

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI**

**KÜRESEL KAPİTALİZM VE DEVLETİN DÖNÜŞÜMÜ
TÜRKİYE'DE MALİ İDAREDE YENİDEN YAPILANMA**

Doktora Tezi

Selime Güzelsarı

Ankara-2007

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI**

**KÜRESEL KAPİTALİZM VE DEVLETİN DÖNÜŞÜMÜ
TÜRKİYE'DE MALİ İDAREDE YENİDEN YAPILANMA**

Doktora Tezi

Selime Güzelsarı

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Birgül Ayman Güler

Ankara-2007

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	i
KISALTMALAR	iv
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM: KAPİTALİST DEVLET BİÇİMİNİN DÖNÜŞÜMÜ	9
I. NEOLİBERAL KÜRESELLEŞME VE DEVLET BİÇİMİNİN DÖNÜŞÜMÜ	9
A. 1970’lerden Günümüze Kapitalizmin Küreselleşmesine Genel Bir Bakış	9
B. Kapitalizmin Küreselleşmesi Sürecinde Devlet Biçiminin Dönüşümü: Kuramsal Bir Çerçeve.....	24
1. Kapitalizmin Küreselleşmesi: Sermaye ve Devletin Çelişkili İlişkisi	24
2. Devletin İç Örgütlenme Yapısında Değişim: Ekonomi Yönetiminin Ayrıcalıklı Bir Konuma Yükselişi	29
C. Devlet Biçimine İlişkin Gerçekleşen Dönüşümler: Ekonomi/Siyaset Ayrımının Derinleşmesi.....	46
1. Uluslararası Sermayenin Yükselen Hegemonyası ve Kurumsallaşması.....	47
a. Devlet Aygıtının Küresel Piyasa Disiplinine Bağlanması	48
b. Hakim Bir Yönetişim Söylemi Olarak Yeni Anayasalcılık	49
c. Devletin Bir “Piyasa Aktörü” Olarak Yeniden Yapılanması	51
2. Ekonominin ve Ekonomi Yönetiminin Siyasetten Arındırılması	56
II. NEOLİBERAL KÜRESELLEŞME DÖNEMİ VE TÜRKİYE’DE DEVLET BİÇİMİNİN DÖNÜŞÜMÜ	62
A. Yapısal Uyarılama Politikaları: Ekonomi/Maliye Politikalarında ve Kurumsal Yapılanmada Değişim (1980-1999).....	63
1. Sermayenin ve Devletin Yeniden Yapılanması: Genel Eğilimler.....	63
2. Ekonomi/Maliye Politikalarında Değişim: Kamusal Düzenleme Araçlarının Tasfiyesi ve Kamusal Alanın Sermaye Lehine Daralması.....	72
a. Devletin “Küçültülmesi” ve İktisadi/Toplumsal İşlevlerinin Tasfiyesi	72
b. Bütçe ve Vergi Politikalarında Sermaye Lehine Değişim	75
c. Kuralsızlaştırma ya da “Neoliberal Müdahalecilik”	80
3. Devletin İç Örgütlenme Yapısında Değişim ve Ekonomi/Maliye Yönetiminde Yeniden Yapılanma.....	82
a. Yürütme Organının Yasama Organı Karşısında Güçlenmesi	82
b. Yürütme Organının İç Hiyerarşisinin Yeniden Düzenlenmesi	84
c. Ekonomi/Maliye Yönetiminde Kurumsallaşma: Hazine Müsteşarlığı	87
B. Kapitalizmin Küresel Kurumsallaşma Sürecine Geçiş (2000 Sonrası).....	101
1. “Devletin Küçültülmesi”nden “Düzenleyici Devlet”e: Neoliberal Reformların Kurumsallaşması	104
2. Küresel Kapitalizme Kurumsal Uyarlanma	107

3. Ekonominin Siyasetten Arındırılması: Geleneksel Siyaset Alanının Daralması	113
4. Yönetimin Siyasetten Arındırılması: Siyaset/Yönetim Ayrımının Kurumsallaşması	121

İKİNCİ BÖLÜM: DÜNYA KAPİTALİZMİYLE YAPISAL EKLEMLENME VE KAMU MALİ YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA..... 130

I. 1050 SAYILI YASADAN 5018 SAYILI YASAYA: KAMU MALİ YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM	131
A. 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Yasası ve Bütçe Sisteminin Evrimi.....	131
B. Kamu Örgütlenmesinin ve Bütçenin Değişen Yapısı.....	136
C. 5018 Sayılı Yasa Öncesinde Kamu Mali Yönetimi Sisteminde Kurumsal Yapı	141

II. 2000'LER TÜRKİYE'SİNDE KAMU MALİ YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA: GERİSİNDEKİ TEMEL DİNAMİKLER VE SÜRECE YÖN VEREN AKTÖRLER.....	145
A. Gelişmiş Kapitalist Dünyada Genel Eğilimler	146
B. Yeniden Yapılanmanın Gerisindeki Dinamikler ve Sürece Yön Veren Aktörler	154
1. Dünya Bankası ve IMF'nin Müdahalesi	161
2. Avrupa Birliği Normlarına Uygunluk Kriteri	172
C. Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma Taleplerinin "İç" Siyasetle Buluşması- Yeni Yasal Düzenlemeler	174

III. BÜTÇE SİSTEMİNDE YENİDEN YAPILANMA: 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL YASASI.....	179
A. Yasanın Oluşum Süreci ve Yapılan Değişiklikler	180
B. Yasanın Temel Kavram ve İlkeleri.....	185
C. Bütçe Sürecine İlişkin Kurumsal Düzenlemeler ve Maliye Bakanlığı'nın Değişen Rolü.....	186
1. Siyasi-İdari-Mali Sorumlulukların Ayrılması: Kamu Mali Yönetiminde Bürokrasinin Güçlenmesi.....	190
D. Mali Kontrol Sisteminde Yeni Düzenleme	196
E. Yasanın Değerlendirmesi: Kamu Mali Yönetimine Piyasa Odaklı Yönetim Anlayışı	202

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: KÜRESEL KURUMSALLAŞMA VE GELİR İDARESİNDE YENİDEN YAPILANMA: YAPISAL, ÖRGÜTSEL VE İŞLEVSEL DÖNÜŞÜM..... 210

I. NEOLİBERAL KÜRESELLEŞMESİ SÜRECİNDE DÜNYADA GELİR İDARELERİNDE YENİDEN YAPILANMA	211
A. Gerisindeki Dinamikler	212
a. Vergi Reformu, Vergi Rekabeti ve Vergilendirmenin "Küreselleşmesi"	212

B. Yönetim ve Siyaset Arasındaki Biçimsel Ayrım: Özerkleştirilen Gelir İdareleri Üzerine Bir Çözümleme.....	218
1. “Yarı Özerk” Gelir Kurumları	219
a. Vergi Türüne Dayalı Örgütlenmeden Mükellef Odaklı Örgütlenmeye ...	227
b. Büyük Sermaye Kesimlerine Özel Vergi Birimi :“Büyük Mükellef Birimleri”	229
2. Gelir İdaresi Alanında Özelleştirmeler	231
II. TÜRKİYE’DE GELİR İDARESİNDE YASAL/KURUMSAL YENİDEN YAPILANMA	234
A. Mali İdarede Kurumsallaşma ve Gelir İdaresinde “Reform” Tartışmaları (1930-1970).....	235
1. 1930’lardan 1950’lilere Mali İdarede Kurumsallaşma	235
2. Gelir İdaresinde “Reform” Tartışmaları (1950-1980).....	237
3. “Reform” Çalışmalarının Eleştirel Bir Değerlendirmesi	242
B. Gelir İdaresinde Yasal/Kurumsal Düzenleme: Gerisindeki Dinamikler ve Sınıfsal Aktörler	244
C. Sınıfsal Çatışma ve Uzlaşma Alanında Biçimlenen Gelir İdaresi Yasası	247
1. Dünya Bankası ve IMF’nin Müdahalesi	252
2. “Dış” Müdahalelerin “İç” Siyasetle Buluşması: Gelir İdaresi Yasası	259
3. Yerli Sermaye Kesimlerinin Vergi Reformuna Yönelik Talepleri	263
4. Gelir İdaresi Yasası’nın Arkasındaki Yerli Sermaye Gücü: TÜSİAD	271
III. GELİR İDARESİ YASASI ve GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI’NIN KURULMASI.....	279
A. Yasa Çalışmalarının Evrimi ve Üç Temel Sorun	279
1. “Siyaset” ve “Yönetim” İşlevleri Arasındaki Ayrımın Kurumlaştırılması ..	282
2. Özerklik Sorunu	283
3. Denetim Sorunu	286
B. Yapısal, Örgütsel ve İşlevsel Açından Yeni Gelir İdaresi.....	290
1. Mükellef Odaklı Örgütlenme ve Büyük Sermaye Kesimine “Özel” Vergi Birimi	290
2. Kayıt Dışı Ekonomiye Karşı Ulusal Veri Sistemi	294
3. Düzenleyici Etki Analizi	295
4. Gelir İdaresinde “Elit” Kadrolaşma Hamlesi	296
SONUÇ.....	300
KAYNAKÇA	308

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
DB	Dünya Bankası
DEA	Düzenleyici Etki Analizi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
FTAA	Amerikalar Serbest Ticaret Anlaşması (<i>Free Trade Area of the Americas</i>)
GATS	Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (<i>General Agreement on Trade in Services</i>)
GATT	Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>)
GFS	Devlet Mali İstatistikleri (<i>Government Finance Statistics</i>)
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
IMF	Uluslararası Para Fonu (<i>International Money Fund</i>)
IRS	ABD İç Gelir İdaresi (<i>Internal Revenue Service</i>)
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
MTEF	Orta Vadeli Harcama Sistemi” (<i>Medium Term Expenditure Framework</i>)
MÜSİAD	Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği
NAFTA	Kuzey Amerika Serbest Ticaret Alanı (<i>North American Free Trade Area</i>)
OECD	İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (<i>Organisation for Economic Co-Operation and Development</i>)
PEIR	Kamu Harcamalarının ve Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi (<i>Public Expenditure and Institutional Review</i>)
RG	Resmi Gazete
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TMMOB	Türkiye Mimar ve Mühendis Odaları Birliği
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği

TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
a.g.k.	adı geçen kaynak
a.k.	aynı kaynak
bkz.	bakınız
ed.	editör
m.	madde
s.	sayfa
vb.	ve benzeri
yay.haz.	yayına hazırlayan

GİRİŞ

1970'lerden bu yana küresel kapitalist ekonomi köklü bir biçimde yeniden yapılanmaktadır. Kapitalizmin evrensel bir sistem olma yolunda giderek güçlendiği bu sürecin önemli bir uğrağını reel sosyalizmlerin çözüldüğü ve bu çözümlenin kapitalizmin zaferiyle taçlandırıldığı 1990'lı yıllar oluşturdu. Böylelikle kapitalizmin alternatifsiz tek sistem olarak ilan edilmesiyle küreselleşmenin kaçınılmazlığı fikri de tüm dünya ölçeğinde neoliberalizmin en önemli ideolojik söylemi haline geldi. Küreselleşmenin dünya kapitalizmine eklenmesinin ana odağı olarak görülmesiyle birlikte, az gelişmiş ülkelerde devlet aygıtlarının sürece uyum sağlamaya dönük olarak dönüştürülmesi ve yeniden yapılandırılması yönündeki baskılar arttı.

Türkiye'nin son yirmi beş yılına baktığımızda devlet aygıtının yeniden düzenlendiğini ve bu düzenlemede yürütme organının iç hiyerarşisinde bir değişimin gerçekleştiğini gözlemleyebiliriz. Yürütme organının iç hiyerarşisindeki değişimin odağında ise mali idarenin en önemli organı olan Maliye Bakanlığı yer almaktadır. 1980'lerde dışa açılmayı öngören ekonomi programı doğrultusunda ekonomi/maliye bürokrasisinin kurumsal konumlanması yeniden düzenlenmiş ve bu düzenleme ekonomik küreselleşmeyle daha yakından ilişkili olanları (Hazine) ayrıcalıklı kılarak uygulamaya engel oluşturacak olan yapıların (örneğin DPT) daha geri planda bırakılmasına yol açmıştır. 1980'lerde devletin gelir ve harcamalarını düzenleyen Hazine biriminin Maliye Bakanlığı'ndan kopartılması ve Başbakanlığa bağlı Hazine Müsteşarlığı'nın kurulması ile Hazine, daha önce Maliye Bakanlığı, Ticaret ve Sanayi Bakanlığı ile Merkez Bankası ve DPT Müsteşarlığı'nın sorumluluk alanına giren temel ekonomik işlevleri kendi bünyesinde toplayarak devletin içsel örgütlenme hiyerarşisi içinde ön plana çıkmış, ekonomi yönetiminin ana organı olmuştur.

Mali idarede yeniden yapılanmanın ikinci büyük adımı 2000'li yıllarda gündeme gelmiştir. Bu dönemde Maliye Bakanlığı örgütlenmesini yeniden yapılandırmaya dönük iki köklü yasal düzenleme yapıldı. Bunlardan ilki harcama sistemini ve bütçe idaresini yeniden düzenleyen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası; diğeri ise gelir idaresini yeniden düzenleyen 5345 sayılı Gelir İdaresi

Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Yasa'dır. Her iki yasal düzenleme de neoliberal küreselleşme sürecinde kamu yönetimi alanını piyasanın gerekliliklerine göre yeniden düzenleyen kamu yönetimi reformunun en önemli ayağını oluşturmaktadır. Kamu mali yönetim sisteminde yasal/kurumsal düzenlemelerin ana kaynağını oluşturan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası temel olarak bütçe sistemi üzerine kurulu olan kamu mali yönetimi sisteminin neoliberal yeniden yapılanmasında önemli bir yere sahiptir. Kamu harcama reformunun önemli bir adımı olarak değerlendirilen ve kamu mali sistemini ve işleyişini düzenlerken aynı zamanda mali idari yapıda da köklü değişikliklere yol açan bu yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte, 1927 yılından bu yana yürürlükte olan ve mali yönetim sisteminin "anayasası" olarak kabul edilen Muhasebe-i Umumiye Yasası tarihe karışmıştır. Öte yandan gelir idaresini yeniden düzenleyen yasa ile de mali idarede Hazine'den sonra ikinci parçalanma gerçekleşmiştir. Maliye Bakanlığı'nın bünyesinde yer alan ve vergi yasalarının hazırlanması, vergi politikalarının belirlenmesi ve uygulamaların yürütülmesinden sorumlu Gelirler Genel Müdürlüğü bakanlık dışına çıkartılarak Gelir İdaresi Başkanlığı olarak yeni baştan örgütlenmiştir. Verginin uygulanması işlevi Başkanlığa verilirken vergi politikalarının belirlenmesi Maliye Bakanlığı bünyesinde yeni kurulan Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü'ne bırakılmıştır.

Türkiye 2000'li yılları her biri kendi içinde bir bütün oluşturan kamu personel reformu, yerel yönetimler reformu, bütçe reformu, vergi reformu, kamu yönetimi reformu gibi bir dizi reform paketini gündemine alarak girmiştir. Her biri ayrı bir çalışmanın konusunu oluşturacak kapsam ve öneme sahip olan bu "reform"ların üzerine önemli sayılabilecek bir akademik yazın oluşmuş durumdadır. Neoliberal yapısal reformlar ve bunların eleştirisi üzerinde yükselen bu yazın içinde en çok tartışılan ve gündeme geldiği tarihten başlayarak gerek kamuoyunun gerekse akademik çevrelerin ilgi ve eleştiri odağı haline gelen kamu yönetimi reformudur. Devlet aygıtının yapısal, işlevsel ve örgütsel olarak kapitalist dünya ekonomisinin gerekleri doğrultusunda yeniden düzenlenmesine yönelik yapılan çalışmaların genel adı olan kamu yönetimi reformu bu anlamıyla neoliberalizmin devleti yeniden yapılandırma projesinin temel araçlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu yönetimi reformu ilk olarak Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile gündeme gelmiştir.¹ Bu yasa taslağı ile amaçlanan ancak gerçekleştirilemeyen kapsamlı düzenlemeler, dolaylı yoldan ve parçalı bir biçimde uygulamaya konulmaya başlanmıştır. Yukarıda işaret ettiğimiz kamu mali yönetimi sistemini ve gelir idaresini yeniden düzenleyen yasalar (5018 ve 5345 sayılı yasalar) kamu yönetimi reformunun uygulamaya konulmuş en önemli ayaklarını oluşturmaktadır. Bununla birlikte akademik yazında ve özellikle de kamu yönetimi alanında bu son düzenlemeler görece kısmı ve yüzeysel olarak ele alınmış; az sayıdaki çalışmanın dışında konu, daha çok yasaların incelenmesi ile sınırlı kalmıştır.

Bu bağlamda tez çalışmamız, genel olarak sosyal ve siyasal kuramda özel olarak da kamu yönetimi disiplini alanında “küreselleşme, neoliberalizm ve devletin yeniden yapılanması” gibi ana başlıklar altında en azından 1990’lardan bu yana önemli bir hacme ulaşan çalışmalarda henüz yeterince derinlemesine araştırılmamış olan mali idarede yeniden yapılanma konusunu inceleyerek, tanımladığımız bu boşluğu doldurmaya dönük bir ilk adım olarak başlamıştır.

Mali idare kavramı, hem devletin yüklendiğı mali işlevleri (kamu bütçesinin yapılması, vergilendirme, gelir ve harcamaların düzenlenmesi) hem de bu işlevlerin gerçekleştirilmesi için oluşturulan kurumları (Maliye Bakanlığı) kapsar. Kapitalist devletlerin her birinde olduğu gibi Türkiye’de de devlet, gelirlerin büyük bir bölümünün ülke ekonomisinden çekilmesi ve bunun harcamalar yoluyla ekonomiye katılmasında mali idare birimlerini kullanır. Örgütsel ifadesini Maliye Bakanlığı’nda bulan mali idareye ayrıca denetim ve yargı birimleri, mahalli idarelerin mali birimleri, kamu teşebbüsleri ve sosyal güvenlik kuruluşlarını da dahil etmek gerekir. Dolayısıyla, mali idare üzerine yapılacak kapsamlı bir incelemenin gelir idaresi, gider idaresi, hazine idaresi ve devlet malları idaresinin yanı sıra ayrıca iktisadi devlet teşekkülleri, sosyal güvenlik idaresi ve mahalli idareler ile bunlarla ilişkili yasal düzenlemeleri; denetim ve yargı aşamalarını içermesi beklenir.

Mali idarenin bu şekilde kapsadığı alanı ana hatlarıyla gösterdikten sonra, konu üzerine yapılacak bir incelemenin esasen devletin ve devlet örgütlenmesinin deyim yerindeyse kalbini ya da ana motorunu ele alacağını söylemek mümkündür. Bu

¹ 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Cumhurbaşkanlığı tarafından veto edilmiştir.

nedenle genel olarak dünya kapitalizminin günümüzdeki yönelimlerini ve devletin dönüşümünü özel olarak da bu dönüşümün Türkiye’de gerçekleşme biçimini kavramaya dönük bir araştırmanın, küresel ekonomi politikalarındaki değişime bağlı olarak mali idarede nasıl bir dönüşümün gerçekleştiğinden başlaması son derece önemli olacaktır. Bu tanımladığımız çerçevede kamu mali idaresinde yeniden yapılanma başlığı altında bir inceleme yapma çabası, analize sözü edilen tüm işlevleri ve yapıları dahil etmeyi gerektirse de, derinlemesine bir analizin yapılması ancak çalışmanın alanının dar tutulmasıyla mümkün olacaktır. Bu nedenle tezde inceleme odağına gelir idaresi ve bütçe sisteminde yeniden yapılanma alınmıştır.

Başlangıçta gelir ve bütçe sistemini değiştiren yasal düzenlemelerin incelemesinden yol çıkan çalışma, mali idarede bu köklü değişimi anlamaya ve eleştirel bir çözümlenmeye dönük olarak şu soruların peşine düşülmesini zorunlu kılmıştır.

Gelir idaresinde ve harcama sisteminde yeniden yapılanma konusunun 2000’li yıllarda gündeme gelmesinin gerisinde yatan tarihsel, toplumsal ve sınıfsal dinamikleri nelerdir? Mali idarede yeniden yapılanma girişimlerini bu döneme özgü kılan koşullar neler olmuştur? Bu koşulları önceki dönemlerden farklılaştıran nedir? Her iki alandaki yeniden yapılanma bir bütün olarak devlete örgütsel, işlevsel ve yapısal olarak nasıl yansımakta; ve devletin rolü ve devlet biçiminin ve içsel mimarisinin dönüşümü konusunda ne tür açılımlar sunmaktadır.

Kapitalizmin küreselleşmesinin en olgun ve bu anlamda da en çarpıcı çelişkilerinin açığa çıktığı son dönemde Türkiye’de devlet örgütlenmesi içerisinde nasıl bir kurumsal ilişki biçiminin oluştuğunu, sürecin hangi kurumları öne çıkardığını ve bunların diğerleri karşısında nasıl konumlandığını mali idare ekseninde incelemeyi amaçlayan bu çalışmada, bütün bu soruları sorarken ve değişim sürecini kavramaya çalışırken aslında yeni olan sorduğumuz sorular değildir. Aksine bu kavrayışta eski soruları yineleyeceğiz. Amacımız devlet aygıtı ile sermaye arasındaki ilişkileri temel alarak bu ilişkinin neoliberal küreselleşme sürecinde hangi açılardan farklılaştığını; bu farklılaşmanın kapitalist devletin yeniden yapılanması ve biçiminin dönüşmesi düzlemine nasıl yansıdığını irdelemek olacaktır. Mali idare üzerine yapacağımız incelememizde, her ne kadar devleti tanımlayan biçimsel

örgütlenme yapısı belli bir öneme sahip olsa da, asıl amacımız yeniden yapılanmanın gerisinde yatan dinamikleri ve devletin biçimsel örgütlenmesinin içerdiği sınıfsal güç ilişkilerini mali idare örneğinde incelemek olacaktır.

Bu sorulardan yola çıkan çalışma, kamu yönetimi alanında devlet örgütlenmesinin herhangi bir parçasındaki yeniden yapılanmayı inceleyen ve bu incelemeyi yaparken sürecin gerisindeki dinamikleri ve sınıf çıkarlarını gözardı ederek analize dahil etmeyen; dolayısıyla konuyu “yapı/örgüt merkezli” ve “teknisist” bir yaklaşımla ele alarak kavramaya çalışan çalışmalara karşı alternatif bir çerçeve geliştirebilmek için şu önermeyi temel alacaktır: Mali idarede yeniden yapılanmanın ana eksenini, sınıf ilişkileri ve sınıf mücadeleleri dolayında biçimlenen devlet aygıtının, günümüzde küresel piyasaların ve sermayenin gerekleri doğrultusunda yeniden örgütlenmesi ve iç hiyerarşisinin küresel kapitalist sistemle uyumlaştırılması amacı doğrultusunda yeniden yapılanması amacı belirlemektedir. Küresel kapitalizmin kurumsallaşması sürecinde Türkiye’nin bu kurumsallaşmaya uyumu temel olarak devlet örgütlenmesinin en temel yapılarından olan mali idarede yapısal, işlevsel ve örgütsel yeniden yapılanma girişimleriyle gerçekleştirilmektedir.

Çalışmanın zaman aralığı, mali idarede yeniden yapılanma açısından temel kırılma evreleri göz önüne alınarak belirlenmiştir. Buna göre çalışmanın ağırlık merkezi 1990’ların sonu ve 2000’li yılların incelenmesine dayanmaktadır. Ancak, inceleme odağında toplumsal gerçekliğin temel öğelerinden biri olan devletin yer alması ve kapitalizmin küreselleşmesi süreci bağlamında devletin yeniden yapılanmasına odaklanılması, araştırmanın belli bir tarihselliğe ve tarihsel bağlama oturtulmasını da gerekli kılmaktadır. 2000’li yıllarda 1980’lerde başlatılan neoliberal reformların, bir dizi yasal düzenleme ile kurumsallaştırılması ve devlet örgütlenmesinin yasal düzenlemeler ile dönüştürülmesi, dönemin siyasal ve ekonomik ortamında belirginleşen ve keskinleşen bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Başka bir deyişle, 1980 sonrasında uygulamaya konulan ve tasfiyecilikle karakterize olan reformlar, günümüzde yasalar temelinde kurumlaşma ve yeniden yapılanma stratejileriyle ilerlemektedir. Bu değişim neoliberal reformlar açısından bir kırılmaya da işaret eder. Dolayısıyla, bu iki dönem arasında bir geçişin, birinden diğerine bir dönüşümün yaşandığı söylenebilir. Bununla birlikte yeniden yapılanmadan bu anlamıyla söz edilse bile bu, önceki dönemin sadece bir veri olarak

alınabileceğini göstermez. Çünkü, iki dönem arasında bir kopuştan çok sürekliliğin olduğu gözlenmektedir. Dolayısıyla, son yirmibeş yıldır Türkiye kapitalizminin içinde bulunduğu dönüşüm süreci, sınıfsal dengelerin değişmesi ve devletin yeniden yapılandırılması girişimleri 1980 sonrasında neoliberal dönüşüm dinamiklerinden bağımsız kavranamayacağından, mali idaredeki yeniden yapılanmayı bu tarihsel süreç ve dinamikler bağlamında inceleyeceğiz.

Yöntemsel olarak konu tarihsel, kuramsal ve analitik boyutlarıyla birlikte ele alınacaktır. Elbette ağırlıklı olarak içinde bulunduğumuz dönemi kapsayacak bir araştırma yapacağımızdan ve büyük ölçüde süreç incelemesine dayanacak olmasından kaynaklı olarak çalışmanın belirli sınırlılıkları ve eksikleri olacaktır. Başka bir deyişle, süreç incelemesinin kendisi gerek kuramsal gerekse olgusal analiz ve değerlendirme açısından belli sınırlılıkları içermektedir. İçinde yaşadığımız dönüşüm süreci, oluş halindeki bir evreyi içermesine ve henüz sonuçlanmamış olmasına rağmen somutun zenginliğinden yola çıkan bu çalışmayla Türkiye özgünlüğünde kapitalizmin günümüzdeki yönelimlerini çözümlenmeyi ve devletin nasıl bir biçim aldığına ilişkin eğilimin ana eksenini tayin edici belli çıkarımlara ulaşmayı amaçladık.

Çalışmanın özellikle ikinci ve üçüncü bölümleri tarihsel ve kuramsal ekseninin yanı sıra olgusal düzeyde de derinleştirilmiş bir analizi içeriyor. Bu nedenle bu iki bölümde siyasal ve yönetsel analizde çalışmaya temel malzeme olacağı düşünülen yasa metinlerinin yanı sıra ayrıca Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi uluslararası kurumların temel belgeleri (IMF ile stand-by anlaşmaları, gözden geçirmeler, niyet mektupları, Dünya Bankası yapısal uyarılama kredileri, 1995 Kamu Mali Yönetimi Projesi, 2001 ve 2002 Programlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredileri- PFPSAL I-II, OECD'nin düzenleyici devlete ilişkin raporları); AB belgeleri; TÜSİAD, TOBB gibi sermaye örgütleri tarafından hazırlanan raporlar, incelemeler; ayrıca DPT kalkınma planları, hükümet programları ile gazete taramaları temel inceleme malzemesi arasında yer alacaktır

Bu çerçevede tez çalışmamız üç ana bölümden oluşacaktır.

Birinci bölümün ilk kısmında tezin kavramsal ve kuramsal bir arka planını çizebilmek amacıyla dünya kapitalizminin günümüzdeki yönelimlerini ve yeni

kapitalist ilişkileri tanımlamaya dönük olarak yaygınlaşan küreselleşme ve neoliberalizm kavramları tarihsel bağlamında yeniden tanımlanacak ve neoliberal küreselleşmenin temel çelişkilerinin devlete ve devlet örgütlenmesine nasıl yansıdığı; devlet örgütlenmesinin kurumsal yapısının bu süreçten nasıl etkilendiği analiz edilecektir. Dönüşümün ana ekseninin ekonomi/siyaset ve siyaset/yönetim arasındaki ayırım temelinde biçimlendiği önermesinden yola çıkılarak, bunun somut görüngüleri ekonomi yönetiminin siyasetten “arındırılması”, merkez bankalarının bağımsızlaştırılması, vergi tahsilatı ve kamu harcamalarında “siyasetten bağımsız” mali kurumların oluşturulması yönündeki genel eğilimler temelinde incelenecektir.

Bu bölümün ikinci kısmı, ilk kısımdaki kuramsal ve kavramsal çerçeveden hareketle neoliberal küreselleşme ve Türkiye’de devlet biçiminin dönüşümü konusuna ayrılmıştır. Bu bölümde, IMF ve Dünya Bankası’nın “istikrar ve yapısal uyarlama” programı doğrultusunda neoliberalizmin hâkimiyet kazandığı 1980 sonrası neoliberal dönüşüm sürecinin ekonomi/maliye politikalarının temel yönelimlerinde ne tür değişimlere yol açtığına bakılacaktır. Ayrıca, mali idaredeki kurumsal yapılanma ve bu anlamda da devlet aygıtının iç hiyerarşisindeki değişim Hazine örneğinde incelenecektir. Son olarak kapitalizmin küresel kurumsallaşmasına geçiş ve bu geçişi mümkün kılan yasalarla karakterize olan 1990’ların sonu ve 2000’li yıllar, neoliberalizm değişen söylemleri bağlamında genel hatlarıyla ele alınacaktır.

Tezin ikinci bölümünde üç temel konu üzerinde durulacaktır. İlk olarak kamu mali yönetimi sistemini düzenleyen ve Cumhuriyetin kuruluşundan Kamu Mali Yönetimi Kontrol Yasası’nın çıkarılmasına kadar yürürlükte kalan Muhasebe-i Umumiye Yasası ve bütçe sistemi tarihsel bağlamı içinde ana hatlarıyla ele alınacaktır. Ardından, 1990 sonrasında gelişmiş kapitalist dünyada gerçekleştirilen ve kamu yönetimi reformları kapsamında ilerleyen bütçe reformları genel eğilimleri bakımından incelenecek; ve bu sürecin Türkiye’deki gelişimine odaklanılacaktır. Bütçe reformu ve bu reform doğrultusunda mali idarede kurumsal yeniden yapılanmanın hangi dinamiklere dayandığı ve bu sürece yön veren aktörlerin neler olduğu araştırılacaktır. Son olarak kamu mali yönetimi sisteminde ve dolayısıyla bütçe sürecinde köklü bir değişime yol açan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve

Kontrol Yasası temelinde Maliye Bakanlığı'nın bütçe sürecinde değişen rolü incelenecektir.

Üçüncü bölümde de yine üç temel konu üzerinde durulacaktır. İlk olarak, neoliberal küreselleşme sürecinde dünya genelinde yaygınlaşan vergi reformu, gerisindeki dinamikleriyle birlikte ele alınacaktır. Ardından kapitalist dünyada yaşanan gelişmeler ışığında vergi reformu tartışmalarının ve uygulamalarını bir parçası olarak son yirmi yıldır az gelişmiş ülkelerde giderek yaygınlaşan “yarı-özerk” gelir kurumları incelenecektir. İkinci kısımda, Türkiye’de “özerk” gelir idaresi tartışmalarının kısa bir tarihsel arkaplanı verildikten sonra 2000’li yıllarda yeniden yapılanmaya yön veren toplumsal/sınıfsal dinamikler incelenecektir. Son kısımda ise Gelir İdaresi Yasası’nın evrimi, yasa etrafında nasıl bir sınıf mücadelesinin döndüğü, devlet aygıtı ile sermaye ve sermayeler arası ilişkilerin bu sürece nasıl yansıdığı; Gelir İdaresi Başkanlığı’nın kurulması ile siyasal iktidar ile bürokrasi (maliye bürokrasisi) arasında nasıl bir bölünmenin ortaya çıktığı bir bütün olarak yasanın içerdiği düzenlemeler ve temalar temelinde analiz edilecektir.

Çalışma genel bir değerlendirme ve sonuç yazısıyla tamamlanacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAPİTALİST DEVLET BİÇİMİNİN DÖNÜŞÜMÜ

Devlet biçimine ilişkin olarak ortaya çıkan dönüşümlerin temel dinamikleri ve sonuçları itibariyle incelendiği bu bölümde, sermayenin küresel genişlemesiyle birlikte devletin iç örgütlenme yapısının değiştiği ve bu değişimin ekonomi yönetiminin kilit kurumlarını (Hazine, Maliye Bakanlığı gibi) ön plana çıkardığı ileri sürülecektir. Devletin yeniden yapılandırılması tartışmalarının önemli bir eksenini ekonomi/siyaset ayrımı oluşturmaktadır. Tarihsel olarak yeniden üretilmek ve kurulmak zorunda olan bu ayrımın aldığı farklı biçimlenmeler sınıf ilişkilerinin konumlanışına bağlı olarak değişmektedir. Bu bağlamdan hareketle çalışmada devlet biçimindeki değişimlerin temel olarak kapitalizme özgü tarihsel olarak kurulmuş olan ekonomi/siyaset ayrımı ve bu ayrımın kamu yönetimine yansıyan biçimiyle yönetim/siyaset ayrımının farklılaşmasına bağlı olarak gerçekleştiği; ve son dönemde bu ayrımın yeniden üretilerek keskinleştiği ve kurumsallaştığı ileri sürülecektir.

Kapitalizmin dünya ölçeğinde evrensel bir sistem haline geldiği 1990'lardan bu yana neoliberalizmin devlet aygıtlarını küresel piyasa disiplinine bağlayıcı mekanizmaları gündeme getirdiği ve bunun hukuki temelinin küresel düzeyde anayasal bağlayıcılığı olan küresel anlaşmalar ile kurulduğu gözlenmektedir. Ekonomi/siyaset ve yönetim/siyaset ayrımlarının somut görüngüleri ise merkez bankalarının bağımsızlaştırılması, bağımsız düzenleyici kurumların oluşturulması, vergi tahsilatı ve kamu harcamalarında siyasetten bağımsız mali kurulların (yarı-özerk gelir kurumları) oluşturulması gibi eğilimlerde kendini göstermektedir.

I. NEOLİBERAL KÜRESELLEŞME ve DEVLET BİÇİMİNİN DÖNÜŞÜMÜ

A. 1970'lerden Günümüze Kapitalizmin Küreselleşmesine Genel Bir Bakış

Öncelikle, biçimsel olarak dahi ele alındığında hiçbir kavram ya da terimin insanlığın bunlara verdiği anlam dışında kendiliğinden içkin bir anlam taşımadığı vurgulanmalıdır. Kavramlar kullanıldıkları tarihsel, toplumsal, kültürel ve ideolojik bağlamlara göre belli bir içerikle yüklenmeleri ve sözlük anlamının yanı sıra yan

anlamlar kazanmaları nedeniyle *masum* ya da *tarafsız* olarak nitelendirilemez.² Bu nedenle 1990'lı yıllardan bu yana sosyal bilimlerin bütün alanlarında tartışmaların odağına yerleşen ve *ne* olduğu hâlâ tartışmalı olan “küreselleşme” kavramı ve kavrama yüklenen anlamlar da *masum* ya da *tarafsız* değildir.³

Bu saptamayı akılda tutarak aşağıda öncelikle küreselleşme kavramıyla nitelenen sürece ilişkin temel iddiaların, savların neler olduğuna bakılacak; daha sonra kavramdan ne anlaşılması gerektiği sürecin tarihsel bağlamıyla yeniden tanımlanması yoluyla ortaya konulacaktır.

Dünya kapitalizminin günümüzdeki yönelimlerini ve yeni kapitalist ilişkileri tanımlamaya dönük olarak yaygınlaşan “küreselleşme”, sermaye akışkanlığı, yatırımların, malların, hizmetlerin ve paranın küresel hareketliliği, ekonomilerin bütünleşmesi, kitlesel üretimden parça-başı üretime ve teknoloji yoğun üretime geçiş, iletişim ve bilişim sistem ağlarının varlığı, bilginin küreselleşmesi, ulus-devletin sönümlenmesi, uluslararası kurumların ya da çokuluslu şirketlerin küresel etkinliklerinin artması, küresel sivil toplumun ortaya çıkışı, küresel kimlik ve kültürün doğuşu gibi bir çok gelişmeyi ifade etmek için kullanılabilir.

Öte yandan özellikle 1980'li ve 1990'lı yıllarda çoğu durumda “sanayi sonrası toplum”, “bilgi toplumu”, “post-fordist dönem”, “üçüncü dalga”, “yeni dünya düzeni”, “kapitalist ötesi toplum” gibi bir dizi kavramla birlikte de anılan küreselleşme kavramıyla birbirleriyle çelişkili bir yapı sergileyen bir çok olgu ve süreç açıklanmaya çalışıldığı ölçüde, gerçekliğin kavranması da bir o kadar güçleşmekte ve muğlaklaşmaktadır. Olguların, süreçlerin ve dinamiklerin yanıltıcı bir şekilde ilişkilendirilmesi üzerinde yükselen küreselleşme tartışmalarında küreselleşmeye karşı olmanın neye karşı olmak anlamına geldiği de belirsizleşmektedir.⁴

² Sungur Savran, “Küreselleşme mi Uluslararasılaşma mı? (1)”, *Sınıf Bilinci*, Sayı 16 (Kasım 1996), s. 53.

³ Sağdan ya da soldan bir çok teorisyenin çalışmalarına kadar hemen her alanda kullanılan küreselleşme kavramına yüklenen farklı anlamların yanı sıra bu kavramda cisimleşen teorik tartışmalar kendi başına uzun bir yazıda ele alınmayı gerektirecek kadar kapsamlı olduğundan burada ayrıntısına girmiyoruz.

⁴ Küreselleşme kavramına yüklenen farklı anlamları ve küreselleşmeye karşı olmanın olanak ve sınırlarını ele alan bir çalışma için bkz. Aykut Çoban, “Küreselleşmeye Karşı Olmak: Olanaklar ve Sınırlılıklar”, *Praksis*, Sayı 7 (Yaz 2002), s. 117-164.

Küreselleşmeci tezlerin en yaygın olanları; küreselleşmenin bütünüyle “yeni”, kaçınılmaz ve geri döndürülemez bir süreç olduğu; piyasanın uluslararası genişlemesine bağlı olarak devletin işlevsizleştiği, zamanını doldurduğu ve dünyanın küresel ekonomik bir mantık tarafından yönetildiği tezleridir. Bu çalışma bu tezlerin reddedilmesi üzerine kuruludur. Ancak, buradan bu sürecin bütün yönleriyle eskisinden hiçbir farkının olmadığı sonucuna varılmayacağı da belirtilmelidir. İçinde bulunduğumuz tarihi dönemi tanımlamaya ve betimlemeye dönük olarak bu tezlerle birlikte anılan “küreselleşme”, dünya kapitalizminin günümüzdeki yönelimlerinin anlaşılması ve kavranmasının önünde bir engel oluşturduğu gibi aynı zamanda kaçınılmazlık fikri kapitalizme ve emperyalizme karşı mücadeleyi de olanaksız hale getirmektedir. Savran, tam da bu nedenle “sol, ideolojik, içi boş, bayağı ‘küreselleşme’ kavramını sözlüğünden bir an evvel silmeli, bunun yerine ‘uluslararasılaşma’ kavramını yerleştirmelidir” demektedir. 1990’lardan bu yana yaşanmakta olan süreç gerçekte *emperyalizm çağı*nın başından beri Marksist teorinin ortaya koyduğu bir sürecin artan bir hızla sıçramasıdır. Bu süreç, *sermayenin uluslararasılaşması*dır.⁵ Sermayenin uluslararası hareketliliği ve genişlemesi günümüz kapitalizminin temel dinamiklerini üst düzeyde kapsayan ve kucaklayan temel bir olgu olarak karşımıza çıkar. Marksist terminolojide bu olgu, bir bütün olarak üç biçimde meta, para ve üretken sermaye olarak sermaye dolaşımının uluslararasılaşması olarak tanımlanır.

Günümüzde sermayenin artan hareketliliği ve akışkanlığı, uluslararası rekabetin giderek derinleşmesi ve yoğunlaşması, çokuluslu dev şirketlerin dünya ölçeğinde artan gücü ve etkinliği gibi bir dizi oluşumu/gelişmeyi kapsayıcı bir biçimde kullanılan “küreselleşme”, gerçekte emperyalizmin bu biçimde dışa vuran görüngülerinin üzerini örten bir işlev de görmektedir. Bu anlamda küreselleşmeyi yeni kılan olgunun emperyalizme içselleşmiş yeni bir süreç olmasından

⁵ Sungur Savran, “Küreselleşme mi Uluslararasılaşma mı? (1)”, s. 40. Bu çalışmada emperyalizm teorilerine yer vermiyoruz. Ama şu kadarını belirtmek gerekirse yirminci yüzyıl başında Marksist teorisyenlerin, örneğin Lenin, Luxemburg, Buharin, ortaklaşa ilgilendikleri konu sermayenin uluslararası yayılması ve genişlemesi olmuştur. 19. yüzyıl sonları ve 20. yüzyıl başlarında ise dünya finans piyasaları geçmişe ve bugüne oranla daha fazla bütünleşme içine girmişti. Dolayısıyla, 20. yüzyılın erken dönem Marksist düşünürlerinin sermayenin uluslararası genişlemesine ilişkin düşünceleri daha fazla bütünleşen ve küreselleşen bir kapitalist ekonominin oluşumu yönünde ilerlemiştir. David McNally, “The Present as History: Thoughts on Capitalism at the Millenium”, *Monthly Review*, (July-August 1999), s. 140.

kaynaklandığı söylenebilir. Başka bir ifadeyle, temel dinamikleriyle birlikte değerlendirildiğinde küreselleşme süreci emperyalizm dönemiyle belirli süreklilikler göstermektedir. Bu dinamiklerin günümüzdeki sürekliliğini kavrayabilmek için Lenin'in ortaya koyduğu emperyalizmin beş temel özelliğine yeniden hatırlamakta fayda var. Bu özellikler: “(1) üretimde ve sermayede görülen yoğunlaşma öyle yüksek bir gelişme noktasına ulaşmıştır ki, ekonomik yaşamda kesin rol oynayan tekelleri yaratmıştır; (2) banka sermayesi sınaî sermayeyle kaynaşmış, ve bu ‘mali-sermaye’ temel üzerinde bir mali-oligarşi yaratılmıştır; (3) sermaye ihracı, meta ihracından ayrı olarak, özel bir önem kazanmıştır; (4) dünyayı aralarında bölüşen uluslararası tekeli kapitalist birlikler kurulmuştur; (5) en büyük kapitalist güçlerce dünyanın toprak bakımından bölüşülmesi tamamlanmıştır.”⁶ Lenin'in çalışması, ulusötesi şirket biçiminde üretimin uluslararasılaşmasını ortaya çıkarmaktadır. Diğer yandan, banka ve sanayi sermayesinin birleşmesine ilişkin yaptığı analiz, ulusal ya da uluslararası ölçeklerde farklı biçimlerde de olsa sanayi ve finans sermayesinin kaçınılmaz eklemlenmesini işaret eder. Günümüz kapitalizmi finans sektörünün artan önemi ile nitelendirilmekte ve bu sektörün yükselişi reddedilmez bir gerçeklik halini almaktadır. Ayrıca gerek ekonomik gerekse ekonomi dışı müdahaleler anlamında devletin rolü giderek artmaktadır. Bu çalışmanın sınırlarını aşan analiz ve incelemeyi gerektiren bu yöndeki gelişmelerin işaret ettiği temel sorunsal kapitalizmin içinde bulunduğu dönemin nasıl nitelendirileceği olmuştur.⁷

Bununla birlikte ulus-devlet, emperyalizm ve kapitalizmin temel dinamikleri üzerindeki vurguya sahip çıkmak (yani sermayenin artan hareketliliği ve akışkanlığı, rekabetin derinleşmesi ve mali sermayenin yükselmesi, çok uluslu şirketler gibi dev tekellerin dünya ölçeğinde kazandıkları güç alanının genişlemesi gibi) “hiçbir şeyin” değişmediği anlamına gelmemelidir. Nitekim kapitalizm başından bu yana önemli dönüşümlere uğramaktadır. Burada önemli olan bunun haritasını ortaya koyabilmektir. Her ne kadar küreselleşme emperyalizme içselleşmiş onun yeni bir yüzü olarak tanımlansa da, dünya kapitalizminin günümüzdeki yönelimlerini ve kapitalist ilişki biçimlerini, ve bunların açığa çıkardığı dönüşüm ve yeniden

⁶ V.I. Lenin, *Emperyalizm: Kapitalizmin En Yüksek Aşaması*, (Çev. Cemal Süreyya) Sol Yayınları, Sekizinci Baskı, Ankara 1989, s. 107-108.

⁷ Ben Fine, “Küreselleşme ve Gelişme Fikirlerinin Eleştirel İncelemesi: Politik Ekonomiye Ne Rol Düşer?”, (Çev. Münevver Çelik), *CONATUS Çeviri Dergisi*, Sayı 2 (Temmuz-Ekim 2004), s. 74-77.

yapılanma sürecini kavramak açısından günümüzün yeni olgularının neler olduğunun da netleştirilmesi gereklidir. Bu çalışmanın sınırları bu haritanın bütün boyutlarıyla incelenmesini ve ortaya konulmasına izin vermemekle birlikte ana hatlarıyla günümüzü tanımlayan temel değişimlere yer vermeye çalışacağız. Bunun için aşağıda küreselleşme olarak anılan süreci tarihsel bağlamında yeniden ana hatlarıyla gözden geçiriyoruz. Küreselleşme üzerine yürüteceğimiz bu tartışmada neoliberalizmi başlangıç noktası olarak alacağız.

21. yüzyılda evrensel bir sistem olma yolunda kapitalizm, belki de tarihinin en olgun çağına girmiş bulunuyor. Hiyerarşik ve eşitsiz ilişkileri yeniden üreten dünya ekonomisinin bu özelliği devam etmekte; dahası yeni yüzyılda çelişkilerin ve eşitsizliklerin çok daha derinleştiği gözlenmektedir. Bu anlamda Wood, küreselleşmenin “kendi nihai sonucuna ulaşabilmiş tek emperyalizm biçimi”⁸ olduğunu ileri sürerken son derece haklıdır. Sınıf mücadeleleri ve bir anlamda Sovyet sosyalizminin gerçekliğinde İkinci Dünya Savaşı sonrası dünya kapitalizmi 1970'lere kadar uzanan dönemde gelişmiş kapitalist ülkelerde Keynesyen devlet müdahaleciliği ve sosyal/refah devleti uygulamaları, az gelişmiş ülkelerde ise ulusal kalkınmacı devlet politikaları eşliğinde görece genişlemeci bir dönem yaşadı.⁹ Yeniden canlanan ve sermaye birikiminin gereksinimlerine göre biçimlenen uluslararası işbölümü Türkiye gibi az gelişmiş ülkelerde de ithal ikameci sanayileşme politikalarının (içe yönelik sermaye birikimi) izlenmesi için uygun koşulların oluşmasında belirleyici oldu. Özellikle ABD kökenli çokuluslu şirketlerin doğrudan yatırımlarının belirgin bir ivme kazanması sonucu kapitalist küreselleşmenin ivme kazanmasıyla birlikte kapitalist devletin üstlendiği işlevler de dönüşmeye başladı.

Kapitalizmin dünya ölçeğindeki küreselleşmesini yeniden hızlandırma ve kapitalizmin evrensel bir sisteme evrilme sürecinde, sermaye kesimlerinin uluslararası ittifaklar yaratma talepleri doğrultusunda bir dizi önlem ve yapılanma gündeme geldi. Bunların en başında Bretton Woods anlaşmasıyla oluşan kurumsal yapı (IMF, Dünya Bankası ve GATT anlaşması) yer alır. Bu kurumların temel işlevi kapitalizmin işleyiş dinamiklerini ayakta tutmanın yanında gelişmiş kapitalist

⁸ Ellen Meikins Wood, “Sermaye İmparatorluğu”, *Praksis*, Sayı 10, 2003, s. 247.

⁹ Ayrıntı için bkz. Eric Hobsbawm, *Kısa Yirminci Yüzyıl 1914-1991 Aşırılikler Çağı*, (Çev. Y. Alogan), Sarmal Yayınevi, İstanbul 1996, s. 263-410.

merkezlerin çıkarlarını koruma yönünde şekillendi.¹⁰ Bu dönemde kapitalist devlet daha çok üretken sermayeye dayalı birikim sürecini destekleme eğilimindeydi. Çokuluslu şirketlerin artan baskısı ve üretken sermayenin küresel hareketinin hızlanmasıyla birlikte devletin rolü de değişiyordu. Kapitalist devlet, “kendi” sermaye sınıfını yurt dışında izleme ve desteklemenin yanı sıra yurt içinde üretken yatırımlarda bulunacak “yabancı” sermayeleri de kollamanın mekanizmalarını oluşturmaya başladı.¹¹

Kapitalizmin dinamik yayılcı mantığı Bretton Woods kurumları aracılığıyla yeni bir liberal ticaret düzenin yaratılması için yeniden serbest bırakıldı. Böylelikle ticaretin hız kazanması, doğrudan yabancı yatırımlarda ulaşılan seviye ve finansın artan bir biçimde genişlemesiyle küreselleşme yeniden canlandı. Ancak, bu dönemde az gelişmiş ülkeler başta olmak üzere ulusal ekonomiler belli ölçülerde koruma duvarlarıyla, yabancı sermaye akımları da belli kısıtlamalarla karşı karşıya kalıyordu. Bu nedenle bu dönemde kapitalist dünya ekonomisi ulusal engellerle bölünmüş bir yapı olarak biçimlenmiştir. Bu durum, bu yapıya içkin olan ve faaliyetlerini artık dünya çapında planlamak ve yürütmek isteyen finans sermayesi birimlerinin (çokuluslu şirketler) önünde hâlâ önemli bir engel olarak duruyordu.¹² Bretton Woods ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında oluşan yapının gerçekte kapitalist küreselleşmenin beşiği ve kaynağı olduğunu söyleyen Panitch’in de belirttiği gibi hızlı bir şekilde büyüyen ve yaygınlaşan mali sermaye ve Amerika kökenli çok uluslu şirketler artık bu beşiğe sığamaz hale gelmişlerdi. 1970’lerin mali krizi bu beşiği parçalayacak ve uluslararası sermaye *neoliberal küreselleşmeyi* tercih edecektir.¹³ Nitekim, küreselleşme kavramı özellikle 1980’li ve 1990’lı yıllardan bu yana neoliberal ideolojinin hegemonik söylemi haline gelmiştir.

¹⁰ İzzettin Önder, “Kapitalist İlişkiler Bağlamında ve Türkiye’de Devletin Yeri ve İşlevi”, *İktisat Üzerine Yazılar-1Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar*, (Der. A. H. Köse; F. Şenses; E. Yeldan), Korkut Boratav’a Armağan, İletişim Yayınları, İstanbul 2003, s. 261.

¹¹ Özgür Öztürk, “Emperyalizm Kuramları ve Sermayenin Uluslararasılaşması”, *Praksis*, Sayı 15 (Yaz 2006), s. 285.

¹² Sungur Savran, “Küreselleşme mi Uluslararasılaşma mı? (1)”, s. 48.

¹³ Leo Panitch, “Devlet: Emperyalizmin Ana Halkası?”, (Çev. Selen Göbelez), *CONATUS Çeviri Dergisi*, Sayı 2 (Temmuz-Ekim 2004), s. 57.

Neoliberal Küreselleşme

Düşen kâr oranlarıyla birlikte dünya kapitalizmi hızlı büyüme ve kalkınmanın gerçekleştiği, toplumsal refahın üst seviyelere ulaştığı, sınıf mücadeleleriyle birlikte toplumsal ilişkilerin belirli bir istikrar kazandığı “altın” çağını 1970’lerin başlarında yeniden ağır bir krize girilmesiyle geride bıraktı. Önceki dönemin Keynesyen projesi ile birlikte refah devleti uygulamaları ve ulusal kalkınmacı devlet projesi, krizin ardından kapitalizmin küresel aşırı birikime yönelmesi ile çöktü. Bir yandan 1968’den itibaren yükselen sınıf hareketleri ve diğer toplumsal mücadeleler yeni sağ politik projesi etrafında bastırılırken diğer yandan da önceki dönemin devlet politikalarına ve bunları uygulayan kurumlara karşı bir cephe açıldı. Kapitalist sistemin yaşadığı bu bunalım *neoliberalizmin* yükselişine temel oluşturdu. Teorik kökleri 1930’lara kadar giden neoliberalizm¹⁴ Keynesyen ve diğer devletçi ekonomi politikalarının alternatifi olarak 1980 sonrasında daha geniş bir etki alanı bularak yaygınlaştı ve ana akım haline geldi.

1970’lerde yaşanan krizin ardından sermayenin yeniden yapılanması gündeme gelmiştir. Yeniden yapılanmanın en önemli boyutunu dünya ölçeğinde işçi sınıfı kazanımlarının tasfiyesi; diğer boyutunu ise para-sermayenin öne çıkması ve üretimin yeniden yapılanması oluşturdu. Üretimin giderek kârlılık koşullarını yitirmesiyle birlikte finans ve para-sermayeye dönüş eğilimi açığa çıkmış ve para-sermayenin uluslararası hareketi hızlanmıştır. Bu eğilim 1970’lerin ortalarından itibaren bütün dünyada bir kredi patlamasına yol açtı. Özellikle kredilerin yoğun olarak yöneldiği az gelişmiş ülkelerde *dış borçlar* hızla arttığından geri ödeme sorunları da giderek ağırlaşmıştır. Üretimin kârlılık koşullarının yitirmesinin bir diğer sonucu ise üretim faaliyetlerinin “en az maliyet ve en fazla kâr” amaçlı olarak belli ölçülerde daha düşük maliyet ve gelişkin pazar olanaklarının sunulduğu coğrafyalara kaymasıdır.¹⁵ Yeniden yapılanma arayışları aynı zamanda Türkiye gibi

¹⁴ Serbest girişimi korumanın dışında her türlü devlet müdahalesine radikal bir biçimde karşı çıkan neoliberalizmin teorik temelleri 1940’lı yıllarda von Hayek, Ludvig von Mises, Milton Friedman gibi düşünürler tarafından atılmıştır.

¹⁵ Bkz. Özgür Öztürk, a.g.k., s. 291-292.

azgelişmiş ülkelerde iç pazara dayalı sermaye birikiminin de tarihsel sınırlarına gelindiğinin göstergesi olacaktır.¹⁶

Sermayenin merkezileşme, yoğunlaşma ve genişleme eğiliminin dünya ölçeğinde belirleyici hale geldiği küreselleşme sürecinde dünya kapitalizmini somut düzeyde tanımlayan olgu, temel olarak az sayıda çokuluslu dev şirketin dünya ölçeğinde üretken, para ve ticari sermayeyi kontrol etmesidir. Başka bir ifadeyle, sermaye ihracının dünya ticaretini hâkimiyeti altına aldığı günümüzü tanımlayan önemli gelişmelerden biri *uluslararası mali sermayenin yükselişi ve hegemonyasını bütün ekonomiler üzerinde kurmasıdır*. Öte yandan enformatik devrim olarak da anılan teknoloji alanında yaşanan hızlı gelişmeler büyük şirketlerin ulaştırma ve iletişim maliyetlerini düşürürken aynı zamanda üretim sürecinin farklı aşamalarının farklı noktalarda sürdürülmesini mümkün hale getirmiştir. Böylece sermayenin uluslararası ölçekte yayılımı daha da hız kazanmıştır. Bu yayılımda çokuluslu şirketlerin payı ve önemi büyüktür. Ancak burada teknoloji alanında yaşanan gelişmelerin kapitalist küreselleşme açısından tek başına belirleyici bir etken olmadığı, daha çok sosyo-ekonomik ve politik nitelikteki başka dinamiklerin hızla açığa çıkmasını olanaklı kılması nedeniyle önemli olduğu belirtilmelidir.¹⁷

Küreselleşme olarak anılan süreç çağdaş teknolojinin gereklerine uyum sağlama üzerinden tanımlanabilecek teknik bir süreç değil; aksine ve çok daha önemlisi “uluslararası sermayenin çıkar alanını dünya ölçeğinde genişletme projesinin somutlaşmış bir iradi ifadesini”¹⁸ oluşturmaktadır. Bu ideolojik programın temel aktörleri ise küresel kapitalizm koşullarında güçlenen ve yaygın olarak çokuluslu şirketler¹⁹ adıyla anılan mali/finans sermayesi ve uluslararası finans kuruluşlarıdır. Bütün bunlardan oluşan finansal sermaye ağı gerçekte küreselleşme kavramının ardındaki sınıfsal güçleri ve dünya kaynaklarının uluslararası kapitalist şirketler

¹⁶ Bkz. Kurtar Tanyılmaz, “Türkiye Ekonomisi’nin 80 Sonrası Sanayileşme Deneyimine Bakarken”, *Türkiye’de Kapitalizmin Gelişimi* içinde (Haz. Demet Yılmaz ve diğerleri), Dipnot Yayınları, Ankara 2006.

¹⁷ Sungur Savran, “Küreselleşme mi Uluslararasılaşma mı? (1)”.

¹⁸ Erinç Yeldan, “Neoliberalizmin İdeolojik Bir Söylemi Olarak Küreselleşme”, *İktisat Üzerine Yazılar I Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar*, (Der. A. H. Köse; F. Şenses, E. Yeldan), Korkut Boratav’a Armağan, İletişim Yayınları, İstanbul 2003, s. 430.

¹⁹ Doğrudan dış yatırım yapan ve birden fazla ülkede mal ya da hizmet üretimini örgütleyen işletme.

tarafından paylaşılma mücadelesinin üzerini örterek, küreselleşmeyi bir çağdaşlık projesi olarak sunmaktadır.²⁰

Üstelik 1980'lerden bu yana yabancı sermayenin uluslararası hareketliliğinin arttığı bir gerçek olmakla birlikte bu yayılmanın bütün ulus-devletler düzlemine eşit katkı koyarak gerçekleşmediği de bilinmektedir. Küreselleşmenin ilk ve en önemli koşulu piyasa şartlarının küresel ölçekte empoze edilmesidir. Ancak belirli toplumsal dönüşüm araçlarının da kullanılmasıyla tâbi ekonomiler kapitalist pazarın egemenliğine açık hale getirilmektedir.²¹ Özellikle günümüzdeki hakim biçimiyle küresel kapitalizmin işleyiş dinamikleri, tâbi ekonomilerin aleyhine olarak gelişmiş kapitalist merkezlere kaynak aktarır nitelikte çalışmaktadır.²² Sermayenin yayılcı karakteri az gelişmiş ülkeleri gelişmiş kapitalist merkezlere teknolojik planda bağımlı kılarken aynı zamanda bu ülkelerin iktisadi-siyasi bağımlılığını artırmaktadır. Az gelişmiş ülkelerden sağlanan sermaye birikimi gelişmiş kapitalist merkezlere ve büyük şirketlere akıtılmaktadır.

Kapitalizmin en temel güdüsü kendi kendini yaymadır. Kapitalizm yapısal mantığı gereği ilk sermaye birikiminden itibaren sınırlarını aşma ve genişleme eğilimi taşımaktadır. Marx Komünist Manifesto'da piyasanın genişleme talebini ve dünyanın her yerine yerleşme ve nüfuz etme arzusunu ifade etmiştir. Sabit birikim olmadan yaşayamayan sermaye ilk günlerinden beri her zaman ulusal sınırların dışına çıkmaya eğilimli olmuştur. Çünkü kapitalizm sabit birikimi yaratmak için daima kendi sınırlarını genişletme ihtiyacı duyar.²³ Bu bağlamda kapitalizmin genişleme eğilimi "her biri farklı eşitsiz gelişme, rekabet ve karşılıklı bağımlılıklar getiren üretici sermaye, meta sermaye, spekülâtif sermaye ve para sermayesi döngülerinin genişlemesi"²⁴ olarak tanımlanabilir.

Faaliyetlerini dünya ölçeğinde planlayarak yürütebilen çok uluslu şirketler, ürünlerini uluslararası pazarlarda satmak, hammaddelerini en uygun ortamlardan sağlamak, kredisini en düşük maliyetle elde edebileceği yerden almak, yeni üretim

²⁰ Erinç Yeldan, "Neoliberalizmin İdeolojik Bir Söylemi Olarak Küreselleşme", s. 430.

²¹ Ellen Meikins Wood, "Sermaye İmparatorluğu", s. 247.

²² İzzettin Önder, "Kapitalist İlişkiler Bağlamında ve Türkiye'de Devletin Yeri ve İşlevi", s. 257.

²³ Ellen Meikins Wood, "Sermaye İmparatorluğu", s. 249.

²⁴ Gregory Albo, "Emperyalizmin Eski ve Yeni Ekonomisi", (Çev. Mehmet Yusufoglu), *Günümüzde Emperyalizm-Yeni Emperyal Tehdit*, *Socialists Register* (Eds. Leo Panitch; Colin Leys), Alaz Yayıncılık, İstanbul 2004, s. 105.

birimlerini sermaye/emek ilişkisi, pazar, vergilendirme, altyapı, istikrar vb. bakımdan en uygun yerde kurmak; ve farklı bölgelerde ve ülkelerde ürettiği parçaların montajını farklı mekânlarda gerçekleştirmek ister. Ancak kâr ve sermaye birikiminin azamileştirilmesi için meta, para ve üretim sermayesi akımlarının önündeki her türlü toplumsal, idari ya da yasal kısıtlamaların ve engellerin en aza indirilmesi gereklidir. Başka bir ifadeyle nihai çözüm dünya ekonomisi içinde piyasa mantığını engelleyen bütün yapıların yok edilmesi ile meta, para ve üretken sermaye akımlarının serbestleştirildiği bir ortamın yaratılmasıdır. Bu taleplerin yolunu açan anahtar da *neoliberalizm* olmuştur.²⁵

Bu nedenle 1980'lerden bu yana hâkim hale gelen neoliberalizmi, kapitalist küreselleşmenin temel itici güçlerinden biri olarak değerlendirmek gerekir. Dünya ölçeğinde yaygınlaşan *neoliberal strateji* sermayenin ihtiyaçlarını karşılayan ekonomi politikalarının bütünü olarak tanımlanabilir. Başka bir ifadeyle, neoliberalizm kriz içindeki sermayenin yeniden yapılanmasının ve işçi sınıfına karşı müdahalesinin ihtiyaçlarına cevap veren bir strateji olarak yükselmiştir.²⁶ Dolayısıyla bu strateji doğrultusunda sermaye kârlılığının sağlanması için her türlü toplumsal, idari ve yasal kısıtlamaların kaldırılması aynı zamanda işçi sınıfının çalışma yasaları, sendikalar, sosyal hizmetler, demokratik haklar gibi tarihsel kazanımlarının dünya genelinde tasfiyesi gündeme gelmiştir. 1980'lerde devletin küçültülmesi söylemiyle başlayan bu kazanımların tasfiyesi günümüzde sosyal güvenlik, sağlık, eğitim gibi bir çok temel kamusal hizmet alanının piyasalaştırılması ve metalaştırılması doğrultusunda bütün hızıyla sürmektedir.

Kapitalizmin küresel nitelik kazandığı günümüzün ayırt edici yönlerinden biri de uluslararası bazı kuruluş ve örgütlenmelerin dünya ölçeğinde işlevlerinin ve rollerinin önemli ölçüde artmasıdır. IMF ve Dünya Bankası gibi kapitalizmin küresel kuruluşları gelişmiş kapitalist devletlerin hegemonyası altındadır. Bu kurumlar neoliberalizmi ve onun programı olan yapısal uyarlamaları, borçlanma koşullarını vs. dayattıkları zaman aynı ölçüde uluslararası sermayenin zorunluluklarını da

²⁵ Sungur Savran, "Küreselleşme mi Uluslararasılaşma mı? (1), s. 49.

²⁶ A.k., s. 49.

cisimleştirmiş olmaktadır.²⁷ Neoliberalizmin dayatılması başta IMF, Dünya Bankası olmak üzere DTÖ, Kuzey Amerika Serbest Ticaret Bölgesi (NAFTA) gibi bir çok oluşum üzerinden gerçekleştirilmektedir. Bununla birlikte, neoliberalizm her bir ülkede bir sınıf mücadelesi konusu olmaktadır. Bu mücadelenin en önemli yöntemlerinden biri işçi örgütlerinin zayıflatılmasıdır.²⁸ Bu nedenle kapitalist küreselleşme neoliberal stratejiyi benimseyen ve uygulayan devlet politikalarının bir ürünü olarak devam etmekte ve derinleşmektedir.

Küreselleşme olarak anılan süreçte yukarıda da belirtilen sermaye sınıfının güçlü uluslararası ittifaklar oluşturma olanakları genişlerken, buna karşılık işçi sınıfı örgütlerinde yaşanan tıkanmayla birlikte sınıf hareketinde bir gerileyiş açığa çıkmıştır. Özellikle kapitalizmin nihai zaferinin ilan edildiği 1990'larda bu süreç daha da keskinleşmiştir. 1989-1991 yıllarında 1917'den bu yana dünya ölçeğinde ekonomik ve politik projelerin temel belirleyenlerinden bir olarak süregelen reel sosyalizmler (SSCB ve Doğu Bloku) çözüldü ve bu çözümler *kapitalizmin zaferi* olarak taçlandırıldı. Böylelikle kapitalizmin alternatifsiz olduğu, küreselleşmenin de kaçınılmaz olduğu fikri tüm dünya ölçeğinde sermaye sınıfının önemli ideolojik aracına dönüştü.

Günümüz kapitalist küreselleşme sürecinin bir başka yönü de sermaye hareketlerindeki hızlı gelişme ve yayılmanın önündeki engellerin kaldırılmasının sadece gelişmiş kapitalist merkezlerin sermayesi için değil aynı zamanda azgelişmiş ülkelerin burjuvazisi için de yeni olanaklar getirmiş olmasıdır.²⁹ Örneğin, azgelişmiş ülkelere dayatılan neoliberal ekonomi politikalar aynı zamanda yerli sermaye kesimleri tarafından da desteklenmiştir.³⁰ Dolayısıyla, küreselleşme olarak anılan sürecin ulus-devletleri ama aynı zamanda yerli sermaye kesimlerini içererek ilerlediği, bu nedenle de neoliberal küreselleşmenin sınıf çıkarlarından bağımsız olmadığı belirtilmelidir.

²⁷ David McNally, "The Present as History: Thoughts on Capitalism at the Millenium", *Monthly Review*, (July-August 1999), s. 134-145.

²⁸ Sungur Savran, "Küreselleşme mi Uluslararasılaşma mı? (1)", s. 49.

²⁹ Korkut Boratav, "Emperyalizm mi? Küreselleşme mi?", *Küreselleşme*, (Der. E. Ahmet Tonak), İmge Kitabevi, Ankara 2000, s. 19-20.

³⁰ Tez çalışmamızın Türkiye ile ilgili bölümlerinde neoliberal ekonomi politikalarını dayatan IMF ve Dünya Bankası ile yerli sermaye kesimleri arasındaki bu örtüşmenin somut biçimlerini gösteriyoruz. Ancak burada bu örtüşmenin çelişkisiz olmadığını ve farklı sermaye kesimlerinin farklı talepleri doğrultusunda biçimlendiğini belirtmeliyiz.

Toparlarsak, kapitalizmin küreselleşmesi, ulus-devletlerin ekonomik, siyasi ve ideolojik tercih ve yönelimleri dolayımında ve sonucunda gerçekleşen bir süreçtir. Dolayısıyla, küresel kapitalizmin ulus-devlete olan ihtiyacı artmıştır. Kapitalizmin devlete olan gereksinimi, devletler birikim süreçlerini sermayenin çıkarına uygun olacak şekilde bir dizi önlem ve düzenlemeyle sağladığı sürece artmaya da devam edecektir. İzleyen kısımlarda bu önerme daha da ayrıntılı ele alınacaktır. Ancak, burada kapitalizmin küreselleşmesinin ülkeler arasında karşılıklı bağımlılık ilişkisi temelinde gerçekleşmediğini, bu ilişkinin kapitalist üretim tarzına içkin olan eşitsiz gelişme ilişkisi üzerine inşa olduğunu vurgulamalıyız. Küreselleşme sürecinde kapitalizm eşitsiz ve bileşik gelişmesini sürdürmekte ve etkilerini sürecin temel belirleyici bileşenleri olan ulus-devletler üzerinde en çarpıcı haliyle göstermektedir. Piyasaların ve uluslararası yatırım akışının küreselleşmesi ile çok taraflı kurumlar olarak yeniden örgütlenen devletin rolü de bu anlamda giderek artmaktadır. Fakat bu çok taraflı kurumlar gerçekte dünyanın güçlü kapitalist devletlerinin alanına doğru yayılırken sistemin dışında kalan azgelişmiş devletleri önemli ölçüde zorlamakta ve sınırlandırmaktadır. Dolayısıyla, küreselleşme denilen süreç oldukça eşitsiz gelişmekte ve küresel güç eşitsizliklerini daha da derinleştirmektedir.³¹

Günümüz gerçekliğinde bu sürecin bütün bileşenlerini büsbütün eşit hale getirmediğini aksine mevcut eşitsizlikleri daha da derinleştirdiğini vurgulayan Wood'ın da belirttiği gibi, bu süreç gerçekte bütünleşmiş ya da entegre olmuş bir piyasayı teşvik etmekten çok onu engellemektedir. Küresel pazarın bütünleştiği iddiası da bu nedenle oldukça sorunludur. Çünkü, dünya çapında ücretler, fiyatlar ve işgücünün koşullarına bakıldığında hâlâ ciddi farklılıkların olduğu görülebilir. Ancak bu durum küreselleşmenin başarısızlığı anlamına da gelmemelidir. Öte yandan sermayenin küresel hareketi sadece emek, piyasa ve kaynaklara serbestçe ulaşılmasını değil ayrıca kârlılığı artırmaya dönük ekonomik ve toplumsal bir bölünmeyi de gerektirir. Nitekim emek maliyetini düşürmek ve tüketimi genişletmek arasındaki kaçınılmaz çelişki, kapitalizmin çözümleyemediği çelişiklerden biridir. Bu nedenle küresel sermaye dengeyi kurabilmek için eşitsiz gelişmeden ve dünyanın ayrı ekonomilere bölünmüş olmasından yararlanmaktadır.³²

³¹ David McNally, "The Present as History: Thoughts on Capitalism at the Millenium", s. 134-145.

³² Ellen Meikins Wood, "Sermaye İmparatorluğu", s. 245.

Wood'ın da belirttiği gibi bütün bunların hem sonucu hem de nedeni olarak günümüz küresel kapitalizminin en önemli ayırt edici yanı, “ekonomi”nin tüm diğer toplumsal ilkeler ve uygulamalar üzerinde zafer kazanmasıdır. Bir yandan rekabet, birikim ve kârın azamileştirilmesi gibi kapitalizmin ayrılmaz unsurları dünya ölçeğinde toplumsal yaşama ve toplumsal ilişkilerin bütününe nüfuz etmekte; toplumsal ilişkiler giderek daha fazla metalaşma süreçlerinin içine çekilmekte; tüm dünya rekabet, birikim ve kârın azamileştirilmesi gibi kapitalizmin ayrılmaz unsurları temelinde yönetilmektedir. Bu durum kapitalist sistemin evrensel bir sistem haline gelmesinin açık görüngüleri olmaktadır. Diğer yandan da, sermayenin ekonomik yasaları mevcut bütün siyasal biçimlerin sınırlarını aşmakta ve siyasal düzenlemelerin bağlarından kurtulmaktadır.³³

Ulus-Devlet

Küreselleşme tartışmalarının yoğunlaştığı 1980’li 1990’lı yıllardan bu yana *ulus-devletin rolü* de yeniden tanımlanmaktadır.

1970’lerden bu yana kapitalist sistemin kendini sürdürmesi ve yeniden üretimini sarsan kriz dönemlerinden çıkılarak sermayenin yeniden üretkenliğinin sağlanması mevcut toplumsal koşulları da dönüştürmektedir. Kapitalist dünya ekonomisinin yeni işbölümüne göre şekillendiği bu süreçte, işbölümünün etkisinin sadece dolaşım alanıyla sınırlı kalmadığı aynı zamanda toplumsal ilişkilerin her düzeyini doğrudan etkilediği belirtilmelidir. Krizin aşılması *köklü bir yeniden yapılanmayı* beraberinde getirmiştir. İktisadi ilişkilerin siyasal ve ideolojik ilişkilerle desteklendiği yeniden yapılanma sürecinde kapitalist devletin rolü de bu doğrultuda değişmektedir. Dolayısıyla, kapitalizmdeki dönüşümü ve bununla gelen yeniden yapılanmayı, sermaye birikiminin genişleyerek sürmesinin önündeki engelleri aşmaya ve tasfiye etmeye katkıda bulunacak biçimde toplumsal ilişkilerde, süreçlerde, yapılarda ve kurumlarda değişim olarak tanımlamak mümkündür. Bununla birlikte her ne kadar yaşanan kriz hem gelişmiş hem de azgelişmiş kapitalist ülkelerde yeniden yapılanma ve dönüşüm sürecini hızlandırmış olsa da bu, toplumsal formasyonların uluslararası

³³ Ellen Meikins Wood, “Sermaye İmparatorluğu”, s. 240.

kapitalist ilişkilere eklemleme biçimlerine ve kendi iç toplumsal ilişkilerine bağlı olarak değişik biçimler alabilmektedir.³⁴

1970'lerden bu yana küresel kapitalist ekonomi köklü bir biçimde yeniden düzenlenmektedir. Finansal hareketlerin, dünya kapitalizmine eklemlemenin ana odağı ve olanağı olarak görülmeye başlamasıyla birlikte devlet aygıtlarının sürece uyum sağlamak üzere dönüştürülmesi yönündeki baskılar da artmıştır. ABD ve İngiltere öncülüğünde bir çok gelişmiş kapitalist ülkede neoliberal politikalara uyum sağlama girişimleri hızlanırken aynı zamanda azgelişmiş dünyada IMF'nin dayattığı yapısal uyum politikaları yoluyla rekabetin zorlayıcı kanalı da açılmış oldu. Neoliberal dönemin “neoliberal devleti”nin temel çabası özelleştirmenin ve serbest meta ticareti ve sermaye piyasaları için uygun ortamın yaratılması olmuştur.³⁵

Temel olarak piyasanın düzgün işlediği ve mümkün olduğu kadar toplumsal yaşamın bütün alanlarına yayılması gerektiği fikrine dayanan neoliberalizm, küreselleşmeyi başından bu yana “devletin küçültülmesi” söylemi ile birlikte savunmaktadır. Devlete karşı piyasa fikrine dayalı bir gündemi oluşturan bu söylemin işaret ettiği devlet, Keynesyen sosyal refah devleti olmuştur. Devletin küçültülmesi ve yerini “serbest” piyasa ekonomisine bırakması üzerinden yürüten tartışmalarda karşı çıkılan devlet değil, devletin bu sosyal yanı olduğundan devletin sosyal politikalarından geri çekilmesi amaçlanmıştır. Küreselleşme süreciyle birlikte dünya kapitalizmine eklemlenen Türkiye’de de 1980 sonrasında oluşturulan yeni birikim modeli özelleştirmeler, deregülasyon politikaları eşliğinde devletin iktisadi ve toplumsal işlevlerinin tasfiyesini, devletin sosyal alanlara dönük politikalarından geri çekilmesini getirmiştir. Kamu hizmeti ve kamu çıkarı anlayışını aşındıran, tasfiye eden ve piyasalara kamu müdahalesini kaldıran “rasyonel” kararlarla başlayan bu dönüşüm süreci geleneksel siyaset tarzını değiştirdiği ölçüde devletin baskıcı karakterinin de daha da fazla ön plana çıkmasına yol açmıştır. Başka bir ifadeyle, devletin sosyal yanını, yani iktisadi ve sosyal işlevlerini daraltan politikalar derinleşirken devletin baskıcı işlevleri devam etmekte ve giderek artmaktadır. Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de küreselleşme olarak anılan bu süreçte emeğin

³⁴ Bkz. Tülay Arın, “Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz (I): Gelişmiş Kapitalizm”, *11. Tez Kitap Dizisi*, İstanbul 1985.

³⁵ David Harvey, “Baskı Rejimine Rıza Göstermek”, (Çev. Münevver Çelik), *CONATUS Çeviri Dergisi*, Sayı 2 (Temmuz-Ekim 2004), s. 29-30.

konumu da yeniden tanımlanmıştır. Devletin düzenleyici, üretici, harcıyıcı ve paylaştırıcı bir aktör olarak işlevleri de hızla tasfiye edilmektedir. Geriye devletin baskıcı işlevleri kalmakta ve emeğin denetimi devletin temel görevleri arasında sayılmaktadır.³⁶

Küreselleşmeyi, toplumsal hayatın yeniden düzenlenmesine dönük siyasi ve iktisadi önlemler bütünü olarak algılayan neoliberal düşüncüde küreselleşme, kendi nesnel yasaları olan ve kaçınılmaz olduğu gibi karşı da konulmaması gereken bir süreç olarak kavranır. Bu nedenle bu sürecin “nimetlerinden” yararlanmaları için bütün ülkelerin toplumsal, siyasal ve iktisadi düzenlemeleri yapmaları gerekir. 1980’lerden bu yana yapısal uyarılama programları doğrultusunda az gelişmiş ülkelerde uygulanan “reformların” zorunlu görülmesinin gerisinde de bu düşünce yatmaktadır. Bu bağlamda, kalkınma stratejisi özgün sanayileşme amacının ya da özerk para, maliye, ticaret politikalarının ötesinde temel olarak küresel kapitalist sistemin gereklerine uyum göstermek olarak belirginleşmektedir. Bu durumda devlet örgütlenmesi de yeniden yapılandırılarak uluslararası sermayenin gerekleri doğrultusunda biçimlendirilmektedir.³⁷

1980’lerde devlet-piyasa karşıtlığı temelinde devletin küçültülmesi, devletin ekonomiden çekilmesi ve ekonomiye müdahale etmemesi yönündeki temaları ön plana çıkararak neoliberal strateji, dünya ölçeğinde küresel kapitalizmin ve kurumlarının sorgulanmaya, sürecin ortaya çıkardığı eşitsizliklerin neoliberalizmin savunucuları da dahil olmak üzere bütün kesimler tarafından vurgulanmaya başladığı 1990’lı yıllardan itibaren “piyasa dostu devlet”, “girişimci devlet” ya da “etkin devlet” gibi tanımlamalar etrafında devlet ve piyasa ortaklığına vurgu yapmaya başlamıştır. Bu tür temalar günümüz kapitalizmine hakim olan neoliberalizmin, kapitalist devlet biçimine ilişkin dönüşümler ortaya çıkardığının göstergeleri olarak değerlendirilebilir.

21. yüzyıla girildiğinde kapitalist toplumsal ilişkilerin dünya ölçeğinde yayılması oldukça ileri bir düzeye erişmiştir. Bu süreçte *kapitalist devletin dönüşümü* dünya ölçeğinde sermaye birikimi sürecini destekleyecek *kurumsallaşmalar* eşliğinde gerçekleşmektedir. Bu değişim sürecini anlama ve kavramlaştırma çabası

³⁶ Korkut Boratav, “Emperyalizm mi? Küreselleşme mi?”, s. 20-21.

³⁷ Bkz. Erinç Yeldan, Neoliberalizmin İdeolojik Bir Söylemi Olarak Küreselleşme”, s. 429.

içerisinde “küreselleşme” başlığı altında yapılan yeniden yapılanma tartışmaları, işin örgütlenmesinden piyasa ilişkilerine; emek ve sermaye arasındaki ilişkilerin yeniden üretilmesinden devletin işlevlerinin ve rolünün yeniden tanımlanarak örgütlenmesine kadar geniş bir alanda yürütülmektedir. Yeniden yapılanma sınıflar arasında ve sınıf- içi yeni ilişki biçimlerinin kurulmasını, toplumsal üretim ilişkilerinin ve bu anlamda da devlet aygıtının konum ve işlevleri bakımından yeniden örgütlenmesini gerektirmektedir. Bu doğrultuda devlet aygıtının kurulu hiyerarşisi, örgütsel yapısı, idari süreçleri ve hizmet sunma biçimleri yeniden düzenlenmektedir. Nitekim son dönemde küreselleşme tartışmaları içinde devlet aygıtları arası ilişkiler, ekonomi yönetiminde meydana gelen değişiklikler ve devlet ile hakim sınıflar arasındaki ilişkilerin çözümlenmesi üzerine daha yaygın bir tartışma yürütülmektedir.³⁸ Bu tartışmaların analizinden yola çıkarak devlet biçiminin ne yönde ve hangi değişkenlerin belirleyiciliğinde dönüştüğünü, izleyen başlıklar altında çözümlenmeye çalışıyoruz.

B. Kapitalizmin Küreselleşmesi Sürecinde Devlet Biçiminin Dönüşümü: Kuramsal Bir Çerçeve

Kapitalizmin küreselleşmesi ve devletin yeniden yapılanmasına ilişkin kuramsal tartışmalar yeni değildir. Sermayenin ulusal sınırların ötesinde genişlemesini devletin yeniden yapılanmasına içkin bir süreç olarak kavrayan bu çalışma, günümüzde kapitalist devlet formunun nasıl dönüştüğünün anlaşılması açısından 1970’lerin Marksist yazınından ve kuramsal tartışmalarından yola çıkarak günümüz küreselleşme tartışmaları içinde konuyu derinleştirmeyi ve böylelikle genel bir çerçeveye ulaşmayı amaçlamaktadır. Buradaki temel sorumuz sermayenin artan bir hızla dünya ölçeğinde genişlemesinin devletin işlevleri ve örgütlenmesi, kısacası devletin rolü üzerinde dönüştürücü bir etkiye sahip olup olmadığıdır.

1. Kapitalizmin Küreselleşmesi: Sermaye ve Devletin Çelişkili İlişkisi

Kapitalizmin küreselleşmesinin yeni bir evreye girdiği 1970’li yılların kuramsal tartışmaları içinde en önemli sorunlardan biri çıkar alanını dünya ölçeğinde genişleten sermayenin üretimi ve yeniden üretimi işlevini kimin karşılayacağı

³⁸ Tartışmayı Türkiye boyutu ile ele alan bir çalışma için bkz. Zafer Yılmaz, “Günümüz Türkiye’inde Devlet ve Hakim Sınıflar İlişkisi Üzerine Alternatif Bir Çerçeve Denemesi”, *Praksis*, Sayı 9 (Kış-Bahar 2003), s. 55-92.

olmuştur. Bu soruya verilen genel yanıtlardan biri “ulusüstü kuruluşlar”dır. Buna göre bu süreçte ulus devletlerin yerine getirdikleri ekonomik işlevler ulusüstü kuruluşlara devredilecek ve devlet sadece baskıcı ve ideolojik işlevlerini yerine getirecektir.³⁹

Kapitalist küreselleşmeyi yönlendiren uluslararası ya da ulusüstü devlet aygıtının varlığından söz edilemeyeceğini ileri süren ve bu tür ele alışı eleştiren Marksist yazında ise, en başta üretim işlevinin ulusüstü kuruluşlara devredilebilecek teknik bir işlev olarak tanımlanamayacağı ve sürecin ideolojik-politik boyutundan soyutlanamayacağı vurgulanmıştır. Temel vurgu, sürecin merkezinde yer alan devletlerin uluslararası birikim sürecinin yeniden üretimini *içselleştirdikleridir*. Sermaye birikiminin gerektirdiği bazı ekonomik düzenlemelerin belli ölçülerde ulusötesi kuruluşlara ve oluşumlara devredildiği kabul edilecek olsa da, sınıf egemenliğinin ideolojik-kültürel-yasal-politik bütün boyutlarıyla birlikte yeniden üretiminin ulusötesi kuruluşlara devredildiğinden bahsedilemez. Öte yandan, içselleştirmenin yanı sıra devlet “uluslararası birikim süreciyle eklemlenme biçimlerine göre çıkarları farklılaşan sermaye kesimleri arasında *arabuluculuk* yaparak sermayenin bir sınıf olarak çelişkili birliğini örgütlemek durumundadır.”⁴⁰

Kapitalizmin yeni bir sıçramayla küresel nitelik kazandığı 1970’li yıllarda sürecin mevcut siyasal kurumlar üzerindeki etkisini ele alan Marksist tartışmalar içinde Robin Murray ve Nicos Poulantzas’ın çalışmaları özel bir öneme sahiptir. 1970’lerin başında sermayenin artan bir hızla dünya ölçeğinde genişlemesinin mevcut siyasal kurumlar üzerindeki etkisini ve devletin değişen rolünü inceleyen Robin Murray, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde çokuluslu şirketlerin giderek büyümesi ve genişlemesi karşısında uluslararası ekonomik sistem içindeki ulusötesi şirketlerin *ekonomik alanı* (sermayenin mekânı) ile ulus devletlerin siyasal alanı (devlet mekânı) arasındaki ilişkiyi, “mekânsal örtüşmezlik” terimine referansla açıklamıştır.⁴¹ Sermayenin kendi çıkarı için bir ulus-devleti diğerine karşı

³⁹ Ayrıntısına girmeyeceğimiz bu literatürün ele alındığı bir çalışma için bkz. Şebnem Oğuz, “Sermayenin Uluslararasılaşması Sürecinde Mekânsal Farklılaşmalar ve Devletin Dönüşümü”, *Kapitalizmi Anlamak*, (Haz. Demet Yılmaz v.d.), Dipnot Yayınları, Ankara 2006, s. 147-212.

⁴⁰ Poulantzas’ın kavrayışından yola çıkan Oğuz’un bu yöndeki açıklamaları için bkz. Şebnem Oğuz, “Sermayenin Uluslararasılaşması Sürecinde Mekânsal Farklılaşmalar ve Devletin Dönüşümü”, s. 158.

⁴¹ Robin Murray, “The Internationalization of Capital and the Nation State”, *International Firms and Modern Imperialism: Selected Readings* (Ed. Hugo Radice), Penguin Books, Middlesex 1975, s. 107-

kullanabilmesinde sahip olduğu avantajlara vurgu yapan ve sermayesinin artan uluslararası hareketiyle birlikte ulus-devletler ile genişleyen sermayeleri arasındaki mekânsal örtüşmezliğin daha da belirginleştiğini ve farklı biçimler alabileceğini ifade eden Murray, bu durumun devlet biçimi üzerinde bir çelişki olarak açığa çıktığını söyleyerek oldukça temel bir soruna da işaret etmiş olur.

1970’lerde kapitalizmin artan bir hız ve hacimde küreselleşmesi kapitalist devletin temel işlevlerinin örgütlenmesinde de belli sınırları ve çatışmaları açığa çıkarmaya başlamıştır. Bu anlamda Murray’ın tartışmaya açtığı şu sorular günümüz koşullarında devletin değişen rolünün ve gerisindeki temel değişkenlerin anlaşılması açısından oldukça önemlidir: Ulusal kapitalist devletler uluslararası ekonomik sistem içindeki temel yapılar olarak kalmaya devam edebilecekler mi? Kapitalist üretimin mekânsal genişlemesi devletin işlevlerinde de paralel bir genişlemeyi gerektirir mi? Uluslararasılaşan ve tüm siyasal biçimlerin ve düzenlemelerin ötesinde genişleyen sermayenin üretim ve yeniden üretim sürecinde daha önce kapitalist devletin yerine getirdiği “ekonomik işlevleri” kim karşılayacaktır?

Kapitalizmin, devletin rolünü hesaba katmadan analiz edilemeyeceğini vurgulayan Murray, kapitalist üretim ve yeniden üretim sürecinde devletin farklı biçimlerde ve boyutlarda da olsa belli ekonomik işlevleri yerine getirdiğini vurgulayarak kapitalist devletin temel ekonomik işlevlerini şöyle sıralar:⁴² Kapitalist mülkiyet haklarının korunması; ekonomik liberalizasyon (rekabetçi ve serbest mübadele koşullarının oluşturulması; mal, para ve insanların hareketi üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması; ve ölçüm, ağırlık ve dövize ilişkin hukuki standartların sağlanması); iş ilişkilerinin düzenlenmesi; işgücü, toprak, sermaye, teknoloji ve altyapı gibi temel girdilerin sağlanması; toplumsal uzlaşma için müdahalede bulunma; ve kapitalist sistemin dış ilişkilerinin yürütülmesidir. Bu işlevlerin hepsi de kapitalizmin bütün aşamaları için geçerlidir. Ancak, uluslararası rekabetin derecesi, kapitalist gelişmenin geldiği aşama, emek hareketinin güçlü olup olmaması ya da

134. Murray’ın tezlerinin ele alındığı başka çalışmalar için bkz. Leo Panitch, “Rethinking the Role of the State”, *Globalization: Critical Reflections* (Ed. James H. Mittleman), Lynne Rienne Publishers, London 1996; ve Glassman, Jim “State Power Beyond the ‘Territorial Trap: The Internationalization of the State” *Political Geography*, No. 18, 1999, s. 669-696; Sol Picciotto, “Sermayenin Uluslararasılaşması ve Uluslararası Devlet Sistemi”, *Devlet Tartışmaları* (Ed. Simon Clarke) (Çev. İbrahim Yıldız), Ütopya Yayınları, Ankara 2004, s. 261-274.

⁴² Robin Murray, a.g.k., s. 110-118.

sermayenin merkezileşmesi ve yoğunlaşması derecesine bağlı olarak bu işlevlerde ve bunları yerine getiren aktörlerde farklılaşmalar olabilir.⁴³ Devletin temel kamusal işlevlerini kimin üstleneceğinin “koşullara bağlı” olarak değişebileceğini ileri süren Murray’ın bu savı, uluslararasılaşma sürecinde sermaye ve kendi yerli devleti arasında zorunlu bir ilişkinin olmadığı görüşünü de içermektedir.

Sermayenin uluslararası akışkanlığı ve genişlemesi karşısında sermayenin yeniden üretimi için gerekli kamusal işlevler nasıl ve hangi aktörler tarafından yerine getirilecektir?

Her hangi bir sermayenin, kendi ulusal sınırlarının ötesinde genişlemeye başladığı andan itibaren sermayeyi belli bir devlete bağlayan tarihsel bağın da geçersizleştiğini ifade eden Murray’a göre, sermaye her koşulda iyi bir “siyasal fırsatçı” olarak hareket eder; ve bu nedenle sermaye ile yerli devleti arasında zorunlu bir bağın olduğundan bahsedilemez.⁴⁴ Uluslararası genişleyen her bireysel sermaye genişleme operasyonları için yukarıda işaret edilen ekonomik işlevlerin yerine getirilmesini gerektirir. Bununla birlikte bu süreçte bu işlevleri yerine getiren aktörler de değişebilecektir. Murray, dışa açılan yerli sermayenin gereksinim duyacağı ekonomik işlevlerin farklı aktörlerinden bahseder:⁴⁵ Temel ekonomik işlevler, i) sermayenin kendi ulus-devleti, ii) yabancı devletler, iii) sermayenin ya kendisi ya da diğer sermayelerle birleşme yoluyla, iv) devletler arasındaki işbirliği ilişkileriyle oluşan organlar/yapılar tarafından yapılabilir.⁴⁶

Emperyalizm konusunda yapılacak analizlerde sadece devletler arasındaki ilişkilerin değil aynı zamanda devletler ve onların sermayeleri arasındaki ilişkilerin de incelenmesi gerektiğini işaret eden Murray’ın tartışmaya açtığı temel çelişki ve sorulara, devlet kuramına ilişkin 1970’lerdeki Marksist tartışmalara büyük katkıları olan Poulantzas daha da netlik kazandırmış ve derinleştirmiştir. Onun temel soruları da şunlar olmuştur: Emperyalist toplumsal formasyonlar (ABD, Avrupa, Japonya) arasındaki yeni ilişkiler ve bu ilişkilerin devlet aygıtları üzerindeki etkileri nelerdir? Bugün emperyalist metropollerde ulusal bir devletten söz etmek mümkün mü? Bu devletler ile çokuluslu şirketler arasında ne tür ilişkiler ve bağlantılar vardır? Yeni

⁴³ A.k., s. 117-118.

⁴⁴ A.k., s. 119.

⁴⁵ A.k., s. 133.

⁴⁶ A.k., s. 120-123.

ulus-üstü kurumsal biçimler ulus devletlerin yerine geçme eğilimi içinde midir? Sermayenin yeniden üretiminin gerektirdiği yeni işlevleri karşılamak için devletler ne tür uyarlamalara gitmektedir?⁴⁷

Murray, sermayenin ihtiyaçlarının duruma göre farklı aktörler tarafından üstlenilebileceğini söylerken Poulantzas, sermaye yanlısı kamusal işlevlerin devletler tarafından *içselleştirilerek* karşılanmak zorunda olduğunu altını çizmiştir. Devlet ve sermaye birbirine dışsal iki ayrı varlık değildir. Bu nedenle devlet sermayeden ayrılmış kuruluşlardan oluşan bir toplam, yekpare, homojen bir “şey” olarak tanımlanamaz. Sermayenin küreselleşmesi iktidar bloğuna ilişkin bir değişimi ve bu değişimin devlet tarafından içselleştirilmesiyle yaşanan bir dönüşümü işaret eder. Poulantzas ayrıca 1970’lerdeki küreselleşmenin Amerikan tekelci sermayesinin hâkimiyetinde gerçekleşmiş olduğunu ve sürecin ABD tekelci sermayesinin üretim ilişkilerinin diğer metropoller içindeki *hâkimiyetinin kurumsallaşması ve yeni bağımlılık ilişkilerinin yeniden üretilmesi* süreci olduğunu vurgular.⁴⁸

Günümüz kapitalist küreselleşmesi bağlamında Murray’ı izleyen tartışmalarda sermaye birikiminin küreselliği ile devlet düzenlemelerinin ulusallığı arasındaki çelişkinin nasıl çözüleceği konusu önemli bir yere sahiptir. Sözü edilen bu çelişkinin basitçe ikincisinin birincisine tâbi olması yolu ile çözümediğini işaret eden Bryan’a göre bu çelişki devlet politikalarının uluslararası *rekabet edebilirlik ve küresel çıkar* kaygılarının gözetilmesinin bütün yurttaşlar için faydalı olduğu/olacağı şeklinde sunulmasını sağlayacak şekilde yeniden biçimlendirilmesi ile çözülmektedir. Üstelik uluslararası rekabet edebilirlik sadece sermaye kesimleri ve devletler için değil ayrıca her ulusun işçi sınıfı için de geçerli bir amaç haline getirilmeli ve içselleştirmelidir. Bryan bunun küreselleşmiş dünyada “yerel” ve “ulusal” projelerin oluşturulmasına dönük olarak *emperyalizmin yeni ekonomisinin temel stratejisi* olduğunu belirtir.⁴⁹

⁴⁷ Nicos Poulantzas, (1978) *Classes in Contemporary Capitalism*, Lowe and Brydone Printers Ltd, Thetfort, Nortfolk 1978, s. 38.

⁴⁸ Nicos Poulantzas, a.g.k., s. 80-82.

⁴⁹ Dick Bryan’dan (1995:186) aktaran Gregory Albo, “Emperyalizmin Eski ve Yeni Ekonomisi”, (Çev. Mehmet Yusufoglu) *Günümüzde Emeryalizm-Yeni Emperyal Tehdit Socialits Register* (Eds. Leo Panitch; Colin Leys), Alaz Yayıncılık, İstanbul 2004, s. 120.

Burada önemli olan küresel kapitalizmin inşasında devletin nasıl bir rol oynadığıdır. Küreselleşmenin gerçekleşmesi ya da engellenmesi kapitalist dünyanın tarihsel kurucuları olan devletlerin oynadıkları rolden ayrıştırılarak anlaşılabilir. Üstelik, küreselleşme sürecinde devletler kendi sınırları içinde mülkiyet, sözleşme, para, rekabet ve çalışma ücretleri gibi gerekli yasal düzeneklerin oluşturulmasında hâlâ temel bir rol oynamaktadır.⁵⁰ Ekonomik terimlerle ifade edilecek olursa, devletler para istikrarını, sağlıklı, eğitilmiş işgücünü koruma ve rekabetin kurallarını oluşturma yükümlülüklerini sürdürmektedir. Bu nedenle devletin sadece bu temel işlevleri bile “birikimin küreselleşmesi” ile “devlet”in karşılıklı olarak birbirlerini dışlamadıklarını gösterir.⁵¹ Bu bağlamda, kapitalist küreselleşmenin devletin yeniden yapılanmasına nasıl yansıtıldığının incelenmesi gerekiyor.

2. Devletin İç Örgütlenme Yapısında Değişim: Ekonomi Yönetiminin Ayrıcalıklı Bir Konuma Yükselişi

Bu başlık altında kapitalizmin küreselleşmesi sürecinde *devlet aygıtının iç hiyerarşisinde yeni bir düzenlemenin ve değişimin gerçekleştiği* ileri sürülerek, bu değişimin devletin yeniden yapılanmasına nasıl yansıtıldığı ve hangi kurumlar üzerinde dönüştürücü etkiye sahip olduğu incelenecektir.

Günümüzde sermayenin artan küresel hareketliliği ve mali sermayenin yükselen hegemonyası ile birlikte yürütme organının iç hiyerarşisinin de değiştiği gözlenmektedir. Bu değişimde temel değişken kapitalizmin küreselleşmesi ve uluslararası rekabetin yoğunlaşmasıdır. Nitekim, Albo'nun da belirttiği gibi, “iktidar ve sınıf ilişkilerinin toplumsal biçimi olarak neoliberalizm ve onun dışı vurulan ifadesi olarak uluslararası rekabet ulusal kapitalizmlerde yeniden üretilmektedir”.⁵² *Rekabete dayalı araçsal akılcılığın* baskın hale gelişi ile birlikte birçok devletin ekonomi-politika seçeneklerinin daralmakta ve kısıtlanmaktadır. Günümüz küresel kapitalizm koşullarında siyasal mücadeleyi yansıtan imgeler aşındığı ölçüde siyasal söylemin somut içeriğinden de uzaklaşmakta; kamusal uygulamaların çoğu artık

⁵⁰ Bkz. Leo Panitch; Sam Gindin, “Küresel Kapitalizm ve Amerikan İmparatorluğu”, (Çev. Mehmet Yusufoglu ve Aslı Yazır), *Günümüzde Emeryalizm-Yeni Emperyal Tehdit, Socialits Register* (Eds. Leo Panitch; Colin Leys), Alaz Yayıncılık, İstanbul 2004.

⁵¹ Dick Bryan, “Global Accumulation and Accounting for National Economic Identity”, *Review of Radical Political Economics*, 33, 2001, s. 59-60.

⁵² Gregory Albo, “Emperyalizmin Eski ve Yeni Ekonomisi”, s. 120.

büyük sermaye kesimleriyle yapılan anlaşmalar ve verilen taahhütler temelinde gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla devletin sermayeye tanıdığı imtiyaz ve sözleşmelere yönelik rekabet de giderek derinleşmektedir.⁵³ Bütün bu gelişmeler *devlet aygıtı hiyerarşisi içinde de bir değişimin* gerçekleşmesine neden olmaktadır. Küresel kapitalist sistemde neoliberal ideolojinin hegemonyası altında ortaya çıkan bu yöndeki değişimler esasen çelişkili ve çatışmalı bir küreselleşme sürecini içermektedir. Devlet ise hem küreselleşme sürecine ve onun alacağı biçime katkı koymakta hem de bu süreçten doğrudan etkilenerek yeniden yapılanmaktadır.⁵⁴

Kısacası uluslararası rekabet tarafından koşullanarak yeniden yapılanan devletin iç hiyerarşisi, yürütme organı içinde genel olarak sermaye birikimiyle ve özel olarak da ekonomik küreselleşmeyle yakından ilişkili kuruluşların daha fazla öne çıkması yönünde düzenlenmektedir. Devlet aygıtı içindeki bu farklılaşmaya dayalı olarak ortaya çıkan yapıyı (ekonomik komisyonlar veya kurullar gibi) Poulantzas “uzmanlaşmış ekonomik aygıt” olarak tanımlar ve dört temel özelliğinden söz eder. Birincisi, uzmanlaşmış ekonomik aygıt sermaye birikim ve yeniden üretim süreciyle daha yakından ilişki olarak faaliyet gösterir ve bu nedenle bu sürecin çelişkilerinden daha fazla etkilenir. İkincisi, devletin diğer kurum ve kuruluşları arasında dağılmış olan temel ekonomik işlevleri kendinde toplayarak güçlenir. Üçüncüsü, uzmanlaşmış ekonomik aygıt hükümetlerin dönemselsel olarak karşılaştıkları risklerden en az şekilde etkilendiğinden genel devlet politikası ile görece daha az çelişen ve karşıtlık içermeyen bir stratejiyi izler. Son olarak, bu yapının bir diğer özelliği devletin sürekliliğini en açık haliyle temsil etmesidir. Öte yandan sermayenin hegemonik kesiminin çıkarlarını temsil eden “uzmanlaşmış ekonomik aygıt” aynı zamanda gerek geleneksel bürokrasi gerekse mevcut bakanlık hiyerarşisi karşısında ayrıcalıklı bir konuma kavuştuğu ölçüde güç de kazanmaktadır.⁵⁵

Poulantzas’ın 1970’lerin sonunda dile getirdiği bu özellikler 1980’lerden bu yana yaşanan neoliberal dönüşüm sürecinde devletin yeniden yapılanmasına bağlı olarak devlet biçiminin dönüşümü konusunda oldukça önemli açılımlar sunmaktadır.

⁵³ Konstantinos Tsoukalas, “Küreselleşme ve ‘İcra Komitesi’: Çağdaş Kapitalist Devlet Üzerine Düşünceler”, (Çev. Suat Ertüzün), *Mürekkep*, Sayı 17, 2001, s. 93.

⁵⁴ Sol Picciotto (2004) “Sermayenin Uluslararasılaşması ve Uluslararası Devlet Sistemi”, *Devlet Tartışmaları* (Ed. Simon Clarke) (Çev. İbrahim Yıldız), Ütopya Yayınları, Ankara 2004, s. 263.

⁵⁵ Bkz. Şebnem Oğuz, “Sermayenin Uluslararasılaşması Sürecinde Mekânsal Farklılaşmalar ve Devletin Dönüşümü”, s. 205.

Çalışmanın Türkiye’de devletin dönüşümü için ayrılmış ve daha ayrıntılı incelenen bölümlerinde de görüleceği gibi 1980’lerden başlayarak Türkiye’de yürütmenin güçlenmesi, Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası, bağımsız düzenleyici kurumların yürütme organı içinde ekonominin kilit organları olarak öne çıkartılıyor olması Poulantzas’ın tanımladığı “uzmanlaşmış ekonomik aygıt”ı akla getirmektedir. Türkiye bağlamında ekonomi yönetiminin yürütme organı içinde öne çıktığı savı, genel olarak dünyada ve özel olarak Türkiye’de yürütme organının iç hiyerarşisindeki değişimin hangi dinamiklere bağlı olarak gerçekleştiği sorusunun sorulmasını da beraberinde getirecektir. Aşağıda kuramsal düzeyde yürütülecek olan çözümlemenin somut görüngülerinin gerçekleşip gerçekleşmediği Türkiye için ayrılan diğer bölümlerde tartışmaya açılacaktır.

Küresel Ekonomiye Yerel Uyarlanma Noktaları Olarak Hazine, Maliye Bakanlığı ve Merkez Bankasının Öne Çıkması

Gelişmiş kapitalist toplumlar dahil olmak üzere tüm toplumların dünya ölçeğinde gerçekleşen ticaret, finans ve üretimin zorunluluklarına ve sermayenin rekabetçi mantığına bağımlı hale gelmesiyle *ulusal ekonomilerin küresel ekonominin gereklerine giderek daha fazla tâbi olduklarını* ileri süren Cox, kapitalist dünya ekonomisine karşı uluslararası “zorunluluk” fikrinin uluslararasılaştığını söyler. Buna göre dışsal baskılar ve içeride açığa çıkan yeni güç ilişkileri doğrultusunda devlet örgütlenmesi dünya ekonomisinin gereklerine uyarlanmakta; uluslararasılaşma süreci bu yapılar tarafından “içselleştirilmekte”dir.⁵⁶ Ancak burada uluslararası rekabet koşullarının belirleyiciliği doğrultusunda küresel piyasanın genişlemesi ve yoğunlaşması karşısında küresel birikimin devletler tarafından sadece içselleştirilmediği ama aynı zamanda devletlerin buna “aracılık” ettiği de vurgulanmalıdır.⁵⁷ Nitekim, devletler sadece yerli sermayenin değil aynı zamanda uluslararası sermayenin taleplerine de cevap vermektedir. Bu da bize küreselleşmenin derecesi ile devletin önemi arasında tersine değil doğrusal bir ilişki olduğunu gösterir.⁵⁸

⁵⁶ Robert Cox, *Production, Power and World Order*, Colombia University Press, New York 1987, s. 253-254.

⁵⁷ Leo Panitch; Sam Gindin, a.g.k., s. 30.

⁵⁸ Ellen Meikins Wood, “Sermaye İmparatorluğu”, s. 249-250.

Ulusal ekonomiyi dünya ekonomisinin gereklerine uyarlama doğrultusunda küresel birikimi *içselleştirmek* zorunda olan devletler aynı zamanda küresel birikim süreciyle eklemleme biçimlerine göre çıkarları farklılaşan sermaye kesimleri arasında da *arabuluculuk* yapmakta, ve küresel kapitalist düzenin yönetilmesine dönük temel sorumluluklarını kabul etmektedir. Örneğin, İkinci Dünya Savaşı sonrasında Batı Avrupa ve Japonya ekonomilerinin küresel ekonomiyle bütünleşmeleri, toplumsal formasyonları Amerika'nın öncülüğündeki küresel düzenin yapı ve kurallarına bağlamıştır. Savaş sonrası süreçte Avrupa'yı ve Japonya'yı ABD imparatorluğuna bağlayan kural ve koşulların 1970'lerin başında yeniden şekillenmesinin ardından sürece katılan bütün devletler uluslararası sürdürülebilir birikim için gerekli olan istikrarlı fiyatlar, emek mücadelelerinin denetim altına alınması, yabancı yatırımların ulusal muamele görmesi ve sermaye çıkışlarının denetlenmemesi gibi iç koşulları yaratmaya ilişkin sorumluluklarını açıktan kabul etmişlerdir.⁵⁹

Burada şu sorular akla gelmektedir: Neoliberal küreselleşmenin temel çelişkileri devletlere ve devlet örgütlenmesine nasıl yansımaktadır? Devletler bu süreci içselleştirme ve aracılık etme mekanizmalarını nasıl kurmaktadır? Devlet örgütlenmesinin kurumsal yapısı bu süreçten nasıl etkilenir ve nasıl yeniden düzenlenir?

Benzer bir sorunsaldan yola çıkan ve söz konusu sorular açısından önemli açıklamalar sunan Cox, genel düzeyde süreci "devletin uluslararasılaşması" teması etrafında açıklamaktadır. Kapitalist dünya düzenini üç yapı (1789-1873 arası liberal uluslararası ekonomi dönemi; 1873-1945 arası emperyalizmin yükselişi; ve İkinci Dünya Savaşı Sonrası neoliberal dünya düzeni dönemi) üzerinden inceleyen; ve her bir dönemi yeni devlet biçimleri, yeni tarihsel bloklar ve yeni üretim ilişkileri temelinde ayırtıran Cox, liberal dünya düzeni olarak tanımladığı bu üçüncü dönemde üretimin ve devletin uluslararasılaşmasını ileri sürer ve bu süreci Pax Americana⁶⁰ hegemonik dünya düzeninin yükselişi ile ilişkilendirerek çözümler.

⁵⁹ Leo Panitch; Sam Gindin, a.g.k., s. 33.

⁶⁰ Etimolojik kökeni Pax Romana'ya dayanan Pax Americana, terimi Latince "Amerikan Barışı" anlamına gelmektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında ABD'nin askeri ve ekonomik egemenliğini ifade etmektedir. Siyasal ve askeri açıdan Truman Doktrini ve NATO ile ekonomik olarak da Marshall yardımlarıyla desteklenen Pax Americana, yeni uluslararası finans kuruluşlarının (IMF,

Belli bir tarihsel yapı içerisinde hegemonyanın hangi mekanizmalara bağlı olduğu ve hangi toplumsal güçleri ve/veya devlet biçimlerini ortaya çıkardığı sorusundan hareketle Cox, İkinci Dünya Savaşı sonrası Amerikan hegemonyasının kendi kurumlarının temel işlevinin yerel toplumsal baskıları dünya ekonomisinin gereklilikleri ile uzlaştırmak olduğunu ileri sürer.⁶¹

Cox, 1945 yılına kadar daha çok ulusal düzeyde refah ve istihdam sağlama amacıyla olan devletin, ulusal ekonomiyi iç siyasete yönelen yıkıcı “dış” güçlere karşı koruyan bir *tampon (buffer)* görevi gördüğünü; ancak 1945 sonrasında devletin bu öncelikli rolünün ekonomiyi dünya ekonomisinin gereklerine uyarlama yönünde değiştiğini; ve bu süreçte ön plana çıkan ve süreçle daha yakından ilişkilenen devlet kurumlarının kendi aralarındaki hiyerarşinin de bu doğrultuda yeniden düzenlendiğini söyler. Özellikle de 1970’lerde yaşanan kriz sonrasında kapitalist küreselleşmenin hız kazanmasıyla birlikte ulusal ekonomi politikalarının “dışarıdan” belirlenme eğilimi güçlenmiş ve derinleşmiştir. Bu süreçte devlet, ulusal ekonomi politikalarını ve pratiklerini küresel ekonominin gereksinimlerine ve açık zorunluluklarına uyarlayan bir “fail” konumundadır. Dolayısıyla devlet, küresel ekonomiden ulusal (yerel) ekonomiye bir *aktarım kayışı (transmission belt)* rolünü görür.⁶²

Devletin “aktarım kayışı” olarak işlemesi ve rolünün bu yönde değişmesi iç örgütlenme yapısının da yeniden düzenlenmesini gerektirmiştir. Kapitalist devlet, küresel uzlaşmayı ve bunu oluşturan ekonomik ve siyasal yönelimleri ulusal politika ve uygulamalara “içselleştirmenin” mekanizmalarını ve araçlarını oluşturduğu ölçüde içeride de güç ilişkileri yeniden düzenlenmiştir. Cox’a göre, dış baskılar ve içeride güç ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi karşısında devlet kurumlarının küresel ekonominin zorunluluklarına uyarlandığı bu süreç *devletin uluslararasılaşması*dır.⁶³

Dünya Bankası) ve devletler arası anlaşmaların yaptırımı, gözetimi ve teşviki altında dünya ekonomisinin değişen dinamiklerine ulusal ekonomi politikalarını tâbi ve uyumlu kılmaya dönük olarak farklı devlet formlarının bir araya geldiği kapitalist bir ittifaktır.

⁶¹ Bkz. Robert Cox, *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*, s. 109, 254; Robert Cox, “Global Perestroika”, *Approaches to World Order*, (Eds. Robert W. Cox; Timothy J. Sinclair), Cambridge University Press, Cambridge 1996, s. 296-303.

⁶² Robert Cox, “Global Perestroika”, s. 302.

⁶³ Robert Cox, *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*, s. 254.

Üçlü Komisyon (*Trilateral Commission*), Bilderberg Konferansları gibi gayri resmi kuruluşlar ve yapılar aracılığıyla hazırlanan ve daha sonra OECD, IMF ve G7 gibi kuruluşlar tarafından az gelişmiş dünyaya aktarılan “küreselleşme” ideolojisi devlet içindeki güç ilişkilerinde daha keskin bir değişime yol açmıştır.⁶⁴ Bu değişimin gerisinde “devletlerin himayesi altında, devletler aracılığıyla ve devletlerin kendi içlerinde işleyen kapitalist küreselleşme” yer alır.⁶⁵ Devlet içindeki güç ilişkilerinin değişmesi devlet aygıtları arasındaki hiyerarşik yapının da yeniden düzenlenmesini gerekli kılmıştır. Ulusal ekonomiler dünya ekonomisi ile daha fazla bütünleşme sürecine girdiği ölçüde yeni döneme uyum sağlayacak hakim devlet aygıtlarının rolü de bu doğrultuda değişir. Cox, bu değişimin refah devleti döneminde ulus içi toplumsal kesimlerle daha fazla ilişkilendirilmiş kuruluşlardan (Çalışma Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sanayi Bakanlığı, Planlama Bakanlığı gibi) “ulusötesi” bir uzlaşma süreciyle daha yakın ilişkiye geçen kuruluşlara (Hazine ya da Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası ve Başbakanlık) doğru bir kayma olarak gerçekleştiğini belirtir.⁶⁶ Nitekim, 1980’lerle birlikte dünya genelinde giderek etki alanı genişleyen neoliberalizmin temel mekanizmaları piyasaların genişlemesi ve rekabetçi baskının derinleşmesi anlamında *ekonomik* olmakla birlikte, aynı zamanda sermaye birikiminin önünde engel olarak görülen emekçi sınıfların demokratik kazanımlarına karşı *politik* bir tepkiydi. Neoliberal yeniden yapılanma sadece bu kazanımların törpülenmesini ve geri alınmasını değil ayrıca onların kurumsal temellerinin de zayıflatılmasını gerektiriyordu.

Ancak burada devletin yürütme organı içinde ekonominin temel kurumlarının öne çıkmasının gelişmiş ve az gelişmiş kapitalist dünyada farklı bir biçimde ve farklı işlevler yüklenerek gerçekleştiği vurgulanmalıdır. Örneğin, ABD’de İkinci Dünya Savaşı sonrası dönem boyunca devlet içindeki görece konumu değişen Maliye Bakanlığı⁶⁷, 1980 ve 1990’lar boyunca giderek daha fazla *küresel makro-ekonominin önemli yönetici rolünü* üstlenmiş ve ABD devlet aygıtları hiyerarşisinin

⁶⁴ Robert Cox, *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*, s. 266.

⁶⁵ Leo Panitch, “Globalization and the State”, *The Socialist Register 1994: Between Globalization and Nationalism*, (Eds. Ralph Miliband; Leo Panitch), Merlin Press, London 1994, s. 62-63; Leo Panitch “Rethinking the Role of the State”, *Globalization: Critical Reflections* (Ed. James H. Mittelman), Lynne Rienne Publishers, London 1996, s. 85-86.

⁶⁶ Robert Cox, *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*, s. 266; Leo Panitch, “Globalization and the State”; ve “Rethinking the Role of the State”.

⁶⁷ Department of the Treasury

tepesindeki statüsünü artırmıştır.⁶⁸ Gelişmiş kapitalist dünyada küresel makro-ekonominin yöneticiliğini üstlenen temel kurumların devlet örgütlenmesi içindeki görece üstün konumları, Türkiye gibi az gelişmiş ülkelerde de değişmektedir. Ancak bu değişim, küresel makro ekonominin yöneticiliğini üstlenmekten çok ulusal ekonomi politikalarını ve pratiklerini küresel ekonominin açık zorunluluklarına uyarlanması bağlamında gerçekleşmektedir. Temel ilkeleri IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kurumların öncülüğünde ve denetiminde yürütülen istikrar ve yapısal uyarlama politikalarıyla az gelişmiş ülkelerde hayata geçirilen neoliberal program, piyasa ilişkilerini toplumsal ilişkilere taşıdığı gibi aynı zamanda devlet biçimine ilişkin olarak da önemli değişimlerin açığa çıkmasında belirleyici olmakta; bu programın yürütücü organları ise IMF, Dünya Bankası, DTÖ gibi uluslararası kurum ve örgütlenmelerin yerel düzeydeki resmi bağlantı noktaları Maliye Bakanlığı ya da Türkiye özelinde söylenecek olursa Hazine Örgütü olmaktadır.

Küresel ekonominin temel aktörleri ve yapıları arasında “ulusötesi” bir uzlaşımın oluştuğunu savunan Cox’ın da belirttiği gibi, küreselleşme ideolojisi ile desteklenen bu süreç karşılıklı anlaşmalar temelinde oluşan bir dizi “yol gösterici” *ilkeyi* ortaya çıkarmakta ve bu ilkeler devletlerin siyasi karar alma kanallarına aktarılmaktadır. Bu süreçte ulusal ekonomi politikalarını ve pratiklerini küresel ekonominin açık zorunluluklarına uyarlama doğrultusunda yürütme organı içinde belli kurumlar (Hazine, Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası, Başbakanlık gibi) daha fazla yetkilendirilmektedir. Bu kurumlar küreselleşen kapitalizmin küresel *politikalarına yerel uyarlanma noktaları* olarak ön plana çıkarlar. Küresel ekonomiyi temsil eden güçler (IMF, Dünya Bankası, OECD, DTÖ gibi) ve dünya ölçeğinde etkinlik ve gücünü artıran ulusötesi şirketler ile görece uzlaşmacı bir çizgide buluşan; küresel uzlaşmayı ulusal politika ve uygulamalara aktaran; devlet örgütlenmesi içerisinde üstlendikleri rol gereği kilit konumda sayılabilecek ve dış ekonomik politikadan sorumlu bu kuruluşlar (Başbakanlık, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası gibi) küreselleşme sürecinde giderek daha fazla güçlenmektedir. Bu süreçte ekonomi yönetimi de yürütme hiyerarşisinin en üstünde toplanan bu kurumlara tâbi hale gelmektedir.⁶⁹

⁶⁸ Leo Panitch; Sam Gindin, a.g.k., s. 34-35.

⁶⁹ Robert Cox, “Global Perestroika”, s. 302.

Kısacası, devletin ve devlet örgütlenmesinin uluslararası rekabet tarafından koşullanmasıyla⁷⁰ birlikte, sermayenin rekabetçi mantığı dünya ölçeğinde ulusal ekonomilerin küresel ekonominin zorunluluklarına bağlanmalarını gerektirmiştir. Kurumsal olarak yeniden yapılanan devlet, “dış” ekonomik baskıya piyasa yönelimli ve ekonomik küreselleşmeyle yakından ilişkili devlet aygıtlarını yeniden düzenleyerek ve ön plana çıkararak cevap vermektedir. Bu aygıtlar ile uluslararası kurum ve örgütler arasında çatışmadan çok ortaklığa dayalı yeni bir uzlaşma biçimi oluşmaktadır. Bu uzlaşma nedeniyle Türkiye gibi az gelişmiş ülkelerde devletler “küreselleşme, karşılıklı bağımlılık ve rekabet edebilirlik” gibi temalara vurgu yaparak söz konusu “dış” karşı sorumluluğu toplumsal kesimler üzerinde meşrulaştırmaktadır.

Genel olarak bakıldığında Cox’ın tezi, gerek kapitalist küreselleşmenin temel çelişkilerinin ulus-devletlere nasıl yansıdığına ve bu anlamda devletlerin bu süreci içselleştirme mekanizmalarını nasıl kurduğuna ilişkin; gerekse de bu süreçte devlet örgütlenmesinin değişen yapısı ve kurumsal yeniden yapılanmasına ilişkin önemli açılımlar ve ipuçları sunmaktadır. Bununla birlikte, Cox’ın analizinin sınırlı ve sorunlu yanları da bir o kadar önemlidir. Kapitalist küreselleşme sürecinin devlet aygıtları tarafından *içselleştirilmesine* yönelik açıklaması analizinin sınırlarını da belirler. Önceliği dünya ekonomisi ve ona göre uyarlanan devlete veren Cox, devletin yeniden yapılanmasını “dıştan içe” bir analizle ele almaktadır. Bu nedenle Murray’ın tartışmaya açtığı devlet ve sermaye mekânının örtüşmez olduğu görüşüne daha yakın dursa da aslında Cox’ın analizinde “dış dinamik” açıklayıcı bir değişken olarak fazlasıyla öne çıkmakta; ulusal politikanın içsel sınıf dinamikleri temelinde oluşum dinamikleri büyük ölçüde ihmal edilmektedir.

Oysa Panitch’in de vurguladığı gibi devletin rolü sadece dışarıdaki gelişmeleri *içselleştirmek* değil aynı zamanda içeride uluslararası sermaye rekabeti mantığına bağlılığın *arabuluculuğunu* da yapmaktır. Devlet, dışsal olarak kurgulanmış siyasal öncelikler ile hâlâ sorumlu olmaya devam ettiği içsel toplumsal güçler arasında bir *aracı (mediator)* konumundadır.⁷¹ Başka bir ifadeyle devlet, burjuvazi için emekçileri bastırma ve denetim altına işlevinin yanı sıra dünya kapitalizmiyle

⁷⁰ Gregory Albo, “Emperyalizmin Eski ve Yeni Ekonomisi”, s. 106.

⁷¹ Leo Panitch, “Globalization and the State”, s. 69, 72, 74.

eklemlenme biçimlerine göre çıkarları farklılaşan sermaye kesimleri arasında arabuluculuk yapar. Neoliberal yeniden yapılanma döneminde devlet, değer üretiminin mekânsallığı ile uluslararası sermaye döngüsüne artan bağımlılık arasında aracılık yapmak için *uluslararası rekabet edebilirliği* içselleştirmektedir. Dolayısıyla, devletler ve toplumsal ilişkiler uluslararası rekabeti teşvik etmek için yeniden düzenlenmektedir. Ne var ki, her devletin uluslararası rekabete aracılık etme kapasitesi, idari ve diplomatik kapasitesinin yanı sıra emperyalist zincirdeki yerine ve sınıf içi ilişkilerine göre belirlenir ve buna göre değişir.⁷²

Albo'nun da vurguladığı gibi, devletin yeniden yapılanmasında temel değişken, ulusal ekonomi yönetilirken para sermaye döngülerinin küreselleşmesini sürdürecektir. 1990'lardan bu yana Merkez Bankalarının "bağımsız" kılınarak yürütme organı içinde ön plana çıkartılmasının nedeni de bu bağlamda değerlendirilmelidir. Uluslararası sermaye akışının devamlılığını sağlayan para politikalarının yanında devlet, ayrıca hem sabit sermaye yatırımlarını çekmek hem de var olanları korumak için *yabancı sermayeye uygun bir mali ve toplumsal ortamı* sağlamaya çalışır. Bu eğilim dolayısıyla devlet aygıtları sistematik bir biçimde rekabetçi "kemer sıkma" stratejileri doğrultusunda yeniden yapılandırılır. Bu stratejiler, hem emeğe yönelik politikaların ücretler üzerindeki baskıyı artırmaya dönük olarak değişmesini ve yabancı sermaye yatırımlarını çekebilmek adına vergi indirimlerine gidilmesini; hem de sosyal politikalara yönelik kemer sıkma politikalarını ve de sermayenin genişlemesini destekleyici ekonomik araçların güçlendirilmesi gibi uygulamaları içermektedir.⁷³ Burada, tezin diğer bölümlerinde ayrıntılı olarak tartıştığımız gibi sermaye açısından "uygun mali ortamın" sağlanması, kamu mali yönetimindeki (bütçe sürecinin yeniden yapılanması/harcama yönetiminde değişim) değişim kadar mali idarenin de yeniden yapılanmasını gerektirmektedir.

⁷² Gregory Albo, "Emperyalizmin Eski ve Yeni Ekonomisi", s. 106.

⁷³ Devlet bir yandan bütçe açıklarına izin verirken diğer yandan da uluslararası rekabete dayalı olarak yeniden dağıtımcı kemer sıkma stratejilerine (örneğin regresif vergiler aracılığıyla, yani gelir arttıkça vergi oranlarının düşmesi) devam edebilmektedir. Böylelikle, uluslararası rekabet edebilirliği artırmak adına bir yandan kamu çalışanları işten çıkartılmakta diğer yandan da kamu harcamalarında yapılan kesintilerin tüm yükü işçilere, yoksullara yüklenmektedir. Dünya piyasasının farklılaştırılmış mekânlarında sömürünün yoğunlaştırılması ise günümüzdeki emperyalizmde sermayenin uluslararasılaşmasının ve dünya piyasasının genişletilmesinin bir sonucudur. Gregory Albo, "Emperyalizmin Eski ve Yeni Ekonomisi", s. 115, 120.

Kısacası, küreselleşme süreci uluslararası rekabeti artırdığı ölçüde her devlet uluslararası sermaye döngüsünü sürdürmede gerekli olan devletler arası koordinasyonu sağlarken aynı zamanda da sermaye yatırımlarını çekmeye ve korumaya dönük düzenlemelere gitmektedir. Bu eğilim ekonomik küreselleşmeyle doğrudan ilişkili yapıları uluslararası birikimin içselleştirilmesi ve arabuluculuk ilişkisinin kurulmasında öncelikli hale getirebilmektedir. Küresel piyasa düzeninin genişlemesine aracılık etmeye dönük olarak devlet aygıtlarının yeniden yapılanması 1990'ların ortalarından bu yana çok daha belirgin bir hal almıştır. Bir yandan bölgeselleşme eğilimleri (AB'nin genişlemesi, Amerikalılar Serbest Ticaret Anlaşması-FTAA, ve Doğu Asya'da yeni işbirliği bağlantıları) çeşitli ticari görüşmeler etrafında giderek güçlenmektedir. Diğer yandan da DTÖ'nün anayasal etkiye sahip küresel düzenleyici anlaşmalarının (GATT, GATS, TRIMS, TRIPS) bağlayıcılığı öne çıkmaktadır. Dolayısıyla, devletler arası koordinasyon ve işbirliği aracılığıyla küresel piyasa düzeninin genişlemesi ve derinleşmesi sağlanmakta; bu anlamda da devletin yeniden yapılanması, devletler arası uluslararası rekabetin yoğunlaşmasını işaret etmektedir.⁷⁴

Sonuç olarak küresel kapitalizmin devlete olan gereksinimi, devletler birikim süreçlerini sermayenin çıkarına uygun olacak şekilde bir dizi önlem ve düzenlemeyle sağladığı sürece artmaya devam edecektir. Ancak, burada kapitalizmin küreselleşmesinin ülkeler arasında karşılıklı bağımlılık ilişkisi temelinde gerçekleşmediği, bu ilişkinin kapitalist üretim tarzına içkin olan eşitsiz gelişme ilişkisi üzerine inşa olduğu yeniden vurgulanmalıdır. Dolayısıyla, devletler arası koordinasyon, işbirliği ve müzakerelerin de eşitsiz gelişme ilişkisi bağlamında değerlendirilmesi gerekir. Küreselleşme sürecinde kapitalizm eşitsiz ve bileşik gelişmesini sürdürmekte ve etkilerini sürecin temel belirleyici/yapıcı bileşenleri olan ulus-devletler üzerinde en çarpıcı haliyle (eşitsizliklerin daha da derinleşmesi) göstermektedir.⁷⁵

⁷⁴ Gregory Albo, "Emperyalizmin Eski ve Yeni Ekonomisi", s. 116.

⁷⁵ Bunun en açık örneğini DTÖ düzleminde üye devletler arasında süregelen müzakerelerin iç dinamiğinde görebiliriz. DTÖ'nün kurucu anlaşmalarından GATS müzakerelerinin daha yakından gözlenmesi bile az gelişmiş üye devletlerin gelişmiş merkez ülkeler karşısında gücünün zayıflığını, ve verdikleri ödümlerin de (emekçiler açısından) bir o kadar ağır olduğunu gösterir. Bkz. Selime Güzelsarı, "Küresel Kapitalizmin 'Anayasası': GATS", *Praksis*, Sayı 9 (Bahar 2003), s. 117-142.

Dünya kapitalizmiyle eklemlenme biçimlerine göre farklılaşan sermaye kesimlerinin talepleri devlet kurumları üzerinde nasıl bir dönüştürücü etkiye sahiptir?

Murray'ın tartışmaya açtığı ve günümüzde küreselleşme ve devletin dönüşümü üzerine yapılan tartışmalarda yeniden canlanan ulusötesi şirketlerin *ekonomik alanı* (birikimin uluslararasılığı) ile devletlerin siyasal alanı (devletin ulusallığı) arasındaki mekânsal örtüşmezlik ve bunun açığa çıkardığı çelişkilere ilişkin olarak tartışılması gereken konulardan biri de, sermaye kesimleri arasındaki farklılaşmanın devletin yeniden yapılanmasına nasıl yansıdığı ve yürütme organı hiyerarşisi içinde ve kurumlar arasında nasıl bir bölünmenin açığa çıktığıdır. Ancak devlet ve sermayeyi birbirine dışsal gören bir yaklaşım ile aksini ileri süren yaklaşımın bu soruları ele alış biçimi farklı olacaktır. Nitekim devletin bir şey ya da özne olarak tanımlanması devletin sermayeye dışsal olarak görülmesini de beraberinde getirir. Oysa devlet, sınıflar ve sınıf içi çatışmaların bir mecrası ve yoğunlaşma alanı olarak tanımlandığında söz konusu açmazın da üstesinden gelinebilecektir. Oğuz'un da belirttiği gibi küreselleşme sürecinde sermaye içi çelişkilerin derinleşmesinin iki temel nedeninden ilki, sermaye birikiminin uluslararasılığı ile devletin ulusallığı arasında 1970'lerden bu yana giderek artan örtüşmezlik, "her toplumsal formasyon içinde farklı sermaye kesimlerinin devletten talep ettikleri politikalar arasındaki uyumsuzluğun artması biçiminde" ortaya çıkmaktadır. İlkiyle ilişkili ikinci neden ise, "sermaye piyasalarının küresel düzeyde bütünleşmesi, para politikalarını, özellikle de döviz kuru ve faiz oranlarına ilişkin politikaları, sermaye içinde ciddi bölünmelerin kaynağı haline getirmiştir."⁷⁶

Kapitalist küreselleşme sürecinde farklı sermaye kesimlerinin devlet kurumları içinde uluslararası birikimle bütünleşme biçimlerine göre değişen düzeylerde temsil edildikleri gözlenmektedir. Bu temsiliyetin nasıl olduğuna geçmeden önce belirli bir toplumsal formasyonda sermayelerin nasıl bölümlendiğine bakılmalıdır. Bryan'ın sermaye kesimleri arasında yaptığı bölümlendirmenin bu sorular için açıklayıcı ve yön gösterici olduğu söylenebilir. Bryan, sermayeyi uluslararası pazarlarla

⁷⁶ Şebnem Oğuz, a.g.k., s. 198.

bütünleşme biçimlerine göre dört kesime ayırır:⁷⁷ “ulusal sermaye”, “küresel sermaye”, “yatırım açısından sınırlı sermaye” ve “pazar açısından sınırlı sermaye”. Bryan’a göre bu ayrımlar sermayenin günümüz küresel piyasa sistemi içerisindeki güçlü ya da zayıf konumuna bağlı olarak değişir. Ulusal sermaye, verili bir ulusal mekânda hem mal üretimi yapan hem de aynı mekânda ürünlerini pazarlayarak değer elde eden ve üretim için yeniden üretime geçen sermaye kesimidir. Sermayenin bu kesimi tarihsel olarak ithal ikameci sanayilerle ilişkilidir.

Küresel sermaye ise, ulusal sermaye kesimleri gibi ulus-devlet sınırları içinde üretim yapsa da ayrıca ürünlerini küresel piyasalarda pazarlayabilen ve ulus-devletin sınırları ötesinde genişleyerek üretim için yeniden yatırım yapabilen sermaye kesimidir. Bu iki sermaye kesimi dışında ayrıca Bryan’ın yatırım açısından sınırlı ve pazar açısından sınırlı sermaye kesimleri olarak adlandırdığı sermayeler vardır. Yatırım açısından sınırlı sermaye uluslararası pazarlarda mallarını satabilen ama yeteri kadar büyük ve geniş ölçekli olmadığı için uluslararası üretime yönelmeyen sermaye kesimleridir. Pazar açısından sınırlı sermaye ise, uluslararası düzeyde yatırım yapabilen fakat ürünlerini sadece üretimin yapıldığı ulusal pazarlarda satan sermaye kesimidir. Bryan, sermaye kesimleri arasında bu tür ayrımları yaparak farklı devlet politikalarından yararlanan farklı sermaye kesimlerine işaret etmiş olur. Örneğin, ithal ikameci politikaların egemen olduğu dönemi aynı zamanda ulusal sermaye ile pazar açısından sınırlı sermayenin egemenliği ile tanımlamak mümkündür. Buna karşılık devletlerin sermaye hareketinin önündeki engelleri ve sınırlamaları kaldırdığı günümüzde bu gelişmeler küresel sermayenin artan önemine işaret eder. Diğer yandan, hem “yatırım açısından sınırlı” yerli sermayeler hem de “küresel sermaye” için ihracatı teşvik eden devlet politikaları önemli bir yere sahiptir. Buna karşılık ithal ikameci politikalar hem yerel pazarlarda üretim için yatırım yapan şirketlerin hem de “pazar açısından sınırlı” yerli üreticilerin lehine bir durumdur. Bu bağlamda, farklı sermaye kesimlerinin değişen konumlarına göre ulusal sınırların ötesinde sermayeler arasında belli ittifak biçimleri oluşur ve bu ittifaklar esas olarak devlet politikalarından beklenen çıkarların ortaklığı üzerinden

⁷⁷ Dick Bryan’dan (1987: 264-6) aktaran Jim Glassman, “State Power Beyond the Territory Trap’: The Internationalization of the State”, *Political Geography*, No. 18, 1999, s. 680.

biçimlenir. Dolayısıyla devlet politikaları aynı anda hem “yerli” hem de “yabancı” sermaye kesimlerine hizmet edebilir.⁷⁸

Kapitalizmin küreselleşmesi sürecinde gelişmiş kapitalist devletler de dahil olmak üzere dünya genelinde sermaye içi bölünme ve çelişkilerin yanı sıra devlet aygıtları ve bürokrasi arasındaki bölünme ve çelişkilerin de giderek derinleştiği gözlenmektedir. Glassman, devlet içindeki kurumlar arasında açığa çıkan bölünmeleri üç boyutta tanımlamaktadır: *birincisi*, belli bir sermaye kesiminin çıkarlarını temsil eden kurumlar ile bir bütün olarak sermayenin genel çıkarını temsil eden kurumlar arasında; *ikincisi*, birbirleriyle rekabet eden belirli sermaye kesimleriyle yakın ilişkileri olan kurumlar arasında; *üçüncüsü*, faaliyetleri bakımından birbirlerinden farklılaşan kurumların kendi aralarında açığa çıkabilmektedir. Bununla birlikte tek tek kurumlar arasında bu tür bölünmeler çıkmasına rağmen bir bütün olarak devlet aygıtı arasında keskin bir ayrımın varlığından söz edilemez.⁷⁹

Sermaye gibi devlet aygıtının da homojen, yekpare bir bütünlük olmadığı gerçeğini hesaba katarak küreselleşme sürecinde Hazine, Ticaret ve Maliye Bakanlıkları, Başbakanlık ve Merkez Bankaları gibi ekonomi yönetiminin temel kurumlarının sermayenin hegemonik kesimini güçlü bir şekilde temsil ettiği söylenebilir. Panitch'in de vurguladığı gibi, sermayenin hegemonik kesimine öncelik tanıyan bu kurumlar faaliyetlerini bunlarla daha doğrudan ilişkilendirerek yürütmektedir. Öte yandan, bunların dışında kalan kurumlar da küreselleşme ideolojisiyle biçimlenen hegemonik söylemleri içselleştirirler. Örneğin, genel olarak sermaye birikimiyle ve ekonomik uluslararasılaşmayla yakından ilişkili ekonomi yönetiminin temel kurumları karşısında geri planda kalan Çalışma Bakanlığı günümüz küreselleşmesi bağlamında grev ya da toplu sözleşmeye ilişkin bir konuyu Parlamente'nun gündemine sınıfsal uyum ya da toplumsal barış gibi hegemonik bir söyleme dayalı olarak değil, aksine uluslararası rekabete ilişkin yeni bir hegemonik söylem altında da getirebilecektir.⁸⁰ Bu nedenle iç hiyerarşideki değişimin ekonomi yönetimini öne çıkardığı kabul edilse bile neoliberal küreselleşmeyle birlikte devletin

⁷⁸ Dick Bryan'dan (1987: 271) aktaran Jim Glassman, a.g.k., s. 680.

⁷⁹ Jim Glasman, a.g.k., s. 682-683.

⁸⁰ Peter Gowan ve diğerleri, “Devlet, Küreselleşme, Yeni Emperyalizm: Bir Yuvarlak Masa Tartışması”, (Çev. Suat Ertüzün), *Mürekkap*, Sayı 19, 2001, s. 129.

geriye kalan kurumlarının da bu sürecin dışında olmadığı, yapısal, örgütsel ve işlevsel açıdan hakim paradigma doğrultusunda dönüşerek sürece dahil oldukları belirtilmelidir. Bu durum sözü edilen kurum ve kurullar ile diğer bakanlıklar arasında bölünmelere ve çelişkilere yol açar.

Örneğin küresel sermaye olarak yukarıda tanımlanan sermaye kesimleri meta-sermayenin uluslararasılaşması ve artığın yeniden yatırıma dönüştürülmesi için özellikle Ticaret ve Maliye Bakanlıkları ile daha güçlü bağlar kurabilmektedir. Küresel sermaye, hem yabancı sermayeyi hem de ürettiklerini dışarıda pazarlayabilen ve yatırım yapabilen yerli sermayeyi içerir. Bu nedenle bu iki sermaye kesiminin dışındaki diğer sermaye kesimleri bu bakanlıklarda kendi kontrollerini kurmaya çalışacaktır. Bu ilişkilerin ve küresel kapitalist uzlaşmanın kurulmasında gelişmiş kapitalist dünyadan diplomalı, IMF ya da Dünya Bankası'nda finansal ya da teknik uzman olarak görev yapan ve bu kurumların üst düzey kadrolarına yerleşen teknokrat/elit bürokrasi kesimi önemli rol oynamaktadır. Devletin her bir parçasında küreselleşme eğilimlerini temsil eden teknokratlar kontrolü sağlayabilmek için geleneksel bürokrasinin mevcut çıkarları ile mücadele ederler.⁸¹ Kapitalist küreselleşme ile birlikte sınıfsal kökenlerinden ve hangi sınıflara siyasal destek verdiklerinden bağımsız olarak devlet bürokrasisinin en üst kademelerinde yer alanlar özel sektöre giderek daha fazla bağlı hale gelmektedir. Bu da *geleneksel bürokrasi* ile *teknokratlar* arasında bir ayrımın ve çatışmanın açığa çıkmasına yol açmaktadır. Ayrıca, bu süreçte devletin içselleştirdiği yeni işlevler siyasal kadroların da gerek ekonomik gerekse siyasi anlamda sermayeye bağımlılığını daha da artırmaktadır. Küresel düzeyde genişleyen yerli sermaye kesimleri, uluslararası bağlar, sözleşmeler ve gelişen pazarlardaki mücadelelerde yer alma çabası içindedir. Bu doğrultuda devletin en üst kademesindeki siyasal kadroların dünya kapitalizmiyle eklemlenme biçimi de değişmektedir.

Günümüzde bir sistem olarak kapitalizmin ve kapitalist toplumsal ilişkilerin dünya ölçeğinde yaygınlaştığı ve uluslararası sermayenin artan gücü tartışma götürmez bir gerçekliktir. Ne var ki, dünya ekonomisini genel bir soyutlamadan

⁸¹ Jim Glassman, a.g.k., s. 687.

hareketle ele aldığımızda kullanabileceğimiz “küresel kapitalizm” terimi, kavram olarak onu oluşturan yapılar dışarıda bırakıldığında içi boş bir soyutlamanın ötesinde bir anlam ifade etmeyecektir. Küreselleşme ekonomik faaliyetlerin “mekân-ötesi” sınıfsal bir boşlukta yürütülmesi anlamına gelmez. Çünkü sömürü daima bir yerde, yani egemen devletler olarak örgütlü belirli toplumlarda gerçekleşmek zorundadır. Yani sermaye hava boşluğunda kontrol edilebilse bile yeryüzünde biriktirilecektir.⁸²

Yukarıdaki tartışmalarda da belirtildiği gibi kapitalizm başından bu yana toplumsal düzenlemelerinde daha fazla istikrara ve öngörülebilirliğe gereksinim duymaktadır. Devlet de başından beri kapitalizmin mülkiyet ilişkilerini, sözleşme mekanizmalarını ve karmaşık finansal işlemlerini sürdürmek için zor gücüyle destekli kurumsal bir yapılanma oluşturarak bu gereksinimi karşılamaktadır. Küresel kapitalizmin zorunlu koşullarının, yani küresel sermayenin dünya ölçeğindeki dolaşımına olanak tanıyan koşulların hâlâ devlet tarafından sağlandığına işaret eden Wood, küresel sermayenin devletin daha önce yerine getirdiği temel işlevlerinden vazgeçtiği iddiasına karşılık, küreselleşme ile birlikte devletin işlevlerinin kapitalist sistemin korunmasında çok daha önemli ve gerekli hale geldiğinin altını çizmektedir. Onun da vurguladığı gibi küreselleşme olarak anılan süreç devletleri geçersizleştirerek değil aksine devletin rolünü yeniden tanımlayarak ilerlemektedir.⁸³

Dolayısıyla, küreselleşme sürecinde ekonomi politikaları devletin kendi yerel sermayesinin ulusal sınırların ötesinde genişlemesi ile ilişkili hale geldiği ölçüde; genişlemek isteyen sermayenin devlete olan ihtiyacı da artmakta ve devleti çok daha yoğun olarak sürecin içine çekerek müdahale etmeye zorlayabilmektedir.⁸⁴ Bunun yanı sıra kapitalist küreselleşme süreci Gill’in terimleştirdiği “disipline edici neoliberalizmin anayasalaştırılması”nı gerektirmektedir. Disipline edici neoliberalizmin anayasalaştırılması devletlerin *mali disiplin, serbest ticaret hükümleri ve sermayenin serbest dolaşımını sağlayan hükümlerden* ayrılımlarını zorlaştıran ve uluslararası kurumların denetiminde hayata geçirilen yasal

⁸² Konstantinos Tsoukalas, a.g.k., s. 85-86.

⁸³ Ellen Meikins Wood, “Küreselleşme ve Devlet: Sermayenin İktidarı Nerede?” *CONATUS Çeviri Dergisi*, Sayı 2 (Temmuz-Ekim 2004), s. 47-48.

⁸⁴ Nicos Poulantzas, a.g.k., s. 69-84.

düzenlemelerle ilişkilidir.⁸⁵ Bunun en açık örneklerini, izleyen bölümlerde Türkiye özelinde daha ayrıntılı ele alınan IMF, Dünya Bankası gibi kurumların uygulanmasını zorunlu kıldığı neoliberal program doğrultusunda gerçekleştirilen yasal düzenlemelerde izlemek mümkündür.

Buraya kadar yapılan incelemeler ışığında küreselleşme olarak adlandırılan sürecin devlet biçimleri üzerinde sürekli bir mücadele ve bu mücadele içinde de belli kurumların görece daha fazla yetkili kılınması olarak açığa çıktığı söylenebilir. Dolayısıyla, devletin yeniden yapılanması sabit ve tamamlanmış değil aksine devingen bir sürece işaret etmektedir. Devletler, sınıf mücadelelerinin yoğunlaşma biçimlerine bağlı olarak yeniden yapılanmaktadır. Bu önerme bağlamında yeniden yapılanma üzerine yapılacak olan bir analizde devlet biçimleri ve işlevleri üzerinde dönen toplumsal mücadelelerin etkilerinin hesaba katılması gereklidir. Başka bir ifadeyle, bu süreç yeni düzenlemelerden dışlanan ya da çıkarları bundan etkilenen toplumsal kesimlerin karşı mücadelelerini harekete geçirir. Sermaye kesimlerinin farklı düzeylerde ve farklı biçimlerde küreselleşme eğilimlerinin biçimlendirdiği çıkar çatışmaları da dahil olmak üzere bütün bu mücadelelerin hepsi birden devlet biçimleri üzerinde ve çeşitli bakanlıklar arasında ve bakanlıkların kendi içlerindeki güç dengeleri üzerinde belirleyici bir etkiye sahiptir. Bu nedenle sermayenin özgül biçimlerinin özellikle de finans sermayesinin günümüzdeki hegemonyasını kabul etmekle birlikte devletin yeniden yapılanması uluslararası finans sermayesinin artan baskısı gibi tek bir değişken üzerinden açıklandığında yukarıda işaret edilen değişkenler dışarıda bırakılmış olacaktır.

Oğuz'un da vurguladığı gibi, kapitalist devletin temel özelliği birden çok egemen sınıf ya da sınıf kesimine dayanıyor olmasıdır. Bu nedenle kapitalizmde devlet politikalarının oluşumu ve uygulanması her zaman için çelişkili bir süreç olarak açığa çıkar. Bu çelişkili süreç kapitalist devlete egemen sınıf ya da sınıf kesimlerinden oluşan ve diğerleri üzerinde hegemonya kuran "iktidar bloğu" biçiminde yansır. Devlet, kapitalist sınıfın çelişkili birliğini egemen sermaye kesimlerini kollayacak şekilde örgütlemeye çalışır. Devletin bu çabası, hegemonik sermaye kesiminin çıkarlarını temsil eden devlet kurumlarının bunun dışında kalanlar

⁸⁵ Bkz. Peter Gowan ve diğerleri "Devlet, Küreselleşme, Yeni Emperyalizm: Bir Yuvarlak Masa Tartışması", (Panitch'in konuşması), s. 130.

üzerinde egemenlik kurmasıyla gerçekleşir. Bu anlamda kapitalist devlet sistemi çeşitli kurumlardan ya da aygıtlardan oluşur. Devletin bu şekilde parçalı bir yapıya sahip olması sermayenin devlet içinde bir iktidar bloğu olarak örgütlenmesini mümkün kılar.⁸⁶ Bu nedenle sınıf mücadelesi ve devlet aygıtları arasındaki karmaşık ilişkide sınıf mücadelesinin rolü yadsınamaz.⁸⁷

Öte yandan, kapitalist devlet çözümlemesinde devleti bir sınıfın aracı konumuna indirgemek kadar *devletin kurumlarına bağımsız güç atfetmek* de aynı derecede yanıltıcı olabilmektedir. Devlet ve sınıf birbirlerine indirgenemeyeceği gibi bunlar, iktidar için rakip ya da ortak iki ayrı olgu olarak da ele alınamayacaktır.⁸⁸ Toplumsal sınıflar ve onların yeniden üretimi, ancak onları devlet aygıtlarına ve ekonomik aygıtlara bağlayan ilişki kanalıyla varolabilir. Bu aygıtlar sınıf mücadelesine basitçe eklenmez; aynı zamanda sınıf mücadelesi içinde de kurucu bir rol oynarlar. Dolayısıyla, devlet aygıtları hiçbir zaman sınıf ilişkilerinin yoğunlaşmasından çıkan bir “şey” olarak tanımlanamaz. Aslında aygıtlar sınıf ilişkilerini önvarsayarlar. Kendilerinden menkul bir “güce” sahip olmayan kurumlar sınıf ilişkilerini ve sınıf iktidarını kristalize ederler; ve bu ilişkiler asıl olarak “iktidar” kavramına içkinleşir. Dolayısıyla, devlet bir “varlık” değildir; aksine devletin kendisi bir ilişki, sınıf ilişkilerinin yoğunlaşma alanıdır.⁸⁹

“Küreselleşme” bağlamında devletin rolünün ve yapısının nasıl değiştiği konusunu ekonomi-siyaset ve sermaye-devlet ilişkisi temelinde toparlayacak olursak, sermaye ile devlet arasındaki ilişkiyi esasen bir birlikte varolma ilişkisi olarak düşünmek gerekir. Bu bağlamda kapitalist küreselleşmenin günümüzde aldığı biçimin devletin rolü üzerindeki etkisi de şöyle özetlenebilir: Bir yapı olarak devletin ekonomiden ve sınıf mücadelesinden *görelî özerkliği* günümüzde hegemon sermaye sınıfının lehine olarak aşınmakta, erozyona uğramaktadır. Gerek ulusal gerekse

⁸⁶ Şebnem Oğuz, a.g.k., s. 203.

⁸⁷ Devlet aygıtlarının birincil rolü, sınıf egemenliğinin yoğunlaşması ile toplumsal formasyonun bütünlüğünün sürdürülmesidir. Bu şekilde toplumsal (sınıf) ilişkiler yeniden üretilir. Siyasal ve ideolojik ilişkiler devlet aygıtları içerisinde maddî pratikler olarak cisimleşirler. Bu aygıtlar hem baskıcı devlet aygıtlarını (yani hükümet, ordu, polis, mahkemeler) hem de ideolojik aygıtları (kilise, siyasi partiler, dernekler, okullar, kitle iletişim araçları ve bir bakıma aile) içerir. Bunların dışında siyasi-ideolojik ilişkilerle eklemlenen ekonomik ilişkiler ise ekonomik aygıtlarda cisimleşir ve somutlaşır. Nicos Poulantzas, *Classes in Contemporary Capitalism*, a.g.k., s. 24-25.

⁸⁸ Haldun Gülalp, *Kapitalizm, Sınıflar ve Devlet*, (Çev. Osman Akınhay), Belge Yayınları, İstanbul 1993, s. 21-22.

⁸⁹ Nicos Poulantzas, *Classes in Contemporary Capitalism*, s. 25-26.

uluslararası alanda devlet, uluslararası sermayenin talep ve beklentilerine yanıt üretmekte; neredeyse büyük şirketlerin uluslararası iş takipçiliğini üstlenen büroları gibi önemli işlevleri yerine getirmektedir.⁹⁰

Tsoukalas'ın da vurguladığı gibi hegemon sermaye kesiminin yararına devletin görece özerkliğinin aşındığı bir ortamda emekçi kesimlerin kolektif örgütlülüğünü sağlayabileceği ve sermayeye karşı siyasal iktidarı hedefleyebileceği tek alanın hâlâ ulusal ölçekte olduğunu hesaba katarak ulus-devletlerin hâlâ sınıf mücadelesinin merkezi alanları olduğunu söyleyebiliriz. Bununla birlikte uluslararasılaşma sürecinde ulusal düzeyde egemen olan siyasal karar alma süreçlerinin içsel biçimlerinin hiçbir şekilde değişmediği de iddia edilemez.⁹¹ İzleyen kısımda karar alma süreçlerindeki değişim ve bu değişimin gerisindeki dinamikler, sermaye egemenliğinin ve disiplininin artması, ekonominin siyasetten ayrıştırılması, yürütmenin ve bürokrasinin güçlenmesi olarak öne çıkan temel değişkenler bağlamında incelenmektedir.

C. Devlet Biçimine İlişkin Gerçekleşen Dönüşümler: Ekonomi/Siyaset Ayrımının Derinleşmesi

Kapitalist küreselleşme sürecinde devlet biçimine ilişkin dönüşümler, neoliberal küreselleşme politikalarıyla sermayenin egemenlik alanını genişletmesi ve güçlenmesinin hem sonucu hem de belirleyeni olarak gerçekleşmektedir. Kapitalist küreselleşmenin hız ve hacim olarak artması, çokuluslu şirketlerin ve tekelleşmenin güçlenmesi, neoliberal politikalarla sermayenin genişlemesine engel olacak sınırlamaların kaldırılması ve bu sınırlamaları koyan mekanizmaların ve yapıların tasfiyesi, özelleştirmelerle kamusal hizmet alanlarının piyasa açılması ve kamu hizmetlerinin metalaştırılması, ve emekçi sınıfın tarihsel kazanımlarının bütünüyle yok edilmesi gibi gelişmeler sermaye egemenliğinin genişlediğinin ve arttığının açık göstergeleri olarak değerlendirilebilir.

⁹⁰ Örneğin, finansal ve ekonomik krizler karşısında güç duruma düşen büyük şirketlerin kurtarılmasından ve yatırımcıların korumasından; uluslararası ticari rekabet karşısında şirketlere sübvansiyonlar ve vergi kolaylıkları sağlanmasına kadar devlet sermayenin bir çok talebi için seferber olmaktadır. Öte yandan uluslararası ticaret ve yatırımları düzenleyen kurumsal yapılar (NAFTA, GATT gibi) devletlerin girişimleri ve sağladıkları güvenceler kapsamında oluşturulmaktadır. Bkz. Aykut Çoban, a.g.k., s. 158-159.

⁹¹ Konstantinos Tsoukalas, a.g.k., s. 88.

Bu süreçte kapitalizmin ekonomi ve siyaseti birbirinden ayırması özelliği daha da belirgin bir hal almıştır. Başka bir ifadeyle, kapitalizmin küreselleştiği günümüzde devlet biçimine ilişkin olarak ortaya çıkan dönüşümler, ekonomi ve siyaset arasındaki ilişkilerin farklılaşmasına bağlı olarak ele alındığında kapitalizmin ekonomi ve siyaseti birbirinden ayırması özelliğinin daha da keskinleştiği ve derinleştiği söylenebilir. Bu keskinleşmeyi gösteren en belirleyici gelişmelerden biri, “ekonominin siyasetten ayrıştırılması” söylemine dayalı olarak yürütme organının ekonomiye müdahale araçlarının etkisizleştirilmesine yönelik müdahalelerdir. Merkez Bankalarının bağımsızlaştırılması, ekonomi yönetiminin temel sektörlerde bağımsız düzenleyici kurumlara devredilmesi, vergi tahsilatı ve kamu harcamalarında siyasetten bağımsız mali kurulların oluşturulması gibi eğilimler ekonomi ve siyaset ayırımının keskinleştiğinin göstergeleri olarak değerlendirilebilir. Bu süreçle ilişkili olarak ortaya çıkan bir başka gelişme, yürütme organının yasama organının karşısındaki konumunun ve ayrıca bürokrasinin de giderek güçlenmesidir. Siyasetin ekonomiye müdahalesinin engellenmesi gerekçesiyle geniş yetkilerle donatılan ve Hazine, Merkez Bankası, bağımsız düzenleyici kurumlar gibi ekonomi yönetiminin kilit organlarında üst düzey kadrolara yerleşen ekonomi bürokrasisi günümüzde temsili demokrasinin mekanizmaları aracılığıyla siyasi etkilerden uzaklaştırıldığı ve muaf tutulduğu ölçüde bu konumlarını daha da sağlamlaştırmaktadır.⁹²

1. Uluslararası Sermayenin Yükselen Hegemonyası ve Kurumsallaşması

Son yirmi beş yıldır gerek gelişmiş gerekse de az gelişmiş kapitalist formasyonlar dünya genelinde sermayenin, üretim, ticaret ve finansın rekabetçi mantığına giderek daha fazla bağlanmaktadır. İçinde bulunduğumuz süreçte dünya ölçeğinde Gill’in tanımlamasıyla “sermayenin bir karşı-devrimi”ne tanık oluyoruz. Dünya genelinde hem devleti ve sermayeyi yeniden yapılandıran hem de sınıf, ırk ve cinsiyet ilişkileri ile ilişkili olarak toplumsal hiyerarşileri yoğunlaştıran, keskinleştiren bu devrimin özünde yatan ise sınıfsal bir mücadeledir. Bu mücadelede burjuvazi emekçi sınıfına karşı tarihte eşine az rastlanır yoğunlukta ve planlı bir saldırı yürütmektedir. Emekçi sınıfın tarihsel kazanımlarının bütünüyle yok edilmesi

⁹² Bkz. Nazım Güveloğlu, “Demokrasinin Neoliberal Dönemde Geçirdiği Dönüşümün Siyasal Partiler Üzerindeki Etkileri”, *Praksis*, Sayı 12, (Güz 2004), s. 11-36.

ve genel kâr oranının yükseltilmesi amacı aynı zamanda bu politikaları hayata geçirecek devletin de yeniden yapılanmasını gerektirmiştir.⁹³ Gill, sermayenin bu yöndeki artan hegemonyasının *toplumsal ilişkiler içinde sermaye disiplininin yoğunlaşmasına* bağlı olarak metalaşma ve yabancılaşma süreçlerinin genişlemesini (disipline edici neoliberalizm-*disciplinary neoliberalism*); ve makro ekonomik ve toplumsal politikalara ilişkin yeni anayasal yapıların oluşturulmasını (yeni anayasalcılık-*new constitutionalism*) gerektirdiğini belirtir; ve günümüz neoliberal küreselleşmesinin hakim sosyo-ekonomik biçiminin “disipline edici neoliberalizm”; hakim siyasal-hukuksal biçiminin de “yeni anayasalcılık” olduğunu ileri sürer.

a. Devlet Aygıtının Küresel Piyasa Disiplinine Bağlanması

1970 sonrasında en belirgin özelliğinin neoliberal ve disiplinli bir dünya düzeninin ortaya çıkması olduğu söylenebilir. Neoliberal ideolojinin toplumsal yapılara ve pratiklere uygulanmasıyla birlikte güç ilişkileri ve bölüşüm politikaları da yeniden biçimlenmiş; neoliberal dönüşüm toplumsal eşitsizliği yoğunlaştırmış ve şiddetlendirmiştir. Bu süreçte *küresel piyasa disiplininin sağlanmasını* amaçlayan çokuluslu şirketler, uluslararası finans kuruluşları (Washington Mutabakatı olarak da anılan ABD Hazine Dairesi-IMF-Dünya Bankası üçlüsünün baskısı) ve onların yapısal uyarılama ve makro ekonomik istikrar programları önemli bir rol oynamaktadır. Sermayenin egemenliği ise hem doğrudan (sermayenin emek üzerindeki pazarlık gücü) hem de dolaylı (firmalar, işçiler ya da hükümetler üzerinde uygulanan *mali disiplin*) olarak kurulmakta ve genişlemektedir.⁹⁴

Sermaye egemenliğinin dolaylı ve doğrudan kuruluşu devletin de piyasa disiplinine giderek daha fazla bağlı kılınması anlamına gelmekte; devlet-toplum ilişkileri köklü bir dönüşüm geçirmektedir. Bu dönüşüm en açık haliyle *kamu politikalarının yeniden tanımlanmasında* görülür. Son yıllarda az gelişmiş ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de en çok tanık olunan şey, kamu politikasının hükümetlerin “güvenilir” politikaları oluşturmaları ile eşdeğer bir biçimde tanımlanmasıdır. IMF ve Dünya Bankası gibi kurumlara ve çokuluslu şirketlere karşı “güvenilirlik”lerini kanıtlama çabasına giren hükümetler için en önemli konu kamu politikalarının “tutarlılığı” ve “güvenilirliği” olmaktadır.

⁹³ Stephan Gill, “The Constitution of Global Capitalism”, <http://www.theglobalsite.ac.uk>, 2000.

⁹⁴ A.k.

İnanlırlık, tutarlılık ve güven (*credibility, consistency, confidence*) olmak üzere neoliberal reformların üç temel ölçütü bağlamında kamunun finans ve para politikaları, neoliberalizmin temel ekonomik önermeleri etrafında piyasa koşullarına bağlanmaktadır. Burada altının çizilmesi gereken nokta devletin sermaye disiplinine bağlanmasını mümkün kılacak reformların, “güvenilirlik” ve bunun için uygun siyasal ve toplumsal ortamın yaratılması isteğine dayalı olarak meşrulaştırılıyor olmasıdır. Örneğin, IMF makro-ekonomi programları ve stand-by anlaşmaları kanalıyla az gelişmiş ülke devletlerine “güvenilirliklerini artırıcı” bir dizi reçete sunmaktadır. İzleyen bölümlerde Türkiye özelinde daha ayrıntılı ele alınacağı gibi bu reçetelerde temel olarak *bankacılık reformu, vergi reformu, mülkiyet haklarının korunması, harcama reformu ve bu reformlar bağlamında yönetişimin geliştirilmesi* gibi yapısal uyarılma reformları öngörülmektedir. Tüm bu reformların ana teması olan yönetişim, temel olarak karar verme süreci içindeki güç ilişkilerinin yeniden belirlenmesi ve sermaye kesimlerinin doğrudan doğruya kararların oluşumuna katılımı anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, yapısal reformlara ilişkin temel politik belgelerde ve anlaşmalarda dile getirilen “güvenilirliğin sağlanması” koşulu gerçekte bir üst paradigma olarak söylem düzeyinde ve yeni bir iktidar tarzı olarak uygulama düzeyinde hakim hale gelen yönetişim modeli ile özel sektöre karar verme sürecinde belirleyici bir rol tanınmasına dayanmaktadır. Yabancı ve yerli sermaye kesimlerinin “güveninin” kazanılması ancak ekonominin siyasetten arındırılması ile, başka türlü söylenirse ulusal siyasetten bağımsız politika oluşturan kurumların (örneğin Merkez Bankalarının “bağımsız” kılınması, bağımsız düzenleyici kurumların oluşturulması, yarı-özerk gelir idaresi yapılanması gibi) oluşturulması ile mümkün olacaktır.

b. Hakim Bir Yönetişim Söylemi Olarak Yeni Anayasalcılık

Gill’in tanımladığı *yeni anayasalcılık*, ekonomi kuruluşlarını ve politikalarını hesap verme sorumluluğundan muaf kılan siyasal bir projedir.⁹⁵ Bu proje, esas olarak ekonominin siyasetten ayrılması/arındırılması gerektiği yönünde güçlenen bir politik strateji etrafında uygulamaya konulan neoliberal politikalara odaklanılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu projenin amacı, dünya ölçeğinde yatırımcı özgürlüklerini ve mülkiyet haklarını koruma altına almaktır. Hakim bir yönetişim söylemi olarak

⁹⁵ Stephan Gill, a.g.k.

ortaya çıkan yeni anayasalcılık ekonomik, siyasal ve toplumsal ilişkilerin bütünü üzerinde yarı-anayasal bağlayıcılığı olan çok taraflı/tek taraflı yatırım ve ticaret anlaşmalarını gerektirmiştir. DTÖ, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar da bu doğrultuda bir dizi ekonomik ve siyasal reformun girişimciliğini üstlenmektedir.

Anayasal statüyle ve bağlayıcılıkla donatılan bu reformlar, dünya genelinde küresel piyasa disiplininin sağlanması amacıyla bağli olarak sermayenin egemenliğinin genişlemesini mümkün kılmaktadır. Devletler dünya ölçeğinde küresel (DTÖ anlaşmaları gibi) ya da bölgesel (NAFTA gibi) düzeyde bağlayıcı anayasal etkiye ve yaptırım gücüne sahip anlaşmalar aracılığıyla, yabancı ve yerli sermaye kesimlerinin haklarını tanımlayarak koruma altına almaktadır.⁹⁶ Neoliberalizmin devleti yeniden yapılandırma projesi, bölgesel ya da küresel bağlayıcı anayasal niteliğe sahip anlaşmalar üzerinden yabancı sermayeye “ulusal” sermayeye davranıldığı gibi davranılmasının (ulusal muamele ilkesi) garanti altına alınmasını ve “serbest” mal ve sermaye akımları için uygun ortamların yaratılmasını içermektedir.⁹⁷ Bu durumu, “kapitalist sözleşme ve mülkiyet haklarının yasal ve siyasal açıdan garanti altına alınmasında ve siyasetin ekonomiden ayrıştırılmasında devletlerin aktif rol aldıklarının göstergesi olarak değerlendirmek mümkündür. Dolayısıyla, kapitalist piyasanın “uluslar-ötesileşmesi” ve “ulus-üstü” devlet kurumlarının/ajanlarının yaratılmasından ziyade devletlerin küresel ekonomi yönetimine giderek daha fazla bağlandıklarından ve katkıda bulduklarından söz edebiliriz.⁹⁸

Başlıca amacı dünya ölçeğinde yatırımcı özgürlükleri ve kapitalist sözleşme ve mülkiyet haklarının güvence altına alınması olan yeni anayasalcılık projesinin genel ekonomik ve siyasi amaçlarını ise IMF ve Dünya Bankası'nın az gelişmiş ülkelere dayattıkları taleplerinde daha açık ve net bir biçimde görmek mümkündür. Dünya Bankası, 1990'ların sonlarından bu yana devletlerin sermayenin taleplerini karşılayacak şekilde uzun vadeli ve gelişkin bir yatırım ortamını sağlama, özel mülkiyet haklarını güvence altına alma ve sermaye akışkanlığını sınırsız olarak

⁹⁶ Bkz. David McNally, “The Present as History: Thoughts on Capitalism at the Millenium”, *Monthly Review*, (July-August 1999), s. 134-145.

⁹⁷ Stephan Gill, a.g.k.

⁹⁸ Bkz. Peter Gowan ve diğerleri ., a.g.k., s. 129.

gerçekleştirmeye dönük düzenlemeler yapmalarını zorunlu tutmaktadır.⁹⁹ IMF ise uluslararası finans kuruluşları tarafından desteklenen liberalizasyon ve “sağlam” makroekonomik politikalara bağlı kalınarak sermaye piyasalarının yaratılması ve genişletilmesini; sermaye disiplininin ister kamu ister özel sektöre ait olsun istenilen bütün bilgilere *sınırsız* ulaşmanın mekanizmalarını sağlayacak rasyonel ilkelere dayandırılmasını; bunun için küresel düzeyde geçerli saydamlık ve yönetim standartlarının oluşturulmasını ve ekonomik ve toplumsal krizler karşısında bedel ödemeye hazırlıklı olunmasını öngörmektedir. Diğer yandan IMF ve Dünya Bankası gibi DTÖ de kapitalist dünya ekonomilerinin bütünleşmesinin yolunu açmakta ve aldığı kararlarla uluslararası sermayenin çıkarlarını üst düzeyde temsil etmektedir. Küresel kapitalizmin “anayasası” niteliği taşıyan DTÖ anlaşmaları, küresel kapitalizm koşullarında artan rekabet sorununa çözüm arayan, kârlılık oranlarını artırmak ve pazarı genişletmek için dünya piyasalarında etkinliklerini giderek artıran uluslararası sermaye kesimleri için küresel düzeyde bağlayıcı kararların alınmasını ve hukuki düzenlemelerin gerçekleşmesini mümkün kılmaktadır. Bu anlamda, küreselleşen kapitalist sistemin yeni sözcüsü sıfatıyla öne çıkan DTÖ tarafından dünya ticaret sisteminin düzenlenmesinin gerisinde sermayeye tanınan ayrıcalıkların artırılması ve sınırlarının genişletilmesi ve rekabet gücünün korunması amacı yatmaktadır. Bu süreçte devletin rolü ise sermaye grupları arasındaki rekabete aracılık etmek ve yönetmek olarak öne çıkar.¹⁰⁰

Kısacası, sermayenin merkezileşmesi, yoğunlaşması ve genişlemesi eğiliminin dünya ölçeğinde daha belirleyici hale geldiği ve sermayenin bütün toplumsal ilişkilere nüfuz ederek egemenliğini kurduğu, ulusal politikaların uluslararası sermayenin dayatmacı niteliğinden bağımsızlaşmasının giderek güçleştiği küresel kapitalizm koşullarında kararların bütünüyle sermaye mantığına uygun olarak alındığı yeni bir evreye geçildiği söylenebilir.

c. Devletin Bir “Piyasa Aktörü” Olarak Yeniden Yapılanması

Küreselleşme sürecinde devlet küresel piyasanın gerekleri doğrultusunda yeniden örgütlenmektedir. Bu yapı temel olarak yukarıda da işaret edilen

⁹⁹ Küresel kapitalizmin anayasasının nasıl yaratılabileceğine ilişkin bir dizi projenin ele alındığı 1997 Raporu bu anlamda önemli bilgiler içermektedir. World Bank (1997) *The State in a Changing World*.

¹⁰⁰ Bkz. Selime Güzelsarı, “Küresel Kapitalizmin ‘Anayasası’: GATS”, *Praksis*, Sayı 9, s. 117-142.

neoliberalizmin ekonomi yönetiminin siyasetten arındırılması (apolitikleştirme) stratejisine dayanır. Küresel piyasa disiplininin sağlanması ve yeni anayasalcılık projesinin uygulanması devletin kurumsal olarak yeniden yapılanmasını gerektirmiştir. Devlet içindeki kurumsal düzenlemelerin sermaye birikiminin mümkün kılınmasında önemli bir yere sahip olduğunu işaret eden Harvey, devletin tek başına güçlü ekonomik bir aktör haline gelmesinde mali ve parasal araçların yanı sıra vergileme düzenlemeleri, gelir dağılımı politikaları ve planlama gibi mali ve parasal müdahale biçimlerinin de önemli olduğunu vurgular. Bu anlamda devletin en önemli görevlerinden biri de mekânsal mübadeledeki asimetrixlerin kendi yararına işlemlerini sağlamaya çalışmaktır.¹⁰¹

Sermaye birikimini güvence altına alan ve kolaylaştıran uygun ve istikrarlı kurumsal düzenlemelerin devlet tarafından yapılması gerekir. Sermaye birikimi, hukuk, özel mülkiyet ve sözleşme özgürlüğü gibi bazı kurumsal yapılarla fiyat istikrarının temin edildiği bir ortamda sağlanır. Devlet bu tür bir kurumsal çerçeveye güç tekelinin yanı sıra anayasal düzenlemelerle de cevap verir. Piyasa kurumlarının ve sözleşme kurallarının güvence altına alındığı; sınıf mücadelelerinin önlenmeye ve farklı sermaye kesimlerinin farklı çıkarlarını uzlaştırmaya dönük düzenlemelerin yapıldığı bir burjuva devleti, kapitalist faaliyet için en uygun aygıtı oluşturmaktadır.¹⁰²

Neoliberal küreselleşme sürecinde devlet aygıtının piyasa disiplinine bağlanması ve sermaye akışının sınırsız hareketinin sağlanması için yapılan yasal/kurumsal düzenlemelerle, öncelikle ekonomi politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında karşılaşılan ulusal ve uluslararası yasal sınırlamaların aşılması amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda devletler, hem yeni denetleme sistemleri hem de piyasa disiplininin yeni biçimleri aracılığıyla yeniden yapılanmakta; devlet kurumları rekabete zorlanarak kurumlardan birer piyasa aktörü gibi davranmaları beklenmektedir. Bütün bunlar “güvenilirlik” ve bunun için uygun siyasal ortamın yaratılması talebine dayalı olarak gerçekleştirilmektedir. Dünya Bankası'nın “güvenilirlik”ten anladığı kuşkusuz kurumsal yapının güvenilirliği ve bu yapının

¹⁰¹ David Harvey, *Yeni Emperyalizm*, (Çev. Hür Güldü), Everest Yayınları, İstanbul 204, s. 25.

¹⁰² A.k., s. 77-78.

kurallarının ve politikalarının öngörülebilirliği ve tutarlılığıdır.¹⁰³ Bir devletin güvenilirlik ölçütü hukuk ve düzenin devamlılığını sağlama, mülkiyeti koruma ve makroekonomik politikaları ve uygulanan kuralları bilinebilir kılma, sermaye adına belirsizliklerin ortadan kaldırmadır. Bunlar sağlandığı ölçüde özel mülkiyet hakları korunabilecek ve böylelikle özel yatırımlar desteklenecektir.¹⁰⁴

Bu yöndeki gelişmeler ve devletlerin izledikleri politikalar da aslında ekonomi ve siyaset ayırımının derinleştirilmesi üzerine kuruludur. Kurumsal ve yasal değişiklikler tek taraflı yatırım anlaşmalarına, bölgesel (NAFTA gibi) ya da çok taraflı/küresel (GATT, GATS, TRIMS, TRIPS) anlaşmalara bağlı olarak yapılmaktadır. Siyasal olarak mikro/makro ekonomi politikalarının oluşturulması sürecini denetim ve demokratik hesap verme sorumluluğunun dışında tutan mekanizmalar hayata geçirilmekte, buna yönelik önlemler/ilkeler belirlenmektedir. Temel amaç, *sıkı maliye, para ve ticaret politikalarına ulaşmaktır*. Kurumsal önlemler/ilkeler gibi siyasal önlemlerin de gerisinde dolaylı da olsa uluslararası anlaşmalar vardır. Örneğin, DTÖ anlaşmaları bağlamında yatırım ve ticarete ilişkin anayasal düzeyde bağlayıcı kural ve ilkelerin kabul edilmesi aynı zamanda IMF'nin yapısal uyarılama programlarının da zorunlu olarak uygulanacağı anlamına gelecektir.

Bu çerçevede şunu söylemek mümkün: özellikle 1990'ların sonlarından bu yana neoliberal programın yürütücü organları olarak IMF ve Dünya Bankası'nın izlediği politikalarda "devlet", "devletin kurumsal etkinliği ve kapasitesi" gibi vurgular öne çıkmıştır. Özellikle 1990'ların sonlarından bu yana uluslararası, bölgesel ve ulusal politikalar, "güvenilirlik" adı altında haklılaştırılan neoliberal reformlara odaklanılmasına "sağlam" bir gerekçe olarak sunulmaktadır. Güvenilirlik ölçütü bir başka boyutuyla neoliberal yapısal reformların yasalar temelinde kurumsallaşarak ilerletilmesidir. Dolayısıyla, disipline edici küresel neoliberal politikaların uygulanması ve küresel piyasa disiplininin uluslararası sermaye lehine sağlanmasında devlete önemli bir rol yüklenir. Amaç, piyasa güçlerini ve piyasa ilişkilerini kurumsallaştıracak, ekonomide liberalizasyonu destekleyecek, özel-kamu ortaklığını teşvik edecek, yolsuzluğu önleyici mekanizmaları oluşturacak *bir devlet*

¹⁰³ World Bank'dan (1997: 4-5) aktaran Stephan Gill, a.g.k.

¹⁰⁴ World Bank'dan (1997: 50-52) aktaran a.k.

biçiminin oluşturulmasıdır. Bu devlet biçimi, 21. yüzyılda devlet, toplum ve iktidar ilişkilerini kökten değiştiren *yönetişim modeli* üzerinden kurgulanmıştır.

Siyaseti ekonominin gereklerine uyarlayan yönetim modeli, devlet aygıtının ve toplumsal yaşamın bütün alanlarını piyasa ilişkileri esasına uygun olarak örgütlemeyi amaçladığı ölçüde devleti de bir piyasa aktörü olarak tanımlar. Öte yandan yönetişimin en ayırt edici yanı ulus-devlet ölçeğinde daha çok “parçalayıcı” ya da adem-i merkezileştirici” bir siyasal iktidar modeli sunarken, uluslararası ölçekte “merkezileşmeyi” öne çıkarmasıdır. Uluslararası ve küresel oluşumlar, bölgesel bloklar gibi yapılar siyasal iktidarın küresel sermayenin elinde merkezileşmesine yol açmaktadır. Bu anlamda devlet örgütlenmeleri de küresel sermayenin mantığına ve ihtiyaçlarına göre yeniden yapılanmaktadır.¹⁰⁵

Yeni anayasalcılığa dayalı neoliberal küreselleşme politikaları, sermayenin egemenlik alanını genişletmek için devletin güçlendirilmesi ve disipline edilmesi önermeleri üzerine kuruludur. Ancak burada temel sorun küresel piyasa disiplininin ulusal ekonomi politikalarına ve kurumlarına nasıl içselleştirileceğidir. Örneğin, neoliberal bir rejimde devlet maliye ve para politikasını nasıl disipline edecektir? Dünya Bankası’nın çözüm önerisi açıktır: Devletler bütçe sistemlerinde saydamlığı artırmalı ve para politikaları açısından Merkez Bankasını bağımsızlaştırmalıdır. Ayrıca eğitim, sağlık, su gibi temel kamusal hizmet alanları özel sektöre açılmalı; kamu-özel sektör arasında bir köprü oluşturularak kamusal hizmet alanları rekabete açılmalı, saydamlık artırılmalıdır.

Bütün bu gelişmeler, her ne kadar devlet müdahalesinin sosyo-ekonomik yönelimini kapitalizmin iki temel sınıfı arasındaki kurulu ilişkilerin de değişmesiyle birlikte sermaye lehine değiştiriyor olsa da temelde devletin öneminin azalmadığını ve işlevsizleşmediğini ama rolünün değiştiğini gösteriyor. Tsoukalas’ın da belirttiği gibi devletin ekonomik işlevleri, baskıcı ve ideolojik işlevleriyle birlikte giderek güçlenmektedir. Değişen ise şudur: küresel kapitalizm koşullarında devletin temel ekonomik işlevleri, ekonomi ve emek ilişkilerinin deregülasyonuna yönelik olarak uluslararası dayatmalarla belirlenen kurumsal ve ideolojik koşullara giderek daha fazla uyarlanmaktadır. Devletin temel ideolojik işlevi ise, mevcut uzlaşma

¹⁰⁵ Bkz. Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti*, İletişim Yayınları, İstanbul 2005.

biçimlerinin ve toplumsal sınıfların çözülmesine ilişkin *ikna edicilik* üzerinde yükselmektedir.¹⁰⁶ Tam da bu nedenle devletin ideolojik işlevleri son derece önemli hale gelmiştir.

Poulantzas'ı izleyen Tsoukalas, yerel sınıfsal çelişkilerin hâlâ belli ölçülerde siyasal pazarlıklara konu olabildiği emperyalizmin sert çekirdeğini oluşturan birkaç ülke dışında kalan her yerde devletlerin, bölüşüm taleplerinin yönünü ya saptırdıklarını ya da tamamıyla “nötr”leştirdiklerini belirtir. Son dönemde Türkiye gibi azgelişmiş ülkelerde önem kazanan “ulusal ekonominin uluslararası rekabet gücü” üzerinden yapılan açıklamaların hepsini de bu yöndeki ideolojik açıklamalar olarak değerlendirmek mümkündür. “Ulusal ekonominin uluslararası rekabet gücü” ya da “küresel rekabete uyum” gibi açıklamaların hakim söylem olarak öne çıkmasıyla 1960’lı ve 1970’li yılların içe dönük ulusal kalkınma temalarının yerini de güçlü bir şekilde uluslararası ya da küresel “verimlilik ve rekabet” gibi temalar almış durumdadır. Bu türden yapılan açıklamaların her biri Tsoukalas’ın ifadesiyle *kamusal rasyonelleştirme stratejisini* içermektedir. Bu türden kamusal rasyonelleştirmelerle amaçlanan ise temel olarak piyasanın “egemenlik haklarının” yeniden kurulmasıdır. Bu amaç doğrultusunda devletler gerekli mekanizmaları sağlayarak egemen sermayenin gelişimini üstüne almaktadır. Nitekim, bu mekanizmaların en başında gelen deregülasyon, işgücünün parçalanması, verimlilik ve kâr artışı vb. ancak hukuki olarak tanımlı mekânsal bir bağlamda gerçekleştirilecek şeylerdir. Bu nedenle küresel kapitalizm koşullarında devletin işlevleri, piyasanın “egemenlik haklarının” kurulması bağlamında önemli hale gelmiştir. Çünkü, uluslararası sermaye birikiminin daha yaygın olarak yeniden üretiminin gerçekleşmesi devletin bu yöndeki müdahalesine doğrudan bağlıdır.¹⁰⁷

Kamusal rasyonelleştirme stratejileri bağlamında tüm kamusal işlevlere “verimlilik” doktrini uygulandığı ölçüde bu işlevlere yönelik “evrensel” olduğu varsayılan bir teknik-ekonomik değer ölçütü de getirilmektedir.¹⁰⁸ Kamusal işlevlerin değerlendirilmesine “piyasa mantığı” temel ölçüt olarak alındığı zaman toplumsal

¹⁰⁶ Konstantinos Tsoukalas, a.g.k., s. 90.

¹⁰⁷ Konstantinos Tsoukalas, a.g.k. s. 91-92.

¹⁰⁸ Türkiye’de kamu yönetimi reformlarıyla ve OECD’nin düzenleyici reform belgeleriyle birlikte sıklıkla kullanılmaya başlanan Düzenleyici Etki Analizi (DEA), fayda-maliyet analizi türünden açıklamaları ve kamusal alana teknik-organizasyonel tekniklerin taşınmasını “kamusal rasyonelleştirme stratejileri” bağlamında değerlendirmek gerekir.

yeniden üretimin bölüşüm ilkesi, tüm kamusal hizmetlerin, hizmet alanlarının ve işleyiş mekanizmaların “doğal” olarak kârlılık ve rekabetçilik ilkesine uyması gerektiği düşüncesiyle geri planda bırakılmaktadır.¹⁰⁹ Ayrıca, “verimlilik” ve “küresel rekabet” gibi temalar ve söylemler hegemon sermayenin hem emek üzerinde denetim kurmasının hem de ülke içindeki daha küçük sermayeler üzerinde baskı oluşturmasının önemli araçlarından biri haline gelebilmektedir.

2. Ekonominin ve Ekonomi Yönetiminin Siyasetten Arındırılması

İçinde bulunduğumuz süreçte ekonomi yönetiminin temel sektörlerde bağımsız kurullara devredilmesi, Merkez Bankasının bağımsızlığı ilkesi temelinde para politikasının hükümetlerin yetki ve sorumluluk alanından çıkarılma çabaları; eğitim, sağlık gibi temel kamusal hizmet alanlarının ve KİT’lerin özelleştirilmesi ve bu bağlamda yürütmenin ekonomiye müdahale araçlarının etkisizleşmesi gibi bir dizi gelişme esas olarak ekonomi ve siyaset ilişkisinin yeniden tanımlanması anlamına gelmektedir. Temel olarak ekonominin siyasetten arındırılması söylemine dayalı olarak açığa çıkan bu gelişmeleri ve dönüşüm sürecini Peter Burnham, “ekonomi yönetiminin apolitikleştirilmesi” olarak tanımlar.¹¹⁰

1980’li yılların ortalarından bu yana ekonomi politikalarına ilişkin yönetim stratejileri, çeşitli alanlarda karar alma mekanizmalarının parçalanmasını ve karar alma yetkisinin bağımsız/özzerk ve siyasetten bağımsız politika oluşturan kuruluşlara ve bu kuruluşların en üst kademelerinde yer alan atanmış ve siyasetten bağımsız teknokratlara devrini içeren *apolitikleştirme (depoliticization- siyasetten arındırma)* kavramı ile nitelendirilerek açıklanmaktadır. Ne var ki Burnham’ın da ifade ettiği gibi apolitikleştirme kavramı politikanın sosyal ve ekonomik alanlardan tamamen çekilmesi ya da politik etkinin tamamen ortadan kalkması anlamına gelmez; aksine “apolitikleştirmenin kendisi oldukça politiktir.”¹¹¹ Yani, politizasyonun yönünde bir değişimden söz edilebilir.

¹⁰⁹ Konstantinos Tsoukalas, a.g.k. s. 95.

¹¹⁰ Küreselleşme tartışmalarında açığa çıkan devletin geleceğine ilişkin belirsiz genellemelerin devlet-sermaye-emek arasındaki içsel ilişkilerin kavramsallaştırılmasıyla aşılabileceğini savunan Burnham, 1990’larda gündeme gelen apolitikleştirme stratejilerinin ve uluslararasılaşma süreci tarafından tanımlanan devlet yönetiminin analizinin önemine vurgu yapar. Peter Burnham, “Küreselleşme, Apolitikleştirme ve “Modern” Ekonomi Yönetimi”, (Çev. Başak Alpan), *Praksis*, Sayı 9 (Kış-Bahar 2003), s. 163-182.

¹¹¹ Peter Burnham, a.g.k., s. 177.

1990'lı yıllardan bu yana ekonomiyi siyasetten arındırma söylemi ve bu söyleme dayandırılarak haklılaştırılan politik stratejiler giderek yaygınlaşmaktadır. Karar alma sürecinin politik boyutunun daha geri bir planda tutulması ve böylece politika uygulamalarının etkinliğinin artırılması özellikle siyasal ve bürokratik kadroların küresel sistemdeki değişimlerden faydalanmalarını mümkün kılmaktadır. Siyasal ve bürokratik kadrolar, ekonomik süreçler üzerindeki kontrollerini ekonomiyi siyasetten arındırma söyleminin kitlelerin hesap soramayacağı uzaklaştırıcı etkisinden yararlanarak sağlayabilmektedir. Burnham, devlet-piyasa karşıtlığı varsayımından yola çıkan yaklaşımların iddialarının aksine “piyasalaşma”nın güçlenmesinin hükümetlere avantaj sağladığını ve piyasa tarafından yönlendirilen politikaların işçi sınıfını yönetme ve kontrol altına alma sürecini güçlendirdiğini ifade eder. Günümüz küresel kapitalizm koşullarında siyasal iktidarlar *küresel rekabet* adı altında, emek-sermaye ilişkilerinin yeniden biçimlenmesini “dışsal taahhütler ve zorunluluklar” söylemini öne çıkararak meşrulaştırmaktadır.¹¹² Bu amaçla hayata geçirilen ekonomiyi siyasetten arındırma (apolitikleştirme) stratejileri, bürokratik pratiklerin yasal manevralarına gereksinim duyar. Bu anlamda, apolitikleştirmeyi yeni bir kamusal anlayışı ve kamusal modeli kurgulayan bir hareket ve siyasal bir proje olarak değerlendirmek mümkündür.¹¹³

Neoliberal ekonomi politikalarının hakim hale geldiği günümüzde, neoliberalizmi dayatan uygulamalar IMF, Dünya Bankası, DTÖ gibi oluşumlara kadar uzanmaktadır. Ancak bu uygulamalar azgelişmiş ülkelerin sermaye kesimlerinin bazı talepleriyle örtüşür ve bu nedenle desteklenir. Örneğin IMF’yi bu kesimlerin müttefiki olarak görmek mümkündür. Hükümetlerin “dışsal taahhütler ve zorunluluklar” söylemi altında IMF’yi işaret etmeleri de apolitikleştirme stratejisinin bir parçasıdır. Bu bağlamda uluslararası zorlayıcı bir kurum olarak tarif edilen IMF’nin temel işlevinin, yerli sermaye kesimlerinin uygulamak isteyip de uygulayamadığı neoliberal politikaları siyasal iktidarın bir seçimi olmaktan çıkararak bunlara nesnel bir zorunluluk kılıfı kazandırmak ve uygulanan neoliberal politikaların sorumluluğunu ve açığa çıkaracağı istenmeyen sonuçları siyasi iktidarın

¹¹² Peter Burnham, a.g.k.

¹¹³ a.k., s. 177.

üzerinden alarak işçi ve emekçi kesimlerin ulaşamayacağı ve hesap soramayacağı “uzak bir mercie” devretmek olduğunu söylemeliyiz.¹¹⁴

1990’lı ve 2000’li yıllarda bir yönetim tekniği olarak güçlenen apolitikleştirme stratejisi en açık haliyle hükümetlerin ekonomi politikalarına yönelik tanımlanmış yetki ve sorumluluklarının bağımsız ve sözde apolitik kurumlara/kurullara devrinde görülebilir. Bunun ilk örnekleri para politikası alanında Merkez Bankası’nı bağımsızlaştırma girişimi ve bağımsız düzenleyici kurumların oluşturulmasıdır. Diğer yandan ekonominin siyasetten; kamu yönetiminin siyasetten “arındırılması” gereğine işaret edilerek yapılan kapsamlı düzenlemelerin bir diğeri de kamu yönetimi alanında gerçekleşmektedir. Bunu sağlayan en önemli araç kamu yönetiminin yapısal, örgütsel ve işlevsel dönüşümünü gündeme getiren ve yeni kamu işletmeciliği ve yönetim yaklaşımlarının temel ilkeleri -etkililik, verimlilik, ekonomiklik, katılımcılık, saydamlık, performans denetim vs.- aracılığı ile kamu yönetimi alanına şirket yönetimi tekniklerini uyarlayan “kamu yönetimi reformları”dır. Kamu yönetimi reformları ile gündeme gelen düzenlemelerde politikaların hesap verebilirliğini ve saydamlığını sağlama adına haklılaştırılan bir dizi önlem ve kural göze çarpar. Stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, mali saydamlık, hesap verebilirlik gibi bir dizi kavram etrafında önerilen önlemler, hükümetlerin gerek toplumsal kesimlerin beklentilerinin yönünü değiştirme gerekse uygulanacak ekonomi/maliye politikalarının açığa çıkaracağı istenmeyen sonuçlardan kendilerini “muaf” tutma amacına hizmet ettiği söylenebilir.

Parlamentonun yetkisini ve gücünü sınırlandırarak kamu yönetimi alanını piyasanın gerekliliklerine göre yeniden tanımlayan kamu yönetimi reformlarının en önemli ayağını kamu harcama ve gelir yönetiminde reformlar oluşturur. Merkez Bankalarının bağımsızlaştırılması çabalarında olduğu gibi az gelişmiş kapitalist ülkelerde devlet harcamaları ve vergi tahsilatında etkinlik sağlamanın ancak siyasetten bağımsız yetkili uzman kurullar eliyle sağlanacağı yönünde genel bir eğilimden söz edilebilir. Bunun en açık örneği vergi politikasının vergi idaresinden ayrılması talepleri doğrultusunda biçimlenen gelir idaresini özerkleştirme çabalarıdır.

¹¹⁴ Sungur Savran, “Küreselleşme mi Uluslararasılaşma mı? (1)”, s. 51.

Merkez Bankalarının Bağımsızlaştırılması

1990'lardan bu yana ekonominin siyasetin etki alanının dışına çıkarılmasına yönelik uygulamaların ilk örnekleri merkez bankaları ya da para kurullarının bağımsızlaştırılmasıdır. Neoliberal politikalar doğrultusunda karar alma yetkisinin siyasetten bağımsız kılınan kuruluşlardaki atanmış teknokratlara devretme uygulamaları ile para politikası bağımsız merkez bankalarının, döviz kuru politikası para kurullarının ve maliye politikası da mali kurulların yetki alanına dahil edilmeye başlamıştır. Bu konunun ayrıntısına geçmeden kısaca paranın örgütlenme serüvenine kısaca bakmakta fayda var.

Öncü ve Köse, paranın örgütlenmesinin bir devlet örgütlenmesi olarak ortaya çıkışının tarihinin ancak merkez bankalarının oluşumuyla mümkün olabildiğini ifade ederek devlet ve para sermayenin temel örgütlenme alanı olarak merkez bankalarının tarihinin de sermaye ve devletin iktidar sözleşmesinin tarihi olarak okunabileceğinin altını çizmektedir.¹¹⁵ Bu anlamda dünya kapitalist sisteminde paranın örgütlenme tarihini izlemek aynı zamanda kapitalist sistemin temel yapısı ve işleyişine dair önemli ipuçları da sunacaktır. Çalışmamızın sınırları bu tarihi izlememize olanak vermese de Öncü ve Köse'nin şu vurgularının önemine işaret etmeliyiz: "Para ilişkisi, kapitalist toplumda bir sermaye ilişkisi olduğu kadar siyasal bir ilişkidir. Devletin ulusal parası ve mali sistemi üzerindeki denetimi toplumsal sınıflar arası sermaye ilişkisini düzenleyebilme gücünün de bir göstergesidir."¹¹⁶

1990'lardan bu yana devlet ve para sermayenin temel örgütlenme alanı olarak merkez bankalarının bağımsızlaştırılması konusu finansal serbestleşmenin önemli bir unsuru olarak gündemdeki yerini korumaktadır. Merkez bankalarının temel görevi ülkenin para politikasını yürütmektir. Para politikası para arzını ve piyasa faiz oranlarını etkilemeye dönük olarak merkez bankaları çeşitli araçlar kullanırlar. Örneğin, açık piyasada devlet tahvili alır ya da satar ya da kredi verdiği bankalara uyguladığı faiz oranlarında değişikliğe gidebilir. Merkez Bankalarının siyasetten bağımsızlığını savunan neoliberal görüş, para politikasının temel amacının fiyat istikrarını sağlamak olduğunu savunmakta; ve anti-enflasyonist para politikasını

¹¹⁵ Ahmet Öncü; Ahmet Haşim Köse, "Para ve Merkez Bankası: Bağımsız bir Merkez Bankası Mümkün mü?", *Evrensel Gazetesi*, 2.2.2005.

¹¹⁶ A.k.

uzun vadeli ekonomik çıkarlar için önemli görmektedir. Azgelişmiş ülkelerde yapısal uyarılama programlarının önemli bir bileşeni olarak görülen merkez bankalarının bağımsızlaştırılması özellikle mali kriz yaşayan ülkelerde (örneğin Türkiye’de 2001 krizi) IMF’nin finansal ve teknik yardım koşulları arasında da yer almıştır.¹¹⁷ Mali kriz yaşayan bu ülkelerde Merkez Bankalarının idari uygulamalarına bazı kısıtlar getirilerek sadece fiyat istikrarını sağlamakla görevlendirilmişlerdir. Yapısal uyarılama programları doğrultusunda merkez bankalarının bütçe açıklarını para basarak finanse etmemesi; enflasyon hedeflemesinde para politikasını belirli bir dönemde enflasyonun önceden belirlenmiş bir oranı aşmasını engelleyecek biçimde uygulaması yönünde bazı kısıtlamalar getirilmiştir.¹¹⁸

Finansal piyasaların yeniden düzenlenmesi, hükümetlere, enflasyonla mücadele etmek ve bu yolla fiyat istikrarını sağlamak adına ücretleri aşağı doğru çekmede kullanabilecekleri oldukça güçlü bir kamusal meşruiyet de sağlayabilmektedir. Yani, finansal piyasaların yeniden yapılanması, devletin işçi sınıfı karşısındaki gücünü bir çok bakımdan artırmaktadır. Nitekim “fiyat istikrarının” küresel ekonominin en temel belirleyicisi olduğunu; rekabetin dışında kalmanın da iş ve kâr kaybına yol açacağını ileri süren hükümetler, işçi sınıfının taleplerini bastırma ve daha geri planda tutmayı başarabilirler. Başka bir ifadeyle, fiyat istikrarı para politikalarının ilk ve en önemli amacı olarak sunulduğu sürece; ve yüksek ücretler enflasyonun başlıca nedeni ve tetikleyicisi olarak görüldüğü ve etki alanını genişlettiği ölçüde günümüz kapitalist devletlerinde hükümetler, “kurallar”ın temel alındığı ekonomik stratejileri uygulamaya koyma ve böylelikle enflasyonu kontrol altına alma çabası içine daha fazla girmektedir.¹¹⁹

Bu çerçevede, sermaye disiplininin yoğunlaştığı ve arttığı yirmi yıllık dönem “kurallara dayalı (kural-temelli) politikaların uygulanmasına geçiş” dönemi olarak da kavranabilir. Aslında “kural belirlenimli” yaklaşımlarla amaçlanan devletin ekonomi politikalarına yönelik sorumluluklarının hükümet-dışı organlara devri yoluyla yeniden düzenlenmesidir. Bunun için bu görevler ya belirli kurallar koyan uluslararası kurumlara ya da yasayla belirlenen ve hükümetten/siyasetten bağımsız

¹¹⁷ Ha-Joon Chang; Ilene Grabel, *Kalkınma Yeniden – Alternatif İktisat Politikaları Elkitabı*, (Çev. Emre Özçelik, Yay. Haz. Cem Somel), İmge Kitabevi, Ankara 2005, s. 232.

¹¹⁸ A.k., s. 234.

¹¹⁹ Peter Burnham, a.g.k. s. 176.

olarak kurulmuş ulusal bir kuruma devredilecektir. Kural belirlenimli yaklaşımlar esas olarak “hükümetlerin ekonomik politika yapma süreçlerini apolitikleştirmeyi (ve bu anlamda hükümeti deflasyonist politikaların politik sonuçlarından korumayı)” amaçlar.¹²⁰

Chang ve Gabel, bağımsız merkez bankalarının uygulamalarının neoliberal tezlerin aksine çıkarları düşük enflasyonla örtüşen finans burjuvazisinden yana işlediğini; çünkü enflasyonun en fazla ve en doğrudan bu kesimin çıkarlarına dokunduğunu ifade ediyorlar. Tam da bu nedenle dinamik bir yapıya ve siyasi yaptırım gücüne sahip, uluslararası sağlam bağları olan finans burjuvazisi kendi çıkarına hizmet eden bir para politikasını (sıkı para politikasıyla enflasyonu önleme) en iyi uygulayacak kurumsal yapıyı, yani Merkez Bankasının bağımsızlaştırılmasını savunmaktadır.¹²¹ Neoliberal görüşe göre “Post-Washington Mutabakatı” olarak da anılan yeni neoliberal evrede Merkez Bankaları faiz ve kur politikalarıyla uluslararası finans sermayesinin spekülative kararlarını muğlaklaştıracak müdahalelerden kaçınmalı; görevi sadece fiyat istikrarını sağlamak olmalıdır. Bunun dışındaki amaçlar finans sermayesinin karar almasını güçleştireceği gibi ayrıca reel sektörlerin istihdam, üretim, ihracat gibi finans kesimlerini ilgilendirmeyen sorunları arasında ikinci plana itilmesine de yol açabilecektir. Bu nedenle “bağımsız merkez bankası” ya da “yönetişim” gibi kavramlar ile aslında ulusal ekonomilerin seçimle iş başına gelmiş hükümetler yerine doğrudan doğruya finans sermayesinin çıkarları ile örtüşen bağımsız düzenleyici kurumlar eliyle yönetilmesi gündeme gelmektedir.¹²²

Bununla birlikte Merkez Bankalarının özerkleştirilmesi sadece uluslararası finans kesimi tarafından değil aynı zamanda hükümetler ve hakim sermaye kesimleri tarafından da desteklenir. Çünkü, ekonomi yönetiminin siyasetten arındırılması ve Merkez Bankasının özerkleştirilmesi yukarıda da ifade ettiğimiz gibi devletin uyguladığı enflasyon karşıtı sıkı para politikalarına yönelecek tepkileri dışsallaştırmada önemli bir işlev görmektedir. Enflasyon karşıtı politikalar özünde sınıf mücadelesini keskinleştiren politikalar; ve bu anlamda sınıf mücadelesinin baskısı özerkleşme sayesinde bankanın ve ekonomi yönetiminin siyasi bir

¹²⁰ Peter Burnham, a.g.k., s. 176.

¹²¹ Ha-Joon Chang; Ilene Gabel, a.g.k., s. 234.

¹²² Erinç Yeldan, “Merkez Bankası: Bağımsız mı? İlgisiz mi?”, www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_Gazete/Yeldan_Mart05.pdf (10.06.2005)

müdahaleye karşı korunduğu savına dayalı olarak savuşturulur. “Aslında enflasyon karşıtı politikaların uygulanma sürecinde ‘otomatik pilot’a geçmek, sadece ekonomik krizi çözmek için değil, daha da önemlisi ekonomik politika oluşturma sürecini sözde siyasetten ‘arındırmak’ ve devleti siyasal olarak bu süreçten azat ederken varolan süreçteki rolünü kamufle etmenin ve bu yolla devletin siyasal krizini de çözmenin bir yoludur.”¹²³

Kısacası, Merkez Bankaları “küreselleşmenin nimetlerinden yararlanmak için” para, faiz ve döviz kuru politikalarıyla uluslararası sermaye akımlarının önünde engel oluşturmamalı; görevi, fiyat ve kur istikrarını sağlamak ve ulusal piyasada yüksek finansal getiri düzeyini korumak olmalıdır. Öte yandan bu süreçte kamu maliye politikaları da doğrudan doğruya “faiz dışı fazla veren bütçe” amacına sıkıştırılmakta; kamu maliyesi uluslararası sermayenin çıkar alanını genişletmek için gerekli önlemleri almaya koşullandırılmaktadır. Kamu tüketim ve harcamalarında kısıntıları beraberinde getiren bu politika sonucunda kamusal alanın sınırları giderek daraltıldığı gibi kâr amaçlı olmayan tüm sosyal altyapı faaliyetleri finansal sermayenin faaliyet alanına çekilmektedir.¹²⁴

II. NEOLİBERAL KÜRESELLEŞME DÖNEMİ VE TÜRKİYE’DE DEVLET BİÇİMİNİN DÖNÜŞÜMÜ

Türkiye’de neoliberalizmin gelişimi kendi içinde taşıdığı süreklilik ve farklılıkları göz önüne alınarak dönemlendirilecek olursa; Türkiye’de *neoliberal küreselleşme ve yeniden yapılanma* süreci açısından 1980’lerin başından 1990’ların sonuna kadar olan dönem, istikrar ve yapısal uyarlama politikaları doğrultusunda toplumsal ilişkilerin piyasa ilkesine göre yeniden düzenlendiği ve bu doğrultuda Türkiye ekonomisini dünya kapitalizmiyle bütünleştirme sürecinin önündeki engellerin adım adım tasfiye edildiği bir dönem olarak değerlendirilebilir. 1990’ların sonunda başlayan ikinci dönem ise, ilk dönemde gerçekleştirilen neoliberal reformların bir dizi yasal düzenleme ile kurumsallaştırılması doğrultusunda bir yeniden yapılanma dönemidir. Bu ikinci evrede tasfiye süreci devam etse de öne

¹²³ Zafer Yılmaz (2003), “Günümüz Türkiye’de Devlet-Hakim Sınıflar İlişkisi Üzerine Alternatif Bir Çerçeve Denemesi”, *Praksis*, Sayı 9, s. 82.

¹²⁴ Erinç Yeldan, “Neoliberal Küreselleşme İdeolojisinin Kalkınma Söylemi Üzerine Değerlendirmeler”, *Praksis*, Sayı 7, 2002, s. 31-32.

çıkan strateji yeniden yapılanmadır. Yeniden yapılanmanın temel özelliği ise yapısal reformların bir dizi yasal düzenleme ile kurumsallaşarak ilerliyor olmasıdır.

“Neoliberal küreselleşme ve Türkiye’de devlet biçiminin dönüşümü” başlıklı bu bölümde, neoliberalizmin gelişimi açısından yukarıda işaret edilen iki ayrı tarihsel kesit, iki ayrı alt ana bölüm altında incelenecektir. İlk ana bölümde, IMF ve Dünya Bankası ile meşru bir zeminde yükselen “istikrar ve yapısal uyarılama” dönemine geçildiği ve neoliberalizmin hâkimiyet kazandığı dönüşüm sürecinin (1980-1999) ekonomi/maliye politikalarının temel yönelimlerinde ve kurumsal yapılanmada ne tür değişimlere yol açtığına odaklanılacaktır.

Yapısal uyarılama programları doğrultusunda neoliberalizmin hakimiyet kazanması, sınıfsal güç dengesinin bütünüyle sermaye kesimlerinin lehine olacak şekilde radikal biçimde değiştirilmesi anlamına gelmiştir. Bu nedenle devletin işlevlerinde köklü bir değişimi başlatan bu süreç, devlet-sermaye ve devlet-toplum ilişkilerinin yanı sıra devlet mekanizması içerisinde siyaset-bürokrasi dengesiyle devlet aygıtlarının örgütlenme ve işleyiş ilkelerinin de değişmesini gerektirmiştir. Bütün bu değişimleri tanımlayan değişken ise deregülasyon politikaları doğrultusunda devletin küçültülmesi söylemi temelinde kamusal alanın sermaye lehine daraltılmasıdır. Devletin sosyal yönünü tasfiye etmeye dönük bu politikalar aynı zamanda devlet örgütlenmesinin de neoliberal dönüşümün gerekleri doğrultusunda yeniden yapılanmasını gerekli kılmıştır. Bu anlamda 1980’lerdeki en önemli gelişmesi, neoliberal küreselleşme bağlamında genel olarak sermaye birikimiyle özel olarak da ekonomik küreselleşmeyle yakından ilişkilenen ve yürütme organı içinde ön plana çıkan Hazine Müsteşarlığı’dır.

A. Yapısal Uyarılama Politikaları: Ekonomi/Maliye Politikalarında ve Kurumsal Yapılanmada Değişim (1980-1999)

1. Sermayenin ve Devletin Yeniden Yapılanması: Genel Eğilimler

1950’lerde başlayan ve 1960’lı yıllarda güçlenen ithal ikameci birikim modeli, sabit döviz kuru, korunan bir iç pazar, düşük faiz hadleri ve yoğun devlet desteği ile dayanıklı-dayanıksız tüketim malları üretme ağırlıklı bir sanayileşmeye dayanmaktaydı. Ticaretten sanayiye geçen yerli sermaye kesimlerinin yabancı sermayeyle işbirliği temelinde başlattıkları sanayileşme bu birikim modelinin

temelini oluştuyordu. Ancak, 1970'lere gelindiğinde dünya kapitalizminin yapısal krizinden etkilenen Türkiye'de devlet desteği ve korumacılığa dayalı ithal ikameci sanayileşmenin çelişkileri daha somut bir hal almış ve dönemin sonunda ithal ikameci modelin tıkanması kendisini şiddetli enflasyon, bütçe açıklarının derinleşmesi, dış borç geri ödemelerinde yaşanan sorunlar ve döviz darboğazları olarak göstermiştir. Öte yandan sınıf hareketinin örgütlü mücadelesi ve artan baskısı sermayenin kâr olanaklarını engellenmiş; ayrıca döviz yetersizliği ve enflasyon olgusu sermaye birikiminin çelişkilerinin artmasına yol açmıştır. Sermaye birikiminin yeniden üretim koşullarının ulusal kaynaklarla sürdürülme olanağının daralması ve birikim sürecinin sınırlarını belirleyen kriz, bir yandan sanayi sermayesinin ülke içi birikim koşullarını diğer yandan da dünya ekonomisiyle ilişkilerinin devamlılığını tehdit etmeye başlamıştır.¹²⁵

1980'lerle birlikte ihracata dayalı, yabancı sermayenin ülke içine çekilmesini sağlayacak ve kapitalist dünya piyasalarıyla bütünleşmeyi gerçekleştirecek bir yapılanma öne çıktı. Türkiye gibi az gelişmiş ülkelerin dışa açılması neoliberal politikaların da baskısıyla zorunlu hale gelmişti. Bu anlamda 1980 yılı Türkiye'nin siyasi ve iktisadi tarihi açısından belirgin bir dönüşümü işaret eder. Gerek dışa açılmak isteyen gerekse içe çekilmek istenen sermayenin önündeki engellerin kalkması, yani gerçek anlamıyla işçi sınıfının bütün tarihsel kazanımlarının yok edilmesi; bunun için siyasal rejimde istikrarın sağlanması gerekiyordu. Böylelikle, uluslararası kuruluşlar (Dünya Bankası ve IMF)¹²⁶ ve yerli sermaye kesimleri (TÜSİAD gibi) tarafından desteklenen ve sanayi burjuvazisinin açık talepleri doğrultusunda ve IMF ve Dünya Bankası ile yapılan bir stand-by anlaşması sonucunda uygulamaya konulan 24 Ocak kararları¹²⁷ ile başlayan dışa açılma sürecinde siyasal istikrar 12 Eylül askeri darbesi ile sağlanırken, neoliberal dönüşüm sürecinin kurumsal çerçevesi 1982 Anayasası ile çizildi.

¹²⁵ İthal ikameci birikim modelinin krizine ilişkin bkz. Tülay Arın, "Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz (II): Az gelişmiş Kapitalizm ve Türkiye", *11 Tez Kitap Dizisi*, Sayı 3, 1986, s. 86-125; Metin Altıok, "Yeni Liberal İstikrar ve Yapısal Uyum Programları: Türkiye Ekonomisinde Sermaye Birikimi ve Kriz", *Praksis*, Sayı 5, 2002, s. 84-88; Haldun Gülalp, *Gelişme Stratejileri ve Gelişme İdeolojileri*, İkinci Baskı, Yurt Yayınları, Ankara 1987.

¹²⁶ Krizin sarsıcı etkilerini dış borç kriziyle birlikte yaşayan Türkiye'de yeni birikim modelinin inşasında IMF ve Dünya Bankası'nın gözetimi ve senaryosu önemli bir yere sahip olmuştur. Mustafa Sönmez, "Kriz, IMF ve Sermaye Birikiminde Tıkanma", *Bizim İçin Ağlama, IMF!* (Der. Masis Kürkçügil), Everest Yayınları, İstanbul 2002, s. 102-105.

¹²⁷ Haldun Gülalp, *Kapitalizm, Sınıflar ve Devlet*, Belge Yayınları, İstanbul 1993, s. 41.

1980 sonrasında kapitalizmin içinde bulunduğu bunalıma karşı bir dizi politikayı gündeme getiren neoliberal ideoloji, yeniden yapılanma koşullarına karşı tek tek ekonomileri sisteme adapte etme süreçlerini içeren ve “yapısal uyarlama politikaları” olarak nitelenen uygulamaların yolunu açmıştı. Devlet-toplum ilişkilerinde köklü bir dönüşümü ve dolayısıyla devletin yeniden yapılandırılmasını beraberinde getiren *yapısal uyarlama politikalarının* gerisinde piyasaların etkin kılınması amacı yatıyordu. Dolayısıyla son yirmi beş yıldır Türkiye kapitalizminin içinde bulunduğu dönüşüm süreci bu köklü yapılanmadan bağımsız ele alınamaz.

Yeni birikim modeline geçiş gerek sermayenin kendi içinde ve dünya sermayesiyle ilişkilerinde gerekse de işçi sınıfıyla ilişkilerinde bir yeniden yapılanmayı gerektirmiştir. Çünkü, ithal ikameci dönemde gümrük duvarları vb. önlemlerle uluslararası rekabetten görece korunan yerli sermaye kesimi (sanayi burjuvazisi) ihracata dayalı kalkınmayla birlikte dünya piyasalarında, kendinden daha gelişkin ve daha büyük ölçekte üretim yapabilen, pazarlama olanakları açısından olanakları geniş uluslararası sermaye ile rekabet etmek durumunda kalmıştır. Tam da bu nedenle ücretler ve haklar burjuvazi açısından büyük engel olmaya başlamıştır. Tasfiye süreci bu engeli kaldırmaya dönüktür.¹²⁸

1980’li yıllarda IMF’nin “istikrar” ve Dünya Bankası’nın “uyarlama” programları¹²⁹ doğrultusunda neoliberalizmin etki alanını genişletmesi ve kapitalizmin iki ana sınıfı arasındaki güç dengesinin bütünüyle sermaye sınıfının lehine olacak şekilde radikal biçimde değiştirilmesi aynı zamanda devletin de bu doğrultuda yeniden yapılanmasını demektir. 1980’lerle birlikte daha geniş bir uygulama alanı bulan neoliberal ideoloji ile az gelişmiş ülkelerde dışa açılma ve devletin küçültülmesi, mal ve sermaye hareketlerinde serbestleştirme önermelerine dayalı bir kalkınma modeli benimsendi. Neoliberal politik ekonominin örgütleyici ilkeleri, hukukun ve düzenin korunması, makroekonomik istikrarın korunması ve fiziksel altyapının sağlanması gibi bir dizi görevle sınırlı “minimal devlet” fikrine dayanıyordu. Bu dönemde yaygın ve geniş devlet müdahalesi ekonomideki

¹²⁸ Sungur Savran, “20. Yüzyılın Politik Mirası” *Sürekli Kriz Politikaları 2000’li Yıllarda Türkiye 1*, (Haz. Neşecan Balkan; Sungur Savran), Metis Yayınları, İstanbul 2004, s. 27.

¹²⁹ “İdari reform” ve sonrasında “yapısal uyarlama” dönemlerinin ayrıntılı bir incelemesi için bkz. Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE Yayınları, Ankara 1996.

ilerlemenin sağlanamamasının temel nedeni sayıldı. Bu nedenle piyasa, bozucu kamu sektörü etkilerinden “özgürleştirilmeliydi”.

IMF ve Dünya Bankası gibi temel Bretton Woods kuruluşlarının politik söylemleri ile etki alanını genişleten neoliberal düşünüş, liberalizasyon, özelleştirme ve kamusal harcamaların azaltılması, devletin ekonomiye müdahalesinin azaltılması gibi “evrensel” sayılan politik öneriler temelinde “piyasaların devlete üstün olduğu” görüşünü öne çıkardı. Bu görüş etrafında, mali disiplinin sağlanması, vergi reformları, özelleştirme, deregülasyon, faiz oranlarının serbestleştirilmesi, mal hareketlerinin serbestleştirilmesi ve mülkiyet haklarının korunması yapısal uyarlama programlarının belirleyici politikaları oldu. Yapısal reformlar Türkiye gibi az gelişmiş ülkelerde yukarıda ifade ettiğimiz “evrensel” politika önerileri doğrultusunda biçimlendi.

Özellikle IMF, Dünya Bankası gibi temel uluslararası örgütlenmeler tarafından uygulamaya konulan neoliberal program, fiyat desteklerinin ve tavanlarının kaldırılması, serbest dış ticaret, döviz kurlarının piyasada belirlenmesi gibi yollarla ekonomi yönetimi alanında ve mal ve sermaye akımlarını yönlendirmede “devlete karşı” piyasaların rolünü artırma; özelleştirmeler ya da piyasaların devlet müdahalesinden arındırılması gibi yollarla özel sektörün ve özel mülkiyetin rolünü ve kapsamını genişletme; ve son olarak denk bütçeler, işgücü piyasası esnekliği, düşük enflasyon vb. yollarla da tek bir “iyi iktisat politikası” anlayışını teşvik ediyordu. Washington Mutabakatının politika önerileri bu üç unsur üzerinde biçimlenirken küreselleşmiş kapitalist dünya ekonomisinde bu politikalar az gelişmiş kapitalist dünyada zenginlik ve refaha giden “tek” yol olarak uygulamaya konuldu.¹³⁰

Neoliberal program temel olarak dört ayak üzerine kurulu bir programdı; bunlar ana başlıklarıyla deregülasyon, özelleştirme, sağlık, eğitim, emeklilik gibi sosyal hizmetlerin ticarileştirilmesi veya özelleştirilmesi; esnekleştirme ve sendikasılaştırılmadığıdır. Bu programın ilk ayağı, yani devletin piyasayı sınırlayıcı müdahalelerinden geri çekilmesi anlamında deregülasyon/kuralsızlaştırma Türkiye’de 1980’li yıllarda çok hızlı hayata geçirilmiş ve büyük ölçüde başarılıdır. Özellikle 1989 tarihli 32 sayılı karar bu sürecin en üst aşamaya ulaşmasını

¹³⁰ Ha-Joon Chang; Ilene Grabel, a.g.k., s. 30.

sağlamıştır. Öte yandan, sağlık, eğitim gibi temel kamusal hizmet alanlarda başta devlet harcamaları kısılmış ve aynı alanlarda özel sektörün gelişmesinin önü açılmış olsa da, sosyal güvenlik alanındaki asıl köklü değişimlere 2000’li yıllarda gidilecektir. Yine özelleştirme programı da özellikle 1995 sonrasında hızlanmış ve 2000’lerde doruğuna ulaşmıştır. Son olarak sendikasıızlaştırmaya ve esnekleştirmeye dönük neoliberal program özeleştirmelere paralel olarak hızlanmış olsa da işgücü piyasasının bütünüyle esnekleşmesi için büyük adımların atılması da 2000’lerde gerçekleşecektir. Bu nedenle neoliberal program Türkiye bağlamında değerlendirildiğinde 1980’li yıllarda sağlanan başarının 1990’larda görece gerilediği ve tıkanıdığı söylenebilir.¹³¹

Neoliberal yeniden yapılanma politikalarının uygulamaya konulduğu dönemleri kriz uğraklarıyla birlikte ele alan Altok’ın da belirttiği gibi, 1994 mali kriziyle başlayan ve 2001 Şubat krizine kadar uzanan evre kriz-yapay büyüme-istikrarsızlık-kriz sarmalını içeren ve devleti küçültme adı altında hayata geçirilen uygulamaların hızlandırılmasına bağlı olarak işgücü piyasasının esnekleştirilmesi, sosyal politikaların yeniden düzenlenmesi ve devletin mali krizi dönemidir. Bu evreler yapısal dönüşüm amaçlı yapısal uyarılama evreleriyle de örtüşmektedir.¹³²

Sınıf hareketinin askeri ve yasal yöntemlerle denetim altına alındığı, yerli sermayenin emek karşısında güçlendirilmesinin ve siyasetin ekonominin gereklerine uyarlanmasının hedeflendiği 1980’lerde, ekonomik düzenin neoliberal politikalara açılması ve Türkiye ekonomisinin dünya pazarıyla eklemlenmesinin önündeki engellerin adım adım ortadan kaldırılması amaçlandı. Neoliberalizmin dünya çapında işçi sınıfının bütün tarihsel kazanımlarına -işçi sınıfının çalışma yasaları, sendikalar, sosyal hizmetler, demokratik haklar gibi- karşı başlattığı saldırı Türkiye özelinde de geçerli oldu. Özellikle Özal’lı yıllar olarak anılan 1980-1987 dönemi, Türkiye’yi dünya kapitalizmine eklemlen ululararası projenin başarıya ulaştığı, ekonominin ve toplumsal yaşamın sermaye çıkarları lehine yeniden biçimlendiği bir dönem oldu.¹³³ Boratav’ın ifadesiyle 1980’li yıllar “burjuvazinin sınıf çıkarlarının kısmî

¹³¹ Bkz. Sungur Savran, “20. Yüzyılın Politik Mirası”, s. 30-31

¹³² Bkz. Metin Altıok, a.g.k., s. 89-121.

¹³³ Tülin Öngen, “‘Yeni Liberal’ Dönüşüm Projesi ve Türkiye Deneyimi”, *İktisat Üzerine Yazılar I Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar* (Der. A. H. Köse ve diğerleri), İletişim Yayınları, İstanbul 2003, s. 176.

çıkarların önüne geçtiği...burjuvazinin sınıf bilinci bakımından belli bir olgunlaşmaya ulaştığı bir dönem olarak da algılanabilir.”¹³⁴

Yapısal uyarılama programı¹³⁵ doğrultusunda ilk olarak devlet imalat sanayisinden çekilerek, ağırlığı altyapı hizmetlerine vermeye başladı; ikincisi sermaye üzerindeki vergi yükü aşağıya çekildi ve böylelikle sermayeye sağlanan doğrudan ve dolaylı desteklerin payı da artırıldı. Ancak sermaye üzerindeki vergi yükünün hafifletilmesi kamu finansmanı açısından bir dizi sorunu ortaya çıkardı. Bu durum sosyal harcamalara ayrılan kaynakların aşınmasına yol açarken aynı zamanda kamu hizmetlerinin özelleştirilmeleri yönündeki baskıları artırıyordu. Kuşkusuz yeni sermaye birikim modelinin en önemli uygulamalarından biri de kamu mal ve hizmetlerinin özel sektöre satılmasını hızlandıran özelleştirme uygulamalarıydı. Diğer taraftan IMF stand-by anlaşmalarıyla gelen reçeteler sonucu gelir dağılımı, ücretli kesimler ve tarım aleyhine büyük ölçüde bozuldu. İhracata dayalı büyüme, ücret ve tarım girdilerini ucuza temin etmeyi, devlet kaynaklarının sosyal harcamalar yerine ihracatın teşvikine ayrılmasını, dolayısıyla, bir önceki dönemden farklı bir bölüşüm politikasını öngörmekteydi.¹³⁶

1980-1988 arası dönemin toplumsal bölüşüm ilişkileri bakımından temel özelliği emek gelirleri aleyhine dönüşen bir bölüşüm politikasının izlenmesi, yani düşük ücretli bir ekonomi yaratılması; ücretlerin düşürülmesiyle iç talebin daraltılması ve dış pazarlara ihraç edilecek artığın yaratılmasıdır. Dönemin başından itibaren sınıf hareketinin ve sendikal mücadelenin bastırılması yolu ile reel ücretlerde ciddi bir daralmaya gidilmiştir.¹³⁷ Bu dönemin bir başka özelliği ihracatçı sektörlerin vergi iadesi, ithal girdilerde vergi muafiyeti, teşvik ve kredi kullanımı gibi mekanizmalarla desteklenme yoluna gidilmesidir. İzleyen başlıklar altında daha

¹³⁴ Korkut Boratav, “Bir ‘Yapısal Uyum’ Operasyonu İçinde Sınıflar-arası ve Sınıf-İçİ Bölüşüm İlişkileri: 1980’li Yılların Türkiye’si”, *Sadun Aren’e Armağan*, Mülkiyeliler Birliği Yayınları, No. 8, Ankara, 1989, s. 91.

¹³⁵ Dünya Bankası 1980-1984 yılları arasında her yıl bir yapısal uyarılama kredisi açtı; ve 1985-1989 döneminde sektörel uyarılama kredileri (mali sektör, tarım sektörü, enerji sektörü) öne çıktı. 1990’lı yıllarda ise yapısal uyarılama politikasının odağı eğitim ve sağlıktan başlayarak ulusal planlama sistemi, devlet harcama sistemi, bütçe yapısı, kamu personel sistemi ve devlet gelirleri yönetimine kaydı. Bkz. Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*.

¹³⁶ Mustafa Sönmez, “Kriz, IMF ve Sermaye Birikiminde Tıkanma”.

¹³⁷ Örneğin, ücretlerin sınıai katma değer içindeki payı ise neredeyse kesintisiz olarak on yıl boyunca (1979-1988) düşmüştür (%38,7’den %15,4’e) İzzettin Önder ve diğerleri, (Eds.) *Türkiye’de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1993, s. 1-2; Korkut Boratav, *Türkiye’de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm*, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1991, s. 41-42.

ayrıntılı göreceğimiz gibi bu dönemde vergi sistemi devlet gelirlerini artırmak yerine sermaye kesiminin kârlılığını artırıcı birikim olanaklarını yaratmak için kullanılmıştır. Ancak, 1986-1987 döneminde artan iç ve dış mali dengesizlikler, enflasyonun artması, gelir dağılımındaki bozulma ve kısa vadeli borçların artması ile kendini gösteren bir borç krizinin eşiğine gelindi.¹³⁸ Çünkü, dünya kapitalizmi ile eklemlenmenin ticaret üzerinden yapılabileceğine ilişkin proje 1980'lerin ikinci yarısından sonra tıkanmıştır. Bütün bu gelişmeler 1980'lerin başından bu yana uygulanan yapısal uyarılama sürecinin de sınırlarına geldiğinin işaretiydi. 1988 yılında sendikal hareketin yükselişine ve örgütlü işçi kazanımlarının yeniden artmasına tanık olundu. Bu yıllar dönemin başından bu yana uygulanan politika modelinin bir bakıma sonunu, bir bakıma da yeni bir aşamasını temsil ediyordu. On yıla damgasını vuran gelir politikası 1989 yılında başta kamu kesiminde olmak üzere ücretlerde reel artışlar gerçekleştirildi. Bu bir anlamda toplumsal gerilime karşı neoliberal politikaların gevşetilmesi anlamına geliyordu.

1989-1993 arası dönem mali sermayenin ulusal ve uluslararası alanda serbestleştirilme evresidir. Türkiye'de sermaye hareketlerinin serbest bırakılmasında ve piyasanın dünya ekonomisi ile eklemlenmesinde 1989 yılında TL'nin konvertibilitesinin kabul edildiği 32 sayılı kararnamenin çıkartılması önemli bir milat olmuştur. Nitekim döviz girişi olmadan eklemlenme de olamazdı. Tek yol sermaye akımının mutlak serbestliği idi. Yani, iç borçlanma mümkün kılınmalı ve böylece döviz girişi yapılabilirdi. Bu kararla uluslararası mali kuruluşların kredi vermek için dayattığı koşullar yerine getirilebilecek hem de oluşacak sermaye akımı ile yabancı kaynak ihtiyacı karşılanmış olacaktı. Nitekim 1990'ların başında sermaye girişi de artmıştır. Özel sektör ve mali kesim için dışarıdan borçlanmak hem daha ucuza gelmiş hem de dışarıdan borçlanarak içeride devlete borç vermek bu kesimler için yüksek kazançlar sağlamıştır. Öte yandan faiz, döviz kuru ve dış ticaret vergilerinin etkin bir biçimde kullanma yeteneğinin yitirilmesiyle, ücret ve maaşlardaki artışları telafi etmek amacıyla özel sektörde işten çıkarmalar, sendikasılaştırma, esnek çalışma ve taşeronlaştırma biçimleri yaygınlaşmıştır. Öncelikle özelleştirme programına alınan kamu işyerlerinde başlatılan taşeronlaştırma uygulamaları ile sendikasılaştırmaya hız verilirken aynı zamanda

¹³⁸ Metin Altıok, a.g.k., s. 101.

özelleştirmelerin kolaylaştırılması sağlanmak istenmiştir. Ayrıca, istihdam olanaklarının yaratılamaması ve ücretlerdeki artışa bağlı olarak özel kesimde enformel ve kayıt dışı istihdam biçimleri yaygınlaşmıştır.¹³⁹

Bu dönemde giderek artan kamu kesimi borçlanma gereği yüksek faiz uygulamasını zorunlu kılarken aynı zamanda da dış borçlanmada olduğu gibi iç borçlanmada da kısa vadeli borçlanmayı ön plana çıkararak, kamu kesimini borç kısır döngüsü içine sürüklemiştir. Devletin iç borçlanma politikası ve yüksek faizlerin etkisiyle iç borçlarda giderek artış gözlenmiştir. Faiz oranlarının yüksek olması, bütçeden faiz ödemelerine ayrılan payın ve dolayısıyla bütçe açığının giderek büyümesine yol açmıştır. Mali kesime yüksek getirili araçların devlet tarafından arz edilmesi *bir borç yönetim politikası* yaratmıştır. Bu politika başta devlet tahvili ve hazine bonosu olmak üzere yüksek getirili mali araçların alıcısı olan yabancı fonların bankalar ve büyük firmalar aracılığıyla ülkeye gelmesinde etkili olmuştur. Türkiye’de de bütçe açıklarının finansmanında borçlanma yoluna giden devlet, iç borç faiz oranlarını yüksek tutmuştur; bu da “sıcak para” olarak nitelenen döviz girişini hızlandırdı. Ekonomideki dengesizlikleri düzeltmek için borçlanmaya giden devlet, bir borç kısır döngüsüne girmiş ve bütçe açığının temel nedeninin faiz yükü haline gelmesine yol açmıştır. Böylelikle faiz ödemeleri yoluyla kamu kesiminden özel kesime kaynak transferi yapılmıştır. Reel yatırımların azalması ve üretkenlikten kaynaklanmayan bir kanaldan özel kesim faiz gelirlerinin artması ile gelir dağılımı giderek bozulmaya, yoksulluk ve işsizlik artmaya başladı. Bu anlamda 1994 yılında yaşanan ekonomik krize devletin aldığı istikrar önlemleri ile en başta kamu harcamalarının kısılması ve ücretlerin baskı altına alınması amaçlanmıştır.¹⁴⁰

5 Nisan 1994 kararları olarak anılan ekonomik istikrar önlemleri Altıok’un da belirttiği gibi ekonomide yaşanan dengesizlikleri gidermenin yanı sıra asıl olarak *sermayenin yeniden yapılandırılmasında yeni bir evreye* geçişi sağlayacak yapısal uyarlama politikalarını hızlandırma amacıyla kabul edilmiştir. IMF reçeteleri uyarınca uygulamaya konulan ve ekonomik, toplumsal ve siyasal yapıda temel dönüşümleri başlatacak uygulamaları içeren bu kararlar, devletin ekonomide rolünün daraltılması, tarımsal reform ve sosyal güvenlik sisteminin yeniden düzenlenmesi,

¹³⁹ Bkz. Metin Altıok, a.g.k., s. 103-109.

¹⁴⁰ Bkz. Metin Altıok, a.g.k., s. 107-109.

özelleştirmeler, çalışan sınıfların satın alma gücünün azaltılması ve gelir dağılımının çalışanlar aleyhine yeniden ayarlanması gibi bir dizi politikayı ve yasal/kurumsal düzenlemeyi beraberinde getirdi. 1990'ların sonlarına doğru yaşanan ekonomik durgunluk ve düşen kâr oranları, sermaye kesiminin devlet üzerindeki baskılarını artırmış; bu baskılar dolayında işgücünün denetim altına alınması amaçlı olarak esnek çalışma, sosyal güvenlik sisteminin yeniden düzenlenmesi gibi bir dizi önlem gündeme gelmiştir. Uygulamaya konulan istikrar önlemleri esas olarak *yapısal uyarlama sürecinin yeni bir evresinin* hayata geçirilmesi anlamına gelmektedir.¹⁴¹

Dünya Bankası 1980-1984 arasında her yıl bir yapısal uyarlama kredisi açarken, bu tarihten sonra 1985-1989 arasında mali sektör, tarım sektörü, enerji sektörü gibi temel sektörlerin dünyaya uyarlanması amacıyla sektörel uyarlama kredilerine ağırlık vermiş; 1990'larda bu sektörlerle eğitim ve sağlık da dahil edilmiştir. 1995 yılından başlayarak ise uluslararası kuruluşların örgütsel, işlevsel ve yapısal bütün yönleriyle kamu yönetimine, devlet aygıtına yönelmiştir. Bu anlamda ulusal planlama sistemi, devlet harcama sistemi, bütçe yapısı, kamu personel sistemi ve devlet gelirlerinin yönetimi yapısal uyarlama politikasının temel amaçları olarak ön plana çıkmıştır.¹⁴² Türkiye 2000'li yıllara bütün bu alanlarda köklü değişiklikleri öngören yasal/kurumsal düzenlemelerin yoğunluğu ile girmiştir. Türkiye ekonomisinin küresel kapitalizmle eklemlenmesine 1990'lı yılların ortalarından itibaren yükselen kurumsal uyarlanma sürecinin eşlik ettiği söylenebilir. Kurumsal uyarlanma küreselleşme ideolojisinin tüm toplumsal ilişkileri kuşatacak şekilde yaygınlaşma süreci ile içiçe geçerek devam etmektedir. Küresel kapitalizme eklemlenmenin en önemli dışsal kurumsal mekanizmaları IMF, Dünya Bankası, DTÖ gibi uluslararası ve küresel kurumların yanı sıra¹⁴³ Türkiye ile Avrupa Birliği arasında imzalanan ve

¹⁴¹ A.k., s. 111-116.

¹⁴² Bkz. Birgül Ayman Güler, "Neoliberal Sömürgeleşme Süreci: Türkiye Örneği", *Küreselleşmeye Güneyden Tepkiler*, (Derl. Ceyhan Gürkan v.d.), Dipnot yayınları, Ankara 2006, s.185-194.

¹⁴³ Kapitalizmin uluslararası düzeydeki yeni düzenleyici kurumlarından biri olan Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), 1995 yılından bu yana kurucu anlaşmalarına (GATT, GATS, TRIPS ve TRIMS) dayanarak sermayenin küresel hâkimiyetini kurmasına aracılık etmektedir. Türkiye de DTÖ'nün kuruluş anlaşmalarını imzalayan ve bu anlaşmaların uluslararası bağlayıcı hükümlerini kabul eden ülkelerde biridir.

Ocak 1996'da yürürlüğe giren Gümrük Birliği Anlaşmasıdır. Bu anlaşma 1980'lerin liberalleşme hareketlerinin ardından gelen ikinci büyük adım olmuştur.¹⁴⁴

2. Ekonomi/Maliye Politikalarında Değişim: Kamusal Düzenleme Araçlarının Tasfiyesi ve Kamusal Alanın Sermaye Lehine Daralması

a. Devletin “Küçültülmesi” ve İktisadi/Toplumsal İşlevlerinin Tasfiyesi

Michel Albert *Kapitalizme Karşı Kapitalizm* adlı kitabının girişi bölümünde şöyle yazıyordu:

Tarihte ilk kez bugün, kapitalizm gerçekten kazandı. Kazanç bütün alanlardadır... İlk muhabere Margaret Thatcher ile İngiltere’de ve Ronald Reagan ile ABD’de yapıldı. Bu muharebe, kapitalizmi kirleten devlet müdahaleciliğine karşı içerde yapılan bir muharebeydi. Bakkalın kızı ile eski sinema oyuncusu, *Devleti küçültme* devrimi diyebileceğimiz ilk *muhafazakar devrimi* iktisat siyaseti alanında birlikte yürüttüler. Devrimin en göz alıcı ilkesi ‘zenginlere daha az vergi’ oldu. Kapitalistlerden başlamak üzere, eğer zenginler daha az vergi öderse, ekonominin büyümesi daha güçlü olacak, bu oluşumdan da herkes yararlanacaktı.¹⁴⁵

1980’lerde ABD ve İngiltere’de kapitalizmin yeni bir ideolojisinin iktidara geldiğini ifade eden Albert, bu ideolojiyi temel ilkeleriyle şöyle özetliyor: Pazar iyidir, devlet kötüdür. Daha önce iktisadi gelişmeyle toplumsal adaleti uzlaştırmannın temel aracı olarak ortaya çıkan vergi, dinamik ve girişken olanların cesaretini kırmaktadır. O halde vergileri ve sosyal ödemeleri azaltmak, mevzuatı yumuşatmak, yani pazarın toplumun tüm yaratıcı enerjisini serbest bırakması için devletin yetki alanını en aza indirmek; devleti her alanda geriletmek gereklidir.¹⁴⁶

Böylelikle neoliberal politikaların hayata geçirilmesinde en gözde meşrulaştırıcı açıklamalar “devletin küçültülmesi” söylemi altına yapılmıştır. Bu söylem, 1980

¹⁴⁴ Bu kararın ardından Türkiye, AB’den gelen imalat sanayi ürünleri ithalatında gümrük vergilerini kaldırmış, imalat sanayi ürünleri için AB’nin ortak dış tarifelerini uygulamaya başlamıştır. Böylelikle gümrük vergileri önemli oranlarda azalmış ve 1993 yılında %26.7 olan en çok kayırlan ülke tarifesi ortalaması 2001’de %5’e inmiştir. OECD ülkeleriyle, özellikle de Avrupa ülkeleriyle ticaret 1980’lerin sonundan itibaren giderek artmıştır. Bkz. TÜSİAD-OECD, *Türkiye’de Düzenleyici Reformlar-Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek*, Yayın No. TÜSİAD-T 2003/9/359, İstanbul 2003, s. 33-34.

¹⁴⁵ Michel Albert, *Kapitalizme Karşı Kapitalizm*, (Çev. Cemil Oktay; Hüsnü Dilli), AFA Yayıncılık, İstanbul 1991, s. 7. Gerçekten de 1981’de yüksek gelir grubunu %75’e varan oranda vergilendiren ABD’de bu oran 1989’da %33’e düşürülmüştür. Birleşik Krallıkta İşçi Partisi döneminde sermaye gelirlerini vergilendirme %98’e ulaşmıştı. Ancak Thatcher döneminde bu oran %40’a indirildi. A.k., s. 7.

¹⁴⁶ Michel Albert, *Kapitalizme Karşı Kapitalizm*, s. 337-338.

öncesinde devletin “ekonomik faaliyetlerinin genişleme eğilimi içinde olduğu, büyüyen, hantallaşan devletin kaynakları heba ettiği ve ekonomi için açık bir yük haline geldiği, artık ekonomiden kendisini çekmesi, hiç müdahale etmemesi gerektiği” türünden meşrulaştırıcı açıklamalara yaslanıyordu. “Minimal devlet” olarak tanımlanan devletin temel görevi makroekonomik istikrarı ve gerekli altyapıyı hazırlamakla sınırlı idi. Bu önerme ekonomide kalkınmanın gerçekleşmemesinin nedeni aşırı devlet müdahaleciliğine bağlanarak savunuldu.

Neoliberal yaklaşımlarda hızlı ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi, “küçük devlet, güçlü piyasa” önermesi üzerinden devletin bütün müdahale araçlarının sınırlandırılmasına bağlandı. Devletin ekonomiye kamu bütçesiyle yaptığı müdahalenin asgari düzeye çekilmesi; devletin ekonomiye dolaysız müdahale biçimi olan KİT’lerin sınırlandırılması; ve devletin kural koyucu ve düzenleyici rolünün bütün her şeyin piyasaya terk edilerek sınırlandırılması gerekiyordu. Bu önermelerden hareketle, devletin ekonomiye müdahale araçlarının sınırlandırılması, özelleştirmeler, kamu harcamalarının azaltılması, döviz kontrollerinin kaldırılması, faiz oranları ve döviz kurlarının serbestleştirilmesi politikaları öncelikli bir yere sahip oldu.

Burada ilk akla gelen soru şudur: Günümüz kapitalist toplumlarında, devletin ekonomik yaşama hiç müdahale etmemesi ya da müdahalenin en alt düzeyde kalması mümkün müdür?¹⁴⁷ Ya da 1980 sonrasında devletin ekonomiyi düzenlemeye yönelik bütün araçları tasfiye edildi mi? Bu sorulara olumlu cevap verildiğinde bir mistifikasyondan ibaret olan “serbest” piyasa ekonomisi kavramı bir gerçekliğe işaret edecektir. Oysa kapitalist toplumlarda devletin ekonomiye hiç müdahale etmemesinden, piyasadan bütünüyle çekilmesinden ziyade müdahalenin yönelimindeki bir değişimden söz edilebilir.

Kapitalist toplumlarda devletin ekonomik yaşama müdahale araçlarını, i) bütçe ve vergi politikaları, ii) üretim ve hizmetler alanındaki kamusal etkinlikler, ve iii) sermaye birikim süreçlerine daha özel alanlarda daha doğrudan müdahale anlamına

¹⁴⁷ Bu soru etrafında geliştirdiğimiz savlar büyük ölçüde Metin Çulhaoğlu, “Kapitalist Özel Mülkiyetin Karşısında Kamusal Mülkiyetin Temelleri”, *Doğruda Durmanın Felsefesi I*, YGS, İstanbul 2002, s. 281- 282’deki saptamasına dayanmaktadır.

gelen iş yaşamını düzenleyici politikalar¹⁴⁸ olmak üzere üç kısımda toplamak mümkündür. 1980’lerden bu yana devletin “ekonomiden çekildiği” doğru olmakla birlikte, asıl olarak bu ikinci alandan çekildiği gözlenmektedir. 1980’li yıllardan beri devlet emekçi sınıfların baskı ve taleplerini doğrudan hissedeceği, emek gücünün yeniden üretimine katkıda bulunabileceği alanlardan çekilirken, sermaye ile daha doğrudan ilişkileneceği alanlara doğru yönelmektedir. Ekonomik ve ideolojik gerekçelerle devlete olan bağımlılığı artan sermaye kesimlerinin devletin küçültülmesinden anladığı ise devletin ortadan kaldırılması ya da sönümlenmesi değil, aksine sosyal devlet kurumlarının bütünüyle tasfiyesi idi. Türkiye açısından bakıldığında düzenin hem kurumsal hem de toplumsal ilişkilerinin yeniden kurulduğu 1980 sonrasında devletin rolü ve işlevleri de bu gereklilikler doğrultusunda değişmiştir.

Kapitalist toplumlarda devletin üretim ve hizmetler alanına müdahalesi, yani devletin piyasaya doğrudan girişimci olarak girmesi KİT’ler ile gerçekleştirilir. Dünyanın bir çok ülkesinde olduğu gibi Türkiye’de de “kârları özelleştir, zararları toplumsallaştır” mantığına dayanan özelleştirmeler neoliberal politikaların ayrılmaz bir bileşeni olarak 1980’den beri yoğun bir biçimde uygulanmaktadır. Özellikle 1980’lerin ikinci yarısından itibaren KİT’lerin “verimsizliği” üzerinden meşrulaştırılan özelleştirilmelere hız verilmiştir. Dar anlamıyla KİT’lerin mülkiyet ve yönetiminin özel kesime devrini ifade eden özelleştirme ile daha etkin ve verimli bir üretim sürecine geçileceği iddia edilir. Ne var ki mülkiyetin el değiştirmesiyle verimliliğin artacağı savına dayalı olarak özelleştirmeyi savunan bu tür ele alımlarda kapitalizmin itici gücünün verimlilik değil aksine kârlılık olduğu gerçeği göz ardı edilir.

Emek-sermaye arasındaki bölüşüm ilişkilerinin açık bir biçimde emek aleyhine bozulduğu 1980’den bu yana kamu hizmetleri metalaşma ekseninde dönüştürülmektedir. Metalaşma ekseninde atılan adımlardan ilki yapısal uyarılma politikaları ile gündeme gelmiştir. İkinci metalaştırma süreci ise, kamu hizmetlerini serbestleştiren ve yabancı sermayeye açan DTÖ’nün kurucu anlaşmalarından GATS ile 1990’ların sonlarında başlayacaktır. Bu anlaşma, küreselleşen kapitalist düzenin

¹⁴⁸ Metin Çulhaoğlu, “Kapitalist Özel Mülkiyetin Karşısında Kamusal Mülkiyetin Temelleri”, s. 281.

toplumsal yaşamın en temel haklarını metalaştırma ve tüm toplumsal ilişkileri buna göre düzenleme projesine hizmet eder. Uluslararası sermayenin ticaret anayasası olarak tanımlanabilecek olan GATS anlaşması uyarınca piyasaya açılarak ticarileştirilmesi öngörülen hizmet alanlarının başında eğitim, sağlık, su gibi temel kamusal hizmet alanları gelmektedir. Küresel kapitalizmle eklemlenme sürecinde önemli adımlar atan Türkiye 2000’li yıllara GATS anlaşmasına bir çok alanda hazırlanarak girmiştir.

b. Bütçe ve Vergi Politikalarında Sermaye Lehine Değişim

Kapitalist toplumlarda devletin ekonomiye müdahale araçlarından biri de bütçe ve vergi politikalarıdır. Devlet, bütçe aracılığıyla kaynak toplayan ve harcayan çok önemli bir birim olarak ekonomiye müdahale eder. Bu müdahale gerek sermaye gerek emekçi kesimler açısından belirleyici bir öneme sahiptir. 1970’li yıllara kadar ulus-devlet eksenli ve görece sosyal niteliği ağır basan bütçe yapısı sermayenin artan uluslararasılaşması ile yerini sermaye birikimiyle eklemlenmiş ve onun gerekleri doğrultusunda ve sınıfsal güç ilişkileri dolayında biçimlenen bütçe yapısına bıraktı. Türkiye bu dönüşüm sürecine 1980’lerle birlikte hızlı bir şekilde girdi.

Bütçe, dar anlamıyla “devletin belli bir dönemde yapacağı masrafları toplayacağı gelirleri gösteren ve yasama organından çıkan bir belge” olarak tanımlanır.¹⁴⁹ Bu çalışmada kaynağını Anayasadan alan ve parlamento tarafından onaylanarak yasaya dönüşen bütçeyi, sadece mali bir tablo ya da yıllık programın parasal ifadesi değil, çok daha önemlisi sınıfsal güç ilişkilerini meşrulaştıran politik bir belge olarak tanımlayacağız; ve bütçeyi “toplumsal kararların belirlenmesinde ekonomi/siyaset düzleminin en görsel aracı”¹⁵⁰ olarak değerlendireceğiz.

Kapitalist sistemde sınıf mücadelesinin biçimlendirdiği bir alan olarak devletin faaliyetleri, piyasa ekonomisinin kamu kesiminde işleyişine göre şekillenmekte ve gerçekleşmektedir. Bu nedenle kamu kesiminde gerek üretimin planlanması gerekse kaynak dağılımı sınıfsal güç ilişkilerine göre biçimlenir. Bu anlamda kamu kesiminin

¹⁴⁹ Kamu mali yönetimi sistemini düzenleyen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nda devlet bütçesi “[D]evlet daire ve kurumlarının yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren kanun” olarak tanımlanır (md.6).

¹⁵⁰ Sezai Temelli, “Türkiye’de Borçlanma-Yoksulluk Dinamikleri:1990-2002”, *Türkiye’de Kamu Borçlanması*, XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu (12-16 Mayıs), Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, No. 16, İstanbul 2003.

birinci işlevi özel sektöre ait temel girdilerin maliyetini yüklenerek ve bu maliyeti devletin işleyişi süreci içinde topluma yayarak, yani toplumsallaştırarak özel kesimde oluşan kârları artırmaktır. Kamu kesimi, bu ilişkiler bağlamında sermayeye kaynak aktararak katkıda bulunurken aynı zamanda bu süreçlerde bozulan toplumsal dengeyi kurarak ve denetimi sağlayarak sistemin işleyişini meşrulaştırmakla da görevlidir. Dolayısıyla, liberal yaklaşımda savunulduğu gibi kamu sektörü, hakim özel sektörün bir tür tamamlayıcısı olarak bu sektörün çalışma koşullarına uygun olarak işlev görmez. Yani kamu sektörünün işlevi kaynak ve gelir dağılımını sağlamak değil aksine özel kesimde sermaye birikimine katkıda bulunmak, maliyetleri sosyalleştirmek ve sistemi yumuşatarak, meşrulaştırmaktır. Bu işlevlere yönelik kamusal harcamalar ise sosyal sermaye harcamaları ve sosyal masraflar olarak ikiye ayrılır.¹⁵¹ Kamusal harcamaların nasıl finanse edileceği, bu finansmanın toplumun hangi kesimlerine yükleneceği, kamu harcamalarının hangi alanlarda ne oranda yapılacağı bütçeler aracılığıyla ortaya konulurken aslında devletin hangi sınıfsal kesimleri daha fazla kayırcı politikalar izlediği de açığa çıkar. Bu anlamda bütçeler verili bir birikim stratejisi ve bu strateji doğrultusunda biçimlenen sınıfsal güç ilişkilerinin belirleyiciliği altında devletin değişen rolü ile doğrudan ilişkilidir.

Kamu bütçeleri giderler ve gelirler olmak üzere iki kısımda irdelenebilir. Giderler kısmında reel ve transfer harcamaları yer alır. Reel harcamalara cari ve yatırım harcamaları girerken, transfer harcamalarını büyük ölçüde, özellikle son dönemde daha da artan oranda, devlet borçlarının faiz ödemeleri oluşturmaktadır. Reel harcamalar ile devlet, karşılığında bir hizmet ya da mal alma gücünü elinde tutar. Cari harcamalar kaleminin büyük bir bölümünü ise personel harcamaları oluşturur.

Cari, yatırım ve transfer harcamaları bakımından 1980 sonrası genel tabloya bakıldığında, yatırım ve personel harcamaları aleyhine ama faiz transferleri lehine bir bozulmanın gerçekleştiğini söyleyebiliriz. Transfer harcamalarındaki bu yükseliş ile vergilemenin amacı borç faizlerini ödemeye odaklandı. Aynı şekilde bu dönemde

¹⁵¹ Bkz. İzzettin Önder, “Yeni Dünya Düzeni Bağlamında Bütçelerin Evrimi”, *İktisat Dergisi*, Sayı 420, 2001, s. 30-33; İzzettin Önder ve diğerleri, *Türkiye’de Kamu Maliyesi*, s. 19-20.

yatırım harcamalarında da kamu girişimleri ciddi anlamda geriledi.¹⁵² Faiz ödemelerindeki artış beraberinde kamu harcamaları içindeki sosyal nitelikli harcamalarda kısıtlamaları getirmiştir. Bu değişim 2000'lerde gündeme gelecek olan ve tez çalışmamızın ana odağını oluşturan bütçe sürecinde yeniden yapılanmanın (harcama ve gelir boyutlarıyla) gerisindeki temel değişkenlerden birini oluşturmaktadır.

Bütçenin gelirler kısmında ise vergi gelirleri, vergi dışı gelirler ve özel gelir ve fonlar yer alır. 1980 sonrasında devletin temel işlevlerinden biri sosyal refah harcamaları yerine sermaye kesimlerine *vergiler* yoluyla kaynak aktarımını sağlamak olmuştur. İstikrar ve yapısal uyarılama programları doğrultusunda sanayi, ticari ve mali sermaye üzerindeki dolaysız vergi yükü düşürülmüş ve azaltılan vergi yükü iç ve dış borçlanmayla ikame edilmeye çalışılmıştır. Buna karşılık kamu harcamalarında sürekli olarak kısılma eğilimi açığa çıkmıştır. kamu harcamalarının büyük oranda borç faizi ödemeleri gibi transfer harcamalarına gitmesi yatırım, eğitim, sağlık vb. alanlara aktarılan kaynakların daralmasına yol açmıştır. Bunlar neo-liberal ideolojinin ve yapısal uyarılama programının “devletin küçültülmesi” söylemi altında uygulanmıştır.

Dışa açılma politikaları ve sermaye birikimindeki değişim doğrultusunda devlet, sermayenin girdi maliyetlerindeki artışın baskısını hafifletmek için vergilerin azaltılması politikasını izlemiştir. Ancak, vergilerin hafifletilmesinin devlet bütçesine yansımaları giderek büyüyen bütçe açıkları biçiminde ortaya çıkacaktır. 1980 sonrası politikaların vergiye ilişkin tanıdığı avantajlar ihracat ve finans alanında yoğunlaşmıştır. Bir yandan ihracat ve finans alanında sermaye kesimine önemli avantajlar sağlanırken bir yandan da sermaye üzerindeki zaten yetersiz olan vergi yükü azaltıldı ve kurumlar ve gelir vergisindeki teşvikler de genişletildi. Sermaye ve servet gelirleri üzerinden alınan dolaysız vergilerin vergi gelirleri içindeki payı

¹⁵² Bu bozulmanın 1984-1994 yılları arasında hızlanarak sürdüğünü görüyoruz. Personel giderlerindeki azalışlar sadece 1989-93 dönemi dışında süreklilik gösterdi. Öte yandan konsolide bütçenin yanında kamu özel fonları, yerel yönetimler ve döner sermaye bütçeleri de alınarak toplam kamu harcamaları kavramına ulaşıldığı durumda bile reel kamu harcamalarındaki daralma eğilimi pek değişmedi. Bir yandan kamunun iş yapabilme gücü daraltılırken bütçe büyük sermaye kesimlerine faizler aracılığıyla gelir transferi yapmayı sürdürmektedir. Ayrıntı için bkz. Oğuz Oyan, *Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye?*, İmaj Yayıncılık, Ankara 1998.

giderek azalırken, dolaylı vergilerin oranı da sürekli artırıldı.¹⁵³ 1985 yılında katma değer vergisi uygulamasına geçilmesiyle vergi yükünün sermayeden tüketim kesimine kaydırılması sağlanmış oldu. Böylelikle, kârların vergilendirilmesinden çok gelirlerin vergilendirilmesi ve devletin sermayeyi teşvik etme amacıyla giderek artan borçlanması demektir. Dolaylı vergilerin payının hızla yükselmesi, faiz ödemelerinin giderek öne çıkması, sosyal nitelikteki kamusal harcamaların azalması, toplumsal gereksinimleri karşılanamaz hale getirdiği gibi ayrıca var olan sosyal gelişimin daha da gerilemesine yol açtı. Özellikle eğitim, sağlık, sosyal güvenlik alanlarında gözlenen bu gelişmeler doğal olarak yoksulluğu ve yoksunluğu giderek daha da artırdı.¹⁵⁴

Devletin ekonomik yaşama müdahale araçları bakımından 1980 sonrasına damgasını vuran önemli araçlardan biri de *bütçe dışı fonlar* oldu. Devletlerin işlevlerini yerine getirirken kullandıkları en önemli kaynak bütçelerdir. Ancak bütçe ilkelerinin kimi istisnaları vardır. Bunlardan biri de fon uygulamalarıdır. Fonlar, belli amaçların gerçekleştirilmesi için belirli kaynakların toplandığı ve harcandığı, bütçe bağlantılı ya da bütünüyle bütçe dışı kamu nitelikli özel hesaplar olarak tanımlanabilir. Türkiye’de 1980’li yıllarla birlikte fon uygulaması hemen her alanda yaygınlaştı ve kamu maliyesinin de belirleyici bir unsur haline geldi.¹⁵⁵ 1980 sonrası kamu mali yapılanmasında gelirlerin toplanması ve harcanmasında, temel mali mevzuat olarak nitelenen yasaların -1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu- devre dışı bırakılmasına çok sık başvuruldu. Bu uygulama fonların büyük çoğunluğu için geçerli oldu.¹⁵⁶

1980’lerle birlikte yürütme tarafından doğrudan idare edilen ve sayıları hızla artan fonları önceki dönemlerin uygulamalarından farklı kılan ise fonların yasama organının denetimi dışında tutulmuş olmalarıdır. Fonların kuruluşu, gelirlerinin toplanması ve harcamalarının yapılması kanun, KHK, Bakanlar Kurulu Kararı ve yönetmeliklerle yerine getirildi. Gelirleri ve harcamaları kamusal nitelikte olmasına

¹⁵³ Bkz. İzzettin Önder, “Kapitalist İlişkiler Bağlamında ve Türkiye’de Devletin Yeri ve İşlevi”, s. 276-279; Özlem Tezcek; Ferimah Yusufi Yılmaz, (2006) “1980 Sonrası Uygulanan Vergi Politikalarının Sınıfsal Karakteri”, *Türkiye Kapitalizminin Gelişimi*, (Haz. Demet Yılmaz ve diğerleri), Dipnot Yayınları, Ankara 2006, s. 351-373.

¹⁵⁴ Bkz. Sezai Temelli, “Türkiye’de Borçlanma-Yoksulluk Dinamikleri:1990-2002”.

¹⁵⁵ Fonlara ilişkin kapsamlı bir çalışma için bkz. Oğuz Oyan; Ali Rıza Aydın, *Türkiye’de Maliye ve Fon Politikaları- Alternatif Yönelişler*, Adım Yayıncılık, Ankara 1991.

¹⁵⁶ Oğuz Oyan, *Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye?*, s. 40-41.

rağmen TBMM'nin denetimi dışında tutulan fonlar ile yürütmeye temel mali mevzuatın dışında kaynak elde etme imkanı tanındı. Kamu maliyesinin temel belirleyici unsuru haline gelen fon uygulaması özellikle 1984 yılında Toplu Konut Fonu'nun kurulmasının ardından hızla yaygınlaştı ve sayıları 100'e ulaştı.

Bu artışta belirleyici olan, fonların genellikle bütçe dışında kurulması, dolayısıyla ek kaynak yaratma ve harcamalara tahsisi bakımından mevcut mali mevzuatın dışına çıkma, bu mevzuatın "katılığında" kurtulma ve karar sürecini hızlandırma gibi olanaklara açık olması idi. Fonların, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve Sayıştay denetimine tabi olmaması, fon harcamalarının daha hızlı ve kolay yapılmasını mümkün kılmaktaydı. Böylelikle genel ve katma bütçeli dairelerin bir çoğunda genelde vergi gelirlerinden ayrılan paylarla birden fazla fon kuruldu; ve bu idareler bir kısım cari ve yatırım harcamalarını genel harcama kurallarının dışında özel kurallara dayalı olarak yapmaya başladılar. Bütçenin dışında ikinci bir bütçenin oluşmasıyla, fon gelirleri¹⁵⁷ ve harcamaları konsolide bütçenin %15-20'si gibi bir orana yükselmiştir. 1990 yılı sonunda sayıları 104'ü bulan fonlardan 17'si devlet tüzelkişiliğinin dışında tüzelkişiliğe sahip idarelerce yönetilmekte ya da kendileri doğrudan bir tüzel kişilik oluşturmakta;¹⁵⁸ 17 fonun 14'ü ise Başbakanlık ya da bağlı kurumların yönetimindeydi.

Kısacası, 1980 sonrasında *ekonominin ve mali/ekonomik mevzuatın liberalleştirilmesi ve deregülasyonu* temelinde iktisat ve maliye politikası araçları yeniden tanımlanmıştır.¹⁵⁹ Fon sistemine geçilmesi beraberinde mali-hukuk

¹⁵⁷ Fon sisteminin gelirleri, vergi gelirlerinden alınan paylar, vergi benzeri gelirler, bütçe ödenekleri, fonlardan aktarmalar ve borçlanma yoluyla sağlanan kaynaklardan oluşmaktadır.

¹⁵⁸ "Kural olarak kamu tüzel kişiliği tektir ve bir bütündür. Bunun en genel istisnası, özel hukuk hükümlerine göre ticari faaliyette bulunan KİT'lerdir. Bunun dışında istisnai olarak bazı özel amaçlı kamusal kurumlar için böyle bir statü tanınabilir. Anayasa (m.123) bunun için iki temel ilkeyi esas alır: Birincisi, yasama organının dışlanmaması, yani ancak yasayla kamu tüzelkişiliği kurulabilmesi; ikincisi, idarenin bütünlüğünün bozulmamasıdır. Kamu yönetiminin bütünlüğü bozuldukça, yani kamu otoritesinin 'devlet tüzelkişiliği' dışında ayrı kamu tüzelkişilerince temsil edilmesi yaygınlaştıkça, devlet yönetimi o ölçüde parçalanacak, kamu gelir ve giderlerinin parlamento denetimindeki merkezi bütçe dışına çıkması riski artacak, kamu ekonomik yönetiminin eşgüdümü ve denetimi zorlaşacak, kamu personel ve ücret rejimi çarpıklaşacak, ayrı karar birimlerinin kamuya getirdiği cari gider yükleri ve yeterince uzmanlaşmamış ve dağınmış karar süreçleri nedeniyle kamu kaynaklarının etkin kullanımı olanağı zayıflayacaktır." Oğuz Oyan, *Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye?*, s. 38.

¹⁵⁹ Oyan, yasal çerçevenin liberalizasyonu ve deregülasyonu ile geliştirilen müdahale araçlarına rağmen kamu maliyesi sisteminin ve maliye politikalarının etkinleştirilemediği gibi tam tersine bir

düzeninde de karmaşa yarattığı ölçüde mali disiplinsizlik de artmıştır. Fon sistemi ve güçlü bir yürütme yaratmaya yönelik hukuksal düzenlemelerin, bütçenin kaynak tahsis mekanizmasının temel aracı olmaktan çıkmasında belirgin bir etkisi olmuştur. Bu dönemde mali mevzuatta izlenmesi son derece güç, bir dizi düzenleme yapıldı.

Tezin ikinci bölümünde daha ayrıntılı görülebileceği gibi 1990'lı yılların ortalarına gelindiğinde ise fon uygulamalarına yönelik eleştiriler daha somut çözüm önerileri etrafında şekillenmeye başladı. Giderek her alanda kaynak toplayan, kullanım amaçları dışına çıkabilen, yeterli denetimleri yapılamayan, kaynakların etkin kullanılması önünde engel yaratan ve süresiz çalışan bir sisteme dönüşen fonların temel olarak “bütçe birliği” ilkesine ters düştüğü, harcama disiplinini bozduğu, önceliği olmayan mal ve hizmetleri öne çıkardığı ve kamusal nitelikli olmasına karşın TBMM'nin denetimi dışında tutabildiği temel eleştiri noktaları oldu. Dönemin ortalarından itibaren de fon sisteminin tasfiyesine yönelik bazı adımlar atılmaya başladı.¹⁶⁰ Ne var ki fonların tasfiyesi ancak 2000 yıllarda “kamu harcama yönetiminde yeniden yapılanma” çalışmaları kapsamında gerçekleştirilecekti. Harcama reformunu ayrı bir bölüm altında ele alacağımızdan burada ayrıntısına girmiyoruz.

c. Kuralsızlaştırma ya da “Neoliberal Müdahalecilik”

Kapitalist toplumlarda devletin ekonomik yaşama bir başka müdahale biçimi, kural koyucu ve düzenleyici devlet olarak ekonomik ve toplumsal yaşamı düzenleyen kararlara yönelik müdahaleler olarak tanımlanır. Bu müdahaleler ekonomik ve sosyal amaçlara dönük olarak uygulanır. Asgari ücretin belirlenmesi, döviz kuru kontrolü, fiyat kontrolleri, rekabetin düzenlenmesine dönük çeşitli uygulamalar ve uluslararası ticaretin tarife ya da kotalar gibi düzenlemelerle kontrol

mali disiplinsizlik ortamının yaratıldığının altını çizer. Oğuz Oyan, *Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye?*, s. 40-41.

¹⁶⁰ 1990'ların ilk yıllarında atılan bazı adımlar fonların tasfiyesine yönelik bir ara dönem olarak görülebilir. Örneğin 1990-1993 yılları arasında fonların gelir ve giderlerinin disiplin altına alınmasına için bazı ön girişimlerde bulunulduğunu görüyoruz. 1992 yılında Bütçe Kanununa eklenen bir hükümlerle Merkez Bankası bünyesinde Hazine adına “müşterek fon hesabı” oluşturuldu ve böylelikle fon gelir ve giderleri kayıt ve denetim altına alındı. Erdoğan Öner, *Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Malî İdare*, Genişletilmiş 2. Baskı, Maliye Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No. 2005/369, s. 626.

altında tutulması gibi farklı biçimler alabilen bu müdahaleler¹⁶¹ yapılan yasal düzenlemelerle 1980’li yıllarda değişikliğe uğradı.

Nitekim, kendini yeniden üretmeye gereksinim duyan kapitalist toplumsal ilişki her zaman için düzenleyici araçlara ihtiyaç duymuştur. Ne var ki bu düzenleme araçlarının nasıl bir içerik kazanacağı ve nasıl biçimleneceği; düzenlemede asıl amacın ne olacağı verili sosyal ve siyasal güç dengeleri tarafından belirlenir. 1970’lerde yaşanan kapitalizmin yapısal krizinin ardından toplumsallık eksenli projelerin gerilemesi ve çözülmesi ile birlikte neoliberal ideoloji piyasaların etkin işlemlerini engelleyen düzenlemelerin, sınırlamaların ortadan kaldırılmasına dönük olarak “kuralsızlaştırma” (deregülasyon) söylemi temelinde bir strateji geliştirmiştir. Bu nedenle devletin sermaye birikimi açısından düzenlemeci ve müdahaleci rolü daha önceki dönemlerde olduğu gibi 1980 sonrasında da (ve de günümüzde) devam etmiştir; değişen ise bu müdahalenin sosyo-ekonomik niteliğidir. Neoliberal ideolojinin 1970’lerden bu yana geliştirdiği deregülasyon temelli strateji ise 1990’ların ortalarından itibaren peş peşe yaşanan mali krizlerin ardından yeni bir biçim ve söylem kazanacaktır (deregülasyonun regülasyonu dönemi). Deregülasyon söylemi altında 1980’lerde bir yandan faizde kısmi serbestleşme, kambiyo kontrollerinin giderek kaldırılması, döviz kurlarında esneklik, tarımsal desteklemenin kapsamının daraltılması gibi gelişmelere tanık olunurken, öte yandan da toplu sözleşme ile emek fiyatının serbest belirlenmesine getirilen katı sınırlamalar ancak 1988 sonrasında kısmi olarak gevşetilecektir.

Deregülasyon söylemi basit olarak eski düzenlemelerin kaldırılmasını değil ayrıca rekabetçi üstünlük koşullarında ortaya çıkabilecek sapmaları önlemeye dönük olarak yeni düzenleyici yapıların oluşturulmasını da içerir. Özellikle 1990’lı yıllardan beri sayıları giderek artan bağımsız düzenleyici kurumların ortaya çıkış gerekçeleri

¹⁶¹ “Buradaki konu açısından en önemlisi mal ve faktör fiyatlarına doğrudan/dolaylı müdahaleler (toplu sözleşme düzenini biçimlendirerek dolaylı ve en büyük işveren olarak doğrudan ücret düzeyine müdahaleler, faize, döviz kuruna, destekleme politikalarıyla tarımsal ürün ve girdi fiyatlarına müdahaleler; üretim ve pazarlama standartlarına, sübvansiyon/cezalandırma politikalarıyla göreceli fiyatlar yapısına diğer müdahaleler) ile ekonomik yaşamı etkileyen kuralların oluşturulması (rekabet yasası, medeni yasa, borçlar yasası, ticaret yasası, icra-iflas yasası, ceza yasası, tüketiciyi koruma yasası, emtea ve menkul değer borsalarıyla ilgili düzenlemeler, vb.) alanındaki yasal/kurumsal düzenlemelerdir.” Oğuz Oyan, *Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye?*, s. 24-25.

bu bağlamda değerlendirilebilir.¹⁶² Sonuç olarak kamusal alanı sermaye lehine daraltan deregülasyon ve özelleştirme süreçleri esas olarak devlet müdahalesini basit bir kavrayışla azaltmamakta, aksine müdahale araçlarını metalaştırma süreçlerinin dışında kalan bürokrasiden devralarak piyasacı olanlara kaydırmaktadır. Akbey'in ifadesiyle bu durum "rekabetçi devletin 'stratejik müdahaleci' yapısının giderek 'neoliberal müdahaleci' bir yapıya doğru evrildiğinin" bir göstergesidir. Bu yapı, yeniden dağıtıcı ve biriktirici optimum bir düzeye erişmeye dönük olarak "güçlü bir piyasacı devlet"i öngördüğünden, bu ikircikli yapısını meşrulaştırmak için 1990'lı ve 2000'li yıllarda karar alma süreçlerinde "yönetişim, çoğulculuk" gibi olguları öne çıkarmıştır.¹⁶³

Daha önce de belirtildiği gibi 1980'lerden bu yana devletin düzenlemeci ve müdahaleci rolü devam etmektedir; fakat bu müdahalenin sosyo-ekonomik niteliği değişmiştir. Kuralsızlaştırma (deregülasyon) adı altında yürütülen müdahale biçimi verili sosyal, siyasal ve sınıfsal güç dengelerinin toplumsal mücadelelerle elde edilmiş sosyal devlet kazanımlarına karşı sermaye lehine değiştiği, sermayenin ve kapitalist piyasa mantığının toplumsal ilişkilerin tamamına nüfuz ettiği ve egemenliğini kurduğu günümüz gerçekliğinde, müdahalenin niteliği ve biçimi eğitim, sağlık gibi kamusal hizmet alanlarını piyasaya açmaya ve metalaştırmaya, yaşam standartlarını düşürmeye, çalışma ilişkilerinde esnekliğe giderek istihdamı düşürmeye, gelir ve harcama politikalarını yeniden düzenlemeye yönelmektedir.

3. Devletin İç Örgütlenme Yapısında Değişim ve Ekonomi/Maliye Yönetiminde Yeniden Yapılanma

a. Yürütme Organının Yasama Organı Karşısında Güçlenmesi

1980 sonrasında toplumsal ilişkilerin ekonomik ilişkiler dolayında yeniden tanımlanmasıyla bu ilişkilere kâr amacı ve meta ilişkileri hakim olmaya başlamıştır. Diğer yandan siyasetin ekonominin gereklerine uyarlanması amacı doğrultusunda siyasal olanın piyasa mantığı içinde tanımlanması devlet aygıtının yukarıda

¹⁶² Ferhat Akbey, "Neoliberal Dönüşüm Çerçevesinde 5018 Sayılı Kanunun Değerlendirilmesi", *Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma*, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu (23-27 Mayıs), Pamukkale Üniversitesi Maliye Bölümü Yayını, No.1, Denizli 2005, s. 175-176. Akbey, ayrıca devletin özel sektörle girdiği kimi ilişki biçimlerinin de (bağlı ortaklık, ortak girişim leasing, kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi gibi) regülasyon-deregülasyon ayırımına dayalı ezberleri bozduğunu vurgular. s. 176

¹⁶³ Ferhat Akbey, a.g.k., s. 176-177.

ayrıntlarıyla ele alınan ekonomik-politik projeler doğrultusunda konum ve işlevleri bakımından yeniden tanımlanarak örgütlenmesi anlamına geliyordu.

1980’li yıllarda kamu ekonomik yönetiminin temel olarak “güçlü yürütme-zayıf yasama” politik stratejisi doğrultusunda yeniden yapılandırıldığı söylenebilir. Bu yapılanma *kamu ekonomisinde karar alma süreçlerinde merkezileşme eğilimini güçlendirdi*. Güçlü bir yürütme yaratmanın önkoşulu, yürütmenin doğrudan hükmettiği mali fonların çoğaltılması ve bunların yönetiminin yasama organının izin ve denetim sürecinin dışına çıkarılmasına dayanıyordu. Öncelikle yürütmeye daha fazla yetki devretmek için vergi yasaları yeniden düzenlendi. Bu düzenleme yasama organının devre dışı bırakılması anlamına geliyordu. Ayrıca harcama disiplini bakımından temel mali yasaların dışına çıkarılan bir fon sistemi (özel kamu fonları) yaratıldı. Böylece Başbakanlık kurumu doğrudan ya da devlet bakanlıkları aracılığıyla oluşturulan fon ekonomisinin temsil ettiği değer neredeyse %75’ini kontrol edebilme durumuna getirildi.¹⁶⁴

Yürütmenin çeşitli kademelerine yetki devri ayrıca Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) eliyle de gerçekleştirildi. 1982 Anayasası ile kanun hükmünde kararname çıkarma gibi bir dizi düzenleyici işlem yapma yetkisi Bakanlar Kurulu’na verilmişti. Böylece yürütmeye çok amaçlı yetki yasalarına bağlı olarak KHK’lerle bir anlamda yasama yetkileri devredilmiş oldu. Üstelik KHK’ler geçici bir yetki devrinin de ötesine geçerek yasa yerine geçmeye başladı. Devletin ekonomik kararlarından kaynaklanan rant paylaşımında düzenleyici rol oynayan bürokrasinin yetkileri, özellikle II. Özal Hükümeti döneminde (1987-1989) giderek artan oranda siyasi kadrolara kaydırıldı. Bu dönemde ayrıca bazı üst düzey bürokratlar bağlı oldukları bakanları atlayarak ya doğrudan ya da Başbakan aracılığıyla kamu kesimini bağlayıcı ilişkiler kurabiliyorlardı.¹⁶⁵

Yasama karşısında yürütmenin güçlenmesini sağlayan bir diğer değişken bütçe dışı fonların yaratılmasıdır. Bir yandan yürütmenin yetkileri yukarıda ifade ettiğimiz

¹⁶⁴ Bu dönemde söz konusu fon payının en büyük dilimini Toplu Konut ve kamu Ortaklığı İdaresi ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı temsil ediyordu. 1989 sonunda fon sayısının %38’inin bağlı olduğu Başbakanlık, fonların temsil ettiği değer neredeyse %90dan fazlasını denetleyebilecek bir konumda bulunuyordu. Oğuz Oyan; Ali Rıza Aydın, a.g.k., s. 85-87.

¹⁶⁵ Siyasetçilerin sermaye çevresiyle daha bir yakınlaşmasını ve iktisat politikasının bireyselleşmesini içeren bu süreç, kurumsal yapılanmanın yönelişleri bakımından da kendini göstermiştir. Oğuz Oyan, *Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye?*, s. 38.

gelişmeler doğrultusunda güçlendirilirken diğer yandan da kamu tüzel kişiliklerinin sayıları ve etkinlikleri hızla artıyordu. Bu artışta en etkin rolü fonlar oynadı. Fonlar aracılığı ile Maliye Bakanlığı'nın bütçe sistemi yoluyla kullandığı müdahale etkisizleştirildi. 1990 yılı sonunda 104 fondan 17'si devlet tüzelkişiliğinin dışında tüzelkişiliğe sahip idarelerce yönetilmekte ya da kendileri doğrudan bir tüzel kişilik oluşturmaktaydı. 17 fonun 14'ü Başbakanlık ya da bağlı kurumlar yönetimindeydi; bu da merkezileşmenin bir başka göstergesiydi.

Gerek KHK kurumu gerekse Hazine'nin Maliye Bakanlığı'ndan alınarak Başbakanlığa bağlanması gibi somut örnekler üzerinde açıklanabilecek olan ve kamu mali yönetiminde özellikle bütçe politikaları açısından belirleyici olan gelişme Başbakanlık örgütünün giderek genişlemesidir. Bunun yanı sıra 1980 sonrasında açığa çıkan bir başka örgütsel gelişmeye de burada işaret edilmelidir. Bu gelişme kamu harcamaları sürecinde ikili bir parçalanmışlığın ortaya çıkmasıdır. Birincisi, tahakkuk aşamasına kadar harcamacı kuruluşlar tarafından yürütülen süreç, ödeme aşamasında Maliye Bakanlığı'na bağlı saymanlıklarca devralınarak sonlandırılmaktadır. Bu tarz bir harcama yönetimi, harcamacı kuruluşların kendi kurumsal mali politikalarını belirleme ve uygulama imkanlarını sınırlandırdığı; ve harcamacı kuruluşların hesap verme sorumluluklarını öne çıkarmadığı gerekçeleriyle eleştirilir. İkinci parçalanmışlık ise merkezi idarenin tüm taşra örgütlenmesine içkin olup mali yönetimin taşra örgütlenmesinin mülki idareye paralel olarak yapılandırılmış olmasından kaynaklanır. Bu nedenle saymanlıklar gelir ve giderlerine ilişkin işlemleri tek hesapta toplarlar ve denetlerler.¹⁶⁶

b. Yürütme Organının İç Hiyerarşisinin Yeniden Düzenlenmesi

Yürütme organının yasama organı karşısında güçlenmesi aynı zamanda yasamanın ve demokratik hesap verme sorumluluğunun zayıflaması anlamına gelmektedir. Bu anlamda devlet içindeki güç ilişkilerinin değişmesi devlet aygıtları arasındaki hiyerarşik yapının da yeniden düzenlenmesini gerekli kılmıştır. Neoliberal küreselleşme sürecinde dünya ekonomisi ile bütünleşme sürecine giren ulusal ekonomilerde, hakim devlet aygıtlarının rolünün de yeni döneme uyum sağlayacak

¹⁶⁶ Örneğin bir bakanlığın mali işlemleri en az bir merkez hesabı ile 80 il düzeyinde muhasebe müdürlüğü ve 9000'e yakın malmüdürlüğü hesapları arasında dağılmış durumdadır. Bu yapı daha çok harcamacı kuruluşlara saymanlık örgütüne inisiyatif tanımadığı gerekçesiyle eleştirilir.

şekilde değiştiiği; bu değişimin yürütme organı içinde Hazine ya da Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası ve Başbakanlık gibi belli organları *ön plana* çıkardığı ilk bölümde ifade edilmişti.¹⁶⁷ Yine ilk bölümde bu süreçte ulusal ekonomi politikalarını ve pratiklerini küresel ekonominin açık zorunluluklarına uyarlama doğrultusunda yürütme organı içinde daha fazla yetkilendirilen ve dış ekonomik politikadan sorumlu bu kurumların bir anlamda *uluslararası politikalara yerel uyarlanma noktaları* oldukları ve IMF, Dünya Bankası çokuluslu şirketler ile uzlaşmacı bir çizgide buluşmaları temelinde uluslararasılaşma sürecinden güçlenerek çıktıkları¹⁶⁸ vurgulanmıştı.

Yürütme organının iç hiyerarşisindeki bu değişim küreselleşme bağlamında 1980 sonrasında Türkiye özelinde de gerçekleşmiştir. 1980 sonrasında günümüze Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası, bağımsız düzenleyici kurumlar ekonomi/maliye yönetiminin ayrıcalıklı organları olarak ön plana çıkmıştır.

1980 sonrası neoliberal dönüşüm sürecinde yürütme organının iç hiyerarşisi yeniden düzenlenmiştir. Kurumsal değişimlerin en önemlisi Başbakanlık örgütünün giderek genişleyen bir yapıya kavuşturulması olmuştur. Bu durum kamu mali yönetiminde özellikle bütçe politikaları açısından da belirleyici olmuştur. 1980 öncesinde kamu ekonomik yönetiminin temel kurumları *Maliye-DPT-Merkez Bankası* idi. Ancak, DPT Müsteşarlığı ulusal planlama deneyiminin yaşandığı 1960-1980 arası dönemdeki konumunu 1980'lerle birlikte planlama anlayışındaki değişime bağlı olarak kaybetmeye başlayacaktır. Çünkü dışa açılmayı öngören ekonomi programı doğrultusunda yeniden düzenlenen ekonomi bürokrasisinin kurumsal konumlanması ve dolayısıyla devletin kurumsallaşma biçimi, ekonomik uluslararasılaşma ile daha yakından ilişkili organları ön plana çıkarmıştır. Böylelikle, bu üçlü saç ayağı içinde DPT'nin yerini Maliye Bakanlığı'ndan ayrılarak kurulan Hazine Müsteşarlığı almış; bu yapıya ayrıca o dönemde Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu ve Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu, Para ve Kredi Kurulu gibi önemli kurullar da eklenmiştir.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Bkz. Robert Cox, *Production, Power and World Order*, s. 266; Jim Glassman, a.g.k., Leo Panitch, "Globalization and the State".

¹⁶⁸ Robert Cox, *Production, Power and World Order*, s. 362; ve "Global Perestroika", s. 302.

¹⁶⁹ Bunlardan Hazine'nin Maliye Bakanlığında ayrılması ve Hazine Müsteşarlığı'nın kuruluşunu aşağıda ayrıca ele alıyoruz.

1980'lerin başında uluslararası mali merkezlerin destek anlaşmaları ve yapısal uyarılama kredileri bütün az gelişmiş ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de dikkatleri biri para ve maliye politikalarında uyarlamalar yapılması, ikincisi ticaret ve döviz kuru reformları olmak üzere iki alana yöneltmişti. Bu eğilim kamu yönetimini derinden etkileyecek iki kurulun oluşumunu gündeme getirdi. Bunlardan biri ithalat-ihracat rejimini düzenleyecek olan Koordinasyon Kurulu, diğeri ise Para ve Kredi Kurulu'dur.¹⁷⁰ Bu dönemde kurulan Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu (bu iki kurulun tüm yetkileri mevcut Yüksek Planlama Kurulu'na devredilerek 1988'de tasfiye edilecektir) ise neredeyse bir "iç kabine" gibi çalışarak her iki kurulda alınan kararların siyasal içerik kazanmasına aracı oldu.¹⁷¹

Mevcut uygulamada anayasal olarak Başbakanlığa bağlı olması gereken kurum ya da kuruluşların yanı sıra Hazine, Dış Ticaret, DPT ve Gümrük Müsteşarlıkları ile Devlet Personel Başkanlığı gibi ekonominin yönetiminde birincil önemdeki birçok icracı organ da doğrudan Başbakan'a ya da bunun bir uzantısı olarak icrai bir yetkiye sahip olmayan Devlet Bakanlıklarına bağlandı. Başbakanlık kurumunu güçlendiren bu düzenlemeler sonucunda Başbakanlık çoğu zaman fiili bir "Ekonomi Bakanlığı" olarak faaliyet göstermiştir. *Başbakanlığın yürütmeye yönelik birçok yetkiyi bünyesinde toplayarak örgütlenmesi* beraberinde bir çok denetim biriminin de buraya kaymasına yol açtı. Başbakanlığa bağlı her kuruluşun kendi denetim birimlerinin yanı sıra ayrıca Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve Başbakanlık Teftiş Kurulu da bu örgütlenme içinde yer almaktadır.

Başbakanlık örgütünün hemen her bakanlığın bir "gölge ofisi" ile giderek genişlemesi geleneksel olarak Maliye Bakanlığı tarafından yürütülen bütçe ve maliye politikalarının belli ölçülerde Başbakanlık ve bağlı müsteşarlıklarda toplanmasına yol açtı. Bu, bütçenin hazırlanması, uygulanması ve izlenmesi süreçlerinde parçalanma; ve kuruluşlar arasında bütçe disiplini için gerekli işbirliği ve koordinasyonun bozulması anlamına geliyordu. Buna göre cari bütçe Maliye Bakanlığı, yatırım bütçesi Başbakanlığa bağlı DPT, transfer bütçesi ise yine Başbakanlığa bağlı Hazine Müsteşarlığı tarafından hazırlanmaktadır.

¹⁷⁰ Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, s. 58.

¹⁷¹ A.k., s. 59.

c. Ekonomi/Maliye Yönetiminde Kurumsallaşma: Hazine Müsteşarlığı

1980’li yıllar dışa yönelik sermaye birikim süreci ve ekonominin yeni sermaye birikiminin gerekleri doğrultusunda yeniden yapılanmasına tanık oldu. Bu değişim devletin de buna uygun dönüşümü anlamına geliyordu. Sermaye birikimine dayalı sistemin yeniden üretilmesi anlamında devletin rolü ve kurumsal örgütlenmesi yeni dönemin birikim rejiminin gerekleri doğrultusunda biçimlenen ekonomi politikalarını uygulamaya dönük olarak değişti. Ekonominin ihracata yönelik sanayileşme politikaları doğrultusunda yeniden yapılanması içerde toplumsal kesimler arasında yeni ilişki biçimlerinin oluşturulmasını gerekli kılarken aynı zamanda da dünya kapitalizmiyle yeni bir eklemlenme biçiminin de kurulmasını gerektiriyordu. Yeniden yapılanma sürecinde toplumsal kesimler ve sınıflar arası ilişkiler bu değişim bağlamında yeniden kurulurken devlet de bu ilişkiler dolayında yeniden yapılanır.

Bu değişimin en çarpıcı örneğini devletin ekonomik alandaki temel örgütlenmelerinden olan ve planlama anlayışının kurumsal ifadesi olan DPT’nin ekonomi bürokrasisi içindeki konumundaki kaymada görebiliriz.¹⁷² DPT, ithal ikameci sanayileşme stratejisi olarak da anılan içe yönelik sermaye birikiminin hakim olduğu ve ulusal planlama deneyiminin yaşandığı 1960-1980 arası dönemde devlet örgütlenmesi içerisindeki konumunu 1980’lerle birlikte planlama anlayışındaki değişime bağlı olarak kaybetmiştir.¹⁷³ Kısacası 1980’lerde dışa açılmayı öngören ekonomi programı doğrultusunda ekonomi bürokrasisinin kurumsal konumlanışı ve dolayısıyla devletin kurumsallaşma biçimi, uygulamaya engel oluşturacak olan yapıların (örneğin DPT) daha geri planda bırakılmasına; ekonomik uluslararasılaşma ile daha yakından ilişki olanların da ön plana çıkarılmasına (Hazine, Merkez Bankası) bağlı olarak önemli ölçüde dönüşmüştür.

Bütün kapitalist devletlerin her birinde olduğu gibi Türkiye’de de devletin, gelirlerini ve giderlerini yansıtan bir *kamu bütçesi*, kamu bütçesine bağlı bir *vergilendirme sistemi*, gelir ve harcamalarını düzenleyen bir *Hazinesi* vardır. Ayrıca

¹⁷² Bu konuda yapılan bir çalışma için bkz. Ümit Akçay, “Türkiye’de Planlama Deneyimine DPT Üzerinden Bakmak”, *Türkiye’de Kapitalizmin Gelişimi*, (Haz. Demet Yılmaz ve diğerleri), Dipnot Yayınları, Ankara, 2006, s. 231-258.

¹⁷³ Planlama anlayışındaki değişim 1980’lerde ulusal planlama anlayışı ve bunun uygulayıcı kurumu olan DPT’nin örgütsel ve işlevsel açıdan dönüşmesinin ardından 1990’ların sonlarından itibaren yerini şirketler tarafından geliştirilerek kullanılan “stratejik planlama” anlayışına bırakmasıyla gerçekleşti.

kamu maliyesi sistemi ile parasal sistem arasındaki en önemli bağlantı noktasında da Merkez Bankası yer alır.¹⁷⁴ Gerek devletin yüklendiği mali işlevlerin (kamu bütçesinin yapılması, vergilendirme, gelir ve harcamaların düzenlenmesi) gerekse bu işlevlerin gerçekleştirilmesi için oluşturulan kurumların merkezinde yer alan Maliye Bakanlığı'nın bu işlevler bakımından bütünlüklü yapısı 1980'lerde gelir ve harcamaları düzenleyen Hazine biriminin ayrılmasıyla birlikte bozulmuştur. Nitekim, ekonomik, siyasi ve toplumsal alanlarda köklü bir dönüşümü başlatan “dışa açılma” süreci ve ihracat yönelimli ekonomi politikaları -ticari ve mali liberalizasyon, özelleştirme ve deregülasyon politikaları- doğrultusunda ekonomi/maliye bürokrasisinin de kurumsallaşması gerekmiştir. İlk olarak politikaların hazırlayıcısı ve uygulayıcısı konumunda bulunan mali ve ekonomik kurumlarda temel bazı kurumsal ve örgütsel değişikliklere gidildi. Kurumsallaşmada ilk adım o döneme kadar Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan Hazine Genel Müdürlüğü biriminin bu yapının dışına çıkarılması ve Başbakanlığa bağlı Hazine Müsteşarlığı'nın kurulmasıyla atıldı; ve kurumsallaşma süreci 1982-1986/1994 yıllarında yapılan yasal düzenlemeler ile tamamlandı.¹⁷⁵

Böylelikle, Hazine Müsteşarlığı yeni sermaye birikiminin gereklerini karşılayacak kurumsallaşmanın tamamlanmasında ve Türkiye ekonomisinin dünya kapitalizmiyle eklemlenmesine yön verecek politikaların -özellikle de borçlanma- oluşturulmasında önemli bir yere sahip oldu. Bu dönemde önceki dönemin ulusal ölçekli kalkınma politikalarının maliyesine göre biçimlenen borçlanma politikası anlayışı terk edildi. Borçlanma dünya ekonomisiyle eklemlenmenin yanı sıra gelirler vs. gibi klasik maliye araçlarının buna göre düzenlenmesinin de temel ayağını oluşturdu.

1958'de IMF ile ilk Stand-by anlaşmasının imzalanmasının ve 27 Mayıs 1960 ihtilalinin ardından Milletlerarası İşbirliği Teşkilatı'nın Dışişleri Bakanlığı'ndan alınarak Maliye Bakanlığı bünyesindeki Hazine Genel Müdürlüğü'ne bağlanması; ve ekonomik işbirliği ile ilgili dış temsilciliklerin sayılarının artırılması ile mali idari yapılanmada önemli bir değişikliğe gidilmişti. Bu değişiklikle Hazine Genel

¹⁷⁴ Sungur Savran, “Küreselleşme mi Uluslararasılaşma mı?”, *Sınıf Bilinci*, Sayı 16 (Kasım 1996), s. 60.

¹⁷⁵ Kavram ve kurum olarak Hazine ve Türkiye'deki yapı konusunda geniş bilgi için bkz. Mahfi Eğilmez, *Hazine*, 4. Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul 2004.

Müdürlüğü'nün adı Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı (MİİT) olarak değiştirildi ve Maliye Bakanlığı milletlerarası mali organlar ve mali kuruluşlar ile ilişkileri düzenlemeden sorumlu tutuldu.¹⁷⁶ Böylelikle ekonomi politikalarını yürütmekle yetkili kılınan Maliye Bakanlığı dış ekonomik ilişkileri de bünyesinde toplamış oldu. Ancak bu yapı, 1983 yılında Hazine Genel Müdürlüğü ve MİİT Genel Sekreterliği'nin Maliye Bakanlığı'ndan, ithalat ve ihracat birimlerinin de Ticaret Bakanlığı'ndan ayrılarak Başbakanlığa bağlı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı bünyesinde birleştirilmesi ile köklü bir değişime uğrayacaktı.

1983 yılı devlet örgütlenmesinde bakanlıklar ile bağlı kuruluşlar alanında büyük bir yeniden yapılanmaya gidilerek köklü değişikliklere yönelişin başlangıç yılı kabul edilir. Oysa bu yönelişin temelleri 1980-1983 yıllarında askeri idarenin (Milli Güvenlik Konseyi'nin) aldığı kararlar ve kabul ettiği kanunlar çerçevesinde idari ve mali alanda yapılan önemli düzenlemelerle atılmıştır. 27 Şubat 1982 tarihinde kabul edilen Bakanlar Kurulu Kararı ile Bakanlıkların örgütlenme yapısı yeniden düzenlendi.¹⁷⁷ Bu düzenleme ile getirilen esaslar bakanlıkların kuruluş ve görevlerini düzenleyen 3046 sayılı kanunda yasa maddesi haline getirildi.¹⁷⁸ Ekonomik-bürokratik yapının bu düzenlemelerde belirlenen esaslara göre yeniden düzenlendiği¹⁷⁹ bu süreçte devlet örgütlenmesinin en önemli birimi olan ve bürokrasinin ana çatısını oluşturan Maliye Bakanlığı'nın merkez örgütlenmesi de bu değişimden payını alacaktı.

¹⁷⁶ Bu değişimle birlikte 1960'lı yıllara kadar kendi alanında tek güç olan Dışişleri Bakanlığı, bu gücünü kaybetmeye başladı. Bunda "uluslararası ilişkilerin devlet-devlet ilişkisi olmaktan çıkarak, devlet-ulusaşırı şirket ya da devlet-uluslararası örgüt ilişkileri ile çeşitlenmesi, geleneksel diplomatik örgütlenmenin tekeli yitirmesi"nin etkisi de vardı. 1980'li yıllardaki yasal düzenlemeler sonucu bakanlık dış politika yapımı sürecinde sahip olduğu merkezi konumunu yitirmeye başlamıştır Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, s. 55.

¹⁷⁷ 8/4334 sayılı "Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları". Bu düzenleme öncesinde kanun, kararname ve dahası bakan onayı ile kurulan genel müdürlük ve diğer birimlerin kuruluşu, hiyerarşik kademeleri ve sayısal sınırları bütün bir devlet örgütü için yeniden belirlendi. Bakanlıkların merkez örgütlenmesini yeniden düzenleyen bu kararnameye göre, yaklaşık 140 kadar genel müdürlük kaldırıldı. Böylece sayıları önce 200'e varan genel müdürlük sayısı 60'a düşürüldü. Diğer bakanlıklarda ve Gümrük ve Tekel Bakanlığı'nda kanunla kurulmuş olmayan bütün birimler kaldırıldı. Maliye Bakanlığı'nda ise mevcut eski yapı ve birimler aynen korundu. Bu dönemde mali idareyi ilgilendiren bir başka değişiklik *vergi yargısı teşkilatında* gerçekleşti. Ayrıntı için bkz. Erdoğan Öner, *Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare*, s. 597

¹⁷⁸ 27.9.1984 tarihli 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun, Milli Savunma Bakanlığı dışında diğer bakanlıkların merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatlarının kurulmasına ilişkin temel ilkeleri düzenleyen çerçeve bir kanundur.

¹⁷⁹ 1980'li yıllarda gerçekleştirilen ekonomik bürokratik yapıdaki yeni düzenlemeler için bkz. Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, s. 55-68.

ANAP'ın iktidara geldiği 1983 yılında yapılan yasal düzenleme ile Hazine Genel Müdürlüğü ve MİİT Genel Sekreterliği Maliye Bankalığı'ndan ayrıldı ve Başbakanlığa bağlı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı bünyesine katıldı.¹⁸⁰ Bu gelişme mali idarede ikili bir yapılanmayı ortaya çıkardı; ve tek çatı altında örgütlü gelirleri toplayan ve ödenekleri kurumlara kullandıran birimler ile giderleri ödeyen birim birbirinden ayrıldı. Başka bir ifadeyle nakit yönetimi gelir-gider yönetiminde ayrıldı. Mali idarede yapılan değişiklik ile ithalat ve ihracatın yönetimi, dış ekonomik ilişkiler ile borçlanma ve nakit yönetiminin sorumluluğu Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'na verildi. Ayrıca Gümrük ve Tekel Bakanlığı kaldırıldı ve birimleri Maliye Bakanlığı'na devredildi (Maliye ve Gümrük Bakanlığı kuruldu); ne var ki 10 yıl süren bu beraberlik 1993 yılında sona erecekti.¹⁸¹ Böylelikle, dışa yönelik sermaye birikimi ve ekonomi politikalarının gerektirdiği ekonomik-mali yapıdaki kurumlaşmanın önemli bir evresi de tamamlanmış oluyordu.

Kısacası mali idarede yapılan değişiklikle hazine, para, kredi, nakit hareketleri ve borç işlemlerinin yanı sıra uluslararası ekonomik ve mali işlemleri yürüten birimler topluca Maliye Bakanlığı'ndan alınarak yeni oluşturulan Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'na verildi.¹⁸² Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı IMF ve Dünya Bankası tarafından öngörülen para-maliye politikalarının uyarlanması ve ticaret ve döviz kuru rejimlerinin tek elden yürütülmesi sorumluluğunu üstlendi. Üstlendiği bu rol Hazineyi neredeyse

¹⁸⁰ 14.12.1983 tarih ve 188 sayılı KHK.

¹⁸¹ 2 Temmuz 1993 tarihli ve 484 sayılı KHK ile Maliye ve Gümrük idareleri ayrıldı ve Maliye Bakanlığı ve Gümrük Müsteşarlığı olarak iki ayrı teşkilat olarak yeniden örgütlendi. Bu değişimlerin dışında Maliye Bakanlığı merkez örgütü 1980 öncesi yapısını yapılan bazı kısmi değişiklikler dışında hemen hemen aynen korudu. 1993-2000 yılları arasında Maliye teşkilatında başlıca şu değişiklikler yapıldı: 1994 tarihli 543 sayılı KHK ile gelir ve gider idarelerini güçlendirmek amacıyla, merkezde önemli bakanlıklarda ve katma bütçeli kuruluşlarda BÜMKO'ya bağlı Maliye Başkanlıkları; vergi ve millî emlak olaylarının önemli olduğu büyük illerde defterdara bağlı Vergi Dairesi ve Millî Emlak Dairesi Başkanlıkları; vergi denetim ve istihbarat hizmetlerini bölge düzeyinde yürütmek üzere Gelirler Genel Müdürlükleri kurulması öngörülmüştür. Ayrıntı için bkz. Bkz. Erdoğan Öner, *Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Malî İdare*, s. 605-606.

¹⁸² 27 Mayıs 1960 ihtilalinin ardından yapılan mali düzenlemeler kapsamında 6.7.1960 tarih ve 13 sayılı geçici kanun ile Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Dışişleri Bakanlığı'ndan alınarak Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan Hazine Genel Müdürlüğü'ne bağlanmıştı. Böylece "Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği" adını alan birimin yetkileri genişletildi. Ancak, 1983 yılında yapılan yeni düzenleme ile Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği ile Ticaret Bakanlığı'nın Dış Ticaret Genel Sekreterliği bakanlıkların dışına çıkarıldı ve 13.12.1983 tarihli ve 188 sayılı KHK ile Başbakanlığa bağlı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı kuruldu. Bu teşkilat 16.4.1986 tarih ve 3274 sayılı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile yeniden düzenlendi.

“bakanlıklar-üstü” bir müsteşarlık konumuna yükseltti. Hazine ayrıca aldığı kararlar ile aslında hem Bakanlar Kurulu’nu hem de bakanları sıradan uygulayıcılara dönüştürüyordu. Yeni oluşumun iktisadi ve mali kararlarda devletin en önemli iki kurulu olan Maliye Bakanlığı ve DPT üzerindeki etkisi de oldukça belirleyici oldu. Ekonominin yönetimi üzerinde neredeyse tekel gücünü elinde tutan Maliye bu gücünü yitirirken, DPT planlama araçlarından büsbütün yoksun bırakıldı.¹⁸³

Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı yıllar içinde iç örgütlenmesinde kimi önemli değişiklikler geçirdi. Bu anlamdaki en önemli değişiklikler 1986, 1989 ve 1991 yıllarında gerçekleştirildi.¹⁸⁴ 188 sayılı KHK ile kurulan Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı’nın teşkilat ve görevleri hakkındaki düzenleme 1984 yılında 232 sayılı KHK ile değiştirildi.¹⁸⁵ Banka-kambiyo, kamu finansmanı, dış ekonomik ilişkiler ile ithalat ve ihracat başkanlıkları genel müdürlüğe dönüştürüldü; iç ve dış ödemeler saymanlıkları ile devlet borçları saymanlığını kurma yetkisi Maliye Bakanlığı’ndan alınarak Müsteşarlığa bırakıldı. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı teşkilat ve görevleri hakkında çıkan bütün KHK’ler 1986’da çıkarılan 3274 sayılı yasayla kanunlaştı. Yine aynı yıl içinde borçlanma politikasında temel bir değişikliğe gidildi. 3274 sayılı yasal düzenleme ile borç yönetimi yeni ve ayrı bir yapıya kavuşturuldu. Daha sonra 9 Aralık 1994 tarihli ve 4059 sayılı yasal düzenleme ile Hazine, Dış Ticaret’ten ayrıldı ve bugünkü Hazine Müsteşarlığı adını aldı. Yasada Müsteşarlığın kuruluş amacı “ekonomi politikalarının tespitine yardımcı olmak ve bu politikalar çerçevesinde hazine işlemleri, kamu finansmanı, kamu iktisadi teşebbüsleri ve devlet iştirakleri, ikili ve çok taraflı ikili ekonomik ilişkiler, uluslararası ve bölgesel ekonomik ve mali kuruluşlardan borç ve hibe alınması ve verilmesi, ülkenin finansman politikaları çerçevesinde sermaye akımlarına ilişkin düzenleme ve işlemlerin yapılması, bankacılık ve sermaye piyasası, yurtdışı müteahhitlik hizmetleri, sigorta sektörü ve yatırım teşvik faaliyetlerini düzenlemek, uygulamak,

¹⁸³ Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, s. 61.

¹⁸⁴ 29 Temmuz 1986 tarihli ve 256 sayılı KHK ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna geçici bir madde eklendi. 4 Mayıs 1989 tarih ve 386 sayılı KHK ile bazı alt birimlerin görev ve işlevleri genişletilerek ana hizmet birimi haline getirildi. Müsteşarlık merkez teşkilatı 14 Ağustos 1991 tarih ve 436 sayılı KHK ile bir kez daha değişikliğe uğrayarak DPT bünyesindeki Teşvik ve Uygulama, Yabancı Sermaye ve Serbest Bölgeler Başkanlıklarını, Genel Müdürlükler olarak bünyesine aldı. 16 Eylül 1993 tarih ve 508 sayılı KHK ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı yeniden düzenlendi.

¹⁸⁵ 232 sayılı KHK ile Müsteşarlık bünyesindeki Kamu Finansmanı, Dış Ekonomik İlişkiler ve Banka ve Kambiyo Başkanlıkları, Genel Müdürlük olarak yeniden düzenlendi.

uygulamanın izlenmesi ve geliştirilmesine ilişkin esasları tespit etmek” olarak yeniden tanımlandı.

Hazine Müsteşarlığı temel olarak Türkiye ekonomisinin kapitalist dünya ekonomisi ile eklemlenmesini sağlama görevini yükleniyordu. Bu anlamda dışa açılma ve uluslararasılaşma eğilimine giren yerli büyük sermaye kesimleri açısından olduğu kadar gerek örgütlenme gerek personel politikası ile diğer kurumlardan farklılaşması nedeniyle bürokrasi için de ayrı bir öneme sahiptir. Diğer bakanlıkların personeline göre daha avantajlı bir ücret rejimi uygulama imkanına kavuşturulan Hazine, 1980’lerden bu yana bürokrasinin gözde kurumlarından biri olma özelliğini korumayı sürdürmektedir. Bu, Hazine’de simgeleşen ve günümüzde üst-kurullarla daha da somutlaşan “alternatif bürokrasi”nin yaratılmasının yolunu açmıştır. Alternatif bürokrasi beraberinde Özal dönemine özgü bir adla “prensler” olarak anılan “alternatif devlet adamı” tipini de getirdi.¹⁸⁶ Hazine Müsteşarlığı’nda kemikleşen bu kadrolar esas itibarıyla uluslararası (IMF, Dünya Bankası gibi) ya da küresel (DTÖ) kuruluşlarla doğrudan ilişkiler kurdukları ölçüde Hazine de dünya ekonomisiyle eklemlenmede en önemli yapılanma olarak öne çıktı.

Bu dönemde Hazine, devlet bakanlığına bağlı olarak Maliye Bakanlığı’ndan bağımsız biçimde faaliyetlerine devam etti ve birçok mali konuda yetkilendirildi. Borçlanma politikası ve nakit idaresi, ayrıca iç ve dış ödemeler saymanlıklarının yönetimi hazinenin görevleri arasında yer aldı. Vergiler başta olmak üzere kamu gelirlerinin takip ve tahsili ile ödenek ve harcamaların izlenmesi ise Maliye Bakanlığı’na bırakıldı. Ne var ki, Maliye Bakanlığı ve Hazinenin koalisyon hükümetleri döneminde (1991-2000) farklı partilerin sorumluluğuna verilmesi sorunları artırmıştı; çünkü her bir koalisyon ortağı teşvik fonları gibi bütçe ilkeleri dışında kalan olanakları fazlasıyla kullanmaya çalışıyordu.¹⁸⁷

Bütçe uygulaması “gelir”, “gider” ve “finansman” olmak üzere üç ayaklı bir yapı üzerine oturur. Dolayısıyla devlet, mali açıdan gelirleri, giderleri ve bunları düzenleyen bütçesiyle bir bütündür. Ancak, Maliye Bakanlığı’ndan ayrılmasının ardından Hazine’ye daha ayrıcalıklı bir konumun tanınması kamu fonlarının kullanımında mali disiplinin giderek çözülmesine yol açtı. Kurum ilk yıllarından

¹⁸⁶ Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağ...*, s. 61.

¹⁸⁷ Erdoğan Öner, *Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Malî İdare*, s. 614-615.

itibaren hayali ihracat ve ihracatta vergi iadesi yolsuzlukları ile gündeme geldi. En başta iç ve dış borçlanmalar yolu ile devlete cari harcamalar için bol kaynak sağlamaya çalışan Hazine, bu faaliyetlerini bütüncül bir borçlanma politikasının boşluğunda yürüttü.¹⁸⁸

Hazinenin gelir-gider işlevinden ayrılması; harcama bütçesinin hazırlanması, gelirlerin toplanması ve giderlerin tahakkuku görevlerinin Maliye Bakanlığı'nda kalması, ödemelerin yapılması, borç idaresi ve para-kredi işlerinin de Hazine Müsteşarlığı ile birlikte Başbakanlığa (bir devlet bakanına) geçmesi anlamına geliyordu. Bu anlayış hem Maliye Bakanlığı'nı hem de vergi idaresini marjinalleştirdi. Bir yandan sermaye kesiminin önünü açmaya yönelik vergi mevzuatı vergi teşvik mevzuatına dönüştürülerek vergi ile finansman sağlanırken, diğer yandan da borçlanma öne çıkarıldı. Böylece, bir tarafta gelirleri toplayan bir yapı, diğer tarafta ise bu yapının dışında gelir-gider dengesini gözetmeksizin harcamaları ve borçlanmaları yapan bir başka yapı ortaya çıktı. Bu yapılanmanın yanı sıra bütçelerde de önemli düzenlemeler yapıldı. 1986 yılına kadar iç ve dış borçlanma miktarı bütçeye gelir, anapara geri ödemeleri ise bütçeye gider olarak kaydedilirken, bu tarihten sonra bu miktarlar bütçe dışına çıkarıldı ve Hazine Müsteşarlığı bünyesindeki Borç İdaresi birimi tarafından izlenmeye başladı.

Borç Yönetiminde Yeni Düzenleme

Genel anlamıyla “devletin çeşitli makro ekonomik hedeflere ulaşabilmek amacıyla borcun miktar ve bileşiminde değişiklikler yapması” olarak tanımlanabilecek olan borç yönetimi, devletin sadece bütçe açığını gidermeye dönük borçlanma işlemlerini değil ayrıca ekonomi yönetimini ve piyasayı kontrol etmesidir. Dolayısıyla, borç yönetim işlemleri devletin hem mali hem de ekonomik yönetimini içerir.¹⁸⁹ Borç yönetimi açısından iktisat (para) ve maliye politikası araçlarının hangi kurumlar aracılığıyla nasıl kullanıldığı, bu kurumlar arasındaki ilişkinin nasıl bir biçim aldığı devletin yeniden yapılanması tartışmalarının merkezinde yer almaktadır.

¹⁸⁸ Hüsnü Kızılyah, “Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın Ayrılığı Sorunu”, *Maliye Yazıları* (tarihsiz).

¹⁸⁹ Dilek Yılmazcan, “Türkiye’de Dış Borç Yönetiminin Koordinasyonu ve Yabancı Ülke Uygulamaları”, *Türkiye’de Kamu Borçlanması*, XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu (12-16 Mayıs), Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, No. 16, İstanbul 2003.

Dünya genelinde borç yönetiminin ana kurumları arasında Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası, Borç Yönetim Ofisi, Borç Danışma Grubu yer almaktadır.¹⁹⁰ Türkiye'nin borç yönetiminden sorumlu kuruluşu Hazine Müsteşarlığı'dır.¹⁹¹ IMF ve Dünya Bankası gibi ekonomi yönetiminde etkinliği artan uluslararası finans kuruluşları ve DTÖ gibi küresel düzenleyici kuruluşlarla ilişkiler Hazine Müsteşarlığı üzerinden kurulmaktadır. Nitekim IMF ve Dünya Bankası'nın kuruluş sözleşmelerinde bu kurumların muhatapları olarak üye ülkelerin Hazine (ya da Maliye Bakanlığı) ve Merkez Bankası birimleri gösterilmiştir. Hazine ya da Maliye Bakanlığı, IMF ile ilişkilerde üye ülkenin mali ajanı (fiscal agent), Merkez Bankası ise saklama kurumu (depository) görevi görmektedir.¹⁹² Dolayısıyla, uluslararası sermaye örgütleri ile kurulan ilişkilerin borç yönetimi üzerinde nasıl bir biçim aldığı çözümlenmesi aynı zamanda Türkiye'nin küresel ekonomi ile eklemlenme sürecini anlama çabasında önemli bir yere sahip olacaktır.

1983 yılı sonuna kadar kamu “gelir”, “gider” ve “nakit” yönetimi Maliye Bakanlığı tarafından yürütüldü. Borç ve nakit yönetimi ile bütçe yönetiminin tek çatı altında toplanması bütçe dengesi ve borçlanma arasındaki ilişkinin kurulması açısından önemli görülüyordu. Ne var ki yukarıda da gördüğümüz gibi 1983¹⁹³ ve 1984¹⁹⁴ tarihlerinde yapılan yasal düzenlemeler ile borç ve nakit yönetimi bütçe yönetiminden ayrıldı ve bu yetkiler Hazine Müsteşarlığı'na verildi. Bütçe ve nakit yönetiminin birbirinden ayrılması, örgütlenme açısından bakıldığında mali idarede parçalı bir yapının ortaya çıkmasına yol açmıştı. Oysa ekonomi/maliye yönetiminde bu türden bir kurumsallaşmayla borç yönetiminin ayrılması, örgütsel bir değişimden ziyade 1980'li yılların ortalarından itibaren bütçe açıklarının finansmanında vergi politikası yerine borçlanma politikasına yönelişi kurumsallaştırması bakımından önemli idi.

¹⁹⁰ Örneğin, Arjantin ve ABD'de borç yönetiminden sorumlu olan kurum Maliye Bakanlığıdır. Japonya'da Maliye Bakanlığı Bütçe Bürosu, Mali Büro gibi çeşitli alt bürolardan oluşur. Brezilya, Fransa ve İspanya'da Maliye Bakanlığı'nın bünyesi içinde yer alan Hazine Müdürlüğü borç yönetimi ve mali kaynakların yönetiminden sorumludur. Öte yandan, İrlanda, Yeni Zelanda ve İsveç'te ayrı bir Borç Yönetim Ofisi kuruludur. Az gelişmiş ülkelerde bu kurumlara Planlama ya da Kalkınma Bakanlığı'nı eklemek gerekir. Ağırlıkla öne çıkan kurumlar ise yine Maliye Bakanlığı ve Merkez Bankası'dır.

¹⁹¹ Merkez Bankası ve Maliye Bakanlığı ise borç yönetiminin çeşitli aşamalarından sorumludur.

¹⁹² Mahfi Eğilmez, “Hazine Dağılırken”, *Radikal Gazetesi*, 04.01.2005.

¹⁹³ 14.12.1983 tarih ve 188 sayılı KHK

¹⁹⁴ 18.06.1984 tarih ve 232 sayılı KHK

Borç ve nakit yönetiminin bütçe yönetiminden ayrılması ve bu yetkilerin Hazine Müsteşarlığı'na verilmesinin ardından 1986 yılından itibaren bütçe tekniği de değiştirildi. İç ve dış borç anaparaları bütçe ödeneklerinden çıkarıldı. Böylelikle devlet borçlarının yönetimi Hazine tarafından yürütülmeye başladı. Bu gelişme TBMM'nin devre dışı kalışında ilk aşamayıydı. 1985 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile ilk kez getirilen bir düzenleme 1985-2000 döneminde yaşanan "iç borç kısır döngüsü"nü Anayasaya aykırı olan yasal zeminini hazırladı. 1985 Bütçesinin genel hükümleri düzenleyen bölümünde ilk defa bir yasa maddesi ile "konsolide bütçenin gider-geliri arasındaki farkın iki misline kadar iç borçlanma yetkisi ve borçlanma yetkisinin de Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan tarafından kullanılacağı" (md.4) hükme bağlandı. Anayasaya aykırı olarak getirilen bu yetki 2002 yılında borç yönetimini düzenleyen Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun¹⁹⁵ ile yasal hale getirildi.

Bu kanunla TBMM'nin devre dışı bırakılmasında ikinci ve son aşamaya geçilmiştir. Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile piyasalarda güven ve istikrarı koruyarak, makro ekonomik dengeleri gözeterek devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe almasına, nakit yönetiminin para ve maliye politikaları ile birlikte koordinasyonla yürütülmesine, devletin iç ve dış borçlarının izlenmesine ve Hazine Müsteşarlığı ile mali ilişkileri yürüten diğer kamu kurum ve kuruluşları arasındaki ilişkilerin düzenlenmesine ilişkin hükümler yeniden düzenlendi. Yine bu düzenleme ile Türkiye adına iç ve dış borç almaya Bakan (uygulamada Hazineden sorumlu Devlet Bakanı) yetkili kılındı. Devlet adına mali yönden tüzel kişiliği temsil eden Bakan bu yetkisini günlük uygulamada Hazine Müsteşarına devredebilse de bu sorumluluğu ortadan kaldırmayacaktır.

Borç yönetimi 1986 yılına kadar Hazine tarafından yürütüldü ama alınan borç, borç yılı bütçesine gelir, anapara ödemesi ise gider olarak yazılıyordu. Bu

¹⁹⁵ 28.3. 2002 tarih ve 4749 sayılı *Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun* ile piyasalarda güven ve istikrarı koruyarak, makro ekonomik dengeleri gözeterek devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe almasına, nakit yönetiminin para ve maliye politikaları ile birlikte koordineli yürütülmesine, devletin iç ve dış borçlarının izlenmesine ve Hazine Müsteşarlığı ile mali ilişkileri yürüten diğer kamu kurum ve kuruluşları arasındaki ilişkilerin düzenlenmesine ilişkin hükümler bu kanunla yeniden düzenlendi. Yine bu düzenleme ile Türkiye adına iç ve dış borç almaya Bakan (uygulamada Hazineden sorumlu Devlet Bakanı) yetkili kılındı. Devlet adına mali yönden tüzel kişiliği temsil eden Bakan bu yetkisini günlük uygulamada Hazine Müsteşarına devredebilse de bu sorumluluğu ortadan kaldırmayacaktır.

uygulamada bütçe büyüklüğü olduğundan fazla gösterilebiliyordu ve giderek daha fazla borçlanmaya karşın alınan borçtan daha az anapara ödeme yapılması sonucunda 1986 öncesine kadar bütçeleme ile bütçe açıkları kısmen saklanabildi. 1986 yılında yapılan değişiklik sadece bütçe kanun metni ile gider ve gelir cetvellerindeki değişiklikle sınırlı kalmadı. Değişiklikten önce borç kayıtları Hazine ve Merkez Bankası tarafından tutulmakta; farklılık çıktığında ise Merkez Bankası kayıtları esas alınmaktaydı. Dolayısıyla gerek parlamento gerekse kamuoyu borçların mevcut büyüklüğü ve yapısı konusunda kesin bilgilere ulaşamıyordu. Sözünü ettiğimiz yeni düzenleme ile birlikte, devlet borçları ile ilgili bilgiler yıllık program eklerinde yer almaya ve bütçe tasarısı ile birlikte parlamentoya sunulmaya başlandı.

Bütçe kanunlarının yürütme ile ilgili hükmü “Bu kanunu Maliye Bakanı yürütür” şeklinde iken, 1986’dan itibaren yürütme yetkisi belirli hükümlerle sınırlı olarak Hazineden sorumlu Devlet Bakanı’na da verildi. Çünkü daha önce Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan Hazine artık Başbakanlığa bağlanmıştı. Gelir-gider arasındaki farkın iç borçlanma ile karşılanacağı hükmünün bütçe kanun metinlerinde yer alması kaçınılmaz bir durumdu. Ne var ki, bu yetkinin ilk defa bu ölçüde altının çizilmesi kaynak tahsislerinin yönlendirilmesi yanında ayrıca bürokrasinin yetersizliğini de belgelemektedir. Bütçe hazırlık aşamalarında Hazine kime, ne zaman, ne kadar ana para ve ne kadar faiz (faizlerin reel bütçe gideri olduğu gerçeğini hatırlayarak) ödeneceği; dolayısıyla ne kadar kaynağa gereksinim olduğu bilgisine sahip değildi. Söz konusu hüküm biraz da bu belirsizliği ortadan kaldırmaya yönelik olarak bürokratlar tarafından konuldu. Öte yandan devlet borç yönetimini bütün unsurları ile düzenleyen bir yasanın olmayışı önemli bir eksiklik olarak görülüyordu.

2002 yılında Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Yasa’nın çıkarılmasıyla birlikte Cumhuriyetin ilanından bu yana her yıl bütçe kanunlarında yer alan maddelerle yürütülen borçlanmaya ilişkin esaslar bütçe dışında ayrı bir yasayla düzenledi. Bu yasa ile Türkiye adına iç ve dış borç almaya Bakan (uygulamada Hazineden sorumlu Devlet Bakanı) yetkili kılındı. Bu yasa ile devredilen borçlanma yetkisinin önemi “sınırsız/limitsiz bir yetki devri” olmasıdır. 1985 Bütçe Kanunu ile Anayasaya aykırı olarak getirilen sınırsız-sorumsuz yetki devri ile Türkiye’de kaynak tahsisinin yönü değiştirildi. Bu sınırsızlık yeni

düzenleme ile “yasal” çerçeveye kavuşturuldu. Nitekim, 1980 sonrasında neoliberal politikaları gelir-servet üzerinden vergi almak yerine yüksek reel faizler ile iç ve dış piyasalara borçlanmayı öne çıkarıyordu.¹⁹⁶

Burada bir parantez açarak borç yönetimi açısından önemli bulduğumuz Duyunu Umumiye (Genel Borçlar İdaresi) üzerine kısa bir değerlendirme yapmakta fayda var. Osmanlı devletinde Merkez Bankası'nın bazı işlevlerini yerine getirmek için Fransız-İngiliz ortak sermayesi ile kurulan Banka Osman-i, 1863 yılında Banka Osman-i Şahane adını almıştır. Bu kurum Cumhuriyete kadar hem devletin haznedarlığını hem de iç ve dış borçların faiz ve anaparalarını ödeme sorumluluğunu üstlenmiştir.¹⁹⁷ Öte yandan, Osmanlı devletinin borçlarını ödeyememesi sonucunda 1881 yılında kurulan “Düyun-u Umumiye-i Osmaniye-i Meclis-i İdaresi” bir ülkenin borç yönetimini ilk kez alacaklı ülkelerin temsilcilerine bırakıyordu. Bu tarihte imzalanan “Muharrem Kararnamesi”nin önemi, sadece borçların ana para ve faiz ödemelerinin değil aynı zamanda gelir kaynaklarının yönetiminin de bu idareye bırakılmasıydı.¹⁹⁸ Düyun-u Umumiye tarihi, bir anlamda Osmanlı'nın bir yarı-sömürge haline gelme tarihinde önemli bir aşamayı işaret eder. Osmanlı'nın 19. yüzyılın ikinci yarısında aşırı derece borçlanması nedeniyle Düyun-u Umumiye'yi kamu maliyesinin yabancıların hâkimiyetine bırakılmasını ve devlet gelirlerinin asıl olarak borç ödemeye tahsisini getiren bir kurum olarak tanımlamak mümkündür.¹⁹⁹

Kısacası, 1984 yılında Maliye Bakanlığı'ndan ayrılmasının ardından dönem boyunca yapılan yasal düzenlemelerle devlet içinde görece ayrıcalıklı bir pozisyona

¹⁹⁶ Ekzen, Nazif “İç Borç İdaresi- Maliye Politikası Aracı Olarak Faiz Dışı Fazla”, http://www.bilkent.edu.tr/~yeldanbs/Yazilar_BSB/BSBTemmuz1.pdf (08.09.2006)

¹⁹⁷ Cumhuriyetin kurulmasının ardından Osmanlı Bankası'nın imtiyaz süresi 1925 yılından 1935 yılına kadar uzatıldı. 11.06.1930 tarihinde 1715 sayılı yasa ile Merkez Bankası kurulması kararı alındı ve bu yasa 1970 yılına kadar yürürlükte kaldı. Bu tarihte kabul edilen 1211 sayılı yasa ile Bankanın görevleri yeniden belirlendi. Buna göre Merkez Bankası para ve kredi politikalarının yönetilmesi, paranın değerinin korunmasına yönelik önlemlerin alınması, para basma ve ödünç verme işlemlerinin düzenlenmesinden sorumlu tutuldu. 1986 yılında 3291 sayılı yasa ile Bankanın rolü yeniden tanımlandı.

¹⁹⁸ 1881 yılında oluşan Duyunu Umumiye idaresi 1928'de ülke topraklarından çıkartılmasına rağmen hukuki ilişkiler ancak 1949 yılında kaldırıldı ve alacaklılara son taksit 1954 yılında ödendi. Düyun-u Umumiye'ye ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Donald C. Blaisdell, (1940) *Osmanlı İmparatorluğu'nda Avrupa Mali Kontrolü*, Çev. Hazım Atf Kuyucak, Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Arkadaş Matbaası; İstanbul 1940; Birgül A. Güler, “Yönetimde Özerklik Sorunu: Duyunu Umumiye Osmanlı Meclisi İdaresi 1881-1948”, *Memleket*, Sayı. 1 (Mayıs 2006), s. 97-119.

¹⁹⁹ Sungur Savran, “İkinci Düyun-u Umumiye Dönemi” *İşçi Mücadelesi*, (Ocak-Şubat 2001), Sayı 1, s. 29-46.

yerleşen Hazine, 1990'lı ve 2000'li yıllarda da giderek artan oranda küresel kapitalizmle eklemlenmede temel makro-ekonomik yönetici rolünü üstlendi ve böylelikle devlet aygıtları hiyerarşisi içinde statüsünü güçlendirdi. Yapılan yasal düzenlemeler ile bir dönem Maliye, Ticaret, Sanayi Bakanlıkları ile Merkez Bankası ve DPT Müsteşarlığının sorumluluk alanına giren temel ekonomik işlerin çoğu Hazine Müsteşarlığı'na geçtiğinden, devletin içsel örgütlenme mimarisi içinde Hazine neredeyse “bakanlık-üstü” bir konuma yerleşmiştir.²⁰⁰ Hazine Müsteşarlığı 1980'lerin ortalarından bu yana gerek IMF, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası sermaye örgütlerinin gerekse yerel büyük sermaye kesimlerinin taleplerini ve projelerini içselleştiren bir ajan olarak ekonomi yönetimindeki ayrıcalıklı yerini hâlâ korumaktadır. Öte yandan ekonominin yönetimi açısından önemli birimlerin bir kısmının Başbakanlığa bir kısmının da Devlet Bakanlıkları'na bağlanmasının yanı sıra maliye politikasının uygulama birimi olan Maliye Bakanlığı'nın da bu yapılanmanın dışında tutulması, genelde ekonomiyi yönlendiren birimler arasında koordinasyon sorununa ve ekonomi yönetiminde karmaşaya yol açtığı gerekçesiyle eleştirilir. Bağımsız müsteşarlıklara verilmiş olan ekonomi yönetiminin bir “Ekonomi Bakanlığı” adı altında birleştirilerek ekonomi yönetiminde “çok başlılık” sorununun çözülmesi gerektiği yönündeki çözüm önerileri gündemde kalmaya devam etmektedir.²⁰¹

²⁰⁰ Yeni yapılanma ile Hazine Müsteşarlığı bir müsteşar, üç müsteşar yardımcısı, sekiz ana hizmet birimi (Kamu Finansmanı, KİT'ler, Dış Ekonomik İlişkiler, Banka ve Kambiyo, Sigortacılık, Yabancı Sermaye, Teşvik ve Uygulama, Ekonomik Araştırmalar genel müdürlükleri) ile üç denetim biriminden (Bankalar Yeminli Murakıplar Kurulu, Hazine Kontrolörleri Kurulu, Sigorta Denetleme Kurulu başkanlıkları) oluşmaktadır. İç ve dış borçların yönetimi, nakit ve fon yönetimi, bütçenin izlenmesi, bütçe kapsamındaki fonlar ile kapsam dışı fonların yönetimi Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü'nün sorumluluğundadır. Öte yandan, IMF, OECD, DTÖ gibi uluslararası kuruluşlarla ilişkiler, Türkiye'nin kredi notunun izlenmesi, uluslararası sermaye piyasalarından borçlanma, yap-işlet-devret modeli kapsamındaki projeler Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün; bankaların denetimi, gözetim altına alınan bankaların iyileştirilmesi ve elden çıkarılması, kambiyo kontrolü Kambiyo Genel Müdürlüğü'nün sorumluluğundadır.

²⁰¹ Bugün makroekonomik politikalar ile ilgili konularda dört ayrı bakanın yetki ve sorumluluğa sahip olduğunu; bu durumda maliye, hazine, dış ticaret ve planlama ile ilgili konularda karar süreci ve uygulamanın dört bakanın koltuğuna baktığını söyleyen Uğur Gürses'in konuya ilişkin açıklaması şöyle: “Ekonomi politikalarının ana omurgasını oluşturan makroekonomik kararlar ve ekonomi programları konusunda, Hazine'den sorumlu bakan 'imza atarak' yükümlülük altına girerken, yetkiler başka bakanların elinde bulunmaktadır...Hazine'den sorumlu bakanın imzaladığı resmi bir metinde, önümüzdeki üç yıllık dönemde kamu alacaklarına ilişkin olarak herhangi bir af getirilmeyeceği 'hükümet adına' taahhüt edilirken, birkaç hafta sonra, sosyal güvenlik prim borçlarına ilişkin olarak 'af benzeri' kolaylık sağlayan yasa tasarısının kabulünden sonra Maliye Bakanı'nın 'O'nu IMF düşünsün' demesi ...'IMF'ye niyet mektubu veren bakan olan Ali Babacan'a

Ekonomi yönetiminde “çok başlılık” sorunu gerek AKP seçim beyannamesinde yer alan “[h]ükümet kurma görevi partimize tevdi edildiğinde, mevcut hizmet bakanlıklarına ilave olarak bir Ekonomi Bakanlığı kurulacaktır” ifadesi gerekse Acil Eylem Planında “[ö]ncelikli alan olarak belirlenen ekonomide hızlı, etkin ve koordineli bir yaklaşımın hayata geçirilmesi bakımından güçlü bir Ekonomi Bakanlığı kurulacaktır” ifadesi, halihazırda bir Ekonomi Bakanlığı kurulması yönünde somut adımlar atılmamış olsa da, sıklıkla dile getirilen “ekonomide çok başlılık” sorununa yönelik bir “çözüm” önerisidir. Oysa tarihsel olarak baktığımızda ekonomik ve mali birimlerin ayrı ayrı örgütlenmesi Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana gündemdedir.²⁰²

Bu gelişmeler topluca değerlendirildiğinde, maliye politikasının belirlenmesinde ve uygulanmasında görevli Maliye Bakanlığı’nın 1980’li yıllarda daha tali ve daha geri bir konuma doğru çekildiği söylenebilir. 1980 sonrası kamu maliyesinin yeni yapısında ortaya çıkan değişimler ve mali-iktisadi kurumlaşma sürecinde Hazine Müsteşarlığı (1994’e kadar Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı) DPT Müsteşarlığı, Yüksek Planlama Kurulu, Planlama ve Koordinasyon Kurulu ve Devlet Bakanlıklarına ve fonlarla ilgili tüzel kişiliğe sahip kuruluşlara verilen görev ve

...sorun...’ diyerek tamamlaması, ‘Artık zamanı geldi de geçiyor’ diye düşündürüyor; ...özel kesimdeki yerli ya da yabancı yatırımcılara ‘Bir durup bekleyelim, bakalım’ eğilimi yaratıyor.”

Uğur Gürses, “‘Dört Başlı’ Ekonomi Yönetimi”, *Radikal Gazetesi*, 20.0.2005.

²⁰² Ekonomik ve mali birimlerin tek bir bakanlık çatısı altında toplanması önerileri yeni değildir. Örneğin, tartışmanın 1930’lı yıllarda yabancı bir uzmanın kaleminden nasıl ifade bulunduğu bakmakta fayda var. Herve Alphand tarafından 1935 tarihinden hazırlanan ve Maliye Bakanlığı’nın yeniden düzenlenmesi fikri üzerinden giden *Maliye Teşkilatı ve Bu Teşkilatın Vazifeleri Hakkında Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı’na Rapor* adlı çalışmada, Alphand şöyle söylüyor: “Büyük asri Devletlerin bir çoğu umumi hizmetlerin dağılımından mütevellî ayrı ayrı Bakanlık olan Hazine ve Maliye Bakanlıklarını tevhid etmiştir. Teknik olmaktan ziyade siyasi mülahazalara müstenid birkaç tecrübeden sonra Fransa ve Belçika’da da aynı tevhit esasına rücu edilmiştir...Bu maksatla Maliye Bakanının yanına, servisleri yukarıdan sevk ve idare edebilmek maksadı ile, iki müsteşar vermek lazım gelecektir. Müsteşar veya Katibi Umumi unvanını alabilecek olan ve Parlamento mensup bulunmayan bu yüksek memurlar muameleatın hüsnü cereyanı noktasından çok mühim olan devam ve istikrarı temin edeceklerdi. Müsteşarlardan biri Muhasebe-i Umumiye ve Hazine muameleatı ile meşgul olacak, diğer varidat işlerine bakacaktır. Bilhassa Hazine muameleatı ile meşgul olmak üzere üçüncü bir Müsteşarlık ihdasına şimdilik gerek yoktur. Çünkü Türkiye’de bu muameleler diğer memleketlerde olduğu kadar ehemmiyetli bir derecede değildir.” Aktaran Ahmet Erol *Türkiye’de Devletin Mali ve Ekonomik Birimlerinin Yeniden Yapılandırılması*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2002, s. 70-71. Gelgelim, 1963 tarihli Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) raporunda ise bunun tam aksi yönde önerilerin yapıldığını görüyoruz. Burada DPT’nin kurulmasıyla birlikte “devlet yapısı içinde eşgüdüm ve işbirliği olanaklarının arttığı” saptamasına dayanarak Maliye Bakanlığı bünyesinde yürütülen görevlerin başka birimlere dağıtılması gerektiği vurgulanıyor. Bkz. MEHTAP Yönetim Kurulu Rapor Özeti, Ankara: Balkanoğlu Matbaacılık, s. 54-67.

yetkiler, Maliye Bakanlığı'nın görev ve yetkilerinin daha da daraltılmasına yol açtı. Maliye Bakanlığı bir anlamda devletin muhasebeciliği görevi ile yetinmek durumunda bırakıldı.²⁰³ Ayrıca, 1970'te yapılan bir yasal düzenleme ile (1211 sayılı kanun) Merkez Bankası başkanının idare meclisinin teklifi üzerine 5 yıl süreyle atanması hükme bağlanmıştı. Ancak 1990 yılında yapılan değişiklik kapsamında başkanın doğrudan Bakanlar Kurulu tarafından atanması kabul edildi. Bir çok konuda Maliye Bakanlığı yerine Başbakanlığı işaret eden bu değişiklikle, Maliye Bakanlığı'nın Merkez Bankası üzerindeki kontrolü de Başbakanlığa kaydırılmış oldu.

Toparlayacak olursak, 1980'li ve 1990'lı yıllarda devletin içsel mimarisi sınıfsal bir dizi talep dolayında yeniden yapılmıştır. Başka bir deyişle, sermaye birikimine dayalı sistemin yeniden üretilmesi anlamında devletin rolü ve kurumsal örgütlenmesi yeni dönemin gerekleri doğrultusunda biçimlenen ekonomi politikalarını uygulamaya dönük olarak değişmiştir. Bu dönüşüm esas itibariyle sermayenin uluslararası ölçekteki hareketini kolaylaştıracak kurumsal düzenlemeleri gündeme getirmiştir. Uluslararası sermaye ile eklemlenme mekanizmalarının kurulması hem IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların hem de uluslararası eklemlenmeyi talep eden ülke içi sermaye kesimlerinin belirleyiciliğinde gerçekleşmiştir. Ekonominin ihracata yönelik sanayileşme politikaları doğrultusunda yeniden yapılanması ulus içi toplumsal kesimler arasında yeni ilişki biçimlerinin oluşturulmasını gerekli kılarken aynı zamanda da dünya kapitalizmiyle yeni bir entegrasyon biçiminin kurulmasını gerektiriyordu. Bu değişimin en çarpıcı örneği devletin ekonomik alandaki temel örgütlenmelerinden olan ve planlama anlayışının kurumsal ifadesi olan DPT'nin ekonomi bürokrasisi içindeki konumundaki kaymada görüldü. Dışa açılmayı öngören ekonomi programı doğrultusunda ekonomi bürokrasisinin mevcut konumlanışı, sermayenin uluslararası ölçekteki hareketini kolaylaştıracak kurumsal düzenlemelerin uygulanmasına engel oluşturacak olan yapıların dönüştürülerek geriye çekilmesine; sürecin önünü açacak yapıların da öne çıkarılmasına bağlı olarak önemli ölçüde değiştirilmiştir.

²⁰³ Oğuz Oyan; Ali Rıza Aydın, a.g.k., s. 96.

Gerek sermaye ile emek arasında gerekse sermayeler arasında açığa çıkan çelişkilerin bir alanı olarak devletin aygıtının yeniden inşası 1990'ların sonlarından itibaren yeni bir evreye girmiştir. 1990'ların sonlarından bu yana sınıflar arası ilişki ve bu ilişkinin devlet üzerindeki etkileri ya da devletin işleyiş biçimindeki farklılıklar daha açık hale gelmiştir. Bu dönemde “[d]evletin içsel mimarisi, bizzat devletin sınıf temelli organize eylemliliği ile dönüştürülmeye başlamıştır. Devletin sermaye birikimine yönelik işlevleri, meşruluğa yönelik işlevlerinin belirgin bir şekilde önüne geçmiştir. Başka bir deyişle, uluslararası dinamiklerle yüzleşmek isteyen ve yüzleşmek zorunda kalan sermayelerin müdahalesi ile devletin sermaye temelli sınıf karakteri daha bir belirgin hale gelmiştir.”²⁰⁴ Öte yandan, dönem boyunca hakim bir görüş haline gelen devletin küçültülmesi ve devleti küçülterek devlet eliyle rant yaratılmasına son verilmesi üzerinden giden dönüşüm süreci 1990'ların sonlarına varıldığında şöyle bir tabloyu ortaya çıkarmıştır: Boratav'ın vurgularıyla devleti küçültme ve devlet eliyle rant yaratmaya son verme programı sonunda devlet eliyle zenginleşmenin, rant yaratmanın ve yolsuzlukların ana kaynağı ve yönlendiricisi olmuştur. Devletin rant yaratma olanağı daralmamış sadece alan değiştirmiştir. İhracat teşvikleri hayali ihracata yol açtığı ölçüde eski dönemde sektörler ve faaliyet türleri lehinde çalışan rant yaratma eğilimi, 1980 sonrasında belli kişiler, sermayedarlar ve onların siyasal katmanlardaki ortakları lehine işletilmiştir.²⁰⁵

B. Kapitalizmin Küresel Kurumsallaşma Sürecine Geçiş (2000 Sonrası)

1980'li yıllarda dünya ölçeğinde güçlenen neoliberal paradigmanın hegemonik konumu 1990'lı yıllarda ciddi bir sarsıntıya girmiştir. Neoliberalizmin ekonomide hızlı gelişmelere dönük iyimser iddialarını çürütecek önemli gelişmelerin yaşandığı bu dönemde, dünya genelinde peş peşe çıkan mali krizler, işsizlik ve yoksulluğun giderek artması ve derinleşmesi gibi gelişmelerle açığa çıkan neoliberal reformların yıkıcı etkilerine ve neoliberal yeniden yapılanmanın geriletici etkisine farklı platformlardan tepkiler ve eleştiriler yükselmeye başlamıştır.²⁰⁶

²⁰⁴ Fuat Ercan, “Türkiye’de Kapitalizmin Süreklilik İçinde Değişimi (1980-2004)- Bilgi Kuramsal Bir Çerçeve Denemesi”, *Türkiye’de Kapitalizmin Gelişimi*, (Haz. Demet Yılmaz ve diğerleri) Dipnot Yayınları, Ankara 2006, s. 380-381.

²⁰⁵ Korkut Boratav, *Yeni Dünya Düzeni Nereye*, İmge Kitabevi, Ankara 2000, s. 27-28.

²⁰⁶ Neoliberalizme yönelik eleştirilerin arttığı bu dönemde hakim yapı kendi içinde de eleştirilmeye başlandı. Bunun en tipik örneği Asya krizi sırasında Dünya Bankası'nın baş ekonomisti olarak kritik bir pozisyonda bulunana Nobel ödüllü Joseph Stiglitz'dir. Stiglitz, anaakım literatürde tartışılan

Birincisi, neoliberalizm mevcut sorunları daha da ağırlaştırmış ve bankacılık, parasal ve daha kapsamlı *mali krizler* açığa çıktı. Neoliberal reformların uygulandığı ülkeler derin krizlerle karşı karşıya geldi. Meksika'dan başlayarak ardından Arjantin, Türkiye ve Brezilya'ya uzanan kriz dalgası tüm dünyayı etkisi altına aldı. Ama neoliberal politikalara yönelik asıl eleştirileri 1997 Güney Asya krizi tetikledi. Bu krizi 1998 Rusya, 1999 Brezilya, 1999-2001 Arjantin ve 2000-2001 Türkiye krizleri izledi.

Kalkınmanın ve refaha kavuşmanın tek yolu olarak önerilen neoliberalizmin büyümeye ilişkin vaatleri de gerçekleşmemiştir. 1990'larda neoliberal reformların hayata geçirildiği ülkelerden sadece Arjantin, Şili ve Uruguay müdahaleci 1950-80 dönemindeki ortalama büyüme oranlarından daha hızlı büyüdü; ne var ki sonradan Arjantin ekonomisi Uruguay'ı da etkileyerek çöküşe geçti. Gelişmiş kapitalist ülkelerde 1960-80 döneminde kişi başına gelirin yıllık büyüme oranı yaklaşık yüzde 3 iken, 1980-2000 arası neoliberal dönemde yüzde 2'ye düştü. Bu değişim az gelişmiş ülkelerde daha keskin yaşandı. 1960-80 döneminde kişi başına gelirin yıllık büyüme oranı yüzde 3 iken, 1980-2000 döneminde yüzde 1.5.'e geriledi. Üstelik bu ülkelerde kişi başına GSYİH büyüme oranı aynı dönemlerde yüzde 1.9'dan yüzde 0.5'e düştü. Ayrıca Sahra güneyi Afrika ülkeleri negatif büyümeyle karşı karşıya kalırken, Latin Amerika'da büyüme fiilen durmuş ve eski komünist ekonomiler büyük bir çöküş yaşadı.²⁰⁷

Öte yandan, neoliberal dönemde ülke içi ve ülkeler arası eşitsizlikler daha da derinleşmiştir. UNDP'nin (United Nations Development Programme- Birleşmiş Milletler Gelişme Programı) verilerine göre 1960 yılında dünya nüfusunun en zengin yüzde 20'sine sahip ülkelerin toplam geliri, en fakir yüzde 20'sine sahip ülkelerin toplam gelirinin 30 katıdır. Bu oran neoliberal döneme geçildiği 1980'lerin başında 45'e yükseldi, 1989 itibarıyla 59'a ulaştı, 1997'ye gelindiğinde ise 70'e çıktı. Gelir farklarındaki bu artış özellikle Sahra güneyi Afrika ülkelere bakıldığında daha da

"Post-Washington Mutabakatı"nın temel dayanaklarının oluşmasında önemli bir figürdür. Bu tartışmaya Kuzey Amerika'nın hakim akademik çevrelerinden Dani Rodrik, Paul Krugman, Stanley Fischer, William Easterly ve Ravi Kanbur gibi isimler de katkı koydular. Ziya Öniş; Fikret Şenses "Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus: A Critical Appraisal", *Economic Research Center Working Paper in Economic 03/09*, 2003.

²⁰⁷ Chang, Ha-Joon ve Grabel, Ilene, *Kalkınma Yeniden- Alternatif İktisat Politikaları Elkitabı*, (Çev. Emre Özçelik, Yayına Hazırlayan. Cem Somel), İmge Kitabevi, Ankara 2005, s. 33-34.

belirgin bir hal almaktadır. 1960 yılında bu ülkelerin kişi başına geliri, sanayileşmiş ülkelerin kişi başına gelirin yaklaşık yüzde 11'idir. 1998'e gelindiğinde ise bu oran yarı yarıya azalmıştır.²⁰⁸

Yine neoliberal dönemde dünya nüfusu içinde yoksulluk altında yaşayanların oranı da giderek artmaktadır. UNDP verilerine göre günümüzde 2.8. milyar insanın günlük 2 dolardan ve 1.2. milyar insanın da günlük 1 dolardan daha az bir gelirle geçinmektedir.²⁰⁹

Bütün bunlar uygulanan yapısal uyarlama politikalarının başarısızlıkla sonuçlandığını işaret etmektedir. Yaşanan bu gelişmeler dünya genelinde küreselleşmeye karşı güçlü bir muhalefetin oluşumunu ve anti-kapitalist hareketlerin yükselişini tetiklemiştir. "Dünya bir meta, yaşam bir pazar değildir", "başka bir dünya mümkün" sloganları etrafında bütünleşen bu muhalefet hareketi, IMF, Dünya Bankası ve DTÖ çatısı altında sermaye güçlerinin uluslararası toplantılarını engellemeye dönük gösterilerde bir araya gelmiş ve güçlü bir karşı muhalefet odağını oluşturdu.²¹⁰ Kapitalist düzenin bu yapılar aracılığıyla dayattığı sermaye tahakkümüne, toplumsal yıkımlara, sömürüye, eşitsizliklere ve dışlanmışlığa tepkiyle güçlenen ve genel olarak küreselleşme karşıtı eylemler olarak anılan bu simgesel hareketlerin gerisinde yatan ise, 1980'lerden bu yana uygulanan neoliberal politikalar ve bu politikaların açığa çıkardığı ekonomik, siyasal ve toplumsal sonuçlarıdır.

Ne var ki 1990'ların bağlamı içinde ekonomide beklenen başarının gerçekleşmemesi ve toplumsal muhalefetin keskin bir çıkışla yükselmesi, neoliberalizmin ideolojik hegemonyasını sarsmış olsa da genel düzeyde bu hegemonyanın yıkıldığından ve çöktüğünden bahsedilemez. Bu dönemde 1980'lerden bu yana hakim olan neoliberal ideolojinin neoliberal reformlara meşruluk sağlayan temel söylemleri yeniden gözden geçirildi. Piyasa yönelimli neoliberal analizlerde yaşanan krizler ve toplumsal sorunlar "reform" programlarının gereği gibi uygulanamamasına bağlanarak, "kriz sonrası uyum" programları ve

²⁰⁸ UNDP'den (2001:16) aktaran Ha-Joon Chang; Ilene Grabel, a.g.k., s. 37.

²⁰⁹ UNDP'den (2001: 2) aktaran a.k. s. 40.

²¹⁰ Washington (16 Nisan 2000), Millau (30 Haziran 2000), Melbourne (11 Eylül 2000), Prag (26 Eylül 2000) Seul (10 Ekim 2000), Nice (6-7 Aralık 2001), Washington (20 Ocak 2001), Quebec (20-21 Nisan 2001), Göteborg (14-16 Haziran 2001). Bkz. Alex Callinicos, *Anti-Kapitalist Manifesto*, (Çev. Derya Kömürcü), Literatür Yayıncılık, İstanbul 2004.

“düzenleyici reformlar” adı altında vurgu devlete ve devletin kurumsal işleyişinin yeniden yapılandırılmasına kaydırıldı. Böylelikle 1980’lerin “devletin küçültülmesi” söylemi yerini 1990’ların ortalarından itibaren yerini “piyasa dostu devlet”, “etkin girişimci devlet” söylemlerine bıraktı.

1. “Devletin Küçültülmesi”nden “Düzenleyici Devlet’e: Neoliberal Reformların Kurumsallaşması

Türkiye’de 1980’lerden itibaren devletin işlevleri dışa açılma politikaları doğrultusunda değiştiği ölçüde devlet örgütlenmesi de bu politikaları uygulama yönünde yeniden yapılanmıştır. Üretim alanından çekilmeye ve bu alanı sermaye kesimine bırakmaya başlayan devletin temel işlevi birikimin hukuki, mali, idari gerekliliklerinin sağlamaya sınırlanmıştır. Ancak, devletin müdahale araçlarını sermaye lehine tasfiye eden neoliberal strateji 1990’ların bağlamı içinde devlete yönelik söylemlerini değiştirmiş ve kendine özgü devlet projesini “yönetişim modeli” üzerinde inşaya girilerek yeni bir düzenleme (regülasyon) projesinin geliştirilmesi ve uygulanması sürecini başlatmıştır. Ana akım yazında bu değişim “birinci kuşak yapısal reformlardan ikinci kuşak yapısal reformlara” ya da “Washington Mutabakatından Post-Washington Mutabakatına” geçiş²¹¹ olarak tanımlanmaktadır. Bu ikinci evrede öne çıkan strateji devlet aygıtının kurumsal, yapısal olarak yeniden yapılanmasıdır. Yeniden yapılanmanın temel özelliği ise yapısal reformların bir dizi yasal düzenleme ile kurumsallaşarak ilerliyor olmasıdır.

Bu geçişte “birinci kuşak yapısal reformlar” olarak da anılan ilk dönemin yapısal reformlarına kaynaklık eden teorik çerçevede önemli bir kırılma yaşanmıştır. Bu kırılmayı tanımlayan temel değişiklik ise piyasanın etkin işlemesi adına *kurumların* ve kurumların piyasa ilkeleri doğrultusunda biçimlenmesi için de *yasaların* önemine işaret edilmeye başlamasıdır. Piyasa ve devlet arasında uzlaşmaz bir karşıtlık kuran egemen neoliberal bakış açısı, düzenlemeye dair taleplerin yoğunlaştığı bir aşamada devlet ve piyasanın yeniden bir arada “ortaklık ilişkisi” temelinde değerlendirilmesini gündeme getirmiştir. Bu anlamda ikinci kuşak

²¹¹ Bu niteleme Dünya Bankası’na aittir ve bankanın retorik ve entelektüel duruşunda bir dönüşüme işaret eder. Neoliberalizmle çoğu zaman eşanlamlı olarak kullanılan “Washington Mutabakatı” terimi, neoliberal reformların en güçlü taraftarlarının (ABD, IMF ve Dünya Bankası) merkezlerine, yani Washington’a işaret etmektedir. Bkz. Naim Moises, “Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington or Washington Confusion?” IMF Conference on Second Generation Reforms, 1999.

reformların hayata geçirildiği dönemde devletin düzenleyici işlevleri yeniden (regülasyon) öne çıkmıştır. Bu değişim ise, devletin yeni işlevleriyle birlikte yeniden tanımlanmasını gerekli kılmıştır.²¹²

Genel kullanımda birinci kuşak reformlardan ikinci kuşak reformlara geçiş olarak anılan bu değişim süreci aynı zamanda yapısal reformların genel çerçevesini belirleyerek azgelişmiş ülkelerde uygulanmasını zorunlu hale getiren IMF ve Dünya Bankası'nın söylemlerinde de bir dönüşümü ifade ediyordu. Dünya Bankası'nın “yoksulluk” ve “yönetişim” söylemleri temelinde kalkınma sürecinde devletin rolüne ve etkin kurumların varlığına; piyasa-yönelimli reformların zorunlu unsuru olarak devletin performansının geliştirilmesine olan ihtiyaç vurgulanmaya başlamıştır.²¹³

Washington mutabakatı, neoliberalleşme için *piyasalara* vurgu yaparken post-Washington mutabakatı, piyasaların düzgün işlememesinden kaynaklı sorunlara ve bunların çözümü için *kurumsallaşmaya* işaret ediyordu. Başka bir ifadeyle neoliberal uzlaşmanın “devlete karşı piyasa” vurgusunun aksine post-Washington mutabakatı ekonomik gelişmenin sağlanması için *devlet* vurgusunu öne çıkardı.²¹⁴ Öte yandan IMF de özellikle 1998 Asya krizi sonrasında başta bankacılık ve mali sistem olmak üzere düzenleyici reformlara ve dolayısıyla “iyi yönetim” ve “güçlü” kurumların önemine daha fazla dikkat çekmeye başlamıştır. Bu dönemde devletlerin kalkınma sürecinde önemli olduğu; ekonomide piyasa alanının genişlemesinin zorunlu olarak devletin alanının daraltılması anlamına gelmediği düşüncesinden hareketle devlet ve piyasanın birbirinin karşıtı değil, aksine birbirini tamamlayan iki unsur oldukları ileri sürüldü. Piyasa yönelimli bir ortamda finansal sistemlerin düzenlenmesinde devletin önemine vurgu yapıldı. Nitekim, finansal sistemin düzenlenmesi sermayenin hareketliliği açısından kaçınılmazdı. Ayrıca piyasanın talebine uygun yüksek nitelikte işgücünün yeniden üretimi açısından eğitime devlet desteği gerekirken; altyapı hizmetleri, teknoloji transferi vs. açısından da devlete önemli rol düşüyordu.

²¹² Fuat Ercan, “Neo-liberal Orman Yasalarından Kapitalizmin Küresel Kurumsallaşma Sürecine Geçiş: Yapısal Reformlar-I”, s. 4, 6.

²¹³ Ziya Öniş; Fikret Şenses, a.g.k.

²¹⁴ Ben Fine, “Küreselleşme ve Gelişme Fikirlerinin Eleştirel İncelemesi: Politik Ekonomiye Ne Rol Düşer?”, s. 72-74.

Özetle düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, devletin etkinleştirilmesine bağlı olarak başarıya ulaşacaktı.²¹⁵

Bu bağlamda dönemin hakim söylemi piyasa başarısızlıklarının aktif devlet müdahalesiyle düzeltilmesi yönünde güçlendi. Dönemin temel sorusu devletin performansının nasıl geliştirileceği ve devletin başarısızlığından nasıl kaçınılacağı oldu. Buna göre devletler, piyasa-benzeri mekanizmaları kullanarak etkinliklerini geliştirebilecektir. Piyasaların etkin işleyişinde devletler ne kadar önemli ise piyasa-benzeri mekanizmalar da devletlerin etkinliğinde bir o kadar önemlidir. Öyleyse devletin performansını ve etkinliğini geliştirmede hangi piyasa mekanizmalarına başvurulacaktır? Neoliberal yapısal reformların temel yönelimi bu sorunun cevabını da verecektir: Birincisi, devletler rekabet eden kamu kurumları oluşturmalı; ve kurumlar arasında rekabeti teşvik etmelidir. İkincisi, rekabet yönetsel bir etkinlik olarak bürokrasi için de geçerli kılınmalı; kamu kuruluşları hem kendi aralarında hem de özel sektörle rekabete özendirilmeli ve hatta zorlanmalıdır.

Kısacası, sadece piyasa başarısızlığı ile ilgilenme anlamında devletin rolüne vurgu yapmayan ayrıca piyasa başarısızlıkları karşısında devletin performansının ve etkinliğinin de nasıl geliştirileceği sorusuna odaklanan post-Washington Mutabakatı, esas olarak *etkin kurumların yaratılmasını* başarılı kalkınmanın önemli bir bileşeni olarak görmektedir.²¹⁶ Başka bir ifadeyle, yeni dönemde vurgu kalkınmanın gerçekleştirilmesinde kurumsal inşa, saydamlık ve hesap verebilirlik söylemleri etrafında yönetim modelinin önemi üzerine kaymıştır.

Öniş ve Şenses, Post-Washington Mutabakatının temel ilkelerinin kalkınma teorisi ve politikası içinde hakim olan önceki iki paradigmanın sentezlenmiş bir hali olduğunu ifade etmektedir. Onlara göre, bu iki paradigmadan biri piyasa başarısızlıklarının üstesinden gelmede devletin rolünün önemine vurgu yapan *ulusal kalkınmacılık*; ikincisi serbest piyasanın faydalarına inanan *neoliberalizmdir*. Devletin önemine ve kurumsal etkinliğin artırılarak devletin başarısızlıklarından kaçınılması gereğine işaret eden bu yeni yaklaşım Öniş ve Şenses'e göre ayrıca yoksulluk ve eşitsizlik sorunlarının çözümüne de eğilmesi nedeniyle bir önceki dönemle karşılaştırıldığında kalkınmaya yönelik daha "ilerici" bir yaklaşımı temsil

²¹⁵ Ziya Öniş; Fikret Şenses, a.g.k.

²¹⁶ Ziya Öniş; Fikret Şenses, a.g.k.

etmektedir.²¹⁷ Bu yaklaşımda her ne kadar bu düşünce çizgisinin kimi sınırlılıklarına işaret ediyor olsalar da, aslında kalkınma sorununa neoliberalizmin gelişimi içerisinde daha geri ya da daha ileri bir konumlanış belirleyerek ve bu paradigmanın içinden bakarak yaklaşmaktadır. Oysa, bu iki süreç ve tanımlama arasında bir kopuştan çok süreklilik söz konusudur. İlk evrede neoliberalizm, fiyat desteklerinin ve tavanlarının kaldırılması, serbest dış ticaret, döviz kurlarının piyasada belirlenmesi gibi yollarla ekonomi yönetimi alanında ve mal ve sermaye akımlarını yönlendirmede “devlete karşı” piyasaların rolünü artırma; özelleştirmeler ya da piyasaların devlet müdahalesinden arındırılması gibi yollarla özel sektörün ve özel mülkiyetin rolünü ve kapsamını genişletme; ve son olarak denk bütçeler, işgücü piyasası esnekliği, düşük enflasyon vb. yollarla da tek bir “iyi iktisat politikası” anlayışını teşvik etmiştir.²¹⁸ Washington Mutabakatının politika önerileri bu temel unsurlara bağlı olarak biçimlenirken; 1990’lı yıllarda neoliberalizme içeriden eleştiri yönelten ve Post-Washington Mutabakatı temelinde önermelerini yineleyenler, bu kez düzenleyici reformlara ve devlet ve piyasa arasındaki “ortaklık” ilişkisine işaret ettiler. Devlet ile piyasa birbirini dışlayan iki unsur olarak değil, aksine birbirini tamamlayan iki unsur olarak ele alınmaya başladı. Böylece neoliberal reformların gündemine iyi yönetim, yolsuzlukla ve yoksullukla mücadele programları dahil oldu. Öncelikli hedefler arasına serbestleştirmenin yaygınlaştırılmasının yanı sıra *mali disiplinin sağlanması* girdi.

2. Küresel Kapitalizme Kurumsal Uyarlanma

Dünya genelinde olduğu Türkiye özelinde de neoliberalizmin hegemonyasının sarsıldığı 1990’ların ikinci yarısından itibaren IMF ve Dünya Bankası’nın gözetimi ve denetiminde 1980’lerden bu yana uygulamaya konulan yasal düzenlemeler yeniden gözden geçirilmeye başlanmıştır. Yeni yapısal reformlar ile temel olarak yasal düzenlemelere dayalı olarak *uluslararası sisteme uygun kurumların yaratılması* amaçlanmıştır. Bu bağlamda Türkiye’de neoliberal yapısal dönüşüm süreci 1990’ların sonundan itibaren *yeni bir evreye* girmiştir.

1980’li yıllarda yapılan yasal düzenlemelerin ayırt edici yönü düzenin sağlanmasıdır. Dönemin yasal düzenlemeleri ile büyük ölçüde devletin işleyişi

²¹⁷ Ziya Öniş; Fikret Şenses, a.g.k.

²¹⁸ Ha-Joon Chang; Ilene Gabel, a.g.k., s. 30.

yeniden tanımlanarak belli sınırlamalar getirilirken aynı zamanda toplumsal ilişkilerin piyasanın gereklilikleri doğrultusunda yeniden düzenlenmesi amaçlanmış ve büyük ölçüde başarılmıştır.²¹⁹ Bu eğilimlerin yanı sıra 1980’li yılları tanımlayan bir diğer özellik dünya piyasası ile ilişkilerin nasıl kurulacağına ve bunun için hangi değişikliklerin yapılacağına ilişkin genel çerçevenin IMF ve Dünya Bankası’nın yapısal uyarlama programları ile belirlenmiş olmasıdır. Dönemin piyasa yönelimli düzenlemeleri ihracata yönelik sanayileşme stratejileri dolayında gerçekleştirilmiştir. 1980’li yıllarda devletin kamu açıklarının finansmanında borçlanma eğiliminin güçlenmesi ve borçlanmanın kendi kendini döndüren bir süreç haline gelmesinin bir sonucu olarak 1990’ların sonlarına gelindiğinde kamu ekonomisi, borçlanma, faiz ödemeleri, büyüyen bütçe açıkları, daha fazla borçlanma ve faiz ödemeleri ve daha büyük bütçe açıkları ile biçimlenen bir kısır döngüye girmiştir. Devletin borçlanma eğiliminin faiz oranlarını daha da artırmasıyla, kamu dengeleri bozulmuş ve ekonomideki istikrarsızlıklar şiddetlenmiş ve *devletin mali krizine* yol açmıştır.²²⁰

Uluslararası sisteme uygun kurumların yaratılması amaçlı yapısal düzenleyici reformlar Türkiye’nin gündemine 1999 yılından itibaren hızlı bir biçimde girmiştir. Bu tarihte IMF ile imzalanan “Yakın İzleme Anlaşması” yasal düzenlemeler açısından önemli bir yol ayrımına işaret eder. Ekonomide yaşanan durgunluk, yüksek enflasyon, artan işsizlik ve gelir dağılımı bozukluklarının derinleştiği bu ortamda Türkiye Aralık 1999’da IMF ile stand-by anlaşmasını imzalamıştır. Program temel olarak Altok’un ifadesiyle “devletin borçlanma mekanizmasıyla gelir aktarımının sınırına gelinmesine bağlı olarak sermayenin değerlendirme sürecinin devam ettirilebilmesi için, aşırı artan borç stokunun, sosyalizasyona gidilerek hafifletilmesi amacını taşımaktadır.” Enflasyonu düşürme amacının ötesinde program ile

²¹⁹ Örneğin, Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu, Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun gibi bir dizi kanun devletin işleyişine dair kısıtlamalar getirirken; Faaliyetleri Durdurulan Sendika, Federasyon ve Konfederasyonlara Kayyım Tayini Hakkında Kanun, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu gibi bir dizi düzenlemeyle de belirli toplumsal kesimlerin hareket alanı sınırlandırılmıştır. Ayrıntı için bkz. Fuat Ercan, “Neo-liberal Orman Yasalarından Kapitalizmin Küresel Kurumsallaşma Sürecine Geçiş: Hukuk-Toplum İlişkileri Çerçevesinde Türkiye’de Yapısal Reformlar-II”, s. 17-19.

²²⁰ Metin Altok, a.g.k., s. 125.

ekonomide kalıcı dönüşümler amaçlanmış ve devletin toplumsal kesimlere yönelik taahhütlerini yeniden gözden geçirmesi hedeflenmiştir.²²¹

Derin ekonomik bunalımlar yaşayan Türkiye'nin 2000'li yıllarına işyeri kapatmaları ya da küçülmenin yanı sıra işsizlik damgasını vurmuştur. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na devredilen bankaların ve diğer kamu bankalarının görev zararları ile birlikte, kamu iç borcu üçe katlamıştır. Ocak ayı sonu itibariyle Maliye Bakanlığı'nın açıkladığı 2001 yılı bütçesinin gelir ve gider kalemlerine göre; 2001 yılında vergi gelirleri %50 oranında artarken, giderler %72 oranında artmıştır. Bunun anlamı, gider artışının gelir artışı ve enflasyonun üzerinde olması; ve gelir artışının ise fiyat artışlarının gerisinde kalmasıdır. Öte yandan 2001 yılında faiz dışı fazla %74 oranında artmıştır. Yani iç borç ödemeleri hesaba katılmadığında bütçe fazla vermektedir. Ancak faiz dışı fazladaki artış büyüyen bütçe açığını kapatmaya yetmemekte; gider kalemindeki artış gelirleri büyük farkla geride bırakmaktadır.

Piyasa yönelimli neoliberal analizlerde bu gelişmeler ve yaşanan krizler doğrudan ekonominin “henüz yeterince küçülememiş” olmasına, devletin “kötü” yönetiliyor olmasına, kamuda personel azaltılmasının hâlâ istenilen düzeye düşürülmemesine, kısacası devletin ekonomiye müdahale araçlarının sermaye lehine yeniden biçimlenmesinin tam olarak gerçekleştirilmemiş olmasına bağlanmıştır.²²² Bu tür değerlendirmelerde işaret edilen temel konu aslında devletin henüz bütünüyle piyasalaşmamış olan eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi temel kamusal hizmet alanlarıdır. Yukarıda 1999'ların sonu itibariyle Türkiye'de neoliberalizmin gelişimi ve yapısal reformlar açısından *yeni bir evreye* girildiğine işaret edilmişti. Bu dönemi yeni kılan bir başka unsur olarak, bu bağlamda, temel kamusal hizmet alanlarının metalaştırılması ve piyasaya açılması olduğu belirtilmelidir.

1999 tarihli IMF stand-by programı ile dış kredi desteği ile mevcut iç borç stokunun döndürülmesi, böylelikle iflasın önlenmesi; ve ayrıca IMF'nin temel mantığına göre krizin temel nedeni olan gelir-gider açığının kapatılması amaçlanmıştır. Gelir-gider açığının kapatılması ise *bütçenin denkleştirilmesi* demektir. Bütçe, harcamalar kısılarak ve/veya gelirler (vergiler) artırılarak denkleştir.

²²¹ Metin Altrok, a.g.k., s. 116-117.

²²² Bkz. TÜSİAD, *Kamu Reformu Araştırması*, Yayın No. TÜSİAD-T/2002-12/335, İstanbul 2002; TÜSİAD-OECD, *Türkiye'de Düzenleyici Reformlar- Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek*, Yayın No. TÜSİAD-T 2003/9/359, İstanbul 2003, s. 27-50.

Ne var ki KDV, ÖTV gibi vergiler, sosyal harcamaların kısılması, işten çıkarmalar vs. bütçe açığının büyümesine engel olamamıştır. Neoliberal bakış açısından sorunun çözümü için hem vergi gelirlerini artırmaya hem de kamu harcamalarını kısımaya dönük tedbirlere devam edilecektir.²²³ 2000'lere gelindiğinde IMF programı çerçevesinde borçların bir kısmının ek faiz yükümlülüğüyle IMF kredi kaynaklarından, bir kısmının “mali disiplin” adı altında dayatılan “faiz dışı fazla” ile, bir kısmının da kârlı kamu kuruluşlarının özelleştirilmeleriyle kısmen kapatılması kısmen de *sürdürülmesi* öngörülmüştür. Yükselen kamu açıkları ve borçlarının gerçekliğinde “borçların sürdürülebilirliği” ise temel olarak kamu kesimini finans kesimine kaynak aktarma biçiminde şekillendirilmesi ve bu kesim lehine mali rant yaratılması kanallarının açılması anlamına gelecektir.²²⁴ Dolayısıyla, bütçe açığının kapatılması ve bütçenin denkleştirilmesi taleplerinin, 2000’li yıllarda kamu mali yönetimi sistemini ve dolayısıyla harcama yönetimini yeniden yapılandırmaya yönelik yasal/kurumsal düzenlemelerde neden sıklıkla vurgulandığının da bu noktadan hareketle çözümlenmesi ve kavranması gerekir.

IMF stand-by anlaşmasının imzalanmasının hemen ardından yapısal uyarlamaya ilişkin bir dizi düzenleme gündeme geldi. Bunların büyük bir bölümü 2000-2001 yıllarında gerçekleştirildi (yapısal uyarlama ile ilgili 40 yasa ve 1 Meclis İçtüzüğü çıkarıldı). Şubat 2001 krizi sonrasında yapısal düzenlemelerin sayısında gözle görülür bir artış yaşandı (34 Yasa ve Meclis İçtüzüğü değişiklik kararı çıkarıldı). 15 Mayıs 2001 tarihinde IMF ile sözde “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” (GEGP) adı verilen 3 yıllık orta vadeli istikrar programı imzalandı ve yapısal düzenlemelerin en yoğun dönemi Mayıs-Temmuz 2001’i kapsayan GEGP’nin ilk üç aylık döneminde yaşandı; ve bu üç ay içinde 25 yapısal uyarlama yasası çıkartıldı. Sonuç olarak 2.5 yıllık bir zaman diliminde 62 düzenleme yapılmışken, sadece Mayıs-Temmuz 2001 arasında çok hızlı bir şekilde toplam 25 düzenleme gerçekleştirildi.²²⁵

Kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasının amaçlandığı bu dönemde “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” ile asıl olarak devletin neoliberal yeniden yapılanmanın yeni evresiyle uyumlu bir yasal ve kurumsal yapıya

²²³ Bkz. Kemal Ülker, “Büyük krizin yıldönümü”, www.iscimucadelesi.net

²²⁴ İzzettin Önder, “Kapitalist İlişkiler Bağlamında ve Türkiye’de Devletin Yeri ve İşlevi”, s. 283.

²²⁵ Bu dönemde yapılan düzenlemelerin ayrıntılı dökümü için bkz. Oğuz Oyan, “2002 Bütçe Programı ve Niyet Mektupları: Ortada Bir İstikrar Programı Var mı?”, *İktisat Dergisi*, Sayı 420, 2001, s. 42-51.

kavuşturulması gereğine işaret etmiştir. “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” ile işaret edilen yapısal, kurumsal ve düzenleyici reformlar ana başlıkları ile bankacılığa ilişkin reformlar, kamu sektörüne ilişkin reformlar ve özel sektörün genişletilmesine dönük reformlardan oluşmuştur. Kamu sektörüne ilişkin reformlar altında ise; kamu sektöründe etkinliğin ve saydamlığın sağlanması; kamu harcamalarında disiplinin sağlanması; kamu personel rejiminde disiplinin sağlanması; gelirlerin artırılması ve vergi reformunun gerçekleştirilmesi talepleri öne çıkartıldı. Bu program doğrultusunda gerçekleştirilen bütün yapısal kurumsal ve düzenleyici reformlar IMF ve Dünya Bankası’nın zorlamalarının yanı sıra TÜSİAD, TİSK, TOBB gibi sermaye örgütleri tarafından da desteklenmiştir. 1999 ve 2001’de uygulamaya konulan istikrar ve yapısal uyarlama politikalarıyla, işgücü örgütlülüğünün zayıflatılması ve işgücünün baskı altına alınması, ücretlerin reel olarak düşürülmesi, sosyal harcamaların kısıtlanması gibi bir dizi önlem ile esas olarak toplumsal çatışmayı en aza indirerek *sınıfsal güç ilişkisini sermaye sınıfı lehine yeniden düzenleyecek ideolojik ve politik dönüşümlerin hızlandırılması*; böylelikle de sermaye birikiminin genişletilmesi amaçlandı. 2000’li yıllarda yapısal uyarlama programı bağlamında gündeme gelen sosyal güvenlik reformları ve sosyal politikalarda yeni düzenlemeler, işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi ve sermayenin rekabet gücünü artırmaya dönük uygulamalar bu amaca dönük girişimlerdir.²²⁶ Güler’in de işaret ettiği gibi sosyal devleti ortadan kaldıran süreç, değişen içeriğini hesaba katmak koşuluyla sermaye kesimi lehine bir “tasfiye” olarak ortaya çıkmakta; buna karşılık sosyal devletin tasfiyesi emekçi kesimler açısından kazanılmış bütün haklarının yitirilmesi anlamına gelmektedir.²²⁷

Dünya Bankası ve IMF ilişkileri bağlamında Türkiye’nin siyasi ve ekonomik yapısında meydana gelen dönüşüm AKP’nin iktidara gelişiyle önemli bir ivme kazanmış ve AB ile bütünleşme Türkiye’nin “rekabetçi” küresel kapitalizmin dinamiklerine açılmasını sağlayacak temel kurumsal ve disipline edici mekanizma olarak görülmüştür. 1999 Yılında AB Bakanlar Konseyi’nin Türkiye’yi tam üyelik için aday olarak tanımasının ardından AB’ye üyelik en önemli siyasi önceliklerden bir haline gelmiş ve düzenleyici reformların geliştirilmesi üyelik kriterlerine uyum

²²⁶ Metin Altıok, a.g.k., s. 125.

²²⁷ Birgül Ayman Güler, *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara 2005, s. 89.

sağlanması önemli bir yolu olarak sunulmuştur. AB Müktesebatının iç hukuk ile uyumlaştırılması süreci 2000’li yılların yapısal düzenlemelerinin ve reformların içeriğinin biçimlenmesinde oldukça belirleyici olmuştur. Bu reformlar ile temel olarak devlet örgütlenmesi içindeki karar mekanizmalarının yeniden yapılanması ve yetki devri dahil olmak üzere bakanlıkların takdir yetkilerinin sınırlandırılması gereği ne işaret edilmiştir.²²⁸

Toparlayacak olursak, genelde dünya ölçeğinde (özellikle Latin Amerika ülkelerinde) özel de ise Türkiye’de hayata geçirilen yapısal reformlar ve bu reformları tanımlayan yasal düzenlemeler kapitalizmin küresel düzeyde kurumsallaşması anlamında önemli bir yol ayrımına işaret etmektedir. Çıkarılan bütün yasalar birbirleriyle bağlantılı ve etkileşim halinde yapısal bir dönüşüme neden olmakta; yapısal dönüşüme yol açan yasalar verili toplumsal ilişkileri ve kurumsal yapıları dönüştürmektedir. Bir önceki dönemde hayata geçirilen yapısal reformlarda işaret edilen uyarılama temel olarak Türkiye’nin *dünya kapitalizmine eklenmesinin* gerekli ya da belirli sınıflar için zorunlu olduğu bir aşamanın ihtiyaçlarına uygun dönüşümünü ifade ediyordu. Devletin yeniden düzenleyici işlevlerinin önemli hale geldiği 2000’li yıllarda ise her ülkenin tarihsel, toplumsal ve sınıfsal özellikleri dolayında biçimlenen kurumları ile bu kurumları oluşturan ilişkilerin tâbi olduğu yasal düzenlemeler arasında belli bir standardın oluşturulması gereği açığa çıkmıştır. Sermayenin çok daha etkin ve daha fazla kaynağa yönelmesi anlamına gelecek olan bu değişim devletin yeni işlevleriyle yeniden tanımlanması ve bu doğrultuda dönüşümünü gerekli kılmaktadır. Devlete ilişkin en önemli değişim ise artan özelleştirmeler ile kamu alanının sermaye lehine daraltılmasının yanı sıra devletin zorunlu olarak yerine getirdiği hizmetlerin de piyasa koşullarında gerçekleştirilmesidir. Kamusal alanın ticarileştirilmesi ve kamusal hizmetlerin metalaştırılması sürecini hızlandıran bu süreç, *devletin yeniden yapılanmasında sermayenin belirleyiciliğinin artması* anlamında farklı bir evreye işaret etmektedir.²²⁹

²²⁸ Düzenleyici reformlara ilişkin en ayrıntılı çalışma OECD’nin *OECD Reviews of Regulatory Reform- Turkey: Crucial Support for Recovery* başlıklı rapordur. Bu çalışma 2003 yılında TÜSİAD-OECD ortak yayını olarak Türkçe’ye çevrilmiştir. TÜSİAD-OECD, *Türkiye’de Düzenleyici Reformlar- Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek*, Yayın No. TÜSİAD-T 2003/9/359, İstanbul 2003.

²²⁹ Fuat Ercan, “Neo-liberal Orman Yasalarından Kapitalizmin Küresel Kurumsallaşma Sürecine Geçiş: Yapısal Reformlar-I”, s. 5-7.

3. Ekonominin Siyasetten Arındırılması: Geleneksel Siyaset Alanının Daralması

1990'ların sonlarından bu yana oluşan *neoliberal devlet* biçimlenmesinde sermayenin belirleyiciliğinin artmasıyla ilişkili olarak devlet örgütlenmesi ve onun temsil ettiği *siyaset alanlarının da tasfiyesi* eğilimi güçlenmiş ve bu eğilim “ekonominin siyasetten ayrıştırılması” vurgusunu giderek daha fazla ön plana çıkarmıştır.²³⁰ Neoliberal küreselleşme olarak tanımlayacağımız dönemde yürütme organının ekonomiye müdahale araçlarının etkisizleştirilmesi stratejisi temel olarak ekonomi ile siyaset arasındaki ilişkinin yeniden tanımlanması anlamına gelmektedir. Devletin yeniden yapılanmasında sermayenin belirleyiciliğinin arttığının en açık göstergesi ekonominin siyasetten ayrıştırılması gereğine yapılan vurgudur. Bu vurgu esas olarak siyasi karar alma süreçlerinin teknikleştirilmesini ve farklı toplumsal kesimlerin bu süreçlerden dışlanmasını içeren bir anlama sahiptir. Küresel kapitalist düzenin ulusal düzeydeki meşruluğu siyasi karar alma süreçlerinin teknikleştirilmesi ve böylelikle siyasal alana içkin olan güç ilişkilerinin ve çelişkilerinin görünmez kılınması üzerine kurulmaktadır.

1994, 1999 ve 2001 (Kasım 2000 ve Şubat 2001) krizlerinin içinden geçerek günümüze uzanan Türkiye’de, sermayenin apolitikleştirme stratejisi en açık ve ileri biçimini “siyasetin ekonomiden bütünüyle ayrıştırılmasının” Türkiye’nin sorunlarının çözümlenmesi için temel bir gereklilik olduğunu vurgulayan dönemin ekonomiden sorumlu bakanı Kemal Derviş’in açıklamalarında bulmuştur. Savran’ın da ifade ettiği gibi bu açıklama biçimi önemlidir. Çünkü yaşanan krizlerin nedeni sermaye kesimlerince ağırlıklı olarak politik kadroların yarattıkları güven bunalımına; oy alma ve kendi çıkarlarını koruma kaygıları ve beceriksizliklerinden kaynaklı olarak atalet içinde bulunmaları nedeniyle yapısal reformları istenildiği şekilde gibi yerine getirmemelerine; ve son olarak yolsuzluk ve hortumculuk olgularına dayalı olarak açıklanmıştır. Başka bir ifadeyle yolsuzluk, hortumculuk,

²³⁰ Çalışmanın sınırları dahilinde ayrıntısına girmeyeceğimiz ama ekonomi ve siyaset ayrımıyla uyumlu en önemli gelişmelerden biri burjuva demokrasinin hegemonya kurma olanaklarını yaratmasıdır. Ekonominin depolitizasyonu, yürütme ve bürokrasinin görece güçlenmesi gibi gelişmeler burjuva demokrasisi üzerinde belirleyici olmuştur. Demokrasinin burjuva demokrasisi yönünde liberalizme indirildiği ve bunun da kapitalizmin ekonomi ve siyaseti ayrımına özelliğinden beslendiğini savunan Güveloğlu’nun da belirttiği gibi ekonominin depolitizasyonu, yürütme ve bürokrasinin görece güçlenmesi gibi gelişmeler burjuva demokrasisi üzerinde belirleyici olmuştur. Bkz. Nazım Güveloğlu, “Demokrasinin Neoliberal Dönemde Geçirdiği Dönüşümün Siyasal Partiler Üzerindeki Etkileri”, *Praksis*, Sayı 12 (Güz 2004), s. 11-36.

rüşvet gibi kavramlarla bir kamuoyu yaratılmakta ve devletin etkinliğine bağlı olarak açıklanan mevcut olumsuzluklar, krizler, ve dahası artan borçlar değişim taleplerinin ve yapısal reformların meşruluk kaynağı olarak sunulmaktadır. 1990'ların sonlarından itibaren sayıları hızla artacak olan bağımsız düzenleyici kurumlara ve *teknokratlar hükümeti* yönündeki önerilere geçişi hazırlayan bu süreç söz konusu söylemlerle daha da hız kazanmıştır: Eğer politika ekonominin önünde bir engel ise ve popülizm, oy avcılığı ya da bazı özel çıkarlara hizmet dolayısıyla politikacılar ekonomide iyiye gidişi engelliyorlarsa, o zaman politik alanda burjuvazi için en iyi çözüm “ülkeyi politik kaygılardan arınmış kadroların yönetmesi” olacaktır.²³¹ Bu yönelim doğrultusunda IMF ve sermayenin farklılaşan talepleri çok daha hızlı bir biçimde uygulamaya sokulmalıydı.²³²

Genelde ve Türkiye özelinde reel sosyalizmlerin de çözülmesinin ardından kapitalizmin tek ve alternatifi olmayan bir sistem olarak zaferinin ilan edildiği bir konjonktürde dönemin hakim söylemi “başka bir alternatif yok” oldu. Sermayenin dönemsel ihtiyaçlarının da belirleyiciliği altında bu söylem bir ideoloji olarak daha da güçlenmiştir. Kapitalizmin alternatifsizliğini işaret eden vurgularıyla düşünsel anlamda gündemi belirleyen neoliberal açıklamalara, piyasanın her sorunu çözeceği, devletin ve devleti temsil eden her şeyin de sorun yaratacağı düşüncesi egemen olmuştur. Türkiye’de de 1980’den bu yana yaşanan dönüşüm sürecinde ekonomide yaşanan istikrarsızlık ve kırılganlıklar piyasanın tanımladığı çerçeveye uymayan siyasal dinamiklere, özellikle de irrasyonel ya da popülist olarak tanımlanan “güçlü” ve “merkezi” devlet aygıtına bağlanmıştır. Devlet ve piyasayı birbirinden bağımsız iki ayrı olgu olarak alan bu analizlerde IMF ve Dünya Bankası’nın politik metinleri aracılığıyla az gelişmiş dünyaya yayılan “kötü yönetim” ya da “yolsuzluk” gibi tanımlamaların önemli etkisi olmuştur. Bütün bu açıklamalarda sorunun kaynağı olarak işaret edilen yine devlet ve siyasi yozlaşmadır ve çözüm olarak önerilen “iyi

²³¹ Sungur Savran, “İkinci Düyun-u Umumiye Dönemi”, *İşçi Mücadelesi*, (Ocak-Şubat 2001), s. 29-46.

²³² Bunlar, “özelleştirmelerde ve enerji programlarının uluslararası sermayeye devrinde gecikme, borsanın ‘derinleştirilmesi’ amacıyla ‘bireysel emeklilik sigortası’na geçişte adım atılmaması, bankacılık sektörünün yeniden yapılanmasında gecikme, özel olarak kamu bankalarının özelleştirilmesinde ve Fondaki bankaların alıcıya çıkarılmasında yeterince hızlı gidilmemesi, tarımda ürün desteğine bir türlü son verilmemiş olması vb” Sungur Savran, “İkinci Düyun-u Umumiye Dönemi”, s. 31.

yönetişim” ilkelerinin yasal düzenlemelerle hayata geçirilmesidir.²³³ Birinci kuşak ya da “Washington Mutabakatı” olarak anılan reformlar temel olarak makroekonomik istikrarın ve mali disiplinin sağlanması, özelleştirme, dış ticaret ve kambiyo rejimlerinin serbestleştirilmesi, devletin ekonomideki rolünün sınırlandırılması ve devletin geriye çekilmesi gibi bir dizi unsurdan oluşmuştur. Bunların bir uzantısı olarak gündeme gelen “iyi yönetim” ilkeleri de 1990’ların hakim söylemidir. Özellikle IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlardan “destek” isteyen ülkelerin “Washington Mutabakatı”nda belirlenen ilkelere uymaları bir zorunluluk olarak istenmiştir.

Yaşanan toplumsal ve ekonomik bunalımın sorumlusu olarak devleti işaret eden bu tür ele alışlarda “küreselleşme” çağında merkezîyetçi ulus-devlet yapılanması ve siyasi sistem, ekonomik altyapıdaki değişim taleplerine karşı direnç gösterdiği gerekçesiyle eleştirilir. Toplumsal sınıfları devre dışı bırakan ve devleti de bunalımların asıl sorumlusu sayan açıklamalarda bunalımdan çıkış kuşkusuz neoliberal piyasa anlayışının dayattığı yapısal reformların uygulanmasına bağlanmakta; buna karşı tepkiler ise toplumun çağdaş uygarlık düzeyine ulaşmasını istememekle suçlanmaktadır. Bu önermeler tartışmasız kabul edildiği sürece, siyasal karar alma süreçlerinde rol oynayanların yanı sıra kamuoyu algısında da liberal bir ekonomik düzende devlet ve piyasa birbirlerinden bağımsız iki ayrı olgu olarak anlam kazanmaktadır. Dolayısıyla, Türkiye’de ekonominin kendi kurallarına göre işle(ye)mediği, geleneksel özelliklerini devam ettiren devletin gereksinimlerine göre işlemeye zorlandığı yönünde bir anlayış hakim hale gelmektedir.²³⁴ Bu hakim anlayış, neoliberal analizlerin devlet-piyasa ayrımına ve buna dayalı olarak öne çıkarılan “güçlü devlet” vurgusuna dayalı olarak farklı bir devlet tanımını içermekte; devletin “nötr” ve toplumsal ilişkilere dışsal olduğu kabul edilmektedir.

Yalman, Türkiye’nin sorunlarının çözümlenmesi için olmazsa olmaz bir gereklilik olarak vurgulanan “ekonominin siyasetten ayrıştırılması” konusunun,

²³³ Örneğin, OECD tarafından Türkiye için hazırlanan bir raporda bütün bu temalar en açık haliyle vurgulanmakta ve Türkiye’nin makro-ekonomik performansı ile zayıf kamu yönetimi ve düzenleyici yapıları arasında yakın bir ilişkinin olduğu altı çizilmekte; ve çözüm olarak düzenleyici politikalar temelinde düzenleyici yönetim önerilmektedir. Ayrıntı için bkz. TÜSİAD-OECD, *Türkiye’de Düzenleyici Reformlar- Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek*.

²³⁴ Galip Yalman, “Tarihsel Bir Perspektiften Türkiye’de Devlet ve Burjuvazi: Rölativist Bir Paradigma mı Hegemonya Stratejisi mi”, *Praksis*, Sayı 5, 2002, s. 8.

devlet-toplum ilişkilerine dair *muhalif ama hegemonik* olarak nitelenebilecek bir söylemin gündemi belirlemeye başlaması bağlamında anlam kazandığına işaret eder.²³⁵ Söylemin *muhalif* olması “Osmanlı’dan bu yana değişmediği varsayılan, toplumdaki kopuk, toplumun taleplerine duyarsız ve ona hükmeden, gücü kendinden menkul bir devlet imgesine karşı tavır alınmasından; *hegemonik* olması ise, gerek bu imgeyi gerçekliğin kendisi gibi göstermedeki başarısından, gerekse de piyasa ve sivil toplumu bireysel özgürlüklerin gerçekleştirildiği” alan olarak sunmasından kaynaklanmaktadır.²³⁶

Ekonomi ve siyaset arasındaki ayrımın kurumsallaşmasında yönetim modeli önemli bir rol oynamaktadır. Türkiye’de yeni bir siyasal iktidar tarzını hayata geçiren yönetim, önceki dönemde zayıflamış olan demokratik sistemin kırılma noktaları üzerine sermaye egemenliğinin inşa edilmesinde; ve demokratik iktidar biçiminin dönüştürülmesinde hakim bir model olarak öne çıkmıştır. Yolsuzluk, kayırmacılık ya da partizanlık gibi olumsuzlukları siyasete atfeden bu model “siyasal” olana negatif bir anlam yükler. Türkiye özelinde ele alındığında ekonomiyi siyasetten ayırmanın temel araçları ise piyasanın ihtiyaçlarını temel alan, yasama ve yargı işlevleri ile donatılmış özerk ve bağımsız kurumlar; parlamentonun denetleme yetkisinin denetleyici şirketlere bırakılması; kamu yönetimi reformları ile kamu yönetimine şirket yönetim tekniklerinin uygulanması, toplam kalite yönetimi, performans denetimi, ticaret ilkelerine aykırı mevzuatın değiştirilmesi olarak karşımıza çıkmaktadır.²³⁷

Türkiye’de 2000 yılı istikrar programıyla birlikte 1211 sayılı Merkez Bankası yasasında değişiklik yapılması gündeme geldi. 2001 yılında çıkartılan 4651 sayılı Merkez Bankası Kanunu’nda değişikliğin nedeni Merkez Bankasının bağımsızlığını sağlamak, Merkez Bankacılığı konusunda başta Avrupa Birliği normları olmak üzere dünyada meydana gelen gelişmelere uyum sağlamak olarak açıklandı.²³⁸ Yeni düzenlemede Merkez Bankası’nın temel görev ve yetkilerini düzenleyen maddede değişiklik yapılarak bankanın temel amacı “fiyat istikrarını sağlamak” olarak

²³⁵ Galip Yalman, a.g.k., s. 7-23.

²³⁶ Galip Yalman, a.g.k., s. 7-8.

²³⁷ Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti*, İletişim Yayınları, İstanbul 2005, s.172.

²³⁸ Bkz. 25.04.2001 tarihli 4651 sayılı T.C. Merkez Bankası Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

belirlendi. Yasada bankanın fiyat istikrarını sağlamak için uygulayacağı para politikasını ve araçlarını doğrudan kendisinin belirleyeceği hükme bağlanarak politika araçlarında bağımsızlık konusu yasal güvence altına alınmak istendi. Ayrıca Merkez Bankasının hükümetle ilişkisinin Başbakan aracılığıyla kurulacağı, yasa ile kendisine tanınan görev ve yetkilerini bağımsız olarak kullanacağı ifade edildi.

Fiyat istikrarının sağlanmasının, sürdürülebilir bir büyüme hızına ulaşılması ve ülke kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı açısından önemli olduğuna işaret eden yasal düzenlemeye göre fiyat istikrarının korunmasının ön koşullarından biri de para politikalarının Merkez Bankası tarafından bağımsız olarak belirlenmesi ve yürütülmesidir. Ayrıca hükümet büyüme ve istihdam politikalarının da ancak fiyat istikrarını sağlama amacıyla çelişmemek kaydıyla destekleyebilecektir. 1211 sayılı önceki düzenlemede ekonomik gelişmeye yardım etmek, para ve kredi politikasını kalkınma planları ve yıllık programlar doğrultusunda yürütmek de bankanın görevleri arasında sayılırken, yapılan değişiklikle ekonomik kalkınmaya katkı Merkez Bankası'nın temel amaçları arasından çıkartıldı. Yine yasada yapılan değişiklikle başkan yardımcılarının merkez bankası başkanının önerisi üzerine müşterek kararlar atanmaları ve görevden alınamayacakları hükme bağlandı.²³⁹

Merkez Bankası'nı özerkleştirme çabaları ile birlikte ekonomi/siyaset ayrımının kurumsallaşması çabaları resmi düzlemde IMF niyet mektuplarında da vurgulanmıştır. Örneğin 20.11.2001 tarihli niyet mektubunun birinci maddesinde "Kamu maliyesi alanında gösterilen kuvvetli çabalar sonucu, kamu sektöründe henüz iki yıl öncesindeki yüksek oranlı faiz dışı açıkların aksine büyük bir faiz dışı fazla oluşturulmuştur. Siyaset ve ekonomik kurumların idaresinin daha fazla birbirinden ayrılması ve saydamlığın artırılması ilkelerini öne çıkaran ve daha rekabetçi bir ekonomik yapının temellerini atan önemli yapısal reformlar başlatılmıştır. Bankacılık sektörü reformu, kamu maliyesinde saydamlık, deregülasyon ve Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası'nın bağımsızlığına ilişkin önemli kanunlar çıkarılmıştır" denilmektedir.

²³⁹ 1211 sayılı TC Merkez Bankası Yasasında 4651 sayılı yasa ile yapılan değişiklikler ve yeni düzenlemeler için bkz. Öztin Akgüç, "Yasal Değişiklikler: Finansal Pazarlara Olası Etkileri", *İktisat Dergisi*, 2003, s. 10-15.

Esasen finansal piyasaların yeniden düzenlenmesi, hükümetlere, enflasyonla mücadele etmek ve bu yolla fiyat istikrarını sağlamak adına, ücretleri aşağı doğru çekmede kullanabilecekleri oldukça güçlü bir kamusal meşruiyet sağlamaktadır. Finansal piyasaların yeniden yapılanması devletin işçi sınıfı karşısındaki gücünü bir çok bakımdan artırır. Fiyat istikrarı, para politikalarının ilk ve en önemli amacı olarak sunulduğu; ve yüksek ücretlerin enflasyonun başlıca nedeni ve tetikleyicisi olduğu kabul gördüğü ve yaygınlaştığı ölçüde günümüz kapitalist devletlerinde hükümetler takdir yetkisine dayalı karar alma mekanizmalarından “kurallar”ın temel alındığı ekonomik stratejileri uygulamaya koyma ve böylelikle enflasyonu kontrol altına alma çabası içine daha fazla girmektedir.²⁴⁰

Bu anlamda ekonominin siyasetten arındırılmasına yönelik girişimlerin meşru açıklamalarından biri 1980’lerde uygulanan reformların hükümetlerin takdir yetkisi lehine kuralları zaafa uğratmalarına yol açtığı yönündedir. Başka bir ifadeyle, piyasa yönelimli analizlerde 1980’lerde Türkiye’nin geleneksel politika kültürünün merkezinde olmaya devam eden “devlet baba” fikrinin ağırlığını koruduğu; ve buna dayalı olarak takdir yetkisine dayalı ve keyfi karar alma mekanizmalarının yaygınlaştığı ifade edilmektedir. Sorunun kaynağını “kötü yönetime” dayandıran bir çok çalışmaya göre bu dönemde ihracat teşviklerinin tahsisinde geniş keyfilikler ortaya çıkmış; hükümet önceliklerinin finansmanı kolaylaştırmak için hükümetlerin kamu finansmanı yönetim sistemlerini reforma tabi tutmak yerine bütçe dışı fonların kurulmasına başvurmuşlar; ayrıca kamu yönetiminde reforma gitmek yerine karar alma mekanizmalarını merkezileştirme yolunu seçmişlerdir.²⁴¹

Öte yandan, Türkiye’de Merkez Bankası’nın bağımsızlığını savunan kesimler, ulusal para idaresinin yetkisinin “fiyat istikrarı” amacıyla sınırlanmasını gerekli bulurken, buna eleştirel yaklaşanların bir kısmı para politikasının temelde bir maliye politikası olduğuna işaret ederek sadece fiyat istikrarını gözeten bir Merkez Bankası politikasının amaçlanmasının doğru olmadığını vurguladılar. Bu tür eleştiriler doğru olmakla birlikte Öncü ve Köse’nin de belirttikleri gibi konuya daha çok bir politika seçeneği sorunu üzerinden yaklaşmaktalar. Oysa, para hem bir sermaye ilişkisi hem

²⁴⁰ Peter Burnham, a.g.k., s. 176.

²⁴¹ Bu yöndeki açıklamalar için bkz. TÜSİAD-OECD, *Türkiye’de Düzenleyici Reformlar- Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek*, s. 35-36.

de siyasal ve toplumsal bir sözleşmedir. Bu nedenle ulusal paranın merkez bankaları eliyle yürütülen düzenlenme yetkisinin devri, kapitalist bir formasyonda devletin toplumsal sınıflarla kurduğu iktidar ilişkisini sermayeye devretmesi anlamına gelecektir.²⁴²

Merkez Bankası'nın özerkleştirilmesi hamlelerini enerji, telekomünikasyon gibi doğal tekel niteliğine sahip alanlarda piyasa ilkeleri doğrultusunda *bağımsız düzenleyici kurumların* kurulması eğilimi izledi. 2000'li yıllara damgasını vuran düzenleyici reformlar ile bürokrasi, siyasal iktidar ve parlamentodan özerk ve bağımsız olarak işlev gören bağımsız düzenleyici kurumların kurumsallaşması sağlanmıştır. Kamu hizmeti gören kuruluşlar üzerinde denetleme ve düzenleme yapma yetkisi ile donatılan bu kurumlar ekonomi ve siyasetin ayrılmasına yönelik savunulan politik stratejinin bir başka somut örneğidir.²⁴³

Ekonomi yönetiminin güçlenmesine karşılık geleneksel bürokrasinin çözülmesi ve yeniden düzenlenmesine yol açan bu kurumların ortaya çıkışlarına meşruluk sağlayan en önemli sav siyasetin ekonomiden ve ekonomi yönetiminde arındırılması gereğidir. Bu savın temel gerekçeli açıklamalarından biri “piyasa aksaklıkları” kavramına dayanır. 1980'lerden bu yana neo-liberal politikalar doğrultusunda artan özelleştirmeler karşısında serbestliğin yanı sıra “adil” bir piyasa oluşumunun gereğine olan vurgular artmıştır. Bu vurgu etrafında bağımsız kurumların hassas sektörlerden kaynaklanacak bazı piyasa aksaklıklarının düzenlenmesini ve piyasanın “iyi” işlemesini sağlayacağı ileri sürülmektedir. Bu kurumların varlığı etkin bir piyasa işleyişi için kaçınılmaz görülür. Ayrıca, devletin bir sektörde hem piyasa aktörü hem de düzenleyici olması nedeniyle ortaya çıkan sorunların çözümü bu iki işlevin birbirinden ayrılması ve kurulların bağımsız düzenleme işleviyle donatılmasına bağlı görülmektedir.²⁴⁴

Geniş anlamıyla devletin iktisadi düzenleyicilik rolünün sona ermesi anlamında 1980'li yıllara damgasını vuran deregülasyon yaklaşımına göre, “piyasanın başarısızlıkları” karşısında ulusal piyasa aktörlerini korumaya yönelik ulusal düzenlemeler yirminci yüzyılın son yirmi yılında dünya ekonomisinin uluslararası

²⁴² Ahmet Öncü; Ahmet Köse, “Para ve Merkez...”

²⁴³ Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti*, s. 172-173, ayrıca bkz. 3. Bölüm.

²⁴⁴ Bağımsız düzenleyici kurumların meşruiyet kaynakları için bkz. Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti*, s. 262-269.

rekabetçi koşullarında açığa çıkan ani değişiklikleri karşılayacak esnekliğe sahip değildi. Bu nedenle deregülasyon kavramı sadece eski düzenlemelerin kaldırılmasını değil ayrıca küresel rekabet koşullarında ortaya çıkabilecek kırımları önlemeye dönük olarak yeni düzenleyici yapıların oluşturulmasını da içermektedir. Özellikle 1990'lı yıllardan beri sayıları giderek artan bağımsız düzenleyici kurumların ortaya çıkış gerekçelerini de bu bağlamda değerlendirmek gerekir. Yeni düzenleyici yapılar daha çok katı ve esnek olmadığı ileri sürülen özel sektör ve kamu sektörü aktörlerine 1980 sonrasında değişen küresel piyasa mantığını kabul ettirmeye dönük olarak kurgulanmaktadır. Böylelikle bir yandan devlet örgütlenmesini oluşturan kurumlar ve bunların temel faaliyetleri giderek daha fazla piyasa mantığının içine çekilerek piyasalaşmakta ve metalaşmakta diğer yandan da devlet, piyasa kurallarına yönelik yapısal dönüşümlerin temel dinamiği, ana odağı haline gelmektedir.²⁴⁵

Kuramsal meşruluğunu yönetim paradigmasına dayandıran bağımsız düzenleyici kurumlar temsili demokrasinin temsil mekanizmalarını dışarıda bırakarak faaliyet yürütmektedir. Temsiliyete ilişkin olarak önerilen “yönetişim” modeli ve bu modelde önerilen katılımcılık ise asıl olarak toplum adına sermayeye tanınmış bir hak ve ayrıcalık olmaktadır.²⁴⁶ Öte yandan devlet örgütlenmesi içerisinde bu türden yeni temsili yapıların oluşmasının gerisinde yatan temel dinamik, devlet örgütlenmesinin piyasa yönelimli uluslararasılaşma ilkesi doğrultusunda yeniden yapılandırılmasıdır. Bağımsız düzenleyici kurumlar, çokuluslu şirketlerin etkin olduğu küresel piyasanın çıkarlarının hukuki ve siyasal güvencelerinin oluşturulmasında önemli bir rol üstlenir. Bu kurumların yanı sıra ekonomi yönetiminin en önemli organlarında (örneğin Hazine Müsteşarlığı) uluslararası sermaye ile ilişkilenen yeni bir bürokratik elit kesimi yaratılırken geleneksel bürokrasi, sistemin gerisine itilmeye çalışılmaktadır.

Bununla birlikte, bu durum mevcut yapının kendiliğinde çözülmesi anlamına gelmez. Bu nedenle ikili bir bürokratik yapılanma açığa çıkmıştır. Devletin piyasalaşma sürecinin doğrudan bir aktörü olarak yeniden tanımlandığı neoliberal küreselleşme sürecinde siyasetin ekonomiye müdahale olanaklarının daraltılması

²⁴⁵ Ferhat Akbey, “Neoliberal Dönüşüm Çerçevesinde 5018 Sayılı Kanunun Değerlendirilmesi”, s. 175-176.

²⁴⁶ Bkz. Birgül Ayman Güler, “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, *Praksis*, Sayı 9, 2003, s. 93-116.

aynı zamanda geniş yetkilerle donatılan ekonomi bürokrasisini siyasal baskılardan muaf kılmakta ve daha bağımsız bir konuma getirmektedir. Yine bu gelişmelerle ilişkili olarak yürütme organının diğer siyasal organlar karşısındaki konumu da giderek daha güçlü hale gelmektedir. Amerikan tarzı lider siyasetinin ön plana çıkması, başbakanın yetkilerinin genişlemesi ve buna karşılık parlamentonun yetkilerinin daralması yönündeki gelişmeler yürütme organının daha az sınırlandırıldığı bir yapılanmaya işaret etmektedir. Yasama organına karşı yürütme ve bürokrasi daha bir ön plana çıktığı ölçüde politikaların hayata geçirilmesine ilişkin siyasal dolayım azalmaktadır. Bu değişim ise sermaye egemenliğinin önünün açılmasını mümkün hale getirmektedir.²⁴⁷

4. Yönetimin Siyasetten Arındırılması: Siyaset/Yönetim Ayırımının Kurumsallaşması

1980 yılından bu yana uygulanan yapısal reformların ikinci evresine girildiği 2000’li yıllarda “ekonominin siyasetten arındırılması” gereğine işaret edilerek yapılan kapsamlı düzenlemeler kamu yönetimi alanına “yönetimin siyasetten arındırılması” söylemi olarak yansımıştır. Bu yansımanın en açık ve somut biçimi, kamu yönetiminin yapısal, örgütsel ve işlevsel dönüşümünü gündeme getiren ve yeni kamu işletmeciliği ve yönetim yaklaşımlarının temel ilkeleri -etkililik, verimlilik, ekonomiklik, katılımcılık, saydamlık, performans denetim vs.- aracılığı ile kamu yönetimi alanına şirket yönetimi tekniklerini uyarlayan “kamu yönetimi reformu” olarak karşımıza çıkmaktadır. Neoliberalizmin devlete ve devlet aygıtına ve kurumların etkin işleyişine vurgu yapması anlamında farklılaşan yapısal reformların ikinci evresine denk düşen kamu yönetimi reformu bir dizi yasal/kurumsal düzenlemeyi gündeme getirmiştir. Bu düzenlemelerin ilk kapsayıcı adımını kamuoyunun gündemine 5 Nisan 2003 tarihinde giren ve bu tarihten itibaren yoğun bir toplumsal muhalefeti karşısında bulan ve yasalaşmayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) oluşturmuştur.²⁴⁸ Kamu yönetimi reformunun ayrıntısına girmeden önce siyaset ve yönetim işlevlerinin ayrılması konusuna, kamu yönetimi disiplini

²⁴⁷ Güveloğlu, bütün bu süreçlerin ayrıca burjuva demokrasininin radikalleşmesi bağlamında siyasal partiler üzerinde de önemli etkileri olduğunu ifade ediyor. Ayrıntı için bkz. Nazım Güveloğlu, a.g.k.

²⁴⁸ 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun olarak çıkartılan bu yasa Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir. Yasanın eleştirel bir incelemesi için bkz. Birgül Ayman Güler, *Devlette Reform Yazıları*, s. 75-127.

içinden yürüyen tartışmalar temelinde tarihsel arkaplamı ve kuramsal dayanakları ile kısaca bakmakta fayda var.

Kamu Yönetimi Disiplininin Temel Çelişkisi Olarak Siyaset/ Yönetim Ayrımı

Kapitalizmin ekonomik alan ile siyasal alanı ayırma özelliği kamu yönetimi disiplininde “yönetim/siyaset ayrımı” olarak açığa çıkmıştır. Bu ayrım kamu yönetimi disiplininin hem doğmasına neden olmuş hem de bu ikilemin bir sonucu olarak başından itibaren bu alanda paradigma arayışını ve kimlik krizi tartışmalarını yönlendiren gerilimin kaynağında yer almıştır. Kamu yönetimi yazınında siyaset/yönetim ayrımı (ya da siyaset/yönetim ikiliği) disiplinin temel çelişkisi olarak kabul görmüş bir konudur.²⁴⁹ Siyaset ve yönetimin devletin iki farklı alanı olması gerektiği fikri ise Woodrow Wilson’dan (Yönetimin İncelenmesi-1887) başlayarak anaakım kamu yönetimi yazınında savunulagelmiştir.²⁵⁰

Siyaset/yönetim arasındaki ayrımın derinleşmesi ya da kapanmasına ilişkin tartışmaların içeriği aslında devletin rolündeki değişime bağlı olarak yön değiştirmiştir. Örneğin, liberal devlet biçiminin bir gereği olarak ekonomik süreçlere devletin doğrudan müdahalesinin önlenmesi ve devletin rolünün ekonomik faaliyetlerin yasal çerçevesinin düzenlenmesi ile sınırlı tutulduğu 20. yüzyılın başlarında kamu yönetiminde siyaset/yönetim ayrımı egemen bir söylem haline gelmiş ve “siyaset dışı” bir devlet aygıtının “yönetim ilkelerine” göre düzenlenmesinin yolunun açılacağı öngörülmüştür. Bu ayrım temel olarak yönetimin “teknik” bir süreç olarak tanımlanmasına kaynaklık etmiştir. Bu tartışma İkinci Dünya Savaşı sonrasında başlayan sosyal/refah devleti dönemine kadar değişen içeriği ile birlikte gündemdeki yerini korumuştur. Tekelci kapitalist düzenleme ya da fordizm dönemi olarak da adlandırılan bu dönemde sadece ekonomik süreçlerin düzenleyicisi değil aynı zamanda bu süreçlerin bir parçası olan devlete (refah devletine) yüklenen aktif rol gereğince kamu yönetimi yazınında siyaset/yönetim ayrımı reddedilmiştir. Kamu

²⁴⁹ Bu alt başlık altında ele alınan siyaset/yönetim ayrımına ilişkin değerlendirmeler büyük ölçüde şu çalışmaya dayanmaktadır. Selime Güzelsarı, “Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, *Kamu Yönetimi-Gelişimi ve Güncel Sorunlar*, (Eds. Kemal Öktem; Uğur Ömürgönülşen), İmaj Yayınevi, Ankara 2004, s. 85-137.

²⁵⁰ Kamu yönetimi disiplini yazınında siyaset/yönetim ikiliği üzerine yapılmış bir çok çalışmadan bahsedilebilir. Çalışmamızın sınırları dahilinde bu yazına burada girilmeyecektir. Ancak konu için temel iki çalışmaya bakılabilir. Yılmaz Üstüner, “Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Bunalımı”, *Kamu Yönetimi Disiplini sempozyum Bildirileri I*, TODAİE, Ankara 1995, s. 59-69; Örsan Ö. Akbulut, *Siyaset ve Yönetim İlişkisi*, TODAİE, Ankara 2005.

yönetimi siyaset biliminin bir parçası olarak kabul edildiğinden yönetsel olgunun tanımlanmasında siyaset ve siyaset bilimi hem kuramsal hem de uygulama düzeyinde belirleyici olmuştur.

Ancak, 1970’lerde kapitalizmin yaşadığı krizin ardından yükselen neoliberal ideolojinin “küçük devlet güçlü piyasa” söylemiyle devletin rolü yeniden tanımlanmıştır. Devletin rolü üstlendiği ekonomik ve toplumsal işlevlerden geri çekilerek sadece düzenin devamını sağlamak olarak değişmiştir. Bu değişim yönetim/siyaset ikileminin ve yönetimin “teknik” bir işlev olarak tanımlanmasının yeniden canlanmasına yol açmıştır. Neo-liberal ideolojinin yükselişinin kamu yönetimi alanına yansması “kamu işletmeciliği” adı altında krize siyasal/yönetsel bir yanıt olarak açığa çıkmıştır.²⁵¹ 1980 sonrasında neoliberal küreselleşme sürecinde devletin piyasa yönelimli yeniden yapılanma sürecinin keskinleştiği bir evrede bu yaklaşım “yeni kamu işletmeciliği” olarak yeniden revize edilse de siyaset/yönetim ayrımı üzerinden giden temel vurgu değişmemiştir.

“Etkililik, verimlilik ve ekonomiklik” değerlerine atıfla meşrulaştırılan; piyasa mekanizmalarının ve piyasacı yönetim anlayışının kamu yönetimi alanına taşınmasını öneren ve bunu yaparken de kamu yönetiminin temeldeki siyasi yapısıyla birlikte siyasal-yönetsel sistemin karmaşık bütünlüğünün üzerine örten yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı, uygulamada tamamıyla geçersizleşen siyaset/yönetim ayrımı üzerinden esas olarak sonuçlar ile sonuçları belirleyen nedensel ilişkiyi gizleyen gerekçelerle donatılmış bir yaklaşım olma özeliğine sahiptir.²⁵² Bunun en açık göstergesi kamu yönetiminde “hukuksal rasyonalitenin” yerine “ekonomik-işletmeci rasyonelliğin” almasıdır. Neoliberal küreselleşmeyle ekonominin ön plana çıkması ve bütün toplumsal ilişkileri kuşatmasının devlete yansması, maliyet, etkinlik ve

²⁵¹ Nitekim bu yaklaşım, 1970’lerdeki krizden ilk etkilenen İngiltere, Yeni Zelanda ve Avustralya’da “reform” programlarının ana eksenini ve içeriğini belirmesinin ardında küresel düzeyde yaygınlık kazanmıştır.

²⁵² 1980 sonrası süreçte IMF ve Dünya Bankası’nın genel çerçevesini belirleyerek az gelişmiş dünyada uygulamaya koyduğu yapısal uyarılama politikaları doğrultusunda hayata geçirilen reformların siyasal içeriğinin ekseninin kaydırılmasına; ve örneğin temel kamusal hizmetlerde piyasa fiyatlamasına geçilmesi, kamu kurumları arasında rekabetin teşvik edilmesi ya da bir bütün olarak özelleştirmeler gibi piyasa mekanizmalarının kolaylıkla uygulanmasına en elverişli zemin siyaset/yönetim ayrımının gereğine işaret eden yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ile hazırlanmıştır.

etkililik kavramlarına dayandırılan tekno-organizasyonel ve teknik-ekonomik bir rasyonelliğin artık amaç konumuna yükselmesi biçiminde olmuştur.

1980 sonrası süreçte IMF ve Dünya Bankası'nın genel çerçevesini belirleyerek az gelişmiş dünyada uygulamaya koyduğu yapısal uyarılma politikaları doğrultusunda hayata geçirilen reformların siyasal içeriğinin ekseninin kaydırılmasına; ve örneğin temel kamusal hizmetlerde piyasa fiyatlamasına geçilmesi, kamu kurumları arasında rekabetin teşvik edilmesi ya da bir bütün olarak özelleştirmeler gibi piyasa mekanizmalarının kolaylıkla uygulanmasına da en elverişli zemin siyaset/yönetim ayrımının gereğine işaret eden yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ile hazırlanmıştır. Uluslararası kuruluşların bağlayıcı kararları eşliğinde Türkiye dahil az gelişmiş dünyada somut uygulama alanında güçlenen bu yaklaşımın temel ilkeleri, “deregülasyon, özelleştirme, bütçe reformu, performans ölçümleri, performansa göre ödeme, işletme türü yönetim, yönetimde saydamlık, rekabet, etkinlik, bürokrasiden kaçınma, toplam kalite yönetimi” gibi bir dizi politika ve tanımla devlet aygıtının yönetimine içselleştirilmektedir. Neoliberalizmin kamusal alanı sermaye lehine daraltıcı politikalarının ve uygulamalarının hakim olduğu neoliberal küreselleşme sürecinde tanımlanan bu ilkeler ve kuralların uygulayıcıları ise geleneksel bürokrasiden koparak devlet aygıtının kilit kurumlarında (Hazine, Merkez Bankası ve daha sonra bağımsız düzenleyici kurumlar gibi) konumlarını siyasal açıdan güçlendiren yeni bürokrat tipi (teknokrat kadrolar) olmaktadır.

Neoliberal küreselleşme sürecinde piyasa yönelimli analizlerde (neoliberal yaklaşımlar) “evrensel” bir paradigma olarak öne çıkartılan yeni kamu işletmeciliği, temel olarak ülkelerin kamu sektörlerinin yapısal, örgütsel, işlevsel ve personel sistemleriyle dönüştürülerek küresel rekabete ve küresel kapitalizmle eklemlenmeye hazırlanmasına aracılık eden bir model olarak değerlendirilebilir. Yaklaşımın “evrensellik” atfedilmesi ise, kamu alanının küresel standartlar olarak belirlenen ilkeler uyarınca küresel kapitalizmin ticari standartlarına uyumlaştırılmasıdır.

Nitekim sermayeler arası rekabetin ve çatışmanın keskinleştiği günümüzde devletin piyasalaştırılması projesi, meşruiyetini yönetsel açıdan bu yaklaşımın temel önermelerine dayandırır. Bu önermeler kısaca şöyle özetlenebilir: i) vurgunun

siyasetten yönetime kayması. Böylece kamu idarelerinde yöneticilere “yönetme özgürlüğü” tanınacak ve maliyet bilinci ile davranmaları sağlanacaktır; ii) idari sistemlerin düzenlenmesinde piramit tipi örgütlenmeden yatay örgütlenmeye geçilmesi. Böylece geleneksel devlet örgütlenmesi içinde bürokratik yapıların yarı-özerk birimlere parçalanması, yani bağlı oldukları bakanlıklardan ayrı olmakla beraber devletin denetim alanında kalan kamu kurumu niteliği taşıyan yapılara gidilmesi gerçekleşecektir. iii) girdi odaklı bir yönetim anlayışından sonuç ve hedef odaklı bir yönetim anlayışına geçilmesi. Girdi odaklı yaklaşımda belirli bir çıktıyı üretmede kullanılacak en az girdi miktarı (örneğin, sayı ve maliyet bakımından işgücü; fiziksel sermaye vs.); çıktı odaklı bir yönetim yaklaşımında ise belirli bir girdiyle en fazla üretilecek çıktı miktarı temel alınmaktadır. Yani, en az maliyetle en fazla hizmet üretmesi beklenen kamu idareleri ürettikleri mal ve hizmetlere ve bunlardan elde edilen verimliliğe göre değerlendirilir. Bu nedenle kamu yöneticileri arasında rekabet anlayışı geliştirilmelidir. Bunun için kamu idarelerine kaynak dağılımında ölçüt performans göstergeleri olmalı ve performansa bağlı ödeme, bu göstergeler temelinde yapılarak kamu yöneticileri arasında rekabet geliştirilmelidir. iv) kamu idarelerinde esneklik tanınmalı, böylelikle uzmanlaşmanın yol açılmalıdır. Son olarak vatandaş kavramı bireysel tüketici ya da müşteri olarak tanımlanmalıdır.

1980’li yıllarda hakim bir paradigma olarak yaygınlaşan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının bu önermeleri yapısal uyarılama reformları aracılığıyla az gelişmiş ülkelerde devletin piyasalaştırılmasına kaynaklık ederken, 1990’ların sonlarına doğru piyasa yönelimli analizlerde yeniden “devlet” vurgusu öne çıkmıştır (ikinci kuşak yapısal reformlar dönemi). Neoliberal stratejinin devlet projesinin “yönetişim modeli” üzerine inşa edildiği bu dönemde girişimci devlet, piyasa dostu devlet, yönetişim, kamu yönetişimi gibi kavramlar altında kamu işletmeciliği yaklaşımıyla yeniden canlanan siyaset/yönetim ikilemi ve yönetimin “teknik” bir sorun olarak ele alınması daha da derinleşmiştir.

Devlet-toplum ve devlet-piyasa arasında kurulacak yeni ilişki biçimleri ve devletin rolünün sermayenin uzun vadeli stratejilerini düzenlemeye ve küresel hareketliliğini kolaylaştırmaya dönük olarak yeniden tanımlanması anlamında bir paradigma dönüşümüne işaret eden yönetişim modeli, neoliberalizmin yeni bir düzenleme projesinin geliştirilmesi ve uygulanması sürecine siyasal meşruiyet

sağlamaktadır. Uygulama düzeyinde yeni kamu işletmeciliğinin temel önermelerine sahip çıkan bu model, söylem düzeyinde devlet-sivil toplum-piyasa ortaklığı temelinde katılımcılık, saydamlık ve hesap verebilirlik gibi kavramları öne çıkardığından kamu yönetimine yeni kamu işletmeciliği ile hem kesişen hem de farklılaşan bir paradigma olarak yansımıştır.

Yönetişimin farklılığı neoliberalizmin 1980'lerden bu yana temellerini kurduğu ekonomik ve toplumsal değişim gerekçelerini hem siyasal hem de hukuksal anlamda haklılaştırmasına dayanır. “Devlet-sivil toplum-sermaye” ortaklığı söylemiyle gerçekte toplumun karar verme yetkisinin kamusal olandan çıkartılarak dışlanması ve sivil toplum örgütlenmeleri olarak tanımlanan güç odağının (yerli sermaye kesimlerinin temsilcileri, küresel şirketlerin temsilcileri ve teknokrat bürokrasi) iradesine bırakılması anlamına gelmektedir. Neoliberalizmin devleti yeniden yapılandırma projesinin temel modeli olarak öne çıkan yönetim, her ne kadar farklı biçimlerde tanımlanıyor olsa da gerçekte toplumların yönetiminin siyasetten ayrıştırılması, yönetimin özerkleştirilmesi, ya da özerk (örneğin, bağımsız düzenleyici kurumlar) veya yarı-özerk (örneğin, yarı-özerk gelir idareleri) kurumlara devredilmesidir. Ancak belirtmek gerek gerçek yaşamda siyaset/yönetim ikilemi geçersizleşmekte, siyasetçilerin bürokratikleşmesi kadar bürokratlarında da siyasallaştıkları gözlenmektedir.

Kısacası, gerek kamu işletmeciliği gerekse yönetim yaklaşımlarının temel olarak siyaset/yönetim ayrımının gerekliliği üzerinden meşrulaştırılan bütün bu önermelerinin günümüzde söylemden çok artık bir gerçekliğe ve bir dönüşüme işaret ettiğini söylemek mümkündür. Nitekim 2000'li yıllara damgasını vuran kamu yönetimi reform projesi ve buna dönük yapılan bir dizi yasal/kurumsal düzenlemenin içeriği bu yaklaşımların yukarıda sıralanan ilke ve önermeleri temelinde biçimlenmiştir. Çalışmamızın bundan sonraki iki bölümü bu savın somut görüngülerini ve sonuçlarını ortaya koymaktadır.

Kamu Yönetimi Reformu ya da Devlette Reform

2000'li yıllarda devlette reform konusu, her biri kendi içinde bir bütün oluşturan *kamu personel reformu*, *yerel yönetimler reformu*, *kamu bütçe reformu* ve *kamu yönetimi reformu* olmak üzere dört ayrı parça üzerinde yükselmektedir. Burada tez

çalışmasının kapsamı dışında tutulduğundan bu dört parçadan ilk ikisi üzerinde durulmayacaktır. Nitekim bunların her biri ayrı bir çalışmanın konusunu oluşturacak kapsam ve öneme sahiptir. Kamu yönetimi reformu, devlet aygıtının yapısal, işlevsel ve örgütsel olarak yeniden düzenlenmesine dönük çalışmaların genel adıdır. Bu kapsamda merkezden yönetimin merkez örgütlenmesini değiştirmeye yönelik hükümler yer alır. Bunlar genel olarak bakanlık yapısı, bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşları, bağımsız düzenleyici kurumlar sistemi, merkezden yönetimin taşra-bölge, il ve ilçe örgütlenmesine ilişkin değişiklikler ile bu parçalar arasında yetki dağılımı ve kamu yönetiminin denetim sistemine yönelik düzenlemelerden oluşmaktadır.²⁵³

Kamu yönetimi reformuna yönelik ilk kapsayıcı adımın Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) ile atıldığı yukarıda belirtilmişti. Bu yasa taslağının dışında tamamlayıcı bir dizi yasal düzenlemede aynı zaman diliminde gündeme gelmiştir. Devlet idaresinin kuruluş ve işleyişi ilkelerini yeniden belirleyen ve yeni ilkelere bağlayan KYTK tasarısı ile sistemin yapısı düzenlenirken, para yönetimini düzenleyen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu idarelerinin en önemli parçası olan “kaynak yönetimi”ni konu almıştır. Kamu istihdamının da Kamu Personel Rejimi Kanun Tasarısı ile düzenlenmesi amaçlanmaktadır.²⁵⁴ Bu üç temel düzenlemenin yanı sıra Bölge Kalkınma Ajansları Kanunu, Bağımsız İdari Otoritelerin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı, Kamu Sermayeli Şirketler Kanunu Tasarısı Taslağı, Yerel Yönetimler Kanunu Tasarısı Taslağı (Özel İdare, Büyükşehir, Belediyeler ve Mahalli İdare Birlikleri Kanun Taslakları); ayrıca Bilgi Edinme Yasası ve Etki Yasası belli başlı yasal düzenlemeler arasında sayılabilir. Bütün bu düzenlemeleri kapsayan ve odağını oluşturan temel düzenleme KYTK tasarısı olmuştur. Tasarı kamu yönetimi sistemine Güler’in ifadesiyle üç temel değişiklik getirmektedir:²⁵⁵

“Birincisi, özelleştirmedi; devlet örgütlenmesinin ‘sosyal devlet’ niteliği ortadan kaldırılarak devlet *düzenleyici devlet* esaslarına yerleştirilmektedir. İkincisi *yönetişimciliktir*; kamu karar sisteminin yapısına müdahale edilmekte ve katılımçılık ilkesi sayesinde özel sektör doğrudan ve açık olarak iktidar ortağı kılınmaktadır.

²⁵³ Birgül Ayman Güler, *Devlette Reform Yazıları*, s. 31-32.

²⁵⁴ A.k., s. 81-83.

²⁵⁵ A.k., s. 84.

Üçüncüsü yerelleştirmedir; devlet örgütlenmesi yerleştirilerek yerellik esası üzerine kurulmak istenmektedir.”

Parlamentonun yetkisini ve gücünü sınırlandırarak kamu yönetimi alanını piyasanın gerekliliklerine göre yeniden düzenleyen kamu yönetimi reformunun en önemli ayağını *kamu harcama sistemini, bütçe yapısını ve devlet gelirleri yönetimini* düzenleyen yasal/kurumsal düzenlemeler oluşturmaktadır. Harcama ve bütçe yapısı 2003 yılında yürürlüğe giren Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası ile gelir yönetimi ise 2005 yılında Gelir İdaresi Yasası ile yeniden düzenlenmiştir.

Kamu yönetimi reformları ile gündeme gelen yasal/kurumsal düzenlemelerde politikaların hesap verebilirliğini ve saydamlığını sağlama adına haklılaştırılan bir dizi önlem ve kural ekonominin siyasetten/yönetimin siyasetten ayrıştırılması stratejisi bağlamında değerlendirilebilir. Örneğin, kamu mali yönetiminin yapısı ve işleyişini kökten değiştiren 5018 sayılı yasada harcama yönetiminin temel ilkeleri, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, mali saydamlık, hesap verebilirlik gibi bir dizi kavram etrafında kurgulanmaktadır. Bütün bunlar kamu mali yönetimine ve dolayısıyla kamu yönetimine şirket yönetim tekniklerinin uygulanmasıyla devletin içeriden piyasalaştırılması anlamına gelmektedir. Öte yandan yasal hükme bağlanmış olan bu tür ilkeler etrafında önerilen önlemler, hükümetin gerek toplumsal kesimlerin beklentilerinin yönünü değiştirme gerekse maliye politikalarının açığa çıkaracağı istenmeyen sonuçlardan kendini “muaf” tutma amacına hizmet edecektir.

Toparlayacak olursak Türkiye’de devletin içsel mimarisinin dönüşümü ya da yeniden yapılanması bağlamında bir yandan geleneksel bakanlık örgütlenmelerine yeni kurumlar eklenirken (bağımsız düzenleyici kurumlar) diğer yandan da mevcut kurumlar (örneğin Maliye Bakanlığı/Gelir İdaresi) yeniden yapılandırılarak merkezi örgütlenme çatısı altındaki konumları farklılaşmaktadır. Fakat bu yapılanma geleneksel merkezi yönetimin ortadan kaldırılmak istendiği şeklinde bir yanlış yoruma yol açmamalıdır. Eğer değişen bir şeyden söz edeceksek bu siyasal içeriği daraltılmış bir idare ve politik karar alma süreçlerinde devletin kendisine seçtiği “korunaklı” pozisyonudur. Dolayısıyla, “siyasetin ekonomiye müdahale etmemesi”, “uygulamaya/yönetime siyasetin karışmaması” gerektiği yönündeki açıklamalar üzerinden yürüyen tartışmalara karşı günümüzde “siyasetin alanının daraltıldığını” söylerken kastettiğimiz apolitikleştirme stratejileri bağlamında yeni bir siyaset

tarzının ve onun aktörlerinin yaratılıyor olmasıdır. Örneğin, kamu yönetimi reformları adı altında gerçekleştirilen yasal/kurumsal düzenlemeler ve idari pratikler ile gerçekte daralan ama bütünüyle ortadan kalkmayan siyaset alanı piyasa ilkelerinin içselleştirilerek kurumsallaşması dolayında yeniden düzenlenmektedir.

Başka bir ifadeyle, neoliberal küreselleşme döneminde uluslararası ve yerli sermaye kesimlerinin doğrudan kamusal karar alma mekanizmaları içine dahil edilmesi ile, siyasal alan daraldığı ölçüde alanın yönetim düzeyi piyasacı zorunluluklar ve Gill'in yukarıda terimleştirdiği disipline edici ilkeler çerçevesinde biçimlenmektedir. Bunun en önemli aracı mekanizmalarından biri yasalar olmuştur. Yasalar ve idari pratikler yeni güç ilişkileri dolayında şekillenmektedir.²⁵⁶ Başka bir ifadeyle, farklı sosyal kesimlerin çıkarlarının müzakere edildiği yasa ve idari pratikler alanından emekçi kesimler dışlandığı ölçüde hem sürecin yeni aktörleri (IMF, DB ve TÜSİAD ya da çokuluslu şirketler vs.) çok daha belirleyici ve etkin olmaya hem de yasalara teknik/organizasyonel bir piyasa dili hakim olmaya başlamıştır.²⁵⁷ Bu anlamda da yasalar üzerinde dönen mücadele, sermaye içi çatışma ve uzlaşmalarla birlikte yeni güç ilişkilerini ve bu ilişkiler dolayında devletin aldığı pozisyonu açık bir şekilde yansıtmaktadır. Bunun en açık biçimini bundan sonraki izleyen bölümlerde yasal düzenlemeler ve yasa süreçleri üzerine yaptığımız analizlerde görebiliriz.

²⁵⁶ Bkz. Huricihan İslamoğlu, "Yeni Düzenlemeler ve Ekonomi Politik: IMF Kaynaklı Kurumsal Reformlar ve Tütün Yasası", *Birikim*, Sayı. 158 (Haziran 2002), s. 20-27.

²⁵⁷ Huricihan İslamoğlu, a.g.k., s. 20-27.

İKİNCİ BÖLÜM

DÜNYA KAPİTALİZMİYLE YAPISAL EKLEMLENME VE KAMU MALİ YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA

1990'ların sonlarından itibaren Türkiye'de hayata geçirilmeye başlanan yapısal düzenleyici reformların önemli bir ayağını bir bütün olarak kamu mali yönetimi sistemini yeniden düzenlen yapısal reformlar oluşturmuştur. 2000'li yıllarda yapısal reformların önemli bir ayağını oluşturan ve genel olarak "harcama reformu" olarak adlandırılan kamu mali yönetiminde değişim ve dönüşüm süreci, bir dizi yasal değişiklik etrafında biçimlenmekte ve kurumsallaşmaktadır.

Genel olarak bakıldığında *kamu mali yönetimi* bütçeleme, muhasebe, nakit yönetimi, borç yönetimi, iç kontrol mekanizmaları ve denetim unsurlarını içeren oldukça kapsayıcı bir terim olarak karşımıza çıkar. Bu anlamda mali yönetim kamu gelir ve giderlerinin belirlenmesi, bütçelenmesi, harcanması, denetlenmesi de dahil olmak üzere kamu mali yönetimine ilişkin bütün süreçleri içeren her türlü kamu örgütlenmesini ve kamusal düzenlemeleri içerir. Kamu mali yönetiminin örgütlenme alanında ise başta Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve DPT Müsteşarlığı olmak üzere yasama ve yürütme organları da dahil bütün harcamacı kuruluşlar yer almakta; kamusal mal ve hizmetlerin üretimiyle ilgili her türlü işlem ve faaliyet kamu mali yönetiminin alanına girmektedir.²⁵⁸ Dolayısıyla, kamu mali yönetimi sisteminde yapılan köklü bir değişiklik bir bütün olarak devletin yeniden yapılanması anlamına gelir. İzleyen başlıklar altında kamu mali yönetiminde yeniden yapılanma taleplerinden söz edilirken bu büyük kapsamın birlikte düşünülmesinde fayda var. Ama bu çalışma mali idarenin bir bölümün oluşturan harcama/bütçe idaresinde yeniden yapılanmaya odaklı olduğu için, aşağıda sürecin belirleyici ve yön verici aktörlerinin taleplerini de bu odağa göre öne çıkarmaya çalışıyoruz.

²⁵⁸ İhsan Gören, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim", *Devlet Reformu-Parlamento ve Sayıştay Denetimi* (Haz. Tülay Arın v.d.), TESEV Yayınları, No. 16, İstanbul, s. 87.

Neoliberal dönüşüm sürecinde temel olarak “yeni kamu işletmeciliği” ve “yönetişim” yaklaşımları üzerinden önerilen yönetim biçimleri merkezi yönetim yapılanmasını sermaye lehine değiştirmenin aracı mekanizmalarını kurmakta; hukuki, idari ve mali alanlarda gerçekleştirilen kapsamlı yapısal düzenlemeler doğrultusunda gerek temel yasalar gerekse mali mevzuat çok hızlı ve kökten değiştirilmektedir. 2000’li yıllarda kamu mali yönetimini yeniden yapılandırma kapsamında bir yandan Kamu İhale Kanunu, Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Özel Tüketim Vergisi Kanunu, Kamulaştırma Kanunu ve Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu gibi bir dizi yasa çıkarılırken; bir yandan da Cumhuriyetle yaşıt sayılabilecek bazı temel yasalar yürürlükten kaldırılarak yeni baştan yazılmıştır.²⁵⁹ Yürürlükten kaldırılan yasalardan biri de kamu mali yönetimi sisteminin “mali anayasası” sayılan 6.9.1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’dur. Çok az değişiklikle 96 yılı yürürlükte kalan bu düzenleme, 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun kabul edilmesiyle tarihe karışmıştır.

Bu bölümün temel soruları şunlardır: Kamu mali yönetimi sisteminin anayasası olarak kabul edilen 1050 sayılı yasanın değiştirilmesini, ve 5018 sayılı yasanın çıkarılmasını 2000’li yıllarda zorunlu kılan nedenler, dinamikler nelerdir? Kamu mali yönetiminde köklü bir değişimi getiren yeniden yapılanma devlet biçiminin dönüşümü bağlamında nereye oturtulabilir? Kapitalizmin küresel kurumsallaşma evresine denk düşen bu düzenleme ile bütçe sisteminde nasıl bir değişim öngörülmektedir?

I. 1050 SAYILI YASADAN 5018 SAYILI YASAYA: KAMU MALİ YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM

A. 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Yasası ve Bütçe Sisteminin Evrimi

1923 yılında toplanan I. İzmir İktisat Kongresi’nin ardından yeni rejimi simgeleyen ilk araç bütçe (1924 Bütçe Kanunu) olmuştur. Ekonominin sağlamlılığı esasından hareket eden Cumhuriyet yönetimi için devlet ekonomisi, maliyenin sağlam bir temele oturtulmasına ve bütçenin kontrol altına alınabilmesine

²⁵⁹ Bunlar; 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu (2002), 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (2005), 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu (2005), 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004), 5272 sayılı Belediye Kanunu (2004), 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005)’dur.

dayanıyordu. Dolayısıyla ekonomiyi yönetebilmenin vazgeçilmez ilkelerinden sayılan *denk bütçe ilkesi* (bütçe gelirlerinin bütçe giderlerine eşit olması) sağlam ekonominin ve rejimin istikrarının kilidi olarak benimsenmiştir.²⁶⁰

Denk bütçe ilkesini hayata geçirme ve o dönem için artan devlet hizmetlerini sağlam bir maliyeye dayandırma çabaları bunları karşılayacak kaynakların bulunmasını zorunlu kılıyordu. Ne var ki Cumhuriyetin ilk yıllarında gelir kaynaklarının kıtlığı bunun önünde önemli bir engeldi. Bununla birlikte Cumhuriyet yönetimi bütçe açıklarını dış borçlanmayla kapatma yoluna başvurmaktan kaçınmıştı. Artan vergilerin “ciddi” bir devlet yönetimi ile bütçeyi her zaman için denk tutacağı anlayışı hakimdi. Bütçe disiplini ve kamu gelirlerinin kurumlaşmaya başladığı 1924 sonrasında bütçeleri denk bağlayabilmek için tekellerden –tütün, tuz, şeker, petrol, kibrit, alkollü içki, PTT gibi- gelir sağlama yoluna gidildi. Ayrıca 1924 yılında Lozan Antlaşması ile Duvun-ı Umumiye İdaresi’nin kontrolündeki tüm gelirlerin yönetimi Cumhuriyet yönetimine geçti; ve İdare sadece borçların ödenmesine aracılık eden bir kurum haline geldi. Denk bütçe ilkesinin çok daha net olarak ifade edildiği yıllar ise 1927 ve sonrasına rastlayacaktı.²⁶¹

Cumhuriyet kadroları devleti kurarken önce “tasfiye” sonra “yeniden kurma” doğrultusunda adımlar attılar. Fakat, önceliği siyasal alandaki tasfiyelere verdiklerinden kurumlaşma süreci ancak 1920’lerin sonlarında başlayabildi. Kapitalistleşme ve uluslaşma projelerinin netlik kazandığı ve Türkiye’nin kapitalist bir gelişme modelinin parçası olarak devletçilikle tanışma yılları olarak da kabul edilen 1930’lar, devletin merkez örgütünün de kuruluş yıllarıydı. Bu dönemde devletin ekonomi alanındaki örgütlenmesinin temelleri atılmaya başladı. “Millî” iktisadın devletçiliğin kapsamına göre yeniden tanımlandığı bu dönemde yeni sermaye birikimi düzeni (devletçi sermaye birikimi) kendi kurumlarını da yaratmaya başladı.²⁶²

Ekonomide yeni kurumlaşmanın başlangıcı olarak kabul edilen 1927 yılı aynı zamanda “sağlam maliye” anlayışının en önemli simgelerinden olan ve kamu mali yönetimi sistemini düzenleyen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Yasası’nın da

²⁶⁰ Bkz. Bilsay Kuruç, *Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi*, Bilgi Yayınevi, Ankara 1987, s. 29-31

²⁶¹ Bilsay Kuruç, a.g.k., s. 31

²⁶² Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. a.k.

kabul edildiği tarihtir.²⁶³ 1924 Anayasası ile bütçe hakkının tanınmasının ardından kabul edilen bu yasa, kamu mali yönetim sistemine ilişkin Cumhuriyet döneminin ilk düzenlemesidir. Kamu mali yönetim sisteminin “anayasası” olarak da nitelenen ve 5018 sayılı yasanın kabulüne kadar (2003) yürürlükte kalacak olan bu yasanın temel esasları Cumhuriyet öncesi dönemde 1910 yılından itibaren uygulanmaya başlamıştır. 1927 yılında ise yasa, önceki özüne çok fazla dokunulmadan kabul edilerek yürürlüğe konmuştur.²⁶⁴

Bütçenin hazırlanması, uygulanması, devlet hesaplarının tutulması ve denetlenmesine ilişkin usulleri belirleyen Muhasebe-i Umumiye Yasası'nın en önemli özelliği *genellik ilkesini* getirmesi ve dolayısıyla hazine birliğini kurula bağlamasıdır.²⁶⁵ Genellik ilkesi (hazine birliği) genel anlamıyla devletin bütün gelir ve giderlerinin eksiksiz olarak bütçede yer almasının sağlanması; ve bütün ödeneklerin TBMM'nin onayı alındıktan sonra harcanabilmesi demektir. 1050 sayılı yasada da genellik ilkesi “Tüm gelirler Hazine veznelere girer ve giderler bu veznelere ödenir. Bakanlıkların özel gelirleri ve vezneleri yoktur” ifadesi ile tanımlanırken, gereken yerlerde vezne açma ve saymanlık kurma yetkisinin de Maliye Bakanlığı'na ait olduğu belirtilmektedir (md.16).

²⁶³ a.k., s. 31. 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu 9.6.1927 tarih 606 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

²⁶⁴ Bütçe tanımını “devletin yıllık gelir ve giderlerinin tahminini gösteren ve bunların uygulanmasına ve icrasına izin veren kanun” olarak ilk kez yapan ve bir kanuna dayanmadıkça hiçbir verginin alınmayacağını ilk defa yasal hükme bağlayan 1910 tarihli yasa, Fransız Genel Muhasebe Kararnamesi'ne dayanarak hazırlanmıştır.

²⁶⁵ *Genellik ve birlik* ilkelerine uygun bütçeler esasen mali idarenin yeniden kurulduğu ve günümüz mali idaresinin temellerinin atıldığı II Meşrutiyet döneminde yapılmaya başladı. Osmanlı Parlamentosu, devletin mali yapılanmasında *genellik* ve *birlik* ilkelerine uygun olarak hazırlanan ilk çağdaş bütçeyi 1909 yılında kabul etti. Bu bütçe ile devlet dairelerinin tümü tek bir bütçe altında toplandı. Bundan önce devletin birden fazla bütçesi, tahsil ve gider idaresi söz konusu idi. Örneğin, Deyun-ı Umumiye İdaresi kendisine tahsis edilen gelirleri toplamakta, giderlerini düşükten sonra kalan ile dış borçları ödemekte; savunma harcaması yapan Techizat İdaresi için vergilere eklenen paylar Maliye tarafından tahsil edildikten sonra bu idareye verilmekte; özel gelir ve giderleriyle idare edilen emekli sandıkları; Maarif Nezaretinin (Milli Eğitim Bakanlığı) özel gelirleri, Maliyenin mal sandığından ayrı sandığı ve muhasebesi bulunmakta idi. 1909 bütçesi ile diğer dairelere dağıtılmış olan devlet gelirleri Maliye Hazinesine devredildi. Deyunu-ı Umumiye idaresinin gelir ve giderleri de genel bütçeye katılarak şeklen de olsa devlet bünyesine dahil edildi. *Bütçenin birliği ilkesi* o dönemde Maliye Nezaretinde müşavirlik görevinde bulunan Mösyö Laurant tarafından hazırlanan ve 1910 yılında kabul edilen Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile kural halinde düzenlendi. Bütçe ilkelerine ve temel kurallara uygun olarak hazırlanan 1909 bütçesi günümüzde geçerli olan bütçe sisteminin başlangıç noktasını oluşturması bakımından önemlidir. Bkz. Erdoğan Öner, *Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Malî İdare*, s. 411-417.

1050 sayılı yasa, devletin muhasebe örgütlenmesi ve saymanların görev alanlarına ilişkin önemli değişiklikler getirmiştir. Bunların içinde en önemlisi Maliye Bakanı'nın tüm devlet gelirleri ve giderlerinden sorumlu sayılmasıdır. Bütçe harcamalarının kontrolü için her bakanlıkta Maliye Bakanı'na bağlı ve bakan tarafından atanan birer muhasebe müdürü (günümüzde bütçe dairesi başkanı) görevlendirilecektir. Ayrıca, devletin bütün gelirlerinin sadece Maliye Bakanlığı'na bağlı saymanların sorumluluğu altındaki veznelere tarafından tahsili ve giderlerin de saymanın onayı ile ödenmesi esası kabul edilmiştir. Böylelikle bütçe gelir ve gider uygulamalarının tamamı Maliye Bakanlığı'na bağlı saymanlıkların muhasebe kayıtlarına dahil edildi. Bu düzenleme ile Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak görev yapan merkez ve taşradaki saymanlar ile merkezdeki bakanlıklar bünyesindeki muhasebe müdürleri (bütçe dairesi başkanları) aracılığıyla devlet bütçesinin gelir ve gider hesaplarının aylık ve yıllık olarak izlenmesi sağlandı.

Sağlam maliye anlayışını yasal bir çerçeveye oturtan 1050 sayılı yasanın kabul edilmesi ve uygulamaya konulmasının ardından yasanın kurumsal ayaklarının da oluşturulması gerekiyordu. En başta devlet örgütlenmesinin merkezi örgütlerinden olan Maliye Bakanlığı'nın ulus-devlet ölçeğinde kurgulanarak yeni baştan örgütlenmesi, rol ve işlevlerinin buna uygun olarak yeniden tanımlanması gerekiyordu. Bunun için 1939 yılında Maliye Bakanlığı'nın merkez ve taşra örgütlenmesi ile görevlerini düzenleyen 2996 sayılı yasa çıkarıldı.²⁶⁶ Bu düzenleme ile gelen en önemli değişikliklerden biri Maliye Teftiş Kurulu'na önceden olduğu gibi sadece Maliye Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarında değil tüm kamu kuruluşlarında teftiş yetkisi tanınmasıdır. Yasa ile genel, katma ve özel bütçeli dairelerle sermayesinin tamamı devlete ait kuruluşlar, imtiyazlı şirketler ve devletten mali yardım alan cemiyetlerin maliye müfettişlerinin teftişine tabi oldukları hükme bağlandı. Böylelikle maliye müfettişleri başta bakanlıklar olmak üzere merkezi idareye bağlı tüm daireler, mahalli idareler ve kamu iktisadi kuruluşlarında mali yönden teftiş yapma yetkisi kazandılar. Bu yetki ile Maliye Bakanlığı diğer kamu kuruluşlarının tümü üzerinde mali işlemleri izleme, denetleme ve düzenleme

²⁶⁶ 1984'de 178 sayılı KHK'nın kabulü ile bu yıllara kadar çok az değişiklikle uygulamada kalan 2996 sayılı yasa yürürlükten kaldırılmış olsa da bu yasayla kurulan ana yapı çok fazla değişmedi. Ayrıntılı bilgi için bkz. Erdoğan Öner, *Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Malî İdare*, s. 525-527.

yetkisine sahip oldu. Devlet bütçesinin hazırlanması, uygulanması, gider kanunlarının hazırlanması, bakanlıklar ile iktisadi devlet teşekküllerinin gider kanunlarının incelenmesi, katma bütçelerin genel bütçe ile uyumunun sağlanması için bakanlık bünyesinde Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) kuruldu. Buldukları dairenin gider bütçelerinin hazırlanmasından ve ödeme emirlerinin düzenlenmesinden sorumlu olan muhasebe müdürleri (bütçe dairesi başkanları) bu müdürlüğe bağlandı.

Muhasebe-i Umumiye Yasası'nda mevcut idari yapı temel alınmış ve mali sistem bu yapıya uyumlu olarak kurgulanmıştır. Buna göre yasa idari yapıyı ve bunları tâbi oldukları bütçe rejimi içerisinde üçe ayırır: genel bütçe (muavazene-i umumiye), katma bütçe ve mahalli idare bütçesi.²⁶⁷

Yasanın yürürlüğe girdiği tarihten 1938 yılına kadar (1938/3460 sayılı yasa) posta idaresi, demiryolları ve inhisarlar idareleri gibi iktisadi işletmeler dahil olmak üzere tüm devlet birimleri genel ve katma bütçe içinde toplanmış; sadece mahalli idarelerin bütçeleri dışarıda bırakılmıştır. 1938 yılından itibaren işleyişleri yönünden bütçe rejimi içine oturmayan ve çalışmalarını iktisadi ve ticari alanda özel hukuk hükümlerine göre yürüten iktisadi devlet kuruluşları da konsolide bütçe dışına çıkarılarak ayrı idari ve hukuki rejime tâbi kılındı. Ne var ki aşağıda da görüleceği gibi yasa kapsamında kabul edilen bu türden istisnalara dayanarak ve devlet örgütlenmesindeki genişleme nedeniyle yeni kurulan kamu idareleri zamanla esneklik kazanma amacıyla kendilerini bütçe rejimi ve 1050 sayılı yasanın kapsamı

²⁶⁷ Tek devlet tüzel kişiliğine dahil yasama ve yargı kurumları ile bakanlıklar ve bir bakanlığa bağlı olmakla birlikte ödenekleri ayrı bir bölüm oluşturan genel idareler *genel bütçe* içinde yer alır. Devlet tüzel kişiliği içinde yer almayan ayrı tüzel kişilik sahibi bağımsız idareler (hizmet yerinden yönetimler) de *katma bütçeli idareler* içinde yer alırlar. Bunların kendilerine ait özel bütçeleri vardır (özel bütçeli idarelerdir). 1050 sayılı yasa merkezi yönetimi genel bütçede, hizmet yerinden yönetimlerini de (özel bütçeli idareler) katma bütçede toplamıştır. Bkz. Doğan Bayar “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Ne Getir(m)iyor?”, *Maliye Dergisi*, Sayı 9-10, 2003, s.47-62.

Öte yandan “2005 yılına kadar özel bütçeli idarelerden belediye bütçesini, 1930/1580 sayılı Belediyeler Kanunu'na göre belediye başkanı hazırlar, belediye meclisi görüşür ve kabul eder, en büyük mülkiye memuru onaylar; il özel idare bütçesini, 1913 tarihli Kanun-ı Muvakkata göre vali İçişleri Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı'nca birlikte düzenlenmiş formüle uygun olarak hazırlar, il genel meclisi görüşür ve kabul eder, İçişleri Bakanı 30 gün içinde onaylardı...2004 yılı sonunda kabul edilen 5272 sayılı yeni Belediye Kanunu ile belediye bütçelerinin, 4 Mart 2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile de il özel idareleri bütçelerinin en büyük mülkiye memurunca onaylanması işlemi kaldırılmıştır. Bunun yerine, belediye ve il özel idareleri bütçe tasarıları her yıl Eylül ayının 1. gününden önce konsolide edilerek merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere İçişleri Bakanlığına gönderilmektedir.” Erdoğan Öner, *Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Malî İdare*, s. 476-477 (dipnot 72).

dışına çıkarmanın mekanizmalarını (sırasıyla fonlar, döner sermayeler ve vakıflar) yaratacaklardı.²⁶⁸ Yasanın kabul edildiği 1927 yılından bu yana zamanla devletin kimi gelir ve giderleri farklı bütçeler içinde yer almaya; farklı bir mevzuata bağlı olarak idare edilen bütçeler ortaya çıkmaya başladı. Genel ve katma bütçenin yanında ayrıca mahalli idare bütçeleri, genel, katma ve mahalli idare bütçeleriyle yönetilen idarelere bağlı çok sayıda döner sermaye ve fon bütçeleri ile yasayla kurulan kamu tüzel kişiliğini haiz çeşitli idarelerin bütçeleri uygulama alanı buldu.

B. Kamu Örgütlenmesinin ve Bütçenin Değişen Yapısı

Bütün toplumların en kapsayıcı ve yetkili örgütü olan devlet, yetki alanındaki çeşitli araç ve mekanizmalarla toplumun bütünü üzerinde etkili olur. Devlet, siyasal karar alma ve bu kararların somut ifadeleri olan kanun, kararname vb. yapma ve yürürlüğe koyma yetkisine sahiptir. Bu tür kararlar “emredici, yasaklayıcı ve düzenletici” yönleriyle ekonomide gelir ve kaynak dağılımını önemli ölçüde etkiler. Devletin aldığı siyasal kararların uygulayıcısı ise “kamu sektörü”dür. Kamu sektörü, genel anlamıyla “hizmetlerin topluma ücretsiz veya çok küçük bedellerle sunulduğu ve maliyetin vergi ya da vergi benzeri gelir kaynaklarıyla karşılandığı alan” olarak tanımlanır.²⁶⁹ Burada kamu sektörünü hakim özel sektörün bir tür tamamlayıcısı olarak değil, özel sektörün işleyişi için gerekli koşulların hazırlandığı ve sistemin işleyiş sorunlarının çözülerek meşrulaştırıldığı bir alan olarak tanımladığımızı belirtmeliyiz.

Bu anlamda kamu sektörünün temel işlevi kaynak ve gelir dağılımını sağlamak değil aksine özel kesimde sermaye birikimine katkıda bulunmak, maliyetleri sosyalleştirmek ve bozulan sosyal dengenin yeniden kurulması ve denetimin sağlanması yoluyla kapitalizmin devamlılığının sağlanmasıdır. Bu işlevlere yönelik olarak da *kamusal harcamalar* sosyal sermaye harcamaları (emek gücünün verimliliğini artırarak sermayenin getirisine katkıda bulunmaya dönük sosyal yatırımlar; emeğin yeniden üretimini sosyalleştirerek sermaye üzerindeki yükü hafifletmeye ve kâra katkıda bulunmaya dönük sosyal tüketim harcamaları) ve sosyal masraflar (sistemi yumuşatmaya ve meşrulaştırmaya dönük refah harcamaları) olmak

²⁶⁸ Bkz. Doğan Bayar, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Ne Getir(m)iyor?”, *Maliye Dergisi*, Sayı 9-10, 2003, s. 47-62.

²⁶⁹ İzzettin Önder ve diğerleri, *Türkiye’de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1993, s. 11.

üzere ikiye ayrılır.²⁷⁰ Türkiye modelinde kamu sektörü dört alt bölüme ayrılır. Günümüzde kamu sektörü içinde en önemli yeri *genel bütçe* ile yönetilen daireler ile *katma bütçeli idareler* oluştururken; kamu sektörünün ikinci bölümünü *fonlar*, üçüncü bölümünü *yerel idareler*; dördüncü bölümünü ise *döner sermayeli daireler* oluşturmaktadır.²⁷¹ Aşağıda Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kamu sektörünün sözü edilen bu dört parçasının nasıl bir gelişme seyri izlediğini ana hatları ile ele alıyoruz.

Cumhuriyet döneminde 1924-1933 yılları arasında merkezi idarede yer alan kamu kuruluşlarının tamamına yakını genel bütçe içinde yer aldı. Katma bütçeli idare sayısı ise oldukça azdı; ancak 1931 yılından itibaren bunların sayısı artmaya başladı.²⁷² Bu dönemde bütçe ilkeleri çerçevesinde denk bütçelerin hazırlanması ve uygulanması konusuna ayrıca önem verilmiştir. Kamu kesimi temel olarak Bakanlıklar ve bağlı dairelerinden oluşuyordu ve kamu hizmetlerinin çoğunluğunu bu idareler yerine getirmekteydi. Belediye, özel idare ve köylerin kendi gelirleri ise son derece azdı. Öte yandan memurlar, işçiler ve bağımsız çalışanlar için emekli sandıkları henüz kurulmamıştı. Kamu iktisadi teşebbüsleri ise ancak 1930 sonrasında kurulmaya başladı. Dolayısıyla merkezi idare bütçesi olarak genel bütçe neredeyse tüm kamu kesimi gelir ve harcamalarını kapsıyordu. Maliye Bakanlığı da bütçe gelir ve giderleri ile daha etkin bir maliye politikasını uygulama olanağına sahipti.²⁷³

Ne var ki 1936-1950 döneminin bütçeleri incelendiğinde kamu hizmetlerinin genel bütçenin dışında ve ayrı tüzel kişiliği olan kurumlar eliyle yürütülmesi yönünde bir eğilim başladı. Bunlar ya Hazine tarafından sermaye verilmek yoluyla İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT) olarak ya da katma bütçeli idareler olarak kuruldular. 1949 yılında katma bütçeli idare sayısı 12'ye ulaştı. Bir önceki dönemde olduğu gibi bu dönemde de katma bütçeli idareler bütçe aracılığıyla Hazineden %3-4

²⁷⁰ İzzettin Önder ve diğerleri, a.g.k., s. 19.

²⁷¹ İzzettin Önder ve diğerleri, a.g.k., s.11.

²⁷² 1924-1930 döneminde genel bütçenin dışında katma bütçeye sahip olan idare sayısı sekizdir: Hudut ve Sahiller ile Vakıflar gibi özel statüleri nedeniyle ayrı bütçesi olan kuruluşlar, İstanbul Darülfünunu gibi yüksek öğrenim kurumları ve giderlerini kendi gelirleriyle karşılayabilen demir ve deniz yolları gibi işletmeler. 1930 sonrasında bir yandan katma bütçeli idarelerin bir kısmı genel bütçeye alınırken bir yandan da tekel idaresi gibi kendi gelirleriyle giderlerini karşılayan idarelerin sayısı artmaya başlamıştır. Bkz. Öner, Erdoğan, *Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Malî İdare*, s. 478-481.

²⁷³ A.k., s. 482.

gibi düşük bir oranda yardım alırken, dönemin sonunda bu oran %8-9'a yükseldi. Dolayısıyla genel bütçe, tüm devlet gelir ve giderleri ile faaliyetlerini toplu olarak gösteren bir araç olmaktan giderek uzaklaştı. Bununla birlikte Maliye Bakanlığı'nın hem iktisadi devlet teşekküllerinin hem de katma bütçeli idarelerin gelir, gider, finansman, kadro, kâr ve zararlarına ilişkin mali kontrol ve denetim yetkisi devam etti. Bu dönemin göze çarpan bir diğer gelişmesi de bütçelerin genel olarak denk sonuçlanmasıdır. Ne var ki 1947 yılından itibaren katma bütçeli idareler giderek artan oranda açık vermeye başlayacaktır.²⁷⁴

1950-1960 dönemine genel olarak bakıldığında, İkinci Dünya Savaşı'nın ardından bütçe gelir ve harcamaları ile ilgili önemli değişikliklere gidilmiştir. Savaş sonrasında kalkınma hamlesi sonucunda bütçe hacminde yıldan yıla büyük gelişmeler açığa çıkmış ve bu gelişmeler daireler tarafından talep edilen ödeneklerin daha etkin incelenmesini ve mali kontrolün derinleştirilmesini zorunlu kılmıştır. Bu nedenle Maliye Bakanlığı mali kontrolü sağlam ilkelere bağlama amacıyla çeşitli çalışmalar başlattı.²⁷⁵ Öte yandan, 1950 yılından itibaren bütçe harcamaları cari harcamalar-yatırım harcamaları olarak sınıflandırıldı. Kalkınma stratejisi bağlamında daha önce genel bütçeye dahil olan daireler tarafından yapılan ve vergilerle finanse edilen karayolu, baraj gibi alt yapı yatırımları ile tarım, petrol gibi alanlar için genel bütçenin dışında ayrı katma bütçeli idareler kuruldu. Dönemin sonunda katma bütçeli idare sayısı 14'e yükseldi. Karayolları, devlet su işleri ve üniversiteler gibi geliri giderini karşılamayan katma bütçeli idareler genel bütçeden büyük miktarlarda hazine yardımı aldılar. Bunun sonucunda katma bütçeli idarelerin aldığı hazine yardımı bir önceki dönem sonunda toplam gelirlerin sadece %8-9'u seviyesinde iken, hızla artarak 1950'lerin sonunda %70'e ulaştı. Bu gelişme karşısında 1050 sayılı yasada yer alan katma bütçe tanımı bazı idareler yönünden geçerliliğini kaybetti. Daha da önemlisi 1950-1960 arası yıllarda genel bütçeler her yıl açıkla sonuçlandı. Dönem sonunda dış borçlar 489 milyon dolar, iç borçlar 3.6 milyar lira, iç ve dış

²⁷⁴ Erdoğan Öneri, *Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Malî İdare*, s. 551.

²⁷⁵ Bu dönemde yeni bir Maliye Teşkilat Kanunu düzenlenmesine ilişkin çalışmalar yapılmış olsa da yeni bir teşkilat yasası çıkarılmadı. Örneğin, James W. Martin, Frank C.E. Cush tarafından hazırlanan 1951 tarihli *Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor*da yeni bir teşkilat tasarısının yapılması önerilmişti. Ancak bu önerilere rağmen yeni bir teşkilat tasarısı hazırlanarak meclise sunulamadı.

borç toplamının GSMH'a oranı %11.4'e ulaştı. Ayrıca dönem içinde toplam vergi yükü azalırken bütçe açıkları da arttı.²⁷⁶

1963 yılında planlı döneme geçilmesi mevcut bütçe tasnifinde de değişikliğe yol açtı. Bu dönemde beşer yıllık kalkınma planlarının yapılmaya ve uygulanmaya başlanmasıyla program ve performans bütçeleri yapılmasına hazırlık olmak üzere "hizmet bütçeleri" yapımına geçildi. Ayrıca 1950 yılından bu yana uygulanan cari harcamalar-yatırım harcamaları ayırımının yerini 1964 yılı bütçesinden itibaren cari harcamalar-yatırım harcamaları-sermaye teşkilli ve transfer harcamaları olmak üzere üçlü bir ayrıma gidildi. Cumhuriyetin ilanından beri Düyun-ı Umumiye adıyla ayrı bir daire halinde bütçe kanunlarında yer alan devlet borçları bölümü kaldırıldı ve devlet borçları, Maliye Bakanlığı bütçesinde açılan sermaye teşkili ve transfer harcamaları kısmına dahil edildi. Yine bu dönemde bütçe gelirlerindeki sınıflandırma da değiştirildi. Bütçe gelirleri, vergi gelirleri ve vergi dışı gelirler olmak üzere ikiye ayrıldı. Devletin düzenli gelirleri arasında yer almayan gelirler, özel gelirler ve fonlar olarak vergi dışı gelirler arasında gösterildi. 1960'ların ortalarından itibaren özel gelir ve fonlar diğer gelirlerden ayrı olarak bütçelerde gösterilmeye başladı. Böylelikle bütçe gelirleri vergi gelirleri, vergi dışı normal gelirler ve özel gelirler ve fonlar şeklinde üçlü bir ayrıma tabi tutuldu.²⁷⁷

1980 öncesinde uygulanan bütçe ödenek ve gelir tasnifleri 1980 sonrasında da uygulanmaya devam edecekti. Bununla birlikte 1982 Anayasası ile (md.163) bütçelere, harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine ilişkin hüküm konulması ve Bakanlar Kuruluna KHK ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilmesi yasaklandı. Bu dönemde konsolide bütçeye dahil dairelere bir yandan yenileri eklenirken bir yandan da bazı daireler kapsam dışına çıkarıldı. Dönem içindeki bütçelerin 1997 yılı bütçesi dışında tamamı yüksek açıklarla

²⁷⁶ Erdoğan Öner, *Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Malî İdare*, s. 558-559.

²⁷⁷ Bu dönemde katma bütçeli idare olarak 12 adet Üniversite ve İktisadi ve Ticari İlimler Akademileri ile Toprak ve Tarım Reformu müsteşarlığı kuruldu. Yeni kurulan bu idareler de yeterli gelirleri olmadığından, giderlerinin tamamına yakınına hazine yardımı ile karşıladılar. 1964 yılından itibaren, katma bütçelerin gelir ihtiyacını karşılamak için genel bütçeye hazine yardım ödeneği konuldu. Dönem içindeki konsolide bütçelerin, 1972 yılı bütçesi dışında tamamı açık olarak hazırlandı. Bunlardan sadece 1962, 1963, 1967 ve 1970 yılları bütçeleri fazla ile sonuçlandı. A.k., s. 588-589.

sonuçlandı. 1980'lerin ilk yıllarında yaklaşık %1 olan bütçe açıkları yıllar içinde giderek arttı ve 1999 ve 2000 yıllarında %10'u buldu.²⁷⁸

1980 sonrası ekonomik ve mali dönüşümlerin kamu mali yönetim sistemine ilişkin en önemli etkilerinden biri karar alma sürecinin giderek daha fazla bütçe dışında şekillenmeye başlamasıdır. Karar alma süreci bütçe dışında şekillendiği ölçüde bütçenin kapsamı da daraldı ve bütçe dışına çıkan kamusal harcamalar bütçenin tâbi olduğu temel mali mevzuatın dışında gerçekleşmeye başladı. Bütçe dışı fonlar, döner sermayeler, bağımsız bütçeli kamu kuruluşları, yarı mali işlemler, vergi harcamaları ve dış proje kredisi uygulaması gibi kurumsal yapılar ve işlemlerin artmasıyla birlikte kamusal kaynakların dağıtım ve kullanım sürecinde etkin bir mali kontrol sisteminin uygulamasından da uzaklaşıldı.

Genel bütçeler genellik ve birlik ilkelerinin en katı haliyle uygulandığı bütçelerdir. Genel bütçeye dahil olan kurumların kendi özel gelirleri bulunmaz. Bu kurumların bütçe ile kendilerine ayrılan ödenekleri kullanabilmeleri için Hazine'den nakit verilmesi gerekir. Bununla birlikte 1980 sonrasında genel bütçeli kurumlar kendilerine ait bazı gelirler elde edebilen, kurdukları döner sermayelerle kaynak yaratan ve bunları kullanabilen kurumlar haline geldiler. Bu uygulamalar sonucu genel bütçeli kurumların kendi özel gelirlerinin olamayacağı anlayışından uzaklaşıldı ve gelirlerini genel bütçe yerine başka bütçeler aracılığıyla kullanmaya başladılar. 1990'ların sonlarından itibaren fonların kaynak yaratma ve bunları kullanabilme imkanlarına bazı kısıtlamalar getirilmeye başlamasıyla birlikte genel bütçeli kuruluşlar bu kez de dernek ve vakıf uygulamalarına ağırlık vermeye başladı. Üstelik döner sermaye, fon ve vakıf-dernek uygulamaları sadece genel bütçeli kuruluşlarla sınırlı kalmadı; aynı uygulamalar katma bütçeli idarelerde de yaygınlaştı.

Bütün bunların sonucunda ise büyüyen *kamu kaynakları üzerinde yasama organı yerine yürütme organı daha fazla hareket serbestisine sahip* olurken, temel mali mevzuatın dışında idare edilen *yeni bir kamu kesimi* ortaya çıktı.²⁷⁹

Bu gelişmeler bütçe gelirlerinin sınıflandırmasında da değişikliğe yol açtı. 1966 yılından bu yana “vergi gelirleri, vergi dışı gelirler, özel gelirler ve fonlar” olarak

²⁷⁸ Erdoğan Öner, *Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Malî İdare*, s. 639-640.

²⁷⁹ A.k., s. 657-658.

üçlü bir ayrıma tutulan bütçe gelirleri 2004 yılından itibaren “vergi gelirleri, vergi dışı gelirler, sermaye gelirleri, alınan bağış ve yardımlar” şeklinde sınıflandırıldı. Vergi gelirleri de “gelir, servet, mal ve hizmetler ve dış ticaretten alınan vergiler” yerine “gelir, kâr ve sermaye kazançları üzerinden alınan vergiler, sosyal güvenlik katkı payları, mülkiyet üzerinden alınan vergiler, dahilde alınan mal ve hizmet vergileri, diğer vergiler ve idari harçlar ve ücretler, sanayi dışı ve arazi satışlar” alt ayrımları olarak belirlendi.²⁸⁰

Türkiye’de 5018’in yürürlüğe girmesiyle hazırlanan 2006 Bütçesi’ne kadar geçen evreyi bütçe sistemi açısından iki döneme ayırılır. İlki, Klasik Bütçe Sistemi’nin (1927-1973); ikincisi, Program-Bütçe Sistemi’nin (1973-2006) geçerli olduğu dönemlerdir. Temel olarak 1050 sayılı yasaya dayalı olarak kurulan Klasik Bütçe Sistemi’nin temel belirleyeni bütçenin, hangi harcamacı kuruluşa hangi harcama kaleminden ne miktarda ödeme yapılacağına belirlenerek ve ödeneklerin TBMM’nin onayından geçirilmesiyle oluşturulmasıdır. 1927 yılından bu yana geçerli olan Klasik Bütçe Sistemi 1973 yılında terk edildi ve yerine temel unsurları planlama, programlama, bütçeleme, yönetim ve değerlendirmeden oluşan plan-program-bütçe sistemi esas ve tekniklerini içeren ve genelde Program-Bütçe Sistemi adıyla anılan yeni bir bütçe sistemine geçildi. Bu yeni bütçe sistemi klasik bütçe sisteminden farklı olarak planlama ile bütçe arasında kurulan bir ilişkiye dayanıyordu. Bütçeleme anlayışında temel bir değişikliği getiren bu yapı sistemin planlanması, programların gerçekleştirilmesi ve kamu hizmetlerinin işlevleri temelinde sınıflandırılması olmak üzere üç aşamalıdır. Bütçeleme tüm bunların adından gelir. Plan ve programlarda belirlenen hizmetlere göre ödeneklerin ayrıldığı bu sistemde, program maliyetleri kamu harcamalarının yönelimine göre belirlenir.

C. 5018 Sayılı Yasa Öncesinde Kamu Mali Yönetimi Sisteminde Kurumsal Yapı

Kamu mali yönetimi sistemi esas olarak bütçe sistemi üzerine kurulu bir yapıdır. Kamu mali yönetim sistemini ve bütçe sistemini yeni baştan düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası’nın 2003 yılında yürürlüğe girmesinden önceki yapıda bütçe odaklı kamusal karar alma sürecinin temel belirleyici yasal

²⁸⁰ A.k., s. 663.

düzenlemeleri Anayasa, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, yıllık Bütçe Kanunu, 832 sayılı Sayıştay Kanunu, ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'dur.

Bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesinden sorumlu üç ana kurum ise, sırasıyla Maliye Bakanlığı, DPT ve Hazine Müsteşarlığı'dır. Maliye Bakanlığı, bütçenin hazırlanması, uygulanması, muhasebesi ve raporlanması ve gelirin toplanmasından; DPT kamu yatırım programının ve makroekonomik çerçevenin hazırlanmasından; Hazine Müsteşarlığı ise nakit yönetimi, borç yönetimi, bütçe dışı fonlar ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinden (KİT'ler) sorumludur. Mali kontrol ve denetim konusunda ise ana sorumlu kuruluşlar Maliye Bakanlığı ve Sayıştay'dır. Harcamacı kurumların bütçeleri Maliye Bakanlığı'na bağlı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) ile DPT tarafından ilgili kurumlarda görüşülerek hazırlanmaktadır. Fon tahsisinde ise tahakkuk daireleri, bütçe dairesi başkanlıkları ve maliye başkanlıklarının yanı sıra saymanlıklar ile dış denetim kurumu olarak Sayıştay rol oynar.

Bütçe odaklı olarak kamu harcamaları nasıl uygulanmaktadır? Her harcamacı kuruluşun en üst düzey memurları ita amiri olarak harcama ve ödeme izinlerinin verilmesinden, bu kurumlarda bulunan tahakkuk memurları harcama gereksinimlerinin değerlendirilmesinden ve ödemeye ilişkin gerekli belgelerin düzenlenmesinden sorumlu iken; Maliye Bakanlığına bağlı çalışan saymanlar ise ita amiri ve tahakkuk memuru tarafından onaylanan ve hazırlanan ödeme emrini inceleyerek ödemenin yapılmasına onay vermeye yetkili ve sorumludur. Satın alma işlemi ise 1050 sayılı yasa, ilgili yıl bütçe kanunları ve 832 sayılı Sayıştay yasası ve esas olarak 2886 sayılı devlet ihale yasasının hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir.

Mali kontrol kurumları, harcama öncesi kontrolü gerçekleştiren birimler ile harcama sonrası denetim yapan birimlerden oluşur. Denetim ise iç ve dış denetim olmak üzere ikili bir biçimde gerçekleştirilir. İç denetim, yürütmeye bağlı birimlerin yine yürütme adına denetim yapan birimler tarafından denetlenmesi iken; dış denetim, yürütmenin yürütme dışında Parlamento adına görev yapan kuruluşlarca yerine getirilir. Buna göre Sayıştay, Yüksek Denetleme Kurulu ve bir anlamda Maliye Teftiş Kurulu dış denetimden sorumludur.

Maliye Bakanlığı, Bütçe Kanunu ile mali yıl boyunca yapılacak ödeneklerin dağılımı ve harcamaların kontrolünden sorumludur. Harcamacı birimlerde yer alan bütçe daireleri, serbest bırakılan bütçe ödeneklerinin merkez ve taşra örgütüne tahsisi ve alt birimlere dağıtımını gerçekleştirir. Tahsis edilen ödenekler bakanlıkların bütçe daireleri ve saymanlıkları kanalıyla kullanılır. Bu süreç giderlerin taahhüdü, tahakkuku, verile emrine bağlanması ve ödenmesi aşamalarından oluşur. Bu süreçte 1050 sayılı yasada belirlenmiş olan birimler devreye girer: ita amiri, tahakkuk memuru ve sayman. Maliye Bakanlığı her ilde tüm mali hizmetleri gözeten defterdarlar tarafından temsil edilir. İlçe düzeyinde ise bütçesel işlemler ve mali raporlama faaliyetlerinden mal müdürleri sorumludur.

Maliye Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen mali kontrol; yasalara uygunluk, bütçe mevzuatına uygunluk, mali uygunluk ve mali sonuçları olan politika önerilerinin kontrolünü kapsar. Bu anlamda Maliye Bakanlığı kamu malı ve parasının konu olduğu tüm işlemlerin kontrolünden sorumludur. Ayrıca sadece ödeneklerin harcama birimlerine tahsisinden ve bütçelenmesinden değil ayrıca bu harcama birimlerinde yer alan birim ve personeliyle doğrudan harcama öncesi kontrolü yerine getirir. Maliye Bakanlığı kontrollerini harcama öncesi iç mali kontrol, harcama sonrası iç mali denetim ve harcama sonrası dış mali denetim olmak üzere üç boyutta gerçekleştirir.

Harcama öncesi iç mali kontrol: Mali Bakanlığı bünyesindeki BÜMKO ihale birimi belli bir limitin üstündeki taahhütlere ilişkin ihale işlemlerinin Devlet İhale Kanunu'na ve ilgili mevzuata uygunluğu bakımından kontrolünü yapar. Bütçe daireleri ise Maliye Bakanlığı'nı temsilen harcamacı kuruluşların merkez birimlerinde kurulurlar; ve bu birimlere ait bütçesel işlemlerin yasal, bütçesel ve mali uygunluğunu kontrol ederler. Merkez birimler ile il ve ilçelerde bulunan saymanlıklar bütçede öngörülen ödemeler yapılmadan önce, bütçesel işlemleri mali ve yasal uygunluk açısından günlük olarak kontrol ederler.

Harcama sonrası iç mali denetim: İç denetim organizasyonlarından en eskisi ve en gelişkini Maliye Teftiş Kurulu'dur. Kurul, kamu kurum ve kuruluşlarının iç kontrol usullerine ilişkin görüş sunmanın yanında yasal uygunluk ve mali uygunluğu kontrol eder. Bütün bakanlıklar, kamu iştirak ve bağlı ortaklıkları, bakanlıklardaki

saymanlık ve bütçe daireleri ile döner sermayeli kuruluşlar ve bütçe dışı fonlar Maliye Teftiş Kurulu'nun kontrol ve denetim alanına girer. Kurul ayrıca gerçek ve tüzel kişi vergi mükelleflerinin vergi incelemelerini gerçekleştirir. Bu anlamda kurul devletin tamamını mali yönden teftiş etmek ve sorumlulara yönelik yasal işlemleri belirlemek yetkisine sahiptir. Maliye Teftiş Kurulu dışında bir çok denetim birimi bulunmaktadır.²⁸¹ Öte yandan kamu fonları ve KİT'lerin kendi denetim ve kontrol birimleri vardır ve bunlar Sayıştay kontrolü dışındadır. Denetim prosedürleri dış denetim birimlerinin incelemesine kapalıdır.

Harcama sonrası dış mali denetimden Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu sorumlu iken Sayıştay hem harcama öncesi hem de harcama sonrası denetim yapan anayasal bir kurumdur. Sayıştay'ın denetim alanında genel bütçeli, katma bütçeli ve özel bütçeli kuruluşlar, döner sermayeli ve fon şeklindeki kuruluşlar, ve özerk idareler (rekabet kurumu gibi) yer alırken; buna karşılık KİT'ler, Özelleştirme İdaresinin özelleştirme işlemleri, Belediyeler Fonu, Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu gibi işlem hacimleri önemli büyüklüklere ulaşan bazı bütçe dışı fonlar ile BDDK, SPK, RTÜK gibi özerk idareler özel yasal düzenlemelerle Sayıştay denetimi dışında bırakılmıştır. Ayrıca finansmanı Dünya Bankası tarafından sağlanan projelere ilişkin kamu harcamaları da bu kapsamda yer almaz. Sayıştay'ın yaptığı denetim kamu idarelerine tahsis edilen kamu fonlarının hesabını tutan saymanların mali ve kişisel sorumluluklarının Sayıştay tarafından belirlenmesi anlayışına dayalıdır. Bu anlamda denetim kurumsal temelden çok sayman hesabına dayalı olarak gerçekleştirilmektedir.

Toparlayacak olursak kamu kesimi Sayıştay, Başbakana bağlı Yüksek Denetleme Kurulu ve Cumhurbaşkanına bağlı Devlet Denetleme Kurulu olmak üzere toplam üç dış denetim organı ve çok sayıda iç teftiş ve denetim organı ile kapsamlı bir mali denetime tâbidir. Sayıştay genel ve katma bütçelere ilişkin raporu, Yüksek Denetleme Kurulu ise mali olmayan kamu iktisadi teşebbüsleri ve bazı fonlara ilişkin raporu TBMM'ne sunar. Devlet Denetleme Kurulu'nun her ne kadar ordu ve adliye

²⁸¹ Hesap Uzmanları Kurulu, Gelirler Kontrolörleri, Vergi Denetmenleri, BÜMKO/Bütçe Kontrolörleri, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Muhasebat Genel Müdürlüğü/Muhasebat Kontrolörleri, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Hazine Kontrolörleri Kurulu, Gümrük Müsteşarlığı Teftiş Kurulu ve Gümrük Kontrolörleri, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu ve Mahalli İdareler Kontrolörleri, Harcama Birimlerinin Teftiş Kurulları ve Kontrolörleri.

dışında kalan tüm kamu idarelerini kapsayan geniş bir denetim yetkisi bulunsa da, Kurul sadece Cumhurbaşkanının talebi üzerine inceleme ve denetim yaptığından asli dış denetim organı olarak çalışmaz. Sayıştay ise mali ve uygunluk denetiminden sorumludur. Sayıştay'ın yanı sıra Cumhurbaşkanı ve Başbakan'a rapor sunan diğer iki dış denetim organına rağmen bütçe dışı harcamalar başta olmak üzere kamu maliyesinin önemli bir kısmı denetim dışıdır. Her bakanlığın kendi teftiş organının yanı sıra Hazine Kontrolörleri Kurulu'nun da denetim sorumluluğu vardır.

II. 2000'LER TÜRKİYE'SİNDE KAMU MALİ YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA: GERİSİNDEKİ TEMEL DİNAMİKLER VE SÜRECE YÖN VEREN AKTÖRLER

1980'lerde uluslararası borç krizinde ardından dünya genelinde ve Türkiye'de yapısal uyarlanma politikaları doğrultusunda neoliberal strateji piyasa yönelimli reformları gündeme getirmiştir. Daha önce de belirttiğimiz gibi 1990'ların bağlamı içinde piyasa yönelimli reformlar bütün hızıyla devam ederken vurgu devletin reformu ve kurumsal yeniden yapılanmasına kaymıştır. Neoliberal yeniden yapılanmanın temel politikalarının uygulanabilmesi ise aynı zamanda kamu kurumlarının gerek örgütsel gerekse işleyiş mekanizmaları bakımından değişmesi anlamına gelmiştir.

Kavramsal ve düşünsel temelde 1980'lerden bu yana gelişmiş kapitalist dünyadan başlayarak Türkiye gibi azgelişmiş ülkelerde hakim hale gelen “yeni kamu işletmeciliği” paradigmasından beslenen kamu yönetimi reformları²⁸² “etkililik, verimlilik, ekonomiklik; bütçe açıkları ve kamu borçları sorununun çözümlenmesi, kaliteli hizmet sunumu, bürokrasi ve harcama programları üzerindeki siyasi denetimin güçlendirilmesi, saydamlığın artırılması, politika geliştirme ve performans yönetimi konusunda kamu çalışanlarının yetkili ve sorumlu tutulması vb.” açıklamalara ve söylemlere dayalı olarak meşrulaştırılmaktadır. Bütün bu reformlar Arın'ın da vurguladığı gibi asıl olarak bütçe sürecinin (yani, bütçe kararlarının alınması, alınan kararların uygulanması ve sonuçların denetimi) yeniden yapılanması

²⁸² Bkz. Selime Güzelsarı, , “Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, s. 85-137.

anlamına gelmektedir.²⁸³ Uygulama düzeyinde bütçe reformları yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının önermelerine dayalı olarak hayata geçirilirken söylem düzeyinde reformların meşruluğu neoliberal stratejinin devlete yönelik yeni söylemlerine (etkin/girişimci devlet) dayalı olarak sağlanmıştır. Nitekim son dönemde bütçe ya da harcama reformları adı altında kamu mali yönetimi alanında “toplam mali disiplin, kamu kaynaklarının stratejik önceliklere göre dağıtımı ve hizmet sunumunda etkililik ve verimlilik vb.” açıklamalara dayalı olarak bir dizi düzenleme gerçekleştirilmektedir. Bu düzenlemelerin tümü gerçekte kamu kaynaklarının yeniden dağılımı sürecinin piyasaya tâbi kılınmasının mekanizmalarını ve ilişkilerini yeniden biçimlendirmektedir.

A. Gelişmiş Kapitalist Dünyada Genel Eğilimler

Kullanılabilecek kaynaklara sınırlama getirmesi ve bunların hangi amaçlarla hangi kesimlere yönelik tahsis edileceğini belirlemesi nedeniyle bütçenin yıllık programın parasal ifadesi olmaktan daha çok sınıfsal güç ilişkilerini meşrulaştıran politik bir belge olduğunu önceki bölümde vurgulamıştık. Bütçenin siyasal bir mücadelenin sonuçlarını yansıttığını ifade eden Arın da yasama ve yürütme erki arasındaki ilişkiye referansla bütçe sürecini, kararların alınmasında ve sonuçların izlenmesinde yasama ve yürütme organları arasındaki yetki ve güç ilişkileri ve mücadelesi olarak kavramlaştırmakta; bütçe sürecinin de bu yetki mücadelesinin kurumsallaşmış biçimi olarak çözümlenebileceğini ifade etmektedir.²⁸⁴

Geniş bir anlamda kullanılan bütçe reformları terimi, idari süreçlerin güçlendirilmesinden mali denetimin ve kaynak kullanımının etkinleştirilmesine, hesap verme sorumluluğundan saydamlığı artırmaya kadar bir çok alandaki reformları kapsamaktadır. Özellikle 1990’lı yıllarda yeni kamu işletmeciliği yaklaşımını ilk uygulayan ülkelerden Yeni Zelanda ve Avustralya’dan başlamak üzere Avrupa’ya özellikle de OECD üye ülkelerine yayılan reform dalgası geçmiş bütçe reform dönemleri ve uygulamalarından farklı olarak kamu yönetimi reformları adı altında gerçekleştirilen yeniden yapılanma sürecinin en temel alanlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

²⁸³ Tülay Arın, “Parlamentar Bütçe Denetimi – Plan ve Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslararası Farklılaştırma”, *Devlet Reformu-Parlamento ve Sayıştay Denetimi*, TESEV Yayınları, No. 16, İstanbul 2000, s. 21-77.

²⁸⁴ A.k., s. 22-23.

Ana doğrultusu kamu harcamalarına etkinlik kazandırmak olarak sunulan bütçe reformlarının en temel gerekçeli açıklaması orta ve uzun vadede mali disiplininin sağlanması ve buna yönelik denetleme ve izleme mekanizmalarının oluşturulmasıdır. *Mali disiplini sağlama amaçlı bütçe reformları* denk bütçe politikalarını gündeme getirmektedir. Neoliberal yaklaşımlarda bütçenin mali disiplin, kaynak dağılımı gibi temel görevlerini yerine getirmediği, bunu denetleyecek mekanizmaların işlevsizleştiği, bu anlamda da bütçenin sürekli açık verdiği, bu yapının değişmesi gerektiği gibi açıklamalara dayalı olarak gerekçelendirilen reformlar ile bir yandan bütçe harcamalarının daraltılması, bütçe açıklarının azaltılması ve kamu borçlarında sınırlamaya gidilmesi; diğer yandan da performans kriterleri geliştirerek kamu kesiminde kaynak dağılımı etkinliğinin artırılması gerektiği savunulmaktadır.²⁸⁵

Maliye politikası devletin gelirlerine ve harcamalarına ilişkin faaliyetler bütünüdür. Devletin harcama politikasına ilişkin olarak neoliberal görüş az gelişmiş ülkelerde aşırı devlet harcamalarının nedenini *ekonominin siyasete fazla bulaşması* olarak saptar. Bu saptama kuramsal olarak kamusal tercih kuramı ile “anayasal” iktisat adı verilen yeni sağcı devlet kuramına dayanmaktadır. Bu yaklaşıma göre bütçe sürecinin tarafları (seçmenler, siyasetçiler ve bürokratlar) kendi bireysel çıkarları doğrultusunda davrandıkları için kamu harcamalarının artmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla, son yirmibeş yıldır gelişmiş ve az gelişmiş bütün ülkelerde büyük bütçe açıklarının ortaya çıkması ve sürekliliği, siyasilerin aşırı bütçe açıklarına başvurmaya yatkın olduğu görüşünün yaygınlaşmasına yol açmıştır.²⁸⁶

Piyasa yönelimi neoliberal bakışa göre, harcama programları, siyasi destek karşılığında belli kesimleri kayırcı nitelikte olabilmekte; maliyede savurganlık yaratan aşırı devlet harcaması ciddi sorunlara yol açabilmektedir. *Harcama kararlarının piyasa disiplinine bağlı olmaması* ve kişisel çıkar peşinde koşan devlet görevlilerinin *yolsuzlukları* nedeniyle devlet harcamaları doğası gereği israfa yol açmakta ve etkinlik sağlanamamaktadır. Aşırı devlet harcamaları, bütçe açıklarına neden olmakta ve mevcut açıklar daha da büyümektedir. Öte yandan bütçe açıkları, hem yatırımcıların güvenini sarsan enflasyonist baskılar oluşturmakta hem de

²⁸⁵ Tülay Arın, “Parlamentar Bütçe Denetimi – Plan ve Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslararası Farklılaştırma”, s. 58-60

²⁸⁶ A.k., s. 3 1.

enflasyona neden olmaktadır. Devletin bütçe açıklarını finanse etmek için borçlanmaya gitmesi özel yatırımlar için “dışlayıcı” etki yaratmaktadır. Devletin artan borçlanma talebi faiz oranlarını yükseltmekte ve kredi kullanacak girişimciler için bu caydırıcı olabilmektedir.²⁸⁷

Kısacası neoliberal görüş bütçe açıkları sorununu aşırı harcamaya bağlar ve çözüm önerisi olarak *mali disiplini* öne çıkartır: Azgelişmiş ülkeler harcama sorunlarını çözmek için mali disipline zorlanmalıdır. Uluslararası sermaye kesimleri (çok uluslu şirketler) eğer devletin mali disiplini sağlama konusunda yetersiz kaldığını düşünüyorsa, bu durumda dışarıdan mali hedeflerin dayatılması gündeme gelmelidir.²⁸⁸ Nitekim IMF yardımlarının ön şartı harcamaların kısılması ve buna yönelik reformların hayata geçirilmesidir. IMF, her finansal kriz(ler) sonrasında ülkelere *sıkı mali disiplin* uygulamaları adına sağlık, eğitim gibi sosyal harcamalar dahil olmak üzere tarım, enerji, ulaştırma ve iletişim gibi pek çok alanda harcamaların kısılması yönünde baskı yapmaktadır. Birçok Asya ülkesinde kriz sonrasında uygulanan *sıkı mali disiplin* büyük sosyal kargaşa ve siyasi istikrarsızlığa yol açmıştır.

Neoliberalizm ile birlikte ortaya çıkan kurumsal düzenlemelerin kamuoyuna hesap verme zorunluluğu olmayan siyasetten bağımsız “uzman” kurumları beraberinde getirdiğine işaret eden Chang ve Grabel’in de belirttikleri gibi, bütçe açıkları neoliberal politikaların sonucuna bağlı olarak artış göstermektedir. Dış ticaretin serbestleştirilmesiyle mali dengeler bozulmuş ve gümrük vergisi gelirleri azalmıştır. Bu kaybı telafi etmek için yapılan özelleştirmelerin de uzun vadede gelir sağlama ve bütçe açıklarını azaltma potansiyeli sınırlı olmaktadır. Mali dengesizliklerin bir diğer nedeni de küresel neoliberal finansal reformlardır. Finansal reformlar hem gelişmiş ya da azgelişmiş bütün ülkelerin kullandığı yabancı kredi faizlerini artırmakta hem de devletin ve özel sektörün aşırı borçlanmasına neden olmaktadır. Ayrıca, esnek döviz kurlarının uygulanmasıyla yerli para değer kaybetmekte bu da dış borç yükünü artırmaktadır. Örneğin Latin Amerika ülkeleri

²⁸⁷ Ha-Joon Chang; Ilene Grabel, a.g.k., s. 240-242.

²⁸⁸ Chang ve Grabel buna örnek olarak 2001 yılında Arjantin devletinin “denk bütçe yasasını” kabul etmesine bağlı olarak IMF’nin ülkeye 8 milyar dolarlık bir kredi açtığını; ancak yasanın geri çekilmesiyle bu krediyi de geri çektiğine işaret etmektedir. Ha-Joon Chang; Ilene Grabel, a.g.k., s. 242.

dış borç yükümlülükleri nedeniyle büyük bütçe açıkları vermektedir.²⁸⁹ IMF ise az gelişmiş ülkelerden sadece bütçelerin denkleştirilmesi değil ayrıca yapısal uyarılama programları bağlamında her yıl *denk bir bütçe* yapılmasını istemektedir. Kamu yatırımlarının önemine işaret eden Chang ve Grabel “denk bütçe” saplantısının maliye politikasını kısıtlamaması gerektiğini savunurlar. Onlara göre, denk bütçenin geçerli bir gerekçesi yoktur. Bütçe açıkları tek başına yatırımcıların güvenini zayıflatmadığı gibi enflasyona da sebep olmaz ve özel yatırımları kösteklemez. Bu nedenle ülkeler bütçelerini ekonomideki dönemsel dalgalanmalara göre ayarlamalıdır.²⁹⁰

Özetle, son yirmibeş yıldır gelişmiş kapitalist ülkelerden başlayarak piyasa yönelimli yapısal uyarılama politikaları kanalıyla dünyada yaygınlaşan kamu mali yönetim sistemlerinde stratejik planlama, performansa dayalı bütçeleme, orta vadeli harcama sistemi, mali saydamlık ve hesap verebilirlik kavramları etrafında bütçe sürecinde bir değişim ve dönüşüm dalgası başta OECD ülkeleri olmak üzere bir çok ülkede giderek güçlenmiştir.²⁹¹ Yukarıda da belirttiğimiz gibi bütçe reformlarının temel gerekçesi neoliberal yaklaşımda mali disiplinin sağlanması olarak sunulmaktadır.

Mali disiplini temel alan bütçe reformlarını tanımlayan en önemli araçlardan biri bütçe açıkları ve borçlanmaya ilişkin getirilen yasal sınırlamalar olmuştur. Bunun en önemli örneği AB’nde Maastricht Anlaşması kapsamında yer alan Avrupa Para Birliği İçin Yakınlaştırma Kıstasları’dır. AB üyesi ülkeler için bu kıstasların gerçekleştirilmesi temel mali amaçlar arasındadır. Yasal sınırlamaların en uç biçimi anayasal bir kural olarak onaylanması istenen denk-bütçe kuralıdır. Ancak henüz hiçbir ülkede bu kural anayasaya girmediğinden bu hedefler yasalara ya da bütçe politikasının ilkeleri arasına girmemiştir. Denk bütçe kurallarını benimseyen ülke

²⁸⁹ Ha-Joon Chang; Ilene Grabel, a.g.k., s. 245-246.

²⁹⁰ Ayrıntı için bkz. Ha-Joon Chang; Ilene Grabel, a.g.k., s. 246-249.

²⁹¹ Tülay Arın, “Parlamentar Bütçe Denetimi – Plan ve Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslararası Farklılaştırma”, s. 58-76. Ayrıca bkz. World Bank (1998), *Public Expenditure Management Handbook*, The World Bank, Washington D.C. Bütçe reformlarının “yeni kamu işletmeciliği” yaklaşımına dayalı reformların hızlı bir şekilde hayata geçirildiği ülkelerde başladığını vurgulamıştık. Bunlar Yeni Zelanda, İngiltere, Avustralya, İsveç ve Fransa’dır. İsveç ve Yeni Zelanda’da kamu mali yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları için bkz. Serkan Karabacak, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: İsveç Örneği* DPT Yayını, Ankara 1999; Hakkı Hakan Yılmaz, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Yeni Zelanda Örneği*, DPT Yayını, Ankara 1999.

sayısı oldukça azdır. Öte yandan harcamaların büyüklüğü, denk-bütçe ve vergi sınırlandırma yasalarının yanı sıra borçlanmaya getirilen sınırlamalar yoluyla da denetlenmeye çalışılmaktadır. Arın, bütçe açıklarına ve borçlanmaya yasal sınırlamaların getirilmesinde uzun vadede sosyal güvenlik ve sosyal harcamaların geleceğine ilişkin kaygıların ve bu harcamalar nedeniyle bütçe açıklarında ve devlet borçlarında patlamaya yol açacağına dair öngörülerin belirleyici olduğunu vurgulamaktadır.²⁹²

Mali disiplin yasal sınırlamaların dışında asıl olarak bütçe sürecinde temel değişimlere gidilerek çözülmeye çalışılmaktadır. Özellikle son yirmi yıldır OECD ülkelerinde bütçelemeye hakim olan yeni eğilimleri ve bütçe sürecine ilişkin kurumsal düzenlemeleri ana hatlarıyla şöyle sıralayabiliriz:²⁹³

Orta Vadeli Bütçe Süreci

Son yirmi yıldır özellikle OECD ülkelerinde yıllık bütçe usulü birden çok yılı kapsayan orta vadeli bir çerçeveye oturtulmaktadır. Dünya Bankası kaynaklarında “Orta Vadeli Harcama Sistemi” (*Medium Term Expenditure Framework-MTEF*) olarak adlandırılan çok yıllık bütçeleme bütçe büyüklüklerinin zaman içindeki eğiliminin kontrol edilmesi gerektiği, bunun tek bir yıl ile sınırlanamayacağı anlayışına dayanır. Orta vadeli bir sistem, bütçe kontrollerinin aşılmasına yönelik bir tür önleyici mekanizma olarak da görülmektedir. Ancak, dar anlamıyla sonraki iki yılın bütçe gelirlerinin tahmin edilmesi ve ödenek tavanlarının belirlenmesi olan çok yıllık bütçe, yıllık bütçe sürecinin çok yıllık gelir ve harcama tahminleri ile birlikte ele alınarak politika-plan-bütçe ilişkisinin gerçekleştirildiği bir yaklaşım olarak algılanmadığı zaman kaynakların etkin kullanımı da söz konusu olamayacaktır.²⁹⁴

Bütçe Programlarına Harcama Tavanı

Bütçe programlarına konulan sınırlamalarla birlikte harcamacı kuruluşların ödeneklerine üst sınır getirilmekte, harcamacı kuruluşların kendi bütçe tekliflerini

²⁹² Tülay Arın, “Parlamentar Bütçe Denetimi – Plan ve Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslararası Farklılaştırma”, s. 61-63.

²⁹³ A.k., s. 63-70.

²⁹⁴ Ahmet Kesik, “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği”, *Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu (23-27 Mayıs 2005), Pamukkale Üniversitesi Maliye Bölümü Yayını, Denizli, No. 1, s. 45-60.

hazırlarken bu sınırlara uymaları beklenmektedir. Ne var ki getirilmek istenen tavanların ve sınırlamaların ülkeleri ilgilendiren alanı sosyal güvenlik açıkları ve sosyal harcamalardır. Bu alanda mali disiplin, sosyal harcamalar bütçesine sınırlama getirmek ya da bazı programları daraltmakla çözülmeye çalışılmaktadır. Harcama kısıntılarının istihdam azaltıcı ve sosyal harcamaları kısıcıcı etkisi nedeniyle toplumsal çatışmalar daha bir keskinleşeceğinden bu kuralların hayata geçirilmesi uzun ve çatışmalı geçecektir. Bu nedenle Arın, önümüzdeki süreçte en kritik bütçe alanlarından birini bu kuralların oluşturacağını söylerken son derece haklıdır. Öte yandan bütçe reformları ile mali sistem merkezi kaynak dağıtma sisteminden uzaklaşmaktadır. Harcamacı kuruluşlara kendi bütçe kısıtları altında ve kendi programları arasında harcamalarını dağıtmaya ve değiş tokuşun nerelerde yapılacağına ilişkin öneriler geliştirme yetkisi tanınmaktadır. Süreç yukarıdan aşağı değil aşağıdan yukarı doğru belirlenmektedir. Arın, bu modelde bütçenin biçimlendirilmesinde odak noktasının harcama kalemlerinden politika önceliklerine kaydığını belirtmektedir.

Dolayısıyla bütçe idaresinin (bürosunun) rolü de harcama kaydırmalarının getireceği politika değişikliklerini hükümetin program önceliklerine uygun olarak formüle etme yönünde değişmektedir. Politika değişikliklerinde uyulacak rehber kuralları belirleme, bakanlıklara politika teklifleri sunma, performans ölçütleri geliştirme gibi görevleriyle bütçe idaresinin asıl rolü yönetimin etkinliği konusuna kaymaktadır. Sonuç olarak, bu reformla bir yandan yasama yürütmeyi hem toplam ödenekler hem de bütçe öncelikleri açısından sınırlamakta, diğer yandan da yürütmenin üst karar kademesinin alt karar kademelerini daha sıkı sınırlaması, yani “yürütmenin yürütmeyi sınırlaması” gündeme gelmiştir.²⁹⁵

Bütçe Uygulamasında Kamu İdarelerine Esneklik Tanınması

Bütçe reformları kapsamında bütçe uygulamasında kamu idarelerine daha fazla esneklik ve inisiyatif tanınması yönünde genel bir eğilim söz konusudur. Kamu idarelerine tanınan esnekliğin asıl önemi bütçe sürecinde yasama-yürütme ilişkisinde ortaya çıkan değişim bağlamında anlaşılır olacaktır. Esneklik uygulaması yasamanın, belirli sınırlar dahilinde belirlenen toplam ödeneklerin bileşimini belirlemedeki

²⁹⁵ Tülay Arın, “Parlamentar Bütçe Denetimi – Plan ve Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslararası Farklılaştırma”, s. 64-66.

yetkisinin artırılması, buna karşılık bütçe ödeneklerini belirleme yetkisinin azaltılması anlamına gelmektedir. Buna karşılık yürütmenin, toplam bütçe büyüklüğünü ve önceliklerini belirleme yetkisi daralırken tek tek harcamacı kuruluşların bütçe bileşimine ilişkin olarak yasama karşındaki görelî gücü de artmaktadır.²⁹⁶

Kamu bütçeleme ve yönetiminde girdi odaklı (para, insan ve muhasebe) yaklaşımdan sonuç odaklı yaklaşım yönünde bir değişim yaşanmaktadır. Bu yaklaşım çerçevesinde literatürde sonuç odaklı bütçeleme, sonuç odaklı yönetim ya da performans yönetimi gibi terimlerle de karşılanan performans dayalı bütçeleme sistemine geçilmektedir. Performansa dayalı bütçeleme, “kamu idarelerinin kendilerine ayrılan kaynakla ne yapacaklarına dair bütün bilgileri gösteren bütçeleme biçimi” olarak tanımlanabildiği gibi “performans bilgilerinin bütçe belgelerine dahil edildiği ya da çıktı ve sonuçlara göre ödeneklerin sınıflandırıldığı bütçeleme yaklaşımı” olarak da tanımlanır. Girdi kontrollerinin gevşetilerek kamu yöneticilerinin çıktı ve sonuçlara göre hesap verebilirliğinin sağlanmasının amaçlandığı bu yaklaşım üç farklı modelde uygulanabilmekte: i) stratejik plana dayalı modeller; ii) performans sözleşmesine dayalı modeller ve iii) bütçe formatına dönüştürülmüş modeller. Örneğın ilkinde orta ve uzun vadeli bir stratejik planlama süreciyle bütçeleme başlar, stratejik plana uygun olarak yıllık performans planları hazırlanır ve bu planlar bütçenin kaynağını oluşturur. Bunun en iyi örneği ABD uygulamasıdır. Farklı modeller altında uygulanırsa da performansa dayalı bütçelemenin gerisinde asıl olarak kamu idarelerine daha fazla esneklik tanınması ve bu esnekliğin genişletilmesi amacı yatmaktadır.²⁹⁷

Bu temel eğilimlerin yanı sıra OECD ülkelerinde muhasebe sisteminin ve yöntemlerinin değişmesi, tahakkuk esaslı muhasebe sistemlerinin benimsenmesi gündeme geldi. Maliyeti temel alan bu türden bir muhasebe sistemi ile kamu üretiminin maliyetlerinin doğru saptanması kamu hizmetlerinin fiyatlandırılması (metalaştırma) açısından özellikle önemsenmektedir. Öte yandan, denetim ve hesap sorma açısından kamu kesimine ilişkin teknik anlamda bütün bilgilerin

²⁹⁶ A.k., s. 66.

²⁹⁷ Bkz. Ertan Erüz, “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme” *Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu (23-27 Mayıs 2005), Pamukkale Üniversitesi Maliye Bölümü Yayını, Denizli, No. 1, s. 61-73.

toplanmasının gereğine vurgu yapan tartışmalarda kamu kesiminin saydamlığının artırılmasına ayrıca önem verilmektedir. Saydamlığı engelleyen mekanizmalar ise daha çok büyüme, işsizlik, enflasyon gibi temel makroekonomik değişkenler konusunda iyimser tahminlerde bulunma; bunlara dayanarak gelirleri olduğundan yüksek, harcamaları ise düşük gösterme; yıl sonunda “beklenmeyen” bütçe açıkları karşısında “öngörülemeyen” dışsal değişkenleri sorumlu gösterme; bazı harcama alanlarını bütçe içinde ve dışında tutma yöntemlerine başvurma sayılmaktadır. Bu anlamda da öncelikle OECD ülkelerinde hayata geçirilen bütçe reformları kapsamında saydamlığın artırılması için yürütmenin yasamaya bütün politikaları içeren tek bir bütçe metnini sunması, bütçenin bütün kamu kesimini kapsamaması, mali tahminlerin özerk kurumlar, özellikle de kamu dışı kurumlar tarafından yapılarak değerlendirilmesi gibi bütçe yapma ve değerlendirme reformlarına önem verilmektedir.

Mali disiplin için harcamacı kuruluşlara kamu hizmetlerini “daha az ödenek ile daha iyi sunma” sorumluluğu getireceğine inanılan performans kriterlerinin belirlenmesi ile yasamanın yürütmeyi yalnızca ödenek miktarları açısından değil ayrıca somut hizmet göstergeleri temelinde de denetleyebileceği ileri sürülmektedir. Bununla birlikte Arın’ın da vurguladığı gibi bu reformların bütçe sürecinde harcamaların kısılması, dağılımı ve bileşimine ilişkin olarak açığa çıkan mücadeleleri keskinleştirdiğini vurgulamak gerekir. Nitekim bütçe limitleri ve performans denetimi yoluyla yasamanın yürütme üzerindeki denetiminin güçlenmesine bağlı olarak harcamacı kuruluşlar arasındaki rekabet daha da artacaktır. Harcamacı kuruluşlar arasında kısılan harcamaların dağıtım süreci, yürütme organının bu konudaki yetkilerini artıracak ve yürütmeyi güçlendirecektir. Bütçe reformları sürecinin yasama organı açısından temel avantajı da bu bağlamda kamu harcamalarını kısma sorumluluğunu yürütme organına vermiş olmasıdır. Nitekim yürütme organı içinde karar alma yetkilerini elinde tutanlar kendi önceliklerini yürütme organında hiyerarşik üstünlüğünden dolayı harcamacı kuruluşlara parlamentodan ve bütçe komisyonlarından daha kolay kabul ettirebilecekleridir. Ayrıca milletvekilleri de kendi önceliklerinin çok dışına çıkan bütçe tekliflerini

değiştirebilecekleri gibi aynı zamanda da harcama kısıntılarının sorumluluğunu da yürütme organına yükleyebileceklerdir.²⁹⁸

B. Yeniden Yapılanmanın Gerisindeki Dinamikler ve Sürece Yön Veren Aktörler

Gelişmiş kapitalist dünyada bütçe reformlarına ilişkin ana eğilimler yukarıda değindiğimiz gelişmeler etrafında şekillenirken Türkiye, 2000’li yıllara *yapısal, kurumsal ve düzenleyici reformlar* adı altında temel değişimlere yönelik atılımlar yaparak girmiştir. Tüm bu süreçler temel olarak devletin yeniden yapılanması ve rolünün yeniden tanımlanması anlamına gelmektedir. Yapısal, kurumsal ve düzenleyici reformlar esas olarak daha kapsamlı ve dönüştürücü kamu yönetimi reformunun omurgasını oluşturmaktadır. Kamu kesiminin etkinliğini, saydamlığını ve hesap verme sorumluluğunu geliştirmesi gerektiğini işaret eden kamu yönetimi reformunun açıldığı en önemli alanlardan biri de çalışmaları uzun bir süredir devam eden ve genel olarak bütçe reformu olarak da anılan kamu harcama reformu ya da harcama sisteminde yeniden yapılanmadır.²⁹⁹

Yapısal reformların gerçekleştirilmesinde asli unsur olarak görülen harcama reformunun odağında bütçe süreci -bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesi ile ilgili süreçler- yer almakta ve bu süreçlerin tümünde gerçekleştirilecek kurumsal düzenlemeleri içermektedir. Başka bir ifadeyle, kamu harcama reformu, devletin harcama sisteminin (kısaca bütçe sisteminin) yeniden yapılanmasını ve düzenlenmesini ifade etmektedir.

1980’lerde uygulamaya konuların reformların “başarısızlığı” ve mali krizlerin sorumlusu olarak devlete işaret eden; ve “güçlü merkezi devlet” imgesi etrafında dağıtımcı politikalar geleneğinin devam ettirilmesinin reformların önünde engel oluşturduğunu ileri süren neoliberal görüş, reformları takdir yetkisi lehine kuralları zaafa uğrattığı gerekçesiyle yeniden gözden geçirmeye ve eleştirmeye başlamıştır. Özellikle hükümetlerin giderlerini takip edemediğine; bütçe kurumlarının kamu

²⁹⁸ Tülay Arın, “Parlamentar Bütçe Denetimi – Plan ve Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslararası Farklılaştırma”, s. 66-76.

²⁹⁹ 1960’lı yıllarda hazırlanan MEHTAP Raporu’nda devletin genel idari yapısının yanı sıra harcama sistemleri de ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir. Yine 1973 yılında Maliye Bakanlığı bünyesinde program-bütçe çalışmaları başlatıldı; ve bu çalışma kapsamında bir bütçe reform ekibi kuruldu. Ancak her iki çalışma da uygulama alanı bulamadı ve bu yöndeki girişimler KAYA projesine kadar kesintiye uğradı.

kaynaklarının dağıtım politikasının baskılarını sınırlamaktan çok geniş takdir yetkilerini bünyesinde barındırır hale geldiklerine işaret edilmiştir. Bu yaklaşıma göre normal bütçe süreci hükümet giderlerini kısmen karşılar duruma gelmiş, böylelikle bütçe disiplininin tümü zayıflatılmış ve kontrol edilebilmesi, hesap verebilirliği ve saydamlığı azaltılmıştır. Üstelik bütçe dışı giderlerin de izlenmesi giderek güçleşmiştir. Bu sorunlara işaret eden çalışmaların öne çıkardığı en önemli konuların başında ise tarım sübvansiyonlarının mali yükün temel sorumlusu olarak ilan edilmesi gelmiştir. Bu dönemde bütçe sisteminin bir başka zaafı olarak işaret edilen konu da bütçe ödeneklerinin değerlendirme yapılmadan bir önceki yıla ait verilerin belli oranlarda artırılıyor olmasıdır. Ayrıca bütçe kontrol sistemi eskimiş kontrol yöntemleri üzerine kuruludur ve dışarıdan denetim yetersiz kalmıştır. giderler üzerindeki harcama öncesi kontrollerin katılığına yöneltilen eleştirilerde yöneticilere verimli hizmet sunmaları için esneklik tanınması önerilmiştir.³⁰⁰

Yukarıda genel olarak işaret edilen eleştiriler ve öneriler temelinde, kamu mali yönetiminde yeniden yapılanma açısından 2000 sonrasının en belirgin özelliği gerçekte bölüşüm ilişkilerinin daha fazla izlenebilir, kontrol edilebilir ve yönlendirilebilir kılınmasını sağlamaya dönük olarak yasal/kurumsal dönüşümün gerçekleştirilmesidir. Nitekim harcama yönetiminde yapısal değişim açısından tarif edilen mali disiplin ve mali disiplin araçları, esas olarak bölüşüm ilişkilerinin izlenebilirliğini ve denetlenebilirliğini sağlama amaçlı olarak belirlenmektedir. Mali disiplinin sağlanmasına yönelik yasal düzenlemeler aracılığıyla bütçelerin ve bütçe sürecinin mali disiplini kendiliğinden sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi amaçlanmıştır. Bütçe süreci teknik/organizasyonel bir işlev üzerinden tanımlanarak bütçenin siyasi niteliği daha geri plana çekilmelidir. Bunun için önerilen mekanizma ise performans ölçütleri, fayda-maliyet analizi, hesap verebilirlik ve bütçe sürecinde saydamlıktır.

2000’li yıllara “yolsuzluk, usulsüzlük, kayıtdışı ekonomi, gümrük kaçakçılığı, vergi kaçakçılığı” gibi konuları tartışarak giren³⁰¹ Türkiye’de yolsuzlukla mücadele

³⁰⁰ Bkz. TÜSİAD-OECD, *Türkiye’de Düzenleyici Reformlar- Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek*, s. 34-39.

³⁰¹ Bu dönemde yolsuzluk konusu gerek hükümetin gerekse uluslararası kuruluşların gündeminde oldu ve konuya ilişkin bir çok çalışma ve rapor yayınlandı. Örneğin, yolsuzlukla mücadele kapsamında Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı 12 Ocak

tartışmaları bir bakıma kamu harcama yönetiminde reform konusuna meşru bir zemin hazırlamıştı. Kamu mali yönetimi sisteminin kamu harcamalarında aşırı israfa yol açtığı gerekçesiyle eleştirildiği bu dönemde harcama yönetiminde reform yolsuzlukla mücadelede önemli bir kilometre taşı olarak görülmüştür. Örneğin, Hazine Müsteşarlığı'nın yapısal reformlara ilişkin hazırladığı çalışmaların birinde şu açıklamaya yer verilmektedir: “Yolsuzluk sadece polisiye tedbirlerle önlenemez bir hastalık değildir. Önemli olan yolsuzluğa yol açan nedenlerin tespiti, bir başka deyişle daha açık, kurallara dayalı bir devlet idaresi ve kaynak tahsisi süreci ile yolsuzluğun önüne geçilmesidir. Kamu Harcama Yönetimi'nde reform bu anlamda yolsuzlukla mücadelede önemli bir kilometre taşıdır.”³⁰²

Öte yandan sadece harcama reformu bağlamında değil aynı zamanda kamu yönetimi reformu ve bu kapsamda gerçekleştirilen düzenlemelerin (örneğin, personel reformu, gelir idaresinin yeniden yapılanmasına dönük yasal düzenlemeler) ve bürokrasinin azaltılması, hesap verebilirlik, saydamlık gibi söylemlerin hepsinin ortak gerekçesinde “yolsuzlukla mücadele” konusu önemli bir yere sahiptir. Yolsuzlukla ilişkili olarak gerek kamu yönetimi gerekse harcama yönetiminde reform kapsamında en büyük tartışma denetim konusuna yöneliktir. Tartışmaları bir

2002 tarih ve 2002/3 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edildi. 2003 yılı Ulusal Programı'nda da “Avrupa Topluluklarının mali çıkarlarının korunmasına ilişkin tüm yasal, idari ve uygulamaya yönelik işlemlerin koordinasyonundan sorumlu ve işlevsel bakımdan bağımsız bir yolsuzlukla mücadele koordinasyon biriminin belirleneceği” ifade edildi. Bu kapsamda AB mevzuatına uyuma karşılık gelen yasal düzenleme ise Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası Tasarısı idi. Diğer yandan, yolsuzluk sermaye kesimlerinin de gündemindeydi. Özellikle TÜSİAD'ın bu dönemdeki bir çok çalışması bu konuyu ele almıştır. Yolsuzluğu “kötü yönetişimin” belli başlı göstergelerinden biri olarak tanımlayan TÜSİAD, yolsuzlukla mücadeleyi siyasi karar mekanizmalarında özel kesimi güçlü bir şekilde dahil eden yönetişim modeline tam olarak uyum sağlanmasına bağlayarak aslında kamu yönetimi reformuna karşı sınıf tavrını da göstermiş olmaktadır: “Kamu yönetiminde yolsuzlukla mücadelenin; ‘siyaset’ ve ‘yönetim’ işlevleri arasındaki ayrımın kurumlaştırılması, denetim, saydamlık ve hesap verme sorumluluğu mekanizmalarının güçlendirilmesi, kamu görevinde liyakat, profesyonellik ve mesleki dürüstlük ilkelerinin korunup geliştirilmesi gibi temel stratejilere dayanması zorunludur. Ama iyi yönetişim hedefine odaklanmış bir yolsuzlukla mücadele politikası aynı zamanda ‘katılımcı’ bir yaklaşımla yürütülmelidir. Yolsuzlukla mücadeleye katılımcı yaklaşımın başlıca araçları...Parlamento ve hükümetin yanı sıra sivil toplumu, özel sektörü ve medyayı içine alan geniş ve kararlı bir koalisyonun oluşturulması”dır. TÜSİAD, *Kamu Reformu Araştırması*, Yayın No. TÜSİAD-T/2002-12/335, İstanbul 2002, s. 184, ayrıca bkz. özellikle IV. Bölüm.

³⁰² (italik vurgular benim Bkz. Hazine Müsteşarlığı, “Kamu Harcama Yönetiminde Reform (Bütçe Reformu)”, www.hazine.gov.tr/peir_web.pdf (03.11.2005)

Yolsuzluklara karşı mücadelede harcama reformunun gereğine işaret eden Hazine Müsteşarlığı yetkilileri reform için siyasilere destek beklediklerini sıklıkla dile getirdiler. Bu beklentinin temelinde yatanı ise yine Hazine yetkililerinin “şu anda bütçede dağıtılabilecek çok fazla bir şey kalmadı ve siyasetçinin oyun alanı daraldı” sözlerinde bulmak mümkündür. *Radikal Gazetesi*, 06. 08. 2001.

süredir devam ettiği halde bu yöndeki en sistemli müdahale 2000’li yıllarda, özellikle de AKP iktidarı döneminde açığa çıktı. Bir yandan mali disiplin açısından denetime ve denetimin etkinleştirilmesine vurgu yapılırken bir yandan da yolsuzluklar doğrudan doğruya denetim ve teftiş kurullarına ve onların “işlevsizliklerine” bağlandı.³⁰³

1960’lı yıllardan bu yana kamu yönetimi çalışmalarında ağırlıklı bir yere sahip olan harcama sisteminde yeniden yapılanmanın neden 2000’li yıllarda yoğun olarak gündeme geldiğinin en çarpıcı açıklamasını dönemin Hazine Müsteşarı Vekili Ferhat Emil yapmaktadır: “Uzunca bir süre devletten kaynak aktarılmak suretiyle pek çok kimse desteklendi ve ne yazık ki beslendi. Buna özel sektör de dahil, kamu sektöründeki unsurlar da dahil...devlet-özel sektör arasındaki ilişkiler de, bütün bu devletten kaynak çekerek beslenen ilişkiler.”³⁰⁴ Yolsuzluk ve onun etrafında geliştirilen eleştirilerin genelinde sorunların kaynağı olarak çıkarıldığı tarihten bu yana hemen hemen hiç değişmeden yürürlükte kalarak kamu mali yönetim sistemini düzenleyen 1927 tarihli ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Yasası gösterilmiştir. Bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetimine ilişkin temel kuralları belirleyen bu düzenlemeye göre hazırlanan bütçelerin tasarruf sağlamadığı gibi israfa davetiye çıkardığı ve yolsuzlukları önlemede yetersiz kaldığı yönünde yapılan eleştirilerde çözüm önerisi,³⁰⁵ kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında yolsuzlukları önlemek adına “neredeysse hizmetin görülmesini önleme pahasına bütçeyi harfiyen uyulması gereken bir yasa” olarak kavrayan yaklaşımın terk edilerek, bütçeyi “bir gelir ve gider tahmini ve hükümetlerin yıllık faaliyetlerinin mali programı olarak değerlendiren ve kamu yönetiminin önemli bir aracı” olarak gören anlayışa geçilmesidir.³⁰⁶

Kamu mali yönetiminin yeniden yapılanmasının gerekliliğini savunan bu tür ele alışlarda Cumhuriyet döneminde eski mali yolsuzlukların önlenmesi adına

³⁰³ Kamu Yönetimi Temel Yasa Tasarısı’nda Anayasal temeli olan Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu dışındaki tüm diğer bakanlık teftiş kurullarının kaldırılacağı belirtiliyordu.

³⁰⁴ Bkz. Ferhat Emil’in 15 Aralık 2001 tarihli açıklaması,
http://www.tesev.org.tr/etkinlik/saydamlik_anasayfa.php

³⁰⁵ İlerleyen alt başlıklar altında 1050 sayılı yasanın yürürlükte olduğu döneme ilişkin bu vb. eleştirilerin sahiplerini, daha doğrusu kamu mali yönetiminde yeniden yapılanma ve dolayısıyla harcama yönetiminde değişim konusunda hangi toplumsal/sınıfsal kesimlerin etkin ve belirleyici olduğunu, taleplerin ne yönde şekillendiğini ayrıntılı bir şekilde ele alıyoruz.

³⁰⁶ İhsan Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, s. 83-178.

benimsenen sıkı mali tedbirlerin günümüzde yolsuzluğun doğrudan nedeni ve belirleyici değişkeni haline geldiği ileri sürülür.³⁰⁷ Bu bakış açısından mevcut bütçe sisteminin katı ön kontrol uygulamalarına tabi tutulması, harcamacı kuruluşları bütçe dışı kaynaklara yönelttiği ölçüde bütçe disiplini adına uygulanan kontrol mekanizmalarının kendisi de bütçe disiplini üzerinde bozucu etki yaratmaktadır. Bu yapı kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını engellemektedir.

Ayrıca, 1980 sonrasında bir vergi politikası aracı olarak oldukça yaygın bir kullanım alanına sahip olan vergi harcamaları da (vergi muafiyetleri, istisnalar, indirimler, indirimli vergi oranları vb. şekillerde görülebilen) 2000’li yıllarla birlikte eleştiri konusu olmaya başladı. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın makroekonomik politikalar kısmında bu nitelikteki harcamaların miktar ve kapsadığı kesimlerin bilinmemesi ve bütçelendirilmemesi sorununa resmi düzeyde ilk kez işaret edilerek istisna, muafiyet ve vergi indirimi gibi vergi harcamaları yoluyla alınmasından vazgeçilen tutarların bütçe kanunu kapsamında raporlanması gereğine vurgu yapıldı.

Tüm bu eleştiriler kamu mali yönetim sisteminin köklü bir biçimde yeniden yapılandırılması eğilimini güçlendirdiği gibi ayrıca yapılanmanın içeriğinin ne yönde şekilleneceğinin de ipuçlarını veriyordu. Yeniden yapılanma, yasal/kurumsal düzeneklerin değiştirilip dönüştürülmesi ile gerçekleştirilecekti. 1990’lı yılların ortalarından itibaren AB’ye uyum, Dünya Bankası projeleri, IMF stand-by anlaşmaları ve OECD ile işbirliği çerçevesinde kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasına ilişkin taleplerin içeriği daha somut olarak şekillenmiştir. Bu dönemde kamu mali yönetim sisteminin mevcut yapısının değerlendirildiği ve eleştirildiği sayısız çalışma ve rapor hazırlandı.³⁰⁸ Bu çalışmalarda temel olarak

³⁰⁷ 1951’de James W. Martin, Frank C.E. Cush tarafından hazırlanan raporda yer alan “Cumhuriyet kurulduğu zaman, eski devrin mali yolsuzluklarını ortadan kaldırmak için sıkı tedbirlerin alınmasına ihtiyaç görülmüştür. Bu cümleden olarak, tafsilatlı bütçenin Büyük Millet Meclisinin kabul etmiş olduğu şekle harfi harfine uygun olarak tatbiki şarttır;...” ifadesi de aynı şekilde sıkı mali tedbirlere yönelik bir eleştiridir. James W. Martin, Frank C.E. Cush, *Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor*, (Çev. Haluk Demirtaş), Damga Matbaası, 1951, s.127-128.

³⁰⁸ Konunun ayrıntılı olarak ele alındığı bir dizi çalışmadan bahsedilebilir. Bunların arasında *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, *Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı(2001, 2003)*, *AB Katılım Ortaklığı Belgesi, Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı*, *59. Hükümet Programı ve Acil Eylem Planı* en önemli belgelerden sayılabilir. Tüm bu belgelerin toplu olarak ele alındığı bir çalışma için bkz. Maliye

uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu mali yönetiminin oluşturulması gereğine işaret edildi.

1980’li ve 1990’lı yıllara damgasını vuran yapısal uyarlama politikaları çerçevesinde gerçekleştirilen neoliberal reformlar, gerek iktidarda bulunan hükümetler gerekse bu reformların uygulayıcısı bürokrasi kanadında daha çok IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası finans kuruluşlarına atıfla dış dinamiklerin belirleyiciliği ve baskısına bağlanarak açıklanma eğilimi güçlü olduğu halde kamu mali yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının yoğunlaştığı 2000’li yıllarda dış dinamiklerin yanı sıra iç dinamiklerin de belirleyici rolü resmi düzeyde “teslim” edilmeye başlamıştır. Bunu en açık ve çarpıcı haliyle dönemin Hazine Müsteşarı ekili Ferhat Emil’in kamu mali yönetiminde yeniden yapılanmayı değerlendirdiği bir açıklamasında görüyoruz. Emil, 2001 yılında tereddütsüz bir şekilde “*Şu anda iç ve dış dinamiklerin örtüştüğü bir kavşakta bulunuluyor!*” demektedir.³⁰⁹

Kamu mali yönetimi reformunda oldukça kabarık bir iç dinamik sicilinin olduğuna işaret eden Emil, (planlı dönemin ilk yıllarında hazırlanan yönetim reformu çalışması olan MEHTAP raporu, Bütçe Reform Grubu- Kamu Mali Yönetimi Projesi Kredisi) kamu mali yönetiminde reformun bürokrasi kanadında uzun yıllardır tartışıldığı halde “kamuoyunun bir iç dinamik yaratmasının” yeni bir olgu olduğunun ve bunun da asıl olarak kriz sonrasında açığa çıktığının altını çizmektedir. Emil’e göre, uluslararası finans kuruluşları (IMF, Dünya Bankası) ve AB, krizlerin önlenmesinde “en zayıf halka” olarak gördüğü kamu mali sisteminin kurumsal yapılarının -saydamlık, uluslararası standartlar, harcama sisteminde orta vadeli bir düzenleme ve yolsuzlukla mücadele gibi- düzenlenmesine ağırlık vermektedir. Bu nedenle kamu harcama politikaları ile kaynakların israf edilip edilmediği konusu da artık bir “iç mesele olmaktan” çıkmıştır.³¹⁰

Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası*, Sayı: 2004/1, Ankara 2004; ayrıca World Bank, *Turkey Public Expenditure and Institutional Review Reforming Budgetary Institutions for Effective Government*.

³⁰⁹ İtalik vurgular benim.

³¹⁰ Ferhat Emil, “Kamu Mali Yönetiminde Reform- Reformun Yönetimi ve Uygulanmasında Ortak Aklın Oluşturulmasının Önündeki Sorunlar” 11 Temmuz 2002 tarihli açıklama.

www.hazine.gov.tr/duyuru/basin/femil_arena_pps_11temmuz2002.ppt

Mali yönetimde reformun gerçekleşmemesi ise siyasi ve bürokratik kurumlar ile “sivil toplum”un ilgisizliğine dayandırılmıştır. Kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması, geleneksel bürokratik kültürü ve rant dağıtma mekanizmalarını temelden değiştirmeyi amaçlayan bir proje olması nedeniyle, klasik siyaset yapma biçimleri ve araçlarını da değiştirmekte, bu araçları siyasetçilerin elinden almaktadır. Dolayısıyla, siyasetçiler reformu sahiplenmemektedir. Uluslararası kuruluşların çözüm önerileri zamanlama bakımından iç dinamiklerin talepleriyle örtüşmediği zaman çoğunlukla bir “dayatma” olarak görülebilmektedir. Ayrıca, bürokrasi içindeki güç ve yetki çatışmaları ve bürokrasinin geleneksel kanadının değişime direnç göstermesi; reform sürecinin takipçisi olacak bir “sivil toplum” hareketinin olgunlaşmaması da yeniden yapılanmanın önündeki engeller olarak görülmektedir.³¹¹ Buradaki sivil toplum vurgusuyla işaret edilen ise kamu yönetim reformunun gerekliliğini savunan ve içeriğini belirleyen uluslar arası kurumlarla aynı düzlemde buluşan sermaye kesimleridir.³¹²

Kamu mali yönetiminin yeniden yapılanmasına yönelik yapılan yasal düzenlemeler esas itibariyle küresel kapitalizmle eklemlenme isteği doğrultusunda biçimlenmektedir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası’nın çıkarılma gerekçeleri arasında “mali yönetimi sistemini uluslararası standartlara ve AB normlarına uygun olarak yeniden düzenleme” ya da “küresel rekabete uyum sağlama” amaçları özellikle vurgulanmıştır. Bu açıklamalar yapısal reformlar sürecinin belirleyici sınıfsal aktörlerindeki değişimi göstermesi bakımından da önemlidir. İlk bölümde de vurguladığımız gibi günümüz küresel kapitalizm koşullarında siyasal iktidarlar *küresel rekabet* adı altında gerçekte emek-sermaye ilişkilerinin yeniden biçimlenmesini “dışsal taahhütler ve zorunluluklar” söylemini öne çıkararak meşrulaştırmaktadır.³¹³ Başka bir ifadeyle, “küresel rekabete uyum” sağlama, ulusal ekonominin sermayenin rekabetçi mantığıyla uyumlaştırılması ve küresel ekonominin gereklerine giderek daha fazla bağımlı hale gelmesi anlamına gelmektedir. Öte yandan bu kaygının yabancı ve yerli sermaye ve devlet için olduğu kadar emekçi kesimler için de bir amaç haline dönüştürülmesi ve küresel rekabete

³¹¹ Ferhat Emil, “Kamu Mali Yönetiminde Reform- Reformun Yönetimi ve Uygulanmasında Ortak Akılın Oluşturulmasının Önündeki Sorunlar”.

³¹² TÜSİAD’ın reform sürecine müdahalesi hazırladığı belgelerden de izlenebilir. Bkz. TÜSİAD, *Kamu Reformu Araştırması*, Yayın No. TÜSİAD-T/2002-12/335, İstanbul 2002;

³¹³ Peter Burnham, a.g.k..

dayalı bir rasyonelliğin kurulması eğilimi güçlenmektedir. Bu eğilim 2000'ler Türkiye'sinde gerçekleştirilen neo-liberal yapısal reformların en önemli gerekçeli açıklamalarından biri haline gelmiştir. Kamu mali yönetimini ve gelir idaresini yeniden düzenleyen yasalar bunun en açık örnekleridir.

Kamu mali yönetiminde değişim taleplerinin küresel rekabete, uluslararası standartlara uyum; ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu mali yönetimi sisteminin oluşturulması amacı etrafında gerekçelendirilmesinde gerek siyasal iktidarın gerekse de uluslararası kurumların önemli rolü vardır. Yeniden yapılanmanın genel çerçevesinin kurgulanmasında özellikle sermayenin uluslararası araçları olarak Dünya Bankası ve IMF'nin rolü büyük olmuştur. Dünya Bankası ve IMF'nin reform sürecine müdahalesinin ayrıntısına geçmeden şunu vurgulamalıyız. Her iki uluslararası kuruluş da ABD'nin istek ve taleplerini yansıtırlar; ve ABD ile aralarında genel bir mutabakat söz konusudur. Bu mutabakat uluslararası sermayenin kodlarına uygundur. Dolayısıyla, kamu mali yönetiminin yeniden yapılanmasına yönelik Dünya Bankası ve IMF'nin strateji ve politikalarının incelenmesi aslında bize uluslararası sermaye kesimlerinin taleplerinin ne yönde geliştiğini gösterecektir.

1. Dünya Bankası ve IMF'nin Müdahalesi

Dünya Bankası'nın Müdahalesi

Türkiye'de kamu mali yönetiminde köklü değişikliklere ve dolayısıyla harcama sisteminde yeniden yapılanmaya yönelik ilk "dışsal" müdahale kamu mali yönetimi alanında yapılması gereken temel değişimlerin yol haritasını belirleyen Dünya Bankası'ndan gelmiştir. Dünya Bankası 1990'ların başından beri proje anlaşmaları etrafında az gelişmiş ülkelerin kamu mali yönetimi ve bütçe sistemlerine ilişkin kurumsal ve yapısal reformların gerçekleştirilmesinde önemli bir işlev görmektedir. Makro-ekonomik çerçevesi IMF tarafından belirlenen kamu mali yönetiminde yeniden yapılanma ve harcama reformu sürecine Dünya Bankası'nın müdahalesi proje kredileri aracılığıyla gerçekleşmektedir.

1994 yılında Türkiye'ye gelen Dünya Bankası Uzmanları "Dünya Bankası Misyon Heyeti Raporu"nu hazırladı.³¹⁴ Raporunda bütçe sisteminin iki temel yapısal

³¹⁴ *Modernizing the Institutional and Technical Framework for Public Expenditure and Personnel Management in Turkey: Aide-Memoire of the Pre-Appraisal Mission* adlı Rapor.

sorununa işaret edildi: Birincisi, bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesi esasları ile muhasebe sistemi dönemin ihtiyaçlarının gerisinde kalmıştır; ikincisi, 1980’li yılların “gevşek ve kararsız” bütçe politikaları karar verme süreçlerinde parçalanmaya ve özel mekanizmaların artmasına yol açmıştır. Misyon Heyeti ayrıca bütçenin kapsamının daralmış olduğuna, sistemdeki parçalanmışlık nedeniyle bütçe içerisinde olması gereken kamu fonlarının farklı adlar altında bütçe dışına taşındığına işaret ederek bütçe dışı fonlarla katma bütçelerin tamamının ve döner sermayelerin büyük ölçüde bütçe içine alınmasının önemine vurgu yaptı.

Bununla birlikte Banka, kamu mali yönetimi alanında yapılmasını öngördüğü temel değişimlerin yol haritasını en belirgin şekliyle finansmanını kendisinin yaptığı 1995 tarihli Kamu Mali Yönetimi Projesi (*Public Financial Management Project*) ile çizmiştir.³¹⁵ Bu proje aslında harcama yönetiminde reformun ve dolayısıyla Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası’nın ilk dayanağını ve kaynağını oluşturması bakımından önemli bir yere sahiptir. 60 milyon dolarlık proje kapsamında 1995 yılından bu yana on yılı aşkın bir süredir yürütülen çalışma üç temel alanda yoğunlaşmaktadır: Vergi sistemi, vergi ve gümrük yönetimi ve kamu harcama yönetimi. Nitekim projenin amaçları “vergi idaresi, kamu harcamalarının yönetimi ve gümrük idaresinde ve bu görevlerin yürütülmesinden sorumlu kuruluşlarda etkinliğin ve verimliliğin iyileştirilmesi ile ilgili Borçlu tarafından uygulamaya konulacak mali konsolidasyon ve reform çalışmalarının birinci safhasına hız kazandırmak” olarak belirtilmektedir.³¹⁶

Proje çalışmasında Misyon Heyeti Raporu’nda dile getirilen kamu harcama yönetim sürecinin yapısal sorunları yinelenmekte; ve harcama yönetiminde değişim için döner sermayelerin, katma bütçelerin ve bütçe dışı fonların kaldırılması ya da yeniden yapılandırılması ile bütçe kontrol sisteminin güçlendirilmesi; bütçe dairesi başkanlıklarının yeniden yapılandırılması; ve saymanlık sisteminin daha rasyonel hale getirilerek yıl içi kontrollerin azaltılması gibi öneriler sıralanmaktadır.³¹⁷ Projenin kapsamı daha sonra yeni bütçe sınıflandırması ve tahakkuk esaslı muhasebe

³¹⁵ Kamu Mali Yönetimi Projesi, 16.04.1996 tarih ve 22613 sayılı Resmi Gazete, s.11

³¹⁶ Harcama yönetimi alanına dönük olarak atılan en önemli adım Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası’nın yürürlüğe girmesi oldu; gelir idaresine ilişkin olarak da üçüncü bölümde ele aldığımız gelir idaresi yasası çıkarıldı ve Gelir İdaresi Başkanlığı kuruldu.

³¹⁷ Kamu Mali Yönetimi Projesi, 16.04.1996 tarih ve 22613 sayılı Resmi Gazete, s. 10-13.

sisteminin uygulanmasına doğru genişletilmiştir. Dünya Bankası uzmanları tarafından yapılan bu çalışmalar sonucunda 2004 yılından itibaren konsolide bütçe kapsamındaki kurumlarda IMF'nin Devlet Mali İstatistikleri (*Government Finance Statistics- GFS*)³¹⁸ ve Avrupa Birliği'nin kısa adı ESA95³¹⁹ olan standartlarına uygun yeni bütçe sınıflandırmasına geçildi. Çalışmamızın sınırları dahilinde ayrıntılarına girmeyeceğimiz bu yeni bütçe kodlaması analitik bütçe sınıflandırması olarak tanımlanmaktadır.

Harcama yönetiminde reformun kaynağında söz konusu projenin yanı sıra Kamu Harcamalarının ve Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi (*Public Expenditure and Institutional Review-PEIR*) (bundan sonra PEIR) adı altında başlatılan bir proje çalışması da önemli bir yere sahiptir.³²⁰ Genel olarak Kamu Harcamaları Raporları (*Public Expenditure Review-PAR*) olarak da anılan bu tür çalışmalara 1990'ların başlarından beri ağırlık veren Dünya Bankası, kamu mali yönetimlerine ilişkin önerdiği politikalarda bir değişim sürecinden geçmektedir. Bu değişimi ülkelerin kamu mali yönetim yapılarının incelendiği ve ülkelerin bütün bir bütçe sürecinin gözden geçirilmesinin amaçlandığı ve düzenli olarak hazırlanan bu raporlardan izlemek mümkündür.³²¹

Türkiye'ye yönelik olarak Dünya Bankası ile Hazine Müsteşarlığı'nın öncülüğünde ortaklaşa hazırlanan PEIR çalışması³²², ilk olarak DSP-ANAP-MHP koalisyon (57. Ecevit hükümeti) hükümetinin iktidar döneminde (1999-2002 arası) 10 Mart 2000 tarihinde Dünya Bankası'na verilen Ekonomik Reform Kredisi

³¹⁸ IMF Government Finance Statistics Manual 2001 (GFSM 2001),

www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual

³¹⁹ European System of Integrated Economic Accounts- ESA

³²⁰ Dünya Bankası'nın Public Expenditure and Institutional Review (kısaca PEIR) projesi sadece Türkiye'ye özgü hazırlanmış bir çalışma değildir. Projenin gerekçesini "kaynak dağılımında etkinlik ve verimliliği sağlama temelinde ekonomide büyümeyi sağlama ve yoksulluğu azaltma amacına dönük olarak kamu kaynaklarının kullanılmasında etkin ve şeffaf mekanizmaların kurulmasında ülkelere yardımcı olma" olarak açıklayan Dünya Bankası bu projeyi 1990'ların ortalarından itibaren bir çok az gelişmiş ülkede (toplam 37 ülke) hayata geçirmektedir. Örneğin, Bosna ve Hersek (1997), Kazakistan (2000), Arnavutluk (2001), Türkiye (2001), Makedonya (2002), Bulgaristan (2003), Tacikistan (2005), Özbekistan (2005) için de hazırlanmıştır. Tam liste için bkz. www.worldbank.org

³²¹ Bankanın ilk baskısı 1998 yılında yaptığı PEIR raporlarının ayrıntısı için bkz. Hakan Yılmaz, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi", DPT Yayını, Ankara 1999.

³²² Başta PEIR çalışması olmak üzere kamu mali yönetimi sisteminin yeniden yapılandırılması çalışmalarının uluslararası ve yerel düzeyde yürütülmesinde Maliye Bakanlığı'ndan ziyade Hazine Müsteşarlığı başat rol oynamıştır.

Kalkınma Politikası Mektubu'nda tanımlandı.³²³ Bu belgede hükümet 2001 bütçesine dahil edilebilecek önerilerin geliştirilmesi amacıyla PEIR çalışmasının yapılmasına ilişkin Dünya Bankası'ndan destek istediğini belirtti. Ayrıca Dünya Bankası'na Ekonomik Reform Kredisi³²⁴ kapsamında en başta kamu harcama reformunun temel alındığı bir makroekonomik programın; tarım, telekomünikasyon, sosyal güvenlik ve enerji sektörü reformlarının ve uygulanmakta olan özelleştirme programının destekleneceği sözü verildi. İki aşamalı olarak gerçekleştirilmesi planlanan PEIR çalışmasının ilk aşamasını kamu harcama reformu; ikinci aşamasını ise kamu sektörü yönetiminin kurumsal olarak geliştirilmesi konusu oluşturuyordu. Harcama yönetimi reformunun ana hatları ise şöyle belirlendi: i) bütçe dışı fon sayısının azaltılması, ii) kamu yatırım programına yeni projelerin eklenmesine ilişkin belli yeni sınırlamaların getirilmesi, iii) hükümet garantileri için kayıt sisteminin kurulması ve yeni garanti ihdasında sınırlamalar getirilmesi, iv) daha etkin harcama kontrol mekanizmalarının oluşturulması.

Dünya Bankası ile ortaklaşa yürütülen ve üç yıl içinde tamamlanan (1999-2001) PEIR proje çalışması³²⁵, *Turkey Public Expenditure and Institutional Review Reforming Budgetary Institutions for Effective Government*, [Türkiye-Kamu Harcamaları ve Kurumsal İncelemesi- Etkin Devlet İçin Bütçe Kurumlarının Reformu]³²⁶ başlıklı bir raporla 2001'de dönemin hükümetine sunuldu. Şubat 2001 krizinin hemen ardından hazırlık çalışmaları tamamlanan projede krizin nedeni "kötü ekonomik yönetime" dayandırılmış ve buna karşı bütünlüklü bir kamu yönetimi reformunun gerekliliğinin altı çizilmiştir. Projeye sahip çıkan 57. hükümet harcama

³²³ Dünya Bankası, IMF ile imzalanan "Stand-by" düzenlemesi çerçevesinde yürürlüğe konulan ekonomik programın desteklenmesi adına toplam 15 yıl vadeli 759.6 milyon dolarlık krediyi 18.05.2000 tarihinde onayladı. 10 Mart tarihinde Dünya Bankası'na verilen Türkiye Ekonomik Reform Kredisi Kalkınma Politikası Mektubu, http://www.treasury.gov.tr/duyuru/erl_ldp.tur.htm

³²⁴ Dünya Bankası Ekonomik Reform Kredisi (Economic Reform Loan-ERL) 14.06.2000 tarih ve 24079 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

³²⁵ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde kurulan "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık" alt komisyonunda yer alan üyelerin önemli bir kısmı daha sonra PEIR çalışmasına da katıldılar. Proje esas olarak Hazine Müsteşarlığı'nın koordinasyonluğunda Maliye Bakanlığı, DPT ve Sayıştay'ın katılımı ile hazırlandı. Ayrıca sürece Milli Eğitim Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Köy Hizmetleri ve Devlet Su İşleri gibi çeşitli harcamacı kuruluşlar da kendi hazırladıkları raporlarla katkıda bulundular.

³²⁶ World Bank, *Turkey Public Expenditure and Institutional Review Reforming Budgetary Institutions for Effective Government*.

reformunu özellikle *küresel rekabete uyum sağlama* hedefine ulaşmanın önemli bir adımı olarak görmüştür.³²⁷

Kamu Mali Yönetimi Reformuna yönelik olarak PEIR projesi ile başlatılan kamu harcama yönetiminde reform çalışmaları yine Dünya Bankası'ndan alınan üç önemli yapısal uyarlama kredisi ile ilişkilendirilerek yürütülmektedir. 1980'li yıllardan bu yana doğrudan devlet örgütlenmesine ve devletin yeniden yapılanmasına odaklanan Dünya Bankası'nın bu yönde verdiği kredilerin en önemli uzantılarından biri 2001 tarihli ve 1.100 milyon dolar, ikincisi 2002 tarihli ve 1.35 milyon dolar tutarındaki Programlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredileridir (*PFPSAL I-II*).³²⁸ Ekonomik reform programı kapsamında mali ve kamu sektörü reformlarının düzenlenmesine yönelik verilen ve anlaşma şartları gereği dilim dilim kullanılan bu iki krediye³²⁹ 2004 yılında bir üçüncüsü eklendi. 1 milyon dolar tutarındaki PFPSAL-III kredi anlaşmasında da, diğer ikisinde olduğu gibi, ağırlıklı ekonomik reform programının yürütülmesi ve bu kapsamda finansal ve kamu sektörü reform programının desteklenmesi; bankacılığın yeniden yapılandırılması ve özelleştirme uygulamalarının sürdürülmesi; kamu harcamaları ve mali yönetim reformunun

³²⁷ Bankanın hazırladığı söz konusu rapor 10 Aralık 2001 tarihinde Maliye Bakanlığı ile Dünya Bankası tarafından düzenlenen "Etkin Devlet için Kamu Harcama Yönetimi Reformu" konulu bir uluslararası sempozyumda tartışmaya açıldı. Bu konferansta konuşan ve raporun "Türkiye'nin kamu yönetimi ve harcama sistemini gerçekçi bir biçimde irdelediğini" ifade eden Devlet Bakanı Tunca Toskay, 57. hükümet döneminde yaklaşık 2.5 yıldır ciddi yapısal reformların gerçekleştirildiğine; ve asıl olarak "*kaynakları verimli kullanma, küresel rekabete uyum sağlayabilme ve istikrarlı büyüyen bir yapıya ulaşmanın*" amaçlandığına vurgu yapıyordu. Ona göre bu hedefe varmak için kamu harcama reformunun gerçekleştirilmesi artık bir zorunluluktur. Yapısal reformlar gerçekleştiğinde yeni bir kamu yönetimi yapısı açığa çıkacağından devletin de yeniden tanımlanması gerekecektir. T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *International Conference on Public Expenditure Management Reform for Effective Government*, December 10 2001, Ankara, <http://www.bumko.gov.tr>

³²⁸ T.C. ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasındaki İkraz Anlaşması (Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi) (PFPSAL I), BK. Karar No. 2001/2706, 12.07.2001, 13.07.2001 tarih ve 24461 sayılı Resmi Gazete. Turkey- Second Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan II (PFPSAL II), No. TRPE-70560, 16.04.2002. Anlaşma belgelerine ayrıca www.worldbank.org adresinden ulaşılabilir.

³²⁹ 2000 yılında açılan 760 milyon dolarlık Ekonomik Reform Kredisinin ardında gelen PFPSAL-I (Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan) Anlaşması 13 Temmuz 2001 tarihli Resmi Gazete'de yayımlandı. Proje, makroekonomik çerçeve, mali sektör reformu (bankacılık alanında yasal çerçevenin oluşturulması, BDDK'nın kurumsal gelişimi, kamu bankalarının yeniden yapılandırılması ve özelleştirme) ve kamu sektörü reformu (yapısal mali politikalar, kamu harcama yönetimi) olmak üzere üç ana başlık altında düzenlendi.

uluslararası standartlarla doğru orantılı olacak şekilde yapılması, ve vergi politikası ve vergi idaresi reformunun etkinleştirilmesi temel amaçlar arasında sayıldı.³³⁰

Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin “yönetişim sorunu” temelinde kamunun kolektif karar alma süreci ile yakından ilişkili olduğunu, dolayısıyla kamu politikalarını belirleme yönteminde kaynak tahsisi ve bütçe uygulamaları ile saydamlık ve denetimde köklü değişikliklere gitmeden ekonomide yeniden canlanmanın mümkün olamayacağını yaptığı açıklamalarda sık sık dile getiren Dünya Bankası³³¹, temelde siyasal ve yönetsel sistem bütünlüğü içinde devletin temel işlevlerinde bir dönüşümü öngörmektedir. 2001 yılında PEIR çalışması kapsamında hükümete sunduğu *Türkiye Kamu Harcamaları ve Kurumsal İncelemesi-Etkin Devlet için Bütçe Kurumlarının Reformu* raporu bu anlamda incelemeye değer bir çalışmadır.³³² Kamu harcama yönetimi ve denetim sisteminin kapsamlı ve oldukça ayrıntılı olarak ele alındığı çalışma, kamu harcama yönetimi için “stratejik” bir çerçeve sunmaktadır. Türkiye’de mevcut kamu harcama yönetimi üzerine genel bir değerlendirme ve kamu harcamalarının analizinin yanı sıra politika, plan ve bütçelere yönelik kurumsal temellerin; hesap verebilirlik ile daha *etkin bir devlet* yapılanmasının tartışıldığı çalışmada sağlık ve eğitim alanlarına yönelik kamu harcamaları üzerinde ayrıca durulmaktadır.³³³

Raporda harcama yönetimine ilişkin incelemede öne çıkan konu başlıklarından biri Türkiye’de mevcut mali yönetimin “yetersizliği”dir. Bütçe açığı ve enflasyon gibi sorunları mali yönetimin yetersizliğine dayalı olacak açıklayan Banka, mevcut sistemin bütçe dışı ve yarı mali nitelikli işlemleri artırdığını ileri sürer. Banka için temel sorun mali harcamaların iyi yönetilememesidir. Bunun önemli bir nedeni mali yönetimde stratejik karar alma sisteminin kurulmamış olması; politika-bütçe bağlantısının kurulamaması; uzun vadeli mali planlamanın yapılmamasıdır. Öte

³³⁰ Third Programatic Financial and Public Sector Adjustment Loan, PFPSAL III, No. 25795-TU, 17.06.2004

³³¹ Bkz. Birgül Ayman Güler, “Kamu Reformunun Kaynakları-II”, <http://www.kamuyonetimi.org/ktml2/files/uploads/pdf/kr-kaynak-II.pdf>

³³² World Bank, *Turkey Public Expenditure and Institutional Review Reforming Budgetary Institutions for Effective Government*, 2001; ayrıca bu raporun incelendiği ve değerlendirildiği bir çalışma için bkz. Ahmet Erol, *Türkiye’de Devletin Mali ve Ekonomik Birimlerinin Yeniden Yapılandırılması*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2002.

³³³ World Bank *Turkey Public Expenditure and Institutional Review Reforming Budgetary Institutions for Effective Government*, s. 54-88.

yandan taşra örgütlerinin gereksinimlerini karşılamaya dönük bir bütçe sürecinin işletilememesi nedeniyle bu örgütler bütçe dışı düzenlemelere yönelmektedir. Bu nedenle kurumsal yapıların güçlendirilmesi gerektiğini vurgulayan Dünya Bankası, sözü edilen sorunların yanı sıra bütçe ve harcama yönetiminde görev ve sorumlulukların Maliye Bakanlığı, DPT ve Hazine Müsteşarlığı arasında bölünmüş olmasını da eleştirir.³³⁴

Personel ve cari harcamalardan oluşan bütçe Maliye Bakanlığı tarafından, yatırım bütçesi DPT ve transfer bütçesi ise Hazine Müsteşarlığı tarafından yönetilmektedir. Dünya Bankası'na göre bu bölünme Maliye Bakanlığı'nın kamu kaynakları üzerindeki yetkisini sınırlandırmakta; kamu kaynaklarının stratejik yönetimini olanaksızlaştırmakta ve kalkınma planlarında öngörülenlerin bütçeye tam olarak yansıtılmasını önlemektedir. Ayrıca mevcut kamu ihale mevzuatının AB ya da DTÖ gibi uluslararası düzlemde genel kabul gören mevzuatın dışında kaldığını vurgulayan Banka, devlet ihale sistemini yeniden düzenleyecek ihale yasasının çıkarılması ve ihale standartlarını belirleyerek ihale sürecini denetleyecek bağımsız bir organın kurulması gereğine yine bu raporunda işaret etmiştir.³³⁵

Bu çerçevede Dünya Bankası, yukarıda da ayrıntılı olarak işaret ettiğimiz OECD ülkelerinde uygulanmakta olan bütçe reformlarına referansla Türkiye için şu temel önerilerde bulunmuştur: bütçenin kapsamının genişletilmesi; politika ve bütçede orta vadeli bir perspektifin oluşturulması ve bunun için yönetsel kapasitenin geliştirilmesi; ve merkezi denetim ilkesine dayalı bütçe sisteminden harcamacı kuruluşların kaynak kullanımında esnekliğe sahip oldukları ve sonuçlardan kendilerinin sorumlu tutulacakları bir bütçe sistemine geçilmesi.³³⁶

Dünya Bankası özellikle Orta Vadeli Harcama Sistemine geçilmesi ve bu yönde tüm bakanlıklara kendi çok yıllık bütçelerini oluşturma sorumluluğunun verilmesi gereğini vurgular. Banka, 1990'ların sonlarından bu yana az gelişmiş ülkelerde kaynak kullanımı ve mali yönetime ilişkin politikalarında belli bir uyum sağlamak için Orta Vadeli Harcama Sistemi olarak adlandırdığı ve çok yıllık (üç yıl) bütçe sistemine dayalı bir kamu kaynak kullanım sistemini geliştirmeye çalışmaktadır. Orta

³³⁴ A.k., s. 89-111.

³³⁵ A.k., s. 123-124. Nitekim 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 04.01.2002 tarihinde kabul edildi ve bu kanun uyarınca bir bağımsız düzenleyici kurum olarak Kamu İhale Kurumu kuruldu.

³³⁶ A.k., s. vii-xv.

vadeli harcama sistemi ile temel olarak makro disiplinin sağlanması, kamu kaynaklarının *stratejik öncelikler* çerçevesinde dağıtılması; kaynakların “etkin” ve “verimli” kullanılmasının amaçlandığı ileri sürülmüştür.³³⁷ Dünya Bankası bütçe sürecinde Maliye Bakanlığı’na daha etkin bir rol verilmesinden yanadır. Maliye Bakanlığı yatırım önceliklerine ilişkin verileri DPT’den, finansman sınırlamalarına ilişkin bütün verileri de Hazine Müsteşarlığı’ndan alarak kendinde toplamalı ve bütçenin hazırlanması sürecinde daha etkin olmalıdır. Bütçe DPT, Maliye Bakanlığı, Hazine ve Merkez Bankası ile işbirliği dahilinde orta vadeli bir mali çerçevede hazırlanmalıdır.³³⁸

Dünya Bankası’nın bütçe ve harcama yönetiminin yanı sıra eleştirdiği ve önerilerde bulunduğu bir başka konu kamu harcama denetimidir. Muhasebe-i Umumiye Yasası ile harcama öncesi katı bir denetim sistemi benimsendiğini ifade eden Dünya Bankası, bu türden bir denetim yapısını *merkezci geleneğin* açık bir göstergesi olarak değerlendirmektedir. Banka bütçe dışı uygulamaların meşru sayılmasının nedenini de harcamacı kuruluşların bu denetim sisteminden kaçma eğiliminde olmalarına bağlı olarak açıklamaktadır. Bu açıklamalara dayanarak Banka harcama öncesi katı denetim aşamasının, gücün merkez örgütlerde toplanmasına yol açtığını özellikle vurgulayarak denetimde aslında eleştirilerinin asıl hedefini de işaret etmiş oluyor.³³⁹ Bu hedef mali idare, yani Maliye Bakanlığı ve Sayıştay’dır.

Ödemeler üzerindeki merkezi örgütlerin denetimi (Maliye Bakanlığı ve Sayıştay) ve mali mevzuata katı uygunluk anlayışı taşra örgütleri açısından kaynak kullanımında sorun yaratmaktadır. Öte yandan bütçe kanunu ile Maliye Bakanlığı’na ödeneklerin yeniden dağıtımında belirleyici bir rol tanındığından sonuçta yasama organı tarafından kabul edilen bütçeden farklı bir bütçe ortaya çıkabilmektedir. Bütün bunlar bütçenin uygulanmasını güçleştiren son derece katı bir mali sistemin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu değerlendirmelerden yola çıkan Dünya Bankası, Türkiye’de iç mali denetim sisteminin en belirgin özelliğinin mevcut yasal

³³⁷ Orta vadeli harcama sistemine ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Hakan Yılmaz, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi*.

³³⁸ Yüksek Planlama Kurulu’na ve Bakanlar Kurulu’na sunulacak bu çerçeve bütçe çağrısına temel oluşturacaktır.

³³⁹ World Bank, *Turkey Public Expenditure and Institutional Review Reforming Budgetary Institutions for Effective Government*, s. iii, 123-125.

mevzuata uygunluğun sağlanıp sağlanmadığının denetlenmesinden başka bir şey olmadığını ileri sürer.

Bankaya göre, “uygunluk denetiminin” öne çıktığı bu sistemde performans ve maliyet denetimi göz ardı edilmektedir. Ayrıca, 1982 Anayasası’nda Sayıştay’ın bütün genel ve katma bütçeli idareleri denetlemesi öngörülmüş olsa da (md.160) 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Yasası TBMM, Cumhurbaşkanlığı örgütü ve Sayıştay’ı denetim dışında tutmaktadır (md.127). Bu nedenle Sayıştay’ın denetleme yetkisinin Cumhurbaşkanlığı ve TBMM de dahil olmak üzere tüm kamu kesimini kapsayacak şekilde genişletilmesi için yasal değişikliklerin yapılması zorunludur. Bu değişikliğe sosyal güvenlik kurumlarının yanı sıra bazı bağımsız düzenleyici kurumların mevzuatları da dahil edilmelidir. Sayıştay da bağımsız bir denetim organı tarafından denetlenmeli, bunu sağlamaya dönük olarak Sayıştay’ın kendi iç mevzuatında değişiklik yapılmalıdır.³⁴⁰ Raporda ayrıca denetim, teftiş ve kontrol organlarının sayıca fazlalığına rağmen iç denetimde boşluk yaratıldığı, güven sorununun öne çıktığı ve bölünmüş bir denetim yapısının bütün kamu kesimini kapsamadığı belirtilmiştir.³⁴¹ Dünya Bankası’nın önerisi iç denetim kapsamının genişletilmesi ve harcamacı kuruluşlara daha geniş yetkilerin tanınmasıdır. Daha açık bir ifadeyle bütçe uygulamasının ve denetimin ademi-i merkezileştirilmesidir.

Kısacası temel amaçlardan ilki mali yönetimin güçlendirilmesine dönük olarak bütçenin kapsamının bütün kamu sektörlerini içerecek şekilde genişletilmesi; ikincisi, bütçelere ilişkin alınan siyasal kararların niteliğinin geliştirilmesi için bütçenin hazırlanması sürecinde harcamacı kuruluşların karar alma kapasitelerinin güçlendirilmesi; ve üçüncüsü performansı artırmak için bütçe uygulamasında harcamacı kuruluşlara daha fazla yetki verilmesidir. Çalışma planında bu üç düzeyde sırasıyla nelerin yapılacağını Banka ayrıntılı bir biçimde tanımlamıştır.³⁴²

Bir bütün olarak değerlendirdiğimizde 2001 krizini “kötü yönetime”, başka bir deyişle “iyi yönetim ilkelerinin uygulanmamasına” bağlayan Dünya Bankası, *mali disiplinin* sağlanması gereğinin altını çizmiştir. Bunun için performans kriterlerini ve

³⁴⁰ A.k., s. 112-122.

³⁴¹ A.k., s. 112-123.

³⁴² Bu düzeye ilişkin planlanan çalışmalar detaylı bir tablo sistemi ile gösterilmektedir. Bkz. World Bank, *Turkey Public Expenditure and Institutional Review Reforming Budgetary Institutions for Effective Government*, s. xviii-xxv.

hesap verme sorumluluğunu temel alan bir harcama sistemine geçilmelidir. Mali disiplin için genel bir mali strateji oluşturulmalı ve kamu idareleri bu stratejiye uygun kendi stratejik planlarını hazırlamalıdır. Harcamacı kuruluşlar tarafından stratejik planların yapılması ve harcamaların bununla sınırlı tutulmasının asıl önemi ise, merkezi düzeyde belirlenen mali stratejiyle uyumlu olarak harcamacı kuruluşların önceliklerinin aslında yabancı ve yerli sermaye kesimlerinin öncelikleri doğrultusunda belirlenecek olmasıdır. Bunun en açık göstergesini Dünya Bankası PEIR raporunda eğitim ve sağlık alanındaki önceliklerin, kamu ve özel sektör payları açısından nasıl belirlenmesi gereğine ayrıntılı bir şekilde yer verilmesinde görebiliriz. İster eğitim ister sağlık gibi kamusal hizmet alanları olsun sermaye kesimleri için önemli olan bu alanlara dönük harcamaların kısılması değil, aksine sermayenin talepleri doğrultusunda belirlenecek önceliklerle doğru orantılı olarak harcamaların yoğunlaşmasıdır. Örneğin önceliğin meslek okullarına verilmesi harcama kısıtlamasından ziyade sermayenin işgücü ihtiyaçlarının karşılanmasıyla yakından ilişkili olarak görülmelidir. Bu anlamda mali disiplinin sağlanması amacıyla dayalı olarak gerekçelendirilen kamu idarelerinin stratejik planları doğrultusunda harcamalarının belirlenmesi gerçekte sermayenin öncelikli alanlarının öne çıkarılıp çıkarılmamasına bağlı olarak değişecektir.

IMF'nin Müdahalesi

Kamu mali yönetiminde yeniden yapılanmaya ilişkin ikinci dışsal müdahale IMF'den gelmiştir. Bu müdahalenin ana kaynağı 1999, 2002 ve 2005 stand-by düzenlemeleridir. 9 Aralık 1999 tarihli ilk stand-by düzenlemesinde³⁴³ devlet örgütlenmesinde yeniden yapılanmanın yasal düzenlemelerle kurumsallaşma sürecini başlatan ve programa bağlı mali finans destekli üç yıl uygulanacak makro ekonomik politikaların genel çerçevesi çizildi. Enflasyonla mücadele ve istikrar programı adı altında maliye politikalarının yanı sıra para, kur ve gelirler politikaları ve özelleştirmelere ilişkin düzenlemeler öne çıkarıldı. Program ile kamu yönetiminde dört alanda yapısal reform öngörüldü: tarım, sosyal güvenlik, kamu mali yönetimi ve vergi politikası ve vergi idaresi. IMF tarafından belirlenen makro-ekonomik istikrara

³⁴³ 1999 yılında imzalanan Stand-by anlaşmasında belirlenen performans kriterleri, belli aralıklarla denetlenerek buna uygun olarak krediler serbest bırakılmıştır. IMF ile imzalanan İstikrar Programı Dünya Bankası'nın 759.6 milyon dolar tutarındaki "Ekonomik Reform Kredisi" ile desteklenmiştir.

ulaşma amaçlı öngörülen yapısal kriterlerden biri kamu mali yönetimi ve saydamlık başlığı altında sıralanan yapısal değişikliklerden oluşuyordu: bütçe-içi ve bütçe dışı fonların tasfiyesi (yapısal kriter), tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmesi.

2000 Kasım ve 2001 Şubat krizleri sonrasında 18 Ocak 2002’de IMF ile üç yıllığına 16 milyar dolarlık yeni bir Stand-by imzalandı. Stand-by düzenlemesinde özellikle kamu harcama yönetiminde ve vergi sisteminde reform öne çıkartıldı. Program kapsamında bütçe reformunun yanı sıra borç yönetimi ve kamu ihale sisteminin de yeniden düzenleneceğine işaret edildi. IMF, bu programa dayalı olarak bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin açık bir çerçeve belirleyen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun TBMM’den geçirilmesi” 6. gözden geçirmenin bir önkoşulu olarak belirlendi.³⁴⁴

Kamu mali yönetim sistemine ilişkin Dünya Bankası ile neredeyse aynı eleştirilerde bulunan IMF ise özellikle Türkiye’nin mali yönetim uygulamalarının *mali saydamlık* kurallarının gereklerini karşılamaktan uzak olduğunun altını çizer: bütçenin kapsamı yarı-mali işlemlerin yanı sıra mali işlemlerin saydamlığını gizleyen bütçesel ve bütçesel olmayan çok sayıda örgütün varlığı nedeniyle sınırlı olmaya devam etmekte; bütçenin sınırlı kapsamı mali yönetime engel olmaktadır. Ayrıca bütçenin hazırlanması ve uygulanması farklı kurumlara (Maliye Bakanlığı, DPT, Hazine) dağıtıldığından bütçenin “sahibi” de yoktur; bütçe hazırlanması hükümet politikalarının maliyeti ve orta vadeli makroekonomik yapı üzerine yapılandırılmamış; devlet ile kamu teşekkülleri arasındaki mali ilişkiler netleştirilmemiştir. Muhasebe ve raporlama ihtiyacı mali faaliyetlerin saydamlığına engel olurken aynı zamanda bir çok bütçe ve bütçe dışı organ, kamu kaynaklarını toplamakta ve harcamaktadır. IMF, mali yönetimin ve saydamlığın geliştirilmesi için bütçe kapsamının genişletilmesi; her kademedeki ve her düzeyde saydamlığın sağlanması; bütçe dışı fonların tasfiyesinin hızlandırılması; bütün bütçe dışı harcama birimleri için birleştirilmiş bir muhasebe çatısının geliştirilmesi ve mali kontrolün güçlendirilmesi; Sayıştay’ın bütçe uygulamasında ön denetim işlevinin azaltılması

³⁴⁴ 19. IMF Niyet Mektubu, 6. Gözden Geçirme, 31.10.2003, www.hazine.gov.tr

buna karşılık bütçe dışı fonlar, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumları üzerindeki yetkisinin genişletilmesini istemektedir.³⁴⁵

2. Avrupa Birliği Normlarına Uygunluk Kriteri

Dünya Bankası ve IMF'nin bu süreçte oynadıkları belirleyici rol bir yana, mali yönetim sisteminin yeni bir anlayışla kurgulanması, bunun için yeni bir yasal çerçevenin hazırlanması taleplerinin hayata geçirilmesinde bir diğer itici ve belirleyici gelişme Avrupa Birliğine girme süreci ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu mali yönetimimin oluşturulması amacı oldu.³⁴⁶ Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı'nda (2001) kamu mali yönetimini güçlendirmeye yönelik ifade edilen temel amaçlar Dünya Bankası ve IMF'nin talepleri ile bir çok açıdan örtüşmektedir.

Programda “kamu gelir ve giderlerinin tahmin edilmesine ilişkin sürecin geliştirilmesi, bütçe dışında kalan fon ve benzeri yapılanmaların tasfiyesi ve bütçe birliğinin sağlanması, kamu harcamalarına ilişkin işlemlerde saydamlık ilkesine uyulması etkin bir mali denetim sisteminin kurulmasının” önemine işaret edilmekte; AB mevzuatı ile uyumlu değişikliklerin neler olması gerektiği ayrıntılı bir biçimde gösterilmektedir. Bununla birlikte AB ile uyum konusunda en çok öne çıkan konu iç kontrol sistemidir. AB uygulamasında kamu mali yönetimi ve kontrolü alanına ilişkin olarak Kamu İç Mali Kontrol³⁴⁷ yaklaşımı esastır. Kamu iç mali kontrolü, harcama birimlerinin ilgili mevzuata, bütçe kurallarına uyumlarını sağlamak amacıyla hükümet ya da yetkili idareler tarafından içsel olarak uygulanan mali kontrol sisteminin bütünü olarak tanımlanır.

³⁴⁵ IMF, *Report on the Obsevanse of Standarts and Codes (ROSC) Turkey*, 27 Haziran 2000, <http://www.imf.org/external/np/rosc/tur/fiscal.htm>,

³⁴⁶ Gerek 2001 ve 2003 yılları Ulusal Programlarda, gerek AB Komisyonuna sunulan Katılım Ortaklığı Belgesi'nde kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminde yapılması gereken değişikliklere yer verilmektedir. Türkiye'nin Avrupa Birliğine adaylık statüsü, 10-11 Aralık 1999'da yapılan Helsinki Zirvesi sonrasında başladı. Aday ülke statüsü kazanan Türkiye katılım öncesi stratejiye dahil edilerek diğer aday ülkelerle eşit konuma geldi. Zirve sonuç bildirisinde, Avrupa Birliği tarafından Katılım Ortaklığı Belgesi hazırlanması, Türkiye tarafından Ulusal Program hazırlanması öngörüldü. 29 Nisan 2000'de Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık Konseyi Lüksembourg'da toplandı ve Komisyon tarafından hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi ile Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine 2000 Düzenli Raporu 8 Kasım 2000'de açıklandı. Katılım Ortaklığı Belgesi, 4 Aralık 2000'de Bakanlar Konseyi tarafından kabul edildi. Türkiye'nin Katılım Ortaklığı Belgesi'nde detaylı olarak belirtilen yükümlülüklerini bir takvime bağlayan AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edildi.

³⁴⁷ *Public Internal Financial Control*

Ne var ki Avrupa Birliği'ne üye ya da adaylık sürecinde olan ülkelerde mali kontrole ilişkin bir uygulama birliği bulunmuyor. Mali kontrol uyumlaştırmasında belli standartların olmaması nedeniyle aday ülkelerin bu standartlara hangi idari yapılanma üzerinden ulaşacakları konusunda da bağlayıcı bir düzenleme henüz yok. Bununla birlikte AB üye ya da aday ülkelerde uygun iç kontrol sisteminin oluşturmaya dönük çalışmalar yapılmaktadır. Avrupa Birliği, mali kontrole ilişkin olarak aday ülkelerle yapılacak müzakerelerde şu temel şartları aramaktadır: Mali kontrole ilişkin müzakerelerin başlaması için kamu gelir ve giderlerinin tamamını kapsayan kamu iç mali kontrol ilkelerinin belirlenmesi, iç denetimin fonksiyonel bağımsızlığının sağlanması, ön mali kontrol mekanizmalarının yeterli düzeye erişmesi, harcama birimlerinde iç denetim hizmetleri ve merkezi düzeyde kontrol ve denetim yöntemlerinin oluşturulması aranmaktadır.

Öte yandan müzakerelerin kapatılması için de kamu iç mali kontrol sistemine ilişkin birincil ve ikincil mevzuatın kabul edilmesi, harcama birimlerinde iç denetim hizmetlerinin sağlanması ve merkezi uyumlaştırma birimlerinin kurulması şartları aranmaktadır. Özetle, Avrupa Birliği'nin öngördüğü kamu iç mali kontrolü yaklaşımına göre birinci ve ikincil mevzuatın tamamlanması, ön mali kontrol mekanizmalarının işletilmesi, iç denetim birimlerinin kurulması ve iç denetçilerin bağımsızlıklarının sağlanması, iç denetim sistemleri için de merkezi uyumlaştırma birimlerinin kurulması gerekmektedir.³⁴⁸ Nitekim Avrupa Komisyonu 31.12.2003 tarihinden geçerli itibaren geçerli olmak üzere bir iç kontrol standartları belirlemiştir.³⁴⁹ Buna göre iç kontrol kamu idarelerinin sorumluluğuna bırakılmalı ve her bir idare iç kontrol sistemini oluşturma, geliştirme ve yeniden düzenleme yetkisine sahip olmalıdır.

Bu çerçevede Ulusal Programda (2001) bu standartları sağlamaya dönük olarak Türkiye'de yapılması gereken yasal ve kurumsal değişikliklere yer verildi. Yasal değişikliklerin en başında mali kontrol ve bütçe sisteminin belirleyen temel yasalarda (1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Yasası, 832 sayılı Sayıştay Yasası, 2886 sayılı

³⁴⁸ <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/budg/Home/main>, "Criteria for opening and provisionally closing Chapter 28, aktaran Mehmet Sait Arcagök, "Yeni Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Harcama Öncesi Kontrol", 20. *Türkiye Maliye Sempozyumu- Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma*, (23-27 Mayıs 2005), Pamukkale Üniversitesi Maliye Bölümü, Yayın No. 1, Denizli, s. 95.

³⁴⁹ *Commission of the European Communities, SEC (2003 1287, Brussels, 26 November 2003)*

Devlet İhale Yasası ve 178 sayılı KHK) yeni düzenlemeler geliyordu. Ama asıl olarak mali kontrol ve mali bütçesel işlemlere ilişkin çerçeve bir yasa çıkarılmalıydı. Ulusal Programda AB standartlarına uygun bir mali kontrol sisteminin tesisi için yapılması öngörülen kurumsal değişiklikler ve düzenlemelere yer verilmiştir. *Kurumsal değişiklikler* olarak ; mevcut idari yapıların görev tanımlarının değişmesi; harcama sonrası iç mali kontrol yetkisinin Maliye Bakanlığı'na bağlı tek bir denetim biriminde toplanması ve bunun dışında kamu kurum ve kuruluşlarına bağlı olarak görev yapan hiçbir denetim biriminin harcama sonrası mali kontrol yapmaması; ayrıca AB fonları da olmak üzere dış kaynakla finanse edilen projelerin denetiminin de yine kurulacak olan denetim birimine bırakılması; dış denetim organı olarak Sayıştay'ın harcama öncesi kontrol işlevini bırakarak harcama sonrası dış denetime yoğunlaşması ve denetim kapsamının genişletilmesi; ve Maliye Bakanlığı bünyesinde kamu muhasebe sisteminin yeniden düzenlenmesi sayılmaktadır.³⁵⁰

C. Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma Taleplerinin “İç” Siyasetle Buluşması- Yeni Yasal Düzenlemeler

Avrupa Birliği normlarına ve uluslararası standartlara uyumlu bir kamu mali yönetimi sistemine geçilmesi için Dünya Bankası'nın 1995 tarihli Kamu Mali Yönetimi Projesi ile başlayan ve ardından PEIR çalışması ile derinleşerek içeriği genel hatlarıyla belirlenen; ve ayrıca IMF'nin öngördüğü yapısal reform alanlarından biri olarak karşımıza çıkan kamu mali yönetiminde ve harcama yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarına 1999-2002 arası iktidarda olan 57. Ecevit hükümeti döneminde başlamıştır.³⁵¹

“Harcama reformu” başlığı altında gerek uluslararası finans kuruluşlarının müdahaleleri gerekse AB'ye uyum sürecinin gereklilikleri doğrultusunda Ecevit hükümeti, öncelikle kamu mali yönetimi sistemini yeniden düzenleyecek bir çerçeve yasanın (Kamu Mali Yönetimi Yasası) hazırlanması için çalışma başlattı. Evvela bu yasal düzenlemeyi önceleyen ve değişimin yönünü ana hatlarıyla belirleyecek olan temel değişiklikler belirlenerek kamuoyuna sunuldu: i) Kamu bütçeleme sisteminin yeniden yapılandırılmasına dönük bir projenin başlatılması, ii) kamu mali

³⁵⁰ www.abgs.gov.tr

³⁵¹ Türkiye'de harcama yönetiminde dönüşüm konusu için bkz. Rauf Gönenç, Willi Leibfritz ve Erdal Yılmaz, “Reforming Turkey's Public Expenditure Management”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 418, OECD 2005.

yönetiminde girdilere dayalı bütçeleme ve denetim yaklaşımının yerine sonuçlara odaklı bir bütçeleme yapılmasını öngören “performans bütçeleme” yaklaşımının seçilen pilot kurumlarda 2002 bütçesi ile birlikte uygulanması, iii) uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanan yeni bütçe sınıflandırmasının altı kuruluşta hayata geçirilmesi, iv) genel ve katma bütçeli kuruluşların yanı sıra mahalli idareler, sosyal güvenlik kuruluşları, döner sermaye ve fonlar da dahil olmak üzere kapsayıcı, AB ve uluslararası standartlara uygun tahakkuk temelli muhasebe sisteminin oluşturulması için 2002 yılında pilot uygulamaya başlanması, v) yeni bir ihale sisteminin kurulması, ve vi) harcama ve denetim sistemlerinin uluslararası standartlara uyumlu hale getirilmesi amacıyla Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası yasa taslağının hazırlanması.³⁵² Bu çerçeveden hareketle Maliye Bakanlığı harcama reformu adı altında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasa tasarısını hazırladı. Tasarı 3 Ağustos 2002 tarihinde TBMM’ne sevk edildi; ama araya genel seçimlerin (3 Kasım 2002) girmesi nedeniyle tasarının yasalaşması ertelenmiş oldu. AKP’nin iktidar döneminde yeni baştan ele alınarak yeni düzenlemeler eklenen ve bazı hükümlerinde değişiklik yapılan tasarı ancak 2003 yılında yasalaştı.

2000’lerin başında kamu mali yönetimi sisteminde temel değişikliklere *fonların tasfiyesi* ile başlandı:

Gelirleri ve giderleri kamusal nitelikte olmasına karşın TBMM denetiminin dışında tutulabilen fonlar 1990’ların başlarından itibaren genellikle bütçe ve hazine birliği ilkesinin zedelenmesi, harcama disiplininin bozulması, önceliği olmayan mal ve hizmetleri öne çıkarması ve keyfiliği arttırdığı gibi gerekçelerle eleştiriliyordu. Bu doğrultuda 1990-1993 yılları arasında fonların tasfiyesine yönelik bazı küçük girişimlerde bulunuldu.³⁵³ Özellikle 1994 yılının Nisan ayında yaşanan krizin ardından kamu mali yönetim sisteminde yeniden yapılanma kapsamında fonların tasfiyesi çok daha keskin bir biçimde gündeme gelse de, tasfiye süreci asıl olarak 2000 yılında uygulanmaya konulan yeni ekonomik programla başlayacak ve 2001

³⁵² Bu yöndeki açıklamalar için bkz. Bakan Sümer Oral’ın 10 Aralık 2001 tarihinde Ankara’da düzenlenen “Etkin Devlet İçin Kamu Harcama Yönetimi Reformu” konulu uluslararası sempozyumda yaptığı konuşma., aktaran Birgül Ayman Güler, “Kamu Reformunun Kaynakları-II”, <http://www.kamuyonetimi.org/ktml2/files/uploads/pdf/kr-kaynak-II.pdf>

³⁵³ 1992 yılında Bütçe Kanununa konulan bir hükümlerle Merkez Bankası bünyesinde Hazine adına “müşterek fon hesabı” oluşturuldu ve böylelikle fonların gelir ve giderleri kayıt ve denetim altına alındı.

krizinin ardından daha da ivme kazanacaktı. 1999 yılı sonunda uygulamaya konulan Ekonomik İstikrar Programı'nda tasfiyesi öngörülen fonlar; 2000 ve 2001 mali yılı bütçe kanunlarında ise tasfiyenin esasları belirlendi. Böylelikle bütçe içi ve bütçe dışı fonlar ile özel ödenek ve özel hesap uygulamaları, bazı istisnalar dışında hızla kaldırıldı;³⁵⁴ 25 bütçe içi, 2 bütçe dışı toplam 27 fonun tasfiyesi gerçekleştirildi.

2000'li yıllarda kamu mali yönetimi sisteminde fonların tasfiyesi ile gelen temel değişimler, bir çok yasal düzenlemenin de tetikleyicisi oldu. Yukarıda da ifade ettiğimiz gibi *kamu mali yönetimi sistemi esas olarak bütçe sistemi üzerine kurulu bir yapıdır*. Bütçe odaklı kamusal karar alma sürecinin temel belirleyici yasal düzenlemeleri ise Anayasa, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, yıllık Bütçe Kanunu, 832 sayılı Sayıştay Kanunu, ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'ndan oluşur.³⁵⁵ Harcama reformuna bu temel yasalarda değişiklik yapılarak başlanmıştır.

Tablo 1: Harcama Reformuna İlişkin Yeni Yasal Düzenlemeler

Sayısı	Adı	Kabul Tarihi	Resmi Gazete Tarih/Sayı
4749	Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun	28.03.2002	09.04.2002/24721
4734	Kamu İhale Kanunu	04.01.2002	22.01.2002/24648
4735	Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu	04.01.2002	22.01.2002/24648
5018	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	10.12.2003	24/12/2003/25326
	Sayıştay Yasa Tasarısı	TBMM'de	
	Personel Yasa Tasarısı	TBMM'de	

Bu çalışma harcama sistemini yeni baştan düzenleyen bu yasal düzenlemelerden sadece 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası'nı ele almakta ve incelemektedir. Kamu mali yönetim sisteminde yasal/kurumsal düzenlemelerin ana

³⁵⁴ Fonlardan, Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu dışındaki bütün bütçe içi fonlar ve; Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Tanıtım Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, Savunma Sanayi Destekleme Fonu ve Özelleştirme Fonu dışında kalan bütün bütçe dışı fonlar 2002 yılında kaldırılarak özel gelir-özel ödenek uygulamasına geçildi. 14.7.2004 tarihli 5217 sayılı yasayla özel gelir-özel ödenek uygulamaları da ortadan kaldırıldı ve özel gelirler bütçeye dahil edildi.

³⁵⁵ Bu temel yasal düzenlemelere, kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarının ilgili hükümleri ile uygulamaya yön veren çok sayıda mali mevzuat da dahildir.

kaynağını oluşturan ve AKP'nin iktidar döneminde sonuçlandırılarak yasalaşan bu düzenleme, kamu maliyesinin neoliberal yeniden yapılanmasında önemli bir yere sahiptir. Kamu mali sistemini ve işleyişini düzenlerken aynı zamanda mali idari yapıda da köklü değişiklikler getiren bu yasanın önemi dünya kapitalizmiyle yapısal eklemlenmenin gerçekleştiği bir evrede kabul edilmiş kapsayıcı bir düzenleme olmasından kaynaklanır. Kamu harcama reformunun önemli bir adımı olarak değerlendirilen bu düzenleme esas olarak devlet örgütlenmesinin bu yönde yeniden yapılanması demektir.

3 Kasım 2002 seçimlerinin ardından AKP hükümeti iktidara gelir gelmez önceki iktidar döneminde başlatılan kamu mali yönetimine ve harcama sistemine ilişkin çalışmalara devam edileceğinin işaretini verdi. Kamu yönetimi reformu, ekonomik dönüşüm programı, demokratikleşme ve hukuk reformu ve sosyal politikalar olmak üzere dört ana politika başlığından oluşan Acil Eylem Planı'nda³⁵⁶ (2 Ocak 2003) kamu mali yönetim sisteminde yapılması öngörülen değişikliklere özel olarak vurgu yapıldı. Bu, önceki iktidar döneminde tartışılan ve genel hatları ile belirlenen politikaların izleneceği anlamına geliyordu.

Acil Eylem Planı'nda harcama politikalarına ilişkin olarak mali disiplin ve saydamlığın sağlanması; Muhasebe-i Umumiye Yasası'nın değiştirilerek bütçe birliğini sağlayan, girdi yerine çıktı odaklı bir yaklaşım ve iç mali kontrol getiren, kamu idarelerine bütçe uygulamasında daha fazla esneklik tanıyan, mali saydamlık ve hesap verebilirliği artıran yeni bir kamu mali yönetim yasasının çıkarılması öngörüldü. Ayrıca TBMM adına denetim yapan Sayıştay'ın denetim yetkisinin kapsamının Cumhurbaşkanlığı, TBMM ve bağımsız düzenleyici kurumlar dahil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesaplarını kapsayacak şekilde genişletileceğine işaret edildi. Merkezi idare reformu başlığı altında ise kamu dernek ve vakıfların tamamen kaldırılacağı; döner sermayelerin gelir ve harcamalarının yeniden düzenleneceği; Sayıştay'ın kanuna uygunluk denetiminin yanı sıra kamuda performans odaklı denetim sistemine; ve kamu idareleri düzeyinde stratejik planlama uygulamasına geçileceği vurgulandı. Bütün bu önerileriyle Acil Eylem Planı bir anlamda yeni kamu işletmeciliği ve yönetim yaklaşımının temel ilke ve

³⁵⁶ Bkz. www.basbakanlik.gov.tr

söylemlerinin resmi belgesi olma özelliğine sahiptir. İlerleyen kısımlarda da göreceğimiz gibi bu iki yaklaşımın önermeleri 5018 sayılı düzenleme ile yasal ilke halini alacaktır.

AKP'nin iktidar döneminde kamu mali yönetiminde yeniden yapılanma özellikle Avrupa Birliğine üyelik sürecinde Birlik müktesebatının üstlenilmesine ilişkin olarak yapılan düzenlemeler etrafında biçimlenirken asıl olarak Türkiye'nin geleneksel kamu yönetimi ve kontrol yapıları ile AB'nin uyguladığı kriterler karşılaştırılarak; yöneticilerin hesap verebilirliklerinin yetersiz olduğu ve modern bir iç denetimin kurulamadığı; ayrıca Maliye Bakanlığı ile Sayıştay'ın örtüşen ve çatışan işlevleri yerine getirdiklerine işaret edildi. Bütçe uygulamalarının da AB'de genel olarak uygulanan standartlarla tam olarak uyumlu olmadığını altı çizildi. Bu anlamda Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Yasa tasarısının uygulamasına destek amacıyla Türkiye-AB işbirliği çerçevesinde 2003 yılı Ulusal Programı'nda AB mevzuatına uyum, uygulamaya yönelik kurumsal yapılanma ve finansman planlamasını içeren bir projeye yer verildi.³⁵⁷

Ulusal Programda 2004 yılından başlayarak 2005 sonunda tamamlanması öngörülen kurumsal yapılanma önerileri arasında mali kontrole ilişkin olarak “merkezi uyumlaştırma birimi olarak görev yapmak üzere *İç Kontrol Uyumlaştırma Biriminin* kurulması; iç denetim standartlarını belirlemek ve iç denetçilerin çalışmalarını koordine etmek üzere *İç Denetim Koordinasyon Kurulu* oluşturulması ve bu Kurula destek hizmetleri vermek üzere bir birimin kurulması, iç denetçilerin ve harcama öncesi kontrol sürecinde yer alanların yetiştirilmesi amacıyla sistemli ve kapsamlı eğitim programlarının uygulamaya sokulması; başbakanlık ve bakanlıklar tarafından yeteri kadar iç denetçi görevlendirilmesi; kamu idarelerinin tahakkuk esaslı devlet muhasebesine geçilmesi” konularında mevzuatın uyumlaştırılması ve gerekli kurumsal yapılanmanın sağlanması takvime bağlandı.³⁵⁸

³⁵⁷ “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı” ile “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar” 24.7.2003 tarihli 25178 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 23.6.2003 tarihli 2003/5930 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konmuştur.

³⁵⁸ Söz konusu birimlerin kurulması gereğine ayrıca Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı İlerleme raporunda da işaret edilmektedir.

III. BÜTÇE SİSTEMİNDE YENİDEN YAPILANMA: 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL YASASI

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası 24.12.2003 tarihinde yürürlüğe girmesine karşın başta ikincil mevzuat olmak üzere örgütlenme ve ilgili yapılanmaların tamamlanabilmesi için yürürlük tarihi 1.1.2005 olarak belirlendi. Ancak, yasa henüz uygulamaya girmeden kapsamlı değişikliklere konu oldu; ve ilki 2004-2006 yılları arasında toplam 11 ayrı yasa çıkarılarak önemli değişiklikler yapıldı. Bunların en kapsamlı ve önemlisi 24.12.2005 tarihli 5436 sayılı yasadır.³⁵⁹ Bu yasa ile özellikle ikincil mevzuatın hazırlanması sürecinde açığa çıkan sorunları gidermeye dönük olarak hem değişiklikler yapıldı ve örgütlenmeye ilişkin bazı yeni hükümler eklendi.³⁶⁰ Bu nedenle yasanın bütün hükümleri ancak 1.1.2006 tarihinde yürürlüğe girdi. Yasada öngörülen bütün düzenlemeler ise 31.12.2007 tarihinde tamamlanacaktır.³⁶¹

Bu düzenleme, devlet örgütlenmesinde ve dolayısıyla kamu yönetimi sisteminde köklü değişikliklere yol açan neoliberal yapısal reformlar sürecinde Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile başlatılan dönüşümün en önemli ayaklarından birini oluşturmaktadır.³⁶² 1980’li yıllarda yapısal uyarılama programı ile başlayan ve önceki

³⁵⁹ 10.12.2003 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı yasa 24.12.2003 tarihli 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girdi. 22.12.2005 tarih ve 5436 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” (24.12.2005/26033 sayılı Resmi Gazete) ile yasada temel değişiklikler yapıldı. 5018’de değişiklik yapan diğer düzenlemeler ise 5273, 5286, 5335, 5345, 5429, 5431, 5436, 5467, 5502, 5538 sayılı yasalardır. Ayrıntı için bkz. Kamil Karatepe, “Mali Anayasada Değişiklik Sorunu: 5018 Çözümlemesi”, s. 43-93.

³⁶⁰ Bir yasanın uygulamasına yön verecek olan yönetmelik, esas ve usuller ile tebliğ ve benzeri idari düzenlemelerin hepsi birden “ikincil mevzuat” olarak nitelendirilir. Mali yönetim alanında da “ikincil mevzuat” kavramı, özellikle 5018 sayılı yasa ile daha bir önem kazandı. Çünkü başta ikincil mevzuat olmak üzere örgütlenme ve ilgili yapılanmalar ancak 2005 yılı sonunda tamamlanabildi. Ayrıca yasanın uygulamaya konulması sırasında açığa çıkan sorunların giderilmesine ve ikincil mevzuatı daha ayrıntılı gösteren işlem yönergesi, rehberler, el kitapları ve genelgelerden oluşan bir de “üçüncül mevzuat” söz konusudur. Özellikle AB sürecinin bir gereği olarak öne çıkan bu yapı aslında yasanın uygulanmasına yön vermeye yönelik tarama sürecinde müktesebata yönelik bir sınıflandırmadır.

³⁶¹ 10.12.2003 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı yasa 24.12.2003 tarihli 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girdi. 22.12.2005 tarih ve 5436 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” (24.12.2005/26033 sayılı Resmi Gazete) ile yasada temel değişiklikler yapıldı.

³⁶² Yasa tasarısının gerekçesinde, 1050 sayılı yasanın yürürlüğe girdiği 1927 yılından bu yana bir yandan kamu idarelerinin sayı, nitelik ve örgütlenmelerine bağlı olarak önemli değişiklikler yaşadığı diğer yandan da dünyada kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminde önemli gelişmeler açığa çıktığı ifade edilerek, mevcut yapının temel eksikliklerine yer verilmektedir. Yasada işaret edilen eksiklikler

bölmelerde ayrıntılı olarak değinilen neoliberal dönüşüm süreciyle kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi alanında bir anlamda bir dağılma yaşanmıştı. 2000’li yıllar bu dağılmanın yasa temelinde yeniden toplandığı ve kurumsal ayaklarının oluşturulduğu bir evreye işaret eder. 5018 sayılı yasa gerek devletin yeniden yapılanması gerekse kamu mali yönetimi sisteminin yeniden yapılanması açısından bu toparlanmanın ana odağında yer almaktadır. Yasanın bir başka yönü de Cumhuriyet tarihi boyunca uygulanagelen ve mali yönetimin “anayasası” sayılan bir düzenlemenin (Muhasebe-i Umumiye) yerini almasıdır.

Yasa taslağının gerekçesinde yasanın *amacı*, mevcut sistemin değiştirilerek daha etkin hale getirilmesi, Ulusal Program ve Politika Belgesi’nde de işaret edildiği üzere uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulması olarak açıklanıyordu. Bu amaca bağlı olarak yeni mali yönetim ve kontrol sisteminin kurulabilmesi için bütçe kapsamının genişletilmesi ile bütçe hakkının kullanımının güçlendirilmesi, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, mali yönetimde saydamlığın sağlanması, hesap verebilir yönetim anlayışına uygun mekanizmaların oluşturulması, harcama öncesinde yetki-sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması öngörülmekte ve yasanın içeriği bu yönde belirlenmiştir.³⁶³ Bu anlamda yasa taslağı kamu mali yönetimi sistemini hem yapısal hem de işlevsel açıdan değiştirmeye dönük köklü bir düzenleme olarak hazırlanmıştır. Oldukça kapsamlı ve köklü bir düzenleme olması ve henüz bütünüyle tamamlanmamış olmasını göz önüne alarak, yasayı belli bir sınırlama dahilinde bütçe sürecine ilişkin kurumsal düzenlemeler ve bütçenin değişen ilkeleri ile Maliye Bakanlığı’nın değişen rolüne odaklanarak analiz edeceğimizi belirtmeliyiz.

A. Yasanın Oluşum Süreci ve Yapılan Değişiklikler

Temel olarak 1050 sayılı yasa ile düzenlenmiş olan kamu mali yönetimi ve denetimi sistemine ilişkin gerek IMF, Dünya Bankası ve AB’nin eleştirileri ve değişim talepleri gerekse ulus-içi düzeyde hazırlanan çalışmalarda (8. BYKP, Ulusal

yukarıda ele aldığımız gerek Dünya Bankası ve IMF gerekse AB uyum çerçevesinde hazırlanan Ulusal programlarda işaret edilenlerle aynı yöndedir.

³⁶³ Yasa Tasarısı ve Gerekçesi için bkz. TBMM, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/692), 22. Dönem 2. Yasama Yılı, S. Sayısı: 302

Programlar, Katılım Ortaklığı Belgesi, Acil Eylem Planı gibi) dile getirilen eleştiri ve öneriler gerekse de yasa taslağını hazırlayan 57. hükümetin ve yasayı çıkaran AKP hükümetinin önerileri genel çerçevesi bakımından ortak bir zeminde buluşmaktadır. 5018 sayılı yasa taslağı yukarıda ifade edilen bütün önerileri kapsayacak şekilde hazırlanmıştır.

1980'lerden bu yana gerçekleştirilen yapısal reformların mali yönetim alanındaki boyutunun kurumsal ayaklarını kuracak ve mali sistemi temelden değiştirecek düzenlemeleri içeren yasa tasarısı gündeme geldiği andan itibaren en başta ekonomi/maliye bürokrasisinin kendi içinde ve ayrıca diğer devlet kurumları ile Maliye Bakanlığı arasındaki bölünme ve çatışmaları gün yüzüne çıkarmıştır. Yasanın kamu mali yönetimi sistemine dahil olan tüm kurum ve kuruluşları, yani bir anlamda devlet örgütlenmesinin bütününe ilgilendiren bir dönüşümün ana çerçevesini tasarlıyor olması bu çatışmanın yönelimini de belirlemiştir. Yasanın özü itibariyle harcamacı kuruluşlara esneklik ve inisiyatif tanıyarak denetim sistemini kökten düzenleyecek olması mali yönetim sorumluluğunun merkezde kalmasını (Maliye Bakanlığı'nda) savunan geleneksel maliye bürokrasisi yasa taslağına en başından itibaren karşı çıkmıştır. Başka bir ifadeyle Maliye Bakanlığı'nın devletin diğer kurumları üzerinde sahip olduğu yetkiyi kırma ve kamu idarelerinin bütçe sürecindeki esnekliklerini/inisiyatiflerini artırma amacı, geleneksel Maliye bürokrasisi, özellikle de teftiş kurulları ile diğer bakanlıkları ve idareleri karşı karşıya getirmiştir. Kamu idarelerinin esnekliklerinin daha fazla artırılmasından yana olanlar, AB uyum yasalarının hazırlandığı ve bir çok yasal düzenlemenin yeniden farklı bir içerikle yazılmasının gündemde olduğu bir uğrakta hazırlanan yasa tasarısına yönelttikleri eleştirilerinde ağırlıkla tasarının AB uyum yasalarının gerekliliklerini tam karşılamadığını ileri sürdüler.³⁶⁴ Çünkü, Avrupa Birliği Türkiye'de mali yönetimi düzenleyen mevcut yasayı (1050 sayılı yasa) Maliye Bakanlığı bürokrasisine diğer bakanlıklar ve idareler üzerinde aşırı etkin bir rol tanınması

³⁶⁴ Yasanın kabul edilmesinin hemen ardından Oğuz Oyan'ın yaptığı değerlendirmeden aktaracak olursan "bu düzenleme, mevcut sistemde diğer kurumlar üzerinde vesayet kuran bazı kurumların varolan pozisyonlarını kaybetmeden bir şeyler yapıyormuş görüntüsünü vermekten öteye gitmemektedir. Hesap verme, performans denetimi gibi uygulamalarda kurumların yetki ve kaynak kullanımları ve bunlara bağlı olarak verecekleri taahhütler ve yapacakları icraatlar hâlâ Maliye Bakanlığı ve DPT Müsteşarlığı'nın vesayeti altında gerçekleşmektedir. Oğuz Oyan, "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu: Bir reform nasıl ıskalanır?", *Dünya Gazetesi*, 12.12.2003.

nedeniyle fazla merkeziyetçi bulmakta ve bu yapının değiştirilmesini talep etmekteydi. Başka bir ifadeyle, merkeziyetçi yapının kırılarak bakanlıklara ve kamu idarelerine dağıtılmış ademi-merkeziyetçi bir yapının oluşturulması kurgusu öne çıkıyordu.³⁶⁵ Dolayısıyla, yasa tasarısı üzerinde dönen çatışmanın bir yanında merkeziyetçi yapının kırılması ve kamu idarelerine daha fazla esneklik tanınması yoluyla kamu mali yönetimi sisteminde ademi-merkeziyetçi bir yapılanmanın yolunun açılmasını talep edenler; diğer yanda ise özellikle geleneksel Maliye bürokrasisi kanadında bu talepleri ve yapılan önerileri reddeden kesim yer almıştır.

Maliye politikasının belirlenmesinden ve uygulanmasından birincil derecede sorumlu olan Maliye Bakanlığı, 1980’li yıllarla birlikte giderek daha tali ve daha geri bir konuma doğru çekilmişti. Bu dönemde Hazine’nin Maliye’den ayrılmasıyla gerçekleşen mali-iktisadi kurumlaşma sürecinde Hazine Müsteşarlığı’nın temel ekonomik işlevleri kendi bünyesinde toplaması; ayrıca DPT, Yüksek Planlama Kurulu, Planlama ve Koordinasyon Kurulu ve Devlet Bakanlıklarına ve fonlarla ilgili tüzel kişiliğe sahip kuruluşlara verilen görev ve yetkiler Maliye Bakanlığı’nın görev ve yetkilerinin daha da daraltılmasına yol açmıştı. Bu süreçte geleneksel bürokrasinin eritilmesi ve özellikle Turgut Özal döneminin “prensleri” olarak anılan yeni tip bir bürokrasinin güç kazanmasına tanık olunmuştur. Hazine Müsteşarlığı *yeni teknokrat tipi bürokrasinin* gözde kurumlarından biri haline gelmiştir. Bu gelişme geleneksel bürokrasi içinde belli bölünmelerin açığa çıkmasına yol açmış; özellikle de maliye bürokrasisi ile hazinede konumlanan yeni teknokrat tipi bürokrasi arasındaki çelişkiler daha da keskinleşmiştir. Ancak, 1990’lı yıllardan itibaren Maliye bürokrasisi birçok devlet mekanizmasının mali kontrolünde yetki ve nüfuzunu artırmıştır. 5018 sayılı yasanın hazırlanması süreci Maliye Bakanlığı’na yöneltilen eleştirileri yeniden tetiklemiştir.³⁶⁶ Bu gerilimin kaynağında neoliberal küreselleşme ideolojisini benimseyen ve sürecin “nimetlerinden” yararlanmak, uluslararası bağları ve ilişkilerini güçlü tutarak yeni kamu yönetimi anlayışının ruhuna uygun “yöneticilik” vasfıyla hareket etmek isteyenler ile bunun dışında kalanların (ya da artık kalmak istemeyenlerin) talepleri ve beklentileri yatmaktadır. Başka bir ifadeyle,

³⁶⁵ Ahmet Dinç, “Maliye Özal’dan Rövanş Alıyor”, *Aksiyon- Haftalık Haber Dergisi*, 07.07.2003.

³⁶⁶ Örneğin bu süreçte IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların eğitim programlarına seçilenlerin çoğunun Maliye ya da Hazine’den çıkması bile eleştiri konusu yağılmıştır. Ahmet Dinç, a.g.k.

kapitalizmin küreselleşmesi sürecinde diğer kapitalist devletlerde olduğu gibi Türkiye’de de geleneksel bakanlık örgütlenmeleri arasındaki çelişkiler ve bölünmeler artmıştır.

Örneğin, Hazine’nin Maliye Bakanlığı’ndan ayrılmasından bu yana iki kurum arasında süren çatışma 5018 sayılı yasanın gündeme gelmesiyle daha da açığa çıkmıştır. Bu dönemki tartışmalar içinde Türkiye’de reformların önündeki en önemli engelin “kurum milliyetçiliği” olduğu, kamu yönetimi reformunun tamamlanabilmesi için öncelikle Maliye ve Hazine arasındaki kurumsal ayrışmaya son verilmesi gerektiği dile getirilmiştir.³⁶⁷ Yasa tasarısı çalışmalarının tek elden, Maliye Bakanlığı tarafından yürütüldüğü; tasarıya yönelik başta Hazine olmak üzere devletin farklı kurumlarından gelen eleştirilerin göz ardı edildiği yönünde yapılan açıklamalarda Maliyenin merkeziyetçi yapısını korumaya çalıştığı vurgulanmıştır.³⁶⁸

Bu tartışmalar ekseninde 2003 yılında kabul edilen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası henüz uygulamaya girmeden bir dizi değişiklik gündeme geldi. Yasama tarihinde belki de ilk defa bir yasa böylesi kapsamlı değişikliklere konu oluyordu. 2005 yılında 5018’de yapılan değişiklikler bir anlamda AKP iktidarının önceliklerini ve değişen politik çizgisini göstermesi bakımından önemlidir.³⁶⁹

İlk önemli değişiklik kamu idarelerindeki taşınmazların tahsisine yöneliktir. 5018 sayılı yasada kamu idarelerinin mülkiyetindeki taşınmazların kendi aralarında bedelsiz tahsisini düzenleyen maddede (md.47) değişiklik yapılarak “taşınmazların” yanı sıra “devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin” de birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis yapabilecekleri belirtildi. Ayrıca, 47. maddede yer alan “Tahsis, kamu hizmeti yerine getirildiği süre için devam eder” hükmü kaldırıldı ve Hazine’nin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri tahsis etme ve kamu ihtiyaçları için gerekli olmayanların tahsisini

³⁶⁷ Yakup Kocaman, “ ‘Kurum milliyetçiliği’ reformları engelliyor”, *Yeni Şafak*, 07.07.2005

³⁶⁸ Örneğin, tasarıya yönelik başından beri yoğun bir muhalefet içinde olan Devlet Denetim Elemanları Derneği (DENETDE) başkanı Atılay Ergüven, tasarının gerekli reform niteliklerini karşılamadığını, tek yanlı hazırlandığını ve Maliye’ye daha geniş yetkilerin tanıdığını işaret ederek şöyle söylüyordu: “Maliye bürokrasisi, devlet teşkilatı üzerinde kaybettiği kontrol ve tahakkümü, bugünlerde kanun değişiklikleri ile yeniden kazanmaya ve diğer denetim birimlerini saf dışı bırakmaya çalışmaktadır. Dar çıkar ve nüfuz hesapları ile hareket eden maliye bürokrasisi, bu amacını, Ulusal Program revizyon metni içine gizleyerek gerçekleştirmek istiyor.” Aktaran Ahmet Dinç, a.g.k.

³⁶⁹ Bu değişiklikler 22.12.2005 tarih ve 5436 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” (24.12.2005/26033 sayılı Resmi Gazete) ile yapılmıştır.

kaldırma yetkisi Maliye Bakanlığına; diğer taşınmazları tahsis etmeye ve tahsisini kaldırmaya ise maliki kamu idaresi yetkili kılındı.³⁷⁰ Yasada yapılan bu değişikliklerle devletin hüküm ve tasarrufundaki tüm yerlerin başka *kamu idarelerine bedelsiz tahsisine* olanak tanınmıştır. Bu tahsis Maliye Bakanlığı tarafından yapılabilecek ve çok daha önemlisi tahsis kamu hizmeti yerine getirilmediği durumlarda da devam edebilecektir. Bu önemli değişiklikle aslında *yeni özelleştirme biçimleri ve yeni rant aktarma mekanizmalarının* da yolu açılmaktadır.³⁷¹

AKP'nin müdahale ettiği bir başka önemli değişiklik ise yasa kapsamında sayılan Toplu Konut İdaresi (TOKİ), Türkiye Radyo ve Televizyon Genel Müdürlüğü, Spor Toto Genel Müdürlüğü ve Milli Piyango İdaresi gibi önemli kamu kaynaklarından sorumlu olan idarelerin de yer aldığı 12 kamu idaresinin, yasaya bağlı ekli cetvellerden dolayısıyla yasa kapsamından çıkartılmasıdır. Oysa mali saydamlık ilkesi gereği kamu kaynağı kullanan her kurumun Parlamento ve onun adına Sayıştay tarafından denetlenmesi gerekmektedir.³⁷² Öte yandan, Ecevit hükümeti döneminde hazırlanan yasa taslağında düzenleyici ve denetleyici kurumlar sınırlı sayıdaki madde dışında genel olarak yasa kapsamı dışında tutulmuş, mali özerkliklerine herhangi bir sınırlama getirecek hükümlerden kaçınılmıştı. Buna karşılık, AKP tasarıda temel değişiklikler yaptı ve düzenleyici ve denetleyici kurumların yasanın daha fazla maddesine tabi kılınması ve yasa kapsamının genişletilmesini sağladı.

Kısacası, bir yandan bazı kurum ve kuruluşlar yasa kapsamından çıkartılırken diğer taraftan da düzenleyici ve denetleyici kurumlar yasanın bazı maddelerine (42, 44 ve 78. maddeler) dahil edildiğinden kapsam genişletiliyordu. Bu durum teknik anlamda bütün kurumların standart uygulamalara bağlı kalacağı öngörüsüne ters

³⁷⁰ “4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 715. maddesine göre, sahihsiz yerler ve yararı kamuya ait mallar devletin hüküm ve tasarrufu altındadır...özel mülkiyete konu olmayan sahihsiz yerler arasında tarıma elverişli olmayan yerler, kayalar, tepeler, dağlar, buzullar, onlardan çıkan kaynaklar kimsenin mülkiyetinde değildir ve hiçbir şekilde özel mülkiyete konu olamaz...Başta Anayasa olmak üzere diğer bazı kanunlarda sahihsiz mallara ilişkin hükümler vardır. Anayasa'da kıyılar, ormanlar ile tabi servet ve kaynaklar da özel mülkiyete konu olmayan devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerden sayılmaktadır. Benzer şekilde Tapu Kanunu'nda, İskan Kanunu'nda özel mülkiyete konu olmayan yol, köprü, meydan gibi taşınmazlarla mera, yaylak, kışlak, otlak, harman yeri, pazar ve panayır yerleri de orta malları olarak sayılmıştır.” Oğuz Oyan, “İktidarın Yasama Anlayışı”, *Dünya Gazetesi*, 28.10.2005.

³⁷¹ Oğuz Oyan, “İktidarın Yasama Anlayışı”.

³⁷² Oğuz Oyan, “Kamu Mali Yönetimi Artık Düzgün İşleyecek mi?”, *Dünya Gazetesi*, 25.11.2005.

düşüyordu. Ama asıl önemlisi Toplu Konut İdaresi (TOKİ), Spor Toto, Milli Piyango gibi önemli kamu kaynaklarından sorumlu olan kurumların yasa kapsamı dışında çıkarılırken bağımsız düzenleyici kurumların yapılan müdahaleyle yasa kapsamına daha fazla çekilmesidir. AKP açısından bu tercihin yönelimi ayrıca incelenmesi gereken bir konudur.

Aşağıda bu değişiklikleri hesaba katarak 5018 sayılı yasayı ana hatlarıyla inceliyoruz..³⁷³

B. Yasanın Temel Kavram ve İlkeleri

Kamu mali yönetiminin yapısı ve işleyişini kökten değiştiren 5018 sayılı yasanın ayrıt edici özelliklerden biri *harcama yönetiminin temel ilkelerini* belirliyor olmasıdır. Son yirmibeş yıldır gelişmiş kapitalist dünyada (özellikle de OECD ülkelerinde) hayata geçirilen ve bölümün başında ele aldığımız bütçe reformları kapsamında öne çıkan temel eğilimler harcama yönetiminin temel ilkeleri olarak belirlenmiştir. Orta vadeli program ve mali plan; kalkınma planı ve yıllık program; çok yıllık bütçeleme anlayışı; stratejik planlama ve performans odaklılık (md.1) temelinde belirlenen bu ilkeler stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, mali saydamlık, hesap verebilirlik gibi bir dizi kavram etrafında kurgulanmış; kamu kaynağının kullanılmasının genel esasları olarak tanımlanmıştır (md.7). Bu çerçevede yeni düzenleme ile bütçe sisteminde hem kavramsal hem de yapısal anlamda temel değişiklikler yapılmaktadır. Nitekim bu ilkeler temelinde açıklanan yasanın amacı “kalkınma planları ve programlarında yer alan politikalar doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek” (md.1) olarak belirlenmiştir. Yasanın amacına uygun olarak kamu mali yönetimi ve mali kontrol kavramları da yeniden tanımlandı. *Kamu mali yönetimi*, “kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçler”i; *mali kontrol* ise “kamu kaynaklarının belirlenmiş amaçlar doğrultusunda,

³⁷³ Bu bölümde, 5018 sayılı yasadaki değişiklik yapan 5436 sayılı yasa ve yasanın ilgili hükümleri temel referansımız olacaktır.

ilgili mevzuatla belirlenen kurallara uygun, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak için oluşturulan kontrol sistemi ile kurumsal yapı, yöntem ve süreçler”i ifade etmektedir (md.3).

Yasada, gelirlerin toplanması, harcamaların yapılması, açıkların finansmanı, kamunun varlık ve borçları ile diğer yükümlülüklerinin yönetimini içeren kamu maliyesinin temel ilkeleri şöyle tarif edilmektedir (md.5): Kamu mali yönetimi TBMM’nin “bütçe hakkı”na uygun şekilde yürütülecek; mali disiplininin yanı sıra mali yönetim ekonomik, mali ve sosyal etkinliği birlikte sağlayacak şekilde kamusal tercihlerin oluşması için gerekli ortamı sağlayacaktır. Ayrıca kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik ya da sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda ya da maliyet-etkinlik ile gerekli görülen ekonomik ve sosyal analizler yapılacaktır.

C. Bütçe Sürecine İlişkin Kurumsal Düzenlemeler ve Maliye Bakanlığı’nın Değişen Rolü

Kamu mali yönetiminde mali disiplin, hesap verebilirlik ve mali saydamlığın hedeflenerek kamu kaynaklarının “etkili, verimli ve ekonomik” kullanılmasını sağlama gerekçelerine dayandırılan 5018 sayılı yasa ile bütçe süreci köklü bir şekilde yeniden yapılandırılmaktadır. Yasada bütçe sürecinde yeniden yapılanmanın *gerekçeli açıklamalarından biri enflasyonla mücadele ve borç yükünün daha fazla artırılmaması için mali disiplinin sağlanması yönünde* yapılmaktadır. Buna göre *mali disiplin* bütçelerin en önemli unsuru olacaktır. Bunun için öncelikle bütçenin kapsamı genişletilmeli, bütçe dışı fonlar, garantili ödemeler gibi bütçe dışından yapılan ödemeler, görev zararı türünden ödemeler gibi bütçe dışında yürütülen mali işlemler bütçe içine alınmalıydı. Ayrıca bütçeler stratejik öncelikleri göstermeli; iç kontrol ve iç denetim sistemleri oluşturulmalıydı.

1050 sayılı düzenleme sadece devlet tüzel kişiliğine dahil idareler ile katma bütçeli ve özel bütçeli idarelerin mali yönetim ve denetimini kapsıyordu. Buna karşılık döner sermaye, fon uygulamaları ve mahalli idareler yasa kapsamında olmayan istisnalardı. Uluslararası standartlara uygun bir idari sınıflandırmanın temel alındığı 5018 sayılı yasa ile bütçenin hazırlanma süreci ile bütçenin kapsamı yeniden tanımlandı ve genişletildi. Yeni düzenleme ile katma bütçe kaldırıldı ve bu

kapsamdaki kamu idareleri, idari ve mali statülerine göre genel bütçeli ya da özel bütçeli hale getirildi. Bu değişikliklerle bütçe türleri de uluslararası sınıflandırmalara göre yeniden düzenlendi. Döner sermaye işletmeleri ile fonların ilgili oldukları idare bütçesi içine alındı ve 2007 yılı sonuna kadar da tasfiye edilmeleri öngörüldü. Ayrıca yeni düzenlemede üniversiteler başta olmak üzere katma bütçeli kurumların bir kısmı ile daha önce 1050 sayılı yasaya tâbi olmayan bütçeden yardım alan kuruluşlar özel bütçe altında sınıflandırıldı. 2007 yılı sonuna kadar döner sermayelerin de kaldırılmasıyla özel bütçeli kurumların her türlü gelirleri özel bütçe kapsamına dahil edilecektir.³⁷⁴

Ne var ki bütün bütçe türlerinin tek bir yasa kapsamında toplanarak bütçede birlik ilkesinin uygulanması amaçlanmış ise de yasada belirtilen bütün bütçe türleri aynı ilkelere tabi değildir. Yasada beş bütçe türü tanımlanmaktadır. Genel yönetim, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri (genel bütçe kapsamındaki idareler, özel bütçeli idareler ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar), sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşmaktadır. Genel yönetim kapsamına alınan idarelerin bütçeleri ise merkezi yönetim bütçesi (genel bütçe, özel bütçe ve düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi), sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahalli idareler bütçeleri olarak hazırlanacak; kamu idarelerinde bunların dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamayacaktır (md.12).³⁷⁵ Buna göre düzenleyici ve denetleyici kurumlar yasanın bütün hükümlerine tâbi değildir. Bu kurumlar stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme, hazine birliği, orta vadeli plan, ödeneklerin kullanılması ve aktarılması iç kontrol sistemi gibi ilgili maddelerin kapsamı dışında tutulmuştur. Bu kurumların mali yönetim ve kontrol sistemleri kendi özel mevzuatlarına göre düzenlenmektedir. Merkezi yönetim kapsamındaki kurumlardan farklı olarak bu kurumlar bütçe tasarılarını hükümet yerine doğrudan TBMM'ne sunmaktadır.

³⁷⁴ 5018 sayılı yasayı değerlendiren bir çalışma için bkz. Kamil Karatepe, "Mali Anayasada Değişiklik Sorunu: 5018 Çözümlemesi", *Memleket*, Cilt.1 Sayı. 2 (Eylül 2006), s. 43-93.

³⁷⁵ Genel bütçe, devlet tüzel kişiliğine dahil olan kamu idarelerinin bütçesini; özel bütçe, bir bakanlığa bağlı ya da ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel yasayla düzenlenen her bir kamu idaresinin bütçesini; düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi, özel yasalarla kurul, kurum ya da üst kurul şeklinde örgütlenen her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesi; sosyal güvenlik bütçesi, sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, yasayla kurulan her bir kamu idaresinin bütçesini; mahalli idare bütçesi ise mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir.

Merkezi yönetim içinde devletin temel faaliyetlerinin yerine getirildiği, kamusal ve yarı kamusal malların üretildiği kurumlar yer almaktadır. TBMM tarafından onaylanarak yasalaşacak olan bütçe, merkezi yönetime dahil kurumların bütçeleridir. Yasa temel olarak merkezi yönetim içinde yer alan kurumların mali işlemlerinin yönetimini ve kontrolünü düzenlemektedir. Sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler için durum farklıdır. Mali ve idari özerkliğe sahip olan bu kurumların bütçeleri meclis tarafından onaylanmamakta, kendi organlarında görüşülüp kabul edilmektedir. Ancak bu kurumların faaliyet hedefleri ile faaliyet sonuçları genel bütçe ekinde meclise sunulmaktadır.

Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu

Merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısının hazırlanmasından ve bu amaçla ilgili kamu idareleri arasında koordinasyonun sağlanmasından Maliye Bakanlığı sorumludur (md.16). Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma sürecinde DPT, kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda bir Orta Vadeli Programı; Maliye Bakanlığı ise bu programla uyumlu olacak şekilde gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminlerini, kamu idarelerinin ödenek teklif ve tavanlarını içeren bir Orta Vadeli Mali Planı üç yıllık dönemi kapsayacak şekilde hazırlayacaktır. Öte yandan kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını, uyulması gereken ilkeler ve nesnel ve ölçülebilir standartlar dahilinde yönlendirmek üzere Maliye Bakanlığı Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberini, DPT ise Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberini hazırlayacaktır (md.16). Kamu idareleri artık stratejik planları ile Bütçe Hazırlama Rehberi'nde yer alan esaslar çerçevesinde bütçe gelir ve gider tekliflerini hazırlayarak Maliye Bakanlığına sunacaklar; idarelerin yatırım teklifleri de DPT'na verilecektir.

Performans Esaslı Bütçeleme

Yasaya göre kamu idareleri “kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla” *katılımcı yöntemlerle* bir stratejik plan

hazırlayacaktır (md.9). 5018 sayılı yasaya göre kamu kaynaklarının “etkililik, verimlilik ve ekonomiklik” ölçütleri temelinde kullanılması performansa dayalı bütçeleme sistemine geçilmesi ile mümkün olabilecektir. Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu üzerinden kurgulanan performansa dayalı bütçeleme modeli, iyi yönetişimin iki temel ilkesinin -mali saydamlık ve hesap verebilirlik- yanı sıra performans yönetimi, performansa dayalı ücretlendirme, performans denetimi gibi bir dizi ilke ve uygulamanın temel dayanağı olarak görülmektedir.³⁷⁶

Genel anlamı ile hesap verme sorumluluğu (hesap verebilirlik), kendisine yetki verilenlerin ve kaynak tahsis edilenlerin, bu yetki ve kaynakları yönetme tarzına ilişkin bir cevap verme, açıklamada bulunma yükümlülüğü olarak tanımlanır. Bu sorumluluğun klasik hukuki ya da mali sorumlulukla ilişkisi yoktur. Hesap verme siyasi ve idari sorumluluk olarak ayrıştırıldığında, siyasal hesap verme yürütmenin Parlamento'ya karşı olan sorumluluğunu ifade ederken, yönetsel hesap verme bürokrasinin bakanlara karşı olan sorumluluğudur. Kamu kaynaklarının kullanımında birincil sorumluluk bakanlarda ve idarelerin üst yöneticilerindedir. Hesap verme ile saydamlık birbiriyle ilişkili kavramlar olarak kullanılır. Ayrıca, hesap verme sorumluluğu performans ölçülmesiyle ve bu ölçüm sonucunda ortaya çıkan performans bilgilerinin raporlanmasıyla yerine getirilebilecektir.³⁷⁷ 5018 sayılı yasada da saydamlılık ve hesap verebilirlik amacı vurgulanmış ve tanımlanmıştır (md.1 ve 8).

Özel sektörde geliştirilen stratejik planlama ve performans yönetimi adı altındaki yönetim teknikleri asıl olarak kamu yönetiminde reform çalışmaları ile birlikte gündeme geldi³⁷⁸ ve 5018 sayılı yasanın temel unsurlarından biri olarak öne çıktı. Yasada performansa dayalı bütçeleme sistemi kamu idareleri için geçerli bütçe modeli olarak öngörülmüştür. Bu model stratejik planlamaya dayalıdır. Stratejik

³⁷⁶ Bu yöndeki açıklamalar için bkz. Ertan Erüz, “Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme” *Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu (23-27 Mayıs 2005), Pamukkale Üniversitesi Maliye Bölümü Yayını, No. 1, Denizli, s. 61-73.

³⁷⁷ Hasan Baş, “Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası”, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu (23-27 Mayıs 2005), Pamukkale Üniversitesi Maliye Bölümü Yayını, No. 1, Denizli, s. 400-416; Oğuz Oyan, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası Bir Reform Nasıl İskalanır?”, *Dünya Gazetesi*, 12.12.2003.

³⁷⁸ Stratejik plan, 2000’li yıllarda yapılan bir çok yasal düzenlemenin temel unsurlarından oldu. Bunun için 5018 sayılı yasa dışında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası, 5393 sayılı Belediye Yasası, 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanun Tasarı’na bakılabilir (Bu kanun Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir).

plan, “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve öncelikleri, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren” bir plandır (md.3). Nitekim sonuç odaklı, katılımcılığa dayalı bir yönetim anlayışı çerçevesinde 2004 yılından bu yana bütün idarelere yaygınlaştırmaya dönük olarak sekiz kamu idaresinde³⁷⁹ DPT Müsteşarlığı yönetiminde stratejik planlama ve Maliye Bakanlığı tarafından da performansa dayalı bütçeleme çalışmaları yürütülmektedir.³⁸⁰ Yasaya göre stratejik planı hazırlamakla yükümlü idarelerin ve sürece ilişkin takvimin belirlenmesi ve stratejik planların kalkınma planları ve programlarla ilişkilendirilmesine ilişkin esaslar DPT tarafından belirlenecektir. Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında belirledikleri *misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı* olarak hazırlamakla yükümlüdürler. Kamu idarelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu bağlamda yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer esasları belirlemeye ise Maliye Bakanlığı yetkilidir (md.9).

1. Siyasi-İdari-Mali Sorumlulukların Ayrılması: Kamu Mali Yönetiminde Bürokrasinin Güçlenmesi

Yukarıda 5018 sayılı yasanın ayırt edici özelliklerinden birinin kamu idarelerine bütçeleme sürecinde daha fazla esneklik tanınması olduğu belirtilmişti. Oluşturulan yeni mali yapılanma ile kamu idarelerine bütçe hazırlama ve uygulama görevlerinin yanı sıra harcama öncesi mali kontrol yapma ve harcama sonrası iç denetimi gerçekleştirme görevleri verilerek inisiyatifleri artırıldı. Kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemi alanındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlendi.

Bu nedenle yasa Maliye Bakanlığı'nın genel ve katma bütçeli idareler bünyesinde kurduğu birimler üzerinde dönüştürücü etkiye sahip oldu. 1050 sayılı yasaya göre kamu mali yönetim ve denetim sistemi Maliye Bakanlığı üzerine kurulu idi. Bütçenin hazırlanmasından harcamaların yapılması ve kesin hesap kanunu ile

³⁷⁹ Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli Valiliği (İl Özel İdaresi), İller Bankası Genel Müdürlüğü ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi.

³⁸⁰ Pilot uygulama yapan idarelerin 2007-2011 dönemini kapsayan stratejik planlarını 2006 yılı sonuna kadar tamamlamaları öngörülmektedir.

bütçe hesabının kesilmesine kadar olan süreç bakanlığın müdahale alanında idi Bakanlıklarda harcama ve ödemelere izin verme sorumluluğu birinci derece ita amiri olan Bakan aitti. Her ne kadar bu yetki ikinci derece ita amirlerine (merkezde genel müdürler illerde valiler) devredilse de sorumluluk yetkiyi devreden Bakan'daydı. 5018 sayılı yasa ile bu sorumluluk harcamacı kuruluşların üst yöneticilerine verildi; bakanlara ise üst yöneticilerin faaliyetlerini izleme ve koordinasyon görevi verildi.

1050 sayılı yasa uyarınca bütçe uygulamasında Maliye Bakanlığı'nın konsolide bütçe kapsamındaki daireler üzerinde kurulu olan rolü sona erdirilmekte, Bakanlığın üstlendiği yönetim ve kontrol görevi ilgili dairelerin kendilerine devredilmektedir. Başka bir ifadeyle, bütçenin merkezden yürütülmesi ve kontrol yetkisi 159 adet harcamacı kuruluşa bırakılmaktadır. Maliye Bakanlığı birimlerinin yanı sıra Sayıştay'ın harcama öncesi kontrol işlevleri de kaldırıldı. Maliye Bakanlığının harcama sürecindeki kontrolleri sınırlandırıldı ve harcama birimlerinde görevli saymanların yetkileri de kısıtlandı. Yeni düzenlemeye göre Maliye Bakanlığı sadece ödemenin son aşamasında devreye girecektir. Ayrıca, idarelere yapılacak ödenek teklif tavanlarının belirlenecek olması, idarelerin kendi bütçeleri içerisinde yüzde beş oranına kadar ödenek aktarma yapabilecek olmaları; niteliği gereği mali yılla sınırlı tutulamayan iş ve hizmetler için ilgili kamu idaresinin üst yöneticisinin onayı ile ertesi yıla geçen yüklenmelere girişilebilmesine imkan tanınması ve çok yıllık bütçelemeye geçilmesi gibi değişiklikler de kamu idarelerine tanınan esneklikleri genişleten düzenlemelerdir.

Kısacası, yönetim/siyaset ayrımının da bir gereği olarak mali kontrol ve bütçe işlemleri ile ilgili olarak *siyasi sorumluluk* ve *yönetimsel sorumluluk* yeniden tanımlanmıştır. Bu bağlamda kamu mali yönetimi sisteminde siyasi ve bürokratik roller de değişmekte; üst yöneticiler mali yönetim ve kontrol mekanizmasında daha bir ön plana çıkartılmaktadır. Bunlar yasa ile yeni bir mali kontrol sistemine geçildiğinin göstergesidir. Bütün bu değişiklikler temelinde kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminde siyasi iktidarın (Bakanlıkların) rolünün daha geriye çekileceği söylenebilir. Bu gelişme *bürokrasi odaklı* (üst yönetici odaklı) bir yapılanmaya yol açacaktır. Kamu yönetiminde kamu kaynaklarının kullanımı ve denetimi konusunda

inisiyatifin siyasi iktidardan bürokrasiye geçmesi ise *bürokrasinin güçlendirilmesi* anlamına gelecektir.³⁸¹

1050 sayılı yasal düzenlemeye göre (md.13) kamu mali yönetimi, kamu idarelerinde *üst yöneticilerin yönetsel sorumlulukları* (hesap verebilirlik) üzerine kurulu değildi. Mali sorumluluk, düzenledikleri “evrakın sıhhatinden” ve işlemlerin “kanunlara uygunluğundan” dolayı sayman ve tahakkuk memuruna aitti. Bu nedenle kamu mali yönetimi sayman ve tahakkuk memurlarının mali sorumluluğu üzerine kurulu idi ve bu sorumluluk aynı zamanda hukuki ve kişisel bir sorumluluğu içermekteydi. Dolayısıyla, genel ve katma bütçeli idareler açısından hesap verme sorumluluğu da kurumlara ya da onların en üst amirlerine değil saymanlara aitti. Saymanlar, Maliye Bakanlığı kadrolarına dahildiler ve bu nedenle de harcamacı kuruluşun yönetim hiyerarşisinde ve karar verme aşamasında yer almıyorlardı. Temel mali mevzuata göre karar vermeye yetkili en büyük ita amiri kural olarak sorumsuz sayılıyordu. İta amirlerinin gözetme görevi ise idari bir sorumluluktu. Bu nedenle hesap verme sorumluluğu saymanlara ait bir “kişisel mali sorumluluk” olarak da tanımlanabiliyordu. Bu yapı saymanların devlete hesap vermesi anlayışına dayanması ve devletin saymanlara emanet ettiği para dolayısıyla kamu yönetimini, yani hükümeti parlamentoya hesap verme sorumluluğu dışında tutması gerekçesi ile eleştirilmiştir.

Yeni düzenleme ile *mali yönetim alanında siyasi, idari ve mali sorumluluklar birbirinden ayrılmaktadır*. Kamu idarelerinde mali işler mali hizmetler birimi tarafından yürütülecek; harcama kararını harcama yetkilisi verecek, harcama kararları iç denetçiler tarafından denetlenecektir. Bu bağlamda mali süreç ile görev ve sorumluluk dağılımı önemli ölçüde değiştirildi. Buna göre sorumlular bakanlar, üst yöneticiler, harcama yetkilisi (ita amiri), gerçekleştirme görevlileri (tahakkuk memurları) ve muhasebe yetkilisi (saymanlar) olarak belirlendi. Ama kamu kaynaklarının kullanımında mali sorumluluk asıl olarak harcama yetkililerine bırakılmıştır.

³⁸¹ Bkz. Osman Saraç, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, *Maliye Dergisi*, Sayı 148 (Ocak-Nisan 2005), s. 122-163; Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/692), 22. Dönem 2. Yasama Yılı (S. Sayısı: 302)

Milli Savunma Bakanlığı dışında kalan bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yönetici olarak tanımlandı. Milli Savunma Bakanlığında üst yönetici ise Bakandır (md.11). Üst yöneticiler yasada belirtilen sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludur. Bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecektir (md.11). Diğer yandan bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi de harcama yetkilisi olarak belirlendi (md.31). Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde harcama yetkililerinin belirlenmesine, harcama yetkisinin bir üst yönetim kademesinde birleştirilmesine ve devredilmesine ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığı tarafından belirlenecektir. Ancak harcama yetkisinin devredilmesi, yetkiyi devreden idari sorumluluğunu ortadan kaldırmayacaktır. Harcama yetkilileri, ancak bütçede öngörülen ödenekleri kadar harcama yapabilecektir (md.31). Bütçelerden harcama yapılabilmesini harcama yetkilisinin talimatına bağlayan yasal düzenleme, talimatların verilmesinden ödeneklerin kullanılmasına kadar bütün işlemlerden bu yetkilileri sorumlu tutmaktadır (md.32).

Harcama yetkilisi nasıl belirlenecektir?

Harcama yetkilisini belirleyen ana unsur bütçe sınıflandırmasıdır.³⁸² Nitekim 1995 tarihli Dünya Bankası Kamu Mali Yönetim Projesi kapsamında yürütülen çalışmalar sonucunda 2004 yılından beri kamu idare bütçeleri, Maliye Bakanlığı tarafından uluslararası standartlara uyumlu olarak belirlenen analitik bütçe sınıflandırmasına göre hazırlanmaktadır. Analitik bütçe sınıflandırması; kurumsal (bakanlıklar ve anayasal kuruluşlar) sınıflandırma, fonksiyonel devletin faaliyet türleri) sınıflandırma, finansman tipi ve ekonomik (faaliyetlerin ekonomi üzerindeki etkileri) sınıflandırma³⁸³ olmak üzere dört ana gruptan oluşmaktadır.

³⁸² Burada yeni bütçe sınıflandırması ve tahakkuk esaslı devlet muhasebesine geçiş konusunu çalışmanın sınırları dahilinde ayrıntılı olarak ele almıyoruz. Ancak kamuda muhasebe birliğinin sağlanması ve kamu maliyesine ilişkin mali istatistiklerin kamuoyuna açıklanmasını öngören 5018 sayılı yasaya göre genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde aynı tür muhasebe sistemine geçilecektir. Ayrıca, muhasebe sistemi de değişecek nakit esaslı muhasebe yerine tahakkuk esaslı muhasebe sistemini uygulanacaktır.

³⁸³ Ekonomik sınıflandırmada 1964 yılında bu yana uygulanan “cari giderler, yatırım giderleri ve transfer giderleri” ayrımı yerine “personel giderleri, sosyal güvenlik kurumları devlet primi giderleri,

Kurumsal sınıflandırmada dört düzeyli ve sekiz haneli bir kodlama sistemi benimsenmiştir. Birinci düzeyde Cumhurbaşkanlığı, TBMM, yüksek yargı organları ile bakanlıklar ve bütçe türleri; ikinci düzeyde birinci düzeyde tanımlanan yöneticilere karşı doğrudan sorumlu birimler ile bütçe türleri kapsamında yer alan kurumlar; üçüncü düzeyde ana hizmet birimleri gibi ikinci düzeye bağlı birimler; dördüncü düzeyde ise destek birimleri ile politika uygulayıcı birimler yer almaktadır. Buna göre, kurumsal sınıflandırmanın üçüncü ve dördüncü düzeyinde yer alan birimler, bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama birimlerini, bu birimlerin en üst yöneticileri de harcama yetkililerini ifade etmektedir.³⁸⁴

Yasaya ekli (III) sayılı cetvelde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumlar dışında merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, sosyal güvenlik kurumlarının ve mahalli idarelerin merkez teşkilatı ve merkez dışı birimlerde harcama yetkilileri görev unvanları, bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama birimleri ve hesap verme sorumluluğu açısından bağlı oldukları üst yöneticileri, yukarıda belirtilen kurumsal sınıflandırma esasına uygun olarak, 1.1.2006 tarihinde yürürlüğe giren “Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ” de ayrıntılı bir biçimde gösterilmektedir.³⁸⁵ Aşağıda bunlar birer örnekle açıklanıyor.

Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde harcama yetkililerine bir örnek

Teşkilat Yapısı	Üst Yönetici	Bütçeyle Ödenek Tahsis Edilen Harcama Birimi	Harcama Yetkilisi
Başbakanlık, Bakanlık (Mili Savunma Bakanlığı hariç)	Müsteşar	Kurul Başkanlığı, Genel Müdürlük Başkanlık Müstakil D.Başkanlığı Müşavirlik Özel Kalem Müdürlüğü Savunma Sekreterliği	Kurul Başkanı Genel Müdür Başkan Daire Başkanı Müşavir Özel Kalem Müdürü Savunma Sekreteri

mal ve hizmet alım giderleri, faiz giderleri, cari giderler, sermaye giderleri, sermaye transferleri, borç verme ve yedek ödenekler” ayrımına gidilmiştir.

³⁸⁴ Bkz. Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve 31 Aralık 2005 tarih ve 26040 (4. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ” (Seri No:1).

³⁸⁵ Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan “Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ” (Seri No:1) 31 Aralık 2005 tarih ve 26040 (4. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Ancak, genel bütçe kapsamındaki Cumhurbaşkanlığı, TBMM, Milli Savunma Bakanlığı, MGK Genel Sekreterliği, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı ile Gelir İdaresi Başkanlığı'nda görev unvanları itibariyle merkez örgütü harcama yetkilileri bu idarelerin üst yöneticileri tarafından belirlenecektir.

Özel bütçeli idarelerde harcama yetkililerine bir örnek

Teşkilat Yapısı	Üst Yönetici	Bütçeyle Ödenek Tahsis Edilen Harcama Birimi	Harcama Yetkilisi
Üniversite ve Yüksek Teknoloji Enstitüleri	Rektör	Genel Sekreterlik Daire Başkanlığı Hukuk Müşavirliği Fakülte Yüksekokul Meslek Y.O. Enstitü Hastane Merkez Bölüm Savunma Uzmanlığı	Genel Sekreter Daire Başkanı Hukuk Müşaviri Dekan Müdür Müdür Müdür Başhekim Müdür Başkan Savunma Uzmanı

Yine özel bütçeli idareler arasında yer alan TÜBİTAK ile Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığında görev unvanları itibariyle merkez teşkilatı harcama yetkilileri de bu idarelerin üst yöneticileri tarafından belirlenecektir.

Mahalli idarelerde harcama yetkilileri ise 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 46. maddesinde, il özel idaresi bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisi olarak tanımlandı. İlçelerde bu yetkiyi kaymakam kullanacaktır. Diğer yandan, 5393 sayılı Belediye Kanununun 63.maddesinde, belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisi olarak tanımlandı. 5018 sayılı yasaya göre (md.22) kamu idarelerinin merkez örgütü harcama yetkilileri merkez dışı birimlerine ödenek gönderme belgesi düzenleyerek ödenek gönderecektir. Yasada ödenek gönderme belgesiyle ödenek gönderilen merkez dışı birimlerin (bölge, il ve ilçe müdürlükleri ve eşdeğer birimler) üst yöneticisi harcama yetkilisi olarak tanımlanmıştır. Malmüdürlükleri ve ilçe özel idarelerinde harcama yetkilisi

kaymakamdır. Ayrıca, bazı bakanlık ve kuruluşlara bağlı; ilköğretim, ortaöğretim ve dengi okullar, başkanlık, hastane, dispanser, sağlık ocağı, sağlık merkezi, müze ve kütüphaneler, ceza ve tevkif evleri gibi birimlere ödenek gönderme belgesi ile ödenek gönderilmesi halinde bu birimlerin okul müdürü, başhekim, tabip, başkan, müdür gibi unvanlara sahip en üst yöneticiler harcama yetkilisi olarak tanımlandı.

Giderlerin gerçekleştirilmesi; harcama yetkililerinin belirleyecekleri görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır. Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine işin yaptırılması, mal ya da hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanmasından sorumlu olacaktır (md.33). Gerçekleştirme görevlileri harcama yetkilileri tarafından kendilerine hiyerarşik olarak en yakın kişiler arasından belirlenecektir.

D. Mali Kontrol Sisteminde Yeni Düzenleme

5018 sayılı yasa ile kamu mali yönetiminde yeniden yapılanma asıl olarak mali yönetim sisteminde, iç kontrol yaklaşımında, harcama öncesi kontrolde ve iç denetim alanındaki değişimlerle gerçekleştirilmektedir. Yasaya göre “kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve mali hizmetler ile ön mali kontrol ve iç denetimden” oluşacaktır (md.56). Bu nedenle yeni sistemde harcamacı kuruluşların merkez örgütlerinde bulunan mevcut birimlere yeni birimler (mali hizmetler birimi, iç denetçiler) dahil edilmiştir. Kamu idarelerinin bütçe sürecindeki sorumluluklarının yeniden tanımlanması, yani kamu mali yönetiminde yetki-sorumluluk dengesinin yeniden düzenlenmesi ile harcama öncesi kontrol ve iç denetimin gerçekleştirilmesi kamu idarelerinin kendilerine devredildi. 1050 sayılı yasaya göre harcama öncesi kontrol, sayman tarafından gerçekleştiriliyordu ve idarelerin yaptığı harcamaların tümü saymanın mevzuata uygunluk denetimine tâbi kılınmıştı. Yeni yasanın öngördüğü yapılanma içerisinde ise muhasebe yetkilisi yasada öngörülen incelemeleri yapmakla sorumludur. Muhasebe yetkilisi sadece harcama belgelerinin tamam olup olmadığı ve maddi hatanın var olup olmadığı ve hak sahibinin kimliğini incelemekle yükümlüdür. İncelemeleri mevzuata uygunluğuna bakmaksızın gerçekleştirebilecektir. Belirli bir limiti aşan harcamalarda

ise mevzuat kontrolü mali hizmetler birimi tarafından gerçekleştirilecektir. Yeni mali sistemde Maliye Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen taahhüt ve sözleşme tasarılarının vize işlemi kaldırıldı. Harcama öncesi kontrollerin sınırlandırılmasını/gevşetilmesini amaçlayan bu uygulama değişikliği, esas olarak kamu idarelerinde yeni bir kurumsal yapılanmaya yol açmaktadır.

İç Kontrol Sistemi.³⁸⁶ Yeni düzenleme ile iç kontrol alanında “yönetim sorumluluğu” (*management accountability*) olarak adlandırılan bir yaklaşım temel alınmıştır.³⁸⁷ Bunun anlamı *kamu idarelerinin iç kontrol sistemine kurum dışından hiç bir müdahale yapılmayacak* olmasıdır. Risk esaslı olarak yapılacak iç denetim, üst yöneticiye bağlı sertifikalı iç denetçiler tarafından gerçekleştirilecektir. Yasada iç kontrol “idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların kullanılmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü” olarak tanımlanmıştır.

Yasayla iç denetim standartlarını ve yöntemlerini belirlemek ve iç denetçilerin çalışmalarını koordine etmek üzere Maliye Bakanlığı bünyesinde İç Denetim Koordinasyon Kurulu kurulmuştur.³⁸⁸ Kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini

³⁸⁶ “İç kontrol sistemi” ve dolayısıyla “iç denetçi” kavramları özel sektöre ait kavramlardır. İç kontrol sistemi özellikle belirli bir ölçüğe ulaşmış işletmelerin “amaçlarına ulaşmak için geliştirip uyguladıkları organizasyon planları, iş politikaları ve yöntemlerinin bütünü” olarak tanımlanır. İç kontrol sistemlerine ayrıca bağımsız denetim hizmetlerinde denetim kuruluşu açısından da önem verilir. Bu sistem başlıca üç varsayıma dayanır: bir amaç değil, hedefe ulaşmada kullanılan bir araçtır; dinamik bir yapıya sahiptir. Yani ortaya çıkan değişikliklere göre yeniden düzenlenir; iç kontrol finansal bilgilerin güvenilirliği, yasa ve yönetmeliklere uygunluk alanlarında sınırlı bir güvence verir. Gerek Amerikan gerekse Uluslararası Genel Kabul Gören Denetim Standartları’nda iç kontrol sisteminin oluşturulmasından yönetimin sorumlu olduğu (*management accountability*) belirtilmektedir. İç ve dış denetçilerin bu konuda bir sorumlulukları yoktur. İç denetim hizmetleri ayrıca *danışmanlık hizmeti* kapsamında değerlendirilir. Orhan Akışık, “İç Kontrol Sistemi ve Bağımsız Denetim İçindeki Yeri”, *Muhasebe ve Denetim Bakış*, Sayı 14, 2005, s. 89-101.

³⁸⁷ Bkz. Ahmet Kesik, “Türk Kamu Mali Yönetiminde Yerinden Yönetim İlkesi ve Harcamacı Kuruluşların İdari Kapasitelerinin Geliştirilmesi”,

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/turkeysymposium/16%20Kesik.ppt>

³⁸⁸ Maliye Bakanlığı’na İç Denetim Koordinasyon Kurulu yedi üyeden oluşmaktadır. Üyeler, Başbakan, DPT Müsteşarlığı’nın bağlı olduğu Bakan, Hazine Müsteşarlığı’nın bağlı olduğu Bakan ve İçişleri Bakanı’nın birer üye, Maliye Bakanı’nın da Kurulun başkanı dahil üç üye önerisi üzerine beş yıl süreyle Bakanlar Kurulu tarafından atanır. Kurulda görevlendirilenlerin asli görevleri devam edecektir. Ancak Kurul gerekli görürse oy hakkı olmamak kaydıyla toplantılara uzman kişileri de davet edebilecektir. Başkan ve üyelerine ayda dörtten fazla olmamak üzere her toplantı günü için

izleyecek olan Kurul “bağımsız ve tarafsız” olarak tanımlanmıştır (md.67). Kurul, temel olarak iç denetime ilişkin denetim ve raporlama standartlarını belirleme, denetim rehberlerini hazırlama; uluslararası uygulamalar ve denetim standartlarıyla uyumlu risk değerlendirme yöntemlerini geliştirme, kamu idarelerinin denetim birimleriyle işbirliği yapma; yolsuzluk ve usulsüzlüklere karşı önerilerde bulunma; *risk içeren alanlarda* iç denetçilere program dışı özel denetim yaptırılması için kamu idarelerine önerilerde bulunma gibi görevleri yerine getirecektir (md.67). Mali yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar Maliye Bakanlığı tarafından; iç denetime ilişkin standartlar ise *İç Denetim Koordinasyon Kurulu* tarafından belirlenecek, geliştirilecek ve uyumlaştırılacaktır. Bunlar kamu idarelerine rehberlik hizmeti vereceklerdir (md.55). İç Denetim Koordinasyon Kurulu, bir iç denetim merkezi uyumlaştırma birimi olarak görev yapacaktır. İç kontrol merkezi uyumlaştırma birimi ise Bakanlık bünyesinde yer alan BÜMKO birimidir.

AB uygulamalarıyla uyumlu olarak “harcama öncesi kontrol” kavramı, “ön mali kontrol” olarak değişmiştir. Ön mali kontrol yasanın temel unsurlarından birini oluşturmaktadır. Kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin değişimine yönelik yukarıda ele aldığımız ulusal ve uluslararası çalışmalarda³⁸⁹ mevcut harcama öncesi kontrol işlemlerine ilişkin getirilen en önemli eleştiri harcama sürecinin sıkı ön kontrole tabi olması ve bütçe hazırlama, uygulama ve kontrol sürecinde idarelere yeterli inisiyatif tanınmaması ve ödeme aşamasında Maliye Bakanlığı birimleri tarafından uygunluk kontrolü yapılması üzerine idi. Yeni düzenleme ile ödeme aşamasında yapılan uygunluk kontrolü kaldırıldı ve ön mali kontrol görevi idarelerin kendilerine verildi. Buna paralel olarak idarelerin mali yönetim ve kontrole ilişkin görev ve yetkileri de artırıldı. Harcama öncesi kontrol taahhüt aşamasında yapılan danışma niteliğinde bir kontrol haline getirildi ve Maliye Bakanlığı’na merkezi uyumlaştırma görevi verildi. Yasaya göre ön mali kontrol “harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile mali hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri” kapsamaktadır (md.58). Kamu idarelerinde mali

(3000) gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpını sonucu bulunacak tutar üzerinden toplanti ücreti ödenecektir (md.66).

³⁸⁹ 2001, 2002 ve 2003 yılları programlarında, stand-by anlaşmasına bağlamında IMF’ye verilen niyet mektuplarında, AB Müktesebatının üstlenilmesine ilişkin 2001 ve 2003 yılları Ulusal Programlarında, AB Komisyonuna sunulan Katılım Ortaklığı Belgesinde harcama öncesi kontrol sisteminin mevcut durumu ve yapılması gereken değişimlere özellikle yer verilmiştir.

kontrol görevi, yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütülecek; ön mali kontrole ilişkin standart ve yöntemler Maliye Bakanlığı tarafından belirlenecektir. Kamu idareleri bu standartlara aykırı olmayacak şekilde düzenleme yapabilecektir (md.58).

Mali Hizmetler Birimi: 5018'e göre kamu idarelerinin mali işlemlerini (stratejik plan ve performans programının hazırlanmasını koordine etmek ve izleyen iki yılın bütçe tahminlerini de içeren idare bütçesini buna uygun olarak hazırlamak; harcama programını yapmak; bütçe kayıtlarını tutmak, idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, idarenin yatırım programlarını hazırlamak; ön mali kontrol faaliyetlerini yürütmek vs.) yerine getirmek için mali hizmetler birimleri kurulacaktır (md.60). Harcama yetkilisi ile muhasebe yetkilisi aynı kişide birleşmeyecek; mali hizmetler biriminde ön mali kontrol görevini yerine getirenler de mali işlem sürecinde görev alamayacaklardır (md.60). “Gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilen değerleri ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması” işlemlerinden muhasebe yetkilileri sorumlu olacaktır (md.61).³⁹⁰

Yasada denetim, iç ve dış denetim olarak ikiye ayrıldı

İç denetim, kamu idaresinin çalışanlarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların etkililik, verimlilik ve ekonomiklik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti” olarak tanımlandı (md.63). Yasaya göre bu faaliyetler “idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek

³⁹⁰ 5018 sayılı yasanın bütün hükümleriyle uygulamaya girmesi için belirlenen son tarih 31.12.2007'dir. Geçici birinci madde uyarınca bu tarihe kadar:

i) Maliye Bakanlığı kadrolarındaki bütçe dairesi başkanı, muhasebe müdürü, gelir saymanlık müdürü, malmüdürü, saymanlık müdürü, vergi dairesi müdürü, vergi müdürü, askeri defterdar, devlet muhasebe uzmanı ve muhasebe denetmeni olarak görev yapanlar ile daha önce en az beş yıl bu görevlerde bulunanlar, kamu idarelerinde *Muhasebe Yetkilisi* (devlet muhasebe uzman yardımcıları ile muhasebe denetim yardımcıları hariç) bunların yardımcılığı ile kadro unvanı sayman olanlar ise *Muhasebe Yetkilisi Yardımcısı*;

ii) Özel bütçeli idareler, mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının muhasebe birimlerinde, birinci derecede sorumlu olarak çalışanlar ile daha önce bu görevi en az beş yıl yapmış olanlarla bu idarelerde bütçe dairesi başkanı, gelir ve gider dairesi başkanı, muhasebe daire başkanı, gelir müdürü, bütçe müdürü ve muhasebe müdürü olanlar anılan idarelerde *Muhasebe Yetkilisi* olarak atanacaklardır.

yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak” gerçekleştirilecektir (md.6).

İç denetimden iç denetçiler sorumlu olacaktır.³⁹¹ Ayrıca kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısına göre ve İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilecektir (md.63). Yasaya göre iç denetçiler “nesnel risk analizine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirme, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapma, harcama sonrası yasal uygunluk denetimini gerçekleştirme, idarelerin harcamalarının mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetleme ve değerlendirme; denetim sırasında ya da denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir durumu ilgili idarenin en üst amirine bildirme” sorumluluklarını yerine getirirler (md.64).

Yasada iç denetçilerin görevlerinde bağımsız olacakları asli görevleri dışında hiçbir görev verilemeyeceği hükme bağlanmıştır. İç denetçiler bakanlıklar ve bağlı idarelerde üst yöneticilerin teklifi üzerine Bakan; diğer idarelerde üst yöneticiler tarafından sertifikalı adaylar arasından atanacaklar ve aynı yöntemle görevden alınabileceklerdir (md.64). Öte yandan harcama öncesi kontrol işlevine son verilen Sayıştay denetiminin kapsamı genişletildi. Sayıştay harcama sonrası dış denetimi yapacak ve sonuçları TBMM’ne sunacaktır. Kapsamın genişletilen dış denetimin amacı “genel yönetim” kapsamındaki kamu idarelerinin mali faaliyetlerini, karar ve işlemlerini uygunluk yönünden incelemek ve sonuçları TBMM’ne raporlamaktır. Dış denetim uluslararası denetim standartlarına uygun olarak, “kamu idaresi hesaplarının

³⁹¹ Yasanın bütün hükümleriyle uygulamaya girmesi için belirlenen son tarih 31.12.2007’dir. Geçici birinci madde uyarınca bu tarihe kadar: i) Sayışta denetçisi, başbakanlık müfettişi, yüksek denetleme kurulu denetçisi, maliye müfettişi, hesap uzmanı, bütçe kontrolörü, muhasebat kontrolörü, gelirler kontrolörü, milli emlak kontrolörü, tasfiye işleri ve döner sermaye işletmeleri kontrolörü, hazine kontrolörü kadrolarında çalışmakta olanlar ile daha önce en az beş yıl bu görevlerde bulunanlar, kamu idarelerinde *İç Denetçi*,

ii) Bakanlık, Müsteşarlık, Başbakanlık ve Genel Müdürlüklerde Müfettiş ya da Kontrolör olanlar ile daha önce en az beş yıl bu görevlerde bulunanlar, kendi idarelerinde, özel bütçeli idarelerde, mahalli idarelerde ve sosyal güvenlik kurumlarında *İç Denetçi*,

iii) Muhasebe, milli emlak ve vergi denetmenleri ile bu görevde daha önce en az beş yıl bulunanlar, özel bütçeli idareler ile mahalli idarelerde; belediye müfettişi ve hesap işleri murakıbbı olanlar ile bu görevlerde daha önce en az beş yıl bulunanlar, mahalli idarelerde *İç Denetçi* olarak atanacaklardır.

ve ilişkili belgelerin mali denetimi ile idarelerin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin hukuki düzenlemelere uygunluğunun belirlenmesi; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığını değerlendirilmesi” ile gerçekleştirilecektir (md.68). TBMM ve Sayıştay’ın denetlenmesi TBMM adına TBMM Başkanlık Divanı tarafından görevlendirilen denetim elemanlarından oluşan bir komisyon tarafından yapılacaktır (md.69). Dış denetimleri ilgili kanunlarındaki hükümlere göre yapılan düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile özel bütçeli idareler ilk kez bu yasayla Sayıştay denetime tabi tutuldu.

Bu değişiklikler bağlamında yasa Maliye Bakanlığı tarafından yürütülecek hizmetleri şöyle belirlemektedir: “Mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; ilgili bakanın talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine Maliye Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, kamu idarelerinin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir. Bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kuruluna, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili bakana gönderilir” (md.75).

Yasanın bütün hükümleriyle uygulamaya girmesi için belirlenen son tarih 31.12.2007’dir. Buna göre bu geçiş sürecinde, kamu idarelerinde mali yönetim ve kontrol sistemi kuruluncaya kadar yasada öngörülen görevler Maliye Bakanlığı’nın ilgili birimleri tarafından yürütülecektir. Öte yandan dört yıllık geçiş süreci (2003-2007) sonunda tamamlanması öngörülen düzenleme uyarınca bu süreçte gerçekleşmesi gereken değişiklikler şunlardır: En geç 2007 yılı sonuna kadar Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü’ne bağlı olarak genel ve katma bütçeli dairelerde görev yapmakta olan Bütçe Dairesi Başkanlıkları ile Maliye Başkanlıkları kaldırılacak; özel bütçeli idareler ile döner sermayeler ve fonlar bünyesinde görev yapan maliye sayman ve saymanlıklarının görevleri sona erdirilecek; mali yönetim ve kontrol hizmetleri halen Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmekte olan kamu idarelerinin yasal mevzuatı ve idari yapılanması yeni yasal düzenlemeye uygun olarak değiştirilecek; ve Maliye Bakanlığı’na verilen yeni görevlerin ve örgütlenme değişikliklerinin gerçekleştirilmesi için öncelikle 178 sayılı KHK’de temel değişikliklerin yapılması gerekecektir. 2007 yılı sonunda geçiş süreci tamamlandığında Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü’ne bağlı bütçe dairesi ve

maliye başkanlıklarının tamamı ile genel bütçeli daireler dışındaki idarelerde Muhasebat Genel Müdürlüğü'ne bağlı maliye saymanlıkları kapatılacaktır. Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulan döner sermaye işletmeleri ve fonların bütçeleri, ilgili idarelerin bütçelerine içine alınacaktır. Bu yasa kapsamında kamu idarelerinde kurulmuş olan döner sermaye işletmeleri 31.12.2007 tarihine kadar yeniden yapılandırılacaktır.

E. Yasanın Değerlendirmesi: Kamu Mali Yönetimine Piyasa Odaklı Yönetim Anlayışı

Birincisi, kamu mali yönetiminde özel sektör karar alma mekanizmalarına dahil edilmektedir. Bunu sağlayan en önemli araç yönetişim modelinde tanımlanan anlamıyla “katılımcılık” ilkesidir. Yeni düzenleme ile gerek yeni kamu işletmeciliği gerekse yönetişim modelinin temel önermeleri yasal ilke düzeyine taşınmıştır. Kamu işletmeciliği yaklaşımının etkililik, verimlilik, ekonomiklik söylemleri ile iyi yönetişim ilkeleri olarak öne çıkan mali saydamlık, hesap verebilirlik söylemleri yasanın bütününe nüfuz etmekte ve yasa diline içselleştirilmektedir. Yasaya göre kamu mali yönetimi sisteminde etkililik, verimlilik ve ekonomiklik sağlamanın önkoşullarından biri stratejik planlama ve performans yönetimidir. Stratejik planın gerisinde yönetişim yaklaşımının “katılımcılık” söylemi yer almaktadır. Buna göre stratejik planın oluşturulmasında özel sektör kuruluşları karar alma mekanizmalarına yasal mevzuat üzerinden tanımlı olarak katılabileceklerdir.

İkincisi, kamu kurumları ve kurumların üst yöneticileri arasında rekabet anlayışı geliştirilecektir. Kamu yöneticisinden beklenen özel sektör yöneticisi gibi davranmasıdır. Bunun anlamı devletin “şirket” mantığıyla yönetilmesidir. 1980’li yıllarda hakim bir paradigma olarak yaygınlaşan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının IMF ve Dünya Bankası’nın denetiminde uygulanan yapısal uyarılama reformları aracılığıyla azgelişmiş ülkelerde kamu hizmetlerinin ticarileştirilmesi yoluyla devletin piyasalaştırılması girişimlerine yönetsel anlamda meşruluk sağlayan temel önermelerini yeniden hatırlayacak olursak ana başlıkları ile şöyle sıralayabiliriz: i) Vurgunun siyasetten yönetime kayması; kamu idarelerinde yöneticilere “yönetme özgürlüğü”nün tanınması ve maliyet bilinciyle davranmalarının sağlanması; ii) idari sistemlerin düzenlenmesinde piramit tipi

örgütlenmeden yatay örgütlenmeye geçilmesi. Böylece geleneksel devlet örgütlenmesi içinde bürokratik yapıların yarı-özerk birimlere parçalanması (en yakın somut örneği Gelir İdaresi Başkanlığı'nın kurulmasıdır); iii) girdi odaklı bir yönetim anlayışından sonuç odaklı bir yönetim anlayışına geçilmesi; ve kamu idarelerinin ürettikleri mal ve hizmetlere ve bunlardan elde edilen verimliliğe göre değerlendirilmeleri gereklidir. Yeni kamu işletmeciliği anlayışı ile asıl olarak kamu yöneticileri arasında rekabet anlayışının geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Bunun için kamu idarelerine kaynak dağılımında ölçüt performans göstergeleri olacak ve performansa bağlı ödeme bu göstergeler temelinde yapılarak kamu yöneticileri arasında rekabet geliştirilecektir. Bütün bunlar için gerekli olan temel değişiklik kamu idarelerine esneklik tanınmasıdır.

Üçüncüsü, bütçenin hukuki yönü zayıflatılmakta; teknik bir süreç indirgenmektedir. Türkiye'de kamu maliyesi hukukun bir dalı olarak kabul edilmektedir. Bu yaklaşımda her şey yazılı hukuk kurallarına (mevzuata) bağlanır. Temel yasal mevzuatın yanı sıra hükümetin ve kamu idarelerinin daha çok uygulama kurallarına ilişkin koydukları tüzük, yönetmelik, genelge, tebliğ gibi belgeler de yine bu kapsamda değerlendirilir. Kamu mali yönetiminin yapısal sorunlarına ve yeniden yapılanma gereğine işaret eden, bölüm boyunca da incelediğimiz yerli yabancı belgelerde ve tartışmalarda yasama organının bütün yasaları ayrıntılı olarak belirlemesi ve düzenlediği alanda hükümete ve kamu idarelerinin yönetimlerine hareket alanı bırakmaması en çok öne çıkan eleştirilerden biri olmuştur. Bu anlayışın Cumhuriyetin kurulduğu dönemde eski dönemin mali yolsuzluklarını ortadan kaldırmak için sıkı tedbirlerin alınmasına duyulan ihtiyaçtan kaynaklandığı; günümüzde hakim hale gelen kamu yönetimi anlayışında yasaların araç değil amaç haline geldiği, sorunların çözümü olarak doğrudan yasaların işaret edildiği, buna karşılık yönetim süreçleri ve sonuçlara gerekli önemin verilmediği yönünde yapılan eleştiriler³⁹² 5018 sayılı yasada karşılığını bulmakta ve bu yöndeki talepleri karşılamaktadır.

Yasal düzenleme bütçeyi her boyutuyla uyulması gereken bir *yasa* olarak kavrayan anlayışın yerine bütçeyi bir gelir gider *tahmini* ve hükümetlerin

³⁹² İhsan Gören, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim", s. 89

faaliyetlerini bir mali program olarak değerlendirmiştir. Bunun anlamı *bütçenin hukuki yönünün* zayıflatılmasıdır. Nitekim, 1050 sayılı yasada “devlet, daire ve kurumlarının yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren bir kanun” (md.6) olarak tanımlanan bütçe, 5018’de “belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleriyle bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge” (md.3) olarak tanımlanmıştır. Bu iki tanım arasındaki en önemli ayrım, bütçenin ilkinde *kanun* ikincisinde *belge* olarak nitelenmesidir. Bu ayrım basit bir kavramsal ayırmadan daha çok TBMM’nin harcamacı idarelerin bütçeleri üzerindeki belirleyici yetkisinin ve bir bütün olara kanun yapma yetkisinin sınırlandırılması, hükümete ve kamu idarelerin yönetimlerine daha fazla düzenleme yetkisinin tanınması anlamına gelmektedir. Ayrıca, bütçenin kanun yerine belge olarak tanımlanarak hukuki yönünün zayıflatılması bir başka boyutuyla bütçe sürecinin politik olmaktan ziyade teknik bir süreç olarak ele alınmasına yol açmaktadır.

Kamu maliyesinde denetim anlayışı değişmekte; hukuk ağırlıklı bir yaklaşımdan ekonomi odaklı Anglo-Amerikan tarzı bir yaklaşıma geçilmektedir. 5018 sayılı yasanın kamu maliyesinde hukuk ağırlıklı bir yaklaşımdan ekonomi odaklı Anglo-Sakson tarzı bir yaklaşım yönündeki bir eğilimi güçlendirecek bir çerçeveye sahip olduğu söylenebilir. Yukarıda da belirttiğimiz gibi Türkiye’de kamu maliyesine hukuk ağırlıklı bir anlayış hakimdir. Bu anlayış, kamu maliyesi alanına ilişkin bütün faaliyetlerin merkezi bir otorite tarafından kanun, tüzük, yönetmelik gibi hukuk tasarruflarıyla düzenlenmesinin kamu idarelerinin yönetimlerine ve yöneticilerine inisiyatif bırakmadığı gerekçesiyle eleştirilmiştir. Anglo-Amerikan ülkelerde “iç kontrol” olarak tanımlanan kontrollerin Türkiye’de kamu idareleri için birer “dış kontrol” olduğu, bu yapılanmanın kurum yönetimi dışında ve üstünde bulunan bir otorite tarafından yönetime yüklenen ve yönetimce uyulması zorunlu olan hukuk kuralları biçiminde işlediği ileri sürülerek eleştirilmiştir. Bu türden eleştirilerin düşünsel kaynağında da yine piyasa mekanizmalarını ve piyasanın kâr anlayışının temelinde yatan etkililik, verimlilik gibi ölçütleri kamu yönetimi alanına içselleştiren yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı yer almaktadır.

Bu yaklaşımın kamu yönetimi alanında uygulandığı “başarılı” ülkeler arasında sayılan Anglo-Amerikan ülkelerde, kamu idareleri kuralları değiştirebilme,

uygulamaları kurum adına esnetebilme olanağına sahiptir.³⁹³ Genel olarak bu model “yönetimin hesapverebilirliği” (*management accountability*) olarak tanımlanmaktadır. Buna karşılık Güney Avrupa ülkelerinde yaygın olan uygulamada işlemin yasallığını ve uygunluğunu kontrol eden Maliye Bakanlığı’na bağlı personel, sistem içinde yer alır. Bu modelde denetim, harcamacı idarelerin dışında örgütlüdür ve idarelerin yönetim ve kontrol sistemine merkezi otoritelerin (Maliye Bakanlığı) farklı düzeylerde müdahalesi söz konusudur. Türkiye’deki hakim uygulamayı da buraya dahil etmek gerekir.³⁹⁴ Bu iki hakim yaklaşım temelinde değerlendirdiğimizde 5018 sayılı düzenlemenin yeni mali yönetim ve kontrol sisteminde Anglo-Amerikan modeli olarak da anılan “yönetimin hesap verebilirliği modeli”ne geçişin yasal dayanağını kurduğunu söyleyebiliriz. Nitekim yasada “kamu idarelerinde mali kontrol görevi yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütülecek; ön mali kontrole ilişkin standart ve yöntemler Maliye Bakanlığı tarafından belirlenecektir” (md. 58) denilmektedir.

Anglo-Amerikan geleneğine sahip ülkelerde ve ABD’de kamu maliyesi ekonominin bir dalı olarak kavrandığından bir çok uygulama temel olarak mevzuat sayılmayan belgelerle yönlendirilmektedir. Bu belgeler de el kitapları, rehber, kılavuz gibi adlar altında çıkarılan ve ilgili idare çalışanlarını yönlendirme amaçlı ama mevzuat sayılmayan idari direktifler olmaktadır. Dolayısıyla her idare kendi faaliyet alanına ilişkin bu tür belgeleri (Muhasebe I Kitabı, Taşınmaz Mal Yönetimi Kılavuzu, Varlıkların Elden Çıkarılması Rehberi gibi) geliştirebilmektedir. Başka bir ifadeyle, her bir kamu idaresi adeta bağımsız davranabilen bir şirket gibi çerçeve düzenlemelere uymak koşuluyla kendi yönetim prosedürlerini oluşturabilmekte ve geliştirmektedir. Yasal mevzuat olarak tanımlanmayan bu prosedürler oluşturulurken aynı alanda faaliyet gösteren ister yabancı/yerli isterse kamu ya da özel olsun her tür kuruluşun ve meslek örgütlerinin deneyimlerinden yararlanılabilmektedir. Önemli

³⁹³ İhsan Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, s. 143-150.

³⁹⁴ Bkz. Mehmet Sait Arcagök, “Yeni Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Harcama Öncesi Kontrol”, 20. *Türkiye Maliye Sempozyumu- Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, (23-27 Mayıs 2005), Pamukkale Üniversitesi, İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, Yayın No. 1, Denizli, s. 83-97.

olan “iyi” uygulama örneği olarak benimsenmiş olmasıdır. Bu şekilde oluşturulan prosedürler de mevzuat sayılmamaktadır.³⁹⁵

Bu uygulama ile *kamu idarelerinin yönetimlerinin ön plana çıkarılması* amaçlanmıştır. Yani idare, dışarıdan empoze edilen hukuk kurallarından ziyade kendi yönetiminin koyduğu iç kurallarla yönetilmektedir. Bu durumda iç kontrol, mali denetim, risk denetimi ve performans denetimi gibi tüm uygulamalarda idarenin kendi koyduğu yönergeler esas alınmaktadır. Bu yaklaşımın ve yapının hakim olduğu Anglo-Amerikan ülkelerde hesap verme yükümlülüğü kurumların görevi olduğundan dolayı bağımsız dış denetim kamu kurumlarına hizmet verebilmektedir. Bu nedenle denetim, denetlenen kurum tarafından satın alınan ve bir bedel ödenmesini gerektiren bir hizmet olarak tanımlanmıştır. Bu modelde temel olan kurumun hesap vermesidir. Yani, kamu kurumunun en üst yöneticisi Parlamento'ya hesap vermektedir. Bu nedenle hesap verme yükümlülüğü kurum yönetimine ve dolayısıyla yönetimi temsilen, sorumluluğu siyasi olan bakandan hemen sonra gelen ve hiyerarşide en üstte yer alan kamu görevlisine (müsteşara eşit bir pozisyon) ait sayılmaktadır.³⁹⁶

5018 sayılı yasada her ne kadar temelde yönetimin hesapverebilirliği modeli benimsenmiş olsa da, yasa içerdiği bazı kısıtlamalar nedeniyle söz konusu modeli tam olarak karşılamadığı gerekçesiyle eleştirilmektedir. Örneğin, merkezi yönetim bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin cari bütçelerinin Maliye Bakanlığı; yatırım bütçelerinin de DPT Müsteşarlığı tarafından değerlendirilecek olmasının idarelerin kendi bütçeleri üzerindeki söz haklarını azaltabileceği, cari harcamalar ile yatırım harcamaları arasında uyumsuzluk çıkabileceği ileri sürülmektedir. Ayrıca idarelerin bütçelerinde yer alacak olan performans göstergelerinin Maliye Bakanlığı ve DPT Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte belirlenecek olması da merkezi müdahaleyi artırıcı olarak yorumlanmaktadır.³⁹⁷

³⁹⁵ Örneğin, herhangi bir muhasebe hatası ya da satınalma prosedürlerine aykırılık, denetim cephesinden cezalandırılması gereken ve denetçiler tarafından verdiği zararı sorumlusuna ödettilmesi gereken bir hukuk ihlali olarak görülmez. Yani denetim sonucunda bulunan hatalardan önemli sayılanlarının, düzeltici tedbirler alınmak üzere raporlanması denetimin doğal bir sonlanma biçimi olmaktadır. İhsan Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, s. 144.

³⁹⁶ A.k., s. 143-145.

³⁹⁷ Ertan Erüz, a.g.k.

Öte yandan, kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını, uyulması gereken ilkeler ve nesnel ve ölçülebilir standartlar dahilinde yönlendirmek üzere Maliye Bakanlığı Bütçe Çağrısı ile birlikte ayrıca bir de Bütçe Hazırlama Rehberi; DPT ise, Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi hazırlayacaktır. Buna göre kamu idareleri artık stratejik planları ve Bütçe Hazırlama Rehberi'nde yer alan esaslar çerçevesinde bütçe gelir ve gider tekliflerini hazırlayarak Maliye Bakanlığına sunacak; idarelerin yatırım teklifleri de DPT Müsteşarlığına verilecektir. Dolayısıyla, yasada temel mevzuat dışı rehber, kılavuz türü belgelerin hazırlanması görevi kamu idarelerinin kendileri yerine merkezi yönetim organlarına verildiği için henüz tam olarak yönetimin hesapverebilirliği olarak tanımlanan modele geçildiği söylenemez. Çünkü, bir çok uygulamanın temel olarak mevzuat sayılmayan belgelerle (el kitapları, rehber ve kılavuzlar) yönlendirildiği ekonomi odaklı Anglo-Amerikan modelinde, her bir kamu idaresi çerçeve düzenlemelere uymak koşuluyla kendi faaliyet alanına ilişkin bu el kitapları ve kılavuzlarını geliştirmeye yetkili kılınmışlardır. Ancak şu aşamada tam olarak bu modelin gerekleri yerine getirilmemiş olsa da gelecekte yeni bir düzenlemeyle bu tür kısıtlamaların aşılacağını beklemek mümkün.

Kamu mali yönetim sistemini neoliberalizmin kamu işletmeciliği ve yönetim yaklaşımının temel önerme ve söylemleri etrafında yeni bir anlayışla dönüştürülmesine yasal dayanak olan 5018 sayılı yasa, mali sistemi ve işleyişi düzenlerken aynı zamanda idari yapıda da köklü değişiklikler yapmaktadır. Bu değişikliğin asıl amacı, kamu mali yönetimi sisteminin uluslararası standartlara ve AB normlarına uyumlu hale getirilmesi ve buna uygun bir mali örgütlenme yapısının kurulması olarak belirlenmiştir. Yönetimin hesap verebilirliği modelini temel alan 5018 sayılı yasa, bu doğrultuda *yetki-sorumluluk dengesini* de yeniden düzenlemiştir. Yukarıda ayrıntılı bir şekilde ele aldığımız yetki-sorumluluk dengesindeki değişimi şöyle özetlemek mümkün: Birincisi, Sayıştay'ın harcama öncesi kontrol görevi sona erdirilmektedir. 1050 sayılı yasaya dayalı olarak Maliye Bakanlığı'nın yaptığı taahhüt ve sözleşme tasarılarının vizesi kaldırılmakta; ödeme emri düzenleme, vize etme ve ilgili mercilere gönderme görevi doğrudan kamu idarelerine bırakılmaktadır. İkincisi, kesin hesap hazırlama, bütçe içi ödenek aktarması yapma, genel bütçe

kapsamı dışındaki kamu idarelerinde muhasebe hizmetini yürütme ve borç kayıtlarını tutma gibi görevler de kamu idarelerine devredilmektedir.

Üçüncüsü, Maliye Bakanlığı'na bağlı birimler tarafından ödeme evresinde yapılan uygunluk kontrolüne son verilmekte, harcama öncesi kontrol görevi yine idarelerin kendilerine devredilmektedir. Bu değişiklikle, harcama öncesi kontrol görevi ödeme aşamasında yapılan kontrol değil, taahhüt aşamasında yerine getirilen, risk analizine dayalı “danışma” niteliği taşıyan önleyici bir kontrol olarak yeniden tanımlanmış³⁹⁸; kamu idarelerinin mali işlemleri mali hizmetler birimlerine verilmiştir. Dördüncüsü, bütçe sınıflandırmasında ödenek tahsis edilen yöneticiler harcama yetkilisi olarak karar vermeye yetkili kılınmıştır. İşlemler harcama yetkilisi tarafından verilen harcama talimatı uyarınca gerçekleştirme görevlileri tarafından yerine getirilecektir. Önceki yapıda doğrudan bakana bağlı müfettişler üçlü kararname ile atanırken, yeni düzenlemeyle kamu kurumlarının yöneticileri kendilerini denetleyecek iç denetçileri atayabilecektir. İç denetçilerin üst yöneticiye bağlanması tamamen siyasi baskılara açık hale getirilmeleri anlamına gelmektedir. Bu değişim, *denetimin yönetime üstünlüğü* anlayışının yerine denetim ile yönetim arasında herhangi bir alt-üst ilişkisinin tanımlanmadığı, dahası denetimin yönetimin hesap verme sorumluluğunu yerine getirmesine “yardımcı” olma vasfıyla görevlendirildiği bir modele geçişin yasal altyapısını kurmaktadır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası ile neoliberal reformlar ve bu reformların meşrulaştırıcı dilini kuran etkililik, verimlilik ve ekonomiklik söylemlerinin yanı sıra performans yönetimi, stratejik planlama, vizyon-misyon çerçeveleri gibi temalar etrafında şekillenen *piyasa yönelimli ve özel sektör odaklı yönetim stratejileri* yasal bir çerçeveye oturtularak, kamu mali yönetimi sistemine ve dolayısıyla kamu yönetimine içselleştirilmiştir. Bu tür ölçütler temel olarak kamu harcamalarının daraltılması amacıyla hizmet etmektedir. Bu yaklaşım önümüzdeki süreçte performans kriterleri altında daha kârlı ve etkili “stratejik seçimle” öne çıkartılan kamu hizmetlerine yönelme; stratejik yönetim yaklaşımı ve vizyon-misyon tasarımlarıyla kamunun kârlılığını artırma ve böylelikle borçların sürdürülebilirliğini sağlama ve yerli ve yabancı sermaye kesimlerine kaynak transferi yapabilme mekanizmalarına temel oluşturacaktır.

³⁹⁸ Bkz. Mehmet Sait Arcagök, a.g.k.

Nitekim, kamu mali yönetiminde yeniden yapılanma 1980'lerden bu yana devam eden neoliberal yeniden yapılanma programının bir uzantısı ve sonucudur. 1980'lerde neoliberalizmin devletin küçültülmesi söylemi altında temel kamusal hakların ve kurumsal mekanizmaların tasfiyesi, az gelişmiş ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de yapısal uyarılama programları doğrultusunda hayata geçirilmiştir. Bu dönüşüm bir yandan sermaye lehine kamusal alanı daraltırken bir yandan da tasfiye sürecine içkin bir dağılmayı ekonomi/maliye siteminde açığa çıkarmıştır. Fonlar bunun en çarpıcı örneğidir. 2000'ler ise artık bu yapının toparlanması, yasalar eliyle kurumsal bütünlüğe kavuşturulması evresi olmuştur. 5018 sayılı yasayla kamu mali yönetiminde başlatılan büyük değişimin büyük ama sadece bir ilk adım olduğunu hesaba katmak gerekir. Küresel kapitalizmle eklemlenme sürecinde devlette dönüşümün en önemli parçalarından biri olarak gündeme gelen kamu mali yönetiminde yeniden yapılanma temel olarak *kamu kaynaklarının yeniden dağılımı sürecini piyasaya açma ve piyasanın işleyiş ilkeleri doğrultusunda küresel piyasa disiplinini mali yönetim alanında etkinleştirme stratejisinin* bir parçası olarak uzun bir süre daha devam edecektir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KÜRESEL KURUMSALLAŞMA ve GELİR İDARESİNDE YENİDEN YAPILANMA: YAPISAL, ÖRGÜTSEL VE İŞLEVSEL DÖNÜŞÜM

2005 yılında Türkiye’de düzenlenen bir sempozyuma katılan Dünya Bankası uzmanlarından Bill Dorotinsky, dünya genelinde kamu mali yönetimini yeniden yapılandırma girişimlerinin odağında yer alan ve uzun vadede mali idarenin (Maliye Bakanlığı’nın) rolünü bütünüyle değiştirecek olan eğilimlerden ve yapılan düzenlemelerden söz ediyordu. Bu eğilimler Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan borç birimi (*debt agency*), kamu ihalesi işlevi (*procurement function*), hazine (*treasury*), bütçe, gelir kurumu (*revenue authority*) ve planlama ve politika işlevlerinin (*planning and policy processes*) ayrılması, Maliyenin örgütlenme yapısının dışına çıkarılması yönündeydi. Mali idaredeki bu parçalı yapılanmanın uzun vadede Maliye Bakanlığı’nı zayıflatacağı da yine aynı uzmanın sözlerinde tescilleniyordu.³⁹⁹

Türkiye açısından bakıldığında Dünya Bankası uzmanının yaptığı bu değerlendirme boşuna değildi. Çünkü Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana belirli aralıklarla dile getirilen ve 1990’lardan bu yana yoğun olarak tartışılabilen gelir idaresinde yeniden yapılanma ve “özerk” bir gelir idaresi kurma çabalarına yönelik yasal düzenleme henüz yeni sonuçlanmıştır.⁴⁰⁰ Gelir idaresini yapısal, örgütsel ve işlevsel açılardan dönüştüren bu düzenleme sadece mali idare/gelir idaresi açısından değil ayrıca devlet örgütlenmesinin yeniden yapılanması ve rolünün değişmesi bakımından da önemli bir yere sahiptir. Burada ilk akla gelen soru gelir idaresinde yeniden yapılanmayı bu döneme özgü kılan koşulların neler olduğudur. Bu koşulları önceki dönemlerden farklılaştıran nedir? Yeniden yapılanmaya dönük yasal-kurumsal düzenlemeler hangi dinamiklere dayanmaktadır? Bu düzenlemeler kamu

³⁹⁹ Dünya Bankası uzmanı Bill Dorotinsky Dünya Bankası, Kore ve Türkiye’nin ortak katılımıyla İstanbul’da düzenlenen sempozyumda yaptığı konuşmada bu eğilimleri açık bir şekilde özetlemektedir. Bill Dorotinsky, “Public Financial Management Reform- Trends and Lessons”, *Public Financial Management Symposium* (6-8 Haziran 2005), İstanbul.

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/turkeysymposium> [Erişim Tarihi, 12.08.2005].

⁴⁰⁰ 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun 5.5.2005 tarihinde kabul edildi; ve 16.5.2005 tarih ve 25817 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girdi.

yönetimi alanındaki yeni yaklaşımların kavram ve söylemlerini nasıl içselleştirmekte ve uygulamaya sokmaktadır?

2000’li yıllarda devlet örgütlenmesinin en köklü merkezi örgütlenme birimlerinden biri olan Maliye Bakanlığı’nın bünyesinde faaliyet yürüten gelir idaresi bu çatının dışına çıkarıldı ve yeniden yapılandırıldı. Bu değişim ilk bakışta devletin içsel mimarisinde ortaya çıkan örgütsel bir değişim olarak da kavranabilir. Bu kavrayışa karşılık tezde gelir idaresinde yeniden yapılanma, kapitalizmin küresel kurumsallaşması sürecinde dünya kapitalist sisteminin bir parçası olan Türkiye’de devletin yeni bir biçim almasının önemli bir değişkeni olarak ele alınacaktır. Bu anlamda kamu mali idaresinin yapı taşlarında meydana gelen oynamalar izlenerek devlet biçiminin ne yönde dönüştüğü sorularına cevap aranmaya çalışılacak; bu yapılırken gelir idaresi birimi temel alınarak teorik ve olgusal veriler doğrultusunda genel devlet örgütlenmesindeki değişime yönelik temel çıkarımlara varılması amaçlanacaktır.

I. NEOLİBERAL KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE DÜNYADA GELİR İDARELERİNDE YENİDEN YAPILANMA

Kamu mali yönetim sistemi içinde *vergi sistemi* önemli bir yere sahiptir. Vergi sistemi vergi yasaları, vergi yönetimi ve vergi yargısı olmak üzere üçlü bir saç ayağı üzerine oturur. Vergi idaresi, kamu maliyesi literatüründe iki şekilde tanımlanır. Dar anlamda vergi idaresi “vergilemenin uygulanması” anlamında bir süreç olarak tanımlanırken, geniş anlamıyla vergi idaresi “bir vergi sisteminin yürütülmesi ve uygulamasına ilişkin tüm faaliyet ve kuralları” ifade etmekte ve vergi örgütü, vergi yargısı, yönetsel süreç ve biçimsel anlamıyla vergi hukukunu kapsamaktadır.⁴⁰¹ Vergi idaresi, devlet hazinesine ve mali politikasına yönelik işlevler ile vergi işlevlerini yerine getiren mali idarenin bütünlüğü içinde yer alır; ve kavramın kapsamına hem gelir idaresi hem de gümrük idaresi girer.

Mali idare tek bir bakanlık çatısı altında örgütlenebildiği gibi birden fazla bakanlık biçiminde de örgütlenebilmektedir. Örneğin, Fransa, Belçika ve Hollanda gibi Avrupa devletlerinde iç (vergi gelirleri) ve dış gelirlerin (gümrük gelirleri)

⁴⁰¹ M. Burhan Erdem, *Vergi Yönetimi ve Örgütlenmesi*, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, No. 233/154, Eskişehir 1981, s. 9-10.

yönetimi Maliye Bakanlığı'nın sorumluluğu altındadır. Bu nedenle burada “vergi idaresi” ile kastedilen hem iç hem de dış gelirlerin idaresi olmaktadır. Türkiye’de ise iç gelirler Maliye Bakanlığı, gümrükler ise Başbakanlığa bağlı Gümrük Müsteşarlığı tarafından yönetilmektedir. Maliye Bakanlığı'nın kapsam ve önem açısından ağırlığını iç gelirlerin idaresi oluşturur. Gelirlerin idaresinden Bakanlık çatısı altında örgütlü Gelir İdaresi Başkanlığı sorumludur. Dolayısıyla, çalışmamızda kurumsal ayrışma nedeniyle gümrük idaresi kapsam dışında tutulacaktır.

Türkiye’de vergi sisteminin önemli bir bacağına oluşturan *vergi yönetimi* (gelir idaresi ya da vergi idaresi olarak da kullanılabilir) vergi yasalarının hazırlanması, karara bağlanması ve yasalaşmasının ardından vergi politikalarının tüm uygulamalarının yapılmasında ve uygulama sonucunda açığa çıkan uyumsuzlukların çözümlenmesinde rol alan tüm kuruluşları, personeli ve ilgili araçları kapsamına alır. Bu anlamda vergi yönetiminde yeniden yapılanma kısaca tarh, tahakkuk ve tahsilat hizmetlerini yerine getiren *gelir idaresi* ile denetim hizmetlerinde rol alan *merkezi denetim birimlerinin* yeniden yapılanması olarak değerlendirilebilir.

A. Gerisindeki Dinamikler

Neoliberal küreselleşme sürecinde sermayenin uluslararası hareketinin ulaştığı hız ve hacim doğrultusunda dünya kapitalist sistemiyle eklemlenme amacı dünyada olduğu gibi Türkiye’de de vergi sisteminde ve dolayısıyla gelir idaresinde temel değişimleri zorlayan önemli değişkenlerdir. Dolayısıyla, gelir idaresine ilişkin düzenlemeler sadece ulusal boyutu ile değil uluslararası boyutu ile ele alınması gerekir.

a. Vergi Reformu, Vergi Rekabeti ve Vergilendirmenin “Küreselleşmesi”

Son yirmi beş yıldır gerek gelişmiş gerekse azgelişmiş kapitalist ülkelerde devam eden kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının bir ayağını da vergi reformu adı altında gerçekleştirilen düzenlemeler oluşturuyor. Azgelişmiş kapitalist dünyada yapısal uyarılama programlarının en önemli bileşeni olan vergi reformları, IMF ile yapılan ekonomide yeniden yapılanma anlaşmalarının da merkezinde yer almaktadır. Temel olarak vergi sistemini yeniden düzenlemeyi amaçlayan vergi reformları ile son dönemde vergi idaresi ve vergi oranları konusu ön plana çıkmıştır.

Vergi reformuna yönelik talepler genellikle dünyada artan *vergi rekabetine* atıfla gerekçelendirilmektedir. Burada yeni olan rekabetin kendisi değildir. Çünkü rekabet de bunun üzerinden kurulan eşitsiz ilişkiler de bir toplumsal ilişki biçimi olarak kapitalizme içkindir. Üretim araçlarına sahip olanlar, yani kapitalistler ile emek gücünü meta olarak satmak zorunda olan emekçi sınıflar arasındaki eşitsizlik, sermaye kesimlerinin kendi aralarında da açığa çıkar. Kârlarını azamileştirme ve birikim mücadelesi içindeki kapitalistler arasındaki eşitsizlik ve rekabet ilişkisi günümüzde çok daha keskinleşerek sürmektedir. Nitekim kapitalizmin evrensel bir sistem haline geldiği son dönemde tüm dünya rekabet, birikim ve kârın azamileştirilmesi gibi kapitalizmin ayrılmaz, temel unsurları temelinde yönetilmektedir.

İlk bölümde de değindiğimiz gibi kapitalist küreselleşme süreci uluslararası rekabeti artırdığı ölçüde, her devlet uluslararası sermaye döngüsünü sürdürmede gerekli olan devletlerarası koordinasyonu sağlarken aynı zamanda da sermaye yatırımlarını çekmeye ve korumaya çalışarak çıkar sağlamak ister. Poulantzas'ın vurgusuyla devlet kendi alanında işleyen kapitalist sınıfın çelişkilerine aracılık ederken gerek ideolojik ve politik olarak gerekse rekabete yönelik bir dizi destek dolayımında hem yerli hem de yabancı sermayeyi aktif biçimde yeniden üretir.⁴⁰² Bu bağlamda genel bir ifadeyle *vergi rekabeti*, “ekonomik bütünleşme ve artan finansal hareketliliğe bağlı olarak, ülkelerin, sermaye hareketlerini ve şirketleri kendi piyasalarına çekmek için düşük vergi oranları uygulayarak rakiplerinin vergi tabanlarında aşınmaya neden olması” olarak tanımlanabilir.⁴⁰³ Vergi rekabeti bölgesel entegrasyonlar ve ekonomik bloklar da göz önüne alındığında farklı biçimler alabilmektedir. Rekabet tek tek ulusal devletler arasında ortaya çıkabildiği gibi, ekonomik entegrasyonların kendi içlerindeki devletler arasında ya da bu entegrasyonların kendi aralarında ve hatta ABD’de olduğu gibi eyaletler arasında dahi çıkabilmektedir.⁴⁰⁴

⁴⁰² Gregory Albo, “Emperyalizmin Eski ve Yeni Ekonomisi”, s. 105, 113.

⁴⁰³ İsmail Engin, “Vergi Rekabeti: Avrupa Birliği ve Türkiye”, *17. Maliye Sempozyumu Avrupa Birliğine Geçiş Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumuna* (22-25 Mayıs 2002), TÜRMÖB Yayını, s. 181.

⁴⁰⁴ İsmail Engin, a.g.k, s.181-182.

Kapitalizme içkin olan sürekli ve daha fazla kâr etme mantığı gereği sermaye kendine uygun coğrafyalara yönelmektedir. Daha fazla sermaye çekmek isteyen ülkeler de sermayeyi teşvik edici düzenlemeler kapsamında sermaye gelirleri üzerindeki vergi yüklerini hafifletme eğilimine gitmektedir. Bu teşviklerin en başında vergi oranlarında indirim gelir. Kârlarını azamileştirmek isteyen ve uluslararası düzeyde faaliyet gösteren çokuluslu şirketler, mal ve hizmet üretim merkezlerini maliyet, yatırım koşulları, ülkelerin sunduğu vergi avantajları gibi çeşitli nedenlerle farklı ülkelere kaydırabilmektedir. Bu amaçla mal ve hizmet üretim merkezleri ile bunların pazarlanması ve dağıtım merkezleri ayrı ayrı ülkelere kurulmaktadır. Böylelikle bu şirketler kâr transferlerini örtülü olarak gerçekleştirerek yükümlü oldukları vergilerden kaçınabilmektedir. Vergi amaçlı yapılan bu tür manipulasyonlar, çokuluslu şirketler lehine rekabet eşitsizliğine yol açmaktadır. Bu gelişme vergilendirme açısından vergi rekabetini keskinleştirir. Devletler bu şirketleri kendi ülkelerine çekmek için istisna, indirim gibi özel vergi uygulamaları yönünde kararlar almaktadır. Çokuluslu şirketler, sınır ötesi işlemleri söz konusu olduğunda hem vergi yükünün azaltılması hem de kârın yüksek vergi oranı uygulayan ülkelere kaydırılması amacıyla transfer fiyatlarına başvurabilmektedir. Vergi rekabetinin giderek arttığı günümüzde kapitalist ekonomiler için ayrıca iş gücünün vergilendirilmesinde de sorunlar çıkmaktadır. “Profesyonel/kaliteli” işgücünü vergilendirme, şirketlerin en az vergilendirilen ülkelere doğru yönelmelerine yol açmaktadır.

Yukarıda ifade edilen bütün gelişmeler göz önüne alındığında bir yandan başta muhasebe ve hukuk alanları olmak üzere hizmet sektörü alanında çokuluslu şirketlerin dünya ekonomisi içerisinde giderek önem kazanması; yatay ve dikey örgütlenme ağlarının karmaşıklaşması; AB, NAFTA gibi bölgesel blokların gelişmesi; diğer yandan dünya ticaretinde e-ticaretin ve yeni iletişim teknolojilerinin giderek hakim olması ile vergi kaçırmaya elverişli bir ortamın doğmuş olması; para mal, hizmet ve sermaye akışının artması ve buna bağlı olarak muhasebe tekniklerinin karmaşıklaşmasıyla bunların ulusal vergilemeye tabi tutulmasında yaşanan güçlükler karşısında gelir (vergi) idarelerinin önemi de bir o kadar artmaktadır. Sermayenin artan uluslararasılaşması aslında vergi politikaları ve vergi idarelerinin dünya

ekonomisinin aldığı yeni biçime yanıt verecek şekilde yeniden düzenlenmesini gündeme getirdi.

Sermayenin artan uluslararasılaşması vergilendirmenin tarihi bakımından da önemli bir kırılma dönemini işaret etmektedir. Bugüne kadar ulus devletler kendi vergi politikalarını planlama ve yönetmede uluslararası kimi düzenlemelere, özellikle de AB ve OECD düzleminde, bağlı idiler. Örneğin, OECD'nin 1963 tarihli Model *Income Tax Convention* üzerinden hazırladığı ve günümüze kadar geçerliliğini sürdürmüş olan belge, uluslararası vergi rejiminin sınırlarını belirleyen en temel yapı taşlarından biridir. Ama artık sermayenin artan akışkanlığı ve hareketliliği ve ticaretin hızla gelişmesi vergi rejiminin sınırlarını zorlamakta ve özellikle çokuluslu şirketler yeni bir düzenlemeye gereksinim duymaktadır.⁴⁰⁵ Nitekim yeni iletişim teknolojilerinin gelişmesi ve ölçeğinin genişlemesi, devletler açısından küresel ticaretin vergilendirilmesini giderek zorlaştırmakta, ulusal vergi politikalarında ve vergi idarelerinde küresel piyasaya uyum sorunu ortaya çıkmaktadır. “Verginin ya da vergilendirmenin küreselleşmesi” olarak da adlandırılan bu süreçte siyasal-yönetsel düzenlemelerin tam da merkezinde duran devlet, vergilendirme alanı bakımından bu rolünü yeniden yapılanma ekseninde sürdürmektedir.⁴⁰⁶

Neoliberal küreselleşmeyle birlikte ulus-devletlerin ekonomik manevra alanları gelişmiş kapitalist merkezlerin hareket alanlarıyla kısıtlanmaktadır. Temel kamu politikası olan vergileme açısından bu durum, azgelişmiş ekonomiler için önemli sonuçlara yol açmaktadır. Bir yandan gelişmiş kapitalist ülkeler genellikle verimliliği ve katma değeri yüksek ekonomik faaliyetler içinde olduğundan daha düşük vergi oranlarıyla gerekli vergi geliri sağlayabilirken; buna karşın, hem verimliliğin düşük hem de vergi idaresinin yetersiz olduğu azgelişmiş ekonomilerde gerekli vergi geliri toplanamamaktadır. Diğer yandan küreselleşme, ulus-devletleri vergi politikaları bakımından *uyumlaştırma* politikalarına iterken aynı zamanda ulusal politikaları etkisizleştirmekte ve ekonomiler arasındaki farkın açılmasına yol açmaktadır.⁴⁰⁷

Bu bağlamda son yirmi yıldır gelişmiş ve azgelişmiş kapitalist ülkelerde “vergiyi tabana yaymak, vergi matrahlarını yükseltmek, daha fazla vergi toplamak ve

⁴⁰⁵ Bkz. Roland Paris, “The Globalization of Taxation? Electronic Commerce and the Transformation of the State”, *International Studies Quarterly*, No. 47, 2003, s. 153-182.

⁴⁰⁶ Roland Paris, a.g.k.

⁴⁰⁷ İzzettin Önder, “Kapitalist İlişkiler Bağlamında ve Türkiye’de Devletin Yeri ve İşlevi”, s. 262.

vergi gelirlerini artırmak; ve bunun için vergi sistemini basit ve etkin hale getirmek; ayrıca vergi politikasındaki değişiklikler ile idari yapıyı uyumlaştırmak” gibi açıklamalara dayalı olarak gelir idarelerinde köklü bir yeniden yapılanmaya gidilmektedir.⁴⁰⁸ Tıpkı merkez bankalarının bağımsız kılınmasında olduğu gibi vergi tahsilatı ve devlet harcamalarında da etkinlik sağlanmanın ancak siyasetten bağımsız yetkili kurulların kurularak sağlanacağı yönünde genel bir eğilimin söz konusudur. Azgelişmiş ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de yapısal uyum programlarının bir bileşeni olarak önerilen bağımsız mali kurulların en açık örneği izleyen kısımlarda incelediğimiz *yarı-özerk gelir kurumlarıdır*. Nitekim daha önce de ifade edildiği gibi neoliberal dönüşüm süreciyle birlikte ortaya çıkan kurumsal düzenlemeler, kamuoyuna hesap verme zorunluluğu olmayan siyasetten bağımsız “uzman” kurumları beraberinde getirmektedir.⁴⁰⁹

Neoliberal görüş, devletin gelir politikasına ilişkin olarak azgelişmiş ülkelerin vergi kaçakçılığı ile baş edemediklerini ve bu ülkelerde gümrük vergileri gibi piyasa koşullarını bozan vergilendirme yöntemlerinin daha fazla öne çıktığını ileri sürer. Buna göre bu ülkelerde merkezi ve yerel yönetimler düzeyinde kurumlar vergisi, gelir vergisi, emlak vergilerinin tahsilinde önemli sorunlar yaşanmaktadır. Bu nedenle de dış ticarete, yani gümrük vergilerine daha fazla yüklenilmektedir.⁴¹⁰ Bu bakış açısına göre; gümrük vergisi kaçırarak kurumlar vergisi ve gelir vergisine oranla daha zordur. Ancak, dış ticaret vergileri piyasa koşullarını ve etkinliği bütünüyle bozucu etkiye sahiptir. Bu nedenle vergi gelirlerini, kurumlar ya da gelir vergisi yerine dış ticaret vergileriyle artırmaya dönük bir eğilim açığa çıkmakta, bu da önemli sorunlar yaratmaktadır. Dolayısıyla, azgelişmiş ülkelerde vergi reformlarının başlıca amacı vergi kaçakçılığını azaltmak olmalıdır. Bu ülkeler sözü konusu vergi sorunlarını hesaba katarak vergi tahsilatlarını artırmalıdır. Vergi

⁴⁰⁸ Bkz. Milka Casanegra de Jantscher; Richard M. Bird, (Ed.) *Improving Tax Administration in Developing Countries*, IMF, 1992.

⁴⁰⁹ Ha-Joon Chang ve Ilene Grabel, a.g.k. s. 245-246.

⁴¹⁰ Azgelişmiş ülkelerde toplam vergi gelirleri içinde gümrük vergilerinin payının gelişmiş ülkelere göre daha yüksek olduğunu belirten Chang ve Grabel, yakınlarda yapılmış bir araştırmaya göre dış ticaret vergilerinin GSYİH’ye oranının azgelişmiş olanlarda yüzde 5.13 iken gelişmiş ülkelerde bunun yüzde 0.72 olduğunu belirtiyorlar. Chang, Ha-Joon ve Grabel, Ilene (2005), s. 243.

tahsilatında etkinlik de ancak *siyasetten bağımsız yetkili mali kurullar* eliyle artırılabilir.⁴¹¹

Vergi reformlarının temel unsurlarından biri de idari reformlardır. Bu bağlamda gündeme gelen idari reformlar bir çok azgelişmiş ülkede kurulmaya başlanan yarı-özerk gelir kurumlarında somut olarak ifade bulmaktadır. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının “etkililik, verimlilik, ekonomiklik” söylemleri özerk gelir idarelerinin kurulma gerekçeleri arasında da gösterilmektedir.⁴¹² Oysa, gerek örgütlenme ölçüğü gerek personel yapısı ile mevcut gelir idareleri, uluslararası sermaye (çokuluslu şirketler) kadar aynı ölçüde uluslararası sermaye döngüsüne katılma donanımına erişen ve uluslararası genişlemek isteyen yerli sermaye kesimlerinin de taleplerine cevap veremez hale gelmiştir. Bu nedenle mevcut yapıyı değiştirecek yapısal, örgütsel ve işlevsel bir dönüşüm talep edilmektedir. Yeniden yapılanma ile gelir idareleri ilgi alanlarına giren uluslararası ilişkilerin sağlanması ve koordinasyonu, transfer fiyatlandırması⁴¹³, elektronik ticaretin vergilenmesi gibi temel sorunlara daha fazla odaklanabilecektir. Aşağıda ayrıntılarıyla ele alacağımız gibi, gelir idarelerinin yapısal, örgütsel ve işlevsel bakımdan dönüştürülerek “güçlü” ve “özerk” örgütlenme modellerinin benimsenmesinde bu gelişmelerin payı büyüktür. Amaç, sermayenin teknik örgütlenme mantığına dayalı olarak, “üstün” bilgi ve donanıma sahip profesyonel bir kadro ile çalışan bir gelir idaresinin merkezi devlet örgütlenmesi dışında hukuki, idari ve mali düzeylerde özerk bir yapıya kavuşturulmasıdır.

Gelir idaresinde yeniden yapılanma ve “özerk” gelir idarelerinin kurulması sürecinde vergi politikası tayini ile vergi uygulaması işlevlerinin birbirinden ayrılması girişimlerini bu bağlamda değerlendirmek gereklidir. Özellikle azgelişmiş ülkelerde vergi reformu kapsamında vergi politikası ve yönetiminden sorumlu gelir idaresi birimlerinin geleneksel bakanlık örgütlenmelerinin dışına çıkarılarak sadece

⁴¹¹ Ha-Joon Chang; Ilene Grabel, a.g.k., s. 242-244.

⁴¹² Bu gerekçe ile bir çok Afrika ülkesinde de kurulan yarı-özerk gelir kurumlarının başarısızlıkları kısa süre sonra açığa çıkmıştır. Bu örgütlenme sayesinde kısa vadeli gelir artışları kaydedilmiş olsa da, bu başarının uzun vadede geçerli olmadığı görülmüştür. Odd-Helge Fjeldstad; Lise Rakner, “Taxation and Tax Reforms in Developing Countries: Illustration from sub-Saharan Africa”, *Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights*, No. 2003:6, 2003.

⁴¹³ Transfer fiyatlandırması, vergi muhasebesi açısından, “çok uluslu şirketlerin kârlarını, değişik ülkelerde bulunan ana ve bağlı şirketleri arasında kaydırarak, vergiden kaçınmayı sağlayan bir yöntem ve muhasebe tekniği olarak” tanımlanır. Hüseyin Işık, *Çok Uluslu Şirketlerde Örtülü Kazanç ve Örtülü Sermaye-Uluslararası Düzenlemeler ve Uygulamalar ile Türk Vergi Sisteminin Karşılaştırılması ve Öneriler*, TC Maliye Bakanlığı APK Yayını, No. 370, 2005, s. 22.

uygulamadan sorumlu “özerk” ya da “yarı-özerk” yapılara dönüştürülmesi, kapitalizmin küresel kurumsallaşmasının güçlendiği günümüzde incelenmesi gereken konulardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Yapısal dönüşümün yasal düzenlemelerle kurumsallaştığı bu süreçte yarı-özerk gelir idaresi yapılanmasına geçilirken bu süreçten kimlerin nasıl dışlandığının analizi önem kazanmaktadır. Bu anlamda gelir idaresinden yola çıkarak, 1990’lardan bu yana ekonominin siyasetten; ve yönetimin siyasetten ayrıştırılması gibi söylemlerle meşrulaştırılan devlette yeniden yapılanma ve devletin değişen rolü konusunda genel bir analize ulaşmamız mümkün mü? Aşağıda yapacağımız tartışmalar bu soruya aynı zamanda bir cevap arayışı olacaktır.

B. Yönetim ve Siyaset Arasındaki Biçimsel Ayrım: Özerkleştirilen Gelir İdareleri Üzerine Bir Çözümleme

Vergilendirmenin günümüzde aldığı biçimi incelemenin yanı sıra bu müdahale alanında mali ilişkiyi kuran idari yapılanmadaki dönüşümün de analize dahil edilmesi gerekir. Bu çalışmanın kapsamı daha çok bu ikinci çalışma alanı ile sınırlı tutulmuştur. Kapitalizmin küresel düzeyde kurumsallaşması vergilendirme, vergi politikaları ve vergi idaresinin örgütlenmesi alanında da gerçekleşmektedir. Bu bölümde kapitalizmin küresel kurumsallaşmasının gelir idaresi üzerinde nasıl bir biçim aldığını incelemeye çalışacağız. Burada vergi idaresinin örgütlenmesi üzerine yapılacak bir incelemenin vergi politikasını dışlayamayacağını, ancak salt çalışmanın kendi sınırları bakımında bütünsel bir yaklaşımla daha çok idari yapıdaki dönüşüme odaklandığımızı belirtmeliyiz.

Son yirmi yıldır yukarıda ifade edilen gerekçelere dayalı olarak az gelişmiş kapitalist ülkelerde gelir idarelerinde yeniden yapılanma süreci üç temel eğilimi öne çıkmaktadır. i) Özerk ya da yarı özerk bir gelir idaresinin kurulması; bunun için de vergi politikalarını oluşturan birim ile verginin uygulayıcı biriminin ayrılması; ii) gelir idaresinde vergi türlerine bağlı olarak örgütlenmenin bir yana bırakılarak işlevsel ya da mükellef gruplarına göre bir örgütlenme yapısına geçilmesi; iii) yine bu iki eğilimle ilişkili olarak öne çıkan bir üçüncü eğilim özellikle büyük sermaye kesimlerinin vergi işlemlerini yürütecek ayrı birimlerin (büyük vergi mükellefleri birimleri) kurulması yönündedir. Aşağıda gelir idarelerinde yapısal, örgütsel ve

işlevsel dönüşüme yol açan dönüşüm süreci, bu üç eğilim üzerinden incelenmektedir.

1. “Yarı Özerk” Gelir Kurumları

Mali yönetimin vergiye ilişkin iki temel işlevinden söz edilebilir: Vergi politikasının hazırlanması ve yürütülmesi işlevi ile vergilerin yönetimi işlevi. Vergi politikası ise maliye politikasının en önemli üç ayağından biridir. Kamu harcamaları ve kamu borçlanması ise diğer iki ayağı oluşturur. Dar anlamda vergi politikası vergi yasalarının hazırlanması; vergi idaresi ise bu yasaların uygulanması anlamını taşır.

Kamu yönetimi disiplininin başlangıcından, yani 20. yüzyılın başından bu yana belirli tarihsel aralıklarda daha da keskinleşerek öne çıkartılan siyaset/yönetim ayrımı ve bunun gerekliliği üzerinden yürüyen tartışma, kamu maliyesi literatürüne vergi idaresinin vergi politikasının yönetiminden ayrılması olarak yansımaktadır. Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından kamu işletmeciliği yaklaşımına doğru bir geçişin yaşandığı 1970’lerden bu yana gelişmiş kapitalist dünyada verginin nasıl tanımlanacağı konusu üzerine yapılan tartışmalarda vergi iki eksende ele alınmaktadır. İlki, vergi politikası (*tax policy*), ikincisi vergi idaresidir (*tax administration*). Bu sadece kavramsal bir ayrıştırmayı değil, daha da ötesinde vergi politikasının belirlenmesi işlevinden vergi idaresini koparan bir yaklaşıma da temel oluşturur. Bu iki işlevden politikanın belirlenmesi, niteliği bakımından siyasal bir işlev olarak görülürken, vergilerin idaresi genel idareye ilişkin “teknik-organizasyonel” bir kamu yönetimi işlevi olarak tanımlanmaktadır.

Vergi politikasının vergi idaresinden biçimsel olarak ayrılması politikadan soyutlanmış bir yönetim anlamına gelir. Teorik olarak bu iki işlevin birbirinden ayrıştırılması 1980’lerden bu yana ekonominin siyasetten arındırılması ve siyasetin yönetime karışmaması açıklamalarına dayalı olarak meşrulaştırılan ve yönetimi “teknik-organizasyonel” bir işlev olarak tanımlayan neoliberal projenin apolitikleştirme stratejisinin bir sonucudur. Özellikle 1990 sonrasında vergi politikalarının oluşturulmasına yönelik işlevlerin Maliye Bakanlığı altında bir birimin sorumluluğuna verilmesi, bu politikaları uygulama işlevini üstlenen idarenin de siyasal yapının hatta bürokratik örgütlenme yapısının da dışında “özerk” ya da bakanlığa gevşek bir biçimde bağlı “yarı-özerk” bir kurum olarak örgütlenmesi yaygın bir eğilim haline geldi.

Burada bir parantez açarak *özerklik kavramından* genel olarak ne anlaşıldığını vermekte fayda var. Kamu idareleri açısından özerklik dar anlamıyla her hangi bir başka kurum ya da otoritenin izin, onay ya da denetimine tabi olmaksızın karar alma ve uygulama yetkisine sahip olma olarak tanımlanabilir. İdari, mali ve hukuki boyutları olan özerklik/özerkleşme her üç boyutta da farklı düzeylerde gerçekleşebileceği gibi özerklik sadece biçimsel düzeyde de kalabilir. Azgelişmiş ülkelerde vergi sorununun özünde siyasi etkinin yattığını ileri süren yaklaşımlarda “özerklik” şu açıklamalara dayalı olarak gerekçelendirilmektedir: Geleneksel kamu yönetimi ve onun katı bürokratik işleyiş kuralları, personel politikasının belirlenmesinde ve yatırım harcamalarının yapılmasında gelir idaresine esneklik tanımamaktadır. Gelir idaresinin özünde bulunması gereken şey tahsilatın tahakkuktan düşük kalmamasıdır. Oysa kapitalizmin işleyişi tahsilatı her zaman düşük kılmıştır. Gelir idaresinde yeniden yapılanmanın gündeme gelişinde bu boyutun da önemli bir etken olduğunu vurgulamak gerekir.

Vergi idareleri ve denetim işlevlerinin siyasi müdahaleye en açık alanlar olduğu vurgulanır. Tamamen politik bir kimliğe sahip bakana bağlı bir gelir idaresi ve denetim işlevi üzerinde siyasetin etkisi azaltılmalı, hatta siyaset/yönetim ayrımı tam olarak işletilmelidir. Gelir idaresinin devlet örgütlenmesi içindeki konumu (ayrı tüzelkişilik sahibi olması) karar verme ve uygulama sürecinde serbestlik sağlanması anlamında idari özerklik düzeyini dolayısıyla da harcamaların karşılanacağı gelir kaynaklarını kullanma/yaratma (personel alımı, işten çıkarma ya da ücretleri belirleme ve günlük işleyişe dair kararlar alma) konusunda sahip olacağı mali özerkliğini etkileyecektir.

Bu tartışmalardan hareketle son yirmi yıldır büyük ölçüde Maliye Bakanlığı içinde yer alan ve kamu gelirlerini yönetme sorumluluğunu taşıyan geleneksel gelir idaresi birimleri kamu maliyesi literatüründe, özerk ya da yarı-özerk gelir kurumları (*semi-autonomous revenue authorities*), gelir kurulları (*revenue boards*) ya da bağımsız gelir kurulları (*independent revenue agencies*) adı verilen yeni örgütlenmeler altında yeniden yapılanmaktadır. Gelir idarelerinin özerklik düzeyleri

ülkelerin kendi tarihsel-toplumsal özgünlükleri ve geleneksel devlet örgütlenmelerine bağlı olarak farklılaşabilmektedir.⁴¹⁴

Az gelişmiş kapitalist ülkelerde vergi politikası ile vergi uygulamasının birbirinden ayrılması Dünya Bankası'nın yapısal reform programlarının en önemli unsurlardan biridir. Bu anlamda başta Afrika ve Latin Amerika ülkeleri olmak üzere dünyanın bir çok gelişmiş ve az gelişmiş ülkesinde gelir idareleri “yarı-özerk gelir kurumları” adı altında yeniden yapılanmaktadır. Önemli “ulusal” görevlerden sayılan vergi toplama işi bu yapıların sorumluluğuna bırakılmakta, gelir idaresinden doğrudan sorumlu birimler Maliye Bakanlığı'nın dışına çıkarılmakta ve bunların yetkileri gelir kurulları olarak anılan bu örgütlenmelere devredilmektedir.⁴¹⁵

1980'lerin sonları ve 1990'ların başında Latin Amerika ülkelerinde başlayan ve 1990'ların sonlarında Afrika ülkelerine (12 Afrika ülkesinde Gelir Kurulları ya da Yarı-Özerk Gelir Kurumları kurulmuştur) oradan da Asya'ya (örneğin Malezya ve Singapur'da gelir idaresine büyük bir özerklik tanındı) kayan bu büyük “reform” dalgası yönetim reformlarının önemli bir parçası oldu⁴¹⁶ (bkz. Tablo 1). Diğer yandan yakın dönemde Rusya, Ermenistan ve Kazakistan'da sadece vergi idaresinden sorumlu bir Bakanlık kuruldu. Macaristan, Jamaika ve Letonya'da Maliye Bakanlığı'na bildirimde bulunma sorumluluğu dışında tamamen özerk bir statüye sahip Gelir Kurumları ortaya çıkmaya başladı.⁴¹⁷

⁴¹⁴ Jit B.S. Gill, “The Nuts and Bolts of Revenues Administration Reform”, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/tax/NutsBolts.pdf> (2003)

⁴¹⁵ Bkz. Robert Jr. Taliencio, “Designing Performance: The Semi-autonomous Revenue Authority Model in Africa and Latin America” *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 3423, 2004; Rosario G. Manasan, “Tax Administration Reform: (Semi-) Autonomous Revenue Authority Anyone?” *Philippine Institute for Development Studies (PIDS) Discussion Paper Series*, No. 2003-05, 2003; Arthur Mann, “Are Semi-Autonomous Revenue Authorities the Answer to Tax Administration Problems in Developing Countries? A Practical Guide”, *United Nations States Agency for International Development (USAID) Research Paper for the Project Fiscal Reform in Support of Trade Liberalization*, 2004.

⁴¹⁶ William McCarten, “Focusing on the Few: The Role of Large Taxpayer Units in the Revenue Strategies of Developing Countries”, 2004. <http://isp.aysps.gsu.edu/academics/conferences/conf2004/McCarten.pdf>

⁴¹⁷ Jit B.S. Gill, a.g.k.

Tablo II- Yarı-özerk gelir kurumlarının kurulduğu bazı ülkeler:⁴¹⁸

<i>Ülke Adı</i>	<i>Kuruluş Tarihi</i>
Arjantin	1988
Botsvana	2004
Bolivya	1987
Ekvator	1997
Etiyopya	2002
Gana	1985
Guatemala	1986
Guyana	2000
Guatemala	1986
Guyana	2000
Güney Afrika	1997
Jamaika	1981
Lesoto	2001
Kenya	1995
Kolombiya	1991
Malavi	1995
Malezya	1995
Meksika	1995
Peru	1988
Sierra Leone	2002
Singapur	1992
Tanzanya	1996
Uganda	1992
Venezüella	1993
Zambiya	2000

OECD'ye üye ülkelerin yaklaşık yarısında da (14 ülkede) vergi politikası birimi Maliye Bakanlığı içinde ya da ona bağlı bir birime verilirken, vergi uygulaması Bakanlığın dışında yarı özerk bir yapıya bırakıldı. Bunun dışında diğer üye ülkelerde hem vergi politikası birimi hem de gelir idaresi Maliye Bakanlığı içerisinde bakana bağlı birimlerdir.⁴¹⁹ Bu örneklere bakıldığında Maliye Bakanlığı'nın uygulama içerisinde yer almamasının vergi idaresinde temel değişimleri gerçekleştirmenin

⁴¹⁸ Arthur Mann, a.g.k. s. 104. Ayrıca bkz. Rosario G. Manasan, a.g.k.; William McCarten, a.g.k.; ve Carlos Silvani; Katherine Baer, "Designing a Tax Administration Reform Strategy: Experiences and Guidelines" *IMF Working Paper*, No. WP/97/30, 1997.

⁴¹⁹ Örneğin, Avustralya, Kanada, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Macaristan, İzlanda, İrlanda, Japonya, Kore, Meksika, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç, İspanya ve İsveç gibi gelişmiş kapitalist ülkelerde gelir idareleri Maliye Bakanlığı ile ilişkili fakat yarı özerk bir yapıda örgütlüdür. Buna karşılık, Avusturya, İtalya, Polonya, Portekiz, İsviçre ve Türkiye (2005'e kadar) gelir idareleri birimleri Maliye Bakanlığı içinde yer almaktadır. Estonya, Letonya, Litvanya, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Macaristan, Slovenya, Romanya, Bulgaristan ve Kıbrıs Rum Kesiminden oluşan 11 yeni AB ülkesinde de mali ve idari yapılanmanın en önemli ayağı olan gelir idaresini özerkleştirme eğilimlerini görmekteyiz. Gelir idaresinde önemli bir yapılanmaya giden Çin Halk Cumhuriyeti'nde ise gelir idaresi Maliye Bakanlığı'ndan 1994 yılında resmi olarak ayrılmıştır.

birinci, hatta olmazsa olmaz bir koşulu olarak görüldüğünü söyleyebiliriz.⁴²⁰ Bu eğilime gerekçe olarak siyasetin uygulamaya karışmaması, gelir idarelerinin kamu yönetiminin görece ağır işleyen kurallarından uzak, esnek bir yapıya ve işleyişe kavuşturulması gereği gösterilmektedir. Esneklikten anlaşılan idarenin harcamalarında ve personel politikalarında esnek olmasıdır. Ancak tek başına bunlar özerklik için yeterli değildir. Bir diğer eğilim, denetim ve inceleme dahil, uygulamaya yönelik bütün işlemlerin gelir idaresi çatısı altında toplanmasıdır.

Yarı- Özerk Gelir Kurumlarının Örgütsel Yapıları ve Karar Mekanizmaları

Bugüne kadar kurulan yarı-özerk gelir kurumları kimi farklılıkları içerse de örgütsel yapıları ve karar mekanizmaları bakımından benzerliklere sahiptir. *Birincisi*, kamu yönetimi örgütlenmesi içinde yer almalarına rağmen farklı biçimlerde örgütlenebilen yarı-özerk gelir kurumlarının hepsi de bir yasa ile kurulurlar. Dünya Bankası yaptığı araştırmaların olgusal sonuçlarına dayanarak özel bir yasa ile kurulmayan gelir kurumlarının Maliye Bakanlığı'na daha fazla bağılı olduğu sonucuna varmaktadır. Dolayısıyla, Banka bağımsızlığın yasal güvenceye kavuşturulmasına ayrıca önem verir.⁴²¹

İkincisi, yarı-özerk gelir kurumları iki yönetim modelinden birini uygulamaktadır. İlki, *Chief Executive Office* modeli, ikincisi ve daha yaygın olanı Yönetim Kurulu (*Board of Directors*) modelidir.⁴²² İlk model daha çok Latin Amerika ülkelerinde benimsenmiştir. Gelir kurumunun başkanı ülkenin Cumhurbaşkanı ya da Maliye Bakanı tarafından atanır. Görev süresi birkaç yıl ile sınırlıdır. İkinci model ise Afrika ve Asya ülkelerinde yaygındır. Bu modelde yönetim kurulu gelir kurumunun yönetimini denetler fakat günlük işleyişe müdahale etmez. Yönetim kurulunun üye sayısı 5 ile 10 arasında değişebilmektedir. Başkanın ve kurul üyelerinin görev süreleri esnek tanımlanır. Dolayısıyla, üst kademe yöneticilerinin sözleşmeleri kurumun performansına bağılı olarak yenilenir. Kurul, Maliye Bakanı, bakanın atadığı iki bakanlık temsilcisi, gelir kurumu başkanı, diğer kamu kurumlarından üyeler (örneğin Merkez Bankası) ve özel sektör temsilcilerinden oluşur. Bazı Yönetim Kurulları sadece kamu görevlilerinden

⁴²⁰ Bkz. Silvani Carlos; Katherina Baer, a.g.k., s. 28-29.

⁴²¹ World Bank "Authonomy and Revenue Boards", 2002, <http://www.worldbank.org/publicsector/tax/authonomy.html>

⁴²² Bkz. Rosario G. Manasan, a.g.k.

oluşurken (örneğin Meksika), çoğunda özel sektör temsilcileri yer alır. Özel sektör temsilcileri genelde Ticaret ve Sanayi Odaları, Bankacılar Birliği, Kamu Muhasebecileri Birliği ya da Hukuk Dernekleri tarafından (örneğin Zambiya) ya da bir Bağımsız Danışma Kurulu (*Advisory Comitte*) tarafından aday gösterilebilir. Gelir kurumunun başkanını atama yetkisi Cumhurbaşkanında (Meksika), Maliye Bakanında (Güney Afrika, Kenya, Singapur) ya da Kurulun kendisinde olabilmektedir. Yönetim kurulu başkanını Cumhurbaşkanının atadığı durumlarda Maliye Bakanının tavsiyesi ve Parlamantonun onayı alınmaktadır.

Özerk örgütlenmelerin tipik özelliklerinden biri de kurumun personelinin geleneksel devlet memurluğunun dışında tutulması, özlük haklarının farklı bir düzenlemeye bağlı olmasıdır. İdare, kendi üst kademe yöneticilerinin ücretlerini piyasa değerleri üzerinden özel sektör ile rekabet edecek şekilde belirleyebilmektedir. Başka bir ifadeyle, özerk gelir idareleri rekabetçi bir ücret politikasına sahiptir. Bunun en tipik gerekçeli açıklamasında düşük performans standartları ve düşük ücretler ile yolsuzluk oranları arasında doğrudan bir ilişki kurulmakta; özlük haklarının iyileştirilmesi ve yüksek ücret uygulaması ile bu sorunun çözüleceği savunulmaktadır. Bu belirlemeyi meşrulaştıran ölçüt ise performansa dayalı ödemedir. Öte yandan gelir kurumunun başkanı belli bir dönem için sözleşme ile göreve getirilmekte; sözleşmelerin yenilenmesi ve görev süresinin uzatılması da yine kurumun performansına bağlı olarak yapılmaktadır. Kurum, mali harcamalarında ve personel politikasında önemli ölçüde özerklik sahibi kılınmaktadır.⁴²³

Özerkleştirilen gelir idareleri “toplam kalite yönetimi” (TKY) uygulamalarının en açık hayata geçirildiği kamusal hizmet alanlarından biridir. Merkeziyetçi, bürokratik ve vesayetçi yönetim anlayışı yerine adem-i merkeziyetçi, esnek ve hiyerarşik dikey örgütlenme yerine yatay örgütlenmenin geçerli olduğu bir yapılanmayı öneren bu anlayışta vatandaşlar/mükellefler devlete vergi veren müşteriler olarak tanımlandığından “müşteri odaklı bir yönetim” anlayışı; kamu yararı yerine kalite kavramı, stratejik planlama, esnek istihdam politikası; performansa dayalı ücret politikası ve rutin kontroller ve teftişlerin yerine süreç

⁴²³ William McCarten, a.g.k.

kontrolü gibi ilke ve kavramlar etrafında gelir idarelerinde yapısal, örgütsel ve işlevsel bir yeniden yapılanma gerçekleşmektedir.

Yarı-özerk gelir kurumları türünden örgütlenmelere gidilmesi yönünde az gelişmiş kapitalist ülkelere müdahalelerde bulunan uluslararası aktörlerin başında Dünya Bankası, IMF ve OECD gelir. Dünya Bankası'nın bu ülkelerin kamu mali yönetimlerine yönelik ilgisi özellikle 1990 sonrasında daha da artmıştır.⁴²⁴ Banka, kamu mali yönetimini dünya kapitalist sistemine eklemelerinin önemli bir unsuru olarak görmekte ve iki temel amacının altını çizmektedir. İlki, kalkınma amaçlı olarak kamu mali yönetimini geliştirmek; ikincisi, ülkelere vereceği mali desteğe yönelik uygun düzenlemelerin yapılmasını sağlamak. Dünya Bankası, uzmanlarına hazırlattığı raporlarda kamu kurumlarının reformunda olduğu gibi vergi idaresi reformunda da “kurumsal analiz”i öne çıkarmaktadır. “Güçlü” kurumlar, özellikle yönetim kurumları, “sürdürülebilir büyüme” ve “yoksulluğu azaltma” söyleminin ayrılmaz bir parçası olarak görülmektedir.

Kurumların güçlendirilmesi ve iyi yönetim, Dünya Bankası'nın kalkınma stratejisi ve teknik yardımlarının önkoşulları arasında yer almaktadır. Banka, devlet örgütlenmesi içinde “iyi” kurumların varlığının “etkin siyaset” ve “hesap verebilirlik” açısından son derece önemli olduğunu savunmaktadır. Bu savunma gelir idaresi için de geçerlidir. Dünya Bankası 1990'lı yıllarda toplam 120 yardım/borçlandırma işleminden yaklaşık 43 projeyi, vergi idaresi (gelir ve gümrük yönetimi) reformlarına ayırmıştır. Kredileri verdikleri bölgeler itibariyle ele aldığımızda, Bankanın bölgesel odağının Latin Amerika ve Afrika'dan Doğu Avrupa ve Merkez Asya'ya kaydığını görüyoruz. Yine bu yıllarda 36 ülke, vergi sistemlerini de içeren toplam 52 SAL+SECAL⁴²⁵ kredisi aldı (7673.7 milyon Amerikan doları tutarında). Örneğin, Kolombiya Kamu Mali Yönetim Projesi (1993), Jamaika Vergi idaresi Reform Projesi (1994), Arnavutluk Vergi idaresi Modernizasyon Projesi

⁴²⁴ Dünya Bankası'nın özerk gelir idaresi projesine ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Luca Barbone ve diğerleri “Reforming Tax System: The World Bank Record in the 1990s”, *Policy Research Working Paper* No.2237, World Bank, Washington DC 1999; Robert Jr. Taliencio, a.g.k; Bill Dorotinsky, a.g.k.

⁴²⁵ Yapısal Uyarılama Kredisi (*Structural Adjustment Loan*, kısaca SAL ve Sektörel Uyum Kredisi (*Sectorel Adjustment Loan*, kısaca SECAL)

(1995), Lübnan Gelir Artırma Projesi (1994) Türkiye Kamu Mali Yönetim Projesi (1995) bunlardan bazılarıdır.⁴²⁶

Dünya Bankası özerklik düzeyini tanımlarken, “gelir kurumlarının bakanlık örgütlenmelerine bağlı olmadıklarını ama Merkez Bankası gibi kamu örgütleri kadar da özerk olmadıklarını, dolayısıyla ‘yarı-özerk’ olduklarını” ifade etmektedir.⁴²⁷ Ayrıca bu kurumlar üst düzeyde idari ve mali bağımsızlığa sahip olduklarından merkezi yönetimden ve geleneksel vergi (gelir) örgütlerinden de ayrılırlar. Banka, gelir idaresini özerk bir kuruma dönüştürmenin gerekçelerini vergi idaresinin ve dolayısıyla uygulamada idarenin işlevlerinin apolitikleştirilmesi, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımının sağlanması, yolsuzluğun ve siyasi kayırmacılığın önlenmesi, mükellef hizmetlerinin iyileştirilmesi, çalışma etiği ve kültürünün geliştirilmesi, nitelikli personel istihdamının sağlanması olarak formüle etmektedir.⁴²⁸ Bu açıklamalardan belki de en önemlisi apolitikleştirme kavramı ile açıklanan vergi politikası ile vergi idaresinin birbirinden ayrılması talebidir.

Yarı-özerk gelir kurumları ile günlük dilde “üst-kurullar” olarak da adlandırılan ve ekonominin ana sektörlerinde ya da stratejik sektörlerinde kurulan bağımsız düzenleyici kurumlar (telekomünikasyon, enerji, su, bankacılık, mali piyasalar vb.) arasında farklılık olup olmadığını görmek için bu kurumların ayırt edici bazı özelliklerine bakmakta fayda var. Yarı-özerk gelir kurumlarında olduğu gibi bağımsız düzenleyici kurumlar da bir yasa ile kurulur. Bunlar güçlü yasal dayanaklarla, bakanlık örgütlenmesinden bağımsız ve özerk bir yapılanmaya sahiptir. Geleneksel bürokrasi aygıtının dönüşümünde önemli bir yere sahip olan ve kamu hukukuna bağlı sorumluluk ve yetkilerle donatılan bu kurumlar, genellikle karar alma yetkisine sahip bir *kurul* tarafından yönetilir. Atama yolu ile gelen kurul üyelerinin görevden alınmaları zor şartlara bağlanır. Yöneticileri seçimle belirlenmez ve doğrudan hesap verme sorumlulukları yoktur. Geleneksel personel rejiminden farklı bir personel rejimine sahip olan bu kurumlarda *esnek bir ücret politikası* benimsenmekte ve ücret miktarları dahil personel politikası kurum tarafından belirlenmektedir. Örgütsel olarak diğer bakanlıklardan ayrı kurulan bu yapıların

⁴²⁶ Luca Barbone ve diğerleri, a.g.k.

⁴²⁷ World Bank, “Authonomy and Revenue Boards”.

⁴²⁸ Rosario G. Manasan, a.g.k. ve Arthur Mann, a.g.k.

kendileri ait *özel bütçeleri* vardır. Dolayısıyla mali açıdan özerklik tanınır. Birçok ülkede kurumların idari işlemler dışında *ikincil mevzuat* çıkarma yetkisi tanınmıştır. Ayrıca, belli sınırlamalar dahilinde *denetimden muaf* olma özelliklerine sahiptir. Hükümet ile ilişkide başvurulan yaygın yöntem, kurumların ilgili bakana bilgi amaçlı yıllık rapor sunmaları biçimindedir.⁴²⁹

a. Vergi Türüne Dayalı Örgütlenmeden Mükellef Odaklı Örgütlenmeye

Vergi politikası ile vergi idaresi işlevlerinin birbirinden ayrılması aynı zamanda gelir idaresinin örgütlenme yapısının da değişmesi anlamına gelir. Genel olarak bakıldığında dünyada gelir idareleri, “vergi türüne göre örgütlenme”, “işlevsel esasa dayalı örgütlenme” ve “mükellef odaklı örgütlenme” ve “karma örgütlenme” gibi farklı modellere dayalı olarak örgütlüdür. Ancak son yirmi yıldır vergi türüne dayalı geleneksel örgütlenme modeli yerini giderek işlevsel esasa dayalı örgütlenme modeline ve yakın dönemde de mükellef gruplarını temel alan örgütlenmelere bırakmaktadır.⁴³⁰

Vergi türüne dayalı örgütlenme, merkez teşkilatının temel vergiler üzerinden örgütlenmesidir.⁴³¹ Vergilerin yönetiminde merkezi düzeyde gelir vergisi örgütü, gümrük vergisi örgütü, gider vergileri örgütü gibi her vergi için ayrı bir örgüt kurulur. Bu tarz örgütlenmede ya vergilerin etkilerine göre ayrı örgütler kurulur ya da vergiler benzerlikleri oranında ayrı örgütlerde toplanır. Diğer yandan gümrük

⁴²⁹ Bkz. Sonay Bayramoğlu, a.g.k., 3. Bölüm.

⁴³⁰ Örneğin, ABD Kongresi 1998 yılında Gelir İdaresinin (IRS) Yeniden Yapılandırılması Kanunu’nu kabul etmiştir. Bu yeni yapılanmaya göre IRS, işlevsel yapılanma yerine müşteri odaklı bir yapılanmayı benimsemiştir. Yeni yapılanmada mükellefler dört ana grupta toplanarak buna uygun hizmet grupları oluşturulmuştur. Birinci operasyon grubu, ücret geliri elde eden mükelleflere; ikincisi, küçük işletmelere; üçüncüsü orta ve üst gelir sahiplerine, dördüncüsü ise vergilemeden muaf kuruluşlara hizmet edecektir. Yine İngiltere’de gelir idaresinin yeniden yapılandırılmasına dönük kapsamlı çalışmalara 1993 yılında başlanmıştır. Bu yeniden yapılanma sürecinde gelir idaresi mükellef odaklı bir kurul olarak örgütlenmiştir. 1 Nisan 1999 tarihinde “Mükellef Hakları Bildirgesi” (*Charter for Taxpayers*) yayımlanmıştır. Bu metinde vergi mükellefleri “müşteri” olarak tanımlanır ve müşterilere etkin ve verimli hizmet sunma anlayışı öne çıkar, ve gelir idaresinin yeniden yapılandırılması gerektiği vurgulanır. Vergi sistemine yönelik yapılan çalışmalara paralel olarak vergi idaresinde yeniden yapılanmaya giden bir başka ülke Avustralya’dır. İngiltere’de olduğu gibi burada da mükellef odaklı yapılanmanın bir gereği olarak “Mükellef Hakları Bildirgesi” yayımlanmıştır. Yine Yeni Zelanda gelir idaresinde de mükellef odaklı bir yapılanmaya gidilmiştir. Fransa’da da vergi idaresinde reform eğilimleri kapsamında “mükellef temsilcisi” biriminin ve “büyük işletmeler yönetim birimi”nin kurulması önerileri öne çıkar. Bkz. Adnan Gerçek, “Çağdaş Eğilimler Çerçevesinde Türkiye’de Vergi İdaresinin Modernizasyonuna Yönelik Çalışmaların Değerlendirilmesi”, http://www.isguc.org/arc_view.php?ex=146

⁴³¹ 2005 yılında yapılan yeni düzenlemelere kadar Türkiye’de de gelir idaresi vergi türüne göre örgütlüydü. Yani, kurumlar vergisinden, katma değer vergisinden vb. vergi türlerinden sorumlu birimler şeklinde bir yapılanma söz konusuydu.

vergileri ve yurtiçi vergiler iki ayrı örgüt tarafından yönetilebildiği gibi dolaylı ve dolaysız vergi örgütleri de kurulabilmektedir. Mevcut örgütlenmede gelişmiş kapitalist ülkelerde vergi gelirleri genellikle iki birimli bir örgüt tarafından yönetilmektedir. Bunlardan biri dış ticaret vergilerinden diğeri ise iç gelirlerin yönetiminden sorumludur. Buna karşılık azgelişmiş ülkelerde özellikle iç gelirlere ilişkin vergiler birden fazla örgüt tarafından yönetilebilmektedir.⁴³² Ancak her vergi için bir örgüt kurulması, dolayısıyla da her verginin birbirinden bağımsız örgütler tarafından yönetilmesi vergi idaresi hizmetlerinde bütünlüğün bozulduğu gerekçeleriyle 1980'lerden bu yana yoğun bir biçimde eleştirilmekte ve alternatif örgütlenme modelleri önerilmektedir.

İşlevsel esasa dayalı örgütlenme modelinde ise birden fazla vergi tek bir örgütün sorumluluğuna verilerek vergi idaresinin örgütlenmesinde “vergilenen nesne yerine vergileme sürecine” odaklanılmakta; dolayısıyla, vergi örgütü içinde yer alan birimler de vergi idaresinin işlevlerine göre uzmanlaşmaktadır. Vergi idaresinin tek bir örgütün sorumluluğunda olmasının asıl önemi, vergi politikası ile vergi idaresi işlevlerinin tek elde toplanması ve yürütülmesidir.⁴³³ Bu örgütlenmede işlevlerin birbirini tamamlaması ve bu yönde gruplandırılması söz konusudur. Bu yapılanmada merkezi düzeyde mükellefler ile hiçbir şekilde ilişki kurulmaz. Mükellefler ile ilişki yerel vergi birimlerinde gerçekleşir.

Üçüncü ve giderek daha fazla yaygın hale gelen mükellef odaklı örgütlenmede merkez teşkilatı belli mükellef grupları ve/veya sektörler temelinde kurulmaktadır. Özellikle ABD, İngiltere, Avustralya, Hollanda, Yeni Zelanda ve Norveç gibi ülkelerde hakim olan mükellef odaklı örgütlenme, sektörel düzeyde farklı mükellef gruplarına göre yapılan bir modelidir. Mükellef odaklı yapı gerek idare gerek denetim açısından sektörel temelde sınıflandırılan mükelleflerin faaliyetlerini, ihtiyaçlarını ve duyarlılıklarını esas almakta ve teşkilat yapısı buna göre kurulmaktadır. Örneğin, bu tür bir örgütlenmede sektörler göre -finans sektörü, sağlık sektörü, ilaç sektörü, doğal kaynaklar, teknoloji, medya ve inşaat sanayi gibi- bölünmeler olabilmektedir. Bu durumda da vergi idaresinden sorumlu birimler

⁴³² Bazı Latin Amerika ülkelerinde özek kuruluşlar kendi bütçelerine ilişkin vergileri kendileri toplayabilmektedir. Bkz. M. Burhan Erdem, a.g.k., s. 56-57 ve 3. Bölüm.

⁴³³ a.k., s. 57-58.

çelikten, tekstilden, sağlıktan ya da inşaatın sorumlu birimler olarak ayrılabilir. ⁴³⁴

b. Büyük Sermaye Kesimlerine Özel Vergi Birimi :“Büyük Mükellef Birimleri”

Yarı-özerk gelir kurumlarının mükellef odaklı kurumsallaşmasının getirdiği değişimlerden biri ve belki de en önemlisi yarı-özerk gelir kurumları bünyesinde içsel bir örgütlenme örneği olarak büyük mükellef birimlerinin (*large taxpayer units*) kurulmasıdır. Günümüzde özellikle OECD üyesi olmayan ülkelerde vergi mükellefleri üç farklı kategoride sınıflandırılır ⁴³⁵: a) vergi kurumları ile hem devletin vergi toplayan ajanları/temsilcileri hem de vergiye tabi müşteriler olarak etkileşimde olan ve vergi yüklerini en aza indirmek için ince ve hesaplı araçları kullanan büyük vergi mükellefleri; b) rüşvete açık bir ortamda değerlendirmelerini yapan ve şirket faaliyetlerinin muhasebe hesaplarını eksik olarak ortaya koyan küçük ve orta ölçekli girişimciler, ve c) doğrudan vergi ödemeyen, daha çok dolaylı vergiler üzerinden vergi ödeyen enformel/kayıtdışı sektör. Büyük vergi mükellefleri olarak anılan kesim kuşkusuz çok uluslu şirketler ile ve yerli büyük sermaye kesimlerinden oluşmaktadır. Beyanname üzerinden vergi ödeyen büyük mükellefler (devlete vergi veren müşteriler) için özel birimlerin (büyük vergi mükellefleri birimleri) kurulmasıyla, vergi tahsilatının neredeyse %60-70'inin karşılayan ve %1'lik dilimde yer alan büyük sermaye kesimlerinin vergiye uyumlarının daha kolay izlenebileceği; bu birimler aracılığıyla büyük mükelleflerin zamanında beyanname vermeleri ve ödeme yapmaları amaçlandığı ileri sürülmektedir. ⁴³⁶

Sermayenin uluslararasılaşması ile birlikte büyük vergi mükellefleri olarak adlandırılan çokuluslu şirketlerin iş faaliyetleri oldukça karmaşık ve yüksek işlem hacimlerine sahip olmaya başladı. Bu şirketlerin vergi işlerini ve idaresini etkileyen uluslararası sınırlamalar, örneğin vergi anlaşmalarının ülkeler arasındaki geçerliliğinin ve uygulanabilirliğinin sağlanması, uzman bir kadrolaşmayı ve nitelikli

⁴³⁴ Bkz. TÜSİAD, *Türk Vergi Sisteminde Yeniden Yapılanma İhtiyacı -Vergi Semineri*, 20 Şubat 2003, Ankara (Mustafa Uysal'ın konuşması) <http://www.tusiad.org/haberler/cozumler/vergisemineri.pdf> (12.06.2005)

⁴³⁵ Bkz. William McCarten, a.g.k.

⁴³⁶ Bkz. Milka Casanegra de Jantscher; Richard M. Bird, “The Reform of Tax Administration”, *Improving Tax Administration in Developing Countries* (Eds.) , Milka Casanegra de Jantscher; Richard M. Bird, IMF, 1992.

personel istihdamını (muhasebeci, hukukçu) gerektirmekte, sermaye kesimleri bu yönde hizmet almak üzere ayrı ve özel birimleri talep etmektedir.

Bu bağlamda vergi idarelerinin yeniden yapılanması sürecinde büyük mükellef birimlerinin oluşumu son yirmi yılda Arjantin'den Afganistan'a yaklaşık ellinin üzerinde az gelişmiş ülkede önemli içsel örgütlenme araçlarından biri olarak öne çıktı. Ülke içinde büyük sermaye grupları için ayrı bir birim kurulması özerk gelir kurumları için tamamlayıcı bir unsur olarak görülmektedir. 1970'lerin sonunda ilk Arjantin'de ortaya çıkan bu yapılar, 1980'li yıllarda diğer Latin Amerika ülkelerine (Peru, Bolivya ve Uruguay vb.) yayıldı. 1990 sonrasında özellikle IMF'nin belirleyiciliği altında Küçük Afrika ülkeleri, geçiş ekonomileri olarak anılan ülkeler, son olarak da Güney ve Doğu Asya ülkeleri büyük mükellef birimlerini kurmaya başladılar.

Örneğin, vergi idaresinden sorumlu bir Bakanlığın kurulu olduğu ve Bakanın kabine düzeyinde bir statüye ve diğer bakanlar kadar özerklik derecesine sahip olduğu Rusya'da, son dönemde petrol, gaz ve alkol sanayi alanlarında öne çıkan şirketlerin vergiye ilişkin bütün işlemlerini yürütmek üzere federal düzeyde büyük mükellef birimleri kuruldu. Bu birimler büyük mükelleflerin (şirketlerin) vergiye dair bütün işlemlerinin takipçisi olduklarından işlevsel örgütlenme modelinin de dışında tutuldular. Rusya'da ayrıca büyük mükellefler için bölgesel ve yerel düzeylerde de farklı farklı birimler kurulmaktadır.⁴³⁷ Günümüzde daha çok büyük sermaye kesimleri için kurulan bu özel birimlerin yanı sıra sermayenin diğer kesimlerinin (orta ve küçük ölçekli sermaye kesimleri) talepleri doğrultusunda küçük ya da orta ölçekli mükellef birimleri de kurulmaya başlanmıştır. Arjantin, Pakistan gibi ülkelerde bunun ilk örneklerini görmek mümkündür.

Bu birimlerin kuruluş gerekçeleri IMF belgelerinde vergi idarelerinde yolsuzluğun azaltılması, büyük mükelleflerin vergiye uyumunun sağlanması, vergi reformlarının uygulanmasında bu birimlerin pilot bölge olarak faaliyet yürütmesi olarak açıklanmaktadır. Ayrıca çokuluslu şirketler doğrudan yabancı sermaye yatırımı için gerekli ortamın hazırlanması ve geliştirilmesi açısından bu birimlerin varlığına büyük önem vermektedir. Çokuluslu şirketlere yönelik gelişmiş kuralların

⁴³⁷ William McCarten, a.g.k. ve Jit B.S. Gill, a.g.k.

standartlaştırılmasında ya da iç mevzuatın uluslararası gelişmelere uyarlanmasında bu birimlere önemli bir rol düşmektedir.⁴³⁸ Bu yapı, esasen uzman/elit bir vergi idarecileri kesiminin vergi idaresinde söz sahibi olmasının yolunu açmaktadır. Uluslararasılaşan ve dünya ekonomisiyle eklemlenen sermaye kesimleri, yatırım ve kâr amacına bağlı olarak standartlaşmış hizmet beklentisini uzman bir kadro ile destekleme eğilimindedir. Dolayısıyla, büyük mükellef birimleri üzerinden kamu-özel sektör işbirliği büyük sermaye kesimlerinin lehine yeniden düzenlenmektedir.

2. Gelir İdaresi Alanında Özelleştirmeler

Yolsuzluk ve siyasi kayırmacılığın önlenmesi, personeli ve örgütlenmesi ile gelir idarelerinin ataletine son verilmesi ve vergi gelirlerinin artırılması gibi açıklamalara dayandırılarak gerçekleştirilen mali idarede “özerk” gelir idaresi yapılanması, temelde bir tür “özelleştirme” örneğidir. Vergi idaresi (gelir ve gümrük) alanında özelleştirme uygulamalarının tarihi oldukça eskiye dayanır. Devletlerin vergilendirmede kullandıkları iki yöntemden söz edilebilir. Günümüzde dünyada ve Türkiye’de geçerli olan yöntem vergilendirmenin maaşlı memurlarla yapılmasıdır. Bununla birlikte tarihte vergilendirme işinin mültezimlere belirli şartlarda devredildiğini biliyoruz. Vergilendirmeye ilişkin bu iki yöntem aynı anda da kullanılabilirdi. Örneğin Osmanlılar sırasıyla emanet ve iltizam usulleri olarak adlandırdıkları bu iki yöntemin her ikisini de kullandılar.⁴³⁹ Aslında vergi borçlarının özel tahsilatı/özelleştirilmesi (iltizam usulü/*tax farming*) fikri ve bunun için özel tahsildarların yani mültezimlerin kullanılması eski Mısır, eski Yunanlılar, eski Romalılar, İtalyanlar ve Orta Çağda İngilizler tarafından da kullanılan bir yöntem idi.⁴⁴⁰ Ancak bu uygulama tarihte kötü izler bırakarak son bulmuştu. Öyle ki Roma tarihçisi Livy şöyle yazmaktadır: “Nerede bir özel vergi tahsildarı/mültezim varsa

⁴³⁸ William McCarten, a.g.k.

⁴³⁹ Osmanlılar başlangıçtan itibaren iltizamı giderek daha fazla emanete tercih etmişlerdir. İltizam tarihi uzun bir toplumsal mücadelenin de üzerinde yürüdüğü bir tarih olmuştur. Bu tarihin ayrıntısı için bkz. Mehmet Genç, “19. Yüzyılın İlk Yarısında Osmanlı Maliyesinde Değişmeler”, *Voyvoda Caddesi Toplantıları 2000-2001*, http://www.obarsiv.com/etkinlikler_vct_0001_mehmetg.html (12.02.2005)

⁴⁴⁰ Bkz. Maureen B. Cavanaugh, “Private Tax Collectors: A Roman, Christian, and Jewish Perspective”,

<http://www.taxhistory.org/thp/readings.nsf/0/a5321448c7e17ff185256f0a0059a4ba?OpenDocument>

orada ne etkili bir kamu hukuku ne de öznelerin özgürlüğü vardı.”⁴⁴¹ Yine bu uygulamaya işaret ederken Tilly şöyle söylemekte:

“Tarihsel olarak mevcut gelirleriyle askeri harcamalarını karşılayabilen büyük devlet sayısı çok azdır. Bunun yerine, borç alma birimlerine başvurmuşlardır. Ancak, kredi alabilme gücü elbette devletin daha önceki borçlarını ödeme durumuna bağlıdır; fakat daha da fazlası kapitalistlerin varlığına bağlıdır. Kapitalistler, borç vermek, borç toplamak ve borçları ödemek için gelirlerin yöneticiliğini hatta toplayıcılığını yürütmek için istekli olduklarında, devlete hizmet verirler. Avrupalı kapitalistler bazen, vergi mültezimi gibi fazlasıyla nefret edilen bir kimlik altında bütün bu etkinlikleri bir arada yürütmüşlerdir...Mültezimler, devletin otoritesi ve askeri kuvvetini kullanarak sonradan devlet vergilerini toplamak ve sağladığı kredi, aldığı risk ve harcadığı çaba nedeniyle yüklü bir miktarını kendilerine kesmek üzere devlete avans veren kişilerdir...Ama kapitalistler daha da çok kamu borçlarının ana örgütleyicisi ve hamili olarak çalışmışlardır. Faaliyetleri aynı zamanda devlet ekonomisinin parasallaşmasını sağlamıştır.”⁴⁴²

1980’lerden bu yana neoliberal politikaların özelleştirme uygulamaları günümüzde vergi idaresini içine alarak genişletilmektedir. Son dönemde özellikle de 1990 sonrasında yükselen vergi reformları kapsamında gelişmiş kapitalist ülkelerden başlayarak her ne kadar vergileme yetkisi devletin faaliyet alanında kalmaya devam etse de vergi idaresinin bir çok alanda özelleştirilmeye açık ve uygun olduğuna ilişkin bir tartışma sürmektedir.⁴⁴³ Bir çok ülkede bu alandaki özelleştirme uygulamalarına atıfla yürüyen bu tartışmalarda vergi idarelerinin özel sektör yönetim tekniklerini kullanmalarının yanı sıra bazı vergi işlerinin özel sektöre bırakılabileceği görüşü hakimdir.

Vergi tahsilatı, vergi cezaları, gecikmeden doğan faizlerin tahsilatı gibi belirli idari hizmetler ile denetim işlemleri de kısmi olarak bir çok ülkede özel sektöre devredilmiş durumdadır. Özelleştirme ile özel sektöre devredilmesi istenen hizmet alanları içinde beyannamelerin toplanması (basım, dağıtım ve beyannamelerin kabul

⁴⁴¹ Aktaran, Jarret Wollstein, “The Return of Tax Farming”, www.free-market.net/towards-liberty/tax-farming.html (04.03.2005).

⁴⁴² Charles Tilly, *Zor, Sermaye ve Avrupa Devletlerinin Oluşumu*, (Çev. Kudret Emiroğlu), İmge Kitabevi, Ankara 2001, s. 152-153 (alıntıdaki italik vurgular bana ait)

⁴⁴³ Luis Fernando Ramirez Acuna, “Privatisation of Tax Administration”, *Improving Tax Administration in Developing Countries* (Ed.) Richard M. Bird ve Milka Casanegra de Jantscher, IMF, 1992.

edilmesi; beyanname kabulü ve vergi ödemede kullanılan çek, senet gibi araçların bankalara devredilmesi; özel sektörün vergi işleriyle ilgili birimlerine peşin tahsilat yetkisi verilerek vergi dairesi haline getirme gibi); denetim hizmetleri (vergi tahsilatına ilişkin uyuşmazlıkların çözümü için özel vergi mahkemelerinin kurulması; mükelleflerin vergiye gönüllü uyumunu sağlamak için eğitim ve denetleme hizmetlerinin özel sektörden çeşitli danışmanlar, özel denetçiler ve avukatlar aracılığıyla sürdürülmesi; iç denetimin özel sektör tarafından yapılması gibi) ve mükelleflerin gecikmiş vergi borçlarının özel kişi ya da kişilere satılması öne çıkan uygulamalar ve öneriler arasındadır.⁴⁴⁴

Gecikmiş vergi borçlarının özel kişilere satılması önerisi, örneğin ABD’de 1990’ların ortalarından bu yana süren önemli bir tartışma konusudur; ve Bush yönetimi ABD’nin bütünüyle yabancı olmadığı bu eski uygulamayı yeniden canlandırılmak için girişimlerde bulunmaktadır.⁴⁴⁵ 1995 yılında ABD Kongresi, İç Gelir İdaresi’nin (*Internal Revenue Service-IRS*) mali yıl bütçesine, ödenmemiş vergi borçlarının toplanmasına yardım etmek üzere özel hukuk firmalarının ve özel borç tahsildarlarının kullanımının pilot bir program olarak uygulamaya sokulması için, 13 milyon dolarlık bir kaynak ayrılması kararını almıştı. Ancak hayata geçirilen bu uygulamaya başarısız bulunduğu için o dönem son verildi.⁴⁴⁶ Aslında bu türden pilot programlar defalarca denenmişti. Örneğin, 1966 yılında yapılan bir yasal düzenleme ile federal hükümetlere özel borç tahsildarlarından yararlanma hakkı tanındı. Bu düzenleme ilk kez öğrenci kredilerinin toplanmasına uygulandı. Yine 1982 yılında çıkarılan Borç Toplama Kanunu ile federal ve yasama kuruluşlarına özel tahsilat ajansları ve hukuk firmaları ile tahsilat sözleşmesi yapma hakkı tanınmıştı. Fakat bu yasa vergi borçlarının tahsilatı işini dışarıda bırakıyordu.

Nihayet 22 Ekim 2004 tarihinde çıkarılan bir yasayla (*American Jobs Creation Act*) ilk defa İç Gelirler İdaresi’ne (IRS) ödenmemiş/ödemesi gecikmiş vergi borçlarının tahsilatının yapılmasında özel borç tahsilatı şirketlerini (*private debt*

⁴⁴⁴ Bkz. Peter D. Byrne, “Privatization in the Area of Tax Administration: An Overview”, <http://www.cid.harvard.edu/hiid/508.pdf> (20.12.2005)

⁴⁴⁵ ABD’nin erken tarihi gümrük ve gelir vergilerinin toplanmasında mültezimlerin kullanımına yabancı değildir. Mültezimler ya da özel tahsildarlar ile ilk sözleşme 1872 yılında imzalanmıştır. Ancak uygulama kısa sürmüş 1873 yılında sona ermiştir. ABD İç Gelir İdaresinin en son pilot uygulamasına kadar bu , vergi borçlarında mültezim kullanımına ilişkin son örnek olmuştur.

⁴⁴⁶ Bu programın uygulamaya geçirilmesi ve başarısızlık nedenleri için bkz. Rasnick Mark T. “Outsourcing Federal Tax Collection”, *Houston Business and Tax Law Journal*, Vol. 5, 2005.

collection companies) ve özel hukuk firmalarını kullanma yetkisi tanındı. 1996 yılında başlatılan deneme projesini izleyen bu düzenleme, özel şirketlere tahsil ettikleri paranın %25'ine el koyma hakkı tanımaktadır. ABD yönetimi gelir tahsilatını artırmanın ve büyüyen açıklarını kapatmanın bir yolu olarak bu yönteme başvurma çabası içine girdiğinden bu yana maliye çalışanları sendikaları başta olmak üzere toplumsal muhalefetin eleştirileri ile karşı karşıya kalmaktadır.⁴⁴⁷

Toparlayacak olursak, etkililik, verimlilik, ekonomiklik gibi söylemlere dayalı olarak yapılan açıklamalarda hantal idari yapısı ve yeteneksiz/vasıfsız personeli ile gelir idarelerinin günümüz şartlarının gerisinde kaldığı, mükelleflerin artan hizmet beklentilerini karşılayamadığı ileri sürülür. Üstelik düşük ücretle çalışma koşulları yolsuzluğu daha da artırmıştır. Dolayısıyla vergi alanında tamamıyla özelleştirilmeye gidilemese de kimi alanlarının piyasalaştırılması, özel sektöre devredilmesi mümkündür. Tüm bu tartışmaları ve gelişmeleri izleyerek Türkiye açısından da benzer bir gelişmeyi öngörmek mümkündür. Öngörümüz doğrulanırsa, uzun bir süredir devam eden ve nihayet somut adımları atılan gelir idaresinde yeniden yapılanma ve “özerklik” tartışmalarının ardından önümüzdeki süreçte vergi alanında vergi tahsilatının özel sektöre devri gibi bazı özelleştirme uygulamalarının hayata geçirilmek istenmesi şartı olmalıdır.

II. TÜRKİYE'DE GELİR İDARESİNDE YASAL/KURUMSAL YENİDEN YAPILANMA

Türkiye'de 2000 yılı sonrasında “kamu yönetimi reformu” adı altında başlatılarak parçalı bir biçimde yürürlüğe konulan ve bütün bir devlet örgütlenmesini dönüştürmeye dönük yasal-kurumsal düzenlemelerin en önemli ayaklarından biri de mali idarenin temel parçalarından biri olan gelir idaresi üzerinde yükselmektedir.

Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana gündemde olan gelir idaresinin yeniden yapılanması konusu 2000'li yıllarda farklı bir evreye girmiştir. Bu dönemde, uzun yıllardır tartışıldığı ve üzerinde belli önkabuller olduğu halde hayata geçirilemeyen yeniden yapılanma önermelerine ilişkin oldukça hızlı ve somut adımlar atıldı. Gelir

⁴⁴⁷ Ulusal Maliye Çalışanları Sendikası (The National Treasury Employee Union) başkanı Collen M. Kelley'in açıklaması bkz. “Uncollected Taxes: Can We Reduce the \$300 Billion Tax Gap”, <http://hsgac.senate.gov/files/102605Kelley.pdf> ; ayrıca bkz. Jeff Schnepfer, “Should the IRS Hire Private Tax Collector?”, <http://moneycentral.msn.com/content/Taxes/P53027.asp> (13.12.2005).

idaresinde yapısal, örgütsel ve işlevsel dönüşümün yasal/kurumsal bir nitelik kazanması 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığı Yasası'nın 2003 yılında kabul edilmesiyle sağlandı. Daha önce sorduğumuz soruları burada yineleyecek olursak yeniden yapılanmayı bu dönemde mümkün kılan koşullar nelerdir? Bu anlamda bu dönemi geçmişten farklı kılan nedir? Sürece hangi dinamikler yön vermektedir? Bu soruları cevaplamaya çalışmadan önce, geçmişten günümüze gelir idaresinde yeniden yapılanma tartışmalarının özde neyi içerdiğine kısaca bakmakta fayda var.

A. Mali İdarede Kurumsallaşma ve Gelir İdaresinde “Reform” Tartışmaları (1930-1970)

1. 1930'lardan 1950'lilere Mali İdarede Kurumsallaşma

Cumhuriyet tarihi boyunca Maliye Bakanlığı'nda örgütlenme bakımından dört önemli kırılma yaşanmıştır. Bu kırılmalar 1932, 1983, 1993 ve 2005 yıllarına rastlar. Esasen mali idare dahil olmak üzere bugünkü genel idare yapısı, vergi sistemi, personel, sosyal güvenlik gibi diğer hukuki sistemlerin kökleri Tanzimat dönemine dayanır. Gelir idaresi, gider idaresi ve borç idaresinde yapılan düzenlemeler ile kurulan ve gelir, gider, gümrük, tekel, tapu ve hazine birimleriyle mali idarenin tamamını içine alan Maliye Nezareti (1838) örgütlenmesi 1930'lı yıllara kadar mevcut yapısını korumuştur.⁴⁴⁸ 1932'de mali idarenin (Maliye Bakanlığı) bünyesinde bulunan gümrük idaresi ayrıldı ve Gümrük ve Tekel Bakanlığı kuruldu. Gümrük, tekeller ve tapu gibi bazı idarelerin ayrılmasına rağmen mali idaredeki ana örgütlenme çatısı 1980'li yıllara kadar çok fazla değişikliğe uğramadı. Bu yapı 1983 yılında gümrük idaresinin yeniden Maliye Bakanlığı bünyesine alınması ile bir kez daha değişti. Ancak bu beraberlik on yıl sürdü ve 1993 yılında gümrük idaresi bir kez daha ayrılarak Müsteşarlık olarak örgütlendi.

Bir önceki bölümde de ifade ettiğimiz gibi Cumhuriyet kadroları devleti kurarken önce “tasfiye” sonra “yeniden kurma” doğrultusunda önemli girişimlerde bulundular. Siyasal alandaki tasfiyelerin ardından 1930'lı yıllarda başlayan

⁴⁴⁸ Maliye Nezareti, farklı hazinelerin kontrolü altında toplanan devlet gelir ve harcamalarının tek bir merkezde birleştirilmesi sonucu kurulmuş; ve Hazine'de Nezaretin (Bakanlığın) altına alınmıştır. Maliye Nezareti 1838'de kurulmuş olmakla birlikte Meşrutiyete kadar idarede köklü değişiklikler yapılmamıştır. Türk mali örgütünün temeli 18380 tarihli “Maliye Nezareti Teşkilatı ile Vazifelerini Gösterir Nizamname” ile atılmış ve bu yapı kimi değişikliklere rağmen 1984 yılında Hazine'nin ayrılmasına kadar neredeyse bir yüzyıl değişmeden korunmuştur.

kurumlaşma ve devletin merkez örgütünün kuruluşu süreci bu dönemin sonunda tamamlanabildi. Bu dönemde yeni sermaye birikimi düzeni (devletçi sermaye birikimi) kendi kurumlarını da yaratmaya başladı.⁴⁴⁹ Bununla birlikte vergi sistemi bakımından kapitalist anlamda modern vergilere ve vergi idaresine geçiş 1925’de köylüden aşar usulü vergi almanın kaldırılmasının ardından iltizama ve mültezime dayalı vergi idaresine son verilerek başlatılmış olsa da ⁴⁵⁰, Osmanlı mali sisteminin ve dolayısıyla mali idari yapının kalıntılarının tasfiyesi ve yeni kurumlaşma ancak 1930’ların ortalarında başlayabilecekti. 1930’ların başında başlayan ve ortalarında hızlanan ve nihayet dönemin sonunda belli bir bütünlüğe erişen ekonomideki örgütlenmeye⁴⁵¹ kıyasla, mali idarede gerçekleştirilen tasfiye ve yeniden kurma süreci 1950’lerde tamamlanabildi.⁴⁵²

Osmanlıdan devralınan mali idari yapı (Maliye teşkilatı) ve dolayısıyla gelir idaresinde ilk köklü düzenleme 2996 sayılı çerçeve yasa ile yapıldı.⁴⁵³ Yeni yasal düzenlemenin getirdiği örgüt sistemine göre vergi idaresi iki örgüt çerçevesinde oluşturuldu. Gelirler Genel Müdürlüğü (Varidat Umum Müdürlüğü) devletin gelir bütçesini hazırlamak, gelir yasalarını hazırlamak ve vergi örgütünü yönetmekle sorumlu tutuldu. Tahsilat Müdürlükleri ise, tahsilata ilişkin yasaların uygulanmasından sorumlu idi. Taşrada Gelirler Genel Müdürlüğü’nün yönettiği vergilerden ilde defterdar ilçelerde ise mal müdürleri sorumlu idi. Taşra örgütündeki en temel yenilik iki dereceli denetim sistemine geçilmesi oldu. Buna göre örgüt merkez denetiminin yanı sıra yerel memurlar aracılığıyla denetime tabi kılındı.⁴⁵⁴

⁴⁴⁹ Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Bilsay Kuruç, a.g.k.

⁴⁵⁰ 1923-50 dönemini vergi sistemi ve sermaye birikimi açısından değerlendiren Oyan, iki genel sonucu ortaya koyar. Dönemin ilk özelliği, aşar’ın kaldırılmasından sonra tarımdan tarım dışı faaliyetlere, kırdan kente doğru bir vergi yükü kayması olsa da, tarımın vergi yükünün, savunulmanın aksine, uzun süre kamu finansmanında önemini korumasıdır. İkinci genel sonuç ise tarımın dışında ticaret ve sanayi erbabından çok, ücretlilerin vergi yükünün artmış olması; dolaysız vergi yükü azalan tarımsal zümrelerin küçük köylülerden daha çok büyük çiftçiler olmalarıdır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Oğuz Oyan, (1987) *24 Ocak Ekonomisinde Dışa Açılma ve Mali Politikalar*, V Yayınları, Ankara 1987, s. 43-51.

⁴⁵¹ Bkz. Bilsay Kuruç, a.g.k.

⁴⁵² 1950 yılına kadar olan bu dönemde 1936 yılında 2996 sayılı, 1942’de 4286 sayılı, 1946’da 4910 sayılı ve nihayet 1950 yılında çıkarılan 5655 sayılı yasalarla Maliye Bakanlığı’nın merkez ve taşra örgütlenmesi tamamlanmıştır.

⁴⁵³ 29.5.1936 tarih ve 2996 sayılı “Maliye Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun” 5.6.1936 tarih ve 3322 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

⁴⁵⁴ Taşradaki bu düzenlemenin yanı sıra İstanbul iline özel önem verildiğini, burada gelir ve tahsil hizmetlerinin genişletildiğini görüyoruz. Diğer yandan 2996 sayılı yasa ile il yönetimi kurumlarından olan “Umumi Müfettişlikler”in yanında maliye müşavirliklerinin kurulması öngörülmüştür. Bunların

Yeni düzenlemeye göre oluşturulan bakanlık ve gelir idaresi örgütlenmesi ancak 1950 yılına kadar sürecek olan değişikliklerle tamamlanabildi ve son halini aldı.

Kısacası, 1936 yılında yasal bir temele kavuşan mali idare ve dolayısıyla gelir idaresi 1942 yılında Vasıtalı ve Vasıtasız Vergiler Umum Müdürlüğü olarak ikiye ayrıldı ve bu iki birim 1946 yılında Gelirler Genel Müdürlüğü altında toplandı. Örgütlenmeye ilişkin son değişiklik 1950 yılında yapıldı. 5655 sayılı yasal düzenlemeyle vergi ve diğer gelirlerin tahsili ile ilgili görev yapan Tahsilat Genel Müdürlüğü Gelirler Genel Müdürlüğü altında birleştirildi. Yeni Gelir, Kurumlar ve Esnaf Vergileriyle Vergi Usul Kanununun yürürlüğe girmesiyle birlikte vergi daireleri vergi ile ilgili bütün birimleri bünyesinde topladı. Bu yapı 1964 yılında uzlaşma komisyonları ve 1993 yılında bazı illerde vergi dairesi başkanlığı ve bölge müdürlükleri kurulmasının dışında 2005 yılına kadar değişmeden gelmiştir.

2. Gelir İdaresinde “Reform” Tartışmaları (1950-1980)

Günümüzde vergi idaresi iki ayrı organda örgütlüdür. İç gelirlerin (ülke içinde elde edilen vergi gelirleri) idaresinden Maliye Bakanlığı, gümrük vergilerinin idaresinden ise Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığı sorumludur.⁴⁵⁵ Maliye Bakanlığında ise doğrudan vergi idaresiyle görevli iki birim bulunmaktadır: Devletin bütün gelirlerine ilişkin politik ve yönetsel işlevlerden sorumlu Gelirler Genel Müdürlüğü ve vergi incelmelerinden sorumlu Hesap Uzmanları Kurulu. Gelirler Genel Müdürlüğü, Maliye Bakanlığı bünyesinde genel bütçeye dahil, bakanlık-yürütme-yasama kademeleri sıralaması içinde hiyerarşik yönetim ve denetim esaslarına göre faaliyet gören bir birimdir.

Mali idarenin en önemli parçalarından olan gelir idaresinde reform tartışmaları özellikle 1950’li ve 60’lı yıllarda yoğun olarak gündeme gelmiştir. 1950’li yıllarda

temel görevi ise “Umumi Müfettişlik” bölgesindeki mali yönetimin çalışmalarının incelenmesi olarak belirlenmiştir. Bkz. M. Burhan Erdem, a.g.k., s. 100.

⁴⁵⁵ İç gelirlerin yönetiminden sorumlu olan Maliye Bakanlığı’nın örgütlenmesi ve görevleri 178 sayılı KHK ile düzenlenmiştir. 178 sayılı Maliye Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (14.12.1983 tarih ve mükerrer 18251 sayılı RG). Bu kararname 207, 307, 484, 516 ve 543 sayılı KHK’ler ve 4369 sayılı Kanun ile kimi değişikliklere uğramıştır. Bu kararnamede yapılan değişiklikler çerçevesinde Maliye Bakanlığı’nın vergi idaresi ile ilgili başlıca görevleri, maliye politikasının hazırlanmasına yardımcı olmak ve uygulamak, gelir politikasını geliştirmek, uygulamak ve devlet gelirlerini tahsil etmek, her türlü gelir, gider işlemlerine ait kanun tasarılarını ve diğer mevzuatı hazırlamak ya da hazırlanmasına yardımcı olmak, görevlerin uygulanmasını takip etmek, değerlendirmek, teftiş ve denetim yapmak olarak belirlenmiştir.

Kazanç Vergisi yerine Gelir ve Kurumlar Vergileri ile Vergi Usul Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle büyük bir vergi "reform" hareketi başlatılmıştır. Demokrat Parti yönetimi genelde vergi yükünü özelde ise temsilcisi olduğu sınıfların vergi yüklerini aşağıya çekerek "vergi politikasını sermaye birikiminin daha pasif bir aracı" olarak kullandı. Tarım sektörünü kapsam dışı bırakan gelir vergisi ve sermaye şirketleri lehine önemli avantajlar sağlayan kurumlar vergisi bu dönemdeki ekonomik politikalarla belli bir uyum içinde oldu. Tarım kesiminin yanı sıra esnaf kesimi de vergi dışı bırakıldı; siyasal baskılarla gelir vergisine yeni istisnaların girmesi sağlandı.

Bu dönemde gelir idaresi yapılanması üzerine yürüyen tartışmaların izini devletin mali yönetim yapısını özellikle de vergi idaresini inceleyen çeşitli yabancı⁴⁵⁶ ve yerli⁴⁵⁷ uzman raporlarında sürmemiz mümkün. Her ne kadar Cumhuriyet tarihi boyunca bu tür çalışmalara başvurulmuş olsa da, özellikle 1945 sonrası "idari reform" dalgasının hakim olduğu dönemde yabancı uzmanların hazırladıkları rapor ve araştırma projelerinin sayısında gözle görülür bir artış olmuştur.⁴⁵⁸

Mali İdarede Siyaset/Yönetim Ayrımına Dayalı Olmayan Bir Örgütlenme Modeli

1960'lı yıllarda gelir idaresinin ABD İç Gelir idaresi (IRS) gibi ayrı bir birim olarak örgütlenmesi ve vergi dairelerinin defterdarlıklar yerine doğrudan merkeze

⁴⁵⁶ Maliye Bakanlığı altında biri bütçe (Muhasebe-i Umumiye) ve hazine işlerinden sorumlu, diğer sadece gelir (varidat) işleriyle ilgili iki müsteşarlığın önerildiği; hazine için o dönemde ayrı bir müsteşarlığa gerek olmadığına ayrıca vurgulandığı ilk çalışma, Herve Alphand, *Maliye Teşkilatı ve Bu Teşkilatın Vazifeleri Hakkında Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı'na Rapor*, Başvekalet Matbaası, Ankara 1935'dir. Yine "Neumark Raporu" olarak bilinen 1949 tarihinde F. Neumark tarafından hazırlanan *Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor*, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara; "Barker Raporu" olarak bilinen 1951 tarihli *Kalkınma Planı İçin Tahlil ve Tavsiyeler-Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası'nın Türkiye Hükümeti ile Finanse Ettiği Heyetin Raporu*, Akın Matbaası, Ankara; James W. Martin, Frank C.E. Cush tarafından hazırlanan 1951 tarihli *Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor*, (Çev. Haluk Demirtaş), Damga Matbaası, 1960 öncesinde hazırlanan bazı önemli çalışmalardır.

⁴⁵⁷ Bu konunun ele alındığı yerli çalışmalar arasında şunları sayabiliriz. TODAİE ve DPT'den 1961 yılında hazırlanmaları talep edilen *Türkiye'de İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor; Vergi Reform Komisyonu Raporları (1961-1972, 6. ciltlik çalışma)*; Maliye Teftiş Kurulu, *Vergi Dairelerinin Müessiriyeti Nasıl Artırılabilir? İslahat Tedbirleri ve Gerekli Değişiklikler Neler Olabilir?*, Maliye Teftiş Kurulu Yayınları, No.1, Ankara 1963; Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP); İdari Reform Danışma Kurulu, *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler*, TODAİE Yayını, No. 123, Ankara 1972.

⁴⁵⁸ Devlet örgütlenmesi ve dolayısıyla mali ve iktisadi örgütlenmeye ilişkin raporlar ve içerikleri konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Erol, Ahmet (2002) *Türkiye'de Devletin Mali ve Ekonomik Birimlerinin Yeniden Yapılandırılması*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

bağlı olması en açık şekliyle dile getirilmektedir.⁴⁵⁹ Bu yöndeki görüşleri içeren ve dönemin Maliye Bakanı'na sunulan ilk çalışma 1963 yılında ABD Dallas Bölgesi Vergi Teşkilatı Amiri B. Frank White tarafından hazırlanan Türkiye'de Vergi İdaresi Konusunda White Heyeti'nin Raporu'dur. Çalışma şu ifadelerle başlar:

Türkiye'de vergi idaresinin ıslahı mevzuunda en bariz engel, Maliye Bakanlığı bünyesi içinde, yukarıdan aşağıya dikkatini münhasıran gelir konularına hasretmiş bir teşkilat biriminin mevcut bulunmayışı teşkil etmektedir. ...ihtiyacımız bir reorganizasyon probleminden ibaret olmayıp, daha çok yeniden teşkilat yaratılması ihtiyacına taalluk etmektedir. Vergi idaresi görev ve sorumluluğun kısmi bir esas içinde tevdiine müsait olmayacak kadar önemli bir konudur. ...Binaenaleyh, ayrı bir teşkilata sahip olmak zaruridir.⁴⁶⁰

Raporda gelir idaresi için önerilen yapı “tek bakanlıkta çift müsteşarlık” olarak örgütlenmemiştir. Maliye Bakanına karşı sorumlu bir Gelirler Müsteşarı tanımlanmakta, alt kademedeki valilerin, defterdarların ve mal müdürlerinin vergi idaresiyle ilişkileri de ortadan kaldırılmaktadır. Bunun yerine “gelir bölgeleri” sistemi önerilmektedir. Yeni düzenlemede bölge müdürleri doğrudan Gelir İşleri Genel Müdürlüğü'ne bağlı olacaktır. Esasen vergi (gelir) idaresinin ayrı bir teşkilat olarak yeniden düzenlenmesi önerisinin tarihi çok daha eskidir. White Heyeti'nin Raporu'nda dile getirilen örgütlenme modeli, Erdem'in aktardığına göre Maliye Bakanlığı'nın kurucu yasası olan 1936 tarihli 2996 sayılı yasa tasarısında önerilmiştir. Tasarıda hazine işlemleri ile bütçe idaresinin Hazine Müsteşarlığı'na; gelirler, tahsilat, milli emlak, tapu-kadastro ile itiraz ve temyiz komisyonlarının da Maliye Müsteşarlığı'na bırakılması öngörülmüş; ne var ki yasa meclise geldiğinde tek müsteşarlık önerisi kabul edilmiştir.⁴⁶¹

Söz konusu “çift müsteşarlık” düzenlemesine benzer bir başka öneri 1961 yılında vergi sistemini bütünüyle incelemek ve özel sektörün bu konudaki görüşlerini

⁴⁵⁹ IRS, ABD Maliye Bakanlığı'na bağlı bir birim olarak faaliyet göstermekte, vergi daireleri ve vergilendirmeye ilişkin diğer birimler de doğrudan IRS merkezine bağlı olarak hizmet vermektedir. Maliye Bakanlığı merkez teşkilatında yer alan Vergi Politikası Genel Müdürlüğü vergi politikasını ve vergi kanun tasarılarını hazırlamakla yükümlüdür, IRS sadece vergi kanunlarını uygulamadan sorumludur. Bkz. Erdoğan Öner, *Amerika Birleşik Devletleri Federal Vergi İdaresi: IRS (Internal Revenue Service) Kuruluşu, Görevleri ve Yeniden Yapılanması*, Maliye Bakanlığı APK Yayını, No.366, Ankara 2005.

⁴⁶⁰ Vurgular bana ait.

⁴⁶¹ “Maliye Vekaleti Teşkilatı ve Vazifeleri Hakkında Kanun Lâhiyası”, Md.1, TBMM Zabıt Ceridesi, C.11, Sıra Sayısı 175, 1936. M. Burhan Erdem, a.g.k., s. 101.

almak için Maliye Bakanlığı tarafından kurulan Vergi Reform Komisyonu tarafından dile getirildi.⁴⁶² “Çift teşkilat tezi”, Maliye Bakanlığı çatısı altında yürütülen görevlerin ve maliye politikasına giren faaliyetlerin gelirler ve diğer hizmetler olmak üzere işlevlerine göre iki kategoriye ayrılarak örgütlenmesini ifade etmektedir. Bu tezin uygulanmasında örgütlenme Maliye Bakanlığı ve Hazine Bakanlığı olmak üzere iki bakanlık olarak oluşabileceği gibi, Maliye Bakanlığı bünyesinde kalmakla beraber, iki Müsteşarlığa bağlı ve özellikle gelir idaresi bakımından daha bağımsız ve yetkili bir örgütlenme meydana getirerek de gerçekleştirilebilir. Öte yandan bu yılların gelir idaresinde reform tartışmalarını ve önerilen örgütlenme yapısını günümüzdeki “özerk” gelir idaresi modelinde farklılaştıran en önemli ayırım, politika belirleme ve uygulamanın birbirinden ayrı tutulmaması, hangi biçimde örgütlü olursa olsun gelir idaresinin her iki görevi de üstlenmesi gerektiğinin altının çizilmesidir. Dolayısıyla siyaset/yönetim ayrımı temelinde bir bağımsızlıktan daha çok gelir idaresinin bütçe idaresinden yapısal, örgütsel ve işlevsel olarak ayrılmasının talep edildiğini vurgulamalıyız.

Batılı devletlerdeki örneklerine dayanarak “çift teşkilat tezini” rasyonel bir çözüm olarak kabul eden Vergi Reform Komisyonu, bu tezin politika ve uygulama bakımından dayanaklarını şöyle sıralamaktadır: i) Bütçe ve vergi arasında hukuki ve işlevsel bağlar vardır. Fakat, bu bağlar bu ikisinin aynı çatı altında örgütlü olmasını

⁴⁶² Bkz. *Vergi Reform Komisyonu Raporları*, III. Cilt, Damga Matbaası, İstanbul 1970. Bu Raporda gelir idaresi “Maliye Bakanlığı İç Gelirler Teşkilatı’nın Reformu” başlığı altında (s. 414-462) incelenmektedir. 1950 yılında Gelir Vergisi, Esnaf Vergisi, Kurumlar Vergisi ve Vergi Usul Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle büyük bir vergi reformu hareketi başlamıştı. Bu hareketin devamında ilerde maliye ve vergi tarihinin en önemli olaylarından bir olarak anılacak olan Vergi Reform Komisyonu kuruldu. Günümüzde etkin olan *Vergi Konseyi*’ni andıran ve 1961-1972 yılları arasında faaliyet gösteren bu Komisyon, Maliye Bakanlığı ve özel sektör temsilcilerinden (İstanbul Ticaret Odası, İstanbul Sanayi Odası, Türkiye Sanayi Odaları ve Borsalar Birliği, Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Teşkilatı) ve üniversite uzmanlarından birer temsilciden oluşuyordu; üyeler ise Maliye Bakanlığı tarafında belirleniyordu. Komisyonun faaliyetleri *Vergi Komisyonu Raporları* adı altında 6 ciltlik bir eserde toplanmıştır. Komisyon o dönemde hazırladığı sayısız raporla, vergi yapısına yön veren düzenlemeleri doğrudan etkilemiş, Yasama organının görüşlerine öncelik verdiği bir organ olmuştur. Öyle ki Mecliste Vergi Komisyonu, Vergi Reform Komisyonu’ndan geçmeyen tasarıyı görüşmemiştir. Bu duruma en büyük tepki DPT’den gelmiştir. Hatta DPT ve Komisyon arasında giderek artan çatışma, Müsteşar dahil olmak üzere DPT’nin üst kademe yöneticilerinin istifası kadar tırmanmıştır. Ayrıntı için bkz. Tuncay Kapusuzoğlu; Mesut Koyuncu, “Vergi Reform Komisyonu ve Ali Alaybek Üzerine Halil Nadaroğlu ile Söyleşi”, *Vergi Dünyası Dergisi*, Sayı 243, 2001. Komisyonun asıl önemi kamu-özel sektör işbirliğinin en açık örneği olmasıdır. Nitekim ilk raporun girişindeki şu ifade bu yorumu haklı çıkarmaktadır: “Memleketimizde ilk defa Devlet sektörü ile hususi sektörün bu kadar geniş çapta işbirliği yapmasına imkân veren böyle bir komisyon kurulmuştur.” Bkz. *Vergi Reform Komisyonu Raporları*, I. Cilt, Damga Matbaası, İstanbul 1969, s. 7.

gerektirmez. Aksine bu iki işlev birbirinden ayrı ve bağımsız birer örgütlenmeye bağlanmalıdır; ii) bütçenin uygulanması ile “vergileme” konusu arasında da ayırım vardır. Vergileme, ulusal düzeyde yaygın hukuki, ekonomik ve sosyal bir olaydır. Dolayısıyla geniş bir faaliyet alanı vardır. Oysa bütçe temel işlevleri bakımından merkezi bir faaliyeti gerektirir; iii) gelir idaresinin ayrı örgütlenmesini gerektiren bir başka konu da vergilemenin denetleme açısından taşıdığı önemidir.⁴⁶³ Gelir idaresinin bu işlevi tam olarak yerine getirmesi içinde ayrı örgütlenmesi gerekmektedir.

Bu çerçeveden hareketle Komisyon gelir idaresinde çift teşkilatlı bir düzenleme öneriyor: Gümrüklerin de dahil olacağı bir gelir idaresinin kurulması, gelirler dışında kalan servislerin de diğer bir örgütlenmede toplanması. Çift bakanlık tezi doğrultusunda, Maliye örgütü bir bakanlık (Gelirler ya da Maliye Bakanlığı), diğeri de maliyenin kalan hizmetlerini içine alan bir başka bakanlık (Hazine veya Bütçe veya Bütçe ve İktisadi İşler Bakanlığı) olarak yeniden örgütlenmelidir. Bu düzenlemeye göre taşra teşkilatı bölge gelir müdürlükleri ve bunlara bağlı vergi dairelerinden oluşacaktır. Raporda ayrıca Komisyonun kendi örgüt şemasına yer verilmektedir. Bu şemada gelir idaresi “Gelirler İdaresi Başkanlığı” adı altında yapılandırılır. Başkanlığın, bakanlığa bir müsteşarlık yoluyla mı yoksa doğrudan mı bağlı olacağı açık olarak tanımlanmadığı raporda, Gelir İdaresi Başkanlığı’nın nasıl örgütleneceği ayrıntılı bir şekilde ortaya konmuştur. Ne var ki Komisyonun bu çalışmasında sunduğu düzenleme o dönem için diğerlerinden olduğu gibi öneri olmanın ötesine geçememiştir.

Bununla birlikte, 1970’lerin başında askeri darbenin hemen ardından 26.01.1972 tarihinde Gelirler Genel Sekreterliği Kanun tasarısı TBMM’nin gündemine gelmiştir. Yasalaşmayan bu tasarının ayırt edici tek yanı Gelirler Genel Müdürlüğü ile ilgili bir yasa taslağının ilk kez Genel Kurul’a kadar inmiş olmasıdır. 1972’de ABD AID Örgütü Danışmanı Daniel L. Tucker tarafından hazırlanan bir raporda Gelirler Genel Sekreterliği Yasası’nın çıkartılması önerisi yinelenmektedir. Aynı yıl bu raporu “Türk Vergi Sistemi Hakkında Not” başlıklı bir yazısında değerlendiren Leif Muten da vergi idaresinin yeniden yapılandırılması konusunu ele

⁴⁶³ *Vergi Reform Komisyonu Raporları*, III. Cilt, s. 415-418.

olarak Türkiye’deki vergi sistemi hakkındaki görüşlere yer veriyor. Günümüze kadar bu çerçevede hazırlanan tasarıların sayısı bir hayli fazla. Bu raporların dışında Beş Yıllık Kalkınma Planlarının hemen hepsinde vergi idaresinin yeniden yapılandırılması konusunda tavsiye niteliğinde kararlar alınmıştır.

Yukarıda genel olarak vergi idaresi ve özel olarak da vergi idaresinin örgütlenmesine yönelik çeşitli girişimlere ve yeniden yapılanma önerilerine karşın somut olarak beklenen düzeyde adımların atılmadığını söyleyebiliriz. Başka bir ifadeyle, Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren vergi sisteminde reformlar yapılmaya çalışılmış olsa da vergi idaresinde ve örgütlenmesinde aynı düzeyde reformlar gerçekleştirilememiştir.

3. “Reform” Çalışmalarının Eleştirel Bir Değerlendirmesi

Vergi idaresinde yeniden yapılanma üzerine yapılan ve günümüze kadar da benzer bir içerikte devam eden bu tartışmalarda ana hatlarıyla gelir idaresinin yeniden yapılanması konusu farklı öneriler biçiminde dile getirilmiştir.⁴⁶⁴ Genel olarak vergi idaresinde yeniden yapılanmanın gerekçeleri ve yapılan öneriler arasında şunları saymak mümkündür: Birincisi, vergi idaresinde bütünlük anlayışının sağlanmasına dönük önerilerdir. Bunlar, bütün iç ve dış gelirlerin tek bir örgüt içinde birleştirilerek gelirlerin idaresindeki bölünmenin ortadan kaldırılması ve mali politikada bütünlük sağlanması; gelir idaresinin yeniden düzenlenmesinde politika ve yönetim işlevlerinin birbirinden ayrılması ve sadece gelirlerin yönetiminden sorumlu bir örgütün kurulması ve bu yeni örgütün Maliye Bakanlığı dışında örgütlenmesi; vergi politikası işlevinin ise bakanlığın sorumluluk alanına bırakılmasıdır. Aşağıda da ayrıntılı bir biçimde görülebileceği gibi vergi idaresinin teknik bir işlev olarak tanımlanarak politikadan soyutlanması gereği üzerinden yürüyen tartışmalarda, vergi örgütünün genel yönetim içinde yer alması sorunsallaştırılmakta, çözüm olarak da bağımsız bir vergi örgütlenmesi önerilmektedir.⁴⁶⁵

⁴⁶⁴ Vergi idaresinin belirlenen sorun alanları ve çözüm önerileri için bkz. M. Burhan Erdem, a.g.k. s. 110-136.

⁴⁶⁵ 1978 tarihli doktora çalışmasında sorunu siyaset/yönetim ayrımı üzerinden tanımlayan ve Maliye Bakanlığı dışında sadece gelirler yönetimiyle görevli bir örgütün kurulmasını ısrarla vurgulayan M. Burhan Erdem, “vergi örgütünün genel yönetim içinde almasının sakıncaları, bölge esasına gidilmesiyle çözümlenebilir. Bir başka deyişle, vergilerin yönetiminin ‘Gelirler Yönetimi Başkanlığı’ olarak yeniden örgütlenmesinde, bölge esasını gerçekleştirilebilir. ...Buna göre, ‘yönetim ve denetim alanı’ ilkesine uyum sağlanması, merkezin denetim alanının sınırlanması, yerinden yönetim ilkesinin

İkincisi, vergi denetimi alanında örgütlenmenin yetersizliği üzerinden yürüyen tartışmadır. Bu tartışmada yeterli sayıda ve nitelikli denetim elemanın bulunmayışı; yani yükümlü sayısı ve beklentileri ile denetim elemanları arasındaki açının giderek daha da açıldığı; vergi denetim örgütleri arasındaki eşgüdüm ve işbirliği yetersizliği gibi konular öne çıkarılmaktadır. Üçüncü olarak, genelde vergi dairelerinin mevcut personeli ve örgütlenmeleriyle, vergi sistemindeki gelişmeler karşısında yetersiz kaldıkları dile getirilmektedir.

Gelir idaresine yönelik her ne kadar kurumsal/örgütsel yapılanma açısından öne çıkarılan bu sorunlar tespit düzeyinde doğru kabul edilecek olsa da sorun ne tek başına bir örgütlenme sorunudur ne de bir bütün olarak devlet örgütlenmesi kendinden menkul bir örgütler toplamından ibarettir. Dolayısıyla, burada gelir idaresinde yeniden yapılanma tartışmalarında konunun genel ekonomi, maliye ve vergi politikalarından soyutlanarak “idari yapılanma/örgütlenme sorununa” indirildiğini, tartışmalara “yapı merkezli” ve “teknisist” bir eğilimin hakim olduğunu; önermelerin de bunlar üzerinde geliştirildiğini söylememiz mümkündür. İzleyen bölümde de göreceğimiz gibi bu yaklaşım tarzı son yirmi yıldır devam edegelen kamu yönetiminde ve dolayısıyla gelir idaresinde yeniden yapılanma tartışmalarını yürüten gerek bürokrasi/uygulamacılar kanadında gerek genel kamusal söylemde gerekse de sermayenin sözcülüğünü yapan yazarlar arasında hakim bir eğilimdir.

Yeniden yapılanmanın bugüne kadar gerçekleşmemesini daha çok bir uygulama sorununa indirgeyen bu tartışmalarda, bürokrasi içindeki güç ve yetki çatışmaları, yeniden yapılanmada yetki kaybına uğrayacağını düşünen bürokrasinin karşı direnci, siyasi ve bürokratik kadroların bu sorunları aşmada isteksiz davranmaları gibi nedenler öne çıkarılır. Bunlar bir ölçüde geçerli nedenlerdir. Ne var ki bu tür ele alışlar temelde, vergi politikasını “siyasi”, vergi idaresini ise “teknik bir sorun olarak görerek, analizlerini genelde devlet-toplum özel de ise siyaset-yönetim ikiliği üzerinden giden hakim yaklaşımlara yasladıkları gibi, sorunun gerisindeki dinamikleri ve sınıf çıkarlarını görmezden gelmekte, analize dahil etmemektedir. Üstelik sınıf ilişkilerinin ve sınıflar mücadelesinin bir biçimlenmesi

gerçekleştirilmesi gibi çağdaş yönetim ve örgütlenme kurallarının uygulanma olanağı ortaya çıkacaktır” demektedir. M. Burhan Erdem, a.g.k., s. 116.

olan devlet de, bir kurum ve kurumlar toplamına sıkıştırılmakta, bunun içinde de tek bir örgütsel parçaya odaklanılmaktadır.

Bu çerçevede tez çalışmamızın bu bölümünde gelir idaresinde yeniden yapılanma ve buna yönelik yasal/kurumsal düzenlemelere ilişkin olarak üç genel savı ileri süreceğiz. i) Gelir idaresinde yeniden yapılanma, sınıf ilişkileri ve sınıf mücadeleleri dolayında biçimlenen devletin, piyasa yönelimli uluslararasılaşma ilkesi doğrultusunda yeniden yapılanmasının bir parçasıdır; ii) Gelir idaresinde yeni yasal/kurumsal düzenleme uluslararasılaşan sermayenin “apolitikleştirme” stratejisini gerçekleştirme alanıdır; iii) Gelir idaresinde yeni yasal/kurumsal düzenleme vergi politikalarındaki değişimlerin yanı sıra sermaye birikiminin, devletin ve sınıf içi mücadelenin aldığı biçimleri hem yansıtmakta hem de bunların bir sonucu olarak yeniden yapılanmaktadır.

B. Gelir İdaresinde Yasal/Kurumsal Düzenleme: Gerisindeki Dinamikler ve Sınıfsal Aktörler

Sınıf mücadeleleri ve bir anlamda Sovyet sosyalizminin gerçekliğinde İkinci Dünya Savaşı sonrasında dünya kapitalizmi 1970'lere kadar uzanan dönemde gelişmiş kapitalist ülkelerde Keynesçi politikalar ve refah devleti uygulamaları, üçüncü dünya ülkelerinde ulusal kalkınmacı devlet politikaları eşliğinde görece genişlemeci bir dönem yaşamıştır. Üretken sermaye yatırımlarının da yoğunlaştığı bu yılları tanımlayan önemli değişkenlerden biri emeğin verimliliğinin artırılması ve böylelikle sermaye birikimi için önemli miktarlara ulaşan artı-değer yaratılmasıydı. Öte yandan emeğin örgütlü mücadelesi ve sendikal yapıların gelişmesi ile sosyal hakların kazanılmasında önemli bir mesafe alınmıştı. Bu dönem açısından bir diğer gelişme de devletin yeniden üretimini sağlamak için “vergi”lere başvurmasıydı. Ne var ki 1970'lerin sonlarından itibaren kapitalizmin derinleşen bunalımı ile birlikte gelişmiş kapitalist ülkelerde ve daha sonra Türkiye gibi neoliberal küreselleşmenin uluslararası ölçekteki zorlamalarını kabul eden ülkelerde sermaye kesimleri vergi adı altında daha fazla kaynağı devlete aktarmaya dönük uygulamayı reddetmeye başladı.⁴⁶⁶

⁴⁶⁶ Fuat Ercan, “Neoliberal Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Değişen Sermaye İçi Bileşenler”, *İktisat Dergisi*, Sayı. 378 (Nisan 1998), s. 41.

Devletler, kendi varoluş koşullarını yeniden üretmek için sermayeden vergi alamayınca önceden vergi olarak sağladığı kaynakları borçlanma yoluyla sağlama yoluna gittiler. Neoliberal küreselleşme döneminde (1980’li ve 1990’lı yıllar) Türkiye’de de devletin vergi yerine borçlanma politikasını izlemesi ile birlikte, sermayenin devlet üzerindeki belirleyiciliği artırmıştır. Çünkü kamunun borçlanma gereği aynı zamanda borçlanma için yüzünü döndüğü sermaye kesiminin beklentilerinden ve uzun vadeli isteklerinden kaçınamayacağı bir duruma yol açmıştır. Bu süreçte devlet, bir dizi rantıye yarattığı söylenen tahvil ve hazine bonosunu piyasaya sürerek borçlanma yolunu seçmiştir. Bu uygulama esas olarak kamu kanalıyla gerçekleştirilen bir kaynak aktarma mekanizmasına dönüşmüştür. Dolayısıyla, kamu kesiminin artan borçlanma eğiliminin sadece kötü/beceriksiz kamu kesimi tanımlamasına ya da kamunun yeterince küçültülememesine bağlanması mümkün değildir. Bu süreci tanımlayan en önemli unsur, hem kamusal olanın öneminin ekonomik açıdan azalması hem de kamusal olanın yeniden üretilme koşullarının sermayenin egemenlik alanına yani piyasaya bırakılmasıdır. Bu nedenle, neoliberal politikalarla birlikte devletin sermayeye daha fazla bağımlı hale geldiği söylenebilir.⁴⁶⁷

Kamu mali yönetimi açısından baktığımızda 1980 sonrasında devlet, birikimin sürekliliğini sağlama çabası içinde önceliği sermaye üzerinden alınan vergilerin azaltılmasına vermiştir. Bu anlayış, kamu finansmanının “vergi yerine borç” anlayışıyla borçlanmaya dayandırılmasını getirdi. Özellikle 1990 sonrasında hakim anlayışı olan borçlanma, bir yandan finansal sistemin yeterli kârlılık alanlarını oluştururken diğer yandan da sistemin toplumsal dönüşümü ekonomik dönüşümle uyumlaştırma manevrası olarak devletin ekonomi programlarını düzenleme aracına dönüştü.⁴⁶⁸ Devletin maliye politikası araçlarıyla ekonomiye müdahalesinin sınırlanması kamu bütçesinin birikim, üretim ve büyüme süreçleri üzerindeki belirleyici rolüne son verdiği ölçüde bütçe de bu değişime uygun olarak yeniden düzelendi. Bir başka ifadeyle kamu finansmanında vergi yerine borçlanmaya

⁴⁶⁷ A.k., s. 41.

⁴⁶⁸ Sezai Temelli, “Türkiye’de Borçlanma-Yoksulluk Dinamikleri:1990-2002”, *Türkiye’de Kamu Borçlanması*, XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu (12-16 Mayıs 2003), Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, No.16, İstanbul.

gidilmesi sonucu kamu iç borçlarının artması, borcun borçla ödenmesi sürecini başlattı.⁴⁶⁹

Böylelikle borçların döndürülmesi amacı kamu maliyesinin temel önceliklerinden biri haline geldi. Söz konusu öncelik etrafında özellikle 1990'lı yıllarda kamu yatırım harcamaları giderek azalma eğilimine girdi. Konsolide bütçe harcamaları içinde yatırım ve cari harcamalarının payı azalırken faiz ödemelerinin payı da yükseldi. Böylelikle, iç borçlanma süreci bir anlamda sermaye kesimleri lehine bir gelir transferi mekanizmasına dönüştü. İç borçlanma üretim kapasitesi önünde yarattığı engel nedeniyle üretimin azalmasına yol açarken aynı zamanda gelir dağılımı eşitsizliklerini de derinleştirdi. Kısacası, gerek dolaylı vergilerin payının hızla yükselmesi gerekse faiz ödemelerinin öne çıkması ve sosyal harcamalar olarak nitelenen harcamaların azalması toplumsal gereksinimlerin karşılanamamasına yol açtığı gibi çok daha önemlisi mevcut sosyal gelişimin de gerilediğinin bir göstergesi oldu. Kamu iç borçlarının ve iç borç yükünün artmasında ekonomide kayıt dışı ve vergi dışı alanların genişliği önemli bir rol oynuyordu. Bu anlamda kamu bütçesinin üretim, bölüşüm ve büyüme sürecindeki etkinliğinin güçlendirilmesi adına öncelikle vergi dışı alanların vergilendirilmesi gereği somut olarak ortaya çıktı.⁴⁷⁰

Kısacası, 1980 sonrası uygulanan politikalarla vergi yükü sanayi sermayesinden ticaret sermayesine kaydırılarak, sermaye birikiminde belirli bir düzeye erişen ve dünya ölçeğinde uluslararasılaşan sermaye ile eklemlenme çabası içine giren büyük sermaye kesiminin desteklenmesi sağlandı. Üretim sürecinin başlangıcında emek gücü, üretim araçları ve hammadde ihtiyacının karşılanmasında çeşitli vergi indirim ve istisna uygulamaları; üretim sürecinin sonunda da vergi iadelerinden, gider indirimlerine, kurumlar vergisi muafiyetleri, istisnalara kadar bir çok vergisel teşvik, sermaye birikiminin devamlılığını sağlamak ve desteklemek amacıyla, devletin

⁴⁶⁹ “1990 yılında 57.180 milyar olan iç borç stoku 2002 yılı sonunda 149.869.691 milyara ulaşmıştır. ...borçların sürdürülebilirliği toplumsal kaynaklarla finanse edilmesine giderek daha fazla bağımlı hale gelmektedir. Faiz dışı fazla uygulamasının hakim konu haline gelmesi de bu nedene bağlı olarak gelişmekte, tüm hükümetlerin birincil ekonomik program aracı olmaktadır. 2001 yılı itibariyle net konsolide borç stokunun GSMH'ya oranı %93,5'e çıkmıştır. 2002 yılı sonunda toplam borç stoku 149 milyar dolardır. Borcun %62'si iç borç, %38'i dış borç niteliğindedir.” Sezai Temelli, “Türkiye'de”.

⁴⁷⁰ Hikmet İyidiker; Yasemin Özüğurlu, “Türkiye'de Kamu İç Borçlanmasının Reel Kesim Üzerindeki Etkileri”, *Türkiye'de Kamu Borçlanması*, XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu (12-16 Mayıs 2003), İstanbul: Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, No.16.

kaynak aktarım mekanizmasına dönüştürüldü.⁴⁷¹ Birikim sürecinin devamlılığını sağlama, esas olarak sermaye üzerindeki vergi yükünün azaltılarak özel sektörde tasarruf fazlası yaratılması ve bu fazlanın özel yatırımlar yoluyla sermaye birikimine dönüştürülmesi beklentisine dayanıyordu.⁴⁷²

C. Sınıfsal Çatışma ve Uzlaşma Alanında Biçimlenen Gelir İdaresi Yasası

Aşağıda öncelikle gelir idaresinin yapısal, örgütsel ve işlevsel dönüşümüne yönelik yasa çalışmalarının oluşumu; yasanın çıkması ve Gelir İdaresi Başkanlığı'nın kurulmasında belirleyici olan sınıfsal aktörleri ve bunların taleplerini; yasal çerçeveyi ve siyasal düzenlemeleri hazırlayan, uluslararası sermayenin taleplerini göz ardı etmeden yerli sermaye kesimlerine aracılık eden AKP hükümetinin bu yöndeki eğilimlerini inceliyoruz.

Daha önce de ifade ettiğimizi gibi örgütlenme yapısı bakımından gelir idaresi, 1950-1970 arası dönemde yoğun olarak tartışılan ve devamında daha “zayıf” olarak niteleyebileceğimiz çalışmalar kapsamında özellikle Maliye Bakanlığı bürokrasisi içinde zaman zaman dile getirilen yeniden yapılanma tartışmalarına rağmen neredeyse hiçbir değişikliğe uğramadan mevcut yapısını günümüze kadar korumuştur. Uzun bir aradan sonra 1990'lı yıllarda gelir idaresi konusu yeniden gündeme geldi. Ne var ki 1990'lardan itibaren yükselen yeniden yapılanma tartışmaları içerik olarak benzer noktalara ve sorun alanlarına işaret ediyor olsa da konu artık bürokrasi içi bir tartışma olmaktan çıkmıştı. Gelir idaresinde yeniden yapılanma, uluslararası finans kuruluşları (IMF, DB) ve uluslar arası ve yerli sermaye kesimlerinin talepleri etrafında şekillenmeye başladı. 2005 yılında Gelir İdaresi Yasasının çıkarılmasıyla Maliye Bakanlığı içinde örgütlü gelir idaresi birimi Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatının dışına çıkarıldı. Gelir idaresi birimi Gelir

⁴⁷¹ Örneğin, 1985 yılında Katma Değer Vergisinin (dolaylı vergi) uygulamaya konması ve aynı zamanda bir yatırım teşvik aracı olarak kullanılması ihracata yönelik özel kesim yatırımlarının vergi yükünü hafifletmiş, ancak buna karşılık emek gelirlerinin üzerindeki vergi yükünü artırmıştır. 1986 yılında yatırımda kullanılan mal ve hizmetlerin KDV'si ertelenerek, indirim yapılmış ya da istisna edilmiştir. Vergisel gelirler açısından bakıldığında, 1980'lerde GSMH'nin %2'si olan Kurumlar vergisi sürekli gerilerek 1990'lı yıllarda %1'e düşmüştür. Toplam vergi gelirleri içindeki payı ise 1987'de %12,5 iken 1990'lı yıllarda %5'lere gerilemiştir. Daha geniş bilgi için bkz. Özlem Tezcek; Ferimah Yusufi Yılmaz, a.g.k.

⁴⁷² Yiğit Karahanoğlu, “Türkiye’de Devletin ‘Mali Krizleri’”, *Praksis*, Sayı. 9 (Kış-Bahar 2003), s. 264.

İdaresi Başkanlığı adı altında Bakanlığın bağlı örgütü olarak yeniden örgütlendi.⁴⁷³ Gelir idaresinin siyasal yönetsel sistem içindeki konumunu büsbütün değiştiren bu yeni düzenleme, sadece mali idare ve vergi sistemi açısından değil aynı zamanda tüm devlet örgütlenmesi için de köklü değişimlere yol açması nedeniyle oldukça önemlidir.

Türkiye’de 2000 yılı ve sonrası hem vergi yasalarının hem de vergi idaresinin yeniden yapılanması bakımından önemli bir dönemece işaret etmektedir. Ne var ki gelir idaresinde yeniden yapılanmaya yönelik olarak IMF ve Dünya Bankası’ndan gelen müdahalelerin yanı sıra 1990’ların başından itibaren yeniden tartışmaya açılan gelir idaresi için yerli sermaye grupları ve Maliye bürokrasisi içinde büyük bir kesim gelir idaresi için uygun bir “model” arayışına girmiştir. Sermayenin farklılaşan taleplerini ortaya koymak açısından bu tartışmalara kısaca bakmakta fayda var. Çünkü 2000 sonrasında yerli büyük sermaye kesimleri ile (TÜSİAD) uluslararası sermaye gruplarının gelir idaresi özelindeki taleplerinde neredeyse tam bir örtüşme söz konusu olacaktır.

1980’li yıllarda sermayeye tanınan ve daha çok ihracat ve finans alanında yoğunlaşan indirim, istisna, muafiyet gibi avantajlar vergi politikasıyla ilgiliydi; dolayısıyla her ne kadar uygulayıcılar düzeyinde -Maliye bürokrasisi içinde- gelir idaresinde yeniden yapılanma talepleri dillendirilmeye devam etse de daha geri planda kalmıştı.⁴⁷⁴ Bununla birlikte, 1990’lara geldiğinde kamu kurumlarının yeniden örgütlenmesi tartışılırken en hassas noktayı yeniden gelir idaresinin nasıl bir örgütlenme yapısına sahip olması gerektiği konusu oluşturdu. Böylece gelir idaresi konusu uzun bir aradan sonra yeniden ve daha güçlü taleplerle gündeme geldi. Bir yandan ekonomi yönetiminin, DPT dahil gelir, gider, nakit işlemleriyle ilgili bütün kuruluşlarının tek çatı altında toplanması; bunun için maliye ve ekonomi bakanlığı

⁴⁷³ Gelir İdaresi Başkanlığı 5.5.2005 tarih ve 5345 sayılı “Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile kurulmuştur. Kanun 16.5.2005 tarih ve 25817 no’lu Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

⁴⁷⁴ Örneğin, 1980 darbesinin hemen bir yıl sonra dönemin Maliye Bakanı A. B. Kafaoğlu, Devlet Başkanlığı Genel Sekreterliği’ne bir rapor yazarak gelir idaresi konusundaki düşüncelerini ifade ediyordu. Mektupta gelir idaresinin yeniden yapılanması gereğinin altı çizilmekte ve örtük olarak ayrı bir Gelirler Bakanlığı’nın kurulması önerildi. Vatandaşın Vergisini Koruma Derneği (VAVEK) (2002) *Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırılması Paneli* (4 Mayıs 2002), İstanbul <http://www.vavek.org.tr/tufdavet.htm> (Kemal Kılıçdaroğlu’nun konuşması)

gibi güçlü bir örgütlenmeye gidilmesi öneriliyordu;⁴⁷⁵ diğer yandan da gelir idaresi sorununa odaklanan tartışmalarda, gelir idaresi sorununun bir türlü başarısız olan “bağımsız bir gelir örgütlenmesini kurmak” olduğu vurgulanmaktaydı. Bağımsız bir vergi idaresinin kurulması, bunun da müsteşarlık seviyesine eşit olması türünden öneriler bir çok yönüyle eski tartışmaları yeniden canlandırdı.⁴⁷⁶

Buna göre vergi idaresi bütçe, muhasebe ve gümrük gibi mali konulardan ayrı, bakanlığın bağımsız bir örgütü olarak oluşturulacak; bu örgütün başına da Gelirler Müsteşarlığı geçecektir. Sözü edilen kurumun Maliye Bakanlığına değil Başbakanlık makamına bağlı olması gerektiği belirtilmektedir. Örneğin, A. Bora Orakçioğlu, “Bağımsız Türkiye Vergi Kurumu” adını verdiği bu kuruluşun başkanının Cumhurbaşkanı tarafından atanması gerektiğini, bütçesinin katma bütçe olacağını ve kurumun en işlevsel yönünü Vergi Konseyi’nin oluşturacağını ifade eder.⁴⁷⁷ Başlangıçta maliye bürokrasisi içerisinde destek bulan bu türden yeni örgütlenme model(ler)ine kısa sürede sermaye kesimlerinin kendi önerileri etrafında biçimlenen çalışmalar eklendi. Ama her iki kanadın yürüttüğü tartışma ve çalışmaların ortak paydasında gelir idaresinin özerkleştirilmesi ve buna dönük yapılanması yer alıyordu.

Sermaye kesimleri bu yöndeki taleplerini asıl olarak 1990’ların sonlarından itibaren daha yüksek sesli ve daha net dile getirecek olsalar da, dönemin başında konuya ilişkin bazı küçük adımların atılmaya başladığını söyleyebiliriz. Bu yıllarda henüz nasıl bir gelir idaresi örgütlenmesi modeli kurulması gerektiği tartışılırken, yukarıda değindiğimiz reform tartışmaları ile hem benzeşen hem de ayrılan yönlere işaret edildiğini görüyoruz. Örneğin, 1992 yılında Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği

⁴⁷⁵ Bkz. İşletme ve Finans Dergisi, “Ekonomi Bürokrasisinde Reorganizasyon Olmalı mı? Nasıl Olmalı?”, *İşletme ve Finans Dergisi*, Sayı. 59-60 (Şubat-Mart 1991), s. 25-36.

⁴⁷⁶ Tartışmalarda tüm gelir toplayan birimlerin bir arada toplanarak bir müsteşarlık adı altında birleşmeleri gerektiği vurgulanıyordu. Maliye Bakanlığı’nın iki temel işlevinden biri gelir toplamadır. Bu sadece Gelirler Genel Müdürlüğü ile değil ayrıca Gümrükler Genel Müdürlüğü (1993’e kadar), Milli Emlak Genel Müdürlüğü ve Tasiş Genel Müdürlüğü tarafından da yapılmaktadır. Bunların tek birimde toplanması gereklidir. İkinci işlev ise harcamadır. Bu da tahsisat yapan bütçe, parayı yöneten hazine ve bunun saymanlığını yürüten muhasebattan oluşur. O nedenle gelir toplayan birimler bir arada, harcama yapan kısımlar bir arada toplanmalı; her ikisi de aynı bünyede aynı bakanlıkta olmalıdır. Bkz. Maliye ve Gümrük Bakanlığı-Marmara Üniversitesi, *Türk Gelir İdaresinin Yeniden Yapılanması Paneli* (25 Ocak 1991), Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara; özellikle de A. Bora Orakçioğlu, “Etkin Bir Vergi İdaresi Modeli: ‘Bağımsız’ Türkiye Vergi Kurumu”, *Türk Gelir İdaresinin Yeniden Yapılanması Paneli* (25 Ocak 1991), Maliye ve Gümrük Bakanlığı-Marmara Üniversitesi, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, s. 42-57.

⁴⁷⁷ A. Bora Orakçioğlu, a.g.k., s. 42-57.

(TOBB) bir Vergi Uzlaşma Taslağı hazırlayarak aralarında sendikal örgütlenmelerin de olduğu çeşitli sermaye gruplarına ve kuruluşlarına -Türk-İş, İTO, İSO, TÜSİAD vb.- bir çağrıda bulundu. Hazırlanan taslak, temel olarak “vergi sisteminin adil olmadığı, vergi tabanının küçük olduğu, bunun nedeninin istisna ve muafiyetlerden kaynaklandığı, vergi sisteminin ekonomik kalkınmayı engelleyici olduğu ve vergi idaresinin de etkin olmadığı” tespitini yapmaktadır. Taslakta, vergi idaresinin siyasi kaygılardan uzak bir yapıya kavuşturulması gerektiğinin altı çizilmektedir. Ayrıca, gelir idaresi için ayrı bir personel politikasının izlenmesi, işinde uzman kadrosuyla vergi dairelerinin modernize edilmesi gibi önerilere yer verilmiştir. Özerklik için TOBB’un önerisi bir Gelirler Müsteşarlığı’nın kurulması, ve bölgesel düzeyde genel müdürlükler şeklinde örgütlenmesidir.⁴⁷⁸ Örgütlenmeye ilişkin dile getirilen değişim önerilerinin temelinde geleneksel devlete bağlı bürokrasiden sermayeye doğrudan bağlı bürokrasiye geçişin sağlanması amacı yatmaktadır.

Sermaye kesimleri açısından giderek önemi artan vergi konusu, yine TOBB öncülüğünde ve Türk-İş, DİSK, TESK, TİSK gibi sendika ve işveren örgütlerinin temsilcilerinin de katıldığı bir İhtisas Komisyonu’nda ele alındı. Komisyonun hazırladığı 1997 tarihli raporda⁴⁷⁹ vergi kanunlarına ilişkin değişiklik önerilerinin yanı sıra vergi idaresinin yeniden yapılanması yönünde iki ayrı KHK önerisi yer almaktadır. Bunlar, i-) Gelirler Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Taslağı; ve ii-) Gelir İdaresi Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Taslağı olarak gerekçeleriyle birlikte hazırlanmıştır. Her iki taslakta da taşrada bölge müdürlüklerinin⁴⁸⁰ oluşturularak yerinden yönetim ilkesine uyulacağı öngörülmüştür. Ancak bu taslaklarda gelir(vergi) politikası ile uygulamanın ayrılmadığını aynı teşkilata bırakıldığını vurgulamalıyız.

Taslaklara göre Müsteşar ya da Başkan Maliye Bakanı’nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile atanacak; her ikisi de Maliye Bakanı’na karşı sorumlu olacaklardır. Ayrıca, hem gümrüklerce tahsil edilen vergiler ve gümrük işlemleri

⁴⁷⁸ TOBB, *TOBB Vergi Uzlaşma Taslağı ve TOBB Vergi Uzlaşma Çağrısına Çeşitli Meslek Kuruluşlarının Gönderdiği Görüşler*, (Ed. Gökhan Çapoğlu), TOBB Yayını, Ankara 1992.

⁴⁷⁹ TOBB, *Vergi Reform Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, TOBB Yayını, Ankara 1997.

⁴⁸⁰ Bölge müdürlükleri için Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Denizli, Edirne, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İstanbul (2), İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Malatya, Manisa, Samsun ve Trabzon illeri belirlenmiştir.

hem de milli emlak işlemleri gelirler çatısı altına toplanacaktır.⁴⁸¹ Kısacası, bütün ayrıntıları ile incelendiğinde sermaye gruplarının temsilcilerinin ağırlıklı olduğu bir Komisyonda hazırlanan bu taslakların bazı farklılıkları olmakla birlikte aslında uluslararası sermaye grupları ve uluslararası finans kuruluşları aracılığıyla (IMF ve Dünya Bankası) “dayatılan” gelir idaresi modelinin birer ön habercisi ya da daha belirsiz bir kopyası olduğunu söyleyebiliriz.

Öte yandan gelir idaresinde yeniden yapılanma konusuna Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda da yer verilmiştir. Planda Maliye Bakanlığı’nın bir ilgili kuruluşu olarak güçlü bir Devlet Gelir İdaresi Başkanlığı’nın kurulması önerilmektedir. Ancak burada devletin Sekizinci Planda resmi olarak tanımladığı yapı gerek yerli sermaye kesimlerinin (örneğin TOBB’un çalışmaları) gerekse aşağıda göreceğimiz gibi IMF ve Dünya Bankası’nın taleplerinden bir farkla, vergi politikalarının hem belirlenmesinden hem de uygulanmasından sorumlu tutulmakta; yani siyaset/yönetim ayrımı yapılmamaktadır. Bununla birlikte gelir idaresine idari özerklik tanınması gereğinin altı çizilmektedir. Yine bu raporda ithalat ve ihracatı miktar ve değer olarak takip etmede başarılı olamayan bir gelir idaresinin vergide başarılı olmasının beklenemeyeceği, dolayısıyla, ithalat ve ihracatı; mal çeşitleri, miktarları, değerleri, ithalat ve ihracatçıları bakımından yakından izleyebilmek için Gümrük Müsteşarlığı’nın Muhafaza Genel Müdürlüğü dışındaki merkez ve taşra birimlerinin de Gümrükler Genel Müdürlüğü adı altında Devlet Gelir İdaresi bünyesine alınması önerisi yapılmıştır. Muhafaza Genel Müdürlüğü ise İçişleri Bakanlığına bağlanacaktır.⁴⁸²

Toparlayacak olursak, küresel kapitalizm koşullarında piyasa mantığı ekonominin, idarenin ve yasal pratiklerin “siyasetten ayrıştırılmasını” gereğine yash olarak savunurken, gerçekte bu süreçlerin teknikleştirilmesini ve teknik süreçler olarak kavranmasını içermektedir. Türkiye açısından teknikleştirme ya da teknisist bakış açısı kendini en çok 2000’li yıllardan bu yana ivme kazanan ve “kamu yönetimi reformu” adı altıdan gerçekleştirilen yasal düzenlemelerde göstermektedir. Bu dönemde yönetim tarzı yeni bir iktidar biçiminin inşası ve dolayısıyla kamu alanının yeniden düzenlenmesi sürecinde gelir idaresinde yeniden yapılanma

⁴⁸¹ Taslakların ayrıntısı için bkz. TOBB (1997).

⁴⁸² DPT, *SBYKP Vergi Özel İhtisas Komisyon Raporu*, DPT Yayını, Ankara 2001, s. 52-53

gereksinimini de yine teknisist bir bakış açısından örgütsel sorunlara sıkıştırılan neoliberal projenin savunucuları ve temsilcileri, maliye politikasının en önemli aracı olan vergi politikasının, politika ve yönetim olarak ikili bir yapıya kavuşturulması gerektiği yönündeki taleplerini yoğunlaştırdılar. Dolayısıyla aşağıda da göreceğimiz gibi buna uygun olarak hazırlanan gelir idaresi yasasına da siyaseti ve yönetimi teknikleştirici bir dil hakim oldu. Bu dil etrafında yeni bir gelir idaresi modeli önerilirken idari yapılanma bir ölçüde şirket mantığı ile kurgulanmakta, üst düzey yöneticilerden de siyasi sorumluluktan daha çok teknokrat gibi davranmaları beklenmektedir.

1. Dünya Bankası ve IMF'nin Müdahalesi

Gelir idaresinin yeniden yapılandırılmasına ilişkin ilk dışsal müdahale Dünya Bankası'ndan geldi. Konu ilk defa 1995 yılında açılan 60 milyon dolarlık Kamu Mali Yönetimi Projesi (*Public Financial Management Project*) adlı bir Dünya Bankası kredisi kapsamında ayrıntılı bir şekilde ele alındı. Proje kapsamında 1995 yılından bu yana on yılı aşkın bir süredir yürütülen çalışma üç temel alanda yoğunlaşmaktadır: Vergi reformu ve gelir idaresi; kamu harcama yönetimi; gümrük yönetimi. Harcama yönetiminde yeniden yapılanmanın yasal dayanağını Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu; gelir idaresinde yeniden yapılanmanın yasal dayanağını ise Gelir İdaresi Yasası oluşturdu.

Kamu mali yönetimi ile ilgili kurumların sorunlarına, neoliberalizmin “etkinlik ve verimlilik” söylemleri temelinde yaklaşan Kamu Mali Yönetimi Projesi, gelir idaresinin yeniden yapılandırılmasını ve “modernizasyonunu” amaç edinen bir proje olarak sunuldu. Oysa bu proje, gelir idaresinin özelleştirmeye açılmasının ilk önemli adımıydı. Proje kapsamında 1997 yılında merkez ve taşra teşkilatının yeniden düzenlenmesi, istihbarat sisteminin geliştirilmesi, otomasyona geçilmesi, vergiye gönüllü uyum maliyetlerinin azaltılması, tahsilat işlemlerinde bankacılık sisteminin rolünün artırılması ve vergi politikası analiz fonksiyonunun güçlendirilmesi çalışmalarına başlandı. İdarede teknik/örgütsel anlamda bazı düzenlemeleri öne çıkaran projede vergi politikası analiz fonksiyonu ile Düzenleyici Etki Analizi örtük olarak dillendirilmektedir. Yine vergiye gönüllü uyum maliyetlerini azaltma önermesinin gerisinde ise bunun için gerek yabancı uzmanlardan gerekse de

uluslararası ya da yerli özel danışmanlardan yardım alma ve eğitim programları düzenleme amacı yatmaktadır.

Gelir idaresini yeniden düzenlemeye dönük yapılan çalışmalarda benimsenen model temelde ABD Gelir İdaresi (IRS) modelidir. IRS Maliye Bakanlığına bağlı iken, vergi daireleri ve vergilendirmeye ilişkin başka birimler doğrudan IRS merkezine bağlı birimlerdir. Vergi politikasının belirlenmesi ve vergi kanunlarının hazırlanmasından Maliye Bakanlığı merkez örgütü bünyesinde yer alan Vergi Politikası Genel Müdürlüğü sorumlu iken IRS sadece bu kanunların uygulanması ile görevlidir.⁴⁸³ Türkiye’de IRS modelinin benimsenmesi doğrultusunda Kamu Mali Yönetimi Projesi ile ilgili İkraz Anlaşması’nda da uzun süreli olarak ABD Gelir İdaresi’nden danışmanlık hizmetinin uzun süreli sağlanması Gelir İdaresi Bölümü için kredi kullanımı ön şartı olarak belirlendi.⁴⁸⁴ 1997 yılında başlatılan ve 1999 da tamamlanan bu işbirliği çerçevesinde ABD Gelir İdaresi uzmanları denetim planlaması, finansal ürünler ve işlemlerin vergilendirilmesi ve transfer fiyatlandırma gibi konu başlıkları altında eğitim seminerleri verdiler. Diğer yandan, vergi politikasına yönelik analiz modeli oluşturmak adına ABD Hazine Müsteşarlığı’ndan danışmanlık hizmeti sağlandı ve veri tabanının oluşturulmasına yönelik olarak DİE, Gümrük Müsteşarlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Vergi İstihbarat Merkezi’nden son yılların verileri toplandı.

1980’li yıllardan bu yana doğrudan devlet örgütlenmesine ve yeniden yapılanmasına odaklanan Dünya Bankası’nın bu yönde verdiği kredilerin en önemli uzantılarından biri 2001 tarihli ve 1.100 milyon dolar, ikincisi 2002 tarihli ve 1.35 milyon dolar, üçüncüsü de 2004 tarihli ve 1 milyon dolar tutarındaki Programlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredileridir (PFPSAL-I-II-III)⁴⁸⁵. Ekonomik reform programı kapsamında mali ve kamu sektörü reformlarının düzenlenmesine yönelik verilen bu krediler, anlaşma şartları gereği dilim dilim kullanılmaktadır.⁴⁸⁶ En son

⁴⁸³ Bkz. Öner Erdoğan, *Amerika Birleşik Devletleri Federal Vergi İdaresi:IRS (Internal Revenue Service) Kuruluşu, Görevleri ve Yeniden Yapılanması*.

⁴⁸⁴ Danışmanlık hizmeti için Hazine Müsteşarlığı ile IRS arasında Teknik Destek Sözleşmesi imzalandı. Ayrıca Maliye Bakanlığı bünyesinde Vergi Politikası Analiz Birimi kurulması çalışmaları da IRS’ nin danışmanları ile birlikte bu proje kapsamında yürütüldü. Ayrıntı için bkz. www.gib.gov.tr

⁴⁸⁵ Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan (PFPSAL) kredileri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. www.worldbank.org

⁴⁸⁶ 2000 yılında açılan 760 milyon dolarlık Ekonomik Reform Kredisinin ardında gelen PFPSAL-I (Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan) Anlaşması 13 Temmuz 2001 tarihli

yapılan kredi anlaşması öncekilerde olduğu gibi, daha çok ekonomik reform programının yürütülmesi ve bu kapsamda finansal ve kamu sektörü reform programının desteklenmesi; bankacılığın yeniden yapılandırılması ve özelleştirme uygulamalarının sürdürülmesi; kamu harcamaları ve mali yönetim reformunun uluslararası standartlarla doğru orantılı olacak şekilde yapılması, ve vergi politikası ve vergi idaresi reformunun etkinleştirilmesi temel amaçlar arasında sayılmıştır.⁴⁸⁷

1990'ların sonunda devletin yeniden yapılandırılmasında kabaca "tasfiye sonrası kurumsallaşma" olarak adlandırabileceğimiz yeni perdenin açılışı esasen IMF ile 1999 yılında imzalanan İstikrar Programı ile yapıldı.⁴⁸⁸ Böylece programa bağlı ve mali finans destekli üç yıl uygulanacak makro ekonomik politikaların çerçevesi çizildi. Enflasyonla mücadele ve istikrar programı adı altında program maliye politikalarının yanı sıra para, kur ve gelirler politikaları ve özelleştirmelere ilişkin düzenlemeleri kapsadı. Program ile kamu yönetiminde dört alanda yapısal reform öngörüldü: Tarım, sosyal güvenlik, kamu mali yönetimi ve vergi politikası ve vergi idaresi. Ardından IMF ile 2002'de üç yıllığına 16 milyar dolarlık yeni bir stand-by imzalandı. Özellikle 2002 yılı stand-by anlaşmasında belirlenen hedefler arasında ve yapılan reformlara ilişkin IMF "gözden geçirme" raporlarında, gelir idaresinde "özerk" bir yapılanmanın gerekliliği vurgusu açıkça dile getirildi.⁴⁸⁹ Özerk gelir idaresi vurgusu bu programın hem amacı hem de bir sonucuydu. Nitekim, Türkiye'de 1999 yılı sonunda IMF destekli olarak uygulanmaya başlanan politikalarla birlikte vergi yükü giderek artan bir eğilim kazanıyordu. Bu dönemde sermaye vergilerini azaltma kaygısının yanı sıra vergi gelirlerinin artırılması talebi iç içe geçmişti; talebi karşılayacak olan yapı "güçlü", "özerk" gelir idaresi yapılanmasıydı.

Dünya Bankası projeleri ve IMF niyet mektupları dışında ayrıca, bu örgütlerin 1990'ların sonlarına doğru uzmanlarına hazırlattıkları belgeleri izleyerek de çok

Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Proje, makroekonomik çerçeve, mali sektör reformu (bankacılık alanında yasal çerçevenin oluşturulması, BDDK'nın kurumsal gelişimi, kamu bankalarının yeniden yapılandırılması ve özelleştirme) ve kamu sektörü reformu (yapısal mali politikalar, kamu harcama yönetimi) olmak üzere üç ana başlık altında düzenlenmiştir.

⁴⁸⁷ Bkz. www.worldbank.org

⁴⁸⁸ IMF ile imzalanan İstikrar Programı Dünya Bankası'nın 759.6 milyon dolar tutarındaki "Ekonomik Reform Kredisi" ile desteklendi.

⁴⁸⁹ Özellikle gelir idaresi "reformu"nun ana hatlarının belirlendiği IMF niyet mektupları için bkz. IMF 2002 Niyet Mektubu ve 2 Nisan 2004 tarihli 7. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu, ve 15 Temmuz 2004 tarihli 8. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu (ilgili belgelere www.hazine.gov.tr adresinden ulaşılabilir)

uluslu şirketlerin kamu mali yönetiminde yeniden yapılanma bağlamında ne tür beklentilerinin olduğunu deşifre etmemiz mümkün. Bu belgelerin en önemlilerinden biri 2000 tarihli *The Agenda for Tax Reform-The Next Steps* [Vergi Reformu Gündemi- Yeni Adımlar] adlı IMF raporu ve diğeri 2001 tarihli *Turkey Public Expenditure and Institutional Review, Reforming Budgetary Institutions for Effective Government* (PEIR) [Etkin Yönetim İçin Bütçe Kuruluşlarının Reforma Tabi Tutulması Amacıyla Türk Kamu Harcamaları ve Kuruluşlarının Gözden Geçirilmesi] başlıklı Dünya Bankası raporudur.⁴⁹⁰ Dünya Bankası adı geçen raporda Türk kamu bütçe ve harcama yönetimini, denetim sistemini ve bir bütün olarak kamu mali yönetiminin etkinliğini değerlendirmiş ve bu alana ilişkin kimi önerilerini dile getirmiştir. Söz konusu raporun içeriğine ve önerilerine bir önceki bölümde değinilmiştir.

Dünya Bankası'nın yanı sıra gelir idaresinde dönüşüme ilişkin ikinci dışsal müdahale IMF'den geldi. IMF niyet mektupları bu yaptırımın temel araçlarından biri sayılabilir. Öte yandan genel olarak IMF'nin gelir idaresi yapılanmasına dönük beklentilerini konuya ilişkin hazırladığı bazı belgelerden saptamamız mümkündür. IMF'nin 2000 tarihli *Turkey The Agenda for Tax Reform-The Next Steps* adlı raporu bu anlamda incelenebilecek temel bir çalışmadır. IMF bu raporunda Türkiye'de vergi idaresinin sorunlarını değerlendirerek, dar anlamda vergi idaresi ve vergi yasalarına odaklanmakta ve bazı çözüm önerilerinde bulunmaktadır. Vergi idaresinin yönetsel sorunlarına öncelik tanınan raporda, Gelirler Genel Müdürlüğü'nün yönetim anlayışı eleştirilmektedir. Bu eleştirilerden ilki stratejik yönetim anlayışına ilişkindir. Bu anlayışın bir unsuru olan stratejik planlama ile vergi idaresinin kısa ve uzun dönemli kimi amaçları (vergi yasalarına gönüllü uyumun sağlanması, vergiye uyum

⁴⁹⁰ IMF ve Dünya Bankası'nın Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, DPT, Sayıştay gibi devletin en önemli ekonomik ve mali birimlerinin katkılarıyla hazırladığı bu raporlar, Erol'un da ayrıca vurguladığı gibi (2002:113-114, 140) kamuoyundan ve devletin pek çok biriminden gizli tutulmaya çalışılmıştır. IMF'nin raporu dağıtımı sınırlandırılmış "gizli" nitelikli bir rapordur. IMF, *Turkey The Agenda for Tax Reform-The Next Steps*, Restricted Circulation Not for Public Use, September 2000. Rapor IMF'nin Mali İşlemler Bölümü (*Fiscal Affairs Department*) tarafından Liam Ebrill, Victoria Summers, Kristina Kostial, Richard Highfield ve John Isaac'a hazırlanmıştır. Bu iki raporu ayrıntılı bir şekilde ele alan çalışma için bkz. Ahmet Erol, *Türkiye'de Devletin Mali ve Ekonomik Birimlerinin Yeniden Yapılandırılması*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2002, s. 119-140. Ayrıca, bkz. Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, *Maliye Teftiş Kurulu'nun Türk Mali İdaresi ve Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Konusunda ve Türkiye'nin Uluslararası Kuruluşlarla Yaptığı Ortak Çalışmalara İlişkin Görüş ve Önerileri*, 15.01.2002 tarih ve 1-1-1 sayılı Basit Rapor. Bu bölümde değerlendirdiğimiz IMF raporunun içeriği konusunda her iki çalışmaya da başvurulmuştur.

maliyetinin düşürülmesi, etkinlik ve verimliliğin artırılması gibi) belirlemesinin mümkün olduğunu vurgulayan IMF, Gelirler Genel Müdürlüğü'nün mevcut yönetsel yapısının buna uygun olmadığına altını çizmektedir.⁴⁹¹ Nitekim, genel müdürlüğün faaliyetlerinin yönetilmesinde Genel Müdür, Müsteşar Yardımcısı, Müsteşar ve Maliye Bakanı hiyerarşik bir düzen içinde rol almaktadır. Bu yöneticiler gelir idaresinin faaliyetlerinin yönlendirilmesi amacıyla, hem kendi aralarında hem de bölge ve taşra örgütü yöneticileriyle sistematik olmayan zaman aralıklarında bir araya gelmektedir. Bu yapılanma IMF'nin üye ülkelerden gelir idarelerinin yapılanmasına yönelik talep ettiği yönetim anlayışına ters düşmektedir.

Vergi idaresinin faaliyetlerinin kapsamının genişliğine ve örgütsel hacminin büyüklüğüne de işaret eden IMF'nin temel önerisi, dünyada olduğu gibi Türkiye'de de gelir idaresinin bir yönetim kurulu modeline göre örgütlenmesidir. Öneri kamuda bir şirket mantığıyla işleyecek bir örgütlenmedir. Böylesi bir yapı içinde yönetim kurulu, vergi idaresinin stratejik düzeydeki amaçlarını belirleyebilecek ve amaçlara uygunluk ölçüsünde performans ölçümü yapabilecektir.⁴⁹² Ancak IMF'nin gelir idaresinin teknik-organizasyonel bir mantıkla bir "yönetim kurulu" tarafından yönetilmesi talebini, sermayenin genel anlamda apolitikleştirme stratejisinin bir parçası olarak değerlendirmek gerekir.

IMF'nin üzerinde durduğu ve eleştirilerini yönelttiği ikinci konu, vergi idaresinin mevcut örgütlenme yapısıdır. İlk eleştiri vergi idaresinin Maliye Bakanlığı örgütü içindeki konumuna ilişkindir. Gelirler Genel Müdürlüğü ve bu birimin bir ögesi durumunda olan Hesap Uzmanları Kurulu'nun Bakanlığın hiyerarşik yapısı içinde yer alması ve bir çok faaliyetin Maliye Bakanının onayına bağlı olması, vergi idaresini siyasal etkilere açık hale getirmektedir. Oysa dünyada genel eğilim Maliye Bakanlığı'nın, özellikle de doğrudan Bakanın mükelleflerin vergiyle ilgili işlemleri

⁴⁹¹ Gelir idarelerinden beklenen ez az harcama ile en fazla tahsilatı gerçekleştirmeleri; böylelikle maksimum vergi gelirini minimum maliyetle toplamalarıdır. Bunun için hem vergi idaresi maliyetlerinin (büro, bina, teçhizat ve personel giderleri) hem de mükelleflerin vergiye uyum maliyetlerinin (ödenen vergilerle ilgili kayıt/deFTER tutma, beyanname hazırlama, uyumsuzlukların çözümü için mali müşavir, muhasebeci, avukat ve noter vs. hizmetlerinden yararlanma ve bunlara yapılan ödemeler) en az maliyetle gerçekleştirilmesi gerekir. Bu koşul sağlandığında gelir idaresinden tahsilat aşamasında beklenen "etkinlik" kriteri de karşılanmış olacaktır. Amaç maksimum vergi gelirinin minimum maliyetle toplanmasıdır. Söz konusu maliyetler vergilemenin sosyal maliyetini oluşturur. Bkz. Abdurrahman Akdoğan, "Vergilemenin Açık ve Saklı Maliyetleri ve Vergileme Açısından Önemi", *İş Dünyası Dergisi*, Sayı 1, 1981.

⁴⁹² IMF, *Turkey The Agenda for Tax Reform-The Next Steps*, s. 98-108.

üzerindeki rolünü bitirmeye dönüktür. Türkiye’de de buna uygun bir örgütlenmeye gidilmelidir.⁴⁹³ Yine apolitikleştirme stratejisinin bir parçası olarak sermaye, sadece idare dolayısıyla yapı teknikleştirilmek istenmemekte ayrıca siyasete ve siyasilere atfedilen alan daraltıldığı ölçüde, siyasetin dili de bu teknik dil üzerinden yeniden kurgulanmaktadır. Kurumların oluşturulmaları teknik süreçler olarak alındığı ölçüde uygulamanın da teknisyenlerin elinde olması siyasetin buna engel olmaması gerekmektedir.

Bu bağlamda yapılan ikinci eleştiri, vergi idaresinin hem vergi politikası geliştirme işlevini hem de vergilemeye ilişkin operasyonel faaliyetleri üstlenmesi üzerinedir. Bu tür bir yapılanmanın operasyonel faaliyetleri ihmal ettiği, dolayısıyla da alınan politik kararların uygulamada geçersizleştiği dile getirilmiştir. IMF’nin bu soruna çözüm önerisi bu iki işlevin birbirinden ayrılması yönündedir. Vergi politikası geliştirme işlevi Maliye Bakanlığı içinde örgütlenmeli, uygulama ise ayrı bir vergi idaresi tarafından yapılmalıdır. Bu iki örgüt arasında eşgüdümün sağlanması için vergi idaresi içinde üst düzey yöneticilerden oluşan bir vergi politikası birimi de kurulabilir.⁴⁹⁴

Yukarıda dile getirilen sorunlara yönelik IMF’nin çözüm önerisi, gelir idaresi biriminin Maliye Bakanlığı içindeki hiyerarşik yapının dışına çıkarılarak ayrı bir Müsteşarlık olarak örgütlenmesidir. Kurulması önerilen Gelirler Müsteşarlığı, vergileme ile ilgili tüm işlevleri kapsamalıdır. Ayrıca, merkez örgütü dışında bölge ve il düzeyinde örgütlenmelidir. Müsteşarlık, Maliye Bakanlığına bağlı olabileceği gibi Bakanlar Kuruluna ya da TBMM’ne bağlı olabilecektir. Öte yandan vergi politikası ile uygulamanın birbirinden ayrılarak, vergi politikası geliştirme işlevi Maliye Bakanlığı içinde oluşturulacak ayrı bir birime verilmelidir.⁴⁹⁵ Bu önerileri de yine sermayenin apolitikleştirme stratejisinin bir parçası olarak kavramak ve buna göre değerlendirmek gerekir.

IMF’nin üzerinde durduğu bir üçüncü konu, vergi idaresinin örgütlenme yapısının yanı sıra yetki ve sorumluluk paylaşımı bakımından da bütünsel bir yapıya sahip olmaması üzerinedir. Gelirler Genel Müdürlüğü merkez örgütü, şube esasına

⁴⁹³ IMF, *Turkey The Agenda for Tax Reform-The Next Steps*, s. 101-107.

⁴⁹⁴ A.k., s. 101-107.

⁴⁹⁵ A.k., s. 107.

göre örgütlüdür. Merkez örgütünün işlevsel olarak vergi türüne göre örgütlü olduğu, oysa bazı şubelerin her iki ayırım türü temel alınsa bile bütünlüklü bir yapı oluşturmadığı ifade edilerek, vergi idaresinin tahakkuk, tahsilat, vergi denetimi ve iç denetim faaliyetlerini içermesi gerektiği öneriliyor. Öte yandan, Defterdarlar vergi dairelerinin yanı sıra, milli emlak müdürlükleri ve muhasebe müdürlüklerinin görevleri ile ilgili de sorumluluk almışlardır. Vergi dairesi sayısı dikkate alındığında (586 bağlı vergi dairesi ve 422 bağımsız vergi dairesi) bu sorumluluğun boyutu daha net görülebilecektir.⁴⁹⁶

Bu saptamalardan hareketle IMF, Türkiye’de vergi idaresi için işlevsel-mükellef odaklı bir model önermektedir. Yukarıda da belirttiğimiz gibi dünyada vergi yapıları ya işlevsel model ya işlevsel-mükellef odaklı model ya da mükellef odaklı model temelinde örgütlüdür. Son dönemde yaygın eğilim daha çok mükellef odaklı model yönündedir. IMF’nin Türkiye için önerdiği modelde örgüt yapısı işlevsel esasa göre biçimlendirilmekle birlikte, büyük ölçekli işletmelerin taşıdıkları özel öneme dikkat çekilerek, bu işletmelerin vergiye ilişkin bütün işlemlerinin ayrı bir “büyük mükellefler birimi” kurularak bu birim tarafından üstlenilmesi gerektiği önerilmektedir.⁴⁹⁷ Buna göre, kurulması önerilen Gelirler Müsteşarlığı merkez örgütü işlevsel örgütlenme modeline göre yapılmalıdır; büyük işletmelerin tüm vergisel işlemleri de merkezde kurulacak “büyük mükellefler birimi” tarafından yapılmalıdır. Bölge örgütlerinde ise belli başlı endüstri kollarını temel alan ayrı ayrı birimler kurulmalıdır.

IMF, vergi denetiminin genel müdürlük dışında örgütlü birimler tarafından yapılmasını da eleştirmektedir. Maliye Teftiş Kurulu ve Hesap Uzmanları Kurulu doğrudan Maliye Bakanı’na bağlı olarak, Vergi Denetmenleri de Defterdarlıklara bağlı olarak vergi denetimi yapmaktadır. Gelirler Genel Müdürlüğü’nün merkez örgütü içinde yer alan Gelirler Kontrolörleri de vergi denetiminde sorumlu bir başka gruptur. Dolayısıyla vergi denetim görevi, tek bir merkezden yönetilmemekte, parçalanmış bir örgütsel yapı içinde yürütülmektedir. Ama burada asıl amaç vergi idaresinin olduğu gibi denetimin de özerkleştirilmesi, özerk gelir idaresi çatısı altında toplanmasıdır.

⁴⁹⁶ A.k., s. 99-100.

⁴⁹⁷ A.k., s 103.

Denetim konusunda değişiklikler öneren IMF, doğrudan Gelirler Müsteşarına bağlı bir iç denetim biriminin oluşturulması; Müsteşarlık içinde merkez, bölge ve iller düzeyinde görev alacak tek bir vergi denetim biriminin kurulması ve bu birimin büyük ölçekli işletmeler dışında kalan tüm mükellef grupları üzerinde vergi denetimi yapması gerektiği üzerinde durmaktadır. IMF, Hesap Uzmanları Kurulu'nun büyük mükellefler birimi içinde örgütlenerek sadece büyük ölçekli işletmelerin vergi denetimi ile ilgilenmesi gerektiğini özellikle vurgulamaktadır. Yeniden yapılanma ile ayrıca Maliye Teftiş Kurulu içinde görev yapan Maliye Müfettişlerinin vergi denetimi görevine son verilmeli, bunlar sadece kamu kurumlarının vergi dışında kalan işlemlerinin teftişinden sorumlu tutulmalıdır. İllerde görevli Defterdarların da aynı şekilde vergi idaresi ile ilgili görev ve yetkilerine son verilerek, bunların sadece Maliye Bakanlığı'nın diğer işlemlerinden sorumlu tutulması sağlanmalıdır. Ayrıca, bölge ve taşra düzeyinde görev yapan bölge müdürlükleri, vergi daireleri ve malmüdürlükleri yeniden düzenlenerek, etkin bir taşra örgütlenmesine gidilmelidir.⁴⁹⁸

Kısacası gelir idaresinde yeniden yapılanma çalışmaları neoliberalizmin verimlilik, etkililik, ekonomiklik, hesap verebilirlik, katılımcılık ve saydamlık gibi temel önermelerinin yanı sıra gelir idaresinde özerklik, müşteri odaklılık, işlevsel örgütlenme, performans yönetimi, stratejik yönetim ve vergiye gönüllü uyum gibi önermeler temelinde ilerlemekteydi. Bu girişimler Avrupa Birliği'ne uyum, Dünya Bankası projeleri, IMF stand-by anlaşmaları ve niyet mektupları ve OECD ile işbirliği çerçevesinde yürütüldü; ve uluslararası ve yerli sermaye kesimlerinin farklılaşan talepleri bu düzenlemenin ana çerçevesini ve içeriğini belirledi.

2. “Dış” Müdahalelerin “İç” Siyasetle Buluşması: Gelir İdaresi Yasası

Gerek yerli sermaye kesimleri ve maliye bürokrasinin gerekse de uluslararası finans kuruluşlarının gelir idaresi yapılanmasının yönelik 1990'ların sonlarına doğru şekillenen ve netleşen talepleri doğrultusunda DSP-ANAP-MHP koalisyonu 2002 yılı başında vergi idaresinin yeniden yapılandırılması ve vergi politikasının yeniden biçimlendirilmesi amacıyla, 2002-2004 yılları arasında vergi alanında yapılacak düzenlemeleri takvime bağlayan bir Vergi Stratejisi'ni Bakanlar Kurulu prensip

⁴⁹⁸ A.k., s. 107-108; 112-116.

kararı olarak çıkardı. Ayrıca, Vergi Konseyi'nin yeniden işlerlik kazandırılacak şekilde örgütlenmesi ve yasal değişiklikler söz konusu olduğunda sermayenin taleplerinin daha etkin bir şekilde Konsey aracılığı ile temsil edilmesi konusunda daha kararlı bir tutum sergilenmesi de yine bu döneme rastlamaktadır. Devam etmeden önce Vergi Konseyi hakkında kısa bir parantez açmak yerinde olacaktır.

Maliye Bakanlığı bünyesinde Vergi Konseyi adını taşıyan bu birim esasen 1992 yılında Sümer Oral'ın başkanlığı döneminde Bakan onayı ile kurulmuş bir istişare organıdır. Düzenlemenin amacı vergi politikalarının oluşturulması ve uygulanmasına yönelik çalışmalara farklı kesimlerin görüşlerini sürekli bir biçimde aktarmak olarak belirtilmiş olsa da gerçekte Konsey'in içinde en etkili aktör büyük sermaye gruplarını temsil eden TÜSİAD olacaktır. Konsey, Maliye Bakanlığı temsilcileri (Gelirler Genel Müdürlüğü, Teftiş Kurulu, Hesap Uzmanları Kurulu temsilcileri ve Bakanlık Müşaviri), DPT, Hazine Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığı temsilcileri, TÜRK-İŞ, TZOB, TESK, TÜRMOB, TÜSİAD temsilcileri ile üniversitelerden öğretim üyelerinden oluşuyordu. Kurulduktan bir süre sonra çalışmalarına ara veren Vergi Konseyi 2001 yılından itibaren yeniden aktif hale getirildi. Aşağıda da göreceğimiz gibi Konsey özellikle gelir idaresini yeniden yapılandırma tartışmalarının yoğunlaştığı ve Gelir İdaresi Başkanlığı yasa tasarılarının uzun süre gündemde kaldığı 2004-2005 döneminde oldukça etkin oldu. Nitekim Konseyin oluşumu, üyelerin seçimi, görevlendirilmesi ve görev süreleri ile çalışma esaslarını belirleyen Vergi Konseyi Yönetmeliği'nin 2005 yılında yürürlüğe girmesiyle konseye yasal bir statü de tanındı.⁴⁹⁹

⁴⁹⁹ 178 sayılı KHK'de değişiklik yapan ve 16.07.2004'de kabul edilen 5228 sayılı Kanun ile Vergi Konseyi'ne yasal bir statü kazandırıldı; ardından Vergi Konseyi Yönetmeliği 22.03.2005 tarih ve 25763 sayılı Resmi Gazetede yayımlandı. Böylece, Konseye ilişkin yasal düzenleme de tamamlanmış oldu. Yönetmelikte Vergi Konseyi bir danışma organı olarak tanımlanıyor. Başkanı, üç yıl görev süresi için Bakan tarafından seçilecektir. Eski yapıdan en dikkate değer fark üye profiline yeni üyelerin katılımı ile genişletilmesidir. Buna göre 50 üyeden oluşacak Vergi Konseyi, temsilci ve seçilmiş üyelerden oluşacaktır. Temsilci üyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek birlikleri, esnaf ve sanatkarlar konfederasyonu, işçi ve işveren konfederasyonları, dernek, vakıf ve diğer sivil toplum kuruluşlarında (burada büyük sermaye gruplarını temsil eden TÜSİAD'ın da bir sivil toplum örgütü olarak anıldığını hatırlamak gerekir) görevlendirilecek birer temsilciden oluşacak 18 üye, Maliye Bakanlığını temsilen 3 üye ile *Danıştay*, DPT, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Gümrük Müsteşarlığı, *Bankacılık ve Düzenleme ve Denetleme Kurumu*, *Sermaye Piyasası Kurulu* ve *Merkez Bankası*'nı temsilen birer üyeden oluşacaktır. Seçilmiş üyeler ise Başkanın önerisi üzerine Bakan tarafından seçilen ekonomi, maliye ve vergi alanlarında uzman, en az 9'u üniversitelerden olmak üzere 18 üyeden oluşuyor. Konsey vergi sisteminin, vergi idaresinin ve vergi denetim işlevinin geliştirilmesi yönünde görüş bildirebilecek, mevzuatla ilgili tasarılar hazırlayabilecektir. Ayrıca

Yukarıda ifade ettiğimiz Vergi Stratejisine geri dönersek, bu strateji ile IMF'ye verilen 3 Nisan 2002 tarihli niyet mektubu⁵⁰⁰, aslında vergi yasalarında yapılacak değişiklikler ve vergi idaresinin yeniden yapılanması konusunda yol haritasını gösteren temel belgelerdir. Üç yıl içinde yapılması öngörülen düzenlemelere yer verilen Vergi Stratejisinde uluslararası ekonomik ilişkilerin gelişmesi, vergilemenin uluslararası boyutunun giderek önem kazanması ve AB müktesebatına uygun vergi sistemi oluşturulması yeniden yapılanmanın temel gerekçeleri arasında sayılıyor; vergilemenin uluslararası boyutunun geliştiği, ülkeler ve birlikler arasındaki politikanın ana unsurlarından biri haline geldiği bir ortamda ise vergi idaresinin bu gelişmelere uyum sağlama donanımına sahip olmadığı vurgulanıyordu.⁵⁰¹

Bunun için ilk olarak, kayıt dışı ekonomi kayıt altına alınarak vergi tabanı genişletilecek ve böylece kayıtlı mükellefler aleyhine olan vergi rekabet ortamı iyileştirilecektir. İkincisi, vergi rekabeti de dikkate alınarak uluslararası eğilimlere uyum sağlanacaktır. Üçüncüsü, vergi idaresinin yönetim kapasitesi güçlendirilecektir. Vergi stratejisinde, ayrıca, gelir idaresinin yeniden yapılandırılması programının önemli amaçları arasında Gelirler Genel Müdürlüğü'nün işlevsel yapıya uygun olarak yeniden yapılanacağı; merkez ve taşrada uzmanlaşmaya gidileceği ve yeni uzman kadrolarının oluşturulacağı; vergi politikası bölümünün oluşturulacağı; personelin özlük haklarının sermaye ve para piyasası kurumlarına paralel hale getirileceği; denetimin koordine edileceği; büyük mükelleflere yönelik hizmetlerin iyileştirileceği ve kamu kurumlarının ve özel sektörün vergi borçlarında indirimle gidileceği gibi açık, somut vaatler yer alıyordu.⁵⁰² DSP-ANAP-MHP koalisyon hükümeti 3 Nisan 2002 tarihli niyet mektubunda da benzer bir programın hayata geçirileceği sözünü IMF'ye vermişti.⁵⁰³

incelenmesi istenen “kanun teklif ve tasarıları ile diğer düzenleyici işlemlere” ilişkin araştırma ve inceleme yapabilecektir. Konseyin çalışmalarıyla ilgili her türlü gider Bakanlık bütçesinden karşılanacaktır.

⁵⁰⁰ 3 Nisan 2002 tarihli 1. gözden geçirmeye ilişkin niyet mektubu.

⁵⁰¹ Mustafa Özyürek (2002), “Vergi Politikası ve Gelir İdaresini Yeniden Yapılandırma Takvimi”, *Finansal Forum*, 16.05. 2002, <http://www.turmob.org.tr/turmob/basin/16-05-2002.htm>

⁵⁰² Mustafa Özyürek, a.g.k.

⁵⁰³ Buna göre Temmuz sonuna kadar, Maliye Bakanlığı bünyesinde bir denetim koordinasyon birimi oluşturulacak ve bu birimin Kasım ayı sonuna kadar, bir sonraki yıl için koordine edilmiş bir denetim planı hazırlaması sağlanacaktır. Bir diğer yeni yapısal kriter olarak Eylül ayı sonuna kadar, Maliye Bakanlığı kamu sektörünün mevcut ödenmemiş vergi borçlarının tahsilatını güçlendirmek amacıyla bir strateji kabul edecektir. Üçüncü yeni yapısal kriter olarak OECD standartlarına ulaşmak amacıyla,

AKP İktidarı Döneminde Gelir İdaresine Yönelik Çalışmalar

AKP hükümeti 3 Kasım 2002 genel seçimi ile iktidara geldiğinde kendisinden önce başlatılmış reformlara bağlılığını, vergi stratejisi ve IMF niyet mektubunda belirlenen gelir idaresi reform programına sahip çıkan bir stratejiyi izleyerek de gösterdi. Acil Eylem Planı'nda gelir idaresinin yapılacak bir kanun değişikliği ile yeniden yapılandırılacağı, mali yönetimin "esnek ve işlevsel" bir yapıya kavuşturulacağı vurgulandı. Öte yandan, hükümet IMF ekonomik programı kapsamında verilen niyet mektuplarında da gelir idaresinin yeniden yapılandırılmasına yönelik yapılması planlanan çalışmalara yer veriyordu.⁵⁰⁴

Söz konusu reformların ağırlıklı olarak orta vadede harcamaları kontrol etmek, vergi tabanını genişletmek ve kayıtdışı ekonomiyi küçültmek olarak tasarlandığı vurgulanarak, vergi tahsilatının vergi idaresi reformu vasıtasıyla iyileştirilmesinin planlandığı belirtiliyor. Buna göre planlanan düzenleme, vergi idaresini Başkanı doğrudan Maliye Bakanına bağlı olan "yarı özerk" bir yapı haline getirecektir. En önemlisi, yeni birim işlevsel olarak yeniden örgütlenecek ve vergi politikası ise Maliye Bakanlığına devredilecektir. Ayrıca, bütün vergi daireleri yeni birime devredilecektir. Öte yandan hükümet IMF'ye yapısal kriter olarak vergi idaresine ilişkin kanun taslağının Mayıs 2004 sonuna kadar TBMM'ne sunulacağı ve söz konusu kanunun Temmuz ayı sonuna kadar da TBMM'den geçmesinin beklendiği sözünü vermiştir.⁵⁰⁵

Ancak yaşanan süreçte verilen bu sözler tam olarak karşılanmadı. Öyle ki yeni stand-by anlaşması için IMF'nin öncelikli talepleri arasında yer alan gelir idaresi yasasının gecikmesi karşısında IMF ile anlaşmazlığa düşmek istemeyen hükümet, 15 Temmuz 2004 tarihli 8. gözden geçirmeye ilişkin niyet mektubunda yapısal

denetmenlerin sayısının 400 kadar artırılmasını teminen 2003 yılı bütçesinde gerekli kaynak sağlanacaktır. Son olarak, orta dönemde vergi idaresinin iyileştirilmesine yardım etmek amacıyla, Haziran sonundan başlamak üzere işlevsel bir yeniden yapılandırma gerçekleştirilecektir. Bkz. 3 Nisan 2002 tarihli IMF 1. gözden geçirmeye ilişkin niyet mektubu (Madde 15).

⁵⁰⁴ Hükümet 7. gözden geçirmeye ilişkin niyet mektubunda IMF'ye kapsamlı yapısal reform programına bağlı kalınacağı sözünü veriyordu. 2 Nisan 2004 tarihli 7. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu.

⁵⁰⁵ Söz konusu reformların uygulanmasını takip edecek bir yönlendirme komitesi oluşturulmuştur. Bu komite, Nisan ayı sonuna kadar sorumluluk ve hedeflerin açık bir şekilde ayrılmasına imkan veren bir eylem planı hazırlayacaktır. Söz konusu komite, yeni yapı 2005 yılı Ocak ayında faaliyetine başlayana kadar, planın uygulanmasını koordine edecektir. 2 Nisan 2004 tarihli 7. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu.

reformlar kapsamında bazı önlenemeyen gecikmeler olduğu halde ilerleme kaydedildiğini, Gelirler Genel Müdürlüğü'nü Maliye Bakanlığı bünyesinde yarı özerk bir yapı haline getirecek, bu yapıyı işlevsel olarak yeniden örgütleyecek ve vergi politikası fonksiyonunu Maliye Bakanlığı'na devredecek maddeleri içeren vergi idaresinin yeniden yapılandırılmasına ilişkin taslak kanunun tamamlandığını, kanunun 2004 yılı Ekim ayı sonuna kadar onaylanmasının beklendiğini ayrıca vurgulama ihtiyacı hissetmiştir.⁵⁰⁶

3. Yerli Sermaye Kesimlerinin Vergi Reformuna Yönelik Talepleri

Gerek hitap ettiği sınıfların farklılığı, gerek hizmet verdiği coğrafi mekânın genişliği gerekse de ekonomik büyüklüğü nedeniyle tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de gelir idaresi, maliye örgütlenmesi hatta devlet örgütlenmesi içindeki en temel kurumlardan biridir. Dolayısıyla, her yıl büyük miktarlardaki kaynakların ekonomiden çekilmesine (milli gelirin %25'i) aracılık eden bu kurumun nasıl yapılandırılacağı konusu, yerli sermaye kesimleri açısından da son derece önemli bir konudur.

Ancak, gelir idaresinin yeniden yapılandırılması taleplerini ele alırken, uluslararası sermayeler bir yana, yerli sermaye kesimleri arasındaki farklılaşmaların ayırında olmak önemlidir. Aşağıda da göreceğimiz gibi, büyük sermaye grupları, vergi sistemi ve dolayısıyla gelir idaresinin yeniden yapılanmasına yönelik yasal düzenlemede orta ve küçük ölçekli sermaye kesimlerine oranla daha belirleyici bir rol oynadılar. Dolayısıyla, gelir idaresine ilişkin yeni yasal düzenleme farklı sermayeler ve bunların kendi içlerinde çelişen/uzlaşan farklı çıkarları arasındaki güç ilişkilerine bağlı olarak biçimlendi. Sonda söyleyeceğimizi şimdi söylemek gerekirse yasa alanı, gelir idaresi yasasında da görülebileceği gibi, sınıf içi çatışma ve uzlaşmaların biçimlendiği bir alandır. Dolayısıyla burada eğer devleti sınıf mücadelesinin aldığı bir biçim olarak tanımlarsak bu durumda günümüzde devletin sermayenin farklılaşan çelişen/uzlaşan talepleri ekseninde, yani yeni güç ilişkileri dolayında yeniden yapılandığı önermesini, gelir idaresi üzerinden inceleyebiliriz.

Çatışan ve uzlaşan kimi farklılıklarını bir yana koyacak olursak, uluslararası ya da yerli, sermayenin özünde talebi “özerk” bir gelir idaresi örgütlenmesidir. Özerk

⁵⁰⁶ 15 Temmuz 2004 tarihli 8. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu.

gelir idaresi talebini sermayenin “apolitikleştirme stratejisini” vergi alanında gerçekleştirme aracı olarak değerlendirebiliriz.

Türkiye’de 2000’li yıllar yerli sermaye kesimleri, özellikle de büyük sermaye kesimleri için ekonomide uluslararası kapitalist ekonominin gereklerine göre yeniden yapılanmaya geçildiği bir dönemi anlatır. Bu kesimleri temsil eden TÜSİAD’ın şu açıklaması bu yönelimi açıkça ortaya koymaktadır:

1980 yılında ekonomisini dışa açma ve liberalleştirme yolunda ciddi bir reform geçirmiş olan Türkiye, aradan geçen yirmi yıldan sonra ekonomisini global ekonominin gereklerine göre yeniden yapılandırma yolunda yeni bir atılım içine girmiştir. 1980’li yılların başında görülen reform sürecine benzer şekilde, Türkiye bir kez daha ekonomik istikrarı tesis ederken, yeni bir büyüme stratejisi oluşturmak doğrultusunda çok ciddi adımlar atmaktadır.⁵⁰⁷

TÜSİAD için bu adımlardan biri de vergi sistemlerinin yeniden yapılandırılması çalışmalarıdır. Bu dönem hem vergi sisteminin hem de vergi idaresinin yeniden yapılması bakımından önemli bir uğraktır. Büyük sermaye için vergi sistemlerinin yeniden yapılandırılmasını “küresel ekonomik düzenin sine qua non [olmazsa olmaz] şartlarından biri haline gelmiştir.”⁵⁰⁸ Bunun nedeni şöyle açıklanıyor. Küreselleşme ile birlikte uluslararası ilişkiler daha da karmaşıklaştı ve yoğunlaştı. Hızlı teknolojik gelişmeler, buna paralel olarak çok uluslu şirketlerin faaliyetlerinin artması ve uluslararası ve uluslararası örgütlerin güç ve etkinlik alanlarının yükselmesi ekonomik uyum gereğini ortaya çıkardı. Bu uyum aynı zamanda vergi sisteminin ve vergi idarelerinin bu gelişmeleri izlemesini zorunlu kılıyordu. Bu nedenle vergi sisteminde ve vergi idaresinde, ancak özel sektörün katkılarıyla mümkün olacak kapsamlı bir yeniden yapılanmaya gidilmeliydi.⁵⁰⁹

Vergi reformuna ilişkin çalışmalar temel olarak üç alanda yoğunlaşmaktadır. Bunlar; vergi sistemiyle ve dolayısıyla gelir idaresi ile ilgili çalışmalar; ve vergi oranlarıyla ilgili çalışmalarıdır. Bu üç alana açılan vergi reformunun son yıllarda özel bir önem kazanmasının temel nedenlerinden biri, sermayenin artan uluslararasılaşması ile birlikte dünya kapitalist sisteminde vergi rekabetinin giderek

⁵⁰⁷ TÜSİAD, *Türk Vergi Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Değerlendirme ve Öneriler*, TÜSİAD Görüşleri Dizisi-II, No. 7, 2002, s. 1.

⁵⁰⁸ a.k., s. 2.

⁵⁰⁹ a.k., s. 2.

artan bir ivme kazanmasıdır. Bu nedenle yerli sermaye kesimlerinin talebi sadece gelir idaresinin yeniden yapılandırılması ve güçlendirilmesi değil ayrıca ve çok daha önemlisi vergi oranlarının indirilmesi ve bu yönde kararlar alınmasıdır. Nitekim 2000’li yıllara gelindiğinde dünya kapitalist sisteminde artan vergi rekabetine dikkat çeken farklı sermaye grupları (TÜSİAD, MÜSİAD, TOBB vs.), Türkiye’deki vergi oranlarının yüksekliğine ilişkin rahatsızlıklarını daha sık gündeme taşıdılar ve hükümete vergi oranlarının özellikle AB ülkeleri ile rekabeti engellemeyecek şekilde düşürülmesi yönünde daha fazla baskı yapmaya başladılar.⁵¹⁰

Son yıllarda dünyada giderek artan vergi rekabetine ve vergi oranlarının düşme eğilimine işaret eden büyük sermaye grupları, bu eğilime karşılık Türkiye’de oranların devamlı olarak artırılmasından duydukları rahatsızlıkları her platformda dile getirmektedir. TÜSİAD’ın bu yönde yaptığı bir açıklamaya göre, 1990’lı yıllar Türkiye ekonomisinde dengesizliklerin derinleştiği ve kamu maliyesinin hızla bozulduğu bir dönemdir. Bu dönemde uygulanan istikrar programlarında temel yapısal sorunlarla ilgili kapsamlı bir girişimde bulunulmamıştı. Kamu kesimi dengesindeki bozulmaların yanı sıra kaynak arayışının açığa çıkması, vergi oranlarında artışa yol açtı. Bu artış kendini artan kamu gelirlerinde gösteriyordu.⁵¹¹ Bu dönemde vergi gelirlerindeki hızlı artışın temelinde başta KDV olmak üzere dolaylı vergilerin yattığını ifade eden büyük sermaye için vergi yükü bir çok alanda taşınamaz hale gelmişti. Buna karşılık bütçe açıkları süreklilik kazanmaya, kayıtdışı ekonomi büyümeye devam ediyordu; vergi sisteminin yeniden yapılandırılarak orta ve uzun vadede ekonomik ve sosyal amaçlarla uyumlu hale getirilmesi ise sürekli

⁵¹⁰ AKP hükümetinin , vergi oranlarını düşürmeyi vaad etmesine rağmen bunu yapmadığını sık sık dile getiren sermaye kesimleri, hükümete baskı yaparak daha az vergi ödemek, yani vergi gelirleri içinde sermayenin payını azaltarak emekçilerin nispi paylarını artırmak istiyorlar. Oysa Maliye Bakanlığı’nın verdiği rakamlara göre 2005 yılında Hazinesin özel sektöre ödediği faizin toplam konsolide bütçe harcamaları içindeki oranlarına baktığımızda şöyle bir tablo ile karşılaşılıyor: Faizin harcamalardaki payı 2005 yılında Ocak’ta yüzde 27, Şubat’ta yüzde 15, Mart’ta yüzde 27, Nisan’da yüzde 28, Mayıs’ta yüzde 18, Haziran’da yüzde 19, Temmuz’da yüzde 18 ve Ağustos’ta yüzde 31 olmuştur. Bu rakamların da gösterdiği gibi sermayedarların bir ceplerinden vergi olarak çıkan, diğer ceplerine kamu borcunun faizi olarak girmektedir. Cem Somel, “Sadede Gelelim”, *Evrensel Gazetesi*, 26. 09.2005.

⁵¹¹ “Konsolide bütçe gelirleri (vergi ve vergi dışı gelirler), sosyal güvenlik primleri dahil, 1990 yılındaki GSMH’nin %21.3’lük seviyesinden, 2000 yılında GSMH’nin %36.4’üne ulaşmıştır. Her ne kadar toplam kamu gelirleri içerisindeki vergi gelirlerinin payı %70’ler seviyesinde kalmış olsa dahi, toplam vergi gelirleri, 1990 yılındaki GSMH’nin %15’lik düzeyinden 2000 yılında GSMH’nin %25.6’sına ulaşmıştır.” TÜSİAD (2002), *Türk Vergi Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Değerlendirme ve Öneriler*, s. 1.

erteleniyordu.⁵¹² Bütün bunlar sermaye birikimini ve kurumsallaşmayı olumsuz yönde etkiliyordu. Mükelleflerin “gönüllü uyumuna” dayanması gereken vergi gelirlerinin büyük ölçüde Akaryakıt Tüketim Vergisi, KDV ve Ücretli Stopaj Vergisi’ne dayandırıldığından şikayet eden TÜSİAD için IMF destekli ekonomik programın kamu sektörü reformu ve vergi reformunu eşzamanlı olarak öngörmesi de zaten bir tesadüf değildi. Kısacası, TÜSİAD’a göre “kamu sektörü reel olarak küçültülüp verimlilik ekseninde yapılandırılırken, kısıtlı bir mükellef kesimi tarafından karşılanan ve artık vergi tabanını aşındıracak seviyelere yükselen vergi yükünün tabana yayılması” artık bir zorunluluktur.⁵¹³

Sermaye birikim sürecini küresel ölçekte sürdürme yetisini kazanmış olan büyük sermaye gruplarının kayıt dışı ekonomi sorunu ve verginin tabana yayılması söylemi ile hedef gösterdiği kesim elbette belirli bir birikim düzeyine ulaşarak uluslararasılaşma eğilimine girmiş olan orta büyüklükte sermaye grupları ile henüz bu eğilime girememiş ulusal ölçekte faaliyet gösteren küçük sermaye gruplarıdır. Bu sermaye kesimlerinin vergilendirilmesi ve kayıt altına alınması artık bir zorunluluk olarak görülmektedir. Örneğin, 2002 tarihli bir çalışmada TÜSİAD vergi denetiminin kayıtlı mükellefler üzerinde yoğunlaştığını, kayıt dışılığın denetim dışında kaldığını vurgulamaktadır. TÜSİAD’a göre denetim, “bir anlamda denetim birimlerinin prestijini arttırmak için kullanılan bir yöntem olmaya başlamıştır. Denetim birimleri büyük mükellefler, büyük matrahlar üzerinde yoğunlaşmaktadır...az çalışma ile yorum yaparak yüksek matrahlar üzerine gidilmesi tercih edilmektedir.” Bu nedenle denetim birimlerinin rolü yeniden tanımlanmalıdır. Ancak TÜSİAD’ın talebi, önceliğin yorum yoluyla bulunmuş matrahlardan ziyade kayıt dışı kalmış iş ve işlemlere verilmesi, bunun için de merkezi denetim elemanlarınca yapılacak az ve büyük mükellefler üzerinde yoğunlaşmış denetimler yerine yoğun ve yaygın denetimlerin yapılması yönündedir.⁵¹⁴ Özetle, bu politikaları en iyi şekilde uygulayacak idare ve denetim yapısının vergi rekabetine uyum

⁵¹² .k., s. 1-2.

⁵¹³ Bkz. TÜSİAD, *Türk Vergi Sisteminde Yeniden Yapılanma İhtiyacı -Vergi Semineri*, (20 Şubat 2003), Ankara (Tuncay Özilhan’ın konuşması)
<http://www.tusiad.org/haberler/cozumler/vergisemineri.pdf>
(12.06.2005).

⁵¹⁴ TÜSİAD, *Türk Vergi Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Değerlendirme ve Öneriler*, s. 10.

sağlayacak şekilde düzenlenmesi için en başta gelir idaresinin ve vergi denetiminin yepyeni bir anlayışla yapılandırılması gerekmektedir. Keza bu yapılanma kamu yönetimi reformunun ayrılmaz, hatta olmazsa olmaz bir parçasıdır.⁵¹⁵

Büyük sermaye grupları için vergi oranları yüksek olduğundan hem kayıt dışılık artmakta hem de vergi yükü sınırlı sayıda mükellefin (kendilerinin) üzerine yıklmaktadır. Dolayısıyla 2000’li yıllarda büyük sermaye kesimleri Cumhuriyetin ilk yıllarında özel sektörün bulunmaması nedeniyle devletin kendi burjuva sınıfını yarattığını ve sermaye birikimi için kayıtdışı ekonomiye göz yumulduğunu, ama artık Türkiye’de sermaye birikiminin sağlandığını açıkça dile getirerek artık kayıtlı ekonomiye geçilmesi gerektiği konusunda daha ısrarcı bir tutum sergilemektedir.⁵¹⁶

TÜSİAD gibi vergi reformunun yapılarak “işadamlarının üzerindeki vergi yükünün acilen hafifletilmesi”ni isteyen MÜSİAD da vergi reformu kapsamında “vergi oranlarının düşürülmesi, vergi yükünün geniş kesimlere daha adil olarak dağıtılması, dolaylı vergilerin ciddi oranda düşürülmesi, her türlü istisna ve muafiyetlerin kaldırılması, kayıt dışı ekonominin küçültülmesi, yani her türlü giderin gider yazıldığı bir vergi düzeninin tesis edilerek kayıt-dışılığın önünün kesilmesi” taleplerini gündeme getiriyordu.⁵¹⁷ Ancak MÜSİAD, kayıt dışı ekonominin kontrol altına alınması için öncelikle KDV oranının düşürülmesini ve AB ülkeleri ortalaması düzeyine (yüzde 18’den yüzde15’e) getirilmesini istemektedir. Öte yandan MÜSİAD

⁵¹⁵ Örneğin TÜSİAD’ın Maliye Bakanlığı ve Vergi Konseyi işbirliği ile *Gelir İdaresinin Yeniden Yapılanması: Temel Tasarım* adıyla 2003 yılında hazırladığı raporun tanıtım toplantısında Ömer Sabancı gelir idaresinin yeniden yapılandırılmasını kamu reformunun önemli bir ayağı olduğunu vurgulayarak şunları söylüyordu: “Gelir idaresinin yeniden yapılandırılması, makro ekonomik hedeflere ulaşılmasında belirleyici rolü olmasının yanı sıra, dünyadaki artan vergi rekabetine uyum göstermek açısından da önem taşımaktadır. Vergi politikaları en mükemmel şekilde oluşturulmuş olsa dahi, bu politikalar etkin ve verimli şekilde uygulanmadığı takdirde, sonuçlarının alınabilmesi mümkün değildir...Türk gelir idaresinin yeniden yapılandırılması çalışmaları, dünyada kabul görmüş en iyi uygulamalar ve çağdaş eğilimler çerçevesinde ‘mükellef odaklı’ bir temelde ele alınmalıdır. Mükellefin devletin ‘müşterisi’ olduğu unutulmamalıdır.” Bkz. TÜSİAD Yönetim Kurulu Başkanı Ömer Sabancı’nın *Türk Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırılması: Temel Tasarım Raporu* tanıtım toplantısı konuşması (2 Haziran 2004) <http://www.tusiad.org/haberler/konusma/duyuruno486.pdf>; Ayrıca bkz. TÜSİAD, *Türk Vergi Sisteminde Yeniden Yapılanma İhtiyacı- Vergi Semineri* (20 Şubat 2003), Ankara (Tuncay Özilhan’ın konuşması).

⁵¹⁶ 2004 yılında özel sektörün 45 milyar dolarlık yatırım yaptığını belirten TOBB başkanı Rifat Hisarcıklıoğlu da “Sermaye birikimi olduğuna göre başka faza geçmeliyiz. İkinci kuşak devrim olmalı. Bunun başında kayıtlı ekonomi geliyor ... Sermaye biriktiğine göre halen kayıtlı ekonomiye geçilememesinin altında yatan ne? Acaba, daha sakin, tepkisiz bir toplumu yönetmek daha mı kolay” demekte ve kayıtlı ekonominin yüksek vergiler ile sağlanamayacağını, vergi arttıkça kaçacağın da artacağını ileri sürerek vergi oranlarını düşürülmesi gerektiğini savunmaktadır. Bkz. *Akşam Gazetesi*, 12.04.2004.

⁵¹⁷ Bkz, *Zaman Gazetesi*, 23.08.2004.

da vergi gelirlerinin toplanmasından sorumlu olan Maliye Bakanlığı'nın yeni baştan yapılandırılmasını vergi reformu kapsamında öncelikli görmektedir. Ne var ki MÜSİAD'da örgütlü sermaye kesimlerinin istediği Maliye Bakanlığı merkez teşkilatının yetkilerini yerel teşkilata devretmesi; bakanlığın sadece koordinasyon ve yönlendirme görevini üstlenmesidir.⁵¹⁸

Oysa TÜSİAD merkezde daha çok bağımsız düzenleyici kurum yapılanmasına benzer güçlü bir gelir idaresi ile birlikte güçlü bir denetim yapısını talep etmektedir. Gelir idaresi küresel ekonomide meydana gelen değişimlerin mevcut yapısıyla gerisinde kalmıştır. Merkezi idarenin uygulama ve yönlendirme birimi olarak görev yaptığını, yönlendirici planlama, koordinasyon görevi yerine daha çok uygulama sorunları ile ilgilendiğine işaret eden TÜSİAD, gelir idaresinde mükellefin de temsilini sağlayacak bir organizasyonel yapının, projesi bir anlayış etrafında kurulmasını talep etmektedir.⁵¹⁹ Burada kastedilen mükelleflerin büyük sermaye kesimleri olacağını söylemek yanlış olmayacaktır. MÜSİAD ise özerk bir yapılanmadan ziyade maliyenin taşra örgütlenmesini dolayısıyla da gelir idaresinin taşra örgütlenmesini yetkileri bakımından güçlendirmeyi kendi sınıfsal çıkarlarına daha uygun görmektedir. Özetle, vergi yükünün belli bir kesimin (kendilerini kastederek) üzerine yığıldığını işaret eden büyük sermaye kesimlerinin eleştirileri, kayıt dışı ekonomi ve büyüklüğüne ilişkin tartışmaları da içermektedir. Bu durumda temel çözüm olarak gelir idaresinin idari ve teknik kapasitesinin geliştirilmesi önerilmekte, gelir idaresinin etkinliği ve verimliliği söylemi altında özerk bir yapılanmanın, yani uygulamanın özerkleştirilmesinin zorunlu olduğu vurgulanmaktadır.

Dünyada artan vergi rekabeti karşısında sermayenin nasıl bir vergi algısı olduğunu, gelir idaresinden ne beklendiğini Vergi Konseyi başkanı Mustafa Uysal'ın şu sözlerinden de çıkarmak mümkün:

...dünyada vergi rekabeti artıyor. Bunu iyi algılamak lazım...Dolayısıyla aynı tüccar gibi davranmak lazım. Yani Gelirler Genel Müdürlüğü'ndeki arkadaşlarımızın da

⁵¹⁸ MÜSİAD'ın vergi reformuna ilişkin görüşlerini 2004 yılında hükümete sunduğu "Ekonomide Yeniden Yapılandırma Önerileri" kapsamında yer alan Vergi Reformu Tedbirleri Raporu'ndan izlemek mümkündür.

⁵¹⁹ TÜSİAD, *Türk Vergi Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Değerlendirme ve Öneriler*, s. 8.

tüccar gibi davranması lazım...Vergi yapısı itibariyle mükellefe satılan bir üründür... Ürünün tabii ki, uygun rekabet koşullarında olması lazım...Küreselleşme ile beraber artık ülkelerin kendi işlerinde ‘vergimi istediğim gibi alırım’ imkanı kalmıyor. Kapalı ekonomi rejiminde bunu yapabilirsiniz. ‘Ben gelir vergisini buna alırım, kurumları buna alırım’ diyebilirsiniz fakat küreselleşme ile birlikte üretim faktörleri akışkan olduğu için sermaye daha uygun koşullara doğru gidiyor...Mükellefin vergiye olan uyumu dediğimiz zaman, sadece Türk mükellefini vergiye uyumu diye düşünmeyelim. Yabancı bir ülkenin mükellefini de, yabancı bir ülkenin şahsını da biz kendi mükellefimiz gibi veya kendi pazarımızın bir müşterisiymiş gibi görelim. Ben onları acaba nasıl çekerim Türkiye’ye, ben onlardan nasıl az vergi alırım da Türkiye’ye getiririm dersek Türkiye’de çok yüksek vergi alınır...Yani bu oranı düşüreceğiz...bu tabanı genişleterek düşük oranda fakat daha çok işlemde daha çok vergi alacağız. Tüccar tabiriyle, sürümden kazanacağımız bir vergi sistemine Türkiye’nin geçmesi lazım. Çünkü uluslararası trendler de bunu söylüyor.⁵²⁰

AKP hükümetinin “kayıt dışı ile mücadele” söyleminin geri planında da gelir idaresinin yeniden yapılandırılması ağırlığını korumaktadır. Nitekim Ali Babacan’ın çeşitli açıklamaları bu duruma açıklık kazandırmaktadır:

...Yabancı bir firma yüzde 18 KDV ödüyorsa yerli firma ise faturasını 3-5 puan düşük uyguluyorsa bu haksız rekabettir. Yabancı kurumlar gelir vergisini tam ödüyor, yerli ödemiyorsa bu haksız rekabettir. Kayıt dışı ekonomiyle ilgili mücadele sürecektir. Gelir idaresi yeniden yapılandırılıyor. Gelirler Genel Müdürlüğü’nün adı ve yapısı değişecek. Vergi sisteminin sık sık değişmemesi lazım. Değişiklik olacaksa dahi oranların düşürülmesi biçiminde olmalı....⁵²¹

Burada kayıt dışı ile kayıt içi arasındaki “haksız” rekabeti önlemenin yolu olarak vergi oranlarının düşürülmesi gerektiğine işaret edilmekte, dolayısıyla kayıt içindekilere de kayıt dışındakilerin avantajlarının sağlanacağına yönelik örtük olarak söz verilmektedir.

⁵²⁰ Bkz. Türk-Amerikan İşadamları Derneği’nin 3 Aralık 2003 tarihinde İstanbul’da yaptığı *Vergi Mevzuatında Uluslararası Yatırımlar Açısından Sağlanan ve Yatırım Ortamını İyileştiren Avantajlar* Semineri, http://www.amcham.org.tr/html/Etkinlikler_detay/041203_vergi.htm (italik vurgular bana ait)

⁵²¹ TC Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Devlet Bakanı Ali Babacan tarafından 6 Mart 2003 tarihinde yapılan basın duyurusu. www.hazine.gov.tr

Gelir idaresinin yeniden yapılandırılması yüksek faiz dışı fazla sağlanması açısından da son derece önemli görülmektedir. En basit anlamı ile faiz harcamaları dışında bırakıldığında bütçenin fazla vermesi anlamına gelen faiz dışı fazla, esasen 1990'ların yükselen kavramlarından biridir. Başka bir ifadeyle daha önce kullanılan bütçe açığı kavramı yerini faiz dışı fazla kavramına bıraktı. Bu dönemde maliye politikaları faiz dışı fazlaya bağlandı. Nitekim IMF stand-by anlaşmalarında da (1994, 2002) borç stoklarının azaltılması faiz dışı fazla verilmesine bağlanmıştı. Faiz dışı fazla, bütçenin faiz dışındaki giderlerinin kısılması ve toplam gelirlerin altına çekilmesi ile elde edilir. Faiz ödemelerinde, bu elde edilen fazla kullanılır. Amaç, faizlerin belli bir bölümünün yeni borçlanmaya gidilerek değil gelir ile ödenmesini sağlamaktır. Bunun anlamı gelir artırımına gidilmesinin bir zorunluluk olması, gelirler artırılırken kamu borçlarının “sürdürülebilir borçlar” haline getirilmesidir. Böylece finans sermayeye değer aktarımı da kesintisiz sürebilecektir. “Sürdürülebilir borçlanma” faiz dışı fazla verilerek borç ödemesinin yapılması anlamına gelmektedir.

Faiz dışı fazlanın artırılmasının iki yolundan biri giderleri kısmak, ikincisi gelirleri artırmaktır. Ancak, 1980'lerden bu yana uygulanan vergi politikaları ile iç ve dış borcun ödenmesi amacıyla sosyal harcamalar sistematik olarak kısılarken, sermaye gelirlerinin vergilendirilmesinden ise neredeyse vazgeçildi. Sermaye vergilerinin azaltılması kamu açıklarının artmasına yol açtı ve cari giderler ve yatırım giderlerinin daraltılmasına gidildi. 2000'li yıllara gelindiğinde sadece giderleri kısma dayalı politikalar üzerinden faiz dışı fazla yaratılmasının da sınırına gelindi.⁵²² Dolayısıyla gerek bütçenin faiz dışı fazla sağlama kapasitesini artırarak finans sermayeye değer aktarımını istikrarlı hale getirmek gerekse büyük sanayi, ticari ve mali sermaye kesimlerini ve çokuluslu şirketleri dışarıda bırakarak vergi tabanını genişleterek gelirleri artırmak amacıyla gelir idaresinin buna uygun olarak yeniden yapılanması, atılacak en önemli adımlardan biri olarak görülüyordu.⁵²³

⁵²² 2001 Şubat krizinin ardından yürürlüğe konulan *Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı* ile mali disiplinin sağlanması, enflasyonun düşürülmesi ve mali sektörün yeniden yapılandırılması öngörüldü. Programın en temel amaçlarından biri de kamu sektöründe her yıl %6.5 oranında faiz dışı fazlanın verilmesi yönündeydi. IMF ile 2002 yılında üç yıllığına imzalanan 16 milyar dolarlık Stand-by anlaşmasında da kamu sektörünün yıllık %6.5 oranında faiz dışı fazla vermesi kararlaştırıldı.

⁵²³ Bkz. BES Genel Merkez Gelir İdaresi Çalışma Grubu, “Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırılması Üzerine Notlar”, <http://www.bes.org.tr/yorum.htm> (20.07.2005)

Özetle, 1990'lı yıllardan bu yana tartışılmalı ve sermaye kesimlerinin gündeminde önemli bir yere sahip olan gelir idaresinde yeniden yapılanma ve buna ilişkin önermeler, biçimsel anlamda -idari/örgütsel- yapılanmanın çok daha ötesinde, özünde finans sermayeye kaynak yaratma arayışlarının (faiz dışı fazlanın sağlanması için gelirlerin attırılması, sigorta primlerinin gelir idaresi tarafından toplanması, vergi tahsilatının bankalara devredilmesi; ve şimdilik gündemde olmayan vergi tahsilatı işinin özel sektöre verilmesi gibi) birer ifadesidir.

4. Gelir İdaresi Yasası'nın Arkasındaki Yerli Sermaye Gücü: TÜSİAD

Yukarıdaki tartışmalar ekseninde TÜSİAD, Gelirler Genel Müdürlüğü'nün yeniden yapılanmasına yönelik olarak Gelir İdaresinin Yeniden Yapılanması: Temel Tasarım adıyla 2003 yılında kapsamlı bir rapor hazırladı.⁵²⁴ Maliye bürokratları tarafından hazırlanan gelir idaresi yasa taslağının başbakanlığa sunulmasının hemen ardından (Haziran 2004) kamuoyuna sunulan ve Maliye bürokrasisi ve Vergi Konseyi'nin de ortak katılımıyla hazırlanan çalışma, büyük sermaye gruplarının yeni yapılanmada gelir idaresine yönelik beklentilerini ortaya koyması bakımından önemli bir belgedir. TÜSİAD ve Vergi Konseyi'nin yeni gelir idaresi modeli genel özellikleri bakımından işlevsel bir örgütlenmeyi, ana süreçlerinde ise mükellef temelli bir alt yapılanmayı öngörmektedir. Yeniden yapılanmanın temel unsurları olarak yeni bir yasal statü, gelir idaresi kurulu kurulması, icra kurulu oluşturulması, stratejik yönetim sistemi, kurumsal gelişim birimi ve iç denetim birimlerinin oluşturulmasından oluşmaktadır.

Çalışma, gelir idaresinin mevcut sorunlarını dört tema etrafında ele almaktadır. Bunlardan ilki, gelir idaresinin içe dönük örgütlenme yapısıdır.⁵²⁵ Öneri idarenin dışa açılmasıdır. Çünkü, uluslararasılaşmış büyük sermaye grupları uluslararası düzeyde "vergi rekabeti"nin ivme kazanması karşısında, iç vergisel ve idari sorunlara odaklanmış bir gelir idaresinin yeni yönetim anlayışına uygun yapılarak yüzünü

⁵²⁴ TÜSİAD-Vergi Konseyi, *Türk Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırılması: Temel Tasarım*, Yayın No.375, 2003. Maliye Bakanlığı ve özel sektör temsilcilerinden yardım alınarak tamamlanan çalışma, TÜSİAD Parlamento İşleri Komisyonu altında faaliyet gösteren Kamu Reformu Çalışma Grubu ile Vergi Konseyi'nin koordinasyonunda "Beşinci Düşünce" Stratejik Yönetim Hizmetleri tarafından hazırlanmıştır. Rapor Gelir İdaresi Yasa Tasarısı Başbakanlığa sunulduktan hemen sonra kamuoyuna açıklanmıştır. Raporun sunuş metninde gelir idaresinde reform gerekliliği açıklanırken IMF 7. gözden geçirme niyet mektubuna yaslanılmakta ve TÜSİAD'ın bu sürece katkı koyma amacında olduğunun altını çizilmektedir.

⁵²⁵ A.k., Sunuş Bölümü.

dışarıya, yani vergi mükelleflerine, dünya ekonomisindeki eğilimlere dönmesi ve vergi rekabetine uyum sağlaması gerektiğinin farkındadır. Bunun için gelir idaresinin “dışa dönük” yapılanması için gerekli kurumsal kapasitesi geliştirilecek, böylece idare mükelleflerini anlayacak, farklılıklarını ve buna uygun ihtiyaçlarını analiz edecek, daha da önemlisi idare bütün ekonomik faaliyetleri izleyebilen bir yapıya kavuşturulacağından “kayıt dışı ekonomi” kayıt altına alınarak vergi tabanı genişletilebilecektir.

İkinci temel sorun olarak, gelir idaresinin kurumsal kapasitesine ilişkin sınırlılıkları ve kendi kendini geliştirememesi gösteriliyor.⁵²⁶ Mevcut yasal statü, gelir idaresine temel karar alma mekanizmaları açısından gerekli bağımsızlığı tanımamaktadır. Maliye Bakanlığı belirlediği performans hedeflerini gerçekleştirmesi karşılığında, gelir idaresine gereken kaynak, koruma ve süreklilik ihtiyacını karşılayacak bağımsız bir statü tanınmalıdır. Bu statü “gelir idaresi özel kanunu” içinde gerçekleştirilecektir. Kısacası, yeni yasal statü ile gelir idaresi Maliye Bakanlığı dışında, finansal, insan kaynakları ve performans yönetimi konularında kendi politikalarını belirleme yetisine sahip olacak, ancak Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol yasa tasarısı uyarınca da dış denetime tabi olacaktır. Yeni gelir idaresi, gelir idaresi kurulu, bir başkan ve başkan yardımcılarında oluşan icra kurulundan oluşturulacaktır. Gelir idaresinin yürütme organı olan İcra Kurulu, Mükellef Hizmetleri, Ortak Hizmetler, Vergi idaresi, Uyum Yönetimi ve Veri Yönetimi birimlerinin başkan yardımcılarında oluşacaktır.

Üçüncü sorun alanı vergi politikası süreci üzerinden tanımlanıyor:⁵²⁷ Politika ve uygulamanın tek bir yapıda toplanması hem siyasal hem de idari müdahaleye açık kapı bırakmaktadır. Dolayısıyla, yeniden yapılanma ile vergi politikası geliştirme ve uygulama aşamaları birbirinden ayrılmalıdır. Bunun için TÜSİAD modelinde Maliye Bakanlığı bünyesinde, uygulama biriminden işbirliği ve koordinasyon akışı dışında tamamen bağımsız bir vergi politikası birimi tanımlanıyor. Kamu Finansmanı Politika Merkezi olarak adlandırılan bu birim özellikle Hazine, Merkez Bankası ve DPT ile işbirliği içerisinde temel vergi politikası alternatiflerini belirlemeden ve

⁵²⁶ A.k., s. 31-42.

⁵²⁷ TÜSİAD-Vergi Konseyi, *Türk Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırılması: Temel Tasarım*, s. 43-49.

nihai yasa tasarılarını hazırlamadan sorumlu olacaktır. Ancak, “TBMM’ne sevk edilen yasa tasarıları, politika tercihinin oluşması için iç tutarlılığını koruyan yeterli sayıda seçenek olarak sunulacaktır. Meclis, iradesini esasen seçeneklerin tercihi suretiyle oluşturacaktır.”⁵²⁸ Öte yandan, “vergi yükünün önemli bir kısmını taşıyan belli sayıda mükellefin” vergi politikalarından nasıl etkilendiklerine yönelik yapılacak analizin önemine vurgu yapılmakta bunun için model geliştirilmektedir.

TÜSİAD modelinde gelir idaresinin dördüncü sorunu olarak örgütlenme yapısında parçalanma gösteriliyor: Mevcut yapının vergi türüne göre örgütlü olması, yerel yapı üzerinde daha sınırlı denetimin yapılması ve dört farklı denetim biriminin bulunması bu parçalanmışlığın başlıca nedenleri arasında sayılmaktadır. Bu sorunun çözümü için en başta yeni bir mükellef hizmetleri ve “hizmet yeri” tanımı yapılıyor.⁵²⁹ Hizmetlerin kaynak yeterliliğinin sağlanabildiği ve yönetilebildiği noktalardan sunulması; “özel hizmet ihtiyacı” bulunan mükellef gruplarının (büyük mükellefler ya da çokuluslu şirketler) ayrı yetkinlikte hizmet birimleri ile ilişkilendirilmesi, tahsilatın bankacılık sistemine bırakılması gibi ilkeler çerçevesinde yeni bir “vergi dairesi modeli” öneriliyor. Bu modelde mükelleflerin sektörel temelde belli bölümlere de ayrılabilceği vurgulanıyor.

TÜSİAD’ın bu önermeleri IMF’nin dolayısıyla da uluslararası sermayenin talepleriyle oldukça uyumludur. Bir yandan vergi idaresinde sermayenin vergi ile ilgili bütün işlerini özel bir iş takipçisi mantığı ile yürütecek “özel mükellef birimi” kurulacak; öte yandan da vergi tahsilatı bankalara devredilerek, finans sermaye için yeni kâr alanı yaratılacaktır. Gelir idaresinde etkinliğin artırılması (maliyetlerin aşağı çekilmesi, işgücünden tasarruf edilmesi vs.) ve kayıt dışı faaliyetin kayıt altına alınması gibi gerekçelere dayandırılan tahsilatın bankalara devri konusu, TÜSİAD’ın önemle vurguladığı taleplerinden biridir.

TÜSİAD, mükellef hizmetleri için de tamamen yeni bir model öneriyor. Vergi uyumu davranışları ve hizmet ihtiyaçları temelinde Türk vergi sistemi içinde iki ana mükellef grubu: “Özel mükellefler” ve “genel mükellefler”. Bu nedenle, “vergi gelirlerinin çok büyük bir bölümünü karşılamaları ve uzmanlık gerektiren hizmetlere ihtiyaç duymaları nedeniyle, belli ölçüler itibarıyla kapsamlı ekonomik aktiviteleri

⁵²⁸ A.k., s. 48.

⁵²⁹ A.k., s. 53-59.

temsil eden mükellefler için ‘Özel Mükellef Hizmetleri’, daha standart fakat yaygın hizmet ihtiyacı bulunan mükellefler için ‘Genel Mükellef Hizmetleri’ birimleri” yapılandırılmalıdır. Ancak, burada bu ikili sınıflandırmanın daha sonra değişebileceği, gelir idaresinin vergi mükelleflerinin davranış özelliklerine göre yeni mükellef sınıfları tanımlayarak, onlar için de yeni birimler oluşturabileceği kaydı düşünülmektedir. TÜSİAD’ın özel mükellefler ya da büyük mükellefler olarak tanımladığı kesim büyük sınai, ticari ve mali sermaye kesimleridir ve “özel mükellef hizmetleri” adı altında bu kesimlerin çıkarları yasal/kurumsal yapıya içselleştirilmektedir.

Mükellef Hizmetleri birimi altında yer alacak olan özel mükellef hizmetleri biriminin merkezi düzeyde, içinde mükellef temsilcileri, sektörel uzmanlar gibi alt çalışma grupları dahilinde, faaliyet yürütmesi öngörülürken; genel mükellef hizmetleri biriminin faaliyet merkezi bölgesel ve yerel olarak iş yüklerine ve niteliklerine göre belirlenecektir. Bu birim faaliyetlerini vergi daireleri ve operasyon merkezi aracılığı ile gerçekleştirecektir. Öte yandan, vergi dairelerinin iş yüklerinin özel mükellef ve genel mükellef hizmetleri birimlerine kaydırması ile, vergi dairelerine daha çok kayıt izleme, merkezi süreçlerin yerel uygulamaları, tahsilat ve uzlaşma görevleri kalacaktır. Ayrıca, vergi tahsilatı işinin uzmanlaşmış bir idare tarafından yapılması fikrine de açık bir görüş burada savunuluyor. Sonuçta, yerli büyük sermaye grupları ve çokuluslu şirketler için hizmet yeri olarak merkez gösterilirken, bunun dışında kalan “mükellefler”in hizmet yerinin bölgesel ya da yerel dağılıma göre belirlenebileceği öngörülmektedir.

Mükellefler arasında bir ayrıma gidilerek nasıl büyük sermaye için özel mükellef hizmetleri ve hizmet yeri tanımlanmışsa aynı şekilde denetim konusunda da bu tür bir ayrıma ve uzmanlaşmaya gidilmektedir. Modelde vergi yasalarına gönüllü uyumun sağlanması temel süreç olarak belirleniyor.⁵³⁰ Önerilen yeni idari yapıda tüm denetim birimleri Uyum Yönetimi başkan yardımcılığı altında toplanıyor. Bu birim altında, özel denetim grup başkanlığı, sistem denetimi grup başkanlığı, destek hizmetleri direktörlüğü, denetim dışı uyum direktörlüğü ve birim gelişimi olmak üzere beş unsur sayılıyor. Özel denetim grup başkanlığı, ekonomik sektörler

⁵³⁰ TÜSİAD-Vergi Konseyi, *Türk Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırılması: Temel Tasarım*, s. 75-78.

temelinde, uzmanlık gerektiren, karmaşık ticari ilişkileri olan mükellefleri denetleyecektir. Sektörel temelde yapılanan bu birimde her uzmana vergi uyumundan doğrudan sorumlu olacağı bir mükellef grubu verilecektir. Sistem denetimi grup başkanlığı ise, özel denetim kapsamındaki dışındaki bütün vergi mükelleflerinin vergi uyumundan sorumlu tutulacaktır.

Toparlayacak olursak, TÜSİAD'ın öngördüğü gelir idaresi, büyük sermaye kesimine ayrıcalık tanıyan ve onlara yönelik özel hizmetler sunan “mükellef odaklı” bir gelir idaresi modelidir. Bu model Avustralya, İrlanda, Danimarka, ABD gibi ülkelerin gelir idareleri incelenerek Türkiye için kurgulanmıştır. Buna göre mevcut merkezi yapılanmadaki vergi türlerine göre oluşmuş olan örgütlenme modeli yerini fonksiyon esaslı, ancak alt kırılmalarda mükellef odaklı bir modele bırakacaktır. Yani, gelir idaresinin örgütlenme yapısında merkez ve bölge düzeyinde “işlevsel”, yerel düzeyde ise “mükellef odaklı karma” bir model öngörülmektedir.

“Özel hizmet ihtiyacı bulunan mükellef grupları” diye anılan büyük sermaye kesimi ve çok uluslu şirketler için ayrı yetkinlikte hizmet birimlerinin kurulmasını öngören TÜSİAD, yeni yapılanmada idare ile olan bütün ilişkilerin tek noktada gerçekleşmesine olanak tanıyacak şekilde “Mükellef Temsilciliği” kadrosuna da modelinde yer açmaktadır. Vergi politika oluşturma sürecinin “güçlendirilmiş” Maliye Bakanlığı’nda yapılandırılması önerilirken, bu politikaların uygulanması yine “güçlendirilmiş” Gelir İdaresi Başkanlığı’na bırakılıyor. Kayıtdışı ekonominin kayıt altına alınması ve vergilendirilmesi konusunda oldukça net bir tavır sergileyen sermaye kesimi, bunun için siyasi olarak atılacak adımların yetmeyeceğini, idarenin de buna göre yapılanması gerektiğini savunmaktadır. Dolayısıyla, yeni gelir idaresi yapılanmasına “Ulusal Veri Yönetimi”, “Mükellef Hizmetleri” ve “Kurumsal Gelişim” ile ilgili yepyeni birimler eklenmektedir. Öneriler çerçevesinde yeni yapılanma gerçekleştiğinde gelir idaresi başkanı, Maliye Bakanı’nın önerisiyle Bakanlar Kurulu tarafından atanacak ve “ita amiri” yetkisine sahip olacaktır. Üç başkan yardımcısının fonksiyonları “mükellef hizmetleri”, “insan kaynakları” ve “denetim” olarak sınıflandırılacaktır.

Gerek IMF ve Dünya Bankası belgelerinde gerek TOBB, TÜSİAD, MÜSİAD gibi sermaye örgütlerinin tartışmalarında gerekse de mali idare ve DPT kaynaklı

çeşitli yayınlarda, gelir idaresi reformunun gerekçelerinin idari bir sorun etrafında ele alındığını ve buna yönelik çözüm önerilerinin teknik bir dil ile ifade bulunduğunu görüyoruz. Reform gerekçesini bir tür “örgütlenme” sorununa dayandırmaya çalışan uluslararası ve yerli sermaye kesimlerinin gelir idaresi sorununa yönelik “teknisist” yaklaşımları bürokraside özellikle maliye bürokrasisi içinde de yaygındır. Vergi politikasını “siyasal”, vergi idaresini ise “teknik” bir sorun olarak gören ve politika ve uygulamanın iki ayrı “şey” olduğunu savunan bu tür yaklaşımlar, kamu yönetimi disiplininin başlangıcından bu yana tartışılmalı siyaset/yönetim ayrımına dayanmakta ve bu ayrımı daha derinleştirmektedir.

Yukarıda ele aldığımız bütün tartışmalar üzerinden genel bir değerlendirme yapacak olursak, hemen hemen bütün taraflarca dile getirilen gelir idaresinin mevcut sorunları ekonomi ve maliye politikasından soyutlanmış örgüt içi yapılanmaya, ve örgütlenme sorununa odaklı olarak açıklanmaktadır. Gelir idaresinin salt örgütlenme yapısı ve işleyiş açısından ele alındığı metinlerde⁵³¹ üç ana sorun öne çıkarılmaktadır: Hiyerarşik zincirin kopukluğu, denetim karmaşası ve vergi dairesi düzeyinde somutlaşan sorunlar.⁵³² Mevcut gelir idaresi Maliye Bakanlığı’na bağlı Gelirler Genel Müdürlüğü’nün merkez ve taşra teşkilatından; taşra teşkilatı da, Gelirler Bölge Müdürlükleri ve Defterdarlıklardan oluşuyordu. Bu örgütsel yapılanmanın temel sorunu, vergi idaresinin hiyerarşik işleyişini kesintiye uğratması ve koparması olarak tanımlanıyor. Başka bir ifadeyle, Defterdarlık kurumunun Gelirler Genel Müdürlüğü’nün örgütsel yapısı içerisinde gösterilse de gerçekte sadece bu zincire ait olmaması, Gelirler Bölge Müdürlüğü ve Vergi Dairesi arasında yer alması hiyerarşik zincirde bir kopma yaratmaktadır. Çünkü, il idaresi ile ilgili mevzuat, Gelirler Genel Müdürlüğü’nü defterdar üzerinde doğrudan otoriteye sahip kılmaz. Dolayısıyla, defterdarın sorumluluk alanına sadece vergi değil bunun dışında

⁵³¹ Bu tartışmaların yer aldığı çalışmalar için ayrıca Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Vergi Özel İhtisas Komisyon Raporları, Vatandaşın Vergisini Koruma Derneği, Vergi Denetmenleri Derneği ve Mülkiyeliler Birliği’nin düzenlediği çeşitli paneller, Mali Teftiş Kurulu’nun çalışma raporlarına bakılabilir.

⁵³² Ayrıntılı bir inceleme için bkz. Aziz Konukman; Hakan Arslan, *Gelir İdaresi Reformu Üzerine- Gelir İdaresi Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı -Kafkaesk Bir Metanorfoz Hikayesi*, 2005, s. 8-19 <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org>

bazı işler de girer. Yeniden yapılanma tartışmalarında Gelirler Genel Müdürlüğü-Bölge Müdürlükleri ve Vergi Daireleri şeklinde bir hiyerarşik yapılanma öneriliyor.

Öne çıkarılan ikinci idari sorun denetim ve denetim birimleri arasında yaşanan çatışmadır. Maliye Bakanlığı gerek grup gerekse sayı bakımından devlette denetimin en yoğun bir biçimde gerçekleştirildiği bakanlık durumundadır.⁵³³ Asli görevi iç denetim olmakla birlikte vergi denetimine de yetkisi olan Maliye Teftiş Kurulu (1879) en eski denetim kurulusudur. Öte yandan, vergi denetiminden sorumlu Hesap Uzmanları Kurulu ise günümüz vergi sisteminin temellerinin atıldığı 1940'lı yılların ortalarında oluşturulmuştur. Daha sonra merkezde Maliye Bakanlığı'na bağlı genel müdürlükler içerisinde kontrolörlükler, taşra da ise Defterdarlık içerisinde, ilgili genel müdürlüklerin uzantıları olan denetmenlikler kurulmuştur.

Gelir idaresinde iç denetim (idari denetim, teftiş soruşturma) ile dış denetim (vergi incelemesi) yapısal olarak birbirinden ayrıdır.⁵³⁴ Denetim açısından birinci temel sorun olarak bu ayrışma gösterilir. Genelde de sorunların temelinde iç ve dış denetimin örgütlenme yapısı ve işleyişinin yattığı; bu yapılanmanın mükerrer denetime, dolayısıyla kaynak israfına, denetim birimleri arasında eşgüdüm eksikliğine ve denetim kargaşasına yol açtığı savunulmaktadır.⁵³⁵ Buna karşılık

⁵³³ Bakanlıkta hem teftiş hem de vergi incelemesi yapan Maliye Teftiş Kurulu (bakanlığa bağlı bütün birimlerin teftişini yapar) ile Gelirler Kontrolörleri (Gelirler Genel Müdürlüğü'nün denetim ve vergi incelemesini yapar), vergi incelemesi yapan Hesap Uzmanları Kurulu ve denetim yapan Milli Emlak Kontrolörleri (Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nün denetimini yapar), Bütçe Kontrolörleri (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün denetimini yapar), Tasfiye Kontrolörleri (Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün denetimini yapar) ve Muhasebat Kontrolörleri (Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün denetimini yapar) bulunmaktadır. Bakanlığın denetim organları 178 sayılı KHK ile kurulmuştur. Maliye bakanlığında merkez denetim elemanı olarak; maliye müfettişi, hesap uzmanı, bütçe kontrolörü, muhasebat kontrolörü, gelirler kontrolörü, milli emlak kontrolörü ve TASİŞ kontrolörü unvanlarıyla yedi grup, il düzeyinde ise muhasebe, vergi ve milli emlak denetmeni unvanlarıyla üç denetim grubu olmak üzere toplam on denetim grubu bulunmaktadır.

⁵³⁴ Denetim elemanlarından iç denetime yetkisi olanlar, merkezi düzeyde Maliye Bakanlığı'na bağlı Maliye Müfettişleri Kurulu ve Gelirler Genel Müdürlüğü'ne bağlı Gelirler Kontrolörleri, taşrada ise Defterdarlıklar/Gelirler Bölge Müdürlükleri'ne bağlı vergi denetmenleridir. Dış denetime yetkisi olanlar ise, merkezde Maliye Bakanlığı'na bağlı Maliye Müfettişleri Kurulu ve Hesap Uzmanları Kurulu ile Gelirler Genel Müdürlüğü'ne bağlı gelirler kontrolörleri, taşrada Defterdarlıklar/Gelirler Bölge Müdürlüğü'ne bağlı vergi denetmenleridir.

⁵³⁵ *SBYKP Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda* (2001), iç ve dış denetimin ayrı birer çatı altında toplanmasını sağlayacak kurumsal düzenlemelerin yapılması, vergi denetiminin merkez ve bölge düzeyinde iki kademeli hale getirilmesi önerilmiştir. "Dış denetim birimi idarenin dışında, bağımsız bir kurum haline getirilmelidir. Gelir idaresinin merkez ve taşra teşkilatı bünyesinde bulunan vergi inceleme elemanlarının idareden ayrılarak, oluşturulacak bir vergi denetim biriminin şemsiyesi altında toplanmaları gerekmektedir. Vergi denetim birimine denetim uygulamalarında özerklik sağlayacak yasal düzenlemeye gidilmelidir. Bunun için *vergi denetim birimi başkanı güçlendirilmiş atama usulüyle* (örneğin Bakanlar Kurulu Kararı ile) *ve belli bir süre için atanmalıdır*" deniliyor., s. 57.

“denetimde çokbaşlılık” söylemi altında uzun yıllardır tartışılan bu sorunun temelinde sözkonusu ayrışmanın da körüklediği ve keskinleştirdiği genelde bürokrasi içi özelde denetim elemanları arasında yaşanan rekabet ve çekişme yatmaktadır.

Üçüncü ve önemli bir sorun alanı vergi daireleri üzerinden tanımlanır. Vergi daireleri yönetsel ölçeği bakımında oldukça geniş bir örgütlenme alanına sahiptir. Buna bağlı olarak tanımlanan sorunlar arasında, açık ve net tanımlanmamış yetkinin sorumluluktan kaçınmaya yol açtığı; kaynak sıkıntısına ek olarak ücret tatminsizliği; teknolojik yetersizlik ve veri tabanının zayıf olması, kırtasiye sorunları, yoğun çalışma şartları ve değersizleşme sayılmaktadır.

Özetle, başta IMF ve Dünya Bankası olmak üzere TÜSİAD, TOBB, Maliye idaresi ve DPT gibi diğer ekonomik birimler çeşitli önerilerini gündeme getirmişlerdir. Bütün bu tartışmalarda en önemli soru gelir idaresinin siyaset yönetsel yapı içerisinde nereye oturtulacağıdır. Bu soruya yönelik dört farklı görüş öne çıkmaktadır. Birinci görüş, gelir idaresinin Maliye Bakanlığı içindeki mevcut konumunu korumasını; ikinci görüş, devletin tüm gelirlerini toplayan bir Gelirler Bakanlığı'nın kurulması ve gelir biriminin de bu bakanlığın içinde yer almasını; üçüncü görüş, Maliye Bakanlığı'nın içerisinde yeni bir Gelir Müsteşarlığı kurulmasını; ve dördüncü görüş, vergi idaresinin tamamen yürütmenin dışında siyaset etkiden bağımsız özerk bir yapıya kavuşturulmasını savunur. Özerklikten yana olanlar özerk gelir idaresinin ayrı bir başkanlık olabileceği gibi TBMM'ne ya da Başbakanlık'a bağlı bir birim de olabileceğini savunurlar. Vergide özerklik “serbest” piyasa ekonomisinin bir gereği olarak görülür. Vergi doğrudan ekonomiye müdahale eden bir olgu olarak görüldüğünden, bu müdahalenin piyasa koşullarına göre olması için özerk olması gerekmektedir.⁵³⁶

Gelir idaresinin yeniden yapılanmasına yönelik farklı görüşler olmakla birlikte, gelir idaresinin vergi denetimini de içeren Gelir İdaresi Başkanlığı olarak tek birim şeklinde örgütlenmesi yönünde ortak bir eğilimin oluştuğunu söylemek mümkün.

⁵³⁶ Türkiye'deki özerklik tartışması ilk kez IMF önerisi ile gündeme gelmiş bir tartışma değildir. Özerk bir gelir idaresi yapılanması yaklaşık 50 yıldan bu yana dönem dönem gündeme getirilen bir konudur. Örneğin 1961-1972 yılları arasında faaliyetlerini yürüten Vergi Reform Komisyonu'nun çalışmalarında bağımsız, özerk bir Gelir İdaresi modeli önerilmiştir. Vatandaşın Vergisini Koruma Derneği (VAVEK), *Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırılması Paneli* (4 Mayıs 2002), İstanbul, <http://www.vavek.org.tr/tufdavet.htm> (Nazmi Karyagdı'nın konuşması).

Böyle bir yapılanma modeli siyasi otoriteden bir ölçüde bağımsızlığı ve bütün idari fonksiyonların toplanmasını anlatan birlik anlayışına da uygun görülür. Bu modelin denetim birimleri arasındaki dağınıklığı da gidereceği varsayılır. Çalışma ilkeleri bakımından Gelir İdaresi Başkanlığı'nın, özel bütçeli ve ita amiri yetkisi bulunan, görece daha bağımsız ve daha geniş yetkili bir başkan tarafından yönetilen bir örgüt şeklinde yeniden yapılanması öngörülür. Ayrıca, yeni idare Maliye Bakanlığı ile bağlı veya ilgili kurum statüsünde ilişkili olacaktır. Bu modelde başkan dahil bütün teşkilat yönetimi, tayin, terfi, çalışma usulleri gibi bütün işlemler Gelir İdaresi Başkanlığı içinde yürütülmelidir. Gelir İdaresi Başkanlığı'nın yapılandırılmasında merkez teşkilatının düzenleyici ve denetleyici olma işlevi öne çıkarılmalıdır. Yeni idari yapıda merkez teşkilatında tek bir denetim birimi olmalı ve tüm idarenin iç ve dış denetimini gerçekleştirmelidir.

III. GELİR İDARESİ YASASI ve GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI'NIN KURULMASI

A. Yasa Çalışmalarının Evrimi ve Üç Temel Sorun

Biçimsel olarak bile bakıldığında bir yasanın çıkması uzun bir süreçten geçmeyi gerektirir: Yasa tasarısı metninin bürokrasiye hazırlanması, tasarının kamuoyuna açılması, ilgili tarafların müdahaleleri, Bakan imzalarının tamamlanması, Meclise sevk, Komisyonlar, Genel Kurul, Cumhurbaşkanı, Anayasa Mahkemesi gibi. Üstelik kesintisiz doğrusal bir çizgi üzerinden gitmeyen yasa süreci, sadece biçimsel olmasından kaynaklı değil aynı zamanda sınıf içi çatışma ve uzlaşmanın yaşandığı ve güç ilişkilerinin cisimleştiği bir alan olması bakımından da uzun ve çekişmeli geçer. Hatta öyle ki IMF, Dünya Bankası ve AB'nin talepleri doğrultusunda uzlaşma ya da çatışma içeren konumlanmış bir yana, yerli sermaye kesimlerinin kendi içindeki çıkar çatışmasının da son derece keskin ve güçlü olduğu durumlarda bazı yasaların çıkması yılları alabilmektedir. Aşağıda ele aldığımız Gelir İdaresi Yasası ve bunun üzerinde dönen sınıfsal çatışma ve ayrışmalar tam da bu bağlamda değerlendirilebilecek bir düzenlemedir.

Çalışmaları neredeyse iki yıl süren Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı 2.3.2005 tarihinde TBMM'ne sevk edilinceye kadar oldukça önemli aşamalardan geçmiştir. Meclise sunulmadan önceki hazırlık

aşamasının yanı sıra Bakanlar Kurulu tarafından Meclise sevkine karar verildiği halde (29.7.2004) yaklaşık yedi ay bekletilen yasa taslağı üzerinde yoğun bir mücadele yaşandı. Hazırlanan birden fazla yasa taslağı farklı kesimlerden (özellikle büyük sermaye grupları ve maliye bürokrasisi başı çekiyordu) gelen itirazlar/tepkiler nedeniyle sürekli yenilendi. Öte yandan karar alma süreçlerinden ve dolayısıyla yasa sürecinden dışlanmış olan emekçi kesimler, mevcut oluşuma tepki gösterdikleri halde güçlü bir karşı mücadele de geliştiremedi. Bu çerçevede gelir idaresi yasa taslağının yasalaşma evrenini izlemek hem söz konusu mücadeleyi ve bunun üzerinden kurulan yeni güç ilişkilerini hem de mevcut düzenlemenin toplumsal ilişkileri nasıl dönüştürdüğünü çözümlemeye yönelik çıkarımlarda bulunmamızı olanaklı kılacaktır.

Gelir idaresini yeniden düzenlemeye yönelik kamuoyuna yansıyan ilk yasa tasarısı taslağı 2004 ortalarında hazırlandı ve bunu 2004 yılı sonunda çıkan ikinci taslak izledi. Ancak, bu taslak üzerinde de uzlaşma sağlanamadığından üçüncü bir taslak Vergi Konseyi'nin girişimi ile hazırlandı. Ne var ki toplumun tüm kesimlerini temsil ettiği iddiasındaki Vergi Konseyi hazırladığı taslağı sadece TÜSİAD'da tartışmaya açtı.⁵³⁷ Tüm yapılan değişikliklere rağmen yasa tasarısı sermaye kesimlerinin yoğun eleştirilerini almaya devam etti.⁵³⁸ Bu eleştiriler üzerine tasarı geri çekilerek yeniden ele alındı.

Ayrıca, yasanın hazırlık evresi ve sonrasında bürokrasinin ana çatısını oluşturan Maliye Bakanlığı içinde taşlar ciddi anlamda yerinde oynadı; bürokrasi-içi (Maliye ve Gelirler Genel Müdürlüğü arasında; denetim elemanlarının kendi aralarında) çatışma bu süreçte daha da keskinleşti. Bütün bunlar sürerken bürokrasi içinde ve hükümet kanadında niyet mektuplarında veriler sözler gözardı edilerek IMF yönetiminin Türkiye'ye karşı politik anlamda "yumuşak konuma" getirildiği;

⁵³⁷ Basına yansıyan haberlere göre Başbakanlık Müsteşarı Ömer Dinçer "Ben maliye bürokrasisini aşamıyorum. Bana destek verin" diyerek TÜSİAD'tan yardım istemiştir. Bunun ardından çalışmalarını koordine etmek üzere TÜSİAD adına devreye Vergi Konseyi'ni girmiştir. Başka bir deyişle, hükümet bürokrasiye karşı sermayedarlardan yardım istemiştir. Bkz. Ahmet Erhan Çelik, "Gelir idaresi sil baştan", *Milliyet Gazetesi*, 27.12.2004.

⁵³⁸ Yasa tasarısı ne büyük mükellefleri (TÜSİAD ve TOBB) ne bürokratik kanadı ne de siyasileri memnun ediyordu. Üstelik tasarıya büyük katkı koyan Vergi Konseyi de, tasarıya son şeklini veren Başbakanlık Müsteşarı Ömer Dinçer de tasarının istenilen şekilde düzenlenmediğinden yakınıyorlardı. TÜSİAD kamuoyuna da açılan yasa tasarısı üzerindeki itirazlarını içeren görüşünü Başbakanlığa iletirken aynı şekilde TOBB da tasarının yeniden görüşülmesi istedi. Bu eleştiriler üzerine tasarı geri çekilerek yeniden ele alındı. Bkz. Hanife Şenyüz, "118 Katrilyon Liralık Risk", *Radikal*, 01.01.2005.

bürokrasinin hükümete benimsetmeye çalıştığı bazı politikalar konusunda “IMF sopasını” artık kullanamadığı yönünde bir anlayış belirdi. Nitekim yasa tasarısı üzerine tartışmalar devam ederken IMF de beklentilerine cevap vermeyen düzenleme konusunda henüz açıktan ısrarcı bir tutum sergilemiyor görünüyordu.⁵³⁹ Oysa, IMF’nin uzun bir süredir beklediği gelir idaresi yasasının bir türlü sonuçlandırılmaması, 2005-2007 yıllarını kapsayan ve 10 milyar dolarlık kredi kullanımını içeren yeni stand-by anlaşmasının da sürekli olarak geciktirilmesi anlamına geliyordu. IMF yeni stand-by anlaşmasını imzalamak için Bankacılık Kanunu’nun yasalaşmasını, Gelir İdaresi Yasa Tasarısı’nın Meclisten geçmesini ve Sosyal Güvenlik Yasa Taslağı’nın Meclise sevkini bekliyordu. Özellikle gelir idaresi yasasının çıkması *yeni stand-by için bir önkoşuldu*. Bu gelişmeler doğrultusunda TÜSİAD’ın öngördüğü gelir idaresi modeline bağlı kalınarak yeniden düzenlenen üçünü tasarı taslağı (Vergi Konseyi Metni olarak anılan) 2.3.2005 tarihinde Meclise sunuldu. Böylelikle yoğun tartışmalara konu olan Gelir idaresi Yasası IMF’den gelen son bir müdahale ile 05.05.2005 tarihinde kabul edildi.⁵⁴⁰

Gelir idaresinde köklü bir yapılanmaya gidilmesi yönündeki eğilimler, yasa tasarısının genel gerekçe bölümünde “küreselleşme sürecinde dünyada artan vergi rekabetine” dayandırılarak açıklandı: Küreselleşmeye ve teknolojideki hızlı gelişmelere bağlı olarak sermayenin akışkanlığı artmakta ve vergileme tabanı daha kaygan ve değişken hale gelmektedir. Gerek doğrudan sermaye yatırımları gerek portföy yatırımları daha düşük vergi ortamlarına yöneliyor. Avrupa Birliği ve uluslararası anlaşmalar ise vergilemede yeni normlar ve vergi istisnalarında sınırlamaları da beraberinde getiriyor. Yasada yapılan gerekçeli açıklamaya göre bu gelişmeler karşısında vergi sistemi dünya eğilimlerine uyumlaştırılmalı, vergi oranları düşürülerek vergi tabanı yaygınlaştırılmalıydı. Vergi politikalarının bu amacı

⁵³⁹ Bu konuda basında yer alan tartışmalar için bkz. Ahmet Erhan Çelik, “Gelir İdaresi’nde IMF by-pass edildi”, *Milliyet Gazetesi*, 20.11.2004; Ahmet Erhan Çelik, “Bürokrasi, artık ‘IMF sopası’ni kullanamıyor”, *Milliyet Gazetesi*, 28.11.2004; Meliha Okur, “Büyük Tartışma” *Milliyet Gazetesi*, 04.12.2004; Ahmet Erhan Çelik, “Gelir İdaresi sil baştan”, *Milliyet Gazetesi*, 27.12.2004.

⁵⁴⁰ Başbakanlığın 08.03.2005 tarihinde Plan ve Bütçe Komisyonu’na havale ettiği yasa tasarısı 10.03.2005 tarihinde alt komisyona gönderildi. Meclis Plan ve Bütçe Komisyonu tasarıyı alt komisyonun hazırladığı rapor doğrultusunda ele aldı ve yasa tasarısı 14.04.2005’te TBMM Genel Kurulu’nda kabul edildi. Ancak, 28. maddenin yeniden görüşülmesi istemi üzerine Cumhurbaşkanı yasayı veto etti. Buna rağmen yasa üzerinde hiçbir değişiklik yapılmadı. Böylece, 5.5.2005 tarih ve 5345 sayılı “Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”, 16.5.2005 tarih 25817 no’lu Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

gerçekleştirecek şekilde yapılandırılabilmesi ancak milli gelirin yaklaşık %25'ini toplayan gelir idaresinin etkililiği ile mümkün olabilirdi. Bu amaçla idarede köklü bir yapılanmaya gidilmeli; yeni düzenleme ile en başta gelir idaresinin içe dönük örgütlenme yapısı dönüştürülmeli, dışa açık hale getirilmeliydi.⁵⁴¹ Bu amacı gerçekleştirmeye dönük olarak 5345 sayılı yasa ile Gelirler Genel Müdürlüğü ile illerde Defterdarlıklara bağlı Vergi Dairesi Müdürlükleri, Gelir Müdürlükleri ve Takdir Komisyonu Başkanlıkları kaldırıldı ve yerine Maliye Bakanlığı'na bağlı Gelir İdaresi Başkanlığı kuruldu.

1. “Siyaset” ve “Yönetim” İşlevleri Arasındaki Ayrımın Kurumlaştırılması

178 sayılı KHK'de (md.12) Gelirler Genel Müdürlüğü devlet gelirleri politikasının hazırlanmasından sorumlu tutuluyordu. Yeni düzenleme ile gelir politikasını belirleme, vergi mevzuatını ve gelir bütçesini hazırlama görevi Maliye Bakanlığı bünyesinde yeni kurulacak bir birime bırakıldı. Vergi politikalarına uygun olarak sadece vergi yasalarının uygulanmasından sorumlu olacak olan Gelir İdaresi Başkanlığı'nın görevleri yasada şöyle belirlendi: Gelir politikasını adalet ve tarafsızlık içinde uygulamak; vergi ve diğer gelirleri en az maliyetle toplamak; mükelleflerin vergiye gönüllü uyumunu sağlamak; mükellef haklarını gözeterek yüksek kalitede hizmet sunmak suretiyle yükümlülüklerini kolayca yerine getirebilmeleri için gerekli tedbirleri almak ve kendilerini ilgilendiren konularda mükellefleri bilgilendirme ve vergi yasalarında yer alan her türlü istisna, muaflık ve indirimlerin maliyetini ölçme, ekonomik ve sosyal etkileri analiz etme; ve saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik, etkililik ve mükellef odaklılık temel ilkelerine göre görev yapmak.

Yukarıda sayılan görevler çerçevesinde Gelir İdaresi Başkanlığı'nın vergi politikalarının belirlenmesine karışmaması sadece uygulamadan sorumlu tutulması; yani politika ve uygulamanın kurumsal olarak ayrılması en başta IMF, Dünya Bankası, TÜSİAD ve Vergi Konseyi'nin öncelikli talepleri arasında yer alıyordu. Hükümetin bu konudaki niyetini ise IMF'ye verdiği niyet mektuplarında görmemiz mümkündür. 26 Nisan 2005 tarihli mektupta AKP hükümeti vergi politikası

⁵⁴¹ Gelir İdaresi Yasa Taslağı Genel Gerekçe Bölümü.

sorumluluğunun Maliye Bakanlığı'nda kalacağı sözünü yinelenmiştir.⁵⁴² Nitekim Gelir İdaresi Başkanlığı'nın kurulmasının hemen ardından hükümet IMF'ye Maliye Bakanlığı bünyesinde 2005 yılı sonuna kadar bir vergi politikası biriminin kurulacağı; ayrıca yeni kurulan gelir idaresinin işlevsel açıdan yeniden yapılandırılmasının 2006 yılı Nisan ayı sonuna kadar tamamlanacağı sözünü veriyordu.⁵⁴³

Bu amaçla Maliye Bakanlığı bünyesinde gelir politikalarının belirlenmesinden sorumlu Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü'nün kurulmasına ilişkin yasa teklifi Plan ve Bütçe Komisyonu'nda kabul edildi;⁵⁴⁴ ve 2006 yılında 178 sayılı KHK'de değişiklik yapan yasa ile Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü birimi bakanlık bünyesinde kuruldu.⁵⁴⁵ Yasada birimin görevleri; devlet gelir politikasını plan, program ve genel ekonomik politika ve stratejiler çerçevesinde oluşturmak; devlet gelirlerine ilişkin kanun ve kararname taslaklarının ilgili çalışmaların yürütmek; devlet gelirlerine etkisi olan kanun tasarı ve tekliflerini değerlendirmek; uluslararası vergi ilişkileri ile ikili ve çok taraflı anlaşmalara ilişkin çalışmaları yürütmek; Avrupa Birliği, uluslararası kuruluşlar ve diğer devletlerle görev alanına giren konularda işbirliği yapmak; mahalli idare vergilerinin genel vergi sistemi ile uyumunu sağlamak; gelir bütçesini hazırlamak; vergi yükü, gelir dağılımı ve gelir tahminlerine yönelik genel ve sektörel analizler yapmak ve devlet gelirleri ile ilgili istatistikleri toplamak olarak belirlendi.

2. Özerklik Sorunu

Maliye Bakanlığına bağlı yeni Gelir İdaresi Başkanlığı merkez ve merkeze bağlı taşra örgütlenmesinden oluşmaktadır. Merkez örgütünde Gelir İdaresi Başkanı'na bağlı 3 başkan yardımcısı ile 8 ana hizmet birimi, 3 danışma ve 2 yardımcı birimi yer

⁵⁴² IMF ile yapılan 19. Yeni Stand-by Düzenlemesine ilişkin 26 Nisan 2005 tarihli Niyet Mektubu, (19. Madde), <http://www.hazine.gov.tr>

⁵⁴³ 19. Stand-By Düzenlemesi Çerçevesinde 1. ve 2. Gözden Geçirmeye İlişkin 24 Kasım 2005 Tarihli Niyet Mektubu'nun Yapısal Kamu Maliyesi Reformları bölümü (www.hazine.gov.tr).

⁵⁴⁴ 28.10.2005 tarihinde sunulan Yasa Teklifi ile Plan ve Bütçe Komisyonu raporu için bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1055m.htm>

⁵⁴⁵ Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü 1.2.2006 tarihinde 5452 sayılı "Maliye Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un kabul edilmesiyle kuruldu.

almaktadır.⁵⁴⁶ Bu birimlerden 11'i Daire Başkanlığı, 2'si Müşavirlik olarak kuruldu. Başkan yardımcıları, daire başkanları, vergi dairesi başkanları ve gelirler kontrolörleri Gelir İdaresi Başkanının önerisi üzerine Maliye Bakanı tarafından, geriye kalan personelin atamaları ise Başkan tarafından yapılacaktır. Bu yapılanma ile Gelir İdaresi Başkanlığı, bütçe ve personel konularında Maliye Bakanlığı dışında bağımsız hareket etme imkanı kazanmıştır. Öte yandan Gelir İdaresi Başkanı kendisine verilen görevlerin yürütülmesinden doğrudan Maliye Bakanına karşı sorumlu olacaktır.⁵⁴⁷

Ayrı tüzel kişilik ve özerklik iki yönetsel boyut üzerinden kurulur. Bunlardan ilki “karar verme ve uygulama süreçlerinde daha serbest hareket olanağı sunan idari özerklik” diğeri “gerekli harcamaların karşılanacağı gelir kaynaklarına doğrudan sahiplik sağlayan mali özerklik”tir. Devlet tüzelkişiliğinde erimiş olan idari birimlerin özerkleşmesi ise genellikle “yönetme ve denetleme gücüne sahip odakta bir yer değişimi demektir.”⁵⁴⁸ 2000’li yıllarda devlet tüzelkişiliğinin temel yapılarını kapsayan bir örgütlenme ilkesine dönüşen özerklik konusu; ve kamu idarelerini idari ve mali özerkliğe sahip kurum ya da kurul olarak örgütlenme eğilimi⁵⁴⁹ gelir idaresinin yeniden yapılanması sürecinde de ana tartışma konularından birini oluşturdu.

Bu süreçte özerk gelir idaresinin iki temel özelliği üzerinde duruluyordu: i) siyasi otoriteden bağımsızlık (idari özerklik); ii) özerk bir bütçeye sahip olmak (mali özerklik). TÜSİAD’ın talebi IMF ve Dünya Bankası ile aynı doğrultuda bağımsız düzenleyici kurum yapılanmasına yakın özerk bir gelir idaresi örgütlenmesi idi. Hükümet ise IMF’ye verdiği 26 Nisan 2005 tarihli niyet mektubunda⁵⁵⁰ yasa ile gelir

⁵⁴⁶ Ana hizmet birimleri Gelir Yönetimi, Mükellef Hizmetleri, Uygulama ve Veri Yönetimi, Tahsilat ve İhtilaf İşler, Denetim ve Uyum Yönetimi, Gelirler Kontrolörleri ve Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler daire başkanlıklarından oluşmaktadır. Danışma birimleri ise Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği ve Basın ve Halkla İlişkiler birimlerinden oluşuyor. Yardımcı hizmet birimleri İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Daire Başkanlıklarıdır.

⁵⁴⁷ Yasada başkanın yetki alanına giren konular arasında politika ve strateji geliştirmek ve buna uygun performans ölçütlerini belirlemek; başkanlığın orta ve uzun vadeli strateji ve politikalarının belirlenmesinde üniversite, meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapmasını sağlamak; yalın, esnek ve katılımcı yönetim anlayışının gerçekleşmesini sağlamak sayıldı.

⁵⁴⁸ Birgül A. Güler, “Yönetimde Özerklik Sorunu: Duyunu Umumiyei Osmanlı Meclis İdaresi 1881-1948”, *Memleket*, Sayı 1, Mayıs 2006, s. 97-98.

⁵⁴⁹ A.k., s. 97.

⁵⁵⁰ IMF ile yapılan 19. Yeni Stand-by Düzenlemesine ilişkin 26 Nisan 2005 tarihli Niyet Mektubu, (19. Madde), <http://www.hazine.gov.tr>

idaresinin Maliye Bakanlığı altında “yarı-otonom” bir birim olarak kurulmakta olduğu, işlevsel bazda ve yerel vergi dairelerini doğrudan kontrol altına alacak şekilde yapılandırılacağı sözünü veriyordu. Ayrıca, bürokrasi içi tartışmalarda da gelir idaresinin özerkliği konusu destekleniyordu.⁵⁵¹

Bu yaklaşıma taraf olanlar için yürütülmekte olan ekonomik programın önemli bir ayağını oluşturan “vergi reformu” kapsamında gelir idaresinin özerk bir yapıya kavuşturulması bu reformun en önemli parçasını oluşturacaktı. Ne var ki yeni yasal düzenleme ile gelir idaresinin Maliye Bakanlığı’na *bağlı kuruluş* olarak tanımlanması nedeniyle özerklik beklentileri bütünüyle karşılanmadı. Oysa beklenti bir anlamda ayrı bir müsteşarlığın kurulması yönündeydi. Öte yandan, Gelir İdaresi Başkanlığı 5018 sayılı yasa ile devlet tüzelkişiliğine dahil olan ve bu yasaya ekli (I) sayılı cetvelde (genel bütçeli idareler) yer alan kamu idareleri arasına alındı.⁵⁵² Dolayısıyla Gelir İdaresi Başkanlığı’nın devlet tüzelkişiliğinden ayrı bir yapı olarak örgütlenmemesi; devlet tüzel kişiliği içinde eriyen bir birim olarak kurulması nedeniyle talep edilen özerklikleşmenin sağlanmasında boşluk açığa çıktı.

Yeni düzenleme ile gelir idaresine kamu yönetiminin genel kuralları ile karşılaştırıldığında harcama ya da personel politikalarında belli esneklikler tanınmaktadır. Bununla birlikte bu esneklikler idarenin vergi yönetiminde bağımsız hareket etmesi açısından da yetersiz bulundu. Üstelik gelir idaresinin Maliye Bakanlığı’na bağlı olarak örgütlenmesi ve başkanının Maliye Bakanı tarafından atanacak olması da idari yönden bağımlılığın devam etmesi anlamına geliyordu. Oysa özerk ya da yarı özerk yapıdan beklenen dünya örneklerinde olduğu gibi Maliye Bakanlığı’nın vergi işlerinin yönetiminde hiçbir rol oynamaması; vergi politikası ile vergi yönetiminin kesin çizgilerle birbirinden ayrılmasıdır; ki bu, özerkliğin temel ölçütü olarak görülmektedir.

⁵⁵¹ Örneğin, Vergi Denetmenleri gelir idaresinin mali ve idari özerkliğe sahip olması; sadece vergi uygulamalarının değil aynı zamanda vergi denetiminin de özerk bir yapıda olması gerektiğini savunmaktadır. Bkz. Vatandaşın Vergisini Koruma Derneği (VAVEK) (2002) *Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırılması Paneli*.

⁵⁵² 22.12.2205 tarihinde kabul edilen 5436 sayılı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile Gelir İdaresi Başkanlığı 5018 sayılı yasanın genel bütçeli kamu idareleri arasına alındı.

3. Denetim Sorunu

Gelir idaresi yasa tasarısı tartışmalarında üzerinde anlaşma sağlanamayan ve ilgili taraflar arasında çatışmaya yol açan bir diğer önemli konu özerklikle de ilişkili olan denetim konudur.⁵⁵³ Gelir İdaresi Yasası ne AKP hükümetinin ne Dünya Bankası ve IMF'nin, ne yerli büyük sermaye gruplarının ne de denetim kadrolarının öngördüğü, talep ettiği düzenlemeyi tam olarak karşılamaktaydı. Özellikle IMF, Dünya Bankası gibi TÜSİAD da “özerklik” ve “denetimde çokbaşlılık” sorununun çözülmesinde ısrarcıydı. TÜSİAD-Vergi Konseyi çalışmasında, vergi denetiminde Maliye Müfettişleri, Hesap Uzmanları ve Gelirler Kontrolörleri'nin tek çatı altında toplanması, iç ve dış denetimin birbirinden ayrılması öngörülüyordu. Ancak, yasal düzenleme denetimde çokbaşlılık sorununu çözmedi.

Uzun bir tarihsel geçmişi olan ve oluşturulan gelir idaresi çatısı altına girme konusunda direnç gösteren Maliye Müfettişleri ile Hesap Uzmanları Maliye Bakanlığı'nda bırakılırken, vergiyi toplayacak ve denetleyecek olan Gelir İdaresi Başkanlığı'na Gelirler Kontrolörleri ve Vergi Denetmenleri bırakılmıştır. Gelir idaresinin Maliye Bakanı'na bağlı bir Başkanlık olarak yapılması özerklik beklentilerinin karşılamadığı gibi tanınan sınırlı özerklik nedeniyle idare bir çok konuda inisiyatif sahibi olamayacaktı. Bunun yanı sıra vergi inceleme politikasının belirlenmesi yetkisi de Maliye Bakanlığı'na bırakılmıştı. Oysa, beklenti vergi politikalarının ve vergi kanunlarının uygulayıcısı olacak olan gelir idaresinin vergi inceleme ve denetimlerin önceliklerini de belirlemesi ve buna uygun politikaları saptamasıydı. Başka bir ifadeyle, asıl hedeflenen sadece vergi uygulamasının değil aynı zamanda denetimin de özerkleştirilmesiydi.

Gelir idaresi yasası üzerinde bütün tarafları ortak kesen amacın temelde devletin vergi gelirlerinin artırılması olduğunu söyleyebiliriz. Bunun için etkili bir denetim ve

⁵⁵³ Kısaca hatırlayacak olursak, Maliye Bakanlığı kendi içinde iç ve dış denetim yapar. Ancak, iç denetim (idari denetim) ve dış denetim (vergi denetimi) konusunda yetkiler farklıdır. Merkezde üçlü denetimi Maliye Müfettişleri, Hesap Uzmanları ve Gelirler Kontrolörleri; taşrada ise Vergi Denetmenleri yapmaktadır. Bunlardan sadece Hesap Uzmanlarının vergi denetim, yani dış denetim yapma yetkisi vardır. Diğerleri hem iç denetim (teftiş ve soruşturma) hem de dış denetim (vergi denetimi) yetkisine sahiptirler. Vergi incelemesi, teftiş ve soruşturma gibi ekonominin en temel birimleri üzerinde etkili olan iç ve dış denetim elemanları, gerçekte maliye bürokrasisinin de belkemiğini oluştururlar.

kayıt sistemi üzerinde duruluyordu. Bu konuda, yukarıdaki açıklamalarda da gördüğümüz gibi büyük sermaye grubu dahil bütün tarafların talebi ve önerisi aynı yöneydi. Ancak, bu süreçte maliye bürokrasisi içinde yeni yapılanmayı kendi çıkarları lehine çekmeye yönelik bir çatışma kendini gösterdi. Bürokrasi içindeki iç hesaplaşmalar gelir idaresi yasa tasarısı taslağı çalışmaları sırasında daha görünür bir hal aldı. Buradaki çatışmaları iki eksende ele almak mümkündür. Birinci eksen bu çatışma bürokrasi-içi çatışma olarak tezahür etmiş ve daha çok Maliye Bakanlığı bünyesindeki denetim birimleri arasında çıkmıştır. Doğrudan Maliye Bakanlığı'na bağlı Maliye Müfettişleri, Hesap Uzmanları ve Gelirler Genel Müdürlüğü'ne bağlı Gelirler Kontrolörleri arasındaki geleneksel çatışma Gelir İdaresi Başkanlığı yasa tasarısının getirdiği düzenlemeler nedeniyle daha da keskinleşti.

Çatışmanın ikinci ekseninde AKP hükümeti ile Maliye bürokrasisi yer alıyordu. Maliye bürokrasisinin bel kemiğini ve deyim yerindeyse bürokrasinin “kaymak tabakasını” oluşturan denetim elemanları (özellikle de Hesap Uzmanları ve Gelirler Kontrolörleri) yasama sürecinde karşı karşıya geldiler. Denetim elemanları bir yandan AKP'nin mevcut kazanımlarını dağıtıcı politikalarına direnç gösterirken, bir yandan da yeni kurulacak yapılanmanın avantajlarını elde etme çabasına girdiler.⁵⁵⁴ Denetimde birlik sorununun maliye bürokrasisi içinde denetim kurullarının “karşı” direnişi nedeniyle çözülemediğini dile getiren AKP hükümeti, sorunun kaynağı olarak bürokrasiye işaret ederek “bürokrasiyi aşamadıklarını denetimde birliğin denetim kurullarının hakimiyetine takıldığını, çıkan yasada onların taleplerinin karşılandığını” ileri sürüyordu. Başka bir ifadeyle hükümet geleneksel bürokrasiyi aşamadıklarını dile getiriyordu.⁵⁵⁵ Aslında hükümetin aşmakta zorlandığı Maliye Bakanlığı'nda köklü bir geçmişe sahip olan kurullardı. Kurullar, geleneksel bürokrasinin en temel ve en eski birimlerindedir. Dolayısıyla, Maliye Müfettişleri ve Hesap Uzmanları Kurulu, Gelir İdaresi bünyesine aktarılmaya şiddetle karşı

⁵⁵⁴ Bu dönemde basında Gelir İdaresi Yasa Tasarısı'nın, Gelirler Kontrolörleri camiasından Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Abdüllatif Şener ile Hesap Uzmanları camiasından Maliye Bakanı Kemal Unakıtan'ı karşı karşıya getirdiğine ilişkin haberler çıkmıştır. Kendi camiasının baskısı altında kalan Şener, Gelirler Kontrolörlerinin Gelir İdaresi Başkanına bağlanmasını isterken, Unakıtan başkan yardımcılarını bağlanmasını istiyordu. Artan muhalefet karşısında tasarı alt komisyona gönderildi. Yasa tasarısının plan ve bütçe komisyonundan alt komisyona çekilmesi, Maliye Bakanlığı ile Başbakanlığı karşı karşıya getirdi. Maliyenin kurumsal tarihi bakımından önem taşıyan bu durum “Başbakanlık bürokrasisi tasarımı Maliyeden saklayarak Meclise gönderdi. Olacağı buydu” diye değerlendirildi. Ahmet Erhan Çelik, “Maliye ‘Saklamaya’ Bozuldu”, *Milliyet Gazetesi*, 12.03.2005.

⁵⁵⁵ Hanife Şenyüz, “Gelir İdaresindeki ‘Tek Çatı’ Hayal”, *Radikal Gazetesi*, 21.02.2005.

çıktılar. Böylece Maliye Bakanı'na bağlı iki başkanlık konumunu korudular. Genellikle büyük mükellefleri denetleyen bu iki kurulun yanı sıra Gelirler Kontrolörleri ile vergi denetmenleri ise gelir idaresinde kaldı.

Gelir idaresi yasa tasarısının hazırlık aşamasında “IMF ile anlaşmaya en büyük direncin politikacılardan değil bürokrasiden geldiği yönde” genel bir eğilim vardı. Aslında IMF'nin talebi Maliye Teftiş Kurulu, Hesap Uzmanları Kurulu ve Bankalar Yeminli Murakıplar Kurulu gibi kurulların tasfiyesiydi. IMF, piyasanın tam olarak kurumsallaşması için bürokraside egemen olan “üstatlık tekeli”nin kırılmasını öngörüyordu. Bankacılık Yasası'nda Bankalar Yeminli Murakıplarının, Gelir İdaresi Yasası'nda özellikle Hesap Uzmanlarının tekelinin kırılması bekleniyordu ve bu konuda ısrarcı bir tutum sergilenmişti. IMF ayrıca vergi politikalarını Maliye Bakanlığı'nın belirlemesini, denetimin bütünüyle gelir idaresine bırakılmasında istiyordu. Merkezdeki üçlü denetim yapısının yarattığı çokbaşlılık sorununa karşı koordinasyonun tek elden, gelir idaresi üzerinden yürütülmesini önermişti. Ancak, gelir idaresi yasa tasarısının üzerinde uzlaşılan metninde IMF'nin istekleri tam olarak karşılanmadı. Yasada IMF niyet mektuplarında taahhüt edilen yarı-özerk gelir idaresi, Maliye Bakanlığı'na bağlı kuruluş olarak tanımlandı. Öte yandan maliye bürokrasisi içinde sert çekişmelere neden olan ve gerek IMF'nin gerekse TÜSİAD'ın talep ettiği denetim elemanlarının tek çatı altında toplanmasına ilişkin görüş de gelir idaresi yasasına yansımada.

Yeni düzenlemeye göre Gelirler Kontrolörleri, Başkanlığın vergi inceleme ve denetim yıllık planına uygun olarak, vergi inceleme ve denetimlerinin yerine getirilmesinden sorumludur. Bu durum mevcut yapının sürekliliği anlamına gelmektedir. Üstelik bu kez Maliye Müfettişleri, Hesap Uzmanları ve Gelirler Kontrolörleri arasındaki çatışma potansiyeli ve yetki kargaşası, yerli büyük sermaye ile çokuluslu şirketlere yönelik mükellef hizmetlerinin özel mükellef hizmetleri mantığıyla ayrılmasından kaynaklı olarak daha da derinleştirilmektedir.⁵⁵⁶ Önceki yapıda Gelirler Genel Müdürlüğü içerisindeki “seçkin zümre ve merkezi denetim elemanı olma niteliği taşıyan” Gelirler Kontrolörleri yeni düzenlemede gelir idaresi tarafından gerçekleştirilmesi düşünülen vergi denetimlerinin planlanması noktasında

⁵⁵⁶ Aziz Konukman; Hakan Arslan, a.g.k., s. 62.

yetkilendirilmediler. Başka bir ifadeyle, yeni yapılanmada Gelirler Kontrolörleri merkezi denetimin planlanması ve koordinasyonu sürecinden dışlandılar.

Maliye Müfettişleri ve Hesap Uzmanları ile aynı düzeyde olmayı isteyen Gelirler Kontrolörleri, daire başkanlığı sahibi yapıldı ve kısmen yatıştırılmaya çalışıldı. Dolayısıyla, merkezi denetim birimleri arasındaki –özellikle doğrudan Maliye Bakanı’na bağlı olan Maliye Müfettişleri ve Hesap Uzmanları ile, Gelirler Genel Müdürlüğü’ne bağlı olan Gelirler Kontrolörleri arasındaki koordinasyon ve rekabet sorunları giderilemedi. Çünkü, özel ihtiyaçları olan mükelleften söz açıldığı noktada, gerek mükellef hizmetleri, gerekse uyum ve denetim hizmetleri içerisinde yerli büyük sermayeye ve uluslararası şirketlere yönelik uzmanlaşma gereği de tanınmış olmaktadır. Yeni düzenleme büyük sermaye kesimlerini mükellef hizmetleri açısından ayırmaktadır. Bununla birlikte, denetim açısından, Denetim ve Uyum Yönetimi birimi, Gelirler Kontrolörleri birimi ile Maliye Teftiş Kurulu ve Hesap Uzmanları Kurulu arasındaki işbölümü açık ve kesin olarak tanımlı değildir.⁵⁵⁷ Dolayısıyla, denetimde kargaşa ve rekabet sorunu çözümlenemediği gibi mevcut rekabet daha da derinleştirildi.

Sonuç olarak gelir idaresini özerkleştirme ya da bağımsız düzenleyici kurum tipi bir örgütlenmeye yönelik beklentiler şu anki mevcut durumda tam olarak karşılanmamış gözükse de bu, yeni yapılanmanın değişmeyeceği anlamına gelmemelidir. Çünkü yasal düzenleme süreci yasanın çıkmasıyla sonlanmadığı gibi, aksine bütün yasal düzenlemeler yeniden ve yeniden kurgulanarak bir sonraki adıma dayanak oluştururlar. Bu anlamda gelir idaresinde özerk yapılanmanın zaman içerisinde tamamlanacağını öngörmemiz mümkündür. Çünkü yasanın yürürlüğe girmesi ile gelir idaresinin yeniden yapılanması tamamlanmış olmuyor. Bu sadece yeniden yapılanmanın ilk adımı olarak görülebilir. Bunun en açık göstergesi yeniden yapılanmanın öngörüldüğü şekilde yürütüldüğünü izlemek üzere Maliye Bakanlığı bünyesinde bir İzleme Komitesi’nin kurulmuş olmasıdır. 10 yıl süreyle Gelir İdaresi Başkanlığı’nın faaliyetleri ile yönetim sistemini stratejik plan ve hedefler açısından gözetecek ve çeşitli tavsiyelerde bulunacak olan bu Komite; Maliye Bakanı’nın başkanlığında, Bakanlık Müsteşarı, Gelir İdaresi Başkanı ve Vergi Konseyi Başkanı

⁵⁵⁷ Aziz Konukman; Hakan Arslan, a.g.k., s. 64-72.

ile hukuk, makro ekonomi, kamu maliyesi, insan kaynakları, halkla ilişkiler alanlarında birer uzman ile yönetim bilimleri alanında iki uzman olmak üzere ve en az onbeş yıl deneyime sahip üniversite öğretim üyesi veya kamu kesimi dışındaki kişiler arasından Bakan tarafından seçilen toplam on üyeden oluşmaktadır.⁵⁵⁸ Kamu kesimi dışındaki üyelerin görev süresi üç yıldır. İzleme Komitesi üyelerinin görev süreleri ile çalışma usul ve esasları yönetmelikle düzenlenmiştir. İzleme Komitesi'nin sekreteryâ hizmetlerini Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı yürütmektedir. ABD federal vergi idaresi IRS'in 1998 yılında başlanan yeniden yapılanma girişimlerinde de bu türden bir İzleme Komitesi'nin kurulduğunu görüyoruz.⁵⁵⁹

Yukarıda yasa alanının, farklı sermaye kesimlerinin gelir idaresine ilişkin taleplerini devlet üzerinden gerçekleştirmeleri bağlamında, sınıf mücadelesinin bir odağı olduğunu en azından üç temel sorun üzerinden göstermeye çalıştık. İzleyen başlıklar altında ise sınıfsal çatışma ve uzlaşma alanında biçimlenen yasa ile gelen diğer düzenlemelere bakacağız.

B. Yapısal, Örgütsel ve İşlevsel Açıdan Yeni Gelir İdaresi

1. Mükellef Odaklı Örgütlenme ve Büyük Sermaye Kesimine “Özel” Vergi Birimi

“Vergi rekabeti”, “mükellefin vergiye gönüllü uyumu”, “özel mükellef hizmeti”, “düzenleyici etki analizi” gibi yeni kavramları ilk kez yasa maddelerine içselleştiren yeni düzenlemeye göre, gelir idaresinin en önemli görevlerinden biri mükelleflerin vergiye uyumunu sağlamaktır. İdare ayrıca “mükelleflerin farklılıklarını gözetererek, faaliyetlerin gruplar ve sektörler itibariyle analiz etme, kıyaslama ve risk alanlarını saptama” görevini de yerine getirecektir.

Yeni yasal düzenleme ile özel mükellef hizmetleri ile genel mükellef hizmetleri de “örtük olarak” birbirinden ayrılmıştır. TÜSİAD özel mükellef ile genel mükellef

⁵⁵⁸ Kanunun geçici 6. maddesinde ayrıca, “İzleme Komitesinin başkan ve üyelerinden uhdesinde kamu görevi bulunmayanlara (3000) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda ve ayda iki toplantıyı geçmemek üzere, her toplantı günü için damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaksızın Bakanlık bütçesinden huzur hakkı ödenir” denilmektedir.

⁵⁵⁹ IRS'nin yeniden yapılandırılmasına ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Erdoğan Öner, *Amerika Birleşik Devletleri Federal Vergi İdaresi: IRS (Internal Revenue Service) Kuruluşu, Görevleri ve Yeniden Yapılanması*, s. 165.

ayrımını önerirken, özel mükellefler için Mükellef Temsilcilerinin örgütlenmede yer almasını; özel mükellef denetimi ile genel mükellef denetiminin de ayrılmasını öngörüyordu. Yeni düzenleme bu anlamda büyük sermaye kesimlerini diğerlerinden gerek mükellef işleri gerekse denetim işleri açısından ayırma eğilimindedir. Bununla birlikte, bunun muhataplarının kimler olacağı henüz çok açık değildir. Yasada bunların Denetim ve Uyum Yönetimi birimi ile Gelirler Kontrolörleri birimi olduğu görülmektedir. Öte yandan, büyük mükelleflerin denetiminin kimde olacağı konusu Hesap Uzmanları ile Gelirler Kontrolörleri arasında devam edegelen çatışmayı artıracaktır. Çünkü özel mükellefler olarak tanımlanan ve doğrudan büyük sermaye gruplarına işaret eden mükelleflerin denetimi, her iki birimin de yetki alanına girmektedir.

Yeni yasal düzenleme ile gelir idaresi vergi türlerini esas alan geleneksel vergi tipi örgütlenme yapısından uzaklaşarak mükellef odaklılığı temel alan işlevsel bir yapıya kavuşturuldu. Yeni yapı, daha çok karma bir yapılanma gibi görünse de “mükellef odaklı bir örgütlenmeye” geçişi olanaklı kılan kimi esneklikleri içermektedir. Nitekim yasanın bütününe “mükellef odaklı” bir gelir idaresi yapılanması nüfuz etmiş durumdadır. Mükelleflere “en iyi hizmetin adalet ve tarafsızlıkla sunulması ve mükellef haklarının korunması” (md.10) yeniden yapılanmanın önemli amaçları arasında sayıldı. Bu hizmetler merkez örgütü tarafından yerine getirilecektir. Buna göre gelir idaresi, “mükellef gruplarının özel ihtiyaçlarına uygun hizmetleri” yapılandıracak ve bütün mükelleflerin “farklılıklarını” gözeterek, mükelleflerin faaliyetlerini buna uygun olarak analiz ederek risk alanlarını saptayacaktır (md.13).

Gelir idaresi yasasını önceleyen yasa taslaklarında merkezde Mükellef Hizmetleri ana hizmet birimine verilen görevlerin “dolaysız vergiler, dolaylı vergiler, diğer vergiler ve büyük mükellefler için olmak üzere dört ayrı daire başkanlığı tarafından” yürütülmesi açık olarak ifade ediliyordu. Ancak yürürlüğe giren yasada bu ifade değiştirildi ve yine “mükellef odaklılık” felsefesine uygun olarak “mükelleflerin bilgilendirilmesi, mükellef haklarının korunması ve mükellef memnuniyetinin ölçülüp değerlendirilmesi” gibi hizmetlerin, “mükellef grupları ve sektörler ile bunların hizmet ihtiyaçları da dikkate alınmak suretiyle” gerçekleştirileceği hükme bağlandı (md.10). Bu hüküm gelir idaresindeki yeni

düzenlemenin büyük sermaye grupları ve yabancı şirketlerin ölçekleri nedeniyle ayrı muamele görmesi gerektiği savunun TÜSİAD modeli ile tam olarak örtüşmektedir. Kanun iç mantığı gereği mükellef hizmetlerini özel ve genel olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Burada özel mükelleften kasıt büyük sermaye gruplarıdır. Gelir idaresinin sermaye kesiminin “özel” ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde yapılandırılmasına yönelik bu düzenleme ile sermayedarların çıkarlarına yasal-kurumsal bir meşruluk ve bütünlük kazandırıldı.

AKP hükümeti henüz gelir idaresi yasası çıkmadan 19. Stand-by düzenlemesine ilişkin 26 Nisan 2005 tarihli niyet mektubunda⁵⁶⁰ IMF’ye Gelir İdaresi Başkanlığı bünyesinde “Büyük Vergi Mükellefleri Birimi”nin 2005 sonuna kadar kurulacağı sözünü verdi. 1. ve 2. gözden geçirmeye ilişkin 24 Kasım 2005 tarihli niyet mektubunda da “halihazırda gerçekleşmesi ancak 2006 yılı Haziran ayı sonuna kadar mümkün görünen, büyük vergi mükellefleri biriminin kurulması” yönündeki planlamadan söz edilmekte ve bu birimin kurulması yapısal kriter olarak belirlendi. Bu düzenleme sadece IMF’ye verilen niyet mektuplarındaki yapısal kriterlerden birinin karşılanması değil ayrıca büyük sermaye gruplarının taleplerinin karşılanması açısından da büyük önem taşımaktaydı. Bu doğrultuda Gelir İdaresi Başkanlığı’nın kurulmasının hemen ardından hükümet, büyük vergi mükelleflerine “daha iyi hizmet” verebilmek için yeni bir servis kurma hazırlığına girişmekte gecikmedi.⁵⁶¹

Öncelikle büyük mükelleflerin ayrı bir vergi dairesinde toplanmasına ilişkin düzenleme Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu’nda bir dizi değişiklik yapan tasarıya AKP’nin talebi doğrultusunda bir önergeyle eklendi ve tasarı TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’nda kabul edildi. Tasarıya eklenen önergeyle Maliye Bakanı’na “gerekli gördüğü hallerde, mükelleflerin bağlı olacağı vergi dairesi müdürlüğü veya vergi dairesi başkanlığını belirleme” ve buna bağlı olarak “bu dairelerin yetki alanını

⁵⁶⁰ IMF ile yapılan 19. Yeni Stand-by Düzenlemesine ilişkin 26 Nisan 2005 tarihli Niyet Mektubu, (Madde 19), <http://www.hazine.gov.tr>

⁵⁶¹ Bkz . Nitekim Maliye Bakanı Kemal Unakıtan, “Vergi Tahakkuk Kayıtlarının Bankacılık Sistemine Açılışı ve 2004 Türkiye Vergi Şampiyonları Ödül Töreni”nde yaptığı konuşmada Gelir İdaresi Başkanlığı’nın büyük vergi mükelleflerine daha iyi hizmet verebilmek için kendi içinde yeni bir servis kuracağını büyük sermaye kesimlerine duyuruyordu. Unakıtan bir yandan da “büyük mükelleflere artık ayrı hizmet verilecek ama onları da 24 saat izlemeye devam edeceğiz” diyerek küçük ve orta ölçekli sermaye kesimlerine “göz” kırıyordu. Yine aynı toplantıda Gelir İdaresi Başkanı “gelir idaresinin yeniden yapılandırılmasının Maliye Bakanlığı açısından bir dönüm noktası” olduğunu altını çiziyordu,

http://www.isbank.com.tr/reuters-haber-detay.asp?Document_Header=nSEN232778

yeniden oluşturma” yetkisi verildi.⁵⁶² Bu düzenlemeye bağlı olarak büyük sermaye kesimine hizmet verecek bir birim kurulduğunda büyük şirketlerin bütün işlemleri Ankara’da Gelir İdaresi’ne bağlı “özel” bir vergi dairesi tarafından yürütülecektir. Ancak, gerek duyulduğunda belirli il ya da bölgelerde bu özel vergi dairesi şube de açabilecektir. Gelir İdaresi Başkanlığı, kurulmasının hemen ardından bu yöndeki çalışmalarını hızlandırdı. Başkanlık yerli ve yabancı danışmanlarla birlikte kurulacak yeni yapılanma ve uygulama için bazı temel kriterleri belirlemeye çalışmaktadır. Bağlanacak şirketler açısından hangi kriterlerin -ciro, aktif büyüklük ve istihdam edilen işçi sayısı- temel alınacağı henüz belli değildir. Başlangıç olarak 1000 büyük firmayı kapsamayı düşünen büyük vergi dairesinin başına ise Gelir İdaresi’ne bağlı “özel” bir yönetici getirilecektir. Buraya bağlı mükelleflerin denetimini ise hesap uzmanları yapacaktır.

Gelir idaresinin taşradaki yeni görevini üstlenen Vergi Dairesi birimleri de aynı şekilde “sektör ve mükellef gruplarının ihtiyaçlarına uygun hizmetleri en iyi şekilde” sunacaktır. Hazırlanan ilk yasa taslağında güçlü bir merkez ve taşra teşkilatının oluşturulması, yönetsel açıdan taşranın doğrudan merkeze bağlı olması, yetki devrini esas alan ve yatay bir örgütlenmenin ortaya konulması öngörülüyordu. Meclise sevk edilen tasarıda ise teşkilat yapısı, başkanlık ve bölge başkanlıklarından oluşan iki kademeli bir yapı olarak belirlendi. Buna göre 22 yerde gelir idaresi bölge müdürlükleri kurulacaktı.⁵⁶³ Ancak, alt komisyon çalışmaları sırasında Maliye Bakanlığı’nın önerisi üzerine bu düzenleme değiştirildi. Taşra teşkilatının doğrudan merkeze bağlı Vergi Dairesi Başkanlıkları ile bu birimlerin kurulmadığı yerlerde Vergi Dairesi Müdürlükleri’nden oluşacağı hükme bağlandı. Buna göre Vergi Dairesi Başkanlıkları’nın kuruluş yerleri ve sayıları Bakanlar Kurulu tarafından

⁵⁶² Önerge ile Gelir İdaresi Başkanlığı’nda faaliyet gösteren Gelir Yönetimi Daire Başkanlığının iş hacminin yoğunluğu ve kapsamı nedeniyle üç ayrı daire başkanlığı tarafından yürütülmesinin amaçlandığı belirtilmiştir. Önergenin gerekçesi şöyledir: “Ülkemizde vergi sistemi çeşitli vergilerden oluşmaktadır. Bunlar konularına, yapılarına, özellik ve şekillerine göre sınıflara ayrılabilir. Farklı niteliklere sahip bu gelirlerin yönetim görevi 5345 sayılı Kanunla kurulan Gelir İdaresi Başkanlığında faaliyet gösteren Gelir Yönetimi Daire Başkanlığı tarafından yetine getirilmektedir. Bu görev yerine getirilirken, vergi türleri itibariyle işlevsel bir ayrıma gidilmesi gerekmektedir”. Önergenin yer aldığı kanun tasarısı 22.12.2005 tarihinde Meclisten geçerek yasalaşmıştır. 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

⁵⁶³ Gelir idaresi yasa tasarısında (2) sayılı ekli listede sözkonusu 22 bölge başkanlığının hangi il merkezlerinde kurulacağı verilmiştir. İstanbul (Anadolu ve Avrupa yakasında iki ayrı bölge başkanlığı), Ankara, İzmir, Adana, Antalya, Bursa, Denizli, Edirne, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, Karabük, Kayseri, Kocaeli, Konya, Malatya, Samsun, Sivas, Şanlıurfa, Trabzon ve Van.

belirlenecektir. Vergi Dairesi Başkanlıkları'na bağlı Vergi Dairesi Müdürlükleri ile şubeler kurulmasına, aynı il sınırları içinde kalmak kaydıyla mükelleflerin, işyeri ve kanuni merkezlerine bağlı kalmaksızın belirlenecek ölçütlere göre hangi Vergi Dairesi Müdürlüğü veya Başkanlığına bağlı olacağını belirlemeye Maliye bakanı yetkili kılındı.⁵⁶⁴ Yukarıda da belirttiğimiz gibi Bakan bu yetkisini “vergi uygulamaları bakımından gerekli gördüğü hallerde mükelleflerin bağlı olacağı Vergi Dairesi Müdürlüğü veya Vergi Dairesi Başkanlığı'nı belirlemek ve bu belirlemeye bağlı olarak bu dairelerin yetki alanını yeniden oluşturmak şeklinde de” kullanabilecektir.⁵⁶⁵

Vergi Dairesi Başkanlığı, yetki alanı içinde “sektör ve mükellef gruplarının ihtiyaçlarına uygun hizmetleri en iyi şekilde sunmayı” amaç edinmektedir. 5345 sayılı kanuna göre Vergi Dairesi Başkanlıkları bünyesinde grup müdürlükleri ve bunlara bağlı müdürlükler kurulabileceği gibi, “yetki alanlarında ekonomik analizler yapmak ve mükellef hizmetlerini en yakın yerden sunmak üzere” şubeler de kurulabilecektir. Sözü edilen mükellef grupları büyük mükellefler, banka ve finans kuruluşları, dış ticaret kuruluşları, serbest meslek vb. temelinde oluşturulabilecektir.

2. Kayıt Dışı Ekonomiye Karşı Ulusal Veri Sistemi

Gelir İdaresinin ana hizmet birimlerinden Uygulama ve Veri Yönetimi biriminin görevleri arasında “tüm ekonomik faaliyetlere ilişkin ulusal mali bilgi alt yapısını tek merkezden geliştirmek, yönetmek ve bu bilgileri ilgili birimlerin kullanımına sunmak” ve “vergilendirme, denetim, planlama ve kayıt dışı ekonomiye mücadele konularında veri sağlamak” (md. 11) sayılıyor. TÜSİAD kayıt dışı ekonomi sorununun çözümü için “tüm ekonomik faaliyetlere ilişkin ulusal bilgi altyapısının tek merkezden geliştirilmesi ve yönetilmesi”ni talep ediyordu. Vergi gelirlerindeki

⁵⁶⁴ Gelir İdaresi Kanunu uyarınca 29 ilde Vergi Dairesi Başkanlığı kurulmasına dair Bakanlar Kurulu kararı 6 Temmuz 2005'te Resmi Gazete'de yayımlandı. Ardından 7 Eylül 2005 tarihli Resmi Gazete'de Vergi Dairesi Başkanlıkları Kuruluş ve Görev Yönetmeliği çıktı. Yönetmeliğe göre vergi dairesi başkanlıkları; grup müdürlükleri, bunlara bağlı müdürlükler, şubeler ile vergi dairesi müdürlükleri ve komisyonlardan oluşacaktır. Ancak, vergi dairesi başkanlığına bağlı grup müdürlükleri, vergi dairesi müdürlükleri, komisyonlar, müdürlükler ve şubeler, ilin ekonomik ve sosyal durumu, coğrafi yapısı, teknolojik gelişmeler, mükellef sayısı ve büyüklükleri, mükellef grupları, iş yükü ve benzeri ölçütler dikkate alınarak kurulacak, kapatılacak, birleştirilecek ve bölünebilecektir.

⁵⁶⁵ Bakanın yetkisine ilişkin bu ifade, 22.12.2005 tarihinde kabul edilen 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'a eklenmiştir.

azalmada topu ‘kayıtdışı sektör’ün üzerine atma yoluna giden TÜSİAD 1980’lerden bu yana büyük sermaye kesimleri üzerindeki vergi yükünün azaltıldığı gerçeğini bir yana bırakarak, kayıt dışı sektör olarak işaret ettiği orta ve küçük sermaye gruplarının kayıt altına alınmasını istemektedir. Oysa, kayıtdışı faaliyete şans tanınması, “sermaye-emek ve devlet üçgeni içerisinde şekillenmiş olan, işgücü maliyetini düşüren ve maliyeti toplumsallaştıran, örtülü bir ekonomi politikası vasfı”⁵⁶⁶ taşıyor.

Ancak, kayıt dışı ekonomi sorunu açısından Gelir İdaresi Yasası büyük sermaye gruplarını memnun etmedi. Bu konuda hükümete baskı yapan sermaye yasa çıkmadan önce olduğu gibi çıktıktan sonra da aynı taleplerini yineledi. Örneğin, Gelir İdaresi Yasa’nın TBMM’nde kabul edilmesinin hemen ardından TÜSİAD başkanı Ömer Sabancı gelir idaresinin yeniden yapılanmış halinin kayıtdışı ekonomiyle mücadele için yeterli olmadığını altını çiziyor; kayıtdışı ekonominin yerli ve yabancı sermayenin yeni yatırımları için caydırıcı etken olduğunu vurguluyordu. TÜSİAD raporunda da kayıtdışılık ile mücadelede gelir idaresine ayrıcalıklı bir yer tanınırken, yeni yapının özerk olması gerektiği konusunda büyük sermaye ısrarını ortaya koymuştu. Aynı şekilde TOBB da yeni düzenlemenin sadece kurumun adını değiştirdiğini, bir yenilik getirmediğini; oysa sistem bütünüyle yeniden düzenlenmeden yüksek vergi ve kayıtdışının önüne geçilemeyeceğini, gelir idaresinin müşteri odaklı olmaktan uzak olduğunu, ihtiyaçlarına tam olarak cevap vermediğini savunuyordu.⁵⁶⁷ Kayıt dışılık sorunu maliye bürokrasisinin hantallığına, denetim kurullarının (Maliye Teftiş Kurulu ile Hesap Uzmanları Kurulu) kendi aralarındaki çekişmelere dayandırılarak açıklanıyordu. Oysa sorunun bir tür “örgüt” ve “örgütlenme” teması etrafında ele alınması egemen sınıf çıkarlarının perdelenmesi işlevini görmektedir.

3. Düzenleyici Etki Analizi

Kamu yönetimi reformu tartışmalarında ilk kez gündeme gelen düzenleyici etki analizi kavramı gelir idaresi kanununa da içselleştirildi. Özellikle Mükellef Hizmetleri birimi ve Strateji Geliştirme birimi düzenleyici etki analizinden (DEA) doğrudan sorumlu tutuldu. Buna göre mükellef hizmetleri, mükellef grupları ve sektörler ile bunların hizmet ihtiyaçları da dikkate alınmak suretiyle

⁵⁶⁶ Bkz. Aziz Konukman; Hakan Arslan, a.g.k., s. 74-75.

⁵⁶⁷ *Akşam Gazetesi*, 12.04.2005.

gerçekleştirilecektir. (md. 10) “...Vergi kanunlarında veya diğer mali kanunlarda yer alan her türlü istisna, muaflık ve indirimlerin maliyetlerini ölçmek, ekonomik ve sosyal etkilerini analiz etmek; ve yapılacak yeni düzenlemeler ve ihdas edilecek birimler için düzenleyici etki analizi yapmak” görevi başkanlığın danışma birimlerinden strateji geliştirme daire başkanlığının görevleri arasında sayıldı (md. 17/d). Kamu yönetimi reformu ile ortaya konan şemaya -Strateji Geliştirme Başkanlığı- uygun olarak yapılan ve görevlendirilen Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, ayrıca, performans ve kalite ölçütleri geliştirmeden ve başkanlık bütçesinin stratejik plana ve yıllık hedeflere göre hazırlanmasından sorumludur.

DEA, özellikle büyük sermaye ve çokuluslu şirketlerin vergi kararlarından etkilenme şekillerini, onların davranış (vergi kararlarına reaksiyon) modelleri vasıtasıyla ölçmeye çalışmaktadır. Yasama sürecinde, yasaların etki analizlerinin yapılması, yasaların akılcı ve yansız olması savına dayandırılmaktadır. Buna göre, yasama organı vergi ile herhangi bir yasa önerisini, iktisadi aklı temsil eden DEA aracılığı ile onaylandığında yasalaştırabilecektir. Öte yandan, DEA yasama organının vergi politikası alanında devre dışı bırakılmasını gerektirir. Bunun nasıl olacağını TÜSİAD modeli tarif etmektedir. Ayrıca, DEA'nın “bağımsız aktörlere” yaptırılması önerilir. Yasaya açıkça böyle bir öneri maddesi konulmamış olsa da, bu durumu “vergileme-yasama-yasama organı/parlamento” zincirinin, dolayısıyla, geleneksel kamu politikası ve devlet örgütlenmesinin yeniden yapılandırılması yönünde önemli bir girişim olarak görmek mümkün.⁵⁶⁸

4. Gelir İdaresinde “Elit” Kadrolaşma Hamlesi

Maliye Bakanlığı ile Başbakanlık arasında yoğun tartışmalara konu olan yasa taslağının ilk şekillendiği sıralarda basında “bürokrasi savaşı”nı Başbakanlığın kazandığı dile getiriliyordu. Maliye Bakanlığı'nın istediği 5 başkan yardımcılığı, toplanan vergilerin yüzde 2'sinin İdare'ye kalması gibi maddeler tartışma yaratmıştı. Başbakanlığın Kamu Yönetimi Reformu'na uymadığı için itiraz ettiği 5 başkan yardımcılığı tasarıda 3'e düşürüldü. İlk taslakta yer alan Gelir İdaresi Başkanlığı'nın gelir kaynağı ile ilgili madde de daha sonra kaldırıldı. Meclise sevk edildikten sonra alt komisyonda Başkanlık personeline, performansları göz önünde bulundurularak

⁵⁶⁸ Aziz Konukman; Hakan Arslan, a.g.k., s. 60-61.

net aylık tutarının dört katına kadar ikramiye ödenebilmesini öngören bir düzenlemenin eklenmesine karar verilmişti. Ancak, bu talep de bazı AKP’li üyelerin verdikleri önerenin kabul edilmesi sonucunda tasarıdan çıkarıldı. Esasen AKP, gelir idaresi personelinin özlük haklarını iyileştirmeyi henüz yürürlüğe girmemiş olan personel reformuna bırakıyordu.

Yasa taslağında gelir idaresi başkanının atanmasını düzenleyen “en kıdemli müdür yardımcısının başkan olarak atanması” hükmü yer alıyordu. Bu hüküm de daha sonra değiştirildi. Başkanlık için üç yıl daire başkanı ya da üstü görevlerde bulunma, ya da kamu ve özel sektörde en az on yıl üst düzey yöneticilik yapma şartı getirildi. Ancak, mecliste alt komisyon çalışmaları sırasında muhalefet özel sektörde üst düzey yönetici olarak on yıl çalışmış olanların gelir idaresi başkanı olarak atanabilmesine imkan veren hükmün tasarıdan çıkarılmasını istedi. Buna karşılık Maliye Bakanı Unakıtan “hükümet kararı” açıklamasında bulunarak başkanlığa özel sektörden bir ismin getirilmesine imkan tanınmasında ısrar etti⁵⁶⁹; ancak öneri TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda kabul edilmedi. Ancak, bu talebin önümüzdeki süreçte yeniden gündeme getirilebileceğini öngörmemiz mümkün.

Gelir idaresi yasasının 28. maddesi başkanlık personelinin atama usul ve atama şartlarını düzenlemektedir. Buna göre Başkan yardımcıları, daire başkanları, vergi dairesi başkanları ve gelirler kontrolörlerinin Başkanın önerisi üzerine Maliye Bakanı tarafından; 23.4.1981 tarihli 2451 sayılı kanun (Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun) hükümleri dışında kalan diğer personelin atamalarının da Başkan tarafından yapılacağı, Başkanın bu yetkilerini gerekli gördüğü takdirde alt kademelere devredebileceği hükme bağlandı.

Cumhurbaşkanı bu düzenlemeye dayanarak “Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”unu 29.04.2005 tarihinde veto etti. Veto gerekçesinde bu şekildeki bir atamanın demokratik parlamenter sisteme aykırı olduğu; başkan yardımcılarının atanmasının üçlü kararname ile öngörülmediği, bunun somut olarak Anayasanın başta 8. maddesi olmak üzere 104. maddesine⁵⁷⁰ ve kamu hizmetlerinin gereklerine aykırı olduğu ifade edildi. Ancak muhalefetin tepkisine rağmen hükümet

⁵⁶⁹ *Milliyet Gazetesi*, “Gelir İdaresi İçin Gece Baskını”, 08.04.2005.

⁵⁷⁰ Anayasanın 8. maddesi Cumhurbaşkanı’na Bakanlar Kuruluyla birlikte yürütme yetkisini ortak paylaşma sorumluluğu vermektedir. 104. maddede de, Cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargı ile ilgili yetkileri ayrı ayrı sıralanır.

bu düzenlemede değişikliğe gitmedi. Aynen kabul edilen madde ile gelir idaresi başkan yardımcılarının, daire başkanlarının ve gelirler kontrolörlerinin başkanın önerisi ile bakan tarafından atanması öngörüldü. Başkan kadrosu için yüksek öğrenim şartının yanı sıra Bakanlıkta ya da Başkanlıkta fiilen en az üç yıl çalışma şartı getirildi. Başkan yardımcısı, daire başkanı ve vergi dairesi başkanı kadrolarına atanacaklar, devlet memuriyetinde en az on hizmet yılını doldurmuş olacaktır. Gelir İdaresi Başkanlığına özel sektörden birinin atanmasına ilişkin hüküm ise IMF ve hükümetin ısrarına rağmen tasarıdan çıkarıldı. Oysa 8. gözden geçirme çalışmaları için Ankara’da bulunan IMF heyeti Gelir İdaresi Başkanlığı üst yönetimine getirilecek kişiler için “görev açılımının geniş tutulmasını” istemişti ve bunun üzerine ekonomi yönetimi tasarımı yeniden düzenlemişti.

Gelir idaresi teşkilatı yaklaşık 43.000 personeli ile kamu yönetiminde özel bir yere sahiptir. Yeni düzenleme ile Gelirler Genel Müdürlüğüne ayrılmış olan 68.212 adet kadro iptal edildi ve Bakanlığın kadroları 115.019’dan 46.807’ye düştü. Buna karşılık, 3.311’i merkez, 56.680’i taşra teşkilatı olmak üzere yeni kurulan gelir idaresi başkanlığına toplam 59.991 kadro verildi. Ayrıca, yeni düzenleme, gelir idaresi başkanlığının üst düzey unvanlı personeline kimi iyileştirmeler getirdi. Buna göre Gelir İdaresi Başkanı Genel Müdür (6400) ile Müsteşar (7600) arasında bir göstergeye (7000’e), Başkan Yardımcıları ile İstanbul, Ankara ve İzmir Vergi Dairesi Başkanları genel müdür yardımcısı ek göstergesine (3000’den 3600’e) yükseltildi, yeni ihdas edilen Grup Başkanlığına daire başkanı ek göstergesi (3000) uygun görüldü. Bu düzenlemeler sonucunda Maliye Bakanlığı merkez ve bağlı müdürlüklerinde görev yapan üst yönetici kadroları ile gelir idaresi başkanlığı merkez ve taşra örgütünün emsal personeli arasında Gelir İdaresi üst yöneticileri lehine özlük haklarında önemli bir farklılık meydana geldi.⁵⁷¹

Yeni düzenlemenin getirdiği önemli bir başka değişim de üst kademe yöneticilerinin sayısındaki artıştır. Bir yandan kamuda küçülme söylemi altında personel “şişkinliğinin” eritilmesi yönünde önemli adımlar atılırken, bir taraftan da bu türden düzenlemelerle üst ve orta kademe yönetici sayılarının artırıldığını görüyoruz. Örneğin vergi dairesi başkanlıklarının altında bir çok müdürlüğün

⁵⁷¹ Erdoğan Öner, *Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Malî İdare*, s. 684.

kurulması bunu işaret ediyor. O nedenle gelir idaresindeki yeni düzenleme, maliye bürokrasisinin üst kademe yöneticileri arasında keskin bir “koltuk paylaşımı” mücadelesine yol açtı. Kısacası, yaklaşık 1950’li yıllardan bu yana gündemdeki yerini koruyan gelir idaresinin yeniden yapılandırılması ve buna ilişkin oluşan önkabuller 2005 yılında hayata geçirilmeye başlamıştır. Bununla birlikte, her yasal düzenleme gibi gelir idaresi yasası da nihai hedef değildir. Önemli olan yeniden yapılanmayı mümkün kılacak olan yasaların uygulanmasıdır. Bu da yasanın oluşum sürecinde olduğu gibi sınıf mücadelesi ve sınıfsal güç ilişkileri dolayında biçimlenecektir.

SONUÇ

Bu çalışma, kapitalizmin küresel nitelik kazandığı ve evrensel bir sistem haline geldiği günümüzde Türkiye kapitalizminin içinde bulunduğu dönüşüm süreci, sınıfsal dengelerdeki değişim ve devletin dönüşümünü mali idarede yeniden yapılanmayı merkezine alarak incelemektedir.

Neoliberalizmin devleti yeniden yapılandırma projesi esas olarak küresel kapitalizmin gereklerine uygun bir devlet yapılanmasının oluşturulma stratejisidir. Yaşanan süreç ve olup biten devlet aygıtının yeniden yapılanması ve önceliklerinin değişmesidir. Bu önceliğin bugün sermaye lehine açık biçimde değiştiğini söyleyebiliriz.

21. yüzyıla girildiğinde kapitalist toplumsal ilişkilerin dünya ölçeğinde yayılması oldukça ileri bir düzeye erişmiştir. Bu süreçte kapitalist devletin dönüşümü dünya ölçeğinde sermaye birikimi sürecini destekleyecek kurumsallaşmalar eşliğinde gerçekleşmektedir. Küresel kapitalizmin kurumsallaşması devlet aygıtının konum ve işlevleri bakımından yeniden örgütlenmesini gerektirmektedir. Bu doğrultuda devletin aygıtının kurulu hiyerarşisi, örgütsel yapısı, idari süreçleri ve hizmet sunma biçimleri yeniden düzenlenmektedir.

Dünya kapitalist sisteminin bir parçası olan Türkiye’de de 1980’lerde başlatılan neoliberal reformların bir dizi yasal düzenleme ile kurumsallaştırılması ve devlet örgütlenmesinin yasal düzenlemeler ile dönüştürülmesi 2000’li yıllara gelindiğinde dönemin siyasal ve ekonomik ortamında belirginleşen ve keskinleşen bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Önceki dönemin tasfiyecilikle karakterize olan neoliberal reformları artık yasalar temelinde kurumlaşma ve yeniden yapılanma stratejileriyle ilerlemektedir. Bu iki süreci üst düzeyde tanımlayacak olursak 1980’li yıllar dünya kapitalizmine uyarlanma süreci ile karakterize olurken, 1990’ların ortalarından itibaren başlayan ve 2000’lerde daha da belirgin bir hal alan süreç küresel kapitalizme eklemlenmedir.

1990’ların ortalarından bu yana neoliberalizmin devlete yönelik söylemi devletin küçültülmesinden etkin ve düzenleyici piyasa dostu devlet yönünde yön değiştirmiştir. Bu değişim, piyasanın etkin işlemesi için kurumları ve kurumların

küreselleşen kapitalizmin piyasa ilkelerine göre biçimlenmesi için de yasaları giderek önemli hale getirmiştir. Yapısal reformların ana eksenini yasal düzenlemeler temelinde uluslararası kapitalist sisteme uygun kurumların yaratılması amacı belirlemiştir. Yapısal dönüşüm açısından bu kırılma aynı zamanda neoliberal dönüşüm sürecinin yeni bir evresine girildiğinin de bir göstergesidir. Çalışmamızın ana odağını oluşturan mali idarede yeniden yapılanma, devlet örgütlenmesinin piyasa ilkeleri doğrultusunda köklü bir biçimde dönüştürüldüğü bu ikinci evrenin bir gelişmesi olarak karşımıza çıkar.

Devletin yeniden yapılanması, devlet aygıtının belirli ekonomik ve siyasal projeler doğrultusunda yapı, işlev ve konumu bakımından yeniden tanımlanarak örgütlenmesini içerir. Yani, yeniden yapılanma siyasal ve idari kurumların amaçlarına, görevlerine, yapısına ve işleyişine ilişkin belirli toplumsal projeler ekseninde yürütülen kapsamlı düzenlemelerdir. Küresel kapitalizm koşullarında bu düzenlemeler Türkiye’de büyük ölçüde uluslararası sermayenin ve uluslararası finans kuruluşlarının müdahaleleri ve AB uyum sürecinin belirleyiciliğinde gerçekleşiyor olsa da dışsal olarak tanımlanan bu unsurlarla ilişkiye geçen, çıkarları onlarla örtüşen içsel sınıfsal dinamiklerin de hesaba katılması gerekmektedir. Bu dönemde devlet, küresel kapitalist düzenin uluslararası aktörlerine ve genel çerçevesi onlar tarafından belirlenen politik önerilere daha bağımlı hale gelirken aynı zamanda bu politikaları içeride destekleyen sermaye kesimlerinin politik stratejilerine de aracılık etmektedir.

Devletin aygıtının yeniden yapılanmasında yeni bir evreye girildiği 1990’ların sonlarından bu yana devletin sermaye temelli sınıf karakteri daha açık hale gelmiştir. Bu dönemde devletin iç örgütlenme yapısı küresel kapitalizmin dinamikleriyle yüzleşmek zorunda kalan hakim sermaye kesimlerinin müdahalesi dolayında yeniden biçimlenmektedir. Bu süreçte küresel piyasaların ve sermayenin gerekleri doğrultusunda devlet aygıtının iç hiyerarşisinin küresel kapitalist sistemle uyumlaştırılması amacı temel belirleyici değişken haline gelmiştir. Küresel kapitalizm koşullarında devletin iç örgütlenmesi “uluslararası rekabet edebilirlik” ve “küresel rekabet” tarafından koşullanarak yeniden yapılanmakta; bu değişim yürütme organı içinde sermaye birikimiyle ve kapitalist küreselleşmeyle yakından ilişkili kuruluşları daha fazla öne çıkarmakta ve ayrıcalıklı kılmaktadır.

Türkiye’de 1980’li yıllardan bu yana devletin içsel mimarisi sermayenin hegemonik kesiminin talepleri dolayında yeniden yapılanmaktadır. 1980’li ve 1990’lı yıllarda sermaye birikimine dayalı sistemin yeniden üretilmesi anlamında devletin rolü ve kurumsal iç örgütlenmesi yeni dönemin gerekleri doğrultusunda biçimlenen ekonomi politikalarını uygulamaya dönük olarak değişmiştir. Yapısal uyarılama politikalarının belirleyiciliğinde devletin işlevlerinde köklü bir değişimin başlaması, devlet-sermaye ve devlet-toplum ilişkilerinin yanı sıra siyaset-bürokrasi dengesinin ve bir bütün olarak devlet örgütlenmesinin yeniden yapılanmasını gündeme getirmiştir. Sınıf dengelerinin sermaye lehine değişmesine ve piyasa ilişkilerinin toplumsal ilişkilerin bütününe taşınmasına yol açan; ve temel olarak sermayenin uluslararası ölçekteki hareketini kolaylaştıracak kurumsal düzenlemeler eşliğinde ilerleyen bu dönüşüm süreci, devletin sosyal niteliğini bütünüyle tasfiye etmektedir. Neoliberalizm devletin küçültülmesi söylemi doğrultusunda sermaye kârlılığının sağlanması için her türlü toplumsal, idari ve yasal kısıtlamaların kaldırılması ama aynı zamanda işçi sınıfının çalışma yasaları, sendikalar, sosyal hizmetler, demokratik haklar gibi tarihsel kazanımlarının tasfiyesi dünya genelinde olduğu gibi Türkiye’de de sosyal güvenlik, sağlık, eğitim gibi bir çok temel kamusal hizmet alanlarının piyasalaştırılması ve metalaştırılması doğrultusunda bütün hızıyla sürmektedir. Devletin sosyal yanını tasfiye eden politikalar giderek derinleşirken devletin baskıcı işlevleri ve emeğin denetimi üzerindeki etkinliği de bir o kadar artmaktadır.

Türkiye’de uluslararası sermaye ile eklemleme mekanizmalarının kurulması 1980’lerden bu yana hem IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların hem de uluslararası eklemlemeyi talep eden ülke içi hakim sermaye kesimlerinin belirleyiciliğinde gerçekleşmektedir. 1980’lerde ekonominin ihracata yönelik sanayileşme politikaları doğrultusunda yeniden yapılanması dünya kapitalizmiyle yeni bir entegrasyon biçiminin kurulmasını gerektiriyordu. Bu değişimin en çarpıcı örneği devletin ekonomik alandaki temel örgütlenmelerinden olan DPT’nin ekonomi bürokrasisi içindeki konumundaki kaymada görüldü. Dışa açılmayı öngören ekonomi programı doğrultusunda ekonomi bürokrasisinin mevcut konumlanışı, sermayenin uluslararası ölçekteki hareketini kolaylaştıracak kurumsal düzenlemelerin uygulanmasına engel oluşturacak olan yapıların (örneğin DPT) dönüştürülerek geriye çekilmesine; sürecin önünü açacak yapıların da (örneğin Hazine Müsteşarlığı) öne

çıkartılarak yürütme hiyerarşisinin en üstünde konumlandırılışına bağlı olarak önemli ölçüde değiştirilmiştir. 1980’lerde devletin gelir ve harcamalarını düzenleyen Hazine biriminin Maliye Bakanlığı’ndan kopartılması ve Başbakanlığa bağlı Hazine Müsteşarlığı’nın kurulması ile Hazine, daha önce Maliye Bakanlığı, Ticaret ve Sanayi Bakanlığı ile Merkez Bankası ve DPT Müsteşarlığı’nın sorumluluk alanına giren temel ekonomik işlevleri kendi bünyesinde toplayarak devletin içsel örgütlenme hiyerarşisi içinde ön plana çıkmış ve ekonomi yönetiminin ana organı olmuştur.

Küresel kapitalizm koşullarında devletin iç örgütlenmesinde açığa çıkan bu değişim, sermaye içi bölünmelerin yanı sıra devlet aygıtları arasındaki ve bürokrasi içindeki (geleneksel bürokrasi ile yeni teknokrat tipi bürokrasi arasında) bölünmeleri ve çelişkileri daha görünür kılmaktadır. 1980 sonrasında devletin diğer kuruluşları tarafından yerine getirilen temel ekonomik işlevleri büyük ölçüde kendi bünyesinde toplayan Hazine Müsteşarlığı’nın temel ekonomik aygıt olarak ayrıcalıklı hale gelmesi, ardından 1990’lardan bu yana uluslararası sermaye ile doğrudan ilişkili faaliyet yürüten bağımsız düzenleyici kurumların oluşturulması, Merkez Bankası’nı bağımsızlaştırma çabaları ve son olarak yarı-özerk bir gelir idaresi oluşturma yönünde atılan bir ilk adım olarak Gelir İdaresi Başkanlığı’nın kurulması ve kamu mali yönetiminde köklü yasal/kurumsal düzenlemelerin yapılması ile sözünü ettiğimiz bu bölünmeler ve çelişkiler daha da keskinleşmiş ve gün yüzüne çıkmıştır.

Dünya ölçeğinde gerçekleşen ticaret, finans ve üretimin zorunluluklarına ve sermayenin rekabetçi mantığına bağımlı hale gelen Türkiye ekonomisi, küresel ekonominin gereklerine giderek daha fazla tâbi olmakta ve kapitalist dünya ekonomisine karşı uluslararası “zorunluluk” fikri özellikle küresel kapitalizmle bütünleşmenin güçlendiği 2000’lerde daha net ve açık biçimde savunulmaktadır. Kapitalizmin geleceğini güvenceye alan IMF, Dünya Bankası, DTÖ gibi uluslararası kurum ve örgütlenmeler esas olarak Türkiye gibi azgelişmiş ülkelerin süreç eklemlenme biçimlerini denetleme işlevi görmektedir. Sermayenin merkezileşmesi, yoğunlaşması ve genişlemesi eğiliminin dünya ölçeğinde daha belirleyici hale geldiği ve sermayenin bütün toplumsal ilişkilere nüfuz ederek hegemonyasını kurduğu günümüz Türkiye’inde ulusal politikaların uluslararası ve yerli büyük sermayenin dayatmacı niteliğinden bağımsızlaşması da giderek güçleşmektedir. Küresel

kapitalizm koşularında kararlar bütünüyle sermaye mantığına uygun olarak alınmakta ve karar alma süreçlerine uluslararası ve yerli büyük sermaye kesimlerinin talepleri ve doğrudan müdahaleleri içermektedir. Amaç, piyasa güçlerini ve piyasa ilişkilerini kurumsallaştıracak, ekonomide liberalizasyonu destekleyecek, özel-kamu ortaklığını teşvik edecek bir devlet biçiminin oluşturulmasıdır. Bu devlet biçimi, 21. yüzyılda toplum ve iktidar ilişkilerini kökten değiştiren yönetim modeli üzerinden kurgulanmıştır.

Devlet biçimine ilişkin olarak ortaya çıkan dönüşümler, ekonomi ve siyaset arasındaki ilişkilerin farklılaşmasına bağlı olarak ele alındığında, kapitalizmin ekonomi ve siyaseti birbirinden ayırması özelliğinin daha da keskinleştiği ve derinleştiği söylenebilir. Ekonomi ve siyaset arasındaki bu ayrım kamu yönetimi alanına siyaset/yönetim ayrımı olarak yansımaktadır. Bu nedenle devlet biçimine ilişkin dönüşümlerin, neoliberal küreselleşme politikalarıyla sermayenin egemenlik alanını genişletmesi ve güçlenmesinin hem sonucu hem de belirleyeni olarak gerçekleştiğini söyleyebiliriz. Kapitalist küreselleşmenin hız ve hacim olarak artması, çokuluslu şirketlerin ve tekelleşmenin güçlenmesi, neoliberal politikalarla sermayenin genişlemesine engel olacak sınırlamaların kaldırılması ve bu sınırlamaları koyan mekanizmaların ve yapıların tasfiyesi, kamusal hizmet alanlarının piyasaya açılması ve kamu hizmetlerinin metalaştırılması gibi gelişmeler sermaye egemenliğinin genişlediğinin ve arttığına açık göstergeleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu süreçte kapitalizmin ekonomi ve siyaseti birbirinden ayırması özelliği daha da belirgin bir hal almıştır. Nitekim, merkez bankasını bağımsızlaştırma girişimleri, bağımsız düzenleyici kurumların oluşturulması, kamu yönetiminin yapısal, örgütsel ve işlevsel dönüşümü bağlamında gündeme gelen ve temel olarak içeriği yeni kamu işletmeciliği ve yönetim yaklaşımlarından beslenerek oluşturulan kamu yönetimi reformu ve buna yönelik yapılan bir dizi yasal düzenleme, gelir idaresini yarı-özerk bir yapıya kavuşturma çabaları hepsi birden sözünü ettiğimiz bu ayrımın somut görüngüleridir. Bütün bunların hem sonucu hem de nedeni olarak gerek dünya ölçeğinde gerekse Türkiye bağlamında kapitalizmi niteleyen en önemli şey finans ekonomisinin tüm diğer toplumsal ilkeler ve uygulamalarla birlikte siyasal ve yönetsel alan üzerinde hegemonya kazanmasıdır.

Sosyal devlet kazanımlarının tasfiye sürecinin giderek keskinleştiği günümüzde etkinlik, kârlılık, büyüme gibi iktisadi ölçütlerin ve piyasa ilkelerinin toplumsal yaşamın bütün alanlarına nüfuz ettiği bir süreçten geçiyoruz. Bu süreç devlet aygıtının da piyasa disiplinine daha fazla bağlı kılınması anlamına gelmiştir. Türkiye’de devletin küresel piyasa disiplinine bağlanması IMF ve Dünya Bankası gözetiminde yürütülen yapısal reformlar (bankacılık reformu, vergi reformu ve gelir idaresinin yeniden yapılanması, harcama reformu gibi) önemli bir rol oynamaktadır. Yapısal reformlar doğrultusunda en başta kamunun finans ve para politikaları neoliberalizmin temel ekonomik önermeleri etrafında piyasa koşullarına uyarlanmaktadır. Tüm bu reformların ana teması olan yönetim, temel olarak karar verme süreci içindeki güç ilişkilerinin yeniden belirlenmesi ve sermaye kesimlerinin doğrudan doğruya kararların oluşumuna katılımı anlamına gelmektedir. Öte yandan uluslararası finans kuruluşları “sağlam” makroekonomik politikalara bağlı kalınarak sermaye piyasalarının yaratılması ve genişletilmesini; sermaye disiplininin ister kamu ister özel sektöre ait olsun istenilen bütün bilgilere sınırsız ulaşmanın mekanizmalarını sağlayacak rasyonel ilkelere dayandırılmasını; bunun için küresel düzeyde geçerli saydamlık ve yönetim standartlarının oluşturulmasını öngörmektedir.

Bu gelişmelerin belirleyiciliğinde son dönemde “ulusal ekonominin uluslararası rekabet gücü” ya da “küresel rekabete uyum” gibi açıklamaların hakim söylem haline gelmesiyle birlikte küresel “verimlilik ve rekabet” gibi temalar da daha bir öne çıkmaktadır. Dünya ölçeğinde sıkı maliye, para ve ticaret politikalarının oluşturulmasını amaçlayan neoliberal stratejinin başlıca amaçlarından biri uluslararası kurumların denetiminde bir dizi yasal düzenlemenin yapılması ve devletlerin küresel piyasa disiplinine bağlanmasıdır. Bu amaç devletin gerekli mekanizmaları (deregülasyon, verimlilik ve kârlılık gibi) sağlayarak egemen sermayenin gelişimini üstüne almasını da gerekli kılmaktadır. Bu nedenle küresel kapitalizm koşullarında devletin rolü ve işlevleri piyasanın “egemenlik haklarının” kurulması anlamında çok daha önemli hale gelmiştir.

Neoliberalizmin yeni devlet biçimine uygun olarak merkezi idareyi ve onun temsil ettiği siyaset alanlarını yeniden düzenleme isteği, kamu mali yönetiminde ve gelir idaresinde yeniden yapılanma örneğinde de görüldüğü gibi, 2000’lerde kamu

yönetimi reformları ile gündeme yerleşmiş ve bu reformlar, verimliliğin artırılması, küresel rekabete uyum sağlanması gibi açıklamalar etrafında savunulmuştur. Tüm kamusal işlemlere verimlilik kriteri uygulandığı ölçüde bu işlemlere yönelik evrensel olduğu varsayılan bir teknik-ekonomik değer ölçütü de getirilmektedir. Kamusal işlemlerin değerlendirilmesine piyasa mantığı temel ölçüt olarak alındığı zaman, sadece örgüt-içi yapı değişmemekte ayrıca ve çok daha önemlisi kamusal hizmet anlayışı da yeniden tanımlanmaktadır. Böylelikle, toplumsal yeniden üretimin bölüşüm ilkesi, tüm kamusal hizmetlerin ve hizmet alanlarının doğrudan ve “doğal” olarak kârlılık ve rekabetçilik ilkesine uyması gerektiği düşüncesiyle geri planda bırakılmaktadır. Ayrıca, verimlilik, küresel rekabet gibi temalar sermayenin emek üzerinde denetim kurmasının önemli araçlarından biri haline gelebilmektedir.

Bütün bu gelişmeler ışığında kapitalist küreselleşmenin günümüzde aldığı biçimin Türkiye özelinde devletin rolü üzerindeki etkisini şöyle özetlememiz mümkündür: Günümüzde devlet ile sermaye arasındaki ilişkiler daha açık ve görünür hale gelmiştir. Emek hareketinin ve örgütlülüğünün daha da gerilediği bir konjunktürde sermayenin işleyiş biçiminden iç örgütlenmesine kadar devlet üzerindeki etkisi arttığı ölçüde devletin sermaye temelli sınıf karakteri daha da belirginleşmektedir. Bu anlamda devletin görece özerkliği uluslararası ve yerli hakim sermaye kesimlerinin lehine olarak aşınmaktadır. Mali idarede yeniden yapılanma temelinde yaptığımız incelemelerde de görülebileceği gibi en başta Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı olmak üzere ekonomi/maliye yönetiminin temel kurumları uluslararası ve yerli sermayenin hegemonik kesimlerinin talepleri doğrultusunda faaliyet yürütmekte ve bu talepler doğrultusunda yeniden yapılanmaktadır.

Gerek ulusal gerekse uluslararası alanda devlet, sermayenin talep ve beklentilerine yanıt üretmekte; sermayeye uygun mali ve toplumsal ortamın yaratılmasına yönelik düzenlemeler yapmakta ve neredeyse büyük şirketlerin uluslararası iş takipçiliğini üstlenen büroları gibi önemli işlevleri yerine getirmektedir. Bu anlamda devlet aygıtı ve bunun içinde de özellikle ekonomi/maliye yönetiminin temel organları sermayenin hegemonik kesiminin icra organı gibi çalıştığından diğer kurumlarla karşılaştırıldığında sermayeden daha az özerk bir konumlanışa sahip olmaktadır. Dışsal baskıların yanı sıra içeride açığa çıkan yeni

güç ilişkilerinin belirleyiciliğinde devlet aygıtı, hem dünya ekonomisinin gereklerine uyarlanmakta ve kapitalist küreselleşme içselleştirilmekte hem de küresel birikim süreciyle eklemlenmede önemli bir düzeye erişen yerli büyük sermaye kesimlerine aracılık etmektedir. Kısacası, ekonomi/maliye yönetiminden sorumlu kurumlar sermayenin ana icra organları ve küresel ekonomiye yerel uyarlanma noktaları olarak yürütme hiyerarşisinin en üstündeki ayrıcalıklı konumlarını neoliberalizmin yeniden yapılanma stratejileri dolayında daha sağlamlaştırmaktadır.

KAYNAKÇA

Kitap ve Makaleler

- Acuna, Luis Fernando Ramirez, "Privatisation of Tax Administration", *Improving Tax Administration in Developing Countries*, (Eds. Richard M. Bird; Milka Casanegra de Jantscher), IMF, 1992.
- Akbey, Ferhat, "Neoliberal Dönüşüm Çerçevesinde 5018 Sayılı Kanunun Değerlendirilmesi", *Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu*, (23-27 Mayıs 2005), Pamukkale Üniversitesi Maliye Bölümü Yayını, No. 1, Denizli 2005, s. 168-195.
- Akbulut, Örsan Ö., *Siyaset ve Yönetim İlişkisi*, TODAİE Yayınları, Ankara 2005.
- Akçay, Ümit, "Türkiye'de Planlama Deneyimine DPT Üzerinden Bakmak", *Türkiye'de Kapitalizmin Gelişimi*, (Haz. Demet Yılmaz ve diğerleri), Dipnot Yayınları, Ankara 2006, s. 231-258.
- Akdoğan, Abdurrahman, "Vergilemenin Açık ve Saklı Maliyetleri ve Vergileme Açısından Önemi", *İş Dünyası Dergisi*, Sayı 1, 1981.
- Akgüç, Öztin, "Yasal Değişiklikler: Finansal Pazarlara Olası Etkileri", *İktisat Dergisi*, 2003, s. 10-15.
- Akışık, Orhan "İç Kontrol Sistemi ve Bağımsız Denetim İçindeki Yeri", *Muhasebe ve Denetime Bakış*, Sayı 14, 2005, s. 89-101.
- Albert, Michel, *Kapitalizme Karşı Kapitalizm*, (Çev. Cemil Oktay; Hüsnü Dilli), AFA Yayıncılık, İstanbul 1991.
- Albo, Gregory, "Emperyalizmin Eski ve Yeni Ekonomisi", (Çev. Mehmet Yusufoglu), *Günümüzde Emeryalizm-Yeni Emperyal Tehdit-Socialits Register* (Eds. Leo Panitch; Colin Leys), Alaz Yayıncılık, İstanbul 2004, s. 99-123.
- Alphand, Herve, *Maliye Teşkilatı ve Bu Teşkilatın Vazifeleri Hakkında Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı'na Rapor*, Başvekalet Matbaası, Ankara 1935.
- Altıok, Metin, "Yeni Liberal İstikrar ve Yapısal Uyum Programları: Türkiye Ekonomisinde Sermaye Birikimi ve Kriz", *Praksis*, Sayı 5 (Kış 2002), s. 77-130.

- Arcagök, Mehmet Sait, “Yeni Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Harcama Öncesi Kontrol”, *Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma- 20. Türkiye Maliye Sempozyumu*, (23-27 Mayıs), Pamukkale Üniversitesi, İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, Yayın No. 1, Denizli 2005, s. 83-97.
- Arın, Tülay, “Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz (I): Gelişmiş Kapitalizm”, *11. Tez Kitap Dizisi*, İstanbul 1985, s. 104-138.
- Arın, Tülay, “Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz (II): Azgelişmiş Kapitalizm ve Türkiye”, *11 Tez Kitap Dizisi*, Sayı 3, 1986, s. 86-125.
- Arın, Tülay, “Anayasal İktisat ve Refah Devleti: TİSK ve TÜSİAD’ın Asgari Devlet Raporlarının Eleştirisi”, *Ekonomide Durum*, Sayı 3-4 (Bahar-Yaz 1997), s. 41-106.
- Arın, Tülay, “Parlamentar Bütçe Denetimi Plan ve Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslararası Karşılaştırma”, *Devlet Reformu- Parlamento ve Sayıştay Denetimi* (Haz. Tülay Arın ve diğerleri), TESEV Yayınları, No. 16, İstanbul 2000, s. 21-78.
- Barbone, Luca ve diğerleri “Reforming Tax System: The World Bank Record in the 1990s”, *Policy Research Working Paper*, No.2237, World Bank, Washington DC 1999.
- Baş, Hasan, “Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası”, *Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu* (23-27 Mayıs), Pamukkale Üniversitesi Maliye Bölümü Yayını, No. 1, Denizli 2005, s. 400-416.
- Bayar, Doğan, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Ne Getir(m)iyor?”, *Maliye Dergisi*, Sayı 9-10, 2003, s. 47-62.
- Bayramoğlu, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti-Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayınları, İstanbul 2005.
- Bayramoğlu, Sonay, “ ‘Düzenleyici Devlet Düzenlenirken’: OECD Türkiye Raporu Üzerine Eleştirel Bir Çözümleme”, *Praksis*, Sayı 9 (Kış-Bahar 2003), s. 143-162.
- Blaisdell, Donald C., *Osmanlı İmparatorluğu’nda Avrupa Mali Kontrolü*, (Çev. Hazım Atif Kuyucak), Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Arkadaş Matbaası, İstanbul 1940;

- Boratav, Korkut, *Türkiye’de İktisat Tarihi - 1908-1985*, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1989.
- Boratav, Korkut, “Bir ‘Yapısal Uyum’ Operasyonu İçinde Sınıflar-arası ve Sınıf-içi Bölüşüm İlişkileri: 1980’li Yılların Türkiye’si”, *Sadun Aren’e Armağan*, Mülkiyeliler Birliği Yayınları, No. 8, Ankara 1989.
- Boratav, Korkut, *Türkiye’de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm*, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1991.
- Boratav, Korkut, *Yeni Dünya Düzeni Nereye*, İmge Kitabevi, Ankara 2000.
- Boratav, Korkut, “Emperyalizm mi? Küreselleşme mi?”, *Küreselleşme*, (Der. E. Ahmet Tonak), İmge Kitabevi, Ankara 2000.
- Bryan, Dick, “Global Accumulation and Accounting for National Economic Identity”, *Review of Radical Political Economics*, 33, 2001, s. 57-77.
- Burnham, Peter, “Küreselleşme, Apolitikleştirme ve ‘Modern’ Ekonomi Yönetimi”, *Praksis*, Sayı 9 (Kış-Bahar 2003), s. 163-182.
- Callinicos, Alex, *Anti-Kapitalist Manifesto*, (Çev. Derya Kömürcü), Literatür Yayıncılık, İstanbul 2004.
- Casanegra de Jantscher, Milka; Bird, Richard M, “The Reform of Tax Administration”, *Improving Tax Administration in Developing Countries* (Eds. Milka Casanegra de Jantscher; Richard M. Bird), IMF, 1992.
- Casanegra de Jantscher, Milka; M. Bird, Richard (Eds.) *Improving Tax Administration in Developing Countries*, IMF, 1992.
- Chang, Ha-Joon; Grabel, Ilene, *Kalkınma Yeniden – Alternatif İktisat Politikaları Elkitabı*, (Çev. Emre Özçelik, Yay.Haz. Cem Somel), İmge Kitabevi, Ankara 2005.
- Cox, Robert, *Production, Power and World Order*, Colombia University Press, New York 1987.
- Cox, Robert, “Global Perestroika”, *Approaches to World Order*, (Eds. Robert W. Cox; Timothy J. Sinclair), Cambridge University Press, Cambridge 1996, s. 296-303.

- Çoban, Aykut, “Küreselleşmeye Karşı Olmak: Olanaklar ve Sınırlılıklar”, *Praksis*, Sayı 7 (Yaz 2002), s. 117-164.
- Çulhaoğlu, Metin, “Kapitalist Özel Mülkiyetin Karşısında Kamusal Mülkiyetin Temelleri”, *Doğruda Durmanın Felsefesi I*, YGS, İstanbul 2002, s. 272-285.
- DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Vergi Özel İhtisas Komisyon Raporu*, DPT Yayını, Ankara 2001.
- DPT-ÖİK, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyon Raporu*, DPT Yayını, Ankara 2001.
- Eğilmez, Mahfi, *Hazine*, 4. Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul 2004.
- Engin, İsmail, “Vergi Rekabeti: Avrupa Birliği ve Türkiye”, *17. Maliye Sempozyumu Avrupa Birliğine Geçiş Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu (22-25 Mayıs)*, TÜRMOB Yayını, İstanbul 2002.
- Ercan, Fuat, “Neo-Liberal Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Değişen Sermaye İçi Bileşenler: 1980 Sonrası İçin Bir Çerçeve Denemesi”, *İktisat Dergisi*, Sayı 378, (Nisan 1998), s. 25-51.
- Ercan, Fuat, “Neo-liberal Orman Yasalarından Kapitalizmin Küresel Kurumsallaşma Sürecine Geçiş: Yapısal Reformlar-I”, *İktisat Dergisi*, Sayı 435, 2003, s. 3-9.
- Ercan, Fuat, “Neo-liberal Orman Yasalarından Kapitalizmin Küresel Kurumsallaşma Sürecine Geçiş: Hukuk-Toplum İlişkileri Çerçevesinde Türkiye’de Yapısal Reformlar-II”, *İktisat Dergisi*, Sayı 437, 2003, s. 17-19.
- Ercan, Fuat, “Türkiye’de Kapitalizmin Süreklilik İçinde Değişimi (1980-2004)- Bilgi Kuramsal Bir Çerçeve Denemesi”, *Türkiye’de Kapitalizmin Gelişimi içinde* (Haz. Demet Yılmaz ve diğerleri) Dipnot Yayınları, Ankara 2006, s. 379-410.
- Erdem, M. Burhan, *Vergi Yönetimi ve Örgütlenmesi*, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, No. 233/154, Eskişehir 1981.
- Erol, Ahmet, *Türkiye’de Devletin Mali ve Ekonomik Birimlerinin Yeniden Yapılandırılması*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2002.
- Erol, Ahmet, *Türkiye’de Devletin Mali ve Ekonomik Birimlerinin Yeniden Yapılandırılması*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2002.

- Erüz, Ertan, “Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme” *Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, 20. *Türkiye Maliye Sempozyumu*, (23-27 Mayıs), Pamukkale Üniversitesi Maliye Bölümü Yayını, No. 1, Denizli 2005.
- Fine, Ben, “Küreselleşme ve Gelişme Fikirlerinin Eleştirel İncelemesi: Politik Ekonomiye Ne Rol Düşer?”, (Çev. Münevver Çelik), *CONATUS Çeviri Dergisi*, Sayı 2 (Temmuz-Ekim 2004), s. 63-77.
- Fjeldstad, Odd-Helge; Rakner, Lise, *Taxation and Tax Reforms in Developing Countries: Illustration from sub-Saharan Africa*, Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, No. 2003: 6, 2003.
- Glassman, Jim, “State Power Beyond the ‘Territorial Trap: The Internationalization of the State’”, *Political Geography*, No. 18, 1999, s. 669-696.
- Gowan, Peter ve diğerleri, “Devlet, Küreselleşme, Yeni Emperyalizm: Bir Yuvarlak Masa Tartışması”, (Çev. Suat Ertüzün), *Mürekkep*, Sayı 19, 2001.
- Gönenç, Rauf ve diğerleri, “Reforming Turkey’s Public Expenditure Management”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 418, OECD 2005.
- Gören, İhsan, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, *Devlet Reformu- Parlamento ve Sayıştay Denetimi* (Haz. Tülay Arın ve diğerleri), TESEV Yayınları, No. 16, İstanbul 2000, s. 79-178.
- Gülalp, Haldun, *Gelişme Stratejileri ve Gelişme İdeolojileri*, İkinci Baskı, Yurt Yayınları, Ankara 1987.
- Gülalp, Haldun, *Kapitalizm, Sınıflar ve Devlet*, (Çev. Osman Akınhay), Belge Yayınları, İstanbul 1993.
- Güler, Birgül Ayman, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE Yayınları, Ankara 1996.
- Güler, Birgül Ayman, “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon-Kamu Yönetimi Temel Kanunu”, *Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Sempozyumu*, Türkiye Yol-İş Sendikası, Ankara 2003, s. 1-27.
- Güler, Birgül Ayman , “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, *Praksis*, Sayı 9 (Kış-Bahar 2003), s. 93-116.
- Güler, Birgül Ayman, *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara 2005.
- Güler, Birgül A., “Yönetimde Özerklik Sorunu: Duyunu Umumiyei Osmanlı Meclisi İdaresi 1881-1948”, *Memleket*, Sayı 1 (Mayıs 2006), s. 97-119.

- Güveloğlu, Nazım, “Demokrasinin Neoliberal Dönemde Geçirdiği Dönüşümün Siyasal Partiler Üzerindeki Etkileri”, *Praksis*, Sayı 12 (Güz 2004), s. 11-36.
- Güzelsarı, Selime, “Küresel Kapitalizmin ‘Anayasası’: GATS”, *Praksis*, Sayı 9 (Kış-Bahar 2003), s. 117-142.
- Güzelsarı, Selime, “Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, *Kamu Yönetimi-Gelişimi ve Güncel Sorunlar*, (Der. Kemal Öktem; Uğur Ömürgönülşen), İmaj Yayınevi, Ankara 2004, s. 85-137.
- Harvey, David, “Baskı Rejimine Rıza Göstermek”, (Çev. Münevver Çelik), *CONATUS Çeviri Dergisi*, Sayı 2 (Temmuz-Ekim 2004), s. 29-41.
- Harvey, David, *Yeni Emperyalizm*, (Çev. Hür Güldü), Everest Yayınları, İstanbul 2004.
- Hobsbawm, Eric, *Kısa Yirminci Yüzyıl 1914-1991 Aşırılıklar Çağı*, (Çev. Y. Alogan), Sarmal Yayınevi, İstanbul 1996.
- IMF, *Turkey The Agenda for Tax Reform-The Next Steps*, Restricted Circulation Not for Public Use, (September 2000).
- Işık, Hüseyin, *Çok Uluslu Şirketlerde Örtülü Kazanç ve Örtülü Sermaye-Uluslararası Düzenlemeler ve Uygulamalar ile Türk Vergi Sisteminin Karşılaştırılması ve Öneriler*, Maliye Bakanlığı APK Yayını, No. 370, Ankara 2005.
- İslamoğlu, Huricihan, “Yeni Düzenlemeler ve Ekonomi Politik: IMF Kaynaklı Kurumsal Reformlar ve Tütün Yasası”, *Birikim*, Sayı 158 (Haziran 2002), s. 20-27.
- İşletme ve Finans Dergisi, “Ekonomi Bürokrasisinde Reorganizasyon Olmalı mı? Nasıl Olmalı?”, *İşletme ve Finans Dergisi*, Sayı. 59-60 (Şubat-Mart 1991), s. 25-36.
- İyidiker, Hikmet; Özüğurlu, Yasemin, “Türkiye’de Kamu İç Borçlanmasının Reel Kesim Üzerindeki Etkileri”, *Türkiye’de Kamu Borçlanması, XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu* (12-16 Mayıs 2003), Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, No.16, İstanbul 2003.
- Kapusuzoğlu, Tuncay; Koyuncu, Mesut, “Vergi Reform Komisyonu ve Ali Alaybek Üzerine Halil Nadaroğlu ile Söyleşi”, *Vergi Dünyası Dergisi*, Sayı 243, 2001.

- Karabacak, Serkan, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: İsveç Örneği*, DPT Yayını, Ankara 1999;
- Karahanoglu, Yiğit, “Türkiye’de Devletin ‘Mali Krizleri’”, *Praksis*, Sayı 9 (Kış-Bahar 2003), s. 247-276.
- Karatepe, Kamil, “Mali Anayasada Değişiklik Sorunu: 5018 Çözümlemesi”, *Memleket*, Cilt. 1 Sayı. 2 (Eylül 2006), s. 43-93.
- Kesik, Ahmet, “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçeleme Uygulanabilirliği”, *Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma 20. Türkiye Maliye Sempozyumu (23-27 Mayıs 2005)*, Pamukkale Üniversitesi Maliye Bölümü Yayını, No.1, Denizli 2005, s. 45-60.
- Kızıyalı, Hüsnü, “Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın Ayrılığı Sorunu”, *Maliye Yazıları* (tarihsiz).
- Kuruç, Bilsay, *Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi*, Bilgi Yayınevi, Ankara 1987.
- McNally, David, “The Present as History: Thoughts on Capitalism at the Millenium”, *Monthly Review*, (July-August 1999), s. 134-145.
- Maliye Bakanlığı-BÜMKO, *Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası*, Sayı. 1, Ankara 2004.
- Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, *Maliye Teftiş Kurulu’nun Türk Mali İdaresi ve Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Konusunda ve Türkiye’nin Uluslararası Kuruluşlarla Yaptığı Ortak Çalışmalara İlişkin Görüş ve Önerileri*, No. 1-1-1 (15.01.2002).
- Maliye Teftiş Kurulu, *Vergi Dairelerinin Müessiriyeti Nasıl Artırılabilir? İslahat Tedbirleri ve Gerekli Değişiklikler Neler Olabilir?*, Maliye Teftiş Kurulu Yayınları, No.1, Ankara 1963;
- Maliye ve Gümrük Bakanlığı-Marmara Üniversitesi, *Türk Gelir İdaresinin Yeniden Yapılanması Paneli (25 Ocak 1991)*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.
- Manasan, Rosario G., “Tax Administration Reform: (Semi-) Autonomous Revenue Authority Anyone?”, *Philippine Institute for Development Studies (PIDS) Discussion Paper Series*, No. 2003-05, 2003.

- Mann, Arthur, “Are Semi-Autonomous Revenue Authorities the Answer to Tax Administration Problems in Developing Countries? A Practical Guide”, *United Nations States Agency for International Development (USAID) Research Paper for the Project Fiscal Reform in Support of Trade Liberalization*, 2004.
- Mark T., Rasnick, “Outsourcing Federal Tax Collection”, *Houston Business and Tax Law Journal*, Vol. 5, 2005.
- Martin, James W.; Cush, Frank C.E., *Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor*, (Çev. Haluk Demirtaş), Damga Matbaası, 1951.
- Moises, Naim, “Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington or Washington Confusion?” *IMF Conference on Second Generation Reforms*, 1999.
- Murray, Robin, “The Internationalization of Capital and the Nation State”, *International Firms and Modern Imperialism: Selected Readings* (Ed. Hugo Radice), Penguin Books, Middlesex 1975, s. 107-134.
- OECD-SIGMA, Turkey Public Expenditure Management System Assessment, (June 2005).
- Oğuz, Şebnem, “Sermayenin Uluslararasılaşması Sürecinde Mekânsal Farklılaşmalar ve Devletin Dönüşümü”, *Kapitalizmi Anlamak*, (Haz. Demet Yılmaz ve diğerleri), Dipnot Yayınları, Ankara 2006, s. 147-212.
- Orakçıoğlu, A. Bora, “Etkin Bir Vergi İdaresi Modeli: ‘Bağımsız’ Türkiye Vergi Kurumu”, *Türk Gelir İdaresinin Yeniden Yapılanması Paneli* (25 Ocak 1991), Maliye ve Gümrük Bakanlığı-Marmara Üniversitesi, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1991, s. 42-57.
- Oyan, Oğuz, “2002 Bütçe Programı ve Niyet Mektupları: Ortada Bir İstikrar Programı Var mı?”, *İktisat Dergisi*, Sayı 420, 2001, s. 42-51.
- Oyan, Oğuz, *24 Ocak Ekonomisinde Dışa Açılma ve Mali Politikalar*, V Yayınları, Ankara 1987.
- Oyan, Oğuz, *Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye?*, İmaj Yayıncılık, Ankara 1998.
- Oyan, Oğuz; Aydın, Ali Rıza, *Türkiye’de Maliye ve Fon Politikaları- Alternatif Yönelişler*, Adım Yayıncılık, Ankara 1991.
- Önder, İzzettin, “Anayasal İktisat”, *Ekonomide Durum*, Sayı 3-4 (Bahar-Yaz 1997), s. 107-122.

- Önder, İzzettin ve diğerleri, (Der.) *Türkiye’de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1993.
- Önder, İzzettin, “Kapitalist İlişkiler Bağlamında ve Türkiye’de Devletin Yeri ve İşlevi”, *İktisat Üzerine Yazılar-İKüresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar* (Der. A. H. Köse; F. Şenses; E. Yeldan), İletişim Yayınları, İstanbul 2003, s. 249-286.
- Önder, İzzettin, “Yeni Dünya Düzeni Bağlamında Bütçelerin Evrimi”, *İktisat Dergisi*, Sayı. 420, 2001.
- Öner, Erdoğan, *Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Malî İdare*, Genişletilmiş 2. Baskı, Maliye Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No. 2005/369.
- Öner, Erdoğan, *Amerika Birleşik Devletleri Federal Vergi İdaresi: IRS (Internal Revenue Service) Kuruluşu, Görevleri ve Yeniden Yapılanması*, Maliye Bakanlığı APK Yayını, No. 366, Ankara 2005.
- Öngen, Tülin, “‘Yeni Liberal’ Dönüşüm Projesi ve Türkiye Deneyimi”, *İktisat Üzerine Yazılar I Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar* (Der. A. H. Köse ve diğerleri), İletişim Yayınları, İstanbul 2003, s. 161-190.
- Öniş, Ziya; Şenses, Fikret “Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus: A Critical Appraisal”, *Economic Rresearch Center Working Paper in Economic 03/09*, 2003.
- Öztürk, Özgür, “Emperyalizm Kuramları ve Sermayenin Uluslararasılaşması”, *Praksis*, Sayı 15 (Yaz 2006), s. 271-310.
- Panitch, Leo, “Devlet: Emperyalizmin Ana Halkası?”, (Çev. Selen Göbelez) *CONATUS Çeviri Dergisi*, Sayı 2 (Temmuz-Ekim 2004), s. 55-61.
- Panitch, Leo, “Globalization and the State”, *The Socialist Register 1994: Between Globalization and Nationalism*, (Eds. Ralph Miliband; Leo Panitch), Merlin Press, London 1994, s. 60-93.
- Panitch, Leo, “Rethinking the Role of the State”, *Globalization: Critical Reflections* (Ed. James H. Mittleman), Lynne Rienne Publishers, London 1996, s. 83-113.

- Panitch, Leo; Gindin, Sam, “Küresel Kapitalizm ve Amerikan İmparatorluğu”, (Çev. Mehmet Yusufoglu ve Aslı Yazır), *Günümüzde Emeryalizm-Yeni Emperyal Tehdit-Socialits Register* (Eds. Leo Panitch; Colin Leys), Alaz Yayıncılık, İstanbul 2004, s. 13-55.
- Paris, Roland, “The Globalization of Taxation? Electronic Commerce and the Transformation of the State”, *International Studies Quarterly*, No. 47, 2003, s. 153-182.
- Pedük, Türkben, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Vergi Harcamaları”, *Vergi Dünyası*, Sayı 294, 2006, s. 114-117.
- Picciotto, Sol, “Sermayenin Uluslararasılaşması ve Uluslararası Devlet Sistemi”, *Devlet Tartışmaları*, (Ed. Simon Clarke; Çev. İbrahim Yıldız), Ütopya Yayınları, Ankara 2004, s. 261-274.
- Poulantzas, Nicos, *Classes in Contemporary Capitalism*, Lowe and Brydone Printers Ltd, Thetfort, Nortfolk 1978, s. 38.
- Saraç, Osman, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, *Maliye Dergisi*, Sayı 148 (Ocak-Nisan 2005), s. 122-163.
- Savran, Sungur, “20. Yüzyılın Politik Mirası” *Sürekli Kriz Politikaları 2000’li Yıllarda Türkiye 1*, (Haz. Neşecan Balkan; Sungur Savran), Metis Yayınları, İstanbul 2004, s. 13-43.
- Savran, Sungur, “İkinci Düyun-u Umumiye Dönemi” *İşçi Mücadelesi*, Sayı 1 (Ocak-Şubat 2001), s. 29-46.
- Savran, Sungur, “Küreselleşme mi Uluslararasılaşma mı? (1)”, *Sınıf Bilinci*, Sayı 16 (Kasım 1996), s. 37-79.
- Silvani, Carlos; Baer, Katherine, “Designing a Tax Administration Reform Strategy: Experiences and Guidelines” *IMF Working Paper*, No. WP/97/30, 1997
- Somel, Cem “Azgelişmiş Ülkelerde Finans Politikaları”, *Türkiye’de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1993, s. 71-118.
- Sönmez, Mustafa, “Kriz, IMF ve Sermaye Birikiminde Tıkanma”, *Bizim İçin Ağlama, IMF!* (Der. Masis Kürkçügil), Everest Yayınları, İstanbul 2002.

- Taliercio, Robert Jr., “Designing Performance: The Semi-autonomous Revenue Authority Model in Africa and Latin America” *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 3423, 2004.
- Tanyılmaz, Kurtar, “Türkiye Ekonomisi’nin 80 Sonrası Sanayileşme Deneyimine Bakarken”, *Türkiye’de Kapitalizmin Gelişimi* (Haz. Demet Yılmaz ve diğerleri), Dipnot Yayınları, Ankara 2006, 293-330.
- Tanzi, Vito, “The Quality of the Public Sector”, IMF Conference on Second Generation Reforms (November 8-9 1999).
- Temelli, Sezai “Türkiye’de Borçlanma-Yoksulluk Dinamikleri:1990-2002”, *Türkiye’de Kamu Borçlanması*, XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu (12-16 Mayıs), Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, No. 16, İstanbul 2003.
- Tezcek, Özlem; Yılmaz, Ferimah Yusufi, “1980 Sonrası Uygulanan Vergi Politikalarının Sınıfsal Karakteri”, *Türkiye Kapitalizminin Gelişimi*, (Haz. Demet Yılmaz ve diğerleri), Dipnot Yayınları, Ankara 2006, s. 355-378.
- Tilly, Charles, *Zor, Sermaye ve Avrupa Devletlerinin Oluşumu*, (Çev. Kudret Emiroğlu), İmge Kitabevi, Ankara 2001.
- TOBB, *TOBB Vergi Uzlaşma Taslağı ve TOBB Vergi Uzlaşma Çağrısına Çeşitli Meslek Kuruluşlarının Gönderdiği Görüşler*, (Ed. Gökhan Çapoğlu), TOBB Yayını, Ankara 1992.
- TOBB, *Vergi Reform Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, TOBB Yayını, Ankara 1997.
- Tsoukalas, Konstantinos, “Küreselleşme ve ‘İcra Komitesi’: Çağdaş Kapitalist Devlet Üzerine Düşünceler”, (Çev. Suat Ertüzün), *Mürekkap*, Sayı 17, 2001, s. 84-97.
- TÜSİAD, *Kamu Reformu Araştırması*, Yayın No. TÜSİAD-T/2002-12/335, İstanbul 2002.
- TÜSİAD, *Türk Vergi Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Değerlendirme ve Öneriler*, TÜSİAD Görüşleri Dizisi-II, No. 7, 2002.
- TÜSİAD-OECD, *Türkiye’de Düzenleyici Reformlar- Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek*, Yayın No. TÜSİAD-T 2003/9/359, İstanbul 2003.
- TÜSİAD-OECD, *Türkiye’de Düzenleyici Reformlar-Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek*, Yayın No. TÜSİAD-T 2003/9/359, İstanbul 2003.

- TÜSİAD-Vergi Konseyi, *Türk Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırılması: Temel Tasarım*, Yayın No.375, 2003.
- Üstüner, Yılmaz, “Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Bunalımı”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri I*, TODAİE, Ankara 1995, s. 59-69;
- Vergi Reform Komisyonu, *Vergi Reform Komisyonu Raporları*, I. Cilt, Damga Matbaası, İstanbul 1969.
- Vergi Reform Komisyonu, *Vergi Reform Komisyonu Raporları*, III. Cilt, Damga Matbaası, İstanbul 1970.
- Wood, Ellen Meikins, “Küreselleşme ve Devlet: Sermayenin İktidarı Nerede?” *CONATUS Çeviri Dergisi*, Sayı 2 (Temmuz-Ekim 2004).
- Wood, Ellen Meikins, “Sermaye İmparatorluğu”, (Çev. Ecehan Balta; Ali Ekber Doğan), *Praksis*, Sayı 10 (Yaz-Güz 2003), s. 239-254.
- Word Bank, *Governance and Development*, Washington D.C., 1992.
- World Bank (1997) *The State in a Changing World*, Oxford University Press, Oxford 1997.
- World Bank *Turkey Public Expenditure and Institutional Review Reforming Budgetary Institutions for Effective Government*, Poverty Reduction and Economic Management Unit, report No. 22530-TU. .
- World Bank, *Public Expenditure Management Handbook*, The World Bank, Washington D.C., 1998.
- Yalman, Galip, “Tarihsel Bir Perspektiften Türkiye’de Devlet ve Burjuvazi: Rölativist Bir Paradigma mı Hegemonya Stratejisi mi”, *Praksis*, Sayı 5 (Kış 2002), s. 7-24.
- Yeldan, Erinç, “Neoliberal Küreselleşme İdeolojisinin Kalkınma Söylemi Üzerine Değerlendirmeler”, *Praksis*, Sayı 7 (Yaz 2002), s. 19-34.
- Yeldan, Erinç, “Neoliberalizmin İdeolojik Bir Söylemi Olarak Küreselleşme”, *İktisat Üzerine Yazılar I Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar*, (Der. A. H. Köse; F. Şenses, E. Yeldan), İletişim Yayınları, İstanbul 2003, s. 427-452.
- Yılmaz, Hakkı Hakan, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Yeni Zelanda Örneği*, DPT Yayını, Ankara 1999.
- Yılmaz, Hakkı Hakan, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden yapılandırılması Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi*, DPT Yayını, Ankara 1999.

Yılmaz, Zafer, “Günümüz Türkiye’inde Devlet ve Hakim Sınıflar İlişkisi Üzerine Alternatif Bir Çerçeve Denemesi”, *Praksis*, Sayı 9 (Kış-Bahar 2003), s. 55-92.

Yılmazcan, Dilek, “Türkiye’de Dış Borç Yönetiminin Koordinasyonu ve Yabancı Ülke Uygulamaları”, *Türkiye’de Kamu Borçlanması, XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu* (12-16 Mayıs 2003), Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, No. 16, İstanbul 2003.

İnternet Kaynakları

Büro Emekçileri Sendikası Genel Merkez Gelir İdaresi Çalışma Grubu, “Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırılması Üzerine Notlar”,

<http://www.bes.org.tr/yorum.htm> (20.07.2005)

Byrne, Peter D., “Privatization in the Area of Tax Administration: An Overview”,

<http://www.cid.harvard.edu/hiid/508.pdf> (20.12.2005)

Dorotinsky, Bill “Public Financial Management Reform- Trends and Lessons”, *Public Financial Management Symposium* (6-8 Haziran 2005), İstanbul.

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/turkeysymposium> (12.08.2005}.

Ekzen, Nazif, “İç Borç İdaresi- Maliye Politikası Aracı Olarak Faiz Dışı Fazla”,

http://www.bilkent.edu.tr/~yeldanbs/Yazilar_BSB/BSBTemmuz1.pdf

(08.09.2006).

Emil, Ferhat, “Kamu Mali Yönetiminde Reform- Reformun Yönetimi ve Uygulanmasında Ortak Aklın Oluşturulmasının Önündeki Sorunlar” 11 Temmuz 2002 tarihli açıklama.

www.hazine.gov.tr/duyuru/basin/femil_arena_pps_11temmuz2002.ppt

(18.05.2005)

Genç, Mehmet, “19. Yüzyılın İlk Yarısında Osmanlı Maliyesinde Değişmeler”, *Voyvoda Caddesi Toplantıları 2000-2001*,

http://www.obarsiv.com/etkinlikler_vct_0001_mehmetg.html (12.02.2005)

Gerçek, Adnan, “Çağdaş Eğilimler Çerçevesinde Türkiye’de Vergi İdaresinin Modernizasyonuna Yönelik Çalışmaların Değerlendirilmesi”,

http://www.isguc.org/arc_view.php?ex=146 (21.06.2006).

- Gill, Jit B.S., “The Nuts and Bolts of Revenues Administration Reform”,
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/tax/NutsBolts.pdf>, 2003,
(15.07.2006).
- Gill, Stephan, “The Constitution of Global Capitalism”,
<http://www.theglobalsite.ac.uk>, 2000 (12.03.2005).
- Güler, Birgül Ayman “Kamu Reformunun Kaynakları-II”,
<http://www.kamuyonetimi.org/ktml2/files/uploads/pdf/kr-kaynak-II.pdf>
- Hazine Müsteşarlığı, “Kamu Harcama Yönetiminde Reform (Bütçe Reformu)”,
www.hazine.gov.tr/peir_web.pdf (03.11.2005)
- IMF, *Report on the Obseance of Standarts and Codes (ROSC) Turkey* (27 June 2000), <http://www.imf.org/external/np/rosc/tur/fiscal.htm>, (22.08.2006).
- Kesik, Ahmet, “Türk Kamu Mali Yönetiminde Yerinden Yönetim İlkesi ve Harcamacı Kuruluşların İdari Kapasitelerinin Geliştirilmesi”,
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/turkeysymposium/16%20Kesik.ppt>
- Konukman, Aziz; Arslan, Hakan, *Gelir İdaresi Reformu Üzerine- Gelir İdaresi Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı -Kafkaesk Bir Metanorfoz Hikayesi*, 2005, s. 8-19, <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org>
- Maliye Bakanlığı-BÜMKO, *International Conference on Public Expenditure Management Reform for Effective Government*, (December 10 2001), Ankara,
<http://www.bumko.gov.tr>
- McCarten, William, “Focusing on the Few: The Role of Large Taxpayer Units in the Revenue Strategies of Developing Countries”, 2004.
<http://isp.aysps.gsu.edu/academics/conferences/conf2004/McCarten.pdf>
- Öztürk, Gönül “Son Değişikliklerle Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”,
www.demud.org.tr/uzmanbakis/5_gonul_ozturk.pdf (16.09.2006).
- Özyürek, Mustafa, “Vergi Politikası ve Gelir İdaresini Yeniden Yapılandırma Takvimi”, *Finansal Forum* (16.05.2002),
<http://www.turmob.org.tr/turmob/basin/16-05-2002.htm>
- TESEV, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”,
http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_denetim_metin_tebliğ1.php
(12.05.2005)

The National Treasury Employee Union, “Uncollected Taxes: Can We Reduce the \$300 Billion Tax Gap”, <http://hsgac.senate.gov/files/102605Kelley.pdf> ;

Türk-Amerikan İşadamları Derneği, *Vergi Mevzuatında Uluslararası Yatırımlar Açısından Sağlanan ve Yatırım Ortamını İyileştiren Avantajlar* Semineri, 3 Aralık 2003 İstanbul,
http://www.amcham.org.tr/html/Etkinlikler_detay/041203_vergi.htm
(26.06.2006).

TÜSİAD, *Türk Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırılması: Temel Tasarım Raporu Tanıtım Toplantısı* (2 Haziran 2004)
<http://www.tusiad.org/haberler/konusma/duyuruno486.pdf>. (12.04.2005).

TÜSİAD, *Türk Vergi Sisteminde Yeniden Yapılanma İhtiyacı -Vergi Semineri*, 20 Şubat 2003 Ankara. <http://www.tusiad.org/haberler/cozumler/vergisemineri.pdf>

Ülker, Kemal, “Büyük Krizin Yıldönümü”, www.iscimucadelesi.net (27.10.2006).

Vatandaşın Vergisini Koruma Derneği (VAVEK) (2002) *Gelir İdaresinin Yeniden Yapılandırılması Paneli* (4 Mayıs 2002), İstanbul
<http://www.vavek.org.tr/tufdavet.htm>

World Bank “Authonomy and Revenue Boards”, 2002,
<http://www.worldbank.org/publicsector/tax/authonomy.html> (12.05.2005)

Yeldan, Erinç “Merkez Bankası: Bağımsız mı? İlgisiz mi?”,
www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_Gazete/Yeldan_Mart05.pdf
(10.06.2005)

Gazeteler

Çelik, Ahmet Erhan, “Bürokrasi, artık ‘IMF sopası’ni kullanamıyor”, *Milliyet Gazetesi*, 28.11.2004.

Çelik, Ahmet Erhan, “Gelir İdaresi Sil Baştan”, *Milliyet Gazetesi*, 27.12.2004.

Çelik, Ahmet Erhan, “Gelir İdaresi’nde IMF by-pass Edildi”, *Milliyet Gazetesi*, 20.11.2004.

Çelik, Ahmet Erhan, “Maliye ‘Saklamaya’ Bozuldu”, *Milliyet Gazetesi*, 12.03.2005.

Dikmen, Ahmet Alpay, “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler”, *Cumhuriyet Gazetesi*, 07.11.2003.

- Dinç, Ahmet, “Maliye Özal’dan Rövanş Alıyor”, *Aksiyon-Haftalık Haber Dergisi*, 07.07.2003.
- Eğilmez, Mahfi, “Hazine Dağılırken”, *Radikal Gazetesi*, 04.01.2005.
- Gürses, Uğur, “‘Dört Başlı’ Ekonomi Yönetimi”, *Radikal Gazetesi*, 20.0.2005.
- Kocaman, Yakup, “ ‘Kurum Milliyetçiliği’ Reformları Engelliyor”, *Yeni Şafak*, 07.07.2005.
- Milliyet Gazetesi, “Gelir İdaresi İçin Gece Baskını”, 08.04.2005.
- Okur, Meliha, “Büyük Tartışma” *Milliyet Gazetesi*, 04.12.2004.
- Oyan, Oğuz, “İktidarın Yasama Anlayışı”, *Dünya Gazetesi*, 28.10.2005.
- Oyan, Oğuz, “Kamu Mali Yönetimi Artık Düzgün İşleyecek mi?”, *Dünya Gazetesi*, 25.11.2005.
- Oyan, Oğuz, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası Bir Reform Nasıl Iskalanır?”, *Dünya Gazetesi*, 12.12.2003.
- Öncü, Ahmet; Haşim Köse, Ahmet, “Para ve Merkez Bankası: Bağımsız bir Merkez Bankası Mümkün mü?”, *Evrensel Gazetesi*, 2.2.2005.
- Somel, Cem, “Sadede Gelelim”, *Evrensel Gazetesi*, 26. 09.2005.
- Şenyüz, Hanife, “118 Katrilyon Liralık Risk”, *Radikal Gazetesi*, 01.01.2005.
- Şenyüz, Hanife, “Gelir İdaresindeki ‘Tek Çatı’ Hayal”, *Radikal Gazetesi*, 21.02.2005.

Kanunlar ve Diğer Resmi Belgeler

- 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, (Kabul Tarihi: 05.05.2005), 16.5.2005 tarih ve 25817 sayılı Resmi Gazete.
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, (Kabul Tarihi: 10.12.2003), 24.12.2003 tarihli 25326 sayılı Resmi Gazete.
- 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (Kabul Tarihi: 22.12.2005) 24.12.2005 tarih ve 26033 sayılı Resmi Gazete.
- 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun (Kabul Tarihi: 28.03. 2002)

4651 sayılı T.C. Merkez Bankası Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
(Kabul Tarihi: 25.04.2001)

TBMM, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu
(1/692), 22. Dönem 2. Yasama Yılı (S. Sayısı: 302)

Maliye Bakanlığı, "Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ" (Seri No:1),
31.12.2005 tarih ve 26040 sayılı Resmi Gazete (4. Mükerrer).

Kamu Mali Yönetimi Projesi, 16.04.1996 tarih ve 22613 sayılı Resmi Gazete.

Dünya Bankası Ekonomik Reform Kredisi (Economic Reform Loan-ERL)
14.06.2000 tarih ve 24079 sayılı Resmi Gazete

T.C. ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasındaki İkraz Anlaşması
(Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi) (PFPSAL I), BK.
Karar No. 2001/2706, 12.07.2001; 13.07.2001 tarih ve 24461 sayılı Resmi
Gazete.

Turkey- Second Programatic Financial and Public Sector Adjustment Loan II
(PFPSAL II), No. TRPE-70560, 16.04.2002. www.worldbank.org.

Turkey-Third Programatic Financial and Public Sector Adjustment Loan, PFPSAL
III, No. 25795-TU, 17.06.2004, www.worldbank.org.

ÖZET

Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü

Türkiye’de Mali İdarede Yeniden Yapılanma

Bu çalışmanın konusunu kamu mali yönetiminde ve gelir idaresinde yeniden yapılanma ve buna yönelik yapılan yasalar ve kurumsal değişimler oluşturmaktadır. Çalışma şu soruları sorarak başlamaktadır. Kamu mali yönetiminde yeniden yapılanmanın 2000’li yıllarda gerçekleşmesinin gerisinde hangi dinamikler yatmaktadır? Bu yeni dönemdeki tartışmaları önceki dönemlerden farklılaştıran nedir? Yeniden yapılanmaya yönelik çıkarılan yasalar kamu yönetimi alanında hangi değişiklikleri gündeme getirmektedir? Ya da devletin rolü ve işlevlerinde bir değişimden söz edilebilir mi? Bu sorulardan hareketle çalışma, mali idarede yeniden yapılanmanın gerisindeki dinamikleri araştırmıştır. Çalışmada mevcut tartışmalar ve yaklaşımlar eleştirel bir gözle incelenerek alternatif bir çerçeve geliştirilmektedir. Buna göre mali idarede yeniden yapılanma devletin küresel piyasaların gerekleri doğrultusunda yeniden örgütlenmesinin önemli bir parçasıdır. Mali idarede yeniden yapılanma devletin ve sınıf içi mücadelenin aldığı biçimleri yansıtmaktadır.

ABSTRACT

Global Capitalism and the Transformation of the State

Restructuralization of the Financial Administration in Turkey

Restructuralization in the public financial management and tax administration as well as the laws and institutional changes aimed at achieving this end constitutes the subject of this study. The study begins with asking the following questions: What dynamics lie behind the restructuralization movements taking place in the public financial management in the decade following 2000? What makes the debates in this new era different from those in the previous eras? What changes are being implemented in the domain of public management as a result of the laws which are passed to achieve restructuralization? Or, is it possible to talk about a change in the role and functions of the state? Based on these questions, the study investigates the dynamics behind restructuralization in the financial management. In the study, existing debates and approaches are analyzed with a critical eye and an alternative framework has been developed. Accordingly, restructuralization is an important component of the reorganization of the state in line with global market needs. Besides, restructuralization in public financial management reflects the forms of the state and the intraclass struggle.