut olan ihracatın ithalata bağımlılığı sorununun giderilmesi ve bunun için özellikle hammaddede alanında üretim hacminin artırılması, bu alandaki istihdam sorununun giderilmesi, devlet yardımlarının ve teşvik sisteminin yeterliliği, ihracata yönelik sektörlerin dünya ticaret hacmiyle uyumlu bir gelişme göstermesi, ülkede dış ticareti arttırıcı uygulamaların artırılması ve kolaylaştırılması gibi yapısal nitelikli değişimlerin gerçekleştirilmesi başarılı bir dış ticaret politikası uygulaması için önemli ve gerekli ilkelere. Nitekim, bir ülkede, uygulanan kurallar bütünüünün ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel yapısıyla uyumlu olması, bu kuralların başarısında en temel etkeni oluşturmaktadır.

Kaynakça

AKTAN Coşkun Can, (2001), *Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi*, Anadolu Matbaacılık, İzmir.

AKTAN Okan, (2006), “Dünya Ekonomisindeki Gelişmeler ve Türk Dış Ticareti”, *Uluslararası Ekonomi ve Dış Ticaret Politikaları*, Yıl: 1, Sayı: 1, ss: 69-100.

BOGART Ernest L., (1939), “The Changing Economic Functions of Government”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 206, Government Expansion in the Economic Sphere. (November), pp: 1-5.

BULUTOĞLU Kenan, (1981), *Kamu Ekonomisine Giriş: Üçüncü Baskı*, Filiz Kitabevi, İstanbul.

DEMİRCAN Esra, (2007), “Türkiye’de Bütçe Anlayışındaki Değişim Sürecinde Geline Aşama: 5018 Sayılı Kanun İki Yaşında”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt:5, Sayı:2, ss:21-32.

ENER Meliha ve DEMİRCAN Esra, (2006), “Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt:4, Sayı:2, ss:197-218.

ENER Meliha ve Esra Siverekli Demircan, (2007), “Müdahaleci Devlet Anlayışının Erozyonu: İktisat ve Maliye Politikalarında Değişim – Türkiye Örneği”, *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Yıl:9, Sayı:13, ss:205-234.

GÜL Hasan, (2005), “Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma”, *20. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, T.C. Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, 23-27 Mayıs 2005, Karahayıt-Pamukkale.

HEPAKTAN Erdem, (2007), “Türkiye’nin Dış Ticaretinin Gelir Yönlü Analizi”, *Uluslararası Ekonomi ve Dış Ticaret Politikaları*, 1(2), ss:79-112.

KAZGAN Gülten, (2002), *Küreselleşme ve Ulus Devlet*, 3. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 5, İstanbul.

KEPENEK Yakup ve YENTÜRK Nurhan, (2001), *Türkiye Ekonomisi*, Remzi Kitabevi, İstanbul.

Kesik Ahmet, “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği”, *20. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, T.C. Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, 23-27 Mayıs 2005, Karahayıt-Pamukkale.

KİRMANOĞLU Hülya, (2007), *Kamu Ekonomisi Analizi*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul.

MUSGRAVE Richard A., (1997), "Reconsidering the Fiscal Role of Government", *The American Economic Review*, Vol:87, No:2, Papers and Proceedings of the Hundred and Fourth Annual Meeting of the American Economic Association, pp:156-159.

MUSGRAVE Richard Abel ve MUSGRAVE Peggy B., (1989), *Public Finance in Theory and Practice: Fifth Edition*, Mc Graw Hill Book Company, United States.

NADAROĞLU Halil, (1998), *Kamu Maliyesi Teorisi(Gözden Geçirilmiş ve Düzeltilmiş Onuncu Baskı)*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.

SEYİDOĞLU Halil, (1993), *Uluslararası İktisat,(Dokuzuncu Baskı)*, Güzem Yayınları, İstanbul.

SİVEREKLİ Demircan Esra, (2006), "Yeni Ekonomik Düzendeki Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu", *Yönetim ve Ekonomi*, Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:13, Sayı:2, ss:47-61.

STİGLİTZ Joseph, (2000), *Economics of the Public Sector (Third Edition)*, W.W. Norton & Company, London.

T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, (2006), *Stratejik Plan Hazırlık Programı*.

T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, İhracat Genel Müdürlüğü, Ar-Ge ve Değerlendirme Dairesi, (2008), *2007 Yılı Ocak-Aralık Dönemi İhracatının Genel ve Sektörel Değerlendirmesi*, Ankara.

T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, (2008), *2007 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara.

T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu, (2008), *Haber Bülteni: Dış Ticaret İstatistikleri Haziran 2008*, Sayı:126.

T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, (2000), *Küreselleşme-Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yayın No:DPT:2544-ÖİK:560, Ankara.

T.C. Maliye Bakanlığı, (2007), *Yıllık Ekonomik Rapor 2007*, Ankara.

TÜRK İsmail, (1992), *Maliye Politikası, Gözden Geçirilmiş 9. Baskı*, Turhan Kitabevi, Ankara.