

MÜDAHALECI DEVLET ANLAYIŞININ EROZYONU: İKTİSAT VE MALİYE POLİTİKALARINDA DEĞİŞİM - TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Meliha ENER*

Esra SİVEREKLİ DEMİRCAN**

ÖZET

Dünya ülkelerinin büyük bir kısmını etkisi alan ve özellikle 1980 sonrası dönemde ön plana çıkmaya başlayan küreselleşme süreci, devlet anlayışını da yakından etkilemiştir. Bu süreçte, neo-liberal bir yaklaşımla, devletlerin müdahaleci olmaktan çok, düzenleyici ve yönlendirici rolü üzerinde durulmuş ve serbest piyasa ekonomisi anlayışı benimsenmiştir. Devlet anlayışında meydana gelen değişim, devletlerin iktisat ve maliye politikaları uygulamalarını da yakından etkilemiştir. Bu bağlamda, iktisat politikası uygulamaları anlamında devletin iktisadi alanda fonksiyonlarının sınırlandırılması anlayışı benimsenirken, maliye politikası uygulamaları anlamında ise, mali disiplinin sağlanması, mali saydamlık ve yasal ve kurumsal anlamda vergi, kamu harcaması, borçlanma ve bütçe politikalarının kamu finansman dengesini sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılması anlayışı benimsenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Küreselleşme, İktisat Politikası, Maliye Politikası, Devlet Anlayışı.

ABSTRACT

Globalization affecting the majority of the world after 1980 has changed the role of the state by neoliberal policies. Interventionist role of governments has been left. Directory and regulatory functions of the state in economical activities have been adopted. That condition has altered deeply the interventionist economical and fiscal approaches of the governments. With respect to economical and fiscal policies, public economic functions are restricted and fiscal discipline realized in order to establish public financial equilibriums. In the application of fiscal policy, tax, public expenditure, public dept and budget policies are restructured.

Key Words: Globalization, Economical Policy, Fiscal Policy, Government Perspective.

* Doç. Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İ.İ.B.F., İktisat Bölümü, e-mail:melihaener@comu.edu.tr.

** Yrd.Doç.Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İ.İ.B.F., Maliye Bölümü, e-mail:esrademircan@comu.edu.tr

1.Giriş

Küreselleşme sürecinin hız kazandığı günümüz dünyasında ülkeler arasında her türlü sınır kalkmış ve ulus devletler bütünleşerek ulus ötesi devlet konumuna gelmeye başlamışlardır. Değişim çağı olarak nitelendirilebilecek bu dönemde, kamu ekonomisi karar birimi konumunda olan devletin milli ekonomideki rolü; müdahaleci olma işlevinden düzenleyici olma işlevine doğru kaymaya başlamıştır. Devletin değişen fonksiyonları içerisinde iktisat ve maliye politikasına yönelik düzenlemeler de yer almıştır. Devlet bu süreçte; gerek iktisat politikası, gerekse maliye politikası araçlarını ekonomide düzenleyici olarak kullanmaya başlamış ve bunun için gerekli yasal düzenlemeleri gerçekleştirecek adımları atmıştır. Türkiye de bu değişimden etkilenen ülkelerden birisi olarak, bu süreçte gerek yasal, gerekse kurumsal bazı düzenlemeler yapmış ve iktisat ve maliye politikalarında bazı değişimlere imza atmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde devlet anlayışını etkileyen en önemli unsur küreselleşme süreci olduğundan, bu süreçte yeni devlet anlayışı ve bu anlayışı ortaya çıkaran faktörler ortaya konulmaya çalışılacaktır. Akabinde yer alan ikinci bölümde devlet anlayışındaki değişimlerin iktisat politikalarına yansımaları; değişim, devlet ve iktisat politikaları başlığı altında dünya uygulamaları olarak genel çerçevede ve Türkiye uygulaması ile değerlendirilecektir. Çalışmanın üçüncü bölümünde, devlet anlayışındaki değişimlerin maliye politikalarına yansımaları; vergi, kamu harcamaları, bütçe ve borçlanma bağlamında ele alındıktan sonra, Türkiye perspektifinden değerlendirmeler yapılacaktır. Çalışmada ele alınan dönem, küreselleşme sürecinin tüm dünyada yaygınlık gösterdiği 1980 sonrası dönemdir. Bununla birlikte, değişim, devlet ve iktisat politikaları başlıklı konunun Türkiye değerlendirmesi bölümünde 1980 sonrası dönem ile bağlantısının kurulabilmesi açısından 1980 öncesi dönem de kısaca değerlendirilecektir. Çalışmada kullanılan yöntem teorik anlatım yöntemine dayalıdır.

2. Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışı

Küreselleşmenin ön plana çıktığı günümüz Dünyası'nda devlet anlayışında da buna paralel değişiklikler ortaya çıkmış ve devlete farklı işlev ve görevler yüklenmeye başlanılmıştır. Bu süreçte devletin bazı alanlardaki rolü temelinden değişime uğramış ve böylece, devletin insanları ve yerel sosyal süreçleri kontrol etme kapasitesi azalmıştır (Hirst and Thompson, 2003:211).

Özellikle 1980 sonrası dönemde, devletin ekonomideki yerinin belirlenmesi ve bu bağlamda ortaya çıkan yeni devlet

anlayışının belirlenmesinde küreselleşme sürecinin önemli bir payı olmuştur. Ülkeler arasında mal, hizmet, sermaye ve insanın serbestçe dolaşımını öngören küreselleşme sürecinde; devletin ekonomideki payının azaltılarak, müdahaleci değil, düzenleyici olma özelliğini ön plana çıkaran bir anlayış benimsenmiştir.

Küreselleşme; ekonomik, siyasi, sosyal ve kültürel alanlarda bazı ortak değerlerin yerel ve ulusal sınırları aşarak dünya çapında yayılmasını ifade eden bir kavramdır. Nitekim, ekonomik alanda, gerek gelişmiş, gerekse gelişmekte olan ülkelerde benimsenen ekonomik sistem ve buna bağlı olarak uygulanan ekonomi politikalarının giderek benzerlik göstermesi, Sovyet Bloğunun çöküşü ile birlikte, dünyada liberal ekonomik düzenin yaygınlaşması ve tüm dünyada kamu ekonomisinin görev ve fonksiyonlarının yeniden tanımlanması bu durumun bir göstergesidir (DPT, 2000:3). Bu bağlamda, küreselleşme sürecinin getirmiş olduğu yeni anlayış değişimlerinden birisi de yeni ekonomi kavramıdır.

1980'li yılların ortalarından itibaren, özellikle iletişim-enformasyon teknolojilerinde ortaya çıkan olağanüstü gelişmelerin uluslararası alana yansımaları ve ekonomik etkileri, yeni ekonomi (new economy) olarak ifade edilmektedir. Küreselleşme sürecinde yeni ekonominin küresel niteliği ve verimlilik ve yeniden yapılanmaya yönelik yol açtığı etkiler, yeni sektörlerin hızla büyüyerek, ekonomik büyümenin lokomotif konumuna gelmesine yol açmıştır. Yeni ekonominin bir başka boyutu da, küresel piyasaların genişlemesi ile artan rekabet baskısı ve rekabetin değişen niteliğidir. Verimlilik veya çalışma zamanı başına mal ve hizmet üretim miktarı ise, yeni ekonomiyi ortaya koyan bir diğer ifade şeklidir (Ölmezoğulları, 2000:48-49).

Küreselleşme sürecinin getirmiş olduğu yeni ekonomik düzende ortaya çıkan yeni devlet anlayışı, devletin müdahaleci olma kimliğinin yeniden sorgulanmasına yol açmıştır. Bu süreçte, devletin sınırlanması (1) ve küçültülmesi ve bu şekilde piyasa ekonomisine daha fazla işlerlik kazandırılması görüşleri önem kazanmıştır. Uluslararası ekonomik ilişkilerde eski korumacılık anlayışının yerine serbest ticaret anlayışının benimsenmesi, mali ve parasal alanlarda liberalleşme sürecinin geliştirilmesi gerekliliğinin vurgulanması ve devletin vergi, borçlanma, para gibi araçları piyasa ekonomisinin işleyişini bozmayacak şekilde kullanması gerekliliği bu durumun bir göstergesidir (DPT, 2000:3).

Dünya genelinde içsel ekonomik etkinliklerin coğrafi alanda genişlemesi ve ulus devletten uzaklaşılması olarak ifade edilebilen küreselleşme süreci; ulus devlet anlayışının değişimine yol açmıştır. Böylece, küreselleşme, sanayi ve ticari faaliyetlerin coğrafi anlamda yayılımı ile şirketlerin ulus devlet ile sınırlı olmayan ekonomik

faaliyetlerde bulunduğu bir ortam yaratmıştır (Mortan, 2001:174). Bu kapsamda, küreselleşme sürecinin benimsediği yeni devlet anlayışı; devleti sadece niteliği itibariyle değil, ölçek itibariyle de etkilemiş ve ulus devlet anlayışı yerini ulus ötesi devlet kavramına bırakmıştır. Bu durumda hemen hemen tüm dünya ülkelerinde ekonomik, siyasal, kültürel ve sosyal açıdan önemli etkilere sahip olan uluslararası kuruluşların da önemli bir payı olmuştur.

Küreselleşme sürecinde nitelik ve nicelik itibariyle değişim gösteren devletin, bu çerçevede üç önemli görevinin vurgulanması mümkündür. Bunlar (DPT, 2000:5-6);

* Devletin teknolojik altyapı ve insan sermayesi oluşumu çerçevesindeki stratejik görevi,

* Devletin piyasaları düzenleyici ve rekabeti arttırıcı işlevi,

* Gelir dağılımında adaletin sağlanmasına yönelik devletin bölüşüm alanındaki rolü.

Devletin yukarıda ifade edilen temel görevlerinin, genellikle ekonomik yapının işleyişinde gerekli düzenlemelerin sağlanması yönündeki koordine edici görevler olduğunu ifade etmek mümkündür. Günümüzde toplumların zevklerinin, tercih ve beklentilerinin değişmesi, çoğunluk isteklerine göre biçimlendirilmiş temsil sistemleriyle bu çeşitlilikten kaynaklanan isteklerin karşılanmasını güçleştirmektedir. Diğer yandan ortak ilgi alanları ve inançları olan kişilerin oluşturduğu toplulukların sayısı hızla artmaktadır. Bu şekilde ortaya çıkan artan taleplerin giderilmesi zorunluluğunda en önemli organizasyon ise devlettir. Bu bağlamda, devletin hakem rolünü üstlenecek şekilde yeniden yapılandırılması, esnek bir yapıya kavuşturulması, performans odaklı bir yönetim modeline adapte edilmesi kaçınılmaz olmaktadır (Tekeoğlu, 1999:69).

Devletin ekonomideki ağırlığının belirlenmesinde, içerisinde bulunulan dönemde benimsenen iktisadi düşünce akımlarının da oldukça büyük bir etkisi olmuştur.

1980'li yılların sonunda; tüm dünyada devlet anlayışı değişmiş ve küreselleşme sürecine doğru hızlı bir ilerlemenin başlamasıyla dünyada ekonomik ve politika alanlarında önceki yıllarda görülmemiş bir hızla çok büyük değişimler yaşanmaya başlamıştır. Bilgi, iletişim ve teknolojinin ön plana çıktığı bu süreç dünya ülkelerinde ekonomik ve toplumsal yaşamı çok yönlü olarak etkilemiş ve bu etkileşim yeni devlet düzenini ortaya çıkarmıştır (Ener ve Demircan, 2006:200).

1980'li yıllardan sonra ortaya çıkan hızlı teknolojik değişim alanında ve küresel sürece uyum aşamasında devlet en önemli belirleyici unsur olmuştur. Böylece, gerekli yasal düzenlemeler ve kararlı destekleme politikaları için devletin yeniden yapılanması ve küresel eğilimleri yakından izlemesi önem kazanmıştır. Ayrıca küresel

rekabet stratejilerinin saptanması ve bunun için gerekli kaynakların tahsisi de bu süreçte gerekli olan diğer unsurları oluşturmuştur (Yavuz, 2001:46).

Devletin üretici rolünün sınırlı bir alanda kalarak, koruyucu ve düzenleyici rolünün yeni bir boyut kazandığı 1980 sonrası dönemde devletin mali alandaki rol ve fonksiyonları da yeniden şekil bulmuştur. Koruyucu devletin ulusal savunma, yoksullukla mücadele gibi alanlar yanında üstlendiği yeni görev, piyasadaki aksaklıkları ve piyasa sürecindeki adaletsizlikleri önleyici şekilde ve küreselleşmenin getirdiği sıkıntılara karşı (gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş ülkeler karşısındaki rekabet açısından karşı karşıya kaldığı olumsuzluklar, ücretlerdeki düşüşler ve gelir dağılımındaki bozukluklar, teknolojinin ve çok sayıda bireyin ve malın önlenemez biçimde dolaşımının getirmiş olduğu bazı sorunlar ve çevre sorunları gibi) gerekli hukuki altyapıyı oluşturmak olarak ortaya çıkmıştır (Dileyici, 2004:37).

Yukarıda yer alan ifadelerle bağlı olarak; devlet anlayışında ortaya çıkan değişimi etkileyen başlıca faktörler aşağıda olduğu gibi özetlenebilir;

* Tarihsel süreç boyunca, farklı anlayışlarla ortaya çıkan iktisadi düşünce akımları ve iktisadi doktrinlerdeki değişim,

* Dünya ekonomik konjonktüründe ortaya çıkan değişim (küreselleşme süreci),

* Toplumların yaşam koşulları ve talep yapılarında meydana gelen değişim,

* Teknolojik gelişme ve ilerlemeler,

* Ekonomik gelişme ve kalkınmanın seviyesi,

* Dünya siyasi konjonktüründe meydana gelen değişim ve gelişmeler.

Devlet anlayışında ortaya çıkan değişim ile birlikte; devletin görev ve fonksiyonlarında da önemli değişimler ortaya çıkmıştır. Bu süreçte devlet; piyasaların düzenlenmesi (piyasalarda gerekli kurumsal temellerin oluşturulması, pozitif veya negatif dışsallığın bulunduğu alanlarda gerekli düzenlemelerin yapılması, piyasalarda üretilecek mal ve hizmetler arasındaki ayırımın belirlenerek, gerekli düzenlemelerin yapılması vb.), iktisat ve maliye politikalarında devletin düzenleyici bir rol üstlenmesi, devletin gerekli kurumsal ve hukuki altyapıyı oluşturması, çevre kirliliği ile mücadele, katılımcı ve saydam bir devlet anlayışının benimsenmesi (2), insan hakları ve demokrasi alanında gerekli düzenlemelerin yapılması fonksiyonlarını üstlenmiştir.

Küreselleşen dünyada devletin klasik kamu hizmetlerinin değişime uğramasıyla, devletin faaliyetleriyle kesişen güç odakları ortaya çıkmış ve devletin kontrolü dışında uluslararası ve çok uluslu şirketler ve kuruluşlar, politik ve ekonomik yapıyı etkilemeye

başlamışlardır. Bu durumun; kurlar ve faizlerin devlet kontrolü dışında değişmesi, kıyı bankacılığı ile sermayenin ülke dışına kaçması, özelleştirme ile devletin stratejik endüstrileri kontrol edememesi gibi bazı olumsuz etkilerinin kaçınılmaz olduğunu da ifade etmek gereklidir (Bozkurt, 1998:55-56).

Devletin günümüzde müdahaleci olma işlevinin yerini düzenleyici olma işlevine bırakmasına rağmen; devletin temel hizmet alanlarındaki rol ve fonksiyonlarının önemini koruduğunu ifade etmek önemli bir gerekliliktir. Nitekim milli ekonomide tam kamusal mal ve hizmetlerin üretimi, ekonomik istikrarın sağlanması, ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması, kaynak ve gelir dağılımında etkinliğin sağlanması görevleri kamu kesiminin üstlenmesi gereken temel nitelikli görevlerdir.

3.Devlet Anlayışındaki Değişimlerin İktisat Politikalarına Yansımaları

İçinde bulunduğumuz dönemde dünya her bakımdan hızlı bir değişim süreci yaşamaktadır. Bu değişim sadece ekonomik açıdan değil, sosyal, siyasal, kültürel ve daha pek çok alanda görülmektedir. Küreselleşme, serbest piyasa ekonomisine geçiş, demokratikleşme, bireysel hak ve özgürlüklerin gelişmesi ve bütün bunları gerçekleştirmek için devletin rol ve görevlerinin yeniden belirlenmesini gerektiren süreç hemen hemen tüm dünya ülkelerinde yaşanmaktadır. Çok uluslu şirketlerin ve küresel sermayenin dünya yüzündeki ekonomik etkinliğinin yoğun olarak yaşandığı günümüzde, ulus devletlerin uyguladığı iktisat politikaları da dış dünya ile daha fazla entegre olmak zorunda kalmaktadır. Dünyada değişen koşullar, iktisat politikasında da farklılaşmaların yaşanmasını gerekli hale getirmiştir.

I. Değişim, Devlet ve İktisat Politikaları

1970’li yıllardan başlayarak gelişme gösteren neo liberal politikalardan günümüze kadar geçen süreçte, uygulanan istikrar politikalarının içeriği değişmemiştir. Williamson’a göre bu uygulamaların temelinde (Köse vd., 2003:88-89);

- * Ticaretin serbestleşmesi,
- * Faiz oranlarının serbestleşmesi,
- * Doğrudan yabancı yatırımların üzerindeki engellerin kalkması,
- * Sağlık, eğitim ve alt yapı alanındakiler de dahil olmak üzere kamu harcamalarının azaltılması,
- * Sermaye giriş çıkışları üzerindeki engellerin kaldırılması,

* Mali disiplin, vergi reformu (vergi tabanının genişletilmesi ve vergi oranlarının azaltılmasını içeren bir reform) gibi pek çok alanda mevcut olan sınırlamaların kaldırılması gelmektedir.

Ekonomik alandaki değişimin özellikle gelişmekte olan ülkelere etkisi tartışılmaz derecede büyüktür. Diğer yandan, ekonomik süreçte yaşanan değişim, beraberinde bazı kavramları da getirmiştir. Değişimin dinamikleri olarak adlandırabilecek bu kavramlar içinde; küreselleşme, bölgeselleşme, serbestleşme, özelleştirme, gönüllüleştirme, zenginleştirme, yoksullaştırma yer almaktadır. Değişen bu yeni dinamikler karşısında devletin üstleneceği rol de değişim göstermiştir. Bu bağlamda, daha çok devletten bireye doğru güç kayması ortaya çıkmış ve özellikle gönüllüleştirme, özelleştirme, serbestleştirme, yerleştirme, demokratikleştirme, gibi kavramlarda devletin etkinliğinden çok sivil toplum örgütlerinin gücü genişletilmeye başlamıştır (Aktan, 2007).

İkinci Dünya Savaşı sonrası temelleri atılan küreselleşme süreci 1980'li yıllardan başlayarak neo liberal politikalarla hissedilmeye başlanmıştır. Bu süreçte hakim olan sanayileşme politikası olarak ihracata yönelik sanayileşme ön plana çıkarılmıştır. Bu sanayileşme politikasının uygulanabilmesi için, üretim sürecinde öncelikle düşük ücretle çalışan, esnek emek gücü piyasalarına ihtiyaç duyulmuştur (Akalin, 2002:173). Böylece, devlet müdahalesinin olmadığı serbest ticaret yoluyla da üretimin küresel pazarlarda yapılması mümkün hale gelmiştir.

Küreselleşme ile birlikte dünyada uluslararası ticaret ve sermaye hareketlerinin artan oranda geliştiği görülmektedir. Küreselleşme kavramı korumacı devlet anlayışı yerine küresel devlet anlayışını getirmiştir (Aktan, 2007). Bu anlayışla birlikte dünyada 1980'li yıllardan başlayarak dış ticarete korumacı anlayıştan vazgeçildiği (ithal ikameci sanayileşme politikaları), devletin de bu süreçte korumacılığı kaldıran bir rol üstlendiği (İhracata yönelik sanayileşme politikaları) görülmektedir. Bu süreçte devlet dış ticaret ve sermaye hareketleri üzerindeki korumacılık anlayışını bir kenara bırakarak, dış ticaret ve sermaye piyasalarının üzerindeki her türlü engeli (gümrük tarifeleri, kotalar kambiyo denetimi v.b.) kaldırma görevini üstlenmiştir. Buradan elde edilmek istenen nihai amaç, dünya ticaretinin ve global sermaye hareketlerinin her bakımdan serbestleşmesini sağlamak olmuş ve pek çok ülke, bu amaca hizmet etmek için devletin rolünde değişime gitmeyi kabul etmiştir.

Bölgeselleşme kavramının gündeme gelmesi de, daha önce dış dünyaya kapalı ekonomik anlayışı benimseyen ülkelerin bölgesel entegrasyona ve ticaret bloklarına dayalı ekonomik bir yapı benimsemesine neden olmuştur. Bu değişim ulus devlet anlayışının

giderek uluslarüstü devlet anlayışına dönüşmesine yol açmıştır. Bu konuda en etkili örneklerden biri Avrupa Birliği'dir. Avrupa Birliği'ne dahil olan ülkeler daha önce devletin görevleri arasında yer alan pek çok yetkiyi birliğe devretmiştir (Aktan, 2007). Böylece, ulusçuluk kavramı yerine, çok uluslu ortaklıkların artışı dünya ekonomik gündemindeki yerini almıştır (İyibozkurt, 1999:109).

Değişim sürecinde ön plana çıkan bir diğer kavram olan özelleştirme de, devletin görev ve yetkilerinin büyük oranda özel sektöre devredilmesini gerektiren önemli bir dinamik olmuştur. Kamusal mal ve kamu hizmeti kavramlarının eski özelliklerini kaybettiği ve hatta özelleştirme ile beraber daha önce devletin asli görevlerinden sayılan sağlık, eğitim ve sosyal güvenliğin dahi pek çok ülkede özel sektör tarafından gerçekleştirilen görevler haline dönüştüğü görmek mümkün hale gelmiştir. Özelleştirmenin konuları gün geçtikçe çeşitlilik kazanmış ve telekomünikasyondan enerji ve hava yolu taşımacılığına kadar daha önce devletin tekelinde olan pek çok hizmet özel sektöre üretilmeye başlamıştır (Aktan, 2007). Özelleştirme bir açıdan, devletin sahip olduğu girişimleri yavaş yavaş sona erdirerek tasfiyesini amaçlamayan bir girişim olarak ortaya çıkmıştır (Köse vd., 2003:89).

Bu süreçte ortaya çıkan gönüllüleştirme kavramıyla daha önce devlete ait olan bazı görevlerin özel sektöre aktarılması hedeflenmiştir. Yaşlılara ve kimsesiz bakıma muhtaçlara yapılan yardımların konusu bu alanı oluşturmaktadır. Böylece devletin görevleri arasında yer alan sosyal hizmetlerin yükünün bir alanda özel sektöre kaydırılması anlayışı benimsenmiştir.

Küreselleşme sürecinde, piyasa ekonomisinin etkinliği kavramıyla; daha önce ekonomik refahın devlet müdahalesi ile artabileceğini savunan Keynezyen görüşün yerine, ekonomik refahın piyasa ekonomisinin kurallarıyla ve devlet müdahalesinin en aza indirilmesiyle artabileceğini benimseyen görüş ortaya konulmuştur.

Uygulamaya bakıldığında piyasa ekonomisi kuralları ile, bazı ülkelerin refah düzeyinin eskisine göre arttığı görülürken, diğer yandan pek çok az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede ekonomik refah düzeyinde azalış gözlenmiştir. Aynı durum ülke içerisinde farklı toplum kesimleri için de görülmüştür. Bir tarafta refah düzeyi artan bir kesim, diğer tarafta ise hızla refah seviyesi azalan diğer kesim ülkelerin pek çoğunda yeni toplumsal oluşumu simgelemeye başlamıştır.

Bu süreçte, ekonomik refahın devlet müdahalesi ile artacağı görüşü, ekonomik refahın ekonomik özgürlüklerle artabileceği görüşüne dönüşmüş ve müdahaleci devlet anlayışının yerini hakem devlet anlayışı almıştır. Devlet artık mal ve hizmetleri sunan kurum

olmak yerine piyasa ekonomisi yoluyla mal ve hizmetlerin sunumunu kolaylaştıran rolü üstlenmiştir (Aktan, 2007).

II. Değişim, Devlet, İktisat Politikaları ve Türkiye

Türkiye’de uygulanan iktisat politikalarında devlet anlayışındaki değişimi 1980 öncesi ve 1980 sonrası dönem olmak üzere iki ana dönemde değerlendirmek mümkündür. 1930 yılından 1980 dönemine kadar geçen süreç içinde dünya konjonktürüyle uyumlu olarak Türkiye’de uygulanan iktisat politikalarında Keynezyen iktisadın ağırlığı hissedilmiştir. Bu dönemde hakim olan refah devleti anlayışından hareketle devletin ekonomideki etkinliğinin yoğun olarak hissedildiği bir dönem yaşanmıştır. 1980 sonrası dönemde ise, dünya konjonktüründe hakim olan neo-liberal ekonomik anlayışın etkisiyle devletin ekonomideki etkinliğini minimuma indirmeyi hedefleyen ve piyasa ekonomisi anlayışını benimseyen bir yaklaşım gündeme gelmiştir. Bunun da Türkiye’deki yansıması 24 Ocak 1980 Kararları olmuştur.

a) 1980 Öncesi Dönem

Türkiye’de cumhuriyet sonrası uygulanan ekonomi politikalarının genel anlamda liberal ekonomik görüşü yansıttığı ifade edilebilir. Bu bağlamda, 1923 yılından devletçi ekonomik anlayışın hakim olduğu 1930’lu yıllara kadar uygulanan ekonomi politikaları, daha çok özel sektörün teşvikini gerektiren yerli yada yabancı özel sektör ayrımı yapmaksızın her ikisini de destekleyen bir yapıya sahip olmuştur. Bu yıllarda devletin ekonomideki rolü de daha çok destekleyici yönde ortaya çıkmıştır. Ancak 1930’lu yıllara gelindiğinde, özel sektöre yapılan teşviklerin Türkiye için gerekli olan yatırımların gerçekleşmesinde etkili olamaması, devletin sadece teşvik edici rolünün yeterli olmadığını ortaya koymuştur. Ayrıca, bu süreçte özel sektör kendisinden beklenen ve Türk halkının temel ihtiyaçlarını oluşturan temel tüketim mallarının üretimini dahi; savaş dolayısıyla sermaye birikiminin yetersizliği ve girişimci bir sınıfın henüz oluşturulamamasından kaynaklanan sorunlar nedeniyle gerçekleştirilememiştir.

1930’lu yıllar, Türkiye’de devletin ekonomideki ağırlığının yoğun olarak hissedilmeye başlandığı bir dönem olmuştur. Devletin ekonomideki etkinliğinin ağırlıklı olmasındaki temel neden ise; dış dünyada yaşanan değişimle birlikte, yerli girişimci sınıfın etkinliğinin zayıf kalması olmuştur. Bu dönemde, değişen devlet anlayışının Türkiye’deki yansıması, devlet tarafından daha önceki dönemde özel sektöre gerçekleştirilemeyen temel tüketim mallarının üretimine başlanması ile kendini göstermiştir. Böylece devletin ekonomide daha etkin rol oynadığı bir döneme girilmiştir.

Diğer yandan, Türkiye’de devletçi düzenin yaşandığı bu yıllarda; kapitalist iktisat görüşüne ait kavramlar ve sosyalist iktisat görüşünün ileri sürdüğü planlama anlayışı da uygulamaya dahil olmuştur. Bu nedenle 1930’lu yıllar Türkiye’de karma ekonomik yaklaşımın benimsendiği bir dönem olarak adlandırılmıştır. Bu süreçte, Devlet tarafından hangi sektörlerde üretim yapılacağı Birinci Beş Yıllık Sanayileşme Planı adı altında düzenlenen planla belirlenmiştir. Böylece ithal ikameci sanayileşme politikası olarak da ifade edilen uygulamalar gündeme gelmiştir. Ayrıca, mevcut planla birlikte Türk halkının ihtiyaç duyduğu temel tüketim mallarının üretim süreci de devlet eliyle başlatılmıştır. Hazırlanan İkinci Beş Yıllık Sanayileşme Planı ise, ithal ikameci sanayileşme politikasının ikinci aşamasını gerektiren ara malı yatırım malı gibi daha çok teknoloji ağırlıklı ürünlerin yine devlet tarafından üretilmesini öngörmüş, ancak İkinci Dünya Savaşı’nın başlaması bu duruma engel olmuştur. Böylece, savaş ve hemen sırasında yaşanan gelişmeler, ithal ikamesinin ikinci aşaması olan teknoloji yoğun malların üretiminin devlet eliyle gerçekleştirilmesini sağlayamamıştır.

Savaş ekonomisinin yaşandığı 1940’lı yıllar sonrasında yaşanan dönemde yine ekonomide devletin ağırlığı hissedilmiştir. 1950’lili yıllar liberal ekonomik anlayış ve özel sektörün teşviki amacıyla başlamasına rağmen, devlete ait kamu iktisadi teşebbüslerinin sayısının en fazla arttığı dönem olmuştur. Planlı dönem olarak adlandırılan 1960’lı yıllarda ise, devletin ekonomideki etkinliğinin devam ettiği ancak, devletin daha çok özel sektörü üretime teşvik için ara malı ve yatırım malı üreten kesimi oluşturduğu gözlenmiştir. Böylece ithal ikamesinin ikinci aşamasını oluşturan malların üretimini gerçekleştirmek amacıyla daha çok özel sektör teşvik edilmeye başlanmıştır. Bu süreçte, zaman zaman özel sektörün üretimini desteklemek amacıyla kamu kesiminin maliyetinin altında ara ve yatırım malı satışlarını gerçekleştirmesi, KİT’lerin görev zararları olarak adlandırılan sorunları gündeme getirmeye başlamıştır. Zamanla KİT’lerin sayısındaki artışlara bu kurumlarda çalışan sayısının gereğinden fazla arttırılması da eklenince uygulanan yanlış politikalar sonucu giderek hantallaşan bir ekonomik yapı ortaya çıkmıştır. İthal ikameci sanayileşme politikasının kendi içinde barındırdığı sorunlar da 1970’li yıllardan başlayarak kendini hissettirmeye başlamıştır.

Bu dönemden sonra, benimsenen ithal ikameci sanayileşme politikası ve Türkiye’de ve dünyada yaşanan gelişmeler (petrol krizi ve Kıbrıs Barış Harekati’nin yarattığı döviz ihtiyacı ve hemen sonrasında yaşanan ambargo) 1970’li yıllarda Türkiye’de büyük bir ekonomik kriz yaşanmasına neden olmuştur. Krizi oluşturan unsurların hepsinin Türkiye’nin döviz ihtiyacını hızla arttırması

yaşanan ekonomik sıkıntıların hız kazanmasına yol açmıştır. Yaşanan süreç sadece Türkiye’de değil benzer pek çok ülkede de krizlere yol açmıştır. Devlete yüklenen rolün toplumun mal ve hizmet ihtiyacını gidermede tam olarak etkin olamaması ve ithal ikamesinin yarattığı sorunlar birçok ülkede benzer sıkıntılar yaratmıştır. Bu süreçte başta Latin Amerika ülkeleri olmak üzere gelişmekte olan ülkelerin bir kısmı üretim yetersizliği ve artan dış borç sorunu ile karşı karşıya kalmıştır. Böylece, dünya ekonomisinde de daha önce Keynezyen iktisadın öngörülere doğrultusunda devletin ekonomik hayatta yer almasını ve kamusal mal ve hizmet üretmesini savunan anlayış sorgulanmaya başlanmıştır.

b) 1980 Sonrası Dönem

1980 sonrası dönemde, Türkiye’de dahil olmak üzere birçok gelişmekte olan ülkenin karşı karşıya kaldığı ekonomik krizden çıkışın yolu; liberalleşme, serbest piyasa ekonomisi ve küreselleşmeye uyum olarak ortaya çıkmış ve bu süreçte devletin küçültülmesi görüşü benimsenmiştir.

Yaşanan döviz sıkıntıları ve yerli yatırımlardaki gerilemeler pek çok gelişmekte olan ülkede kamu kesiminin müdahaleci tutumunu gözle görülür ölçüde değiştirmiştir. Gelişmekte olan ülkelerin uluslararası yatırımlar hakkındaki görüşleri 1980’li yıllardan sonra tamamen değişim göstermiş ve yatırımların artırılması için vergi muafiyeti ve serbest bölge uygulamaları artırılmıştır (Adda, 2002:133).

Türkiye’de 1980 sonrası dönemde, yoğun devlet müdahalesini gerektiren ithal ikameci sanayileşme politikasının terk edilmesiyle birlikte, yeni bir döneme geçilmiş ve iktisat politikasında değişim yaşanmıştır. Öncelikle Latin Amerika ülkeleri olmak üzere birçok ülkede global bir iktisat politikası değişiminin benimsendiği bu dönemde, neo liberal görüşün de etkisiyle müdahaleci olmayan bir devlet anlayışının gerekliliği görüşü hakim olmaya başlamıştır.

Türkiye’de değişen iktisat politikaları ve devlet anlayışının başlangıcı 24 Ocak 1980 Kararları olarak ortaya çıkmıştır. Bu kararlarla birlikte Türkiye 1970’lerin sonunda yaşadığı krize bir çözüm getirmeye çalışmıştır. 24 Ocak 1980 kararları, IMF’nin gelişmekte olan ülkelere uyguladığı standart istikrar programlarından biri olmasına rağmen, benimsediği ilkelerle iktisat politikasındaki ve devlet anlayışındaki değişimi ortaya koymuştur. Böylece yoğun devlet müdahalesini gerektiren ithal ikameci politikalar yerini ihracata yönelik sanayileşme politikalarına bırakmış ve dış ticaret üzerindeki sınırlamalar kaldırılmıştır.

İktisat politikası ve devlet anlayışındaki değişiminin Türkiye yansıması olarak ortaya çıkan 24 Ocak 1980 kararları serbest piyasa

ekonomisinin hakimiyetini sağlamaya yönelik bazı ilkeleri benimsemiştir;

* Döviz piyasasında sabit kur politikasının terk edilmesi ve serbest kur politikasına geçiş,

* İthalat üzerindeki sınırlamaların kaldırılması,

* Kamu kesiminin küçültülmesi ve özelleştirme uygulamalarının başlaması,

* Sıkı para politikasının izlenmesi ve faiz oranlarının serbest bırakılması, olarak kısaca özetlenebilecek bu maddeler yeni iktisat politikası anlayışının da bir göstergesi olmuştur.

Devlet anlayışında değişimin ortaya çıktığı bu süreçte, serbest piyasa ekonomisine geçiş ve bunun yanında özel sermayeye dayalı bir ekonomik yapının benimsenmesi ve devletin mal ve hizmet üretimindeki etkinliğinin özellikle piyasa malı niteliğindeki mal ve hizmetler açısından azaltılması hedeflenmiştir. Bununla birlikte, devletin mal ve hizmet piyasalarındaki fiyatların oluşumuna müdahalesinin azaltılması yönündeki politikalar da bu sürecin önemli bir bölümünü oluşturmuştur (Kazgan, 1988:344-345).

Kararların temelinde Türkiye'nin ihracata yönelik sanayileşme ile kalkınabileceği görüşü hakim olmuştur. Bu amaçla Türkiye'ye döviz kazandıracığı düşünülen emek yoğun sektörlerden tekstil ve turizm sektörü ön plana çıkmış ve bu aşamada serbest piyasa ekonomisine geçiş benimsenmiştir. Bununla birlikte, ithal ikameci dönemde uygulanan sabit döviz kuru uygulaması kaldırılarak devletin kurlar üzerindeki müdahalesine de son verilmiştir.

Bu dönemde, devletin ithalat üzerine getirdiği her türlü sınırlamanın (gümrük tarifesi, kota v.b.) kaldırılması için bir plan ortaya konularak, devletin dış ticaret üzerindeki sınırlayıcı fonksiyonunun da ortadan kaldırılması benimsenmiştir. Böylece ihracata yönelik sanayileşme anlayışı ile yurt dışına yönelik yapılan üretimin her türlü sınırlamadan arındırılması sağlanmıştır. Bununla birlikte, devletin asli görevleri olan güvenlik, adalet gibi görevleri hariç, diğer sektörlerden çekilmesi görüşü doğrultusunda; kamu harcamalarının azaltılması ve özelleştirme yoluyla devlete ait olan kuruluşların satılması konusu gündeme gelmiştir.

1989 yılında konvertibiliteye geçiş ile birlikte spekülasyona dayalı yabancı sermaye hareketlerinin Türkiye'ye girişinin serbest olması da üretim ekonomisinden spekülasyona dayalı bir ekonomiye geçişi beraberinde getirmiştir. Konvertibilitayla birlikte devletin dış sermaye hareketleri üzerindeki denetimi de son bulmuş ve kısa dönemli spekülatif sermaye hareketleri olarak da adlandırılabilen yabancı sermaye hareketlerine ülkenin açılması bu tarihte başlamıştır. Konvertibiliteye geçişin yaşandığı bu dönemden sonra, uluslararası finans piyasalarına entegre olan Türkiye ekonomisinde, artık reel

üretim faaliyetleri de mali piyasalardaki kırılğan ve düzensiz hareketlerin etkisine girmiştir (Yeldan, 2001:141).

Diğer yandan, Türkiye'nin spekülâtif amaçlı yabancı sermaye hareketlerine açıldığı bu dönemde, Türkiye'deki mali piyasaların nicelik olarak uluslararası seviyedeki eşdeğerleriyle kıyaslanacak düzeyde olmaması ortaya çıkan önemli bir sorunu oluşturmuştur. Bu durumun temel nedenini ise, mali sistemin uluslararası dalgalanmalar karşısında; gözetim ve denetimi sağlayacak mekanizmaların eksik olması dolayısıyla yeterli koruyucu güce sahip olmaması oluşturmuştur (Yentürk, 2003:82-83).

Türkiye'de 1980 sonrası dönemde, özellikle 1990'lı yıllarda yaşanan yüksek enflasyon oranları ve yüksek faiz politikasının yurt içindeki üretimi geriletmesi, kamu borçlarındaki artış ve yeni sektörlerin ihracata katılamaması nedeniyle ortaya çıkan kriz gibi nedenler ülke ekonomisini krize sokmuştur. Kriz sonrası alınan önlemler kapsamında değerlendirilebilecek 5 Nisan 1994 kararları; yeni iktisat politikası doğrultusunda kamu kesiminin küçültülmesi ve müdahalelerin en aza indirilmesiyle şekillenen bir temel üzerinde hazırlanmıştır.

2000'li yıllar ve sonrasında alınan ekonomik tedbirlerle devletin küçültülmesini öngören iktisat politikası anlayışı, bu dönemde de benimsenmiştir. Böylece, yeni sağlık sigortası sistemi uygulamasında olduğu gibi, kamu kesiminin küçültülmesi anlayışı ile devletin yapması gerektiği kabul edilen sosyal amaçlı yatırımlardan kamu kesimi çekilmeye başlamıştır.

2000'li yıllardan sonra ortaya çıkan; artan kamu açıkları ve finansmanı sorunu, mali disiplinin bozulması, finansal piyasalardaki sorunlar, kamu borçlarındaki artış ve enflasyon gibi ekonomik sorunların temelinde kamu kesiminin yarattığı ileri sürülen ekonomik ve mali sıkıntılar gelmiştir. Bu dönemde ortaya çıkan sorunların çözümünde de daha önceki dönemlerde olduğu gibi, devletin küçültülmesine yönelik bir anlayış benimsenmiş ve alınan tedbirler, bu amacın üzerinde yoğunlaşmıştır. Bunlar (Ener ve Demircan, 2004:124-126);

- * Kamu harcamalarının kısılması,
- * Merkez Bankası tarafından belirlenen para ve kur politikalarına uyulması,
- * Özelleştirmeye hız verilmesi,
- * Kamu mali kesimindeki yapısal reformlarla, öncelikle tarım, sosyal güvenlik, kamu mali yönetimi, şeffaflık, vergi politikaları ve idaresi ve bankacılık reformlarının gerçekleştirilmesi,
- * Sıkı maliye politikası uygulanmasıyla faiz dışı bütçe fazlasının arttırılmaya çalışılması, olarak belirlenmiştir.

Türkiye’de 1980 sonrası dönemde benimsenen iktisat politikası anlayışı, değişen devlet anlayışının sonucunda; kamu kesiminin ekonomideki payının azaltılmasını öngören bir yapı üzerine oturmuştur. Ancak, ekonomik yapı ve işleyişte bu ortama uyum aşamasında ortaya çıkan sorunlar, yeterli ve gerekli altyapının tam anlamıyla oluşturulamaması, gerekli yasal ve kurumsal düzenlemelerin yetersizliği gibi sorunlar bu anlayışın tam anlamıyla uygulanmasına engel olmuştur. Bununla birlikte, Türkiye’de son dönemlerde yapılan uygulamaların ve yasal ve kurumsal düzenlemelerin bu sürece uyumu sağlamaya yönelik eğilimleri hızlandırdığını da söylemek mümkündür.

4. Devlet Anlayışındaki Değişimlerin Maliye Politikalarına Yansımaları

Küreselleşme süreci ile birlikte, devlet anlayışında ortaya çıkan değişimin devletin mali alandaki görev ve fonksiyonlarına önemli yansımaları olmuştur. Bu süreçte, devletlerin milli ekonomide uygulamış olduğu maliye politikalarında da bazı değişimler yaşanmaya başlanılmıştır. Bu değişimler uygulamada, maliye politikasının araçları olan vergi, harcama, bütçe ve borçlanma politikası üzerinde meydana gelen değişimler şeklinde ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte, ulus devletlerin geleneksel olarak gerçekleştirdikleri faaliyetlerde ortaya çıkan değişimler de yeni devlet anlayışının maliye politikası üzerindeki etkilerini ortaya koymak bakımından önemlidir. Bu açıdan, devletlerin ürettikleri mal ve hizmetlerdeki değişim, ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması, ekonomik istikrarın sağlanması ve gelir dağılımında adaletin sağlanması işlevlerinde ortaya çıkan değişimin ortaya konulması da bir diğer değerlendirme şeklidir.

I. Değişim, Devlet ve Maliye Politikaları

Devlet anlayışında önemli değişimlere neden olan küreselleşmenin maliye politikası üzerinde başlıca iki farklı etkisi vardır. Bunlardan ilki, küresel entegrasyon hareketlerinin artması ve üretim faktörleri ile tüketicilerin daha fazla sınır ötesi hareketliliğe sahip olmaları ile kamu ekonomisi tarafından üretilecek mal ve hizmetlerin bileşim ve miktarının etkilenmesidir (3). Diğeri ise, küreselleşmenin ulus devletlerin gelirlerinde yol açtığı değişimin kamu kesimince üretilen mal ve hizmetlerin finansmanını etkilemesidir (Aktan ve Vural, 2004:49). Böylece, değişim çağında küreselleşme süreci maliye politikalarını iki yönlü olarak etkilemektedir. Bunlar;

* Küreselleşme sürecinin kamu ekonomisinin üreteceği mal ve hizmetler üzerinde nicelik ve nitelik itibarıyla etki yaratması (4),

* Küreselleşme sürecinin bütçe (vergi ve harcama) ve borçlanma politikaları üzerinde etki yaratarak maliye politikalarını etkilemesidir.

Bununla birlikte, her iki durumun da birbirinden bağımsız olmadığını ifade etmek gereklidir. Devletin maliye politikası araçlarını kullanarak, yaptığı bir değişim aynı zamanda üretilen mal ve hizmet miktarı üzerinde de değişime yol açabilecektir. Nitekim, kamu kesimince üretilecek mal ve hizmet miktarının belirlenmesinde, maliye politikası aracı olan bütçe önemli bir yere sahiptir.

a). Değişim ve Vergi Politikası

Dünyada yaşanmakta olan küreselleşme süreci içinde, ülkelerin vergi sistem ve politikaları da birçok değişim ve gelişmeye uğramıştır. Genelde bu değişim ve gelişmelerin arkasındaki temel unsurlar; mali disiplinin arttırılması gerekliliği, uluslararası ekonomik entegrasyon ve teknolojik gelişme, vergi sistemi dizaynını ulusal boyuttan çıkararak uluslararası işbirliği gerektiren çok kompleks bir yapı haline getirmiştir (Sivrekli Demircan, 2004:166).

Değişen devlet anlayışının vergi politikalarına yansımaları; küreselleşme sürecinde üretim faktörlerinin ve tüketicilerin uluslararası hareketliliği ve teknolojik gelişmelerin ulus devletlerin davranış ve politikalarında yol açtığı değişime bağlıdır. Kişi veya firmalar faaliyetlerini küresel bir ortamda, vergi yükünün daha düşük olduğu alanlara doğru kaydırmak suretiyle vergi yükünden kaçınmak yoluna gidebilmektedirler. Böylece ulus devletler ülke içinde egemenlik haklarının karşılığında sahip oldukları tekel gücünü kaybederken, küresel alanda rakipleri ile rekabet etmek zorunda kalırlar. Diğer yandan, bu süreçte ortaya çıkan serbestleştirme faaliyetleri (uluslararası vergi anlaşmaları veya uluslararası entegrasyonlar ile bazı alanlardaki – özellikle dış ticaret alanındaki - vergilerin kaldırılması) ve teknolojik gelişmeler vergi politikaları üzerinde etkili olabilmektedir (Aktan ve Vural, 2004:50).

Küreselleşme sürecinde, devletlerin mali egemenlik haklarının bir kısmının yukarıda ifade edildiği üzere devredilmesi ve gelişen bilişim ve bilgi teknolojileri ve artan iletişim ve bilgi akışı nedeniyle mal ve hizmetlerin hareketliliğinin hızlanması geleneksel vergi kavramlarında değişime yol açmıştır. Günümüz dünyasında, devletin vergilendirme yapabilmesi için mülklik ve şahsılık ilkesi gibi ilkelerin yetersizliği gündeme gelmeye başlamıştır. Ayrıca artan mal ve hizmet hareketi devletlerin vergilendirme yetkisini sınırlayıcı bir etki yaratmıştır (Şiriner ve Aydın, 2005:204-205). Bu durum ulus

devletlerin aynı zamanda vergi gelirlerini azaltıcı yönde bir sonuç ortaya çıkarmış ve kamu gelirlerinin azalmasıyla birlikte, kamu mal ve hizmetlerinin finansmanında temel sorunlar yaşanmaya başlanılmıştır. Hızlı bir değişim sürecinin yaşandığı günümüzde, ticarete konu olan mal ve hizmetlerin gittikçe artan oranlarda fiziki varlığa sahip olmayan “bilgi” mallarından oluşması, finansal ve ticari işlemlerde ödemelerin elektronik olarak yapılabilmesi vergi tabanını mobil hale getirmektedir. Böyle bir süreçte ortaya çıkan; vergi cennetleri, offshore finansal işlemler merkezleri, tercihli vergi rejimleri, ülke dışı veya sınırlardaki alışverişin artması, yeni finansal ürünlerin yaygınlaşması ve sınır aşan portföy yatırımlarının önemli bir düzeye ulaşması vergi tabanının uluslararası düzeyde mobil hale gelmesine ve vergi kayıp ve kaçığının artmasına yol açmaktadır (Aktan ve Vural, 2004:53).

Diğer yandan, değişen devlet anlayışının vergi politikalarına yansımaları; bazı durumlarda yeni vergi kaynaklarının ortaya çıkması olarak da kendini gösterebilmektedir. Günümüzde küresel kamusal mal olarak ifade edilen çevre kirliliği ile mücadelede uygulama alanı bulan vergiler ve günümüzün tartışmalı konularından birisini oluşturan ve uluslararası parasal işlemlerin vergilendirilmesi olarak ifade edilebilen Tobin Vergisi bu duruma örnek oluşturmaktadır. Ancak, küresel dünya düzeninde devletlerin uğradığı vergi kaybı, elde ettikleri vergi kazançlarından daha fazla olabilmektedir. Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bu sonuç çok daha fazla nettir.

b). Değişim ve Kamu Harcamaları Politikası

Küreselleşme süreci ile birlikte, uluslararası mal ve hizmet piyasalarında artan rekabet, sermaye piyasalarının serbestleşmesi ve buna bağlı olarak bütünleşmesi ve üretim biçimlerinin uluslararası nitelik kazanması, ulus devletinin ekonomik niteliğini de değiştirmiştir. Öncelikle, devletin ekonomide düzenleyici faaliyetlerinin, tümüyle küreselleşmenin gereklerine uygun bir konuma getirilmesi hedeflenmiştir. Devletin uyguladığı maliye politikası birçok bakımdan, hedef değiştirmiş ve temel amaç, ulusal iktisadın küresel iktisada uyumlaştırılması olmuştur (Tokatlıoğlu, 2005:76-78). Bu süreçte etkilenen oluşumlardan birisi de kamu harcamaları politikasıdır.

Küreselleşme sürecinde değişen devlet anlayışı, kamu harcamaları politikasını genellikle artış yönünde etkilemiştir. Bu süreçte her ne kadar devletin düzenleyici olma işlevi ön plana çıksa dahi, küresel sürecin yarattığı sonuçlar devletin kamu harcamalarını bazı alanlarda arttırmasını zorunlu kılmıştır. Özellikle ekonomik küreselleşme bağlamında, küresel rekabet ortamında devletlerin

firmalara yönelik sübvansiyonlarını arttırması, sosyal güvenlik, eğitim, sağlık ve kültürel alanlar gibi alanlarda küresel uyumun sağlanması amacıyla harcamalarını arttırması ve küresel kamusal mallara yönelik yeni harcama alanlarının ortaya çıkması değişim çağında kamu harcamalarını artırıcı etkiler yaratmıştır.

Değişen devlet anlayışının bazı alanlarda yeni düzenlemelere sahne olması kamu harcamalarını arttıran bir diğer unsurdur. Bu çerçevede; devletin ekonomide gerçekleştirdiği özelleştirme uygulamaları için gerekli altyapının oluşturulması ve kurumsal düzenlemelerin yapılması, sosyal güvenlik alanında gerekli kurumsal düzenlemelerin yapılması, eğitim ve sağlık gibi yarı kamusal mal ve hizmetlerin yeniden yapılandırılması ve teknolojik gelişme ve ilerlemelerin sağlanması için yapılan düzenlemeler kamu harcamalarını başlangıçta da olsa arttıran temel uygulamaları oluşturmuştur.

Küresel dünya düzeninde ortaya çıkan değişim ve gelişmeler, toplumların beklenti ve taleplerinin nicelik ve nitelik itibariyle artmasına yol açmıştır. Bu durum ise, kamu ekonomisi tarafından üretilen mal ve hizmetleri nitelik ve nicelik itibariyle arttırmıştır. Örneğin, teknolojik yenilikler, küresel sürecin yarattığı tehditler (terörizm gibi), küresel düzeyde finansal ve ekonomik istikrarsızlıklar, ulaşım maliyetleri, çevre kirliliği ile mücadele, ulusal ve küresel yoksullukla mücadele devletin harcamalarını arttıran değişimler içinde yer almıştır.

Küreselleşme sürecine uyumun sağlanmasında; devlet tarafından yapılan fonksiyonlara göre; eğitim, sağlık, sosyal ve ekonomik hizmetlerin yanı sıra, borçlanma faiz ödemeleri de bir diğer harcama grubunu oluşturmuştur. Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde küresel dünya düzenine uyumun yarattığı harcamaların artışı ile ortaya çıkan borçlanma krizleri 1980 sonrası dönemde bu ülkeler için önemli ekonomik sorunlara yol açmıştır.

Özellikle 1929 Dünya Ekonomik Krizi sonrasında etkisini sürdüren ve Keynezyen maliye ve fonksiyonel maliye olarak ifade edilebilen geleneksel maliyenin maliye politikası yaklaşımı aktif devlet müdahaleciği şeklinde olmuştur. Bu yaklaşımda, tam rekabetin sağlanması, dışsallıkların kontrol edilmesi, kamusal malların yanında yarı kamusal, doğal tekel, özel mal ve hizmetlerin sunulması görevi devlete verilmişken, değişen devlet anlayışı kapsamında tanımlanmış devletin ise yeni görevleri tanımlanmıştır. Bu çerçevede, devlet, müdahaleci devlet anlayışı yerine oyunun kurallarını belirleyen ve bu kuralların işleyişini kontrol eden bir devlet anlayışı olarak tanımlanmaya başlanılmıştır (Aktan vd., 2004:17). Böylece devletin sunmak zorunda olduğu hizmetler temel devlet fonksiyonları ile sınırlandırılmıştır. Küresel sürece uyumun dışında devletin yaptığı

harcamaların mümkün olduğunca düşük düzeyde tutulması ve yapılması planlanan harcamaların bütçe açıklarına yol açmayacak şekilde kamu gelirleriyle uyumlu olması da benimsenen temel ilkeler içinde yer almıştır.

c). Değişim ve Bütçe Politikası

İçinde bulunduğumuz küreselleşme süreci, kamu kesiminde devletin ekonomik rol ve fonksiyonlarının yeniden sorgulanmasına neden olmuştur. Bu kapsamda, devletin, kamu ekonomisinin temel değişkenleri olan kamu gelir ve kamu giderlerinin hacim ve bileşimlerini ekonomik görevlerine göre yeniden düzenleme zorunluluğu bütçe anlayışını ve dolayısıyla bütçe sistemlerini de yakından etkilemiştir (Siverekli Demircan, 2006:51).

Bu dönemde, devletin belirli bir dönem içinde gerçekleştirmiş olduğu faaliyetlerinin gösterildiği bir araç görevini üstlenen bütçe, devlet için, kamu gelir ve giderlerinin içinde yer aldığı bir belgeden ziyade, ekonominin düzenlenmesinde bir araç olarak kullanılmaya başlanılmıştır.

Küreselleşme sürecinin değişime uğrattığı devlet anlayışına paralel olarak, kamu mali yönetiminin aracı konumunda olan bütçe anlayışı; milli ekonomide mali disiplinin sağlanması, hesap verilebilirliğin sağlanması, mali saydamlığın sağlanması ve ekonomide performans yönetimini sağlayacak şekilde bütçe sistemlerinin yeniden şekil bulması amaçlarını gerçekleştirmeye odaklanmıştır. Bütçenin söz konusu amaçları yerine getirirken, aynı zamanda ekonomide üstlendiği makro ekonomik amaçları göz ardı edilmemiştir. Değişen devlet anlayışının benimsendiği dönemde; ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanmasında, ekonomik istikrarın sağlanmasında, gelir ve kaynak dağılımında etkinliğin sağlanmasında bütçenin önemli bir rolü vardır.

Değişen devlet anlayışının ortaya çıkardığı küreselleşme sürecinde, bütçeleme anlayışı sadece işlevsel olarak değişime uğramamıştır. Devletin mali planı niteliğinde olan bütçenin, yeni ekonomik düzende; mümkün olduğunca açık vermeyecek şekilde düzenlenmesi anlayışı da benimsenmiştir. Böylece devletin mali disiplinin sağlanmasında bütçeyi en önemli araç olarak kullanması söz konusu olmuş ve açık bütçe anlayışı denk bütçe anlayışına dönüşmüştür (Bakınız: Tablo 1).

Yeni ekonomik düzende, kamu mali yönetiminde; mali disiplin, hesap verilebilirlik ve mali saydamlık ilkelerinin gerçekleştirilmesini sağlayacak şekilde; kamu mali yönetiminde denetimin sağlanması, ekonomide uyulması gereken temel ilke ve esasların belirlenmesi ve bu amaca eşlik edecek çok yıllık bütçeleme,

orta ve uzun vadeli mali plan gibi düzenlemelerin yapılması, kamu mali yönetiminde etkinliği arttıracak şekilde kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, mali politikaların bir yansıması niteliğindeki bütçe politikasının devletin ekonomi yönetiminde oynadığı rol ve fonksiyonlarını gerçekleştirecek yönde düzenlenmesi ilkeleri de değişim sürecinde yer alan temel ilkeleri oluşturmuştur (Sivrekli Demircan, 2006:51).

Tablo 1: Klasik Bütçe ve Yeni Bütçe Perspektifi

Klasik Bütçe Anlayışı	Yeni Bütçe Anlayışı
Denk Olmayan (Açık) Bütçe Anlayışı	Denk Bütçe Anlayışı
Geleneksel Bütçe Sistemi	Performans Bütçe Sistemi
Yıllık Bütçe Anlayışı	Çok Yıllı Bütçeleme Anlayışı
Saydam Olmayan Bütçeleme Anlayışı	Şeffaf Bütçe Yönetimi
Yasama, Yürütme, Yargı Denetimi	Kamuoyu Denetimi
Mali Denetim	Performans Denetimi

Kaynak: Demircan, Sivrekli, Esra, (2006) içinde; Demircan, Esra, (2006), “Reform of Budget in Public Financial Management Reorganization: The Case of Turkey”, International Business Administration Symposium, Karvina: Silesian University in Opava, 26-27 April’den uyarlanmıştır.

1980 sonrası dönemde hız kazanan küreselleşme akımının getirdiği sınırlı-egemen devlet (5) anlayışı yukarıdaki gelişmeler doğrultusunda sınırlı-kontrollü-program odaklı bütçe (6) anlayışına dönüşmüştür. Bu kapsamda bütçe politikalarında öngörülen hedeflere ulaşmada kullanılan bütçeleme anlayışı da değişmiş ve hemen hemen tüm dünyada mali disiplin odaklı bütçeleme anlayışı kabul görmüştür.

d). Değişim ve Borçlanma Politikası

Devletin milli ekonomiyi düzenlemede kullandığı maliye politikası araçlarından birisi borçlanma politikasıdır. Devletin gelir sağlamak, yatırımları arttırmak yoluyla ekonomiyi düzenlemek ve konjonktürel istikrarı sağlamak gibi amaçlarla gerçekleştirdiği borçlanma politikasının, küreselleşme sürecinin ortaya çıkardığı yeni ekonomik düzende; mali disiplini bozmayacak şekilde kullanımı üzerinde durulmuştur. Küreselleşme sürecine uyum aşamasında özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkan borçlanma krizleri, bu ilkenin önemini daha fazla arttırmıştır.

Küreselleşme sürecinde devletlerin sunduğu kamusal mal ve hizmetlerde nitelik ve nicelik itibarıyla ortaya çıkan artış, kamu finansman dengesini yakından etkilemiştir. Özellikle bu sürecin vergiler üzerindeki aşındırıcı etkisi ve kamu harcamalarındaki artış bu dengeyi sarsmıştır. Devletin böylesi bir süreçte başvurduğu finansman kaynağının borçlanma olması ise; başlangıçta gelir artışına yol

açmasına rağmen, ödeme aşamasında bu etki yerini faiz ödemeleri dolayısıyla bütçe açıklarına bırakmıştır.

Değişen devlet anlayışının benimsendiği günümüzde, devletlerin kamu finansman dengesini bozmayacak şekilde kurallı ve sınırlı bir borçlanma anlayışı ile borçlanmaya gitmeleri ve kamu finansman ihtiyacının sağlanmasında mümkün olduğunca vergi gibi kamu geliri kaynaklarını kullanmaları anlayışı benimsenmiştir.

II. Değişim, Devlet, Maliye Politikaları ve Türkiye

20. yüzyılın sonuyla 21. yüzyılın başlarında dünyada yaşanan en önemli oluşumlardan birisini oluşturan ekonomik küreselleşmenin boyutlarından birisini liberalleşme, serbestleşme ve rekabete açılma oluştururken, ikincisini de ulusal ekonomilerin entegrasyon sürecine dahil olmaları oluşturmuştur. Bir başka deyişle serbest piyasa güçlerinin ulus devletlerin denetiminden çıktığı küreselleşme süreci, uluslararası planda ekonomiye yön veren ve biçimlendiren bir piyasa mekanizması sürecine dönüşmüştür. Bu durumdan aralarında Türkiye'nin de bulunduğu birçok ülke etkilenmiştir (Ener ve Demircan, 2006:203).

Türkiye'nin iktisadi olarak küreselleşme sürecine uyum açısından açık olması ile birlikte, siyasi yapının ve karar alma mekanizmalarının ve ekonomik ve sosyal yapının bu sürece uyumu da oldukça önemli olmuştur.

Türkiye'de 1980 sonrası dönemde benimsenen serbest piyasa ekonomisine dayalı strateji ile ekonomide uygulamaya giren 24 Ocak Kararları; enflasyonun önlenmesi ve tasarrufların ve yatırımların artırılması yönünde bir maliye politikasını hedeflemiştir. Bunun için uygulamaya giren vergi politikası da, bir yandan enflasyonun önlenmesi için vergi gelirlerinin artırılmasını hedeflerken, diğer yandan, vergi sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik düzenlemelerden oluşmuştur. Bu dönemde Türkiye'de vergi politikaları bağlamında atılan en önemli adımı 1985 yılında uygulamaya giren Katma Değer Vergisi (KDV) oluşturmuştur (Siverekli Demircan, 2004:168-169). KDV, Türkiye'de aynı zamanda Avrupa Birliği'ne mali uyum sürecinin yarattığı bir sonucu oluşturmuştur.

Türkiye'de özellikle 1980 sonrası dönemde vergi politikası alanındaki gelişmelere bakıldığında; dolaylı vergilerin payının önemli bir artış seyri içinde olduğu görülmektedir. Bu durum aslında, tüm dünyada yaşanan küresel eğilimlerin bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Vergileme alanında yaşanan küresel eğilimler Türkiye'de gelir üzerinden alınan vergilerde de kendini hissettirmiştir. Türkiye'de bu alanda göze çarpan ilk husus son dönemlerde gelir

vergisinin konusunun dar tutulması olmuştur. Yani gelirin tanım ve unsurlarının kapsamının sınırlı olarak belirlenmesi nedeniyle, özellikle sermaye hareketleri ve yatırımlar bakımından yeni ortaya çıkan bazı yeni gelir unsurları gelir tanımı içine girmemiş ya da muafiyet ve istisna sınırları içinde kalmıştır (Yıldız, 2005:178).

Türkiye’de 1980 sonrası dönemde faiz üzerindeki kontrollerin kaldırılması, döviz ticaretinin serbestleştirilmesi ve nihayetinde 1989 yılında sermaye hareketlerinin serbest bırakılması ve yabancı sermayeye tanınan ayrıcalıklar mali bakımdan Türkiye’nin küresel dünya düzenine sağladığı uyumun sonuçlarıdır. Ayrıca, faiz gelirleri üzerindeki vergi yükünün düşürülmesi de ortaya çıkan bir diğer sonuçtur. Türk vergi sisteminin yapısında meydana gelen bu dönüşüm uluslararası vergi rekabetinin Türkiye’ye yansımalarından ibarettir (Yıldız, 2005:184). Nitekim Türkiye’de Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve 2006-2008 dönemini kapsayan orta vadeli mali planda, Avrupa Birliği ile yapılacak tam üyelik müzakereleri kapsamında yürütülen uyum çalışmalarında önemli bir mesafenin alınması ve buna bağlı olarak doğrudan yabancı sermaye yatırımlarında belirgin bir artış kaydedilmesinin beklendiği ifade edilmiştir (Maliye Bakanlığı, 2007).

Küreselleşme sürecinin getirdiği devlet anlayışına paralel olarak, teknolojik yeniliklerin kamu mali yönetimine dahil olması; vergi uygulamalarında da kendisini göstermiştir. Bu bağlamda, 1998 yılında başlayan Vergi Dairesi Tam Otomasyon Projesini (VEDOP), daha sonraki dönemlerde; Nakil Vasıtaları Vergi Daireleri Otomasyon Projesi (MOTOP) ve Elektronik Banka Tahsilat Sistemi (EBTİS) izlemiştir.

Tablo 2: Değişim, Vergi ve Türkiye

24 Ocak Kararları İle Benimsenen Serbest Piyasa Ekonomisine Dayalı Strateji ile 1980 Sonrası Dönem	
Dolaylı Vergilerde Artış	Dünyadaki genel eğilimin sonucu; KDV + ÖTV uygulamaları
Uluslararası Vergi Rekabeti	Yabancı sermayeye tanınan ayrıcalıklar ve faiz gelirleri üzerindeki vergi yükünün düşürülmesi
Vergi Sisteminin Yapılandırılması	Teknolojik gelişmelerin vergi sistemine dahil olması, vergi sisteminin sadeleştirilmesi ve mükellef odaklı vergi sisteminin benimsenmesi

Kaynak: Yazar (Siverekli, Demircan) tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 2’de görüleceği üzere; Türkiye’de küreselleşme ve değişen devlet anlayışının maliye politikası aracı olarak vergiye yansımaları üç şekilde ortaya çıkmıştır. Bunlar; dolaylı vergilerde artış, uluslararası vergi rekabeti ve vergi sisteminin yeniden

yapılandırılmasıdır. Ortaya çıkan sonuçların değerlendirilmesinde; Türkiye’de vergi gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki yeri, dolaylı ve dolaysız vergilerin payı, kayıtdışı ekonomini boyutları, vergi idaresi mükellef ilişkisi ve vergilemede etkinliğin oldukça büyük bir payı vardır. Diğer bir ifadeyle, Türkiye’de vergi politikalarının değişen devlet anlayışına uyumunda yukarı da sayılan unsurların da değerlendirilmesi gereklidir.

Küreselleşme sürecinde yeni devlet anlayışının bütçe politikalarına yansması ise; Türkiye’de son 10 yıllık dönemde ortaya çıkmaya başlamış ve bu süreçte kamu mali yönetimi birçok köklü değişime sahne olmuştur. Bu bağlamda, kamu mali yönetiminde mali disiplin ve mali saydamlık ilkelerinin benimsendiği yeni kamu mali yönetimi anlayışına Türkiye’nin bütçe anlamında attığı ilk önemli adım ise; Analitik Bütçe Sınıflandırma Sistematiğine geçiş olmuştur.

Türkiye’de uygulanan mevcut bütçe sisteminin etkinliğinin artırılması ve program bütçe sisteminden kaynaklanan aksaklıkların giderilmesi amacıyla öngörülen analitik bütçe sistemi kamu mali yönetimine yeni bir bakış açısı kazandırmıştır. Bu sistemin uygulanması ile, bütçe politikasının esnekliğini ve seçiciliğini arttırmak, bütçe hazırlığını, uygulamasını, uygulama sonuçlarını daha ayrıntılı ve sistematik olarak planlamak, izlemek ve değerlendirmek, kamu kurumlarının yürüttükleri hizmetleri, finans kaynaklarını ve maliyetlerini izlemek, program hedeflerini ve sonuçlarını takip etmek amaçlanmıştır (Siverekli Demircan, 2005:68).

Diğer yandan, Tablo 2’den görüldüğü üzere, Türkiye’de bütçe anlayışı, 2003 yılında kabul edilen ve 2006 yılında uygulamaya giren 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yeniden şekil bulmuştur. Kanun getirdiği ilkeler çerçevesinde mali disiplin, mali saydamlık, performansa dayalı bütçeleme anlayışını gerçekleştirecek düzenlemeleri içermiştir (Siverekli Demircan, 2006a:37).

Türkiye’de kamu mali yönetimi alanında en önemli ve köklü değişiklik bağlamında değerlendirilebilecek Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun amacı; “kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek” olarak belirlenmiştir (Maliye Bakanlığı, 2006:11).

Türkiye’de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında; performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş ile mali disiplinin sağlanması, bütçe-plan ilişkisinin kurulması, orta vadeli harcama sistemine geçiş, performans yönetimi ve denetiminin

sağlanması, kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanması ve mali saydamlığın sağlanmasının mümkün hale gelebilecek olması kamu mali yönetimine kazandırılan gelişmelerdir. Bununla birlikte; uygulamada karşı karşıya kalınan aksaklıkların giderilebilmesi ve devlet bünyesindeki kamu kurumlarının sisteme uyumunun ve sistemin başarısının belirli bir süreci gerektireceği de göz ardı edilmemesi gereken bir gerçektir (Sivrekli Demircan, 2006:59).

5018 Sayılı kanun ile belirlenen amaçlar, OECD'ye (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü), üye ülkeler ve Avrupa Birliği üye ülkelerinde hedeflenen ilkelerle paralellik göstermektedir. Nitekim, Türkiye'de yukarıda ifade edilen; mali disiplinin sağlanması, hesap verilebilirlik ve mali saydamlığın sağlanması ve performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş uygulamalarının söz konusu ülkelerde de gerçekleştirilen uygulamalar olması tesadüf değildir. Bu gelişmeler küresel dünya düzeninde değişen devlet anlayışının benimsediği temel ilkelerdir. Tablo 3'de görüleceği üzere, Türk bütçeleme sürecinin dünyadaki değişim trendine uyumu 1990'lı yıllarda başlamış ve 2000'li yıllarda bu süreç ivme kazanmıştır.

Tablo 3: Türk Bütçeleme Sürecinin Dünyadaki Değişim Trendine Uyumu

DÖNE M	SÜREÇ
1923-1990	Türk Bütçeleme Sürecinde Klasik Bütçe Sisteminin Etkileri
1990-1995	Türk Bütçeleme Sürecinin AB'ye Uyum Süreci ve Dünya Bankası Ortak Bütçe Reform Çalışmaları
1995-1998	Türk Bütçeleme Sürecinde Sistem Değişimleri Yönünde IMF ve AB ile Ortaklaşa Başlatılan Girişimler
1998-2004	Hesap verilebilirlik, Mali Disiplin, Mali Saydamlık ve Performans Esaslı Bütçelemeye Geçiş Yönünde Yapılan Kanuni Düzenleme

Kaynak: Esra Sivrekli Demircan, (2006), "Yeni Ekonomik Düzenle 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, s.55.

Türkiye'de kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasında ulaşılmak istenilen ana hedef Avrupa Birliği'ne (AB) uyumlu bir ekonominin sağlanmasıdır. AB aday ülkelere üyelik için bir takım kriterleri gerçekleştirme şartı koymuştur. Bu kriterler Maastricht kriterleri olarak adlandırılmaktadır. Kriterler öncelikle bütçe açıkları (7) ile ilgili kuralları içermektedir. Bunun yanında yukarıda da ifade edildiği üzere; mali saydamlık, hesap verilebilirlik, denetim, performans bütçe uygulamaları gibi yeni mali düzenlemeler de temel kriterler içerisinde değerlendirilebilmektedir.

Türkiye’de kamu mali yönetiminde borçlanma politikası alanında atılan en önemli adımı ise; 2002 yılında kabul edilen 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun oluşturmuştur. Adı geçen kanun, devletin borçlanma politikasının ve nakit yönetiminin maliye ve para politikaları ile uyumlu bir şekilde yürütülmesi amacı ile yürürlüğe konulmuştur. Bu kapsamda kanun, Türkiye’de borç yönetimine disiplin getirmiş ve mali disiplinin sağlanması yolunda önemli bir adımı oluşturmuştur. Ayrıca, kanun ile borçlanma miktarına getirilen limit ve ağırlıklı olarak yerli para cinsinden borçlanılması ilkeleri borçlanma politikasının ekonominin işleyişini bozmayacak şekilde gerçekleştirilmesine yönelik ilkelere (Bakınız: Tablo 3).

Tablo 4 : Değişim, Borçlanma ve Türkiye

Mali Disiplinin Sağlanmasında 4749 Sayılı Kanun		
Yerli para cinsinden borçlanma	Ekonomik İşleyişi Bozmayacak Bir Borçlanma Politikası	
Uzun vadeli borçlanma		
Borçlanmaya limit (sınır) getirilmesi		

Kaynak: Yazar (Siverekli, Demircan) tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 4’de görüleceği gibi; Türkiye’de borçlanma alanında atılan en önemli adımlardan birisini 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun oluşturmuştur. Temel amacı mali disiplinin sağlanması olan kanun, ilk kez borçlanmaya limit getirmek suretiyle piyasa ekonomisinin işleyişini bozmayacak ve bütçe üzerinde bütçe açıklarını arttırmak suretiyle yük oluşturmayacak bir borçlanma politikasını benimsemiştir.

5. Sonuç

Küreselleşme sürecinin hız kazandığı günümüz dünyasında, değişen anlayış ve uygulamalara devlet anlayışındaki değişim de eklenmiştir. Serbest piyasa ekonomisinin benimsendiği ve devletin düzenleyici olma işlevinin ön plana çıktığı bu neo liberal süreçte; ekonomideki yapı ve işleyiş de değişime uğramıştır. Bu değişim sürecinde, devletin ekonomideki payı yeniden sorgulanmaya başlamış ve devlete yüklenen fonksiyonlar adalet, savunma gibi klasik fonksiyonlar dışında; nitelik değiştiren saydamlık, katılım, mali disiplinin sağlanması, çevre kirliliği ile mücadele gibi fonksiyonlar olarak değişim göstermiştir.

Devletin anlayışı ve buna bağlı olarak fonksiyonlarında ortaya çıkan değişim, kamu ekonomisinin işleyiş sürecini de yakından etkilemiştir. Bu süreçte devletin ekonominin düzenlenmesinde araç olarak kullandığı iktisat politikası ve maliye politikası

uygulamalarında da değişimler ortaya çıkmıştır. Dünya ülkelerinin büyük bir kısmında önemli olan bu değişimlerin, iktisat politikalarına yansımaları, özellikle para ve döviz piyasalarında ve devletin iktisadi alandaki düzenlemelerinde ortaya çıkarken, maliye politikalarında ise; vergi, kamu harcamaları, bütçe ve borçlanma politikalarında ortaya çıkmıştır.

Türkiye’de devletin iktisadi alanda işlevlerinin sınırlandırılması anlayışı, daha çok devletin üretici olma kimliğinden sıyrılmasıyla ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu süreçte, özellikle 1980 sonrası dönemde, kamu kesiminin imalat sanayi yatırımlarından çekilmeye başlaması ve özelleştirme uygulamaları bu durumun bir göstergesi olmuştur. Bununla birlikte, kamu harcamalarında artış ve yoğun enflasyonist dönem hedeflenen başarının yetersizliğine yol açmıştır.

Bu dönemde, sadece ekonomik alanda değil sosyal alanda da yeni iktisat politikası anlayışı ile devletin eğitim ve sağlık gibi alanları da özel sektöre bırakmaya başladığı bir dönem olmuştur. Devletin bu alanlarda gerçekleştirmeyi hedeflediği uygulamalar (yeni sağlık sigortası sistemi vb.) değişen devlet anlayışını pekiştirmeye yönelik uygulamalar olmuştur. Bununla birlikte, yeni devlet anlayışı bağlamında, gönüllülük kavramının gündeme gelmesi ve sivil toplum örgütlerinin işlevlerinin arttırılmaya çalışılması yoluyla, devletin daha önce üstlendiği sosyal hizmetlerin yükünün azaltılması hedeflenmiştir. Dış ekonomik ilişkiler açısından bakıldığında yeni dünya düzeninde müdahaleci devlet anlayışının yerini düzenleyici devlet anlayışına bıraktığı görülmektedir. Böylece, çok uluslu şirketlerin dünyadaki hakimiyeti ve güçlü sermaye birikimine sahip küresel yapının herhangi bir engelle karşılaşmadan, birçok ülkede yatırım yapmaları mümkün hale gelmiştir. Bununla birlikte, birçok gelişmekte olan ülke sahip oldukları borç yükü nedeniyle de, dolaysız sermaye hareketleri ve finansal sermaye hareketlerinden pay almak için müdahaleci devlet anlayışından vazgeçmiş ve ekonomilerini bu sermaye hareketlerine açmıştır. Türkiye de dünya konjonktürüne uygun bir anlayış içinde benzer uygulamaları gerçekleştiren bir ülke olmuştur.

Değişen devlet anlayışının dünyada ve Türkiye’de bir diğer yansıması maliye politikalarında kendisini göstermiştir. Bu bağlamda, yeni devlet anlayışı ile birlikte; vergi, kamu harcamaları, bütçe ve borçlanma politikalarında önemli bazı değişimler ortaya çıkmıştır. Öncelikle, dünyada ülkelerarasındaki alışverişin artması, 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.

Maliye politikasının bir diğer önemli aracı konumunda olan kamu harcamalarının değişen devlet anlayışına yansımaları ise, kamu hizmetlerinin değişen niteliğine göre şekillenmiştir. Bu süreçte devlete yüklenen; çevre kirliliği ile mücadele, küresel kamusal malların varlığı ve küresel rekabet ortamında ortaya çıkan hizmetler kamu harcamalarının artışına yol açmıştır. Küresel düzene uyum aşamasında ortaya çıkan hizmetlerin kamu harcamalarını arttırmasıyla birlikte; bu süreçte devletin mali disiplinin sağlanması amacıyla kamu harcamalarının seviyesinin mümkün olduğunca bütçe açıklarına yol açmayacak şekilde belirlenmesi anlayışı da ön plana çıkmıştır.

Maliye politikasının diğer araçlarını oluşturan bütçe ve borçlanma politikalarının değişim sürecinden etkilenmeleri; mali disiplinin sağlanması, mali saydamlık ve yasal ve kurumsal düzenlemeler olarak üç şekilde ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda; kamu mali yönetiminde etkinliğin sağlanması ve kamu finansman dengesinin sağlanmasında, denetim ve orta vadeli uygulamalar da (çok yıllık bütçeleme sistemi vb) geçerlilik kazanmıştır.

Türkiye’de değişim sürecinde maliye politikası uygulamaları; benimsenen anlayış değişimi ve yasal-kurumsal düzenlemelerle ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, dünyadaki genel eğilime bağlı olarak vergi uygulamalarında Katma Değer Vergisi ve Özel Tüketim Vergisi uygulamalarının gerçekleştirilmesi, yabancı sermayeye tanınan ayrıcalıklar ve vergi sisteminin yeniden yapılandırılması vergi politikaları alanında ortaya çıkan değişimler olmuştur. 2006 yılında uygulamaya giren 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 2002 yılında kabul edilen 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun ise, Türkiye’de mali disiplinin sağlanması için atılan en önemli adımları oluşturmuştur. Bununla birlikte, değişim sürecine uyumun sağlanmasında ortaya çıkabilecek aksaklıkların giderilmesinin belirli bir süreyi gerektirebileceği de ifade edilmesi gereken bir gerçektir.

NOTLAR

- (1) Burada devletin sınırlanması ile ifade edilen; devletin özellikle ekonomideki görev ve fonksiyonlarının azaltılmasıdır. Diğer bir ifadeyle devletin milli ekonomideki payının azaltılması devletin sınırlanması veya devletin küçültülmesi olarak ifade edilmektedir. Bu payın ölçümünde dikkate alınan formül ise kamu harcamalarının GSMH içindeki payıdır.
- (2) Katılımcı devlet anlayışının benimsenmesinde, özellikle 1980 sonrası dönemde etkisini hemen hemen tüm dünya ülkelerinde arttıran sivil toplum kuruluşlarının önemli bir etkisi olmuştur.
- (3) Bu etki literatürde verimlilik etkisi olarak ifade edilmektedir.

(4) Burada ortaya çıkan etki, küreselleşme sürecinin toplumların beklenti ve taleplerini arttırması sonucunda, zorunlu olarak mal ve hizmet miktarında ortaya çıkan artışı ifade eden etkidir. Örneğin, teknolojinin gelişmesi, entegrasyon hareketlerinin artışı, dünya genelinde küresel ulaşımın sağlanması gibi yenilik hareketleri, kamu ekonomisi tarafından üretilecek mal ve hizmetlerin miktarında ve niteliğinde artış ve değişime yol açmaktadır.

(5) Görev, rol ve fonksiyonlarının piyasa ekonomisinin üstlenemeyeceği hizmetlerle sınırlandırılmasıyla birlikte, ülkenin genel ekonomik, mali politikalarıyla ilgili kararlarını verme yetkisini (mali egemenlik yetkisi) kendi elinde bulduran devlet anlayışını ifade etmektedir.

(6) Kamu ekonomisinin yeniden düzenlenen görev, rol ve fonksiyonlarına paralel olarak, denetime dayalı ve makro ekonomik hedeflerin gerçekleştirilmesinde önemli bir araç olarak kullanımını öngören bütçe anlayışını ifade eder.

(7) Maastricht Anlaşması'na göre, üye ülkenin bütçe açığının GSYİH'ya oranının % 3'ü geçmemesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- ADDA, J. (2002), Ekonominin Küreselleşmesi, İletişim Yayınları, İstanbul.
- AKALIN, U.S. (2002), “Sermayenin Uluslararasılaşması (Globalizasyon) ve Demokrasi”, Globalizasyonun Yansımaları, Don Kişot Yayınları, Akademi-03, İstanbul, içinde, David Yaffe, ‘The Politics and Economics of Globalization’, <http://easy-web.easynet.co.uk/-regofifi/marxism/article/glob137.htm>.
- AKTAN, C.C. (2007), “Yeni Değişim Dinamikleri ve Devletin Yeni Rolü”, <http://www.canaktan.org/yeni-trendler/devlet-felsefe/degisim-devletin-rolu.htm>, Erişim Tarihi:22-08-2007.
- AKTAN, C.C. ve Vural, İ.Y. (2004), “Globalleşme ve Maliye Politikasında Değişim”, Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar (Edit:Coşkun Can Aktan-Dilek Dileyici-İstiklal Y. Vural), Birinci Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara. ss:49-68.
- AKTAN, C.C., Dileyici, D. ve Özen, A. (2004), “Geleneksel Maliye ve Yeni Maliye”, Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar (Edit:Coşkun Can Aktan-Dilek Dileyici-İstiklal Y. Vural), Birinci Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara. ss:9-260.
- BOZKURT, N. (1998), “Globalleşme ve Devlet”, İktisat Dergisi, Sayı:382, ss:47-57.
- DEMİRCAN, Siverekli, E. (2004), “Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Uygulanan Vergi Politikaları”, Vergi Sorunları Dergisi, Sayı:195, ss:164-183.
- DEMİRCAN, Siverekli, E. (2005), “Karşılaştırmalı Bir Perspektiften Kamu Mali Yönetiminde Türk Bütçe Sistemi ve Analitik Bütçe Sistemine Geçiş”, Muhasebe ve Finansman Dergisi (MUFAD), Sayı:25, ss:60-69.
- DEMİRCAN, Siverekli, E. (2006), “Yeni Ekonomik Düzendeki Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumunu”, Yönetim ve Ekonomi, Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:13, Sayı:2, ss:47-61.
- DEMİRCAN, Siverekli, E. (2006a), “Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışının Bütçe Politikalarına Yansıması: Türkiye Örneği”, Kamu Maliyesine Yeni Bakış: Teori ve Uygulama, (Edit:Nihat Falay-Mehmet Şahin-Ahmet Kesik), Birinci Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss:27-39.
- DİLEYİCİ, D. (2004), “Devletin Mali Alandaki Rol ve Fonksiyonlarındaki Değişim”, Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar (Edit:Coşkun Can Aktan-Dilek Dileyici-İstiklal Y. Vural), Birinci Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara. ss:27-45.

- DPT, (2000), Küreselleşme, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No:DPT:2544-ÖİK:560, Ankara.
- ENER, M. ve Demircan E. (2006), “Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye”, Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt:4, Sayı:2, ss:197-218.
- ENER, M. ve Demircan, E. (2004), Küreselleşen Dünyada IMF Politikaları ve Türkiye, Roma Yayınları, Ankara.
- HIRST, P. Ve Thompson, G. (2003), Küreselleşme Sorgulanıyor, Dost Kitapevi, Ankara.
- İYİBOZKURT, E. (1999), Küreselleşme ve Türkiye, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.
- KAZGAN, G. (1988), Ekonomide Dışa Açık Büyüme, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul.
- KÖSE, A.H.-Şenses, F.-Yeldan, E. (2003), İktisat Üzerine Yazılar II: İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar, Oktar Türel’e Armağan, İletişim Yayınları, İstanbul, içinde: Ben Fine, Degol Hailu, “Birleşme ve Konsensus: İstikrar, Yoksulluk ve Büyümenin Politik Ekonomisi”, s.88-89.
- MORTAN, K. (2001), Uluslararası Kaos mu, Türkiye’de Kriz mi?, Birinci Baskı, Dünya Yayınları Ekonomi Dizisi: 8, İstanbul.
- ÖLMEZOĞULLARI, N. (2000), “Yeni Ekonomi ve Etkileri”, İktisat Dergisi, Sayı:406 (Dünya Ekonomisinde Yeni Oluşumlar), ss:48-54.
- Şiriner, İ. ve Aydın, M. (2005), “Mali Egemenliğin Sınırlandırılması: VERGİLENDİRME YETKİSİ ve IMF”, Vergi Sorunları Dergisi, Sayı:196, ss:188-207.
- T.C.Maliye Bakanlığı, (2006), 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- T.C.Maliye Bakanlığı, (2007), Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler ve Sosyal Güvenlik Kurumları 2006 Yılı Genel Faaliyet Raporu, Ankara.
- TEKEOĞLU, M. (1999), “Küreselleşme Sürecinde Devletin Ekonomideki Yeni Fonksiyonları ve Türkiye”, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı:15, ss:67-74.
- TOKATLIOĞLU, Yıldız, M. (2005), Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri, Birinci Baskı, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa.
- Yavuz, E. (2001), “Küresel Süreç ve Türkiye: Bir Gündem Taslağı”, İktisat Dergisi, Sayı:416, ss:45-47.
- YELDAN, E. (2001), Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi, Bölüşüm, Birikim, Büyüme, İletişim Yayınları, İstanbul.
- YENTÜRK, N. (2003), Körlerin Yürüyüşü, Türkiye Ekonomisi ve 1990 Sonrası Krizler, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

YILDIZ, H. (2005), Küreselleşmenin Vergileme Üzerine Etkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme, Birinci Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.