

Küreselleşme ve devletin değişen rolü

Meral Fırat*

Özet

Bu çalışmada küreselleşme ile beraber devletin rolündeki değişim ve makro ekonomik politikalar incelenmiştir. Devletin makro ekonomik konularda üstlenmesi gereken yeni sorumluluklar bu çerçevede ele alınmıştır. Harcama politikası, yeni vergi tasarısı, birincil fazla, dış ticaret konuları bu bağlamda incelenmiştir. Son olarak küreselleşme ile beraber gelir dağılımında meydana gelen değişim araştırılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Küreselleşme, Devletin Değişen Rolü, Kamu Harcaması, Birincil Fazla, Dış Ticaret

* İstanbul Aydın Üniversitesi Öğr. Görevlisi
E-mail : meralfirt@hotmail.com Tel: 0532 204 91 69 ve 0212 430 11 23

Globalizasyon and changing role of Government

Abstract

In this paper; Together with globalization, changing role of the government and macro economic policy are examined. Government new responsibility about economic policy to take up. Expenditure policy, new tax policy, primary surplus, foreign trade policy 'connecting with this are examined. At the last one together with globalization changing income distribution are examined.

Key words: Globalization, Changing Government Role, Expenditure Policy, Primary Surplus, Foreign Trade.

Giriş

Keynesyen devirde, sanayi ekonomilerinde devletin ekonomideki rolü konusunda büyük ölçüde bir görüş birliği sağlanmıştı. Makro ekonomik açıdan, devlet, tam istihdamı korumak için öncelikle maliye politikası araçlarından faydalanarak, toplam talebi kontrol etmek sorumluluğunu üstlenmişti. Ödemeler dengesi, döviz kurunun yükselmesi ve hem sermaye hem de cari işlemler üzerindeki kontroller nedeniyle, makro ekonomik politika üzerinde engel teşkil etmekteydi. Sermaye kontrolleri dünya çapında adil bir şekilde uygulanıyordu. Mikro ekonomik ve sektörel ya da endüstriyel açıdan, bir kamu sorumluluğu olarak görülen temel altyapı hizmetlerinin tedariki, devletin en önemli görevleri arasında yer almaktaydı. Çünkü; bu sorumluluk, hem zorunluluktan hem de devletin doğal bir tekel oluşturma özelliğinden kaynaklanıyordu.

Sözünü ettiğimiz bu sorumluluklar, sadece devlet harcamalarında ve vergilerde önemli bir rol oynamakla kalmayıp aynı zamanda ekonomik faaliyetlerde ağırlıklı olarak önemli bir rol üstlenen "büyük devlet"i zorunlu kılmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde, devletlerin görev alanları daha geniştir. Bu görevler, doğrudan yatırım sorumluluğu ve üretim kararlarının koordinasyonunu içermektedir. Çünkü; piyasanın, çok önemli alanlarda yatırımları ve üretimi tek başına belirleyemeyecek kadar zayıf ya da kararsız bir yapıya sahip olduğu düşünülmüştür.

Bu konudaki görüş birliği, 70'li yıllarda zayıflamaya, bozulmaya başlamıştır. Bu dönemde, iki kez petrol fiyatlarında yaşanan şoklar, OECD ülkelerinde enflasyonun sürekli olarak artış göstermesi, işsizlik-enflasyon-hasilat ve maliyet dengesinin istikrarına olan güveni sarsmıştır. OECD ülkelerinde, gittikçe kötüleşen verimlilik ve artan işsizliğe beklenildiği gibi geleneksel talep yönetimi ve devlet müdahalesiyle karşılık verilmemiştir.

Bu deneyimlerden ders alınmış ve devlet hakkındaki beklentiler daha tutarlı hale gelmiştir. Keynesyen politikanın bir dereceye kadar başarısının bir sonucu olarak (1930'larda talep çöküşünü önlemede), dikkatler enflasyonun kontrolüne çevrilmiş ve işsizlik yapısal bir fenomen olarak algılanmaya başlamıştır. Devletin neleri tedarik etmesi gerektiğini içeren talimatlardaki azalış, piyasaların potansiyel faaliyet alanlarının, olanaklarının ve güçlerinin değer kazanmasına yol açmıştır. Artık ekonomiler dış ticarete ve sermaye hareketlerine açık bir hale gelmiştir.

Küreselleşme ve devletin değişen rolü

Büyük teknolojik gelişmeler yaşanmış ve ekonomik faaliyetler ve bilgi daha hareketli hale gelmiştir.

Bu çalışmanın amacı, Keynezyen düşüncelerin geniş ölçüde uygulandığı 50 yıldan beri yaşanan deneyimlerin ışığında, makro ekonomik politikayı ve devletin rolünü, dünya ekonomisinin değişen yapısını ve ekonomik düşüncelerin gelişimini değerlendirmektir.

Dünyada yaşanan ekonomik değişimler

Küreselleşme

Küreselleşme, özellikle 1980 sonraları ve 1990 başlarından itibaren dünyada yaygın olarak kullanılmaya başlanan bir kavramdır. Küreselleşme aslında çok boyutlu bir gelişmedir; şöyle ki ekonomik olduğu kadar sosyal, siyasal, kültürel, vs. yönleri de bulunmaktadır. Ekonomik anlamda küreselleşmenin üç boyutu dikkat çekicidir: Ticari küreselleşme veya küresel ticaret, diğerlerinden daha eski bir gelişmedir. Bu gelişme, 1947’ de kurulan GAAT çerçevesinde gümrük tarifeleri ve kotaların kaldırılarak uluslararası ticaretin evrensel boyutlarda serbestleştirilmesi çalışmaları ile başlamıştır. Bugün GATT’ın yerine Dünya Ticaret Örgütü-DTÖ (World Trade Organization-WTO) geçmiş bulunmaktadır. Mali küreselleşme, ülkelerin kısa ve uzun vadeli sermaye akımlarıyla ilgili olarak uygulamakta oldukları engel ve kısıtlamaları kaldırıp yurt içi piyasaların dünya piyasaları ile bütünleştirmelerinin bir sonucudur. Bu gelişmeler dolayısıyla sermayenin uluslararası alanda dolaşımında büyük artışlar olmuş ve dünya tek bir mal piyasası durumuna dönmüştür. Mali küreselleşme olayı 1980 sonrası döneme aittir ve küreselleşme kavramı da özellikle mali liberalleşme ile birlikte yaygınlık kazanmıştır. Ekonomik küreselleşmenin üçüncü boyutu üretimin küreselleşmesidir ki, buda sınır ötesi üretimin yaygınlaşmasını ifade eder. Başka bir deyişle, günümüzde dünya üretiminin çok önemli bir payı çok uluslu işletmeler tarafından ana ülke sınırları dışında gerçekleştirilmektedir. Aslında bu anlamdaki küreselleşmede çok yeni olmayıp İkinci Dünya Savaşı sonrası döneme kadar inmektedir.¹

Yeni ekonomik düzen, 1970’li yılların sonu ve 1980’li yılların başında ABD’de “muhafazakarların” piyasa ekonomisini kamu müdahalelerinden arındırma eylemiyle başladı. Reaganomics, Başkan Reagan dönemini tanımlayan ve daha serbestleştirilmiş bir dünya ekonomisi yaratmak amacına dönük politikalar demetini oluşturan bu yeni ekonominin ilk adı oldu. Batı Avrupa’ya, İngiltere’de Başbakan Demir Margaret Thatcher’in politikaları yoluyla girdi. Aynı dönemde bir dizi G.O.Ü’in borç ödeyemez duruma düşmesi, bunların uluslararası kredi kuruluşları (IMF ve Dünya Bankası) aracılığıyla Merkez’in* hedeflediği politikalara sokulmasını sağladı. Serbestleşme rüzgarı, 1980’li yılların ortasında Gorbaçov S.S.C.B’de iktidara geldiğinde, Doğu Bloku’na geçti; 1980’li yılların sonunda bu dalga daha da hızlandı. Blok parçalanmakla kalmadı, bir yandan komünist rejimler yerini demokrasi –serbest piyasa ekonomisi hedeflerine ve yaygın krize bırakırken, bir yandan S.S.C.B. dağıldı. Bu ülkelerin politik ve ekonomik düzenlerinin altüst olduğu 1990’lı yıllarda koşulsuz serbest piyasa ekonomisi yanlısı ABD’li danışmanlar, aynı düzeni bunlara hiç olmazsa ismen kabul ettirmede

¹ Halil Seyidoğlu, **Uluslararası İktisat Teori, Politika ve Uygulama**,12.bs, İstanbul, Güzem Yayınları, No:14,1998,s.189-190

* Merkez: ABD, İngiltere gibi gelişmiş ülkeler.

etken oldu. Birkaçı ağır dış borçlu bu ülkelerin Merkez'in kredi kurumlarından borçlanabilmekten başka çareleri de yoktu zaten. Böylece on yıl gibi kısa bir sürede, serbestleşme-küreselleşme-akımı dünyanın küçümsenmeyecek kadar geniş bir alanına yayılmış bulunuyordu. Bunların dışında kalan ülkelerin bir kısmı ise sürüden ayrılmama, dışlanma tehlikesine düşmeme gibi endişelerle aynı yolu izledi.²

Devletin değişen rolü

1950'lerden bu yana, kamu maliyesi iktisatçıları devletin normatif ve pozitif rolleri arasında ayırım yapılması gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Devletin normatif rolü; refahı maksimize etmek için ne yapması gerektiğini, pozitif rolü ise; devletin aktif olarak fiilen yaptıklarını ifade eder. Devletin bu rolleri arsında farklılıklar vardır. Devletin geçmişte izlemiş olduğu politikalar çoğunlukla bugünkü davranışlarını etkilemeye devam etmektedir. Dolayısıyla, çoğu ülkede, devletin pozitif rolünü normatif rolüne yakınlaştıracak reformlara ihtiyaç vardır. İktisatçıların ve siyaset bilimcilerin devletin ekonomideki rolünü değerlendirirken çoğunlukla ele aldıkları kriter, vergi gelirinin ya da devlet harcamalarının GSYİH'ye oranıdır. Bu kritere göre, sanayileşmiş ülkelerde devletin ekonomideki rolü gelişmekte olan ülkelere nazaran daha geniştir. (ortalama iki katıdır.) Örneğin; böyle bir oran İsveç'te Çin'e nazaran yaklaşık beş kat daha fazladır. Ancak bu konuda bilgi sahibi olan araştırmacılar, çoğunlukla gerçeğin farklı olduğunu ileri sürmekte. Onlara göre; son 10 yılda gelişmekte olan ülkelerin kamu sektörleri, düzenleyici politikalar yoluyla sanayileşmiş ülkelerin hükümetlerinden daha fazla rol üstlenmiş durumdadır. (genel olarak yatırımların, kredilerin, dövizlerin ve ekonomik kaynakların dağılımı konularında) 20. yüzyılda ise, devletin ekonomideki rolünün genişlediği görülmüştür. Böyle bir genişleme, özellikle GSYİH'nin bir yüzdesi olarak kamu harcamalarındaki büyüme verilerinden anlaşılmaktadır. Yeni sanayileşen ülkelerde bu oran, ortalama olarak 1913 yılında %12'den 1995 yılında %45'e kadar yükselmiştir. Hem siyasi hem de ideolojik faktörler bu büyümeye katkı sağlamıştır.³

Neoliberal iktisatçılar, devletin rolünü mülkiyet haklarının ve tam rekabet koşullarının sağlanmasıyla sınırlı tutmayı tercih ederler. Bu iktisatçılar, devlet erkini elinde tutanların ellerindeki gücü kötüye kullanmanın çekiciliğine kapılacakları ve devlet müdahalelerinin olumlu sonuçlar doğurmayacağı şeklinde yoğun bir kötümserliğe sahiplerdir. Neoliberal algılayışa göre devlet erkini elinde tutanlar, toplumun çıkarları ile çatıştığı durumda bile kendi çıkarları peşinde koşmaya devam ederler. Önerilen çözüm, devletin ekonominin işleyişini piyasaya bırakması, kaynak dağılımını etkilemeyecek şekilde iktisadi karar sürecinin dışına çıkmasıdır. Burada gerçeklerle uyuşmayan iki temel varsayım yapılmaktadır: 1)Rant oluşmasına neden olmak ve rant peşinde koşmak "kötü"dür ve ortadan kaldırılmalıdır; ve 2) Piyasa mekanizması rant oluşumuna izin vermez. Rant oluşumuna olanak tanıyan devlettir ve devlet ekonomik karar sürecinin dışına çıkarılırsa rant problemi çözülmüş olur.⁴

² Gülten Gazgan, **Yeni Ekonomik Düzendeki Türkiye'nin Yeri**, 2. Baskı, İstanbul , Altın Kitapları Yayınevi, 1995, s.45-46

³ Vito Tanzi, "The Chancing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective" IMF Working Paper/ No:97/114, 1997, www.imf.org

⁴ Mustafa Erdoğan, **Sürdürülebilir Kalkınma ve Kriz Riski: Türkiye İçin Politika Önerileri**, İstanbul, 2004, s.12

Küreselleşme ve devletin değişen rolü

Ancak, reform sürecinin devamlılığı için, siyasal süreçlerden olabildiğince soyutlanmış bir devletin tahayyül edildiğini söylemek mümkündür. Çarpıcı bir biçimde ifade etmek gerekirse, 'iyi yönetim'in yolu 'özerk devlet'ten geçmektedir. Çünkü kaynak dağıtım süreçlerine siyasal müdahalelerin yarattığı 'çıkar koalisyonlarının' olumsuz etkilerinin sona erdirilmesi, salt etkin kaynak kullanımı açısından değil, aynı zamanda reform sürecinin devamlılığı için de gerekli görülmektedir. Neoliberal anlayışa göre, piyasanın devletten özerkleşmesi hedeflenir ve siyasetin ekonomiden elini çekmesi gerektiği vurgulanırken, kapitalist düzenin yeniden yapılandırılması açısından gerekli görülen reformlar için karar alıcıların toplumdan özerkleşmesi bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda, Avrupa Birliği örneğinde görüldüğü ve katılım süreçlerine ilişkin kriterlere de yansıdığı gibi, üye ya da aday devletler belli karar alma yetkilerini ulus-üstü düzeye aktardıkları ölçüde, 'düzenleyici devlet' yeni boyutlar kazanmaktadır. Öte yandan, reformların yaşama geçirilmesi için toplumsal destek oluşturmanın önemli olduğuna inanılmakta, reform sürecini destekleyecek bir 'kazanlar' koalisyonu oluşturmak için devletin kaynak dağıtım süreçlerine müdahale etmeye devam etmesi kaçınılmaz olmaktadır. Böylece, Latin Amerika'dan, Avrupa Birliği üyelerine uzanan bir dizi ülkede, rekabetçi yapıların oluşturulması gerekçesiyle ve kamu hizmetlerinin giderek özelleştirilmesi ve metalaştırılmasına yönelik olarak yapılan müdahaleler bir gerçeği gözler önüne sermektedir: Kapitalist düzende, devlet ve ekonominin kendi kurumsal kuralları ve önceliklerine bağlı olarak işleyen 'özerk yapılar' olarak savunulması mümkün değildir.⁵

Harcamaların finansmanı

Piyasa ekonomisine müdahale gereğinin artması sonucu, kamu harcamalarının mümkün olan en düşük düzeyde tutulması, bütçe denkliliği ve vergilerin tarafsızlığı ilkeleri günümüzde geçerliliğini büyük ölçüde yitirmiştir.

Bugünkü maliye politikası yaklaşımında, kamu harcamalarının mümkün olan en düşük düzeyde tutulması ilkesi geçerli değildir. Kamu kesimince kullanılan parasal ve reel kaynakların sınırını, kamu kesimine yüklenen görevler belirler. Piyasada oluşan kaynak dağılımının düzeltilmesi, gelir bölüşümündeki aşırı farkların giderilmesi, mevcut kaynakların tam kullanımının ve birikimli bir gelişme ve büyüme hızının sağlanması için uygulanan maliye politikaları, kamu harcamalarının milli gelire oranının bütün ülkelerde yükselmesine sebep olmuştur. Toplum açısından önemli olan bütçe denkliliği değil, tam istihdamın ve fiyat istikrarının sağlanması ve milli gelir artışıdır. Eğer bu amaçlarla çalışmıyorsa bütçe açık veya fazla verebilir. Vergiler hiçbir zaman tarafsız olmamıştır. Vergiler gelir bölüşümünü, buna bağlı olarak talebin bileşimini ve kaynak dağılımını muhakkak değiştirir. Bu etkileri, kabul edilen iktisat politikasını amaçlarına uygun olarak yönlendirmek gerekir.⁶

Orta vadenin üzerinde, büyük hacimli harcamalar vergiler yoluyla finanse edilmelidir. Borçlanma alternatifleri ve senyoraajın güçlü sınırlamaları vardır. Reel faiz oranlarının büyüme oranlarında daha yüksek olduğu bir dünyada, borçlanma sınırlanmıştır. Devletin kısa vadede borcun GSYİH'ya oranındaki artışları önlemek için birincil fazlaya sahip olması gerekir. Enflasyonist bir ortamda, insanlar paradan kaçtıkları için senyoraajın enflasyon vergisiyle yakından bir ilişkisi vardır. Özelleştirme, sınırlı gelirleri yalnızca kısa dönemde artırabilir. Yine de, devlet mülkiyetindeki girişimlerdeki kayıplar nedeniyle bütçe gelirleri üzerinde oluşan ağır masrafları durdurur. Kuramsal bir vergi yapısı ve gelir düzeyini ele alalım. GSYİH'nin %50'si vergileme potansiyelinin bir üst limiti olarak görülebilirken, bir sanayi ülkesi için gelir oranları arzu edilebilir düzeyde değildir. Gelişmekte olan ülkelerde ise, düşük seviyeler beklenmesi

⁵ Bağımsız Sosyal Bilimciler, "IMF Gözetiminde On Uzun Yıl" **B.S.B. 2006 Yılı Raporu**, Ankara, 2008,s.5

⁶ Sevim Görgün, **Maliye Politikası Ders Notları**, İstanbul, 1994,s.50

gerekirken, önemli ölçüde gelir seviyelerine rastlanabilir. Şimdi harcamaların finansmanı için uygun vergi tapısı tasarımı inceleyelim:⁷

Bir Vergi Yapısı Tasarımı

Vergi	Tanımı	Gelir
KDV veya satış vergileri	%20 oranında,	GSYİH'nin %12'si
Sigara, alkol ve petrol ürünlerinden alınan tüketim vergileri	%50 oranında,	GSYİH'nin %5'i
Kişisel gelir vergisi ve sosyal güvenlik katkıları	%32 oranında,	GSYİH'nin %26'sı
Kurumlar Vergisi	%35 oranında,	GSYİH'nin %7'si
Toplam		GSYİH'nin %50'si

Kaynak Nicholes Stern, "Macroeconomic Policy and The Role of the State in a Changing World", **EBRD, Working Paper, Report** No:19, June 1996

Gelişmekte olan ülkeler için, göreceli olarak daha önemli hale gelen dolaylı vergilerle birlikte, vergileme modelleri de farklılık arz etmektedir. Ayrıca, genellikle ithalat vergileri gelire büyük ölçüde katkı sağlar. Dolaylı vergiler ve ticari vergilerden elde edilen gelirlerin, doğrudan vergilerden elde edilen gelirlere oranı, ortalama olarak 2:1 olacaktır. Doğrudan vergiler arasında, kurumlar vergisi, genellikle kişisel gelir vergilerinden ve sosyal güvenlik katkılarından daha önemlidir. Sanayileşmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki vergi modelleri ile gelişmekte olan ülkeler arasında uygulanan modeller oldukça farklıdır.

Kamu harcamaları ekonomide fiyatlar genel seviyesinde hızlı ve sürekli bir artış olarak ifade edilen enflasyona neden olmaktadır. Kamu kesimi tarafından yapılan harcamalarda meydana gelen artışlar ekonomide toplam talebi artırarak enflasyon üzerinde bir etki oluşturabilmektedir. Ayrıca kamu harcamalarının finansman yöntemi de enflasyon üzerinde etki yaratabilir. Monetarist görüşe göre enflasyon parasal bir olgudur. Buna göre eğer kamu harcamaları yeni para yaratılması yoluyla finanse edilirse enflasyonist baskılar oluşmaktadır. Kamu harcamalarının borçlanma ile finansmanı durumunda da kamu harcamalarında artış enflasyonu artırıcı bir etki yaratabilir.⁸

Makro ekonomik istikrar

Makro ekonomik istikrar maliye ve para politikaları yoluyla sağlanacaktır.

Sürdürülebilir Açıklar: Mali açıkların hangi seviyede olması gerektiğini, makul seviyesini gösteren bir teori yoktur. Uzun dönemde mesele, devletin borç ödeme gücü ve gelecekteki vergi yükleri ya da borç faizlerinin ödenmesi için harcamalarda yapılacak kesintiler olacaktır. Uzun dönemde ödeme gücü sınırı, borcun GSYİH'ye oranının kontrol edilmesi şeklinde ifade edilir.

⁷ Nicholes Stern, "Macroeconomic Policy and The Role of the State in a Changing World", **EBRD, Working Paper, Report** No:19, June 1996

⁸ Mehmet Şahin, Çiğdem Özenç, "Kamu Harcamaları ile Makro Ekonomik Değişkenler Arasındaki Nedensellik İlişkileri", **Çanakkale 18 Mart Üniversitesi Yönetim Bilimleri Dergisi**, Çanakkale, Cilt:5, Sayı: 2, 2007, s.199

Küreselleşme ve devletin değişen rolü

Birincil fazla, reel faiz oranı ve büyüme oranı arasındaki farkı aştığı takdirde borcun GSYİH'ye oranı düşecektir. Şöyleki:⁹

$$\text{Birincil fazla} > \frac{(\text{reel faiz oranı} - \text{büyüme oranı}) \text{ borç}}{\text{GSYİH}}$$

Eğer borcun GSYİH'ye oranı artışına engel olmak istiyorsak, birincil fazlanın ödenebilir borç faizlerini karşılama gerekir. Borçlanma arttıkça ve reel faiz oranı büyüme oranını daha fazla aştıkça, birincil fazla daha büyük olacaktır. Örneğin; reel faiz oranı %5, büyüme oranı %3 ve borcun GSYİH'ye oranı 0,5 ise; o zaman birincil fazlanın, borcun GSYİH'ye oranını dengelemesi, istikrarı sağlaması için GSYİH'nin %1'i olması gerekir.

Bu basit hesaplamalar, borcun GSYİH'ye oranının dengelenmesinde, istikrarın sağlanmasında, reel faiz oranlarındaki uluslararası artışın önemini ortaya koymaktadır. Örneğin; 1950, 1960 ve 1970'li yıllarda gelişmekte olan dört ülkenin reel faiz oranı ve büyüme oranı arasındaki fark ortalama %-2 iken, sonradan bu oran +%3 olmuştur. Bir devlet için, tutarlı/ılımlı bir borçlanma oranının GSYİH'nin %50'sidir. Bu %5'lik artış, birincil fazlanın artırılması gerektiğinin ya da borcun GSYİH'ye oranının artışı önlemek için açığın %2,5 oranında azaltılması gerektiğini gösterir. Dolayısıyla, uzun dönemde, borcun GSYİH'ye oranının daha fazla artmasını önlemek için birincil fazla gerekli olacaktır.

Devletin bütçe açıklarını borçlanma ile finanse ettiği varsayımı altında büyük kamu borçları varlığının maliye politikası açısından bazı sonuçlar doğuracağı açıktır. Doğaldır ki, büyük kamu borçlarının maliye politikası üzerindeki önemli bir etkisi borç servisi gereğinin doğrudan bir sonucu olmaktadır. Devlet faiz ve anapara ödemelerini yapmak zorundadır. Böylece devlet gelirinin ve faiz dışı kamu harcamalarının değişmeden kaldığı bir durumda, kamu borçlarındaki bir artışa bağlı olarak faiz ödemelerindeki bir artışın bütçe açığını artıracığı doğaldır. Bu durumda bütçe açıklarını kapatmak için yeni mali kaynaklar bulmak gerekli olmaktadır. Bu kaynaklar, daha fazla borçlanma uygun olmadığı zaman, ya faiz dışı kamu harcamalarını kısmak ya da vergileri artırmaktır. Bu ise, büyük kamu borçlarının maliye politikası üzerinde meydana getirdiği önemli bir sınırlamadır. Çünkü bu sınırlama ekonominin potansiyel büyümesi açısından önemli olmaktadır.¹⁰

Kamu harcamaları yönetimi, toplumun sosyal ihtiyaçlarını gidermeye yönelik olarak hazırlanan bütçeye yansır. İyi bir kamu harcamaları yönetimi başlıca üç sonuca erişmeyi hızlandırır:¹¹

*Mali disiplin

*Tahsis etkinliği

*Operasyonel/fonksiyonel etkinlik

*Mali Disiplin: Kamu harcamalarının, toplam gelirlerle (yurtiçi gelirler + sürdürülebilir bir borç seviyesi) sistematik bir şekilde birbirine yakın seviyelerde olmasıdır

Tahsis Etkinliği: Bütçe tahsislerinin, hükümetin stratejik öncelikleriyle uyumunu, stratejik önceliklere göre kaynakların dağıtımını ve kullanımını ifade eder.

⁹ Nicholes Stern, "Macroeconomic Policy and The Role of the State in a Changing World", **EBRD, Working Paper, Report** No:19, June 1996

¹⁰ Beyhan Ataç, **Maliye Politikası : Gelişim Amaçları ve Uygulama Sonuçları**, Eskişehir (Anadolu Üniversitesi),1997, s.194

¹¹ Maathew Andrews and J. Edgardo Camposi, "The Management of Public Expenditures and its Implications for Service Delivery", **World Bank Working Papers Report**, No:26958, 2003, www.worldbank.org

*Fonksiyonel Etkinlik: Kamu hizmetlerinin makul bir kalite ve maliyette tedarikini, programların gerçekleştirilmesinde, hizmetlerin sağlanmasında etkinlik ve verimliliğini ifade eder.

Ülkeler sözünü ettiğimiz bu problemlerin önüne geçebilmek için, ağır bütçe sınırlamalarını etkili bir şekilde empoze eden kurumsal düzenlemeler getirmişlerdir ve orta vadeli harcama sistemine geçmişlerdir.

Orta vadeli harcama sistemi esas olarak, karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini öngörmelerine yardımcı olan ve bu limitlerin orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirilmesine olanak tanıyan kamu harcama politikalarını geliştirmeye yönelik bir süreçtir. Bu sürecin;¹²

- Makro disiplinin sağlanması,
 - Stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılması,
 - Dağıtılan kaynakların uygulamada etkin ve verimli kullanılması
- şeklinde üç temel amacı vardır.

Ayrıca orta vadeli harcama sistemi ile fark edilebilir bir takım kolaylıklara ulaşmak mümkündür.

- Makroekonomik dengeyi, özellikle mali disiplini iyileştirme; makroekonomik dengenin ve mali disiplinin sağlanması amacıyla, mevcut kaynakların doğru tahmin edilmesi ile daha kolay ulaşılabilir,
- Sektörler arası ve sektör içi kaynak dağılımında, kaynakların en gerekli amaçların gerçekleştirilmesine tahsisi ve tüm harcamaların etkinliğine göre kaynak ayırmak mümkündür,
- İlgili kuruluşlar için öngörülebilirlikte artış sağlar,
- Kamu parasının daha etkin kullanılmasını sağlar,
- Karar verme sürecinde meşruluğun artması ile politikacıların kamu harcamalarına ilişkin sonuçlarla ilgili hesap verebilirliğinde artış sağlar,
- Daha güvenilir bir bütçeleme sürecine götürür,
- Orta vadeli harcama sistemi aynı zamanda katı bütçe sınırlamaları ve politika programlarına dayalı olarak, bakanların bütçelerinin yönetiminde daha esnek olabilmelerini sağlayan, kamu harcamalarının daha etkin ve verimli yapılmasına çaba gösteren bir sistemdir.

Ayrıca orta vadeli bir harcama sistemi; yatırım programı, borç kapasitesi, harcama politika ve önceliklerinin değişmesi gibi orta vadeli konular ile yıllık bütçe arasındaki ilişkiyi geliştirir. Harcama politikalarının uygulamaları sonucunda ortaya çıkan maliyetler konusunda siyasi karar alıcılara gerekli bilgileri de sağlar.

Bu harcama sistemi, orta vadeli olarak adlandırılmakta (MTEF-orta vadeli harcama sistemi) çünkü bu sistemin kapsadığı dönem öngörülen bütçe yılı ve onu takip eden iki (veya daha çok) yıldır. Kaynak kullanımı sürecine makro çerçevede getirilen en önemli katkı, ekonomideki var

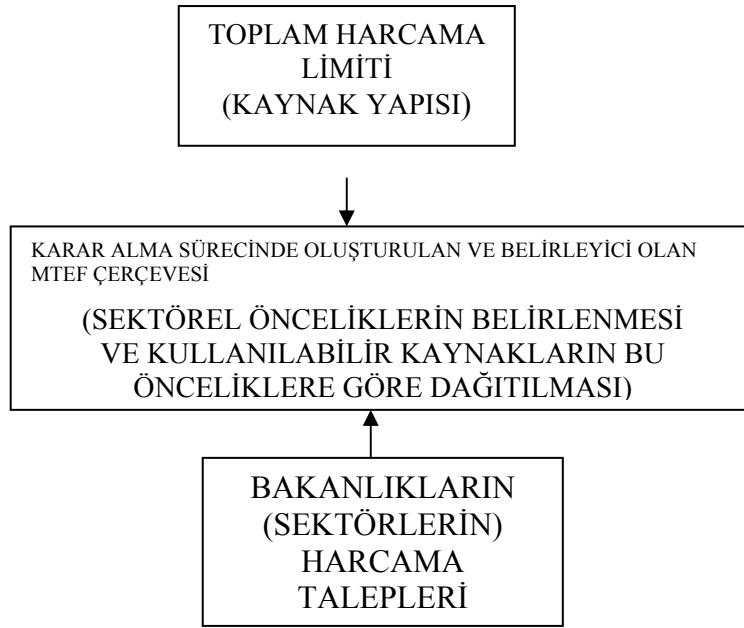
• **Tahsis Etkinliği (Allocative Efficiency):** Öyle bir ekonomik sonuç ki, bu durumda kaynaklarla ilgili yapılacak hiçbir yeniden düzenleme veya değiştirme, bir bireyin fayda veya tatminini düşürmeden diğerinin fayda veya refahını yükseltmeye olanak vermez.

¹² Binhan Elif Yılmaz ve Nazan Susam, “Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma Sürecinde Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçişin Bütçe Büyüklükleri Üzerindeki Etkileri: Türkiye Üzerine Bir Tahmin Modeli”, **Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 23-25 Mayıs 2005, s.120-121

Küreselleşme ve devletin değişen rolü

olan kaynak yapısına göre kamusal kararların alınması ve önceliklere göre bunların harcama alanlarına dağıtılmasıdır. Yani, eğer bir ekonomide kamuya ayrılacak olan kaynaklar mevcut ve öngörülen programları, çıktıları karşılayacak düzeyde değilse, yapılacak olan daha az öncelikli programlar veya çıktılar bütçe kapsamından çıkarılacak ve bu işlem bu şekilde denge sağlanıncaya kadar devam edecektir. Kamusal karar sürecinde önemli olan burada kamusal karar sürecinde ağırlıklı olarak belirleyici olan ihtiyaçlar değil kaynak yapısı olmaktadır. Belirli bir limit dahilinde kaynakların hükümetin belirlemiş olduğu ihtiyaçlara göre dağıtılmasının gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. Eğer gelirle gider arasında ciddi bir fark varsa gelir yapısını geliştirecek ve gelirleri artıracak politikaların uygulanma gereği de ön plana çıkmaktadır. Netice itibarıyla MTEF üç yıllık bir makro mali programın üç yıllık sektör stratejik planları ile bütünleştirilmesi işlemini sağlamaya çalışan bir süreç olmaktadır.¹³

Toplam Kaynaklar, Kamu Harcama Talepleri ve MTEF



Bu sürecin iki önemli sonuç doğuracağı beklenmektedir. Birincisi, kuruluşların bütçe tekliflerinin katı bir bütçe sınırlamasına tabi olması, ikincisi ise kaynaklar üzerinde gelecek olan baskıyı azaltarak daha anlamlı bir bütçe hazırlanma olasılığının yükseltilmesi.¹⁴

Dış ticaret politikası ve açıklık

Uluslararası ticaret ve ticaret politikalarının ekonomik büyümeye etkileri konusunda çok sayıda çalışma yapılmıştır. Bu konudaki pek çok tarihsel çalışma, I. Dünya Savaşından önceki dönemde tarifelerin büyüme üzerinde pozitif bir etkisi olduğunu ileri sürmüştür. II. Dünya Savaşından

¹³ Andrews and Camposi, a.g.e, www.worldbank.org.

¹⁴ Andrews and Camposi, a.g.e, www.worldbank.org

sonraki dönemde de genel olarak serbest ticareti ve ticaret hacminin büyüme olumlu etkilediği ileri sürülmüştür.

Ticaret hacimlerinin yanı sıra, ticaret politikasının ekonomik büyüme üzerindeki etkilerini araştıran çalışmalar da mevcuttur. Bu çalışmalarda dış ticaretin liberalleşmesi ile ilgili olan, yaygın bir şekilde kullanılan göstergelere yer verilmiştir. Bir ülkede şu koşullardan biri gerçekleştiğinde o ülke uluslararası ticarete kapalı sayılmıştır:¹⁵

- (i) Ortalama tarifeler %40'ı aştığında
- (ii) Tarife dışı engeller ithalatın %40'ından fazlasını karşıladığında
- (iii) Ülke sosyalist bir ekonomik sisteme sahipse
- (iv) Döviz kurundaki kara borsa primleri %20'yi aştığında
- (v) İhracatın büyük bir kısmı bir devlet tekeli tarafından kontrol edildiğinde.

Bu çalışmada, 1970-89 dönemi için böyle bir açıklık göstergesiyle ekonomik büyüme arasında pozitif korelasyon bulunmuştur. Bu ilişki oldukça güçlüdür. Dış ticaretin liberalleşmesi, büyüme ortalaması %2 kadar artırır.

Gelir dağılımı

II. Dünya Savaşı sonrası dünyada sürekli küresel eşitsizlik olmuştur ve 1970'lerin ortasından itibaren artmıştır. İktisat tarihçisi Angus Maddison 1820'de kişi başına gelir kriterine göre en zengin ülkelerin yoksullardan üç kat daha zengin olduğunu, 1950'de bu oranın 1:15 olup, 1973'de 1:13'e indiğini, 1998'de 1:18'e çıktığını belirtmiştir. 19. yüzyılda nispeten azalan ulaşım maliyetleri, yeni dünyaya kitlesel göçler ve yeni dünyaya sermaye transferleri ile tanımlanan globalleşme, ülke içi gelir dağılımı üzerinde etkili olmuştur. Ancak küreselleşme ve gelir eşitsizliği ilişkisi ilgili ülkenin özelliklerine, faktör yoğunluğuna, ne kadar küreselleştigiğine bağlı olarak değişmektedir. 1820-1950 arası, gelir eşitsizliğinin sürekli arttığı bir dönemdir. Uygulanan kalkınma politikalarında refah devleti hedeflenen 1950'li ve 1970'li yıllarda azalan eşitsizlik 1960 ve 1980'lerdeki politika değişiklikleri ile tekrar artış trendine girmiştir.¹⁶

Küreselleşme sürecinde küresel sitemden yararlanan gelişmiş ülkeler ve sistemin dışında bırakılan gelişmekte olan ülkeler arasındaki uçurum gittikçe genişlemektedir. Dünyanın en zengin % 20'lik nüfusu, üretimin % 85'ine sahip iken, geriye kalan % 80'lik nüfusun yoksulluğu artmaktadır. Örneğin, dünyada günde bir dolar veya altında bir gelirle yaşanan ve mutlak yoksul sayılan insan sayısı 1987'de 1.2 milyar kişi iken, 2000'li yıllarda 1.5 milyar kişiye yükselmiştir. Bu sayının 2015 yılında iki milyara yaklaşması beklenmektedir. Buna karşın, aynı dönemde zengin ülkelerin ulusal gelirleri ile birlikte kişi başına düşen gelirleri de artmıştır. Gelişmiş ülkelerde kişi başına gelir 1970'li yıllarda ve 1980'li yılların başlarında 10.000 dolar dolayında iken, 1990 sonlarında bu rakam 24.000 dolar dolayına yükselmiştir. Yine, Birleşmiş Milletlerce 1999 yılında yayımlanan gelişme raporunda; küreselleşmenin fakir ve zengin ülkeler arasındaki uçurumu daha da büyüttüğü ve dünya ekonomik ve küresel pazarlarında Amerikan egemenliğinin daha da artmasına yol açtığı belirtilmektedir. Bu raporda, en zengin ülkede

¹⁵ Guide Tabellini, "The Role of the State in Economic Development", NBER, **Working Paper, Report** No:265,2004

¹⁶ Ayşe Çelikel Danışoğlu, "Küreselleşmenin Gelir Eşitsizliği ve Yoksulluk Üzerindeki Etkisi", **İstanbul Ticaret Üniversitesi Dergisi**, Sayı:5,2004 www.iticu.edu.tr

Küreselleşme ve devletin değişen rolü

yaşayan bir kişi ile en fakir ülkede yaşayan bir kişi arasında 1985'te 76 kat olan ortalama gelir farkının, 1997 yılında yaklaşık üç kat artarak 228 kata çıktığı vurgulanmaktadır. Küreselleşme süreci, küreselleşmeden yararlanan ülkelerin kendi iç dinamiklerinde de eşitsizliği artırmakta olup, bu süreç sürekli olarak sermaye lehine gelişen bir olgu olarak ortaya çıkmaktadır. 1975-1995 döneminde Amerikanın zenginliğinin % 60 artmasına karşın bu artıştan nüfusun sadece % 1'lik bir kısmının yararlanmış olması bunun en güzel örneğini oluşturmaktadır.¹⁷

Sonuç

Bu çalışmada küreselleşme ile beraber devletin rolünde meydana gelen değişim ve buna bağlı olarak makro ekonomik politikalarındaki değişim izlenmiştir. Günümüzde özellikle gelişmekte olan ülkelerde uygulanan faiz dışı fazlanın tutturulabilmesi için devletin nasıl bir ekonomik politika izlemesi gerektiği üzerinde durulmuş harcamaların finansmanında daha çok gelişmiş ülkelerde uygulanan vergi yapısı tasarısının gelişmekte olan ülkeler için bir model olarak kabul edilmesi gereği üzerinde durulmuştur.

Değişen Dünyada Devletin bütçe sınırlamalarını sağlamak ve kamu harcamalarının makro ekonomik politikalarla uyumu için orta vadeli harcama sisteminin önemi anlatılmıştır. Dış ticaretle ekonomik büyüme arasındaki ilişki açıklanmaya çalışılmış ve dışa açık ülkelerin ekonomik büyüme oranlarının daha fazla olduğu belirtilmiştir. Küreselleşme ile beraber gelir dağılımında ortaya çıkan uçurum açıklanmıştır.

Kaynaklar

Ataç, B.(1997), **Maliye Politikası: Gelişim Amaçları ve Uygulama Sonuçları**,s.194

Andrew, M and Camposi, J E. (2003), "The Management of Public Expenditures and its Implications for Service Delivery", **Worldbank Working Paper Report**, No:26958,

Bağımsız Sosyal Bilimciler. (2008), "IMF Gözetiminde On Uzun Yıl", **Bağımsız Sosyal Bilimciler 2006 Yılı Raporu**, Ankara, s.5

Danışoğlu Çelikel, A.(2004), "Küreselleşmenin Gelir Eşitsizliği ve Yoksulluk Üzerindeki Etkisi", **İstanbul Ticaret Üniversitesi Dergisi**, Sayı:5,215-239,www.iticu.edu.tr

Erdoğan, M.(2004), **Sürdürülebilir Kalkınma ve Kriz Riski: Türkiye İçin Politika Önerileri**, İstanbul, s.12

Görgün, S.(1994), **Maliye Politikası Ders Notları**, İstanbul, s.50

¹⁷Ömer Özpınar ve Ergün Şimşek, "Küreselleşmenin Getirdiği Sorunlar ve Bu Sorunlara Öneriler" **Uludağ Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:xvii,Sayı:2, 2003,s.2

Gazgan, G.(1995) Yeni Ekonomik Düzende Türkiye'nin Yeri, 2 baskı, İstanbul, Altın Kitapları Yayınevi,s.45-46

Özpınar, Ö. ve Şimşek, E. (2003) “Küreselleşmenin Getirdiği Sorunlar ve Bu Sorunlara Öneriler”, Uludağ Üniversitesi İktisadi idari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:xvıı, Sayı:2,s.1-11,,uludag.edu.tr

Seyidoğlu, H.(1998)l, **Uluslararası İktisat, Teori, Politika ve Uygulama**, 12. bs, İstanbul Güzem Yayınları, No:14,s.189-190

Stern, N (1996), “Macroeconomic Policy and the Role of the State in a Changing World”, **EBRD, Working Paper**, Report No:19

Şahin, M.ve Özenç Ç.(2007), “Kamu Harcamaları ile Makro Ekonomik Değişkenler Arası Nedensellik İlişkileri, **Çanakkale 18 Mart Üniversitesi Yönetim Bilimleri Dergisi**, Çanakkale,Cilt:5, Sayı.2, s.178-200

Tabellini, G.(2004), “The Role of the State in Economic Development”, NBER, Working Paper, Report No: 265, 2004

Tanzi, V.(1997), “ The Changing Role of the State in Economy: A Historical Perspective”, **IMF Working Paper/ No.97/114**,

Yılmaz, B.E ve Susam N.(2005), “Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma Sürecinde Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçişin Bütçe Büyüklükleri Üzerindeki Etkisi: Türkiye Üzerine Bir Tahmin Modeli” **Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu**, s.114-147