

KÜRESELLEŞMENİN MODERN DEVLET MALİYESİNE ETKİLERİ

Tolga DEMİRBAŞ
Uludağ Üniversitesi İİBF
Araştırma Görevlisi

GİRİŞ

Bütün siyasal kurumların en büyüğü olan ve bu niteliğinden dolayı “kurumların kurumu” olarak adlandırılan devlet insanoğlunun yaklaşık 2000 yıldır irdelediği ve tanımlamaya çalıştığı siyasal bir örgüt olarak karşımıza çıkmaktadır. İster çatışan ve uzlaşan menfaatler görüşünde olduğu gibi sınıf mücadelesinden ve zıt menfaatlerin uzlaştırılmasından isterse Hobbes’un savunduğu gibi bir toplumsal sözleşme ile hak ve özgürlüklerin bırakılması ile doğmuş olsun; bu sanal devin temel varlık nedeni, insanların bireysel çabaları ile karşılayamadıkları kamusal nitelikli ihtiyaçların giderilmesi olmuştur. Bu gerçek kamusal ihtiyaçların tatmininde kullanılan kamusal mal ve hizmetlerin finansmanının hangi mali araçlar ve kurumlar kullanılarak nasıl sağlanacağını araştıran kamu maliyesi biliminin devlet ile yaşıt olduğunu bize göstermektedir.

Nasıl devlet doğuşundan günümüze kadar farklı görevler üstlenerek bir evrim yaşadıysa, yani nelerin “kamusal ihtiyaç” kavramı içinde olduğu ve devletin üstlenmesi gerektiği olgusu yıllar itibariyle değişime uğradıysa, paralelinde devlet maliyesi de hakim paradigmaya bağlı olarak bir değişim yaşamıştır. Örneğin liberal paradigmanın hakim olduğu dönemlerde devlet sadece pür kamusal malların üretimini üstlenmiş, tam istihdamın piyasa mekanizması aracılığı ile kendiliğinden gerçekleşeceği varsayıldığından devlet maliyesi de bu mekanizmayı mümkün olduğunca zedelememeye odaklanmıştır. Buna karşın sosyal refah devleti anlayışında devletin müdahalesi zorunlu görülmüş ve fiyat istikrarının, tam istihdamın sağlanması, gelir dağılımında adaletin gerçekleştirilmesi vb. görevler de devlete yüklenmiştir. Böylece devlet maliyesi de örneğin artan oranlı vergiler, sosyal transferler vb ile buna ayak uydurmak durumunda kalmıştır.

Devletin ayak uydurmak zorunda kaldığı önemli bir gelişme de son yılların popüler konusu küreselleşmedir. Gerçekten on yıl öncesine kadar basında ve akademik çalışmalarda pek kullanılmayan, kimilerince sevimsiz kimilerince de bir doğa gücü olarak gösterilen küreselleşme kavramı özellikle son yıllarda siyasal ve ekonomik tartışmaların merkezinde yer almakta, akla gelen tüm kurum ve kavramlar üzerine yaptığı ve ileride yapacağı etkiler akıllarda soru işaretleri

bırakmaktadır (Giddens, 2000:40). Böyle bir ortamda küreselleşmeden devletin etkilenmemesi de düşünülemez. Küreselleşme ulus-devleti nasıl ve hangi yönde etkilemektedir? Ulus-devletin küreselleşmeden etkilenmesi maliyesini nasıl etkiler? Yoğun uluslararası bütünleşme ve bağımlılık ortamında, ulus-devlete ve maliyesine ileride ihtiyaç olmayacak mıdır? Çalışmada bu sorulara cevap aranmakta, küreselleşme söyleminin devlete biçtiği görevler bağlamında bilhassa devlet maliyesinin küreselleşmeden nasıl etkilendiği ve gelecekte nasıl etkileneceği tartışma konusu yapılmaktadır.

KÜRESELLEŞME ÖNCESİ MODERN DEVLETİN MALİ İŞLEVLERİNE BAKIŞ

Küreselleşme öncesi modern devletten kastımız “çok çalışan öne geçer” varsayımına dayanan ancak bunun için düzenleyici bir otoriteye (devlete) ihtiyaç duymayan başıbozuk (*laissez faire*) kapitalist ekonomik modelin son bulduğu 1940’lardan küreselleşmenin popüler hale geldiği 1980’lere kadar olan dönemde hakim olan devlet anlayışıdır (Şimşek, 1997:56-57). Gerek küreselleşmenin gerekse de modern ulus devletin söz konusu dönem öncesinde temelleri olmakla birlikte 1940-1980 dönemine odaklanmamızın ana nedeni modern maliyenin kuruluşunun 1930’lara rastlaması ve karakteristik özelliklerini bu döneme vermesidir. Gelişmekte olan ülkelerde Devletçi Kapitalizm, endüstrileşmesini tamamlamış ülkelerde ise Refah Devleti olarak kendini gösteren bu anlayışta devlet şu mali işlevleri üstlenmiştir (Akalın, 1998a:17, Şener, 2001:9):

- 1- Kamusal malların sağlanması; *tahsis işlevi*,
- 2- Gelirin yeniden dağılımı; bölüşüm işlevi,
- 3- Tam istihdam, fiyat istikrarı, ödemeler bilançosu dengesi ve uygun büyüme oranı; istikrar işlevi,
- 4- Sektörel ya da makro düzeyde üretimin planlanması; kalkınma işlevi

Tahsis işlevi, diğer bir deyişle kamusal malların üretilmesi işlevi aslında başıbozuk kapitalist ekonomik modelde klasik liberal devletin tek mali işlevini oluşturmuştur. Klasik anlayışta bu işlev gereğince devlet sadece güvenlik, diplomasi vb. tam kamusal mal ve hizmetleri üretmeli, diğer mal-hizmet üretimini piyasaya bırakmalıdır. Sadece tam kamusal-mal üreten devletin *tek bütçesi* (*genel bütçe*) olmalı, böylece devletin ekonomik büyüklük olarak ne kadar yer kapladığı rahatlıkla görülebilmelidir. Devlet kötü bir tacir, harcamaları da zorunlu kötülük olduğundan piyasadaki tasarruf ve yatırım eğilimlerini etkilemeden topladığı gelirleri kadar harcama yapmalı ve söz konusu gelir ve giderler birbirine

denk olmalı yani devlet aynen bir birey gibi (zorunlu haller dışında) gelirinden fazla gider yapmamalıdır (Altuğ, 1999:29).

Tahsis işlevi ile bağlantılı olarak açıklamaya çalıştığımız klasik devlet maliyesinin temelleri Şimşek'in ifadesiyle "başıbozuk (laissez faire) kapitalizmin paradigmatik aşırılığa gitmesinin sonucunda" sarsılmıştır (Şimşek, 1997:56). 1929 Buhranının ortaya çıkması ve buhranın giderilmesinde klasik prensiplerin başarılı olamaması, devletin ön plana çıkmasına yol açmıştır. Böylece tahsis işlevinin de kompozisyonu değişmiş devlet, *genel bütçesi* ile sağladığı tam kamusal mallara ilaveten, yarı-kamusal ve ek sosyal maliyetli malların üretimini de genel bütçe dışında yürüttüğü *katma bütçeli idarelerle* üstlenmiş, hatta daha önceleri piyasanın sağlaması konusunda tartışma götürmeyen özel mal-hizmetlerden bazılarını da *devlet işletmeciliği* çerçevesinde gerek *bağımsız bütçeli kuruluşlarla* gerekse de *döner sermayeli işletmelerle* sunmaya başlamıştır (Çetinkaya, 2001:4). Böylece tek bütçe yerine *çok bütçe anlayışı* hakim olmuştur. Ayrıca piyasayı etkilememek üzere denk tutulan bütçe, *ekonomik denkliği* sağlamaya çalışan bir mali araç olarak görülmeye başlanmış, yani gerektiğinde açık ya da fazla vermesi olağan karşılanmıştır.

Başıbozuk kapitalizmin piyasaya bıraktığı **gelir bölüşümü** meselesine bakıldığında ise 1929 krizinin nedenlerinden birinin de burada yattığını görmekteyiz. Gerçekten büyük nüfus kitlelerinin aşırı yoksullaşması ile üretilen ürünlere talepte büyük düşüşlerin meydana gelmesi buhranın en önemli nedenleri arasındadır (Şimşek, 1997:56). Küreselleşme öncesi modern devlet ise bu eksikliği gidermeye çalışarak gelirin yeniden dağılımında söz sahibi olmuştur. Tarafsız vergileme bir yana itilerek vergi yükleri arttırılmış, devlet bütçesinden transfer harcamaları aracılığı ile yoksul ile zengin arasında bir aktarım yapılmak istenmiştir. Böylece devlet bütçelerinin hacmi öncakilere oranla bir hayli artmıştır.

Daha önceleri piyasa tarafından kendiliğinden gerçekleşeceği varsayılan **istikrarın** yaşanan krizlerle kendini inkar ettiğinin görülmesi bu alanda da modern devletin söz sahibi olmasını gerektirmiştir. Vergiler, devlet harcamaları, borçlanmalar, bütçeler vb. mali araçlar istikrarın temini için kullanılmaya başlanmıştır. Hatta istikrarın temini için kamu sektörünün belirli bir büyüklük düzeyine ulaşmış olması neredeyse bir ön şart haline gelmiştir.

Kalkınma işlevi ise klasik anlayışın zengini daha zengin fakiri daha fakir eden döngüsünü kırmak, önceden belirlenen gerçekçi ve önemli hedeflere doğru ekonomiyi yönlendirmek üzere az gelişmiş ülkelerin kullandıkları bir araç olmuştur. Sanayileşmenin kısa sürede sağlanmasına yönelik kısmi sanayi planları

veya kamu kesimi için zorunlu özel kesim için yol gösterici makro düzeyli kalkınma planları kalkınma işlevini gerçekleştirmek üzere kullanılan önemli araçlar olmuştur. Planlı kalkınma yönetiminde devlet maliyesi de bu planlara uygun hareket etmek durumunda kalmıştır. Örneğin sektörel kalkınma açısından gümrük vergileri ayarlamaları yapılarak korumacı mali politika uygulamaları gibi.

Yukarıdaki açıklamalardan görüldüğü gibi modern devlet maliyesi müdahalecidir, güçlü ulus-devlet olma özelliğine paralel olarak devlet ekonomiye konjonktürün gerektirdiği müdahaleyi yapabilmek için mali araçlarına hakimdir. Çünkü piyasayı yönetmek ve piyasanın sağlayamadıklarını sağlamak ancak bu yolla mümkündür.

KÜRESELLEŞME: DEVLETİN GERİLEMESİ Mİ? TEORİK GÖRÜŞLER

Küreselleşme öncesi devletin mali işlevlerine kısaca değindikten sonra 1980'lerde dünyayı saran (modern) küreselleşme olgusunun devlet üzerine ne gibi tesirler meydana getirdiğini açıklamaya çalışan görüşlere değinmek, daha sonra da bu görüşleri devlet maliyesinde görülen değişimlerle kıyaslayarak bir çıkarıma ulaşmak istiyoruz. Öncelikle küresel dünyada devletin güçlerine ilişkin argümanları sıralayalım:

Görüşlerden ilki, küreselleşme taraftarlarınca (radikaller) desteklenendir. Buna göre küreselleşme uluslararası şirketlerin büyümesi ile küresel kapitalizmin yayılmasını sağlar ve böylece piyasa kuralları, homojenlik, barış, uyum ve uluslararası bağımlılık ile karakterize edilen “sınırsız bir dünya” yaratır (Farazmand, 2001:439). Amerikanın globalleşme taraftarlarının başında gelen Thomas Friedman küreselleşmenin kaçınılmaz olduğunu, bir tercih olmadığını bir realite olduğunu belirterek bu görüşe katılmaktadır. Friedman'a göre; devletlerin küreselleşmeye karşı koymaları halinde bedelini Tayland, Malezya, Endonezya'da olduğu gibi ağır ödeyeceğini belirtmektedir. Bununla birlikte Friedman, devletin küreselleşme süreci karşısında önemini yitirmeyeceğini, büyük olmaktan çok hızla küçülme ve kalitesini arttırmak zorunda kalacağını ileri sürmektedir (Friedman, 2000:35). Bu görüş taraftarlarından iş dünyasının ‘guru’su Keniche Ohmae gibi işi daha da ileri götürüp devlete ihtiyaç olmadığını söyleyenler bile bulunmaktadır. Ohmae'ye göre “... sınırsız bir dünyada yaşamaktayız, bu dünyada ulus devlet bir hayal mesabesinde ve politikacılar ise bütün etkinliklerini yetirmişlerdir” (Giddens, 2000:40). Ohmae, hükümet yöneticileri ile bürokratların hükümetin modası geçmiş olduğunu kabul etmeleri

gerektiğini ve hükümetin yerini kurumsal (corporate) kapitalizme bırakması gerektiğini kabullenmelerini onlara önermektedir (Farazmand, 2001:439).

İkinci olarak sıralayacağımız görüş, küreselleşme karşıtlarının (şüpheciler). Bu görüş taraftarları, küreselleşmenin olumsuz sonuçlarını, ulusal ekonomiler, insani değerler, ulusal egemenlik ve üçüncü dünya ülkeleri açısından göstermeye çalışmaktadırlar (Farazmand, 2001:440). Söz konusu sosyal bilimcilere göre sermayenin küreselleşmesi refah devletini zayıflatmakta, zengin-fakir uçurumunu arttırmakta, sosyal dengesizlikleri arttırmaktadır.

Üçüncü bir görüş, küreselleşmenin fazla abartıldığını iddia etmektedir. Buna göre devletin en önemli yönetim fonksiyonları baki kalacaktır, yeni “realite” kaçınılmazdır ve korkulmamalıdır. Bu gruptakiler, küreselleşmenin negatif etkilerinin önemsizliğini gösterme eğilimindedir. Küreselleşme altında sadece devletin güçlerinde azalma olmayacak, tersine ulusal ve uluslararası küresel alanda devlet daha güçlü hale gelecektir. Hatta bazı uluslararası ilişkiler bilimcileri devletin egemenliğinin “de facto” olarak zayıflamaktan ziyade güçleneceğini ifade etmektedir. Bu görüşün bir uzantısı da küreselleşmeyi bir realiteden çok bir mit olarak gören ve 1913’te 1990’a göre daha global bir ekonomi olduğunu iddia edenlerdir. Buna göre küresel ekonomi fikri yeni bir olgu değildir. Günümüzde küreselleşme olmadığına göre devletin nüfuzunu azaltan etkileri de yok demektir (Jegede, 2001: 5).

Son olarak küreselleşmenin dünya üzerindeki ulusal hükümetlerin ve devletin doğası ile niteliğine önemli etkilerde bulunduğunu savunan ve daha detaylı analiz yapan görüşe değinebiliriz. Buna göre “devletin doğasındaki değişim küresel bir olgudur” (Farazmand, 2001:441). Uluslararası bağımlılık ve ulus üstü şirket güçlerinin devlete dikte ettirme ve toplumda kamu politikası tercihlerini etkileme kabiliyetinden yola çıkan bu görüşe göre, küreselleşme ve uluslararası bağımlılık hem negatif hem de pozitif etkilere yol açmaktadır. Buna göre küreselleşme, ABD ve bazı batı Avrupa ülkeleri gibi en güçlü birkaç sanayileşmiş ülkeye yararlı iken, çoğu az gelişmiş ülkeyi önceki güçlerine daha bağımlı hale getirmektedir (Farazmand, 2001:441).

Teorideki görüşleri özetlemek gerekirse küreselleşmeyi tamamen savunanların devletin gerileyeceği hatta yok olabileceğine, bunun iyi bir şey olduğuna ilişkin görüşleri; buna karşın küreselleşmeyi tamamen yeren, devlete olumsuz etkileri olduğuna inanan iki uç görüş vardır. Üçüncü görüş küreselleşmenin abartı olduğunu savunurken devlete etkisinin olmayacağı hatta devletin daha da güçleneceğini savunmakta, son görüş ise yarar veya faydayı

bakılan pencereye göre ayarlamakta, genel olarak devletin gerileyeceğini iddia etmektedir.

DEVLETİN GERİLEMESİ Mİ? SORUSUNA MALİ PERSPEKTİF

Teorik argüman ve düşünceler ne olursa olsun, günümüzde küreselleşme ile birlikte yayılan ve devleti etkileyen reel gelişmeler yaşanmaktadır. Gerçekten Dierks'in belirttiği gibi (Dierks, 1997) "kapitalizmin kısa tarihinde ulusal devletlerin ekonomi politikalarını belirlemede uluslararası finansal piyasalar şimdye kadar hiç bu kadar etkin olmamışlardı." Peki ulus devletleri çevreleyen ve politikalarını belirlemede ulus aşırı piyasaları etkin kılan bu reel gelişmeler nelerdir?

Gelişmelerden birincisi ve belki de en önemlisi, küreselleşmenin getirdiği **neo-liberal ideolojinin** özgür piyasa düşüncesi çerçevesinde ekonominin de-regülasyonunu içeren makro-ekonomik politikalarının dünya çapında yaygınlaşmasıdır. 1970'lerin sonundan itibaren monetarist ve neo-liberal paradigma yükselişe geçmiş, IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü gibi birimler bu paradigmanın değişmez kurumları haline gelerek dünyaya neo-liberal reçeteler sunmuşlardır. Planlı ekonomiler için "şok terapi", üçüncü dünya ülkeleri için "yapısal ayarlanma" programları adı altında önerilen politikalar, ihracata dayalı büyüme, daha fazla piyasa daha az devlet, serbest ticaret, de-regülasyon, özelleştirme, tam istihdamın uzun vadeli bir amaç olmaktan çıkması, enflasyonla mücadelede öncelik vermeyi içermektedir (Went, 2001:7).

Gelişmelerden ikincisi, **teknolojik ilerlemelerin** finansal de-regülasyon sürecine katkıda bulunmasıdır. Gerçekten 1980'lerle birlikte gelişen teknoloji işlem ve iletişim maliyetlerini ve süresini hızla aşağıya çekmiş, çoğu mal-hizmet "ticarete konu olabilir" hale gelmiş, bu nedenle de bir rekabet patlaması yaşanmıştır. Böylece kapital, para şeklinde hızlı bir şekilde mobil hale gelmiş, devletin etkisini azaltan politikaların uygulanmasını kolaylaştırmıştır (Cable, 1995:25).

Diğer bir gelişme de ulusal sınırları aşan **çok uluslu şirketlerin** dolaysız yabancı yatırımlarının hızla artmasıdır. Özellikle standartlaşmış seri üretimden daha esnek üretim metotlarına dönülmesi ile çok uluslu şirketlerin ortaya çıkması (Hirst-Thompson, 1998:31) bunda önemli rol oynamıştır.

Söz konusu yaşanan gelişmelerin devlet maliyesi üzerine yaptığı etkileri ise şu başlıklar altında ele alabiliriz:

Devlet Hacminin Daraltılması: Tek Mali İşlevli Bir Devlet

Daha önce de belirttiğimiz gibi küreselleşme büyük ölçüde özel sektör odaklıdır. Piyasa kurallarının neo-liberal düşünceyle birleşerek ön plana çıkması, doğal olarak piyasaya rahat hareket alanı bırakması gereken bir devlet ile mümkün olabilirdi. Bu ise 1980'lere kadar hiç gündemde olmayan özelleştirme kavramını ön plana çıkararak devlet hacminin küçültülmesini hedeflemiştir. 1980'lerde dış borç krizlerinin ortaya çıkması ile borçlarının faizlerini bile ödeyemez hale gelen az gelişmiş ülkelerin yeniden borçlanabilir hale gelmelerinin sağlanması da devlet müdahalesini azaltan **özelleştirme** ile mümkün olabilirdi (Şaylan, 1995:134).

Küreselleşmenin getirdiği “yeni devlet anlayışı” özelleştirme ile devletin işletmecilikten çekilerek hacmini daraltırken sadece tam kamusal mal-hizmet üretimine odaklanmasını öngörmektedir. Yani bu anlayışa göre devlet aynen daha önce olduğu gibi savunma, diplomasi, adalet gibi hizmetleri ifa etmeli diğer mal-hizmet üretimini piyasaya bırakmalıdır. Günümüzde eğitim-sağlık gibi yarı-kamusal hizmetlerin, elektrik gibi doğal tekellerin piyasa aracılığı ile sunulmasına yönelik düzenlemeler bu görüşler doğrultusunda yapılmaktadır. Bu pencereden bütçeye bakıldığında küreselleşme ile tek ve hacmi küçük bütçeciliğe dönmek istenmektedir.

Devletin mali işlevlerinden tahsis işlevi için yaptığımız açıklamaların dışında yeni devlet anlayışında **bölüşüm işlevinin** dayandığı temel felsefe ise piyasa gelir dağılımına müdahale edilmemesi ve yoksulluk gibi sorunların çözümünün piyasanın gelişimine bırakılmasıdır. Buna göre “devlet bütçesinin kamusal mal ağırlıklı olması yerine bölüşüm, diğer bir deyişle transfer harcaması ağırlıklı olması vergi mükelleflerini olumsuz etkileyecektir” (Akalın, 1998b:24). Sistem risklere karşı bireylerin ödeyeceği primlerle finanse edilen sosyal sigortalara da yer vermektedir. Primlerini ödeyemeyenlere ise hayır kurumları, dernekler, mahalli örgütler ve merkezi devletin milli gelirin %3-5'i kadar bir harcaması çare olarak düşünülmektedir. Böylece çok az da olsa devletin sigortalının sigortası olma görevi üstlenmesine izin verilmektedir (Akalın, 1998a:25).

Yeni devlet anlayışında kalkınma ve istikrar işlevlerine yer verilmemektedir. Bu iki işlevin de piyasa aracılığı ile kendiliğinden gerçekleşeceği varsayılmıştır. Böylece küreselleşmenin getirdiği küresel devlet anlayışı devletin temelde tek bir mali işleve sahip olmasını öngörmektedir: Refah devletinin sahip olduğu tahsis, istikrar, bölüşüm ve kalkınma işlevlerinden sadece birincisini.

Diğer bir deyişle devlet sadece temel kamu hizmetlerini yürütecektir. İstikrar, bölüşüm ve kalkınma sorunları ise piyasaya bırakılacaktır.

Küreselleşen Devlet Anlayışının Finansman Boyutu

Tek mali işlevli devletin üstlendiği tahsis işlevinin finansmanı ise şöyle öngörülmektedir (Akalin, 1998a:23-24).

- 1- Toplam vergi yükünün düşürülmesi,
- 2- Düz oranlı vergilere geçilmesi (KDV dahil),
- 3- Gelir vergisi matrahının gelirden tüketime kaydırılması,
- 4- Vergi sistemlerinin ödeme gücü ilkesinden fayda ilkesine doğru kaydırılması,
- 5- Vergi düzenlemelerinin salt çoğunluk yerine nitelikli çoğunlukla yapılabilmesi.

Bu sonuçlara küreselleşmenin teorisinden giderek de ulaşmak mümkündür. Her şeyden önce teoride uluslararasılaşmış bir ekonomide dış ticaret ve yabancı yatırımlar gelişmiş olmakla birlikte, temel aktör ulusal ekonomidir. Yani ulus devlet ekonomiyi yönlendirmekte, denetlemekte ve ipleri elinde tutmaktadır. Küreselleşmiş bir ekonomide ise ulus-devlet piyasayı yönlendirmemekte her şey piyasanın işleyişine bırakılmakta, devletin aktörlüğü uluslar ötesi şirketlere verilmektedir. Bu şirketler hiçbir ulus-devlete ayrıcalık tanımamakta en yüksek kâr neredeyse oraya yol almaktadır. Mal ve hizmet fiyatları, emek maliyeti ve faiz uluslararası arenada aynıdır. Bu çerçevede bir devletin diğerine göre daha ağır vergilemeye başvurması söz konusu olamaz (Sönmez, 1998:516).

Diğer bir deyişle küresel bir ekonomide özellikle dolaysız yabancı yatırımları bir yerden bir yere göç ederken vergilerin ağırlığını çok önemseyecektir. Doğal olarak hükümetler, kendi sermayesinin göçünü önlemek ve yabancı yatırımcıları ülkeye çekmek için sermaye üzerindeki vergi yükünü düşürmek zorunda kalacaktır (Kazgan, 2002:235).

Vergi yüklerindeki azaltmayı esneklikle ilişkilendiren Dahrendorf'un şu sözleri durumu iyi bir şekilde anlatmaktadır (Aktaran Bağçe, 1999:11):

Esneklik ilk olarak bütün katılıkların kaldırılması anlamına gelir. De-regülasyon ve daha az hükümet müdahalesi esnekliğin yaratılmasına genellikle yardımcı olur, birçoğu [devletlerin] şirket ve bireylere daha hafif vergi yükü getirirler. Esneklik giderek emek pazarının kısıtlarının çözülmesini işaret etmeye başladı. İşe alma ve işten çıkarma daha

kolaylaşıyor, ücretler yukarılara doğru gittiği gibi aşağılara da gidebilir..... Esneklik aynı zamanda berkesin teknolojik değişimi kabul etmeye ve ona derhal tepkide bulunmaya hazır olduğu anlamına geliyor

Vergi yüklerinin azaltılmasının doğal sonucu devlet maliyesinin hacminin küçültülmesi hedefi ile paralel olarak daha az harcama yapmaktır. Sermaye üzerindeki vergi yükünü düşüren devletin iki seçeneği bulunmaktadır. Ya ücretler veya uluslararasılaşamayan sermaye üzerine ağır vergiler koymak ya da içeriden ve dışarıdan borçlanmak. Bu iki seçenek de kötü sonuçlar doğuracaktır. Birinci seçenek, gelir dağılımının gittikçe bozulmasına yol açacaktır. İkinci seçenek ise piyasa faiz haddini ve sermayedarın gelirini arttıracak ve yine bir eşitsizliği getirecektir. Bunun yanında bir de borçlanmanın geri ödenmesindeki finansman sorunu da gündeme gelebilecektir (Kazgan, 2002:235).

Vergi yüklerinin azaltılmasının önemli araçlarından birinin ise **tek oranlı vergi sistemi** olması öngörülmektedir. Klasik mali düşünce paralelinde ekonomik faaliyetler karşısında tarafsız kalan, kamu harcamalarının kısılmasını, böylece devletin ekonomiye müdahalesini azaltmayı esas alan bu tür bir sistem, kişisel gelir ve işletme geliri üzerinden alınan vergilerden meydana gelen iki ayrı vergi yapısına dayanmaktadır (Gerçek, 1999:26).

Gelir vergisi matrahının gelirden tüketime kaydırılması da yine aynı düşünceye yani tasarrufları vergilendirmemeye dayanmaktadır. Buna göre devlet kamu mallarının finansmanında “çok kazananın çok, az kazananın az vergi alınması” yerine, “çok tüketenden çok, az tüketenden az” vergi almalı böylece kalkınmanın finansmanında yetersizliği çeken tasarruflar teşvik edilmelidir (Akalın, 1998b:27). Ödeme gücü ilkesinden fayda ilkesine doğru geçilmesi ise piyasa ekonomisindeki gönüllülük esasına uygun düşmektedir. Vergisel düzenlemelerin salt çoğunluk yerine nitelikli çoğunlukla yapılmasının sağlanması ise salt çoğunluğun vergiler yoluyla azınlığı istismarının önüne geçmeyi hedeflemektedir (Akalın, 1998a:24).

Piyasa Odaklı Maliye Politikası

Küreselleşme ile ulaşılmaya istenen rekabetçi, bütünleşik piyasalar yaklaşımında sermaye, bir ülkenin maliye politikasının durumuna, hükümetlerin “makro-ekonomik sorumlulukları”nın bir göstergesi olarak çok duyarlı bir hale gelmektedir. Gerçekten modern ulus devlet diğer ülkelerden bağımsız bir şekilde gümrük vergilerini ayarlamak suretiyle belirli bir büyüme stratejisi izleyebiliyordu. Küreselleşme ile birlikte, 1980’lerden sonra ise gümrükleri ayarlamak bir hayal haline gelmiş, küreselleşme kapsamına giren ülkeler bu ayarlama yapma yetkisini

GATT, IMF gibi ulus üstü kurumlara devretmişlerdir (Kazgan, 2002:237). Böylece ulus-devletin kendine özgü bir dış ticaret politikası uygulamak ve ödemeler dengesinde dengeyi sağlamak işlevleri neo-liberalizme uygun bir şekilde piyasanın gücüne bırakılmıştır. Buradan çıkan sonuç devletin uluslararası piyasa mekanizmasının piyasanın önündeki engellerin kaldırılması yönündeki isteklerini yerine getiren bir araç haline dönüşmesidir (Solimano, 1999:8).

Kayıt dışı Ekonomi ve Maliye

Küreselleşme ve sermaye hareketlerinin serbestleşmesi, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde kayıt dışı ekonominin büyümesine yol açmaktadır. Şaylan tarafından günümüzde devletin gücünün zayıfladığının da bir işareti olarak nitelenen bu olgunun bir kısmı kayıt içi firmaların vergi kaçırmak, sosyal sigorta primi ödememek vb. ile ilgili iken bir kısmı silah kaçakçılığı, rüşvet vb. ile ilgili. Hatta çevre ülkelerdeki mali krizlerde karaparanın rolü bile gündeme gelmiş durumda (Şaylan, 1995:154). Küreselleşme olgusunda ise karaparanın önüne geçilmesi, kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması sözlerine ise sıcak bakılmadığı bilinen bir olgudur. Kayıt dışı maliye ile ilgili bir diğer örnek de elektronik ticarettir. 2000'li yılların başlarında gündeme gelen ve hızla büyüyen e-ticaretin devlet tarafından kavranarak vergilendirilmesi olanaklarının sınırlı olması bu alanda da devletin gelir politikasının kısıtlandığını bize göstermektedir (Kazgan, 2002:235).

Yerelleştirme

Küreselleşmenin getirdiği önemli bir olgu da yeni yerelleşmedir. Bununla birlikte hemen belirtmemiz gerekir ki, bu yeni yerelleşme (veya yerelleştirme) olgusu klasik yerelleşmeden farklıdır. Klasik anlamda yaklaşık 200 yıldır tartışılan yerelleşme (desantralizasyon) olgusu, ulus-devlet içinde merkezi idareden mahalli idarelere görev, yetki ve kaynak aktarımını yani merkezi idareye göre mahalli idarenin güçlendirilmesini ifade etmektedir. Küreselleşme süreci ile gündemimize giren yerelleştirmede ise merkezi idarenin elinde olan karar verme, planlama, kaynak yaratma vb. yetkilerin sadece yerel yönetimlere değil, taşra kuruluşlarına, yarı-özerk kurumlara, vakıf-dernekler gibi gönüllü kurumlara, meslek örgütlerine ve şirketlere aktarılması önerilmektedir. Yerel yönetimlerin hizmet sunduğu kitlenin hemşehri değil müşteri olduğunu savunan bu görüş yerel yönetimleri güçlendirmekte ancak temelde yetkilerin piyasa güçlerine transferini amaçlamaktadır (DPT, 2001: 10-12). Ayrıca yerelleşmenin bütçe hacmini sınırlandırdığının ispatlandığını da belirtmek gerekir. On beş OECD ülkesinin incelemeye konu olduğu araştırmada ülke merkezden yönetildikçe transfer ve

sübvansiyonların arttığı, esnek bir bütçe disiplinine yol açtığı sonucuna ulaşılmıştır (Batirel, 1992:142). Kaldı ki, küreselleşme anlayışı, bunun ötesinde amaçlar için yerleşmeyi araç olarak kullanmaktadır. Güler'in belirttiği gibi "küresel düşün yerel davran" gibi sloganların arkasında küreselleşme sürecinde yerleşirmenin zorunluluk olması varsayımı yatmakta, bu da ulus devletlerin egemenlik alanlarının yerel parçalara dağıtılarak küresel iktidar mekanizmalarına rahat hareket alanı kazandırmaya hizmet etmektedir (Güler, 2001:8).

Denk Bütçe, Anayasal Mali Düzen

Daha önce ifade edildiği gibi modern maliye anlayışında bütçe denklığı yerine ekonomik denklik esastır. Yani ekonomiyi dengeye getirmek için devletin normal gelirinden fazla harcama yapması ya da gelirini tamamen harcamaması, böylece ekonomik konjoktüre göre ayarlaması gerekebilir . Böylece devlet bütçesi, ekonomiyi yönlendirmede, kapitalizmin kaçınılmaz sarsıntılarını gidermede, gelir bölüşümünde adaleti sağlamada ve tahsis işlevinin getirdiği kamu hizmetlerinin türünü ve düzeyini belirlemede etkin bir araç olma işlevlerini üstlenmiş olur (Loxley, 1996). Görüldüğü gibi devlet bütçesi modern maliyenin mihenk taşı durumundadır ve birçok mali aracı bünyesinde barındırmaktadır. Küreselleşme ile birlikte yayılan uluslararası bağımlılık, finansal serbestleşme ve piyasa yaklaşımı devletin olduğu gibi bütçesinin de küçültülmesini, işlevsizleştirilmesini önermektedir. Özellikle gelişmiş ülkelerde 1970'lerin sonlarında ortaya çıkan yoğun bütçe açıklarını da bu önerinin temeli olarak göstermekte, politikacılara açık veya fazla bütçe politikası uygulama imkanı verilmesi halinde bunun kötüye kullanılacağını savunmaktadır. Bu görüş bütçenin denk olması gerektiğini ve gerek mali yıl başında gerekse de mali yıl sonunda denk olarak bağlanmasını sağlamak için yasa hatta anayasa düzeyinde düzenlemeler yapılması gerektiğini ileri sürmektedir.

Morrison'un belirttiği gibi "denk bütçe önerisini ileri sürenlerin çoğu gerçekte bütçeyi dengelemeyle ilgilenmemektedir. Bunun yerine onların gündemi vergilerin arttırılmasının önüne geçerek mümkün olduğunca kamu harcaması yapmayı zorlaştırmaktır" (Morrison 1995). Gerçekten bütçenin dengelenmesi harcamaların kısılmasının dışında, vergilerin arttırılması alternatifi ile de mümkün olabilir (Morrison, 1995). Denk bütçe taraftarları bu yönü hiç vurgulamamaktadır, çünkü bu yön küreselleşmeye uymamaktadır. Johns'un belirttiği gibi denk bütçenin GSMH'yi veya herhangi bir diğer ekonomik üretkenlik göstergesini güçlendirdiğine ilişkin tarihsel bir veri bulunmamakta, aksine ABD'de 1985 yılında alarm verme noktasına gelen kamu açıklarını

kademeli olarak düşürmeyi ve 5 yıl içinde denk bütçeye ulaşmayı amaçlayan Gramm-Rudman-Hollings Yasası diğer adıyla Denk Bütçe ve Acil Açık Kontrolü Yasası (Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act) ve türevleri gibi çabalar; akıllara 1817-1930 yılları arasında büyük vergi yükü indirimleri ile harcama yapmayı azaltan Amerika'da bunun paralelinde meydana gelen depresyonları getirmektedir (Johns, ty).

ULUS DEVLETİN ve MALİYESİNİN GELECEĞİ

Günümüzde modern devlet maliyesinde önemli değişiklikler olmaktadır. Bu da refah devletinden uzaklaşmanın, küreselleşmenin getirdiği serbestleşme görüşünün bir sonucudur. Bununla birlikte devletlerin faaliyetleri başka alanlarda artmaktadır. Devletler, vergi mükelleflerinin ödediği vergilerden çok büyük meblağları kriz içersine düşen bankaları kurtarmak, göçmenleri ülke sınırları dışında tutmak, büyük hacimli alt-yapı projelerine yatırım yapmak için harcıyorlar. Bu şekilde, ülkelerini yatırımcıların gözünde çekici kılmayı vergileri azaltarak işverenleri mutlu etmeyi amaçlıyorlar. Kısacası devletin rolü yeniden tanımlanıyor, azalmıyor. Devlet aynen daha önce olduğu gibi küreselleşmenin geçirdiği sarsıntıları telafi etme görevini bu sefer de farklı bir şekilde üstleniyor. Bu nedenle yok olan devlet görüşü, sosyal harcamalardaki kesintileri, kamu sektörünün sınırlanmasını ve finans piyasalarında oluşan faiz oranlarının mümkün kıldığı tek taraflı kârları meşrulaştırmak amacıyla kullanılan bir ideolojidir (Went, 2001:75). Bu yüzden ulus devletler yok olmayacak ancak işlevlerinde küreselleşmenin getirdiği ideoloji paralelinde değişimler olacaktır. Ulus devlet ortadan kalkmayacağına göre maliyesinin de yok olmayacağını rahatlıkla belirtebiliriz. Ancak burada küreselleşme olgusu, ulus devletin kamu maliyesine ilişkin cevap bekleyen bir soruyu karşımıza çıkarmaktadır; uluslararası kamu mallarına olan talebin artması. Gerçekten yoğun finansal serbestleşmeler dünyada ciddi bir uluslararası bağımlılık yaratmakta, bir ulusun kararları diğer tüm ulusları şiddetli bir şekilde etkiler konuma gelmektedir. Böyle bir ortamda küresel düzeyde bir regülasyonun yani düzenli bir finansal dengenin, serbest ticaret ve yatırım sistemi için gerekli hukuk kurallarının, hatta ve hatta global düzeyde atmosferin, çevrenin korunmasına ilişkin düzenlemelerin, yaygın ücret standartlarının uluslar üstü bir şekilde nasıl yapılabileceği hala cevap beklemektedir (Cable, 1995:37). Yine sistemin içine girebileceği bir kriz ortamı da, ulus devletlerin tek başlarına çaresiz kalacaklarına, krizden çıkmaya yarayacak gerekli dengeleme politikaları için ulus devlet üstü bir yapıya işaret etmektedir. Günümüzde bu rolü üstlenme konumunda olan Dünya Ticaret Örgütü (WTO), Uluslararası Para Fonu (IMF) vb. kurumlar (Tekeli-İlkin, 2000:122) bu görev için

yeterli değildir. Özetle, yukarıda bahsedilen uluslararası kamu malları günümüzde yarı düzenli konumdadır ve bu malların ne piyasaların ne de ulus devletlerin zaptedebilecekleri pozitif ve negatif dışsallıkları bulunmaktadır (Cable, 1995:37). Aynen küresel dünyada bir üye ülkenin maliye politikası kararlarının diğer ülkelerin istihdam ve üretim düzeylerini etkilemesinde olduğu gibi söz konusu dışsallıkların tüm küresel dünya düzeyinde nasıl kavranabileceği, eşgüdümün nasıl sağlanabileceği merak konusudur (Yıldız, 1999:35).

SONUÇ

1980'lerde yayılan modern küreselleşme olgusu gerek ulus-devleti gerekse modern kamu maliyesini etkilemektedir. Küreselleşme süreci devlet maliyesini gerek hacim gerekse de nitelik olarak etkilemekte ve küçülterek etkisizleştirmektedir. Devletin daha önce üstlendiği birçok mali işlevi piyasaya bırakması, daha küçük hacimli bütçelerle piyasayı daha az etkilemeye çalışması da bunu göstermektedir. Bununla birlikte ulus devletin hala önemli işlevler üstlenmesi hatta krizleri önlemede etkin rol oynaması, yok olmayacağını sadece rollerinde küreselleşmeyle bağlantılı değişimlerin olduğunu ifade etmektedir. Bu nedenle iş dünyasının gurularınca ifade edilen “ulus devletin sonu” söylemi yanlıştır; ulus devlet dolayısıyla maliyesi de yok olmayacaktır. Hatta gelecekte ulus devletin maliyesi çok daha fazla önem kazanacaktır. Çünkü şu anda uygulanan serbestleştirme politikaları önemli iki gerçeği göz ardı etmektedir. Birincisi kapitalizmin tüm aşamalarında sarsıntılardan kurtulması için devletin gerekli olduğu ve bunun için de gerekli mali araçlara sahip olması gerektiği; ikincisi küresel düzeyde gerçekleştirilmeye çalışılan bütünleşik sistemin de küresel düzeyde düzenlenmesi gerekliliği. Bu nedenle küresel düzeyde karşılaşılan ve karşılaşılabilecek zorluklar (örneğin krizler) ulus-devletin mali işlevlerini yeniden etkili kılacaktır.

KAYNAKLAR

- Akalın, Güneri (1998a), “Yeni Devlet Anlayışı ve Devletin Piyasa Ekonomisi ile Uyumlaştırılması”, *Cumhuriyetin 75’inci Yılında Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu (26 Ekim 1998)*, T.C. Sayıştay Cumhuriyetin 75’inci Yıldönümü Dizisi:1, Ankara.
- Akalın (1998b), “Maliyenin İflası Tartışmaları, Mali Reform ve Çıkış Yolları”, *Prof. Dr. Salih Şanver’e Armağan*, T.C. Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 10, İstanbul.
- Altuğ, Figen (1999), *Kamu Bütçesi*, 1.b., Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.
- Bağçe, H. Emre (1999), “Küreselleşme, Devlet ve Demokrasi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 32, Cilt 4, Aralık.
- Batırel, Ömer F. (1992), “Anayasal Bütçe Politikası ve Denk Bütçe Önerisi”, *Ekonomik Anayasa Sempozyumu (28-29 Mayıs 1992)*, Takav Matbaası, Ankara.
- Cable, Vincent (1995), “The Diminished Nation-State: A Study in the Loss of Economic Power”, *Daedalus*, Vol. 124, Number 2, Spring.
- Çetinkaya, Özhan (2001), *Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme*, 1.b., Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- Dierks RG (1997), “Sovereignty at risk: International Financial Markets, The State, and The Global City”, (<http://www.amacad.org/sp95rel.html>).
- DPT (2001), *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- Farazmand, Ali (2001), “Globalization, The State and Public Administration: A Theoretical Analysis with Policy Implications for Developmental States”, *Public Organization Review*, 1.
- Friedman, Thomas (2000), *Lexus ve Zeytin Ağacı, Küreselleşmenin Geleceği*, (Çev. Elif Özsayar), Boyner Holding Yayınları, İstanbul.
- Gerçek, Adnan (1999), “ABD’de Vergi Reformu Tartışmaları ve Tek Oranlı Vergi (Flat Tax) Sistemi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 14, Sayı 1.
- Giddens, Anthony (2000), *Üçüncü Yol*, (Çev. Mehmet Özay), Birey Yayıncılık, İstanbul.
- Güler, Birgül Ayman (2001), “Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 10, Sayı 3, Temmuz.

- Hirst, Paul and Thompson, Grahame (1998), *Küreselleşme Sorgulanıyor*, (Çev. Çağla Erdem ve Elif Yücel), Dost Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Jegede, Francis (2001), “Globalisation –The New Order or Disorder? Consequences for Individuals, Nation-States and Society”, *1st International Conference of the Global Studies Association (4 July 2001)*, UK.
- Johns, Michael [ty], “A Balanced Budget Is Not the Answer”, (<http://www.warrenmosler.com/docs/docs/bbnta.html>).
- Kazgan, Gülten (2002), *Küreselleşme ve Ulus-Devlet*, 2.b., İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları:5 , İstanbul.
- Loxley, John (1996), “Balanced Budget Legislation or Bad Budget Legislation?”, *Canadian Dimension*, Vol 29, No 6, December.
- Morrison, Alan B. (1995), “Truth in Budget Balancing”, (<http://www.citizen.org/litigation/briefs/SepPowers/articles.cfm?ID=5810>).
- Solimano, Andrés (1999), “Globalization and National Development the end of the 20th Century: Tensions and Challenges”, *Globalization and Problems of Development*, *UNDP Conference on Human Development (March 10, 1999)*, Colombia.
- Sönmez, Sinan (1998), *Dünya Ekonomisinde Dönüşüm*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Şaylan, Gencay (1995), Değişim, *Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevleri*, 1.b., İmge Kitabevi Yayınları:109, Ankara.
- Şener, Orhan (2001), *Teori ve Uygulamada Kamu Ekonomisi*, 7.b., Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul.
- Şimşek, Hasan (1997), *21. Yüzyılın Eşiğinde Paradigmalar Savaşı Kaostaki Türkiye*, 1.b., Sistem Yayıncılık: 129, İstanbul.
- Tekeli, İlhan ve İlkin, Selim (2000), “Küreselleşme Ulus-Devlet Etkileşimi Bağlamında AB-Türkiye İlişkilerinin Yorumlanması”, *Doğu-Batı*, Sayı 10, Şubat-Mart-Nisan.
- Went, Robert (2001), *Küreselleşme, Neoliberal İddialar Radikal Yanıtlar*, (Çev. Emrah Dinç), Yazın Yayıncılık, İstanbul.
- Yıldız, Mircan (1999), “Ekonomik ve Parasal Bütünleşmede Maliye Politikası: Devletin Ekonomik İşlevleri Açısından Bir İnceleme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 32, Cilt 4, Aralık.