



## KÜRESELLEŞME OLGUSUNUN MALİYE POLİTİKALARI ÜZERİNE ETKİSİ: “TÜRKİYE ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME”

*The Phenomenon of Globalization and its Impact On Fiscal Policy: “An Evaluation on  
Turkey”*

Öğr.Gör. Selçuk BAYRAMOĞLU  
Adıyaman Üniversitesi, Gölbaşı MYO, Adıyaman/Türkiye

Bayramoğlu, S. (2017). “Küreselleşme Olgusunun Maliye Politikaları Üzerine Etkisi: “Türkiye Üzerine Bir  
Değerlendirme””, Vol:3, Issue:15; pp:390-404 (ISSN:2149-8598)

### ARTICLE INFO

#### Article History

Makale Geliş Tarihi

Article Arrival Date

26/07/2017

Makale Yayın Kabul Tarihi

The Published Rel. Date

13/09/2017

#### Anahtar Kelimeler

Küreselleşme, Kamu  
maliyesi, Maliye Politikası

#### Keywords

Globalization, Public  
Finance, Fiscal Policy

### ÖZ

1930'lu yıllardan itibaren dünyada neo-liberal politikalar ekseninden iktisat literatüründe yeni bir kavram yerini almıştır. Bu yıllardan itibaren ortaya çıkan küreselleşme olgusunun farklı zamanlarda evrilerek günümüze kadar geldiği, bu evrim süreçlerinde dünya milletlerinin; siyasi, iktisadi, hukuki, sosyal ve kültürel tüm hayatına nüfuz ettiği göz ardı edilemez bir gerçektir.

1930'lu yıllarda dünyada esen bu rüzgara, 1980'li yılların başında gerek ihtiyari gerekse gayri ihtiyari sebepler ile Türkiye de dahil olmuştur. O zamana kadar dışa kapalı ithal ikameci bir politika izleyen Türkiye 24 Ocak 1980 Kararları ile dışa açık ihracata dayalı bir büyüme politikasını seçmiştir.

24 Ocak 1980 Kararları ile başlayan bu dönüşüm, 2000'li yılların başında Enflasyonu Düşürme Programı, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, Acil Eylem Planı gibi yapısal reformlar içeren programlar ile desteklenmeye çalışılmıştır. Son olarak 2003 yılında kabul edilip tam olarak 2006 yılından itibaren uygulama imkanı bulan 1050 Sayılı Muhaseb-i Umumiyeye Kanunu'nun yerine getirilen 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Maliyesinde “İhtilal” niteliğinde bir yapısal ve yönetsel reform gerçekleşmiştir.

Bu çalışmada 1980'den itibaren başlayıp çeşitli plan, program ve politikalar ile günümüze kadar getirilen ve halen de devam eden dünya ülkeleri ile entegre olma mücadelesi kapsamında uygulana gelen maliye politikalarında yaşanan dönüşümler ele alınmaktadır.

### ABSTRACT

From the 1930s onward, the world has taken on a new concept in the economic literature from the axis of neo-liberal politics. The phenomenon of globalization that emerged from this year comes at different times and evolve until the present day, this evolution of the world's nations in the process of political, economic, legal, social and cultural that permeates all life, it is an undeniable fact.

In the 1930s the world the wind blowing in at the beginning of the 1980s the need for discretionary and non-discretionary reasons, including Turkey. Until that time closed 24 January 1980 decisions in Turkey pursuing a policy of import substitution with an outward export-oriented growth has opted for a policy of.

This transformation, which started with the decisions of 24 January 1980, has been tried to be supported by programs including structural reforms such as the Inflation Reduction Program, Strong Economy Transition Program and Emergency Action Plan at the beginning of 2000s. Lastly, a Structural and Administrative reform in the form of "Revolution" in Public Finance has been realized with the Public Financial Management and Control Law No: 5018 fulfilled in the Accounting-Public Law No: 1050, which was accepted in 2003 and fully implemented from 2006 onwards.

In this study began in 1980 and the various plans, programs and policies still ongoing and had been brought up to the present day with the struggle of being integrated with the world in the context of fiscal policy, discusses the transformations are applied.

## 1. GİRİŞ

*Küreselleşmeye karşı çıkmak, Yer çekimine karşı çıkmak gibi bir şeydir”  
(K. Annan)*

Günümüz dünyasının göz ardı edilemez ve karşı çıkılmaz bir gerçeği olan küreselleşme (globalleşme) olgusu, hem siyasi, hem mali, hem ekonomik hem de sosyo-kültürel anlamda yaşanan, ülkelerin birbirleriyle entegre olma sürecini ifade eden bir kavramdır. Bu küreselleşme olgusu ile dünya ülkeleri üzerinde devrim niteliğinde dönüşümler yaşanmış ve yaşanmaya devam etmektedir. Hem ulus-devlet modelinde meydana gelen değişimler, hem de devletlerin fonksiyonlarında yaşanan daralmalar, bir

tarafından maliye politikası araçlarından olan kamu harcamalarının azalmasını zorunlu kılarken öte taraftan aynı minvalde vergi oranlarının da “özellikle sermaye üzerinde uygulanan vergilerin” düşürülmesini zorunlu hale getirmektedir. Ayrıca bu değişime ek olarak küreselleşme olgusu; ticari sınırlandırmaların ortadan kaldırılması, faiz oranları üzerindeki baskı ve fiyat kontrollerinden vazgeçilmesine ilişkin ülkelerin yeni tutum ve yaklaşımlara yönelmesine yol açmıştır.

Küreselleşme sürecinin; vergi, harcama(kamu harcamaları), borçlanma v.s. maliye politikası araçlarıyla ulusların piyasa ekonomilerinin işleyişinin bozulmasını değil bilakis kalkındırılmasını ve iyileştirilmesini savunduğu öne sürülmektedir. Bu amaçla da devletlerin faaliyet alanlarının sınırlanması ve küçültülmesinin, serbest piyasa ekonomisine daha fazla işlerlik kazandıracığı görüşü her geçen gün daha da güçlenmiş ve bunun sonucunda özelleştirme gibi teşebbüslerle devletler küçülme yolunu seçmişlerdir.

1970’li yıllardan itibaren dünyada ivme kazanan küreselleşmenin getirdiği serbestleşme reformları ile kamunun mali yönetiminde diğer dünya ülkeleri ile hem entegre olma hem de milletlerarası alanda rekabet edebilecek güçlü bir mali yapı ortaya koyma mahiyetinde iki önemli noktaya dikkat çekilmektedir. Bunlardan :

- ✓ İlki, ekonomik istikrarı yakalayabilmek için mali disiplinin gerçekleştirilmesi ve bu paralelde uzun vadeli kararların alınması,
- ✓ İkincisi ise, kamu açıklarını kapatılabilmek için hükümetlerin faaliyet alanlarını sınırlayan mali kuralların konulmasıdır (Bakkal & Susam, 2011:34).

Esasen mali disiplin denilen ilke, kamu maliyesi alanında kamu gelir ve giderlerinin denkleştirilmesidir. Diğer bir ifade ile kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılayabilmesidir ki bunun için gereken tedbir, önlem ve kararların alınması anlamına gelmektedir. Öte taraftan Mali kural denilen ilkelere makroekonomik açıdan bakıldığında ise, devlet borçları, kamu harcamaları, vergi oranları v.s. gibi mali performans göstergelerine getirilen bir nispet veya sınırlamaları ifade etmektedir.

Şimdi konumuzun asıl muhteviyatını ortaya koymak ve esasen dikkat çekilmek istenen “maliye politikaları üzerinde küreselleşme olgusunun ne gibi bir dönüşüm yaşattığı” konuyu derinden inceleyelim.

## 2. KÜRESELLEŞME

Küreselleşme, milli sınırları ortadan kaldırıp, dünyanın sadece tek bir mekan olarak algılanmasını ifade ederek, ekonomik, mali, siyasi, sosyal ve kültürel değerlerin ve değerler etrafında oluşan birikimlerin ulus-devlet kavramı gereği oluşan ulusal sınırların dışına çıkarak dünya geneline yayılması anlamına gelmektedir (Köse, 2003:4). Tanımdan da anlaşılacağı üzere aslında küreselleşmenin üç ayağı dikkat çekmektedir. Bunlardan ilki ticari küreselleşmedir. Ticaretin küreselleşmesi ile GATT, WTO gibi kuruluşlar ortaya çıkarak gümrük tarife ve kotaları gibi uluslararası ticaretin önündeki engeller kaldırılarak ticaretin evrensel anlamda serbestleşmesi gerçekleştirilmiştir. İkincisi Mali Küreselleşme ile sermayenin önündeki engeller kaldırılarak uluslararası sermayenin hızlı bir şekilde el ve ülke değiştirmesinin önü açılmak suretiyle yurtiçi piyasaların dünya piyasalarıyla entegrasyonu gerçekleştirilmiştir. Üçüncüsü ise üretimin küreselleşmesidir ki bununla birlikte de sınır ötesi üretimin yaygınlaşması hızlanarak mal ve hizmet üretiminin esas ana ülke sınırları ötesinde binlerce kilometre uzaklarda bambaşka ülkelerde ifası gerçekleşmiştir (Seyidoğlu, 1998:190).

Küreselleşmenin bir ayağıyla finans alanında serbestlik sağlanırken diğer taraftan buna mukabil makro-ekonomik yapılarda önemli değişiklikler yaşanmaktadır. Bu çerçevede düşünüldüğünde finansal serbestleşmenin beraberinde getirdiği hem olanaklar hem de sorunlar para ve maliye politikalarında bir dönüşümü de beraberinde getirmektedir. Bu dönüşümler (Şiriner, 2008:4-5):

- ✓ Hedeflenen maliye politikası (tam istihdamı, gelir dağılımında adaleti, ekonomik istikrarı & büyümeyi & gelişmeyi sağlamak gibi) amaçlarına ulaşmak için uygulanan/uygulanacak ekonomik politikaların etkinliği, sadece iç koşulların değil dış koşulların oluşturduğu şartlarla da önemli ölçüde belirlenmektedir. Hatta bu bağlamda uygulanan politikaların etkinliğine dış koşullar daha da fazla tesir etmektedir.
- ✓ Maliye politikalarında mali disiplinin önemi daha da belirginlik kazanmıştır. Özellikle sermaye hareketleri önündeki engellerin kalkmasıyla uluslar arası alanda sermayenin hızla dolaşımının

yaygınlık kazanmasının bir önemli sebebi de mali disiplinin zayıflaması ve yatırımcıların bununla beraber maliye politikaları hakkında endişeye düşerek sermaye kaçışlarının hızlandırılmalarıdır (Şiriner, 2008:54). İşte bu da gelişmekte olan ülke ekonomileri için bir yıkıma dönüşebildiğinden mali disiplinin önemi bu durumların ortaya çıkmasıyla iyiden iyiye belirginlik kazanmıştır.

- ✓ Para ve maliye politikalarının birlikte & eşgüdümlü olarak kullanılmasının önemi ve son olarak
- ✓ Maliye politikalarında mali kuralların önemi göz ardı edilmeyecek kadar artmıştır.

Küreselleşmenin akabinde; bir taraftan sosyalizmin çöküşüyle ülkelerin askeri alanda ittifak arayışları, diğer taraftan ekonomik anlamda tek başlarına ulusların rekabet güçlerinin olmayışı ülkeleri, küreselleşen dünyada küreselleşmeyle tam bir tezatlık oluşturan Bölgesel bloklaşmanın(bölgeselleşme) kucağına ittiğini adeta onları bu bloklaşmaya mecbur bıraktığını da belirtmekte fayda vardır. Bugün dünyada üç kıtada farklı farklı ekonomik entegrasyonlara rastlamak mümkündür. Avrupa kıtasında “Avrupa Birliği (AB)”, Amerika Kıtasında “Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması (NAFTA)”, Asya Kıtasında “Asya Pasifik Ekonomik İşbirliği (APEC)” vs. gibi birlikler, bölgesel entegrasyonlara örnek olmaktadır (DPT, 2000:4).

Neo-liberal iktisat politikalarından temellenen küreselleşme süreci, devletin ekonomideki ağırlığının azaltılarak piyasa mekanizmasının güçlendirilmesini önermektedir. Bu doğrultuda maliye politikalarının, piyasaya en önemli müdahale aracı olan vergilerin sermaye kesimi üzerindeki yükleri hafifletilerek yerli ve yabancı sermaye birikiminin özendirilmesi hedeflenmiştir (Kargı & Özüğür, 2007:284).

Finansal küreselleşmenin ortaya çıkarmış olduğu en büyük fırsat, sermaye akımlarını daha verimli kullanabilen ülkelere kaydırarak ticari kazanımların artmasını sağlaması ve bunun sonucunda yaşam standardının yükselmesidir. En büyük riski ise, yeni ekonomik istikrarsızlığın kaynağı olabileceği ve bu gelişme ortaya çıktığında mali yapıda meydana gelebilecek olan şiddetli bozulmaların yaşanabilir olmasıdır (Moskow, 2001:340). İşte tam da bu noktada ülkeler, serbest piyasa ekonomilerini güçlendirmek gayesiyle hem milletlerarası arenada yer edinebilmek, onlarla rekabet edebilmek hem de bu arenada güçlü bir yapıya kavuşmak suretiyle yaşanabilecek konjonktürel şoklara/dalgalanmalara karşı direnç kazanma gayesini taşımaktadırlar.

Küreselleşmenin şu örneği, günümüzde ulaştığı ekonomik boyutunu ortaya koymak bakımından aslında yeterli olacaktır (Akın, 2002:1, Aktaran:Uluyol, 2015:47):

“Bir Amerikalı; General Motors’dan “Pontiac Le Mans” satın aldığı anda, farkında olmaksızın uluslararası işlemler bütününe girmiş olur. Araba için General Motors’a ödenen 20.000 \$’ın 6.000 \$’ı rutin işçilik ve montaj giderleri karşılığı olarak Güney Kore’ye, 3.500 \$’ı gelişmiş parçaların temin edildiği Japonya’ya, 1.500 \$’ı tasarım mühendisliği için Almanya’ya, 800 \$’ı küçük parçalar için Tayvan, Singapur ve Japonya’ya, 500 \$’ı reklam için İngiltere’ye ve 100 \$’ı bilgi işlem için İrlanda ve Barbados’a giderken kalan 8.000 \$’ı da Detroit’teki stratejistler, New York’taki banker ve avukatlar, Washington’daki lobi faaliyeti yürütenler, ülke genelindeki sigortacı ve bakımçılar ve çoğu ülke içinde yaşayan ancak artan sayılarda dış ülkelere mensup hisse senedi sahipleri tarafından paylaşılır”.

T. Friedman, herhangi bir ülkenin milletlerarası finansal piyasalara kabulünü bir takım kurallara riayet etmesine bağlamıştır ki biz bunu diğer açıdan ülke üzerine giydirilen “deli gömleği” olarak da adlandırabiliriz. Bu kurallara uyulmadığı zaman ülkede sıcak para kaçışları gerçekleştirilecek veya milletlerarası finansal piyasaların sağladığı bir takım olanaklardan uzaklaştırılarak bir takım müeyyidelere tabi tutulup disipline edilmeye çalışılacaktır Bu altın gömleğin 16 kuralı şunlardır (Friedman, 2000:98, Aktaran; Şiriner, 2008:103-104) :

- ✓ Özel sektörü ekonomik büyümenin temel motoru haline getirmek
- ✓ Enflasyon oranını düşük tutmak ve diğer taraftan fiyat istikrarını sağlamak
- ✓ Devlet bürokrasisini küçültmek
- ✓ Bütçe fazlası sağlanamasa bile olabildiğince dengeli bir bütçe yürütmek
- ✓ İthal ürünler üzerindeki gümrük tarifelerini kaldırmak veya düşürmek
- ✓ Kotalardan ve yerel tekellerden kurtulmak
- ✓ İhracatı artırmak
- ✓ Devlete ait sanayi kuruluşlarını ve Kamu İktisadi Teşebbüslerini Özelleştirmek
- ✓ Sermaye piyasalarını serbestleştirmek

- ✓ Para birimini konvertibil hale getirmek
- ✓ Ülkedeki sektörleri, hisse senedi ve tahvil piyasalarını doğrudan yabancı mülkiyete ve yatırıma açmak
- ✓ Ülke içindeki rekabeti olabildiğince azaltmak
- ✓ Bankacılık ve telekomünikasyon sistemlerini özel mülkiyete ve rekabete açmak
- ✓ Yurttaşlara yerel ve yabancı emeklilik fonları ve yatırım fonları arasından seçim yapma fırsatını vermek.

Bu yukarıda sayılan kuralardan 3 tanesi doğrudan maliye politikası ile ilgili kuralardır. Bunlar:

- ✓ Düşük oranlı enflasyonu sağlamak/korumak,
- ✓ Kamu sektörünün hacmini küçültmek,
- ✓ Mümkün olduğunca denk bütçeye yakın olmak.

Görüldüğü gibi ülkelerin milletlerarası arenada rekabet edebilecek konuma gelmesi için bazı riayet etmesi gereken kurallar ve bazı uygulaması gereken maliye politikaları mevcuttur.

### 3. MALİYE POLİTİKASI

XIX. yüzyılda, küreselleşen dünyaya liberal düşünceler hakim olduğu süreçte ekonomik ve sosyal hayatın, görece minimum müdahalelerden dahi kaçınılarak, piyasa kuvvetleri ile düzenlenmesi arzu edilmiştir. Bu dönemde ekonomik ve sosyal hayatta bu düşünce sistemi hakim iken kamu maliyesinin düşünce sistemi de piyasa ekonomisinin tabii düzenini değiştirmeme esasına dayanmış ve “mali gelenekçilik” adını taşımıştır. Mali gelenekçiliğin mali konularda benimsediği bazı temel prensipler şöyledir (Türk, 2011:1-2);

- ✓ Kamu harcamaları hacimce küçük olmalı
- ✓ Devlet bütçesi denk olmalı
- ✓ Kamu giderleri dolaylı vergilerle karşılanmalı
- ✓ Bütçe açıkları uzun vadeli borçlanmalar ile karşılanmalı

1900'lü yılların başında I. Cihan Harbinin yaşanması, ardından 1929 yılında yaşanan şiddetli buhran ve bu buhranın izlerinin II. Cihan Harbine kadar silinememesi; hem kişiler, hem sektörler hem de bölgeler arasındaki dengesiz gelir dağılımını daha da derinleştirmiştir. Buna mukabil bu sürecin atlatılması için John Maynard Keynes'in fikirleri kamu maliyesi alanında –ki kamu maliyesinin iktisat biliminden ayrılıp başlı başına bir bilim dalı olarak gelişmesinin en önemli adımıdır– mali gelenekçiliğin iflas ettiğinin en açık göstergesi olmuştur. Şöyle ki;

- ✓ Artık kamu harcamaları sadece toplumsal nitelikteki ihtiyaçları karşılamak için değil, aynı zamanda ekonomik ve sosyal hayata müdahalede bulunmak için etkin bir maliye politikası haline de gelmiştir “ $C = Y + I + G$  gibi”
- ✓ Bununla beraber vergi sadece kamu giderlerini finanse etmek için değil, kişilerin harcanabilir gelirlerini azaltarak, kişiler arasındaki gelir dağılımını denkleştirmek ve iktisadi koşullara göre efektif talebi azaltmak veya yükseltmek için de alınmaktadır.
- ✓ Diğer taraftan borçlanma yalnız, olağanüstü bir kamu geliri olarak görülmemelidir. Bunun yanında, öne alınmış bir kamu geliri algısından çıkarılıp gerçek bir kamu geliri olarak görülmelidir. Ayrıca gerektiğinde vatandaşı gelirinden mahrum etmek gayesiyle bir politika aracı için de kullanılmalıdır. Buna ilaveten kamu borçları ekonomideki toplam para arzını ve likiditeyi iktisadi şartlara göre düzenleyen bir mali araç olarak da görülmelidir (Türk, 2011:11).

Kısaca bugün artık kimse kamu harcamalarının hacimce küçük olmasını, devlet bütçelerinin denkliliğini, dolaylı vergileri, kamu borçlarının daha çok uzun vadeli borçlardan meydana gelmesini, kısa vadeli borçlardan kaçınmayı savunmamaktadır.

Maliye politikası, çeşitli iktisadi ve sosyal amaçlara ulaşmak gayesiyle kamu harcamaları ve vergilerin kullanıldığı bir disiplin şeklinde ifade edilebilir (Dökmen & Vural, 2011:120). Her ülke ekonomisinde uygulanacak maliye politikasının amaç ve araçları ülke ekonomilerinin gelişmişlik düzeyi, ekonomik, sosyal ve siyasal tercihlere göre farklılaşa bilmektedir. Ancak özellikle maliye politikasının bu amaçlarını belirli bazı noktalar etrafında genel olarak toplamak mümkündür;

- ✓ Ekonomik İstikrarı sağlamak (Ekonomide enflasyon ve deflasyonla mücadele etmek, tam çalışmayı korumak)
- ✓ İktisaden kalkınmayı sağlamak (Ekonomik büyüme ve gelişmeyi sürdürmek)
- ✓ Ekonomide servet dağılımı ve yaşam düzeylerini iyileştirmek (Adil gelir dağılımını gerçekleştirmek)

Diğer bir ifade ile ülke ekonomisinde bir denge oluşturmak veya var olan dengesizliği gidermek gayesiyle mali (vergi, borçlanma, harcama gibi) araçların belirli amaçlar (tam istihdam, ekonomik istikrar & büyüme & gelişme, adil gelir dağılımı) doğrultusunda kullanılmasına maliye politikası denileceği az önce tekrar vurgulandı. Bu noktada maliye politikasının dört temel alt politikasının olduğu bilinmektedir. Bunlar (Eğilmez, 2012);

- ✓ Vergi politikası; var olan konjonktür çerçevesinde ekonominin gidişine göre vergilerin artırılması ve azaltılması biçiminde uygulanmasıdır.
- ✓ Harcamalar politikası; kamu harcamalarının ekonominin durumuna göre artırılması veya azaltılması şeklinde uygulanmasıdır.
- ✓ Borçlanma politikası; ekonomide talep arışının olduğu durumlarda kamu borçlanmasını artırmak suretiyle harcanabilir geliri kısmak, talebin azaldığı durumlarda da kamu borçlanmasını azaltarak harcanabilir geliri artırmak şeklinde uygulandığı durumlardır.
- ✓ Diğer politikalar; bu üç temel politika aracı dışında kalanları da diğer politikalar başlığı altında toplayabiliriz. Bunlar yatırımları özendirmek, istihdamı artırmak gibi çeşitli gayeler için uygulanan teşvik politikalarından, dışa bağımlılığı azaltmak ve açıkları kapatmak gibi amaçlarla uygulanan dış ticaret politikalarına kadar çeşitli politikalar maliye politikasının araçları veya alt politikaları arasında sayılabilir.

Bilindiği üzere maliye politikası iktisat politikasının önemli bir bileşenidir. Zira iktisat politikası; para, maliye ve dış ticaret politikalarından oluşmaktadır. Para politikası, kendi araçları ile (para arzı, faiz oranları vs. gibi) Merkez Bankası tarafından belirli ekonomik ve parasal hedeflere ulaşmak gayesine mukabil kullanılan bir iktisat politikası bileşenidir. Dış ticaret politikası, hem tarifeler hem de tarife dışı araçlar kullanarak dış ilişkiler dengesi amacına ulaşmayı hedefleyen bir iktisat politikası ayağıdır. Maliye politikası ise, hükümet(ler)in birtakım mali, iktisadi, sosyal ve siyasal amaçlara ulaşmak için kamu gelir ve giderlerini kullandığı bir iktisat politikası bileşenidir.

Başarılı bir maliye politikası uygulayabilmek için, yani mali araçlar ile ekonomik ve sosyal hayatı belirli amaçlara ulaştırabilmek için, bu politikaların yürütüleceği memlekette bazı ön koşulların var olması lazımdır. Bu koşullar (Türk, 2011:24);

- ✓ İktisadi hayatın geleceği hakkında güvenilir bir tahminde bulunabilmek (konjonktürü iyi okuyabilmek)
- ✓ Maliye politikasıyla ilgili kararların yasama ve yürütme organları ile halk tarafından kabulünü sağlamak
- ✓ İdare tarafından alınacak, iradi ve bilinçli kararları zamanında almak
- ✓ Maliye politikasını iktisat politikasının diğer politikaları ile ahenkleştirmek
- ✓ Sağlam bir mali düşünce sistemine sahip olmak

Eğer bu şartlar gerçekleştirilebilirse uygulanan maliye politikası başarılı olur ve toplumsal refahın artmasında önemli bir rol oynar. Yok eğer tam tersi bir durum söz konusu olursa, kötü bir maliye politikası yalnız uygulandığı memleket için değil, bütün insanlık alemi için cihan savaşları kadar tahripkar sonuçlar meydana getirebilir. Nasıl mı?

Bunu tarihi bir maliye politikası hatasını hatırlatarak gözler önüne serelim (Türk, 2011:30-31);

Weimar Anayasa'sının uygulandığı dönemde "Von Papen" Almanya Başbakanı olduğu sıralarda ekonomide hem işsizlik hem de atıl kapasite yaygın vaziyette idi. Bu durumda yapılması gereken bir devalüasyon ile Almanya'nın hem ihracatı artacak hem de işsizliği önlenecek idi. Fakat Almanya devalüasyona başvurmayarak deflasyonist bir politika izlemeye karar verdi. Bunun sonucunda ise işsizlerin sayısı 7.000.000 kişiye yükseldi. Bu başarısızlıktan dolayı buna mukabil 1933 seçimlerini kazanarak iktidara gelen Nasyonal Sosyalistler silahlanmaya önem ve ağırlık vererek, bayındırlık harcamalarını artırmış, işsizliğin de önüne geçmişler ve nihayet II. Cihan Harbini başlatmışlardır. Eğer Almanya 1930'lu yılların başında doğru ve başarılı bir maliye politikası uygulayabilseydi muhtemelen

Nasyonal Sosyalistler iktidara gelmeyecek, başta Almanlar olmak üzere bütün insanlık da bu faciadan kurtulmuş olacak idi.

Maliye politikasının konjonktürel dalgalanmalara bir çözüm durağı olarak kullanıla bilmesi için konjonktürün doğru okunup kararların doğru alınması elzemdir. Şimdi esasen ele alınan konu bütünlüğünün bozulmaması açısından maliye politikaları üzerinde küreselleşme olgusunun ne tür bir dönüşüme sebebiyet verdiğini değerlendirelim.

#### 4. KÜRESELLEŞME & MALİYE POLİTİKASI

Mali açıdan küreselleşme 1950'li yıllardan itibaren başlamış lakin 1980'lerden sonra ivme kazanmış ve sermayenin görece daha düşük risk altında ve daha yüksek kazanç sağlama düşüncesiyle sınır ötesi alanlara yayılmasını sağlayarak ulusal finans piyasaları hızla bütünleşmiş ve buna mukabil bu piyasaların aralarındaki sınırlar kalkmıştır (Hayal & Altay, 2009:12). Ancak şunu tekrar hatırlatmakta fayda görüyorum ki ulusların birbirleriyle entegre olma süreci küreselleşme ile tezatlık oluşturan bölgesel bloklaşmanın da önünü açmıştır (AB, NAFTA, APEC vs. gibi).

Küreselleşmenin zorunlu kıldığı ekonomik entegrasyon, kişi ve kuruluşlara, yabancı ekonomik fırsatların avantajlarından yararlanma konusunda daha fazla serbestlik kazandırmakta buda firmalara yabancı ülkelerde şube açma veya merkezi yurtdışına taşıma fırsatları sunmaktadır. Bununla beraber hem döviz hem de sermaye hesaplarının serbestleşmesi, firmaların hareketliliğini de artırmıştır (Giray, 2005:102).

Bir ülke ekonomisinin finansal sisteminin istikrara kavuşması, finansal kurumların temel fonksiyonlarını etkin ve başarılı şekilde gerçekleştirmeleriyle mümkündür. Diğer bir deyişle istikrarlı bir finansal yapı bir taraftan içsel ve dışsal şokların piyasalarda yol açtığı dengesizliklerle mücadele ederken diğer taraftan reel ekonomide performansı artırıcı etkiler oluşturabilmelidir. İşte bu finansal istikrara kavuşma da çeşitli makroekonomik politika araçlarının eşanlı kullanımı büyük önem taşımaktadır (Hayal & Altay:12). Özellikle bu noktada maliye politikası araçlarının konjonktürel kullanımı büyük önem arz etmektedir.

Ancak küreselleşmeyle beraber dünya piyasalarında oluşan oynaklık ve belirsizlik maliye politikalarında zamanlama sorununu da gündeme getirmiştir. Maliye politikası özellikle bir yasama sürecini gerektirdiği için kısa vadede meydana gelen ve oldukça değişken bir yapı arz eden küresel krizlere karşı çözüm üretmede bazı zamanlar etkisiz kaldığı da görülebilmektedir (Seyrek, 2002:177).

Küreselleşmenin maliye politikaları üzerindeki etkilerini Bretscher ve Hettick, "etkinlik hipotezi" ve "tazmin hipotezi" olarak adlandırılan iki hipotezle açıklamaktadırlar. Etkinlik hipotezi, hareket serbestisi kazanan faktör ve mallar için hükümetlerin rekabeti ve ulusal devlet kavramındaki erozyonunu ifade etmektedir. Vergi rekabeti de etkinlik hipotezi ile ilgilidir. Tazmin hipotezi, ise hükümetlerin küreselleşmeden dolayı artan ekonomik risklere karşı vatandaşlarını korumak için, refah devletini geliştirmelerini önermektedirler (Bretscher & Hettich, 2002:697-698, Aktaran:Giray, 2005:102 ).

Küreselleşmeyle beraber sermaye akışının ülkeler arasında hızlanması ve ülkelerin bu hızı karşılayabilecek finansal altyapıya sahip olmamaları münasebetiyle krizler kaçınılmaz hale gelmiş, bu krizlerle mücadele için de diğer taraftan maliye politikası açısından Tobin Vergisi önerisi de önem kazanmıştır. Tobin Vergisi bilindiği üzere, ülke üzerinden gerçekleşen sermaye giriş çıkışlarının %0,1 gibi çok düşük bir oranla vergiye tabi tutulmasını, böylece krizlere yol açan kısa vadeli spekülasyon sermaye hareketleri üzerinde vergi yükü oluşturarak bu hareketleri sınırlandırmayı hedefleyen bir vergi türüdür. Aslında kriz dönemlerinde genellikle artan bütçe açığını azaltmak ve daha güçlü bir mali yapı ortaya koymak için de sıkı bir maliye politikası uygulanmaktadır. Lakin bu makroekonomik politikalar sermaye kaçışını engellemede kısmen başarılı olsalar da reel üretim üzerinde daraltıcı bir etki oluşturduğu gözden kaçmamalıdır (Şimşek, 2008:189-202).

Küreselleşme çerçevesinde kamu harcamaları açısından ise alınan önlemler veya yapılan reformlar gelişmekte olan ülkelerde şöyle gerçekleşmiştir. Kamu maliyesinde etkinliğin artırılması için çok yıllık (birden fazla yıla yayılan) bütçe uygulamasının benimsenmesi, mali disiplini ve buna bağlı olarak makro ekonomik istikrarı güçlendirmek için belirli bir kurumsal çerçevenin oluşturulması ve kamu kurumlarının performansının artırılması için örgüt davranışının teşvik edilmesi gibi önlemler ile geleneksel merkezi harcama öncesi kontroller yerine harcama sonrası kontrollerin ve hesap

verilebilirliğin getirilmesi olmuştur (Hazine Müsteşarlığı, 2001:18). Bir başka açıdan ise – sosyal koruma ve sosyal harcama yönünden ortaya çıkan eşitsizlik – ve – daha rekabetçi bir ortamda daha başarılı olmak için ülke ekonomisine ve sosyal alt yapı yatırımlarına girişme zorunluluğu – kamu harcamaları talebini artıran iki önemli etken arasında görülmektedir.

Küreselleşmeyle beraber gelişmekte olan ülkelerin artan kamu açıklarının iç ve dış borçlarla kapatılır hale gelmesi, borçlanmayı olağan bir gelir türü haline getirmiştir. 1990'lı yıllarda kamu kesimine ait borçlardaki artış ve bunların faiz yükü, enflasyonist baskıları artırarak ekonomik istikrarsızlığa sebep olmuştur(Bakkal & Susam, 2011:39).

Küreselleşme ile beraber sermayenin uluslar arası alanda akış hızının artması, onun yüksek vergi alanlarından düşük vergi alanlarına kaçmasına sebep olmaktadır. Bundan dolayı mali sermaye üzerindeki yer alan vergi yükleri azaltılmaya çalışılarak kurumlar vergisi ve diğer vergilerin uluslar arası alanda uyumlaştırılması çalışılmaktadır. Ayrıca bu gelişme vergi yapısı üzerinde de dönüşüme sebep olmaktadır. Bu bağlamda vergi politikaları, vergi sistemi içinde dolaysız vergilerden dolayı vergileri doğru bir dönüşü beraberinde getirmektedir. Küreselleşme ile beraber ülkelerin vergi politikalarını belirlemedeki bağımsızlıkları da azalma eğilimi içindedir. Bu kapsamda (Şiriner, 2008:115-117);

- ✓ Bir ülke milletlerarası sermaye piyasasına ne kadar fazla entegre olursa, sermaye vergileri de o denli düşük olacaktır.
- ✓ Bir ülke milletlerarası sermaye piyasasına ne kadar fazla entegre olursa, emek üzerinden alınan vergiler sermaye vergileri ile mukayese edildiğinde o kadar yüksek olacaktır.
- ✓ Bir ülke milletlerarası sermaye piyasasına ne kadar fazla entegre olursa, daha küçük ülkeler daha büyük ülkelere göre daha düşük sermaye vergi oranlarına sahip olacaktır.

Küreselleşmeyle beraber vergi alanında da meydana gelen zorunlu düzenlemelerden bir diğeri yabancı sermayeyi ülkeye çekebilmek için kullanılan yeni politikalar. Bu politikalar çerçevesinde vergi oranlarının düşürülmesi, vergi matrahlarının genişletilmesi ve buna mukabil vergi cennetlerinin ortaya çıkması ülkeler arasında ki vergi rekabetini de artırmıştır(Bakkal & Susam, 2011:39). Aşağıda küreselleşme olgusu ile hareket serbestisi kazanan sermaye kazançları üzerinden alınan Kurumlar vergisinde yaşanan değişimleri yer almaktadır.

Ulusal Düzeyde Dünya Ülkelerinde Son 10 Yılda Değişen Kurumlar Vergisi Oranları (%)									
Yıllar	İngiltere	Almanya	Fransa	A.B.D	Brezilya	İtalya	İspanya	Japonya	Türkiye
2007	30	38.4	33.3	39.3	34	37.3	32.5	40.69	20
2008	30	29.5	33.3	39.3	34	31.4	30	40.69	20
2009	28	29.4	33.3	39.2	34	31.4	30	40.69	20
2010	28	29.4	33.3	39.2	34	31.4	30	40.69	20
2011	26	29.4	33.3	39.2	34	31.4	30	40.69	20
2012	24	29.5	33.3	39.1	34	31.4	30	38.01	20
2013	23	29.6	33.3	39.1	34	31.4	30	38.01	20
2014	21	29.6	33.3	39.1	34	31.4	30	35.64	20
2015	20	29.65	33.3	39	34	31.4	28	33.86	20
2016	20	29.72	33.3	38.9	34	31.4	25	30.86	20
2017	19	-	33.3	38.9	34	27.9	25	30.86	20

Kaynak: www.tradingeconomics.com Erişim tarihi: 10.07.2017

Genel hatları ile tablodaki son 10 yıllık değişime bakıldığında, piyasa ekonomisine her geçen gün daha da yaklaşan veya entegre sürecine daha da ivme kazandıran ülkeler sermaye kazançları üzerinden alınan vergi oranlarında düşüşler gerçekleştirirken bir taraftan vergisel rekabet güçlerini ortaya koymaya diğer taraftan da yabancı sermayeyi özendirme gayreti için çalıştıkları yani kısaca yabancı sermayeyi ülkelere çekebilmek mücadelesinde oldukları söylenebilir.

Özetle finansal küreselleşme gerek gelişmekte olan ekonomilerde, gerek az gelişmiş ekonomilerde gerekse de gelişmiş tüm dünya ekonomilerinde maliye politikası uygulamalarını ve yöntemlerini modernize etme yönünde baskılamıştır. Bu baskı IMF, Dünya Bankası, OECD vs. milletlerarası kuruluşların getirdiği/geliştirdiği mali şeffaflık, mali disiplin, optimal mali kurallar ve bilimum vergi ve harcama politikaları ile gelmiştir (Şiriner, 2008:105);

- ✓ Mali Şeffaflık

- ✓ Mali disiplin
- ✓ Mali Kural
- ✓ Harcama (Kamu Harcama) Politikası
- ✓ Vergi Politikası

Optimal Noktada

#### 4. SONUÇ YERİNE: TÜRKİYE ÜZERİNE DEĞERLENDİRME

Türkiye’de 24 Ocak 1980 Kararları ile başlayan küreselleşme süreci, devleti müdahaleci devlet anlayışından uzaklaştırmış ve liberal devlet anlayışını benimsetmiş, dolayısıyla bu süreçte uygulanan maliye politikalarının gayesi de devletin küçülmesi yönündeki politikaların temelini teşkil etmek olmuştur (Güngör, 2011:71).

Şüphesiz bu süreçte Türkiye Cumhuriyeti’nin diğer dünya milletleri ile ekonomik, hukuki, sosyal, kültürel vb. birçok alanda entegre olma gayesi; ithalata olan bağımlılığını azaltmak ve iktisaden her alanda rekabet edebilecek güce kavuşmak, kaynak-kullanım dengesizliğini gidermek, hali hazırda yurtiçinde bulunan kaynakları daha etkin kullanım alanlarına kaydırmak kısaca, ekonomik ve sosyal gelişimini tamamlamak suretiyle gelişmekte olan ülke statüsünden gelişimini tamamlamış ülkeler arasına girebilmektir.

Esasen Türkiye Cumhuriyeti’nin liberal bir iktisat politikası benimsemesinin şüphesiz en önemli sebeplerinden(gerçeklerinden) bir diğeri de, Lozan Antlaşması’nın getirdiği iktisadi sınırlamalardır. Çünkü özellikle Lozan Antlaşması’nın gümrük vergilerinin yükseltilmesi konusunda getirdiği kısıtlama, koruyucu bir politika uygulamasını engellemiştir (Doğruel F. & A.S. Doğruel, 2005:53).

Cumhuriyet tarihinin en kapsamlı istikrar politika paketi olarak anılan 24 Ocak 1980 kararları, IMF (Uluslararası Para Fonu) ile yapılan stand-by anlaşması çerçevesinde; - kısa dönemli makroekonomik istikrar programları ve - uzun dönemli yapısal uyum reformları gibi temelde iki ilke üzerine tasarlanmıştır. Kısa dönemli makro ekonomik istikrar politikaları ekseninde; ilk olarak 1970’lerin ikinci yarısından itibaren tırmanışa geçen enflasyonu baskılamak için iç talebi kısma girişi yapılmış, lakin daha önceki müdahaleler sonucu nispi fiyatlarda yaşanan bozulmalar, kamu kesiminin ürettiği mallar ile petrol fiyatlarını artırmıştır. Yine aynı gerekçeyle gerçekleştirilen devalüasyon sonucu ithal ara malları kullanan sanayi kesiminde üretim maliyetlerini yükseltmiş ve buna bağlı olarak fiyatlar genel seviyesinde yükselmeler yaşanmış ve nihayetinde ikinci petrol krizinin de katkısıyla 1980 yılında yıllık enflasyon oranı %101’i aşmıştır. Bu oranın siyasal sonucu ise herkesin malumu üzere 12 Eylül askeri müdahale olmuştur. 1981 yılında %34, 1982 yılına gelindiğinde ise %28,4 oranında gerçekleşen enflasyon baskı altına alınabilmiş, daha sonra bu kısa vadede makro ekonomik istikrar politikalarını desteklemek üzere uzun vadede yine IMF’nin desteklediği yapısal uyum reformları üç ayak üzerine temellendirilerek uygulanmıştır(Para piyasalarında serbestleşme, dış ticarete serbestleşme, bütçe disiplini). Para piyasaları ve dış ticarete serbestleşme yönündeki ilk uygulamalar 32 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile hemen devreye sokularak serbestleşme süreci başlatılmıştır. Diğer taraftan ilk 2-3 yıl hariç bütçe disiplininin sağlanması konusunda kalıcı bir başarı sağlanamamıştır (Doğruel F. & A. S. Doğruel, 2005:194-196).

Küreselleşme ile beraber maliye politikası alanında atılan önemli adımlardan biri de 1985 yılında Katma Değer Vergisi’nin kabul edilmesidir. Böylelikle Türk Vergi Sisteminin hem Avrupa Vergi Sistemi ile uyumu artırılmış hem de IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası finans kuruluşları tarafından gelişmekte olan ülkelere muamele vergileri alanında çağdaşlığı simgelediği örnek olarak gösterilmiştir.

Türkiye’de 1990’lı yıllardan itibaren uygulanan maliye politikalarının temel hedefi; bütçede faiz dışı fazla vererek, özelleştirme gelirlerini artırmak ve dış borçla finansman sağlamak suretiyle iç borç stokunu kontrol altına almaktır. Faiz dışı fazla çıpası, bir taraftan kamu borçlarını sürdürülebilir kılmamanın bir taraftan da mali disiplini ödünsüz uygulamanın mihenk taşıdır (Karakurt & Akdemir, 2010:246-247). Faiz dışı fazla hedefi, Türkiye’de 1994 krizinden sonra uygulanmaya gelen en önemli mali kuraldır. Faiz dışı fazla veya esasen faiz dışı denge denildiği zaman bütçe gelirleriyle bütçenin faiz dışında kalan giderlerinin karşılaştırılmasından çıkan sonuç akla gelmektedir(Eğilmez, 2016:78). Özetle;

$$\text{Faiz Dışı Denge} = \text{Bütçe Gelirleri} - \text{Faiz Dışı Giderler}$$



Cumhuriyet tarihinde 1990'lı yılların II. yarısından itibaren kamu finansman dengesinde yaşanan bozulmalar, reel faizlerin yüksek seviyelerde kalması ve buna mukabil enflasyon oranlarının çift haneli rakamlardan üç haneli rakamlara yükselmesi (1994 yılında %125,5), yaşanan krizler (1994 krizi) ve ekonomik daralmanın devam etmesi, 2000'li yılların başında kapsamlı bir orta vadeli programın uygulanmasını gerekli kılmıştır. Buna mukabil bazı yapısal hedefleri/reformları olan ve bir taraftan da kamu maliyesini düzeltme gayesi taşıyan "Enflasyonu Düşürme Programı (EDP)" uygulamaya alınmıştır. Bu program ile; Kamu kesimi toplam faiz dışı bütçe fazlasını önemli ölçüde artırmak için sıkı bir maliye politikası, ileriye dönük gelirler politikası, enflasyonla mücadele de güvenilir bir para politikası, tarımsal destekleme, sosyal güvenlik, özelleştirme, mali şeffaflık ve mali sektörün düzenlenmesi ve denetlenmesi hedeflenmiş ancak bu sonuca ulaşamamış ve akabinde Türkiye tekrar krizler serüveni (Kasım-2000 ve Şubat-2001 krizleri) ile karşı karşıya kalmıştır. Bunun sonucunda da faizler aşırı şekilde yükselmiş, hedeflenen enflasyon tutturulamamış (2001 Enflasyon oranı %68,5) ve devamında yine bir sürdürülemez bir iç borç dinamiği(1999-2000 yıllarına kadar en fazla %29 olan borç oranı -GMSH'ye oranı-, 2001 yılında %69,2'lere kadar yükselmiştir), mali sistemdeki sağlıklı bir yapı ve diğer bazı yapısal sorunlar ile karşı karşıya kalınmış ve bu gerekçeler ile gerekçelendirilerek yeni bir program daha "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı(GEGP)" yürürlüğe konulmuştur(Doğruel F. & A. S. Doğruel, 2005:209-210).

Oluşan güven bunalımı ve istikrarsızlığı ortadan kaldırmak ve yapısal reformları gerçekleştirmek maksadıyla yürürlüğe konulan GEGP ile sıkı maliye politikaları uygulanmış, kamu finansman ihtiyaçları gerilemeye başlamış, faiz ve fiyat artışlarında azalmalar yaşanmış ve daha da önemlisi enflasyon tek haneli rakamlara (2003'de %18,4 - 2004'te %9,3) kadar gerilemiştir. Bu diğer taraftan Türkiye ekonomisinin küresel şoklara karşı direnç kazandığının da bir göstergesidir. Kısaca 2000'li yıllardan sonra faiz dışı fazlanın, maliye politikalarının önemli bir göstergesi olarak hem disiplini sağlamaya yönelik, hem borçların sürdürülebilirliğini hem de yüksek faiz harcamalarını düşürmeye yönelik olduğu söylenebilir (Karakurt & Akdemir, 2010:246-247). İç borç stokunun GMSH'ye oranı 2001 yılında %69,22'lere kadar yükselmişken 2002 yılında %54,49 , 2004 yılında ise %52,34 seviyesine gerilemiştir.

2000'li yıllardan sonra özellikle 2001 yılında IMF destekli Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı(GEGP) ile faiz dışı fazla hedeflemesine devam edilmiş ve bu bağlantıda daraltıcı maliye politikası uygulamaya konarak kamu harcamalarının azaltılması ve kamu gelirlerinin artırılması hedeflenmiştir. Bu süreçte (2001-2006 yılları arasında) istikrara yönelik uygulanan maliye politikalarının olumlu sonuçları yansımaya başlayarak bütçe büyüklükleri kontrol altına alınmaya başlamıştır (Kaya & Kaygısız, 2015:179). Fakat burada şunu özellikle belirtmekte fayda vardır. EDP'de, GEGP'de IMF ile yapılan anlaşmalar sonucunda uygulamaya konulmuş ve her ikisi de IMF tarafından desteklenmiştir. Biri sabit kur uygulamasına dayanırken diğeri dalgalı kur rejimini uygulamıştır. Kısaca birbirinin zıttı olan iki programın ikisinin de IMF tarafından desteklenmesi IMF politikalarındaki çelişkiyi de ortaya koymaktadır.

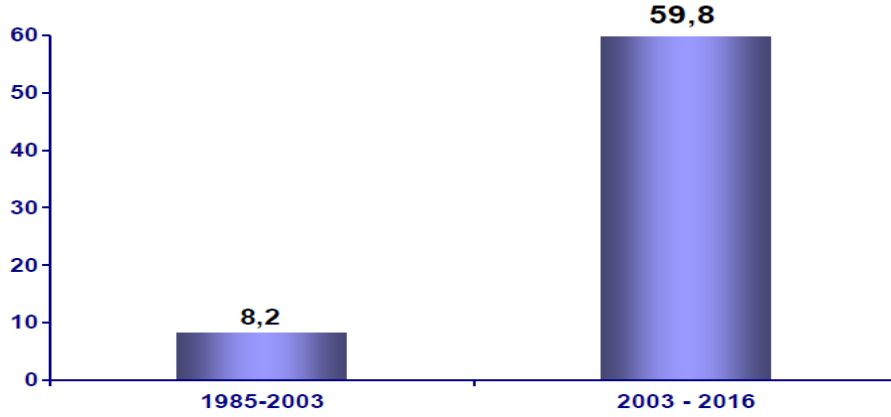
2001 krizinden sonra özellikle siyasi iradenin/ülke idaresinin koalisyon yönetiminden tek parti iktidarına emanet edilmesi ile mali reform çalışmaları hız kazanmış ve bu kapsamda da 3 Ocak 2003 tarihinde "Acil Eylem Planı(AEP)" adı altında yepyeni yapısal reformlar getirilmek istenmiştir. Ancak burada şu hemen belirtilmelidir ki, koalisyon dönemlerinin karar alma süreçlerini yavaşlatarak genel anlamda istikrarı sekteye uğrattığı/yavaşlattığı düşünülse ve doğru bir yaklaşım olduğu kuvvetle muhtemel olsa da özellikle 2000'li yılların başındaki koalisyon hükümetinin kendilerinden sonra gelen tek parti iktidarına en büyük katkısı, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası'nı aldığı kararlar ve uyguladığı politikalar açısından bağımsızlığına kavuşturmaları olmuştur. 2002 yılından günümüze kadar ki süreçte ülkenin tek bir iktidar partisi tarafından yürütülmesi de reform çalışmalarının sekteye uğramadan istikrarlı bir şekilde devam etmesine zemin hazırlamıştır. Acil Eylem Planı'nın getirmiş olduğu yapısal reformlardan bazıları şunlardır (Bayramoğlu, 2013:148-149);

- ✓ Kamu yatırımlarının etkinleştirilmesi
- ✓ Mali Disiplin ve Mali Şeffaflık
- ✓ Denetim mekanizmasının güçlendirilmesi(Sayıştay gibi)
- ✓ Özelleştirmelerin hızlandırılması
- ✓ 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun revize edilerek bütçe birliğini sağlayan, bütçe hazırlık sürecini etkinleştiren(girdi değil çıktı odaklı, iç mali kontrol mekanizması gibi), bütçe

uygulanmasına mali saydamlık getiren, hesap verebilirliği artıran, çok yıllık bütçelemeyi öngören ve performans odaklı bir bütçeleme sistemi getiren yeni bir “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile güncellenmesi.

Küreselleşme ile birlikte son günlerden yaşanan bütçe açıklarının artması ve buna bağlı olarak bu açıkların daraltıcı maliye politikaları ile finanse edilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu yolda kamu harcamalarının kısılması, özelleştirme uygulamalarının hızlanmasına binaen kamu kesiminin daraltılarak özel kesimin çeşitli teşvik politikaları ile sübvansede edilmesi görülmektedir.

### Özelleştirme Uygulamaları (Milyar \$)



Kaynak: www.hazine.gov.tr Erişim Tarihi: 05.07.2017

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'ndan farklı olarak mali yapı üzerinde mali saydamlık ilkesini hayata geçirmek, hesap verebilirliği etkin kılmak, bütçeleme sürecini ve bütçe denetimini strateji ve performans temelleriyle donatmak, etkin bir iç kontrol mekanizması sağlama ayakları üzerine inşa edilmiş bir kanundur(Saraç, 2005:162). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde Kamu Maliyesi alanında getirilen düzenlemelerden bir kısmı şöyledir (Kömürçüler, 2011:138-139);

- ✓ Kamu Mali Yönetimi “Mali Disiplin”
- ✓ “Hesap Verebilirlik” ve
- ✓ “Mali Şeffaflık” ilkeleri üzerine temellendirilmiştir
- ✓ Kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin artırılması gayesiyle “maliyet – fayda” , “maliyet – etkinlik” gibi analizlerin yapılması elzemdir.
- ✓ Maliye politikası makroekonomik ve sosyal hedefler ile uyumlu bir şekilde yürütülmelidir.
- ✓ Bütçe hazırlık süreci birden fazla yılı içine alacak şekilde “Çok Yıllı Bütçeleme” yeniden düzenlenmelidir.
- ✓ Bütçe sistemi Performans esaslı bütçeleme sistemiyle bağdaştırılmalıdır.

İşte bu yukarıda saydığımız “mali disiplin, mali saydamlık, hesap verebilirlik, çok yıllık bütçeleme ve performans esaslı bütçeleme kavramları küreselleşme olgusu ile mali literatüre kazandırılan, maliye politikası alanında yönetsel yeniliklerdir.

2002-2007 yılları arasında kamu maliyesinde sağlanan disiplin ile kamunun borç yükünde önemli düzeyde düşüşler yaşanmış bu gelişme de hükümetin küresel krizlerin etkilerini hafifletmek üzere, sınırlı da olsa genişletici mali tedbirler alınmasına imkan tanımıştır (Karaca, 2014:273-274). 2002 yılında 215,3 Milyar TL olan kamu net borç stoku, 2004 yılında 274,5 Milyar TL'lere kadar yükselmiş işte bu yukarıda ifade ettiğimiz disiplinler ile 2007 yılında 247,9 Milyar TL'ye kadar gerilemiştir.

2007 yılı Eylül ayı sonlarında ABD menşeli küresel kriz dünya genelinde olduğu gibi Türkiye'de de baş göstermeye başlamıştır. 2008 yılı ortalarında nihayet 10 yıllık IMF gözetiminden kurtulan Türkiye 2007 yılında baş göstermeye başlayan Mortgage Küresel kriziyle yüz yüze gelmiştir. 2001 yılı itibariyle GEGP kapsamında uygulamaya konulan mali disiplin politikaları sonucu Türkiye Ekonomisinin mali kesimi krizden çok fazla etkilenmemiştir. Ancak reel kesimin aynı dirayeti gösterdiği söylenemez(Kaya & Kaygısız, 2015:180). Bu krizi atlatırken ilk başvuru para politikaları yetersiz kalınca maliye politikalarının uygulanması kaçınılmaz olmuştur. Bu kapsamda önce ilk olarak likidite sıkışıklığı yaşayan sektörlerin, ardından özel kesimin yatırım ve tüketim harcamalarındaki azalış mukabilinde

yaşanan talep daralmasının Keynes'in 1929 Büyük buhranı atlattığında önermiş olduğu tüketim ve yatırım harcamaları azaldığında kamu harcamalarıyla desteklenmeye ve giderilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda 2009 yılında bunalım yaşanan bazı sektörlerde pozitif ayrımcılık yapılarak KDV-ÖTV indirimleri uygulanarak firmaların ellerindeki stokların eritilmesi sağlanmıştır. Diğer taraftan bu indirimler tüketici kredilerinin ve gayrimenkul sektörlerinin maliyetini düşürerek talebin canlanmasına katkı sağlamıştır. Ayrıca yatırım ortamını iyileştirmek için Türkiye tamamen dört farklı teşvik bölgesine ayrılarak yatırım teşvikleri sağlanmış ve işçi çıkarmalarını önlemek amaçlı prim destek sistemi oluşturulmuştur. Yine bu kapsamda Şubat 2009 yılında uygulanan indirimli Kurumlar Vergisi ile Gelir Vergisi stopajı ve sigorta primi işveren hissesi desteği, reel sektörün üretim ve yatırımlarını teşvik etmiştir (Karaca, 2014:274).

2008 krizi döneminde maliye politikaları, kamu harcama politikalarını sınırlandıran ve daha çok vergi indirimleri üzerinde durulan bir dönem olmuştur. Bu kapsamda 1 Ocak 2008'den itibaren uygulamaya konulan Asgari geçim indirimi ile harcanabilir gelirlerin artırılarak piyasanın canlandırılması hedeflenmiştir. Yine diğer taraftan bazı sektörlerin(inşaat sektörü konut alımları, mobilya, bilgisayar vs.) canlandırılması için KDV oranları % 18'den % 8'e düşürülmüştür. Yine buna mukabil bazı sektörlerde(beyaz eşya vs.) ÖTV %6,7 oranından % 2 oranlarına düşürülmüştür.

2009 yılına gelindiğinde ise krizden fazla etkilenmek istemeyen Türkiye genişletici bir maliye politikası(vergilerin kısılıp harcamaların artırıldığı) uygulayarak yani kısaca keynesyen politikaları yürürlüğe koyarak ekonomiyi canlandırmaya çalışmış ve bundan kaynaklı olarak kamu net borç stoku 2008 yılında 267,1 Milyar TL iken 2009 da bu rakam 309 Milyar TL'ye ulaşmıştır. Ancak 2010 yılına gelindiğinde 2009 yılına nazaran daraltıcı maliye politikalarının (harcamaların kısılıp vergilerin artırıldığı) uygulandığı görece mali disiplin konusunda daha olumlu uygulamaların yaşandığı görülmektedir.

Siyasi iradelerin artık yasa çıkararak bu küresel ortamlarda mali disiplini koruma mahiyetinde önlemleri artırması, kendilerini harcamalar konusunda sınırlamaya razı oldukları anlamına gelen "kurallı maliye politikası" fikrinin iyiden iyiye her geçen gün güç kazandığına şahit olunmaktadır. Bu minvalde 2011 yılından itibaren Kamu Mali Yönetiminin "Mali Kurallar" ile uyumlu olarak yürütülmesi hedeflenmiştir.

Mali kural, makroekonomik anlamda borçlanma, harcama, gelir ve bütçe açıkları gibi mali performans göstergeleri üzerine getirilen kalıcı sınırlamalardır (Kopits & Symansky, 1998:2 , Aktaran: Karakurt & Akdemir, 2010:228). Mali Kurallar; Makroekonomik İstikrarı sağlamak, Mali Sürdürülebilirliği devam ettirmek, Hükümet Politikasının Güvenilirliğini Sağlamak, Diğer Finansal Politikaları Desteklemek ve Negatif Dışsallıklardan Sakınma gereklilikleri ile uygulanmaktadır.

Maliye politikasına ilişkin mali kurallar ise, bütçede denkliliği, devlet borçları, kamu harcamaları ve vergi oranları gibi maliye politikası göstergeleri üzerine sınır koyan düzenlemelerdir (Bakkal & Susam, 2011:36). Etkin bir maliye politikasının uygulanmasına önemli katkılar sağlayacak olan mali kuralların taşınması gereken bazı özelliklere sahip olması gerektiği düşünülmektedir. Bunlar (Karakurt & Akdemir, 2010:229);

- ✓ Ortaya çıkabilecek beklenmedik şoklara/krizlere karşı esnek olabilmeli(yani istisnalara yer verebilmeli)
- ✓ Kuralların uygulanması ve denetimi tarafsız organlarca gerçekleştirilmeli
- ✓ Basit ve anlaşılır olmalı
- ✓ Saydam, görülebilir ve hesap verilebilir olmalı.

Mali kurallar bu eksende düşünüldüğünde makro ekonomik istikrara katkı sunmakta ve diğer taraftan bütçe açığı, borçlanma ve harcamaya ilişkin getirdiği sınırlamalar, devletin açıkları kapatmak için Merkez Bankası vs. farklı kaynaklara başvurmasını da önlemektedir. Ayrıca mali performansların güçlendirilmesi bu kurallar ile ilişkilendirildikleri için mali disiplini güçlendirme gayesi taşıdıkları ve uzun dönemli mali sürdürülebilirliği teşvik ettikleri düşünülmektedir (Karakurt & Akdemir, 2010:231-232).

Türkiye'de uygulanan mali kuralların etkinliğinin artırılabilmesi için (IMF, 2007:18.);

- ✓ Kurallar sağlam politikalar üzerine oturtulmalı
- ✓ Anlaşılır ve kolay izlenebilir olmalı

- ✓ Şeffaf ve güvenilir verilerle sağlam bir kamu mali yönetim sistemi ile güçlendirilmeli
- ✓ Realist ve işlevsel hedefler belirlenmeli ve diğer politika amaçlarına uyumlu olmalı
- ✓ Kurallara riayet edilmediği takdirde tabii tutulacak müeyyideler olmalı
- ✓ Mümkün olan maximum yasal düzenlemeler ile hayata geçirilmeli
- ✓ Kendi eğilimlerini ortaya çıkarmaktan uzak olmalı

Türkiye’de uygulanacak mali kuralların bu saydığımız özellikleri taşıması, ekonomide istikrarlı bir büyümeyi, maliye politikalarının güçlenmesini, politika öncelik ve hedeflerine ulaşılmasını ve mali disiplinin sürdürülmesini ifade eder.

2011 yılında vergi gelirlerinde gözlenen artışın, faiz ödemelerinde yaşanan gerilemenin, kamunun borçlanma gereksiniminde görülen azalmanın (kamu kesimi borçlanma gereği/GSYH’ya oranı 2009 yılında %4,8 iken 2011 yılında %0,1’dir), bütçe performansındaki iyileşmenin (AB tanımlı genel hükümet bütçe açığı/GSYH’ya oranı 2009 yılında %6,5 iken 2011 yılında %0,8’dir) kurallı maliye politikası uygulamalarının olumlu bir sonucu olduğunun göstergesidir. 2011 yılının mali istatistikler açısından en kötü tarafı enflasyon açısından olmuş ve bu yılda enflasyon aşağıda da görüldüğü gibi uzunca bir aradan sonra ilk defa çift hanelere %10,4 oranlarına yükselmiştir.

YILLARA GÖRE TÜRKİYE’DE ENFLASYON ORANLARI			
YILLAR	ORAN(%)	YILLAR	ORAN(%)
2001	68,5	2009	6,5
2002	29,8	2010	6,4
2003	18,4	2011	10,4
2004	9,3	2012	6,2
2005	7,7	2013	7,4
2006	9,7	2014	8,2
2007	8,4	2015	8,8
2008	10,1	2016	8,5
2017 yarısında (ilk 6 aylık)			5,89

Kaynak: www.tüik.gov.tr & www.tcmb.gov.tr Erişim tarihi: 17.07.2017

2012 yılına gelindiğinde ise genişletici maliye politikalarının uygulandığı görülmekle birlikte bütçe açığında bir önceki yıla göre %62 bir artış olduğu, faiz dışı fazlada ise %20’lik bir azalma olduğu görülmektedir. 2013 yılında ise parasal anlamda daraltıcı bir maliye politikası uygulandığı görülmektedir. Bu yılı bir önceki yıl ile mukayese ettiğimizde merkezi yönetim bütçe açığı %37,3 oranında bir önceki yıla göre düşüş gösterirken, faiz dışı fazlada ise bir önceki yıla göre %65,9 artış yaşandığı görülmektedir.

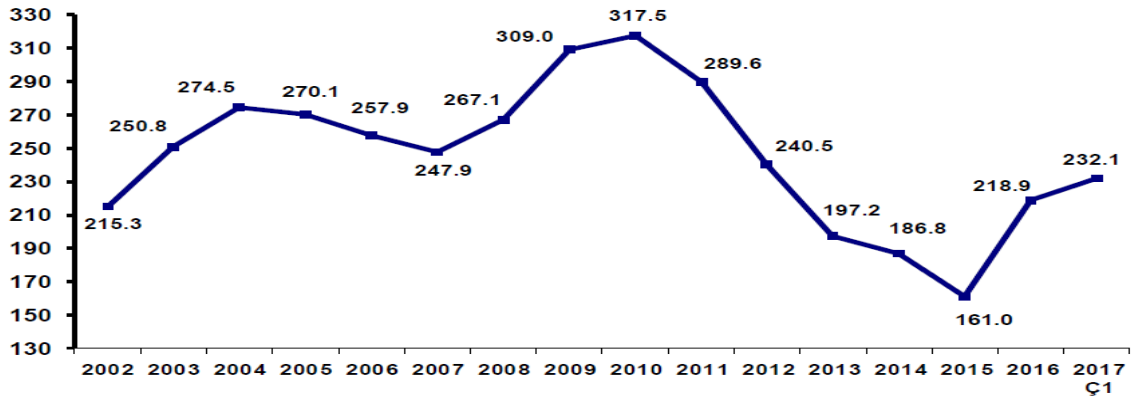
2014 yılında uygulanan maliye politikasına baktığımızda ise ne sıkı ne de gevşek bir maliye politikasının uygulandığını söyleyebiliriz. Bu ifadeyi kullanırken şu değişkenlerden faydalanıyoruz. (1)Faiz dışı fazlaya baktığımızda bir önceki yılların verilerine göre yine aynı düzeyde %2 civarlarındadır. (2)Vergi gelirlerinin faiz dışı giderleri karşılama oranı bir önceki yıl yaklaşık %96 dolaylarında iken bu yıl %92 dolaylarındadır. Bir diğer gösterge ise (3)faiz dışı giderlerdeki artışa bakıldığında bir önceki yıla göre %14 civarlarındayken, vergi gelirlerindeki artış %7,8 düzeylerinde görülüyor. İlk gösterge sıkı bir maliye politikasını işaret ederken ikinci ve üçüncü gösterge uygulamada gevşek bir maliye politikasının olduğunu göstermektedir (Eğilmez, 2014).

2015 yılında genel anlamda uygulanan daraltıcı maliye politikalarının uygulandığı, istatistiki verilere bakılarak bir önceki yıla göre merkezi yönetim bütçe açığında %3 oranında bir azalma olduğunu(2014’te 23,4 Milyar TL, 2015’da 22,6 Milyar TL), faiz dışı fazla rakamlarında ise bir önceki yıla göre %14,7 oranında bir artış yaşandığı görülmektedir (2014 26,5 Milyar TL, 2015 30,4 Milyar TL).

2016 yılındaki uygulamalara bakıldığında ise yapılan vergi indirimleri ile genişletici maliye politikalarının uygulandığı görülmektedir. İstatistiksel verilerde özellikle azalma eğilimine giren merkezi yönetim bütçe açığı bir önceki yıla göre %25,5 oranında artış göstermiş (2015 yılı 23,5 Milyar TL, 2016 yılı 29,3 Milyar TL), faiz dışı fazlada ise %28 oranında bir azalmanın yaşandığı gözlenmektedir (2015 yılı 29,5 Milyar TL, 2016 Yılı 21 Milyar TL).

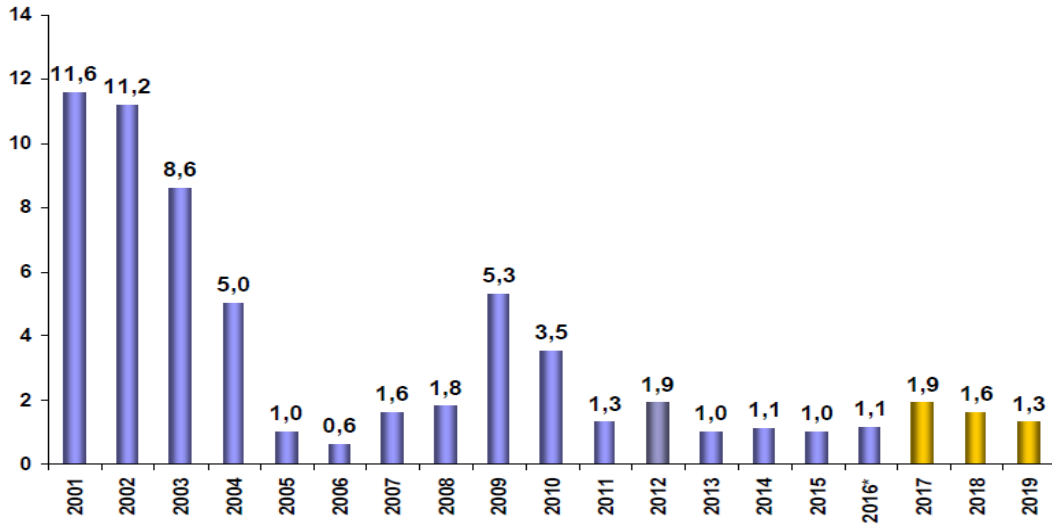
Aşağıda verilen tablo ve grafiklerin çalışmada yer alması konunun muhteviyatı açısından önemli olacaktır.

## Kamu Net Borç Stoku (Milyar TL)



Kaynak: www.hazine.gov.tr Erişim Tarihi: 05.07.2017

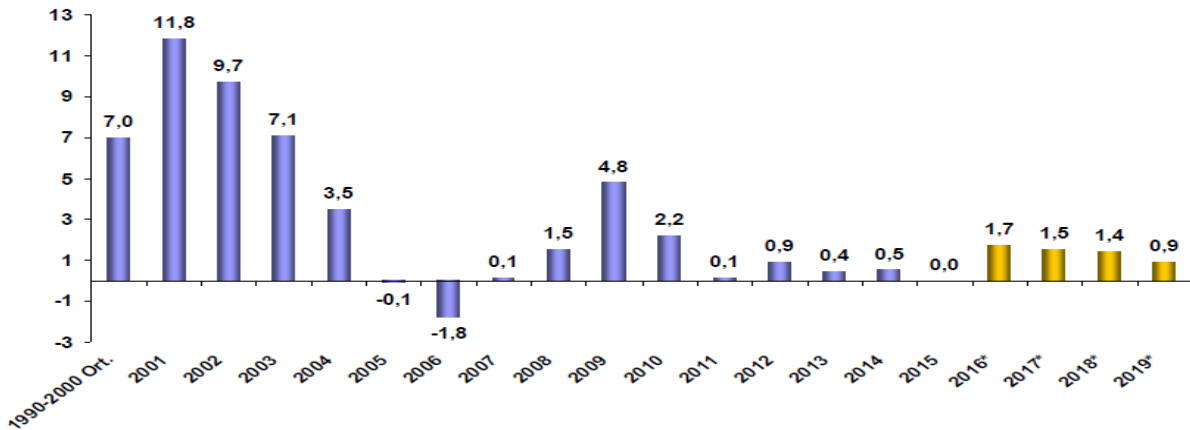
## Merkezi Yönetim Bütçe Açığı / GSYH (%)



(\*) 2017-2019: Orta Vadeli Program hedeflerini göstermektedir.

Kaynak: www.hazine.gov.tr Erişim Tarihi: 05.07.2017

## Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (GSYH %)



(\*) 2017-2019: Orta Vadeli Program hedeflerini göstermektedir.

Kaynak: www.hazine.gov.tr Erişim Tarihi: 05.07.2017

Kamu net borç stokunun/GSYH'ya oranındaki iyileşme eğilimi 2016 yılının başlarına kadar devam etmektedir. Yine ayı şekilde merkezi yönetim bütçe açığının/GSYH'ya oranındaki iyileşme/azalma ise yine tablo incelendiğinde görülebilecek düzeydedir.

Türkiye Cumhuriyeti'nde maliye politikalarının 1990'lara kadar enflasyonla mücadele edebilecek şekilde tasarlandığı, 1990'ların ikinci yarısından sonra faiz dışı fazla hedeflemesi yaptığı –ki bu da temelde bir tür enflasyon ile mücadele tekniğidir-, 2000'li yıllardan itibaren mali disiplin ilkesiyle temellendirilerek, şeffaf, hesap verilebilir, konjonktürel gelişmelere anlık cevap verebilecek düzeyde esnek olacak şekilde bir çerçeveye yerleştirildiği, en son olarak da 2011 yılından itibaren “kurallı” bir şekilde (mali kurallar göz önüne alınarak) yürütüldüğü düşünülmektedir.

## KAYNAKLAR

Bakkal U. & Susam N.,(2011) “Küreselleşme Sürecinin Kamu Maliyesi Alanına Etkileri”, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, C.61, S.2, ss.23-50.

Bayramoğlu S., (2013), “Türkiye’de Finansal Serbestleşmenin İktisadi ve Mali Yapıdaki Dönüşüme Etkisi: 2000 Yılı Sonrasının Değerlendirilmesi”, Gaziosmanpaşa Üniversitesi S.B.E. Maliye A.B.D. Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Tokat.

DPT, (2000), “Sekzinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Küreselleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, DPT: 2544 – ÖİK: 560, Ankara.

Doğruel F. & A. S. Doğruel, “Türkiye’de Enflasyonun Tarihi”, TCMB Tarih Vakfı Yayınları, Mart-2005, Ankara.

Dökmen G. & Vural T.,(Temmuz-Aralık 2011), “Maliye Politikalarının Keynesyen Olmayan Etkileri: Türkiye Örneği”, Maliye Dergisi, S. 161, ss.118-132.

Eğilmez M., “Kamu Maliyesi”, Remzi Kitabevi, Şubat-2016, İstanbul.

Giray F., (2005), “Küreselleşme Sürecinde Vergi Rekabeti ve Boyutları”, Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, S.9, ss.93-122.

Güngör G., (2011),” Küreselleşmenin Türk Vergi Politikaları Üzerine Etkisinin 1980 Sonrası Analizi”, Ekonomi Bilimleri Dergisi, C.3, S.2, ss.69-78.

Hayal A.Ş. & Altay A., (2009) “Küresel Kriz Ortamında Türkiye’de Maliye Politikalarının Değerlendirilmesi”, Finans Politik&Ekonomik Yorumlar Dergisi, S.528, ss.11-23.

Karaca C., (2014), “Uygulanan Para ve Maliye Politikaları Açısından Geçmiş Krizler ve 2008 Küresel Ekonomik Krizin Karşılaştırmalı Analizi”, Çankırı Karatekin Üniversitesi SBE Dergisi, S.5(1), ss.263-286.

Karakurt B. & T. Akdemir, (2010), “Kurallı Maliye Politikası: Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri”, Maliye Dergisi, S.15, (Ocak-Haziran), ss.226-261.

Kargı V. & Y. Özügürlü, (2007), “Türkiye’de Küreselleşmenin Vergi Politikaları Üzerine Etkileri”, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi Dergisi, C.14, S.1, ss.275-289.

Kaya G. D. & A. D. Kaygısız, (2015), “2008 Küresel Krizi ve Sonrasında Türkiye’de Uygulanan Maliye Politikalarına Genel Bir Bakış”, Uluslar arası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, C.11, S.26, ss.171-194.

Kömürcüler E., (2011), “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda Küreselleşmenin İzleri”, Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, C.29, S.1.

Köse Ö., (Nisan-Haziran 2003), “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve işlevsel Dönüşümü”, Sayıştay Dergisi, S.49, ss.1-46.

Saraç O., (Ocak-Nisan 2005), “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, Maliye Dergisi, S.148, ss.122-163.

Seyidoğlu H., “Uluslar arası İktisat Teori, Politika ve Uygulama”, Güzem Yayınları, 12. Bası, 1998, İstanbul.

Seyrek İ., (2002), “Küreselleşme Sürecinde İktisat Politikaları ve Yakınsama Tezi”, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Özel Sayı, ss.167-187.

Şimşek H., (2008), “Küreselleşme Sürecinde Finansal Krizler ve Maliye Politikaları: Teorik Bir Değerlendirme”, Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt.13, Sayı.1, ss.183-208.

Şiriner İ., “Finansal Küreselleşme: Para ve Maliye Politikalarında Dönüşüm”, Telos Yayıncılık, 1. Baskı, Ekim-2008, İstanbul.

Türk İ., “Maliye Politikası; Amaçlar, Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri”, Turhan Kitabevi, 2011, Ankara.

Uluyol O., “Fırsat ve Tehditleriyle Küreselleşme Olgusu Kitabı: (Finansal Küreselleşme Bölümü), Editör: Talas M. & S.S. Bildirici, ss. 43 – 92.,Edge Akademi, 2015, Ankara.

### **İnternet Kaynakları**

Eğilmez M.,”Kendime Yazılar”, www.mahfieğilmez.com Erişim Tarihi:02.02.2017

Hazine Müsteşarlığı, (2001), “Yabancı Sermaye Gene Müdürlüğü 2001 Yılı Raporu”, <http://www.hazine.gov.tr>. Erişim Tarihi: 15.01.2017.

IMF Country Report No. 07/364, “Turkey: Selected Issue”, November – 2007.

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07364.pdf> Erişim Tarihi: 11.07.2017

[www.tradingeconomics.com](http://www.tradingeconomics.com) Erişim tarihi: 10.07.2017

[www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr) Erişim tarihi: 17.07.2017

[www.tcmb.gov.tr](http://www.tcmb.gov.tr) Erişim tarihi: 17.07.2017

[www.hazine.gov.tr](http://www.hazine.gov.tr) Erişim Tarihi: 05.07.2017