


# Değişen Devlet Anlayışının Kamu Maliyesine Yansımaları: Türkiye Örneği

## The Reflections of The Changing Government Approach to Public Finance: Case of Turkey

Asst. Prof. Dr. Tuba Yıldırım Gezer  [0000-0002-5417-1986](https://orcid.org/0000-0002-5417-1986)

### Abstract

From past to present, the state mechanism has expanded its field of activity to ensure social order as a result of the increase and complexity of the needs of individuals, and for this purpose, it has obtained the right to intervene in the lives of individuals. The state, which expanded its sphere of influence, especially until the middle of the 20th century, was sometimes the solution to the problems, and sometimes the problem itself.

With the emergence of the concept of globalization, the understanding of the state has also changed. Rather than being intervening, the regulatory and guiding role of the states was emphasized, and a free-market economy approach was adopted. The change in the understanding of the state also reflected the economic and fiscal policies of the states. In this context, ensuring fiscal discipline, fiscal transparency, public expenditure, budget and borrowing policies have been rearranged to ensure financial stability. In Turkey, because of the importance of public fiscal discipline understanding, some constitutional arrangements have been made. In this context, the adaptation of the state to the new economic system has been facilitated. In this study, the effects of the understanding of the state on tax, public expenditures, budget and borrowing, which are public finance instruments, are interpreted with the help of tables and evaluated in the light of data from the perspective of Turkey.

### 1 Giriş

Günümüzde küreselleşmenin artmasıyla beraber ülkeler arasında sınırlar kalkmış ve ulus devletler bütünleşerek ulus ötesi devlet haline gelmeye başlamışlardır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişme ve dönüşüm sonucunda mali ve sosyal alanlarda ciddi değişimler yaşanmaya başlamıştır. Bu durum küreselleşmenin hız kazanmasına vesile olmuştur. Küreselleşme ile iktisadi alanda tek karar mercii olan ulus devleti yeni ve müdahaleci bir anlayışı benimsemeye başlamasını zorunlu kılmıştır. Değişim çağı olarak adlandırabileceğimiz bu zamanda, kamu ekonomisi karar birimi olan devlet müdahaleci fonksiyonundan düzenleyici olma fonksiyonuna doğru evrilmiştir.

Küreselleşme ülkelerin uyguladıkları politikaları yerel bir kimlikten çıkarıp global hale getirmiştir. Dışa açılma sayesinde ülkelerin birbirleriyle ilişkilerinin artması sonucunda uygulamış oldukları para, maliye ve bütçe politikaları da benzerlik göstermeye başlamıştır. Küreselleşme süreciyle beraber devletlerin uyguladığı müdahale edici politikalar değişmiş ve yerel düzeyde uygulanan politikalar küresel düzeyde sorunlara yol açmıştır. Bu yüzden devletler tarafından uygulanan politikaların benzer nitelikte olması önemlidir. Bu çalışmanın amacı küreselleşmeyle beraber değişen devlet anlayışının kamu maliyesi araçları olan vergi, harcama, borçlanma ve bütçe politikalarındaki etkisini incelemektir. Çalışmada öncelikle devlet anlayışının değişimine neden olan küreselleşme olduğundan dolayı küreselleşme sonrasında meydana gelen yeni devlet anlayışı ve bu anlayışın ortaya çıkardığı faktörler ortaya konulmaya çalışılacaktır. İlerleyen bölümde ise devlet anlayışındaki değişimlerin maliye politikalarına yansımaları Türkiye özelinde vergiler, kamu harcamaları, bütçe ve borçlanma başlıkları için değerlendirilecektir. Çalışmanın son bölümünde ise sonuç ve değerlendirme yapılacaktır.

### 2 Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışı

Karmaşık bir süreç olarak küreselleşme yeni bir olgu değildir ve dünyamız ekonomik, sosyal, çevresel ve politik gibi hayatın farklı yönleri üzerindeki etkilerini yıllar öncesinden deneyimlemiştir. Ekonomik küreselleşme, sınırlar ötesi mal ve hizmet akışlarını, uluslararası sermaye akışlarını, tarifelerin ve ticaret engellerinin azaltılmasını, göçü, teknolojinin ve bilginin sınırların ötesine yayılmasını içermektedir (Samimi ve Jenatabadi, 2014).

Küreselleşme tarihsel dönem içerisinde her zamanın kendine özgü dinamiklerine göre farklı bir ilerleyiş göstermiştir. Ekonomi alanındaki farklılaşmaların ilerlemesi diğer alanlara göre daha önde ve kapsayıcı olmuştur. Ekonomik alanda yaşanan gelişmelerle beraber hemen her alanda değişim ve dönüşüm yaşanmıştır. Küreselleşme; devleti temel alan kurumların ve devlet merkezliliğe yapılan göndermelerin sadece uluslararası değil aynı zamanda küresel düzeyde faaliyet içerisinde bulunan çeşitli aktörler arasında söz konusu olan ilişkilerin yapısı içinde eriyen bir süreç olarak tanımlanabilmektedir (Kartal, 2016).

Küreselleşme, “insanlar, bilgi ve fikirler, sermaye ve mallar dahil olmak üzere çeşitli akışların aracılık ettiği, kıtalararası mesafelerdeki aktörler arasında bağlantı ağları oluşturma süreci” olarak tanımlanmaktadır. Ekonomik küreselleşmeyi “uluslararası ekonomik mübadelenin yoğunlaşması ve çağdaş dünyanın etiketi” uluslararası ekonomik entegrasyon dönemi olarak adlandırılabilir. Dolayısıyla, ekonomik küreselleşme, refah devletlerini

şekillendiren mevcut ekonomik ortamı ve ülkeler arasındaki somut ekonomik alışverişlerin artmasını içermektedir” (Heimberger, 2021).

Kapitalizmin ortaya çıkışı ile teknolojik yenilik arasındaki etkileşim küreselleşmenin temelini oluşturmuş olsa da siyasi boyutlar göz ardı edilemez. Küreselleşme, bütünlük olarak politik bir süreçtir, çünkü hükümetler özel girişimcilik olanaklarını şekillendirebilir veya ciddi şekilde sınırlayabilir. On dokuzuncu yüzyılın ortalarına gelindiğinde, Büyük Britanya, bırakınız yapınlar ve serbest ticaret politikasına bağlı kalan ana siyasi ve ekonomik güç haline gelmişti. Bu siyasi yön, uluslararası ekonomik faaliyetlerin genişlemesini teşvik etti. Sonuç olarak, Hollanda gibi diğer ülkeler de serbest ticaret politikasına yöneldiler. Bu, milli gelirden, Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'da (GSYİH) ve Dünya GSYİH'sinde artışa yol açtı. Ayrıca, uluslararası üretim zincirleri ve ağları genişleyerek bir dünya ekonomisinin ortaya çıkmasına neden oldu (Dreher, vd., 2008).

Küreselleşme tartışmalı bir konudur. Küreselleşmenin kapsayıcı özellikleri arasında ticaret, emek hareketliliği, sermaye hareketi ve bilgi yayılımı yer almaktadır. Bu yönler, finansman kaynağı çeşitlendirmesini, teknoloji transferini ve ürün çeşitliliğini kolaylaştırır ve daha iyi kurumlar oluşturmaya yönelik çabaları güçlendirir; bu da tüketici fiyatlarının düşürülmesi, üretim uzmanlaşması, artan verimlilik, yerli üreticiler için daha büyük ihracat pazarları ve gelişmiş yönetim anlamına gelmektedir. Bununla birlikte, küreselleşmenin olumlu rolünü destekleyen aynı mekanizmalar, aynı zamanda bir risk ve kırılabilirlik kaynağıdır. Çünkü küreselleşmenin tarihi finans, patlama ve çöküş döngüleri, banka iflasları, sistemik banka ve para birimi krizleri ve sermaye kaçışlarıyla doludur (Kim, vd., 2018).

Günümüzde dünya seri bir dönüşüm yaşamaktadır. Bu dönüşüm toplumların küresel ve bölgesel dönüşüme uyum sağlamalarını gerektirmiştir. Bu kapsamda meydana gelen küreselleşme kavramı bilhassa 1980'li yıllardan sonra hızla tüm dünya ülkelerine tesir etmiştir. Bu bağlamda meydana gelen olgulardan birisi de yeni ekonomi kavramı olmuş ve küreselleşmenin içinde bulunduğu zamanda hızla ilerlemesini devam ettirmiştir (Ener ve Demircan, 2006).

Yeni ekonomik düzenin ortaya attığı fikir mal-hizmet-sermaye hareketlerinin tam serbestliği sayesinde tüm dünyada bütün ülkelerin tek pazar oluşturmak suretiyle bütünleşmesi ve küreselleşmenin sağlanmasıdır. Bu amaçla, ithalat ihracat dış ticareti koruma politikalarının etkisinden temizlenecek, fiyat desteklemeleri kalkacak; mali piyasalara devlet müdahalesi söz konusu olmayacak ve paraların dolaşımı sağlanacak; devlet tekelleri kaldırılacak, kamu teşebbüsleri özelleştirilecektir. Yani hizmetlere ve dolaşımdaki sermayeye devlet müdahaleleri ortadan kaldırılacak, doğrudan yatırımlar, kısa vadeli sermaye hareketleri serbestleşecek ve mal- hizmet piyasaları bütünleşmiş olacaktır (Kazgan, 2015).

Devlet anlayışındaki değişimin sebeplerinden birinin, 1970'lerin sonuna gelindiğinde, başta Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve İngiltere olmak üzere pek çok batılı ülkede devletin iktisadi hayattaki rolünü azaltıcı uygulamalar olan özelleştirme ve deregülasyon politikalarının olduğu söylenebilir. Bu politikalar diğer ülkelere de örnek teşkil etmiştir. Uygulanan bu liberal politikalara, İngiltere'de Thatcher hükümetinin 1979'da fiyatlar üzerindeki denetimi kademeli olarak kaldırma kararı alması, 12.07.1979'da Fiyat Komisyonunun görevlerini, 23.10.1979'da ise kambiyo denetimi ile ilgili bazı müdahaleleri kaldırması; ABD'de ise ulaşım, bankalar ve ticaret sektörüyle ilgili bazı idari kısıtlamaların kaldırılması ve Fransa'da 30 yıllık müdahaleci politikalarından sonra fiyatların serbest bırakılması biçiminde örneklenilebilir (Biber, 2008).

Bilhassa 1980 sonrası dönemde küreselleşme sürecinin etkisi devletin ekonomideki yerinin ve bu durumda meydana gelen yeni devlet anlayışının belirlenmesinde göz ardı edilemeyecek kadar önemlidir. Ülkeler arasında mal, hizmet, sermaye hatta insanın bile serbestçe dolaşımına izin veren küreselleşme sürecinde; devletin ekonomideki rolünün gözden geçirilerek müdahaleci devletten düzenleyici olma haline dönüşen bir anlayış kabul edilmiştir (Ener ve Demircan, 2007). Küreselleşmeyle beraber devlet anlayışı; ekonomik istikrarın sağlanması, ekonomik kalkınmanın sağlanması ve gelir ve kaynak dağılımında adaletin sağlanması gibi fonksiyonları devletin düzenleyici olarak yerine getirilmesi anlayışı benimsenmiştir. Devletin ekonomide gelişme ve kalkınmayı gerçekleştirmesi, adil dağılımı sağlayacak şekilde düzenlemeleri yaptıktan sonra ekonomideki işleyişi piyasaya bırakması yeni devlet anlayışının temel yapı taşını oluşturmuştur (Ener ve Demircan, 2006).

### 3 Devlet Anlayışındaki Değişimin Kamu Maliyesine Yansımaları

Küreselleşme ve entegrasyon, bireylerin teknolojiye artan bağımlılığı, normal yaşamı sağlamak için sınırlı hayati kaynaklar, sosyal kutuplaşmanın büyümesi, yoksulluğun artması, göç akımları, dünya çapında hızla yayılabilen hastalıkların ortaya çıkması gibi süreçler dünyanın karmaşıklığı ve devletin ekonomik müdahalesini zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda, başlangıçta devletin mali amaçlarını karşılamak için oluşturulmuş, ancak daha sonra insan toplumunun gelişmesi nedeniyle çeşitli ekonomik ve sosyal amaçlarla zenginleştirilmiş olan mali sistem önemli bir rol oynamaktadır (Popa ve Codreanu, 2010).

Tarihsel açıdan bakıldığında küreselleşmenin ilk evresi Sanayi Devrimi ile I. Dünya Savaşı arasında kapsamaktadır. Kamu maliyesi açısından küreselleşme ise, II. Dünya savaşıdan hemen sonra 1950'li yıllarda başlamış ve 1970'lerin ortalarında yaşanan ekonomik kriz sonrasında hız kazanmıştır. Krizden sonra yaşanan ekonomik sıkıntılar ve pek çok ülkede yaşanan sermaye karlılıklarındaki azalmalar mevcut yıllarda egemen görüş

olan Keynesyen anlayışın sorgulanmasına neden olmuştur. Bu kapsamda 1970'lerin sonundan beri dünya çapında yürütülen politikalar neoliberal iktisadi düşünce sınırları içerisinde yönelmiştir. Bu politikalar serbest piyasa ekonomisinin güçlü devletin ise sosyal ve ekonomik alanda etkinliğinin azalması gereğini öne çıkarmıştır. Bu düşünce tarzı ise 1980'li yıllarda benimsenmiş ve hızla yayılmıştır. Bu süreç, sermayenin eskiye nazaran daha az riskli olup daha yüksek kazanç sağlamasına ve aynı zamanda sınır ötesi alanlara yayılmasına ve ulusal finans piyasalarının hızla bütünleşmesine sebep olmuştur. Bu bağlamda piyasalar arası sınırlar ortadan kalkmıştır (Şimşek ve Altay, 2009).

Küreselleşmeyle yaşanan değişimler, devlet yönetiminin teorik yapısında ve yönetim uygulamalarında da stratejik farklılıklara neden olmaktadır. Değişen dünya ekonomik, toplumsal değişimi de beraberinde getirmektedir. Bu durum, devletin mevcut yönetimde üstüne aldığı işlevlerin uygulama koşullarının ve içeriklerinin değişmesini zorunlu kılmaktadır. Devletin büyüklüğü, rolü ve kamu hizmetlerini sunumu gibi konular gözden geçirilmiştir. Bu değerlendirmeler sonucunda devlet anlayışında önemli değişiklikler yaşanmış, devletin ekonomideki rolü yeniden düzenlenmiş, devletin müdahaleci olma fonksiyonu değil düzenleyici ve denetleyici fonksiyonu öne çıkmaya başlamıştır (Tüleykan, 2010).

Küreselleşmedeki ilerlemelerle birlikte birçok ülkenin bir şekilde "mali sıkışıklık" yaşadığı ve gelir elde etmede artan zorluklar ve/veya kamu harcamaları için artan ihtiyaçları olduğu bilinmektedir. Serbestleşmenin etkileri doğrudan ve dolaylı olmaktadır. Ticaretin serbestleştirilmesi sonucunda doğrudan etki ülkelerin tarife gelir kaybı olurken dolaylı etkileri firmalara sübvansiyonlar, eğitim, güvenlik ağı gibi toplumu ilgilendiren toplumsal düzenlemeler gerektirir. Yatırımın serbestleşmesiyle ülkelerin vergi tahsilatında yaşadığı zorluklar doğrudan etkilerken vergi rekabeti dolaylı etkilemektedir. Finansal baskıdan kaynaklanan gelir kaybı ve oynaklıkla başa çıkmak için yapılan ek harcamalar finansal serbestleşmenin getirdiği doğrudan etkilerken, düşük enflasyon ve mali krizler de dolaylı etkilerini içermektedir (Grunberg, 1998).

Küreselleşmenin gelişmekte olan ülkelerde ekonomiyi dışsal şoklara açık hale getirmesi ve daha kırılgan bir yapıya sahip olmaları bu ülkelerin krizlere girme ihtimalini artırmıştır. 1980'li yıllardan sonra serbestleştirme politikaları uygulayan; Brezilya, Meksika, Arjantin, Şili, Venezüella, Uruguay, Türkiye gibi ülkelerde borç krizi, yüksek oranlı enflasyon, işsizlik, istenilen seviyede olmayan ekonomik büyüme ve yolsuzluk problemleri yaşanmaya başlanmıştır. Bu durum ekonomik ve mali açıdan sorunlara neden olmuştur (World Bank, 2006). Bu ülkelerde yaşanan ekonomik problemler, ülkeler arasındaki entegrasyon sürecine negatif yansdığından dolayı kamu maliyesi alanında mali disiplin uygulamaları, gelişmiş ülkeler ve uluslararası kuruluşların yeni politikaları haline gelmiştir (Bakkal ve Susam, 2011).

Türkiye'de 1980 sonrası uygulanan maliye politikaları, devletin küçültülmesi yönünde atılan adımlardan biri olmuştur. 1980 sonrasında devlet müdahalesinin azaltılması ancak ekonomik ve toplumsal yaşamı düzenleyici araçların gevşetilmesi yoluyla ortaya çıkmıştır. Faiz oranlarının serbest bırakılması, kontrollü kambiyo rejiminin terk edilmesi, döviz kurlarının esnekleştirilmesi, tarımsal destekleme alanının daraltılması, Kamu iktisadi Teşebbüslerinin (KİT) girdi fiyatlarının piyasa fiyatlarına yaklaştırılması bu dönemin deregülasyon uygulamaları olarak öne çıkmaktadır (Oyan, 1998). Yine bu dönemde devletin kamu bütçesi aracılığıyla yapmış olduğu müdahalelerin kapsamını azaltmak amacıyla bütçenin GSYİH içindeki payı düşürülmüştür. Gelişmekte olan ülkelerin aksine gelişmiş kapitalist ekonomilerde, kapitalist gelişmenin ilerlemesine paralel olarak kamunun ulusal gelir içindeki payı sürekli bir yükselme eğilimi göstermektedir. 1980'lerle birlikte başlayan Neo-liberal politikaların uygulanma süreci gelişmiş ülkelerde de devletin ekonomiye müdahale şeklini değiştirmiş, fakat bütçe yapılarında büyük bir değişim ortaya koymamıştır (Oyan, 1997).

Türkiye'de 1980 sonrası dönemde piyasa ekonomisinin desteklenmesi temel alınarak uygulanan politikalar sonucunda kamu kesiminde açıklar oluşmaya başlamıştır. 1990'lı yıllara gelindiğinde ise Türkiye dahil olmak üzere tüm dünyada gelişmekte olan ülkelere ekonomik istikrarı sağlamak için özellikle bütçe ve borçlanma alanında yapısal reformların gerçekleştirildiği istikrar programları uygulanmıştır. Özellikle 2001 krizi sonrasında şeffaflığın temel alındığı, bütçede harcamaların en aza indirildiği yasal düzenlemeler uygulanmaya başlanmıştır (Bakkal ve Susam, 2011).

#### 4 Değişim, Devlet ve Maliye Politikaları

Klasik iktisadi görüşün temelinde devletin ekonomiye müdahale etmemesi gerektiği, piyasanın etkin ve özgür bir ekonomi sayesinde gelişmiş bir toplum yaratacağı fikri vardır. "Görünmez el" tabiriyle piyasaların bütün ekonomiyi düzenleyeceği ve kaynakların etkin ve verimli şekilde dağıtılacağı söz konusudur. Fakat 1929 senesinde yaşanan Büyük Buhran ile devletin ekonomide düzenleyici ve yönlendirici rol oynaması gerektiğine dair fikirler güçlenmiş ve pek çok ülkede Keynesyen iktisadi politikalar uygulama alanı bulmuştur. 1970'lere kadar uygulama alanı bulan bu görüş Petrol Krizi'nin ortaya çıkmasıyla beraber karma ekonomik modele dayalı anlayışın sorgulanmasına neden olmuş ve devletin ekonomik ve sosyal alandaki rolünün ve ağırlığının tartışılmasına neden olmuştur (Altın, 2013).

Gelişmiş ekonomilerde maliye politikasının rolü, tam istihdamı sürdürmek ve büyümeyi doğal hale getirmektir. Buna karşılık, gelişmekte olan ülkelerde maliye politikası, hızlı ekonomik büyümeye ortam yaratmak için kullanılmaktadır. Bunun çeşitli yönleri şunlardır (Popa ve Codreanu, 2010):

1. Kaynakların mobilizasyonu: Gelişmekte olan ekonomiler, bir kısır döngü içinde birbirine bağlı düşük gelir ve yatırım seviyeleri ile karakterize edilmektedir. Bu durum, kaynakları etkili bir şekilde yatırım için seferber ederek başarılı bir şekilde kullanıldığında ortadan kalkabilir.

2. Ekonomik büyümenin hızlanması: Hükümetin yalnızca yatırım için daha fazla kaynak seferber etmesi değil, aynı zamanda kaynakları daha yüksek verimli ve üretilen malların sosyal olarak kabul edilebilir olduğu kanallara yönlendirmesi gerekmektedir.

3. Gelir ve servet eşitsizliklerinin en aza indirilmesi: Mali araçlar, bu şekilde elde edilen geliri sosyal refah faaliyetlerine harcayarak, gelirin yoksullar lehine yeniden dağıtımını sağlamak için kullanılabilir.

4. İstihdam fırsatlarının artırılması: Vergi indirimleri ve vazgeçilen gelir şeklindeki mali teşvikler, yüksek istihdam yaratma potansiyeline sahip sektörlerin büyümesini desteklemek için kullanılabilir.

5. Fiyat istikrarı: Ekonomideki enflasyonist ve deflasyonist eğilimleri sınırlamak için mali araçlar kullanılabilir.

1980'li yıllardan itibaren yaşanan yüksek mali açıklar dönemde uygulanan liberal ekonomi politikalarından kaynaklanmaktadır. Dışa açık ekonomi politikalarıyla beraber özellikle gelişmekte olan ülkelerde yaşanan mali açıklar ve açıkların finansmanında kullanılan dış borçlar bu ülkelerin ödemeler bilançolarında açıklara ve yüksek enflasyonla karşı karşıya kalmalarına neden olmuştur. Gelişmekte olan ülkeler yaşanan bu olumsuz durumla mücadele etmek ve dış finansmana bağımlılığı azaltmak için ülke içinden elde edeceği gelir akımını düzenlemek için mali ve ekonomik reformlar yapmışlardır. Bu bağlamda özellikle mali disiplinin sağlanması ve devletin ekonomideki rolünün azaltılmak amacıyla kamu harcamalarının azaltılması ve vergi gelirlerinin artırılması hedeflenmiştir (Şimşek, 2006).

1990'lı yıllarda, mali disiplini zorunlu kılan unsur kamuda mali yönetim anlayışının değişmesi olmuştur. Mali disiplin uygulamaları temelde bütçenin hazırlıktan uygulanma aşamasına kadar geçirmiş olduğu sürece yöneliktir. Burada amaç kurumların bütçelerine dair şeffaflığın gerçekleştirilmesi ve kamuoyunun bilgilendirilmesidir. Ayrıca kamu kaynaklarının elde edilmesinden kullanılmasına kadar görevli kişilerin hesap vermek zorunluluğu ve bu kaynakların etkin ve verimli kullanılması temel alınmıştır (Bakkal ve Susam, 2011).

Kamu maliyesine yansımalar maliye politikası araç değişkenleri altında incelenecektir. Bir ülkede uygulanan maliye politikası araçları ise; vergiler, kamu harcamaları, bütçe ve borçlanmadır. Küreselleşmenin kamu maliyesi üzerindeki gücü bu araçların oluşturmuş olduğu dolaylı etkilerden kaynaklanmaktadır.

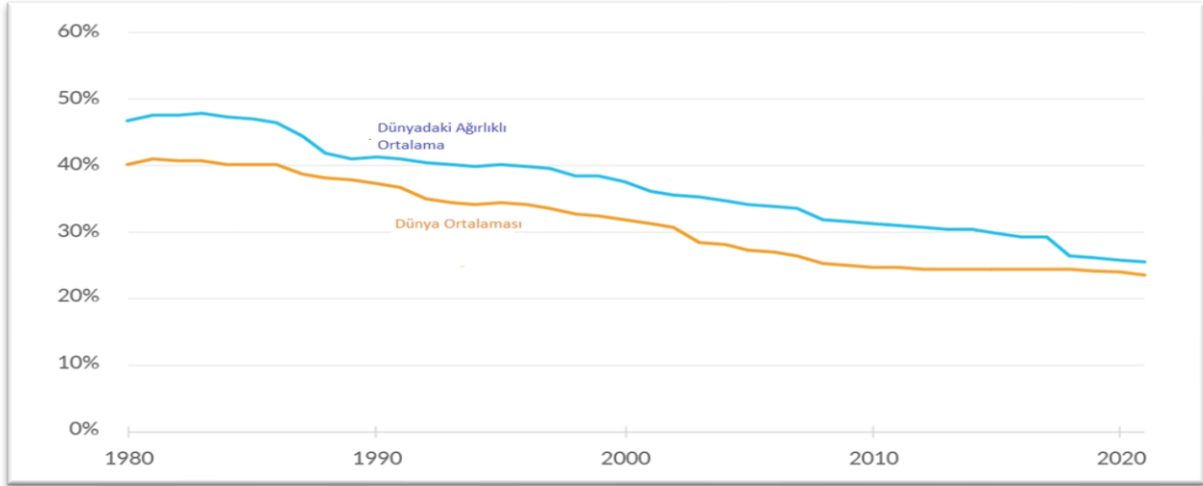
#### 4.1 Değişim ve Vergi Politikası

1990'lı yıllarda sermaye piyasalarının liberalleşmesi ve ekonomilerin daha bütünleşik hale gelmesiyle küreselleşmenin etkisi daha yoğun hissedilmeye başlanmıştır. Küreselleşme ve bunun sonucunda ortaya çıkan uluslararası entegrasyon, hızlı teknolojik ilerleme ile, ülkelerin hem vergi toplama kabiliyetini hem de vergi yükünün dağılımını etkilemesi muhtemeldir. Ayrıca, zaman geçtikçe küreselleşmenin vergi gelirleri üzerindeki etkisinin artacağı ve ülkelerin gelir istatistiklerinde belirginleşeceği görülmektedir (Tanzi, 2021).

Küreselleşmeyle başlayan değişen devlet anlayışı sonucunda üretim faktörlerin ve tüketicilerin uluslararası hareketliliği ve teknolojik gelişmeler ulus devletlerin politikalarında yapmış oldukları değişiklikler vergi politikalarına da yansımıştır. Sermaye hareketliliğinin getirmiş olduğu avantajlardan yararlanan kişi veya firmalar vergi yükünden kaçınmak için vergi yükünün daha düşük olduğu ülkelere veya alanlara kayma yoluna gidebilmektedirler. Bu durum ulus devletlerin küresel alanda diğer devletlerle rekabet etmesine neden olmaktadır. Aynı zamanda uluslararası vergi anlaşmaları ve uluslararası entegrasyonlar sonucu bazı alanlarda kaldırılan vergiler ülkelerin vergi politikaları üzerinde etkisini göstermektedir (Aktan ve Vural, 2004).

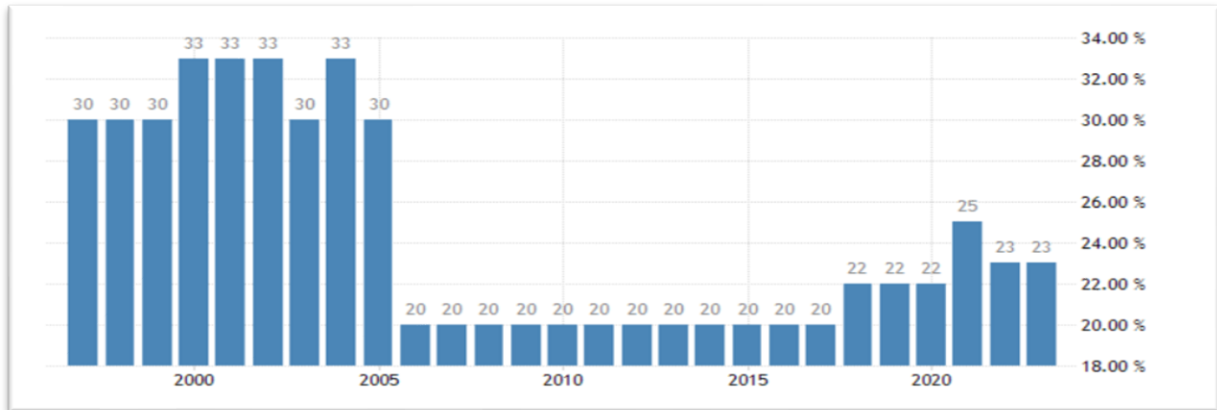
Sermaye gelirlerinin vergilendirilmesi küreselleşmenin vergi alanında yaptığı yeniliklerden birisidir. Ülkeler arasında fiziki ve mali sınırların kalmaması devletlerin yabancı sermayeyi ülkelerine çekmeleri ve vergi politikaları konusunda dikkatli davranmalarını gerektirmektedir. Dünyada düşük oranlı vergilerin uygulandığı ülkelere doğru sermaye gelirlerinin eğilimi olduğu bilinmektedir. Bu bakımdan ülkeler sermaye gelirini ülkelerinde tutmak için düşük oranlı, basit ve açıklayıcı bir vergi politikasına sahip olmak zorundadırlar (Dileyici, 2012). Bu bağlamda düşünüldüğünde küreselleşme vergi rekabetine sebep olmaktadır (Atılğan Yaşa, 2016).

Küreselleşme süreci, normalde vergi politikalarını kendi iç ekonomilerine göre şekillendiren ülkelerin vergilendirme stratejilerini açıkça değiştirmiştir. Birçok ülke ticaret ortakları, uluslararası anlaşmalar, müzakereler ve rakiplerden kaynaklanan koşullar nedeniyle vergi politikalarını uyarlamak zorunda kalmıştır. Küreselleşmenin artması, ortaya çıkabilecek potansiyel riskleri telafi etmek için hükümetler üzerinde vergilendirme politikalarını gözden geçirme baskılarını da beraberinde getirmiştir. Son yıllarda dünya genelinde birçok ülkenin kurumlar vergisi oranlarını düşürdüğü dikkat çekmektedir (Sevinç, vd., 2019). Şekil 1'de küresel ölçekte kurumlar vergisinin 1980'den günümüze değişimi yer almaktadır.



**Şekil 1: 1980-2021 Döneminde Dünya'da Kurumlar Vergisinin Seyri**

Şekil 1'e bakıldığında 1980 yılından itibaren kurumlar vergisi oranlarının küresel ölçekte sürekli olarak düştüğü görülmektedir. 1980'de dünya çapındaki ortalama yasal vergi oranı yüzde 40,11 iken bugün, ortalama oran yüzde 23,37'dir. En büyük ekonomiler de dahil olmak üzere dünyanın her bölgesinde kurumlar vergisi oranında düşüşler görüldü. ABD'de 2017 Vergi Kesintileri ve İstihdam Yasası, ülkenin yasal kurumlar vergisi oranını dünyanın en yüksek dördüncü seviyesinden dağılımın ortasına yaklaştırmıştır. Asya ve Avrupa ülkeleri, diğer bölgelerdeki ülkelere göre daha düşük kurumlar vergisi oranlarına sahip olma eğilimindedir ve birçok gelişmekte olan ülke, dünya ortalamasının üzerinde kurumlar vergisi oranlarına sahiptir. Bugün çoğu ülkede kurumlar vergisi oranları yüzde 30'un altındadır (TaxFoundation,2023).



**Şekil 2: Türkiye'de Kurumlar Vergisinin Değişimi (2000-2022)**

Şekil 2 incelendiğinde Türkiye'de kurumlar vergisinin 2000'li yıllarda %30 ve üzerinde uygulandığı görülürken 2005'te bu oran %20 'ye düşürülmüş ve 2017'ye kadar uygulanmaya devam etmiştir. Kurumlar Vergisi Oranından elde edilen gelirler, Türkiye hükümeti için önemli bir gelir kaynağıdır (TradingEconomics, 2023). Diğer ülkelere nazaran 2018 yılında Türkiye'de kurumlar vergisi oranı iki puan artmıştır. Bu artış, Gelir Vergisi'ndeki artıştan vazgeçilmesi ve Motorlu Taşıtlar Vergisi'ndeki artış oranının aşağıya çekilmesi nedeniyle ortaya çıkan gelir kaybını telafi etmek amacıyla yapıldığı bilinmektedir (Atılğan Yaşa, 2019).

Yeni dünya düzeni kapsamında vergide uyum amacıyla vergi oranlarının indirilmesi, yeni vergilerin yürürlüğe girmesi, yatırımcının sahip olacağı yüksek vergi teşvikleri gibi uygulamalar dolaylı ve dolaysız vergi gelirlerinde dengelerin değişmesine neden olmuştur (Karabekir, 2012).

Sermayenin üzerindeki vergi yükünün kaldırılması sonucunda 1980'den sonra Türkiye'de dolaysız vergilerden dolaylı vergilere doğru yönelim gerçekleşmiştir. Arz yönlü iktisat politikalarının temelinde dolaysız vergilerin toplam vergiler içerisindeki payının azaltılması vardır. Bu durum, emek ve sermaye gelirinin üzerindeki vergiyi ortadan kaldırdığı için ekonomide yatırım-tasarruf eğiliminin artırılmasını öngörmektedir. Bu politika kapsamında Türkiye'de 1980'li yıllarda dolaylı vergilerin toplam vergiler içerisindeki payının ağırlıklı olduğu bir vergi sistemi uygulanmıştır. Bu bağlamda 1980 sonrasında sermaye üzerindeki verginin ağırlığının düşürülmesiyle beraber sermaye geliri elde edenlerin üretimden aldığı payın artırıldığı bir vergi politikası yürütülmüştür (Kargı ve Özügürlü, 2007).

#### 4.2 Değişim ve Kamu Harcamaları Politikası

Küreselleşmeyle beraber güçlenen piyasa ekonomisi düzeninde kamu kesiminin payının azaltılması öncelikle kamu harcamalarının düşürülmesi ile başlamıştır. Fakat küreselleşmenin ilerleyen zamanlarında kamu harcamalarının azalması beklenirken daha da artmış ve kamu maliyesi araçlarını yerine getirme fonksiyonunu yitirmiştir. Bilhassa artan kamu finansman yükü sebebiyle bütçedeki faiz giderlerinin artması, ülkelerin açık-borç-faiz kısır döngüsü yaşamasına neden olurken kamu harcamalarının da temel amaçlarından uzaklaşmasına sebep olmuştur (Bakkal ve Susam, 2011). Mali dengelerini yeniden istikrarlı hale getirmek için mali kurallar adıyla ekonomide kullanılabilir bazı araçların kullanılması tavsiye edilmiş ve bu kapsamda uygulanan çalışmalar geçmişten günümüze gelerek uygulama alanı bulmuştur. Mali kuralların oluşturulma sebepleri; makroekonomik istikrarı hedeflemek, maliye politikasının güvenilirliğini ve kamu açıklarının azaltılmasını sağlamak ve uzun vadede sürdürülebilir bir maliye politikası uygulamaktır (Bekar, 2009).

Kamunun ekonomideki büyüklüğünün ölçülmesinde kullanılan önemli kriterlerden birisi kamu harcamalarının GSMH'ye oranlanmasıdır. Bu oran, ülke milli gelirinden ne kadarının kamu ekonomisinde harcandığını yani ulusal ekonomi içerisinde kamu kesiminin payını göstermektedir. 1980 sonrası değişen devlet anlayışının seçili ülkelerde kamu harcamaları üzerindeki etkisi hakkında fikir edinebilmek amacıyla Tablo 1'de kamu harcamalarının GSMH'ye oranlarına yer verilmiştir.

Yıllar	Brezilya	Almanya	İspanya	Fransa	İngiltere	İtalya	Japonya	Türkiye	ABD
1980	9,11	20,89	13,61	21,05	21,31	16,55	14,66	11,55	15,88
1990	19,29	19,10	16,25	21,17	18,58	19,60	13,55	10,96	15,90
2000	18,77	19,04	16,70	22,33	16,68	17,74	16,55	11,93	14,02
2005	18,89	18,78	17,33	23,07	19,66	19,61	17,74	12,19	15,05
2010	19,02	19,56	20,63	23,99	21,54	20,55	19,20	14,87	16,69
2015	19,78	19,69	19,52	23,81	19,51	19,11	19,62	13,81	14,33
2016	20,38	19,90	19,10	23,73	19,13	19,03	19,66	14,73	14,24
2017	20,16	19,84	18,66	23,64	18,61	18,83	19,41	14,38	14,00
2018	19,90	19,88	18,71	23,27	18,46	18,88	19,56	14,68	13,96
2019	19,98	20,24	18,86	22,98	19,01	18,62	19,95	15,43	14,07
2020	20,14	21,96	22,03	24,94	22,52	20,67	21,00	15,17	14,90
2021	18,62	22,14	21,43	24,25	22,38	19,75	21,43	13,06	14,38
2022	18,03	21,94	20,53	23,68	21,05	19,46	-	11,85	-

**Tablo 1. Seçili Ülkelerde Kamu Harcamaları / GSMH'ye Oranları (%) Kaynak: OECD**

Tablo 1'e göre, 1980-2022 dönemi için seçili ülkelerin neredeyse hepsinde kamu harcamalarının GSMH'ye oranlarında artış görülmektedir. Söz konusu oranın artış hızı İspanya, Japonya, Fransa ve Türkiye'de yüksek iken ABD, İngiltere ve Almanya'da düşük kalmıştır. Sovyetler Birliği'nin yıkılması ile ABD'nin ve batılı ülkelerin ekonomik ve siyasi açıdan diğer ülkelerin üzerinde egemenliğinin artması, daha çok bu ülkelere ait çokuluslu şirketlerin dünya ekonomisini yönlendiren bir etkiye sahip olması, yine bu ülkelerin kontrolünde olan finans piyasalarının uluslararası hale gelmesi, teknolojik ilerlemeler ve ticari kazanımları ele alındığında, küreselleşmenin bu ülkelerdeki kamu kesimi faaliyetlerinin sınırlı, özel kesim faaliyetlerinin ise serbestleşmesinde etkili olduğu açıktır.

1990'lı yıllara gelindiğinde ise OECD ülkelerinde kamu harcamalarının GSMH içerisindeki payı %40'lara ulaşmış hatta 1995 yılında bu oran %42'ye yükselmiştir. Bugün de hala kamu harcamalarının yüksek olması gerektiğine dayanan bir baskı söz konusudur. Ancak yüksek kamu harcamalarının daha fazla zenginlik değil pek çok sosyal problemi de beraberinde getirdiği pek çok kişi tarafından kabul edilmektedir. Bununla beraber yaşanan mali problemlerin kaynağı olarak kamu harcamalarının yüksekliğinden dolayı oluşan kamu borçlanmasının ve sonrasında yaşanan mali açık olduğu düşünülmektedir (Dileyici, 2012).

Türkiye'de 1980 yıllarının sonunda finansal liberalizasyonla beraber reel faizler yükselmiş ve ulusal para değer kazanmıştır. Bunun sonunda kullanılabilir fonlarda azalma ve döviz gelirlerinden yoksunluk yaşanmıştır. Bu durum ise kamu açıklarının artmasına neden olmuştur. 1980'li yıllarda kamu harcamalarının artmasına rağmen vergi oranlarında ve dolayısıyla gelirlerinde yaşanan düşüş kamu açıklarının finansmanı için yüksek faiz oranlarından borçlanmaya neden olmuştur (Akçağlayan ve Kayıran, 2010). Bu durum faiz harcamalarının GSMH içerisinde artmasına neden olmuştur. 2000'li yıllara kadar toplam harcama kalemlerinin GSMH içerisindeki payı %28,2 olmuştur. 2000 ve 2001 krizlerinin de etkisiyle Türkiye'den sermaye çıkışları, döviz gelirinden yoksunluk ve faiz oranlarının artmasıyla faiz ödemeleri %34'lere kadar çıkmıştır. Fakat ilerleyen yıllarda uygulanan güçlü maliye politikaları bağlamında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun hazırlanması, sıkı maliye politikaları toplam harcamaların seviyesini %23 seviyelerine kadar düşürmüştür. 2008 Küresel Krizi sebebiyle tüketimden yaşanan düşüş sonrası kamusal destekler verilmiş ve kamu harcamalarının payı tekrar %28'lere kadar çıkmıştır (Şentürk, 2018).

Gelişmekte olan ülkelerinde çoğunda kamu harcama reformları gündeme gelmiştir. Kamu maliyesinde etkinliğin sağlanması için bazı finansal önlemlerin alınması öngörülmüştür. Buna göre 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 alınmıştır. Böylelikle kamu harcamaları ciddi reforma tabi kılınmıştır. Reformun temel amacı, harcama sonrası kontrolleri ve hesap verilebilirliği uygulamaktır (Eker, 2009).

### 4.3 Değişim ve Bütçe Politikası

Geçmişten günümüze devlet anlayışındaki değişimlerle beraber ekonomi politikaları da yeni bir bakış kazanmıştır. Maliye politikasının bir aracı olan bütçe politikaları da bu durumdan etkilenmiştir. Kabul edilen her yeni bütçe politikası beraberinde yeni teorileri de getirmiştir (Dileyici ve Özkıvrak, 2010). Bütçe politikaları ekonomide dengeyi devam ettirmek için başat rol oynamaktadır.

1960'lı yıllardan itibaren devlet bütçesinde esnek bütçe politikalarına izin veren hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelere program bütçe sistemi uygulanmasına karşın küreselleşmenin etkisiyle performans bütçe sistemine geçilmiştir. Bu bütçe sisteminde, iyi yönetim, kalite, hedef, amaç, misyon vizyon gibi kavramlara önem verilmiş ve bütçe sisteminde bir dönüşüm yaşanmıştır. Ayrıca performans esaslı bütçe sistemi sayesinde vatandaş odaklılık, hesap verilebilirlik, mali disiplin, denetim ve performans ölçümü gibi kavramlar öne çıkmıştır. Bu bütçe sistemi sayesinde geleneksel yönetim anlayışı modern yönetim anlayışına evrilmiştir (Atılğan Yaşa, 2016).

1980'li yıllardan itibaren tüm dünyada uygulamaya konulan "devletin küçültülmesi" esas olan politikaların temelinde devletin ekonomik alanda etkisini azaltmak yer almaktadır. Bu bağlamda Türkiye'de 1980'lerin ortalarından itibaren sermayenin üzerindeki vergi yükü azaltılmıştır. Ancak özelleştirme ve kamu harcamalarının daraltılması politikaları aynı hızla yürütülemediği için bütçe açıkları ve buna bağlı olarak iç ve dış borçlar büyük bir hızla büyümüştür. Gelişmiş ülkelere nazaran Türkiye'de 1980 öncesinde de sonrasında da bütçe milli gelir içinde daha az paya sahiptir. Benzer durum kamu harcamaları için de söz konusudur. Bu durum ise ülkenin gelişmişlik seviyesiyle alakalı olduğu için şaşırtıcı olmamaktadır. İlginç olan durum ise Neo-liberal politikalar kapsamında yürütülen bütçe boyutunun daha da küçültülmeye gidilmesi ve bunun da kabul görmüş olmasıdır (Gediz ve Yalçınkaya, 2001).

24 Ocak 1980 kararlarının alınmasından sonra bütçe hedefleri enflasyonla mücadeleyi esas alacak şekilde ve aynı zamanda hedeflenen büyüme hızını gerçekleştirmeye yöneliktir. Milli kaynakların etkili ve verimli şekilde kullanılması sağlanacak olup altyapıların yenilenmesi ve geliştirilmesi, mal ve hizmet üretiminin artması, gelir dağılımının iyileştirilmesi, bölgesel dengesizliklerin giderilmesi ve devlete ait daire ve kurumların topluma sunduğu hizmet seviyesinin yükseltilmesi ulaşılmak istenen amaçlar arasında yer almıştır. Bu kapsamda bütçe dengesinin gözetilmesi ve kamu kesiminin küçültülmesine dair politika yürütülmeye çalışılmıştır. Bu amaçla kamu tüketimlerinin kısıllacağı, sadece belirli sektörlerde yatırımlar yapılacağı, destek ve yardımların azaltılacağı bir kamu harcama politikasıyla, kamu gelirlerinin esnek olması, yatırımları teşvik eden, tasarrufları özendirilen ve dolaysız vergilere nispeten dolaylı vergilerin daha fazla olduğu bir gelir politikasıyla, kamu borçlarının giderek azaltılacağı bir borçlanma politikasını içeren ve KİT'leri bütçeye yük oluşturmayacak bir maliye politikası yürütülmeye çalışılmıştır (Başol ve Başol, 1992).

Küreselleşmeyle birlikte devletin mali alandaki görev ve sorumlulukları da değişime uğramıştır. Bütçe anlayışı denk bütçe esasına dayanmaktadır. Bütçe açıklarının ve mali disiplinin gerçekleştirilmesi için anayasal ve yasal kuralların gerekliliği yeni ekonomi anlayışının bir sonucudur (Tüleykan, 2010). 2006 yılında uygulamaya giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Türkiye'de kamu mali yönetiminin önemli bir aracı konumunda olan bütçe ve bütçeleme anlayışı yeniden şekil bulmuştur. Kanun getirdiği ögeler kapsamında mali disiplin, mali şeffaflık, performansa dayalı bütçeleme anlayışını gerçekleştirecek düzenlemeler içermekle birlikte; kanunun mali sisteme uyumu bir süreci gerektirmektedir (Ener ve Sivrekli Demircan, 2006). 1980 sonrası dönemde yaşanan bu gelişmeler ve yeni çıkarılan kanunlar kapsamında yürütülen politikalar sayesinde bütçeleme anlayışı değişmiş ve neredeyse bütün dünyada odağında mali disiplinin yer aldığı bütçeleme anlayışı kabul edilmiştir (Ener ve Sivrekli Demircan, 2007).

### 4.4 Değişim ve Borçlanma Politikası

Devletin ekonomiye müdahale etmesine imkân veren borçlanma aynı zamanda kamu giderlerini finanse etmek için de kullanılan bir politika aracıdır. Devletin yalnızca olağanüstü dönemlerde borçlanmasını kabul eden klasik anlayışın aksine devletin ekonomiye müdahalesini savunan Keynesyen anlayışın ekonomide hâkim olmaya başlamasıyla beraber borçlanma olağan bir mali araç haline gelmiştir. Finansal amaçlarının yanı sıra dış ticaret açığının ve bütçe açığının giderilmesi, alınan borçların geri ödenebilmesi ve öngörülmeyen harcamaların finansmanı amacıyla da kullanılmaktadır (Çiçek, vd., 2010). Bu bağlamda borçlanma hem gelir elde etme amaçlı hem de fiyat istikrarı, gelir dağılımı, ekonomik büyüme gibi bir takım makro ekonomik hedefleri ortaya koymak amacıyla kullanılmaktadır (Ulusoy, 2006).

Küreselleşmenin etkisiyle bilhassa 1980'li yıllardan itibaren ülkelerin mali yapısı ve dış ticaret dengesi negatif etkilenmeye başlamıştır. Borçlanmanın olağan mali araç olarak kullanılmaya başlanmasıyla ülkelerin borçları artış göstermiştir. Borç yükünün artmasıyla paralel faiz yükünün de artması beraberinde sorunları meydana getirmiştir.

Kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için gerekli finansman kaynağının para basılarak sağlanması durumunda yurt içinde para arzının ve dolayısıyla enflasyonist baskıların hızlanmasına neden olmuştur. Borç yükünü azaltmak için refinansman ve ek vergi koyulması gibi yöntemlere başvurulmuştur (Eker, 2009).

Küreselleşme, yalnızca vergiler ve harcamalar için değil, aynı zamanda kamu borcu için de ilgili bir süreç olmaktadır. Kamu borcu sürdürülebilir seviyeyi aşarsa, sonuç sermaye kaçıışı ve artan risk primidir (Heinemann, 2000). Küreselleşmenin getirdiği yeni dünya düzeniyle beraber kamu borçlanma politikalarında da değişim yaşanmıştır. Avrupa Birliği ülkeleri üye devletlerin kamu borç stoklarını ve bütçe gelişmelerini izlemek amacıyla Maastricht antlaşması imzalamıştır. Bu antlaşmaya göre, üye devletlerin bütçe açığı / GSYİH oranının yüzde 3'ü ile kamu borç stoku / GSYİH oranının yüzde 60' ı geçmemesi gerekmektedir (Annett, 2006). Böylece ülkelerin kamu açıkları ve borçlanma limitleri belirli rakamlara tabi tutulmaktadır.

Ülkelerin kamu borçlarındaki artışların farklı sebepleri bulunmaktadır. Bazı ülkeler verimli yatırımların finansmanı için borçlanmayı bir araç olarak kullanırken bazı ülkeler de borç / faiz ödemeleri için kullanmaktadır. Ayrıca ülkelerin benimsemiş olduğu iktisat ve maliye politikaları da kamu kesiminin büyüklüğünü belirlemektedir. Tablo 2'de seçili ülkelerde kamu borçlarının GSMH'ye oranlarına yer verilmiştir.

Yıllar	İngiltere	Almanya	Fransa	ABD	Yunanistan	İtalya	İspanya	Japonya	Türkiye
1995	53,4	54,1	67,3	93,7	97,8	118,7	68,2	93,1	...
2000	49,4	63,0	72,4	72,1	112,6	118,4	65,5	140,8	...
2005	52,2	71,8	82,1	88,6	116,9	117,2	50,5	172,3	...
2010	89,2	87,3	101,0	125,3	130,4	124,3	67,4	204,4	48,9
2015	112,6	79,8	120,8	136,9	184,2	156,9	121,1	233,3	31,0
2016	119,6	77,0	123,7	138,8	188,9	154,6	120,9	231,4	31,9
2017	119,4	72,4	122,9	135,4	193,0	152,0	119,1	230,3	32,3
2018	116,0	69,2	120,7	137,3	199,3	146,9	117,5	234,2	32,3
2019	118,8	67,6	123,1	136,1	200,8	154,2	120,4	234,8	35,1
2020	151,2	78,4	145,9	159,9	236,8	183,1	148,1	257,0	42,9
2021	142,6	77,4	138,1	148,1	224,3	172,5	142,7	256,0	43,6

**Tablo 2: Seçili Ülkelerde Kamu borçları / GSMH (%) Kaynak: OECD,2023**

Tablo 2'de yer alan ülkelerin kamu borçları /GSMH oranına bakıldığında, çoğu ülkenin borç oranlarının yıllar içerisinde arttığı görülmektedir. Değişen devlet anlayışının kamu maliyesine yansımaları borçlanmanın artmasında etkili olmakla beraber ülkelerin sahip olduğu bütçe büyüklüğü de borçlanmayı etkilemektedir. Tablo 2'ye göre 1995-2021 yılları arasında ülkelerin kamu borçlarının GSMH oranlarında en hızlı artışın Japonya'da en az artışın ise Türkiye'de gerçekleştiği görülmektedir. Bu durumun sebebi ise ulusal ekonomileri içinde kamu-özel kesimin ağırlıklarının farklı olması, Türkiye'de daha çok özel kesimin borçlanmaya başvurmasının etkisi büyüktür. ABD'de ise 2010 yılından itibaren başlayan artışın nedeni 2008 yılında meydana gelen küresel krizdir. 2019 yılında yaşanan Covid-19 salgın krizi sürecinde verilen krediler ve genişlemeci politikalar son yıllarda borçların artmasına neden olmuştur.

Türkiye'de 2001 Krizinden sonra uygulamaya konulan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) ile özellikle kamu kesimi borçlanma gereğinin azaltılması, sağlıklı kaynaklardan yüksek maliyetli iç ve dış borçlanmaya son verilmesi amaçlanmıştır. Mali sektörün yeniden yapılandırılması hakkında 4651 sayılı 25.04.2001 tarihli yeni T.C Merkez Bankası yasası yürürlüğe konmuş, Merkez Bankası'nın özerk bir yapıya kavuşmasının ve Banka'nın kamu kesimine kredi açmasına son verilmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girmesiyle 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu iptal edilmiş ve borç yönetiminin sağlıklı ve hızlı şekilde idare edilmesi için 28.03.2002 tarihinde 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun yasalaşmış 1 Ocak 2003'ten itibaren yürürlüğe girmesiyle kamu iç ve dış borçlanması disiplin altına alınmıştır (Karabekir, 2012).

Devlet anlayışının değişmesiyle beraber bugün devletler kamu finansman dengelerini bozmayacak şekilde kurallı ve sınırlı bir borçlanma politikası yürütmektedirler. Kamunun finansman ihtiyacının karşılanmasında çoğunlukla vergi gibi kamu geliri kaynaklarını tercih etmektedirler (Ener ve Siverekli Demircan, 2007).

## 5 Sonuç

Zaman içerisinde devlete bakış açısı, içinde bulunulan tarihsel ve toplumsal faktörlere göre farklı biçim ve karakter kazanarak değişmektedir. Bu değişim hem yapısal hem de işlevsel yönden devletin politikalarına ve anlayışına yansımaktadır. Bu bağlamda dünya çapında yaşanan gerek ekonomik krizler gerekse teknolojik ve sosyal yenilikler devlet anlayışının değişiminde kilit role sahiptir.

Son yıllarda iletişim ve ulaşımdaki hızlı gelişmelerin bir sonucu olarak küreselleşme hızı artmıştır. İletişimdeki gelişmeler, işletmelerin yatırım fırsatlarını belirlemesini sağlar. Aynı zamanda, bilgi teknolojisindeki yenilikler, anında iletişime ve finansal varlıkların ulusal sınırlar ötesine hızlı bir şekilde aktarılmasına olanak tanımaktadır.



Ülkeler içinde geliştirilmiş maliye politikaları ve aralarındaki uluslararası ticaret anlaşmaları da küreselleşmeyi kolaylaştırmaktadır.

1980'lerden sonra dünya çapında pek çok devletin uyguladığı neoliberal politikaların devlet yetkilerini sınırlandıran, piyasa ekonomisini ise güçlendiren bir etkisi vardır. Küreselleşme uluslararası sermayenin ve bireylerin dolaşımını serbestleştirdiği için çok uluslu şirketlerin yaptığı üretimlerde ve kişilerin faaliyetlerinde vergilendirme sorunlarını ortaya çıkarmıştır. Çifte vergilendirme, transfer fiyatlandırması gibi sorunlar, birey ve şirketlerin küresel düzende faaliyetlerini sınırlayarak daha çok vergi ödemelerine neden olmaktadır. Bu nedenle de ülkelerin vergi politikalarını bu faktörleri baz alarak düzenlemesi gerekmektedir.

Sermayenin üzerindeki vergi yükünün kaldırılması sonucunda 1980'den sonra Türkiye'de dolaysız vergilerden dolayı vergilere doğru yönelim gerçekleşmiştir. Bu politika kapsamında Türkiye'de 1980'li yıllarda dolaylı vergilerin toplam vergiler içerisindeki payının ağırlıklı olduğu bir vergi sistemi uygulanmıştır. Bu bağlamda 1980 sonrasında sermaye üzerindeki verginin ağırlığının düşürülmesiyle beraber sermaye geliri elde edenlerin üretimden aldığı payın artırıldığı bir vergi politikası yürütülmüştür.

Türkiye'de 1980 yıllarının sonunda finansal liberalizasyonla beraber reel faizler yükselmiş ve ulusal para değer kazanmıştır. Bunun sonunda kullanılabilir fonlarda azalma ve döviz gelirlerinden yoksunluk yaşanmıştır. Bu durum ise kamu açıklarının artmasına neden olmuştur. 1980'li yıllarda kamu harcamalarının artmasına rağmen vergi oranlarında ve dolayısıyla gelirlerinde yaşanan düşüş kamu açıklarının finansmanı için yüksek faiz oranlarından borçlanmaya neden olmuştur. Bu durum faiz harcamalarının GSYİH içerisinde artmasına neden olmuştur.

Türkiye'de 1990-2001 yılları arasında uygulanan istikrar politikaları istenilen etkili sonuçlar vermemiş ve bunun sonucunda kamu maliyesi alanında stratejik yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin temel amacı kamu mali yönetiminde mali disiplin ve mali şeffaflığın gerçekleştirilmesidir. Düzenlemeler sayesinde bütçe açıkları düşürülmüş, faiz dışı fazla verilmiş, kamu borç çevirme oranı artmıştır.

2000'li yıllara kadar küreselleşme ağırlıklı olarak, bütçe politikası araçlarından olan kamu harcamalarında kısıntıya gidilmesi ve özel sektörün piyasada daha çok faaliyet göstermesi neticesinde pek çok ülkenin kamu kesimi payının küçülmesine neden olmuştur. Ancak özellikle 2008 krizi gibi beraberinde çoğu ülkede işsizlik ve gelir dağılımını bozucu sonuçlar ortaya çıkaran krizler sonrası toplumsal talepler, kamu sektörünün toplumsal çıkara yönelik harcamalarını arttırması gerektiği yönünde şekillenmiştir.

Küreselleşmeyle birlikte devletin mali alandaki görev ve sorumlulukları da değişime uğramıştır. Bütçe anlayışı denk bütçe esasına dayanmaktadır. 2006 yılında uygulamaya giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Türkiye'de kamu mali yönetiminin önemli bir aracı konumunda olan bütçe ve bütçeleme anlayışı yeniden şekil bulmuştur. 1980 sonrası dönemde yaşanan bu gelişmeler ve yeni çıkarılan kanunlar kapsamında yürütülen politikalar sayesinde bütçeleme anlayışı değişmiş ve neredeyse bütün dünyada odağında mali disiplinin yer aldığı bütçeleme anlayışı kabul edilmiştir.

### Kaynakça

- Akçağlayan & Kayıran, 2010. "Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Gelirleri: Nedensellik İlişkisi Üzerine Bir Araştırma". *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, **5**(2), p.131
- Aktan & Vural, 2004. **Globalleşme ve Maliye Politikasında Değişim**. Ed. C. C. Aktan, D. Dileyci, & İ. Y. Vural, *Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Altın, 2013. "Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim". *ANEMON Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, **1**(2), s. 101-118.
- Annett, 2006. *Enforcement and the Stability and Growth Pact: How Fiscal Policy Did Not Change Under Europe's Fiscal Framework*. IMF Working Paper
- Atılğan Yaşa, 2016. "Yaşanan Değişim ve Dönüşümler Perspektifinde Küreselleşme Sürecinde Bütçe Politikaları". *Politik Ekonomik Kuram*, **3**(2), p. 245.
- Bakkal & Susam, 2011. "Küreselleşme Sürecinin Kamu Maliyesi Alanına Etkileri". *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, **61**(2), p.38-45
- Başol & Başol, 1992. "Bütçe Uygulamalarında Yapılan Değişiklikler ve Bütçe Politikalarına Etkileri". *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, **47**(3), p.60-61
- Bekar, 2009. Kamu Mali Dengesinin Sağlanmasında Mali Kurallar ve Önemi. A. Eker, & H. A. Şimşek içinde, **Küreselleşme ve Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm**, . Ankara : T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı .
- Biber, 2008. "Değişen Devlet Anlayışı, Müdahalecilik ve Piyasa Ekonomisi". *Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, **16**(1), p.60

- Çiçek, Gözegir & Çevik, 2010. "Bir Maliye Politikası Aracı Olarak Borçlanma ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Türkiye Örneği (1990-2009)". *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, **11**(1), p.142
- Dileyici, 2012. Devletin Mali Alandaki Rol ve Fonksiyonlarındaki Değişim. (Ed.C. C. Aktan, A. Kesik, & D. Dileyici) "**Yeni Maliye Değişim Çağında Kamu Maliyesi: Yeni Trendler, Yeni Paradigmalar, Yeni Öğretiler, Yeni Perspektifler**" (s. 489-512). Ankara : T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı .
- Dileyici & Özkıvrak, 2010. "Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası" . *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi* , **2**(1), p.42
- Dreher, Gaston & Martens, 2008. **Measuring Globalisation Gauging Its Consequences**. New York : Springer .
- Eker, 2009. Küreselleşme Sürecinde Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm. (Ed.,A. Eker, H. A. Şimşek, A. Eker, & H. A. Şimşek) **Küreselleşme ve Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm** (s. 1-24). Ankara : T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı .
- Ener & Demircan, 2006. "Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye". *Yönetim Bilimleri Dergisi*, **4**(2), s. 202-217.
- Ener & Demircan, 2007. "Müdahaleci Devlet Anlayışının Erozyonu: İktisat ve Maliye Politikalarında Değişim- Türkiye Örneği" . *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, **2007**(2), s. 206-224
- Gediz & Yalçınkaya, 2001. "Nasıl Bir Bütçe Politikası?" *Yönetim ve Ekonomi*, **7**(1) , p.64
- Grunberg, 1998. "Double Jeopardy: Globalization, Liberalization and the Fiscal Squeeze" . *World Development*, **26**(4), p.602
- Heimberger, 2021. " Does Economic Globalization Affect Government Spending? A Meta- Analysis." *Public Choice*(**187**), p.351.
- Heinemann, 2000. "Does Globalization Restrict Budgetary Autonomy? A Multidimensional Approach". *Intereconomics*(**35** ), P.291.
- Karabekir, 2012. **Küreselleşmenin Kamu Maliyesine Etkileri** . İstanbul : T.C. Yıldız Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü .Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi
- Kargı & Özüğür, 2007. "Türkiye'de Küreselleşmenin Vergi Politikaları Üzerine Etkileri: 1980-2005 Dönemi" . *Yönetim ve Ekonomi* , **14**(1), p.280-285.
- Kartal, 2016. "Küreselleşme Sürecinin Devlet Yapısı Üzerine Etkileri". *Ankara Barosu Dergisi*(**2**), p.293
- Kazgan, 2015. **Küreselleşme ve Ulus-Devlet Yeni Ekonomik Düzen** (6.b). İstanbul : İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları .
- Kim, Suen, Lin, & Hsieh, 2018. "Government size, government debt and globalization". *Applied Economics*, **50**(25), p. 2793.
- OECD, 2023. Government at a Glance. <https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm> E.T. 09/07/2023
- Oyan, 1997. "Devletin Küçültülmesi Yaklaşımı, Bütçe ve Vergi," 1996'dan 1997'ye Değişimin Dinamikleri", *Türk-İş 1997 Yılı*, *Türk-İş Araştırma Merkezi*, cilt:**1**, 60-84, Ankara
- Oyan, 1998. **Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye**. Ankara : İmaj Yayıncılık .
- Popa & Codreanu, 2010. *Fiscal Policy and its role in ensuring Economic Stability*. MPRA . <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/20820/>
- Samimi & Jenatabadi, 2014. "Globalization and Economic Growth: Empirical Evidence on the Role of Complementarities". *Plos One* , **9**(4). e87824 p.1
- Sevinç, Öz-Yalaman & Sevil, 2019. "Küreselleşmenin Kurumlar Vergilendirmesi Üzerine Etkisi: KOF Küreselleşme Endeksi'nden Bulgular". *Ekonomi, Politika & Finans Araştırmaları Dergisi*, **4**(3), p. 350-352.
- Şentürk, 2018. **Küreselleşmenin Kamu Maliyesi Üzerindeki Etkileri ve Türkiye Ekonomisinde Ortaya Çıkardığı Sonuçlar** . İzmir : T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü .Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi
- Şimşek, 2006. "Kamu Mali Dengesinin Sağlanmasında Maliye Politikasının Rolü: 2000 Sonrası Türkiye Deneyimi" . *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* , **8**(3), p.312-313
- Şimşek & Altay, 2009. "Küresel Kriz Ortamında Türkiye de Maliye Politikalarının Değerlendirilmesi," *Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar*, no.**528**, p.11-23,
- Tanzi, 2021. "Globalization and the Work of Fiscal Termites" . *Finance & Development*, **38**(1), p. 1-3.

- Tax Foundation, 2023. <https://taxfoundation.org/publications/corporate-tax-rates-around-the-world/> E.T. 08/08/2023
- Tüleykan, 2010. "Tarihsel Süreçte Ekonomide Devletin Yeri, Gelişimi ve Yeniden Yapılandırılması". *Bütçe Dünyası Dergisi* (33), p.95-100.
- Trading Economics, 2023. <https://tradingeconomics.com/turkey/corporate-tax-rate>
- Ulusoy, 2006. **Devlet Borçlanması** (3.b). Trabzon : Mikro Yayıncılık .
- World Bank, 2006. *Fiscal Policy For Growth and Development: An Interim Report* . World Bank .