

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANA BİLİM DALI
KALKINMA İKTİSADI VE İKTİSADI BÜYÜME BİLİM DALI

**KALKINMA CARİLERİ (EĞİTİM) ÖZELİNDE
TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI BÜTÇE POLİTİKALARININ
İKTİSADI KALKINMAYA ETKİLERİ**

Yüksek Lisans Tezi

ÖZGÜN SELAMİ GÖKTÜRK

İSTANBUL, 2019

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANA BİLİM DALI
KALKINMA İKTİSADI VE İKTİSADİ BÜYÜME BİLİM DALI

**KALKINMA CARİLERİ (EĞİTİM) ÖZELİNDE
TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI BÜTÇE POLİTİKALARININ
İKTİSADİ KALKINMAYA ETKİLERİ**

Yüksek Lisans Tezi

ÖZGÜN SELAMİ GÖKTÜRK

DANIŞMAN: DOÇ. DR. ESRA YÜKSEL ACI

İSTANBUL, 2019



T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ ONAY BELGESİ

İKTİSAT Anabilim Dalı KALKINMA İKTİSADİ VE İKTİSADİ BÜYÜME Bilim Dalı TEZLİ YÜKSEK LİSANS öğrencisi ÖZGÜN SELAMİ GÖKTÜRK'nın KALKINMA CARİLERİ (EĞİTİM) ÖZELİNDE TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI BÜTÇE POLİTİKALARININ İKTİSADİ KALKINMAYA ETKİLERİ adlı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun 01.08.2019 tarih ve 2019-24/13 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oy birliği / ~~çokluğu~~ ile Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Tez Savunma Tarihi 28.....8.....2019

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

1. Tez Danışmanı	Doç. Dr. ESRA YÜKSEL ACI	
2. Jüri Üyesi	Doç. Dr. Y.SERHAT YAŞGÜL	
3. Jüri Üyesi	Doç. Dr. RANA ATABAY KUŞÇU	

ÖNSÖZ

Yüksek lisans dönemim boyunca bilgilerinden yararlandığım, beni bu konuda çalışmaya sevk eden, insani ve ahlaki değerleri ile de örnek aldığım, çok kıymetli yardımlarıyla ve tavsiyeleriyle çalışmamın bilimselliğe bağlı kalmasını sağlayan, değerli danışman hocam Doç.Dr. Esra YÜKSEL ACI ' ya en içten teşekkür ve saygılarımı sunarım.

Gazi Üniversitesi'nde başlayan lisans hayatımdan bugüne değin hiç desteklerini esirgemeyen ve çalışmamın tamamlanması noktasında oluşan eksikliklerimin giderilmesinde fikirleriyle yardımını esirgemeyen kıymetli hocalarım Doç.Dr. Erol BULUT ve Dr. Öğretim Üyesi Haydar Lütfi EJDER'e teşekkür ederim.

Bilimsel değere sahip bir çalışma yapmak yoğun emek ve disiplin isteyen bir süreçtir. Uzun ve zahmetli bir sürecin sonunda ortaya çıkan bu çalışmada pek çok bilim insanının katkısı mevcuttur. Yazdıkları eserlerle ve tespitleriyle çalışmama kaynaklık eden ve bu yola ışık tutan bilim insanlarına ve eser sahiplerine şükranlarımı sunarım.

Bu süreçte şahsıma maddi ve manevi her türlü desteği veren, bu günlere gelmemde çok emeği olan, benimle her daim gurur duyan aileme ve yol arkadaşım Selin ÇİFTÇİ GÖKTÜRK'e en içten teşekkürlerimi sunarım.

Çalışmamın bilim dünyasına bir nebze de olsa faydalı olması dileklerle...

GENEL BİLGİLER

Adı ve Soyadı: Özgün Selami GÖKTÜRK
Anabilim Dalı: İktisat
Programı: Kalkınma İktisadı ve İktisadi Büyüme
Tez Danışmanı: DOÇ. DR.ESRA YÜKSEL ACI
Tez Türü ve Tarihi: Yüksek Lisans– Temmuz 2019
Anahtar Kelimeler: Bütçe, kamusal müdahale, bütçe politikası, eğitim harcaması, mali alan

ÖZET

KALKINMA CARİLERİ (EĞİTİM) ÖZELİNDE TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI BÜTÇE POLİTİKALARININ İKTİSADİ KALKINMAYA ETKİLERİ

Topumlar, kendi geleceklerini kendilerinin tayin edebilmelerinden bu yana elde ettikleri siyasi kazanımları, ekonomik özürlüklerle de güçlendirmişlerdir. Toplumun bir bileşeni olan birey bu doğrultuda kendi ekonomik özgürlüğünü yasal güvenceye bağlamış ve daha yüksek bir farkındalık elde etmek adına kolektif eğitimin bir parçası olmuştur. Bu farkındalığın nesiller boyu günümüze taşınmasıyla toplumlar kendi kolektif gereksinimlerini her yıl yasal zeminde hazırlanan bütçe politikalarıyla karşılama mücadelesi vererek bedelsiz ve kimsenin dışlanmadığı adil eğitim hakkını kazanmışlardır. Bu sebeple de devlete toplumun ortak ihtiyaçlarına uygun eğitim hizmetinde bulunması görevi verilmiştir. Bu doğrultuda, bu çalışmanın amacı, Türkiye'de 1980 sonrası kalkınma carilerine yönelik gerçekleşen bütçe politikalarının toplumsal gereksinimleri hangi düzeyde karşıladığı sorgulanmıştır.

GENERAL KNOWLEDGE

Name and Surname: Özgün Selami GÖKTÜRK

Field: Economics

Programme: Development Economics and Economic Growth

Supervisor: Associated Prof. Dr. Esra YÜKSEL ACI

Degree Awarded and Date: Master – July 2019

Keywords: Budget, Public intervention, Budget policy, Education expenditure, Financial field

ABSTRACT

INFLUENCES OF THE BUDGET POLICIES UPON THE ECONOMIC DEVELOPMENT SPECIFIC TO THE DEVELOPMENT PREVAILINGS (EDUCATION) AFTER 1980 IN TURKEY

Societies strengthen the political acquisitions, which they gain until they have prescribed their own futures by themselves, with the economic freedoms. Individual as a component of the society accordingly has assured her/his own economic freedom to the legal assurance and has become a part of the collective education for the sake of a higher awareness. By bringing this awareness into the present for generations, societies earn the fair right to education, which is free of charge and excluding no one, while they give struggle for absorption of their own collective requirements by means of budget policies prepared on the legal ground annually. For this reason, the state has been assigned the task of education service, which is appropriate to the common needs of the society. In this direction, the aim of this work is examining that at which level budget policies, which are realized directed to development prevailings after 1980 in Turkey, do meet the necessities of the society.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
ÖZET	ii
ABSTRACT.....	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
TABLO LİSTESİ.....	viii
KISALTMALAR	ix
GİRİŞ	1
1.BÜTÇE HAKKININ TARİHSEL GELİŞİMİ.....	3
1.1. Bütçeye Kavramsal Bakış ve Bütçe Tanımları	4
1.2. Bütçenin Siyasal Yapısı.....	7
1.3. Türkiye'de Bütçe Hakkının Gelişimi	8
1.3.1. Osmanlı İmparatorluğu Döneminde Bütçe	9
1.3.2. Cumhuriyet Döneminde Bütçe.....	12
1.3.2.1. 1924 Anayasası.....	13
1.3.2.2. 1961 Anayasası.....	14
1.3.2.3. 1982 Anayasası.....	15
1.4. Avrupa'da Bütçe Hakkının Gelişimi	16
1.4.1. İngiltere'de Bütçe Hakkının Gelişimi.....	17
1.4.2. Fransa'da Bütçe Hakkının Gelişimi.....	22
1.4.3. Almanya'da Bütçe Hakkının Gelişimi.....	23
1.4.4. Amerika Birleşik Devletleri'nde Bütçe Hakkının Gelişimi.....	24

2. KAMUSAL MÜDAHALE VE BÜTÇENİN SİYASAL NİTELİĞİ'NİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ.....	28
2.1. Kamu Politikalarının Oluşturulma Süreci Ve Bütçeleme.....	28
2.1.1. Kamu Politikası.....	28
2.1.2. Kamu Politikasının Oluşum Süreci.....	29
2.1.3. Kamu Politikaları ve Bütçe	33
2.2. Kamunun Müdahalesi.....	37
2.2.1. Mikro Piyasa Başarısızlıkları	39
2.2.2. Makro Piyasa Başarısızlıkları	41
2.2.3. Devletin Adalet Gerekçesiyle Piyasaya Müdahalesi.....	42
3. TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI UYGULANAN BÜTÇE POLİTİKALARI	44
3.1. Bütçe Politikasının Tanımı Ve Araçları.....	46
3.1.1. Tanımı	46
3.1.2. Araçları.....	46
3.2. Bütçe Politikasının Gelişimi	46
3.2.1. Çağdaş Bütçe Politikası.....	47
3.2.2. Klasik Bütçe Politikası	49
3.3. Bütçe Politikasının Genel Etkileri	50
3.3.1. Kaynak Dağılımına Etkileri	51
3.3.1.1. Vergilerin Kaynak Dağılımına Etkileri	52
3.3.1.2. Transfer Ödemelerinin Kaynak Dağılımına Etkileri	53
3.3.2. Talep Ve Fiyatlar Düzeyine Etkileri	54
3.3.3. Üretin Üzerindeki Etkileri.....	55
3.3.4. Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkileri.....	56
3.3.5. Otomatik Dengeleyici Olarak Etkileri	57

3.4. Bütçe Politikalarının Etkilerinin Ölçülmesi	58
3.5. Türkiye'de 1980 Sonrası Uygulanan Bütçe (Vergi) Politikaları	59
3.6. Bütçe Politikalarının Mali Alan İle İlişkisi	74
3.6.1. Mali Alanın Önemi	77
4. KALKINMA CARİLERİNİN (EĞİTİM HARCAMALARI) TASNİFİ VE 1980 SONRASI BÜTÇE POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ	81
4.1. Eğitimle İlgili Kavramların Açıklanması	81
4.1.1. Eğitimin Tanımı, Amacı ve Önemi	81
4.1.2. Eğitim Planlaması	85
4.1.3. Eğitim Politikası	86
4.1.4. Eğitimin Tüketim ve Yatırım Boyutu	87
4.1.5. Eğitim Yatırımları	89
4.1.6. Kamu Harcamaları ve Eğitim Harcamaları İlişkisi	90
4.1.6.1. Geniş Anlamda Kamu Harcaması	91
4.1.6.2. Dar Anlamda Kamu Harcaması	92
4.1.6.3. Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması	92
4.1.6.3.1. Cari Harcamalar	93
4.1.6.3.2. Yatırım Harcamaları	95
4.1.6.3.3. Transfer Harcamaları	95
4.1.7. Eğitim Harcamaları	96
4.1.7.1. Eğitim Harcamalarının Faydaları	100
4.1.7.1.1. Eğitim Harcamalarının Kişilere Sağladığı Doğrudan Faydalar	101
4.1.7.1.2. Eğitim Harcamalarının Topluma Sağladığı Dolaylı Faydalar	102
4.1.7.1.2.1. Üretimde Artış	104
4.1.7.1.2.2. Siyasal İstikrarı Sağlama	104

4.1.7.1.2.3. Sosyal ve Kültürel Kalkınma	105
4.1.7.1.2.4. Emeğin Verimliliğini Artırma.....	105
4.1.7.1.2.5. Sanayileşme Çabası.....	106
4.1.7.1.2.6. Vergi Mükelleflerinin Yüklerinin Azaltılması.....	107
4.1.7.1.2.7. Sağlık Hizmetlerinin Maliyetini Düşürmesi	107
4.1.7.1.2.8. Suç İşleme Oranının Düşmesi.....	107
4.1.7.1.2.9. Düşük Doğurganlık ve Bebek Ölüm Hızında Azalış	108
4.1.7.1.2.10. Ekonomik Büyümenin Sağlanması	109
4.1.7.1.3. Eğitimin Negatif Dışsallığı	109
4.1.7.1.4. Eğitim Harcamalarının Diğer Getirileri	110
4.1.7.2. Eğitim Harcamalarının Maliyeti.....	110
4.1.7.2.1. Eğitimde Birim Maliyet	111
4.1.7.2.2. Harcamaları Yapanlara Göre Maliyet.....	113
4.1.7.2.3. Harcamaların Niteliğine Göre Maliyet	113
4.1.7.2.4. Ekonomik Ve Parasal Maliyet	114
4.1.7.2.5. Vazgeçme Maliyeti	114
4.2. 1980 Sonrası Uygulanan Bütçe Politikalarının Kalkınma Carilerine (Eğitim) Etkisinin Değerlendirilmesi	116
SONUÇ	121
KAYNAKLAR	123

TABLO LİSTESİ

Tablo 1. Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçinde Dolaylı ve Dolaysız Vergi Tahsilatının Dağılımı (1980-2005).....	70
Tablo 2. Gelir, Kurumlar ve Katma Değer Vergisinin Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı % (1980 - 2005)	71
Tablo 3. Kaynak, Finansman ve Eğitim Sunumu Açısından Türkiye'de Eğitim Harcamaları	98
Tablo 4. Eğitim Düzeyi ve Verimlilik Artışı Arasındaki İlişkiler.....	106
Tablo 5. 1990–2005 Yıllarında A.Ü. Eğitim B.F.Öğrenci Maliyetleri	112
Tablo 6. Milli Eğitim Bakanlığı Bütçe Payları ve Milli Gelire Oranı % (2002-2019)	118
Tablo 7. OECD Ülkelerinde Kamu Eğitim Harcamalarının GSYİH'ya Oranı	119

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ARGE	: Araştırma ve Geliştirme
IMF	: Uluslararası Para Fonu
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
KDV	: Katma Değer Vergisi
KKBG	: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
IMF	: Uluslararası Para Fonu
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
TL	: Türk Lirası
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

GİRİŞ

Yüzyıllar boyunca mücadelesi verilen mutlak iktidarın mali gücünü sınırlayabilme çabaları toplumların kendi mali güçlerini kendilerinin belirleyebilmesi amacını taşımıştır. Bu mücadelenin içinde monarşinin tasfiye edilmesiyle beraber temsili demokrasilerin içinde oluşan parlamentolar, halkın istek ve beklentilerine göre yeni mali tablolar oluşturmuş ve bu çerçevede halkın kendi ödeme güçlerine göre kendi bütçelerinde söz sahibi olabilmeleri sağlanmıştır.

Halkın elde ettiği kazanımlarla kişinin gelirine göre vergi ödemesiyle biçimlenen yeni mali tablolar, parlamento ile yasal bir zemine bağlanmış, bu yasalar çerçevesinde bütçe hakkı elde edilmiştir.

Bireyler ve toplumlar, her yıl yasal zeminde düzenlenen bütçe kanunlarıyla, kanuni güvenceye dayanarak temel gereksinimlerini karşılarken toplumsal ilerleyişin en önemli unsuru olan eğitim, bütçe kanunu ile yasal bir zemine oturtularak, eğitimin kişilere bedelsiz ve adil dağıtılabilesinin yolu açılmıştır. Eğitimin kamu eliyle gerçekleştirilmesi, kaynakların bilinçsizce kullanımının dışında uzun vadede bireylerin daha adil bir eğitim almalarını sağlamıştır. Bu doğrultuda bireyler özel hayatlarının dışında, içinde yaşadığı topluma aidiyet, aile kurma beklentisi, sorumluluk alma isteği, toplum içinde belli bir statüye sahip olma ve çevresiyle uyum içerisinde yaşamak gibi en temel gereksinimlerini karşılayabilme olanağı yakalamıştır. Bu doğrultuda toplumun devletten beklentisi ortak ihtiyaçlara uygun hizmetlerde bulunması olmuştur.

Bu beklentiler doğrultusunda bu çalışmada UNDP'nin de önerileri dikkate alınarak Türkiye'de eğitim için yapılan bütçe harcamalarının AB ve OECD ülkeleriyle kıyaslaması yapılmış olup ortaya çıkan rakamlarla Türkiye'nin ilgili cari yıllara aitharcamaları tartışılmıştır. Türkiye'de 1980 sonrası bütçe politikaları çerçevesinde yapılan eğitim harcamalarının niteliği ile bu harcamaların uluslararası kuruluşların önerilerine uygunluğu sorgulanmıştır.

Bu kapsamda çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde bütçe kavramının tanımı yapılarak, Osmanlı İmparatorluğu'nu da kapsayan biçimde Türkiye'de bütçe hakkının gelişimi ile Avrupa'da bütçe hakkının gelişimine tarihsel

süreçleriyle birlikte değinilmiştir. İkinci bölümde devletin ekonomiye müdahalesi ve bu müdahalenin siyasal niteliği ile özel kesimin piyasa başarısızlığı ele alınmıştır. Üçüncü bölümde bütçe politikasının tanımına, teorik yaklaşımlara ve bütçe politikalarının etkilerine değinilmekle birlikte UNDP'nin ve IMF'nin mali alan önerilerine dikkat çekilmiş olup, 1980 sonrası Türkiye'de uygulanan bütçe politikalarının etkileri ve sonuçları, ilgili yıllara ait rakamlarla tartışılmıştır. Son bölümde eğitim kavramıyla ilgili tanımlara değinilmekle beraber eğitim harcamaları, kamu harcamaları çerçevesinde tasniflendirilerek 1980 sonrası bütçe politikaları, AB ve OECD ülkeleriyle kıyaslanarak bir sonuca varılmaya çalışılmıştır.



1. BÜTÇE HAKKININ TARİHSEL GELİŞİMİ

MagnaCarta (1215) ile soyluların başlattığı ve sonrasında devam ettirdikleri kralın mutlak iktidarının mali gücünü azaltabilme çabaları, “*bütçe hakkı*” olarak kavramsallaştırılmıştır. MagnaCarta sonrası gelişen süreçte soyluların vergiler konusunda söz sahibi olması, devlet hizmetlerinde yetki sahibi olup, soyluların kamu harcamaları için yetki verip bütçeyi onaylaması ve denetlemesi, bütçelerin yürütme organı üzerindeki siyasi kontrolün en mühim aracı haline gelmesi sonucunu ortaya çıkarmıştır. Bütçe hakkı, dünya tarihinde yaklaşık 800 yıllık büyük mücadelelerin tedrici kazanımlarının sonucudur. “*MagnaCarta (1215)*”, “*Haklar Dilekçesi (1627)*” ve “*Haklar Yasası (1689)*” bütçe hakkının ve temsili demokrasinin tarihsel sürecinde önemli belirleyenler olmuştur. Bütçe hakkının yasal statüye kavuşmasında, Amerika Bağımsızlık savaşı sonucu, 1783 yılında, vergi koyma ve harcama yapma hakkının Amerikan parlamentosuna verilmesi ve 1789 “*Fransız İhtilali'nden*” sonra Fransız Anayasası’na bütçe hakkının parlamento temsilcilerine ait olduğunun girmesi önemli anayasal düzenlemelerdir. Önemli anayasal düzenlemeler olarak, “*Amerikan Kurtuluş Savaşı’nın*” bir sonucu olarak 1783’te vergilendirme hakkının verilmesi ve 1783’te Amerikan Parlamentosu’na geçirilmesi ve 1789 Fransız Devrimi’nden sonra Fransa Anayasası’na bütçe hakkının parlamento temsilcilerine ait olduğu hükmünün girmesi örnek gösterilebilir.¹

Yeni kamu maliyesi yönetimi anlayışıyla birlikte devletin ekonomideki rolü ve müdahalesinin düzeyi çok tartışılan konu haline gelmiştir. Kamu maliyesinin müdahale etme biçiminde de değişikliklere yol açan bu tartışma, başta bütçe sistemi olmak üzere geleneksel kamu maliyesi reformlarını gündeme getirdi.

Genel olarak kamu maliyesi, özel olarak bütçe sistemi reformları tartışılırken “*bütçe hakkı*” kavramı da kapsamı ve derinliği açısından tekrar önem kazanmıştır. Temsili demokrasi ile gelişen “*bütçe hakkı*”, mutlak monarşilerden temsili demokrasilere geçişte baskın bir rol oynadı ve bu değişimin ana belirleyicilerinden biri oldu.

¹Hakkı Hakan Yılmaz, Mustafa Biçer, “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, Maliye Dergisi, 2010a, s.1.

Geleneksel açıdan yasama organının yürütme organına gelirleri toplama ve giderleri yapma yetkisini içeren “*bütçe hakkı*”; devlet ve kamu maliyesi anlayışının değişimine bağlı olarak değişik anlam ve işlevler üstlenmeye başlamıştır. Söz konusu değişim ve dönüşüme bilimsel bir perspektif katabilmek için “*bütçe hakkı*” kavramı ile bütçe politikasının tarihsel ve kurumsal arka planını inceleyelim².

1.1. Bütçeye Kavramsal Bakış ve Bütçe Tanımları

Bütçe kelimesi dilimizde, yüz yılı aşkın bir süredir kullanılmaktadır. Bir mali kurum ve kavram olarak bütçe, önce İngiltere’de geliştirilmiştir. Ondan dolayı, hem deyim hem de kurum ve kavram, dünyanın başka ülkelerine ve dillerine, İngilizce’den geçmiştir. İngilizlerin “*Budget*” diye yazıp “*Bodcet*” olarak okudukları kelime, kökü Latince’den gelen, oradan eski Fransızca’ya “*Bouge*” ya da “*Bougette*” olarak geçen, kullanılış anlamıyla da bavul, çanta, çekmece kavramlarını ifade eden, bir kelimedenden türetilmiştir. Deyimler ve kavramlar açısından, bütçenin 17. Yüzyılın ikinci yarısından bu yana İngiltere’de kullanıldığına tanık olunur. Gelecek yıl için krallığın maliyetini tahmin eden ve bir cetvel üzerine yazarak Parlamente’ye götüren İngiliz Maliye Bakanları bu cetvelleri bir deri çanta içinde taşıdılar.

Parlamente’nin, Kralın (Devletin) masraflarını görüşmek üzere yapacağı özel toplantısına, “*deri çantanın açılacağı toplantı*” *Opening of the Budget Cession*” adı verilirdi. Zamanla “*Bougette*”, “*Budget’e*” dönüşmüş, “*Budget*” ise çantalıktan çıkarak onun içinde meclise getirilen devlete ait gelir ve gider tahminlerini ihtiva eden cetvelleri, yani bugünkü anlamı ile bütçeyi anlatır hale gelmiştir.

Kendi imkanlarıyla ihtiyaçlarını karşılaştırmak, çok tabii bir tutumdur. Kişiler, kurumlar ya da devletler, böyle bir çabayı tarihi devirlerden beri göstere gelmişlerdir. Ama İngiltere’de bu iş kurumsal bir biçime dönüşünce, yararlılığı sebebiyle kısa zamanda diğer Avrupa’lı devletlerce de benimsenmiştir. Uygulamanın yayılmasıyla terim de bir çok ülkenin diline geçmiştir. Fransa’da önceleri, “*Bütçe demeyelim, gelir-gider dengesi anlamına gelen “Balance” kelimesini kullanalım*” biçiminde öneriler ortaya atılmıştır. Ama bütçe bir kurumdur. Kurum olarak özel işlevleri, önemli görevleri

²Mehmet Selim Bağlı, Teorik ve Tarihsel Açıdan Bütçe Hakkı, Yasama Dergisi, 2012, s.3.

ve amaçları vardır. Denge, bütçenin işlevlerinden sadece bir tanesidir. Onun yanında bütçenin başka görevleri, değişik yönleri, başka fonksiyonları da vardır. Aynı hedefleri gerçekleştirmek ve aynı işlevlerden yararlanmak isteyenler, bu ihtiyacın baskısıyla kelimeyi tamı tamına kabul etmişlerdir. Almanya'da "*Der Houshaltplan, Vorauschlog, Soll*" gibi kelimeler bütçe olarak ortaya atılmıştır, ancak sonunda "*bütçe*", kurumu ve kavramı tanımlayan teknik bir terim olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Bütçe kavramını Türkiye’de deyim ve kurumsal olarak kullanımını Tanzimat sonrasında görebiliyoruz. Ancak, mali denge fikri bütçeyle beraber bütçeyi yapanları da ilgilendirdiğinden çok yakın bir süreye kadar bütçe içindeki kanuna "*Muvazene-i Umumiye Kanunu*" (*Genel Denge Kanunu*) denmekteydi. Dar anlamda genel denge kamusal kesimlere ait kurumlar dendiğinde bununla merkezi idarenin kendisi belirlenmek istenmekteydi. Klasik anlayışta bütçe hazırlanırken merkez idarenin gelir ve giderleri arasında finansal denge oluşturmaya özen gösterilirdi. Çok yakın bir süreye kadar Türkiye’de meclise sevki edilen bütçe tasarıları içinde birincil olarak "*Muvazene-i Umumiye Kanunu*" yer almaktaydı ve bütçe görüşmeleri meclis görüşme *zabtına* "*Genel Denge Kanun Tasarısı*"yla bağlı cetvellerin müzakeresi olarak geçmekteydi. 1961 Anayasası’yla beraber Milli Bütçe şeklinde bir kavram ortaya kondu ve dildeki sadeleşme neticesi "*Muvazene-i Umumiye Kanunu*" deyimini belli bir sürede unutuldu.

Şimdi tasarıya "*Bütçe Tasarısı*" denildiği gibi, tasarı içinde yer alan kanuna da, "*Genel Denge Kanunu*" yerine "*Bütçe Kanunu*" denilmektedir.

19. Yüzyıldan itibaren, bir çok ülkede, bütçe yapımını, uygulamasını, hesaplara geçirilmesini ve denetimini düzenleyen özel yasalar çıkarılmıştır. Bu yasalarda çoğu kez, bütçelere ilişkin tarifelere de rastlanır. 31 Mart 1862 tarihli Fransız Kamusal Muhasebe Yasası, 5. maddesinde, bütçeyi şöyle tarif etmekte idi. "*Devletin ve aynı esaslara göre yönetilen kamu kuruluşlarının yıllık gelir ve gider tahminlerini öngörüp yasalaştıran bir kanundur*". Bu tanımlama, bizim 1927 tarihli ve 1050 sayılı *Muhasebe-i Umumiye Kanunu*'nun 6. maddesindeki tanımlamaya çok benzer. Yasanın 6. maddesi bütçe hakkında şu tanımlamayı vermektedir: "*Bütçe, devletin ve ona bağlı kamu kuruluşlarının yıllık gelir ve masraf tahminlerini gösteren ve bu gelir ve masrafların uygulamaya konmasına izin veren bir kanundur*." 1959 tarihli yeni Fransız Genel

Muhasebe Yasası bütçe için şöyle bir tanımlama vermektedir. *"Devlet'in gelecek bir yıllık sürekli nitelikteki gelir ve gider durumunu yansıtan cetvel ve hesapların tümünden meydana gelir."* Konu üzerine çalışmaları olan Fransız bilginlerinden RenéStourm şöyle bir tanımlama yapıyor: *"Devlet bütçesi, kamu gelir ve masraflarının mali yıl girmeden önce yapılan tahminleri ile, tasvip edilen bu tahminleri belirleyen bir Parlamento tasarrufudur."*

Amerika'lı akademisyen Sloan ve Zurcher ise şu tarifi vermektedirler:

"Belli bir döneme ilişkin gelir ve gider tahminlerini kapsayan ve uygulayacak kurumun özelliğine göre biçimi, nitelikleri ve tasdik mercii değişen -Devlet için kanun, şirket için yönetim kurulu kararı ve mali dokümana bütçe denir."

Klasik maliye okulundan Fransız akademisyen Paul Leroy - Beaulieu şu tanımlamayı vermektedir:

"Bütçe gelecekteki belli bir döneme ilişkin olarak, devletin ya da bir başka kurumun, gelir ve gider tahminlerinin ne olacağını saptayıp, biçimi, niteliği belli cetveller haline getirilmesi, ardından gelirlerin toplanıp masrafların yapılması için yetkili makamlara bunların tasdik ettirilmesi ile ortaya çıkan mali dokümana verilen addır."

Bütçenin çağdaş toplumlardaki yerini yansıtan bir başka tanımlamayı Quid Ansiklopedisi (1977 basımı) şöyle vermektedir.

"Kaynak dağılımını, iktisadi, mali ve sosyal dengeleri sağlamaya elverişli biçimde düzenleyen, bu araçlara uygun olarak, devletin varlığından doğan mali yükün ne hadlerde olması gerektiğini tahminlere dayalı olarak belirleyen, mali nitelikteki yasaya ve ona ekli dokümanlara, bütçe denir."

Bu tanımdan yola çıkarak çağdaş maliyecilerin kabulleneceği en iyi tanımın bu olduğu ifade edilebilir³.

Maliye özünde bir bakıma, devletin kendi kendisi için icat ettiği ve tekelci biçimde kullandığı özel araçların ilmidir. Bu araçlar arasında vergi başta gelir. Gelirlerini devlet, bu özel aracı kullanarak sağlamaya çalışır. Vergi, topluma zor kullanılarak yüklenen bir yükümlülüktür. Toplumu devlete vergi vermeye zorlamanın ön şartı, toplanan paraların toplum menfaatine kullanmasıdır. Bireylerden vergi olarak alınan her liranın, bütçedeki kullanımından sağlanacak sosyal yarar, aynı paranın bireyin elinde kalıp kendisi tarafından serbestçe kullanılmasından sağlayacağı toplumsal yarardan daha az olmamalıdır⁴.

1.2. Bütçenin Siyasal Yapısı

Siyasal olaylar, kaynağını devletin varlığından alan olaylardır. Ama devlete sosyolojik açıdan baktığımızda, onu, kendi varlığını sürdürebilmek için özel araçlar yapan, onları tekelci biçimde kullanan bir kurum olarak görürüz. İşte mali araçlar bunlardandır. Kaldı ki mali araçlar, sadece devletin kendisi için icat ettiği özel nitelikteki bir araç olarak da kalmaz. Devletin varlığını sürdürmeye yararlı tüm araçların tedarikinde ihtiyaç duyulacak parayı, maliye sağlar. Siyasal olaylar, devlet varlığından çıktığına, devletin yaşamasına destek olacak her şeye, mali araçlar para sağladığına göre, maliye ile siyaset arasında ayrılmaz bağlar vardır.

Bütçe, bir kurum olarak devletin ihtiyaç duyduğu şeylere, mali imkanlar sağlamaktadır. İlk bütçeler, hükümdara neleri hangi ölçülerde yapabileceğine ve bunlar için toplumun nasıl bir fedakarlığa katlanacağına dair halk müesseselerinin söz sahibi olmak istemeleri sonucu ortaya çıkmışlardır. İlk bütçelerin ortaya çıkış sebebi, bir yandan devletin (hükümdarın) neler yapacağını tespit etmek, diğer yandan da yapılacak hizmetlere halkın katkısının (yüklenecekleri yükün) neler olacağını belirlemek arzusudur. Bu isteği ortaya atanlar da halk temsilcileridir. Süre giden bu uygulama, toplumun kendi sorunları ve işleri hakkında kendisinin karar vermesi, yapacağı

³Bedri Gürsoy, Kamusal Maliye:Bütçe,2.Cilt, A.Ü. S.B.F Yayınları, Ankara,1980, s.1-2-3.

⁴Gürsoy, s.20.

fedakarlığı kendisinin belirlemesi ve yapılan işleri yine kendisinin denetlemesi biçiminde bir uygulamaya dönüşmüştür. Bu sebeple bütçenin bir kurum olarak ortaya çıkışı "*siyasi*" dir. Bu sebeple siyasi rejimlerin en yaygını olan demokratik idare gelişip genişlemesinde bütçeler etkili olmuşlardır. Bütçe ile siyaset arasındaki ilişki organiktir, işin mahiyetinden ve tabiatından doğmaktadır⁵.

Bütçenin siyasal fonksiyonunu bir başka açıdan şu şekilde ifade edebiliriz; devlete özellik kazandıran nicelikler, onun kendine özgü özel nitelikte, kendisi tarafından konulup yine kendisi tarafından tekelci biçimde kullanılan bir takım araçlara sahip olmasıdır. Bu araçlar, devlet tarafından konulup kullanıldıkları, devletin varlığı ile doğrudan ilgili bulundukları için, siyasal niteliktedirler. Mali araçlar da bu özel araçlar zümresindendir. Mali araçlar arasında siyasal niteliği en belirgin olan araç ise bütçedir⁶.

Bütçenin siyasal işlevlerinin en önemlilerinden biri, toplumsal karar alma sürecine yaptığı katkıdır. Siyasi kuruluşlar, karar almak için kurulmuşlardır. Alınan kararları uygulayacak örgüt (idare) de devlet denilen siyasal kuruluşun bir parçasıdır. Ama çağdaş toplumlar da idare öylesine farklı bir noktaya gelmiştir ki, o sadece alınan kararları icra ile yetinmez. Karar konusu olarak ortaya çıkacak konulara, o konuların anlatılış biçimine, alanına, kabul ya da reddine yol açacak düşüncelere de etki yapabilir⁷.

1.3. Türkiye'de Bütçe Hakkının Gelişimi

Türkiye'de bütçe hakkının elde edilmesi ve kullanılmasına baktığımızda, diğer ülkelere kıyasla çok geç kalmış olduğumuz görülmektedir. Şöyle ki, Türkiye'de bütçe hakkı ve tatbiki İngiltere, Fransa ve diğer ülkelerde olduğu gibi başlamış ve gelişmiş değildir⁸. Osmanlı imparatorluğunda bütçe hakkının gelişimine baktığımızda diğer ülkelerde olduğu gibi, bu hakkın elde edilmesi için ihtilaller ve inkılaplar yapılmış değildir⁹. Padişahı israftan alıkoymak, hazine işlemlerine bir ahenk ve istikrar getirmek

⁵Gürsoy , s.29.

⁶Gürsoy, s.30.

⁷Gürsoy, s.32.

⁸ Cezmi Erçin, Bütçe Nazariyat ve Tatbikatı, Devlet Basımevi, İstanbul 1938, s.16-17.

⁹Erçin, s.17.

için, baz idealist devlet adamları, batılı sistem yapısını ÷lkeye getirmeye çalışmıştır¹⁰. Bu dönemde Osmanlı İmparatorluğu'nda dini usullere uygun olarak bir şariat bütçesi var olmuştur fakat buna tam anlamıyla bütçe demek mümkün değildir¹¹. Ayrıca daha önce de ifade edildiği gibi, bütçe hakkının elde edilmesi amacıyla herhangi bir halk hareketi gerçekleştirilmiş değildir¹².

1.3.1. Osmanlı İmparatorluğu Döneminde Bütçe

Osmanlı İmparatorluğu, kurdukları devlet teşkilatında Selçukluların taşra-eyalet-vilayet örgütlenmesini örnek almıştır ve bunu korumuştur. Şöyle ki, Selçuklularda eyalet idaresinin mali işlerinden Defterdar sorumlu olup, Osmanlı Devletinin mali işlerinde de aynı usul uygulanmıştır. Defterdar Yardımcıları ise eyaletlerdeki mali işleri yürütmektedir.

Osmanlı Devleti'nin Avrupa'nın etkisinde kaldığı dönemlerde yaptığı yeni düzenlemelerle, merkezdeki sorumlulara "*Nazır-Bakan*", vilayetlerdeki mali sorumlulara ise Defterdar unvanı vermiştir. Cumhuriyet döneminde ise, mali idare yeni baştan ÷lke gerçeklerine ve çağın gereklerine uygun bir şekilde yeniden düzenlenmiş, ancak "*Defterdarlık*" müessesesi isim ve kurum olarak devam ettirilmiştir¹³.

Osmanlı Devleti'nde III. Selim döneminde (1798-1808) başlayıp II. Mahmut döneminde (1808-1839) gelişim gösteren ıslahatlar, Tanzimat'la hız kazanmış olsa da bu ıslahatlar çokluk idari ve askeri alanlarda olmuştur.¹⁴ Tanzimat kararnamesi ile finansal gücüne göre vergi tahsilâtı, maaş sistemi, arpa ve aidat işlemleri, padişahın hazinesinin dönüştürülmesi ve devlet hazinesine harcanması gibi önemli yenilikler yapıldı ancak bütçeyle ilgili ilkeler gözetilmemiştir.

¹⁰ Şerafettin Aksoy, Kamu Bütçesi, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1993, s.29.

¹¹ Nihat Edizdoğan, Kamu Bütçesi, Uludağ Üniversitesi Basımevi, 1989, s.25

¹² Aksoy, s.30.

¹³ Gürsoy, s.80-81.

¹⁴ Edizdoğan, s.25.

Özellikle kamu harcamalarına angarya şeklinde değil, para verdirilmek suretiyle gördürülmesi gibi çok önemli mali hükümler getirilmiştir ve bütün bu yeniliklerin gerçekleştirilebilmesi için, yarım asırdan fazla bir süre beklenmiştir¹⁵.

Bu açıklamalardan görüldüğü üzere, Osmanlı imparatorluğunda Mali ıslahat, 1830 yılında "*Meclisi Ahkam-ı Adliye'nin*" kurulması ile başladığı ve 1839 yılında Tanzimat'ın ilanından itibaren kuvvetlendiği ileri sürülebilir¹⁶. 1856 tarihli Islahat Fermanı ile yayınlanan "*bütçe nizamname*" sinde bütçe ile ilgili önemli hususlar getirilmiştir. Şöyle ki, her yıl devletin bütün gelir ve giderleri tespit edilmek suretiyle hazırlanacak olan "*muavazene defteri*"nin padişah iradesine sunulması belirlenmiştir. Önce muvazene defteri Maliye Nezareti tarafından hazırlanarak hükümete sunulacak ve oradan Tanzimat Meclisinde tetkik edilecek, Meclis Ahkamı Adliyeden birkaç kişinin de katılmasıyla, Tanzimat meclisince tetkik edildikten sonra, bütün bakanların da hazır bulunacağı, bir umumi meclis toplantısı yapılarak bütçe müzakere edilecek ve bundan sonra padişahın tasdikine sunulacaktır. Maliye teşkilatındaki bugünkü merkeziyetçi sistem tanzimat döneminden itibaren başlamıştır. 1838 yılında, yani Tanzimat'tan bir yıl önce, merkezdeki eski defterdarlık teşkilatı, maliye nezaretine dönüştürülmüştür¹⁷.

Bütçe nizamnamesi ile bütçe hukukunun teknik esasları ve ilkeleri ortaya konmuş olmasına rağmen, bu hakkı kullanacak olan meclis tayin ile oluşmuştur; diğer bir ifadeyle bütçeyi müzakere ve tasdik yetkisini milleti temsil eden bir meclis değil de tayin ile oluşan bir meclis kullanmıştır. Ancak belirtmek gerekir ki, bu durum ilk Bütçe Nizamnamesinde uygulanamamıştır. 1859 yılında dördü Türk, üçü yabancı olan yedi üyelik bir Islahat Maliye komisyonu kurulmuş, bu komisyon mali ve ekonomik durum hakkında her ne kadar doğru ve yeterli bilgi toplayamamışsa da, eldeki rakam ve bilgilere dayanarak 1863-64 yılında ilk bütçenin yapılması sağlanmıştır¹⁸. Aslında bu bütçe yabancı ülkelere devletin mali durumunu tanıtmak amacıyla ve borç almak için bir belge olarak kullanılmıştır. 1872 yılında ise, yeni bir nizamname ile eskisinden farklı bir bütçe komisyonu kurulmuştur. Esas itibarıyla birinci Bütçe Nizamnamesi ile aynı

¹⁵Aksoy, s.30.

¹⁶Erçin, s.17-18.

¹⁷ Bedi Feyzioğlu, *Nazari Tatbiki, Mukayeseli Bütçe*, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1984 s.26.

¹⁸Feyzioğlu, s.26-27.

mahiyette olan bu ikinci nizamnamenin en önemli farkı, bütçe tasarısının Vekiller Heyetine sunulmadan önce, Tanzimat meclisi yerine, yeni oluşturulmuş olan bir "*Bütçe Komisyonu*" tarafından incelenmesidir. Bu komisyon yalnız memurlardan oluşmuştur; aynı zamanda İstanbul'daki bakanların ve mali kuruluşların temsilcileri de bu komisyona katılmıştır. 1873 tarihli ve adı geçen bütçe komisyonu tarafından hazırlanan rapordaki imzalardan anlaşıldığı üzere, Osmanlı Devleti Bütçesi yabancı kuruluşların temsilcilerinin katıldığı bir komisyon tarafından hazırlanmaktaydı. Bu nedenle, bu dönemde hazırlanan bütçelere siyasi ve hukuki açıdan bütçe denilemeyeceği gibi teknik bakımdan da, bu bütçeler bütçe niteliği taşımamaktadır¹⁹.

Cumhuriyet'in ilanından evvel bütçe hakkı ilk defa 1876 "*Kanuni Esasi*" ile kabul edilmiş bulunmaktadır. Şöyle ki, 1876 Anayasası ile getirilen ilkeler, Fransız Anayasası örnek alınarak hazırlanmış, vergilerin halkın ödeme gücüne göre ve kanuni dayanağıyla alınması (m.20,25) vergilerin bir yıllık olması, devletin gelir ve giderlerinin bölümler itibari ile onanması, ilkeleri de getirilmiş ve böylece vergileri onama ve bütçe hakkına ilişkin ilkeler ile bütçenin yıllık olması, kesin hesap kanununun esasları ve Sayıştay'ın denetimi ile ilgili hükümler de Anayasada yer almıştır. Kanun-i Esasi'de bütçe konusunda hükümete geniş yetiler de verilmiştir. Meclis çalışır halde olmadığı süreçlerde yürütme kuvvetine ödenek koyma yetkisi tanıyan 101. Madde ve meclisin feshi durumunda önceki yılın bütçesinin aynı haliyle bir yıl daha uygulanması olanağının yürütmeye tanınmasını içeren 102. Maddenin 2. Fıkrası buna örnek gösterilebilir.

Bütçenin hukuki ve siyasi yapısı , bu anayasa ile sağlanmış olmasına ve ilk bütçenin de bu esaslara göre tasdik edilmesine rağmen Abdülhamit'in istibdat dönemine girildiğinde, kanun resmen iptal olmamakla beraber tatbiki tecil edilmiş oldu, yani anayasanın diğer hükümleri gibi, bütçe hakkı da siyasi ve hukuki açıdan fiilen uygulamaya konamadı. Bununla beraber Abdülhamit tarafından kurulan istibdat idaresi, tam otuz yıl, yani 1908 yılında İkinci Meşrutiyetin ilanına kadar sürdü²⁰.

¹⁹Edizdoğan, s.26.

²⁰Aksoy, s.32.

1908 yılında II. Meşrutiyet yönetimi Anayasayı tekrar yürürlüğe koyarken, bütçe tasarısını hazırlayarak meclise sunmuş ve meclis bütçe tasarısını müzakere etmek suretiyle tasdik etmiştir. Böylece, ülkemizde gerçek manası ile düzenlenen, onaylanan ve uygulanan ilk bütçe 1909 yılı bütçesi olmuştur²¹. Yine bu dönemde Meşrutiyet hükümeti bir yandan günün gereksinimlerine cevap verecek ilk bütçeyi hazırlarken, diğer taraftan günün koşullarına uygun bir "*Muhasebe-i Umumiye Kanunu*" hazırlamış ve yayınlamış (1911), Sayıştay yeniden tesis edilmiş ve vergi kanunları yeniden gözden geçirilerek düzenlenmiştir²².

Ancak, zamanın yoğun siyasi olayları nedeniyle, mali reformlar için alınan tedbirler başarısız kalıyordu. Şöyle ki, bir yanda "*Duyunu Umumiye Bütçesi*", bir yanda, normal cari devlet masraflarını içeren "*Devlet Bütçesi*" bir yandan da fevkalade gelirlerle karşılanan "*Fevkalade Bütçe*" gibi; ayrıca Anayasaya göre hükümet Kanun Hükmünde Kararname çıkarmak suretiyle, bütçe ödeneklerine istedikleri gibi ilave yapabiliyordu. Böylece Meclisten çıkan bütçelere uygulanan bütçeler birbirinden çok farklı olabiliyordu ve Anayasada yer alan "*Bütçe Hakkı*" millet temsilcilerinin istekleri yönünde değil, Hükümetin istekleri doğrultusunda gerçekleşmiş oluyordu²³. Bütün bu nedenlerden dolayı, meşrutiyet idaresi bütçe denkliliğini sağlayamamış, bütçe açıklarını kapatmak için borçlanmaya gidilmesi de, mali durumu daha da kötüleştirmiştir. Diğer bir ifadeyle Meşrutiyet döneminde bütçe politikası başarılı yürütülememiştir²⁴.

1.3.2. Cumhuriyet Döneminde Bütçe

Türkiye'de gerçek anlamda bir bütçe düzenlenip uygulanması , yani siyasi, iktisadi, hukuki ve teknik açıdan modern bir bütçe uygulamasına geçilmesi Cumhuriyet dönemine rastlamaktadır. Başka bir deyişle, bütçenin gerçek anlamda siyasi, ekonomik, yasal ve teknik açıdan hazırlanıp uygulandığı söylenebilir.²⁵

²¹Atıf Hazım Kuyucak, Bütçe, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, İstanbul 1952, s.26.

²²Feyzioğlu, s.30

²³Gürsoy, s.90-91.

²⁴Feyzioğlu, s.30.

²⁵Gülay Coşkun, Devlet Bütçesi, Turhan Kitapevi, Ankara, 1986, s.16.

1.3.2.1. 1924 Anayasası

1924 Anayasasındaki hükümler, bütçeyi müzakere ve tasdik yetkisinin münhasıran ve mutlak olarak T.B.M.M.'ye ait olduğunu göstermektedir. Şöyle ki, *"Vergi devletin genel giderleri için halkın pay vermesi demektir."*, *"Vergiler ancak kanunla salınır ve anılır."* denilerek vergilerin kanunilik ilkesi ifade edilmiş ve

"Devlet malları bütçe dışı harcanamaz", "Bütçe kanununun geçerliliği bir yıldır.", "Kesin hesap kanunu, ait olduğu yıl bütçesinin hesap dönemi içinde elde edilen gelirler ile gene o yılki ödemelerin tutarını gösteren kanundur.", "Her yılın kesin hesap kanun tasarısı o yılın sonunda başlayarak en geç ikinci yılın kasım ayı başına kadar T.B.M.M.'ye sunulur."

hükümleri de bu Anayasada yer almış bulunmaktadır. Böylelikle, 1924 Anayasası ile bütçe yıllıktır, yani yıllık bütçelerle izin verilecek gelir ve giderlerin toplanması ve TBMM'nin bütçesi. Onaylanan bütçenin uygulanmasını ve uygulanmasını kontrol etme hakkının da TBM'ye verildiği görülmektedir. Bununla birlikte Kesin Hesap Kanunu'nun da belli bir süre içinde meclise sunulma zorunluluğu getirilmiştir. Ancak Meşrutiyet idaresinin buna gereken önemi vermemesi nedeniyle bu dönemde iki Kesin Hesap Kanunu çıkartılabilmektedir. 1876 Anayasasının 4. Maddesi, Nihai Hesap Kanununun çıkarılması için verilen 4 yıllık süre, 1924 anayasasının 99. maddesi ile bir buçuk yıla indirgenmiş ve böylece, milletin güçlendirilmesi amaçlanmıştır.²⁶

1924 Anayasası ve diğer kanunlar gibi, Bütçe Kanunu, Cumhurbaşkanı tarafından imzalanarak ilan edildi, ancak Cumhurbaşkanı'na veto hakkı tanınmamıştır. Ayrıca, Yürütme Organı bütçeyi herhangi bir kararname ile kullanma yetkisine sahip olamamıştır.²⁷

1927'de, Fransa, Belçika ve İtalya'nın bütçe mali mevzuatından yararlanılarak hazırlanan 1050 sayılı Muhasebe Genel Kanunu, 26 Mayıs 1927'de kabul edildi ve 1 Haziran 1927'de yürürlüğe girdi. tahsilat ve kamu harcamalarında, kamu harcamalarında

²⁶ Coşkun, s.16.

²⁷ Gürsoy, s.92-93.

ve kamu mallarının yönetiminde uygulanacak esaslar ile bütçe ve kesin hesap kanunlarının şekil ve usulleri düzenlenip ve belirlenmiştir.²⁸

1.3.2.2. 1961 Anayasası

1960 darbesinden sonra kurulan Kurucu Meclis'in hazırlayıp kabulünü sağladığı ve sonrasında kamuoyu onayına sunulana 1961 Anayasası temel hak ve özgürlüklerin yanında bütçe hakkına dair de bazı esas ve ilkeler getirmiştir. Bu anayasa incelendiğinde temel sorunlar ve konular itibariyle 1924 Anayasası'ndan farklı bir yaklaşıma sahip olmadığı görülmektedir. Başka bir deyişle, tıpkı 1924 Anayasasında olduğu gibi, 1961 Anayasasında bütçe hakkı açıkça yürürlüğe girmiştir ve hatta bütçe ile ilgili bazı modern kavramlar henüz birçok ülkede kullanılmazken dahil edilmiştir.²⁹

1961 Anayasası'na göre, vergi bir vatandaşlık görevi olarak kabul edilmiş ve herkesin mali gücüne uygun vergi ödemesi ilkesi benimsenmiştir. Nitekim 1961 Anayasası'nın 61. maddesinde aynen şöyle denilmektedir: *"Herkes kamu giderlerinin karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi, resim, harçlar ve benzeri mali yükümlülükler, ancak kanunla konulabilir."* Bu hükümde görüldüğü gibi, herkesin vergi ödemekle yükümlü olduğu belirtilerek vergilemede ödeme gücü, yani iktidar ilkesi kabul edilmiş bulunmaktadır.³⁰

Kanun, kalkınma planlarındaki yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için belirli süreler ve prosedürler belirleyebilir.

Ayrıca, 1924 Anayasa'sında yer almayan, ancak 1938 yılında 3460 sayılı yasa ile yeni bir düzene kavuşturulan İktisadi Devlet Teşekküllerinin denetlenmesi sorunu, 1961 Anayasası ile yeniden düzenlenmiş ve bu kamu kuruluşlarının denetimi T.B.M.M.'ye bırakılmıştır. Diğer bir ifadeyle İktisadi Devlet Teşebbüslerinin denetiminin 1961 Anayasasına konan bir hükümle T.B.M.M.'ce yapılması öngörülmüştür. Bu husus da 1961 Anayasası'nın getirdiği yenilikler arasında sayılabilir.

²⁸Edizdoğan, s.28.

²⁹Aksoy, s.34-35.

³⁰Feyzioğlu, s.32-33.

1961 Anayasası'nın getirdiği bütçe ile ilgili önemli yeniliklerden birisi de, 94. maddede görülmektedir. Yani; Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan taslak bütçe, mali yılın başlamasından üç ay önce parlamentoya sunulacak ve bu taslağa "ulusal bütçe tahminleri" eklenecektir. Böylece, bütçe hakkının kullanılması genişletilmekte ve daha modern hale getirilmek suretiyle geliştirilmek istenmiştir. Başka bir deyişle, klasik bütçe yerine çağdaş ve modern bütçenin benimsenmesi ile birlikte bütçe sadece finansal bir araç değil, aynı zamanda ekonomik bir araç olmuş ve bu nedenle ekonomik hayata yön vermeyi amaçlamıştır.³¹ Fakat bütün bu gelişmelere rağmen 1961 Anayasası 94. maddesinde bütçenin mecliste görüşülmesi sırasında, vekillerin değişiklik önerilerini fazlasıyla sınırlamaya tabi tutmuştur. Başka bir deyişle, parlamento üyeleri, parlamentodaki bütçe müzakereleri sırasında, yani genel kurullarda taslak bütçe yasaları taslağının tartışılması sırasında, masraf artırma veya gelir düşürücü tekliflerde bulunamayacaktır. Fakat, ifade edilmelidir ki, II. Dünya Savaşı sonrasında başka ülkelerde kabul edilmiş anayasalarda da hükmün aynısı bulunmaktadır.³²

1961 Anayasası ile getirilen bu kısıtlamaya rağmen, aynı maddede "*bölüm itibariyle tasdik*" usulünün devam ettirilmesi suretiyle, meclisin bütçeyi onama yetkisinin her hizmet için lüzumlu ödenek veya her gelir türü için ayrı ayrı kullanılması imkanı sağlanmıştır³³.

1.3.2.3. 1982 Anayasası

12 Eylül 1980 darbesi sonrası kurulan Milli Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisi'nin kabul ettiği ve 7 Kasım 1982 yılında kamuoyuna sunulan 1982 Anayasası'yla devletin toplumsal ve finansal alanlarda belirlenen görevlerini yalnız mali kaynak yeterliliği halinde gerçekleştirebileceği hükme bağlanmıştır.

1982 Anayasası'nın 161. maddesinde bütçenin hazırlanması ve uygulanması ile ilgili olarak, 1961 Anayasası'nda olduğu gibi, aynen şöyle denilmektedir: "*Devlet ve K.İ.T' ler dışındaki Kamu Tüzel Kişileri'nin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.*"

³¹ Coşkun, s.18.

³² Edizdoğan, s.29.

³³ Feyzioğlu, s.34.

Mali yılın başlangıcı ve genel ve ekli bütçelerin nasıl hazırlanıp uygulandığı yasa ile belirlenir.

Kanun, kalkınma planlarına yatırım yapmak veya birden fazla iş ve hizmet için belirli süreler ve prosedürler belirleyebilir.

Bütçe Kanununa bütçe hükümleri dışındaki hükümler dahil edilmez.

1982 Anayasasının vergi yükümlülüğü hakkındaki 73 / 1-2-3 sayılı Maddesinde, 1961 Anayasasına uygun olarak, şöyle söylenir: *"Herkes, kamu giderlerini karşılamak için mali yöntemlerine göre vergi ödemekle yükümlüdür."*

Vergi yükünün adil ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal hedefidir.

Vergiler, harçlar, harçlar ve benzeri mali yükümlülükler yasalar tarafından getirilir, değiştirilir veya kaldırılır.

Görüldüğü gibi, vergilemede mali güç ve vergi adaleti kavramlarına dikkat çekilmekte ve verginin kanunilik ilkesi ortaya konulmaktadır³⁴.

1.4. Avrupa'da Bütçe Hakkının Gelişimi

Bütçe hakkının gelişimi, çeşitli ülkelerde demokratik ve parlamenter sistemlere paralel olarak doğmuştur. Şöyle ki, milletler bütçe hakkını elde etmek amacıyla yaptıkları mücadelelerde, önce vergi hakkını, yani milletin müsadesi olmaksızın vergi alınmaması ilkesini kabul ettirmek için uzun mücadelelere girişmişlerdir. İngiltere ve Fransa gibi krallıkla idare edilen ülkelerde, önceleri krallar hiç kimseye danışmadan vergi ve resim almaktaydılar. Kralların mülk gelirlerinin giderleri rahatça karşıladığı dönemlerde, önemli bir sorun olmadığı halde, devlet giderleri arttıkça, mülk gelirlerinin bu harcamaları karşılayamaması nedeniyle krallar halktan sık sık vergi toplamaya başlayınca, halkın tepkisi artmıştır. Bu nedenle, tarihte ilk kez, 1215'te MagnaCarta (Büyük Ferman) ile vergi toplamak parlamentonun iznine tabidir. Büyük Ferman'tan sonraki dönemlerde, toplumlar devam eden kamu harcamalarının ve dolayısıyla kamu hizmetlerinin parlamento tarafından belirlenmesi ilkesini benimsemeye başlamıştır.

³⁴Aksoy, s.38-39.

Böylece kamu gelir ve giderlerinin idaresi için yasama organından izin alınmaya başlanmıştır. Önceki yetkilendirme ve yetkilendirme süreci her yıl yasama organı tarafından tamamlanmış ve bütçe hakkının tarihsel gelişimi tamamlanmış ve böylece yıllık bütçeleme ilkesi uygulanmıştır.

Günümüzde batılı ülkelerde, bütçelerin hukuki gelişimi yanında ve ona paralel olarak iktisadi ve mali bünyeleri bakımından da önemli gelişmeler olduğu söylenebilir³⁵.

1.4.1. İngiltere'de Bütçe Hakkının Gelişimi

Bütçenin ilk defa İngiltere'de doğduğunu ve geliştiğini ve oradan diğer Avrupa ülkelerine yayıldığını ifade edebiliriz. Bütçenin kesin olarak ortaya çıkışı saptanamamakla beraber, İngiltere'de 10-13. yüzyıllarda bütçe hakkının doğduğunu ve gelişmeye başladığını ifade etmek mümkündür³⁶. Şöyle ki, bütçe hakkının ilk olarak İngiltere'de doğduğu ve parlamenter sisteme paralel bir şekilde geliştiği görülmüştür ve önceleri kralın istediği gibi vergi ve resimler malesef konulmuştur. Ancak İngiltere'de iktisadi, siyasi ve sosyal gelişmelerin sonucu olarak mutlakiyet hakları yerine, cumhuriyet haklarının esas alınmaya başlanması ile ilk olarak bütçe hakkı doğmuş ve bu gelişme aynı zamanda demokratik sistemin kuruluşuna da öncülük etmiş bulunmaktadır. Böylece, kralın vergi ve resim alabilmesi için halkın önceden izninin alınması ilkesi yerleşmeye başlamıştır ve vergi ve resimlerin alınmasında bu yola gidilmiştir. Önceleri haltan toplanmak suretiyle alınan vergi ve resimler, daha sonraları halkı temsilen kurulan, "*CommonCouncil (Halk Meclisi - Avam Kamarası)*" tarafından toplanmaya başlayınca vergiler halk adına bu meclis tarafından tasdik edilmeye başlanmış ve böylece vergileme hakkı daha açık ve daha hukuki bir yapıya kavuşmuştur³⁷. Aynı zamanda bu ilkenin kabul edilmesiyle birlikte, halkın hükümet edenler üzerindeki kontrol hakkı da doğmuş bulunmaktadır.

Yukarıda ifade edildiği gibi, dünyada ilk defa vergi hakkının resmen belirtildiği hukuki belge ve metin "*MagnaCarta*"dır. Başka bir deyişle, 1215'te

³⁵Aksoy, s.10.

³⁶Gürsoy, s.57-63.

³⁷Feyzioğlu, s.16.

İngiltere'de kabul edilen büyük koşul ile her türlü verginin ancak Ortak Konsey tarafından uygulanabileceği kabul edildi ve ilan edildi. Böylece, ilk bütçe şekli, vergi alma veya vergi alma hakkı, halk meclisine verilmiş ve kralın vergi alma hakkı ilk kez açıkça ve kesin olarak sınırlandırılmıştır.³⁸

MagnaCarta'nın 12. maddesinde aynen şöyle denilmektedir:

"Hükümdar, kendini esaretten kurtarmak, oğluna asalet unvanı vermek ve bir defaya mahsus olmak üzere büyük kızını evlendirmek için, halktan katılma payı isteyebilir. Bu durumlar dışında kalan hallerde ancak Avam Kamarası izin verirse halk vergi ödemeye çağırılabilir. Halkı vergi ödemeye davet eden irade, ister Kraldan, ister Avam Kamarasından gelsin halkın yükleneceği yük makul ve mutedil olmalıdır³⁹".

Bu hükümde açıklandığı gibi, "MagnaCarta" ile hem kralın vergilendirme yetkileri sınırlandırılmakta hem de yükümlülerin ödeyeceği verginin makul ve mutedil olması gerekmektedir.

1215 yılında İngiltere'de Kral John'un yetkilerinin sınırlandırılması, hem kralların tanrısal kökenli bir güce sahip oldukları ve yeryüzünde tanrıyı temsil ettikleri fikir ve inancına ters düşmekte, hem de kralların olağan ve olağanüstü durumlarda serbestçe karar alma yetkisi de ortadan kaldırmaktadır. Kralın kendi gelirleri ile karşılayamayacağı harcamaları yapmaması ve bütün masraflar için halk meclislerinin müsalesini alması gerekmiştir. O halde; kralın neyi, nereye ne miktar ve ne için harcayacağını parlamentoya karara bağlanması yine vergileme nedeniyle ortaya çıkmış bulunmaktadır. Vergileme hakkının doğuşundan daha sonraki yıllarda parlamento, hükümdarın masraflarını denetlemiştir. Çünkü zamanla bir taraftan vergi yükünün ağırlaşması, diğer taraftan demokratik yöntemlerle meydana gelen gelişmeler ve değişiklikler sonucunda halk temsilcilerinden oluşan parlamentolar, ödenmesine karar

³⁸Edizdoğan, s.20.

³⁹ Gürsoy, s.58.

verdikleri vergi gelirlerinin nerede ve nasıl kullanılması gerektiğine de karar vermek zorunda kalmışlardır⁴⁰.

İngiltere'de Kral I. Charles döneminde vergi geliri yeterli görülmemeyerek, yeni birtakım vergiler konuldu ve halktan zorunlu borçlanma yoluyla kamu gelirleri artırılmaya çalışıldı. Ancak zorunlu kamu borçlanması ile ümit edilen gelir sağlanamayınca, "*Ship Money*" denilen yeni bir donanma vergisi yürürlüğe konuldu. Bazı vatandaşlar ise, yeni vergi koyma hakkının parlamentonun onayından geçmesi gerektiğini ileri sürerek, bu yeni konulan "*Ship Money*" 'e karşı direnişe geçtiler. Bu karışıklıkların büyümesi neticesinde Kral kendisine bağlı askerleri ile kaçmış ve parlamento emrinde kalan askerlerle, Kral arasında çıkan savaş sonucunda I. Charles, halk temsilcilerinin iznini almadan keyfi idareye başvurmuş olduğu için, 1649 senesinde idam edilmiştir⁴¹. Bu olaydan sonra İngiltere'de tahta II. Charles çıkmıştır. Onun döneminde de Parlamento denetimleri yine gereksiz görülünce 1688 ayaklanması meydana geldi ve bunun ardından "*Bill Of Rights (İnsan Hakları Yasası)*" kabul edildi. Böylece, İngiltere'de bütçe hakkına ilişkin ikinci metin, bu yasa ile vücut bulmuştur. Şöyle ki: "*Parlamento tarafından kabul ve ilan edilmedikçe hiç bir kimse vergi, hediye, katılma payı ya da bağış adı altında bir ödemede bulunmaya zorlanamaz.*" ifadesiyle vergileme hakkının parlamentoya ait olduğu açık ve kesin olarak bir kere daha ifade edilmiş oldu. Diğer bir ifadeyle, İnsan Hakları Yasası vergileme konusunda Parlamenteonun üstünlüğünü çok açık bir şekilde ortaya koymuştur⁴². Görüldüğü gibi, vergileme hakkının gelişiminde, Kral ve Parlamento arasında uzun yıllar süren bir mücadele söz konusu olmuştur. Yani İngiltere'de vergilendirme yetkisinin Kral ile Parlamento arasında paylaşılması pek kolay olmamıştır. Nihayet, bütün kamu gelirlerinin İngiltere'de, Parlamenteonun onayından geçmesi 18. yüzyılda gerçekleşmiştir denilebilir.

İngiltere'de, kamu harcamaları üzerindeki parlamento denetiminin ise çok daha ağır bir gelişme seyri izlediğini görüyoruz. Şöyle ki 14. yüzyılın ortalarından sonra İngiliz Parlamentosu saptadığı vergilerin gelirlerinin, yine kendisinin belirlediği kamu

⁴⁰Aksoy, s.30.

⁴¹Gürsoy, s.59.

⁴²Gürsoy, s.60.

hizmetleri için harcanması gerektiğini birçok kararında ifade etmiştir. Bilhassa II. Charles'in Hollanda ile yaptığı savaşı sona erdirmek amacıyla vergi koymak için Parlamentoya müracaat ettiğinde, Parlamento, Kralın vergi alma isteğini sadece bu savaşın finansmanında kullanılması şartıyla kabul etmiştir. Böylece, miktar olarak Parlamentoca belirlenen belli bir vergi gelirinin savaş harcamalarına ayrılması, Parlamentonun kamu harcamaları konusunda da dolaylı olarak bir denetim kurduğunu açıkça göstermektedir. Ancak kamu harcamaları üzerindeki parlamento denetiminin, kamu gelirleri üzerindeki denetime nazaran çok daha ağır bir gelişme seyri izlediği görülmektedir. Önceleri Parlamento sadece askeri harcamalar için hükümdara barış zamanında ordu bulundurma yetkisini tanımış ve böylece ilk olarak askeri harcamaların yıllık onanması ilkesi doğmuş, daha sonra Hanedan harcamalarından ayrılan idari harcamalara da bu ilke uygulanmaya başlanmıştır. Diğer bir ifadeyle, önceleri askeri harcamalar üzerine kurulmuş olan denetim giderek artmış ve hükümdarın ve ailesinin yaptığı harcamalar ile diğer devlet harcamalarının birbirinden ayrılmasına ve millet adına bütün kamu gelir ve giderlerinin Parlamento tarafından denetimine yol açmıştır. Ayrıca, gider kanunlarının kabulü açısından gereken şekilde denetim hakkının kullanılabilmesi için, Avam Kamarasının Lordlar Kamarasına karşı üstünlüğü de yine bu dönemde sağlanmıştır⁴³.

Yukarıda yapmış olduğum açıklamalarda görüldüğü gibi, İngiltere'de vergi salınması için halk temsilcilerinin izninin alınması ilkesinin yerleşmesine rağmen, toplanan kamu gelirlerinin, kamu harcamaları olarak kullanılması uzun yıllar Krala ait bir hak olarak görülmüştür. Ancak, Kral, Parlamentoya vergiyi kolayca kabul ettirebilmek için, toplanan vergi gelirlerinin, hangi giderlere harcanacağını kendiliğinden sunmaya başlamıştır. Bu dönemde, Parlamentonun yeterince kuvvetli olmaması nedeniyle, kamu giderlerinin Parlamentoca onaylanması ilkesi, henüz sistematik bir hak haline gelmemiştir. Ancak 1688 yılında Parlamentonun, Krala karşı gerçekleştirdiği darbeden sonra, bu ilke esaslı şekilde yerleşmiş ve uygulamaya konulmuştur⁴⁴.

⁴³Edizdoğan, s.21.

⁴⁴Feyzioğlu, s.18.

İngiltere'de Parlamantonun, Kralın tüm faaliyetleri üzerindeki denetiminin gelişimi 1688 İhtilalinden sonra da devam etmiş ve 1760 yılında Kral III. George'un kendisine ve hanedana ait bütün gelir kaynaklarını devlete devretmesi sonucunda Parlamantonun devlet bütçesinden ödenmek üzere kendisine bir ödenek ayırması ile bütçe hakkı daha da gelişmiştir. Diğer bir ifadeyle, böylece bütçe hakkı tümüyle halk temsilcilerine intikal etmiştir. Ancak İngiltere'de bütçe hakkının evrimi incelenirken bir diğer önemli tarih ise 1787 yılıdır. Çünkü "*Konsolide Fon Yasası*"nın o yıl kabul edilmesi ile İngiliz bütçeleri kaynaklarına bakılmaksızın, tüm kamu gelir ve giderlerini kapsayan bütçeler haline gelmiştir. Böylece İngiliz Bütçe Sistemi çağda, modern bütçe sistemine çok yaklaşan bir görünüm kazanmıştır. Nitekim, bugün dahi uygulanmakta olan bu yasaya göre hem tüm devlet gelirleri, tüm devlet giderlerinin karşılığı haline getirilmiş, hem de yıldan yıla her yıl değişen giderlerle, her yıl değiştirilmeyen harcamalar birbirinden ayrılmıştır⁴⁵. Bir bütçenin hazırlanmasında tüm kamu gelirlerinin, tüm kamu masraflarının karşılığını oluşturmaya "*genellik ilkesi*" denilmektedir⁴⁶.

Bütçe hakkının tam şekliyle, 1822 yılında İngiliz Hazine Bakanı tarafından meclise sunulması ile dünya modern bütçe uygulamasının da başladığı ifade edilmektedir⁴⁷. Dünyada birçok ülke, bu İngiliz modelinden yararlanmak suretiyle bütçe sistemlerini geliştirmiş ve bu günkü aşamaya ulaşmış bulunmaktadır. Bir toplumda siyasi mahiyetteki kurumların ve geleneklerin, gelişmesinde ve yerleşmesinde siyaset adamlarının büyük rolü olmaktadır. Nitekim, İngiltere'de bütçe hakkının yerleşmesi ve gelişmesinde büyük önemde etkisi olmuştur. Şöyle ki, bütçe sadece, devlet gelir ve giderlerini gösteren bir liste, kuru bir mali doküman değil, kişisel refahı etkileyen, sosyal sınıflar arası ilişkileri düzenleyen, kamusal hizmetlerinin tespitini ve görülmesini sağlayan çok önemli bir hukuki belgedir. Böylece, bütçeye toplumun bütçesi olma niteliği de kazandırılmış olmaktadır. Ayrıca, bir ülkenin bütçe politikası genel politikanın ve ekonomi politikasının en önemli aracı haline gelmiş bulunmaktadır⁴⁸.

⁴⁵Gürsoy, s. 60-61.

⁴⁶ Aksoy, s.15.

⁴⁷Edizdoğan, s.22.

⁴⁸ Gürsoy, s.62-63.

1.4.2. Fransa'da Bütçe Hakkının Gelişimi

Fransa'da da İngiltere'deki gibi soyluların ve kilise temsilcilerinin oluşturduğu Genel Meclisler bulunuyordu. Bu dönemde Fransa'da da, kralların masraflarının çoğu kendi toprak gelirleri ile ya da monarklara ayrılmış ayrıcalıklı gelirler ile karşılanıyordu; ancak krallar bu tür gelirleriyle masrafları karşılayamadıkları zaman, özellikle savaş dönemlerinde Genel Meclislerin iznini almak suretiyle, geçici olarak vergilemeye başvurabiliyordu. Genel Meclis üyelerinin krallara sağladıkları yarardan dolayı ve bu meclise kral buyruğu seçildikleri için, vergileme konusunda hassas davranamadıkları görülürdü⁴⁹. Bununla birlikte, kral vergi uygulamak için senyörlerin ve yarı müstakil şehirlerin onayını almak zorunda kalacak. Çünkü krallar kedere vergi koyma hakkına sahipti ve halkın ekonomisini zorlayacak düzeyde vergi topladılar. 14. yüzyılda kralın vergi koyabilmesi ancak, Genel Meclis onayı ile sağlanabiliyordu⁵⁰. Böylece Fransa'da Kralın vergi alabimesi için halk meclislerinin iznini alması itirazsız kabul edilen bir ilke haline gelmiş oldu. Ancak Fransa'daki siyasi ve ekonomik gelişmeler İngiltere'den farklı bir seyir izlemiştir. Şöyle ki; 15. yüzyılda kesin olarak yerleşmiş gibi gözüken vergi koyma hakkının Halk Meclisleri tarafından kullanılması veya onların iznine tabi olması ilkesinin 16. asırda tamamen ortadan kalktığı görülmektedir. Krallar nüfuzlarını ve egemenliklerini Fransa'da bu dönemde giderek artırdıkları için, çok önemli konularda bile kendi kendilerine karar almayı tercih etmişlerdir. Kral vergi alabilmek için artık kendisini Halk Meclisinin onayını almak zorunda görmüyordu. Ancak, Halk Meclislerini keyifleri istediği zaman toplantıya çağırabiliyordu. 1614 yılında da XIII. Luis Halk Meclisine lüzum olmadığı gerekçesiyle bu meclisi kapatmıştır. Buna rağmen *"halkın rızası olmadan vergi alınamaz"* kanaati bütün Fransa'ya yayılmış ve yerleşmiştir. Fransa 1789 Devrimine kadar koyu bir istibdat dönemi yaşamış, ancak büyük Fransız Devriminden itibaren toplanan Milli Meclis ilk iş olarak *"halkın rızası olmadan vergi alınamaz"* ilkesini ortaya koyan bir kanun çıkarmıştır. Bununla da yetinmeyerek sadece vergiler değil, bütün hakkının birinci aşaması gerçekleşmiş oldu. Böylece, bütçe hakkının esasını oluşturan ve birinci aşamasını teşkil eden devlet gelirlerinin meclis tarafından onanması ilkesi yasalaşmış ve bundan sonra bütün Fransız

⁴⁹ Aksoy, s.16.

⁵⁰ Coşkun, s.13-14.

Anayasalarında bu hüküm yer almıştır. Sadece 1. ve 2. İmparatorluk dönemlerinde bazı küçük istisnalar söz konusu ise de, halen bu ilke uygulanmaktadır⁵¹.

1.4.3. Almanya'da Bütçe Hakkının Gelişimi

Almanya'da bütçe hakkının tarihi gelişimi incelendiğinde, İngiltere ve Fransa'daki bütçe uygulamalarının ve gelişiminin bu ülke üzerinde çok büyük etkisi olduğu görülmektedir. Diğer bir ifadeyle İngiltere ve Fransa'daki bütçe hakkının gelişimine paralel olarak Almanya'da da bu konuda bir gelişim söz konusu olmuştur.

XVI. yüzyılın sonlarından XVIII. yüzyıla kadar, Almanya'da kameralizmin gelişmesini sağlayan yazarlar, genellikle devlet yönetimi ile meşgul olmuşlar ve hazinenin zenginleşmesi amacıyla bir takım görüşler ve öğütler ileri sürmüşlerdir⁵². Bu görüşleri şunlardır:

- Devlet bir pederşahi aileye benzemektedir ve onun başı hükümdardır.
- Kameralizmin asli görevi, hazine kaynaklarını ve imkanlarını en iyi şekilde kullanmak suretiyle, bu aileyi zenginleştirmektedir.

Fransız Devriminin ve Fransa'nın 1791 ve 1793 tarihli Anayasalarının etkisi altında kalan bazı alman devletleri, keyfi kararlarla alınan vergilere karşı hassasiyet göstermeye başlamışlardır. Özellikle XIX. yüzyıl başlarından itibaren Bavyera ve Saksonya gibi Alman devletleri keyfi olarak alınan vergilere karşı ilk hareketi başlattılar. Bu oluşum devam ederken bazı Alman devletleri, bir nevi meclis mahiyetinde olan "*Landtag*"ları kurmak suretiyle bunlara kamu gelir ve giderlerinin miktarını tespit etme yetkisini tanıdı. Artık vergi konulması ve tahsili ile kamu gelirlerinin ve harcamalarının miktarının ne olacağı "*Landtag*" ların iznine tabi idi. Böylece bütçe hakkının gelişiminde Almanya'da da kamu gelir ve giderlerinin millet temsilcilerine bırakılması esas kabul edilmek suretiyle son aşama gerçekleştirilmiş oldu.

Almanya'da Prusya Anayasası ve anayasal monarşi yönetimi uygulanmaya başladığında, 1850'de Mebusan ve Ayan Meclislerine kamu gelir ve giderlerini tahsil

⁵¹Feyzioğlu, s.20.

⁵² Aksoy, s.24-25.

etme, yani bütçe hakkını kullanma yetkisi verildi. Prusya Parlamentosu (LandtagPrussien), hükümetin 1862'de savunma harcamalarını artırma talebini kabul etmeyi reddettiği zaman Bismarck, bütçe faturasını Parlamentodan geri çekip Meclis'in onayını ve konseyin onayını sundu.

Yukarıda belirtildiği gibi, 1850 Anayasasına göre bütçe hakkının kullanılması yetkisi her iki meclise tanınmış olmasına rağmen Bismarck bu davranışını şu şekilde savunmuştur: *" Yasama yetkisi Krala ve aynı zamanda her iki meclise aittir. 1850 tarihli anayasa herhangi bir uyuşmazlık durumunda meclislerden birinin üstünlüğüne yer verdiğine göre, devlet işlerini durdurmaya olanak bulunmadığından kuvvetli olan tarafa uyulması doğaldır."* Bu uygulama 1866 yılına kadar devam etmiş, ancak Kral Guillaume Meclisten hem kendisi hem de hükümet adına özür dilemesi ve 1850 Anayasasının hükümlerinin bundan sonra uygulanacağı konusunda güvence vermesi üzerine, bu yanlışlık düzeltilmiş, yani bütçe hakkı tekrar millet meclisleri tarafından kullanılmaya başlanmıştır⁵³.

1.4.4. Amerika Birleşik Devletleri' nde Bütçe Hakkının Gelişimi

Amerika tarihi üzerinde İngiliz tarihinin büyük etkisi olmuştur. Çünkü İngiltere'de demokratik hayat tarzının gelişimi daha önceki yıllara rastlamaktadır. Ancak hemen ifade etmek gerekir ki, 1776 yılında Amerikalıların bağımsızlıklarını elde etmek için, İngilizlere karşı başlattıkları ayaklanma döneminde, İngiliz bütçe sistemi gelişimini tam olarak henüz tamamlamış değildi. Diğer bir ifadeyle, bu dönemde İngiliz bütçe sistemi son şeklini almış değildi; bu nedenle Amerika Birleşik Devletleri bütçe sistemine bir örnek ve model teşkil edemezdi⁵⁴.

Amerika Birleşik Devletleri'nde, Amerikan bağımsızlık savaşını, aydınların ve çiftçilerin gerçekleştirmesi ve bunların içinde mali konularda, ihtisaslaşmış kimselerin çok az sayıda olması nedeniyle, Amerikan Anayasasında bütçe ve genel mali konularda ayrıntılı hükümler yer almamıştır⁵⁵. Ancak, Anayasanın 1. maddesinin 8. bendinde aynen şöyle denilmektedir. *" Her çeşit vergi resim, har ve benzeri mükellefiyetler*

⁵³Edizdoğan, s.24-25.

⁵⁴BurkheadJesse, GovernmentBudgeting, John WileyandSons, New York, 1956

⁵⁵ Gürsoy, s.67.

koymak, borçlanma kararı vermek, kongrenin yetkileri arasındadır." Aynı maddenin 9. bendinde ise; *"Kanun gerekli tahsisi yapmadıkça, hazine hesabına harcama yapılamaz. Topluma ait paraların gelir ve gider durumunu gösteren düzenli hesaplar, zaman zaman yayınlanacaktır."* hükümleri yer almıştır. Ayrıca Federal Devletin Hazine Bakanlığının kuruluşunu, görev ve yetkilerini belirleyen kanuna göre, devletin gelir ve giderlerinin tahminlerini yapma ve hazırlama görevi Hazine Bakanlığına verilmiştir. Bundan sonra, 1800 yılında Maliye Bakanlığının görev ve yetkileri adlı kanuna yapılan ilavelerle, hazineye devletin gelir ve giderlerini tahmin yapmanın yanında bunları dikkatle izlemek ve incelemek suretiyle gelir artırıcı tedbirleri arayıp bulmak, bunları yıllık raporlar halinde kongreye sunmak görevi de eklenmiştir⁵⁶.

Belirtildiği gibi kuruluş yıllarında Amerika Birleşik Devletleri'ndeki bütçe çalışmaları, İngiliz bütçe sisteminin etkisi altında idi. Şöyle ki bütçeyi önce komisyon halinde toplanan kongre üyelerinin tümü inceler, derinliğine ve genişliğine tartışılır, daha sonra da ayrı bir toplantı daha yapılarak bütçe tasarısı kabul edilmek suretiyle yasalaştırıldı. Bu ülkede ilk bütçe komisyonu çalışmalarının 1802 yılında kurulmuş olan Senato Gelirler Komisyonu ile başladığı söylenebilir. Bu komisyonun kurulması ile Maliye Bakanlığının devlet gelir ve giderleri yani bütçe üzerindeki yetkilerinin Senato Gelirler Komisyonuna devredildiğini görüyoruz. Hatta Amerika Birleşik Devletleri'nin 3. Cumhurbaşkanı Thomas Jefferson (1801-1809) döneminde bu ilişkiler kopma noktasına gelmiş⁵⁷ ve Kongrenin bütçe konusundaki yetkileri büsbütün artmıştır. Siyasi hayatın gelişimine paralel olarak, siyasi partilerin kurulması ve bunların başkan seçiminde etkili olmaya başlamaları ile yürütme gücünün başı sayılan Cumhurbaşkanının aracılığı sonucunda yine Amerika Hazine Bakanlığı tekrar söz sahibi olmaya başlamıştır. Ancak bu gün dahi Amerikan Kongresi, dış politika, maliye ve bütçe ile ilgili konularda ve diğer ülkelerde yürütme gücüne bırakılmış olan işlerde, haliyle son derece hassas ve güçlü bulunmaktadır. Başkan, mali konularda diğer ülkelerde olduğu gibi zamanla gücünü artırmış ve bütçenin hazırlanması, yürütme gücünün yetkileri arasına girmiştir⁵⁸.

⁵⁶Gürsoy, s.68.

⁵⁷Gürsoy, s.69.

⁵⁸Burkhead, s.10.

Senatonun geniş yetkiler kullanması karşısında, Temsilciler Meclisi de yetkilerini artırmak için bir takım çareler aramaya ve değişiklikler yapmaya başlamıştır. Örneğin, Temsilciler Meclisi ve Ödenekler Komisyonu kurulmuştur. Bu komisyon bütçe, maliye gelir, harcama ve ödenekler konusunda yetkili kılınıncı bu komisyon üyelerine imrenen Temsilciler Meclisinin diğer üyeleri de yeni komisyonlar kurmak suretiyle bu isteklerini gerçekleştirmeye çalışmıştır. Böylece her ihtisas komisyonu, kendi faaliyet alanı ile ilgili bütçeleme ve ödenek tahsis etmek gibi konularda yetkili kılındı ve masraf ve ödenekler üzerinde görüşmeler yapıp karar veren 10 tane komisyon kuruldu. Aynı gelişim Amerikan senatosunda da, birbirinden bağımsız ve habersiz çalışan çeşitli ihtisas komisyonları kurulmak suretiyle de devam etti. Şöyle ki, bir komisyonun uymadığı bir menfaat pazarlığına diğer bir komisyon evet diyebiliyor, çünkü ortada kamu gelir ve giderleri tam yetkili bir Maliye Bakanlığı da bulunmuyordu.

Amerika Birleşik Devletleri Başkanlarından Frederick A. Cleveland'ın Kongreye gönderdiği mesajda durum aynen şöyle ifade ediliyordu:

"İsraf edilen, boşuna harcanan bu paralar, bireylerin cebinden çıkıyor. Çünkü biz onlara yükümlülükler yükleyip, bu paraları zorla onlardan alıyoruz. Facia bir değil birkaç yönlüdür. Bireyi zorlayarak cebinden parasını almak, onu çok daha yararlı biçimde kullanabileceği kaynaklardan mahrum etmek, sonra da bu paraları devlet hazinesinden boş yere harcamak suretiyle hatalar yapılmıştır"⁵⁹.

Federal maliyenin hiç de iç açıcı olmayan bu durumu karşısında, mahalli idareler maliyesinin durumu da parlak görünmüyordu. Aslında bu açıklanan şartlar altında mahalli idareler maliyesinin tamamen farklı bir görünüm içinde olmaları düşünülemez ve beklenemezdi. Ancak hemen ifade etmek gerekir ki, bu kötü gidişe ilk tepki, mahalli idarelerin bölgelerindeki seçmenleri tarafından gösterildi. Bu seçmenler, kendilerini ilgilendiren köy kasaba, şehir ya da belediye tarafından görülen kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde israfı ve körü kullanımları önlemek için adeta savaş açtı. XIX. yüzyılın sonuna yaklaşırken, mahalli idarelerin daha etkin çalışmasını sağlamak amacıyla, belediyeler bir araya gelerek bir Milli Birlik oluşturdular. Bu

⁵⁹ Gürsoy, s.70.

birliğin kuruluş tarihi 1889 olup, mahalli idare hizmetlerinin tasnifi de yine bu birlik tarafından asli ve tali hizmetler olarak yapıldı. Bununla da yetinilmedi, mahalli idareler maliyesini ve bütçe sistemlerini düzeltmek için yeni öneriler ileri sürüldü ve New York şehri Belediye Araştırma Merkezi kuruldu. Bu yoğun çaba ve çalışmalar sonucunda federal idare de zamanla değişmeye başladı⁶⁰.



⁶⁰Aksoy, s.26.

2. KAMUSAL MÜDAHALE VE BÜTÇENİN SİYASAL NİTELİĞİ'NİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

2.1. Kamu Politikalarının Oluşturulma Süreci Ve Bütçeleme

2.1.1. Kamu Politikası

Kamu politikası kısaca, yönetimi etkileyen veya yönetimde bir pozisyon sahibi olanlar ve çoğunlukla halk tarafından seçilerek gelen siyasiler tarafından üstlenilen yükümlülüklerin ve oluşturulan politikaların tamamı olarak tanımlanabilir⁶¹. Kamu gücünün tezahürü olan kamu politikaları, hükümet ve kamu kurumları tarafından geliştirilen bir dizi eylemden oluşan faaliyetlerdir.⁶² *"Kamu politikasının en geniş tanımı, idarenin ve onun çevresinin ilişkileri ve eylemler bütünü olarak kavramlaştırılabilir"*⁶³. "Kamu politikaları; Devletin ekonomideki rolüne göre, kamu hizmetlerini yürütmenin, toplumsal bir sorunu toplu olarak çözmenin, büyümenin ve gelişmenin ve yönetimin sürekliliğini sağlamak, kamu yararı oluşturmak ve devleti yönetmek bir eylemdir. Devleti oluşturan kurumların yürüttüğü amaçlı politikalar olarak tanımlanabilir.⁶⁴ Kamu politikaları, kolektif bir güç tarafından üretilen ve piyasa işleyişi ile sağlanamayan mal üretimi ve hizmet sunumu maksadıyla yapılan bütün faaliyetler için kullanılan bir terim olduğundan yürütme organı tarafından yürütülen kamu politikalarını;

"makro ekonomik istikrarın sürdürülmesi, doğal tekeller gibi nedenlerle oluşan piyasa başarısızlıklarının giderilmesi, sağlık, savunma ve eğitim gibi temel kamu

⁶¹Larry N. Gerston, Public Policymaking in a Democratic Society: A Guide to Civic Engagement, New York. 2002, s.3.

⁶² Gencay Şaylan, Temsili Liberal Demokrasinin Önlenemez Krizi, 1. Baskı, Ankara, İmge Kitapevi, 2008, s.12.

⁶³ James E. Anderson, Public Policymaking: An Introduction, Fifth Edition, Boston, Houghton Mifflin Company, 2003, s.2.

⁶⁴ Hasan Hüseyin Çevik, "Modern Devlette Kamu Politikası Oluşturma: Kavramlar, Aktörler, Karar Verme, Kamu Politikası Süreci ve Türkiye Analizi", Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar(ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun), Ankara, Seçkin Yayıncılık, Ankara. 2003,s.135.

hizmetlerinin sunumu, temel hak ve özgürlüklerin korunması ve sosyal çatışmaların önlenmesi" olmak üzere beş ana başlık altında toplayabiliriz⁶⁵.

Kamu politikaları, yürütme organı ve diğer kuruluşları tarafından yürütülen faaliyetlerdir. Kamu politikalarının oluşumu, oluşturulan politikaların içinden öncelikli politikaların tespit edilmesi ve bunların oluşturulabilmesi için kanunların parlamentodan geçerek yürürlüğe girmesini anlatan bir süreçtir⁶⁶. Bu sürecin en önemli belirleyeni ise kaynak tasnifini belirleyen bütçedir. Bütçe, *"belirli amaç ve konulara yönelik harcama süreçlerinin kelime ve figürlerini içeren bir doküman, politik amaçları gerçekleştirmek için finansal kaynaklarla beşeri davranışlar arasında kurulan bir ilişkidir⁶⁷."*

Kamu politikalarının oluşturulması için kaynak tahsisi süreci planlama, programlama ve bütçelemeden oluşmaktadır. Bu sürecin temel özelliği, kıt kaynakların politika önceliklerine göre belirlendiği bütçeleme yöntemidir.

Kaynak dağılımı ise, halkın, politikacıların, bürokratların ve diğer aktörlerin birbirleriyle iletişimde bulundukları bütçeleme sistemi içinde yapılır⁶⁸. Kaynak tahsisi aşaması siyasal bir süreç olduğundan sürecin aktörleri; cumhurbaşkanı ya da başbakan, bakanlar kurulunun tümü, bakanlar, meclis ve seçmenler ile bürokrasidir.⁶⁹Parlamento sisteminde, yasama organının taslağını onaylayan yürütme organı daha sonra kamu politikaları koyar ve bu taslağı bürokrasi yoluyla meclis onayı ile hayata geçirir.

2.1.2. Kamu Politikasının Oluşum Süreci

Piyasacı ekonomilerde mal ve hizmet sunumunu özel kesim yaparken, kamusal ekonomi perspektifinde hizmetlerin sunulmasını yürütme erki üstlenmekte ve mal ve

⁶⁵İzakAtiyas, Ferhat Emil, PoliticalEconomy of GovernanceFailures, CrisesandOppotunitiesfor Reform, Cairo, FEMISE EconomicResearch Forum, 2005

⁶⁶H. Hakan Yılmaz, Mustafa Biçer, "Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", Maliye Dergisi, 2010a, s.213.

⁶⁷AaronWildavsky, ThePolitics of theBudgetaryProcess, FourthEdition,Toronto, Little Brown andCompany, 1984, s.1.

⁶⁸H. Hakan Yılmaz, Mustafa Biçer, "Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", Yasama Dergisi, 2010b, s.57.

⁶⁹World Bank, PublicExpenditure Management Handbook, Washington D.C., 1998, s.20.

hizmet üretimini kamu idaresi eliyle (devlet dairelerine, bürokrasiye) yapılmaktadır⁷⁰. Yürütme organı bürokrasiyi bütçe üzerinden harekete geçirmektedir. Kamu üretim ve hizmetlerinin maliyeti normal olarak kamu gelirlerinin ürettiği bütçe tarafından karşılanır. Kamusal mal ve hizmetlerin üretim sürecinde serbest piyasanın aktörleri değil, yürütme organının, bürokrasinin ve seçmenlerin iradesi belirleyendir. Bunun için de karşılıklı bir etkileşim ve yönlendirme gerekmektedir⁷¹. Kamunun ne kadar ve kim için üretimde bulunacağının belirlenmesi ile maliyetlerinin sosyalleştirilmesi kamu tercihinin belirlenmesini gerekli kılmaktadır. Demokratik olmayan rejimlerde, bireylerin veya toplum üyelerinin grupları ne kadar ve kimin için hangi kamu mallarının üretileceğine ve bu malların maliyetine karar verir⁷². Temsili demokrasilerde ise kamusal tercihler, seçim yoluyla ve diğer siyasi katılım biçimleriyle oluşur. Seçim ve diğer siyasi katılım yolları, hem kamu tercihlerinin oluşumuna hem de bu tercihlerin kamu politikalarına dönüştürülmesine aracılık eder. Yürütme organının seçimi ve bütçenin kamu temsilcilerinden oluşan yasama meclisinin onayına sunulması üzerinde durulması gereken konulardır. Temsili demokrasilerde, devletin karar alma süreci seçim sisteminden bütçe ve parlamento arasındaki ilişkilere kadar uzanan çok çeşitli ilişki ve etkileşimlerden oluşur. Bu bakımdan, parlamento ve bütçe hakkı arasındaki ilişki aslında sosyal tercihler ile kamu politikaları arasındaki ilişkinin somutlaşmış örneğidir. Yasama, halkın tercihlerini, grup çıkarlarının ve baskı unsurlarının etkileşimi yoluyla ortaya koyuyor. Toplu ihtiyaçlar seçmenler, sivil toplum kuruluşları, medya, bürokrasi, siyasi partiler, parlamento ve uluslararası kuruluşlar tarafından yapılmaktadır. Bu politika belirleyen aktörlerin harekete geçme talepleri arasında seçim yaparak odaklandığı konulara "*politika gündemi*" denir. Bu anlamda politik öncelikler politika gündemindeki sıralamayı belirlemektedir.⁷³ Buna göre, kamu tercihlerinde belirleyici aktörler tarafından ifade edilen sosyal ihtiyaçlar / talepler, politik güç sahiplerinin öncelikleri çerçevesinde politika gündemine dönüşmektedir. Politika oluşturma sürecindeki talepler, siyasi süreçte yasama ve yürütme organlarını içeren bir karar

⁷⁰ Kenan Bulutoğlu, Kamu Bütçesi Kamu Harcamaları Kamu Borçları, İstanbul, Batı Tükel Yayıncılık, 2004, s.135

⁷¹ Abdurrahman Akdoğan, Kamu Maliyesi, Ankara, Gazi Kitabevi, 2002, s.50.

⁷² Nazım Öztürk, Kamu Tercihinin Tespitinde Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Yolları, Ankara, Palme Yayıncılık, 2007, s.83.

⁷³ Turgay Ergun, Kamu Yönetimi; Kuram, Siyasa, Uygulama, Ankara, TODAİE Yayın No: 322, Birinci Baskı, 2004, s.310.

mekanizması dahilinde kamu hizmetleri ve siyasi tercihler olarak ortaya konmuştur.⁷⁴ Seçmenlerin ve ilgili sivil toplum kuruluşlarının yarattığı kamu talepleri / ihtiyaçları, siyasi organ, bürokrasi ve anayasal sistem içindeki uluslararası kuruluşların da dahil olduğu bir sürecin sonucu olarak politika belgelerine yansıtılmaktadır.

Demokratik ülkelerde kamu politikası oluşturma süreci anayasa ve kanunlarla belirlenir. Bu ülkelerdeki politika yapıcılar ve karar vericiler seçilen temsilcilerdir. Bu anlamda, yasama ve yürütme organları politika oluşturmadaki ana aktörlerdir. Öte yandan, atanarak atanan ve idarenin yürütme bileşenini oluşturan kamu görevlilerinden oluşan bürokrasi de politika oluşturma aşamasında önemli bir rol oynamaktadır. Bu birincil kurumlarla birlikte, toplumun örgütlü kesimini oluşturan sivil toplum kuruluşları, demokratik rejimin katılım düzeyine göre strateji ortamına katılabilir. Genel olarak, kamu politikası belirleme aşaması; bir yandan seçmenlerle, STK'lar ve medya olumlu ya da olumsuz rol oynar. Diğer yandan seçilmiş veya atanmış bürokratlarla siyasi partiler, hükümet ve meclis bünyededir. Bu belirleyiciler dışında, uluslararası kuruluşlar, küreselleşme yönelimi nedeniyle son yıllarda kamu politikası belirleme aşamasında aktif bir rol oynamaya başlamışlardır.⁷⁵

Bütçeleme sistematığı, yöneten/yönetilen ilişkileri üzerine kurulan ve devletin kaynak dağılımını düzenleyen kurumlardan oluşur.

Bu çerçevede, İzak hocaya göre bütçe sisteminin şu ana görevleri vardır:

-Makroekonomik istikrar. Bütçe sistemi, devletten talep edilen harcamalar arasındaki kolektif açmazı çözmeli, bunlar arasındaki öncelikleri saptamalı ve böylece toplam kaynaklar ile harcamalar arasında makul bir denge kurmalıdır;

- Kaynak dağılımında etkinlik. Bütçe sistemi, devletin, vatandaşlarca en fazla değer verilen kamusal mal ve hizmetleri sunmasını, harcamaların bu alanlara yönelmesini özendirmelidir;

⁷⁴H.Hakan Yılmaz, Biçer, Mustafa Biçer, “Türkiye’de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci Ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği”, İktisat İşletme ve Finans Dergisi, 2010c, s.41.

⁷⁵H. Hakan Yılmaz, Mustafa Biçer, 2010b, s.52.

- Hizmet sunumunda verimlilik. Bütçe sistemi, sunulan belirli kalitedeki hizmetin mümkün olan en düşük maliyetle sunulmasını sağlamalıdır;

- Hesap verme. Gerek siyasi gerek yönetsel sorumluluk alanında asillere, vekillerin yaptığını değerlendirebilecek enformasyonu sağlamalıdır⁷⁶.

Kamusal karar oluşturma süreci olan bütçeleme süreci, yasama, yürütme ve dış denetim gibi önemli aktörlerden oluşmaktadır⁷⁷. Bütçe kanunu, yürütme erkinin bürokrasiden yapılmasını istediği kamu hizmetleri kalemlerinin listelenmiş halidir. Bu liste, yerleşik hükümet tarafından bütçe kanununun uygulanmasına ilişkin Parlamento temsilcileri ve kamu ekonomisini idare altında düzenleyen birimler tarafından verilmektedir. Hizmet kalemleri listesinde, üretilecek kamu hizmetlerinin niceliği ve özellikleri dışında, idarelerce kullanılacak çeşitli ödenekler belirtilecektir. Siyasi organ, kamu makamlarına kamu hizmetlerine harcanan tutarı devlet dairelerine göndermesi için yetki verir. Bütçe tahsisleri bir yandan bürokrasiyi ve çeşitli girdilerin satın alınmasında kullanılacak para miktarını bağlayıcı niteliktedir. Ancak, hizmet tutarlarının gerçekleşip gerçekleşmeyeceği yasal bir zorunluluk değildir.⁷⁸

Bütçe kanunu, yürütmeye tahsis edilen kamu kaynaklarının nasıl harcanacağına dair taahhütlerini ve topluma ulaştırmayı vaat ettiği hizmetleri içeren bir sözleşme niteliğindedir. Bu sözleşme, hizmetin yürütülmesine ilişkin önceliklerin belirlendiği, bu hizmeti veren tüm kuruluşların performansının izlendiği ve sonuç olarak kamu kaynaklarının verimlilik ve verimlilik ilkelerine göre harcandığı bir süreçte kurulmalıdır. Her sözleşmede olduğu gibi, bütçe de yürütme organına bir takım sorumluluklar vererek, hükümetin performansının değerlendirilmesinde bir araç rolü üstlenir⁷⁹. Yürütücü tarafından finansal alanda yürütülen politikaların meşruiyeti bütçe yasaları ile sağlanmaktadır. Yürütme organı, bir yandan, belirlenen kanunlarla belirlenmiş olan çerçeve çerçevesinde, diğer yandan bütçe kanunuyla kamu harcamaları

⁷⁶İzakAtiyas, Şerif Sayın, Siyasi sorumluluk, yönetsel sorumluluk ve bütçe sistemi:" Bir yeniden yapılanma önerisine doğru", İstanbul, TESEV Yayınları, 1997

⁷⁷ OECD, The Legal Framework for Budget Systems An International Comparison(ed. IanLienertandMooKyung), Paris, OECD Journal on Budgeting Volume 4-No.3, 2004, s.70.

⁷⁸ Bulutoğlu, S.46.

⁷⁹İzakAtiyas, Şerif Sayın, Devletin Mali ve Performans Saydamlığı, Kamu Maliyesinde Saydamlık, İstanbul, TESEV Yayınları, 2000, s.VI.

yapma yetkisini kullanabilir.⁸⁰ Bütçe yasaları ve kamu politikaları sosyal ihtiyaçlara ve politik önceliklere göre önceliklendirilir ve bunlara ne kadar pay tahsis edileceğini belirler.

Bu süreç esas itibarıyla siyasi bir süreç olduğundan, bütçeleme süreci, alınan kararların belirli bir sistematığa bağlanması olarak ifade edilebilir⁸¹.

2.1.3. Kamu Politikaları ve Bütçe

Temelde hükümetlerin icra ettikleri işler yönetsel değil siyasi hususlardır⁸². Sonuçtan çok bir süreç olarak, bütçe devam eden ve etkileşime giren bir döngü mekanizmasıdır.⁸³

Hükümetin programını uygulama vasıtası olan bütçe, kesinlikle siyasi bir konudur ve politika üretim sürecinin merkezinde yer almaktadır⁸⁴. Bu anlamda bütçe üzerindeki uygulama aslında siyaset uygulamasıdır⁸⁵. Bütçe tekliflerinin ekonomik dağılımı ve bütçe tekliflerinin bu tekliflere uyguladığı değişiklikler bütçenin politik yapısını görmek açısından önemlidir.⁸⁶

Çünkü bu değişiklik ve teklifler, yasama ve yürütme organlarının halkın tercihlerini ve önceliklerini ortaya koymaktadır. Bütçe yasaları, hükümetin toplumun istekleri doğrultusunda belirlediği önceliklere göre yerine getirmeyi taahhüt ettiği kamu hizmetleri ve kaynaklarını kapsar. Kamu politikalarının uygulamaya geçirildiği son metinler olan bütçe yasaları, doğrudan karar vericilerin ve kamu kaynaklarının dağıtım konusundaki kararlarını etkileyen sosyal grupların etkileşimi sonucu ortaya çıkan metinlerdir. Bu bağlamda bütçe, kamu politikalarına karar verecek siyasi organı tutanlar

⁸⁰ Nami Çağan, “Modern Bütçe Sürecinde Parlamento’nun Rolü”, içinde, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, 7-8 Ekim, Afyonkarahisar, TBMM Basımevi, 2008, s.186.

⁸¹ Yılmaz ve Biçer, 2010a, s.215.

⁸² OECD, Modern Budgeting, Paris, 1997

⁸³ Joachim Wehner, Winnie Byanyima, Parliament, The Budget and Gender, Handbook, for Parliamentarians, IPU, UNDP, WBI and UNIFEM, 2004, s.53.

⁸⁴ Wildavsky, s.4-5.

⁸⁵ Wildavsky, s.126.

⁸⁶ Engin Ataç, Beyhan Ataç, Tayfun Moğol, “Ülkemizde Kamu Harcamalarının Siyasi Niteliği Üzerine Bir İnceleme”, XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu “Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar”, Manisa, Emek Matbaacılık, 2002, s.57.

ile bunları kullanma yetkisi olan kişiler arasında temsili / temsil edilen ilişkileri içeren bir mekanizmadır.⁸⁷

Devletin üç ana işlevi, üretim güçlerini (toplumun ortak çıkarları) korumak ve geliştirmek, üretim ilişkilerini (egemen sınıfın çıkarları) korumak ve geliştirmek ve devletin çıkarlarını korumak ve geliştirmek olduğundan, devlet olanı kamu kaynaklarını nereye tahsis ettiğini belirleyen bir süreçtir.⁸⁸ Son tahlilde politik bir eylem olan bütçe⁸⁹ *"yetki verme, öngörme, planlama ve ölçme fonksiyonlarını üstlenmektedir"*⁹⁰. Bunun nedeni, devletin para harcadığı hedefler, politikalar, öncelikler ve programların idari olmaktan çok politik meseleler olmasıdır.⁹¹ Devlet tarafından uygulanan ekonomi politikasının amaçları; verimlilik, tam üretim-istihdam, harcama özgürlüğü, ekonomik gelişme ve gelir dağılımıdır.⁹²

Bu hedefleri gerçekleştirebilmek amacıyla bütçe, yetki verme, öngörme, planlama ve ölçme⁹³ fonksiyonlarını üstlenmektedir. Siyasal bir süreç olan bütçe, parlamentonun yürütmeye belirli şartlar altında sağladığı kaynaklarla ilgili bir sözleşmedir. Harcamacı birimler de belirlenen şartlar çerçevesinde harcama yapmayı üstlenirler⁹⁴. Siyasal sürecin ürünü olan bütçede yer alan hedef ve tercihler, bu süreçte yer alan farklı aktörlerin güçlerini göstermektedir. Etkili olmayı başaranlar, kendi tercih ve önceliklerini bütçeye yansıtabilmektedirler⁹⁵. Bu açıdan bütçe, sözleşme, sosyal ağ ve hükümetin koyduğu kurallara bağlı olarak gerçekleşen insani tutumlara ilişkin bir fenomen olduğu için kaçınılmaz şekilde siyasal bir kuruma dönüşmekte ve siyasi süreçlerden etkilenmekte ve bu sistemle şekillenmektedir.

⁸⁷Yılmaz ve Biçer, 2010a, s.207.

⁸⁸Donalt F. Kettl, "Expansion and Protection in the Budgetary Process," Public Administration Review, 49, no.3, 1989, s.231.

⁸⁹A. Premchand, Government Budgeting and Expenditure Controls Theory and Practise, Washington D.C, IMF., 1983, s.36.

⁹⁰Gerard H. Hofstede, The Game of Budget Control, London, Tavistock Publications Limited, 1968, s.23.

⁹¹OECD, s.27.

⁹²Davi E. Allen, O.H. Brownlee, Economics of Public Finance, New York, Prentice-Hall INC., 1948, s.13-15.

⁹³Hofstede, s.83.

⁹⁴Wildavsky, s.2.

⁹⁵Wehner ve Byanyima, s.25.

Bütçe müzakerelerinde politik tartışmaların nedeni, temel olarak politik meselelerin olasılığını, bürokrasinin vergilendirilmesini ve halkın gelirin ele geçirilmesini önlemek için geleneksel kurumların yaratılmış olmasından kaynaklanmaktadır.⁹⁶ Ekonomik ve sosyal bir varlık olmasının yanı sıra, devlet belki de daha önemlisi siyasi bir varlıktır. Bütçe politik bir metindir ve bütçenin işlevi devletin varlığından kaynaklanmaktadır. Bütçenin politik işlevi, parlamentonun ve yürütmenin, bütçesi genel kamu idaresinin seyrini etkileyecek bir araç olarak kullanarak bütçeyi yönlendirmesine, yönlendirmesine, yönetmesine ve denetlemesine izin verir.⁹⁷

Bütçenin siyasal işlevi, siyasal gücün seçmenlerin taleplerini dolaylı olarak karşılaması gerçeğinden, seçmenlerin kamu harcamalarına ilişkin taleplerini aldıkları oylarla siyasal iktidar uygulamalarına yansıttıklarından kaynaklanmaktadır.⁹⁸ Bütçenin politik işlevi sayesinde, sosyal tercihler kamu politikalarına dönüşme şansına sahipken, yürütme organı yasama ve toplum için yasama organlarını dikkate alma yükümlülüğü ile karşı karşıya kalmaktadır. Yasama ve yürütme gücü arasındaki ilişki bağlamında, bütçeleme sürecini bir çatışma süreci olarak kavramlaştırmak ve bu iki organ arasında karar alma ve politika uygulamadaki güç ve güç ilişkilerine dayanan mücadeleyi kavramsallaştırmak olumlu bir yaklaşımdır. Bütçeleme süreci bu tahakküm mücadelesinin kurumsallaştırılmış bir şekli olarak da analiz edilebilir.⁹⁹ Bütçeleme ilişkisi, birbirleriyle etkileşime giren farklı seviyelerdeki kurumların her biri arasındaki yasal bağlar ve hükümetin talimatı ile düzenlenir.¹⁰⁰

Bütçeleme kurumları hem üretici gücün hesap verebilirliğini artırabilir hem de parlamenter sistemin rekabet edebilirliğini artırabilir. Bu, temsili / temsil edilen fenomeni güçlendirmeye yardımcı olur. Bütçeyi yasal bir kontrol aracı yapmak için

⁹⁶C. L. Allen, J.M. Buchanan, Colberg, Prices, IncomeandPublicPolicy, McGraw-HillBookCompany, London, 1959, s.244.

⁹⁷ Bedi Feyzioğlu, Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, İstanbul, Sermet Matbaası, 1965, s.44.

⁹⁸ M.A. Aydın, Türkiye’de Parlamenter Denetim Yolu Olarak Bütçe, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007, s.67.

⁹⁹ Arın, s.23.

¹⁰⁰ Arın, s.29.

bütçenin kapsamı, bütçeleme süreçlerinin şeffaflığı ve bütçenin stratejik bir yönetim aracı olarak kullanılması önemlidir.¹⁰¹

Belirli konu ve hedeflere yönelik harcamaları içeren bütçe, parasal kaynaklar ile insan kaynakları arasında politik hedeflere ulaşabilmek için kurulan bir ilişkidir. Bir başka açıdan yasama ve yürütme arasında belirli koşullar dahilinde fon sağlayan, yürütme ile idare arasında da belirlenen alanlarda bu fonların harcanmasını temin eden bir sözleşmedir¹⁰². Bu anlamda birinci aşamada yasama ile yürütme, ikinci aşamada yürütme ile bürokrasi arasında sözleşme-taahhüt niteliğine sahip olan bütçenin, siyasal işlevler üstlenmesi ve bütçeleme aşamasının siyasal bir süreç olması kaçınılmazdır. Bütçenin yasal fonksiyonu dışında, bütçenin hükümetin siyasi ve ekonomik politikaların karşılayıp karşılamadığı da önemlidir. Bu bağlamda bütçe, hükümetin politikalarının uygulanabilmesi için nelerin yapılmasını hedeflediğini göstermelidir¹⁰³. Kamu ekonomisinde tam kamusal mal ve hizmet üretimi siyasal kararlarla alındığında, nelerin kimler için ve ne miktarda üretileceğine siyasal erk karar verir. Anayasa, devletin örgütsel yapısını ve hükümetin kaynağını ve ayrıca kamu ekonomisinin yasal çerçevesini belirler. Kamu hizmetlerinde kimin karar vereceğini ve maliyetlerini nasıl karşılayacağını belirlenmesi, anayasaların temel görevlerinden biridir. Siyasi organ, ne kadar kamu hizmetinin üretileceğine, kim tarafından ve hizmetlere kaynakların nasıl tahsis edileceğine karar verir. Bu kararların halkın istekleri doğrultusunda oluşturulması, karar veren kurumun temsil etme yeteneğine bağlıdır. Demokratik rejimlerde halk, milletvekillerini siyasi tercihlerine göre seçmekte ve parlamento hangi hizmetlerin üretileceğine ve bütçe anlaşması ile hangi maliyetlerin ve hangi masrafların karşılanacağına karar vermektedir.¹⁰⁴ Parlamenter demokrasilerde ekonomik amaçları genel olarak belirleme yetkisi olmasına rağmen, bütçelerin yasallaştırılmasını, bu politikaların uygulanacağı kaynak tahsis sürecini belirleyen meclislerdir. Bütçe yasalarını hazırlama yetkisi yürütme yetkisindedir. Ancak, parlamento bütçe yasalarını

¹⁰¹Amit Shah, "Overview", içinde, BudgetingandBudgetaryInstitutions: PublicSectorGovernanceandAccountability Series(ed. AnwarShah), Washington D.C, The World Bank, 2007, s.2.

¹⁰²Wildavsky, s.1-2.

¹⁰³JürgenHagen, BudgetingProceduresandFiscalPerformance in theEuropeanCommunities, Brussels: Commission of theEuropeanCommunities, Directorate- General forEconomicand Financial Affairs, 1992, s.32.

¹⁰⁴Bulutoğlu, s.17.

denetleme, değiştirme ve onaylama yetkisine sahiptir. Bütçe yasasının onaylanması, parlamentonun yürütme gücünün tüm kamu harcamalarının çeşitli hizmetlere dağıtılmasını onayladığı anlamına gelir.

Bu açıdan, parlamentonun bütçe taslağını onaylaması, parlamentonun hükümete duyduğu güvenin onaylanması anlamına gelmektedir¹⁰⁵.

Bütçenin politik karakteri çoğunlukla parlamenter sistemlerde görülür. İktidardaki siyasi parti, planlarını ve programlarını her yıl bütçeye dahil edilecek ödenekler ile uygulayabilir. Muhalefet partileri ayrıca siyasi gücü bütçe yoluyla kontrol etme ve sorgulama fırsatına da sahiptir ¹⁰⁶ Bütçe, parlamento yönetim tarzının vazgeçilmez bir unsurudur; bütçe ve politika arasındaki ilişki ise organik bir ilişkidir ve bu ilişki sistemin doğasından kaynaklanmaktadır. Bütçe, hükümetin amaçlarının programı, toplum adına yapılacak çalışmaları içermektedir. ¹⁰⁷ Bütçe tarafından belirlenen programlar, yani ortak ihtiyaçlar, kime yönlendirilmeleri ve ne kadarının karşılanacağı, bu programın uygulanması için ulusal üründen ne kadar pay alınacağı belirlenir. Bu bağlamda, hükümetlerin yaptıklarının ve yapmaya karar verdiklerinin finansal sonucu olan bütçe, hem hükümetler için bir yaşam kaynağı hem de kamu sektörünün ekonomik bir planıdır.¹⁰⁸

2.2. Kamunun Müdahalesi

Toplum şeklinde yaşayan grupların piyasa ekonomisine yönelik talepleri, özel kurumlar tarafından üretilen mal ve hizmetlerden karşılanmaktadır; kamu ihtiyaçları, devletin ve diğer kamu kurumlarının ekonomik faaliyetleri ile karşılanmaktadır. İstekler sonsuz, kaynaklarsa azdır. Toplumun ihtiyaçlarını karşılayacak sınırlı kaynaklar, yani üretim faktörleri, özel sektör ile kamu sektörü arasında paylaşarak ihtiyaçları karşılamak

¹⁰⁵ Çağan, s.185.

¹⁰⁶Nihat Sayar, Kamu Maliyesi II.Cilt Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı, Dördüncü Baskı, İstanbul, Sermet Matbaası, 1970, s.10.

¹⁰⁷Gürsoy, s.29-33.

¹⁰⁸ Ömer Faruk Batırel, Kamu Bütçesi, İstanbul, İ.İ.T.İ.A Nihad Sayar-Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, No:312/540, 1979, s.1.

için kullanılır.¹⁰⁹ Özel ekonomi dışında, kamu ekonomisi, kolektif özelemlerin belirleyici olduğu ve siyasi süreçlerle sosyal kararlarla bağlantılı olduğu alandır. Fiyat sisteminin özel ekonomide oynadığı rol, kamu ekonomisinde politik bir süreç üstlenmiştir.¹¹⁰

Kamu ekonomisinde politik gücün temel belirleyici olması, kamu ekonomisinin doğasından kaynaklanmaktadır. Nihai olarak, devlet tahsisatının ne zaman, kimin için ve ne kadarının siyasi karar vericiler tarafından belirleneceğine ve ne kadar vergi ödeneceğine karar verirler.¹¹¹

Rejimlerin diktatörlük mü yoksa demokrasi mi olduğuna bakılmaksızın, piyasa talebine değil, kamu hizmetlerine karar veren siyasi güçtür.¹¹²

Kamu maliyesinin politikaları uygulayabilmesi için piyasa mekanizmasından başka bir karar mekanizmasına ihtiyaç vardır. Zira, kamu sektöründe yapılacak çeşitli seçim ve kararların, mal ve hizmetlerin gönüllü değişimini esas alarak piyasaya bırakılması mümkün değildir.

Bazen kamu mallarının fiyatlandırılmamasından, bazen fayda/maliyet analizinin piyasadaki fiyat mekanizmalarınca yeterince değerlendirilememesinden dolayı oluşan bu zorunluluklar kamusal karar mekanizmasının piyasa kararları yerine geçmesine¹¹³ ve üretilecek zorunlu mal ve hizmetlerin miktar ve türlerinin kamusal karar mekanizması içerisinde belirlenmesini zorunlu kılmıştır. Ekonomide kamu kesiminin varlık nedeni; zorunlu olarak üretilmesi gereken malların (adalet, güvenlik gibi) varlığı ile bu malların dağıtımının tüm topluma bedelsiz yapılması gereğinden dolayı ortaya çıkmıştır¹¹⁴. Bu anlamda, kamu sektörünün devletin ekonomik ve sosyal fonksiyonlarını gerektiren temel sebeplerinden biri, piyasa mekanizmasının kaynak dağıtımında verimsizlik yaratması ve adil dağıtımda başarısız olması şeklinde belirtilebilir.

¹⁰⁹ Kamil Mutluer, E. Öner, A. Kesik, Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007, s.12.

¹¹⁰ Joseph Stiglitz, Kamu Ekonomisi, (çev. Ömer Faruk Baturel), İstanbul, Marmara Üniversitesi Yayını. McGraw-Hill Book Company, London, 1994, s.182.

¹¹¹ Richard Musgrave, Public Finance in a Democratic Society Volume III The Foundation of Taxation and Expenditure, Cheltenham UK Edward Elgar Publishing Limited, 2000, s.109.

¹¹² Bulutoğlu, s.5.

¹¹³ Özhan Uluatam, Kamu Maliyesi, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2005, s.97.

¹¹⁴ Musgrave, s.108-114.

Piyasa başarısızlığı kavramı ile bahsettiğimiz durum, piyasanın belirli koşullar dahilinde *Pareto etkin*, yani “*Birinci En İyi*” kaynak tahsisini başaramamasıdır¹¹⁵. Burada anlatma gereği duyduğum piyasa başarısızlığı durumu, özel sektörün neyin yapılması gerektiğini, konulan hedeflere nasıl ulaşılacağını ve kim için yapılacağını etkin biçimde belirleyememesidir. Bu durum devletin piyasaya müdahalesinin rolünün ne olması gerektiğini belirlemekte ve kamusal müdahalenin gerekçesini oluşturmaktadır. Piyasaya başarısızlığını iki farklı türünü inceleyelim.

2.2.1. Mikro Piyasa Başarısızlıkları

Kamu ekonomisi teorisinde “*Pareto Etkinliğinin*” sağlanamadığı hallerde rekabetçi piyasanın işlememesi ve kaynak tahsisinde bulunamaması durumunda ortaya çıkan piyasa başarısızlığı nedeniyle devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiği belirtilmektedir. Bu piyasa başarısızlıkları: “*Eksik Rekabet, Kamu Malları, Dışsallıklar, Eksik Piyasalar ve Bilgi Asimetrisi*”¹¹⁶ olarak özetlenebilir. Görünmez El Teorisi, piyasa sisteminin yalnızca belirli varsayımlar gerçekleştiğinde etkili bir dağıtım gerçekleştireceğini varsaymaktadır. Bu varsayımlar, tüketicilerin tam bilgisini, tam rekabeti ve piyasa başarısızlığını içerir. Bu varsayımlar içerisinde, piyasaya müdahaleye gerek yoktur ancak varsayımlardan biri ya da daha çoğu olmadığında piyasada oluşacak olan denge “*Pareto Etkin*” bir denge olmayacağından devletin piyasa müdahalesi gerekli görülmektedir.¹¹⁷

Kamu mallarının piyasası ve dolayısıyla fiyatı olmadığından hangi malların ne miktarda ve kim için üretileceğine hükümetler, bütçe kısıtlarını göz önünde bulundurarak karar verirler.¹¹⁸

¹¹⁵Güneri Akalın, Kamu Ekonomisi, Ankara, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, 2006, s.15.

¹¹⁶ Hakkı Hakan Yılmaz, İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu. 2000 Sonrası Dönem Türkiye Deneyimi, Ankara, TEPAV, 2007, s.7.

¹¹⁷Nicholas Barr, The Economics of The Welfare State, Oxford, Oxford University Press, 1993, s.80.

¹¹⁸Kul B. Bhatia, “Public Goods Optimal Taxation and Economic Efficiency”, Public Finance/Finances Publiques, Research report (University of Western Ontario. Dept. of Economics), 1975, s.313-322

Barr'agöre :

"Piyasa başarısızlığı saf kamu malları, dışsallık ve ölçeğe göre artan getiri durumlarında ortaya çıkar. Saf kamu malları üç teknik özellik gösterir; tüketimde rekabet edilemezlik, dışlanamazlık ve geri çevrilmezlik. Bunlar birlikte, piyasa sistemi ile bunların üretiminin etkin olmadığını ima ederler"¹¹⁹.

Üretimde veya tüketimde pozitif dış ekonomiler söz konusu olduğunda, ekonomide sıklıkla görülen sosyal fayda işlevi piyasadaki özel fayda işlevinden daha yüksektir. Bu ürünler için piyasa fiyatı, üreticileri sosyal optimum hale getirecek ve tüketiciler için daha yüksek seviyeye getirecek fiyattan daha düşük olacaktır. Olumsuz dış ekonomilerin varlığı söz konusu olduğunda, ekonomideki sosyal maliyet işlevi piyasadaki özel maliyet işlevinden daha fazladır. Bir başka açıdan, piyasadaki fiyatlarla ölçülen maliyet, ekonominin kattığı gerçek maliyetleri temsil edemez. Bu nedenle, piyasadaki fiyatlar, üreticiler için sosyal optimumun gerçekleşeceği fiyattan daha yüksek ve tüketiciler için fiyatın altındadır. Bu nedenle, dış ekonomilerde, devletin piyasaya müdahalesi neredeyse zorunludur. Aksi takdirde, ekonomi sosyal optimumun dışında bir dengede olacaktır.¹²⁰ Kamunun harcamaları karşısında zorunlu olarak aldığı ödemeler vergilerdir. Bunun dışında kamu hizmetlerinin kendi bünyelerinde taşıdıkları özellikleri: hizmet faydasının pazarlanamaması, hizmetin ortak tüketim için üretilmesi, hizmetten yararlananların birbirine rakip olmayışı, üretimde ya da tüketimde zorlayıcı bir ögenin varlığı¹²¹ şeklinde dört başlık altına toplayabiliriz. Bu özelliklere sahip mal ve hizmetlerin serbest piyasa ekonomisi dahilinde özel sektörcü üretimi yapılamadığından, kamusal mal ve hizmet üretiminin siyasal karar alma süreci içinde belirlenmesi bu mal ve hizmetlerin kendi doğasından kaynaklanan bir gerekliliktir. Devletin bu zorunluluk sebebiyle ürettiği saf kamusal malların özelliklerinin belirlenmesi ve bu ihtiyaçların tedarik edilmesi açısından bu malları kaçınılmaz bir biçimde, kamu üretimine bırakılmasının iki temel nedeni vardır. Bunlardan birincisi kişileri bu tür ihtiyaçlarını açıklamaya yönlendirmedeki zorluklar, ikincisi ise hizmetlerin nasıl fiyatlandırılacağı meselesidir. Bu özelliklere sahip mal ve hizmetlerin

¹¹⁹Barr, s.83-84.

¹²⁰ Coşkun Can Aktan, "Piyasa Başarısızlığının Anatomisi ve Kamu Ekonomisi Rasyonel", Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikası, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2006, s.13-14.

¹²¹ Bulutoğlu, s.39-40.

üretimi serbest piyasa ekonomisinde özel sektör tarafından üretilmediğinden, politik karar alma sürecinde kamu mal ve hizmetlerinin üretiminin belirlenmesi bu malların doğasından kaynaklanan bir zorunluluktur. Devletin, bu zorunluluk tarafından üretilen saf kamu mallarının özelliklerini belirlemek ve bu ihtiyaçları sağlamak için kaçınılmaz olarak bu malları kamu üretimine bırakmasının iki ana nedeni vardır. Birincisi, insanları ihtiyaçlarını açıklamalarını yönlendirmedeki güçlük, ikincisi de hizmetlerin nasıl fiyatlandırıldığı¹²². Bu nedenler, piyasa mekanizması içinde saf kamu mallarının üretilmesini mümkün kılmaz. Piyasa mekanizması, "Pareto optimal"ın, saf kamu mallarının yapısal nedenlerle üretimi, dağıtımı ve finanse edilmesinde gerçekleştirilmesinden çok uzaktır. Son tahlilde, özel sektörden farklı olarak, devletin müdahalesi bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır, çünkü kamu mal ve hizmetlerinden ödeme yapma veya faydalanma ilkesi uygulanamaz.¹²³

2.2.2. Makro Piyasa Başarısızlıkları

Aynı zamanda dinamik piyasa başarısızlıkları olarak da adlandırılan makro piyasa başarısızlıkları, büyüme ve gelişme disiplini ekonomiye eklendiğinde ortaya çıkan ilave piyasa başarısızlıklarıdır. Başka bir deyişle, bu tür piyasa başarısızlıkları dinamik ekonomilerde ortaya çıkmaktadır. Dinamik pazar başarısızlıkları beş başlık altında toplanabilir.

Bunlar:

"makul bir büyüme hızına ulaşılmaması, makro dengesizlikler veya konjonktür hareketleri yani işsizlik ve enflasyon, ekonominin faktör donanımındaki çarpıklık sonucu teşebbüs ve sermayenin yetersiz arzı, bireylerin veya piyasaların zamanı iskonto edebilme yeteneğinin kısıtlılığı, mali piyasaların var olamayışının reel sektör finansmanını engellemesi"¹²⁴

olarak sıralanmaktadır. Burada beş başlık itibariyle belirtilen makro piyasa başarısızlıkları, büyüyen ve kalkınan dinamik bir ekonomide zamanla ortaya çıkan

¹²²Uluatam, s.27.

¹²³A. R. Prest, Public Finance. in Theory and Practice, London, Ebenezer Baylis and Son. Ltd The Trinity Press, 1967, s.63.

¹²⁴ Akalın, s.17.

piyasa başarısızlıklarıdır. Piyasa ekonomisi bu ikilemleri kendi iç mekanizması ile çözemediği için devlet müdahalesinin gerekliliği mutlaka ortaya çıkmaktadır. Aslında, klasik teori tarafından kucaklanan görünmez el mevcut olsaydı, ekonomik krizlerin gerçekleşmemesi haricinde, ekonomik denge kendiliğinden tutarlı bir şekilde gerçekleşecekti. Bundan sonra, işsizlik, enflasyon, deflasyon ve eşit gelir dağılımı gibi ekonomik ve sosyal sorunların ele alınması gerekmeyecek, yani tarafsız devlet müdahaleci bir devlet olmayacaktır.¹²⁵ Ekonomi kontrol edilmezse, serbest piyasanın işleyişi fiyat ve istihdam seviyelerinde dalgalanmalara neden olacak ve kısa vadeli dengesizliklerin yanı sıra enflasyon ve işsizliğe neden olan uzun vadeli uyumsuzluklara yol açacaktır.

Bu sebeple, devlet yüksek istihdamın ve fiyat istikrarının bozulmayacağı biçimde bir istikrar politikası kabul oluşturmaktadır.¹²⁶

2.2.3. Devletin Adalet Gerekçesiyle Piyasaya Müdahalesi

Ekonomi "*Pareto optimalitesi*"ne göre dengede olsa bile teoride devletin ekonomiye müdahale etmesi için iki temel husus daha vardır. Bunlar; Ekonomideki mevcut yapıda gelir dağılımındaki bozukluk ile bireylerin bazı durumlarda kendi çıkarlarını en iyi şekilde öngöremeyeceklerini iddia eden yaklaşımdır.¹²⁷ Kaynak tahsisinin ekonomik açıdan en etkili şekilde nasıl gerçekleştirilebileceği tartışmalarında yıllarca veri olarak kabul edilen gelir dağılımı, siyasi mekanizmanın karşısında ilgisizlik veya tarafsızlıkla başa çıkamayacağı bir sorun haline gelmiştir. sosyal adalet endişelerinin neden olduğu yaygınlık ve yoğunluk.

Bu sebeple, gelir dağılımını yeniden tesis etmede en geniş olanağa sahip olan devletin takip edeceği iktisat politikasının hedeflerinden birinin piyasa mekanizmasının bozduğu gelir dağılımına, adil dağılım için müdahale etmesi doğaldır. Bu sebeple hem kişisel hem de toplumsal düzeyde adil olabilecek gelir dağılımlarının hedeflenen yöne doğru biçimlendirilmesi günümüzde devletin öncelikli amacı olmuştur. Kamu

¹²⁵Edizdoğan, s.43-44.

¹²⁶Musgrave, s.27.

¹²⁷ Osman Yılmaz, Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri, Ankara, DPT Yayınları, 2006, s.8-9.

ekonomisinde, kamu harcamalarını karşılayacak mal ve hizmetlerin tedariki konusu, bütçe politikasının esas görevi sayılmıştır.



3. TÜRKİYE’DE 1980 SONRASI UYGULANAN BÜTÇE POLİTİKALARI

20. yüzyılda serbest piyasanın işleyişinde yaşanan krizlerin ardından “Klasik Devlet” anlayışı yerini “Sosyal Devlet” anlayışına bırakmış ve kamunun üstlendiği görevler ve sorumluluklar artmıştır. Bunun sonucu olarak, ulusal devletlerin takip ettiği ekonomi politikalarında: *"iktisadi dalgalanmaların giderilmesi, iktisadi büyüme ve kalkınmanın sağlanması, kaynakların etkin kullanımı, dış ticaret dengesinin ve düzenli bir gelir dağılımının sağlanması"* gibi hedefler yer bulmaya başlamıştır.

Devletin bu hedeflere ulaşmak için kullanabileceği ekonomik politika araçları arasında, maliye politikası araç olarak önemli bir yere sahiptir.

Devletin maliye politikasını bir araç olarak kullanması için, devletin çeşitli kaynakları kamu sektörüne aktarması ve çeşitli harcamalarla özel sektör için satın alma gücü yaratması gerekmektedir. Bu kaynaklar esas olarak merkezi yönetim bütçesi tarafından dağıtılmaktadır.

Bütçe gelir ve giderlerinin miktar ve bileşimi ile bu gelir ve giderler arasındaki bağ (bütçenin açık veya fazla vermesi ya da denkliliği) kamunun hedefleri açısından kullanılabilecek önemli bir araçtır¹²⁸.

Devletin maliye politikası uygulamaları, ekonomik ve sosyal yaşama da etki eder. Aynı zamanda ekonomik ve sosyal hayata yapılan kamusal müdahaleler mali araçların belirli programlar doğrultusunda kullanılması ile yapılır. Bu nedenle bütçe kalemleri ile toplanan kamu gelirleri; toplumsal ihtiyaçların belirlenmesi ve bu ihtiyaçların karşılanmasıyla birlikte, ekonomide fiyat istikrarın sağlanması, ödemeler bilançosunun düzenlenmesi, kişisel gelir dağılımının düzeltilmesi ile toplumsal kalkınmanın sağlanması gibi konularda da önemli görevler üstlenmiştir. Mali düzenlemeleri yapan kamu kurumlarına, geleneksel fonksiyonların dışında yeni bir takım görevlerin de verilmesiyle bütçe toplumsal hayata müdahale eden bir özelliğe dönüşmüştür.

¹²⁸Özhan Uluatam, Kamu Maliyesi, 2. Baskı, Ankara, S Yayınları, 1983, s.21.

Bütçenin bu müdahaleci fonksiyonu ile ekonominin tamamı üzerinde yarattığı değişik nitelikteki etkiler nedeniyle, bütçe politikasına sadece ekonomiyi değil sosyal hayatı da düzenleyen görevler yüklenmiştir¹²⁹.

Bütçe politikasının etkin biçimde kullanımı, bütçe politikası araçlarının konjonktürel dalgalanmalar karşısındaki gücünün işlevselliğine bağlıdır. Söz konusu politikanın ekonomi üzerindeki işlevselliği hedeflenmiş amaçlara ulaşma konusunda izlenecek olan yöntemleri de belirler. Uygulanmak istenilen bütçe araçlarının ekonomi üzerindeki etkileri ön görülemedikçe, başarılı olma ihtimalleri de zayıflamaktadır.¹³⁰

Devlete düşen en önemli görev; adil bir gelir dağılımı, kaynakların etkin kullanımını, ödemeler dengesinin sağlanmasını, fiyat istikrarının sağlanmasını ve uzun dönemde büyümeye uygun koşulların yaratılmasıdır¹³¹. Bu görevleri yerine getirirken, devlet vergi, kamu harcaması ve borçlanma gibi bütçe araçları yoluyla ülkenin makroekonomik dengelerine müdahale eder. Bu nedenle, bütçelerin bir ülkenin her yıl için gelir ve harcamalarını gösteren bir ölçek olduğu ve ülkenin makroekonomik hedeflerini harcamaların kompozisyonu, gelir yapısı ve borçlanma politikaları açısından yönlendiren önemli bir araç olduğu bilinmektedir. Bütçe açığı veya fazlası veya eşdeğeri yalnızca finansal sonuçlara değil, aynı zamanda siyasi ve sosyal sonuçlara da neden olacaktır.

Bu sebeple, bütçe politikasının ülkeler açısından önemli sonuçları ortaya çıkacağı için, hükümetlerin her açıdan takip etmek zorunda olduğu politiklardır.

Bütçeler, bütçe politikasının makro ekonomik hedeflerine ulaşmaya yönelik oluşturulurken, devlet maliye politikası araçlarıyla, makro ekonomik programa yön verilmesi gerekir. Bu anlamda, bütçe politikası ülkelerin maliye politikalarında önemli bir yere sahiptir. Çünkü bütçe açıkları ya da fazlaları sadece finansal etkilere neden olmakla kalmaz, aynı zamanda ekonomik ve sosyal sonuçları ortaya koyar. Bu sebeple, bir ülkenin bütçe tahminlerini belli bir süre için izleyerek oluşturulan bütçe

¹²⁹Nihal Avcı, Bütçe ve Para Politikalarının Makro Ekonomik Etkileri, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, 1988, s. 1.

¹³⁰Avcı, s.6.

¹³¹Sönmez, s. 1971.

politikalarının analizi, o ülkenin makroekonomik performansını değerlendirmek anlamına da gelir.¹³²

3.1. Bütçe Politikasının Tanımı ve Araçları

3.1.1. Tanımı

Bütçe politikası, devletin vergileme, borçlanma ve kamu harcaması gibi araçlarla makro ekonomik hedeflere ulaşma çabasıdır. Bu araçlar doğrultusunda, devletin, açık finansman veya fazla vererek de, ekonomik ve toplumsal yapıya müdahalesi de bütçe politikası yöntemlerinden biridir. Bütçe politikasının uygulanması sırasında ortaya çıkan en önemli sorun, uygulama esnasında bir hedefi gerçekleştirirken, diğer hedeflerle çatışma sorununun ortaya çıkmasıdır. Bütçe politikası aracılığıyla enflasyonun yükselmesini önleme çabası, planlanmış olan sosyal harcamalar ile çelişebilmektedir. Örneğin, gelir dağılımını düzenleme çabası, ekonomik büyüme hedefiyle ve enflasyonu önleme çabalarıyla çelişebilmektedir. Bu sebeple, belirlenecek bütçe politikası hedefi, bütçe politikasının hangi amacı gerçekleştireceğinin tespiti bağlamında dikkat edilmelidir¹³³.

3.1.2. Araçları

Bütçe politikası araçları, bu araçlar bağlamında vergi, harcama, borçlanma ve bütçe açığı ve fazlası olarak tanımlanabilir. Genişletici bir bütçe politikası hedefine ulaşıldığında, bütçe daralması, daralan bir bütçe politikası hedefleniyorsa, bütçe fazlası politikasının uygulanması gerekmektedir.

3.2. Bütçe Politikasının Gelişimi

Kamu maliyesinde bütçe politikası kavramının, bütçenin uzun geçmişine rağmen oldukça yeni olması, bu kavramın farklı şekillerde tanımlanmasının bir başka nedenidir. Bütçe politikası kavramı bazen maliye politikasının bir parçası olarak ve

¹³² Haydar Lütfi Ejder " Türkiye'de Bütçe Politikaları: 2002-2012 Dönemi, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 14/1, 2012, s.1.

¹³³Ejder, s.3.

bazen de maliye politikasının tamamını içeren geniş kapsamlı bir yorumlanmış çerçevede yorumlanmaktadır.¹³⁴

3.2.1. Çağdaş Bütçe Politikası

Toplumun ve ekonominin yapısının değişimleri sonucunda iktisat politikasının doğal düzeni koruma hedefinden piyasa ekonomisinin işleyişine doğru bir kayma söz konusudur¹³⁵. Maliye politikasının değişmesine yol açan yapısal değişiklikler dört ana grupta toplanır:

1. Piyasadaki gelir dağılımındaki aşırı dengesizlikler,
2. Piyasada tutarlılık kaynak dağılımının başarısızlığı (tam rekabetin klasiklere göre gerçekleştiği durumlarda fiyat mekanizması tarafından sağlanan kaynak tahsisi),
3. Piyasada tam istihdam eksikliği,
4. Piyasanın geç kapitalize olmuş ülkelerde kümülatif bir gelişme süreci sağlayamaması.

Bu gelişmeler ve “*Büyük Buhran*” sonucunda ekonomik yaşamda yeni önlemler alındı. Teorik alanda, J.M.Keynes ekonominin makro düzeyde işleyişi hakkında yeni bilgiler sunmuştur. Tüm bu gelişmelerle birlikte kamu harcamaları ve vergilerin nedenleri değişmeye başlamıştır.

Keynes’e göre, kamu harcamalarının ürettiği satın alma gücü, tüm yatırımlar için elverişli bir ortam olarak faydalı olmuş ve üretimi desteklemiştir. Kamu harcamalarının yarattığı satın alma gücü, piyasada üretilen mallara olan talebi arttırmakta, dolayısıyla piyasadaki üretim ve yatırımları arttırmakta ve ekonomik durgunluk döneminden çıkılmaktadır. Keynesyen ekonomi politikası, piyasa müdahalesini ve kamu harcamalarını artırarak fonksiyonel politikalar için uygun bir ortam yaratmıştır.¹³⁶

¹³⁴Avcı, s.8.

¹³⁵Sevim Görgün, Maliye Politikası Notları, İ.Ü.S.B.F., İstanbul, 1994, s.8.

¹³⁶Görgün, s.9.

Keynes: " ekonomi her zaman tam istihdam düzeyinde dengede olmadığı için ve ekonomi eksik istihdam düzeyinde de dengeye gelebileceği için, genişletici bütçe politikasının uygulanması gerekmektedir" ifadesiyle maliye politikasının önemini belirtmektedir. Böylelikle çarpan etkisi milli geliri etkiler. Bir diğer yönden, kamu harcamalarıyla vergilerin de milli gelire çoğalan bir etkisi vardır. Denk bütçe çarpanı kuramı açısından da dışa kapalı ekonomi süreci ve vergilerin otonomluğu kamu harcamalarındaki artış kadar vergi getirileri de arttırıldığında ekonomide genişleme yaşanacaktır.

Keynesyen teoride, klasik iktisatçıların iddia ettiği gibi ekonominin dengede olabilmesinin yegane şartı mutlaka tam istihdam koşulları değildir. Keynes: "*dengenin eksik istihdamda da kurulabileceği ve tam istihdama ulaşmak için maliye politikası araçlarının kullanılması gerektiğini*" ifade etmektedir. Maliye politikasının bir diğer özelliği, bütçelerin iktisadi politika aracı olarak kullanılması ve politika araçlarının ekonomide genel dengeyi sağlamak için kullanılmasıdır. Ekonomide genel bir dengeye ulaşmak için, transfer ve telafi edici bütçe teorileri olmak üzere iki bütçe görüşü ortaya konmuştur.

18. yüzyılın son dönemlerinden itibaren yaşanmaya başlanan ekonomik buhranların 8-11 senelik periyotlarla tekrarlanması, bütçe politikalarına bu devrevi krizleri önleme görevinin verilmesine neden olmuştur. Bu gelişmelerin neticesinde "*Devri Bütçe*" görüşü ortaya çıkmıştır. Devri bütçeler teorisi, ekonominin refah halinde olduğu yıllarda oluşan bütçe fazlaları ile kriz zamanlarında oluşan bütçe açığını finanse edilmesidir¹³⁷. Bütçe politikasının bir iktisadi düzenleyici olarak benimsenmesinin ilk sonuçlarını devri bütçe teorisinin içinde görmek mümkündür¹³⁸.

Sonraki yıllarda ortaya atılan "*Telafi Edici Bütçe*" görüşüyle bütçeler bir iktisadi düzenleme aracı olarak açık finansman şekilde kullanılmıştır. Telafi edici bütçe teorisinde devlete iktisadi hayatı ekonomik krizden kurtarmak için ve piyasayı yeniden

¹³⁷İsmail Türk, Maliye Politikası, 5. Baskı, Ankara, S Yayınları, 1983, s.296.

¹³⁸ Ertuğrul Kumcuoğlu, Türkiye'de Bütçe Politikası, Maliye Enstitüsü Konferansları, 1976, s.20.

canlandırabilmek için bütçe açığını bir maliye politikası aracı olarak kullanması gerektiği önerilmektedir¹³⁹.

3.2.2. Klasik Bütçe Politikası

Klasik İktisat Teorisinde, piyasa ekonomisinde "*görünmez el*" adı altında bazı iktisadi kuralların kendiliğinden işlediği, herhangi bir sorunun ortaya çıkması durumunda da ekonomiye müdahale edilmeden kendi kendine dengeye geleceği, dolayısıyla devletin piyasaya müdahalesinin ekonomik işleyişin doğal düzenini bozacağı ifade ediliyordu. Bu açıdan, devletin müdahaleci olmaması gerektiği, özel yapımların yetersiz olduğu ve kamu yapımlarının yetersiz olduğu varsayımları ve vergi ve kamu harcamalarının tarafsızlığı birleştirildiğinde, devletin faaliyetlerinin kapsamı yalnızca iç ve dış güvenlik ve adalet ve bürokrasi hizmetlerinin sağlanması kapsamıyla daraltılmıştır.

Buna bağlı olarak klasik iktisatçıların mali konulardaki prensipleri de;

1. Kamu harcamalarının hacimce küçük olması,
2. Devlet bütçesinin denk olması,
3. Kamu giderlerinin dolaylı vergilerle karşılanması,
4. Bütçe açıklarının uzun vadeli borçlanmalarla karşılanması, kısa vadeli borçlanmaların tercih edilmemesi, biçiminde kendisini göstermiştir¹⁴⁰.

Klasik ekonomistlere göre, ekonomi her zaman tam istihdam dengesi içerisinde ve genişleyici bir maliye politikası ekonomide enflasyona neden olacaktır.

Maliye politikası, devletin ekonomiye müdahale aracı olması nedeniyle neo – klasikler tarafından benimsenmemektedir. Devletin gelir dağılımını dengelemek için klasik maliye politikasını kullanması doğru değildir. Bununla birlikte, bütçe açığının

¹³⁹ Türk, s.292.

¹⁴⁰Türk, s.297.

finansmanında borçlanma da piyasadaki faiz oranlarını artıracak ve ekonomideki özel yatırımları dışlayacaktır.¹⁴¹

Sonuç olarak bütçe, klasiklerin perspektifinde yalnızca zorunlu ve sınırlı hizmetleri gerçekleştirmeyi ve bu harcamaları ekonomiye müdahale etmeyen vergi gelirleriyle finanse etmeyi düzenleyen bir araçtır. Klasik düşüncenin hakim olduğu dönemde, bütçenin ekonomik ve sosyal hayata müdahale aracı olarak kullanılması maalesef düşünülemezdi¹⁴².

3.3. Bütçe Politikasının Genel Etkileri

Bütçe politikası, ekonominin genelini kapsayan iktisadi etkiler yaratabilmekte ve bu sebeple hem kısa hem uzun dönemlerde ekonomik dengeyi sağlamak amacıyla kullanılabilir¹⁴³.

Hansen, iktisatta "*etki*" teriminin, ekonominin bir sonucu olarak belirli bir müdahalenin durumu ile müdahaleden önceki durum arasındaki farkı ifade ettiğini belirtir. Bu anlamda söz konusu bütçe politikalarının etkilerini incelerken, bütçe politikası uygulandıktan sonraki durum ile uygulanmadan önceki durum arasında karşılıklı bir etkileşimin olup olmadığına bakılmalıdır.

Uygulamada bütçe politikasının etkisi zaman alır. Kesin sonuca varılincaya kadar kamu harcamaları eliyle müdahale kesintisiz yapılmalıdır. Ekonominin çeşitli birimleri hedeflere yönelik politika değişmelerine bazı gecikmelerle cevap verirler. Tüketiciler, fiyatlardaki değişmelere karşı, gelirlerini hemen ayarlayamayabilirler; emekçi kesim nispi ücretlerdeki dalgalanmalara ani biçimde cevap veremezler. Üreticilerin de politikalarında ani değişmeler olmaz. Üstelik; kararlar uygulamaya geçirildikten sonra dahi, bu reaksiyonlara cevap verilmesi zaman alır. Örneğin, üreticilerin değişken maliyetlerle ilgili kararları hızlı değişmeler gösterebilirken, sabit maliyetlerini ilgilendiren kararların değişimi zaman alır¹⁴⁴.

¹⁴¹Ejder, s.4.

¹⁴²Avcı, s.4.

¹⁴³Avcı, s.7.

¹⁴⁴Ömer Faruk Batırel, Bütçe Politikasının Etkileri, İ.İ.T.İ.A Dergisi, 1975, s.30.

Bütçe politikalarının etkilerine karşı ne kadar sürede cevap verilebileceğine yönelik çok sayıda çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalardan farklı sonuçlar elde edilmekle birlikte, bütçe politikalarının ortak bir görüş olarak etkilerinin önemli bir bölümünün ilk yılda ortaya çıktığını birlikte kabul ederler¹⁴⁵. Örnek olarak GaryFromm ve Paul Taubman yaptıkları bir çalışmada, devletin mal ve hizmetlere yönelik harcamalarının etkilerinin yaklaşık % 80-90'ının ilk yılda, gelir vergilerinin etkilerinin 9 ay içerisinde ve dolaylı vergilerin etkilerinin ise daha az bir süre içerisinde ortaya çıkacağı sonucuna ulaşmışlardır.

Bütçe politikasının genel etkileri incelenirken dikkat edilen bir diğer husus da diğer değişkenlerin sabit olduğu varsayımdır. Burada bütçe politikasının haricinde ekonominin diğer tüm değişkenlerinin tamamen sabit kabul edildiği ve diğer değişkenlerin bütçe politikası değişimlerine karşı tamamen duyarsız olduğu varsayılmaktadır. Bu varsayım ise her ne kadar bütçe politikasının etkilerini değerlendirmeye olanak tanısa da ekonominin gerçekliğine çok uygun değildir¹⁴⁶.

3.3.1. Kaynak Dağılımına Etkileri

Uygulamada bütçe politikasıyla kamu harcamaları eliyle özel kesimden kamu kesimine yönelik bir kaynak transferi gerçekleşir. Bir diğer taraftan da vergiler, transfer harcamaları ve kamu yatırımları yoluyla ekonomideki kaynak dağılımının düzenlenmesine yardımcı olur.

Tüm kaynakların etkin bir şekilde kullanıldığı yerlerde, kaynaklar gerçek kamu harcamalarının reformu yoluyla kaynaklar transfer edilir. Kamu harcamaları sayesinde kamu kesiminin toplam kaynaklardan payı artarken, özel sektörün payı azalmaktadır.

Kamunun kaynak transferi yapabilmesi amacıyla özel kesimden aktarılan kaynaklar, kamunun hizmetlerinin alternatif maliyetini oluşturmaktadır.

Karşılıksız yapılan kamu harcamaları ekonomide talep fazlasına neden olacağı için kamu kesiminin harcadığı kaynakların toplam kamu harcamalarından düşülmesi

¹⁴⁵Avcı, s.7.

¹⁴⁶Avcı, s.8.

gerekmektedir.¹⁴⁷ Kamu ekonomisine aktarılan kaynakların gerçek maliyeti, özel sektör tarafından terkedilen malların neden olduğu faydaların kaybıdır ve parasal değer, bireylere ve gruplara ödenmeyen ödemelerin kamu harcamalarından düşülmesinden sonra kalan tutardır.

Yapılan kamu harcamalarının finansmanın kimlere yükleneceği, maliyetin dağılımı açısından önemlidir. Yani vergilemeyle, borçlanmayla veya monetizasyonla yapılan finansman kimin gelirini doğrudan etkiliyorsa kamu harcamalarının maliyetleri de o kişiler tarafından karşılanır¹⁴⁸.

Vergiler, transfer harcamaları ve kamu hizmetleri ekonominin genel dengesine müdahalede bulunarak, kaynak dağılımının değişmesine neden olurlar.

3.3.1.1. Vergilerin Kaynak Dağılımına Etkileri

Vergiler, kişilerin cari gelirini etkileyerek, özel harcamalarını ve taleplerini azaltmakta ve kaynak dağılımının el değiştirmesine sebebiyet vermektedir. Vergilerin bu etkisi dolaylı vergiler ya da doğrudan vergiler olmasına göre ikiye ayrılır.

Doğrudan vergilerin ana örnekleri arasında gelir ve servet vergileri ve kurumlar vergisi bulunmaktadır.

Doğrudan vergiler gelirin ilk elde edildiği kaynaktan vergilendirirler.

Doğrudan vergilerin ilk etkisi, kişinin harcanabilir gelirini ve dolayısıyla özel mallara olan talebini kontrol etmesidir. Ancak verginin artan oranlı veya azalan oranlı ya da geniş / dar kapsamlı olup olmamasına göre, farklı kesimlerce harcanabilir gelir ve talebin etkilenme biçimi de farklı olacaktır.

Doğrudan vergiler eliyle kaynak dağılımını düzenleyebilmek için, çeşitli vergi muafiyetleri, çeşitli istisnalar veya indirimler uygulanabilir. Bu yolla, vergisel avantajların yapıldığı alan daha cazip hale getirilerek kaynakların bu alana kaydırılması sağlanabilir.

¹⁴⁷Avcı, s.8.

¹⁴⁸Görgün, s.5.

Doğrudan vergilerin kaynak tahsisi üzerindeki etkisini kısaca açıkladık ve şimdi dolaylı vergilerin etkilerine bakalım. Dolaylı vergilerin spesifik örnekleri arasında mal ve hizmetler üzerindeki vergiler ve dış ticarete ait vergiler yer almaktadır.

Doğrudan vergilerin ilk yansımasının harcanabilir gelir üzerinden görüldüğünden bahsettik. Dolaylı vergilerin ilk yansıması ise piyasa fiyatları üzerine olacaktır. üzerine vergi konulan malın hem maliyeti hem de fiyatı artar. Bu fiyat artışı, vergilendirilmiş malların arz ve talebinin esnekliğine göre değişmekte ve talebin kompozisyonunu ve dağılımını değiştirmektedir.

Vergilendirilen malın talep esnekliği birden fazla ise, malın talebi ve harcamaları azalacak ve o malın fiyatı arttığında ikame mallara olan talep artacaktır. Benzer şekilde, vergilendirilen malın talebinin esnekliği birden az ise, o mal için olan talep fiyattaki değişikliklere karşı daha az hassastır, böylece o malın fiyatı arttığında, yapılan harcamalar artacaktır.

Dolaylı vergilerin piyasada üretilen mal ve hizmetlerin çoğunu kapsayan genel tüketim vergisi niteliğinde olması durumunda ise, harcamalar talep esnekliği yüksek olan mallardan talep esnekliği düşük olan mallara doğru kayarak piyasadaki talep bileşimi yeni bir şekil alacaktır¹⁴⁹.

Hem doğrudan hem de dolaylı vergiler eliyle ekonominin talep yapısında meydana gelen bu değişiklikler ile, piyasadaki kaynak dağılımı da değişecektir.

3.3.1.2. Transfer Ödemelerinin Kaynak Dağılımına Etkileri

Transfer harcamaları, kamu harcamaları yoluyla devletin özel kesime karşılık beklemeden tahsis ettiği kaynaklardır. Transfer harcamaları özel kesimin satın alma gücünü arttırır. Yani piyasa aktörlerinin harcanabilir gelirlerini arttırır. Harcanabilir gelirlerin artması ise talebe yansıyacaktır. Transfer harcamalarının yapıldığı kişi veya grupların talebi artacak ve talepleri transfer harcamaları ile artan malların üretim faktörlerine kamu kaynakları yönlendirilecektir.

¹⁴⁹Avcı, s.9.

Özellikle, belirli mal veya hizmetlerin üretimini arttırmak için pazar aktörlerine sübvansiyon verilmesi de pazardaki kaynak tahsisi üzerinde etkilidir. Sübvansiyonlarla, belirlenmiş alanlarda kaynaklar toplanabilir. Çünkü sübvansiyonun uygulandığı alandaki mal ve hizmetlerin üretimi, malları ucuzlaştıracak ve sübvansiyonlar sonucunda talebi artıracığından daha kârlı olacaktır.

Benzer şekilde tarım ürünlerine yönelik destekleme alımları da, sübvansiyon edilen ürünlerin üretimi için kaynakların yönelmesini sağlar.

Kamu hizmetleri de farklı bir açıdan ekonomideki kaynak dağılımını etkileyebilmektedir. Özellikle, devlet tarafından altyapı hizmetleri için gerekli ortamın kurulması yatırımın karlılık seviyesini cazip hale getirecek ve girişimcilerin kararlarını önemli ölçüde etkileyebilecek ve kaynakların bu fırsatların sağlandığı alanlara yönelmesine izin verecektir.

3.3.2. Talep Ve Fiyatlar Düzeyine Etkileri

Bütçe politikası hem gelir unsurlarını, hem de gider unsurlarını ilgilendirdiğinden ekonominin toplam talep düzeyinde bir hayli belirleyicidir. Gelir toplama açısından kamu kesimi piyasadan kendisine doğru kaynak transferi gerçekleştirdiğinde bireylerin harcanabilir gelirleri azalmakta ve toplam talepte de bir gerileme meydana gelmektedir. Gider yapma açısından ise kamu kesimi, yaptığı harcamalarla özel kesime doğru kaynakları transfer etmekte ve bireylerin harcanabilir gelirlerini artırıp talep düzeylerinde artış meydana getirmektedir.

Devletin gelir toplama açısından kullandığı en önemli argüman vergilerdir. Devlet özellikle doğrudan vergileri artırarak kişilerin gelirlerini kaynaktan kısabilir ve böylece talebi azaltabilir. Fakat şunu da belirtmek gerekir ki vergilerle kişinin gelirini tüketimden mahrum bırakabilmedeki başarı, kişilerin marjinal tüketim eğilimlerine bağlı olarak da değişim göstermektedir. Vergi atışını dar gelirli gruplar açısından düşünelim. Bu grupta kişilerin marjinal tüketim eğilimleri yüksektir ve gelirlerinin çok büyük bir bölümü tüketim için kullanılmaktadır¹⁵⁰. Bu sebeple bu grupların gelirlerinde

¹⁵⁰Avcı, s.10.

bir vergi artışı söz konusu olduğunda kişiler tüketimlerini kısarak vergisini ödeyeceklerdir. Bu yolla kişilerin talep düzeylerinde de bir azalma olacaktır. Bir de vergi artışının gelir düzeyi yüksek olan grupları nasıl etkilediğini görelim. Bu grupların marjinal tüketim eğilimi düşük, tasarruf eğilimleri ise daha yüksektir ve artan verginin maliyetini tasarruflarından karşılama yoluna gideceklerdir. Bu nedenle bu grupların taleplerindeki azalma söz konusu vergi miktarı artışından daha az olacaktır.

Ekonomide toplam talep düzeyindeki değişmelere karşı fiyatlar genel düzeyinin vereceği tepkimeler yüksektir. Bu nedenle, toplam talep seviyesindeki artışın bir sonucu olarak, toplam talep - toplam arz eşitliği bozulmakta ve genel fiyat seviyesi yükselmektedir. Ancak, kamu harcamalarındaki artış ve toplam kamu harcamalarına ödenen maliyetlerdeki düşüş nedeniyle toplam talebin artması eşitse, toplam talep düzeyinde bir değişiklik olmayacak ve eşitlik etkilenmeyecektir.

3.3.3. Üretin Üzerindeki Etkileri

Bütçe politikasının değişimleri, üretim düzeyinde ya da reel gelir düzeyinde değişimler meydana getirir. Üretim düzeyinin değişmesi gelir dağılımı açısından bölüşüme de yansımaktadır.

Ülkelerde üretim kapasiteleri, bu ülkelerin mevcut üretim faktörlerinin (emek, doğal kaynaklar, teknoloji ve sermaye stoğu) miktarına ve etkin kullanımına bağlı olarak değişmektedir. Doğal kaynakların veri olduğunu varsayalım, işgücü arzı nüfus artışına, teknolojik gelişme ise bilimsel ilerlemeye bağlıdır.

Bu durumda iktisadi girişimler neticesinde sadece sermaye stoğunu değiştirebilme olanağı mevcuttur.

Bütçe politikası vergiler ve kamu harcamaları üzerinden ekonomideki tasarruf miktarını etkilemektedir ve özel sektörün ekonomideki toplam tasarrufu içindeki payına göre bu etkilenme önem taşır. Özel sektörün toplam tasarruf içindeki payı fazla ise belirlenen bütçe politikası sonucuna göre toplam tasarruflar azalacak veya artacaktır. Böylece, özel sektörün yatırıma ayırabileceği fonlarda bir azalma veya artma meydana gelebilecektir. Vergiler açısından baktığımızda, vergilerde bir artış meydana geldiğinde

özel sektörün harcanabilir gelirleri ve tasarrufları, dolayısıyla yatırıma ayıracakları fonları da azalacaktır. Ayrıca vergilerin etkisi sadece bu kadar değildir. Vergilerdeki artış neticesinde tüketim ve yatırımda olabilecek bir azalma, toplam talep düzeyini de azaltacağı için müteşebbisin kar beklentileri ve yeni yatırım kararları üzerinde de düşme söz konusu olacaktır.

Bir başka açıdan bakıldığında, vergilendirmedeki bir değişiklik, emek hareketleri ve girişimci arzı üzerinde etkisi olacağından üretim kapasitesini değiştirebildiği görülür. Vergi artışına gidildiğinde hem iş gücünün geliri hem de girişimcinin karı azalacaktır. Bunun, bu tür indirimlerden sonra üretim faktörlerinde bir değişikliğe yol açıp açmayacağı, vergilerin gelir ve ikame etkilerine ve bunların etkinliğine bağlı olacaktır. Verginin işgücü üzerindeki ikame etkisi daha büyükse, işgücü arzında bir düşüş ve gelir etkisi daha büyük ise bir artış olacaktır. Benzer şekilde, verginin teşebbüslerin arzı üzerindeki ikame etkisi de büyüktür, teşebbüslerin arzunda bir düşüş meydana gelir ve gelir etkisindeki artış meydana gelir.

Kamu hizmetleri de üretim üzerinde genişleyen bir etkiye sahiptir. Bu hizmetler, emek ve doğal kaynaklar gibi üretim faktörlerinin etkin kullanımını artırmaktadır.

3.3.4. Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkileri

Bütçe politikasının gelir dağılımını düzenleyici etkisi önemlidir. Reel harcamalar, vergiler, transfer harcamaları ve kamu hizmetlerinin gelir dağılımını düzenleme açısından etkilerini ayrıntılı incelemekte fayda vardır.

Dolaylı veya doğrudan vergilemedeki herhangi bir değişiklik gelir dağılımını doğrudan etkiler. Vergi oranlarında bir değişiklik meydana geldiğinde bu verginin doğrudan muhatabı olan kişinin harcanabilir gelirinde değişim olacaktır. Kişinin harcanabilir gelirinde azalma meydana geldiğinde, tüketim ve tasarrufa olan duyarlılığı da bundan etkilenecektir. Harcanabilir gelir azalınca kişinin talep miktarı da

değişeceğinden gelir dağılımı açısından vergiyi ödeyenler aleyhine bir gelişme gözlemlenecektir¹⁵¹.

Reel harcamalar ile transfer harcamaları, vergilerdeki artışın tam tersine gelir dağılımını bu transferlerin yapıldığı kişiler veya gruplar lehine harcanabilir gelirlerini artırarak alım güçleri lehine değişiklik olur. Transfer harcamaları ise kişilerin harcanabilir gelirlerini doğrudan artırabilir.

Kamu harcamalarının yapılmasıyla da bu harcamalardan yararlanan kişiler lehine gelir dağılımında iyileşmeler mümkündür. Fakat kamu hizmetinden kimin ne kadar yararlandığını tespit etmek mümkün değildir¹⁵².

3.3.5. Otomatik Dengeleyici Olarak Etkileri

Bütçe politikasının otomatik stabilizatör olarak ortaya çıkan etkisi, bütçenin yapısal esnekliğinin avantajı olarak ortaya çıkmaktadır. Yani bütçedeki gelir ve giderlerin milli gelirdeki değişimlerden daha hızlı hareket ederek, dış unsurlardan kaynaklanan dalgalanmaları herhangi bir müdahaleye gerek kalmadan hafifletmesidir. Bütçelerin dengeleyici etkisi vergilerin dolaylı ya da doğrudan olma niteliğine göre değişse de doğrudan vergilerin dengeleyici özelliği daha fazladır¹⁵³.

Bir ekonomide vergilerin dengeleyiciliği, milli hasıladaki değişikliklere karşı vergi hasılatının ne kadar esnek olduğuna bağlıdır.

Kaynaktan kesilen artan oranlı vergilerde, daha güçlü bir dengeleme etkisi vardır. Harcanabilir geliri artan kişiler bir üst orandan vergilendirilecekleri için, sadece ödedikleri vergiler artmayacak, verginin gelir içindeki payı da artacaktır.

Artan oranlı vergiler ekonominin genişleme dönemlerinde vergi hasılatını da artırmaktadır. Doğrudan vergilerin içinde gelir vergisi otomatik düzenleyicilerin en önemlisidir. Kişisel gelirler arttıkça verginin artan oranlılığı nedeniyle vergi hasılatı da artar. Matrahtaki artış vergi hasılatı artışından daha yavaş olduğu için kişiler

¹⁵¹Avcı, s.12.

¹⁵²Avcı, s.13.

¹⁵³Avcı, s.16.

harcamalarını azaltma eğiliminde olurlar. Tüketime ve yatırıma yönelik harcamalarda bir artış olmaz. Son tahlilde vergi hasılatının milli gelire artış olarak yansımalarının yanında kişilerin harcanabilir gelirleri aynı oranda artmayacağından artan oranlı vergi tarifesi enflasyonu düşürücü etki yaratacaktır.

Enflasyonlu bir ortamda, harcanabilir gelirdeki artışın bir kısmı; matrah arttıkça vergi oranının da artacağını öngören artan oranlı vergi tarifeleri aracılığıyla emilmiş olmaktadır. Satın alma gücünün artışına karşın vergi oranı da artar ve hatta satın almadaki güç artışından da fazla bir artış gözlemlenir.

Ters durumda deflasyonist koşullarda, harcanabilir gelir azalacağı için vergi oranları da önceki düzeylerine kıyasla düşeceğinden, bu durum kişilerin satın alma güçlerini, bir nebze de olsa korumaktadır.

Gelir vergisi, artan vergi oranlarına göre en otomatik düzenleme özelliğine sahip olan vergi türüdür. Kişisel gelirlerinde düşme olduğunda daha önce yüksek vergi oranlarının kapsamına giren kişiler, gelirlerinin düşmesinden dolayı alt vergi dilimindeki oranlara girerler. Tersine, eğer gelir seviyesi artarsa; daha önce vergilendirilmemiş kişiler vergi yükümlülüğü ile karşılaşır ve vergi mükellefleri daha yüksek vergi oranlarına tabi dilimlere dahil edilir.

Kurumlar vergisi de otomatik düzenleyici özelliğe sahiptir fakat gelir vergisi gibi geniş tabanlı bir vergi olmadığından ve tek oranlı olduğundan etkileri daha sınırlıdır¹⁵⁴.

3.4. Bütçe Politikalarının Etkilerinin Ölçülmesi

Bütçe politikasının genel ekonomiye etkilerinin ölçülebilmesi amacıyla çeşitli bilimsel girişimlerde bulunmaktadır. Bu çalışmalar temel çıkış noktalarını bütçenin sebep olduğu değişimlerin ölçülmesine yönelik teorik çalışmalar oluşturmaktadır.

Bütçe politikasına sistematik düzlemde bir takım ayarlamalar yapabilmek amacıyla Alman ve İsveçli iktisatçılar *Gunnar ve Myrdal* tarafından 1930'ların başında,

¹⁵⁴<http://www.odevsel.com/genel-kultur/857/otomatik-stabilizatorler.html>

ekonomik dalgalanmalara karşı bütçe politikasının bir dengeleyici olması için çalışmışlar ve ekonominin canlılık döneminde bütçe fazla verdirilerek veya tam tersi durgunluk döneminde bütçe açıkla kapatılarak uzun vadede cari bütçenin dengesini sağlamak için çalışmışlardır. Keynes de bu çalışmaya katkı vererek cari bütçede meydana gelen açıklar veya fazlalar için, bütçenin genişletici ve daraltıcı etkisinin ölçüsünü belirlemiştir¹⁵⁵.

Bütçenin toplam etkilerini inceleyen modelde, iki dönem arasındaki bütçe gelir ve giderlerindeki değişimlerin toplam talep üzerindeki etkilerinin ve aynı değişikliklerin tüketici harcamalarına etkilerinin toplamı olarak ifade edilmektedir. Toplam etki, gönüllü ayarlamaların ve otomatik ayarlamaların bütçe gelir ve giderlerindeki etkisine bölünmüştür. Gönüllü düzenlemeler, devlet tarafından finanse edilen yerel kaynakları içerir. Vergi gelirlerinde, sübvansiyonlarda ve transferlerde artış veya azalışlar bu düzenlemelerle yapılır. Ayrıca, bütçe gelirleri ve harcamalarındaki tüm değişiklikler kendileri tarafından kabul edilir.¹⁵⁶

3.5. Türkiye'de 1980 Sonrası Uygulanan Bütçe (Vergi) Politikaları

1970'lerin başından beri dünya çapında ortaya çıkan kriz, 1980'lerde sermaye birikimi sürecinin yeniden düzenlendiği bir dönemde başladı. Yeniden yapılanma sürecinin önemli bir unsuru sermayenin uluslararasılaşma eğilimine girmesidir. Küreselleşme adı verilen bu süreçte, ekonomik ve sosyal yapıların sermaye birikimine göre dönüşümü ulus devletlere uygulanan politikalarla gerçekleştirildi. Ulus devletlerin bu dönüşümü gerçekleştirmek için kullandıkları argüman vergi politikalarıdır.

Küreselleşmenin teorik altyapısını oluşturan neo-liberal ekonomik politikalar, halkın ekonomideki payını azaltmayı ve piyasa mekanizmasını güçlendirmeyi teklif ediyor. Bu yaklaşıma göre, ekonomiye önemli bir müdahale aracı olan devletin vergi politikaları, piyasa mekanizmasını güçlendirecek şekilde yapılandırılmalıdır. Sermaye sektörü üzerindeki vergi yükü, sağlanan dolaylı vergilerin yanı sıra sağlanan vergi teşvikleriyle bir vergi yapısı yaratılarak azaltılmıştır. Vergi politikasındaki bu

¹⁵⁵Avcı, s.24.

¹⁵⁶Cüneyt Binatlı, Bütçe Politikasının Etkisinin ölçülmesi, Eskişehir İ.T.İ.A. Dergisi, Cilt 12, sayı 1, s.135.

değişikliklerin bir sonucu olarak, kamu gelirlerindeki artış, kamu harcamalarındaki artış ile yetişememiştir ve kamu borcu yavaşlama olmadan artmış ve borcun borçla geri ödenmesine neden olmuştur.

Bu sonuca göre, küreselleşmenin kamu maliyesi alanında yarattığı en büyük problem kamu bütçesini sadece borçları ödeyebilen bir yapıya dönüştürmesi olmuştur.

Türkiye ekonomisi, 24 Ocak 1980 istikrar kararıyla birlikte, ihracata yönelik ekonomi politikalarına yönelik ithali ikame politikalarından vazgeçme ve Türkiye'deki kamu politikasını küçültmek için temel ilkeler alınmıştır. 1980'den sonra, faiz oranlarının kısmen serbestleştirilmesi, döviz kuru esnekliği, tarımsal alımların ve yardımların kapsamının daralması, KİT fiyatlarının piyasa fiyatlarına çekilmesi 1980 - 1983 döneminin önemli müdahaleleri olmuştur¹⁵⁷. Özellikle 1980-1988 döneminde, kamu sektörünün daralması ve vergilendirilmesinde maliye politikalarının yönü, vergilendirme, kamu harcamaları ve borçlanma araçları sermayeyi güçlendirmek için kullanılmıştır. 24 Ocak 1980'de alınan kararlar sadece bir istikrar programı değil, aynı zamanda sermayenin emeğe karşı güçlendirildiği yapısal bir uyum perspektifidir¹⁵⁸. Özellikle, programın devlet gelir boyutu üç ana sütun üzerine kuruludur. Birincisi, sermaye gelirlerini önceliklendirmeyi amaçlayan gönüllü tasarruf politikasıdır; ikincisi, toplumun farklı kesimleri arasında vergi yükü dağılımına yönelik yük kaydırmaları ve yapısal çerçeve çerçevesinde kaynak tahsisi yönünde değişmesidir.¹⁵⁹

Gönüllü Tasarruf Politikalarını şöyle sıralayabiliriz¹⁶⁰:

- Yüksek gelirli grupların tasarruf eğiliminin de yüksek olacağı fikrinden hareketle, Sermaye sektörünün vergi yükünü azaltmak, özel sektör yatırımlarını desteklemek ve kamu sektörünün ekonomideki gücünü azaltmak,
- Yatırımlar üzerindeki vergi yükünü azaltmak,
- Doğrudan vergi oranlarını düşürmek,

¹⁵⁷Oğuz Oyan, Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye?, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1998, s.25.

¹⁵⁸Korkut Boratav, Türkiye İktisat Tarihi 1908 – 2007, İmge Kitabevi, Ankara, 2009, s.148.

¹⁵⁹Oğuz Oyan, Ali Rıza Aydın, Türkiye'de Maliye ve Fon Politikaları Alternatif Yönelişler, Adım Yayıncılık, Ankara, 1991, s.7.

¹⁶⁰Oyan ve Aydın, s.9.

- Vergi oranlarındaki düşüşün yatırımları artıracağını göz önüne alarak, yatırımlardaki artış (vergi eğrisi) sonucunda vergi getirilerini listeleyebiliriz.

Mali yük kaydırmalarını Oğuz Oyan şöyle anlatmıştır;

*" Sermaye üzerindeki vergi yükünün azaltılması, vergi yükünün diğer kesimlere aktarılmasına neden olarak, alt gelir grubunun vergi yükünün artması sonucunu ortaya çıkarmış ve dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içinde ağırlığının artmasına neden olmuştur"*¹⁶¹.

1980 sonrası uygulamaya konulan ekonomik politikalar neticesinde, öncelikle doğrudan vergi yükünün sermaye sektörüne kaydırılması ve ardından 1985 yılında çıkarılan Katma Değer Vergisinin uygulanmasıyla tüm bölümlere dolaylı vergiler dahil edilmiştir. Ancak bu durum, özellikle dolaylı vergileri yansıtmama imkanı bulunmayan alt gelir gruplarının reel satın alma gücünde azalmaya sebep olmuştur.¹⁶²

"Yapısal Uyum Programı"na göre kaynak tahsislerinin şekillendirilmesi 1980'li yıllarda kaynaklar, sanayi gibi doğrudan artan sektörlerden ziyade, ticaret, ulaşım ve iletişim gibi üretime yönelik olmayan açık ekonominin altyapısının oluşturulmasına katkıda bulunmuştur.

İmalat sanayinden çekilme, özellikle kamu yatırımları açısından ortaya çıkmış ve kamu harcamalarının özel sektörün dışlayıcı etkisi olduğu düşüncesiyle kamu kesiminin bu alanlardan çekilmesi çeşitli vergi politikaları ile yönlendirilmiştir. Halbuki, kamunun bilakis altyapı yatırımları ile özel sektörü destekleyeceği düşünülmemiş, desteklerin çoklukla sanayideki risksiz yatırımlar noktasına idirgenmesiyle özel sektörün imalat temelli sanayi yatırımları azalmıştır.¹⁶³

Vergiler gibi, kamu harcamaları da kamu kesimini azaltma veya kamu kesiminin tasfiyesi için bir ekonomik politika geliştirme hedefine yöneliktir. 1980'den sonra uygulanan bütçe politikaları, kamu açığını artırmış ve kamu açığının finansmanında tercih edilen borçlanma, bütçedeki faiz yükünü kademeli olarak

¹⁶¹Oyan ve Aydın, s.9.

¹⁶²Oyan ve Aydın, s.9.

¹⁶³Oyan ve Aydın, s.11.

artırmıştır. Bu politikalar sonucunda, KKBG / Ulusal Gelir 1980'de 1.0 iken, 1990'da 5.7'ye ve 1990'da 10'a yükselmiştir. Kamu harcamalarındaki artışın temel nedeni borçlanmadan kaynaklanan faiz harcamalarıdır. Kamu harcamalarındaki artışın bir diğer nedeni de 1986 sonrası personel giderlerindeki artış oldu. 12 Eylül ortamındaki reel gelirlerin azalmasının yaşandığı finansal bunalım işçilerin seçim dönemlerindeki demokratik mücadeleleri sonucunda reel ücretlerindeki aşınmayı ortadan kaldırma çabasının bu artışa sebep olduğu söylenebilir.¹⁶⁴

Global ekonomi kurumlarının özellikle IMF'nin ortaya koyduğu koşullar çerçevesinde 1980 sonrası Türkiye'de yürürlüğe giren 24 Ocak programı, kısa vadede dış ödemeler dengesi ve fiyat istikrarı korumasını, uzun vadede ise ekonomide yapısal dönüşümlerle serbest piyasa ekonomisinin yerleşmesi ve dışa açılma sağlama amaçlanmıştır. Bu hedeflere ulaşmak için uygulanan istikrar programının ana yönelimi, ücretlerin azaltılması ve / veya dondurulması, sosyal sübvansiyonların kaldırılması, sosyal ve ekonomik alandaki kamu müdahalesinin azaltılması yapısal dönüşümün gerçekleştirilmesi ve sanayi, ticaret ve finans gruplarının açılması yoluyla iç talebin azaltılması olarak özetlenebilir¹⁶⁵.

Kamu harcamalarının büyümesiyle, kamu kesimi borçlanma gereği hızla artışa yönelmiş ve bunun neticesinde faiz yükünün artması nedeniyle bütçedeki transfer harcamaları kanalıyla faiz giderlerine yönelik harcamalarda artış görülmüştür. 1989 itibarıyla, hem iç tasarruf yetersiz kalmış hem de dış tasarruf gereksinimi doğmuştur.

Borç ve faiz ödemelerinden kaynaklanan kamu açıklarındaki artış, kamu mal ve hizmetlerinin üretimini özel sektör koşullarına bırakma mantığını oluşturmuştur. Kamu mal ve hizmetlerinin geri çekilmesi, düşük gelirli grupların reel gelirlerinde ve yaşam standartlarında ciddi bir düşüşe neden olmuştur. Sonuç olarak, 1980'den sonra

¹⁶⁴Yakup Kepenek, Nurhan Yentürk, Türkiye Ekonomisi, Remzi Kitabevi, Ankara, 2000, s.244-245.

¹⁶⁵Sinan Sönmez, "Piyasa Ekonomisi ve Devlet Müdahalesi", İşbitiren Ekonomi: Liberalizm, Devlet Müdahalesi ve 24 Ocak, Bilim ve Sanat kitapları, 62-110, İstanbul, 1986, s.100-101.

uygulanen bütçe politikaları, sermaye üzerindeki vergi yükünü azaltarak, sermaye sektörünün sosyal üretimden payını arttırmanın bir aracı olmuştur¹⁶⁶.

1989'dan sonra uluslararası sermaye hareketleri üzerindeki kontrollerin kaldırılmasıyla birlikte finansal serbestleşme süreci başladı, ancak bu erken adım ağır maliyetlere neden oldu. Yabancı krizlere karşı kullanılabilecek para ve döviz politikaları üretilemediğinden, ülke ekonomisi sürekli olarak finansal ve reel krizlere sürüklendi¹⁶⁷. 1980 yılı ardından geliştirilen iktisadi politikalar çerçevesinde reel ücretler geriletilmiştir, 1989 yılında emeğe karşı yüksek ücret talebi, enflasyon beklentileri, ihracat pazarında küçülme, birikim ve büyüme sürecinin kamu iç tasarrufuyla sürdürülemez olduğunun işareti olmuştur ve dış tasarrufu gerekli kılarak 1989 ekonomik serbestleşmenin yolu açılmıştır¹⁶⁸. 1989'daki finansal serbestleşme ile birlikte kısa vadeli spekülasyon sermaye (sıcak para) spekülasyon alanı bulmak için yoğun olarak ülkemize gelmeye başladı. Bir yandan, yabancı fonların ve diğer ulusal fonların halka aktarma amacıyla değerlendirilmesi, özel sektörün boşta kalan fonlarını piyasadan çekmesi ve üretimi engellemesi nedeniyle dışlama etkisi yarattı. Özel sektörün bu duruma daha fazla dayanamaması ve yüksek oranlarda reel faiz oranlarına müdahale etme zorunluluğu kısa vadeli fonların ve 5 Nisan krizinin kaçmasına neden olmuştur.

Bu krizin etkisiyle kamu finansmanı dengesinin, kamu harcamalarında sadece ekonomik ve sosyal öneme sahip harcamaların azaltılmasıyla elde edilebileceği fikri önemli bir hata olmuştur. Bunun nedeni, altyapı yatırımlarına dikkat etmeden ve sağlık, sosyal güvenlik ve eğitim gibi geliştirme uzlaştırmalarına yeterli kaynak sağlamadan geliştirilen politikanın, ülkenin büyümesi, gelişimi ve makroekonomik istikrarı için bir engel oluşturmasıdır. Bu politikanın geliştirilmesinde, özellikle 1980 sonrası, 5 Nisan ekonomik krize ve 5 Nisan'da alınan kararlara, daha önceki karardan bir fark çıkmadığını ortaya koydu, Türkiye yeni bir krizle karşı karşıya kaldı.

¹⁶⁶Veli Kargı, Yasemin Özügürlü, "Türkiye'de Küreselleşmenin Vergi Politikaları Üzerine Etkileri: 1980-2005 Dönemi" Yönetim Ve Ekonomi Dergisi, 2007 s.284-285.

¹⁶⁷Eriş Yeldan, Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi, Bölüşüm, Birikim ve Büyüme, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005, s.55.

¹⁶⁸Yeldan, s.60.

Erinç Yeldan'ın görüşüne göre; *"9 aralık 1999 tarihinde IMF' ye verilen niyet mektubuyla uygulamaya konulan program, istikrar getirmek bir yana, makro ekonomik yapının istikrarsızlığını daha fazla artırmıştır¹⁶⁹."*

1999 programının uygulanması 2001 bütçesinde görünmektedir. 2001 bütçesi, 9 Aralık programından sonra uygulanmakta olan istikrar programı ile uyumlu olarak hazırlanan bir bütçedir. Bu bütçenin temel özelliği, faiz dışı fazlayı mümkün olduğunca arttırmayı benimsemektir. Programın başarısızlığından ötürü, kamu kesimi daralmasıyla birlikte sosyal devlet olgusuyla büyük kırılmanın somut göstergesi olan 2001 bütçesi, tamamen faiz harcamalarına teslim olmuştur.

Son tahlilde bu program, sadece özelleştirme gelirleri ve faiz dışı fazla vermeyi amaçlayan yaklaşımıyla Türkiye sorunlarını çözmekten uzaklaşıp yeni bir krizin kapılarını aralamıştır¹⁷⁰.

Kasım 2000 ve Şubat 2001 yıllarında yaşanan ekonomik ve mali krizle birlikte, 9 Aralık 1999 tarihinden beri uygulamada olan istikrar programı da sona bulmuştur. Türkiye ekonomik modelinde önceki programdan farklı olarak kriz sonrası yeniden yapılanma niyeti öngörülmüştü¹⁷¹.

Programın temel özelliği,Türkiye’de ciddi bir kamu maliyesi krizi olması ve kriz nedeniyle meydana gelen finansal krizin açıklarını daralma gerekliliğidir. Bu amaçla devletin finansman açıklarını kapatmak adına;

- İç borç anapara ve faizini azaltmak için konsolidasyona veya moratoryuma gitmek,
- İç borçların monetizasyon yöntemiyle daralması,
- Vergi gelirlerinin arttırılması,
- Yapısal reformu öngören dış finansmana dayalı bir program olduğu belirtiliyor.

¹⁶⁹Erinç Yeldan, “Birinci Yılında 2000 – Enflasyonu Düşürme Programının Değerlendirilmesi”, Mülkiye Dergisi, C. XXV, 2001, s.25.

¹⁷⁰Ejder, s.9.

¹⁷¹Ejder, s.10.

Bu dört yöntem belirlendikten sonra, konsolidasyon veya moratoryum iyi bir çözüm olmayacak, çünkü devlete olan güven sarsılacak ve para kazanma aşırı enflasyona neden olacak ve ülkeyi çok daha kötü ekonomik ve sosyal sorunlara ve yeni eklerin getirilmesine yol açacaktır. Vergi gelirlerini artıracak vergiler, hali hazırda daralan ekonomiyi daha da daraltacaktır. Bu nedenle, dış kaynak kullanımı ile desteklenen daha iyi bir çözüm arayan yapısal reformlara dayanarak güçlü bir program olacağı, *"Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı"* olduğu belirtilmiştir.

Krizden kaynaklanan bu sonuç, 1980 2002 yılından başlayarak, kriz önleme politikasının uygulanacağı yıllara kadar, yalnızca Türkiye'deki düşük gelir gruplarının zarar görmesine yol açtığı sonucuna varılmıştır.

Türkiye'de 2002 sonrası dönemin temel özelliği, 2001 krizinden sonra *"Geçiş Ekonomileri İçin Güçlü Program"* ın gösterilişi sadece uygulamadır. Prensip olarak, bütçe politikası katı bir maliye politikası çerçevesinde yönetilmiştir ve öncelikli odaklanmaya esas faiz fazlası verilmiştir.

2002 sonrası bütçe gerçekleştirmelerine baktığımızda, faiz dışı bütçe harcamalarının GSYH içindeki payının fazla değişmediğini görebiliriz. Bununla birlikte, faiz harcamalarında önemli bir düşüş olmuştur. Faiz harcamalarındaki düşüş olumlu bir gelişme olsa da, cari açık ve borç stoğundaki artış ve 2002'den 2007'ye kadar olan dönemde ülkeye sıcak para artışı, kalıcı bir harcama ve gelir artışına bağlı değildi. Ülkeye giren sıcak paranın (kısa vadeli spekülasyon) yarattığı bol likiteden ötürüydü. Türkiye ekonomisinin 2001 sonrası dış piyasalardaki likidite bolluğundan yararlanarak, ciddi bir likidite akışı sağlamış ve bu da ülkenin dış bor stoğunu yükseltmiş, 2003 başında 129.6 milyar dolar olan dış borç stoğu 2008 Haziran döneminde 285.4 milyar dolara yükselmiştir¹⁷². Dolayısıyla, faiz harcamalarındaki düşüş bir yandan bütçe üzerindeki yükü hafifletmiş, cari açık ve borç stokunu bir başkasına yükseltmiştir. Ayrıca, cari işlemler açığı doğrudan yabancı sermaye girişleri, sıcak para girişleri ve merkez bankalarının yabancı para ve döviz rezervlerinin bu dönemde finanse edildiği düşünüldüğünde, doğrudan yabancı sermaye girişleri girişimlerinde ciddi bir düşüş söz

¹⁷²Erinç Yeldan, "Küresel Kriz Türkiye'yi Nasıl Etkileyecek?", Cumhuriyet Gazetesi, 8 Ekim 2008, s.12.

konusudur. 2007’de, Türkiye’deki sıcak para miktarının 107’si milyar dolar ancak 2008 krizinden sonra azalmıştır¹⁷³.

Temel olarak, Türkiye ekonomisinin bütçe politikası ve maliye politikasının dayandığı temel mekanizma, sıcak para büyüme modelidir ve faiz dışı fazla verme çabasına dayanır. Türkiye ekonomisi bu bağlamda ciddi bir politika ikilemidir. Özetle, cari işlemler açığı arttığında karşı-hareket uygulaması daralan maliye politikasıdır. Türkiye'nin 2002'den günümüze uyguladığı politikaların temel argümanları bu şekildedir.

2008 yılı hem ülkemiz için hem de dünya çapında kritik bir yıldır. Bu dönemde uygulanan bütçe politikası krizin etkisiyle oluşmuştur.

Dünya çapında bir etkisi olan küresel finansal kriz tüm ülkeleri kademeli olarak etkilemiş ve bu süreç ülkemizde yankı yaşamıştır. Türkiye’de 2008 krizi başlamış, 2009 yılının son çeyreğinde de tüm sektörlerde hissedilmeye başlanmıştır. İşsizlik rakamları hızlı bir ivme ile yükselişe geçmiş ve büyüme rakamlarında ve birden fazla makroekonomik gösterge olan istatistiksel rakamlarda büyük düşüşler olmuştur. Sonuç olarak, Türkiye’deki küresel krize de büyük zararlar verdiği söylenebilir.

Ancak, Türkiye ekonomisini krizlere karşı savunmasız hale getiren koşulları dikkatle anlamak, Türkiye’yi krize sürükleyen koşulları değerlendirmek açısından son derece önemlidir¹⁷⁴.

Türkiye ekonomisinin son on yıllık bütçe politikalarını incelediğimizde şu sonuçlara ulaşabiliriz:

- Kısa vadeli spekülasyon sermaye hareketlerinin seyrine göre büyüme politikası yönlendirilmiştir.
- Genel anlamda mali disipline yönelik bir bütçe politikası izlenmiştir.

¹⁷³Durmuş Mustafa, Kapitalizmin Krizi, Küresel Krizin Eleştirel Bir Çözümlemesi, Tan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2011, s.169.

¹⁷⁴Ejder, s.16.

- Mali disiplini sağlama çerçevesinde, aralıksız faiz dışı fazla vermek için çaba sarfedilmiştir.
- Faiz dışı fazla verme çabası içinde, sosyal harcamaları kısımaya yönelik bir bütçe politikası izlenmiştir.
- 1980'den günümüze kadar uygulanan bütçe politikalarının ortak özelliği, bütçe harcamalarının faiz harcamaları üzerine yoğunlaşması sebebiyle bütçenin, siyasi, sosyal ve ekonomik fonksiyonunu yitirmesidir¹⁷⁵.

Yukarıda açıklamaya çalıştığım dönemlerle ilgili olarak, borç ve faiz ödemelerinden kaynaklanan kamu açıklarındaki artış, kamu mal ve hizmetlerinin üretimini özel sektör koşullarına bırakmanın nedeni olmuştur. Kamu mal ve hizmetlerinin geri çekilmesi, düşük gelirli grupların reel gelirlerinde ve yaşam standartlarında ciddi bir düşüşe neden olmuştur. Sonuç olarak, 1980'den sonra uygulanan bütçe politikaları, sermaye üzerindeki vergi yükünü azaltarak, sermaye sektörünün sosyal üretimden payını arttırmanın bir aracı olmuştur¹⁷⁶. Başta IMF olmak üzere global finans kuruluşlarının belirlediği koşullar çerçevesinde, 1980 yılı sonrasında Türkiye’de yürürlüğe konulan 24 Ocak programı kısa vadede dış ödeme dengesi ve fiyatların istikrarının korunmasını, uzun vadede ise yapısal ekonomik dönüşümlerle serbest piyasa ekonomisinin yerleşmesi ve dışa açılması sağlanmaya çalışılmıştır. Bu hedeflere ulaşmak için uygulanan istikrar programının ana yönelimi, ücretlerin azaltılması ve / veya dondurulması, sosyal sübvansiyonların kaldırılması, sosyal sübvansiyonların ortadan kaldırılması, yapısal dönüşüm gerçekleştirilmesi için sosyal ve ekonomik sahadaki kamu müdahalesinin azaltılarak ticaret, sanayi, finans gruplarının dışa açılmasını sağlamak şeklinde özetlenebilir¹⁷⁷.

1980'den sonra, kamu kesimi tarafından cari bütçe kalemleri tarafından yapılan müdahalelerin kapsamını daraltmak amacıyla bütçenin GSYİH içindeki payı azaltılmıştır. Bununla birlikte, erken erken kapitalize edilmiş ülkelerde, kamu

¹⁷⁵Ejder, s.24.

¹⁷⁶Veli Kargı, Yasemin Özuğurlu, "Türkiye’de Küreselleşmenin Vergi Politikaları Üzerine Etkileri: 1980-2005 Dönemi" Yönetim Ve Ekonomi Dergisi, 2007 s.284-285.

¹⁷⁷Sinan Sönmez, “Piyasa Ekonomisi ve Devlet Müdahalesi”, İşbitiren Ekonomi: Liberalizm, Devlet Müdahalesi ve 24 Ocak, Bilim ve Sanat kitapları, 62-110, İstanbul, 1986, s.100-101.

müdahalesinin toplam gelir içindeki payı, kapitalist gelişimin ilerlemesine paralel olarak artma eğilimindedir. 1980'lerde başlayan neo-liberal politikaların uygulanmasıyla birlikte, devlet erken ekonomiye erken sermayeli ülkelerde ekonomiye müdahale biçimini değiştirdi, ancak bütçe yapılarında önemli bir dönüşüm yapmamıştır¹⁷⁸.

Bu dönemde, neo-liberal hedeflere göre değiştirilen kamu bütçesinin yapısı, sosyal devlet yaklaşımından giderek daha uzak bir anlayış ortaya koydu. Bu dönemde, neoliberal politikalara paralel olarak kamu yatırımları azaltılmış, kamu sektörünü azaltmak amacıyla KİT'ler özelleştirme sürecine sokulmuş ve kamu mal ve hizmetlerinin üretimi ile ilgili kısıtlamalar yapılmıştır.

Globalizasyon sürecinin ortaya koyulduğu 1980'li yıllardan itibaren, “erken kapitalize edilmiş olan ülkelerde kamu harcamalarının toplam hasıladaki payı yaklaşık %40'lardan %50'lere doğru artış seyrederken Türkiye’de önemli bir değişim gözlenmemiştir. Bu durum, 1970'lerden bu yana, piyasa politikalarının öncelikle dünyada geç kapitalize edilmiş olan ülkeleri olumsuz yönde etkilediğini göstermektedir. Bunun temel nedeni, geç kapitalist ülkelerin kapital özelliklerinin yapısal özelliklerine bağlı olarak yabancı ülkelere bağımlı olmalarıdır.

Geç kapitalize olmuş olan ülkelerin başkentlerinin 1980'den sonra dünya kapitalist sistemine entegrasyonu, bu ülkelerde neo-liberal politikaların çok katı bir şekilde uygulanmasına yol açmıştır. Bu gelişimin bütçe politikalarına yansımaları, vergi üzerindeki sermaye yükünü azaltmak için vergi yapısındaki dönüşümlerdir. Buna göre, 1980'den sonra ülkemizde dolaysız vergilere doğrudan vergilere yönelik eğilimin gerçekleştiği Tablo 1'de görülmektedir.

Tablo 1'de görüldüğü üzere, KDV, akaryakıt tüketim vergisi, toplam vergi gelirlerinde adil olarak bildiğimiz iletişim vergisi gibi tüketim sonucu ödediği dolaylı vergilerin toplam vergi gelirlerinde % 59 ve % 66'sında 2002 % 73'e ulaşmıştır. Bu derece yüksek vergi oranlarının bir sonucu olarak, bu vergilerin milli gelire oranı %

¹⁷⁸Oğuz Oyan, “Devletin Küçültülmesi Yaklaşımı, Bütçe ve Vergi,” 1996’dan 1997’ye Değişimin Dinamikleri, Türk –İş 1997 Yıllığı, Türk-İş Araştırma Merkezi, cilt:1, 60-84, Ankara, 1997, s.62.

17'ye ulaşmıştır. Ancak, bu oran AB ülkelerinde % 12'nin altında ve ABD'de % 4.2'ye kadar düşmektedir.

Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi gibi doğrudan vergi oranlarının düşürülmesi, arz tarafındaki ekonomik politika uygulamalarının temel özelliğidir. 1985 yılında katma değer vergisinin getirilmesiyle dolaylı vergilerin vergi sistemindeki payı artmıştır. Öncelikli olarak, arz tarafındaki ekonomik politika, doğrudan vergilerin azaltılması yoluyla emek ve sermaye gelirleri üzerindeki ikame etkisinin ortadan kaldırılmasını ve böylece ekonominin emek yatırım tasarruf eğilimini güçlendirmeyi amaçlamaktadır.

Altyapısını neo-klasik iktisat yaklaşımından alan arz-yönlü ekonomik politika çerçevesinde ülkemizde 1980'den sonra uygulanan bütçe politikaları, ağırlıklı olarak dolaylı vergilere dayanan bir vergi sisteminin benimsenmesine doğru gelişmiştir. Vergi yapısındaki bu değişiklik Tablo I'de görülmektedir. Buna göre, 1985-2005 döneminde, Gelir Vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payı yaklaşık %35, Kurumlar Vergisi'nin payı %10 ve KDV'nin payı % 30'dur. Kurumlar vergisi mükellefi olan büyük sermaye segmentlerinde doğrudan vergi yükünün azaltılması kaçınılmaz olarak toplumun emekçi kesimi üzerindeki vergi yükünün artmasına neden olmuştur. Tablo 1 ve Tablo 2'nin bir arada değerlendirilmesi sonucunda, dolaylı vergilerin Türkiye'deki vergi yapısındaki payı artırılarak, hissedarlar üzerindeki vergi yükünün azaldığı görülmüştür.

Tablo 1
Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçinde Dolaylı ve Dolaysız Vergi Tahsilatının
Dağılımı (1980-2005)

Yıllar	Dolaysız Vergiler	Dolaylı Vergiler
	%	%
1980	62,8	37,2
1981	59,6	40,4
1982	59,6	40,4
1983	57,3	42,7
1984	57,2	42,8
1985	46,9	53,1
1986	52,0	48,0
1987	49,6	50,4
1988	49,6	50,4
1989	53,4	46,6
1990	52,1	47,9
1991	52,3	47,7
1992	50,4	49,6
1993	48,6	51,4
1994	48,3	51,7
1995	40,7	59,3
1996	46,6	53,4
1997	45,4	54,6
1998	40,9	59,1
1999	40,4	59,6
2000	40,9	59,1
2001	40,4	59,6
2002	33,6	66,4
2003	32,3	67,8
2004	29,0	71,0
2005	27,0	73,0

Kaynak: Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü www.gelirler.gov.tr internet erişim adresinde bulunan vergi istatistiklerinden düzenlenmiştir.

Tablo 2'de Gelir Vergisi'nin toplam vergi gelirleri içindeki payının Kurumlar Vergisi'ne kıyasla tutarlı bir şekilde yüksek olduğu görülmektedir. Dolayısıyla toplam vergi yükünün sermayeden alındığı ve işçi sınıfına kaydırıldığı sonucuna varabiliriz. Doğrudan sektörler açısından sermaye sektörü lehine olan değişim, sistemdeki dolaylı vergilerin ağırlığındaki artışla desteklenmiştir. Bunun sonucu olarak vergi sisteminde dolaylı vergilerin ağırlıklılığının yüksek olduğu bir yapıya gelmesi, iç talep için en büyük

önemi oluşturan ücretleri, küçük girişimci kesimi ve dolaylı vergileri yansıtmaya imkanı olmayan toplumsal kesimleri büyük ölçüde reel gelir kaybına uğratmıştır¹⁷⁹.

Tablo 2
Gelir, Kurumlar ve Katma Değer Vergisinin Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı
% (1980 - 2005)

Yıllar	Gelir Ver. T./ Toplam Ver. Gel.	Kurumlar Ver. T./ Toplam Vergi Gel.	KDV T./ Toplam Vergi Gelirleri
1980	51,8	4,9	-
1981	48,2	10,5	-
1982	54,1	14,2	-
1983	45,5	11,1	-
1984	45,1	11,5	-
1985	34,6	11,7	24,8
1986	35,2	15,9	26,3
1987	34,2	14,7	28,4
1988	33,7	14,9	29,4
1989	38,6	14,1	25,3
1990	41,0	10,2	27,2
1991	42,4	9,0	29,0
1992	42,4	7,1	29,7
1993	40,4	7,2	31,0
1994	30,9	7,5	30,1
1995	30,4	9,5	32,7
1996	30,1	8,4	33,1
1997	31,6	8,3	32,9
1998	37,7	8,1	29,5
1999	33,3	10,5	28,1
2000	23,4	8,9	31,6
2001	29,1	9,3	31,3
2002	23,0	9,3	34,2
2003	20,2	10,3	32,1
2004	19,5	9,5	34,0
2005	19,1	9,6	32,1

Kaynak: Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü www.gelirler.gov.tr internet erişimadresinde bulunan vergi istatistiklerinden düzenlenmiştir.

Vergi yapısındaki bir diğer önemli gelişme, kurumlar vergisi oranındaki düzeltmelerdir. Kurumlar Vergisi oranı 1981'de % 50'ye yükseltildi ve vergi alacağı

¹⁷⁹Oğuz Oyan, Türkiye'de Maliye ve Fon Politikaları : Alternatif Yönelişler, Adım Yayıncılık, Ankara, 1991, s.7-10.

(1/2) sistemi getirilmiştir. 1983'ten bu yana, kurumlar vergisi oranı % 40'a düşürülmüş ve vergi alacağı oranı 1/3'e düşürülmüştür. Vergi alacak sisteminin uygulanmasındaki güçlük nedeniyle, bu uygulama 1985 yılında terk edilmiş, ancak 2004 yılına kadar farklı zamanlarda yeniden uygulanmıştır. 1986'dan bu yana, Kurumlar Vergisi'nde % 46 ve 2006'da % 20'ye düşürülmüştür. Bu gelişmelerle birlikte, 1983'ten beri yürürlükte olan yeniden değerlendirme ve azalan kalıntı amortisman yönteminin azaltılması yoluyla şirketler lehine yeni kazanımlar yapılmıştır¹⁸⁰.

Bütçe politikası tarafından yapılan diğer teşvikler şöyle özetlenebilir. Gelir/Kurumlar Vergisi muafiyeti/indirimi, yatırım indirimi, sermaye malları ithalatında gümrük muafiyeti, sermaye mallarında katma değer vergisi muafiyeti, sübvansiyonlu krediler, yerel yönetimlerin vergilerinde indirim/ muafiyet, hammadde ithalatında vergi muafiyeti, kullanılan hammaddeler için katma değer vergisi muafiyeti, hammadde ihracatında katma değer vergisi muafiyeti, ihracat gelirlerinin imtiyazlı kullanımı, zarar indirimi, son giren ilk çıkar stok değerlendirme metodu, sabit kıymetleri yenileme fonu, maliyet bedeli artırımı, yatırım indirimde endeksleme, menkul sermaye iratlarında indirim oranı uygulanması, diğer kazanç ve iratlarda indirim oranının uygulanması, zirai kazancın tespitinde maliyet bedeli artırımı, finansman giderleri kısıtlaması, araştırma ve geliştirme harcamalarında vergi erteleme¹⁸¹ şeklindedir.

İhracatları doğrudan teşvik etmek amacıyla 1982 yılında verilen bütçe sübvansiyonlarının toplam ihracat gelirlerinin % 9,4'ünü oluşturduğu ve 1987'de % 11,6'ya eşit olduğu görülmüştür. Sonraki yıllarda, bu yüksek teşvik oranlarının kademeli olarak düşük seviyelere düştüğü görülmüştür. İhracat teşvikleri kapsamını çarpıcı bir şekilde ortaya koyan bir diğer veri 1984 yılına aittir. Buna göre, 1984'te ihracat vergisi iadesi olarak ödenen teşvikler toplam bütçe sübvansiyonlarının %75'ine ulaşmıştır. İhracata verilen bu geniş çaplı teşvikler, reel anlamda ihracatta artışa yol açmadı ve bunun aksine, hayali ihracat sahtekarlığının önünü açtı. Bu mekanizma ile kamu bütçesinden sübvansiyonlar yoluyla yapılan transferler sonucunda bir gelir grubu

¹⁸⁰Erhan Yıldırım, Refia Yıldırım, "1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkiler", Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu, Celal Bayar Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü, Antalya, 2001, s.11.

¹⁸¹Mehmet Yüce, Enflasyon Muhasebesi ve Bu Bağlamda Türk Vergi Sisteminde Yer Alan Düzenlemeler, Mevzuat Dergisi, 1999, s.2.

zenginleştirilmişti ¹⁸² . Sonuç olarak, ihracata dayalı büyüme modelinin kilit unsurlarından biri, tuhaf gelişmekte olan bütçe sübvansiyonlarına dayanan hayali ihracat yoluyla birikim olarak görülebilir.

Sermaye sektörünün toplam vergi gelirlerine katkısı büyük ölçüde kurumlar vergisi ile ölçüldüğü için, bu katkının 1980'lerde düşük kaldığı ve teşvik mekanizmaları nedeniyle zaten düşük olan vergi yükünün sermaye sektörüne geri döndüğü söylenebilir. Takip eden yıllarda bu transferlerin yükü 1990'lı yıllarda kamu maliyesi tarafından karşılanmıyordu ve kamu borçlanma gereksinimlerindeki hızlı artışın arkasındaki en önemli nedenlerden biri olmuştur¹⁸³.

Diğer bir deyişle, kamu gelirlerinde en büyük paya sahip olan vergiler, kamu harcamalarının topluma dağıtılmasının (sosyalleştirilmesinin) en önemli yoludur. Temel amacı kamu harcamalarının finansmanını karşılamak olan vergi politikasının yeniden tasarlanması, sosyal gruplar arasındaki dengenin sağlanması ve sistemin altyapısının güçlendirilmesi açısından önemlidir¹⁸⁴. Fakat 1980 sonrasında yeniden yapılandırılan vergi politikaları çerçevesinde devlet tercihini dolaylı vergilerden yana kullanarak dengeleri sermaye lehine çevirmiş fakat bununla da yetinmeyip, emek üzerindeki vergi yükünü öncekinden daha da ağır hale getirmiştir. Bu dönemde enflasyonu indirmeye yönelik planlar dahilinde ücretler aşağı doğru çekilmiş, alın terinden gelir elde eden emekçi kesimin milli gelirden aldığı pay giderek azalırken, ücretleri üzerinden vergi yükü de giderek artırılmıştır¹⁸⁵. 2001 yılında, işgücünün milli gelir içindeki payı % 27,9 iken, ücretler üzerindeki vergi yükü % 37'dir¹⁸⁶.

Bütçe politikasıyla ilgili karşılaşılan bu durum, vergi sistemini tıkamış ve kamu harcamalarını finanse etme özelliğini koruyamamıştır. Bununla birlikte vergi

¹⁸²Sinan Sönmez, Dünya Ekonomisinde Dönüşüm: Sömürgecilikten Küreselleşmeye, İmge Kitabevi, Ankara, 1998, s.490-491.

¹⁸³Yeldan,

¹⁸⁴İzzettin Önder, “Türkiye’de Kamu Maliyesi” Türkiye’de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 11-63, İstanbul, 1993, s.30.

¹⁸⁵Mehmet Palamut, Mehmet Yüce, “Türkiye’de 1980-2000 Döneminde Gerçekleşen Gelir Dağılımının İstenen Vergi ile Eğitim ve Sağlık Harcamaları İlişkisi” , Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar, XVI.Türkiye Maliye Sempozyumu, Celal Bayar Üniversitesi,İ.İ.B.F,Maliye Bölümü, 379-399, Antalya, 2001, s.291.

¹⁸⁶Sönmez, s.73.

gelirlerinin yetersizliği büyüyen bütçe açıklarına ve dolayısıyla de borç stoğunun önemli ölçüde büyümesine yol açmıştır. Kamu borçlarının vergilemeyle karşılanamaz duruma gelmesi, bu borçların yapılandırılarak yeni borçlarla ödenmesi durumuna sebep olmuştur. Bu vaziyetin ortaya koyduğu gerçek ise devletin kriz içinde olduğudur¹⁸⁷.

1990'lı yıllarda vergi gelirlerinin büyük kısmı faiz ödemelerine adanmıştır. Özellikle 2001 krizinde vergi gelirleri faiz giderlerini karşılamak için yeterli değildi (faiz giderleri / vergi gelirleri% 103,34). 2002 bütçe taslağında, vergi gelirlerinin %74'ünün faiz ödemelerine tahsis edilmesi amaçlanmış, ancak gerçekleşen oran %87'dir. Bu oranlar sonraki yıllarda sırasıyla % 70, % 56 ve % 38 olmuştur. Böylece, büyük miktarda kaynak, faiz ödemeleriyle devlete borç verme yetkisi olan sermaye sektörüne aktarılmıştır. Bu durum bize kamu bütçesinin 1980 sonrası dönemde sermaye lehine bir kaynak aktarma mekanizması olarak kullanıldığını göstermektedir.

1989 yılında uygulanan finansal liberalizasyon ile birlikte 80'li yıllar boyunca uygulanan vergi politikaları vergi gelirlerinde azalmaya sebep olmuştur. Bunun sonucunda kamu açıkları kronikleşmiştir. Finansal serbestleşme, sermaye kesiminin parasal yapısını güçlendirmiş ve 1990'lar boyunca kamu borçlanmaları yoluyla mali sermayenin talepleri karşılanmıştır. Bu sürecin temel belirleyici unsuru, liberal teorisinin *"geç kapitalistleşmiş"* ülkelerdeki hem ekonomik hem de toplumsal yapıyı yeniden düzenlemesidir. Küreselleşme, dışa kapalı ulusal sermayenin dünya kapitalizmi ile bütünleşmesinin önünü açmıştır. Bu durumda, Türkiye'nin kalkınmasına neden olan sebep, mevcut kriz eğiliminin spekülâtif sermaye hareketlerinin tutarlı bir şekilde yarattığı istikrarsızlığa yol açmasına neden olmuştur. Bu kırılgan yapı içinde, kamu bütçesi sosyal hizmet harcamalarını finanse etme amacından tamamen uzak tutulmuş ve kamu politikaları vergi politikasındaki bazı değişikliklerle spekülâtif sermaye hareketlerinin beklentileri doğrultusunda harcanmıştır.

3.6. Bütçe Politikalarının Mali Alan İle İlişkisi

Mali alan, 90'lı yıllarda yaşanan finansal krizlerin ardından bütçe politikasının uygulanmasındaki engeller nedeniyle, mali disiplinin sağlanmasının önemini anlatan bir

¹⁸⁷Yeldan,

kavramdır. Bu kavram, devletin önceliklerini ve sosyal ihtiyaçlarını karşılarken bir yandan da makroekonomik istikrar ve finansal sürdürülebilirliği uygulama gereğini ve bu disiplinlerden ödün vermemeyi göstermektedir.

Bu anlamda, halihazırda oluşmuş bütçe açıklarının finanse edilebilmesi için, ilerleyen zamanda daha fazla bütçe fazlası oluşturarak ya da bütçe açıklarını düşürerek mümkün olacağı ifade edilmektedir¹⁸⁸.

Mali alan kavramı, mili hasılayı artırmanın maliyeti karşısında, kamu harcamalarının nasıl daha iyi finanse edileceğinin ifadesidir¹⁸⁹. Bu kavramın doğru kullanımı, devletin bütçe gelirlerini mali disiplini bozmamaya çok dikkat ederek amaçları çerçevesinde kullanmasıdır¹⁹⁰. Maliye literatürüne yeni girmiş olan bu kavram; ilk bahsi geçtiği dönemlerde, büyümeyi hedefleyen verimli altyapı yatırımlarını ve bayındırlık hizmetlerini karşılamak için hükümetlerin hem borçlanma kapasitesini genişletmek hem de mali açık hedeflerini tanımlama açısından kullanılmıştır¹⁹¹. İlerleyen süreçte ise kavram biraz daha genişletilmiş ve gelecek yatırım planlarında daha yüksek verim elde edebilmek ve yüksek verimlilik sağlayabilmek için kamu harcamalarında performans esasına dikkat edilmesi gerektiği ifade edilmiştir¹⁹².

Mali alan kavramının ülkelerin merkezi yönetim bütçelerini ilgilendiren bir kavram olması, "*erken kapitalistleşmiş*" ve "*geç kapitalistleşmiş*" ülkelerin maliye politikası belirleme yollarını farklılaştırmaktadır. Bu farkın kapitalistleşmiş ülkelerin mali sorunlarına göre farklılık göstermesinden kaynaklanmaktadır. "*Erken kapitalistleşmiş*" ülkeler açısından bütçe sorunları, açık finansman türünün ve borç servis oranının sürdürülme konusudur. Bu ekonomilerde kamu gelirlerinin milli hasıla içerisindeki payı doğal sınırına yaklaşmıştır. "*Erken kapitalistleşmiş*" ülkelerde devletin

¹⁸⁸Roberto Perotti, 'Fiscal Policy in Developing Countries: A Framework and Some Questions', Policy Research Working Paper, No: 4365, The World Bank, 2007, s.17.

¹⁸⁹Laura Doherty, Luke Yeaman, 'Fiscal Space in the G-20', Economic Roundup Issue, 3, s. 79 - 87, 2008, s.79-87.

¹⁹⁰Roger Hay, Gareth Williams, Fiscal Space and Sustainability from the Perspective of the Health Sector, in: High Level Forum on the Health Millennium Development Goals Selected Papers 2003–2005, WHO and The World Bank, Paris, 2005, s.2.

¹⁹¹World Bank, (2006), "Fiscal Policy for Growth and Development", Poverty Reduction and Economic Management, DC2006-0003, s.1.

¹⁹²Carrere Celine, Melo de Jaime, 'Fiscal Spending and Economic Performance: Some Stylized Facts', Policy Research Working Paper 4452, The World Bank, s.1-49, 2007, s.2.

ekonomi içindeki payı doğal sınırına iken, devlet müdahalelerle payını yukarıya doğru çekerse, özel sektörün yatırımları bundan olumsuz etkilenebilir ve vergi yükü de artabilir. Bu yapısal probleminden dolayı *"erken kapitalistleşmiş"* ülkelerde vergi artışıyla mali alan oluşturulmak istenirse yerel kaynaklar zaten sınıra geldiğinden bu politika verimsiz olacaktır¹⁹³.

Mali alan kavramı ve oluşturulma aşamaları ilk etapta *"geç kapitalistleşmiş"* ülkeler için önerilmiş olsa da, bugün *"erken kapitalistleşmiş"* ülkeler için de kullanılabilirliği konuşulmaktadır. Mali alan kavramını tanımı ve yorumlanma biçimi ile ilgili net bir görüş birliği bulunmamaktadır. Bazı akademisyenlerce mali alan örneğin; *"bütçe ve bütçe ile ilgili kararlar aracılığıyla, kamunun politika girişimleri için ulaşılabilir finansal kaynaklarıdır"*,¹⁹⁴ şeklinde tanımlamıştır. Bir diğer tanımda ise mali alan; *"kalkınma amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik kaynak akışkanlığını ve iyi yönetişimi sağlamak için gerekli kurumsal ve ekonomik çevreye odaklanmış politika eylemleri sonucu sağlanan bir finansmandır"*¹⁹⁵. Finansal alanın tanımlarını genişletmek mümkündür. UNDP'ye göre, finansal alan, kamu kesimi tarafından belirlenen kalkınma hedeflerini gerçekleştirmek için kaynakların akışını sağlamaya odaklanan politika faaliyetleri ve bunların etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için gerekli ortamı sağlamayı amaçlayan reformlar sonucunda yaratılan finansmandır¹⁹⁶. Finansal alanda öne çıkan bir diğer tanım, IMF tarafından belirlenen tanımdır. IMF'ye göre; Bunlar, bütçenin ekonomik istikrarından veya finansal pozisyonunun sürdürülebilirliğinden ödün vermeksizin, belirli amaçlar için kaynakları (değerli harcamalar veya vergi indirimleri gibi) sağlamalarını sağlayan araçlardır¹⁹⁷.

Finansal alanla ilgili tanımlarda farklı özellikler vurgulanmış ve tanımların bazıları kısıtlayıcı, bazıları ise kavram daha geniş bir bağlamda tartışılmıştır. Finansal alanın sınırlayıcı tanımı, makroekonomik istikrarın ve özel sektörün ihtiyaç duyduğu

¹⁹³Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin, Mali Alan: Teori-Uygulama, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2014, s.226.

¹⁹⁴AllenSchick, (2009), "BudgetingforFiscal Space", OECD Journal On Budgeting, Volume: 2, 2009, s.1.

¹⁹⁵Roy, s.33.

¹⁹⁶[http:// www.undp.org/poverty](http://www.undp.org/poverty)

¹⁹⁷Peter Heller, " UnderstandingFiscal Space", IMF PolicyDiscussionPaper, No: PDP/05/4, s. 1-18, 2005, s.2.

kaynakların mevcudiyetini temin etmek için katı bütçe ve harcama limitlerini vurgularken, daha esnek bir yaklaşım benimseyen, bin yıllık kalkınma hedeflerine ulaşmayı, yoksulluğu azaltmayı taahhüt eder. ve elde etmek hizmetlere daha fazla harcama olasılığını vurgular.Yine, makroekonomik istikrar, (finansal ödeme gücü) ve sürdürülebilirlik tanımları ön plana çıkarken, UNDP tanımı kalkınma hedefine dayanır¹⁹⁸.

Mali alanı tanımlamaya yönelik bahsedilen açıklamalardan yola çıkarak, mali alanın niteliklerinden şu şekilde bahsetmek mümkündür:

1. Mali alan, hem cari hem de geleceğe dönük bütçelerin koşullarına dinamik biçimde ayak uyduran ve rekabet ortamı yaratan bir kavramdır.
2. Mali alan, sosyal harcamalar ile büyüme ve kalkınmayı sağlamaya yönelik öncelikli harcamalara önem vererek ulusal politika hedeflerinin gerçekleştirilmesine yönelik adımlar için kullanılır.
3. Mali alan, kamu harcamalarının sadece bir bölümü için kullanılmamaktadır. Fakat, bir sektördeki harcamaların artması veya azalması oluşturulabilecek mali alanın çerçevesini değiştirmektedir. Ayrıca harcama türlerinin boyutu da mali sürdürülebilirlik üzerinden mali alanı da etkilemektedir.
4. Mali alan, bütçeleme aracılığıyla çeşitli tasniflere bölünmüş harcamalar arasında dağıtılmaktadır. Bu nedenle, devletin harcama öncelikleri uyarınca belirleyeceği finansal alanların belirlenmesi, bütçe kuruluşlarının kalitesine ve yıllık bütçelerin güvenilirliğine bağlıdır¹⁹⁹.

3.6.1. Mali Alanın Önemi

Son yıllarda maliye literatüründe sıklıkla duyduğumuz mali alan, "*geç kapitalistleşmiş*" ülkelerin kalkınma planlarını gerçekleştirmek adına gerekli altyapı yatırımları ile milenyum kalkınma hedeflerinin sosyal harcamalarla destekli altyapılarını oluşturan bir kavram olarak önem taşımaktadır. Mali alanın önemi sadece

¹⁹⁸ Hay, Williams, s.2.

¹⁹⁹UNICEF, ‘ ‘ Fiscal Space ForStrengthenedSocialProtection West And Central Africa’’, UNICEF Regional Office Of Westand Central Africa, 2, UNICEF, s.1-53, 2009, s.17-19.

sürdürülebilirlik değildir, ekonomik ve mali yapının güçlü olduğu dahi sosyal harcamaların finansman kaynağı açısından mali alan bir kumbara niteliğine sahiptir²⁰⁰. Günümüzde yaşanan iklim değişikliği, genç nüfusun azlığı ve küreselleşme ile birlikte ortaya çıkan maliyetlerin finansmanı için ilave kaynak ihtiyacı, kavramın daha da önem kazanmasına yol açmaktadır²⁰¹.

Çoğunluğu *"geç kapitalistleşmiş"* ülkelerden oluşan ülkelerin mali problemleri ile bu problemlerin tetiklediği yapısal krizler sebebiyle yaşanan aksaklıklar, mali alanın daralmasına sebep olmaktadır. Bu nedenle ülkelerin ulusal politikalarını kendilerinin belirleyebilmesi yeteneği düşüktür. Bu bağlamda mali alan ile maliye politikası ilişkisini inceleyen çalışmalarda, söz konusu disiplinler arasında bağa katkı sunabilecek politika önerileri dile getirilmektedir²⁰².

Mali alan oluşturulmasının temel amacı, bütçe harcamalarına, ekonomik kalkınmayı sağlamaya yönelik daha verimli harcamalar niteliği katabilmek ve sosyal harcamalara dönük vergi indirimleri için böyle verimli bir alanın oluşturulması gayretidir. Bir başka ifadeyle, harcamacı kurumların devletin öncelik verdiği alanlara daha verimli harcama yapılabilmesi için makroekonomik yapıya zarar vermeden ilave bütçesel kaynaklar oluşturmaktır²⁰³.

Küreselleşmenin etkisiyle birlikte günümüzde birçok ülkede kamu harcamalarının arttığı görülmektedir. Ülkeler yabancı sermayeyi çekebilmek için daha fazla dışa açılma politikaları izlemişler ve bu durum kamu harcamalarının artırılması konusunda baskı oluşturmuştu²⁰⁴. Fakat ülkelerin bu harcama baskısını karşılayabilecek finansmanları sınırlıdır. Kıt kaynaklarla artan harcamaların finansman ihtiyacı yeni gelir kalemlerinin bulunması ihtiyacını doğurmakta ve mali alanın önemini ön plana

²⁰⁰Doherty, Yeaman, s.81.

²⁰¹Teresa Ter-Minassian, Fedelino, Annalisa, Does Fiscal Decentralization Help Create Fiscal Space, Central Bank of The Republic of Turkey (Ed.), içinde *"Fiscal Policy: fiscal Elements of Growth and Development"*, Ankara, 2008, s.236.

²⁰²Eren Çaşkurlu, *"Bağımsız Maliye Politikası Uygulama Olanağının Kısıtlanması: Mali Alan Daralması ve Etkileri"*, Ekonomik Yaklaşım, 22 (79), 2001, s.22-23.

²⁰³UNICEF, s.9.

²⁰⁴Vito Tanzi, *"Globalization and The Need For Fiscal Reform In Developing Countries"*, Journal of Policy Modeling, 26, 2004, s.533.

çıkarmaktadır²⁰⁵. Sağlanan ilave finansal kaynaklar ile bütçedeki borç faiz ödemelerinin yükünü azaltabilecek yöneticiler devletin öncelikleri ve halkın tercihleri doğrultusunda hizmet verebilirler.

Kamu harcamalarının GSYH'ye oranı; finansal konsolidasyon için yapısal uyum programları; özel sektörün ekonomideki ağırlığını arttırma çabaları, yatırım gereksinimi duyulan kaynakları sağlamadaki güçlük gibi nedenlerle 180'li yıllardan günümüze değin pekçok ülkede azalmıştır.

Oysaki kalkınmanın finansmanı için kamu yatırımlarının yapılması gerekmektedir. Fakat mali sürdürülebilirliği ve mali disiplini sağlamaya yönelik maliye politikaları kamu yatırımlarının artışını sınırlandırmaktadır. Mali alan, kalkınmanın gerektirdiği maliyeti karşılamaya dönük kamu yatırımlarının yapılabilmesi için bütün riskleri incelemektedir²⁰⁶.

Mali alan sadece yöneticilerin ihtiyaç duydukları harcamaların olanaklarını oluşturması açısından değil, aynı zamanda vergi indirimleri açısından da önemlidir. Özellikle küreselleşmenin yıkıcı rekabetinin yüksek olduğu günümüzde, ülkeler uluslararası ticarete daha fazla söz sahibi olabilmek ve bu rekabetin yol açtığı mali etkilerden korunabilmek için mali alana dikkat etmek zorundadırlar. Günümüzde, küreselleşmenin vergi sistemleri üzerinde baskı kurduğu ve vergilerin aşağı çekilmesine yol açtığı bir gerçektir. Küreselleşmenin yol açtığı vergi indirimlerini veya vergi kayıplarını telafi etmek için "*geç kapitalist*" ülkeler tarafından yaratılan ek finansal alanın kullanılması, bu ülkeleri uluslararası arenada daha rekabetçi hale getirmektedir ve uluslararası ticarete daha fazla söz sahibi olmaktadır.

Günümüzde küresel düzeyde gerçekleşen resesyonların sebep olduğu mali daralmalara karşı kapitalistleşme düzeyini henüz tamamlayamamış ülkeler ilave mali alanlarla önlem almalıdırlar. Bu nedenle, küresel krizlerle mücadele etmek için geliştirilen birçok ülke konjonktür yanlısı (harcama artırıcı) politikalar üretirken, geç kapitalist ülkeler konjonktürel olmayan (harcama kısıtlayıcı) politikalar üretmekte ve

²⁰⁵Schick, s.1-18.

²⁰⁶Roy,Heuty, Letouze, s.49.

krize karşı oluşturulan mali politikalar için önemli bir asimetri sorunu ortaya çıkmaktadır.

Bu sebeple, geç kapitalistleşmiş ülkelerin maliye politikalarını yeniden gözden geçirmesi gerekmiştir. İlave mali alan, öngörülemeyen mali şokları önlemede hükümetlere daha kolay müdahale alanı tanımaktadır. Bu alan, devlete ekonomi konjonktüründeki bozulmaya cevap verebilecek bir “*mali esneklik*” kazandırmaktadır. Özellikle bütçede zorunlu kalemlerden oluşan kamu harcamalarının esnekliği düşük olduğundan öngörülemeyen mali şoklara veya istikrarsızlığa karşı önlem alınmasını zorlaştırmaktadır. Bu gibi durumlarda, finansal alanın yaratılması, hükümetlere eylem için alan sağlar ve beklenmeyen şokların kaybını telafi etme veya transfer ihtiyaçlarını karşılama fırsatı sunar.²⁰⁷

²⁰⁷Heller, s.5.

4. KALKINMA CARİLERİNİN (EĞİTİM HARCAMALARI) TASNİFİ VE 1980 SONRASI BÜTÇE POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

4.1. Eğitimle İlgili Kavramların Açıklanması

4.1.1. Eğitimin Tanımı, Amacı ve Önemi

Eğitim; bireyin ve toplumun gelişmesini sağlayan, ekonomik kalkınmayı destekleyen, günümüze taşınan kültür varlıklarını koruyup ileriye taşıyarak bu değerlerin gelecek kuşaklara aktaran, önemli bir süreçtir. Bu sebeple, ülkelerin eğitim sistemleri, ulusal düzeyde ülkelerin kendisini nasıl ifade ettiklerinin ve geleceğe nasıl baktıklarının önemli göstergesidir²⁰⁸.

Eğitim; medeniyet tarihinin oluşumundan günümüze insanın hayatta kalması, yaşamını sürdürmesi ve toplumsal konumunu yükseltmesi için yapılan bir etkinliktir. Toplumlar kendi gelenek ve göreneklerini, erdem ve değerleri yeni yetişen nesillere aktarmak isterler. Yürüye bilme ve konuşabilme yeteneklerinden başlayarak, sonraki tarihi zamanlarda kesici aletler yapabilme ve avlanabilme becerilerinin kazanılması ilk insanların hayatta kalmak için öğrendiği bilgiler iken, medeniyetin günümüze kadar ilerlemesi ile birlikte bu içerik de değişmiştir. Çünkü eğitim kavramı, toplumun kendi yaşam biçimine ve üretim biçimine göre değişir²⁰⁹.

Özcan Demirel'e göre eğitim; *"kişinin yaşadığı toplum içinde değeri olan, yetenek, tutum ve diğer davranış biçimlerini geliştirdiği süreçlerin tümü"* ya da kısa tanımıyla *"genel anlamda bireyde davranış geliştirme süreci"*²¹⁰ olarak tanımlanabilir.

Ferhat Oğuzkan'a göre eğitim; *"bireyin tek başına ya da bir grup içinde çevresini algılama, anlama ve denetlemeye yönelik olarak sürdürdüğü zihinsel çabalar bütünü"* olarak tanımlanır. Bu tarz faaliyette bulunan kişilerin araştırma becerisi, inceleme ve yorumlama kabiliyeti gibi özelliklerinin gelişmesi eğitimin geniş anlamda

²⁰⁸ Erkan Karaarslan, "Kamu Kesimi Eğitim Harcamalarının Analizi", Maliye Dergisi, Sayı 149, Mayıs–Aralık 2005, s.1.

²⁰⁹ Erdal Toprakçı, Eğitim Üzerine, Ankara, Ütopya Yayınları, 2002, s.45.

²¹⁰ Özcan Demirel, Zeki Kaya (ed.), Eğitim Bilimine Giriş, Ankara, Pegem Yayıncılık, 2009, s.5.

tanımını ortaya koyar. Eğitim çocuklara, ergenlere ve yetişkinlere, zihinsel ve bedensel yetenek kazandırmaktır. Bunun yanı sıra, insanların davranışlarında önceden belirlenen amaçlar doğrultusunda gelişme sağlamaya yarayan planlı etkinliklerdir. Bu yönü ile eğitim genel anlamda üretim faaliyeti, eğitimden eğlenerek faydalanma yönüyle de tüketim faaliyetidir²¹¹.

Farklı düşünürler eğitimin tanımını yaparken eğitim kavramına farklı bakış açılarından yaklaşmışlar ve bu konuda çeşitli tanımlamalara gitmişlerdir: Aristo'ya göre eğitim, *"bireyin ahlaki davranışlar kazanma aracı"*, Çiçero'ya göre *"insan zihninin disipline edilmesi"*, Descartes'a göre *"aklın doğru kullanılmasını öğrenme süreci"*, Rousseau'ya göre *"doğuştan insanda bulunmayan ve yetişkinler tarafından kazandırılan her şeydir"*²¹².

Eğitimin tanımı yapıldıktan sonra, eğitim ve öğretim kavramları arasındaki farkın ortaya konmasında fayda vardır. Eğitim ve öğretim kavramları çoğu zaman anlamları karıştırılan ve günlük hayatta birbirlerinin yerine kullanılan kavramlardır. İstisnasız herkes için gerekli bir olgu olan eğitim, doğumdan ölüme doğru insan yaşamının her aşamasına hitap eder ve öğretim kavramını içine alır. Diğer bir ifadeyle öğretim, eğitim sürecinin içinde yer alır. Toplumu oluşturan bireylerde istenen yönde davranışların oluşabilmesi ve öğrenme eyleminin gerçekleştirilebilmesi için belli bir plan ve program çerçevesinde gerçekleştirilen süreç olarak adlandırılan öğretim, eğitim politikalarının belirli bir plan ve program dahilinde okullarda uygulanan kısmıdır²¹³. Eğitimin tanımında da okulda alınan eğitimin zorunlu olmadığı, çok daha geniş bir süreci kapsadığı şu şekilde belirtilmiştir. *"Eğitim, çocukların ve gençlerin toplum yaşayışlarında yerlerini almaları için gerekli bilgi, beceri ve anlayışları elde etmelerine, kişiliklerini geliştirmelerine okul içinde veya dışında, doğrudan veya dolaylı yardım etmektir"*²¹⁴.

²¹¹ Ferhan Oğuzkan, Eğitim Terimleri Sözlüğü, Ankara, TDK Yayınları, 1974, s.6.

²¹² Mehmet Şişman, Eğitim Bilimine Giriş, Yeni YÖK Kur Tanımına Uygun 5. Baskı, Ankara, Pegem Akademi Yayınevi, 2009, s.7.

²¹³ Hasan Çelikkaya, Eğitime Giriş, İstanbul, Alfa Yayınları, 1997, s.39.

²¹⁴ TDK, Büyük Türkçe Sözlük, (Çevrimiçi)

<http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=verilst&kelime=e%F0itim&ayn=tam>, 13 Ocak 2010.

Toplumların eğitim kültürü, kişiye toplumsal rolleri empoze etmek ve kişiyi yaşadığı topluma ayak uydurup, bu toplumsal rolleri gelecek kuşaklara aktarmasına dahil etmektir.

Eğitim ve öğretim aşamasının sonucunda bireyler hem mesleki hem de akademik düzeyde yeterliliğe sahip olurlar ve ayrıca eğitim sürecinde kişilerin kültür düzeyleri de yükselir. Bu bakış açısı, kişinin sosyal platformlarda kendisini ifade edebilmesini ve dahil olacağı gelecek üretimlerinde kişisel yeteneklerini ve bilgilerini ortaya koyabilmesini sağlamaktadır. Eğitim süreci sonunda uzmanlaşmış işgücü üretime dahil olur, sosyal eşitliğin ve gelir dağılımında adaletin sağlanmasına katkı sağlar, eğitim ve öğretimde kalite ile verimlilik artar²¹⁵.

Eğitimin ile bireylerin dengeli kişilik sahibi, yargılama ve idrak yetenekleri gelişmiş, ulusal ve küresel boyutta bilgi sahibi kişiler olmaları hedeflenmektedir.

Bireysel açıdan eğitimin her öğrencinin kendi yeteneklerini keşfedip geliştirmesine; akademik ve akademik olmayan alanlarda birtakım bilgi ve beceriler kazanmasına yardımcı olması beklenir. Bunlar arasında temel okuma-yazma becerileri, sayısal beceriler, öğrenme becerileri, uygulamalı ve teknik beceriler, sosyal beceriler, politik bilinç kazanma, vatandaşlık hak ve sorumluluklarının farkında olma; fiziksel, kişisel, estetik, kültürel ve ahlaki gelişim sayılabilir²¹⁶.

Eğitim ile ilgili yapılan tanımlamalara bakıldığında, bu tanımlamalar birbirlerinden farklı gibi görünse de, belli ortak amaçlar ve işlevler üzerinde yoğunlaşmaktadırlar²¹⁷:

- Geçmişten günümüze gelen bilgilerin aktarılması,
- Sağlıklı bir toplum düzeninin oluşturulması,

²¹⁵ A. Little, K. Lewin, C. Colclougho, “AdjustingToThe 1980”s; TakingStock of EducationalExpenditure”, Canada, Ottawa, Financial Educational Development: Proceedings of An International SeminaryHeldIn Mont Saint Marie, 19–21 May 1982, s.26.

²¹⁶ Şişman, s.32.

²¹⁷ Özcan Demirel, Kuramdan Uygulamaya Eğitimde Program Geliştirme, Ankara, Pegem A Yayıncılık, 2003, s.190.

- Mevcut bilgilerin değerlendirilerek geleceğe yönelik kararlar alınabilmesi ya da gelecekle ilgili tahminlerde bulunulabilmesi,
- Problem çözme yeteneğinin geliştirilmesi,
- Fiziksel ve zihinsel gelişimin sağlanması ve korunması
- Farklı yön ve bakış açılarından olayları değerlendirebilme yetisinin edinilmesi,
- Toplum tarafından istenen ahlaki değerlerin kazandırılması,
- Yaşamı idame ettirecek bilgilerin kazandırılması,
- Yaratıcı düşünebilme yeteneğinin geliştirilmesi.

Eğitimin sosyal, politik, ekonomik ve kültürel olmak üzere dört temel işlevi bulunmaktadır. Her toplum farklı gelişme aşamasında olduğundan, toplumların hedef ve politikaları da birbirinden farklı özellikler göstermektedir. Eğitimin işlevleri evrensel bir özellik taşır; tüm toplumlar için genel geçerdir ve toplumlar arasında farklılık göstermemektedir. Devletin yönetim biçimi ya da eğitim politikası her ne olursa olsun; eğitim, bireyler üzerinde aynı etkiyi bırakır, aynı işleve hizmet eder.

20. yüzyılda dünyada meydana gelen değişiklikler ile beraber, bilgi toplumu olmanın zorunluluğu artmıştır. Kişiler, bilimsel ve teknolojik ilerlemelere ayak uydurmak zorundadırlar ve bunun için de eğitim kaçınılmaz bir süreç olarak ortaya çıkmaktadır. Yeni yüzyılın değişen koşullarına ayak uydurabilmek ve öne çıktığı değerlerle çağdaş bir toplum olarak yaşayabilmek için artık okuryazar olmak yeterli değil. Çünkü geçen yüzyılın son çeyreğinde gerçekleşen hızlı değişim süreci bireyleri ve toplumları kontrol edemedikleri eğilimlere itiyor. Böylece, bugünün ve geleceğin bilgi toplumu oluşur. Bu oluşum, kişinin bir yandan merkezi bir konuma gelmesine izin verirken, diğer yandan demokratik sivil toplum kuruluşlarının, gönüllü kuruluşların, yeni çevrelerin gelişmesinin bir sonucu olarak yeni bir çevre bilincinin gelişmesi ile öğrenmeyi öğrenmek gibi yeni oluşumları ve kavramları da beraberinde getirmektedir²¹⁸.

²¹⁸ Bekir Turgut, “Eğitimin Önemi Artarak Sürecektir”, (Çevrimiçi) <http://yayim.meb.gov.tr/dergiler/145/baskan.htm>, 22 Eylül 2010.

Dolayısıyla 21. yüzyılda eğitimin önemi daha da anlam kazanacaktır. Bilgi toplumuna giden yolda eğitimin önemini ve gerekliliği kaçınılmaz bir gerçek olarak hayatın her alanında bireylerin karşısına çıkmaktadır. 21. yüzyılda her ülke kendi vatandaşlarının eğitilmesi konusunda yeni yaklaşımlar benimseme ve bilgiyi tüketen değil üreten toplum olma yolunda ilerleme çabasıdadır; bunun da en temel şartlarından biri nitelikli yani eğitilmiş insan gücü yaratmaktır²¹⁹.

4.1.2. Eğitim Planlaması

Planlama, en yalın anlamıyla kıt kaynakların verimli olarak kullanılmasını sağlayan süreç olarak tanımlanabilir. Bir başka tanıma göre ise, gelecekteki hedeflere ulaşmak için uygulanacak yöntemlerin belirlenmesi sürecidir²²⁰. Eğitim planlaması ise, hedeflenen eğitim programının hayata geçirilebilmesi için, öğrenebilme ve öğretebilme durumlarını, kullanılacak yöntemleri, temin edilecek araçları içeren detaylı planlamadır²²¹. Planlamanın tanımında bulunan kıt kaynakların verimli kullanılması zorunluluğu; eğitim planlaması aşamasında da geçerlidir. Eğitim planlamasında; devletin elindeki mevcut kıt kaynaklar, kalkınma hedefleri doğrultusunda en etkili biçimde dağıtılmaya çalışılır. Planlama sırasında, kalkınma hedefleri ve öncelikler gözetilir.

Eğitim olgusu insanın varoluşuna dayanmakla birlikte, rasyonel süreçler doğrultusunda gerçekleştirilen eğitim yalnızca uygulamaya yönelik bir kavram olarak algılanırken; son yüzyıllarda özellikle davranış bilimlerinden elde edilen bulgular, bireyin yetiştirilmesindeki tutumların değişmesine neden olmuş, bu değişimler de eğitimde program ve plan unsuruna önem kazandırmıştır²²². Eğitim, toplumu oluşturan bireylerin şekillenmesinde önemli bir unsur olduğu için, eğitim sürecinin plan dahilinde yürütülmesi gerekmektedir.

Toplum, bireylerden meydana gelmektedir. Bireyler, yaşam içerisinde kişisel istek ve tercihlerini ortaya koymakta özgürdürler. Söz konusu durum, eğitimle ilgili

²¹⁹ Nevin Saylan (ed.), Eğitim Bilimine Giriş, Yaz: Selçuk Şimşek, Ankara, Anı Yayıncılık, 2008, s.9.

²²⁰ Mahmut Adem, Eğitim Planlaması, Ankara, Sevinç Matbaası, 1981, s.7.

²²¹ Şişman, s.16.

²²² Fatma Varış, Eğitimde Program Geliştirme Teori ve Teknikler, Ankara, Alkım Yayıncılık, 1996, s.36.

tercihlerin ortaya konmasında da geçerlidir. Devletin de, toplumu oluşturan bireylerden bazı beklenti ve istekleri vardır; yasalar ve kurallar aracılığıyla iradesini ortaya koyar. Tolumun oluşum sürecinde bireylerin isteklerinin ve toplumla kişi arasında karşılıklı kuralların uygulamaya konulup yapılabilmesi için, kişiler ve toplum kendi beklentilerini karşılayan bir eğitim isterler. Bu istekler doğrultusunda ortak hedefleri karşılamaya dönük planlanmış bir eğitim örgütü oluşur²²³. Eğitimin, istek ve ihtiyaçlara uygun olarak örgütlenmesi sürecini, bireyler adına devletin eğitim ve eğitim planlaması ile yükümlü organları üstlenir.

4.1.3. Eğitim Politikası

Eğitim, bireylerin ve toplumların kurumsal yapıdan bireysel yapıya kadar çok sayıda alanda belirlenen hedeflere ulaşmaya çalışır. Eğitimin amaçları iki farklı kategoriye ayrılır; bunlar, bireye ve topluma yönelik amaçlardır. Eğitim, bireye yönelik amaçları ile bireyi fizyolojik ve ruhsal açıdan geliştirmeye çalışmakta; toplumsal amaçlar ile de toplumun değerlerini, normlarını, gelenek ve göreneklerini, bireye yaşam biçimi olarak empoze ederek, bireyleri bu yolla toplumsal bir varlık haline getirmektedir²²⁴.

Devletlerin altyapısını oluşturan fikirselsel yapısı, anayasası, yasama, yürütme ve yargı organları ve bunların bürokratik işleyişi, politik sistemi oluşturur. Formal eğitim sistemi içinde okullarda eğitim gören öğrenciler, devletin mevcut politik inanç, değer ve normları içinde sosyalleşir. Okulun görevi bu açıdan bakıldığında, devlet ve hükümet otoritesinin meşrulaştırılması ve politik yapının istikrarının sağlanmasıdır. Bir başka ifadeyle eğitim;" *devletin varlığını, gücünü ve temel ilkelerini topluma kabul ettirebilmek için kullandığı en önemli ideolojik araçlardan birisidir*"²²⁵.

Eğitim, tüm ülkelerde bir kamu politikası olarak uygulanmaktadır. Her ülke; mevcut siyasal sisteminin dayandığı ideoloji ne olursa olsun, varlığını devam ettirmek için eğitime bir araç olarak ihtiyaç duyar. Devlet, kendisine sadık, kendisini destekleyen

²²³Ethem Başaran, Türkiye Eğitim Sistemi, Ankara, Gül Yayınevi, 1996, s.11.

²²⁴Saylan, s.193.

²²⁵Emin Karip, Eğitim Bilimine Giriş, Ankara, Pegem Yayıncılık, 2007, s.193-195.

insanlar yetiştirmeyi amaç edinmiştir ve bu amacını gerçekleştirebilmek için de eğitimin amaçları ve içeriği üzerinde etkili olma gereğini duyar²²⁶.

İster liberal ekonomi düzeninde, ister devletçi ekonomi düzeninde olsun her sistemde eğitim, bir politika sorunudur²²⁷. Ayrıca, eğitim politikaları toplumun tamamını etkileyen unsurlar olduğu için; politika belirleyiciler, bu ilkeleri kaçınılmaz olarak göz önünde bulundurmalarıdır²²⁸.

1. Eğitim politikaları, bireysel yaşantıları doğrudan etkiler. Çünkü eğitim politikaları, toplumda eğitim fırsat ve olanaklarından, hangi tür ve nitelikte eğitim hizmetlerinden kimin, ne kadar yararlanacağını belirler. Bu nedenle de eğitim politikaları ile ilgili kararlar teknik-rasyonel olmaktan çok, politik bir nitelik taşır.
2. Eğitim politikaları, toplumsal yaşantıları doğrudan etkiler. Örneğin ortaöğretim ve yükseköğretim kurumlarına giriş ile ilgili politika ve uygulamalar toplumun tümünü doğrudan etkilerler; bu uygulamalardan yararlanan kişiler için ekonomik, toplumsal ve psikolojik sonuçlar doğurur.
3. Eğitim politikalarında yapılan çeşitli düzenlemelerin sonuçları ancak belli bir süre geçtikten sonra görülebilir. Eğitim politikaları ile ilgili kararları alanlar, geleceğe yönelik herhangi kaygı gözetmeden öngörüsüzce belirledikleri politikaların etkisi yıllar sonra kendisini gösterebilir. Bundan dolayı öngörüsüzce alına bir kararın sonucunun ve etkilerinin uzun yıllar sonra görülmesi nedeniyle, politika koyucular almış oldukları bu yanlış kararlar nedeniyle bedel ödememektedirler.

4.1.4. Eğitimin Tüketim ve Yatırım Boyutu

Ekonomideki malları tüketim ve yatırım malları olarak iki ana kategoriye ayırmak mümkündür. Tüketim malları, anlık ihtiyaçları giderirler ve bireye

²²⁶Saylan, s.195.

²²⁷ Mahmut Adem, Ulusal Eğitim Politikamız ve Finansmanı, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Yayınları, No: 172, Ankara, 1993, s.2

²²⁸ Mehmet Yapıcı, “Eğitim Politikaları ve Etkileri”, Üniversite ve Toplum Dergisi, Cilt 6, Sayı 2, 2006, s.24.

kullanıldıkları anda fayda sağlarlar. Yatırım malları ise, uzun vadeli ihtiyaçları gidermek amacıyla kullanılan malları ifade eder. Yatırım mallarına duyulan gereksinim, üretim seviyesinin artırılması düşüncesine dayanır. Bu noktada, eğitim de ekonomide yer alan bir mal olarak düşünüldüğünde; eğitimin yatırımı mı yoksa tüketimi mi ihtiva ettiği tartışılmaktadır.

Tüketim, ihtiyaçlar yönünde gerçekleştirilir ve bireye fayda sağlar. Eğitim, bu açıdan değerlendirildiğinde; bir tüketim malıdır. Eğitim gören bir birey, eğitiminden fayda sağlar. Bu fayda, kısa ya da uzun vadeli olabilir. Aynı tanım doğrultusunda, eğitimin ihtiyaçlar doğrultusunda gerçekleştirildiği söylenebilir. Örneğin bir devlet, politikalar oluşturup kendi ihtiyaçlarına paralel işgücü teminini gerçekleştirebilir. Birey açısından bakıldığında da; bireyin kendi kişisel amaçlarını karşılayan eğitimlerden faydalanması, eğitimin bir tüketim malı olduğunu savunan görüşe örnek olarak verilebilir.

Harcamalar yönünden bakıldığında, eğitime yapılan harcamaların, bireylerin ihtiyaçlarını karşıladığı göz önüne alındığında, eğitimin tüketim malı olduğu kabul edilir. Bireyler, eğitim için bir harcama yapacakları zaman, kendi maddi imkanları dahilinde fayda maksimizasyonunu sağlamaya çalışırlar. Birey ya da aile eğitim amacıyla harcama yaparken, başka bir mala ya da mallara harcama yapmaktan vazgeçmekte ya da diğer mallara yaptığı harcamalardan kısmaktadır²²⁹.

Diğer bir görüşe göre ise, eğitim bir yatırım malıdır. Günümüzde bütün ülkeler işgücünün verimliliğini arttırmak, sağlık ve beslenmeyi geliştirmek, gelir dağılımını düzeltmek, doğurganlığı azaltmak, gelecek kuşakların eğitim olanaklarını arttırmak için eğitime yatırım yapmaktadırlar²³⁰. Çünkü eğitim, bireylerin gelecekteki hayatlarında fayda sağlayacaktır. Bu anlamda da, eğitim alan birey, kendi kendine yatırım yapmış olmaktadır. Toplumsal açıdan ise, eğitim gören bireylerden oluşan toplum, yine kendi geleceğine yatırım yapmaktadır. Devlet, aileler, işletmeler, gönüllü kuruluşlar eğitime

²²⁹Saylan, s.170.

²³⁰Saylan, s.156.

kaynak ayırıp yatırım yaparlar; dolayısıyla eğitim bireyler ve toplum açısından, uzun vadeli bir yatırımdır²³¹.

Bireyler ve aileleri açısından bakıldığında eğitim bireylerin verimlilik artışı için geleceğe dönük bir yatırım olmasının dışında sadece kullanılmak istenen bir tüketim malı olarak da görünmektedir; bireyler elde ettikleri eğitimi istihdam piyasasında kullanarak tüketmektedirler²³².

4.1.5. Eğitim Yatırımları

"Erken kapitalistleşmiş" ülkelerde, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ekonomik büyümenin hızlandırılması, işsizliğin düşmesi ve toplum refahının arttırılmasını sağlayacak hedefler konurken; *"geç kapitalistleşmiş"* ülkeler için büyüme ile birlikte sosyal ve ekonomik yapının, bu yolla da yaşam standartlarının yükseltilmesi ön plana çıkarılmış ve böylelikle eğitim harcamalarının bir yatırım harcaması olarak ele alınması yaygınlaşmıştır²³³. Eğitim harcamalarının, yatırım harcaması olarak değerlendirilmesi çok doğaldır. Eğitim için yapılan herhangi bir harcama, yine beşeri sermayenin temeli olan bireye dolaylı ya da dolaysız olarak fayda sağlamaktadır.

İyi eğitilmiş bir birey, eğitim sürecini bitirdikten sonraki çalışma hayatında; eğitiminin karşılığını verimlilik ve kazanç artışı şeklinde alır. Bu, eğitimin bireysel faydasıdır. Ayrıca iyi eğitilen bir birey, kalifiye işgücü olarak iş yaşamına katıldığında; ekonomide pozitif bir katkı yaratacaktır. Bu pozitif katkı; o bireyin eğitim alabilmesi için gerekli her girdinin eğitim süreci boyunca finanse edilmesinden kaynaklanmaktadır. Burada bahsedilen ise, eğitimin toplumsal faydasıdır. Kısacası bireyin eğitimi için yapılan harcamalar, bireysel ve toplumsal olarak katkı sağladığı için, uzun vadede yatırım harcaması olarak değerlendirilirler. Eğitim yatırımları, bir ülkede gerçekleştirilen uzun vadeli yatırımların en önemlisidir çünkü direkt olarak insana yapılan bir yatırımdır.

²³¹Şişman, s.146.

²³²Saylan, s.157.

²³³İşıl Ünal, Eğitim ve Yetiştirme Ekonomisi, Ankara, Epar Yayınları, 1996, s.105.

Ekonomik kalkınmada insana yapılan yatırımın önemi, geçmiş dönemde ölçülebilen değerlere öncelik verilmesi nedeniyle ihmal edilmiş ancak İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra tekrar konuşulmaya başlanmıştır²³⁴. A. Marshall, eğitime yapılan yatırımı milli yatırım olarak değerlendirerek, "*Bütün kapitalin en değerlisi, insana yapılan yatırımdır.*" demiştir²³⁵.

Toplumsal, kültürel ve ekonomik kalkınmanın sağlanmasında, değişen ve gelişen dünyada gelişmiş ülkeler arasında yer almanın tek yolu iyi eğitim almış bir toplum olmaktır. Eğitim ile dünyanın değişimini anlayabilen, kültürel duyarlılığa ve ahlak anlayışına sahip insanların yetiştirilmesi gerçekleştirilir. İnsanlara ve toplumlara yatırım yapmanın en iyi yolu eğitimidir. Eğitime gereken önem verilmezse ve gerekli yatırımlar yapılmazsa gelişme ve kalkınma gerçekleşemez.

4.1.6. Kamu Harcamaları ve Eğitim Harcamaları İlişkisi

Kamu kavramı, tarihsel gelişmenin ve politik uzlaşmaların bir sonucu olarak görmekte, böylece devleti, ulusal güvenlik ve gönenç devleti ile ilgili, sosyal beklentilerdeki değişikliklere karşılık olarak evrim geçiren bir organ olarak tanımlamaktadır²³⁶.

İnsanların yaşadıkları toplumlarda iki tür gereksinimleri bulunur. Bunlardan birincisi bireysel, ikincisi toplumsal olandır. Bireysel gereksinimleri onların yaşamlarını sürdürmesini sağlarken diğer taraftan topluma ait olma, toplumda kabul görme, sorumluluk alma, toplum içinde başarılı olma, belli bir konuma gelme ve diğer insanlarla birlikte yaşama gibi beklentileri bulunur. Toplumsal yaşamın sürdürülebilmesi için ortak hizmetlerin kamu tarafından bireylerin gereksinimlerini karşılamaya dönük düzenlemeler olmalıdır.

Belli bir düzen içinde kamu hizmetlerini devlet yürütür. Kamusal hizmetlerin yürütülebilmesi için devlet gelirlerinden belli oranda harcama yapar.

²³⁴Vural Savaş, Kalkınma Ekonomisi, İstanbul, Sermet Matbaası, 1974, s.98.

²³⁵Saylan, s.158.

²³⁶Mustafa Durmuş, Kamu Ekonomisi, Gazi Kitabevi / Kamu Yönetimi Dizisi, s.14.

Kamu harcamaları, kamu kurumlarının toplumun gereksinmelerini karşılamak ve/veya ekonomik yaşamı etkilemek üzere belirli kurallar dahilinde yapılan harcamalardır²³⁷. Bir başka tanımda, kamu harcamaları, devletin ulusal ve yerel bütçe harcamaları olarak tanımlanmakta ve devlet tarafından kamu hizmetleri için toplanan vergiler ve diğer kaynaklar, bütçe belgeleri ile ödenek tahsis edilerek kamu harcamaları olarak tahsis edilmektedir²³⁸.

Devletin işlevlerinin artması ve ekonomik yaşamda etkin rol alması ile kamu harcamaları artmıştır. Toplumsal refah programlarının uygulanması devletin işlevlerini çeşitlendirmiş; klasik görev anlayışındaki iç ve dış güvenliği sağlamak ve yurttaşlara adalet dağıtmak görevleri yanında sosyal devlet olmanın gereği duyulmuştur. Ancak son yıllarda kamu harcamalarının azaltılması isteminin ardında, devleti klasik işlevlerine döndürmek ve böylece sosyal devletin toplumsal refah programlarını azaltmak yönünde sistemli çabalar gözlenmektedir²³⁹. Kamu harcamaları geniş ve dar harcamalar olarak ikiye ayrılır.

4.1.6.1. Geniş Anlamda Kamu Harcaması

Tüm özel kesim ve kamunun yapmış olduğu harcamaları içine alan bu kavram, kamusal gereksinimleri karşılamak amacıyla devletçe ve özel kesimce yapılan işlerin tamamının maliyetini karşılayan harcamalar biçiminde ifade edilebilir.

Geniş anlamda kamu harcamaları ekonomik tanım olarak kabul edilir. Devletin ve bağlı olduğu kamu tüzel kişilerinin aynı ve nakdi harcamalarıyla birlikte, hizmete yönelik devletin yaptığı diğer kamu harcamalarını da kapsar. Yani merkezi idare harcamalarına ek olarak yerel yönetim, devletin iktisadi girişimleri ve sosyal güvenlik hizmetleri için gerçekleştirilen harcamalardır²⁴⁰.

²³⁷Necla Kurul, Eğitim Finansmanı, Siyasal Kitabevi. Ankara, 2013, s.237.

²³⁸Kenan Bulutoğlu, Kamu Ekonomisine Giriş, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, s.195.

²³⁹Kurul, s.238.

²⁴⁰Ahmet Alkan Çelik, Ekonomik Büyüme İle Kamu Harcamalarının Nedensellik Analizi: Suudi Arabistan, B. A. Emirlikleri Ve Kuveyt Uygulaması. Marmara Üniversitesi Ortadoğu Araştırmaları Enstitüsü. Yayınlanmamış Doktora Tezi. İstanbul, 2010

4.1.6.2. Dar Anlamda Kamu Harcaması

Eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi kalkınmaya yönelik harcamalar tüm toplumu ilgilendirdiği için dar anlamda kamu harcamalarına girer.

Dar anlamda kamu harcaması, merkezi idarenin gerçekleştirdiği kamusal hizmetler için yapılan harcamalar veya klâsik maliye bakışını yansıtan görüşlerin ifadesi olarak değerlendirilmektedir. Bu tanımlar harcamayı yapanın hukukî kişiliğine bağlandığından “hukuki tanım” olarak nitelendirilmektedir. Merkezi idarenin ve diğer kamu tüzel kişilerinin kamusal gereksinimleri temin etmek üzere kanunlara dayanarak doğrudan yaptıkları harcamaları kapsar²⁴¹.

4.1.6.3. Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması

Kamu harcamalarının sınıflandırılmasında ekonomik çözümlemenin yapılması açısından hangi değişkenlerin ele alındığının incelenmesi yararlı olacaktır. Bu sınıflandırma aynı zamanda *"işlevsel ve ekonomik sınıflandırma"* olarak ele almaktadır²⁴². Bu sınıflandırma *"aynı nitelikteki kamu harcamalarının diğerlerinden ayrılaraq, gruplar haline getirilmesi, sınıflara ayrılması"* olarak da tanımlamaktadır²⁴³.

Kamu ya da bütçe harcamaları kamu hizmetlerinin üretimi ve gelir aktarımları için yapılır. Kamu harcaması bütçeden verilen ve piyasa dışı yoldan sağlanmış olan kamu gelirine dayanır. Kamu harcamaları gördükleri hizmete göre işlevsel olarak, kaynakları kullanma şekline göre de ekonomik olarak sınıflanır. İşlevsel sınıflama, harcamaların ürettikleri hizmetlerin türlerine göre yapılır (savunma, sağlık, eğitim gibi). Ekonomik sınıflama ise harcamaları cari (tüketim), yatırım (sermaye) transfer (gelir aktarması) kümelerine ayırır. Kimi cari nitelikteki harcamalar, gelecek döneme de kalıcı yararlar yarattığından sermaye harcamalarına benzer²⁴⁴.

Burada ekonomik sınıflama içerisinde yer alan cari (tüketim), yatırım (sermaye) transfer (gelir aktarması) harcamaları ele alınacaktır.

²⁴¹Çelik,

²⁴²İsmail Türk, Kamu Maliyesi, Ankara, Turhan Kitabevi Yayını, 1999, s.46.

²⁴³İsmail Türk, Kamu Maliyesi, Ankara, Turhan Kitabevi Yayını, 1999, s.45.

²⁴⁴Bulutoğlu, s.212.

4.1.6.3.1. Cari Harcamalar

Her yıl tekrarlanarak yapılan tüketim harcamaları cari harcamalar olarak tanımlanmaktadır ve bu harcamalar “sermaye teşkilinden çok devletçe yerine getirilmesi zorunlu olan hizmetler karşılığında yapılan harcamalar” olarak ifade edilmektedir²⁴⁵. Bir diğer tanımda ise cari sözcüğünün tüketimi belirlediği, kamu cari harcamaları ile özel tüketim harcamalarının farklı olduğunu ve kamu cari harcamalarının toplumda sosyal altyapıyı oluşturduğu, kamu örgütünün *yasama-yürütme-yargı* ile kamusal işleyişi ve kurumsal yapının devamlılığı için gereken sosyal ve yönetsel altyapıyı oluşturduğu belirtilmiştir²⁴⁶.

Cari harcamalar, harcamaların yapıldığı dönemde GSMH'ye katkı yapan harcamalardır. Bu harcamalar, ekonominin mevcut üretim kapasitesini kullanmak için gerekli mal ve hizmet alımlarını içerir.

Bu sebeple, harcamaların çoğunluğunu personel harcamaları, kalan bölümünü ise dayanıklı olmayan tüketim malları ve hizmetlere yapılan harcamalar oluşturur.

Cari harcamalar bütçe içinde, personel harcamaları ve diğer cari olarak iki tür olarak yer almaktadır.

Cari harcamalar genel yönetim giderlerini karşılayan harcamalardır. Nitelikleri nedeniyle cari harcamalar her yıl tekrar edilirler, yararları o yıl içinde tükenir. Bu harcamalar tüketimi karşılayan harcamalardır ve genellikle milli gelirin nasıl kullanıldığını belirtmektedir²⁴⁷. Cari harcamalar devletin işleyişini sağlayan harcamalardır. Devletin ödediği maaşları, seyahat ödenekleri, harcırahlar, kırtasiye malzemeleri, ödenen kiralara, su, elektrik faturaları cari harcamalara dahil edilmiştir. Cari harcamalar, mal ve hizmet alımı için yapılan harcamalardır ve ekonomideki talep ve sunum dengesini sağlar ve makroekonomik dengeleri etkiler.

²⁴⁵Erdoğan Öner, Türkiye’de Bütçe Harcamalarının Genel Değerlendirmesi, Türkiye’de Bütçe Harcamaları. IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, Adana: Çukurova Üniversitesi İ.İ.B.F. Basımevi, 1994, s.244.

²⁴⁶Oktar Türel, Türkiye’de Kamu Maliyesi Finansal Yapı ve Politikaları İktisat Politikası Seçenekleri 2, İstanbul, 1999, s.29

²⁴⁷Bedri Gürsoy, Kamusal Maliye. 1. Cilt Masraflar, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 426/783, 1980, s.122.

Cari harcamalar ekonominin tüketim düzeyini doğrudan etkilediğinden, yatırım mallarına olan istem tüketim mallarına karşı istemden ortaya çıktığından, cari harcama artışlarının ekonomide yatırım harcamalarını da artırabileceği söylenebilir.²⁴⁸

Ayrıca, cari giderler için yeterli miktarda kaynak ayrılması halinde, üretim nitelik kaybı, eğitim, sağlık gibi insani sermaye giderleri hesaba katıldığında uzun vade için kalkınmaya engel teşkil eden etmenlerin oluşacağını belirtmektedir.²⁴⁹

Cari harcamalar azaldığında toplumsal ve ekonomik verimin azalacağı, sosyal yönden türlü bunalımlar yaşayan bir toplumla karşı karşıya kalınabileceği söylenebilir.

Milli eğitim, sosyal güvenlik, sağlık hizmetleri, gibi harcamalar her ne kadar cari harcamalar içinde bulunsun da insana yapılan yatırım niteliğinde ve iktisadi gelişme ile ilgilidir. Kalkınma carileri olarak adlandırılan bu harcama sınıfı, toplumun üretim kapasitesini artıran ve faydalarının genel olarak bir yılı aşan harcamalarıdır, ancak maddi sermaye mallarının üretimi için tasarlanmadıkları için cari harcama sınıfındadır.²⁵⁰

Kamu eğitim harcamaları içerisinde oldukça önemli bir yer tutan cari harcamaların eğitimde verimliliği artıran bir etken olduğu ifade edilebilir.

Eğitimde cari harcamalar diğer bir kaynakta; her yıl için planlanan, hizmet üretimine yönelik olarak, çalışanların ücretleri ve eğitim kurumlarının küçük onarımları, enerji, iletişim, kitap ve kırtasiye, ders araçlarının giderleri ile öğrencilere verilen burs, yemek, ulaşım giderleri ve sosyo kültürel etkinliklere yönelik harcamaları kapsayan harcamalar olarak tanımlanmaktadır²⁵¹.

²⁴⁸Türk, s.61.

²⁴⁹Beyhan Ataç, Maliye Politikası, Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları, No:118. Eskişehir, 1999, s.34.

²⁵⁰Özhan Uluatam, Kamu Maliyesi, Ankara, İmaj Yayınları, 1999, s.231.

²⁵¹Kenan Özcan, Mesleki ve Teknik Ortaöğretimde Finansman Harcamaları ve Maliyet, İstanbul, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, 2010, s.36.

4.1.6.3.2. Yatırım Harcamaları

Yatırım harcamaları, üretim araçlarının yardımıyla üretimi artırmak amacıyla yapılan, verimliliği artıran ve yararı birden çok yıla yayılan dayanıklı mallar için yapılan harcamalar olarak tanımlanmaktadır²⁵².

Mali açıdan yatırım harcamalarının başında “*belli bir dönemde üretilen ve ithal edilen malların o dönemde tüketilmeyen ve ihraç edilmeyen kısmı*” gelmektedir. Bu tanım toplam yatırımların tanımı olduğundan, gayrisafi sabit sermaye oluşumları ile stok değişimlerini kapsamaktadır²⁵³.

Yatırım harcamaları ekonominin üretimini doğrudan arttırıcı nitelikteki harcamalardır. Bu harcamalar aynı zamanda her dönemde brüt ürüne katkı sağlayan kamu sermayesinin birikmesine de neden olmaktadır. Yatırım harcamaları makine, ekipman ve taşıtların yanı sıra inşaat, fabrika ve bütçe onarımında büyük onarım harcamalarıdır.

Yatırım harcamaları, eğitimde uzun yıllar kullanılabilecek dayanıklı malları satın almak için yapılan harcamalardır. Bunlar, okul binaları ve sosyal tesisler, makine ve teçhizatlar ile demirbaş alımları ve bunların ömrünü uzatan büyük onarımlara yapılan harcamadır²⁵⁴. Yatırım harcamaları,²⁵⁵ ekonominin üretim gücünü doğrudan arttıran, sermaye mallarına yapılan ilaveleri veya mal stoklarını arttıran harcamalar olarak tanımlanır ve faydalar, yaptıkları dönemle sınırlı kalmamaktadır ve gelecek dönemlere de yansıtılmaktadır.

4.1.6.3.3. Transfer Harcamaları

Reel harcamalar ve transfer harcamaları ayrımında tam bir kavram birliği yoktur. Reel harcamalar kavramı yerine, gerçek harcamalar, faktör harcamaları, etkin harcamalar ve mal ve hizmet alımları da kullanılmaktadır.

²⁵²Akif Erginay, Kamu Maliyesi, İstanbul, Savaş Yayınevi, 2010, s.70.

²⁵³H. Hakan Yılmaz, Cevdet Yılmaz, Dünyada ve Türkiye’de Sabit Sermaye Yatırımı Kavramı ve Türkiye Uygulaması, Ankara, DPT Yayınları, 1997, s.1.

²⁵⁴Nazmiye Çelebier, Türkiye’de Konsolide Devlet Bütçesinin Finansmanı, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporları, Ankara, DPT Yayınları, 1985, s.7.

²⁵⁵Özcan, s.36.

Kavramlar ne olursa olsun bu ayrımın esası kamu harcamalarının mal ve hizmet alımlarında kullanılıp kullanılmadığıdır.

Eğitimde yapılan transfer harcamaları burslar, yemek yardımları, yurt destekleri, hizmet alımları gibi harcamalardır. Devletin cari ve yatırım harcamaları dışında kalan diğer harcamaları transfer harcamaları olarak ifade edilmektedir.

Transfer giderleri, parasal kaynakların bir bölümünün cari ve yatırım harcamalarının karşılamadığı belirli kurum ve kişilere aktarılmasını ifade eder. Buna göre, devlet bütçesinden okullara hazine yardımı adı altında yapılan harcamalar ve öğrencilere burs ve yemek yardımı adı altında yapılan harcamalar transfer harcamalarına dahil edilmektedir²⁵⁶.

4.1.7. Eğitim Harcamaları

Eğitim harcamaları, eğitimin planlama, yatırım ve üretim sürecini gerçekleştirmek için kullanılan parasal kaynakların tümüdür²⁵⁷. Bir başka tanımla, eğitim harcamaları, genel ve özel bütçeli dairelerin, özel sektör ve kamu iktisadi kuruluşlarının bütçelerinden eğitim hizmeti için yapılan bütün harcamalar olarak tanımlanmaktadır²⁵⁸.

²⁵⁶Güngör Özcan, Türkiye’de Kamu Harcamalarının Sosyal Refah Devleti Anlayışı Açısından Değerlendirilmesi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2009

²⁵⁷İsmail Bircan, Eğitimde maliyet ve harcamalar: kavramlar yöntemler, Ankara: DPT Yayınları, 1988, s.1.

²⁵⁸Mahmut Adem, Ulusal Eğitim Politikamız ve Finansmanı, Ankara Üniversitesi, Eğitim Bilimleri Fakültesi Yayınları, 1993, s.94.

Eğitime y6nelik harcamalarının istikrar programları faaliyetlerine b6y6me ile ilişkisi insan merkezli sermayenin nasıl değerlendirildiği ve piyasa mekanizması ile kurulmakta olunduğu, insan sermayesi kuramının kullandığı temel yaklaşımın artık 6ęe kavram olduğu ve bu yaklaşıma g6re toplam 6retim d6zeyindeki artışın, 6retim fakt6rlerindeki artışın 6st6nde gerçekleşmesi sonucunda, aradaki açıklanamayan farkın 6nemli bir kısmının işg6c6n6n eğitimindeki artıştan kaynaklandığı belirtilmektedir²⁵⁹.

T6rkiye’de eğitim harcamalarının kaynak, finansman ve hizmet sunumu açısından değerlendirilmesi tablo 3’te verilmiştir.



²⁵⁹H. Hakan Yılmaz, T6rkiye’de 2000 Sonrası D6nemde Uygulanan İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu, H.6. Sosyal Bilimler Enstit6s6 Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2006, s.34.

Tablo 3

Kaynak, Finansman ve Eğitim Sunumu Açısından Türkiye'de Eğitim Harcamaları

Kaynak Sağlayanlar	Finansman Sağlayanlar	Hizmet Sunanlar
I. Kamu Fonları - Merkezi Yönetimler - Yerel Yönetimler - Diğer Kamu	I. Genel Yönetim A. Merkezi Yönetim - Milli Eğitim Bakanlığı - Üniversiteler - Döner Sermayeler - Diğer Bakanlık ve fonlar gibi B. Yerel Yönetimler - Belediyeler - İl Özel İdareleri C. Diğer -Sosyal Güv. Kurumu gibi	I. Okul Öncesi Eğitim Kur. A. Kamu B. Özel
		II. İlk Öğretim Kurumları A. Kamu B. Özel
		III. Ortaöğretim Kurumları A. Kamu B. Özel
II. Özel Fonlar - Hane Halkları - Özel Fonlar - Vakıf, fon ve dernek gibi kar amacı olmayan kurumlar	II. Özel Sektör - Vakıf, Fonlar - Özel Kurumlar - Hane halklarının kendi bütçesi (cepten harcanan)	IV. Üniversiteler A. Kamu B. Özel
		V. Yaygın Eğitim A. Kamu B. Özel
		IV. Özel Eğitim Kurumları A. Kamu B. Özel
III. Uluslararası Kaynaklar		

Kaynak: H. HakanYılmaz, Türkiye’de 2000 Sonrası Dönemde Uygulanan İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu. H.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara, 2006

Tablo 3’te Türkiye’de eğitim harcamalarının kaynak, finansman ve hizmet sunumu açısından değerlendirilmesi görülmektedir. Kaynağı sağlayanlar kamu kaynakları ve özel kaynaklar olarak ikiye ayrılmış, kamu kaynakları merkezi yönetim, yerel yönetimler ve diğer kamu kuruluşları, özel kaynaklar ise hane halkı, özel kurumlar ve vakıflar olarak belirtilmektedir. Türkiye’de son yıllarda kamu kaynakları azaltılırken özel kaynakların eğitim yatırım harcamalarına katkısı giderek artmaktadır.

Beşeri sermayeyi geliştirmek, ekonomik büyüme ve kişi başına düşen gelir artışı ve gelir dağılımının düzelmesi için eğitime daha fazla kaynak ayrılmasını gerektirmektedir.

Eğitim seviyesi ve insan sermayesine yatırım ile ekonomik büyüme, bireysel gelir seviyesi ve gelir dağılımı arasında bir ilişki vardır.

Eğitim yatırımları bir yandan bireye yarar sağlarken diğer yandan topluma da sosyal yarar sağlamaktadır. Devletin, toplumsal yararın yüksek düzeyde gerçekleştiği eğitim alanına kamusal yatırımlar yaparak finansmanını sağlaması gerekmektedir. Özel kesimin yapacağı eğitim yatırım harcamalarının toplumsal yararı yüksek olmayabilir. Çünkü özel kesim, toplumsal yarardan çok kendi yararını ön plana çıkarabilir.

Eğitime yönelik yatırım harcamaları açısından baktığımızda, eğitim yatırımları; insanların niteliklerini arttırarak bireysel, sosyal ve dışsal yarar sağlamakta ve aynı zamanda diğer sektörlerin gelişimine de katkıda bulunarak teknolojik gelişme düzeyinin belirleyici olduğunu belirlemektedir²⁶⁰.

Öte yandan, eğitim bunu ekonomik bir mal olarak tanımlamakta ve “yarı-kamu malları” ya da “kamu mallarında karma mallar” olarak adlandırmaktadır, çünkü diğer mallara göre farklı özelliklere sahiptir²⁶¹.

Eğitim yatırımlarında, inşaat hizmetleri ve donatım hizmetleri eğitimin tüm topluma eşit olarak sunulmasında önemli bir yer tutmaktadır.

İbrahim Özmen'e göre kamu hizmetini; *"devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler"* olarak tanımlar. Kolektif ihtiyaçlara dönük gereksinimleri karşılamak için yapılan hizmetler, kişilere göre bölünememesinden ve

²⁶⁰Havva Tunç, Mikro İktisat, İstanbul, Alfa Basın-Yayın, 1993

²⁶¹Mahmut Adem, Atatürkçü Düşünce Işığında Eğitim Politikamız, Yeni Gün Haber Ajansı Basın ve Yayıncılık A.Ş. Ankara, 2000

herkese eşit yapılmasından dolayı kamu hizmeti olarak kabul edilir. Kamu hizmetlerinin en önemli özellikleri, düzenlilik, süreklilik ve kâr amacı gütmemesidir²⁶².

Kamunun eğitime yaptığı yatırımlarda kâr amacı güdülmemektedir. Hem toplumsal yaşamı düzenlemesinden hem de bireylerin gelişmesiyle ülkenin kalkınmasında önemli bir işlevi yerine getirmesinden dolayı eğitim yatırımlarını devletin yapması gerekmektedir.

Eğitim olgusunun piyasaya bırakılması halinde fırsat eşitliğinin ve adil eğitimin zedelenmesi sebebiyle eğitimin kamu eliyle yürütülmesi gerektiği, iktisatçıların da hemfikir olduğu bir konudur. Fakat, neo-klasik iktisatçılar konuya bireysel fayda açısından bakmakta ve bireylerin eğitimden özel fayda sağlaması için bunun önündeki finansman engelinin kamu eliyle çözülmesinden yana olmaktadır. Fakat buradaki sorun sadece finansman eksikliği değildir. Eğitimin yararı sadece bireye dönük değildir, yadsınamayacak düzeyde toplumsal yararı da söz konusudur. Eğitimin piyasaya bırakılmadan kamu eliyle topluma yaygınlaştırılması, kaynakların bilgisizce kullanımının yanı sıra, uzun vadede yetişen çocukların daha iyi bir eğitimle yetişmesine yol açmaktadır²⁶³.

4.1.7.1. Eğitim Harcamalarının Faydaları²⁶⁴

Eğitim hizmetlerinin faydaları iki grupta toplanabilir. Birinci faydası bireye sağladığı doğrudan fayda olup, eğitilen kişinin sadece kendisinin yararlandığı faydadır. İkincisi ise, eğitimin birey üzerinden topluma sağladığı dolaylı faydadır. Topluma sağlanan faydadan kişiler adil ve eşit biçimde yararlanabilirler²⁶⁵.

²⁶² İbrahim Özmen, Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki; Türkiye Örneği (1980–2008), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya

²⁶³ Güner Tuncer, Kamu harcamaları ve Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik İlişkisinin Mekânsal Analizi; Türkiye Uygulaması, Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi. Kütahya, 2013

²⁶⁴ Ramazan Özer, Türkiye'de 1990 Sonrası Yapılan Eğitim Harcamalarının Bütçe Politikaları Çerçevesinde İncelenmesi, Yüksek Lisans Tezi, 2010, s.18.

²⁶⁵ Engin Ataç, Türkiye'de Eğitim Hizmetlerinin Kamu Harcamaları Açısından Analizi-Planlı Dönem (1963-1977), Eskişehir İTİA Yayınları No: 216/140, 1979, s.97.

4.1.7.1.1. Eğitim Harcamalarının Kişilere Sağladığı Doğrudan Faydalar

Eğitimin kişilere sağladığı doğrudan faydalardan biri o kişilerin ekonomik kazancındaki değişimdir. Genel kaniya göre, daha fazla eğitim almış bireyin, daha az eğitim almış bireyden, daha fazla kazanç sağlayacağı düşünülmektedir²⁶⁶. Daha fazla eğitim sonucunda kişinin gelirinin daha fazla artacağı tezini savunan “*Beşeri Sermaye Teorisi*”, bireylerin kendilerine yaptıkları yatırımlarla kişisel gelirin artışının doğru orantılı olduğu fikrini açıklamaya yönelmiştir²⁶⁷. Bireyin okul yaşamı boyunca beşeri sermayesini artırmak için harcadığı zaman ile yaptığı toplam giderlerin bireyin gelirini ne kadar artırdığını açıklamaya çalışır. Eğitim, yeni bilgi ve beceriler edinerek bireylerin verimliliğini artırır. Bu hipoteze göre, daha iyi eğitilmiş çalışanın yüksek kazanç elde etmesi mümkündür, çünkü marjinal ürün değerleri daha az eğitim almış olanlardan daha yüksek olacaktır.

Eğitimin ikinci faydası, kendi ekonomik olanaklarını seçme olanağına sahip olmasıdır. Eğitim seviyesinin daha fazla yükseltilmesinin sağlayacağı ek kazanç ile, belirli bir eğitim düzeyinin tamamlanmasının sağlayacağı kazanç arasında seçim olanağına sahip olabilmesidir. Yani tıp fakültesinden mezun olmuş bir pratisyen hekim hemen para kazanmaya başlayabilir veya uzmanlık seviyesini yükseltmeyi seçebilir.

Eğitimin üçüncü faydası ise ekonomik faydanın dışında kalan statü niteliğindeki faydalardır. Kişinin eğitim düzeyinin artmasıyla pozisyonundaki artışları içeren (makam, unvan, şöhret, seçkinlik gibi konular) işleri yakalayabilme fırsatı doğmaktadır.

Eğitimden sağlanan doğrudan faydaların sonuncusu ise, ekonomik olmayan sosyal faydalardır. Kişinin vergi beyannamelerini kendisinin doldurması duruma örnek olarak gösterilebilir. Yüksek kalitedeki üretim, ARGE çalışması yapılarak sağlanabilir.

Bir mal veya hizmet üretebilmek için beşeri sermayeye ya da emek faktörüne ihtiyaç vardır. Eğitim yardımıyla emek faktörünün kalitesinin ve kapasitesinin

²⁶⁶Ataç, s.98.

²⁶⁷ Özgür Baykal, 1980 Sonrası Türkiye’de Kamusal Eğitim Harcamalarının Analizi (1980-2003), T.C. Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Adana. 2006, s.11.

yükseltilebilmesi sağlanabilirse, nitelikli işgücünden dolayı üretim sonunda ortaya çıkan ürünün kalitesi yükselecek, bunun sonucunda karlılık düzeyi artan işletmenin emeğe ödeyeceği ücret konusunda uzlaşma daha kolay olacaktır.

Eğitimin önemli faydalarında bir diğeri de yüksek eğitimli kişilerin işsiz kalma riskinin azalmasıdır. Yaklaşımına göre yüksek eğitimli kişiler işlerini kaybettiklerinde eğitimi yüksek olmayan kişilere kıyasla daha kısa sürede iş bulabileceklerdir. Yüksek eğitim, işsizliğin kişiye olan maliyetini azaltmaktadır²⁶⁸.

Eğitimin tüketilen bir mal olarak faydaları spor ve eğlenceye yönelik konulardır. Eğitim kişilerin zevk ve tercihlerini değiştirir ve genişletir. Eğitilmiş bir kişi tüketim sepetine; kitap, plak, bilgisayar, kaset, opera, tiyatro, sinema, gezi, spor, bale, sanat, kültür gibi malları da dahil ederek; mal sepetini genişletir. Eğitimin tüketime yönelik bir diğer faydası da kişiye sunulan ek imkanlardır. Bunlar işverenler tarafından aynı imkanlardır. Bunlara örnek; lojman, araba, sağlık yardımı, tatil kampı, sosyal tesisler gibi aynı mallar gösterilebilir²⁶⁹.

4.1.7.1.2. Eğitim Harcamalarının Topluma Sağladığı Dolaylı Faydalar

Eğitim, bireylere ve ailelere bir dizi özel veya doğrudan yarar sağlarken, dolaylı olarak topluma da yarar sağlar. Bu nedenle, sunulan eğitim hizmetleri toplum için dışsal fayda olarak kabul edilmektedir. Önceden belirtildiği üzere; toplum tarafından elde edilen bu dışsallıklar toplumda yaşayan bireyler tarafından bölünmez ve eşit ve bağımsız olarak tüketilir.

Dışsallık kavramı; bir ekonomik birimin faaliyeti nedeniyle diğer ekonomik birimde veya birimlerde dolaylı olarak görülen olumlu veya olumsuz etkileri ifade eder ve bir üretim veya tüketim faaliyetine bağlı olarak diğer üretim veya tüketim faaliyetlerinde meydana gelir.²⁷⁰

²⁶⁸Şadan Çalışkan, Eğitimin Getirisi (Uşak Örneği), Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, C. 8 S. 1. S.2 s. 235-252., 2007, s.239.

²⁶⁹Güneri Akalın, Kamu Ekonomisi1, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 55440. Kuruluş Yıldönümünde Ankara Üniversitesine Armağan : 5., s.236.

²⁷⁰Yalçın Akdoğan, (2006), Sosyal Belediyecilik, Yerel Siyaset, Yıl: 1, Sayı:3, Mart, s.53.

Eğitimin dışsallıklarının belirlenmesi, eğitimin hem bireysel hem de kamu bütçesinden payını belirlemede önemli bir rol oynayacaktır. Eğitim seviyesi yükseldikçe, öğrenci başına düşen harcama miktarı artar, bu da lise ve yüksek öğrenimin dışsallıklarını netleştirmek için önemli bir ihtiyaçtır. Ayrıca, tüm dışsallıklar göz önüne alındığında, eğitimin geri dönüşlerinin tam olarak hesaplanabildiği durumlarda, eğitim harcamalarının etkinliğine karar vermede önemli bir kriterin olması mümkün olacaktır.²⁷¹Eğitim harcamalarının yarattığı dışsallıklar, tüketimin ve üretimin dışsallıkları olarak tanımlanmaktadır. Bireyler, yoksul toplum üyeleri için sağlanan eğitim kalitesi veya iş olanakları ile ilgilendiği noktaya kadar, eğitime harcanan devlet, tüketimin dışsallığına dayanabilir. Bir toplumun verimlilik veya gelir düzeyi, eğitilmiş ve nitelikli bir işgücü ile sınırlıdır. Bu sınıra kadar, devletin eğitim harcamaları, özel sektör tarafından sağlanamayan üretim dışsallığını yansıtmaktadır.²⁷²

Öte yandan, eğitimden kaynaklanan dışsallıklar şöyle sıralanabilir:

- Daha fazla eğitilmişler, daha az eğitilmişlere karşı gelir artışı sağlar,
- Daha iyi eğitilmiş mevcut nesiller, gelecek nesiller için gelir artışı sağlar,
- Gizli yetenekleri bulmak ve seçmek için etkili bir mekanizma kurulur.
- Bir meslek bulmada işgücüne esneklik kazandırır.
- Bilim ve teknolojideki araştırmaları teşvik eden kurumsal ortam yaratır.
- Vergi ile finanse edilen sosyal hizmetlere olan talebi azaltacak yasalarla tutarlı bir şekilde gelişir ve sosyal refah hizmetleri için gönüllü sorumluluğu ödüllendirir.
- Politikadaki bilgili seçmenleri ve yetenekli liderleri yükselterek siyasi istikrarı teşvik eder.
- Toplumsal dayanışmanın bir gereği olarak, ortak kültürel katılımın kuşaktan kuşağa aktarılmasını sağlar.

²⁷¹Çalışkan s.240.

²⁷²Ataç, s.99-100.

- Eğitimli ve eğitimsiz kişilerin aklını ve ufkunu genişletir ve boş zamanlarının değerlendirilmesine katkıda bulunur.

Görülebileceği gibi, eğitimin yararları, eğitilenlerle sınırlı değildir ve bu faydalar tüm topluma yayılmıştır. Topluma yayılan bu dışsallıklar sadece sosyal değildir, aynı zamanda ekonomik ve politik faydalar sağlar. Eğitimin dışsal faydaları arasında üretimin arttırılması, politik istikrarın sağlanması, sosyal ve kültürel gelişim, işgücü verimliliğinin arttırılması, sanayileşme, vergi mükelleflerinin yükünün azaltılması, sağlık hizmetlerinin maliyetinin azaltılması, suç oranlarının azaltılması, doğurganlığın düşürülmesi ve bebek ölüm oranlarında düşme sayılabilir.

4.1.7.1.2.1. Üretimde Artış

Nitelikli eğitim hizmetlerinin ekonomideki üretimi önemli ölçüde arttırması, erken kapitalist ülkelerin gelişim aşamalarında özellikle belirgindir. Bu ülkelerde, özellikle zorunlu eğitimden sonra öğrencilerin en az yarısı mesleki ve teknik eğitime tabi tutulur ve gerekli bilgi ve becerileri edinir. Mesleki teknik eğitim sırasında teorik ve pratik bilgiler verilir ve çıraklık ve iş başında eğitim aşamaları beceri kazanma deneyimi sağlar. Örneğin, Almanya'da 250'den fazla işletmede çalışmak için, öğrencilerin zorunlu eğitimden sonra en az 2-3 yıl mesleki ve teknik eğitim almaları gerekir. Böylece eğitim gelirleri sayesinde üretimi artırarak milli gelir kolaylıkla arttırılabilir. Artan ulusal gelirin dışsallığına ek olarak, eğitim hizmetleri, bireylerin borsada hesaplama ve defter tutma kurallarını uygulamalarını sağladığı için piyasa mekanizmasının sağlıklı işleyişine de katkıda bulunur²⁷³.

4.1.7.1.2.2. Siyasal İstikrarı Sağlama

Toplumun dinamizminin, vatandaşların tercihlerinin ve bu tercihlerdeki değişimin siyasal kararları sürekli olarak etkileyebilmesi bir eğitim sorunudur. Demokrasi, halkın istediği veya en iyisi olarak gördüğü kararları almasını sağlayan hükümetin sağladığı bir sistemdir. Ancak halkın ne istediğini veya neyin en iyisi

²⁷³Orhan Şener, Teori ve Uygulamada Kamu Ekonomisi, 8.Baskı, Beta, İstanbul, 2005, s.374.

olduğunu bilmek için iyi eğitimli olmaları gerekir. Bu bağlamda, J.S.Mill, "evrensel eğitimin evrensel oy hakkından önce gelmesi gerektiğini" savunmaktadır²⁷⁴.

Bireyin politik karar alma sürecine katılımı, politik sosyalleşme derecesine bağlıdır. Siyasal sosyalleşme, bireyin toplumdaki veya toplumun alt birimlerindeki değer yargılarını ve davranış kurallarını öğrenme sürecidir. Aile, okul ve eğitim, çevre ve halkla iletişim araçları politik sosyalleşmenin araçlarıdır. Eğitimin ve okulun siyasal sosyalleşmedeki rolü, topluma sağladığı bilgi ve duygusal katkılardır. Eğitim seviyesinin artırılması, bireylerin politik karar alma süreçlerine katkısını artırabilir²⁷⁵.

4.1.7.1.2.3. Sosyal ve Kültürel Kalkınma

Ülkelerin sosyal ve kültürel açıdan gelişmişliği ile eğitim kalitesi arasında yakın ilişki bulunur. Bilindiği üzere, eğitim topluma iki yönde fayda sunar. Bunlardan ilki, eğitimin sağladığı kaliteli tüketim anlayışı olup; sanatsal faaliyetleri takip etme, yüksek yaşam kalitesi sayesinde hobiler edinme ve dünyayı tanıma isteklerini karşılama biçimlerinde elde edilir. Eğitim harcamaları ile kazanılan kişisel tüketim faydasının seviyesi yükseldikçe, toplumun sosyal ve kültüre kalkınmışlığı da kendiliğinden artar. Böylelikle eğitim hizmetlerinin tüketim faydasından faydalanan bireyler, kolaylıkla alt sosyal sınıftan üst sosyal sınıfa atlayabilirler. İkinci tür fayda olarak da üretim faydası gösterilebilir ve bu da çalışanların gelir seviyesindeki artış sonucu oluşan üretim artışıdır²⁷⁶.

4.1.7.1.2.4. Emeğin Verimliliğini Artırma

Ülkelerin ekonomik gelişimlerini sürdürmeleri için önerilen çözümlerin çoğunda en sık vurgulanan konu verimlilik artışıdır. Ekonomik kalkınmayı yakından etkileyen verimlilik, bir ülkenin gelir dağılımı, ekonomik gelişme, üretimin ve rekabetçiliğin artırılması, istihdam olanaklarının iyileştirilmesi ve işsizliği önlemek, ücret ve maliyetleri gibi ana değişkenler arasında önemli ve somut ilişkiler kurar. Verimlilik seviyelerinin düşük kaldığı ülkelerde enflasyon ve işsizlik gibi sorunlar çözülememiştir. İstihdam edilenlerin üretim seviyelerinin artırılması doğrudan üretimi

²⁷⁴Nazım Öztürk, İktisadi Kalkınmada Eğitimin Rolü, Sosyo Ekonomi /-1/ 050101, 2005, s.39-40.

²⁷⁵Baykal, s.20.

²⁷⁶Şener, s.374-375.

ve üretkenliği etkiler. Ekonomik gelişme ancak iyi eğitilmiş yeni teknolojilere kolayca adapte olabilen nitelikli bir işgücü ile sağlanabilir. Bu bağlamda, işgücüne ekonomik yapının gerektirdiği nitelik ve sayıyı sağlamak önemlidir. Yeterli düzeyde nitelikli işgücüne sahip olmak, ekonomideki verimliliği artırır. Emek verimliliğini artırmak bir yandan üretimde artışa neden olurken, eğitim süresi sonunda işgücü kalitesini daha nitelikli hale getirmek, uluslararası pazarda rekabet avantajı sağlayarak ihracatın artmasına katkıda bulunur. Verimlilik oranlarının yüksek olduğu ülkelerin eğitim ve öğretimde yüksek standartlara ulaştığı görülmektedir²⁷⁷.

Tablo 4'te görülebileceği gibi, ilköğretimden mezun olan bir işçinin üretkenliğinin % 40, ortaöğretimden mezun olan bir işçinin üretkenliği % 102, yüksek öğrenimden mezun olan bir işçinin verimi % 300 oranında artmıştır.

Tablo 4
Eğitim Düzeyi ve Verimlilik Artışı Arasındaki İlişkiler

Eğitim Düzeyi	Verimlilik Düzeyinde Yarattığı Artış
İlk Öğretim	40
Orta Öğretim	102
Yüksek Öğretim	300

Kaynak: Halis Başel, Hakan Çetintaş, Eğitimin İstihdam ve Verimliliğe Etkisi, 1999, s.105.

4.1.7.1.2.5. Sanayileşme Çabası

Eğitim, tüketim yararını artırarak, bir ülkenin sanayileşme çabalarında olumlu dışsal faydalar yaratılabilir. Örneğin, Japonya'nın elektronik endüstrisi ve eğitim hizmetlerinin gelişimi çok önemli olmuştur. Japonya'da, tüm öğrenciler müzik kurallarını öğrenir, çünkü her öğrenci belirli bir müzik aleti çalmayı öğrenmeden temel eğitimi tamamlamış sayılmaz. Bu nedenle, müziği anlama ve zevk alma yeteneğini geliştiren öğrenciler, kaliteli müzik yayınlayacak enstrümanları talep edeceklerdir. Müzik aletlerine olan yüksek talep nedeniyle, elektronik sanayi üretimi artmaktadır.

²⁷⁷Öztürk, s.38.

Eğitimin tüketim faydası da kaliteyi arttırdığı için, ülkenin uluslararası ticaretteki rekabet gücünü arttırmaktadır²⁷⁸.

4.1.7.1.2.6. Vergi Mükelleflerinin Yüklerinin Azaltılması

Eğitim hizmetleri ve yararlanıcıların seviyesi yükselirse, vergi mükelleflerinin vergi yükü zamanla azalacaktır. Bu karara göre; bir toplumda, devletin belirli bir süre işsiz kalan insanlara işsizlik sigortası sağladığını varsayın. Bu harcamaların genel vergi gelirlerinden finanse edildiği varsayıldığında, vergi mükellefleri, eskisinden daha az işsiz kişiyi, eğitim hizmetleri yoluyla edinilen bilgi ve becerilerle finanse edecek ve işgücü piyasasına girenlere daha yüksek ücret alacaktır. Bu şekilde, daha uzun bir süre eğitilen kişilerin ücret ve gelir düzeyleri artacak ve vergi mükelleflerinin yükü zamanla azalacaktır²⁷⁹.

4.1.7.1.2.7. Sağlık Hizmetlerinin Maliyetini Düşürmesi

Eğitim ile bireyin insan sermayesinin bir diğer önemli bileşeni, bireyin sağlık durumudur. Eğitim seviyesi arttıkça, bireylerin sağlık ve beslenme durumu düşük eğitim alanlardan daha iyi olma eğilimindedir. Sağlıklı ve dengeli beslenen bireyler, iş hayatında diğerlerinden daha verimlidir. Bu nedenle, eğitimin dengeli beslenme ve sağlık üzerindeki etkisi dolaylı olarak bireyin gelirini arttırmaktadır²⁸⁰.

Temel eğitim sayesinde, bireyler genel sağlık, önleyici tıp, ilk yardım ve dengeli beslenme hakkında önemli bilgiler sağlayabilir ve bireylerin sağlıklarına bakmaları gerektiğinin farkında olmalarını sağlayarak Sağlık Bakanlığı ve aile bütçesinde önemli tasarruflar sağlayabilir. Böylece, bu hizmetlerin dışsallıkları devlet bütçesinden daha fazla harcama yapmadan kolayca içselleştirilebilir²⁸¹.

4.1.7.1.2.8. Suç İşleme Oranının Düşmesi

Eğitim hizmetlerinin yaydığı önemli dışsallıklardan biri, azalan suç düzeni şeklinde ortaya çıkan dışsallıktır. Nitekim, eğitim seviyesi yükseldikçe, bireylerin gelir

²⁷⁸Şener, s.375.

²⁷⁹Baykal, s.20.

²⁸⁰Çalışkan, s.240.

²⁸¹Baykal, s.21.

düzeyi de yükselmektedir. Çünkü eğitim seviyesi ile gelir arasında doğrusal bir ilişki vardır. Eğitimli kişilerin suç işlemekten kaçınması gerçeği oldukça rasyonel bir davranıştır çünkü vazgeçilmesi gereken gelir akışlarının alternatif maliyeti daha da artacaktır çünkü bir kişinin gelir düzeyi cezaevinde kalmaktadır²⁸².

Eğitim, düşük suç oranlarında ve ceza sistemi maliyetlerinin düşürülmesinde önemli faydalar sağlar. Suç önlemenin faydaları, suçların neden olduğu sosyal kayıplarda bir azalma olarak tanımlanabilir. R. G. Spiegleman, I. Ehrlich, B. Fleisher tarafından yapılan ampirik çalışmalar, eğitimli gençlerin suç oranlarının düştüğünü göstermektedir. İşlenen suçlar ile eğitim eşitsizlikleri arasında güçlü bir pozitif ilişki olduğu ve ortalama eğitim seviyesi yerine eğitim dağılımındaki dengesizliklerin, mallara karşı işlenen ve şiddet içeren suçların tekrarı derecesiyle ilgili olarak gerginliğe yol açtığı vurgulanmaktadır.

OECD tarafından 2000 yılında yapılan bir araştırmaya göre, ABD’de eğitim harcamalarında meydana gelen %2’lik artış, 100 bin kişi başına işlenen cinayet suçunun 9’dan 7’ye inmesine neden olmaktadır²⁸³.

4.1.7.1.2.9. Düşük Doğurganlık ve Bebek Ölüm Hızında Azalış

Eğitim düzeyleri yüksek bireylerden oluşan toplumların temel sağlık göstergeleri diğer toplumlara göre daha iyidir. Eğitim seviyesi ile doğuştan hayatta kalma ümidi, bebek ölüm hızı ve doğurganlık arasında yakın bir ilişkiden söz edilebilir. Bireylerin aldıkları eğitim, ortalama yaşam süresinin artmasına ve daha düşük bebek oranlarına neden olarak, birey ve kamu sağlığı ile ilgili son derece önemli dışsallıklar sağlanmaktadır. Kadınların eğitim düzeyi yükseldikçe doğurganlık oranı azalmaktadır. Bu durum nüfus artış hızı oldukça yüksek olan az gelişmiş ülkeler için büyük önem taşımaktadır. Bu bağlamda, Hindistan’da (2004) yapılan bir çalışmada, ilköğretime ek olarak bin kızın bir yıllık eğitiminin 32 bin dolara mal olduğu hesaplanmıştır. Ancak, bu ek eğitimin doğurganlık oranındaki düşüş nedeniyle 75 bin dolar, çocuk ölümlerindeki

²⁸²Şener, s.375.

²⁸³Öztürk, s.41.

azalma nedeniyle 32 bin dolar ve ölümcül hastalıklardaki düşüş nedeniyle 2 bin 300 dolar fayda ürettiği hesaplandı²⁸⁴.

4.1.7.1.2.10. Ekonomik Büyümenin Sağlanması

Sab ve Smith tarafından yapılan araştırmalar, bir ülkedeki eğitime yapılan yatırımların ilgili ülkenin kalkınmasına önemli ölçüde katkıda bulunduğunu kanıtlamıştır. Özellikle, gelişmekte olan ülkelerin çoğunun eğitilebilir genç nüfusa sahip olduğu ve bu nedenle ilgili ülkelerin eğitilmiş oldukları takdirde gelişmiş ülkeleri kolayca yakalayabilecekleri belirtilmektedir²⁸⁵.

4.1.7.1.3. Eğitimin Negatif Dışsalılığı

Eğitim çıktılarının tamamının yararlı olduğu varsayılmamalıdır. Eğitimin bazı olumsuz dışsalılıkları da vardır.

I. Illich çağımızdaki aşırı okullaşmayı şiddetle eleştirmekte ve bu eleştiriler şu noktalar etrafında toplanmaktadır:

- Eğitim sistemi, yani okullar, toplumdaki otoritenin, imtiyazların ve bürokrasinin ocağıdır. Burada orta sınıfın çocukları pasif bir unsur olarak işbirliği yaparken; çalışanların çocukları ise başarısız sayılarak sistemin dışına itilmektedir.
- Okullar, doyumsuz tüketicilerin yetiştirdikleri ve toplu tüketim toplumunun birer aracıdır.
- Aşırı eğitimin varlığı yani istihdam yerlerinin talep ettiği işgücü kalitesine veya niteliklerinde bakışla aşırı derecede eğitilmiş bir gücü ordusunun varlığı gözlenmektedir. Maden işçiliği, şoförlük, garsonluk, temizlikçilik, gece bekçiliği, inşaat işçiliği, tarım işçiliği, hemşirelik gibi çeşitli işler işçi beklerken binlerce üniversite mezunu yüksek lisans veya doktora yapmış genç özellikle gelişmiş ülkelerde iş aramaktadır.

²⁸⁴Öztürk, s.39.

²⁸⁵Mehmet Karagül, Beşeri Sermayenin Ekonomik Büyümeyle İlişkisi Ve Etkin Kullanımı, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi (5) , 79-90, 2003, s.83.

- Okulların kendi aralarında eğitim kalitelerinin farklılaşması, mevcut sosyal tabakalaşmayı yarıya yani geleceğe yansıtmaktadır. Bu durum eğitimin, sosyal mobilitenin merdiven görevini görmesi işlevini; önemli ölçüde aksatmaktadır²⁸⁶.

4.1.7.1.4. Eğitim Harcamalarının Diğer Getirileri

Eğitim günümüzde tartışmasız kabul edilen bir olgudur. Özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından sonra, teknolojik, ekonomik ve politik değişimler tüm dünyayı benzeri görülmemiş bir değişim sürecine götürmüştür. Bu değişikliklerin en önemlisi ekonomi ve idare alanında olduğu kadar sosyal ve politik hayatta da gerçekleşti. Bilgi çağına geçiş, bu değişimlerin en çarpıcı sorunudur. Bilgi çağının en önemli özelliği bilgi toplamak ve toplamak değil, bilgi üretmek veya üretilen bilgiye en kolay ve en hızlı şekilde erişmektir. Bu bilgi edinme savaşı, dünya pazarlarına yıkıcı bir rekabet getirdi. Rekabette başarılı olmak için dünyada, ürünlerde, hizmette ve insan gücünde kaliteye büyük önem verilmiştir. Eğitim sistemi, ülkeler arasındaki bu yarışta dünya ekonomisinin rekabet gücünü belirleyen en önemli kurumsal yapılardan biri haline gelmiştir²⁸⁷. Ayrıca, düşük doğurganlık hızı ve bebek ölüm oranı da sosyal dayanışmaya katkıda bulunabilir²⁸⁸. Eğitim, insanlara bilgi sağlama, üretme, anlama ve yorumlama becerisini sağlayarak hem insanların hem de toplumun mutluluğuna katkıda bulunabilir²⁸⁹.

4.1.7.2. Eğitim Harcamalarının Maliyeti

Eğitimde maliyet kavramı, ekonomide olduğu gibi, ilk bakışta, üretim faktörleri ile üretilen ürün arasındaki ilişki akla geliyor. Bununla birlikte, üretilen hizmetin satışının eğitim sisteminin işleyişi üzerindeki etkisi ekonomi biliminden farklı olduğu için, eğitim maliyeti kavramı özel bir özelliğe sahiptir²⁹⁰. Eğitimin maliyeti öncelikle doğrudan ve dolaylı, bireysel ve sosyal harcamalar, vazgeçme maliyeti, gelir

²⁸⁶Akalın, s.238.

²⁸⁷N. Muter, R. Gökbunar, '21.Yüzyıla Doğru Türkiye'de Eğitim Hizmetlerinin Çağdaştırılması', Adnan Tezel'e Armağan, M.Ü.Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No: 13: s.375-384, İstanbul, 2000, s.375.

²⁸⁸ Öztürk, s.39-41.

²⁸⁹Karaaslan, s.36.

²⁹⁰Baykal, s.23.

kaybı vb. ile ilgilidir. toplamdan oluşur. Ayrıca, bireyin sağlayacağı fazla ücretler ve emekli maaşları gibi, toplam kazancı ve üretime aşırı katkıları karşılaştırarak, “verimlilik artışını” tahmin eden klasik bir ekonomik analizdir. Bu nedenle, eğitimin maliyeti, kamu ve özel eğitim harcamalarının toplamı ile vazgeçme maliyetidir.²⁹¹ Bu açıdan eğitimde maliyet kavramı, harcama yapanlar açısından maliyet, harcama niteliği açısından maliyet, ekonomik ve parasal maliyet, ödeneklerin harcadıkları programa göre maliyeti, vazgeçme maliyeti ve son olarak birim maliyeti açıklanmaya çalışılacaktır.

Türkiye’de eğitim maliyeti çözümlemesi için parasal maliyet esas alınır. Fakat eğitimin tek bir maliyeti yoktur. Çoklukla eğitimin bireye, devlete ve topluma olan maliyetinden söz edilebilir.

Sosyal maliyet, vazgeçme maliyetidir. Eğitim için kullanılan kaynaklar diğer mal ve hizmetlerin üretiminde kullanılıyorsa, sosyal maliyet toplumun gelirine eşittir. Devlete eğitimin maliyeti, devletten ziyade halka eğitim hizmeti veren topluluk tarafından da anlaşılmaktadır. Bu çeşidi cari ve yatırım harcamalarının maliyeti olarak iki kısımda incelemek mümkündür²⁹².

Aşağıda verilen maliyet türlerini açıklayarak, ülkemizdeki maliyet analizini sunmuş olacağız.

4.1.7.2.1. Eğitimde Birim Maliyet

Birim maliyet, öğrenci başına birim harcama analizi, incelemeye tabi eğitim siparişinin maliyet ve etkililiğinin temel faktörleri, çeşitli eğitim faktörlerinin (öğretmenler, yöneticiler, ders kitapları ve diğer öğretim araçları vb.) birbiriyle bağlantılı olarak kullanılış şekli, yeni eğitim teknik ve yöntemlerinin finansal açıdan faydalılık ve sakıncalılıklarını değerlendirmek şeklinde tanımlanabilir. Birim maliyet hesaplaması iki şekilde yapılabilir: mikro ve makro bakış açısı. Makro perspektifte, eğitim hizmeti vermeye katkıda bulunan tüm grupların harcamalarının öğrenci sayısına

²⁹¹Mahmut Adem, Türk Eğitiminin Ekonomi Politikası, Ankara, 1977, s.88.

²⁹²Adem, s.107.

bölünmesi ile hesaplanmaktadır. Mikro perspektifte, öğrenciler için mal ve hizmetlerin maliyeti ayrılır ve maliyet unsurları ayrı ayrı hesaplanır²⁹³.

Tablo 5
1990–2005 Yıllarında A.Ü. Eğitim B.F.Öğrenci Maliyetleri

Yıllar	Eğitim Fakültesi Toplam Harcamaları	Eğitim Fakültesi Öğrenci Sayısı	Birim Maliyet
1990	5.519.974,96	1274	4.332,79
1991	5.632.325,77	1307	4.309,35
1992	6.332.125,36	1344	4.711,40
1993	6.742.189,35	1458	4.624,27
1994	5.181.176,61	1497	3.461,04
1995	4.846.286,52	1421	3.410,48
1996	5.361.234,22	1322	4.055,40
1997	6.149.031,93	1126	5460,95
1998	5.847.423,84	1134	5.156,46
1999	5.847.460,10	1192	4.905,59
2000	5.865.214,10	1356	4.325,38
2001	5.482.736,70	1561	3.512,32
2002	6.635.243,18	1586	4.183,63
2003	6.593.119,00	1605	3.987,05
2004	7.810.203,17	1605	4.866,17
2005	6.435.389,95	1598	4.027,15

Kaynak: Ali İlker Kurt, Hasan Hüseyin Aksoy. Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi, cilt: 42, sayı: 2, 2009, s.17.

Tablo 5, 1990-2005 yılları arasında Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi'nde öğrenim gören öğrenci sayısını ve bu yıllar itibariyle öğrenci başına düşen birim sayısını göstermektedir. Toplam harcamalarda yıllara göre dalgalanmalar görülmesine rağmen, son yıllarda harcamalarda artış yaşanmıştır. Birim maliyeti bulmadaki en önemli faktör öğrenci sayısıdır. Örneğin, öğrenci sayısı azaldıkça birim maliyet artacak ve öğrenci sayısı arttıkça birim maliyet düşecektir. Buna göre, 1995'teki öğrenci sayısı 1126 EB'dir. Birim maliyeti fakültede en yüksek (5,460,95TL). Bu nedenle, tablo incelendiğinde, öğrenci sayısının arttığı ve doğal olarak birim maliyetlerin yıllarca azaldığı görülmektedir.

²⁹³Baykal, s.24.

4.1.7.2.2. Harcamaları Yapanlara Göre Maliyet

Hane halkı idareleri, eğitim kurumları ve devlet tarafından yapılan harcamaları ifade eden bu maliyete harcamalara göre maliyet denir. Bu birimler sırayla açıklanırsa; hane halkı idareleri iki tür eğitim harcarlar. Birincisi, eğitim, yatılı veya oturma, yol, giyim, yemek, ders kitapları ve diğer materyaller dahil olmak üzere doğrudan eğitim ücretlerine katılırlar. Ülkenin sosyal ve ekonomik düzenine göre, okullar bazen masrafların önemli bir kısmını karşılamaktadır. Ancak, genel olarak hemen hemen her ülkede, eğitim kurumları hiçbir zaman harcamalarının tamamını karşılamıyor. Maliyet birimlerinin sonuncusu harcamalara göre devlettir. Maliyet, en geniş anlamda eğitimin maliyeti değil, organize eğitimin veya örgün eğitimin maliyetidir. Başka bir deyişle, asıl amaç çocuğun veya gencin mümkün olan en iyi fiyatla büyümesini sağlamaktır²⁹⁴.

Harcama kalemlerine en fazla katkıda bulunan birim devlettir ve devletin eğitim maliyetlerine katkısı, eğitim düzeylerine göre değişmektedir. Devletin bu eğitim aşamasına katkısı iki yönlüdür. Birincisi, kendi eğitim kurumlarının giderlerini karşılamakta, ikincisi ise burs vererek, yurt açarak ve bazı öğrenci giderlerini sübvans ederek öğrencilere eğitim vermektedir.

4.1.7.2.3. Harcamaların Niteliğine Göre Maliyet

Harcama niteliğine bağlı olarak maliyet, yatırım maliyetleri ve cari harcamalar olarak iki grupta incelenir. Yatırımın maliyeti, okul binaları için arazinin kamulaştırılmasından veya arazi alımı, plan, proje, bina inşaatı, ekipman ve büyük onarım giderlerinden oluşmaktadır. Yatırım maliyeti, eğitimden sürekli olarak yararlanabilecek sermaye mallarını getirir²⁹⁵. Olağan veya cari harcamalar aylık, tazminat, ek eğitim, demirbaşlar ve kırtasiye, yardımcı hizmetler, işletme, bakım ve sosyal yardımı içerir. Ayrıca, okul binalarının inşaat maliyetlerini finanse etmek için finansal istikrar kullanılıyorsa, yıllık olarak ödenecek tutarı belirlemek için amortisman bedeli hesaplanmalıdır. Aşınma hesaplanırken, sadece inşaat ve ekipman fiyatları ve yaşam değil, aynı zamanda sınıf başına düşen öğrenci sayısı dikkate alınmalıdır.

²⁹⁴ Adem, s.90.

²⁹⁵ Adem, s.91.

Amortisman giderleri her yıl tekrarlandığından, maliyet faktörü haline gelir. Bu nedenle, amortisman payları cari harcamalara dahil edilmelidir. Cari harcamalar doğrudan maliyet, dolaylı maliyet ve teşvik maliyetlerinden oluşmaktadır. Doğrudan maliyetler öğretim elemanı, demirbaş ve kırtasiye, bakım ve küçük tamir ve diğer idari giderlerin toplamını temsil eder. Dolaylı maliyet, idari personel, görevliler, genel idari giderler, doğrudan ve teşvik edici giderlere dahil olmayan diğer tüm giderlerden oluşmaktadır. Son olarak, teşvikin maliyetidir ve amacı eğitimlerine devam etmeleri gereken öğrencilere yardım etmektir. Bu anlamda öğrencilerin muayenesi ve tedavisi, boş zaman, kültürel ve sportif faaliyetler, öğrenci dernekleri, kantinler ve yurtlar, hibeler, krediler vb. yardımlar incelenebilir²⁹⁶.

4.1.7.2.4. Ekonomik Ve Parasal Maliyet

Ekonomik maliyet, aslında bir eğitim programı için zorunlu olan fiziksel mal ve hizmetlerin toplam fiyatı anlamına gelir. Parasal maliyet, eğitim sektörü tarafından kullanılan tüm mal ve hizmetlerin fiyatlarının toplamıdır. Başka bir deyişle, bir eğitim sisteminin işletimi için harcanan cari, yatırım ve transfer harcamalarının tümü aranır ve bu maliyetin çözülmesi nispeten kolaydır²⁹⁷.

4.1.7.2.5. Vazgeçme Maliyeti

Kuşkusuz, toplumda yaşayan bireylerin belirli ihtiyaçları vardır ve bu ihtiyaçlar sonsuzdur. İktisatta, eldeki kıt kaynaklar ile toplumda yaşayan bireylerin sınırsız ihtiyaçlarını en etkin şekilde karşılamaktır. Bu nedenle bireylerin bu ihtiyaçları bir anlamda sınırlıdır. Bu nedenle, bireyler ihtiyaçları arasında seçim yapmak zorundadır. Bireylerin bu gereksinimlerden birini seçmesi ve diğerini feda etmesi, vazgeçme ya da alternatif maliyet verme maliyetini verir. Eğitim ekonomisinde vazgeçmenin de bir maliyeti vardır ve bu gelir kaybı olarak ifade edilebilir. Muhasebecinin eğitim maliyeti, belirli bir yılda bu bölüme yapılan tüm harcamalardan oluşmaktadır. Ekonomist için ilginç olan, eğitim sektörüne tahsis edilen tüm kaynakların (parasal, beşeri ve sabit sermaye vb.) Ekonomik etkinliğidir. Bu nedenle, ekonomist yalnızca bütçe verileri ile

²⁹⁶ Adem, s.92-93.

²⁹⁷ Adem, s.93.

yetinmemeli, ancak bireysel veya hanehalkı idarelerinin tüm maliyetleri kamu eğitim harcamalarına eklenmelidir²⁹⁸.

Eğitimin girdileri para veya öğretmenler ve diğer görevliler, öğrencilerin zamanları, kitapları, ders materyalleri ve eğitim sürecinde kullanılan binalar gibi gerçek kaynaklar ile ölçülebilir. Tüm bu kaynakların alternatif kullanımı söz konusu olabilir. Eğitim için kullanılmamışlarsa, başka bir faaliyet için kullanılmış olacaklardı ve sınırlı kaynaklar göz önüne alındığında, alternatif kullanım yollarını feda edeceği düşünülüyor. Terk etme maliyeti, kaynakların en karlı kullanımında elde edilmesi beklenen parasal değerdir.²⁹⁹ Örneğin, bir öğrenci eğitimini herhangi bir işte çalışmasını durdurduğunda, çalışmaya başladığı andan itibaren kazanmaya başlayacak ve bu kazanç zamanla artacaktır. Ancak, eğitime devam etmeyi seçtiği andan itibaren kazancından vazgeçmek zorunda kalacaktır.

Globalleşen dünyada, hem teknolojik gelişmeler hem de ülkelerin gelişmesi vb. konularda nitelikli işgücü çok önemlidir. Bireyin nitelikli işgücüne ulaşması için ise uzun yıllar süren bir öğrenim ve kendini geliştirmesi gerekir. Doğal olarak, bu süreç uzun vadede öğrenciye büyük katkı sağlayacaktır, ancak aile için, bireyin sürekli eğitimi (üniversite, yüksek lisans, vb.) maliyet ifade etmektedir. Tabii ki, öğrenimi uzun zaman alan birey süreci tamamladığında kişisel donanımı artacağından daha fazla gelir elde edecektir ancak eğitim hizmetinden uzun süre faydalanması aynı zamanda eğitim harcamaları, hayatını idamede gelir kaybını arttıracaktır.

Ülkemizde ise genellikle öğrenciler yaşanan hayat koşulları ile mücadelede ailelerine destek olabilmek için zorunlu sekiz yıllık eğitimden sonra eğitimlerini devam ettirmemekte ve iş yaşamına dâhil olmaktadır. Bu anlamda, fabrikalara dahi işçi alımında lise düzeyi mezun şartı aranması, kanımızca bireylerin eğitimi devam ettirmelerini sağlamakta ve bu, ülkemizin kalkınmışlığında büyük önem arz eden nitelikli bireylerin yetişmesinde olumlu katkılar sağlayacaktır. Dolayısıyla buradan hareket ile eğitimde vazgeçme maliyetinin he birey hem de toplum için söz konusu olduğu gerçeği ortaya çıkmaktadır. Ülkemizde genellikle hayat mücadelesi ve yaşam

²⁹⁸ Adem, s.98.

²⁹⁹ Kurt ve Aksoy, s.10.

şartları nedeniyle sekiz yıllık eğitim sonrasında eğitime devam edememektedir. Bu anlamda, işçilerin işe alınmasında lise seviyesinden mezun olma koşulu, fabrikalarda bile, bireylerin eğitimlerine devam etmelerini sağlar ve bu, gelişimimiz için büyük öneme sahip nitelikli bireylerin eğitime olumlu katkılar sağlayacaktır. Bu nedenle, eğitimden vazgeçmenin maliyetinin hem birey hem de toplum için bir sorun olduğu ortaya çıkmaktadır.

Schultz, belirli yaş kümeleri için öğrencilerin feragat maliyetlerini belirlemeye yönelik nüfus istatistiklerinin yardımıyla, sektördeki işçilerin günlük, haftalık ücretlerini temel alarak, orta ve yükseköğretim öğrencileri için fırsat maliyeti ayrı ayrı hesaplanmaktadır. Buna göre, ortaöğretimdeki bir öğrencinin kazanç kaybının, bir sanayi işçisinin 11 haftalık gelirine ve yükseköğretimde 25 haftalık gelir kaybına eşit olacağı hesaplanmıştır³⁰⁰.

Ulusal düzeyde, herhangi bir endüstri gibi, eğitim de toplam kaynakların bir kısmını tüketebilir. Kaynakların bu bölüme tahsisi, diğer sektörler için kaynakların azaldığı anlamına gelir. Ekonomik maliyet değişmese bile, gerçek maliyetin ekonomi üzerindeki etkisi aynı değildir. Bu nedenle, eğitimi değiştirmek için bir fabrikayı feda etmek vazgeçmenin maliyetine neden olmaktadır. Böylece devlet, endüstriden bir mühendis alıp profesör yaptığında, endüstride verimliliği azaltır. Aynı şekilde, eğer öğretim üyeleri öğretmen yetiştirmek veya ders kitapları hazırlamak için kullanılırsa, okulda geçici bir yavaşlama olur, ancak bu yavaşlama sadece ders kitapları yazıldıktan sonra çok hızlı bir atılımla tamamlanmaz, aynı zamanda eski seviyeyi aşar³⁰¹.

4.2. 1980 Sonrası Uygulanan Bütçe Politikalarının Kalkınma Carilerine (Eğitim) Etkisinin Değerlendirilmesi

Üçüncü bölümde kısa ve öz biçimde değindiğim "*Mali Alan*" kavramı Türkiye'de özellikle kalkınma carileri konusunda dikkat edilmesi gereken bir kavramdır. Türkiye'de bütçe politikalarını belirlemede doğrudan etkili olan ve geçmişte uygulanmış olan 1050 sayılı "*Muhasebe-i Umumiye Kanunu*" ile yürürlükte olan 5018 sayılı "*Kamu*

³⁰⁰Ali İlker Kurt, Hasan Hüseyin Aksoy, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi, cilt: 42, sayı: 2, 1-26, 2009, s.10-11.

³⁰¹Adem, s.99.

Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu" IMF'nin Türkiye'ye önerilerini kapsayan mali disiplin programına uyumlu kanunlar olsa da bu kanunların temel amacı faiz dışı fazla verme çabasıyla mali disiplini sağlamak amacını taşımaktadır. Oysa UNDP 'nin mali disiplini sağlama konusundaki temel önerisi, mali alanı (finansman kaynağı) uzun vadede gerekli büyüklüğe ulaştırıp bu sayede kalkınma carilerinin altyapı harcamaların doğrudan bu kumbara üzerinden yapılmasını önermektedir.

IMF 'nin mali istikrar vurgusunda makroekonomik istikrar ve sürdürülebilirlik ön planda iken UNDP 'nin mali istikrar vurgusunda ise kalkınma amacı ön plana çıkmaktadır. Bir başka açıdan, kalkınmanın finansmanında ihtiyaç duyulan bu kaynakların oluşturulmasıyla Türkiye'nin dışa bağımlılığı da azaltılmış olup bu sayede Türkiye kendi önceliklerine yönelik gelir ve harcama politikaları da oluşturulabilir.

Binyıl kalkınma hedeflerine ulaşmak için UNDP, yoksulluğu azaltmak ve büyümeyi sağlamak için erdemli mal ve hizmetlere hem doğrudan hem de daha fazla harcama yapma ihtiyacını ele almaktadır.

1980 'li yıllardan itibaren Türkiye'de mali disiplini sağlamaya yönelik bir takım yapısal reformlar gerçekleştirilmiş olsa da bu disiplin programları ile yatırımların finansmanını karşılamada ciddi problemlerle karşı karşıya kalınmıştır. Oysa kalkınma carilerinin finansmanı için uzun vadede önemli yatırımların yapılması gerekir. Bu yüzden Türkiye'de tam kamusal mal olması gereken eğitimin finansmanı için mali alanın da yardımıyla makroekonomik sürdürülebilirliği riske atmadan yeni bir mali programla uygun bir finansman yapısının oluşturulması gerekmektedir.

Kalkınma Carilerine (eğitim) yönelik yatırımlar beşeri sermayeye yönelik yatırımlar olduğundan diğer yatırımlarla kıyaslanmamalıdır. Eğitim harcamaları insanın dorudan üretkenliğini artıran ve hem kişinin kendisine hem de topluma yönelik uzun vadeli faydalar sağlayan harcamalardır. Bu yüzden eğitim harcamaları cari harcamalar sınıfında bulunmasına rağmen üretim kapasitesini doğrudan artırdığından eğitim harcamalarının karşılığı cari yılda değil sonraki yıllarda ortaya çıkmaktadır.

Maliye disiplini eğitimi "*yarı kamusal mal*" olarak adlandırmaktadır. Eğitim faydasının bölünebilir olması ve piyasalaştırılabilmesi sebebiyle yarı kamusal mal

olarak nitelendirilirken Türkiye'de 1980 den bu yana eğitimin kamunun yanında özel sektör eliyle de gerçekleştirilmesi bedel ödeyen ve ödemeyenler arasında fırsat eşitliğine aykırılık teşkil etmiş olup Türkiye'de eğitimin piyasalaştırılmasının olumlu sonuçları olmamıştır. Bu durumun hem olumsuz dışsallığa sebep olması hem de piyasa başarısızlığına yol açması nedeniyle UNDP "*Geç Kapitalistleşmiş*" ülkelere eğitimin kamu eliyle yapılmasını önermektedir.

Eğitim harcamalarını kurumsal olarak incelediğimizde, Türkiye'de Milli Eğitim Bakanlığı bütçe paylarının Milli Gelir'e ve Merkezi Yönetim Bütçesine oranları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir

Tablo 6
Milli Eğitim Bakanlığı Bütçe Payları ve Milli Gelire Oranı % (2002-2019)

Yıllar	MEB \ Merkezi Yönetim Bütçesi	MEB \ GSYİH
2002	7,6	2,13
2003	6,91	2,24
2004	8,21	2,21
2005	9,5	2,29
2006	9,47	2,18
2007	10,42	2,53
2008	10,3	2,41
2009	10,47	2,88
2010	9,84	2,57
2011	10,91	2,63
2012	11,16	2,76
2013	11,76	3,03
2014	12,81	3,24
2015	13,11	3,19
2016	13,38	3,46
2017	13,18	3,54
2018	12,13	2,69
2019	11,84	2,56

Kaynak: <http://egitimsen.org.tr/2019-milli-egitim-bakanligi-butcesi-analizi/>

Tablo 6' yı incelediğimiz zaman MEB bütçesinin merkezi yönetim bütçesine oranı ile MEB bütçesinin GSYİH oranı yıllar itibariyle büyük değişimler göstermemiştir. Örneğin; 2018 yılında 92 milyar 529 milyon TL olan MEB bütçesi, 2019 yılında 113 milyar 813 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. MEB bütçesi

nominal olarak artmış gözükse de, MEB bütçesinin merkezi yönetim bütçesine oranı 2018'de %12,13'ten düşmüştür. 2019'da % 11,84'e yükselmiştir. MEB bütçesinin milli gelire oranında benzer bir düşüş gözlenmiştir. OECD'ye göre, eğitim bütçesinin milli gelire oranı en az % 6 olmalıdır.

2019 yılı MEB'in gerçekleşen bütçe büyüklüğünün oransal dağılımına baktığımızda, pastanın %72 'lik dilimi personel giderlerine, %11 'lik kısmı sosyal güvenlik devlet primi giderlerine, %9 mal ve hizmet alım giderlerine, %3 cari transferlere, %5 diğer giderlere ayrılmıştır. Yani MEB bütçesinin %83 'lük bir kısmı zorunlu personel harcamalarına ayrılmış olup, beşeri sermayeyi artırmaya yönelik harcamalar bütçenin sadece %4,88 'lik kısmından ibaret olmuştur.

Türkiye 'de eğitim bütçesinin milli gelir içindeki payının OECD ve AB ülkeleri ile kıyaslamasını incelediğimizde şöyle bir tablo ortaya çıkmıştır.

Tablo 7
OECD Ülkelerinde Kamu Eğitim Harcamalarının GSYİH'ya Oranı

Ülkeler	1995	2000	2006	Ülkeler	1995	2000	2006
ABD	5,2	--	5,6	İsviçre	5,4	5,1	5,3
Almanya	4,5	--	4,4	İtalya	4,5	4,4	4,7
Avustralya	5,1	4,9	4,8	İzlanda	4,9	6,7	7,5
Avusturya	5,5	5,7	5,4	Japonya	3,5	3,6	3,5
Belçika	3,0	--	6,0	Kanada	6,5	5,6	--
Çek Cumhuriyeti	4,7	3,8	4,4	Lüksemburg	3,7	--	--
Danimarka	7,6	8,3	8,0	Macaristan	4,9	5,0	5,4
Estonya	6,1	5,3	--	Meksika	4,6	4,9	4,8
Finlandiya	7,0	5,9	6,2	Norveç	7,9	6,6	6,5
Fransa	5,9	5,7	5,6	Polonya	4,4	5,0	5,3
Güney Kore	3,2	--	4,2	Portekiz	4,7	5,2	5,1
Hollanda	4,9	5,0	5,5	Slovakya	4,4	3,9	3,8
İngiltere	5,2	4,5	5,5	Slovenya	5,0	--	5,7
İrlanda	5,0	4,2	4,7	Şili	2,6	3,7	3,0
İspanya	4,6	4,3	4,3	Türkiye	2,3	2,6	2,9
İsrail	--	6,5	6,1	Yeni Zelanda	58	--	6,0
İsveç	6,5	7,2	6,7	Yunanistan	2,6	3,4	--

Kaynak: Dünya Bankası, <http://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?page=1>, 2013.

Eğitim harcamalarının milli bütçeden aldığı payı görebilmek, devletin eğitime verdiği önemi görmemiz açısından faydalı olacaktır. Tablo 7'den görüldüğü üzere Türkiye'de eğitim harcamalarının milli gelirden aldığı payı Avrupa ülkeleri ile kıyasladığımız zaman Avrupa ülkelerinin genelinin çok çok altında kalmaktadır.

Türkiye 'de eğitim harcamalarının her iki tabloda da görüldüğü üzere yeterli düzeyde olmayışı ülkenin beşeri sermayeye verdiği önemin ciddi biçimde tartışılması gerektiğini bize göstermektedir. OECD 'ye göre eğitim bütçenin milli gelirden aldığı payın en az %6 olması gerektiğini göz önünde bulundurduğumuzda Türkiye 'de 1980 sonrası uygulanan bütçe politikalarının eğitime ayırdığı pay hem çok düşük düzeyde kalmış hem de bütçe harcamalarının içinde mali alan için yeterli düzeyde finansmanın ayrılmadığı da anlaşılmıştır.

SONUÇ

Bireyin ve toplumun farkındalık seviyesini artırabilmenin vesâlıklı bir toplum inşa edebilmenin yolu toplumsal barışla ve eğitimle gerçekleşmektedir. Toplumların refahları, uzmanlaşmış sürekli bir eğitime, toplumsal ilerlemeye yapabilecekleri bilgi, beceri ve katkıya bağlıdır. Bu sebeple sosyo-ekonomik kalkınmanın belirleyici unsuru ile verimlilik artışının en önemli bileşeninin toplumun eğitim düzeyi olduğu bilinmektedir.

Bilimsel araştırmalar, eğitim düzeyi ile ekonomik büyüme, siyasi ve sosyal gelişme ile kalkınma unsurları arasında doğrusal bir ilişkinin varlığını belirlemiştir. Beşeri kaynakların da ayrıca sosyal ve ekonomik kalkınmaya katkısı önemlidir. Sosyal uyum kapsamında eğitimin sosyal yararları; suç oranının düşmesi, halkın demokratik yönetime daha yüksek katılımı, bireyin ve toplumun sağlığı ile birey için daha fazla gelir elde etme imkanı sağlamasıdır. Bu özelliği ile eğitim, sadece bireye değil topluma da fayda sağlayarak kamunun bu konuda katlandığı maliyetleri düşürmektedir.

Kalkınma, geleneksel anlamda olduğu gibi, sadece ekonomik büyümeyi değil aynı zamanda geleneksel anlamının dışında insanların yaşam kalitesini artıran diğer faktörleri de içerir. Dolayısıyla birey, ekonomik ve toplumsal ilerleyişin temelini oluştururken, insan sermayesi ekonomik gelişme yolunda önemli bir yatırım unsuru olarak kabul edilmektedir. Eğitim ve kalkınma arasındaki bağı görmek açısından, eğitim ile bilgi çağını yakalayabilmiş toplumlar değişimin rüzgarıyla birlikte yeni bilgilere uyum sağlayabilen bireyler yetiştirebilmektedirler.

Eğitimde sosyal adalet en önemli kavramdır. Kişilere bireysel eylemlerde bulunabilme imkanı sağlarken bununla birlikte kişiler arasındaki kolektif dayanışmayı da geliştirmektedir. Sosyal adaletin en önemli parçası olan demokratikleşme kavramı, verilen eğitimin denetimi ve eğitimle ilgili taleplerin dile getirilmesini sağlayan temel öznedir. Dolayısıyla toplumsal eğitimin demokratik unsurlara bağlı olarak yapılabilmesi, hem toplumda hem eğitim alanında gözlemlenen eşitsizliklerin ortadan kaldırılmasını sağlamaktadır. Bunu yapabilmenin yolu ise eğitimden geçen bileşenlerin

söz söyleyebilme ve karar alabilme hakkının güvence altına alınması ve demokratik katılım için denetim mekanizmasının devreye sokulması ile gerçekleştirilebilir.

Denetim mekanizmasının devreye sokulabilmesi, yasama yürütme ve yargı organlarının birbirlerinden ayrı olabilmeleri ve bu doğrultuda geliştirilen bütçe politikalarının yasal bir zemine oturtulabilmesi ile mümkün olacaktır.

Kanuni kriterlere göre hazırlanan bütçeler içinde gerek GSMH ' den gerekse merkezi yönetim bütçesinden eğitim harcamaları için ayrılan payın nitelikli bir eğitim için kullanılabilmesi kalkınma için önemli bir konudur. Bu koşul gerçekleştirilebildiği takdirde bireylerin ve toplumların barışı ve refahı için önemli bir aşama geçilmiş sayılmaktadır. Bu doğrultuda Türkiye'de 1980 sonrası bütçe politikalarının eğitime etkilerini tartıştığımızda elde edilen bütçe büyüklüklerinin içinde GSMH'den eğitime ayrılan payın ortalama %2,56 civarında kalmasıyla bu oranın nitelikli bir eğitimi finanse edemeyeceği anlaşılmıştır.

Sonuç olarak Türkiye'de 1980 sonrası bütçe politikaları IMF'nin direktifleri doğrultusunda çoğunlukla faiz dışı fazla vermeye odaklanmış, kalkınma carilerine yönelik bütçe politikaları geri planda kalmıştır. Oysa AB ülkelerinin bütçe büyüklükleri içerisinde eğitime ayrılan pay yaklaşık %7 oranında gerçekleşmiştir. Bu doğrultuda Türkiye'de uygulanan bütçe politikaları içinde eğitime ayrılan payın öncelikle rakamsal düzeyde AB ortalamasına yaklaştırılması ve gerçekleşecek bu bütçe büyüklüğünün daha nitelikli kullanılabilmesi için kalkınma carilerine ayrılan payın içinde personel giderleri ile genel giderlerin ayrılması gerekmektedir. Bu giderler Türkiye'de eğitime ayrılan payın maalesef %83' ünü oluşturmaktadır. Bu yüzden beşeri sermaye için ayrılan büyüklük %4,88'lik oranda kalmıştır. Kalkınma carileri için yapılacak harcamalar beşeri sermayeyi artırmaya yöneliktir. Her ne kadar bu harcamalar cari bütçe büyüklüklerine göre belirlense de bireyin üretkenliğini doğrudan artırdığı için sonuçları uzun vadeye yayılır. Bu sebeple Türkiye kalkınma carilerine yönelik harcamaları konusunda OECD kriterlerine göre GSMH'den en az %6 oranında pay ayırması gerektiğinin altı çizilmektedir.

KAYNAKLAR

Kitaplar

- Adem, Mahmut. Türk Eğitiminin Ekonomi Politikası, Ankara, 1977
- Adem, Mahmut. Eğitim Planlaması, Ankara, Sevinç Matbaası, 1981
- Anderson, James. Public Policy making: An Introduction, Fifth Edition, Boston, Houghton Mifflin Company, 2003
- Akalın, Güneri. Kamu Ekonomisi, Ankara, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, 2006
- Akdoğan, Abdurrahman. Kamu Maliyesi, Ankara, Gazi Kitabevi, 2002
- Aktan, Coşkun Can. "Piyasa Başarısızlığının Anatomisi ve Kamu Ekonomisi Rasyonel", Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikası, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2006
- Aksoy, Şerafettin. Kamu Bütçesi, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1993
- Allen, C. L. ve J.M. Buchanan, Colberg, Prices, Income and Public Policy, McGraw-Hill Book Company, London, 1959
- Allen, Davi E. ve O.H. Brownlee, Economics of Public Finance, New York, Prentice-Hall INC., 1948
- Başaran, Ethem. Türkiye Eğitim Sistemi, Ankara, Gül Yayınevi, 1996
- Başel, Halis ve Hakan Çetintaş. Eğitimin İstihdam ve Verimliliğe Etkisi, 1999
- Barr, Nicholas. The Economics of The Welfare State, Oxford, Oxford University Pres, 1993
- Bircan, İsmail. Eğitimde maliyet ve harcamalar: kavramlar yöntemler, Ankara: DPT Yayınları, 1988
- Boratav, Korkut. Türkiye İktisat Tarihi 1908 – 2007, İmge Kitabevi, Ankara, 2009
- Buchanan, James ve C.L. Allen. Colberg, Prices, Income and Public Policy, 1959

- Bulutoğlu Kenan. Kamu Bütçesi Kamu Harcamaları Kamu Borçları, İstanbul, Batı Türkeli Yayıncılık, 2004
- Bulutoğlu Kenan. Kamu Ekonomisine Giriş, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2008
- Burkhead, Jesse. Government Budgeting, John Wileyand Sons, New York, 1956
- Coşkun, Gülay. Devlet Bütçesi, Turhan Kitapevi, Ankara, 1986
- Çelikkaya, Hasan. Eğitime Giriş, İstanbul, Alfa Yayınları, 1997, s. 39
- Çevik, Hasan Hüseyin. "Modern Devlette Kamu Politikası Oluşturma: Kavramlar, Aktörler, Karar Verme, Kamu Politikası Süreci ve Türkiye Analizi", Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar (ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun), Ankara, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003
- Demirel, Özcan ve Zeki Kaya (ed.). Eğitim Bilimine Giriş, Ankara, Pegem Yayıncılık, 2009
- Durmuş, Mustafa. Kamu Ekonomisi, Gazi Kitabevi / Kamu Yönetimi Dizisi, 2008
- Durmuş Mustafa. Kapitalizmin Krizi, Küresel Krizin Eleştirel Bir Çözümlemesi, Tan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2011
- Edizdoğan, Nihat. Kamu Bütçesi, Uludağ Üniversitesi Basımevi, 1989
- Erinç, Yeldan. Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi, Bölüşüm, Birikim ve Büyüme, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005
- Erçin, Cezmi. Bütçe Nazariyat ve Tatbikatı, Devlet Basımevi, İstanbul, 1938
- Erginay, Akif. Kamu Maliyesi, İstanbul, Savaş Yayınevi, 2010
- Feyzioğlu, Bedi. Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, İstanbul, Sermet Matbaası, 1965
- Feyzioğlu, Bedi. Nazari Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1984
- Gerston, Larry. Public Policy making in a Democratic Society: A Guide to Civic Engagement, New York, 2002
- Görgün, Sevim. Maliye Politikası Notları, İ.Ü.S.B.F., İstanbul, 1984

- Gürsoy, Bedri. Kamusal Maliye: Bütçe, 2.Cilt, A.Ü. S.B.F. Yayınları, Ankara,1980
- Hagen, Jürgen. Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities, Brussels: Commission of the European Communities, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 1992
- Hofstede, Gerard. The Game of Budget Control, London, Tavistock Publications Limited, 1968
- Karip, Emin. Eğitim Bilimine Giriş, Ankara, Pegem Yayıncılık, 2007
- Kepenek Yakup ve Nurhan Yentürk, Türkiye Ekonomisi, Remzi Kitabevi, Ankara, 2000
- Kesik, Ahmet, Turgay Berksoy ve Mehmet Şahin. Mali Alan: Teori-Uygulama, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2014
- Kurul, Necla. Eğitim Finansmanı, Siyasal Kitabevi. Ankara, 2013
- Kuyucak, Atıf Hazım. Bütçe, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1952
- Mutluer, Kamil, E. Öner ve A. Kesik. Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007
- OECD, Modern Budgeting, Paris, 1997
- Oğuzkan, Ferhan. Eğitim Terimleri Sözlüğü, Ankara, TDK Yayınları, 1974
- Oyan, Oğuz. Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye?, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1998
- Oyan, Oğuz. Türkiye’de Maliye ve Fon Politikaları: Alternatif Yönelişler, Adım Yayıncılık, Ankara, 1991
- Oyan, Oğuz. Ali Rıza Aydın, Türkiye’de Maliye ve Fon Politikaları Alternatif Yönelişler, Adım Yayıncılık, Ankara, 1991
- Öztürk, Nazım. Kamu Tercihinin Tespitinde Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Yolları, Ankara, Palme Yayıncılık, 2007
- Prest, A. R. Public Finance. in Theory and Practice, London, Ebenezer Baylis and Son. Ltd The Trinity Press, 1967

- Savaş, Vural. Kalkınma Ekonomisi, İstanbul, Sermet Matbaası, 1974
- Sayar, Nihat. Kamu Maliyesi II. Cilt Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı, Dördüncü Baskı, İstanbul, Sermet Matbaası, 1970
- Saylan, Nevin(ed.). Eğitim Bilimine Giriş, Yaz: Selçuk Şimşek, Ankara, Anı Yayıncılık, 2008
- Sönmez, Mustafa. Ekonomide Yalancı Bahar, Petrol-İş Yayınları, İstanbul, 2004
- Sönmez, Nezihe. Bütçe ve Bütçe Politikası, İzmir, 1994
- Sönmez, Sinan. Dünya Ekonomisinde Dönüşüm: Sömürgecilikten Küreselleşmeye, İmge Kitabevi, Ankara, 1998
- Şener, Orhan. Teori ve Uygulamada Kamu Ekonomisi, 8. Baskı, Beta, İstanbul, 2005
- Şaylan, Gencay. Temsili Liberal Demokrasinin Önlenemez Krizi, 1. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 2008
- Şişman, Mehmet. Eğitim Bilimine Giriş, Yeni YÖK Kur Tanımına Uygun 5. Baskı, Ankara, Pegem Akademi Yayınevi, 2009
- Toprakçı, Erdal. Eğitim Üzerine, Ankara, Ütopya Yayınları, 2002
- Tunç, Havva. Mikro İktisat, İstanbul, Alfa Basın-Yayın, 1993
- Türel, Oktar. Türkiye’de Kamu Maliyesi Finansal Yapı ve Politikaları İktisat Politikası Seçenekleri 2, İstanbul, 1999
- Türk, İsmail. Maliye Politikası, 5. Baskı, Ankara, S Yayınları, 1983
- Türk, İsmail. Kamu Maliyesi, Ankara, Turhan Kitabevi Yayını, 1999
- Uluatam, Özhan. Kamu Maliyesi, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2005
- Uluatam, Özhan. Kamu Maliyesi, 2. Baskı, Ankara, S Yayınları, 1983
- Uluatam, Özhan. Kamu Maliyesi, Ankara, İmaj Yayınları, 1999
- Ünal, Işıl. Eğitim ve Yetiştirme Ekonomisi, Ankara, Epar Yayınları, 1996

Wehner, Joachim ve Winnie Byanyima. Parliament, The Budget and Gender, Handbook, for Parliamentarians, IPU, UNDP, WBI and UNIFEM, 2004

Wildavsky, Aaron. The Politics of the Budgetary Process, Fourth Edition, Toronto, Little Brown and Company, 1984

Varış, Fatma. Eğitimde Program Geliştirme Teori ve Teknikler, Ankara, Alkım Yayıncılık, 1996

Yılmaz, Hakkı Hakan ve Cevdet Yılmaz. Dünyada ve Türkiye’de Sabit Sermaye Yatırımı Kavramı ve Türkiye Uygulaması, Ankara, DPT Yayınları, 1997

Yılmaz, Osman. Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri, Ankara, DPT Yayınları, 2006

Makaleler

Adem, Mahmut. Ulusal Eğitim Politikamız ve Finansmanı, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Yayınları, No: 172, Ankara, 1993

Adem, Mahmut. Atatürkçü Düşünce Işığında Eğitim Politikamız, Yeni Gün Haber Ajansı Basın ve Yayıncılık A.Ş. Ankara, 2000

Akalın, Güneri. Kamu Ekonomisi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 55440. Kuruluş Yıldönümünde Ankara Üniversitesine Armağan: 5.

Akdoğan, Yalçın. Sosyal Belediyecilik, Yerel Siyaset, Yıl: 1, Sayı:3, Mart, 2006

Ataç, Beyhan. Maliye Politikası. Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları, No:118. Eskişehir, 1999

Ataç, Engin. Türkiye’de Eğitim Hizmetlerinin Kamu Harcamaları Açısından Analizi-Planlı Dönem (1963-1977), Eskişehir İTİA Yayınları No: 216/140, 1979

Ataç, Engin, Beyhan Ataç ve Tayfun Moğol. "Ülkemizde Kamu Harcamalarının Siyasi Niteliği Üzerine Bir İnceleme", XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu "Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar", Manisa, Emek Matbaacılık, 2002

Atiyas, İzak ve Ferhat Emil. Political Economy of Governance Failures, Crises and Opportunities for Reform, Cairo, FEMISE Economic Research Forum, 2005

- Atiyas, İzak ve Şerif Sayın. Devletin Mali ve Performans Saydamlığı, Kamu Maliyesinde Saydamlık, İstanbul, TESEV Yayınları, 2000
- Atiyas, İzak ve Şerif Sayın. Siyasi sorumluluk, yönetsel sorumluluk ve bütçe sistemi:" Bir yeniden yapılanma önerisine doğru", İstanbul, TESEV Yayınları, 1997
- Bağlı, Mehmet Selim. Teorik ve Tarihsel Açıdan Bütçe Hakkı, Yasama Dergisi, 2012
- Batırel, Ömer Faruk. Bütçe Politikasının Etkileri, İ.İ.T.İ.A Dergisi, 1975
- Binatlı, Cüneyt. Bütçe Politikasının Etkisinin ölçülmesi, Eskişehir İ.T.İ.A. Dergisi, Cilt 12, sayı 1, 1976 (Ocak)
- Bhatia, Kul. "PublicGoods Optimal TaxationandEconomicEfficiency", Public Finance/Finances Publiques, Researc hreport (University of Western Ontario. Dept. ofEconomics), 1975
- Celine, Carrere, Melo de Jaime. "Fiscal Spendingand Economic Performance: Some Stylized Facts", Policy Research Working Paper 4452, The World Bank, s.1-49, 2007
- Çağan, Nami. "Modern Bütçe Sürecinde Parlamento'nun Rolü", içinde, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, 7-8 Ekim, Afyonkarahisar, TBMM Basımevi, 2008
- Çaşkurlu, Eren. "Bağımsız Maliye Politikası Uygulama Olanağının Kısıtlanması: Mali Alan Daralması ve Etkileri", Ekonomik Yaklaşım, 22 (79), s.21-44, 2001
- Çalışkan, Şadan. Eğitimin Getirisi (Uşak Örneği), Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, C. 8 S. 1. S.2 s. 235-252., 2007
- Doherty, Laura ve Luke Yeaman."Fiscal Space in the G-20", Economic Roundup Issue, 3, s. 79 - 87, 2008
- Ejder, Haydar Lütfi. Türkiye'de Bütçe Politikaları: 2002-2012 Dönemi, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 14/1, 53-78, 2012
- Erinç, Yeldan. "Birinci Yılında 2000 – Enflasyonu Düşürme Programının Değerlendirilmesi", Mülkiye Dergisi, C. XXV, 2001
- Erinç, Yeldan. "Küresel Kriz Türkiye'yi Nasıl Etkileyecek ?", Cumhuriyet Gazetesi, 8 Ekim 2008

- Ergun, Turgay. Kamu Yönetimi; Kuram, Siyasa, Uygulama, Ankara, TODAİE Yayın No: 322, Birinci Baskı, 2004
- Gürsoy, Bedri. Kamusal Maliye. 1. Cilt Masraflar, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 426/783, 1980
- Hay, Roger ve Gareth Williams. Fiscal Space and Sustainability from the Perspective of the Health Sector, in: High Level Forum on the Health Millennium Development Goals Selected Papers 2003–2005, WHO and The World Bank, Paris, s.44-66, 2005
- Heller, Peter. "Understanding Fiscal Space", IMF Polic Discussion Paper, No: PDP/05/4, s. 1-18, 2005
- Karaarslan, Erkan. "Kamu Kesimi Eğitim Harcamalarının Analizi", Maliye Dergisi, Sayı 149, Mayıs–Aralık 2005
- Karagül, Mehmet. Beşeri Sermayenin Ekonomik Büyümeyle İlişkisi Ve Etkin Kullanımı, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi (5) , 79-90, 2003
- Kargı, Veli ve Yasemin Özügürlü. "Türkiye’de Küreselleşmenin Vergi Politikaları Üzerine Etkileri: 1980-2005 Dönemi" Yönetim Ve Ekonomi Dergisi, 2007
- Kettl, Donalt. "Expansion and Protection in the Budgetary Process," Public Administration Review, 49, no.3, 1989
- Kumcuoğlu, Ertuğrul. Türkiye’de Bütçe Politikası, Maliye Enstitüsü Konferansları, 1969-1976, s.19-30
- Kurt, Ali İlker, Hasan Hüseyin Aksoy. Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi, cilt: 42, sayı: 2, 1-26, 2009
- Little, A. , K. Lewin ve C. Colclougho, "Adjusting To The 1980's; Taking Stock of Educational Expenditure", Canada, Ottawa, Financial Educational Development: Proceedings of An International Seminary Held In Mont Saint Marie, 19–21 May 1982
- Musgrave, Richard. Public Finance in a Democratic Society Volume III The Foundation of Taxation and Expenditure, Cheltenham UK Edward Elgar Publishing Limited, 2000
- Muter, N. ve R. Gökbunar. "21.Yüzyıla Doğru Türkiye’de Eğitim Hizmetlerinin Çağdaştırılması", Adnan Tezel’e Armağan, M.Ü.Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No: 13: s.375-384, İstanbul, 2000

- OECD, The Legal Framework for Budget Systems An International Comparison(ed. IanLienertandMooKyung), Paris, OECD Journal on Budgeting Volume 4-No.3, 2004
- Oyan, Oğuz. “Devletin Küçültülmesi Yaklaşımı, Bütçe ve Vergi,” 1996’dan 1997’ye Değişimin Dinamikleri, Türk –İş 1997 Yıllığı, Türk-İş Araştırma Merkezi, cilt:1, 60-84, Ankara, 1997
- Önder, İzzettin. “Türkiye’de Kamu Maliyesi” Türkiye’de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 11-63, İstanbul, 1993
- Öner, Erdoğan. Türkiye’de Bütçe Harcamalarının Genel Değerlendirmesi, Türkiye’de Bütçe Harcamaları. IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, Adana: Çukurova Üniversitesi İ.İ.B.F. Basımevi, 1994
- Özcan, Kenan. Mesleki ve Teknik Ortaöğretimde Finansman Harcamaları ve Maliyet, İstanbul, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, 2010
- Öztürk, Nazım. İktisadi Kalkınmada Eğitimin Rolü, Sosyo Ekonomi /-1/ 050101, 2005
- Palamut, Mehmet ve Mehmet Yüce, “Türkiye’de 1980-2000 Döneminde Gerçekleşen Gelir Dağılımının İstenen Vergi ile Eğitim ve Sağlık Harcamaları İlişkisi” , Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar, XVI.Türkiye Maliye Sempozyumu, Celal Bayar Üniversitesi,İ.İ.B.F,Maliye Bölümü, 379-399, Antalya, 2001
- Perotti, Roberto. “Fiscal Policy in Developing Countries: A Framework and Some Questions”, Policy Research Working Paper, No: 4365, The World Bank, s.1-46, 2007
- Premchand, A. Government Budgeting and Expenditure Controls Theory and Practise, Washington D.C, IMF., 1983
- Roy, Rathin, Heuty Antoine ve Letouze Emmanuel. Fiscal Space For What? Analytical Issues From a Human Development, Rathin Royand Antoine Heuty (Ed.), içindeki “Fiscalspace: policy options for financing human development”, Earthscan, UK and USA, s.31-66, 2009
- Roy, Rathin, Heuty Antoine ve Letouze Emmanuel. Fiscal Space For Public Investment: Towards A Human Development Approach, G-24 Technical Meeting - Singapore, s.1-35, 2006
- Roy, Rathin, Heuty Antoine ve Letouze Emmanuel. Fiscal Space For What? Analytical Issues From A Human Development Perspective, TCMB (Ed.), içinde ‘Fiscal

- Policy: Fiscalelements of Growthand Development’, TCMB, Ankara, pp. 24-71, 2008
- Sönmez, Sinan. “Piyasa Ekonomisi ve Devlet Müdahalesi”, İşbitiren Ekonomi: Liberalizm, Devlet Müdahalesi ve 24 Ocak, Bilim ve Sanat kitapları, 62-110, İstanbul, 1986
- Stiglitz, Joseph. Kamu Ekonomisi, (çev. Ömer Faruk Baturel), İstanbul, Marmara Üniversitesi Yayını. Mc Graw-Hill Book Company, London, 1994
- Tanzi, Vito. “ Globalization and The Need For Fiscal Reform In Developing Countries”, Journal of Policy Modeling, 26, s.525–542, 2004
- Ter-Minassian, Teresa ve Fedelino Annalisa. Does Fiscal Decentralization Help Createfiscal Space, Central Bank of The Republic of Turkey (Ed.), içinde ‘Fiscal Policy: fiscal Elements of Growthand Development’, Ankara, s..236-250, 2008
- TOBB, Türk Vergi Sistemi, Sorunlar-Çözüm Önerileri, Ankara, 2004
- UNICEF. “ Fiscal Space For Strengthened Social Protection West And Central Africa”, UNICEF Regional Office Of Westand Central Africa, 2, UNICEF, s.1-53, 2009
- World Bank, Public Expenditure Management Handbook, Washington D.C., 1998
- World Bank. "Fiscal Policyfor Growthand Development”, Poverty Reduction And Economic Management , DC2006-0003, pp.1-38. 2006
- Yapıcı, Mehmet. “Eğitim Politikaları ve Etkileri”, Üniversite ve Toplum Dergisi, Cilt 6, Sayı 2, 2006
- Yıldırım, Erhan ve Refia Yıldırım. "1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkiler", Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu, Celal Bayar Üniversitesi,İ.İ.B.F,Maliye Bölümü, Antalya, 2001
- Yılmaz, Hakkı Hakan. İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu. 2000 Sonrası Dönem Türkiye Deneyimi, Ankara, TEPAV, 2007
- Yılmaz, Hakkı Hakan ve Mustafa Biçer. “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, Maliye Dergisi, 2010a

Yılmaz, Hakkı Hakan ve Mustafa Biçer. Parlamantonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, Yasama Dergisi, 2010b

Yılmaz, Hakkı Hakan ve Mustafa Biçer. “Türkiye’de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci Ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği”, İktisat İşletme ve Finans Dergisi, 2010c

Yüce, Mehmet. Enflasyon Muhasebesi ve Bu Bağlamda Türk Vergi Sisteminde Yer Alan Düzenlemeler, Mevzuat Dergisi, 1999

Tezler

Avcı, Nihal. Bütçe ve Para Politikalarının Makro Ekonomik Etkileri, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, 1988

Aydın, M.A. Türkiye’de Parlamenter Denetim Yolu Olarak Bütçe, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007

Bağlı, Mehmet Selim. TBMM’nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu: 5018 Sayılı Kanun Sonrası Bütçe Hakkı Kullanımında Etkinlik Düzeyinin Ölçümü, Doktora Tezi, Ankara, 2014

Baykal, Özgür. 1980 Sonrası Türkiye’de Kamusal Eğitim Harcamalarının Analizi (1980-2003), T.C. Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Adana. 2006

Çelebier, Nazmiye. Türkiye’de Konsolide Devlet Bütçesinin Finansmanı, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporları, Ankara, DPT Yayınları, 1985

Çelik, Ahmet Alkan. Ekonomik Büyüme İle Kamu Harcamalarının Nedensellik Analizi: Suudi Arabistan, B. A. Emirlikleri Ve Kuveyt Uygulaması. Marmara Üniversitesi Ortadoğu Araştırmaları Enstitüsü. Yayınlanmamış Doktora Tezi. İstanbul, 2010

Özcan, Güngör. Türkiye’de Kamu Harcamalarının Sosyal Refah Devleti Anlayışı Açısından Değerlendirilmesi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2009

Özer, Ramazan. Türkiye’de 1990 Sonrası Yapılan Eğitim Harcamalarının Bütçe Politikaları Çerçevesinde İncelenmesi, Yüksek Lisans Tezi, 2010

Özmen, İbrahim. Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki; Türkiye Örneği (1980–2008), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya

Tezel, Tuğçe. Az Gelişmiş Ülkelerde Kalkınmayı Etkileyen Faktörler Ve Eğitimin Kalkınma Üzerindeki Etkileri, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2010

Tuncer, Güner. Kamu harcamaları ve Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik İlişkisinin Mekânsal Analizi; Türkiye Uygulaması, Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi. Kütahya, 2013

Yılmaz, Hakkı Hakan. Türkiye’de 2000 Sonrası Dönemde Uygulanan İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu, H.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2006

İnternet Kaynakları

<http://www.odevsel.com/genel-kultur/857/otomatik-stabilizatorler.html>

<http://www.undp.org/poverty>

<http://blog-pfm.imf.org/files/perf-based-budgeting.pdf>

http://unctad.org/en/Docs/tdr2011ch3_en.pdf

http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/phd_students/porcelli/dec_efficiency_gov.pdf

<http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3555>

<http://www.krasnoforum.ru/upload/iblock/6f6/blanchardcrisis.pdf>

<http://www.stradigma.com>

<http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=verilst&kelime=e%F0itim&ayn=tam>, 13 Ocak 2010.

<http://yayim.meb.gov.tr/dergiler/145/baskan.htm>, 22 Eylül 2010.

