



iktisat dergisi®

sayı: 541

15 TL

**güncel mali konular
çerçevesinden
türkiye'nin analizi**

Serdal Bahçe • Turgay Berksoy • Önder Bingöl
Aysel Doğan • Şerif Emre Gökçay • Kadriye Gül Yücel
Esra Çeviker Gürakar • Hüseyin Burak Özgül
Yasemin Taşkın • Cihan Yüksel

1943

iktisat dergisi

Sayı: 541 Ocak - Haziran 2019

Fiyatı: 15 TL.

ISSN 1302 3535

içindekiler

İ.Ü. İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti'nin
hakemli yayın organıdır

Aylık Dergi

Kurucuları

Nihat Batur, Oktay Emed, Reşat Umur

Sahibi

İ.Ü. İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti Adına

Yönetim Kurulu Başkanı

Sevil Uşanmaz

Genel Yayın Yönetmeni

Serhat Aligil

Yayın Kurulu

Hikmet Akçiçek (Yazı İşleri Müdürü)
Anıl Aba, Aylin Aktükün, İlker Berksoy,
Serhat Aligil, Aylin Altınay, Başak Ergüder,
Özge İzdeş, Derya Kömürcü, Yasemin Öztürk,
Kurtar Tanyılmaz, Mehmet Türkay,
Berna Uymaz, Sinan Yıldırım

Editör Kurulu

Özti Akgüç, Mehmet Altan,
Kaya Ardiç, Cengiz Arın, Taner Berksoy,
Fuat Ercan, Nihat Falay, Tamer İşgüden,
Ahmet Haşim Köse, Kuvvet Lordoğlu,
Hakan Ongan, İzzettin Önder, Murat Özyüksel,
Ümit Şenesen, Gül Günver Turan,
İşaya Üşür, Erinc Yeldan

Yayın Kurulu Sekreteri

Emrah Cengiz

Yönetim Yeri

Galipdede Cad. Birlik Apt. No:24/1 Tünel
34420 Beyoğlu / İSTANBUL
Tel: +90 (212) 252 61 30 - 292 60 64
Fax: +90 (212) 292 60 85

E-Posta

iktisatdergisi@gmail.com

Dizgi ve Mizanpaj

Halim Mert İnan - mertinan00@gmail.com

Baskı

Ceylan Matbaa
Maltepe Mah D. Paşa cad Güven İş Merk
No:83/ 317-318- 319 Zeytinburnu/İstanbul
Tel: 0212 613 10 79 Sertifika No: 23352

Dağıtım

Jetpost 0212 241 00 82

Yayın Türü

Ulusal Hakemli Yayın

Yıllık 80 TL

Üye, Öğrenci, Arş. Gör. ve Öğretim Üyesi: Yıllık
70 TL

Yurtdışı: 90\$

Abone Hesap No:

Garanti Bankası Harbiye Şubesi: 6299680

İş Bankası: 709365

Dergide yayınlanan yazılar Cemiyeti bağlamaz;
gönderişler yazarlara aittir.

Bir abonelik dönemi 6 sayıyı kapsamaktadır.

* Hakemli dergi kuralları 2. sayfadadır.

Son Baskı Tarihi:

31 Temmuz 2019

editörden 2

cihan yüksel 3

1980 sonrası kamu ekonomisinde
yaşanan kavramsal değişim

serdal bahçe 14

özelleştirme - "kuram", uygulama
ve sorunlar özelleştirmenin kara
kitabı'na giriş denemesi

yasemin taşkın şerif emre gökçay 26

vergi kanunlarında güncel değişiklikler
üzerine bazı değerlendirmeler

önder bingöl 39

türkiye'nin 2000'li yıllardaki
dış borçlanma sürecine
genel bir bakış

aysel doğan 57

kronik: türkiye'deki gelir vergisi
tarifelerinin seyri: 1950-2019

turgay berksoy hüseyin burak özgül 66

varlık fonları ve türkiye varlık fonu
üzerine bir değerlendirme

esra çeviker gürakar 77

devlet özel sektör ilişkilerinde
kayıma biçimleri: kamu
ihalelerinde kayırmacılık ve
daha fazlası

kadriye gül yücel 87

türkiye'de eğitimde dönüşümün
ideolojik ve iktisadi etkileri

1980 sonrası kamu ekonomisinde yaşanan kavramsal değişim

özet

Keynesyen politikaların ve önerilerin 1974 krizinin ardından konjonktürü açıklamada yetersiz kalması neoliberal yaklaşımın önce kuramda daha sonra pratikte egemen olmasına neden olmuştur. Özellikle 1980 sonrasında yaşanan neoliberal paradigma değişimi, kamu ekonomisi alanında da önemli değişimlere sahne olmuştur. Kamu ekonomisi yazınında genellikle söz konusu paradigma değişiminin uygulanan politikalara nasıl yansıdığı tartışılmıştır. Ancak kamu ekonomisi literatüründe önemli kavramsal dönüşümler de olmuştur. Daha önce kamu ekonomisinde yer alan bazı kavramlar neoliberal dönemde daha farklı içeriklerde kullanılmış ve eski anlamlarını yitirmeye başlamıştır. Bununla birlikte paradigma değişiminin kamu ekonomisine kazandırdığı yeni kavramlar da olmuştur. Bu yeni kavramlar, neoliberal paradigmanın uygulama alanlarına zemin hazırlamada ve kuramsal meşruiyetini sağlamada önemli roller oynamaktadır. Çalışmamızda kamusal mal ve hizmetler ile kamusalılık bilinci, kurumsal özerklik, bütçe sistemleri, katılımcılık, saydamlık ve hesap verilebilirlik gibi kavramlarda yaşanan anlam dönüşümü açıklanmıştır. Ardından 1980 sonrasında kamu ekonomisi literatürüne giren ve neoliberal paradigmaya hizmet eden yönetim, küresel kamusal mallar, stratejik planlama ve yönetim, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, kamu-özel ortaklığı, mali kural ve uluslararası vergi rekabeti gibi kavramlar değerlendirilmiştir.

anahtar kelimeler: Kamu Ekonomisi, Neoliberalizm, Kavramsal Değişim.

jel sınıflandırması: H11, H41.

abstract

the conceptual change in the public economics after 1980

The fact that Keynesian policies and proposals were inadequate in explaining the conjuncture after the 1974 crisis caused that the neoliberal approach has been dominant in theory and practice. Especially the neoliberal paradigm shift experienced after 1980 caused significant changes in the field of public economics. In the literature on public economics, it has been discussed how the paradigm shift is reflected in the applied policies. However, there are important conceptual transformations in the public economics literature. Some concepts previously included in the public economics have been used in different contents in the neoliberal era and began to lose their old meanings. However, there have been new concepts introduced by the paradigm shift to the public economics. These new concepts play important roles in laying the ground for the application of the neoliberal paradigm and in providing its theoretical legitimacy. In this study, the meaning transformation in concepts such as public goods and services and publicity awareness, institutional autonomy, budget systems, participation, transparency and accountability is explained. Then, concepts which entered into the public economics literature in 1980s and served to the neoliberal paradigm such as governance, global public goods, strategic planning and management, regulatory and supervisory authorities, public-private partnership, fiscal rule and international tax competition were evaluated.

keywords: Public Economics, Neoliberalism, Conceptual Change.

jel codes: H11, H41.

1.giriş

Dünya ölçeğinde yaşanan ekonomik krizler genellikle paradigma değişimlerini beraberinde getirmiştir. 1974 krizi de Keynesyen politikaların ve refah devleti anlayışının sorgulanmasına yol açmış ve

kuramsal alanda neoliberal politika önerilerinin ana akımlaşmasını sağlamıştır. Özellikle 1980'lerde pratikte de kendisine yer bulan neoliberal politikalar, kamu ekonomisi alanında önemli dönüşümlere neden olmuştur. Zira söz konusu paradig-

Cihan Yüksel*

* Dr. Öğr. Üyesi
Mersin Üniversitesi
İİBF Maliye Bölümü
ORCID: 0000-0003-
1959-1245

1980'lerde pratikte de kendisine yer bulan neoliberal politikalar, kamu ekonomisi alanında önemli dönüşümlere neden olmuştur.

ma değişimi, devletin küçültülmesini esas alan bir zeminde yaşanmıştır.

Kamu ekonomisi yazınında genellikle söz konusu paradigma değişiminin uygulanan politikalara nasıl yansıdığı tartışılmıştır. Ancak kamu ekonomisi literatüründe önemli kavramsal dönüşümler de olmuştur. Daha önce kamu ekonomisinde yer alan bazı kavramlar neoliberal dönemde daha farklı içeriklerde kullanılmış ve eski anlamlarını yitirmeye başlamıştır. Bununla birlikte paradigma değişiminin kamu ekonomisine kazandırdığı yeni kavramlar da olmuştur. Bu yeni kavramlar, neoliberal paradigmanın uygulama alanlarına zemin hazırlamada ve kuramsal meşruiyetini sağlamada önemli roller oynamaktadır. Bu nedenle söz konusu kavramları, kamu ekonomisi anlayışının da geçirdiği değişimle birlikte incelemek çalışmamızın esas amacıdır.

Çalışmamızda ilk olarak 1980 sonrasında yaşanan paradigma değişimi anlatılmış, ardından paradigma değişiminin etkisiyle kamu ekonomisinde var olan kavramlarda yaşanan anlam dönüşümü ve kamu ekonomisine giren yeni kavramlar sırasıyla incelenmiştir.

2.1980 sonrası yaşanan paradigma değişimi

İkinci Dünya Savaşı ile 1970'li yıllar arasında geçen dönemde dünya ekonomisi savaş sonrası kutuplaşma koşullarının etkisinde ve Keynesyen politikaların çizgisinde olmuştur. Sosyalist bloğun da etkisiyle kapitalist blokta sosyal devletin gerekleri, devlet müdahaleciliği ve korumacı politikalar kabul edilmiştir. Merkez ülkelerde Keynesyen yaklaşımın, çevre ülkelerde ise kalkınmacı yaklaşımların etkisi söz konusu olmuştur. IMF gözetimindeki Bretton Woods para sistemi ile 1970'lere kadar para istikrarı sağlanmış; ancak Vietnam Savaşı sonrasında ABD'nin verdiği iç ve dış açıkların bir sonucu olarak doların altın/döviz standardından ayrılması ile 1971'de Bretton Woods para sistemi çökmüştür. OPEC'in petrol fiyatlarını dört kat artırması sonucunda 1974'ten itibaren durgunluk ortamında fiyat artışı (stagflasyon) yaşanmış

ve küresel ölçekli 1974 krizi dünyayı yeni bir paradigma arayışına itmiştir. Sosyalist bloğun yıkılmasıyla da birlikte 1980'lerden sonra yeni paradigma arayışı kendisini kapitalizmin daha derinleşmiş bir versiyonunda bulmuştur: neoliberalizm böylece piyasa ekonomisinin evrenselleşmesi temelinde dünya pazarıyla bütünleşme, serbestleşme ve devlet müdahalelerinin azalması yönünde yeni bir ekonomik düzen oluşturulmaya çalışılmıştır (Kazgan, 2009, s. 92-100).

Kâr hadlerinin düşmesi ve sermaye birikim olanaklarının ortadan kalkması sonucunda kapitalizm, varlığını sürdürebilmek ve sermayenin üretkenliğini sağlamak adına yeniden yapılanma sürecine girmiş ve bu yeniden yapılanma süreci üretim güçlerinin, toplumsal ilişkilerin ve kurumların yeniden biçimlenmesini sağlayacak siyasal ilişkilerle de desteklenmiştir (Balseven ve Önder, 2009, s. 78). 1979'da İngiltere'de Margaret Thatcher'in ve 1981'de ABD'de Ronald Reagan'ın uygulamaya başladıkları ekonomi politikalarıyla neoliberalizm daha belirgin ve yerleşik bir konuma gelmiştir (Günsoy ve Günsoy, 2009, s. 69).

IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası finansal kurumlar ve ABD hükümetinin fikir birliği içinde olması nedeniyle "Washington Konsensüsü" olarak da anılan neoliberal politikalar şu temel önerileri içermektedir: mali disiplin, kamu harcamalarının azaltılması ve önceliklerinin değişmesi, vergi reformu, finansal serbestleşme, birleşik ve rekabetçi döviz kurları, ticari serbestleşme, doğrudan yabancı yatırımların önündeki engellerin kaldırılması, özelleştirme, deregülasyon, mülkiyet haklarının korunması (Williamson, 1993, s. 1332-1333).

Teorik temellerini ondokuzuncu yüzyıl liberalizminden alan ve Milton Friedman, George Stigler, Ronald Coase ve Gary Becker gibi iktisatçıların öncüsü olduğu Chicago Okulu'nun çağdaş halini oluşturduğu neoliberalizm, toplumsal, ekonomik ve siyasal kurgusunu piyasa rekabetinin etkinliği, bireysel özgürlük, hükümetin piyasa müdahalelerinin aksayan yönleri gibi temeller üzerine oturtmaktadır (Günsoy ve Günsoy, 2009, s. 63,67).

Neoliberal politikalar, merkez ülkelerde olgunlaşmış olan sermayenin birikim krizini aşmak için çevre ülkelere dayattığı emperyalist uygulamalar bütünü olarak ifade edilebilmektedir. Neoliberal ekonomi politikaları hem merkez sermayesinin ihtiyaçlarını hem de yerli sermayenin taleplerini karşılamış, IMF güdümlü politikalarla çevre ülkelerde meşru bir zemin yaratmıştır. Bu nedenle neoliberal politikalar devletin toplumsal harcamalarının ve bu amaçla sermaye kesiminden alınan vergilerin kısılması önerilerini içermiştir (Balseven ve Önder, 2009, s. 77-82). Bu yönüyle neoliberal paradigma özellikle kamu ekonomisi anlayışında önemli değişikliklere yol açmıştır.

3.1980 sonrası yaşanan kavramsal değişim

1980 yılı sonrasında yaşanan neoliberal dönüşümün özellikle de kamu ekonomisi literatüründe önemli kavramsal değişimlere neden olduğunu söylemek mümkündür. Burada yaşanan dönüşüm çift yönlü bir etkileşimin sonucudur. Gerek 1980 öncesinde ve sonrasında neoliberal paradigmanın güçlenmesi temelinde yaşanan kuramsal değişimler pratikte ekonomi politikalarını etkilemiş, gerekse de pratikte yaşanan ekonomi politikaları kuramsal değişimlere neden olmuştur. Nihayetinde bu her iki karşılıklı etkileşimin sonucunda da kamu ekonomisi kavramsal dönüşüme sahne olmuştur. Bu dönüşüm, hem kamu ekonomisinde kullanılan bazı kavramların anlam erozyonuna uğraması ile, hem de kamu ekonomisine yeni kavramların dahil olması ile vücut bulmuştur. Bu nedenle eski kavramlardaki anlam değişimini ve yeni ortaya çıkan kavramları ayrı ayrı incelemek yerinde olacaktır.

3.1.eski kavramlardaki anlam değişimi

1970'lerde kuramsal alanda ve 1980 sonrasında pratikte kendisine yer bulan neoliberal dönüşümle birlikte kamu ekonomisi literatüründe hâlihazırda bulunan bazı kavramlar anlam değişimi içerisine girmiştir. Paradigma değişimiyle birlikte neoliberalizm, devlet müdahaleciliğinin

ağır bastığı bazı kamu ekonomisi kavramlarını, içeriklerini değiştirmek suretiyle kullanmıştır. Sistemin kasıtlı veya kasıtsız bir şekilde farklı anlamlarda kullandığı bu kavramlardaki dönüşüm, sistem karşıtı söylemlerin bu kavramları kullanmasını zorlaştırmıştır. Bu kavramlar aşağıda ayrı ayrı incelenmiştir.

kamusal mal ve hizmetler ile kamusalılık bilinci:

Kamusal mal ve hizmetler kavramı kamu ekonomisinin en temel konularından biridir. Teorik temellerinin Samuelson (1954) tarafından ortaya konulduğu kamusal mal ve hizmetler konusunda malların kamusalılık derecesini belirleyen iki önemli kriter vardır: faydasından dışlanamazlık ve tüketiminde rekabet olmama. Buna dayanarak Samuelson (1954, s. 387) malları iki kategoride toplamaktadır. Bunlardan ilki, farklı bireyler arasında bölünebilen özel tüketim mallarıdır. İkincisi ise, bir bireyin tüketiminin başka bir bireyin tüketimini azaltmasına neden olmayan kolektif tüketim mallarıdır.

İnsanları faydasından dışlamanın mümkün olmadığı ve tüketiminde rekabetin mümkün olmadığı mal ve hizmetler tam kamusal mal ve hizmet (veya sosyal mal) olarak kabul edilmektedir (Musgrave ve Musgrave, 1989, s. 43-44). Bu mallar bölünemediği, fiyatlandırılmadığı ve pazarlanamadığı için, kâr güdüsüyle hareket eden özel sektör tarafından üretilemezler. Bu nedenle devletin vergiyi bir finansman aracı olarak kullanmak suretiyle tam kamusal mal ve hizmetleri sunma zorunluluğu kamu ekonomisinin teorik meşruiyetinin bir parçasıdır.

Kamusal mal ve hizmetlerin varlığı kamusalılık kavramının ilk biçimidir ve kamu ekonomisinin temelini oluşturur. Toplumsal fayda konusu ise kamusalılığın siyasal ve normatif olan diğer bir biçimidir (Durmuş, 2012, s. 36). Dolayısıyla kamusalılık kavramının temelini hem kamusal mal ve hizmetler hem de toplumsal fayda oluşturmaktadır.

1980 sonrasında yaşanan paradigma dönüşümüyle birlikte devletin ekonomik

Kamusallık kavramının temelini hem kamusal mal ve hizmetler hem de toplumsal fayda oluşturmaktadır.

**Neoliberalizmin
teorik
dayanaklarından
biri olan kamu
tercihi teorisi ve
yeni politik iktisat,
kamusal malların
sunumunun
tarafsız ve siyaset
dışı olması
gerektiğine vurgu
yapmaktadır.**

fonksiyonları daralma yönünde değişmiş ve bu değişim kamusal malların sunumu ve kamusalılık bilincine de yansımıştır. Paradigma değişimi, tarihsel süreç içerisinde iki türlü kamu hizmeti anlayışının oluşmasına neden olmuştur. Bunlardan ilki, toplumsal yaşam için önemli olan faaliyetleri kamu hizmeti olarak kabul eden mutlakçı (objektivist) anlayıştır. İkincisi ise, kamu hizmetinin içeriğine dönük bir belirleme yapmaksızın, siyasi iktidarların belirlediği faaliyetleri şekli bir ölçüt kullanarak kamu hizmeti olarak kabul eden göreceli (sübjektif) anlayıştır (Eser, Memişoğlu ve Özdamar, 2011, s. 210).

Malkin ve Wildavsky (1991), toplumun kamusal malları özel alan yerine kamusal alana koyması nedeniyle bu malların kamusal olarak değerlendirildiğine dikkat çekerek, neoliberalizmin kamusalılığı tanımlayış biçimini ortaya koymaktadır. Bu nedenle yeni paradigmada teknik özellikleri nedeniyle "kamusal" olan değil, toplumsal ve siyasal tercihlere bağlı olarak şekillenen "kamusalılık derecesi", devlet sunumu için bir sınır kabul edilmektedir. Kaul ve Mendoza (2003) da malların genellikle bilinçli siyasal tercihlerin bir sonucu olarak kamusal veya özel kabul edilebileceğini ifade etmektedir.

Neoliberalizm, geleneksel kamusal mallar teorisinin teknik kamusal olma kriterlerine politikacı ve seçmen davranışlarını da ekleyerek kamusalılığın sınırlarını değiştirmiştir. Neoliberalizmin teorik dayanaklarından biri olan kamu tercihi teorisi ve yeni politik iktisat, kamusal malların sunumunun tarafsız ve siyaset dışı olması gerektiğine vurgu yapmaktadır. Bu nedenle kamu yararını düşünen özgecil vatandaşlık bakış açısı yerine neoliberalizm, kamusalılık tartışmalarında oy ticaretini (*logrolling*), seçim bölgelerine sağlanan imtiyazları (*pork barreling*), bedavacılık sorununu (*free riding*), ortak malların aşırı kullanımını (*overgrazing of the commons*) ve mülkiyet haklarının netleşmesini öneren Coase tipi teoremleri dikkate alarak kamusal alanı daraltmaya çalışmıştır (Desai, 2003, s. 65).

Neoliberal dönüşümle birlikte kamu hizmetlerinin sunumu devletin yanında

piyasa aktörlerine de bırakılmıştır. Kamu hizmetleri sunumundaki söz konusu dönüşüm iki yolla gerçekleşmiştir. Bunlardan ilki, mevcut hizmetlerin kamu hizmeti statüsünden çıkarılması ve devletin bu alanlardan çekilmesiyle oluşan boşluğun piyasa mekanizması tarafından doldurulmasıyla ortaya çıkmıştır. İkinci yol ise, sosyal nitelikli kamu hizmetlerinin ve doğal tekellerin kamu hizmeti statüsünden çıkarılarak özel sektöre bırakılması ve bu alanların devlet tarafından sadece denetlenmesidir. Her iki yolla da yaşanan dönüşüm, kamu hizmetlerinin "sosyal hak" olma özelliğini ortadan kaldırmış ve "yurttaş" kavramının yerini "müşteri" kavramına bırakmasına yol açmıştır (Eser ve ark., 2011, s. 211).

Neoliberalizmin etkisiyle geleneksel sermaye birikimi yöntemlerinin dışında kamusal mal ve hizmetlere el koyma ve yönetme biçiminin de değişmesiyle yeni bir "ilkel birikim modeli" gelişmiş ve kamusalılık kavramı daralarak etkisizleşmeye başlamıştır (Durmuş, 2012, s. 40).

Kamu sektörünün ekonomideki varlığının nedenlerinden biri de toplumsal faydanın sağlanmasıdır. Ancak kamu hizmetlerinin piyasaya bırakılması, hem vatandaşların devletten kamu hizmeti talep etme haklarını ortadan kaldırmaktadır, hem de söz konusu kamu hizmetlerinin toplumun geniş kesimlerine ulaşma olanağını engellemektedir.

kurumsal özerklik:

Geleneksel maliye yazınında kurumsal özerklik kavramı, bazı kurumların idari yapılanmasında ve karar alma sürecinde siyasal otoritelerin etkisinden uzak ve kendi içinde bağımsız olmasını ifade etmektedir. Başka bir ifadeyle kurumsal özerklik, kurumsal farklılaşma ve işlevsel uzmanlaşmanın yanında, kurumların kendi normatif ve örgütsel ilkelerine ve davranışsal mantıklarına göre kendi kendini yönetme ve dış müdahale olmadan iç işlerini düzenleme ve karar alma hakkıdır (Olsen, 2009, s. 441). Özellikle yüksek öğrenim kurumları, para politikası otoriteleri vb. kurumlar söz konusu özerklik kavramı tartışmalarına

zemin olabilmektedir. Ancak 1980 sonrasında neoliberal paradigmanın da etkisiyle, söz konusu tartışmalar daha çok mali anlamda bağımsızlığa indirgenmiş ve kurumsal özerklik kavramı yerini mali özerklik kavramına bırakmıştır.

Söz gelimi, ana akım olmayan kesimlerin üniversitelerin özerkliğine vurgu yapan söylemlerindeki kasıt, bu kurumların idari anlamda yürütmenin politikalarından bağımsız olması ve esas amacına (bilime) hizmet eden kararlar almada özgür olmasıdır. Ancak neoliberalizm söz konusu özerklik kavramını “kendi gelir kaynaklarını yaratan” kurumsal yapılanmayı tanımlamada kullanarak bu alanda bir anlam değişikliğine yol açmıştır. Hâlbuki neoliberal paradigmanın kullandığı özerklik (daha çok mali özerklik) kavramında, kendi gelir kaynağını yaratmada yalnız bırakılan kurumlar tarafsız ve bağımsız olmaktan ziyade sermaye kesimini paydaş olarak kabul etmeye zorlanmaktadır. Böylece paradigma dönüşümüyle birlikte sistem özerklik kavramını içi boşaltılmış bir anlamda kullanarak ana akım dışı kesimlerin söz konusu kavramı kullanmadaki direncini kırmış olmaktadır.

bütçe sistemlerindeki değişim:

Paradigma değişimleri bütçe sistemleri konusunda da kavramsal değişimlere sahne olmaktadır. Bilindiği üzere bütçeleme, yürütme organları, yasama organları ve organize olmuş veya olmamış çıkar grupları arasındaki ilişkiler setini ifade eden bir sistem türüdür. Bütçe sistemleri; politik aktörleri, ekonomik ve sosyal teorileri, çok sayıdaki kurumsal yapıyı, norm ve değerleri kapsamaktadır (Lee, Johnsan ve Joyce, 2003, s. 18-19). Bu nedenle her yeni bütçe sistemi beraberinde yeni değer yargılarını ve yeni kavramları getirmektedir. Ama aynı zamanda yeni değer yargıları ve literatürde kabul görmüş kavramlar da yeni bütçe sistemlerini doğurmaktadır. Dünyada ve Türkiye’de tercih edilen bütçe sistemlerinin yaşanan paradigma değişimleriyle paralel olduğunu söylemek mümkündür. Söz gelimi, girdi odaklı olan ve denkliliği esas alan “klasik bütçe” siste-

mi minimal devlet anlayışına sahip klasik iktisadi düşüncenin egemen olduğu bir dönemde kullanılmıştır. Dünya’da refah devletinin yaygınlaşmasıyla birlikte, özellikle de II. Dünya Savaşı sonrasında planlı kalkınma modellerinin yaygınlaşmasıyla birlikte, devletin fonksiyonlarını esas alan “program bütçe” sisteminin kullanıldığını görmek mümkündür. 1980 sonrasında yaşanan neoliberal dönüşüm ise “performans bütçe” sistemini uygulama alanına sokmuştur. Zira Shah ve Shen (2007)’in de detaylı bir şekilde açıkladığı gibi, performans bütçe sistemi kaynakların etkin kullanımını esas alan, sonuç odaklı ve kamunun işletme mantığıyla yönetilmesini sağlayan bir bütçe sistemidir.

Son yıllarda ise program bütçe ve performans bütçenin karması olan “program tabanlı performans bütçe” sisteminin tasarılarının hazırlanması söz konusudur (Çetinkaya, 2018, s. 62-65). Bu yeni bütçe sistemi arayışı, teknik bir takım eksikliklere bağlanabileceği gibi, 2008-2009 ekonomik krizinin yarattığı yeni paradigma arayışının bir sonucu da olabilmektedir.

katılımcılık:

Katılımcılık esas itibariyle, kamusal kaynakların asli sahibi olan yurttaşların kamusal karar alma mekanizmasının doğrudan içinde olmasını ifade eder. Bir başka ifadeyle, kamu politikalarının belirlenme sürecine halkın doğrudan demokrasi yoluyla katılımıdır. Heterodoks yaklaşımın katılımcılık söylemindeki temel mantık, halkın kamu kaynaklarının esas sahibi olmasıdır. Bu nedenle kamu kaynaklarının nasıl kullanılacağı konusunda halkın doğrudan söz sahibi olması, katılımcılığın esasını oluşturur. Bu, ulusal düzeydeki kamu hizmetlerinde özyönetim modeliyle gerçekleştirilebilirken, yerel kamu hizmetlerinde katılımcı yerel bütçeleme ile söz konusu olmaktadır. Ancak neoliberal dönüşümle birlikte katılımcılık kavramı da ortodoksi tarafından kullanılmış ve kavramın içi boşaltılmaya çalışılmıştır. Neoliberal zeminde katılımcılık kavramı çok daha başka bir içerikle kendisine yer bulmaktadır. Burada söz konusu olan, halkın kamusal kararla-

Katılımcılık esas itibariyle, kamusal kaynakların asli sahibi olan yurttaşların kamusal karar alma mekanizmasının doğrudan içinde olmasını ifade eder.

Kamu ekonomisinde kullanılan katılımcılık kavramı neoliberal dönüşümle birlikte başkalaşmıştır.

ra katılımı değil, sivil toplum örgütlerinin ve piyasa dinamiklerinin karar sürecine katılımıdır. Karar sürecinde etkili olan sivil toplum örgütlerinin emekçi ve dezavantajlı kesimleri temsil etmeyen kurumlar olduğu, neoliberal pratik ve savlar ışığında aşıkârdır. Bir başka ifadeyle, neoliberal söylemdeki katılımcılık kavramı, piyasa dinamiklerinin ve özel sektör aktörlerinin karar alma sürecinde aktif olduğu bir anlamdadır. Dolayısıyla kamu ekonomisinde kullanılan katılımcılık kavramı neoliberal dönüşümle birlikte başkalaşmıştır.

saydamlık ve hesap verilebilirlik:

Mali saydamlık; hükümetin yapısı ve fonksiyonları, maliye politikası amaçları, kamu sektörü hesapları ve mali beklentiler konularında kamuya büyük ölçüde açık olması şeklinde tanımlanabilir (Kopits ve Craig, 1998, s. 1). Hesap verilebilirlik ise başkalarını etkileyen uygulamaları gerçekleştiren aktörlerin, eylemleri yerine getirebilme ve cevap verebilme sorumluluğudur (Kalmış, 2014, s. 186).

Neoliberalizm lehine yaşanan paradigma dönüşümü kamusal saydamlık ve hesap verilebilirliğin azalması ve hatta boyut değiştirmesine yol açmıştır. Kamu kaynaklarının ne yönde kullanıldığı bilgisinin kamuoyuna açık olması, kamuoyunun ilgisi olmadığı sürece bir anlam ifade etmemektedir. Dolayısıyla toplumsal farkındalık yaratılmadığı sürece ve hatta olası bir farkındalık yok edildiği sürece saydamlığın olmasının bir anlamı yoktur. Kaldı ki, saydamlık kavramı kamusal bilgiye sadece ulaşılabilirlik anlamına gelmemektedir. Aynı zamanda ulaşılan kamusal bilginin açık ve anlaşılır olması da saydamlığın bir parçasıdır. Bu nedenle kamu bütçesi ile ilgili dokümanların kamuoyuna sunulması yetmez, bununla birlikte bu belgelerin kamuoyunun anlayacağı şekilde düzenlenmesi ve sunulması gerekir.

Hesap verilebilirlik kavramının da paradigma değişimiyle birlikte içi boşalmıştır. Kamu hizmeti sunmaya ve kamu harcaması yapmaya yetkili kişilerin vatandaş adına yaptıkları her harcamanın hesabı-

nı bu kaynakların esas sahibi olan halka verebilmeleri gerekir. Ancak neoliberal dönemde her ne kadar hesap verilebilirlik kavramı sık kullanılsa da, anlam itibarıyla kamu kaynaklarını kullananların bir üst makamlarına ve dış denetim organlarına hesap vermeleri şeklinde uygulanmaktadır. Oysa böylesi bir hesap verme zinciri, hiyerarşinin en üst halkasında kilitlenmekte ve kamu kaynaklarının asli sahibi olan vatandaşlar söz konusu hesap verme sürecinin dışında kalmaktadır.

Saydamlık ve hesap verilebilirliğin esasında kamusal bilgilerin ulaşılabilir ve anlaşılabilir olması ve doğrudan halka sunulması yatmaktadır. Oysa kamu kaynaklarını doğru kullanmayanların güçlü yaptırımlara maruz kalacağı bir hukuk sistemi, parlamento komisyonlarının adil ve işler bir yapıda olması, parlamentoda soru önergesi vb. uygulamaların işlevsellik kazanması, kamusal bilgilerin doğrudan halka ulaştırılabileceği iletişim araçlarının güçlendirilmesi gibi gerekli unsurlar neoliberal dönemde zayıflamıştır.

1980'lerden sonra yaşanan dönüşüm, saydamlık ve hesap verilebilirlik kavramlarının çok sık kullanılmasına şahitlik etmiştir. Ancak neoliberalizmin söz konusu kavramları esas anlamlarından uzakta ve içi boşaltılmış bir şekilde kullanması, kamu ekonomisinde bu kavramların işlevliğinin yitirilmesine yol açmıştır.

3.2.yeni kavramlar

1980 sonrası yaşanan paradigma değişimiyle birlikte kamu ekonomisi literatürüne girmiş yeni kavramlar da bulunmaktadır. Neoliberal yaklaşımın temel söylemlerine ve politika önerilerine hizmet etmede önemli roller oynayan bu kavramlar aşağıda ayrı ayrı incelenmiştir.

yönetişim:

1980 sonrası yaşanan neoliberal dönüşümün sadece kamu ekonomisine değil, işletme iktisadi ve kamu yönetimi gibi birçok çalışma alanına da kattığı önemli kavramlardan biri yönetim olgusudur. Kelime anlamı olarak yönetme ve yönetilmenin sentezi olan yönetim kavra-

mı, toplumun bütününe değil sektörlere ve müşterilere mal ve hizmet sunmayı amaçlayan bir idare tarzıdır. Bu yönüyle yönetim, devleti küçültmeyi hedefleyen politikaların ideolojik aracı durumundadır. Aynı zamanda özel sektör aktörlerinin ve sivil toplum örgütlerinin yönetim sürecine katıldığı ve merkezi yürütme organının olmadığı kurallar ve düzenlemeler sistemi olarak da ifade edilebilir. Özellikle 1990'larda IMF ve Dünya Bankası gibi küresel örgütlerin yönetim kavramını yaygınlaştırdığı görülmektedir (Sönmez, 2004, s. 116).

Yönetişim modeli, neoliberalizmin siyasal iktidar ölçeğini "ulus-devlet" sisteminden "küresel kapitalist" sisteme taşımada önemli bir araçtır (Bayramoğlu Özuğurlu, 2009, s. 277). Ancak yönetim modelinde ulus-devletlerin tamamen tasfiyesi söz konusu olmamakta, sadece yetkilerinin kısılması ve dönüşüme uğratılması hedeflenmektedir (Sönmez, 2004: 118). Bu yönüyle de yönetim kavramı devletin piyasa çıkarlarına göre yeniden yapılanmasını sağlamakta ve böylece küresel sermayenin çıkarlarını gözetken bir model oluşturmaktadır (Bayramoğlu Özuğurlu, 2009, s. 276).

Yönetişim kavramı demokrasi ile bağına katılımcılık, açıklık ve şeffaflık (saydamlık) gibi unsurlarla kurmaktadır (Durmuş, 2012, s. 40). Ancak yukarıda da bahsedildiği gibi, söz konusu kavramlar paradigma değişimiyle birlikte anlam erozyonuna uğramış ve demokrasi ile bağ kurmaktan ziyade, yönetime demokrasi görünümü veren birer maske haline gelmişlerdir.

Yönetişim olgusu kamusal hizmetlerin amaçlarında, yapısında, sunulma biçiminde, işlevselliğinde ve kullanıcılarında önemli dönüşümlere yol açarak kamu/özel ayrımını belirsizleştirmekte, kamunun sosyo-ekonomik yönünü azaltmakta, kamu hizmetlerini kullananların bileşimini daraltmakta ve kamuya duyulan güveni sarsmaktadır (Durmuş, 2012, s. 41).

Neoliberalizmin ürünü olan yeni küresel düzen, yönetim gibi ideolojik yönü belirgin olan kavramları tarafsız ve teknik kavramlar olarak sunmakta ve küresel ölçekte genel kabul gören veya görmesi gereken

birer olgu haline getirmektedir (Sönmez, 2004, s. 115). Bu nedenle 1980'lerden sonra kamu ekonomisi literatürüne de giren yönetim kavramı, kamu mali yapısının değişmesinde belirleyici araçlardan biri olmuştur.

küresel kamusal mallar:

Kamu ekonomisi literatüründe kamusal mallar teorisi genellikle yerel veya ulusal düzeyde sunulan kamusal mal ve hizmetler ile açıklanmaktadır. Ancak küreselleşme olgusunun da etkisiyle birlikte hem kamusal mal olma özelliklerine sahip olan hem de sınır ötesi dışsallıklara sahip olan mal ve hizmetler söz konusu olmuştur (Kanbur, 2004, s. 54-55). Küresel, global veya uluslararası kamusal mallar olarak isimlendirilen bu mallara çevre, küresel sağlık, küresel güvenlik, ekonomik istikrar ve bilgi en sık verilen örneklerdir (Morissey, te Velle ve Hewitt, 2002, s. 17). Küresel kamusal malların taşıdığı özelliklerden dolayı, bu malların sunumunda ülkelerin ortak bir şekilde hareket etmesi gerekmektedir. Bu nedenle de bu malların finansmanı önemli bir sorun olmaktadır.

Küresel kamusal malların finansmanı tartışmaları, ulusların uluslararası örgütler tarafından vergilendirilmesine kadar varabilmektedir. Hâlbuki ulusların vergilendirilmesi ulusal bağımsızlığı tehlikeye sokacak bir durumdur. Daha da ötesi, devleti devlet yapan şey tebaasından vergi toplayabilme gücüdür. Sınır ötesi dışsallıklara sahip küresel kamusal mallar söz konusu olsa bile, bir ulusun ulus ötesi yapılanmalar tarafından vergilendirilmesi tartışmaya açık bir konudur.

Ayrıca küresel kamusal mallar teorisinin arkasında yatan bir başka gerçeklik daha bulunmaktadır. Sınır ötesi dışsallıklar nedeniyle ülkelerin tek başlarına hareket etmemeleri gerektiği fikri, küresel güce sahip ulusların dünyanın jandarmalığına soyunmasını meşrulaştırma çabası olabilmektedir. Özellikle de küresel güvenliğin bir küresel kamusal mal olarak kabul edilmesi, uluslararası terörizm gerekçesiyle, sınır ötesi ve hatta okyanus ötesi askeri operasyonların da teorik temelini oluşturabilmektedir.

Yönetişim kavramı, toplumun bütününe değil sektörlere ve müşterilere mal ve hizmet sunmayı amaçlayan bir idare tarzıdır. Bu yönüyle yönetim, devleti küçültmeyi hedefleyen politikaların ideolojik aracı durumundadır.

**Neoliberal
paradigma
dönüşümü kamu
mali yönetimine
stratejik planlama
ve performans
programı
kavramlarının
girmesini sağlamış
ve kamu bütçesinin
özel idare modeline
dönüşmesine
zemin hazırlamıştır.**

Ancak çok ilginçtir ki, küresel güvenlik konusunda büyük hassasiyetler gösteren küresel güçler, yine bir küresel kamusal mal olan atmosferik çevre kirliliği konusunda ortak hareket etme eğilimine girmemektedirler. Dünyanın en büyük karbondioksit emisyonuna sahip ülkelerden biri olan Amerika Birleşik Devletleri'nin Kyoto Protokolü'ne taraf olmaması bunun klasik bir örneğidir. Bu nedenle diğer ulusların çevre kirliliğiyle mücadelesinden (faydasından dışlanamazlık özelliği nedeniyle) olumlu etkilenen, ancak bu faaliyetlerin finansmanına katılmayan ve aksini yapması durumunda herhangi bir yaptırıma tabi tutulmayan ülkelerin olması "küresel bedavacılık" olarak adlandırılabilir (Yüksel, 2013, s. 179).

Görülmektedir ki, 1980 sonrasında yaşanan neoliberal dönüşüm ve küreselleşme olgusu kamu ekonomisi literatüründe küresel kamusal mallar teorisinin gelişmesine zemin hazırlamıştır.

stratejik planlama ve yönetim:

Yönetişim olgusunun da etkisiyle birlikte Yeni Dünya Düzeni kamu yönetiminde eşitlik, adalet, toplumsal fayda gibi değerler yerini piyasa değerlerine bırakmıştır. Böylece kamu hizmetlerinin sunumunda performans, hedef ve çıktı gibi sonuç odaklı esaslar dikkate alınarak kamusal hizmetlerin normatif kimliği bozulmuştur. 1980'lerden sonra etkinlik ve rekabet gibi hedefleri tutturmaya dayalı anlayış, vatandaşların hak ve kazanımlarının önüne geçmiştir (Durmuş, 2012, s. 41). Söz konusu anlayışın kamu bütçesine de yansması hem "vatandaş" kavramını "müşteri" haline getirmiş, hem de kamu hizmetlerinden faydalananların bileşimini yoksulların aleyhine daraltmıştır.

Neoliberal paradigma dönüşümü kamu mali yönetimine stratejik planlama ve performans programı kavramlarının girmesini sağlamış ve kamu bütçesinin özel idare modeline dönüşmesine zemin hazırlamıştır.

düzenleyici ve denetleyici kurumlar:

Doğal tekel niteliği taşıyan mal ve hizmetlerin veya stratejik önemi nedeniyle sunu-

mu devlet tekelinde olan hizmetlerin özel sektör tarafından üretilmesi fikri neoliberal dönüşüm sonrasında yaygınlaşmıştır. Ancak enerji dağıtımı, rekabetin korunması, sermaye piyasası, bankacılık, telekomünikasyon, görsel ve işitsel yayıncılık gibi hizmetlerin kâr güdüsüyle hareket eden özel firmaların tekelinde olmasının piyasayı aksatacak bazı sonuçları olabilecektir. Gerek söz konusu hizmetlerin devlet eliyle sunumunun durdurulması gerekse de olası piyasa aksaklıklarının önlenmesi amacıyla kamu sektöründe yeni bir kurumsal yapılanmaya gidilmiştir: düzenleyici ve denetleyici kurumlar. 1980'lerden sonra neoliberal yaklaşımın da etkisiyle devlet söz konusu alanlardan çekilmiş, ancak düzenleyici ve denetleyici kurumlar aracılığıyla da ilgili sektörde oyunun kurallarını koymuş ve özel firmaların bu kurallara uyup uymadığını denetlemiştir.

Bağımsız idari otoriteler veya üst kurullar şeklinde de isimlendirilebilen bu yapıların, çalışma alanlarında düzenleme yetkisine sahip olmaları, ikincil mevzuat çıkarma yetkisine sahip oldukları anlamına da gelebilir (Bayramoğlu Özügürlü, 2009, s. 278).

Ancak merkezi yönetimin adem-i merkezileşmesinin bir sonucu olarak oluşan düzenleyici ve denetleyici kurumların yasma, yürütme ve hatta yargı yetkilerine ortak olması söz konusudur. Kamu politikalarının oluşum sürecinde belirleyici bir öneme sahip olmaya başlayan bu kurum/kurulların üyelerinin siyasi motivasyonlarla belirlenmesi, bu kurum/kurulların küresel sermayenin ve ona eklemlenen unsurların siyasal alanı olduğunun göstergesidir. Bir başka ifadeyle düzenleyici ve denetleyici kurumlar, yönetim modelinin siyasal karar alma mekanizmasını oluşturmaktadır (Bayramoğlu Özügürlü, 2009, s. 291). 1980 sonrası paradigma dönüşümüyle birlikte kamusal anlayışının da daralmasına bağlı olarak devlet bazı alanlardan çekilmiş ve bu hizmetlerin sunumunu özel sektöre bırakmıştır. Bunun sonucunda literatüre giren düzenleyici ve denetleyici kurumlar kavramı, neoliberal kamu yönetimi anlayışının önemli unsurlarından biri haline gelmiştir.

kamu-özel ortaklığı:

1980 sonrasında yaşanan paradigma değişiminin kamu ekonomisine kattığı en önemli kavramlardan biri olan kamu-özel ortaklıkları, kamu hizmetlerinde devlet sunumunun daraltılması fikrini hayata geçirmenin en kolay yollarından biri olmuştur. Kamu-özel ortaklıkları, bir kamu hizmeti sunmak için gerekli tesislerin inşası, yenilenmesi, bakımının yapılması veya işletilmesi konusunda ortaklık kurmak amacıyla kamu sektörü ve özel sektör arasında sözleşmeye dayalı oluşturulmuş bir anlaşma olarak tanımlanabilir (Şahin ve Uysal, 2008, s. 12-13). Farklı kamu-özel sektör ortaklık türleri olmakla birlikte, hepsinde genel amaç yatırım içerikli kamu hizmetlerinin finansmanı ve sunumu konusunda özel araçların katılımını sağlamak ve piyasa odaklı hareket etmektir.

Kamu-özel ortaklıkları aracılığıyla özel finansmanın kullanılmasının kamu bütçesi üzerindeki yükü hafifleteceği iddia edilmektedir. Ancak özel finansmanın kamu bütçesi üzerindeki yükü sadece kısa dönemde hafifletme ihtimali söz konusu olmaktadır (Şahin ve Uysal, 2008, s. 36). Bunun yanı sıra, hizmet sunumunda özel sektör ile kamu sektörünün temel amaçları ve motivasyonları farklıdır. Bu nedenle kamu-özel ortaklıkları kamu hizmetlerinin sunumunda toplumsal fayda amacını geri plana itecek ve kâr güdüsünün ön plana çıkmasına neden olacaktır. Bu durum kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi veya kamusalılık düzeyinin daraltılması anlamına gelmektedir. Dahası, özel finansman yöntemi, kamu hizmetlerinin sunumunda önemli olan fayda-maliyet analizi yerine kâr maksimizasyonunu sağlayacak analizleri gerektirecektir. Analiz yöntem farklılığı, kamu hizmeti sunmanın amacıyla kamu hizmeti sunma yöntemi arasında köprü kurmayı engelleyecektir.

Kamu-özel ortaklıkları uygulama itibarıyla sadece finansman meselesi değildir, aynı zamanda olası bir zararın da paylaşılması durumudur. Bir başka ifadeyle, kamu-özel ortaklıkları aynı zamanda özel sektör maliyetlerinin kamusallaşmasıdır. Ayrıca özellikle ortak firmaya sağlanan imtiyazlar,

rekabetçi bakış açısının kendi içindeki çelişkisini de ortaya koymaktadır.

mali kural:

1980 sonrası neoliberal düşünce etkisinin güçlenmesi, mali disiplinin önem kazanmasına yol açmıştır. Bunun bir uzantısı olarak kamu ekonomisi literatürüne mali kural kavramı girmiş ve bu kavramın etkileri yaygınca tartışılmıştır. Mali kural kavramının ilk defa Washington Uzlaşısı'nın önemli aktörlerinden biri olan Uluslararası Para Fonu (IMF)'nin bir yayın organında ele alınması elbette tesadüf değildir. Kopits ve Symansky (1998, s. 2), mali kuralı genel olarak mali performansın bir göstergesi olarak ele almış ve makroekonomik bağlamda maliye politikası üzerindeki kalıcı bir kısıt olarak tanımlamıştır. Söz konusu kurallar, bütçe açığı, kamu borçlanması ya da bunların temel bileşenlerinin GSYH'ye oranlarındaki sayısal bir tavan veya hedefi ifade etmektedir.

Hükümetlerin iradi maliye politikası tercihlerinin kısıtlandığı bir mali kural uygulamasıyla birlikte, hem kaynaklar daha etkin kullanılmış olacak hem de mali disiplin sağlanmış olacaktır. Bu yönüyle mali kural önerisi, teorik temellerini Virginia Politik İktisat Okulu'nun Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal İktisat anlayışından almaktadır.

Paradigma dönüşümüyle birlikte kamu ekonomisi literatürüne giren mali kural kavramı mali disiplinin sağlanması açısından kendi içinde tutarlı görünen bir öneridir. Ancak mali kural kavramının içerdiği bazı çelişkiler bulunmaktadır. Bunlardan ilki, iktisadi her konuda ve her değişikende serbestlik ve esnekliği savunan neoliberal yaklaşımın, söz konusu maliye politikası olunca serbestlikten uzak bir şekilde sıkı bir kontrolü savunmasıdır. İkinci çelişki, maliye disiplini iradi maliye politikalarının temel mantığına ters duran tutumdur. Zira iradi maliye politikası, toplumsal çoğunluğun siyasal tercihlerini yansıtan yürütme organının ekonomi programını uygulama şeklidir. Bu nedenle iradi maliye politikası uygulamalarına sayısal sınırlamalar getirilmesi, toplumun iktisadi tercihlerinin de uygulanmasına getirilen engellerdir. Üçüncü çelişki ise, mali kural

Kamu-özel ortaklıkları, kamu hizmetlerinde devlet sunumunun daraltılması fikrini hayata geçirmenin en kolay yollarından biri olmuştur.

**Neoliberal
paradigma
dönüşümü
sonrasında önerilen
uluslararası
vergi rekabeti
kavramıyla,
azgelişmiş
ülkelerin
kapitalizmin
arka bahçesi
haline getirilmeye
çalışıldığını
söyleyebiliriz.**

uygulamasının konjonktürel dalgalanmalar karşısında politika esnekliğine sahip olmamasıdır. Mali disiplini sağlamak adına maliye politikalarına uygulama kısıtları getirilmesi, herhangi bir iktisadi kriz karşısında istikrar sağlayıcı bir konjonktür karşıtı maliye politikası uygulanmasını sekteye uğrattacaktır.

Bütün bunların dışında mali kural önerisi toplumsal tercihlerin değişimini dikkate almaması yönünden de eleştirilebilir. Bilindiği üzere, kamu ekonomisinde karar alma ve oylama mekanizmaları aracılığıyla kamusal mal ve hizmetlerin sunumu seçmenlerin çoğunluğu tarafından belirlenmektedir. Mali kural uygulamasına geçilmesinin ardından toplumun çoğunluğu kamu müdahalesini artıracak bir politika setini oyladığında ve genişletici maliye politikası uygulayacak bir politik yapıya yürütme organı olma yetkisini verdiğinde, mevcut mali kurallar toplumun tercih ettiği politikaların uygulanmasını engellenecektir. Bir başka ifadeyle, mali kural uygulaması toplumun siyasal ve iktisadi tercihlerindeki olası bir değişimi göz ardı etmekte ve demokratik olmayan sonuçlar verebilmektedir.

uluslararası vergi rekabeti:

Küreselleşme olgusuyla birlikte neoliberal dönüşümün kamu ekonomisi literatürüne kattığı yeni kavramlardan biri de uluslararası vergi rekabetidir. Küreselleşmenin de etkisiyle sermaye hareketliliğinden faydalananarak, doğrudan yabancı yatırımları çekebilmek ve yerli sermayenin kaçışını engellemek amacıyla ülkelerin sermaye üzerinden aldıkları vergileri düşürme konusunda bir yarış içerisinde olmasına uluslararası vergi rekabeti denir (Kovancılar, Miynat ve Bursa-İloğlu, 2007, s. 59).

Sermaye gelirleri üzerinden alınan vergilerin azaltılmasının yabancı sermaye yatırımlarını çekeceği yönünde bir sonuca varan uluslararası vergi rekabeti kavramı, neoliberalizmin emek üretim faktörü aleyhine yaptığı politika önerilerinin bir tamamlayıcısı olmuştur. Böylesi bir durumun gelir dağılımını bozucu etkisi ise tartışma götürmez bir gerçektir.

Uluslararası vergi rekabeti kavramının

doğduğu batı dünyasının vergi yapısına baktığımızda ise, bu gelişmiş ülkelerin sermaye üzerinden alınan vergileri azaltma konusunda azgelişmiş ülkelere önerdikleri düzeyde bir yarışın içinde olmadıklarını görmekteyiz. Bu nedenle neoliberal paradigma dönüşümü sonrasında önerilen uluslararası vergi rekabeti kavramıyla, azgelişmiş ülkelerin kapitalizmin arka bahçesi haline getirilmeye çalışıldığını söyleyebiliriz.

4.sonuç

1980 sonrasında neoliberal yaklaşımın uygulama alanında da egemen olmasıyla birlikte kamu ekonomisinde devletin küçültülmesi, özelleştirme, deregülasyon, sosyal harcamaların azaltılması, mali disiplinin sağlanması gibi politikalar ön plana çıkmıştır. Yaşanan bu paradigma değişimi kamu ekonomisi literatüründe kavramsal değişimlere de neden olmuştur.

Hâlihazırda var olan bazı kavramlar farklı anlamlarda kullanılarak bir içerik dönüşümüne maruz kalmıştır. Bunların başında kamusal mal ve hizmetler gelmektedir. Devletin küçültülmesi mantığıyla birlikte kamusalın kapsamı daraltılmıştır. Kurumsal özerklik kavramı yerini daha çok mali anlamdaki özerkliğe bırakmıştır. Bütçe sistemleri de paradigma değişimleriyle paralel bir seyir izlemiş ve performansla dayalı bir bütçeleme anlayışı hakim olmuştur. Katılımcılık kavramı da kamu kaynaklarının esas sahibi olan geniş halk kitlelerinin karar sürecine katılması anlamından uzaklaşmış ve yerini sermaye ve sivil toplum örgütlerinin katılımına terk etmiştir. Saydamlık ve hesap verilebilirlik kavramları ise neoliberal mantık sınırları içerisinde mali bilgilerin kamuya değil idari hiyerarşi içerisindeki yapılanmalara aktarılmasına dönüşmüştür.

Paradigma dönüşümüyle birlikte kamu ekonomisi literatürüne yeni kavramlar da eklenmiştir. Bunlar kamu yönetiminde devletin rolünü daraltan yönetim; küresel güçlerin politik, askeri ve ekonomik alanlardaki egemenliğini güçlendiren küresel kamusal mallar; kamu yönetimini işletme mantığına indirgeyen stratejik planlama ve yönetim; müdahaleci devlet anlayışını ortadan kaldıran düzenleyici ve denetleyici kurumlar;

özeleştiririnin yeni yüzü olan kamu-özel ortaklığı; toplumsal tercihleri göz ardı eden ve krizler karşısında politika esnekliğini kaybeden mali kural ve gelir dağılımını bozan uluslararası vergi rekabeti kavramlarıdır. Kamu ekonomisinde anlam dönüşümüne uğrayan kavramların iinin boşaltılması, ana akım dışı unsurların söz konusu kav-

ramları kullanma direncini kırmaktadır. Paradigma dönüşümüyle birlikte kamu ekonomisine dahil olan kavramlar ise, hem neoliberalizme kuramsal meşruiyet kazandırma çabası içerisindedir, hem de neoliberalizmin uygulanabilirliği konusunda birer enstrüman görevi görmektedir.

kaynakça

- Balseven, H. ve Önder, İ. (2009). Türkiye'de kamu kesiminde neoliberal dönüşüm. N. Mütevellioğlu ve S. Sönmez (Ed.), *Küreselleşme, kriz ve Türkiye'de neoliberal dönüşüm* içinde (s. 77-128). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Bayramoğlu Özüoğlu, S. (2009). Türkiye'de devletin dönüşümü: Parlamenter popülizmden piyasa despotizmine. N. Mütevellioğlu ve S. Sönmez (Ed.), *Küreselleşme, kriz ve Türkiye'de neoliberal dönüşüm* içinde (s. 261-302). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Çetinkaya, Ö. (2018). Türkiye'de uygulanan bütçe sistemleri ve sistem macerasının değerlendirilmesi. Ö. Çetinkaya ve A. Gerçek (Ed.), *Prof. Dr. Nihat Edizdoğan'a armağan* içinde (s. 43-68). Bursa: Ekin.
- Desai, M. (2003). Public goods: A historical perspective. In I. Kaul, P. Conceição, K. L. Goulven & R. U. Mendoza (Eds.), *Providing global public goods: Managing globalization* (pp. 63-77). Oxford: Oxford University Press.
- Durmuş, M. (2012). Yeniden kamusalılık! Kamusalılığı yeniden tanımlamak ya da yerine devrimci bir seçenek koymak?. *Türk Tabipleri Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, 45-46, 34-48.
- Eser, H. B., Memişoğlu, D. ve Özdamar, G. (2011). Sosyal siyasetin üretilmesi sürecinde refah devletinden neo-liberal devlete geçiş: Devletin kamu hizmeti sunma işlevinin değişimi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 16(2), 201-217.
- Günsoy, G. ve Günsoy, B. (2009). *Yapısal reformların ekonomik başarısı*. Bursa: Ekin.
- Kalmış, H. (2014). Türkiye'de kamuda hesap verilebilirlik ve denetim. T. Berksoy ve M. Şahin (Ed.), *Kamu maliyesinde güncel sorunlar* içinde (s. 181-214). Ankara: Seçkin.
- Kanbur, R. (2004). Cross-border externalities and international public goods: Implications for aid agencies. In L. Benería & S. Bisnath (Eds.), *Global tensions: Challenges and opportunities in the world economy* (pp. 54-62). New York: Routledge.
- Kaul, I., & Mendoza, R. U. (2003). Advancing the concept of public goods. In I. Kaul, P. Conceição, K. L. Goulven & R. U. Mendoza (Eds.), *Providing global public goods: Managing globalization* (pp. 78-111). Oxford: Oxford University Press.
- Kazgan, G. (2009). *Küreselleşme ve ulus-devlet: Yeni ekonomik düzen* (5. Baskı). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Kopits, G., & J. Craig (1998). Transparency in government operations. *Occasional Paper 158*, Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Kopits, G., & S. Symansky (1998). Fiscal policy rules. *Occasional Paper 162*, Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Kovancılar, B., Miynat, M. ve Bursalioğlu, S. A. (2007). *Kamu Maliyesinde Küresel Değişimler*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Lee, R. D., Johnson, R. W., & Joyce, P. G. (2003). *Public budgeting systems* (Seventh Edition). Massachusetts: Jones and Bartlett Publishers.
- Malkin, J., & Wildavsky, A. (1991). Why the traditional distinction between public and private goods should be abandoned. *Journal of Theoretical Politics*, 3(4), 355-378.
- Morissey, O., te Velle, D. W., & Hewitt, A. (2002). Defining international public goods: Conceptual issues. *Overseas Development Institute Working Paper*, London.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989). *Public finance in theory and practice* (Fifth Edition). İstanbul: Literatür Yayıncılık.
- Olsen, J. P. (2009). Democratic government, institutional autonomy and the dynamics of change. *West European Politics*, 32(3), 439-465.
- Samuelson, P. A. (1954). The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387-389.
- Shah, A., & Shen, C. (2007). A primer on performance budgeting. In A. Shah (Ed.), *Budgeting and budgetary institutions* (pp. 137-178). Washington, D.C.: The World Bank.
- Sönmez, S. (2004). Küresel finansal düzen, yönetim ve büyüme. N. Y. Mızrak (Ed.), *Dünya ekonomisinde bütünleşme hareketleri ve Türkiye içinde* (s. 111-141). Ankara: Siyasal Yayınevi.
- Şahin, M. ve Uysal, Ö. (2008). *Kamu ekonomisi perspektifinden kamu-özel ortaklıkları*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Williamson, J. (1993). Democracy and the "Washington consensus". *World Development*, 21(8), 1329-1336.
- Yüksel, C. (2013). Kamu ekonomisi ve çevre sorunları. C. Oskay ve C. Yüksel (Ed.), *Türkiye ekonomisinde güncel ekonomik ve mali konular* içinde (s. 173-189). Bursa: Ekin Yayınevi.