

PİYASA EKONOMİSİNE GEÇİŞ SÜRECİNDE KAMU MALİYESİ SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Yard. Doç. Dr. Asuman ALTAY*

D. E. Ü, İ. İ. B. F, Maliye Bölümü

GİRİŞ

Günümüzde en azından pratikte (Küba ve Kuzey Kore dışında) piyasa ekonomisi merkezli kapitalist iktisadî sistemden başka bir sistem geçerli değildir. Kapitalist sisteme 20. yüzyıl boyunca bir alternatif olan sosyalist sistemin 1989 yılında sona ermesi piyasa ekonomisi ve dayandığı ilkelerin öne çıkmasına yol açmıştır. Piyasa ekonomisi gelişmiş ülkelerde etkin olarak işletilmektedir. Bu nedenle piyasa ekonomisini geliştirmeye çalışan gelişmekte olan ülkelerin oluşturduğu ülke grupları piyasa ekonomisi modelini gelişmiş ülke modellerine dayanarak oluşturmaya çalışmaktadır. Her ne kadar gelişmekte olan ülkeler ile eski sosyalist ülkeler -ki bunlara genel olarak “geçiş ekonomileri” (Transition Economies) denmektedir – arasında piyasa ekonomisinin oluşturulması konusunda farklılıklar olsa da ortak hedeflerinin gelişmiş bir piyasa ekonomisi olduğu söylenebilir.

Piyasa ekonomisi tercihinde bulunan ülkeler bir çok makro ekonomik sorunlara da sahiptirler. Bunlar içinde özellikle vergileme, harcama ve borçlanma konularının yer aldığı kamu maliyesi çok önemlidir. Çünkü devlet, piyasa ekonomisinin oluşturulması sırasında aktif görevler üstlenmektedir. Ekonomik ve mâlî yapıdaki dönüşümler (transformation) kaynak yetersizliği ve piyasa ekonomisi kültürünün olmaması devleti çok önemli hâle getirmektedir. Bu ekonomilerde görülen enflasyon, bütçe açıkları, işsizlik, yetersiz büyüme ve yolsuzluk (corruption) sorunlarının çözümü özellikle kamu maliyesinin disiplin altına alınmasından geçmektedir.

Çalışmada sözü edilen konular piyasa ekonomisi tercihini yapan gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ekonomileri açısından ayrı ayrı ele alınarak değerlendirilecektir.

1- NİÇİN PİYASA EKONOMİSİ (?)

Piyasa ekonomisi temel olarak, alınıp satılabilme özelliğine sahip malların fiyat aracılığı ile her iktisadî karar biriminin faydasını ve kârını yükseltebileceği bir ortamı ifade eder. Bunun en önemli özelliği, bireysel çıkarların toplumsal çıkarlardan önce gelmesidir. Böylece, teşebbüs ve seçim özgürlüğü meydana gelmektedir.

Teşebbüs ve seçim özgürlüğünün olduğu piyasada bir çok alıcı ve satıcı bulunmaktadır. Bu ise mal ve hizmet fiyatlarının serbestçe ve rekabete dayalı olarak oluşmasına ortam hazırlamaktadır. Önemli olan alıcı ve satıcıların piyasayı giriş ve çıkışlarının hukukî ve kurumsal olarak engellenmemesidir. Söz konusu hukukî ve kurumsal çerçeveyi piyasa ekonomisine uygun olarak düzenleme ise devletin görevidir.

Piyasa ekonomisi ile bireysel tercihlerin öne çıkması, bireylerin tercihlerin belirlenmesinde özgür olmaları ile yaşamlarına anlam katan toplumsal ve özel yaşam alanlarının üst otoritelerce yönlendirilmemesi, piyasa ekonomisini önemli hâle getirmektedir. Belirlenen hukuk kuralları çerçevesinde kontrolü yapılan toplumsal yaşam piyasa ekonomisinde özgür ve rasyonel olduğuna inanılan bireylerce oluşturulmaktadır. Ayrıca gelişmiş ülkelerde piyasa mekanizmasının bireylere refahlarını yükseltme, daha iyi yaşam standartlarına sahip olma imkanlarını veriyor olması, piyasa ekonomisinin henüz gelişemediği ülke insanlarını da etkilemektedir. Bu tür ülkelerde zenginliğin ve refahın piyasa ekonomisi ile sağlanacağı düşüncesi gelişmektedir. Böylece, piyasa ekonomisinin kurulması ve/veya geliştirilmesi konusunda önemli bir toplumsal isteklilik ve toplumsal destek bulunduğu söylenebilir.

**2- PİYASA EKONOMİSİNİN OLUŞTURULMASINDA
DEVLETİN GÖREVLERİ**

Devletin piyasa ekonomisinin oluşturulmasında iki önemli görevi vardır. **Birincisi**, bireysel temel hak ve özgürlüklerin gelişmiş piyasa ekonomilerinin sahip oldukları normlar ölçüsünde düzenlenmesidir. **İkincisi**, piyasada rekabet ortamını hazırlayarak geliştirmektir. Her iki görevin gerçekleşmesi bu yolda yapılacak hukukî düzenlemelerin kapsamı, tutarlılığı ciddiliği ile onu uygulayacak nitelikli kadroların oluşturulmasına bağlıdır. Özellikle piyasa ekonomisini teorik ve pratik olarak tanıyan, bilgili kişilerin yetiştirilerek, topluma bu yolla piyasa ekonomisi kültürünün aktarılması gereklidir. Çünkü piyasa ekonomisinin özellikle ilk aşamaları ağır toplumsal maliyetleri de meydana getirmektedir. Bunların aşılmasında sözü edilen nitelikli kadrolar çok önemli fonksiyona sahiptirler.

Piyasa ekonomisinin gelişme sürecinde devlet oldukça aktiftir. Bu durum piyasa ekonomisinin dayandığı felsefe olan liberalizme çok uygun değildir. Bununla birlikte piyasa ekonomisi modelleri incelendiğinde, ülke koşullarının modelin oluşturulmasında etkili olduğu görülmektedir.

Ekonomik ve mâlî kurumların, yasaların piyasa ekonomisine uyumlaştırılması için devlet yapısal bir dönüşümün koşullarını hazırlamak zorundadır. Bu kapsamda Merkez Bankası, Hazine ve Bankacılık sektörünün öncelikle yeniden yapılandırılması ve özelleştirme faaliyetleri birinci sırada yer almaktadır. Bunun yanında, yeni durum ile

uyumlu Anayasa'nın hazırlanması çok önemlidir. Yapılacak Anayasa ile devletin görevleri sınırları, vatandaşların yükümlülükleri çok iyi belirlenmelidir. Ayrıca, çalışma, borçlar, ticaret ve medeni kanunların düzenlenmesi ve bunların mutlaka piyasa ekonomisine uyumlu olmaları gerekmektedir.

Gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ekonomilerinde piyasa ekonomisine geçişte yukarıda sözü edilen düzenlemelerin yapılması çok kolay olmamaktadır. Nitekim örnekler incelendiğinde bir çok ülkede bu süreçte makro-ekonomik istikrarsızlıkların ve özellikle borç krizlerinin ortaya çıktığı görülmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde 1980'li yıllarda serbest piyasa ekonomisinin oluşturulma çabaları yanında dışa açılma politikalarının uygulanması bu ülkelerde uzun yıllara yayılan önemli ekonomik ve sosyal krizler oluşmasına neden olmuştur.

3 - PİYASA EKONOMİSİ VE KAMU MALİYESİNİN UYUMU

Devletin piyasa ekonomisinin oluşturulmasında aktif olarak görev alma zorunluluğu kamu mâlî yapısının da önemle incelenmesini gerektirmektedir. Çünkü bugüne kadar görünen örneklerde enflasyon ve bütçe açıkları piyasa ekonomisinin serbestleştirilmesi ve dışa açılma politikalarına eşlik etmiştir. Bunun temel nedeni serbestleşme politikalarının uygulamaya başlandığı 1980'li yıllarda birçok gelişme yolundaki ülkenin yüksek dış borç seviyesi nedeniyle borç krizi ve yüksek oranlı enflasyon olgusu ile iç içe olmalarıdır. Diğer deyişle bu ülkelerdeki ekonomik istikrarsızlık ve mâlî disiplinsizlik ortamı serbestleştirme politikalarının etkileri ile daha kötüleşmiştir. Bu ülkeler arasında başta Brezilya, Meksika, Arjantin, Şili, Venezuela, Uruguay gibi Latin Amerika ülkeleri ile Türkiye gelmektedir.

Farklı ekonomik, sosyal ve siyasî yapılara rağmen bu ülkelerin ortak paydası yüksek oranlı enflasyon baskısı, istikrarsızlık, yüksek borçluluk, yetersiz gelirin yol açtığı kamu mâlî krizleri ve Uluslararası Para Fonu (IMF) ile yapılan istikrar programı anlaşmalarıdır. Geçiş ekonomilerinde ise durum daha farklıdır. Bu konu daha sonra ayrıca ele alınacaktır.

Kamu İktisadî Teşebbüslerinin (KİT) siyasî amaçlarla kullanılmaları rüşvet ve yolsuzluğa ortam hazırlamaları, bu kurumları birçok ülkede işleyemez hâle getirmiştir. Bunun yanında sözü edilen açık bütçeler, dış borçlar, enflasyon ve dış ödemeler dengesindeki sorunlar bu ülkelerin IMF destekli benzer kararlar almalarına yol açmıştır. Bunlar arasında yerli paranın devalüe edilmesi, emisyonun azaltılması, KİT zamları, sendikal hakların azaltılması, dış borçların ertelenmesi ve yeni borç kaynaklarının bulunması ve tüm bunların yanında piyasaya devlet müdahalesinin azaltılması gibi önlemler yer almaktadır.

Söz konusu tedbirler istisnasız uygulandığı her ülkede istikrarsızlığı artırdığı gibi üretimin artırılamaması ve dış borçluluğun azaltılamaması gibi temel nedenlerle büyük krizlerle son bulmuştur. Literatürde bu tür ülkelerde serbestleştirme politikalarından önce makro ekonomik istikrarsızlığın giderilmesi konusunda genel bir kabul oluşmuştur (Önder vd., 1993:99). Ancak istikrarın sağlanması çabalarının piyasa ekonomisine geçişi de geciktirdiği de bir gerçektir. Her ülke kendi tercihini yapmak zorundadır. Ya

18 PİYASA EKONOMİSİNE GEÇİŞ SÜRECİNDE KAMU MALİYESİ SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

uzun vadeye yayılmış istikrar programları ile ulaşılabilecek bir piyasa ekonomisi, ya da kısa dönemde piyasa ekonomisine geçiş için yapılacak geniş çaplı bir serbestleşmeye paralel artan istikrarsızlık ortamına ilişkin tercihler ülkelerin geleceklerini de belirlemektedir.

Türkiye 1980'de 24 Ocak Tedbirleri adı verilen bir IMF destekli program ile önce faiz ve fiyat kontrollerini kaldırarak mâlî serbestleşmeye doğru adım atmıştır (**Eker vd., 1997:345-350**). Bunu dış ticarete kontrollerin azaltıldığı veya kaldırıldığı dış ticaretin serbestleştirilmesi politikaları izlemiştir. Türkiye son yaşadığı mâlî kriz dahil bugüne kadar IMF ile on sekiz tane Stand-By Anlaşması imzalamıştır. Bu durum mâlî ve ekonomik istikrar sağlanmadan sağlıklı bir ekonomik ve mâlî yapının oluşturulamayacağı ve piyasa ekonomisinin istenilen düzeye gelebileceği anlamına gelmektedir. Bununla birlikte Türkiye dahil 1980'ler boyunca serbest piyasa deneyimi yaşayan ülkelerde güçlü bir piyasa ekonomisi kültürünün ve altyapısının oluştuğu da söylenebilir. Son yirmi yılda ortaya çıkan mâlî gelişmeler üç noktada toplanabilir (**Kopits-Symansky, 1998**):

i- Söz konusu dönemde birçok ülke kamu mâlî yapılarını olumsuz etkileyen kamu açıkları ile karşılaşmışlardır. Bununla mücadelede hükümetlerin faaliyet alanlarını sınırlayan "mâlî kurallar" uygulamaya çalışmışlardır.

ii- Kamu maliyesindeki bozulmanın önlenmesi için uygulanan müdahaleci para ve maliye politikaları ancak bir kaç ülkede başarılı olabilmektedir.

iii-İstikrarın sağlanması için mâlî disipline ilişkin uzun vadeli bir düzenlemenin mutlaka yapılması gereği ortaya çıkmıştır.

Yukarıda yer alan gelişmeler içinde özellikle kamu maliyesinde disiplin sağlanması konusu çok önemlidir. Yirmi yıllık deneyimin sonucunda mâlî disiplinsizlik ile istikrara ulaşılamayacağı ve piyasa ekonomisinin koşullarının oluşturulamayacağı gerçeği ortaya çıkmıştır.

4 - KAMU MALİYESİ'NDE DİSİPLİN SORUNU

Kamu mâlî disiplin kavramı ile temelde bütçe disiplininin sağlanması ifade edilmektedir. Mali disiplinin sağlanması için mâlî reformların yapılması gerekmektedir. Bu reformların temel gerekçesi ise bütçe disiplini bozan kamu açıkları ile buna bağlı olarak ortaya çıkan yüksek Borç / GSMH oranıdır. Kamu mâlî reformlarının teşvik eden bir diğer etken "kamu mâlî yönetimi" anlayışının değişmesidir. Kamu hizmetlerinin zamanında kaliteli ve optimal maliyet ile üretilmeleri ve buna yönelik hizmet etkinliğinin artırılması için kamu mâlî yönetiminde yeniden düzenleme reform kapsamında yer almaktadır. Bu konuda 1980'lerin ortalarında özellikle İngiltere ve Yeni Zelanda'da önemli adımlar atılmıştır (**Hürcan, 1999:57-68**).

Mali reformlar kapsamında ulaşılabilecek mâlî disiplin için gerekli olan mâlî kuralların başında devletin harcama ve borçlanma seviyesini düzenleyen resmi kurallar gelmektedir. Özellikle bütçeleme süreci çok önemli olmaktadır. Bütçelerin hazırlanması onaylanması ve denetlenmesi ile bütçelere eklenecek diğer mâlî raporlar da çok önemlidir. Nitekim IMF tarafından 1986 yılında yayınlanan Kamu Maliyesi

İstatistikleri (Government Finance Statistics - GFS) raporunda kamusal sektörü tanımlaması yapılarak bütçe sosyal güvenlik fonları ve bütçe dışı fonlar bu tanım içinde yer almaktadır (IMF, 1986). Ayrıca raporda kamusal sektörde özel sektöre ilişkin düzenlemeler kapsamında "şeffaflık (transparency)" konusuna önem verildiği görülmektedir. Şeffaflık ile ifade edilen devlet bütçesinin yanısıra tüm mülki kurumların yapmış oldukları faaliyetlerle ilgili hesapların kamuoyuna sunulması amaçlanmaktadır.

IMF tarafından başlatılan bu tanımlamalar OECD tarafından da önemsenmiştir. OECD özellikle kamusal mülki yönetimde yeniden yapılandırma konusu üzerinde durmaktadır (OECD, 1997). Bunun yanında "mülki sürdürülebilirlik (financial sustainable)" konusu da borç seviyesi ile ilişkilendirilmektedir. Mali sürdürülebilirlik orta ve uzun vadede uygulanan maliye politikaları ile ortaya çıkacak sorunları devletin karşılayabileceği durumda mümkün olmaktadır. Borç yönetimi her ülkenin kendi özel koşulları ile belirlenebilir. Teknik olarak birincil denge (primary balance) faiz oranları büyüme ve borç stoku büyüklükleri dikkate alınarak borçluluk ile mülki sürdürülebilirlik arasında doğru ilişki kurulabilir.

Mali disiplinin sağlanması gelişen ekonomilerde olduğu kadar geçiş ekonomileri için de önemli bir sorundur. 1980'lerden bu yana piyasa ekonomilerini ve dış ticaretlerini serbestleştirmeye çalışan ülkelerin temel özellikleri kamusal açıkları ve aşırı borç seviyesi olmuştur. Bununla birlikte enflasyonu indirmeyi başaran, makro istikrarı bu şekilde başlatan ve yatırım seviyesini artırarak kontrollü bir sermaye akışını düzenleyen ülkelerin söz konusu süreçte başarılı oldukları ileri sürülebilir (Rodrik, 1999:50-63). Bu ülkeler arasında Güney Doğu Asya ülkeleri (Kuzey Kore, Tayland, Singapur, Malezya gibi) sayılabilir. Ayrıca Çin müdahaleci ve devlet kontrollü bir piyasa ekonomisini oluşturarak, bugün yabancı sermaye akımlarını rasyonel olarak yönlendiren ve birinci sırada yabancı yatırımı çeken ülke olarak ikinci bir örneği oluşturmaktadır.

5-GEÇİŞ EKONOMİLERİ – DEVLETİN GÖREVLERİ VE KAMU MALİYESİ

Geçiş ekonomileri geniş anlamda eski sosyalist planlı ekonomilerin piyasa mekanizmasına geçişlerini ifade etmektedir. 1990'lı yıllar eski Sovyetler Birliği ülkeleri ile Doğu Bloğu ülkelerinin piyasa ekonomisini tesis etme çabaları ile geçmiştir denilebilir. On yıllık deneyim sonuçlarına bakıldığında Orta Asya ülkelerinin diğerlerine göre piyasa ekonomisine geçiş koşullarında daha fazla zorlandıkları gözlenmektedir.

Geçiş ekonomilerinde öncelikle kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması amacıyla fiyatlar ve tüm ekonomik faaliyetler serbest bırakılmıştır. Dış ticaret ve piyasaların serbest bırakılması ile KİT'lerin özelleştirilerek devletin ekonomik faaliyetten çekilmesi hedeflenmiştir. Bunun yanında etkin bir piyasa mekanizması için özellikle mülkiyet haklarının tanımlandığı hukuki ve kurumsal çerçevenin oluşturulması gerekmektedir. Ayrıca piyasada henüz üretilmeyecek önemli kamu mal ve

20 PİYASA EKONOMİSİNE GEÇİŞ SÜRECİNDE KAMU MALİYESİ SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

hizmetlerinin üretilmesinde gerekli olan vergi gelirlerinin sağlanması için ülke koşullarına uygun bir vergi sistemine ihtiyaç vardır.

Yukarıda sözü edilen adımların atılması devlete aktif görevler yüklemektedir. Geçiş ekonomilerinde devletin dönüşümü en zor konulardan biridir. Devletin her şeyi kontrol eden planlayan bir konumdan, ekonomiyi ve hukûkî ortamı piyasa ekonomisine geçiş için düzenleyen bir konuma gelmesi kaçınılmazdır. Bu dönüşümü gerçekleştirecek kadrolar ise sosyalist devlet geleneğinden gelen kadrolardır (**Bruno, 1994:202**). Zihniyet farklılığı ve yetmiş insan gücünün eksikliği diğer sorunların üstünde yer almaktadır. Çünkü hukûkî, kurumsal yetersizlikler enflasyon, işsizlik, bozuk gelir dağılımı ve dış borçlar bir neden değil sonuçtur. Dolayısıyla sorun bu sonuçlara yol açan kararlar ve uygulamalardır.

1996 yılında Dünya Bankası yayınladığı yıllık raporunun konusunu geçiş ekonomilerine ayırarak 'plandan piyasaya (From Plan to Market)' adı ile yayımlamıştır (World Bank, 1996). Rapora göre piyasa ekonomisini oluşturmak için geçiş ekonomileri üç aşamadan oluşan bir programı uygulamalıdır.

Birincisi, devletin dönüşümünün sağlanmasıdır. Bu ise devletin ekonomideki kontrolünden vazgeçmesi ile olacaktır. Öncelikle fiyatlar ve iktisadî faaliyetler serbest bırakılacaktır. Ancak 1990'lı yılların ilk yarısında bir çok geçiş ekonomisi önemli mâlî istikrarsızlıklarla karşılaşmıştır. Fiyatların serbest bırakılması fiyatların artışına yol açarak bu ülkelerin enflasyon ile tanışmalarına yol açmıştır. Bunu bütçe açıkları ve dış borçlar izlemiştir. 1994 yılından sonra özellikle enflasyonun bir çok geçiş ekonomisinde kontrol altına alındığı görülmektedir. %1000 seviyelerinde seyreden enflasyon oranlarının 1990'ların sonunda %20-30 seviyelerine çekildiği görülmektedir.

İkincisi, mülkiyet hakları rejiminin düzenlenmesi ve özelleştirmenin yapılmasıdır. Geçiş ekonomisinde başarılı özelleştirme örnekleri olmakla beraber haksızlıklar ve yozlaşmaların ortaya çıkması özelleştirme sürecini de olumsuz etkilemektedir.

Üçüncüsü, sosyal hizmetler ve sosyal güvenlik ile ilgilidir. Özellikle yoksulluk sorunu bu ülkelerin genel problemidir. Yoksulluğun önlenmesi sağlık ve eğitim hizmetlerinin etkinleştirilmesi gerekmektedir. Ancak henüz bu konuda gelişmeler gerçekleşmemiştir.

Genel olarak geçiş ekonomileri enflasyonu kontrol altında almakla birlikte yetersiz üretim imkanlarına sahip olmaları ve devletin yapısını henüz piyasa mekanizmasına uyumlaştırmaması nedeniyle önemli kamu maliyesi sorunları yaşamaktadırlar. Kamu açıkları ve dış borçlar özellikle Orta Asya ülkelerini tehdit etmektedir. Devlet vergi gelir mekanizmalarını oluşturmadığı için vergi sistemi etkin değildir. Vergi toplanmasında keyfilik ve rüşvet ön planda gelmektedir. Bu hâliyle devlet piyasaların oluşumuna destek veren optimal ekonomik rollerden uzakta yer almaktadır. Bu ülkelerde henüz devletin kendisi sorun yaratan bir süreci yaşamaktadır.

SONUÇ

Kamu maliyesi piyasa ekonomilerinin oluşturulması ve geliştirilmesi konusunda gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ekonomileri arasında farklılıklar bulunmaktadır.

Gelişmekte olan ülkeler piyasa ekonomisi tercihini yapmış ülkelerdir. 1980 sonrasında bu ülkeler devletin müdahalesini azaltarak, serbest piyasa mekanizmasını oluşturmaya çalışmışlardır. Sorun makro ekonomik istikrarsızlık ortamında serbestleşme tercihinden ve politikalarından kaynaklanmıştır.

Geçiş ekonomileri ise hiç bir piyasa ekonomisi deneyimi yaşamadan serbest piyasa sistemini oluşturma çabalarına girişmişlerdir. Bu açıdan geçiş ekonomilerinin durumu daha zordur. Bu ülkelerin şok tedbirlerle serbestleşme politikalarını oluşturmak yerine kademeli olarak bu politikaları uygulamaları gerekmektedir. Çünkü bu ülkeler için makro ekonomik istikrarın sağlanması piyasa ekonomisinin geleceği açısından çok daha önemlidir.

KAYNAKLAR

- BRUNO Michael., (1994), **Kriz, İstikrar Programları ve Ekonomik Reform**, (Çev: Zülfi Dicleli), İstanbul.
- EKER A.-ALTAY, A.-SAKAL, M., (1997), **Maliye Politikası**, İzmir.
- HÜRÇAN G. Yasemin., (1999), **Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi**, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Yayını No; 23.
- KOPİTS, S-G. SYMANSKY., (1998), Fiscal Policy Rules, **IMF Occasional Paper**, No: 16
- IMF (1986), **Government Finance Statistics**.
- OECD (1997), **The World in 2020**, Paris, OECD.
- ÖNDER, İzzettin vd., (1993), **Türkiye’de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikaları**, Türk Tarih Vakfı, Yurt Yayınları, İstanbul.
- The World Bank Group (1996), **World Bank News**, June 27.