

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE DEVLET BÜTÇESİNİN EKONOMİ POLİTİĞİ:
BİRİKİM VE MEŞRUIYET İŞLEVLERİ BAĞLAMINDA GİDER BÜTÇESİNİN
YENİDEN SINIFLANDIRILMASI**

Doktora Tezi

Seda CANPOLAT BİCAKCI

Ankara,2023

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE DEVLET BÜTÇESİNİN EKONOMİ POLİTİĞİ:
BİRİKİM VE MEŞRUIYET İŞLEVLERİ BAĞLAMINDA GİDER BÜTÇESİNİN
YENİDEN SINIFLANDIRILMASI**

Doktora Tezi

Seda CANPOLAT BİCAKCI

Prof. Dr. Serdal BAHÇE

Ankara,2023

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE DEVLET BÜTÇESİNİN EKONOMİ POLİTİĞİ:
BİRİKİM VE MEŞRUIYET İŞLEVLERİ BAĞLAMINDA GİDER
BÜTÇESİNİN YENİDEN SINIFLANDIRILMASI

DOKTORA TEZİ

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Serdal BAHÇE

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı

İmzası

- 1- Prof. Dr. Ç. Berna KOCAMAN
- 2- Prof. Dr. Serdal BAHÇE
- 3- Doç. Dr. H. Yasemin ÖZUĞURLU
- 4- Doç. Dr. Ferda DÖNMEZ ATBAŞI
- 5- Doç. Dr. Esra DOĞAN

Tez Savunması Tarihi

13.07.2023

**T.C.
ANKARA
ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,**

Prof. Dr. Serdal BAHÇE danışmanlığında hazırladığım “Türkiye’de Devlet Bütçesinin Ekonomi Politikası: Birikim ve Meşruiyet İşlevleri Bağlamında Gider Bütçesinin Yeniden Sınıflandırılması (Ankara.2023)” adlı doktora tezindeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

**Tarih: 11.08.2023
Seda CANPOLAT BİÇAKCI**

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
GRAFİKLER LİSTESİ	iv
TABLolar LİSTESİ	vi
ŞEKİLLER LİSTESİ	x
KISALTMALAR LİSTESİ	xi
GİRİŞ.....	1
1.BÖLÜM.....	6
1. DEVLET, BÜTÇE VE EKONOMİ POLİTİK	6
1.1. Anaakım Yaklaşımlarda Devlet ve Bütçe İlişkisi.....	12
1.2. Radikal Yaklaşımlarda Devlet Bütçe İlişkisi.....	14
1.3. Türkiye’de Devlet Bütçesinin Ekonomi Politğine Giriş	17
1.3.1. Devletin Mali Krizi Kuramı	17
1.3.1.1. Harcama Kategorileri ve Sektörler	20
1.3.1.2. Bütçe Denetimi ve Siyasi Güç	26
1.3.1.3. Bütçe Finansmanı: Devlet Girişimleri ve Devlet Borcu	30
1.3.1.4. Bütçe Finansmanı: Vergileme	34
1.3.2. Devletin Mali Krizi Kuramına Yöneltilen Eleştiriler	36
1.4. Türkiye’ye İlişkin Bir Analiz için Devletin Mali Krizi Kuramının Sunduğu Çerçeve.....	39
1.5. Türkiye’ye İlişkin Bir Analiz için Gerekli Soyutlamalar	40

2.BÖLÜM	42
2. TÜRKİYE’DE DEVLET BÜTÇESİNİN ALTERNATİF BİR SINIFLANDIRMA İLE FONKSİYONEL KODLAMAYA GÖRE İNCELENMESİ	42
2.1. Türkiye’de Devlet Bütçesinin Genel Yapısı ve Bütçe Sınıflandırması	44
2.2. Kategorilerin Fonksiyonel Kodlamaya Göre Ayrıştırılması	46
2.2.1. Meşruiyet Harcamalarının Ayrıştırılması	48
2.2.2. Birikim Harcamalarının Ayrıştırılması	54
2.2.3. Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Birikim ve Meşruiyet Harcamaları ...	63
2.2.4. Fonksiyonel Kodlamaya Göre Birikim (Toplumsal Sermaye) Harcamalarının Alt Kategorilerine Ayrıştırılması	66
2.3. Türkiye’de Genel Yönetim Bütçesinin Fonksiyonel Kodlamaya Göre Devletin İşlevleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi	69
2.3.1. Genel Yönetim Bütçesi	69
2.3.1.1. Merkezi Yönetim Bütçesi	70
2.3.1.1.1. Türkiye’de Merkezi Yönetim Bütçesinin Devletin Mali Krizi Kuramı Çerçevesinde Analizi	70
2.3.1.1.2. Merkezi Yönetim Bütçesinin Türkiye’ye Özgü Koşullar Çerçevesinde Analizi	82
2.3.1.1.2.1. Fonksiyonel Kodlamaya Göre Birikim ve Meşruiyet Harcamaları ..	82
2.3.1.1.2.2. Merkezi Yönetim Bütçesinin Birikim Harcama Kategorileri Çerçevesinde Değerlendirilmesi: Toplumsal Tüketim ve Toplumsal Yatırım ...	91
2.3.1.2. Mahalli İdareler Bütçesi	97
2.3.1.3. Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçesi	103
2.3.2. Genel Yönetim Bütçesinin Değerlendirilmesi	104

3.BÖLÜM	115
3. TÜRKİYE’DE DEVLET BÜTÇESİNİN ALTERNATİF BİR SINIFLANDIRMA İLE EKONOMİK KODLAMAYA GÖRE İNCELENMESİ	115
3.1. Kategorilerin Ekonomik Kodlamaya Göre Ayrıştırılması	116
3.2. Ekonomik Kodlamaya Göre Birikim ve Meşruyet Harcamaları	125
3.3. Türkiye’de Merkezi Yönetim Bütçesinin Ekonomik Kodlamaya Göre Devletin İşlevleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi	127
3.3.1. 2006-2020 Yılları Arasında Birikim ve Meşruyet Harcamaları	128
3.3.2. 2000-2005 Yılları Birikim ve Meşruyet Harcamaları	137
3.3.3. 2000-2020 Yılları Birikim ve Meşruyet Harcamaları	140
3.4. Türkiye’de Devlet Bütçesinin Ekonomi Politikası	149
SONUÇ	158
KAYNAKÇA	162
ÖZET	172
ABSTRACT	173

GRAFİKLER LİSTESİ

GRAFİK 1 MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİNDE BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI, Milyar TL.....	86
GRAFİK 2 MERKEZİ YÖNETİM MEŞRUIYET VE BİRİKİM HARCAMALARI BÜTÇE PAYI (FKOD) 2006-2020.....	88
GRAFİK 3 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI GSYH PAYI (FKOD) 2006-2020.....	90
GRAFİK 4 MERKEZİ YÖNETİM TOPLUMSAL SERMAYE HARCAMALARININ GELİŞİMİ 2006-2020	93
GRAFİK 5 MERKEZİ YÖNETİM TOPLUMSAL SERMAYE HARCAMALARI BÜTÇE PAYI (FKOD) 2006-2020.....	95
GRAFİK 6 MERKEZİ YÖNETİM TOPLUMSAL TÜKETİM VE YATIRIM HARCAMALARI BÜTÇE PAYI (FKOD) 2006-2020.....	96
GRAFİK 7 GENEL YÖNETİM BÜTÇESİ BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI (FKOD) 2011-2020.....	107
GRAFİK 8 GENEL YÖNETİM BÜTÇESİ BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI GSYH PAYI (FKOD) 2011-2020	108
GRAFİK 9 GENEL YÖNETİM BÜTÇESİ TOPLAM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI GSYH PAYI (FKOD) 2011-2020	109
GRAFİK 10 GENEL YÖNETİM BÜTÇESİ BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI BÜTÇE PAYI (FKOD) 2011-2020	112

GRAFİK 11 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARININ GELİŞİMİ (EKOD) 2006-2020.....	130
GRAFİK 12 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI GSYH PAYI (EKOD) 2006-2020.....	133
GRAFİK 13 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI BÜTÇE PAYI (EKOD) 2006-2020	136
GRAFİK 14 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARININ GELİŞİMİ (EKOD) 2000-2020.....	142
GRAFİK 15 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI GSYH PAYI (EKOD) 2000-2020.....	145
GRAFİK 16 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI BÜTÇE PAYI (EKOD) 2000-2020	148
GRAFİK 17 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI GSYH PAYI KARŞILAŞTIRMA 2006-2020	155
GRAFİK 18 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI GSYH PAYI KARŞILAŞTIRMA 2006-2020	156

TABLOLAR LİSTESİ

TABLO 1 FONKSİYONEL KODLAMAYA GÖRE SINIFLANDIRMA	45
TABLO 2 TÜRKİYE’DE DEVLET BÜTÇESİNİN DEVLETİN MALİ KRİZİ KURAMINA GÖRE SINIFLANDIRILMASI FKOD	47
TABLO 3 GENEL KAMU HİZMETLERİ.....	50
TABLO 4 SAVUNMA HİZMETLERİ.....	51
TABLO 5 KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ	52
TABLO 6 ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ	53
TABLO 7 EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER	56
TABLO 8 İSKAN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ.....	58
TABLO 9 SAĞLIK HİZMETLERİ.....	59
TABLO 10 EĞİTİM HİZMETLERİ	60
TABLO 11 DİNLENME KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ.....	61
TABLO 12 SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ.....	63
TABLO 13 FONKSİYONEL KODLAMAYA GÖRE MEŞRUIYET VE BİRİKİM HARCAMALARI	64
TABLO 14 TÜRKİYE’DE TOPLUMSAL SERMAYE HARCAMALARI.....	68
TABLO 15 BÜTÇE TÜRLERİ	70

TABLO 16 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI (FKOD1) 2006-2020	72
TABLO 17 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI GSYH PAYI (FKOD1) 2006-2020	74
TABLO 18 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI BÜTÇE PAYI (FKOD1) 2006-2020	75
TABLO 19 FAİZ GİDERLERİ (EKOD2)	77
TABLO 20 MERKEZİ YÖNETİM FAİZ DIŞI BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI (FKOD1) 2006-2020	79
TABLO 21 MERKEZİ YÖNETİM FAİZ DIŞI BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI (FKOD1) 2006-2020	80
TABLO 22 MERKEZİ YÖNETİM MEŞRUIYET VE BİRİKİM HARCAMALARI (FKOD3) 2006-2020	85
TABLO 23 MERKEZİ YÖNETİM MEŞRUIYET VE BİRİKİM HARCAMALARI BÜTÇE PAYI (FKOD3) 2006-2020	87
TABLO 24 MERKEZİ YÖNETİM MEŞRUIYET VE BİRİKİM HARCAMALARI GSYH PAYI (FKOD3) 2006-2020	89
TABLO 25 MERKEZİ YÖNETİM TOPLUMSAL YATIRIM VE TOPLUMSAL TÜKETİM HARCAMALARI (FKOD3) 2006-2020	92
TABLO 26 MAHALLİ İDARELER MEŞRUIYET VE BİRİKİM HARCAMALARI (FKOD1) 2006-2020	99

TABLO 27 MAHALLİ İDARELER MEŞRUIYET VE BİRİKİM HARCAMALARI GSYH PAYI (FKOD1) 2006-2020	100
TABLO 28 MAHALLİ İDARELER MEŞRUIYET VE BİRİKİM HARCAMALARI BÜTÇE PAYI (FKOD1) 2006-2020.....	102
TABLO 29 SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI BÜTÇE HARCAMALARI (FKOD3) 2011-2020	104
TABLO 30 GENEL YÖNETİM BÜTÇESİ BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI	106
TABLO 31 GENEL YÖNETİM BÜTÇESİ BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI BÜTÇE PAYI (FKOD) 2011-2020	111
TABLO 32 EKONOMİK KODLAMAYA GÖRE SINIFLANDIRMA (EKOD1)....	116
TABLO 33 TÜRKİYE’DE DEVLET BÜTÇESİNİN DEVLETİN MALİ KRİZİ KURAMINA GÖRE SINIFLANDIRILMASI (EKOD1).....	117
TABLO 34 MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ.....	119
TABLO 35 MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ AYRIŞTIRMA.....	121
TABLO 36 CARİ TRANSFERLER.....	123
TABLO 37 CARİ TRANSFERLER AYRIŞTIRMA.....	125
TABLO 38 EKONOMİK KODLAMAYA GÖRE BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI	126
TABLO 39 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI (EKOD) 2006-2020	129

TABLO 40 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI EKOD4 GSYH PAYI 2006-2020.....	132
TABLO 41 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI BÜTÇE PAYI (EKOD) 2006-2020.....	135
TABLO 42 MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GİDERLERİ (EKOD) 2000-2005.....	138
TABLO 43 MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GİDERLERİ GSYH PAYI (EKOD) 2000- 2005	139
TABLO 44 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI (EKOD) 2000-2020	141
TABLO 45 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI GSYH PAYI (EKOD) 2000-2020.....	144
TABLO 46 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI BÜTÇE PAYI (EKOD) 2000-2020.....	147

ŞEKİLLER LİSTESİ

ŞEKİL 1 DEVLETİN MALİ KRİZİ KURAMINDA DEVLETİN İŞLEVLERİ VE HARCAMA KATEGORİZASYONU	22
---	----



KISALTMALAR LİSTESİ

BV	: BORÇ VERME
CT	: CARİ TRANSFERLER
ÇKH	: ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ
DMİ	: DEVLET MALİ İSTATİSTİKLERİ
DMK	: DEVLETİN MALİ KRİZİ
EH	: EĞİTİM HİZMETLERİ
EİH	: EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER
EKOD	: EKONOMİK KODLAMA
FG	: FAİZ GİDERLERİ
FKOD	: FONKSİYONEL KODLAMA
GKH	: GENEL KAMU HİZMETLERİ
İTRH	: İSKAN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ
KDGH	: KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ
MHAG	: MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ
II-SH	: SAVUNMA HİZMETLERİ
VII-SH	: SAĞLIK HİZMETLERİ
PG	: PERSONEL GİDERLERİ
SG	: SERMAYE GİDERLERİ
SGKDPG	: SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI DEVLET PRİMİ GİDERLERİ
SGSYH	: SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ
ST	: SERMAYE TRANSFERLERİ

GİRİŞ

Bir doktora tezinden beklenen ‘bilimsel bilgi’ üretimi, üretilmiş bilimsel bilginin yayılması ya da her ikisini birden sağlamasıdır. Teziniz geçerli, geçersiz, doğru veya yanlış olabilir, bilimsel yöntemlere dayalı bir yol izlendiği sürece analitik bir tartışmaya konu olabilir, eksik bulunabilir, doğrulanabilir, yanlışlanabilir. Sosyal bilimler alanında kolay olmasa da en azından niceliksel veya niteliksel yeni tartışmaların yürütülmesine imkân veren ampirik veya teorik her çalışma bekleneni karşılama konusunda yeterli olabilmektedir. Günümüzde ‘bilimsellik’ ısrarı 19.yy sonları 20.yy başlarında modern bilim anlayışının doğması ile başlayan disiplinleşme sürecinden kaynaklanmaktadır. Toplumsal ve iktisadi dönüşümlere paralel olarak siyaset alanı meşruiyete giden yolda daha ‘kesin’ bilgiye ihtiyaç duymuş, iktisat bilimini matematiksel ifadelerle ve çeşitli sayısal yöntemlerle tanımlayan marjinalist bir bakış açısı egemen olmaya başlamış, ‘politik’ olan ile ‘ekonomik’ olan birbirinden ayrılmıştır. Ekonomi bilimi toplumsal ve politik olandan uzaklaştığı ölçüde ‘bilimsel’ kabul edilmeye başlanmıştır. Marjinalist devrim sonrası farklı yaklaşımlar ortaya çıkmış olsa da çıkarıcı ve her zaman akılcı davranabilen, kârını ençoklaştırmaya çalışan birey varsayımı ekonomi bilimine egemen yaklaşımın yıkılmaz direği olarak yerini korumaya devam etmiştir.

Bu çalışma sosyal bilimlerin bütünlüğü ilkesini benimsemesi bakımından yukarıda bahsi geçen ‘bilimsel’ bilgiye ulaşma çabası içinde değildir. Çalışma, mali sosyoloji gibi disiplinler arası bir literatürden temel alan, maliye disiplinde hem anaakım hem de radikal yaklaşımları eleştiren bir klasik eserin ekonomi politik bakış açısı ile Türkiye’de devlet bütçesini değerlendirebilecek alternatif araçlar üretmeyi amaçlamaktadır.

Bütçe ‘devletin’ bütçesidir. Belki de tartışmaya ‘devlet’ kavramını sorgulayarak başlamak bütçeye ilişkin alternatif bakış açılarını ortaya çıkaracaktır. Devlet tartışmaları sosyal bilimlerin en eski ve en kapsamlı alanlarından biridir. Bu alanda bir yandan devletin varoluşu ile ilgili sorgulamalar yapılırken, diğer yandan devletin bir araç olarak işlevinin sosyal bilimlerin birçok alt disiplini tarafından konu edinildiği oldukça hacimli bir literatür söz konusudur. Ancak bu çalışma, eklektik bir kurgudan kaçınmak üzere, siyaset biliminin derin dehlizlerinde tatlı ve heyecanlı bir gezintiye çıkmaktansa maliye disiplininin sıkıcı kuramsal ve teknik tartışmalarından yola çıkmayı tercih etmektedir. Bununla birlikte, toplumsal gerçekliğe giden yolda ekonomi politiğin ve eleştirisinin sunduğu kavramsal ve pratik araçlardan faydalanmayı amaç edinmektedir.

Bu bağlamda tezin ilk bölümü, devlet ve bütçe kavramlarının maliye disiplini açısından anlamını kuramsal olarak irdelemekte, tezin kurgusal sınırlarını belirlemektedir. Tartışma, devletin meşruiyet ve birikim olmak üzere iki temel fonksiyonunun bulunduğu varsayımı ile devlet-bütçe-toplum ilişkisi kurularak devam etmektedir. Bölüm, devlet bütçesinin ekonomi politik yaklaşım çerçevesinde kuramsal olarak değerlendirilmesine odaklanmaktadır. Bölüşüm ilişkileri, devlet bütçesinin tarihsel gelişimi ve kuramsal temelleri üzerinden ortaya konmaktadır. Türkiye’de devlet bütçesinin devletin değişen işlevleri çerçevesinde bölüşüm ilişkilerini ortaya koyacak şekilde değerlendirilmesine imkân verecek bir analitik kurgu oluşturulmaktadır. Buna yönelik olarak, devletin mali krizi kuramı tüm yönleri ile ortaya konmakta ve kuramın açıklayıcı yönünü geliştirmek üzere bazı soyutlamalar eklenmektedir. Bölümün amacı, temel aldığı yaklaşımın odağından farklı olarak genel bir mali kriz değerlendirmesi değil, devlet harcamaları üzerinden bölüşüm ilişkilerini ortaya koymak üzere bir kuramsal çerçeve ortaya koymaktır. Buna yönelik olarak, devletin mali krizi kuramında

eksik olan kategoriler tartışılmakta ve çalışmanın kurgusuna eklenmektedir. Bu kurgu çerçevesinde ilerleyen bölümlerde alternatif bir sınıflandırma ortaya konmaktadır.

Çalışmanın önerdiği sınıflandırmanın ortaya konduğu ve ampirik inceleme yapılan ikinci bölümde Türkiye’de devlet bütçesinin yapısı öncelikle tarihsel gelişimi çerçevesinde ele alınmaktadır. Bütçe sistemindeki köklü değişiklik, bütçe hakkı, değişen bütçe ilkeleri ve bütçe hedefleri, neoliberal küresel dönüşüm ile paralel olarak finansallaşmanın olgunluk aşamasına geldiği 2000’li yıllardan itibaren tartışılmaktadır. Söz konusu tartışma ortaya konan sınıflandırma çerçevesinde ilerlemektedir. Sınıflandırmanın ampirik değerlendirmesini yapmak üzere öncelikle yeni bütçe sisteminin kod yapısı açıklanmakta ve bu kod yapısına ilişkin ayrıştırmanın detayları ortaya konmaktadır. Ampirik analizin ilk kısmı fonksiyonel kodlamaya ilişkindir. Öncelikle devletin mali krizi kuramının kategorileri ile değerlendirme yapılmaktadır. Bu değerlendirmenin sınırlılıkları Türkiye’ye ilişkin yapısal özellikler gözetilerek önceki bölümde ortaya konan soyutlamalar çerçevesinde yapılan değerlendirme ile aşılmaktadır. Türkiye’de genel yönetim bütçesinin bir bütün olarak ekonomi içindeki resmi çizilmektedir. Devletin işlevlerinin dönüşümü çerçevesinde ve harcama bileşimleri açısından oldukça detaylı bir analize imkân veren yeni sınıflandırma sayesinde genel yönetim bütçesinin sınıfsal karakterine ilişkin değerlendirmeler ortaya konmaktadır. Genel yönetim kapsamında, sırayla merkezi yönetim, yerel yönetim ve sosyal güvenlik kurumları bütçeleri değerlendirilmektedir.

Fonksiyonel kodlamaya ilişkin analizde ayrıştırma öncelikle “meşruiyet harcaması” ve “birikim harcaması” olarak yapılmakta, daha sonra detaylı analiz için birikim harcamaları toplumsal yatırım ve toplumsal tüketim olarak iki kategoriye ayrılmaktadır. Analitik bütçe sınıflandırmasının önceki tarihlerde uygulanmıyor olması nedeniyle analiz 2006 yılından itibaren başlamaktadır. Çünkü analitik bütçe

sınıflandırması resmi olarak 2006 yılında başlatılmıştır ve veriler bu tarihten itibaren kodlama sistemine göre düzenlenmektedir.

Üçüncü bölümde devletin işlevleri çerçevesindeki ayrıştırma ve harcama kategorilerinin tanımları doğrultusunda Türkiye bütçesine ilişkin önceki bölümdeki analize göre daha bağımsız, özgün ve esnek bir bakış açısıyla harcama kalemleri ekonomik kodlamaya göre sınıflandırılmaktadır. O'Connor (1973) analizinde fonksiyonel kodlamayı kullanmakta olduğundan ekonomik kodlamaya ilişkin sınıflandırmada tamamen Türkiye ekonomi politiği üzerinden ayrıştırma yapılmıştır. Ekonomik kodlamaya ilişkin analizde birikim harcamaları alt kategorilerine ayrıştırılmamıştır. Ancak bu kodlama türünde 2006 yılı öncesi de birinci düzeyde analize dâhil edilebilmektedir. 2000-2005 arası döneme ilişkin veriler bazı alt kalemler ile birinci düzeyde açıklanmıştır. Bu veriler, daha sınırlı bir ayrıştırma ile olsa da, daha uzun vadeli bir değerlendirmeye imkân vermektedir. En azından kaotik neoliberal dönemden olgunlaşma dönemine (Bahçe ve Köse, 2014) geçiş aşamasındaki hızlı dönüşümün etkisi izlenebilmektedir. Ekonomik kodlamaya ilişkin analizde sadece merkezi yönetim ele alınmaktadır. Yeni kategorizasyon ile birikim harcamalarının görece ağırlığı merkezi yönetim bütçesinde daha net ortaya çıkmaktadır. Ayrıca söz konusu kategorizasyon ile her yılın bütçesi tek tek ve detaylıca izlenebilmekte ve harcama kalemlerinin oluşturulmasının ardında yatan ekonomi politik nedenler ortaya konabilmektedir.

Çalışmanın odağı devlet harcamaları üzerinden ekonomi politik bir değerlendirme sunmak olsa da, literatüre katkısının ortaya konan sınıflandırma ile mümkün olduğu belirtilmelidir. Maliye yazınında Türkiye devlet bütçesinin 'sınıflandırma' biçimi üzerinden alternatif ve bütüncül değerlendirmelere imkân

verebilen bir araç sunularak ele alındığı ilk çalışma¹ da bu tez kapsamında literatüre kazandırılmıştır. Söz konusu çalışma, sınıflandırmanın önemini vurgulamakla birlikte sadece fonksiyonel kodlamaya dayalı bir analiz içermektedir. Bu çalışma ise fonksiyonel kodlamaya dayalı analizi genişletmekte, ek olarak çalışmanın özgünlüğünü ortaya koyan ekonomik kodlamaya dayalı analizi geliştirmekte, alternatif sınıflandırmanın detaylarını ve bir araç olarak kullanılabilirliğini ortaya koymakta, bundan sonraki çalışmalara bir temel teşkil etmesi bakımından kullanışlı olabileceği alanları vurgulamaktadır.

¹ Bkz. Canpolat Bıçakçı (2017).

1.BÖLÜM

1. DEVLET, BÜTÇE VE EKONOMİ POLİTİK

Sosyal bilimler alanında kuramsal bilgi üretimine kavramsal inceleme ile başlamak yöntemsel kolaylık yaratmasının yanı sıra çalışmanın sınırlarının belirlenmesine de katkıda bulunur. Bu bakımdan devlet, bütçe ve toplum ilişkisi kavramsal boyutuyla ele alınabilir. Ancak tarihsel bağlam, bu çalışmanın giriş bölümünde belirtilen kapsamı ve hedefleri doğrultusunda daha önceliklidir. Devlet bütçesini öncelikle ‘devlet’ ve ‘bütçe’ kavramları üzerinden tarihsel bir bağlamda ele almak üzere, sosyal bilimler alanında bütüncül bir yaklaşımın gerekliliği ve faydasını da (Gulbenkian Komisyonu, 2008) gözeterek sosyolog Albion Small’a başvuralım. Small (1924), modern anlamda sosyal bilimlerin kökeninin Alman devlet teorisinde olduğunu ileri sürer. 9.yy ve 16.yy arasında Alman devleti Roma geleneği ile Alman geleneği karışımıdır. Bu tarihlerde Alman devleti prenslikler şeklinde örgütlenmiş ataerkil bir idari yapıya sahiptir. Prenslar kendi bölgelerinde bağımsız olmak istemektedirler. Yaşamın karmaşıklaşması ve prenslikler arasındaki ilişkilerin yönetimi zorlaştırması nedeniyle bu ataerkil yapı başarısız ve sürdürülemez bir hale gelmiş, buna bağlı olarak yeni bir devlet sistemi oluşturma ihtiyacı doğmuştur. O dönemde prenslikler arasındaki ilişkilerin savaşmayı gerektiriyor olması nedeniyle savaş dönemi olmasa bile her an bir savaş tehlikesi varmışçasına hazır ve güçlü olmak gerekiyordu. Bu süreçte devletin

diğer devletlere karşı ayakta kalabilmesi için nasıl yeterince güçlendirilebileceği sorusu bir ölüm-kalım meselesi haline gelmiş ve böylece bir devlet sistemi olarak kameralizm ortaya çıkmıştır (Small, 1924).

Kammer (Latince *camera*) kelimesi önceleri prence ait hazine anlamına gelirken, daha sonra devletin bütün bölümlerini kapsayacak şekilde anlamı genişletilmiştir. Bahsi geçen dönemlerde hazinenin devletin kalbi olarak görülüyor olması dolayısıyla kameralizm de yaşamın her bölümünde etkin bir hale gelmiştir. Small (1924)'e göre 1765'ten sonra da etkisini sürdürmüş olan kameralizmde, kameralistlerin yola çıktığı sorulardan ilki, bir devletin nasıl daha güçlü olabileceğine yöneliktir ve cevabı harcamaları finanse edecek hazır değerlere sahip olarak güçlü olabilir şeklindedir. İkinci soru ise daha çok iktisadi bir soru olmasına rağmen o dönemin insanları için idari bir yönü olan devletin yeterli hazır değer arzını nasıl güvence altına alabileceğidir. O dönemde bu sorunun idari bir soru olarak ele alınması nedeniyle politik iktisat 1776'dan (Adam Smith) elli yıl sonra ortaya çıkmıştır. Bu zamana kadar Almanya'da kamu gelirlerinin korunması sorunu ilgi odağı halindeydi (Small, 1924). Kameralizmin daha çok iktisat tarihçileri vasıtasıyla tanınıyor olduğunu ifade eden Small (1909), aslında kameralizmin iktisadın değil siyasetin teori ve pratiği olduğunu altını çizmiştir. Ayrıca kameralizmin alışılmadık amaçlar için oluşturulmuş alışılmadık türde bir devlet yönetimi teorisi ve tekniği olduğunu ileri sürer. Ona göre kameralizm esas itibariyle bir hükümet teorisi ve tekniğidir. Devlet teorisi elbette ki iktisadi sorunlarla ilgilenmiştir. Ama bunları ayrıca bir iktisadi problem olarak ele almak yerine, Adam Smith döneminden bu yana genel olarak teorinin içinde eritmiş ve bu sorunlara yönetim ilkelerinin uygulaması aşamasında değinmiştir (Small, 1909).

Kameralizmin tarihsel gelişimi Alman sosyal biliminin başlangıcının mali bilim olarak ele alınabileceğini göstermektedir. Kameralizmin temel sorunu olan kamu gelirlerinin toplanması ve korunması maliye biliminin konusudur. Small (1924) Alman ve Amerikan düşünce tarzlarını karşılaştırmalı olarak ele aldığı eserinde Alman hükümdarlar ile ABD'deki demiryolu işçileri arasında benzerlik kurmaktadır. Demiryolu işçileri “en fazla ne kadar yük ve yolcu taşıyabilirim?” şeklinde düşünürken artan nüfusun ve sanayinin kendilerini etkileyebileceğini düşünmezler. Alman hükümdarları ise “halktan en fazla ne kadar gelir toplayabilirim?” sorusuna odaklanırken halkın refahını göz ardı ederler ve artan nüfusu düşünmezler. Bu mali düşünce tarzı iktisadi değil, idari bir düşünce tarzıdır. En önemli sorun devletin refahıdır ve devletin çıkarı ön plandadır. Alman düşünce tarzı ile Amerikan düşünce tarzı arasında bir noktada zıtlık göze çarpmaktadır. Almanlar kamusal düzen bozulmadan bireysel özgürlüğün nasıl sağlanacağı sorusuna cevap ararken Amerikan düşünce tarzında kamu düzeninin bireysel özgürlük azaltılmadan nasıl sağlanacağı sorusu ilgi odağı olmuştur. Kameralist düşüncenin geliştiği ve zamanla etkisini yitirdiği tarihsel koşullar iktisadi değil, idari ve siyasi süreçlerdir. İktisadi süreçleri 1765 sonrası kameralistlerin zamanla sahneden çekildiği dönemden itibaren ele almak gerekir.

Kameralistlerden sonra kollektivist ve yarı-mutlakiyetçi politik felsefenin sorgulanmaya başlandığını ifade eden Small (1924)'e göre, fizyokratlar ve liberaller Alman devlet sistemine yani bireyler adına hareket eden devlete karşı çıkıyorlardı. Prense gelir sağlama amacının, diğer bir ifadeyle mali bilimlerin o dönemdeki temel sorunsalının 1765'ten sonra önemini yitirmesiyle teorisyenler boşluğa düşmekten kurtulamamıştır. Böylece kameralizmin iç güvenlik (policey), ticaret (commerce) ve maliye bilimi (finance) şeklinde üç bölüme ayrıldığı 1765'ten, ekonomik problemlerin

temel anlamda formüle edilmesine kadar olan dönemde (1765-1823) kameralist dönemdeki gibi bir görüş birliği, ortak bir amaç ve program oluşturulması mümkün olamamıştır. Teknik ve başı sonu belli olmayan teoriler, politik ve entelektüel çıkarıcılığın ön planda olması ve toplumsal çerçevedeki belirsizlik bu dönemde yeni koşullara uygun belirli sosyal programların da oluşturulamamasına yol açmıştır. Bir taraftan fizyokratlar ve liberallerin eleştirileri ve kameralizmin olumsuz yanlarına yönelik yayınlar artarken, diğer taraftan sistematik politik ekonomi ortaya çıkmıştır (Small, 1924).

Politik ekonomi kavramı, devlete güçlü rol biçen merkantilist düşüncede ortaya atılmıştır. Kameralist dönemde Avrupa kronik bir savaş hali içinde olduğundan özellikle Almanya'da hükümetler temel bir görev olarak olası bir savaşa her an hazır olmaya çalışıyordu. Bu dönemde Avrupa'daki maliye sistemine merkantilizm deniyordu. Kameralistler merkantilist politika tarafından vurgulanan iktisadi doktrinleri öğrettiklerinden genelde tipik merkantilistler olarak değerlendirilirler². Bununla birlikte, kameralistlerin bir tür merkantilist politikaya inanmış oldukları ancak merkantilist politik ekonomiye inanmadıkları söylenebilir. Kameralist yurttaşlık teorisi hakkında en çok dikkati çeken gerçek, kolektif çıkarlara en büyük değeri veren varsayımlarıdır. Kameralistler topluluğun çıkarlarını bireylerin çıkarlarına tercih etmişlerdir (Small, 1909).

² Yazar olan kameralistler, resmi dairelerde çalışan kameralistlerden farklı olarak Alman hükümetlerinin görevlerini yerine getirmelerini sağlayan süreçleri devam ettiriyordu. Bu kişiler kural olarak yönetici pozisyonlarda çalıştırılıyorlardı ve belli tecrübelere sahiptiler, akademik teorisyenler değildiler. Onlara “maliyeci” de denilebilir (Small, 1924).

1700'lü yıllara gelindiğinde François Quesnay, David Hume ve Adam Smith ile başlayan süreçte Merkantilizme tepki olarak ayrı bir çalışma alanı ortaya çıkmıştır. Merkantilizme tepki olarak ortaya çıkan fizyokrasi, bugünkü iktisat biliminin başlangıcı olarak nitelendirilen Ulusların Zenginliği eserinin de esin kaynağı olarak görülebilir. Fizyokratik bakış açısını aşan bir yapıya sahip olan bu eser, ulusların zenginliğinin artmasını, tüm toplumsal sınıfların yararına sonuçlar doğuran bir iktisadi büyüme süreci ile açıklamaktadır. Bu sürecin ortaya çıkması, bireysel çıkarları doğrultusunda davranan insanların adeta görünmez bir el yardımıyla toplumsal çıkarlara da hizmet edeceği varsayımına dayandırılmaktadır. Fizyokrasi ve liberalizmin gelişmesi ile devlet-ekonomi ayrımı derinleşmiştir.

O'Connor (1973)'e göre kapitalizm ve modern demokrasinin ortaya çıkışından önce yönetici grupların sahip olduğu kamu mülkiyeti, özel mülkiyetin özel bir biçimi iken merkantil ve endüstriyel kapitalizmin gelişmesiyle birlikte, kamu mülkiyeti giderek kamusal denetim altına girmiş, özel mülkiyet kendisini özerk olarak konumlandırmıştır. Orta sınıfın siyasi zaferi ile devlet ve ekonomi alanlarının ayrışması 19. yüzyılda tamamlanmıştır (O'Connor, 1973: 71).

Bu tarihsel süreç, genel olarak Batı Avrupa ve Kuzey Amerika'nın gelişmekte olan kapitalist ekonomilerinde 19. yüzyıl boyunca uygulanan yeni bütçe ilkelerinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. İlk olarak devletin ekonomi üzerindeki egemenliğini önlemek ve devletin yeni alacaklılarına (burjuvazi) yapılacak ödemeler için gerekli fonları garantilemek üzere olağan harcamalar, minimum düzeyde tutuldu. İkinci olarak, vergi sömürsünü gizlemek ve devletin özel çıkarlara ters düşecek şekilde kişisel gelir ve zenginliği kontrol etmesini önlemek üzere vergileme temel olarak dolaylıydı. Üçüncü olarak, borç finansmanı istisnai (warfare) koşullarla sınırlandırılmıştı.

Burjuvazi, daha sonra devleti, sadece dönemsel olmayan harcamalara yönelik olmak üzere özel kesimle aynı koşullarda borçlanması yönünde bir ilke ile sınırladı. Bu şekilde devlet, borçlarını ödeyebilecek güce sahip oluyordu ve geçmişteki borçların ödenmesi de garantileniyordu. Dördüncü olarak, para sadece geçici bir tedbir olarak yaratılabiliyordu. Son olarak, devletin ekonomik faaliyetini kısıtlamak üzere denk bütçe politikası sürdürülüyordu. Kapitalizm ve tekelci endüstriler geliştikçe liberal devlet bütçe önceliklerini aşama aşama terk etti. Dolaylı vergileme yerine dolaysız vergilemeye geçilmesi değişikliklerden biriydi. Denk bütçe politikasının terk edilmesi, dönüştürülemez kâğıt para standardının ve borç finansmanının yeni rolünün kabulü ise diğer değişikliklerdi. O'Connor bu süreçte en önemli değişikliği devlet harcamalarındaki genişleme ile devletin ekonomik işlevlerinin tür ve sayı olarak artışında görmektedir. Ona göre devlet bütçesinin iktisadi yaşamda temel bir faktör olarak evrilmesi, kalıcı devlet bürokrasisinin gelişmesi ile paraleldir (O'Connor, 1973: 71-72). Tarihsel olarak 20. yy ortalarına kadar devlet bütçesine ilişkin olgusal ve kuramsal gelişmelerin çok kısa bir özeti ile politik ekonominin evriminde en önemli referans noktasının Adam Smith olduğu açıkça görülmektedir.

Smith'e göre *“politik ekonomi, devlet adamlarının veya yöneticilerin biliminin bir dalı olarak ele alınırsa iki farklı amaç ortaya koyar. İlki insanlara yeterince gelir sağlamak ya da kendileri için gelir elde etmelerine olanak sağlamak, ikincisi de devlete kamu hizmetlerini sürdürmek için yeterli kaynağı sağlamaktır. Yani hem insanları hem de iktidarı zenginleştirmek ister”* (Small, 1924). Politik ekonominin amaçlarına ilişkin bu ifadeler anaakım iktisadi yaklaşımlara kaynaklık etmekte, devlet, bütçe ve toplum ilişkisinin döneme ait dinamiklerini de ortaya koymaktadır. İzleyen bölümde anaakım yaklaşımlarda devlet-bütçe ilişkisi ele alınmaktadır.

1.1. Anaakım Yaklaşımlarda Devlet ve Bütçe İlişkisi

Ekonomi politiğın *polis*'in *nomos*'u yani toplumun (devletin) yasası, düzeni (Rousseau, 2005: 7) olarak tanımlandığı 18. yüzyıldan günümüze bilim anlayışında yaşanan dönüşümlere rağmen 'devlet' bugünkü iktisat disiplininde de tartışma konusu olmaya devam etmektedir. Ancak Smith'ten günümüze, 'anaakım' olarak nitelendirilen yaklaşımlar dönüşen politik ve iktisadi dinamiklerle birlikte, kimi zaman sistem içi eleştirilerle kimi zaman dönemsel koşulların bir sonucu olarak temel aldıkları politik ekonominin bazı kategorilerinden giderek uzaklaşan argümanlarla beslenmişler ve 20. yüzyıl başlamadan devlet ile ekonomi ayrışması gerçekleşmiştir. Bu ayrışma, devlet ve bütçe ilişkisini dönüşümsel bir şekilde etkilemiştir. Bütçe artık 'devletin' bütçesi olmaktan çıkmış, 'kamunun' bütçesi olmuş ve şirket bütçesi gibi yönetilmesi dayatılan, beklenen ve talep edilen çok ciddi bir kaynak haline gelmiştir.

Teorik açıdan devlet-bütçe ilişkisi de söz konusu dönüşümler temelinde şekillenmiştir. Her zaman iktisadi olarak 'doğru' davranan rasyonel birey varsayımı dışında, tam istihdam, denk bütçe gibi varsayımlar zamanla terk edilmiş, piyasaların bazen aksayabileceğinden hareketle devlete bu aksaklıkları düzeltme rolü verilmiştir. Yine 'devletin düzeni', toplumu da içermekte ve devlet 'toplumun yararını' gözetecek şekilde rolünü gerçekleştirmek üzere piyasanın aksayan yönlerini düzeltmektedir. Devlet bütçesi de bu amaca hizmet etmek üzere kullanılan temel araçtır.

Anaakım maliye yazını da bütçeyi devletin piyasa aksaklıklarını düzeltmek üzere piyasaya müdahale etmek için kullandığı bir araç olarak tanımlar. Bu gerekçe ile normalde kusursuz işlemesi beklenen piyasalarda ortaya çıkan aksaklıkları düzelten bir aktör olarak devlet, piyasanın kendi kendine ideal duruma ulaşamadığı alanlardaki müdahalesi ile tarafsız, sınıf ve güç ilişkilerinden bağımsız bir görüntü verir. Anaakım yazında kamu maliyesinin amaçları doğrultusunda devlete biçilen görev piyasaya hizmet etmektir. Bu görev çerçevesinde devlet bütçesinin gelir dağılımı, kaynak dağılımı ve ekonomik istikrar olmak üzere üç temel işlevi vardır (Musgrave, 1959). Gelir dağılımı işlevi, piyasa koşullarında meydana gelmiş olan gelir dağılımına devletin toplumsal ihtiyaçları karşılamak üzere toplanan vergiler ve yapılan harcamalar ile müdahale etmesi; kaynak dağılımı işlevi, devletin anaakım iktisat yaklaşımının dayandığı neoklasik teorinin piyasa başarısızlığı olarak tanımladığı alanlara etkin bir kaynak dağılımı sağlamak üzere müdahalesi; ekonomik istikrar işlevi, devletin makroekonomik hedefler doğrultusunda para piyasalarındaki istikrarı sağlamaya yönelik müdahaleleri olarak tanımlanabilir. Musgrave'in tanımladığı bu işlevler doğrultusunda bütçenin 'kamusal' yarara hizmet ettiği varsayılır.

Anaakım içinde, devlet bütçesini çıkar grupları, bürokrasi, oylama kuralları, seçmen davranışları, parti politikaları açısından ele alan kamusal tercih yaklaşımı en azından devletin homojen olmayan yapısını vurgulamıştır. Ancak konusu siyaset bilimi ile aynı olan bu yaklaşım, metodolojisinin iktisat bilimi ile aynı olması, temel davranışsal varsayımının iktisatta olduğu gibi insanın bencilliği ve rasyonelliği ile fayda maksimizasyonuna dayanması (Orchard ve Stretton, 1997) gibi nedenlerle sınıfsal bir perspektif ortaya koymaktan oldukça uzak bir yaklaşım olarak literatürde yerini almıştır. Devletin bütçesi anaakım yaklaşımlarda bir alt başlık olarak yer bulabilmiş ve

bütçe aracılığıyla adaleti sağlayan bir hükümet tasavvuru ile benzer şekilde ele alınmıştır. Burada büyük bir boşluk olduğunu tespit etmek mümkün görünmektedir.

1.2. Radikal Yaklaşımlarda Devlet Bütçe İlişkisi

Radikal yaklaşımlar ilk olarak bireyi temel alan ekonomi politiğin bir eleştirisi şeklinde ortaya çıkmıştır. 1700'lerin sonuna doğru Smith'in birey merkezli politik iktisat geleneğine karşı iki akım gelişmiştir. Bu düşünce akımlarından Alman Tarihçi Okulu'nda daha çok ulusal çıkar temelli iktisat yaklaşımı söz konusu iken, Marx'ın politik iktisadı sınıf temellidir. Devlet bütçesinin ele alınış biçimi anaakım yaklaşımlardan farklı olarak piyasa aksaklıklarının düzeltilmesi ve önceki bölümde ortaya konmuş olan işlevler üzerinden değil, kapitalist piyasadaki güç ilişkileri üzerinden ele alınmaktadır. Devlet, geleneksel Marksizm'de sermaye sınıfının bir aracı olarak görülür. Zamanla bu görüş, devletin homojen bir yapı olmadığı, sınıf ve güç ilişkileri açısından bakıldığında sadece sermaye sınıfının bir aracı olmaktan çok öte çelişkiler barındıran oldukça karmaşık bir yapıya sahip olduğu yönünde değişmiştir. Bir taraftan devletin varlığı ve işlevine yönelik tartışmalar çoğalırken, diğer taraftan devlet bütçesinin de basitçe sermaye birikimine hizmet eden bir yapıda olmadığına yönelik tartışmalar ortaya çıkmıştır.

O'Connor'ın radikal yaklaşımlar arasında bir klasik haline gelen eseri 'Devletin Mali Krizi' (1973) (bundan sonra DMK), devlet bütçesinin çelişkili yapısını, kapitalist devletin de güç ilişkilerine karmaşık yapısı ile dâhil olduğu görüşü ile temellendirerek ortaya koymuştur. Bu eserde 'kapitalist devlet' tartışma konusu yapılmadan, Jürgen Habermas ve Claus Offe yaklaşımı esasında meşruiyet ve birikim işlevlerine yönelik harcamalar yapan ancak geleneksel yaklaşımda ele alınan aksine çelişkili roller barındıran bir yapı olarak ele alınmaktadır.

ABD bütçesinin belirli bir dönemini³ esas alan O'Connor (1973)'e göre ulusal devletin çelişkili işlevleri modern kapitalizme özgü değildir. 20. yüzyıl boyunca değişik biçimler alan bu işlevler federal bütçe ve yönetim mekanizması üzerinde etkili bir merkezi yönetim denetimi gerektirir. Kapitalizm yüksek oranda merkezileşmiş askeri üretim ve dağıtım gerektirir (O'Connor, 1973: 70-71). Bu merkezi denetim elde edildiğinde modern kapitalizm tekeli sermayenin çıkarlarına hizmet etmeye başlamıştır. O'Connor (1973)'ün 1960'ların Amerikan kapitalizmine ilişkin bu değerlendirmeleri kapitalist devletin çelişkilerini yansıtmaları bakımından önemlidir. Dönemin siyasi koşulları da göz önüne alındığında özellikle askeri harcamalar açısından devletin çıkar grupları ile ilişkileri basitçe ve tek yönlü bir çıkar ilişkisi olarak görülemez. Bu bakımdan O'Connor (1973) geleneksel Marksizmin devleti ve bütçeyi ele alış biçimini ve devlet bütçesinin bu açılardan ele alınmıyor olmasını eleştirmektedir.

³ ABD bütçesinin belirli bir dönemini esas almasına rağmen devlet bütçesini genel anlamda teorize etmeye yönelik önemli bir rehber niteliğinde olan DMK, kuram olarak değil, tez olarak da nitelenebilmektedir.

O'Connor (2009) eserinin yeni baskısı için 2000 yılında yazdığı önsözde devletin ve devlet bütçesinin büyüdüğü yönündeki temel tezin geçerliliğini vurgulamaktadır (O'Connor, 2009: xv). Bu tezdeki nedenselliği izleyen bölümde ortaya koymak üzere şimdilik sonucundan bahsedelim. O'Connor'a göre devlet iki temel işlevini yerine getirmek için büyüyecek ancak bunun için gereken kaynağı bulmakta zorluk çekecektir. İşlevlerini yerine getirme görevi zorlaştıkça bütçe açıklarıyla karşılaşarak bir mali krize sürüklenecektir. Bu nedenle sistemin işlemeye devam etmesi için devlet, çelişkileri iyi yönetmelidir. Toplumun çeşitli kesimlerinin taleplerini karşılarken asıl görevi olan tekeli sektörün sermaye birikimi sürecinin desteklenmesinden vazgeçmemelidir. Devletin mali krizi temel olarak birbiriyle çelişen rollerden kaynaklanmaktadır.

O'Connor (1973) harcama ve gelir yönü ile ele aldığı devlet bütçesini teorize etme çabasının, kendi deyimiyle hem 'burjuva iktisadının' hem de 'ortodoks Marksizmin' bazı temel noktaları sorunsallaştırmamış olmalarından kaynaklandığını ifade etmektedir. Bu açıdan literatüre referans verirken temel olarak Wagner, Musgrave, Schumpeter, Goldshied gibi isimlere başvurmuştur. Ona göre bütçe tartışmaları büyük oranda bu isimlerin temelini attığı konular üzerinden süregelmiş olsa da teorik bir zemin yaratmak için bazı temel noktalarda önemli eksikleri bulunmaktadır. O'Connor bu önemli eksiği temel Marksist kategorileri devlet bütçesine uyarlayarak gidermeye çalışmış, bunun için bütçe kalemlerinin oluşturulmasının ardında yatan ekonomi politik nedenlere odaklanmanın önemine işaret etmiştir. Bu çalışma ise O'Connor'ın ortaya koyduğu temel argümandan hareketle bütçenin harcama yönüne ilişkin bir araştırma sorunsalı belirlemiştir ve O'Connor'ın işaret ettiği ekonomi politik nedenlerin Türkiye özelinde ortaya çıkarılmasına yönelik bir girişim niteliğindedir.

1.3. Türkiye’de Devlet Bütçesinin Ekonomi Politığıne Giriş

Bu bölüm, devlet bütçesinin ekonomi politik yaklaşım çerçevesinde kuramsal olarak değerlendirilmesine odaklanmaktadır. Bölüşüm ilişkileri, devlet bütçesinin tarihsel gelişimi ve kuramsal temelleri üzerinden ortaya konmaktadır. Türkiye’de devlet bütçesinin devletin değişen işlevleri çerçevesinde bölüşüm ilişkilerini ortaya koyacak şekilde değerlendirilmesine imkân verecek bir analitik kurgu oluşturulmaktadır. Buna yönelik olarak, devletin mali krizi kuramı tüm yönleri ile ortaya konmakta ve kuramın açıklayıcı yönünü geliştirmek üzere bazı soyutlamalar eklenmektedir.

Bölümün amacı genel bir mali kriz değerlendirmesi değil, harcamalar üzerinden bölüşüm ilişkilerini ortaya koymak üzere temel alınabilecek bir kuramsal çerçeve ortaya koymaktır. Buna yönelik olarak, devletin mali krizi kuramında eksik olan kategoriler tartışılmakta ve çalışmanın kurgusuna eklenmektedir.

1.3.1. Devletin Mali Krizi Kuramı

1970’ler maliye yazınında ağırlıkla yer eden kuramsal ve politik tartışmaların değişmeye başladığı yıllardır. Bu döneme kadar uygulanan politikalar yaşanan

ekonomik dönüşümün bir yansıması olarak refah devletinin sorgulanması ile sonuçlanmış, kamu maliyesi yazınında da geleneksel kurama karşı çıkan eleştirel yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Devletin mali krizi kuramı, bu dönemde ortaya çıkmış radikal yaklaşımlar arasında devlet bütçesine ilişkin tezleri ile bir klasik olarak yazında yerini almıştır. Neoklasik iktisat ile kökten farklılığını sınıfsal perspektifinden alan kuram, siyaset alanını güç ilişkileri temelinde inceleyerek devlet ve kamu harcamalarını ele alırken geleneksel Marksizm'in temelini Komünist Manifesto'dan alan burjuva sınıfına dair yaklaşımını da izlememiştir. Kuramını Marx'ın temel kategorilerine dayandırmış olsa da, devlet-bütçe-toplum ilişkisini ele alış biçimi ile Marx'tan farklılaşmaktadır.

O'Connor, bütçe teorisine ilişkin yazındaki büyük boşluğun sebebini ortodoks maliye kuramlarında görür. Burjuva iktisatçıları gibi geleneksel Marksizm de bütçe teorisine ilişkin yeterli argümanlar geliştirmemiştir. O'Connor'a göre *“bütçe harcamalarının ve gelirlerinin büyüklüğü, türü, bileşimi ve bölüşümsel özelliklerini bir bütün olarak ele alan bir teori ekonomi politik ve sosyolojik temeller üzerine inşa edilmelidir.”* (O'Connor, 2009: xiii; 4-6). Devlet bütçesi homojen bir yapı olarak ele alınamayacak kadar karmaşık bir karaktere sahiptir. O'Connor (1973), özel ekonomideki ve devlet sektöründeki güç ilişkilerine odaklanarak Marksist iktisadın kategorilerine dayanan yeni kategoriler geliştirmiş, maliye yazınındaki boşluğu doldurmak üzere bu kategoriler çerçevesinde devlet bütçesini analiz etmiştir.

Devletin mali krizi kuramı, kapitalist ekonomiyi üç sektöre ayırarak ele alır. Devlet, üç sektörden biri olarak çelişkili işlevleri yerine getirmek zorundadır. Kamu maliyesinde kriz eğilimleri, kapitalist ekonominin diğer iki sektörü olan tekelci sektör ve rekabetçi sektör ile devlet sektörü arasındaki güç ilişkilerinin üretim sürecindeki

yapısal dinamikleri yönlendirmesi ile ortaya çıkar. Krizler toplumsal ve ekonomik alanda başlamakta, daha sonra kamu maliyesine yansımaktadır. Bu yansıma kamu harcamalarının zamanla kamu gelirlerini aşma eğilimi şeklinde gerçekleşir. Kamu maliyesinde ortaya çıkan kriz ise aslında ‘devletin’ mali krizi olarak görülmelidir.

Kamu maliyesi kavramındaki ‘kamu’ kelimesi, bütçenin ‘kamusal’ çıkarlara yönelik hazırlandığı algısını yaratmaktadır ve bu açıdan bakıldığında ideolojiktir (O’Connor, 1973: 10n). Çünkü bütçe kalemlerinin önemli bir kısmı özel çıkarlara yöneliktir. Bu bağlamda, toplumsal ve ekonomik alanda başlayıp kamu maliyesine yansıyan kriz, kamusal çıkarlara hizmet etmesi beklenen ‘kamunun’ değil, sınıf ve güç ilişkilerindeki rolü nedeniyle özel çıkarlara hizmet etmesi de mümkün olan ‘devletin’ mali krizi olmaktadır.

Kapitalist devlet birbiri ile çelişen iki temel işlevi yerine getirmelidir: *meşruiyet* ve *birikim*.

“Birikim işlevi; devletin, sermayenin kârlılık koşullarını yaratması ve bu koşulların sürekliliğini sağlaması, meşruiyet işlevi; devletin, sermaye birikiminin zarar verdiği veya fayda sağlamadığı kesimlerin toplumsal uzlaşmayı bozmayacak şekilde sistemin içinde tutabilmesi olarak tanımlanabilir. Devlet bir taraftan sermaye birikiminin devamlılığına yönelik koşulları yaratırken, diğer taraftan sistemi meşrulaştırmalıdır” (Canpolat Bıçakcı, 2017: 1085).

Devlet bu işlevleri gerçekleştirmek üzere harcama kararları verir ve bu harcamalar için kaynak yaratmak zorundadır. Bu çalışma bütçenin harcama yönünü ele alıyor olsa da, çalışmanın ilerleyen alt bölümlerinde O’Connor’ın bütçe teorisinin gelir

yönüne de yer verilmektedir. Bu bağlamda önce harcamalar ve sektörler, sonra bütçenin siyasi yönü ve daha sonra da gelir yönü ile DMK kuramının bir özeti sunulmaktadır.

1.3.1.1. Harcama Kategorileri ve Sektörler

O'Connor, önceki bölümde değinildiği üzere hem burjuva iktisadını hem de geleneksel Marksizmi kamu harcamalarını bütün olarak ele alıyor olmaları bakımından eleştirmektedir. Ona göre kamu harcamalarının bir bütün olarak verimsiz harcamalardan oluştuğu yönündeki genel kabul, bazı çelişkilerin göz ardı edilmesine neden olmaktadır. Bu nedenle bir bütçe teorisi oluşturabilmek için öncelikle bu kabulü sorgulamak ve kamu harcamalarının niteliğini sorunsallaştırmak gerekmektedir. Bu amaca yönelik olarak kamu harcamalarını ayırtıran O'Connor (1973), temel Marksist kategorileri bütçe teorisine uyarlamıştır.

Kamu harcamalarını öncelikle iki kategoriye ayıran O'Connor (1973), bu harcamaların bir kısmının artı değeri genişleten verimli harcamalardan oluştuğu varsayımı ile kârlı özel birikimin gerektirdiği “*toplumsal sermaye*” harcamaları olarak kategorize etmiştir. Toplumsal uyumu sağlamak üzere yapılan verimsiz harcamaları ise “*toplumsal gider*” kategorisinde değerlendirmiştir.

Toplumsal sermaye harcamaları *toplumsal yatırım* ve *toplumsal tüketim* olarak iki kategoriye ayrılmaktadır. Toplumsal yatırımlar Marx'ın tanımladığı değişmez

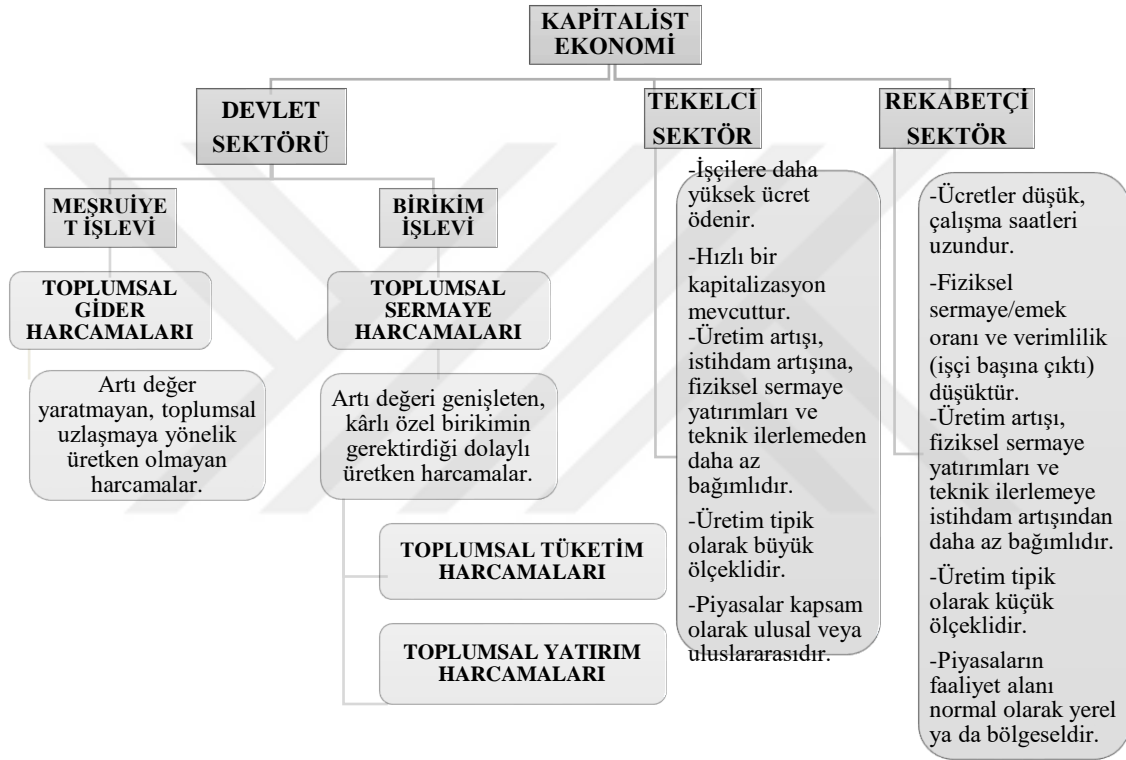
sermayeyi ifade etmektedir. Bu yatırımlar verimliliğin artmasını sağlayan beşeri sermaye faaliyetleri, yol hizmetleri, endüstriyel parklar gibi her türlü devlet faaliyetini içermektedir. Marx'ın değişir sermaye olarak ifade etmiş olduğu toplumsal tüketim ise, özel sermaye için işgücü maliyetlerini azaltan devlet faaliyetlerini içermektedir. Devlet okulları, sosyal güvenlik, işsizlik yardımları bu kategoriye dâhil olan bazı örneklerdir (O'Connor, 1973: 6-7).

Toplumsal giderlerin verimlilik veya birikim ile doğrudan bir ilgisi yoktur. Bu giderler kapitalist sistemin yarattığı artığı satın alır ve sistemde toplumsal uzlaşmanın gelişmesine katkıda bulunur. Artığın satın alınması, toplam talebi arttıran Keynesyen politikalar aracılığıyla mümkün olmaktadır. Toplumsal uzlaşmanın gelişmesi ise refah harcamalarından yabancı yatırımlara kadar hemen her şeyi kapsamaktadır. Toplumsal sermaye ve gider harcamaları kesin çizgilerle birbirinden ayrılabilen faaliyetlere özgü değildir. Her zaman birbirlerini dışlayan bir özellik göstermezler. Örneğin, bir öğretmen beşeri sermayenin oluşumuna hizmet ettiğinde bu harcama, toplumsal yatırım kategorisinde değerlendirilirken, işgücünün eğitilmesinin maliyetinin azalmasına katkısından dolayı toplumsal gider harcamaları kategorisine dâhil olmaktadır. Bu açıdan harcamalar ikili bir doğaya sahiptir.

O'Connor (1973), dönemin Amerika'sında iki alanda örgütlenen iktisadi faaliyeti bağımlılık ve benzerlikler üzerinden ele almıştır. Özel sektör ve devlet sektörü tarafından organize edilen endüstriler aracılığıyla üretim ilişkileri belirlenir. Özel sektörde büyük ölçekli sermaye tarafından örgütlenmiş tekelci endüstriler ve küçük işletmeler tarafından örgütlenmiş rekabetçi endüstriler arasında karşılıklı bağımlılık ilişkisi bulunmakta, benzer yönleri çok olmasına rağmen kendilerine özgü özellikleri de dikkat çekmektedir (O'Connor, 1973: 13).

Şekil.1 kapitalist ekonomide sektörlerin temel özelliklerini ve işlevlere yönelik kamu harcamalarının tanımlarını göstermektedir.

Şekil 1 Devletin Mali Krizi Kuramında Devletin İşlevleri ve Harcama Kategorizasyonu



Kaynak: (Canpolat Bıçakçı, 2017: 1086).

Şekil 1'den de görüldüğü üzere, O'Connor (1973) kapitalist ekonomiyi üç sektör üzerinden tanımlamıştır. Sektörler istihdam açısından hemen hemen eşit büyüklüğe sahiptir. Rekabetçi sektörde işçiler doğrudan sömürülür. İşçilere geçimlerini sağlayacak kadar ücret ödenir, üretilen ürünler işçinin geçim gereksinimlerinden daha yüksek bir değerden satılır. Bu sektördeki ücretler düşük, çalışma saatleri uzundur. Sektörün diğer

özellikleri Şekil.1’de yer aldığı gibidir (O’Connor, 1973: 13). Rekabetçi endüstriler o dönemde ABD işgücünün yaklaşık üçte birini istihdam etmektedir. Restoran, bakkal, giyim imalatı gibi alanlar rekabetçi sektörün örnekleridir.

Rekabetçi sektörde ürün piyasası ve işgücü piyasası düzensiz ve istikrarsızdır. Buna bağlı olarak istihdam göreceli olarak düşük ücretli, sıradan, geçici veya mevsimlik olma eğilimindedir. Bu sektörde işçi hareketi de göreceli olarak az gelişmiştir. Bu kısmen, işgücünün toplumsal karakterinin, bir endüstrideki firma sayısının çokluğunun ve üretimin bölgeselleşmiş küçük ölçekli doğasının güçlü bir sendikalaşmayı engellemesinin sonucudur. Ayrıca, rekabetin yüksek olduğu ürün piyasaları, hızlı iş döngüsü ve düşük kâr marjları işverenlerin sendikaları tanımasını maliyetli hale getirir. Bununla birlikte, sıklıkla mevcut sendikaların ücret oranlarını önemli derecede etkileyemediğinin görülmesi de alışılmadık bir durum değildir. Bu durumun istisnaları da mevcuttur (O’Connor, 1973: 14-15).

Devlet sektöründe işgücü talebi göreceli olarak istikrarlı olmasına rağmen, bütçe önceliklerini etkileyen siyasi değişimlere bağlıdır. Aslında istikrarı devlet teşvikleri sağlamaktadır. Diğer taraftan, talep yönetimi rekabetçi sektördeki öngörülemez iniş çıkışları önlemekte veya azaltmaktadır. İstihdamın istikrarlı olması, işgücü hareketliliğinin olmaması ve büyük ölçekli üretim birimleri sektörde sendikaların örgütlenmesini sağlar. Ancak işgücünün heterojen yapısı sendikaları kısıtlar. Uzun vadede işgücü üretkenliğinin artırılmasında ortaya çıkacak güçlükler nedeniyle, hükümet birimleri sendikaların gelişmesini engeller (O’Connor, 1973: 17-18).

Üretimin geniş ölçekli olduğu tekeli sektör ulusal veya uluslararası endüstrilerden oluşur. Ücretlerin göreceli olarak yüksek olduğu bu sektörde reel ücretler, parasal ücretlerdeki artışa rağmen verimlilik artışının altına düşme eğilimindedir. Bu

durumun, ekonominin işleyişi üzerinde büyük etkisi bulunmaktadır. Sendika liderleri enflasyon ve vergileme yüzünden geçim standartları bozulan üye işçileri disipline etme konusunda giderek daha da zorlanmakta, sendika üyeliğinin azalmasını izleme konusunda ise daha isteksiz hale gelmektedir. Çünkü reel ücretlerin verimlilikle birlikte artacağına veya en azından bulunduğu seviyeyi koruyacağına inanmamaktadırlar. Enflasyon ve vergileme hem sendika liderlerinin hem de üye işçilerin saldırganlığını tetiklemektedir (O'Connor, 1973: 45). Bunun sonucunda tekeli sektöründe işgücü yönetimi ilişkileri bozulmaya başlamakta, çelişkiler toplumsal ve mali krizleri tetiklemektedir.

Parasal ücretler verimlilikten daha hızlı arttığında birim emek maliyetleri artar. Bu durum tekeli endüstrileri kâr marjlarını korumak üzere fiyat artışı yapmaya zorlar. Bu fiyat artışları, özellikle, devlete bağımlı çalışanların yaşam standartlarını korumak üzere toplumsal tüketim ve toplumsal gider ödemeleri arttırıldığında enflasyonisttir. Tekeli sektördeki ücret artışları, birim işgücü maliyetini arttırarak devlet sektörüne sıçramaktadır. Eğer tekeli sermaye, işgücü tasarrufu yöntemlerini devreye sokarak kâr marjını korursa, daha fazla işçi rekabetçi sektöre yönelecektir. Giderek daha fazla işçi yaşam standartlarını sürdürmek için devlet bütçesine bağımlı hale gelecektir. Üretim ilişkileri bu şekilde bozulmaya başlarken mali ve toplumsal kriz de gittikçe derinleşecektir (O'Connor, 1973: 45-46).

Krizi aşmanın ve maliyetleri azaltmanın teorik olarak üç yolu bulunmaktadır. Birincisi devletin ekonominin tamamında fiyatları düşürmesi, ikincisi ücret ve fiyat kontrollerini yürürlüğe koyması, üçüncüsü ise özel sektör ve devlet sektöründe verimlilik artışını sağlamak üzere tekeli sermaye ile işbirliği yapmasıdır (O'Connor, 1973: 47).

Birinci seçenekte, toplam talebi düşürmek, işsizliği arttırmak ve tekелci ve rekabetçi sektörde sendikaları zayıflatmak üzere maliye ve para politikaları kullanılmaktadır. İşçilerin pazarlık gücünün etkili bir şekilde azaltıldığı varsayıldığında, sermaye ve devlet açısından durgunluk yönetiminin, parasal ücret artış oranı ve faiz oranının azalması ve fiyat enflasyonu artışının yavaşlaması gibi olumlu sonuçları bulunmaktadır. Ancak bazı olumsuz etkiler de bulunmaktadır. Bunlardan biri, kullanılmamış üretken kapasite yaratan toplam talebin ve satışların azalmasıdır. Bu durum emek verimliliğini azaltmakta, birim emek maliyetini yükseltmekte ve bir çeşit maliyet enflasyonuna neden olmaktadır. Diğer bir olumsuz etki ise işsizliğin ve eksik istihdamın ve böylece devlete bağımlı insan sayısının artmasıdır (O'Connor, 1973: 48).

İkinci seçenek, tekелci veya parasal ücretlerin verimlilikten daha hızlı arttığı başka bir sektörde ücret ve fiyat kontrolleri uygulamaktır. Tekelci sermaye açısından kontrollerin, durgunluk yönetimindekine benzer avantajları vardır. Parasal ücretleri düşük tutma sorumluluğu devlet sektörüne geçmektedir. Devlet ücret ve fiyatları yüksek istihdam veya ödemeler dengesi gibi hedeflere uygun bir şekilde belirlediğinde, aynı zamanda gelir dağılımını da düzenlemekte ve belirli düzeyde kârları garantilemektedir. Devlet açısından ise bu kontroller mali krizleri tetikleyen ücret enflasyonunu hafifletmektedir (O'Connor, 1973: 49).

Üçüncü ve uzun dönemde uygulanabilir tek seçenek ise tekелci sektörde ve devlet sektöründe verimliliğin artırılmasıdır. Rekabetçi sektörde verimliliğin artırılması, firma sayısının çok olması, küçük ölçekli üretim gibi nedenlerle pek uygun görünmemektedir. Devlet dolaylı müdahalelerle tekелci sektördeki verimliliği ve devlet sektöründeki etkinliği arttırmalıdır (O'Connor, 1973: 51).

Mali kriz eğilimi devletin çelişen işlevleri nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Devlet üstlendiği çelişkili işlevlere rağmen bağımsız bir görüntü verir ve bu görüntüsünü sürdürmelidir. Devlet, tekelci sektörün ihtiyaçlarını karşılamalı ve aynı zamanda toplumu bir arada tutma rolünü yerine getirmelidir. Bu, devletin sermaye birikimini desteklemesi gerektiği anlamına gelir. Ayrıca devlet kapitalist sistemin meşruiyetini de sağlamalıdır. Sermaye birikimi ve meşruiyet fonksiyonlarının yerine getirilmesi sürecinde çelişkiler ortaya çıkar.

1.3.1.2. Bütçe Denetimi ve Siyasi Güç

Burjuva iktisat teorisinin temel öncülü, tekelci kuruluşlar tarafından yönlendirilen piyasa mekanizmasının özel üretimin hacmi, bileşimi, yöntemi ve dağıtımını belirlemesidir. Bununla birlikte, piyasa mekanizmasının devlet harcamalarının hacmi, bileşimi, yöntemi ve dağıtımının belirlenmesinde ya çok küçük bir rolü vardır ya da hiç yoktur. O'Connor (1973)'e göre tekelci sektörün genişlemesi, devletin karşılaması gereken ihtiyaçlar yaratmak suretiyle dolaylı bir şekilde devlet bütçesini belirler. Ancak bu ihtiyaçları maddi üretime (hizmetler dâhil) dönüştüren asıl mekanizmalar piyasaya hükmeden mekanizmalardan oldukça farklıdır. Sermaye ancak makul bir kâr beklentisinin bulunduğu durumlarda piyasa için üretimi organize eder ve işgücünü istihdam eder. Devlet yönetimi ise bir dizi siyasi karar sonucunda üretimi

örgütler. Bu siyasi kararlar belirli bir toplumsal ilişki ağı içinde ve toplumsal, iktisadi ve siyasi çelişkiler sonucunda verilir (O'Connor, 1973: 64).

Yukarıda belirtildiği üzere, tekelci sektörün devlete ihtiyaç duyduğu alanların gelişmesi, bu sektörün dolaylı bir şekilde devlet bütçesini belirlediği anlamına gelmektedir. O'Connor (1973), bu durumu özel sektör ve devlet sektörü arasındaki ilişkiyi ortaya koyarak incelemektedir. Tekelci sektörde olduğu gibi rekabetçi sektör de bazı alanlarda devlete ihtiyaç duymaktadır. Bu sektörde istihdam edilen işçi sınıfı eksik istihdamda tutulmalı ve daha nitelikli işlerde istihdam edilmek üzere hazırda bekletilmelidir. Bunun için ve özellikle de vergi yükünün büyük kısmının bu kesime yansıtılabilmesi için rekabetçi sektör de devlete ihtiyaç duymaktadır. Rekabetçi sektör, tekelci sektördeki birikim sürecini olumsuz şekilde etkileyecek güce sahip olmamalıdır. Devlet buna izin vermeyecek şekilde önlemler almalıdır. Bu nedenle devlet firmalara teşvik sağlayarak sektördeki düşük kârların devamını garanti etmektedir (toplumsal sermaye harcamalarından toplumsal tüketim kategorisi). Devlet diğer taraftan aşırı vergilemeye maruz kalan ya da eksik ödeme yapılan emekçilerin refah yükünü de üstlenmelidir. Aynı zamanda yedek işgücü ordusunun da iş barışını bozmayacak ölçüde refahını sağlamalıdır (toplumsal sermaye harcamalarından toplumsal tüketim kategorisi ve meşruiyet fonksiyonuna yönelik olarak yapılan toplumsal gider harcamaları kategorisi).

Bu süreç, belirli bir toplumsal ilişkiler ağının içinde alınan ve siyasi, iktisadi ve toplumsal çelişkilerin bir sonucu olarak ortaya çıkan siyasi kararların belirleyici rolünü ortaya koyar. Siyasi kararların alınmasını sağlayan bu toplumsal ilişkiler ağının, iktisadi sınıflar ile devlet gücü arasında ve iktisadi sınıfların kendi içinde olmak üzere iki sistemden oluştuğu göz önüne alındığında, her sınıf ilişkisinde farklı çıkarların

varlığından söz edilebilir. Bu noktada O'Connor, üretim ilişkilerinin önemli bir boyutunu ortaya koymaktadır. Ulusal hükümet kimlerin çıkarlarına hizmet etmektedir? Çıkar gruplarının içinde kapitalist sınıf ulusal hükümet içinde en etkili olanıdır. Bu sınıf hükümetle yapılan birçok küçük sözleşme aracılığıyla devlet gücünü kontrol edebilmektedir. Aynı zamanda düzenleyici kuruluşların da birçoğuna hâkimdirler. Tarihsel olarak, baskı gruplarının faaliyetleri ve çelişkileri hükümetin hem yürütme hem de yasama kanatlarını nitelendirmektedir. Ancak çıkar grubu siyaseti kapitalizmin ilerlemesi ve varlığını sürdürmesi ile bağdaşmaz. Birbirinden oldukça farklı çıkarlar söz konusu olduğundan çıkar grupları nicelik ve nitelik açısından farklılaşmaktadır. Böylece etkili politikalarla karşılanabilecek bir talepler bütünü yerine parça parça ve birbiriyle çelişen birçok talep ortaya çıkmaktadır. Bu da ekonomiyi bir bütün olarak planlamayı zorlaştırmaktadır (O'Connor, 1973: 65-68).

Bir bütün olarak toplumsal düzenin sürdürülmesi, teknik işgücü düzeyinin yeniden üretimi ve genişlemesini garanti edecek sınıflar arası toplumsal ilişkilerin düzenlenmesi üretim ilişkilerinin diğer önemli boyutudur. Devlet, nüfusun her unsurunu sistemle bütünleştirmeye çalışmalı, kendine ve topluma meşruiyet kazandırmalıdır. Devlet aynı zamanda büyük ve küçük sermaye arasındaki ilişkileri de düzenlemektedir. Devlet yönetiminin kendine has bir mantık ve rasyonalitesi vardır. İki önemli işlevi olan birikim ve meşruiyet işlevlerinin yarattığı çelişkilerle mücadele etmek devlet rasyonalitesinin görevidir (O'Connor, 1973: 69-70).

O'Connor, devlet kapitalizmi ve tekelci endüstrinin gelişmesiyle bütçe ilkelerinin de radikal bir şekilde değiştiğini ifade etmektedir. Bunun öneminin, federal hükümetin yasama ve yürütme organları arasındaki ve bu organların kendi içindeki değişimlerin gözlenmesiyle anlaşılacağını ileri sürer. 20. yüzyıla gelindiğinde ulusal

sermayenin egemenliği ve bölgesel çıkar grupları, yasama ve yürütme organları ile yerel çıkarların çatışmasına yol açmıştır. Böylece yasama organı büyük ölçüde bölgesel ve yerel sermayeyi (ve örgütlü işgücünü) temsil ederken, yürütme organı ulusal sermayenin temsilcisi haline gelmiştir. 20. yüzyılın ortalarına kadar çeşitli kuruluşların oluşturulması ve bütçeleme yönteminin değiştirilmesi (harcama kalemleri-program-PPBS) olarak önemli iki adım atıldı. Bütçe öncelikleri sınıf çıkarlarının ve özel çıkarların ihtiyaçlarına dayanıyordu. Tamamen tekeli sermayenin sınıfsal ihtiyaçlarına dayanan bütçe planlaması henüz gerçekleşmemiş fakat yönetim gücü yürütme organı içinde etkin bir şekilde merkezileşene kadar gerçekleşmeyecek bir hedef olarak belirmişti. Bunun istisnasını ise harcama ve vergilemenin toplam hacminin belirlenmesi oluşturuyordu. Böylece, federal bütçenin genel iktisadi dalgalanmalara ve genel iktisadi koşulların kısmen federal bütçeye duyarlı olması nedeniyle vergileme ve harcamalardaki artışlar, yürütme organının harcama ve vergileme ile toplam istihdam, gelir ve üretim arasındaki ilişkileri göz önüne almasını gerektirmiş, bu da üçüncü adım olarak devlet maliyesi üzerinde daha fazla yürütme organı denetimine sebep olmuştur (O'Connor, 1973: 72-78).

O'Connor'ın ABD siyasi konjonktürü çerçevesindeki anlatımından anlaşılacağı üzere, devletin bütçesi yasama ve yürütme organlarının da temelden dâhil olduğu sınıf ilişkileri ile belirlenmektedir. Bu temelden hareketle, sermayenin, devletin ve buna bağlı olarak harcama kararlarının da karmaşık ancak çözümlenebilir karakterde olduğuna dair ipuçlarını edinmiş bulunmaktayız. Çözümleme aşamasına geçmeden önce bir de bütçenin finansman yönüne değinmekte yarar var. İzleyen bölüm DMK kuramının bütçe finansmanına ilişkin tezlerine dair çalışma kapsamında bütçe finansmanına ilişkin bir analiz yürütülmemesi nedeniyle kuramı açıklamak üzere kısa bir özet içermektedir.

Böylece DMK genel hatlarıyla kapsanmış olmakta, farklı inceleme alanlarına ilişkin geliştirilebilecek yönleri de ortaya konmuş olmaktadır.

1.3.1.3. Bütçe Finansmanı: Devlet Girişimleri ve Devlet Borcu

Liberal düşünceye göre, tekelci endüstrilerin genişlemesi devletin büyümesini engeller. O'Connor, mali kriz kuramında liberal düşüncenin bu iddiasının tam tersini ortaya koyuyor. Ona göre devlet sektörünün büyümesi, toplam üretim ve tekelci sektörün büyümesine bağlıdır. Bununla birlikte, devlet sektörü büyüdükçe tekelci sektör de büyümektedir. O'Connor, devletin büyümesini tekelci endüstrilerin büyümesinin hem nedeni hem de sonucu olarak görmektedir. Genel olarak tekelci sektörün sermaye birikiminin devlet bütçesi üzerindeki etkilerinin yarattığı sorunlar, özel olarak askeri bütçe ve refah bütçesini inceleyen O'Connor, üretim için yapılan toplumsal giderlerin zamanla artış eğiliminde olduğunu ve devletin bu harcamaları toplumsallaştırmakta zorluk çektiğini ileri sürmektedir.

Tekelci sektör verimliliği ve üretken kapasitenin, işgücü talebi ve istihdamdan daha hızlı artma eğilimi dikkat çekmektedir. Bu eğilimin şiddeti, toplumsal sermaye maliyetlerinin toplumsallaşması ve genişlemesiyle daha da artmaktadır. Bu durum, modern refah sisteminin büyümesi, uluslararası iktisadi genişleme ve emperyalizm açısından büyük önem taşır. Refah harcamaları ve askeri harcamalar, birçok ortodoks

iktisatçının iddia ettiği gibi özel sektör harcamalarının miktarı tarafından değil, tekelci sektörün ihtiyaçları ve bu sektördeki üretim ilişkileri tarafından belirlenir. Artı sermaye saldırgan uluslararası iktisadi genişlemeye yönelik baskı yaratır. Artı emek veya artı nüfus ise refah sisteminin genişlemesi için baskı yaratır. Refah harcamalarının ve askeri harcamaların yapısal belirleyicileri geniş ölçüde aynıdır. Refah devleti artı nüfusun artması ile genişleme eğilimine girer. Savaş devleti ise ülke içinde çözülemeyen artı sermayenin genişlemesiyle büyüme eğilimine girer. Bu nedenle, toplam talebin yeterli düzeyde sürdürülmesi, içeride rekabetçi sektör işçilerini ve işsizleri sübvansetmek, dışarıda yatırımlar ve piyasa genişlemesini devam ettirmek açısından sorun haline gelmektedir. Bu detaylar özelde sektörler arasındaki çelişkileri, genelde ise birikim ve meşruiyet fonksiyonları arasındaki çelişkileri ortaya koymaktadır.

Meşruiyet işlevine yönelik olarak yapılan verimsiz harcamalar olarak tanımlanan toplumsal giderlerin, her ne kadar sermaye birikimi için gerekli olsalar da, birikimin devam etmesine engel teşkil ettiği durumlar da vardır. Meşruiyet ve birikim işlevleri bu açıdan da çelişkiler barındırmaktadır. Toplumsal sermaye ve toplumsal gider harcamalarına karar verilmesi ve bu harcamaların gerçekleştirilmesi iktisadi, sosyal ve siyasi kriz eğilimleri yaratan süreçlerdir. Her ne kadar kriz eğilimli süreçler içerse de tekelci kapitalizm kendi kendini düzelten bir sistemdir. Bazı artık mallar, refah sisteminin sağladığı satın alma gücüyle artı nüfus tarafından piyasadan alınmaktadır. Aynı şekilde artı nüfusun bir kısmı devlet tarafından askeri alanda istihdam edilmektedir. Refah sistemi ve savaş devletinin birbirini desteklemesi ile tekelci kapitalizm kendi kendini düzelten bir sistem haline gelmektedir.

Devletin meşruiyet krizi, rekabetçi sektör çalışanlarının yaşam standartlarının bozulması ve giderek artan bir şekilde bütçeye bağımlılık, artı nüfusun tekelci sektör

lehine olan bütçe önceliklerinin gözden geçirilmesi yönünde baskı yaratmasıyla sonuçlanmıştır. Bu da rekabetçi sektörün olası bir ücret artışına karşılık sosyal programlara karşı çıkmasına neden olmaktadır. Yapılması gereken toplumsal harcamalar bu gibi nedenlerle artmaktadır.

Artı nüfusun kontrolü için dış piyasalar genişlemeli ve kontrol edilmeli, bunun sağlanması için de artı nüfus kontrol edilmelidir. Bu şekilde refah harcamaları ve askeri harcamalar eşanlı olarak artar. Eğer dış piyasalar genişlemez ve kontrol edilmezse, yavaşlayan iktisadi büyüme artı nüfus için yapılan harcamaların kısılmasına neden olur. Aynı şekilde artı nüfus kontrol edilemezse, toplumsal ve siyasi düzensizlik devletin içeriye yönelmesine ve uluslararası genişlemenin yavaşlamasına yol açar. Bu durumu diyalektik eğilimler olarak gören O'Connor, 1960'larda ABD'de bu eğilimlerin güçlü olduğunu vurgulamıştır.

O'Connor (1973), diğer harcamalara ek olarak çevre kirliliğine yönelik harcamaların da artmaya başladığını vurgulamaktadır (O'Connor, 1973: 177). Özel sektör yarattığı kirlenmenin sonuçlarına katlanmak istememektedir. Ayrıca kirliliği önlemeye yönelik politikalarından zarar gördüğünde de bunun telafisini yine devletten istemektedir. Örneğin devletin tarımsal ürün kaybını önlemek için kullanılan zararlı ilaçları yasaklaması durumunda kayıplarının telafisini istemektedirler. Bu durumun, hizmet talepleri karşılığında vergi ödemek istemeyenleri örneklendirdiği söylenebilir. Sektör, yarattığı olumsuz dışsallığın devlet tarafından içselleştirilmesini beklemektedir. Dolayısıyla bütçede ek bir toplumsal harcama yükü daha yaratılmıştır. Mali kriz eğilimini gösteren bir çelişki daha ortaya konmaktadır.

Devletin bütçe harcamalarını üç farklı yolla finanse etmesi mümkündür. Birinci yol, sonradan toplumsal sermaye harcamaları ve toplumsal gider harcamalarını sağlama

almak üzere kullanılabilir olan artı değerleri yaratan devlet girişimleri oluşturmaktır. İkinci yol, borçlanma ve gelecekte elde edilecek vergi gelirlerinin kullanılması, üçüncü yol ise yeni vergilerin çıkarılması ve vergi oranlarının arttırılmasıdır. O'Connor (1973), devlet girişimleri ve devlet borçlanmasının devletin mali özgürlüğünü sağlayamayacağını göstermeye çalışmaktadır. Aslında devlet girişimlerinin amacı özel kesim kârlarının garantilenmesini sağlamaktır. Devlet girişimlerinin büyük bir kısmında artı değer üretilmez. Artı değer ortaya çıktığı bir kısım devlet girişiminde ise bu, özel sermayenin artmasına yönelik kullanılır. O'Connor (1973)'e göre devlet girişimleri tekeli sektör ve devlet sektörü işbirliğiyle kurulmuş olup, tekeli sektördeki artan sermaye birikiminin çıkarlarına uygun bir şekilde yönetilmektedir (O'Connor, 1973: 179).

II. Dünya Savaşı sonrası, özel kesim kredilerinin, konut piyasası kredilerinin ve tüketici kredilerinin yaygınlaşmasıyla borçlar federal düzeyde azalırken, eyalet düzeyinde ve yerel düzeyde artmıştır. Ancak bankacılık sisteminin bozulmasıyla bütçe açıkları yaratan federal borç 70'li yıllara gelindiğinde tüm zamanların en yüksek seviyesine yükselmiştir. Finans aristokrasisi bu enflasyonist sürece isteyerek sürüklenmemiştir. Kısa dönemli bile olsa, kamu borcunu finanse etmekten kaçındıkları için mali krizle sonuçlanan süreç ortaya çıkmıştır.

O'Connor'ın devlet girişimleri ve borçlanmaya ilişkin tespitleri kendisinin de ifade ettiği üzere özellikle küreselleşme olgusu dikkate alındığında değiştirilmesi gereken sektörel analizi üzerine kuruludur. Bununla birlikte, ele aldığı döneme ilişkin tespitleri ve temel dayanakları günümüzde bütçe finansmanına ilişkin bu çalışma kapsamını aşan ancak tamamlayıcı olabilecek araştırmalar için geçerli ve tutarlı bir analiz zemini oluşturmaktadır.

1.3.1.4. Bütçe Finansmanı: Vergileme

O'Connor, vergi mücadelesini sınıf mücadelesinin en eski şekli olarak gören Marx'ı takiben, vergilemeyi iktisadi sömürünün bir çeşidi ve sınıf analizinin problemleri bir parçası olarak görmektedir. Devlet vergi sistemini eşitlikçi bir şekilde düzenlemek zorundadır. Bunun nedeni vergi ve sınıf yapısının sömürüye dayanan doğasının gizlenmesi gerekliliğidir. O'Connor devletin bu gizliliği artık sağlayamadığını ve vergi sömürüsünün ideolojik olarak meşrulaştırılmadığı durumlarda kriz eğilimlerinin ortaya çıktığını düşünmektedir. Devlet vergi sistemini ve vergi oranlarını büyüme ve istikrar amaçlarına yönelik olarak belirlemektedir. Bu nedenle özel iktisadi faaliyetlerin ve kârların artmasını sağlayacak şekilde vergi politikası yürütür. Bu durumda özel kesimin tasarruf ve yatırım güdüsünün olumsuz etkilenmemesi açısından kapitalist sınıfın vergilendirilmesi de pratik olarak mümkün görünmemektedir (O'Connor, 1973: 203-204).

Kapitalist sınıfı uzun süreli vergilendirmek tarih boyunca pek mümkün olmamıştır. Tekelci sektördeki sermaye sınıfı kişisel gelirlerindense kurumlarının vergilendirilmesini daha makul görmüşlerdir. Böylece kişisel gelirleri kendilerine kalmakta, bir kısmı vergilendirilen kurumsal gelirlerinden kaybettikleri kısım ise, tekelci yapıları dolayısıyla fiyat belirleme gücü sayesinde, ödenen verginin tüketicilere aktarılması suretiyle telafi edilmekteydi. Bununla birlikte, büyük vergi indirimlerinden ve muafiyetlerinden yararlanan kesim de hep tekelci sermaye olmuştur. Bu vergi

sömürüsü gelişmiş kapitalist toplumlarda dolaylı vergiler aracılığıyla gizlenmektedir. Az gelişmiş toplumlarda ise durum daha farklıdır. Bu ülkelerde burjuva sınıfı küçük ve zayıftır. Ayrıca hâkim sınıf olarak pek etkili değildir.

Vergi sömürüsünün meşrulaştırılmasının dayanaklarından biri olan ödeme gücü ilkesinin gizli öncülü devlet hizmetlerinin faydasının vergi mükelleflerine eşit dağılmasıdır. Bütçe önceliklerinin toplumsal sermaye ve toplumsal gider harcamalarının gereklerine göre belirlendiği dikkate alındığında bu öncülün yanlış olduğu açıkça görülür. Bu nedenle ödeme gücü ilkesi ideolojiktir. Vergi sömürüsünün meşrulaştırılmasının diğer dayanakları ise teşvik ilkesi ve eşitler arası eşitlik ilkesidir. Teşvik ilkesi gereğince kârlar, sermaye birikimini, üretim artışını ve istihdamı azaltan etkileri nedeniyle ağır bir vergilendirmeye maruz kalmamalıdır. Sermaye sınıfı arzuladığı kârlara kavuşamadığı takdirde üretimi kısacaktır. Eşitler arası eşitlik ilkesi ise eşit durumda olanların aynı şekilde vergilendirilmesini öngörmektedir. Oysaki, kapitalist toplumun eşit bireylerden oluşmadığı açıktır (O'Connor, 1973: 205).

O'Connor, devlet sektörü ile tekeli sektör ilişkisini detaylı bir şekilde ortaya koyarak, bu iki sektörün büyümesinin bir dizi mali ve toplumsal krize neden olduğunu göstermektedir. Mali krizin nedeninin temelde kapitalist üretimin kendi içindeki çelişki olduğunu ileri süren O'Connor, süreçteki çelişkiler nedeniyle mali krizin aynı zamanda toplumsal bir kriz olduğu vurgusunu yapar. Üretim toplumsal iken üretim araçlarının özel kesime ait olması kapitalist üretim ilişkilerinin temel çelişkisidir. Süreçteki diğer çelişkiler de işçi sınıfının kendi içinde bölünmesinden kaynaklanmaktadır. O'Connor'a göre eğer tekeli sermayenin ideolojik ve politik hegemonyasına karşı etkin bir direniş olmazsa ve tekeli sermayenin bütçe önceliklerine karşı örgütlü bir hareket ortaya çıkmazsa mali kriz, ya bütçeden daha fazla pay almak için ya da, vergi yükünün altında

daha az ezilmek için mücadele eden tüm grupları bölmeye devam edecektir. Diğer bir ifadeyle, belli amaçları olan politik bir hareketin yokluğunda tekelleri işçileri, devlet işçileri ve artı nüfus arasındaki ayrım giderek artacaktır.

O'Connor'a göre kapitalist toplumun her kesimine alternatifler üreten ve insanların, bütçe kontrolünün sınıfsal doğasından vergi sömürsünün doğasına ve teknoloji ve bilimin kullanım amaçlarına kadar her şeyi anlamasını sağlayacak sosyalist bir perspektifin yokluğu sendikacıları, yöneticileri ve aktivistleri görece bir teorik boşluk içinde hareket etmek zorunda bırakacaktır. Özellikle çalışan kesimin her katmanının birbiriyle giderek politik olarak daha çok etkileşim içine girdiği bir zamanda, gereken şey ihtiyaçları kolektif anlamda yeniden tanımlayacak bir sosyalist perspektiftir.

1.3.2. Devletin Mali Krizi Kuramına Yöneltilen Eleştiriler

Maliye yazınında devletin mali krizi kuramının kapitalist devletin işlevleri çerçevesinde oluşturduğu bütçe analizi ile önemli bir boşluk giderilmiş, geleneksel iktisadın karşısında devletin de sorgulandığı radikal bir yaklaşım ortaya çıkmış, bu yaklaşım sonraki çalışmalara bir temel oluşturmuştur. Bununla birlikte O'Connor (1973) bu eseri ile çok sayıda eleştiri almıştır.

Mosley (1978), eserin etkisinin büyük olduğunu ve devlet harcamalarının gelirleri aşma eğilimine ilişkin temel tezinin ele alınan dönemde geçerliliğini

vurgulamış, eseri Amerikan kapitalizmine ilişkin devletin değişen yeni rolünü ele alan bir Marksist klasik olarak nitelendirmiştir. Diğer taraftan, Marx'ın analizini terk ettiği ve teorik olarak eksikliklerinin bulunduğu, sektörlere, harcama kategorilerine ilişkin ciddi eleştiriler yönelmiştir. Tekelci ve rekabetçi sektör ayrımını kullanışsız bulmuş, harcama kategorilerinin belirsizliği ve teorik açıdan tam olarak temellendirilmemiş olduğuna yönelik değerlendirmelerde bulunmuştur (Mosley 1978: 34-44). Ayrıca Mosley (1979), eseri Baran ve Sweezy'nin 'Tekelci Sermaye' adlı eserinin esas alındığı geleneksel neo-Marksist yaklaşım çerçevesinde bir devlet teorisi olarak nitelendirmiştir (Mosley, 1979). O'Connor (1978; 1979), bu eleştirileri tek tek cevapladığı yazılarında, Mosley ile çok az konuda hemfikir olmuş, eleştirilerin büyük kısmının 'yanlış' olduğuna dair detaylı açıklamalarda bulunmuştur. Bu açıklamalardan en önemlisi, devlet harcamalarını sorunsallaştırmış olması bakımından Baran-Sweezy geleneğinden ayrıştığı (O'Connor, 2009: xiii) ve bir 'devlet teorisi' geliştirmemiş olduğu yönündeki açıklamasıdır (O'Connor, 1979: 60).

Gerçekte bir mali kriz olup olmadığını sorgulayan Mosley'nin yanı sıra Miller (1986) DMK tezlerini ampirik olarak test etmiş ve ele aldığı döneme ilişkin sonuçlara göre bazı tezlerin geçersiz olduğunu vurgulamıştır (Miller, 1986). O'Connor (2009), belirli bir ekonominin belirli bir dönemini esas aldığını, başka dönemlerde, farklı ekonomilerde benzer veya farklı mali kriz eğilimleri tespit edilebileceğini ifade etmiştir (O'Connor, 2009: xv). Bu bağlamda bazı tezlerin belirli koşullar altında geçersizliğinin tespit ediliyor olması eserin temel tezinin geçerliliğini ve bir bütçe teorisi olma niteliğini etkilememektedir.

DMK eleştirilerinin birçoğuna ortaya atıldıkları zamanlarda yanıt veren O'Connor'ın yeni baskıdaki önsözünde cevaplamaya değer bulunduğu eleştirilerin başında

‘işlevselcilik’ gelmektedir. O’Connor (2009), harcama kategorilerini devletin işlevlerine göre ayırırken bazı kavramları yeterince açıklığa kavuşturmamış olması nedeni ile işlevselcilik eleştirisine maruz kaldığını ifade eder. Örneğin kuramdaki ‘devlet’ kavramını, ele alınan dönemin hükümetine, bir siyasi partiye veya siyasi sisteme işaret eden bir kavram olarak ele almak mümkün olabilir. O’Connor bu eleştiriye haksız bulunduğunu vurgulamaktadır. Çünkü eleştirinin aslında kendi çalışmasında olmayan bir varsayıma dayandığını düşünmektedir. Bu varsayım O’Connor’a göre sistem tarafından belirli ihtiyaçlar yaratılıp, bu ihtiyaçların karşılanmasına yönelik mali, siyasi ve idari kaynakların da yine sistem tarafından yaratıldığı yönünde bir ön kabule dayanmakta olduğu için yanlıştır. Bu ön kabul nedeniyle devletin mali krizi, devlet ile sermaye arasında sürekli bir değişim içinde olan süreçleri ve öngörülmesi mümkün olmayan bazı dinamikleri ve sistemin çelişik yapısını gözden kaçırarak işlevselci bir yaklaşım benimsiyor gibi görünmektedir (O’Connor, 2009: xx-xxi). Oysa ki, bahsi geçen çelişkili dinamikler, O’Connor’ın kapitalist sistemin çelişkilerine ilişkin görüşünü yansıtacak biçimde, DMK tezlerince ve kuramın tamamında kategorilerin çelişik ve ikili (dual) yapısı vurgulanarak ele alınmaktadır.

Eserin yayımlandığı dönemin hemen sonrasında başlayan ve etkileri günümüzde devam eden dönüşümler dikkate alındığında, O’Connor (2009), bazı kategorilerin eksikliğini kabul etmektedir. Küreselleşme, neoliberalizm ve finansallaşma kategorileri DMK kuramında yer almamakla birlikte, aslında kuramın temel tezi makroekonomik bir argüman değil, ekonomi politik ve sosyo-politik gözlemlere dayanan bir teoridir (O’Connor, 2009: xix). O’Connor (2009), toplumsal giderlerdeki artışın makroekonomik etkilerini gösteren nedenselliği eserdeki kayıp halka olarak değerlendirmekte ve kendisinin sadece meselenin mantığına ve bütçenin kendisine

odaklandığını ifade etmektedir. Ona göre eğer DMK küreselleşmeyi dikkate alacak olsaydı, Amerikan kapitalizmine ilişkin sektörel analizin de değişmesi gerekirdi (O'Connor, 2009: xxii). Bu nedenle bu çalışmada kuramdaki sektörel analiz günümüzü açıklamak üzere temel alınmamakla birlikte, neoliberalizm ve finansallaşmanın etkileri harcama bütçesi üzerinden izlenebildiği ölçüde değerlendirilmektedir.

1.4. Türkiye'ye İlişkin Bir Analiz için Devletin Mali Krizi Kuramının Sunduğu Çerçeve

DMK disiplinler arası çalışmalarda birçok açıdan ele alınmış ancak Türkiye'ye ilişkin kısıtlı bir literatür oluşturulabilmiştir. Bir taraftan eserin aldığı eleştiriler doğrultusunda teorik yönünü geliştirmeye ve bugüne uyarlamaya yönelik çabalar⁴ diğer taraftan özellikle devlet harcamalarına ilişkin tezlerinin çeşitli yönleriyle analiz edildiği⁵ çalışmalar bulunmaktadır. Gelişmiş kapitalist bir ekonominin belirli bir dönemini esas alan DMK maliye disiplini açısından önemini korumaktadır. Temel çerçevesi ve temel tezleri gelişmekte olan ekonomilerde devletin mali krizini ele almak açısından

⁴ Bkz. Karahanoğulları (2003), Gürkan ve Karahanoğulları (2013; 2014).

⁵ Bkz. Nacar (2002), Özügürlü (2005), Nacar (2005), Cangöz (2009), Sert (2011), Karabacak (2012), Nacar ve Karabacak (2016), Canpolat Bıçakçı (2017), Canpolat Bıçakçı (2018), Doğan (2021).

elverişlidir. 2000 önsözünde ABD ekonomisini incelerken küreselleşmeyi öngöremediğini ve “yapısal açık” yerine ABD ekonomisinin bütçe fazlası vermeye başlamasının kuramın temel tezi açısından bir uyumsuzluk ifade etmediğini ileri süren O’Connor (2009), daha önce de bahsedildiği üzere, dünyanın başka yerlerinde mali krizde olan devletler bulunduğunu ve herhangi bir dönemde herhangi bir yerde farklı mali krizler görülebileceğini ileri sürmüştür.

Bu çalışmada bir mali kriz değerlendirmesi yapılmamaktadır. Çalışma, belirli bir dönemin iktisadi, toplumsal ve siyasi koşulları gözetilerek devletin harcama kararlarını incelemek amacıyla sınıfsal bir değerlendirmeye imkân veren alternatif bir kategorizasyon oluşturmak üzere kurgulanmıştır. Türkiye’de 2000 sonrası bütçe yapısını incelemek üzere kuramın bazı soyutlamalarında finansallaşma, neoliberalizm ve küreselleşme kategorilerini içerecek değişiklikler gerekmektedir. Böyle bir çabanın tezin kurgusal sınırlarını aşma ihtimali nedeniyle, oluşturulan kategorizasyonda açıkça etkilerini görebileceğimiz finansallaşma kategorisi ile neoliberalizm ve küreselleşmenin 2000 sonrası Türkiye devlet bütçesindeki yansımaları tartışılacaktır.

1.5. Türkiye’ye İlişkin Bir Analiz için Gerekli Soyutlamalar

O’Connor (1973), devletin mali krizi kuramının 1980 sonrasında yaşanan neoliberal dönüşümü, finansallaşmayı ve küreselleşme sürecini öngörememiştir (O’Connor, 2009: xvii). 1973 yılındaki çalışmasına 2000 yılında eklediği önsözde bu

durumun kuramın temel mantığının ve temel tezinin geçerliliğine ilişkin bir değişiklik yaratmadığını ileri sürmüştür (O'Connor, 2009: xv). Kuramın temel tezi bu çalışma kapsamında her yönüyle ele alınmamaktadır. Ancak bütçe harcamaları açısından hem dönemsel hem de ele alınan ülkelerin temel farklılıklarını dikkate alan soyutlamalar ile kuramın açıklayıcı yönü geliştirilmektedir.

Devletin mali krizi kuramının günümüzü açıklayabilmesine yönelik olarak kurama yeni kategoriler eklemek gerekmektedir. Bu çalışmada faiz giderleri birikim kategorisine kaydırılmakta, bu açıdan, ele alınan dönemin özelliklerini dikkate almakta ve finans sermayenin rolüne ilişkin örtük bir soyutlama içermektedir.

Türkiye'nin geç kapitalistleşen bir ülke olması, faiz giderlerinin yapısı, din konusunun siyasi ve toplumsal yönü (ikna yolu ile meşruiyet) ve özellikle sosyal güvenlik harcamalarının yapısı bakımından farklılıkları çalışma boyunca dikkate alınmakta, her iki kodlamaya ilişkin analizde de bu farklılıklar kategorizasyona eklenmektedir. Türkiye'ye ilişkin sınıflandırma devletin mali krizi kuramını temel almakla birlikte, neoliberal dönüşüm ve finansallaşma sürecini göz önünde bulundurarak yapılmaktadır.

2.BÖLÜM

2. TÜRKİYE'DE DEVLET BÜTÇESİNİN ALTERNATİF BİR SINIFLANDIRMA İLE FONKSİYONEL KODLAMAYA GÖRE İNCELENMESİ

Bu bölümde Türkiye'de devlet bütçesinin yapısı öncelikle tarihsel gelişimi çerçevesinde ele alınmaktadır. Bütçe sistemindeki köklü değişiklik, bütçe hakkı, değişen bütçe ilkeleri ve bütçe hedefleri, neoliberal küresel dönüşüm ile paralel olarak finansallaşmanın olgunluk aşamasına geldiği 2000'li yıllardan itibaren tartışılmaktadır. Söz konusu tartışma önceki bölümde ortaya konan kategorizasyon çerçevesinde ilerlemektedir. Kategorizasyonun ampirik değerlendirmesini yapmak üzere öncelikle yeni bütçe sisteminin kod yapısı açıklanmakta ve bu kod yapısına ilişkin ayrıştırmanın detayları ortaya konmaktadır. Ampirik analizin ilk kısmı fonksiyonel kodlamaya ilişkin, ikinci kısmı ekonomik kodlamaya ilişkindir. Analiz, devletin mali krizi kuramının kategorileri ile Türkiye'ye ilişkin yapısal özellikler gözetilerek önceki bölümde ortaya konan soyutlamalar çerçevesinde yapılmaktadır. Her iki kodlama türü birlikte değerlendirilerek, Türkiye'de genel yönetim bütçesinin bir bütün olarak ekonomi içindeki resmi çizilmektedir. Devletin işlevlerinin dönüşümü çerçevesinde ve harcama bileşimleri açısından ise oldukça detaylı bir analize imkân veren sınıflandırma sayesinde genel yönetim bütçesinin sınıfsal karakterine ilişkin değerlendirmeler ortaya konmaktadır. Genel yönetim kapsamında, sırayla merkezi yönetim, yerel yönetim ve sosyal güvenlik kurumları bütçeleri değerlendirilmektedir.

Fonksiyonel kodlamaya ilişkin analizde ayrıştırma öncelikle meşruyet harcaması ve birikim harcaması olarak iki kategori temelinde yapılmakta, daha sonra detaylı analiz için birikim harcamaları toplumsal yatırım ve toplumsal tüketim olarak iki kategoriye ayrılmaktadır. Veri kısıtı nedeniyle analiz 2006 yılından itibaren başlamaktadır.

Bu bölümde devlet bütçesi harcama yönü ile ele alınmaktadır. Bütçe finansmanı açısından önceki bölümde de belirtildiği üzere, O'Connor (1973), önceki bölümde de belirtildiği üzere, devletin bütçe harcamalarını üç farklı yolla finanse etmesinin mümkün olduğunu ifade eder. Birinci yol, sonradan toplumsal sermaye harcamaları ve toplumsal giderleri garanti altına almak üzere kullanılabilir olan artı değeri yaratan devlet girişimleri oluşturmaktır. Türkiye'de KİT'ler ve kamu-özel işbirlikleri bu kapsamda ele alınabilir. İkinci yol, borçlanma ve gelecekte elde edilecek vergi gelirlerinin kullanılmasıdır. Üçüncü yol ise yeni vergilerin çıkarılması ve vergi oranlarının artırılmasıdır. Bütçenin finansman yönü bütüncül bir değerlendirmeye ulaşmak açısından önemli olsa da çalışmanın temel kurgusundan uzaklaşmamak adına kapsam dışı bırakılmıştır. Özellikle vergilerin devletin mali krizi kuramına göre bir ayrıştırma yapılarak nicel ve nitel olarak incelenmesi mümkün ancak O'Connor tezinde bu konuya bir sınıflandırma temelinde yer vermediğinden, bu tür bir inceleme yeni soyutlamalar gerektirmekte, bu yönüyle konu çalışmanın kurgusal sınırlarını aşmaktadır. Diğer taraftan, devlet bütçesi sadece harcama yönüyle bile olsa tarihsel bağlamı ile ele alınmakta, özellikle 1980 sonrası dönem genel hatları ile devletin dönüşümü çerçevesinde dikkate alınmaktadır.

2.1. Türkiye’de Devlet Bütçesinin Genel Yapısı ve Bütçe

Sınıflandırması

Yeni bütçe sistemi küresel dönüşümün bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. 1990'lardaki istikrarsızlıklar ile bozulan kamu hesapları yabancı yatırımcıların ülke ekonomisine ilişkin net bilgilere ulaşmasını da engellemekteydi. Kamu hesapları oldukça karmaşık ve dağınık idi. Faiz giderleri gibi bütçede önemli ağırlığı olan bir kalemin hangi kalem altında yer aldığı bile anlaşılmıyordu. Devletin bağımlılıklarını gizleme işlevi bu tür uygulamalar ve bütçe dışı fonların yaygın kullanımı ile oldukça ön plandaydı. Bu durum sistemin meşruiyetini küresel ve yerel açıdan tehlikeye atmakta iken, küreselleşmenin kurumlarının güdümünde uluslararası standartlara uygun yeni bir bütçe sistemi uygulaması gündeme geldi. Bütçe sisteminin değişmesinin küresel bir meşruiyet alanı olmasının yanı sıra küresel birikime de hizmet ettiği birçok açıdan görülebilir. Şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkeleri çerçevesinde bütçe dışı fonların kapatılması ve bazılarının bütçe içine alınması devletin küresel ve yerel meşruiyeti sağlamaya çalıştığına işaret ederken, bütçe disiplininin ve mali sürdürülebilirliğin sağlanmasına yönelik adımlar küresel sermaye birikiminin ihtiyaçlarına göre uygulamaya konmuştur.

Türkiye’de ‘analitik bütçe sınıflandırması’ uygulamasına 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile geçilmiştir. Bu kanun ile yeni bir kod sistemi oluşturulmuş, bütçe harcamaları bu kod sistemine göre sınıflandırılmaya başlamıştır. Kodlama türleri kurumsal, fonksiyonel, ekonomik ve finansman tipi olarak dört farklı

türdedir. Kurumsal kodlama türü idari yapıyı esas almaktadır. Fonksiyonel ve ekonomik kodlama, Devlet Mali İstatistikleri (DMİ) (GFS) standartları çerçevesinde düzenlenmiştir. Finansman tipi kodlamanın ise mevzuat gereğince oluşturulduğu belirtilmektedir (Demirel, 2017).

Devletin faaliyetlerinin türü fonksiyonel sınıflandırma ile gösterilmektedir. Kod grupları dört düzey ve altı haneden oluşmaktadır. Devlet faaliyetleri 10 ana fonksiyon ile 1. düzeyde gösterilmekte, bu fonksiyonlar programlara bölünmekte ve 2. düzey olarak belirtilmektedir. 3. düzeyde ise nihai hizmetler yer almaktadır. Bu üç düzeyin yanı sıra 4. düzey açılmış ve olası ihtiyaçları göstermek üzere boş bırakılmıştır. Her yıl olmasa da bu düzeyde de harcamalar bütçede yer alabilmektedir.

Tablo.1 harcama kalemlerini fonksiyonel kodlamanın 1. düzeyinde göstermektedir. Bu on harcama kalemi öncelikle birinci düzeyde, daha sonra ise alt kalemlerine göre ayrıştırılacaktır.

TABLO 1 FONKSİYONEL KODLAMAYA GÖRE SINIFLANDIRMA

TABLO.1 FONKSİYONEL KODLAMAYA GÖRE SINIFLANDIRMA
I-GENEL KAMU HİZMETLERİ
II-SAVUNMA HİZMETLERİ
III-KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ
IV-EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER
V-ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ
VI-İŞKAN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ
VII-SAĞLIK HİZMETLERİ
VIII-DİNLENME, KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ
IX-EĞİTİM HİZMETLERİ
X-SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ

2.2. Kategorilerin Fonksiyonel Kodlamaya Göre Ayrıştırılması

Tablo 1'deki harcama kalemleri Tablo.2'de kapitalist devletin işlevleri çerçevesinde ayrıştırılmaktadır. Fonksiyonel kodlama 1. düzeyde, birikim (toplumsal sermaye harcamaları) ve meşruyet (toplumsal gider harcamaları) olarak 2 temel kategori esasında sınıflandırılmaktadır. Bu aşamada, toplumsal gider harcamaları “meşruyet harcamaları” şeklinde, toplumsal sermaye harcamaları ise “birikim harcamaları” şeklinde kavramlaştırılmış, birikim harcamaları alt başlıklarına ayrılmamıştır. Buna göre, ekonomik işler ve hizmetler (EİH), iskan ve toplum refahı hizmetleri (İTRH), sağlık hizmetleri (SH), dinlenme, kültür ve din hizmetleri (DKDH), eğitim hizmetleri (EH) ile sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri (SGSYH) birikim harcaması kategorisine, genel kamu (GKH), savunma (SAVH), kamu düzeni ve güvenlik (KDGH) hizmetleri ile çevre koruma hizmetleri (ÇKH) meşruyet harcaması kategorisine dâhil edilmektedir.

TABLO 2 TÜRKİYE’DE DEVLET BÜTÇESİNİN DEVLETİN MALİ KRİZİ KURAMINA GÖRE SINIFLANDIRILMASI FKOD

TABLO.2 TÜRKİYE’DE DEVLET BÜTÇESİNİN DEVLETİN MALİ KRİZİ KURAMINA GÖRE SINIFLANDIRILMASI FKOD	
KAPİTALİST DEVLET	
MEŞRUIYET İŞLEVİ (TOPLUMSAL GİDER HARCAMALARI)	BİRİKİM İŞLEVİ (TOPLUMSAL SERMAYE HARCAMALARI)
GENEL KAMU HİZMETLERİ-GKH	EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER-EİH
SAVUNMA HİZMETLERİ-II-SH	İSKAN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ-İTRH
KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ-KDGH	SAĞLIK HİZMETLERİ-VII-SH
ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ-ÇKH	DİNLENME, KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ-DKDH
	EĞİTİM HİZMETLERİ-EH
	SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ-SGSYH

O’Connor (1973), önceki bölümde tanımları ortaya konan üretken harcama sayılması dolaylı olarak bile mümkün olmayan çevre koruma, kamu düzeni ve güvenlik, savunma hizmetleri ile genel yönetim giderleri kalemini meşruiyet harcaması olarak nitelendirir.

Savunma hizmeti ile kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri devletin işlevleri açısından baskı ve zor unsuruna, genel yönetim giderleri ve çevre koruma hizmetinin ikna unsuruna örnek verilebilir.

Emeğin verimliliğini artırmaya yönelik üretken harcamalar ise sağlık, eğitim, dinlenme, kültür ve din hizmetleridir ve birikim harcaması kategorisine girer. Özellikle, Türkiye değerlendirmesi yapılırken 2. düzeyde ayrıştırılması gereken DKDH ile SGSYH ve tamamının birikim kategorisinde yer alması gereken EİH içindeki ulaştırma hizmetlerinin ikili yapısı bu harcamaların ayrıştırılmasının zorluğuna işaret eder.

Fonksiyonel kodlamaya göre 1. düzeyde yüzeysel bir şekilde yapılmış olan bu kategorizasyonun, bazı hizmetlerdeki ikili yapıya rağmen devletin mali krizi tezleri ile örtüştüğü söylenebilir. Ancak kodlamanın detayları 2. düzeyde incelendiğinde bazı değişiklikler gerekmektedir.

2.2.1. Meşruiyet Harcamalarının Ayrıştırılması

Genel Kamu Hizmetleri

Genel kamu hizmetleri kalemi O'Connor'ın tanımlamasındaki genel yönetim giderleri kategorisine uygundur. Genel yönetim giderleri devletin yönetim faaliyetinden kaynaklanan her türlü gideri kapsar ve üretken olmayan harcamalardır.

Meşruiyet harcaması niteliğindeki bu kalem ile ilgili vurgulanması gereken ise faiz giderlerinin bu kalem içinde yer alıyor olmasıdır. Faiz giderleri O'Connor'a göre meşruiyet harcamasıdır. Dönemin koşulları düşünüldüğünde askeri harcamalardan kaynaklanan borçlanma nedeniyle meşruiyet kategorisinde yer alıyor olması makul görülmelidir. Ancak 1970'lerden günümüze yaşanan dönüşüm faiz giderlerinin niteliğini değiştirmiştir. Türkiye açısından ise özel ekonominin ihtiyaçları nedeniyle yapılan borçlanma, sermaye kesimine bir aktarım niteliğinde olduğundan meşruiyet harcaması niteliğini kaybetmektedir. Önceki bölümde belirtildiği üzere temel soyutlamalar ve yeni kategoriler çerçevesinde faiz giderleri kaleminin ayrı bir alt kategori olarak birikim harcamaları içinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu kalem fonksiyonel kodlamanın detayında ayrı bir alt kalem olarak yer almamakta ancak borç

yönetimi hizmetleri kaleminin içinde yer aldığı bilinmektedir. Dolayısıyla bu kalemdeki en önemli değişiklik faiz giderleri kaleminin birikim harcaması kategorisine çekilmesidir.



TABLO 3 GENEL KAMU HİZMETLERİ

TABLO.3 GENEL KAMU HİZMETLERİ (FKOD-3)
I-GENEL KAMU HİZMETLERİ
Yasama ve Yürütme Organları, Finansal ve Mali İşler, Dışişleri Hizmetleri
Yasama ve Yürütme Organları Hizmetleri
Finansal ve Mali İşler ve Hizmetler
Dışişleri Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Yasama ve Yürütme organları, Finansal ve Mali İşler, Dışişleri Hizmetleri
Dış Ekonomik Yardım Hizmetleri
Gelişmekte Olan Ülkelere Yapılan Ekonomik Yardım Hizmetleri
Uluslararası Kuruluşlar Aracılığı ile Yapılan Ekonomik Yardım Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Dış Ekonomik Yardım Hizmetleri
Genel Hizmetler
Genel Personel Hizmetleri
Genel Planlama ve İstatistik Hizmetleri
Diğer Genel Hizmetler
Temel Araştırma Hizmetleri
Doğal Bilimler, Mühendislik ve Teknoloji Konusundaki Temel Araştırma Hizmetleri
Sosyal ve Beşeri Bilimler Konusundaki Temel Araştırma Hizmetleri
Çok Branşlı Temel Araştırma Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Temel Araştırma Hizmetleri
Borç Yönetimi Hizmetleri
Genel Nitelikli Transferlere İlişkin Hizmetler
Genel Kamu Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
Genel Kamu Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Genel Kamu Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Genel Kamu Hizmetleri

Savunma Hizmetleri

Savunma harcamaları O'Connor'ın 'askeri devlet' tezi gereğince meşruiyet işlevine yönelik bir bütçe kalemidir. Bu açıdan kalemin ikili doğası olmadığını ve tartışmasız biçimde meşruiyet kategorisinde yer alması gerektiğini belirtmek gerekir.

TABLO 4 SAVUNMA HİZMETLERİ

TABLO.4 SAVUNMA HİZMETLERİ (FKOD-3)
II-SAVUNMA HİZMETLERİ
Askeri Savunma Hizmetleri
Sivil Savunma Hizmetleri
Dış Askeri Yardım Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Savunma Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Savunma Hizmetleri

Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri

Kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri devletin temel varoluş nedeni ile yaptığı harcamalardan oluştuğu için, zor/baskı aracının kullanımının izlenmesine imkân veren bir bütçe kalemidir. Dolayısıyla meşruiyet kategorisindedir.

TABLO 5 KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ

TABLO.5 KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ (FKOD-3)
III-KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ
Güvenlik Hizmetleri
Genel Güvenlik Hizmetleri
Adli Güvenlik hizmetleri
Trafik Güvenliği Hizmetleri
Kurumsal Güvenlik Hizmetleri
Sınıflandırmaya girmeyen güvenlik hizmetleri
Yangından Korunma Hizmetleri
Mahkeme Hizmetleri
Yüksek Mahkeme Hizmetleri
Adli Mahkeme Hizmetleri
İdare Mahkeme Hizmetleri
Tahkim Kurulları ve Ombudsmanlık Hizmetleri
Diğer Mahkeme Hizmetleri
Cezaevi İdaresi Hizmetleri
Kamu Düzeni ve Güvenliğe İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
Kamu Düzeni ve Güvenliğe İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri

Çevre Koruma Hizmetleri

O'Connor (1973), çevre kirliliğine yönelik harcamaları devletin varlık nedenine bağlayarak ve toplumsal kesimlerin bu tür harcamaları devletten beklediğini belirterek meşruiyet harcaması olarak nitelendirir. Özel sektör yarattığı kirlenmenin sonuçlarına

katlanmak istemez. Ayrıca kirliliği önlemeye yönelik politikalardan zarar gördüğünde de bunun telafisini yine devletten bekler. Tıpkı hizmet talepleri karşılığında vergi ödemek istemeyen kesimler gibi, örneğin devletin tarımsal ürün kaybını önlemek için kullanılan zararlı ilaçları yasaklaması durumunda kayıplarının telafisini isterler. Diğer bir ifadeyle, özel kesim, yarattığı olumsuz dışsallığın devlet tarafından içselleştirilmesini beklemektedir. Dolayısıyla bütçede ek bir toplumsal harcama yükü daha yaratılmış olur. Çevre korumaya yönelik harcamaların, özel kesimin sebep olduğu maliyetin toplumsallaştırılmasına hizmet etmesi bakımından her ne kadar sermaye birikiminin devamlılık koşullarına katkıda bulunma yönü olsa da, çevrenin korunmasından bir bütün olarak toplum yararlanmaktadır. Ayrıca dolaylı olarak bile üretken kabul edilemeyecek bir hizmet kalemi olması nedeniyle de meşruiyet işlevinin ön plana çıktığı rahatlıkla kabul edilebilir.

TABLO 6 ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ

TABLO.6 ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ
V-ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ
Atık Yönetimi Hizmetleri
Atık Su Yönetimi Hizmetleri
Kirliliğin Azaltılması Hizmetleri
Doğal Ortamın ve Bio Çeşitliliğin Korunması
Çevre Korumaya İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
Çevre Korumaya İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Çevre Koruma Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Çevre Koruma Hizmetleri

2.2.2. Birikim Harcamalarının Ayrıştırılması

Ekonomik İşler ve Hizmetler

Toplumsal sermaye harcaması tanımına uygun bir şekilde dolaylı veya doğrudan artı değer yaratabilen, sermaye birikiminin kârlılık koşullarının sağlanmasına yönelik hizmetler yer almaktadır. Özellikle, işgücü işleri ve hizmetleri alt kalemi emeğin yeniden üretim maliyetinin azaltılmasına yöneliktir.

Bu alt kalemin kapsamı şu şekildedir (Bütçe Hazırlama Rehberi 2017-2019):

“- Genel çalışma işlerinin ve hizmetlerinin idaresi; genel çalışma politikalarının formülasyonu ve uygulanması; çalışma koşullarının (çalışma saatleri, ücretler, iş ve işyeri güvenliği vb.) düzenlenmesi ve denetlenmesi; devletin farklı kolları arasında ve devlet ile tüm sanayi, iş ve işçi örgütleri arasında bağlantı kurmak,

- İşgücü hareketliliğinin kolaylaştırılması, cinsiyet, ırk, yaş ve diğer ayrımcılıkların azaltılması, huzursuz ya da az gelişmiş bölgelerde işsizlik oranının azaltılması, yüksek işsizlik oranları ile karakterize olan dezavantajlı ya da diğer grupların işe alınmasını teşvik etmek, ve benzeri için genel program ya da projelerin işletilmesi ya da desteklenmesi; işgücü mübadelelerinin gerçekleştirilmesi; tahkim ve arabuluculuk hizmetlerinin yürütülmesi ya da desteklenmesi,

- Genel çalışma işleri ve hizmetleri ile ilgili genel bilgi, teknik dokümantasyon ve istatistiklerin oluşturulması ve dağıtılması,

- Genel çalışma politikalarının ve programlarının tanıtılmasına yönelik hibeler, krediler ve desteklemeler.”

Bu kalem çalışmanın ileri aşamasındaki detaylı ayrıştırmada toplumsal tüketim kategorisinde değerlendirilmektedir. Tablo.7 ekonomik işler ve hizmetler (EİH) kaleminin üçüncü düzeyini göstermektedir.



TABLO 7 EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER

TABLO.7 EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER
IV-EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER
Genel Ekonomik İşler ve Hizmetler
Genel Ekonomik ve Ticari İşler ve Hizmetler
İşgücü İşleri ve Hizmetleri
Tarım, Ormancılık, Balıkçılık ve Avcılık Hizmetleri
Tarım Hizmetleri
Ormancılık Hizmetleri
Balıkçılık ve Avcılık Hizmetleri
Yakıt ve Enerji Hizmetleri
Kömür ve Diğer Katı Yakıt Hizmetleri
Petrol ve Gaz İşleri ve Hizmetleri
Nükleer Yakıt İşleri ve Hizmetleri
Elektrik İşleri ve Hizmetleri
Elektrik Dışındaki Enerji İşleri ve Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Yakıt İşleri ve Hizmetleri
Madencilik, İmalat ve İnşaat Hizmetleri
Yakıt Dışındaki Madencilik, İmalat ve İnşaat Hizmetleri
İmalat İşleri Hizmetleri
İnşaat İşleri Hizmetleri
Ulaştırma Hizmetleri
Karayolu İnşaat İşleri ve Hizmetleri
Karayolu Sistemi İşletme İşleri ve Hizmetleri
Suyolu Taşımacılığı Tesisleri İnşaat İşleri ve Hizmetleri
Suyolu Taşımacılığı İşletme İşleri ve Hizmetleri
Demiryolu İnşaatı ve İşletme İşleri ve Hizmetleri
Havayolu Taşımacılığı Tesisleri İnşaat ve İşletme İşleri ve Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Ulaştırma Hizmetleri
İletişim Hizmetleri
Diğer Endüstriler
Dağıtım Ticareti, Ambar ve Depolama Hizmetleri
Turizm Hizmetleri
Çok Amaçlı Geliştirme Projeleri İşleri ve Hizmetleri
Ekonomik Faaliyetlere İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
Genel Ekonomik, Ticari ve İşgücü Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
Tarım, Ormancılık, Balıkçılık ve Avcılık Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
Ulaştırma, Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
Diğer Endüstriler Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Ekonomik İşler ve Hizmetler
Sınıflandırmaya Girmeyen Ekonomik İşler ve Hizmetler

İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri

İskan hizmetlerinin toplumsal bir yönü olmasına rağmen birikim harcaması olarak değerlendirilmesi daha uygundur. Hizmetlerin toplum için yapıldığı öne sürülse de kalemin açıklama detaylarından konut sektörünü destekleme yönünün ağır bastığı görülmektedir. Kapsam dışı bırakılan, konut sakinlerine iskan maliyetinin karşılanmasında yardımcı olmak üzere verilen nakdi ve aynı yardımlar ilgili kalemde meşruiyet kategorisinde değerlendirilmekte, kapsam içindeki harcamalar ise birikim kategorisine girmektedir.

“ -İskan geliştirme işleri ve hizmetlerinin idaresi; iskan geliştirme faaliyetlerinin, kamu mercileri tarafından gerçekleştiriliyor olsa da olmasa da, tanıtılması, izlenmesi ve değerlendirilmesi,

- İskan standartlarının geliştirilmesi ve düzenlenmesi,

- Konut edindirme ile ilişkili olarak gecekonduların ortadan kaldırılması,

- Konut inşaatı için gerekli olan arsaların iktisabı; genel kamu için ya da özel ihtiyaçları olan insanlar için konut birimlerinin inşa edilmesi, satın alınması ya da yeniden şekillendirilmesi,

- İskan geliştirme işleri ve hizmetleri ile ilgili genel bilgi, teknik dokümantasyon ve istatistiklerin oluşturulması ve dağıtılması,

- İskan stokunun genişletilmesi, iyileştirilmesi ya da bakımı ile ilgili faaliyetlerin desteklenmesine yönelik olarak verilen hibeler, krediler ya da desteklemeler.

Kapsam dışı: İnşaat standartlarının geliştirilmesi ve düzenlenmesi (04.4.3); konut sakinlerine iskan maliyetinin karşılanmasında yardımcı olmak üzere verilen nakdi ve aynı yardımlar (10.6.).”

Toplum refahı hizmetleri toplumun refahı gözetilerek yapılan hizmetlerden ziyade emeğin yeniden üretim maliyetinin azaltılmasına yönelik hizmetlerden oluşmakta, bu anlamda dolaylı olarak yaratılan artı değer sermaye kesiminin işine yaramaktadır. Zira kalemin açıklamasında yer alan ‘arsa kullanımlarından’ önemli rant alanları yaratılmakta, ‘yerleşim yasaları’ sermaye sahibi kesimlerin çıkarlarına göre düzenlenmektedir.

TABLO 8 İSKAN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ

TABLO.8 İSKAN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ
VI-İSKAN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ
İskan İşleri ve Hizmetleri
Toplum Refahı Hizmetleri
Su Temini İşleri ve Hizmetleri
Sokak ve Caddelerin Aydınlatılması Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri

Sağlık Hizmetleri

O'Connor sağlık harcamalarının işgücünün verimliliğini arttırmaya yönelik olduğunu bu nedenle sistemin meşruiyetini sağlama işlevinden çok sermaye birikiminin devamlılığı için gerekli olan koşulların yaratılmasına yönelik işlev görmektedir. Toplumsal tüketim harcaması olarak birikim kategorisinde yer almaktadır.

TABLO 9 SAĞLIK HİZMETLERİ

TABLO.9 SAĞLIK HİZMETLERİ
VII-SAĞLIK HİZMETLERİ
Tıbbi Ürünler, Cihaz ve Ekipmanlara İlişkin İşler ve Hizmetler
İlaç ve İlaç Benzeri Ürünlerin Temini Hizmetleri
Ayakta Yürütülen Tedavi Hizmetleri
Genel Poliklinikler
Dişçilik Hizmetleri
Yardımcı Sağlık Hizmetleri
Hastane İşleri ve Hizmetleri
Genel Hastane Hizmetleri
İhtisas Hastaneleri Tarafından Verilen Hizmetler
Sınıflandırmaya Girmeyen Hastane İşleri ve Hizmetleri
Halk Sağlığı Hizmetleri
Sağlık Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
Sağlık Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Sağlık Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Sağlık Hizmetleri

Eğitim Hizmetleri

Eğitim harcamaları da sağlık harcamaları gibi işgücünün sermaye kesiminin maliyetlerini azaltmak üzere eğitilmesine yöneliktir. Bu açıdan okul öncesi ve ilköğretim hizmetleri ile ortaöğretim hizmetleri toplumsal tüketim iken, yükseköğretim hizmetleri toplumsal yatırım kategorisindedir (Miller, 1986: 244).

TABLO 10 EĞİTİM HİZMETLERİ

TABLO.10 EĞİTİM HİZMETLERİ
IX-EĞİTİM HİZMETLERİ
Okul Öncesi ve İlköğretim Hizmetleri
Okul Öncesi Eğitim Hizmetleri
İlköğretim Hizmetleri
Ortaöğretim Hizmetleri
Ortaöğretim Genel Programlar
Mesleki ve Teknik Ortaöğretim
Sınıflandırmaya Girmeyen Ortaöğretim Hizmetleri
Yükseköğretim Hizmetleri
Universiteler ve Yükseköğretim Hizmeti Veren Kurumlar
Doktora Eğitimi Veren Yükseköğretim Hizmetleri
Seviyeye Göre Sınıflandırılmayan Eğitim Hizmetleri
Eğitime Yardımcı Hizmetleri
Eğitime İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
Eğitime İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Eğitim Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Eğitim Hizmetleri

Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri

DKDH 1. düzeyde birikim harcamaları arasında yer alırken, 2. ve 3. düzeyde bazı değişiklikler yapılmaktadır. Tablo 11’de alt kalem olarak yer alan din hizmetleri meşruiyet harcaması olarak ayrıştırılmıştır. Türkiye’de din hizmetleri devletin meşruiyetini sağlamak üzere kullandığı bir araç haline gelmiştir. Din hizmetleri, Türkiye’de bu çalışmanın dönemsel kısıtları çerçevesinde ele alınan dönem açısından

toplumsal tepkilerin yönetilmesine yönelik önemli bir unsur olması nedeniyle meşruiyet harcaması olarak nitelendirilmelidir. Kalemin diğer programlarında emeğin yeniden üretim maliyetlerini azaltma işlevi daha net gözlenmektedir.

TABLO 11 DİNLENME KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ

TABLO.11 DİNLENME, KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ (FKOD-3)
VIII-DİNLENME, KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ
Dinlenme ve Spor Hizmetleri
Kültür Hizmetleri
Yayın ve Yayım Hizmetleri
Din Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri

Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri

Sosyal güvenlik harcamaları daha önce de belirtildiği üzere, ikili ve çelişik yapısı nedeniyle temel amacı ve kalemin oluşturulmasının ardındaki ekonomi politik nedenlerin belirlenmesi açısından en zorlu harcama türüdür. Sosyal güvenlik harcamaları siyasi ve toplumsal istikrarın sağlanmasına katkıda bulunabilir. Yaşlılık sigortası, işsizlik yardımı ve işçilerin tazminatları işsizlere ve emeklilere yönelik harcamalar olarak toplumsal uyumu sağlamak üzere işlev gördükleri düşünülebilir. Bu açıda meşruiyet harcamaları olarak görülebilir. Diğer taraftan sosyal güvenlik harcamaları sistemsal bir bütün olarak ele alındığında öncelikli amacının ücretli emeğin

ekonomik olarak kendini güvende hissetmesi olduğu açıkça görülür. Bu şekilde bu harcamalar ile üretimin, kârların ve üretkenliğin artması mümkün olmakta, sosyal güvenlik sisteminin sermayenin kârlılığını sağlamak ve üretim artışına katkıda bulunmak amacına hizmet ettiği ortaya çıkmaktadır. Sosyal güvenlik sistemi hem işçiler hem de kapitalist sınıf ve işletmeler açısından bir sigorta olmaktadır(O'Connor, 1973: 138). Bu yönü ile sosyal güvenlik harcamalarının birikim harcaması kategorisinde yer alması gerekir. Bu açıdan, Türkiye'ye ilişkin kategorizasyon sosyal güvenlik harcamalarını alt kalemleri ile ele almalıdır. Bu nedenle, Tablo 12'de yer alan 'sosyal güvenliği bulunmayanlara sağlanan hizmetler', 'yaşlılık yardım hizmetleri', 'işsizlik yardım hizmetleri' ve 'hastalık ve malullük yardımı hizmetleri', alt kalemleri açısından meşruiyet işlevinin ağır bastığını söylemek mümkündür. Bu harcama kalemindeki alt kalemlerden "sınıflandırmaya girmeyen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri" kaleminin açıklamasında ise şu ifadeler yer almaktadır:

"- Toplam sosyal koruma politikalarının, programlarının ve bütçelerinin formülasyonu, yönetimi, koordinasyonu ve izlenmesi gibi faaliyetlerin yönetimi, yürütülmesi veya desteklenmesi,

- Sosyal korumanın temin edilmesi için mevzuat ve standartların hazırlanması ve yürürlüğe sokulması,

- Genel bilgilerin üretilmesi ve yayılması, sosyal koruma ile ilgili teknik dokümantasyon ve istatistikler

Kapsam: Yangında, selde evsiz kalanlara, deprem zedelere ve diğer barış zamanı afetlerin kurbanlarına nakdi ve ayni yardımlar şeklinde verilen sosyal koruma yardımları; yiyecek, teçhizat ve barış zamanı afetlerin olması halinde acilen kullanılacak diğer malzemelerin satın alınması ve depolanması; (10.1), (10.2), (10.3), (10.4), (10.5), (10.6), (10.7), (10.8) sınıflarına yerleştirilemeyen diğer sosyal koruma işleri ve hizmetleri."

Bu açıklamalar çerçevesinde kalemin tamamının meşruyet harcaması olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

TABLO 12 SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ

TABLO.12 SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ (FKOD
X-SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ
Hastalık ve Malullük Yardım Hizmetleri
Malullük Yardım Hizmetleri
Yaşlılık Yardımı Hizmetleri
Aile ve Çocuk Yardımı Hizmetleri
İşsizlik Yardımı Hizmetleri
İskan Yardımı Hizmetleri
Sosyal Güvenliği Bulunmayanlara Sağlanan Hizmetler
Sınıflandırmaya Girmeyen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri

2.2.3. Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Birikim ve Meşruyet Harcamaları

Harcama kalemlerinin tamamı alt kalemleri ile birlikte incelendikten sonra meşruyet ve birikim harcamaları Tablo.13'teki haline gelmekte ve Türkiye bütçesine ilişkin değerlendirme bu sınıflandırmaya göre yapılacaktır.

**TABLO 13 FONKSİYONEL KODLAMAYA GÖRE MEŞRUIYET VE BİRİKİM
HARCAMALARI**

TABLO.13 FONKSİYONEL KODLAMAYA GÖRE MEŞRUIYET VE BİRİKİM HARCAMALARI	
MEŞRUIYET HARCAMALARI	BİRİKİM HARCAMALARI
I-GENEL KAMU HİZMETLERİ	IV-EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER
Yasama ve Yürütme Organları, Finansal ve Mali İşler, Dışişleri Hizmetler	Genel Ekonomik İşler ve Hizmetler
Yasama ve Yürütme Organları Hizmetleri	Genel Ekonomik ve Ticari İşler ve Hizmetler
Finansal ve Mali İşler ve Hizmetler	İşgücü İşleri ve Hizmetleri
Dışişleri Hizmetleri	Tarım, Ormanlık, Balıkçılık ve Avcılık Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Yasama ve Yürütme organları, Finansal ve Mali İşler, Dışişleri Hizmetleri	Tarım Hizmetleri
Dış Ekonomik Yardım Hizmetleri	Ormanlık Hizmetleri
Gelişmekte Olan Ülkelere Yapılan Ekonomik Yardım Hizmetleri	Balıkçılık ve Avcılık Hizmetleri
Uluslararası Kuruluşlar Aracılığı ile Yapılan Ekonomik Yardım Hizmetleri	Yakıt ve Enerji Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Dış Ekonomik Yardım Hizmetleri	Kömür ve Diğer Katı Yakıt Hizmetleri
Genel Hizmetler	Petrol ve Gaz İşleri ve Hizmetleri
Genel Personel Hizmetleri	Nükleer Yakıt işleri ve hizmetleri
Genel Planlama ve İstatistik Hizmetleri	Elektrik İşleri ve Hizmetleri
Diğer Genel Hizmetler	Elektrik Dışındaki Enerji İşleri ve Hizmetleri
Temel Araştırma Hizmetleri	Sınıflandırmaya Girmeyen Yakıt İşleri ve Hizmetleri
Doğal Bilimler, Mühendislik ve Teknoloji Konusundaki Temel Araştırma Hizmetleri	Madencilik, İmalat ve İnşaat Hizmetleri
Sosyal ve Beşeri Bilimler Konusundaki Temel Araştırma Hizmetleri	Yakıt Dışındaki Madencilik, İmalat ve İnşaat Hizmetleri
Çok Branşlı Temel Araştırma Hizmetleri	İmalat İşleri Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Temel Araştırma Hizmetleri	İnşaat İşleri Hizmetleri
Borç Yönetimi Hizmetleri	Ulaştırma Hizmetleri
Genel Nitelikli Transferlere İlişkin Hizmetler	Karayolu İnşaat İşleri ve Hizmetleri
Genel Kamu Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	Karayolu Sistemi İşletme İşleri ve Hizmetleri
Genel Kamu Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	Suyolu Taşımacılığı Tesisleri İnşaat İşleri ve Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Genel Kamu Hizmetleri	Suyolu Taşımacılığı İşletme İşleri ve Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Genel Kamu Hizmetleri	Demiryolu İnşaatı ve İşletme İşleri ve Hizmetleri
II-SAVUNMA HİZMETLERİ	Havayolu Taşımacılığı Tesisleri İnşaat ve İşletme İşleri ve Hizmetleri
Askeri Savunma Hizmetleri	Sınıflandırmaya Girmeyen Ulaştırma Hizmetleri

Sivil Savunma Hizmetleri	İletişim Hizmetleri
Dış Askeri Yardım Hizmetleri	Diğer Endüstriler
Sınıflandırmaya Girmeyen Savunma Hizmetleri	Dağıtım Ticareti, Ambar ve Depolama Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Savunma Hizmetleri	Turizm Hizmetleri
III-KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ	Çok Amaçlı Geliştirme Projeleri İşleri ve Hizmetleri
Güvenlik Hizmetleri	Ekonomik Faaliyetlere İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
Genel Güvenlik Hizmetleri	Genel Ekonomik, Ticari ve İşgücü Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
Adli Güvenlik hizmetleri	Tarım, Ormanlık ,Balıkçılık ve Avcılık Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
Trafik Güvenliği Hizmetleri	Ulaştırma, Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
Kurumsal Güvenlik Hizmetleri	Diğer Endüstriler Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
Sınıflandırmaya girmeyen güvenlik hizmetleri	Sınıflandırmaya Girmeyen Ekonomik İşler ve Hizmetler
Yangından Korunma Hizmetleri	Sınıflandırmaya Girmeyen Ekonomik İşler ve Hizmetler
Mahkeme Hizmetleri	VI-İSKAN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ
Yüksek Mahkeme Hizmetleri	İskan İşleri ve Hizmetleri
Adli Mahkeme Hizmetleri	Toplum Refahı Hizmetleri
İdare Mahkeme Hizmetleri	Su Temini İşleri ve Hizmetleri
Tahkim Kurulları ve Ombudsmanlık Hizmetleri	Sokak ve Caddelerin Aydınlatılması Hizmetleri
Diğer Mahkeme Hizmetleri	Sınıflandırmaya Girmeyen İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri
Cezaevi İdaresi Hizmetleri	VII-SAĞLIK HİZMETLERİ
Kamu Düzeni ve Güvenliğe İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	Tıbbi Ürünler, Cihaz ve Ekipmanlara İlişkin İşler ve Hizmetler
Kamu Düzeni ve Güvenliğe İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	İlaç ve İlaç Benzeri Ürünlerin Temini Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	Ayakta Yürütülen Tedavi Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	Genel Poliklinikler
V-ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ	Dişçilik Hizmetleri
Atık Yönetimi Hizmetleri	Yardımcı Sağlık Hizmetleri
Atık Su Yönetimi Hizmetleri	Hastane İşleri ve Hizmetleri
Kirliliğin Azaltılması Hizmetleri	Genel Hastane Hizmetleri
Doğal Ortamın ve Bio Çeşitliliğin Korunması	İhtisas Hastaneleri Tarafından Verilen Hizmetler
Çevre Korumaya İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	Sınıflandırmaya Girmeyen Hastane İşleri ve Hizmetleri
Çevre Korumaya İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	Halk Sağlığı Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Çevre Koruma Hizmetleri	Sağlık Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Çevre Koruma Hizmetleri	Sağlık Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
X-SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ	Sınıflandırmaya Girmeyen Sağlık Hizmetleri
Hastalık ve Malullük Yardım Hizmetleri	Sınıflandırmaya Girmeyen Sağlık Hizmetleri
Malullük Yardım Hizmetleri	VIII-DİNLENME, KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ
İşsizlik Yardımı Hizmetleri	Dinlenme ve Spor Hizmetleri
Sosyal Güvenliği Bulunmayanlara Sağlanan Hizmetler	Kültür Hizmetleri

Yaşlılık Yardımı Hizmetleri	Yayın ve Yayım Hizmetleri
Aile ve Çocuk Yardımı Hizmetleri	Din Hizmetleri
İskan Yardımı Hizmetleri	Sınıflandırmaya Girmeyen Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	Sınıflandırmaya Girmeyen Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	IX-EGİTİM HİZMETLERİ
	Okul Öncesi ve İlköğretim Hizmetleri
	Okul Öncesi Eğitim Hizmetleri
	İlköğretim Hizmetleri
	Ortaöğretim Hizmetleri
	Ortaöğretim Genel Programlar
	Mesleki ve Teknik Ortaöğretim
	Sınıflandırmaya Girmeyen Ortaöğretim Hizmetleri
	Yükseköğretim Hizmetleri
	Üniversiteler ve Yükseköğretim Hizmeti Veren Kurumlar
	Doktora Eğitimi Veren Yükseköğretim Hizmetleri
	Seviyeye Göre Sınıflandırılmayan Eğitim Hizmetleri
	Eğitime Yardımcı Hizmetleri
	Eğitime İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
	Eğitime İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
	Sınıflandırmaya Girmeyen Eğitim Hizmetleri
	Sınıflandırmaya Girmeyen Eğitim Hizmetleri

2.2.4. Fonksiyonel Kodlamaya Göre Birikim (Toplumsal Sermaye)

Harcamalarının Alt Kategorilerine Ayrıştırılması

Bu bölümde birikim harcamaları (toplumsal sermaye) O'Connor (1973)'ün tanımları çerçevesinde toplumsal yatırım ve toplumsal tüketim olarak iki kategoriye ayrılmaktadır. Tablo.14 çalışmadaki ampirik analize esas olan kategorizasyonu göstermektedir. Toplumsal yatırım ve toplumsal tüketim kategorilerinin ayrıştırılması, devletin makroekonomik istikrar hedefini ve sermaye birikimine yönelik alt yapı

yatırımlarına olan desteğini yıllar itibarıyla hangi ağırlıkta yürüttüğünü ortaya koymaktadır. Üçüncü düzeyde ayrıştırma ise bir bütün olarak toplumsal tüketim kategorisinde yer alan eğitim ve sağlık gibi hizmetlerin bazı kalemlerinin toplumsal yatırım kategorisine kaydırılması gibi değişikliklere imkân vererek bu kalemlerin oluşturulmasındaki ekonomi politik nedenleri ortaya çıkarmaktadır.



TABLO 14 TÜRKİYE’DE TOPLUMSAL SERMAYE HARCAMALARI

TABLO.14 TÜRKİYE’DE TOPLUMSAL SERMAYE HARCAMALARI	
TOPLUMSAL YATIRIM	TOPLUMSAL TÜKETİM
EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER	EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER
Genel Ekonomik İşler ve Hizmetler	Genel Ekonomik İşler ve Hizmetler
Genel Ekonomik ve Ticari İşler ve Hizmetler	İşgücü İşleri ve Hizmetleri
Tarım, Ormanlık, Balıkçılık ve Avcılık Hizmetleri	
Yakıt ve Enerji Hizmetleri	
Madencilik, İmalat ve İnşaat Hizmetleri	
Ulaştırma Hizmetleri	
İletişim Hizmetleri	
Ekonomik Faaliyetlere İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	
Diğer Endüstriler	
Sınıflandırmaya Girmeyen Ekonomik İşler ve Hizmetler	
İSKAN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ	İSKAN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ
İskan İşleri ve Hizmetleri	Toplum Refahı Hizmetleri
Su Temini İşleri ve Hizmetleri	Sokak ve Caddelerin Aydınlatılması Hizmetleri
İskan ve Toplum Refahına İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	
Sınıflandırmaya Girmeyen İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	
SAĞLIK HİZMETLERİ	SAĞLIK HİZMETLERİ
Tıbbi Ürünler, Cihaz ve Ekipmanlara İlişkin İşler ve Hizmetler	Ayakta Yürütülen Tedavi Hizmetleri
Sağlık Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	Hastane İşleri ve Hizmetleri
	Halk Sağlığı Hizmetleri
	Sınıflandırmaya Girmeyen Sağlık Hizmetleri
	DİNLENME, KÜLTÜR HİZMETLERİ
EĞİTİM HİZMETLERİ	EĞİTİM HİZMETLERİ
Yükseköğretim Hizmetleri	Okul Öncesi ve İlköğretim Hizmetleri
Eğitime İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	Ortaöğretim Hizmetleri
	Seviyeye Göre Sınıflandırılmayan Eğitim Hizmetleri
	Eğitime Yardımcı Hizmetleri
	Ortaöğretim Sonrası Mesleki Eğitim Hizmetleri
	Sınıflandırmaya Girmeyen Eğitim Hizmetleri

2.3. Türkiye’de Genel Yönetim Bütçesinin Fonksiyonel Kodlamaya Göre Devletin İşlevleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi

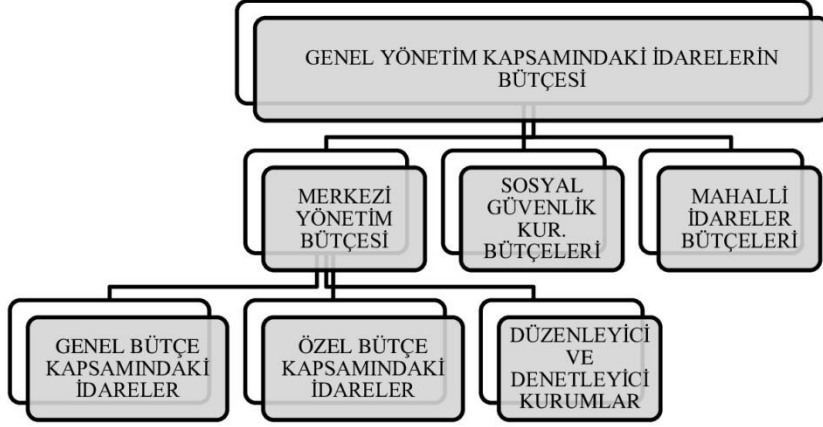
2.3.1. Genel Yönetim Bütçesi

Çalışmanın bu kısmında önceki bölümde yapılan ayrıştırmalar çerçevesinde fonksiyonel kodlamaya ilişkin ampirik analiz yer almaktadır. Öncelikle birikim harcamaları ve meşruiyet harcamaları işlevlerin gelişiminin izlenmesi bakımından bütün olarak ele alınmakta, daha sonra birikim harcamaları toplumsal yatırım ve toplumsal tüketim olarak alt başlıklarına göre değerlendirilmektedir. Genel yönetim bütçesine ilişkin bir analiz için sırayla merkezi yönetim bütçesi, yerel yönetim bütçesi ve sosyal güvenlik kuruluşlarının bütçesi ele alınmaktadır. Söz konusu bütçeler harcama yönü ile detaylıca incelenmektedir

Türkiye’de genel yönetim bütçesi, aşağıdaki şekilde yer aldığı üzere, merkezi yönetim, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumları bütçelerinden oluşmaktadır. Merkezi yönetim bütçesi kurumsal olarak genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler ve düzenleyici denetleyici kurum bütçelerinden oluşmaktadır. Sosyal güvenlik kurumları bütçesi ise Sosyal Güvenlik Kurumu ile Türkiye İş Kurumu bütçelerinden oluşmaktadır. Çalışmada bu bütçe türleri kurumsal ayırım gözetilmeden bütün olarak ele alınmakta, daha sonra yerel yönetim bütçesi de aynı kategorizasyon ile değerlendirilerek birleştirilmekte ve genel yönetim bütçesi ile ilgili bir görünüm ortaya konmaktadır.

TABLO 15 BÜTÇE TÜRLERİ

TABLO.15 BÜTÇE TÜRLERİ



2.3.1.1. Merkezi Yönetim Bütçesi

2.3.1.1.1. Türkiye’de Merkezi Yönetim Bütçesinin Devletin Mali Krizi

Kuramı Çerçevesinde Analizi

Devletin işlevlerini yerine getirmek üzere kullandığı en önemli araç olan bütçede asıl çelişkiler harcamalar kısmında ortaya çıkar. Çünkü karar alma mekanizması bu açıdan daha kolay işlemektedir. Çeşitli toplumsal grupların talepleri harcamalar aracılığıyla karşılanır. Devlet talepleri karşılamak üzere bütçede harcama kalemleri

oluşturmakta ve bu şekilde büyümektedir. Kuramın temel tezlerinden biri, devletin büyüme eğilimine dayanır. Devlet büyür, neden ve nasıl büyüdüğü ise bütçe kalemlerinin oluşturulmasının ardındaki ekonomi politik nedenler ve toplumsal güç ilişkilerinin çözümlenmesi ile açıklanabilir. O'Connor Amerikan ekonomisinin belirli bir tarihsel dönemini (1960'lar ile 1970'lerin başı) çözümlenmeye yönelik olarak bazı tezler öne sürmüştür ve kategoriler geliştirmiştir. Çalışması bütün olarak da, geliştirdiği kategoriler açısından da eleştiriler almış ancak bir klasik olarak literatürde yer almayı başarmıştır. Tezleri, 1970'lerin sonundan itibaren başlayan dönüşümü açıklamakta yetersiz bulunsa da, devlet bütçesinin analizi için geliştirdiği kategoriler sınıfsal ilişkilerin belirlenmesinde önemli bir rolü olan devletin bütçesini niceliksel olarak görünmeyen yönü ile ele almayı sağlamakta ve sadece bu yönü ile bile kullanışlı bir araç niteliği taşımaktadır. Bu bölümde O'Connor (1973)'ün önerdiği kategoriler ve temel tezler çerçevesinde, önceki bölümde yapılan ayrıştırmalar esas alınarak, 2006 yılından günümüze bütçe gerçekleştirmeleri incelenmekte, izleyen bölümde ise kategoriler Türkiye'nin kendine özgü koşulları dikkate alınarak ayrıştırılmakta, Türkiye bütçesine ilişkin ortaya çıkan sonuçlar tartışılmaktadır.

Tablo.16, fonksiyonel kodlamaya göre, devletin temel işlevlerinin 2006-2020 yıllarında merkezi yönetim bütçesindeki payını göstermektedir. Tablodaki rakamlar, ilk yılda meşruiyet harcamalarının birikim harcamalarından daha yüksek olduğunu, birikim harcamalarında görülen artışın zamanla hızlanarak meşruiyet harcamalarını aştığını göstermektedir. Meşruiyet harcamaları 2006 yılında 92,60 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Aynı yıl birikim harcamaları 85,50 milyar TL olarak gerçekleşmiş ve meşruiyet harcamalarından düşük iken, 2020 yılında 715,8 milyar TL olarak gerçekleşen birikim harcamaları, aynı yıl 487,9 milyar TL olarak gerçekleşen meşruiyet harcamalarını önemli bir fark ile geride bırakmıştır.

TABLO 16 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI (FKOD1) 2006-2020

TABLO.16 MERKEZİ YÖNETİM MEŞRUIYET VE BİRİKİM HARCAMALARI (FKOD-1) 2006-2020															
	(Milyar TL)														
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
HARCAMALAR	178,1	204,1	227	268,2	294,4	314,6	361,9	408,2	448,8	506,3	584,1	678,3	830,8	1000,0	1203,7
I-GKH	70,4	76	82,1	88,3	89,5	92	105,2	114,5	125,8	141,5	150,6	171,0	226,4	261,9	328,6
II-SH	11,6	11,8	12,8	14,6	15	16,2	18,4	19,8	21,3	22,9	26,6	30,8	41,5	53,4	62,8
III-KDGH	10,5	12,4	14	16,2	18,9	22,5	26,4	29,7	33,8	38,8	46,9	53,4	67,3	81,5	95,5
V-ÇKH	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	0,6	0,5	0,6	0,8	0,9	1,1
MEŞRUIYET HARC.	92,6	100,4	109,1	119,3	123,6	131,2	150,4	164,4	181,4	203,8	224,5	255,9	336,0	397,6	487,9
IV-EİH	21,1	23,7	29,1	33	41,3	44,1	50,1	57,8	62,2	73,4	77,7	91,0	111,9	124,2	151,3
VI-İTRH	3,9	4,7	3,8	3,7	6,6	4,8	5,5	7,1	5,7	6	5,8	9,1	10,8	13,5	11,2
VII-SH	9,3	11,3	13	15,7	16,1	18,6	15,6	19,6	21,5	25	28,5	35,2	40,2	51,2	68,9
VIII-DKDH	2,8	3,3	3,9	4,6	5,4	6,6	7,5	8,9	10,1	11	11,9	13,9	16,1	20,6	21,0
IX-EH	22,2	25,7	30,5	35,8	41,5	48,6	56,7	64,9	75,7	86,9	104,1	113,7	134,7	156,3	165,0
X-SGSYH	26,2	34,9	37,7	56,1	59,9	60,8	76,1	85,6	92	100,2	131,4	159,5	181,1	236,6	298,5
BİRİKİM HARC.	85,5	103,6	117,9	148,9	170,7	183,4	211,5	243,8	267,3	302,5	359,5	422,4	494,8	602,4	715,8

Meşruyet işlevine yönelik harcamaların artma eğilimi Devletin Mali Krizi tezlerinden biridir. O'Connor (1973) devletin meşruyet işlevine yönelik giderlerin toplumsallaştırılmasında zamanla daha da zorlanmaktadır (O'Connor, 1973: 150). Tablo.16'daki rakamlar, meşruyet harcamalarının 2006-2020 döneminde artış gösterdiğini ortaya koymaktadır. Ancak eğilimsel bir artışı gözlemleyebilmek için söz konusu harcamaların GSYH ve toplam bütçe harcamaları içindeki göreceli payını incelemek gerekir.

Tablo.17 meşruyet ve birikim harcamalarının GSYH içindeki payını göstermektedir. Buna göre, meşruyet harcamalarının GSYH payı 2006 yılında % 11,64 olarak gerçekleşmiş, 2020 yılında ise % 9,67'ye düşmüş bulunmaktadır. Birikim ve meşruyet harcamalarının toplam bütçe harcamaları içinde meşruyet ve birikim harcamalarının payını gösteren Tablo.18'e göre toplam bütçe harcamaları içinde birikimin payında önemli bir artış görülürken (%48,01'den %59,07'ye), meşruyet harcamalarının toplam bütçe içindeki payı giderek azalmıştır (%51,99'dan %40,53'e). Bu durum O'Connor (1973)'ün tezi ile uyumlu değildir.

TABLO 17 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI GSYH PAYI (FKOD1) 2006-2020

TABLO.17 MERKEZİ YÖNETİM MEŞRUIYET VE BİRİKİM HARCAMALARI (FKOD1) GSYH PAYLARI 2006-2020															
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
HARCAMALAR	22,38	22,99	22,64	26,65	25,21	22,39	22,88	22,39	21,84	21,54	22,24	21,64	22,10	23,19	23,84
I-GKH	8,85	8,56	8,19	8,77	7,66	6,55	6,65	6,28	6,12	6,02	5,73	5,46	6,02	6,08	6,51
II-SH	1,46	1,33	1,28	1,45	1,28	1,15	1,17	1,08	1,03	0,97	1,01	0,98	1,10	1,24	1,24
III-KDGH	1,32	1,40	1,39	1,61	1,62	1,60	1,67	1,63	1,64	1,65	1,78	1,70	1,79	1,89	1,89
V-ÇKH	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,04	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
MEŞRUIYET HARC.	11,64	11,31	10,88	11,86	10,59	9,34	9,51	9,02	8,83	8,67	8,55	8,16	8,94	9,22	9,67
IV-EİH	2,65	2,67	2,91	3,28	3,54	3,14	3,17	3,17	3,03	3,12	2,96	2,90	2,98	2,88	3,00
VI-İTRH	0,48	0,53	0,38	0,37	0,56	0,34	0,35	0,39	0,28	0,25	0,22	0,29	0,29	0,31	0,22
VII-SH	1,17	1,27	1,29	1,56	1,38	1,32	0,99	1,07	1,05	1,07	1,09	1,12	1,07	1,19	1,36
VIII-DKDH	0,35	0,37	0,39	0,46	0,47	0,47	0,47	0,49	0,49	0,47	0,45	0,44	0,43	0,48	0,42
IX-EH	2,79	2,90	3,04	3,55	3,55	3,46	3,59	3,56	3,68	3,69	3,97	3,63	3,58	3,62	3,27
X-SGSYH	3,29	3,94	3,76	5,57	5,13	4,33	4,81	4,69	4,48	4,26	5,00	5,09	4,82	5,49	5,91
BİRİKİM HARC.	10,74	11,68	11,76	14,79	14,62	13,06	13,37	13,37	13,01	12,87	13,69	13,48	13,16	13,97	14,18

TABLO 18 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI BÜTÇE PAYI (FKOD1) 2006-2020

TABLO.18 MERKEZİ YÖNETİM MEŞRUIYET VE BİRİKİM HARCAMALARI BÜTÇE PAYLARI (FKOD-1) 2006-2020															
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
HARCAMALAR	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
I-GKH	39,53	37,24	36,17	32,92	30,40	29,24	29,07	28,05	28,03	27,95	25,79	25,22	27,26	26,19	27,29
II-SH	6,51	5,78	5,64	5,44	5,10	5,15	5,08	4,85	4,75	4,52	4,55	4,54	4,99	5,34	5,22
III-KDGH	5,90	6,08	6,17	6,04	6,42	7,15	7,29	7,28	7,53	7,66	8,02	7,88	8,10	8,15	7,93
V-ÇKH	0,06	0,10	0,09	0,11	0,14	0,16	0,11	0,10	0,11	0,12	0,09	0,09	0,10	0,09	0,09
MEŞRUIYET HARC.	51,99	49,19	48,06	44,48	41,98	41,70	41,56	40,27	40,42	40,25	38,45	37,72	40,45	39,76	40,53
IV-EİH	11,85	11,61	12,82	12,30	14,03	14,02	13,84	14,16	13,86	14,50	13,31	13,41	13,46	12,42	12,57
VI-İTRH	2,19	2,30	1,67	1,38	2,24	1,53	1,52	1,74	1,27	1,19	1,00	1,34	1,29	1,35	0,93
VII-SH	5,22	5,54	5,73	5,85	5,47	5,91	4,31	4,80	4,79	4,94	4,88	5,19	4,84	5,12	5,72
VIII-DKDH	1,57	1,62	1,72	1,72	1,83	2,10	2,07	2,18	2,25	2,17	2,04	2,04	1,94	2,06	1,75
IX-EH	12,46	12,59	13,44	13,35	14,10	15,45	15,67	15,90	16,87	17,16	17,83	16,77	16,22	15,63	13,70
X-SGSYH	14,71	17,10	16,61	20,92	20,35	19,33	21,03	20,97	20,50	19,79	22,49	23,52	21,80	23,66	24,80
BİRİKİM HARC.	48,01	50,76	51,94	55,52	57,98	58,30	58,44	59,73	59,56	59,75	61,55	62,28	59,55	60,24	59,47

Fonksiyonel kodlamada faiz giderleri kalemi bir ana fonksiyon ya da program şeklinde yer almamaktadır. Bu nedenle meşruiyet harcamalarının payında görülen ciddi azalışın sebebi tam olarak belirlenememektedir. Ancak faiz giderlerinin fonksiyonel kodlamada açıkça yer almasa da genel kamu hizmetleri içinde olduğu bilinmektedir⁶. Buradan meşruiyet harcamalarındaki düşüşün önemli ölçüde faiz giderleri kaleminin bütçe payındaki düşüşten kaynaklandığı görülebilmektedir. GKH kaleminin büyük bir kısmı genel yönetim giderlerinden oluşmaktadır. Bu nedenle analizin ilk aşamasında O'Connor (1973) ile uyumlu olarak, daha sonra ayrıca ele alınmak üzere 1. düzeyde meşruiyet harcaması olarak sınıflandırılmıştır. Bununla birlikte, özellikle faiz giderlerinde görülen azalışın nedenleri dikkate alındığında, GKH kaleminin 2. ve 3. düzeyde incelenmesi gerekmekte ve buna göre yapılan ayrıştırma bu çerçevede değerlendirilmelidir.

⁶ Faiz giderleri kalemi ekonomik kodlamada birinci düzeyde görülebilmektedir.

TABLO 19 FAİZ GİDERLERİ (EKOD2)**TABLO.19 FAİZ GİDERLERİ EKOD (2.DÜZEY)**

	Milyar TL														
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Faiz Giderleri	45,96	48,75	50,66	53,20	48,30	42,23	48,42	49,99	49,91	53,00	50,25	56,71	73,96	99,94	133,96
Kamu İdarelerine Ödenen İç Borç Faiz Giderleri	6,83	6,18	5,13	2,33	1,41	0,26	0,28	0,17	0,14	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Diğer İç Borç Faiz Giderleri	31,83	35,36	39,38	44,43	40,73	34,81	40,42	38,73	38,68	39,11	36,75	39,31	49,20	70,55	90,85
Dış Borç Faiz Giderleri	6,66	6,40	5,74	6,32	5,98	6,67	7,28	7,40	8,83	10,30	11,33	14,55	19,42	24,22	31,35
İskonto Giderleri	0,64	0,81	0,41	0,12	0,17	0,50	0,44	3,44	1,60	2,52	1,01	1,14	3,22	0,95	2,11
Kısa Vadeli Nakit İşlemlere Ait Faiz Giderleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Türev Ürün Giderleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,67	2,87
Kira Sertifikası Giderleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,24	0,66	1,00	1,16	1,71	2,13	3,55	6,79

Tabloların da ortaya koymuş olduğu üzere faiz giderleri kaleminin bütçe payı zaman içinde önemli ölçüde azalmış ve bu azalışta etkili olan dinamiklerin ayrıca değerlendirilmesi gereği ortaya çıkmıştır. 2000’li yılların başından itibaren Türkiye’de ekonomik alanda önemli reformlar yapılmıştır. Makroekonomik istikrar hedefi kamu mali yönetimi reformları ile öncelik haline getirilmiştir. Bu hedefe yönelik olarak özellikle 2001 krizinin de derinleştirdiği sorunları çözüme ulaştırmak amacıyla mali disiplinin sağlanmasına yönelik adımlar atılmıştır. Bu adımlardan devlet iç borçlanma stokunun (DİBS) küçültülmesine yönelik olanlar faiz giderlerinde görülen artışı önemli ölçüde sınırlamıştır. Bu durum Tablo.19’da 2006’dan itibaren izlenebilmektedir. Bir kez daha belirtmek gerekir ki, O’Connor’ın önerdiği kategorizasyon çerçevesinde, nicelik açısından da büyük önemi olan faiz giderlerinin dâhil olduğu meşruiyet harcamaları kategorisine ilişkin daha net bir değerlendirme için söz konusu kalemi ayrıca ele almak ve kalemin zaman içindeki değişimine yüzdesel olarak bakmak gerekmektedir. Bu nedenle faiz giderleri meşruiyet harcamalarından çıkarılmış, Tablo 20 ve Tablo 21’deki veriler elde edilmiştir.

TABLO 20 MERKEZİ YÖNETİM FAİZ DIŞI BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI (FKOD1) 2006-2020

TABLO.20 2006-2020 FAİZ DIŞI MERKEZİ YÖNETİM MEŞRUIYET VE BİRİKİM HARCAMALARI (FKOD-1)															
	(Milyar TL)														
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
HARCAMALAR	178,13	204,07	227,03	268,22	294,36	314,61	361,89	408,22	448,75	506,31	584,07	678,27	830,81	1.000,03	1.203,74
I-GKH	24,43	27,22	31,42	35,07	41,15	49,73	56,82	64,50	75,93	88,51	100,37	114,33	152,48	162,00	194,59
II-SH	11,59	11,83	12,84	14,57	14,95	16,20	18,45	19,78	21,26	22,88	26,55	30,78	41,49	53,36	62,78
III-KDGH	10,51	12,43	13,97	16,24	18,86	22,49	26,37	29,72	33,79	38,84	46,86	53,42	67,29	81,47	95,52
V-ÇKH	0,13	0,18	0,21	0,25	0,36	0,52	0,35	0,45	0,55	0,55	0,52	0,62	0,82	0,85	1,07
MEŞRUIYET HARC.	46,66	51,67	58,44	66,13	75,32	88,95	101,99	114,45	131,53	150,78	174,30	199,15	262,08	297,68	353,96
Faiz Giderleri	45,96	48,75	50,66	53,20	48,30	42,23	48,42	49,99	49,91	53,00	50,25	56,71	73,96	99,94	133,96

TABLO 21 MERKEZİ YÖNETİM FAİZ DIŞI BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI (FKOD1) 2006-2020

TABLO.21 FAİZ DIŞI 2006-2021 MERKEZİ YÖNETİM MEŞRUIYET VE BİRİKİM HARCAMALARI (FKOD-1) BÜTÇE PAYLARI															
	(%)														
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
HARCAMALAR	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
I-GKH	13,72	13,34	13,84	13,08	13,98	15,81	15,70	15,80	16,92	17,48	17,18	16,86	18,35	16,20	16,17
II-SH	6,51	5,80	5,66	5,43	5,08	5,15	5,10	4,85	4,74	4,52	4,55	4,54	4,99	5,34	5,22
III-KDGH	5,90	6,09	6,15	6,05	6,41	7,15	7,29	7,28	7,53	7,67	8,02	7,88	8,10	8,15	7,93
V-ÇKH	0,07	0,09	0,09	0,09	0,12	0,17	0,10	0,11	0,12	0,11	0,09	0,09	0,10	0,09	0,09
MEŞRUIYET HARC.	26,20	25,32	25,74	24,66	25,59	28,27	28,18	28,04	29,31	29,78	29,84	29,36	31,55	29,77	29,40
Faiz Giderleri	25,80	23,89	22,31	19,83	16,41	13,42	13,38	12,24	11,12	10,47	8,60	8,36	8,90	9,99	11,13

Tablo.21'deki veriler 2006-2020 yılları arasında toplam bütçe harcamaları içinde faiz giderlerinin payının %25,80'den %11,13'e düştüğünü göstermektedir. Faiz giderlerine ilişkin değişiklikten sonra diğer kalemlerin payları incelendiğinde, en yüksek payın GKH kalemine ait olduğu ve diğer harcama kalemlerinin toplam bütçe harcamaları içindeki payının zaman içinde değişiklik gösterdiği gözlenmektedir. Buna göre, toplam harcamalar içinde askeri savunma harcamalarının payı azalmış, KDGH ile GKH kalemlerinin payı artmıştır. Meşruiyet harcamalarının faiz giderleri dışında kalan kısmının toplam bütçe harcamaları içindeki payının % 26,20'den % 29,40'a yükseldiği görülmektedir. Bu şekilde faiz giderlerinin ayrıca ele alınması ile meşruiyet harcamalarının bütçe payında önemli bir yükselişten söz etmek mümkün hale gelmektedir. Bu açıdan, O'Connor'ın meşruiyet harcamalarında görülen artışın eğilimsel olarak devam edeceği yönündeki tezi 2006 yılı sonrasında Türkiye için geçerli görünmektedir. Buraya kadar O'Connor (1973)'ün önerdiği kategorizasyona paralel bir analiz ile inceleme yapılmıştır. İzleyen bölümde, bazı alt kalemlerin özellikle de faiz giderleri kaleminin birikim harcamalarına kaydırılması ile Türkiye'ye ilişkin yeni bir sınıflandırma oluşturulmaktadır.

2.3.1.1.2. Merkezi Yönetim Bütçesinin Türkiye'ye Özgü Koşullar

Çerçevesinde Analizi

2.3.1.1.2.1. Fonksiyonel Kodlamaya Göre Birikim ve Meşruiyet

Harcamaları

Bu bölümde Türkiye'ye ilişkin sınıflandırmada fonksiyonel kodlama 2. ve 3. düzeyde incelenmekte, bütçe kalemlerinin detaylıca irdelenmesiyle bu kalemlerin oluşturulmasının ardında yatan ekonomi-politik dinamikler ortaya konmaktadır. Bu amaca yönelik olarak öncelikle faiz giderleri birikim harcamalarına dâhil edilmektedir. Türkiye'de faiz giderleri daha çok bankacılık kesimine ve diğer tüzel kişilere (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2022) bir finansal aktarım aracı şeklinde işlev görmektedir. Bu durum dünya ekonomisinde yaşanan finansallaşma eğilimine paraleldir. Tasarruf eğilimi yüksek olan sermaye sahibi kesimler faiz giderlerinden en çok yararlanan kesimdir. Devlet faiz ödemeleri ile finans sermayenin genişlemesini sağlamaktadır. Bu bakımdan faiz giderleri niteliği itibarıyla birikim harcamasıdır. Miller (1986) DMK eserinin ele aldığı dönemde faiz giderlerinin niteliğinden bahsetmiştir. Buna göre, büyük bunalımda toplumsal harcamalar için yapılmış olan borçlanma ve askeri harcamalardan kaynaklanan faiz giderleri Amerika bütçesinde ağırlıklı olarak yer alıyordu (Miller, 1986: 245). Ancak Türkiye'de borçlanmanın niteliği oldukça farklıdır ve özel kesimin ihtiyaçları doğrultusunda yapılmaktadır.

Birikim harcamaları kategorisinin alt kalemlerini incelediğimizde DKDH ile SGSYH değişiklik yapılması gereken kalemler olarak karşımıza çıkmaktadır. Tablo.11’de yer alan alt kalemlerden DKDH içindeki din hizmetleri kalemi meşruiyet harcamalarına kaydırılmıştır. Din hizmetleri Türkiye’de ele alınan dönemde devletin meşruiyetini sağlamaya yönelik olarak kullandığı bir araç niteliğindedir. Sosyal güvenlik harcamaları ile ilgili önceki bölümde yapılan tartışma bağlamında, bu harcamaların daha çok meşruiyet işlevine hizmet ettiği sonucuna varılarak merkezi yönetim bütçesinde yer alan SGSYH kalemi tamamen meşruiyet harcamalarına dâhil edilmiştir.

Yapılan değişiklikler ile Tablo.22 ve Tablo.23’te yer alan sonuçlara ulaşılmaktadır. Bu sonuçları Tablo.16 ve Tablo.17 ile kıyasladığımızda meşruiyet harcamalarının miktarındaki önemli azalış dikkat çekmekte, bu azalışın faiz giderlerinin ayrıştırılması nedeniyle ortaya çıktığı gözlenmektedir. Diğer taraftan, ele alınan dönemde meşruiyet harcamalarının toplam bütçe harcamaları içindeki payında önemli bir artış görülmektedir. 2. ve 3. düzeyde yapılan ayrıştırma, meşruiyet ve birikim harcamalarının bütçe içindeki görece ağırlıklarındaki değişiklik dikkate alındığında niceliksel olarak da büyük önemdedir. Tablo.22’ye göre din hizmetleri 2006’da 1,5 milyar TL iken 2020’de 11,1 milyar TL olarak; SGSYH 2006’da 26,20 milyar TL iken 2020’de 298,5 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Bütçe payları açısından bakıldığında Tablo.23’e göre din hizmetlerinin payı 2014 yılına kadar artış göstermekte, bu yıldan sonra azalmaktadır. SGSYH ise 2006-2020 yılları arasında sürekli artış göstermiştir. Bu iki veri birlikte değerlendirildiğinde devletin ikna yolunu tercih ettiği ancak harcama kompozisyonunda belirli bir noktadan itibaren değişikliğe gittiği değerlendirilebilir. Diğer taraftan, KDGH kaleminde gözlenen artış, devletin meşruiyet işlevine yönelik olarak baskı-zor yolunu da tercih ettiği yönünde değerlendirilebilir. Ancak SGSYH kaleminin bütçenin çeyreğine yaklaşan payı, alt kalemlerinde ‘sınıflandırmaya

girmeyen' harcamaların büyük yer kaplaması ağırlıklı olarak ikna yoluna başvurulduğunu göstermektedir.

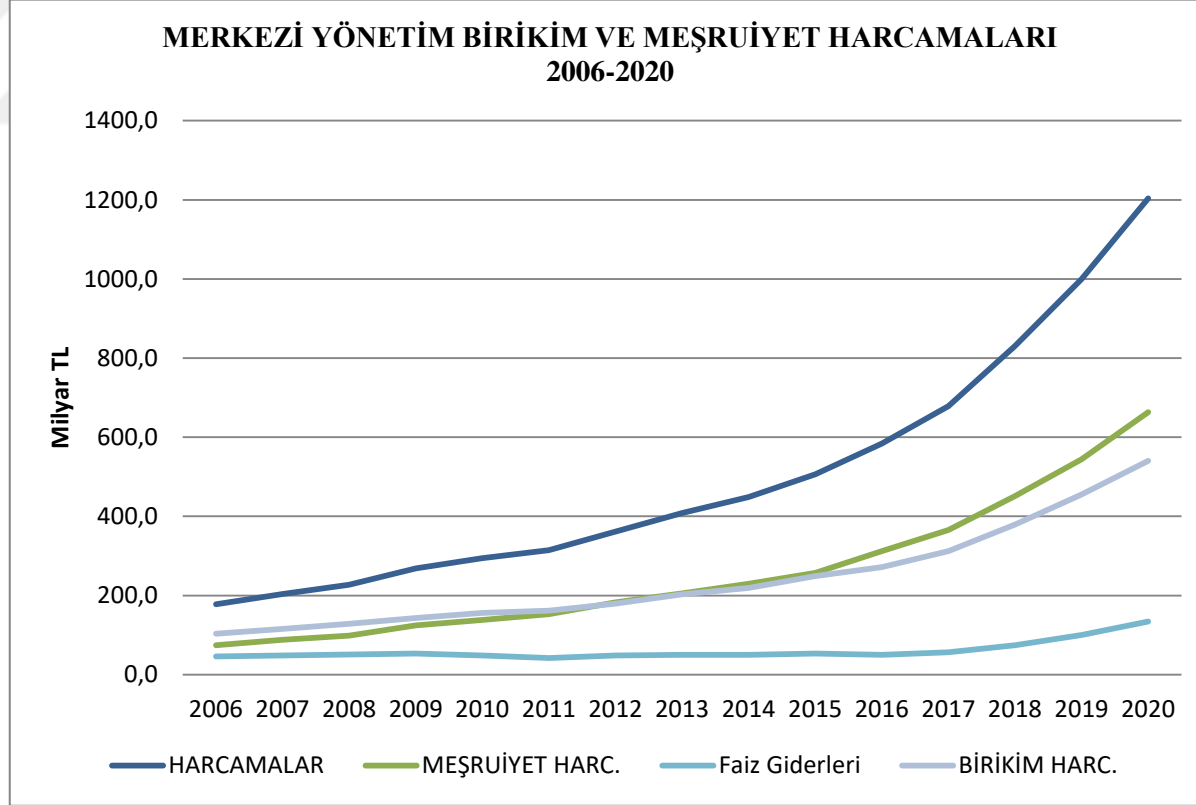
Alt kalemlerdeki değişikliklerden sonra meşruiyet harcamalarının toplam bütçe içindeki payı 2006-2020 yılları arasında %13,4 oranında artmışken, birikim harcamaları (faiz giderleri hariç) %11,3 oranında artmıştır. Birikim harcamalarındaki artış, sermayeye aktarım açısından faiz giderleri dışında diğer kalemlerin artan rolünü ortaya koymaktadır. EİH ile EH kalemlerinin payında görülen artış, sermaye birikiminin sürekliliğinin hangi alanlardaki ekonomi politik tercihlerle sağlandığını göstermektedir. EH kaleminin büyük kısmını okul öncesi, ilk ve orta öğretime yönelik hizmetlerden oluşmaktadır. Diğer bir ifadeyle, EH kaleminin harcama kompozisyonu toplumsal tüketim ağırlıklıdır. Birikim harcamalarına toplam olarak bakıldığında dönem içinde payı %14,7 oranında azalan faiz giderleri kaleminin dâhil edilmesi ile %13,4 oranında bir azalış gözlenmektedir.

TABLO 22 MERKEZİ YÖNETİM MEŞRUIYET VE BİRİKİM HARCAMALARI (FKOD3) 2006-2020

TABLO.22 2006-2020 MERKEZİ YÖNETİM MEŞRUIYET VE BİRİKİM HARCAMALARI FKOD-3

	Milyar TL														
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
HARCAMALAR	178,1	204,1	227,0	268,2	294,4	314,6	361,9	408,2	448,8	506,3	584,1	678,3	830,8	1000,0	1203,7
I-GKH	24,4	27,2	31,4	35,1	41,2	49,7	56,8	64,5	75,9	88,5	100,4	114,3	152,5	162,0	194,6
II-SH	11,6	11,8	12,8	14,6	15,0	16,2	18,4	19,8	21,3	22,9	26,6	30,8	41,5	53,4	62,8
III-KDGH	10,5	12,4	14,0	16,2	18,9	22,5	26,4	29,7	33,8	38,8	46,9	53,4	67,3	81,5	95,5
V-ÇKH	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	0,6	0,5	0,6	0,8	0,9	1,1
VIII-DKDH	1,5	1,8	2,1	2,6	2,8	3,4	4,3	5,0	5,7	6,1	6,5	7,3	8,4	10,3	11,1
X-SGSYH	26,2	34,9	37,7	56,1	59,9	60,8	76,1	85,6	92,0	100,2	131,4	159,5	181,1	236,6	298,5
MEŞRUIYET HARC.	74,4	88,4	98,2	124,8	138,0	153,2	182,4	205,0	229,3	257,0	312,2	365,9	451,6	544,6	663,6
IV-EİH	21,1	23,7	29,1	33,0	41,3	44,1	50,1	57,8	62,2	73,4	77,7	91,0	111,9	124,2	151,3
VI-İTRH	3,9	4,7	3,8	3,7	6,6	4,8	5,5	7,1	5,7	6,0	5,8	9,1	10,8	13,5	11,2
VII-SH	9,3	11,3	13,0	15,7	16,1	18,6	15,6	19,6	21,5	25,0	28,5	35,2	40,2	51,2	68,9
VIII-DKDH	1,3	1,5	1,7	2,0	2,7	3,2	3,2	3,9	4,4	5,0	5,4	6,6	7,7	10,3	9,9
IX-EH	22,2	25,7	30,5	35,8	41,5	48,6	56,7	64,9	75,7	86,9	104,1	113,7	134,7	156,3	165,0
Faiz Giderleri	46,0	48,8	50,7	53,2	48,3	42,2	48,4	50,0	49,9	53,0	50,2	56,7	74,0	99,9	134,0
BİRİKİM HARC.	103,8	115,7	128,8	143,4	156,4	161,5	179,5	203,2	219,5	249,3	271,9	312,3	379,2	455,4	540,2

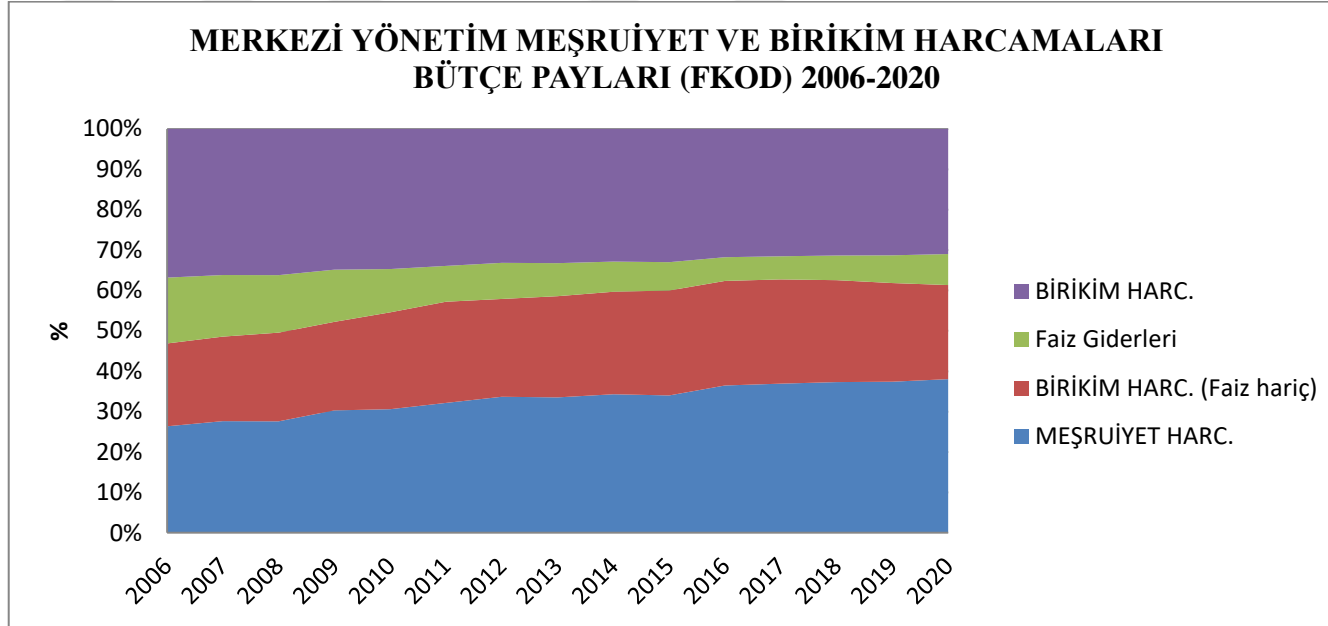
GRAFİK 1 MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİNDE BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI, Milyar TL



TABLO 23 MERKEZİ YÖNETİM MEŞRUIYET VE BİRİKİM HARCAMALARI BÜTÇE PAYI (FKOD3) 2006-2020

TABLO.23 2006-2020 MERKEZİ YÖNETİM MEŞRUIYET VE BİRİKİM HARCAMALARI BÜTÇE PAYLARI															
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
HARCAMALAR	178,1	204,1	227,0	268,2	294,4	314,6	361,9	408,2	448,8	506,3	584,1	678,3	830,8	1000,0	1203,7
I-GKH	13,7	13,3	13,8	13,1	14,0	15,8	15,7	15,8	16,9	17,5	17,2	16,9	18,4	16,2	16,2
II-SH	6,5	5,8	5,7	5,4	5,1	5,1	5,1	4,8	4,7	4,5	4,5	4,5	5,0	5,3	5,2
III-KDGH	5,9	6,1	6,2	6,1	6,4	7,2	7,3	7,3	7,5	7,7	8,0	7,9	8,1	8,1	7,9
V-ÇKH	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
VIII-DKDH	0,8	0,9	0,9	1,0	0,9	1,1	1,2	1,2	1,3	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9
X-SGSYH	14,7	17,1	16,6	20,9	20,3	19,3	21,0	21,0	20,5	19,8	22,5	23,5	21,8	23,7	24,8
MEŞRUIYET HARC.	41,7	43,3	43,3	46,5	46,9	48,7	50,4	50,2	51,1	50,8	53,5	54,0	54,4	54,5	55,1
IV-EİH	11,9	11,6	12,8	12,3	14,0	14,0	13,9	14,2	13,9	14,5	13,3	13,4	13,5	12,4	12,6
VI-İTRH	2,2	2,3	1,7	1,4	2,2	1,5	1,5	1,7	1,3	1,2	1,0	1,3	1,3	1,4	0,9
VII-SH	5,2	5,5	5,7	5,8	5,5	5,9	4,3	4,8	4,8	4,9	4,9	5,2	4,8	5,1	5,7
VIII-DKDH	0,8	0,7	0,8	0,7	0,9	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0	0,9	1,0	0,9	1,0	0,8
IX-EH	12,5	12,6	13,4	13,3	14,1	15,4	15,7	15,9	16,9	17,2	17,8	16,8	16,2	15,6	13,7
Faiz Giderleri	25,8	23,9	22,3	19,8	16,4	13,4	13,4	12,2	11,1	10,5	8,6	8,4	8,9	10,0	11,1
BİRİKİM HARC.	58,3	56,7	56,7	53,5	53,1	51,3	49,6	49,8	48,9	49,2	46,5	46,0	45,6	45,5	44,9

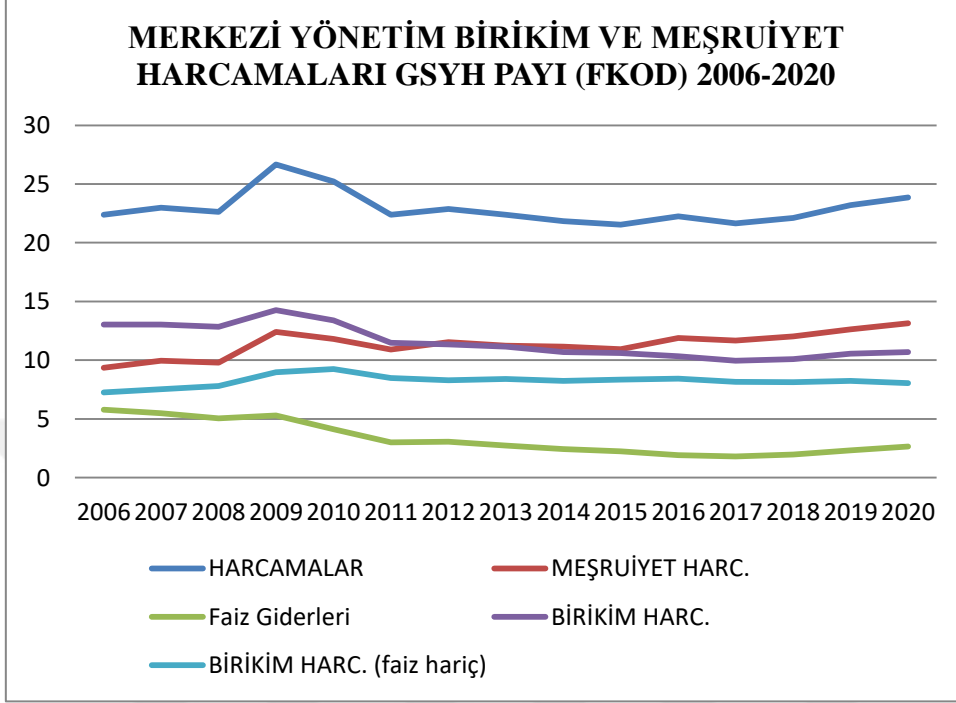
GRAFİK 2 MERKEZİ YÖNETİM MEŞRUIYET VE BİRİKİM HARCAMALARI BÜTÇE PAYI (FKOD) 2006-2020



TABLO 24 MERKEZİ YÖNETİM MEŞRUIYET VE BİRİKİM HARCAMALARI GSYH PAYI (FKOD3) 2006-2020

TABLO.24 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI GSYH PAYLARI FKOD3 2006-2020															
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
HARCAMALAR	22,38	22,99	22,64	26,65	25,21	22,39	22,88	22,39	21,84	21,54	22,24	21,64	22,10	23,19	23,84
I-GKH	3,07	3,07	3,13	3,49	3,52	3,54	3,59	3,54	3,70	3,76	3,82	3,65	4,06	3,76	3,85
II-SH	1,46	1,33	1,28	1,45	1,28	1,15	1,17	1,08	1,03	0,97	1,01	0,98	1,10	1,24	1,24
III-KDGH	1,32	1,40	1,39	1,61	1,62	1,60	1,67	1,63	1,64	1,65	1,78	1,70	1,79	1,89	1,89
V-ÇKH	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,04	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
VIII-DKDH	0,19	0,20	0,21	0,26	0,24	0,24	0,27	0,27	0,28	0,26	0,25	0,23	0,22	0,24	0,22
X-SGSYH	3,29	3,94	3,76	5,57	5,13	4,33	4,81	4,69	4,48	4,26	5,00	5,09	4,82	5,49	5,91
MEŞRUIYET HARC.	9,34	9,96	9,80	12,40	11,82	10,90	11,53	11,24	11,16	10,93	11,89	11,68	12,01	12,63	13,14
IV-EİH	2,65	2,67	2,91	3,28	3,54	3,14	3,17	3,17	3,03	3,12	2,96	2,90	2,98	2,88	3,00
VI-İTRH	0,48	0,53	0,38	0,37	0,56	0,34	0,35	0,39	0,28	0,25	0,22	0,29	0,29	0,31	0,22
VII-SH	1,17	1,27	1,29	1,56	1,38	1,32	0,99	1,07	1,05	1,07	1,09	1,12	1,07	1,19	1,36
VIII-DKDH	0,17	0,17	0,17	0,20	0,23	0,23	0,20	0,21	0,22	0,21	0,20	0,21	0,20	0,24	0,20
IX-EH	2,79	2,90	3,04	3,55	3,55	3,46	3,59	3,56	3,68	3,69	3,97	3,63	3,58	3,62	3,27
BİRİKİM H. (Faiz hariç)	7,27	7,54	7,79	8,97	9,26	8,49	8,29	8,40	8,25	8,35	8,44	8,16	8,12	8,25	8,05
Faiz Giderleri	5,78	5,49	5,05	5,29	4,14	3,01	3,06	2,74	2,43	2,25	1,91	1,81	1,97	2,32	2,65
BİRİKİM HARC.	13,04	13,03	12,85	14,25	13,39	11,49	11,35	11,14	10,68	10,60	10,35	9,97	10,09	10,56	10,70
GSYH (2009 Cari)	795,8	887,7	1002,8	1006,4	1167,7	1404,9	1581,5	1823,4	2054,9	2350,9	2626,6	3133,7	3758,8	4311,7	5048,2

GRAFİK 3 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI GSYH PAYI (FKOD) 2006-2020



GSYH payları incelendiğinde, birikim harcamalarının arttığını, ancak faiz giderleri ile birlikte toplam olarak sınırlı bir düşüş gösterdiği gözlenmektedir. Türkiye’de merkezi yönetim bütçesi devletin iki işlevine benzer ağırlıkta yer verildiğini göstermektedir. Bu sonuç genel yönetim bütçesinde yer alan SGK bütçesi analize eklendiğinde değişmektedir. Genel yönetim bütçesine geçmeden önce birikim harcamaları toplumsal tüketim ve toplumsal sermaye kategorilerine ayrıştırılarak değerlendirilecektir.

2.3.1.1.2.2. Merkezi Yönetim Bütçesinin Birikim Harcama Kategorileri Çerçevesinde Değerlendirilmesi: Toplumsal Tüketim ve Toplumsal Yatırım

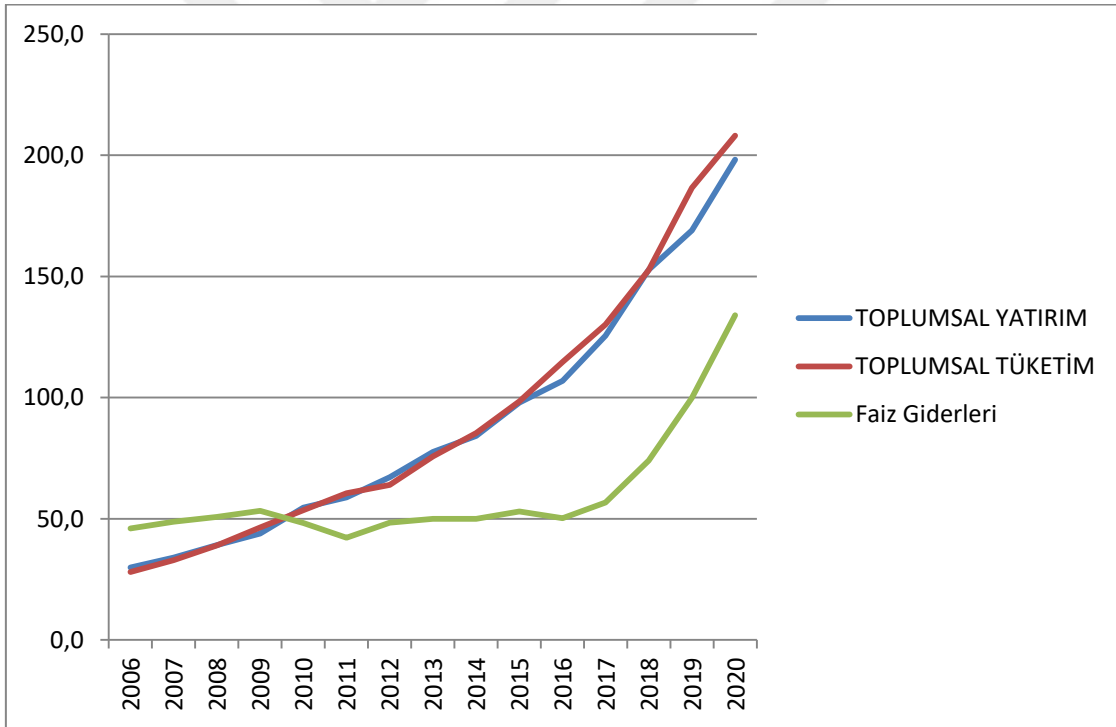
O'Connor (1973) daha önce de belirtildiği üzere harcama kalemlerinden birikim (toplumsal sermaye) harcamalarını iki kategoriye ayırarak tanımlar. Bu ayırım sayesinde toplumsal yatırıma ve toplumsal tüketime yönelik harcamaların ayrıştırılması ile Türkiye'de merkezi yönetim bütçesine ilişkin harcama kararlarının ardında yatan ekonomi-politik nedenlerin anlaşılmasına bir adım daha yaklaşmak mümkün olmaktadır. Bu amaca yönelik olarak önceki bölümde üçüncü düzeyde ayrıştırılmış olan harcama kalemlerine ait rakamlar Tablo.25'te yer almakta, 2006-2020 yılları arasında toplumsal yatırım ve tüketim harcamaları, rakamları 2. ve 3. düzeyde yapılan ayrıştırma sonucunda elde edilmiş olan birinci düzey kategorileri ile gösterilmektedir.

TABLO 25 MERKEZİ YÖNETİM TOPLUMSAL YATIRIM VE TOPLUMSAL TÜKETİM HARCAMALARI (FKOD3) 2006-2020

TABLO.25 MERKEZİ YÖNETİM TOPLUMSAL YATIRIM VE TOPLUMSAL TÜKETİM HARCAMALARI 2006-2020															
	Milyar TL														
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
IV-EİH	21,0	23,6	29,0	32,8	41,0	43,8	49,8	57,4	61,9	72,9	77,1	90,3	111,1	123,5	150,4
VI-İTRH	3,6	4,4	3,3	2,6	3,9	3,2	3,4	4,3	3,8	3,3	3,6	6,7	8,2	8,5	7,2
VII-SH	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
IX-EH	5,1	5,9	6,8	8,3	9,6	11,7	14,0	15,8	18,4	21,5	26,1	28,3	33,3	37,0	40,4
TOPLUMSAL YATIRIM	29,8	33,9	39,1	43,8	54,6	58,8	67,1	77,6	84,2	97,9	106,9	125,5	152,7	169,0	198,1
IV-EİH	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,9
VI-İTRH	0,2	0,4	0,5	1,1	2,7	1,6	2,1	2,8	1,9	2,7	2,3	2,4	2,6	5,0	4,0
VII-SH	9,2	11,2	12,9	15,6	16,0	18,5	15,5	19,5	21,4	25,0	28,4	35,1	40,1	51,1	68,8
VIII-DKDH	1,3	1,5	1,7	2,0	2,7	3,2	3,2	3,9	4,4	5,0	5,4	6,6	7,7	10,3	9,9
IX-EH	17,1	19,8	23,7	27,5	31,8	36,9	42,8	49,1	57,3	65,3	78,0	85,4	101,4	119,3	124,6
TOPLUMSAL TÜKETİM	28,0	33,0	39,0	46,4	53,5	60,5	64,0	75,7	85,4	98,4	114,7	130,2	152,5	186,5	208,1
Faiz Giderleri	46	48,8	50,7	53,2	48,3	42,2	48,4	50	49,9	53	50,2	56,7	74,0	99,9	134,0

Toplumsal yatırım harcamaları 2006 yılında 29,8 milyar TL, 2020 yılında 198,1 milyar TL olarak, toplumsal tüketim harcamaları ise 2006 yılında 28 milyar TL, 2020 yılında 208,1 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Birikim harcamalarının zaman içindeki seyrini kıyaslamaya imkân veren Grafik 4 ise her iki harcama türünün zamanla arttığını, ancak toplumsal tüketim harcamalarının özellikle son yıllarda daha hızlı arttığını ortaya koymaktadır.

GRAFİK 4 MERKEZİ YÖNETİM TOPLUMSAL SERMAYE HARCAMALARININ GELİŞİMİ 2006-2020

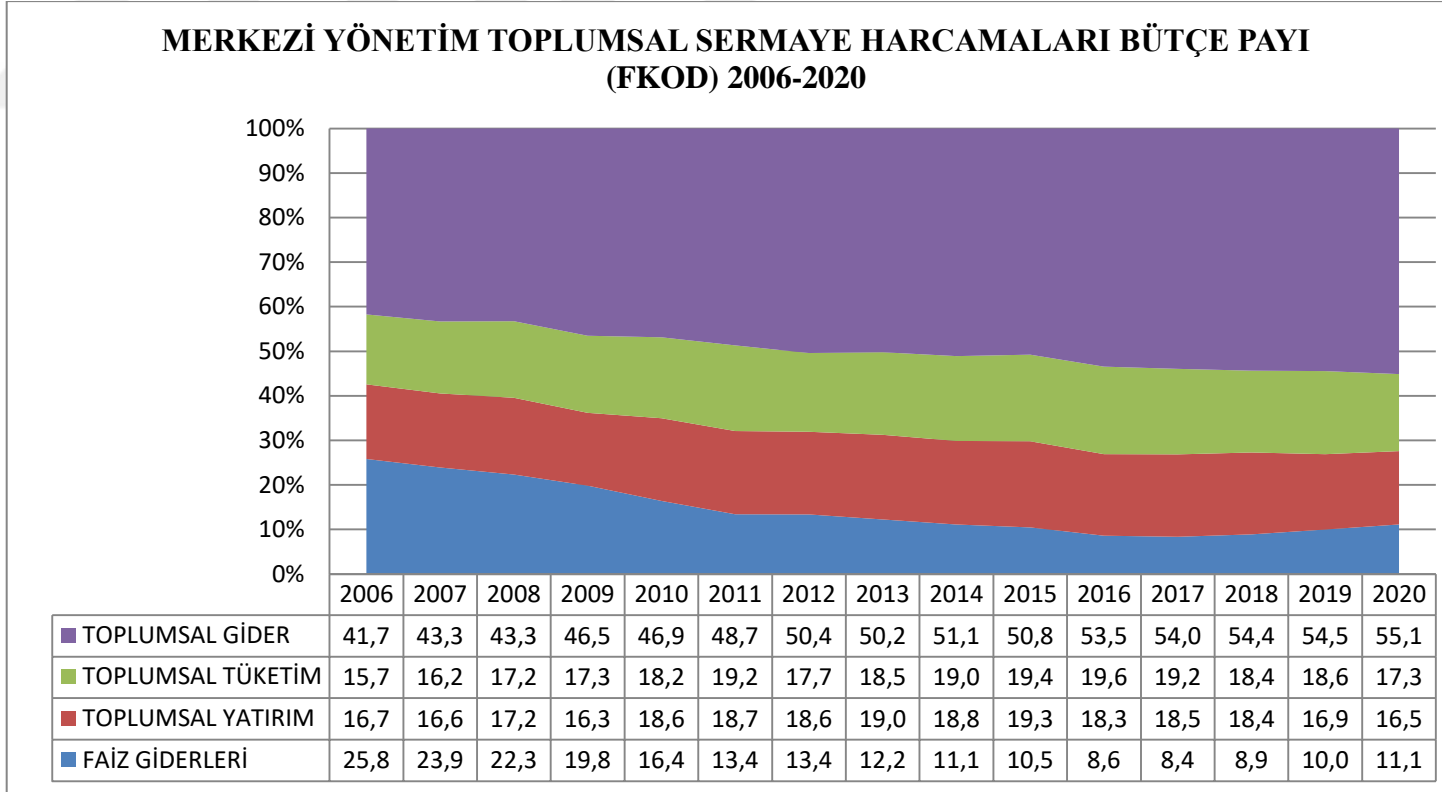


Birikim harcamalarının özellikle 2014 yılı sonrasında yarından fazlasının toplumsal tüketim harcaması olarak gerçekleştiği görülmektedir. Meşruyet harcamalarını ve faiz giderlerini de dâhil ederek toplam bütçe içindeki paylarını

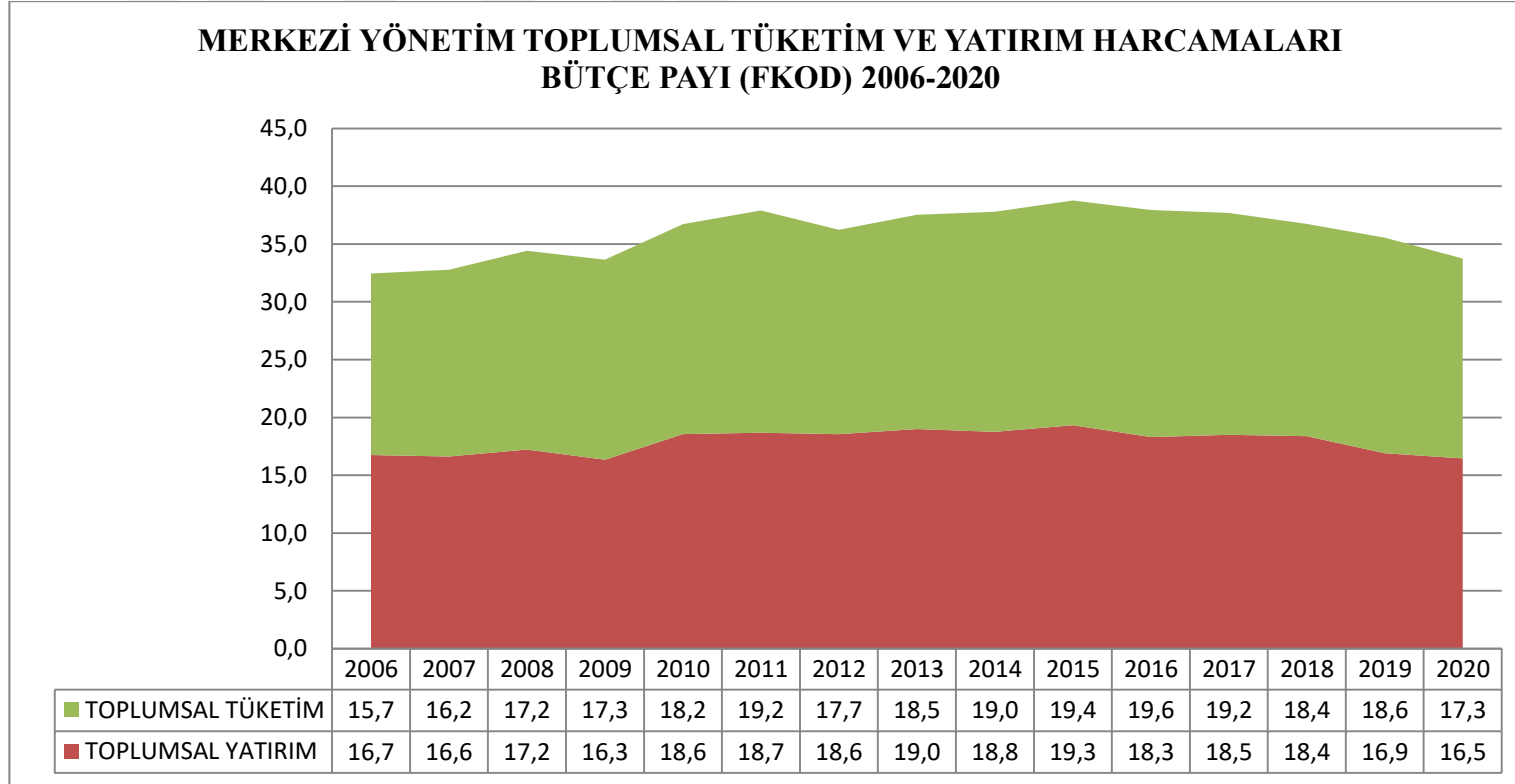
gösteren Grafik 5 bütçenin ağırlıkla meşruiyet ve toplumsal tüketim harcamalarından oluştuğunu göstermektedir.



GRAFİK 5 MERKEZİ YÖNETİM TOPLUMSAL SERMAYE HARCAMALARI BÜTÇE PAYI (FKOD) 2006-2020



GRAFİK 6 MERKEZİ YÖNETİM TOPLUMSAL TÜKETİM VE YATIRIM HARCAMALARI BÜTÇE PAYI (FKOD) 2006-2020



Toplumsal yatırım harcamalarının bütçe içindeki payının görece istikrarlı gelişimi, merkezi yönetim bütçesinde, üretkenliği doğrudan arttıran yatırım kararlarının çok sık değişmediğini gösterir. Faiz giderleri kaleminin azalan payının yerini toplumsal tüketim ve toplumsal gider harcamalarındaki artış doldurmaktadır. Alt kalemleri daha detaylı incelediğimizde toplumsal tüketim içindeki ilk ve ikinci öğretim giderleri ve toplumsal gider harcamaları içindeki sosyal yardımların zamanla arttığını gözlemlemekteyiz. Devlet, birikim fonksiyonunu yerine getirebilmek için üretkenliği, toplumsal yatırım harcamaları ile doğrudan ve istikrarlı bir şekilde; eğitim giderleriyle de dolaylı olarak arttırmaktadır. Aynı zamanda, faiz giderleri kaleminin payını düşürürken, toplumsal gider harcamalarının payında görece hızlı bir artış ortaya çıkmaktadır. Esas olarak, sosyal yardımların payını arttırarak, devlet, toplumsal uyumu sürdürmeye ve sistemi meşrulaştırmaya çalışmaktadır. Bununla birlikte, son yıllarda faiz giderlerinin payının da önemli bir yükseliş gösterdiği gözlemlenmektedir.

2.3.1.2. Mahalli İdareler Bütçesi

Yerel yönetim bütçesi merkezi yönetim bütçesi ile aynı çerçevede değerlendirildiğinde harcama bileşiminin merkezi yönetim ile benzerliği dikkati çekmektedir. Tablo.26'daki rakamlara göre, devletin mali krizi kuramının birikim işlevinin ağırlıklı olduğu yönündeki tez geçerli olmakla birlikte yerel yönetimler açısından daha az belirgindir. Zaman içinde meşruiyet harcamaları lehine bir değişim

söz konusudur. Tablo.27 ise yerel yönetim harcamalarının GSYH içindeki payındaki artışı ortaya koymaktadır. Buna göre, yerel yönetimler de istikrarlı bir şekilde olmasa da meşruyet harcamalarındaki görece artış ile büyümektedir.



TABLO 26 MAHALLİ İDARELER MEŞRUIYET VE BİRİKİM HARCAMALARI (FKOD1) 2006-2020

TABLO.26 MAHALLİ İDARELER MEŞRUIYET VE BİRİKİM HARCAMALARI (FKOD1) 2006-2020															
	Milyar TL														
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
HARCAMALAR	33,01	39,38	45,94	48,23	52,23	61,01	69,30	87,59	84,17	99,66	121,18	151,26	183,66	163,14	173,00
I-GKH	10,08	11,59	14,68	16,94	18,10	20,33	21,49	24,91	24,23	30,76	37,29	44,13	54,34	58,20	64,98
II-SH	0,03	0,02	0,02	0,04	0,13	0,25	0,30	0,37	0,14	0,08	0,09	0,26	0,25	0,09	0,09
III-KDGH	0,88	1,12	1,36	1,41	1,67	1,94	2,32	2,86	3,31	3,73	4,70	5,35	6,08	5,80	6,60
V-ÇKH	2,59	2,89	3,50	3,64	4,83	5,62	6,43	8,01	9,17	10,87	12,99	15,98	18,45	17,75	17,74
X-SGSYH	0,37	0,46	0,54	0,57	0,88	0,73	0,96	1,17	1,21	1,37	1,70	2,05	2,53	2,70	3,36
MEŞRUIYET	13,95	16,08	20,10	22,60	25,60	28,87	31,50	37,32	38,07	46,81	56,76	67,77	81,65	84,55	92,75
IV-EİH	7,23	8,32	9,99	10,61	11,41	12,68	14,17	18,98	16,44	20,43	24,29	31,47	37,28	30,11	33,08
VI-İTRH	8,44	10,89	11,42	10,38	10,25	12,75	15,15	19,50	21,58	23,15	29,52	35,99	42,94	35,52	35,03
VII-SH	0,55	0,77	0,75	0,78	0,75	0,92	0,97	1,08	0,93	1,12	1,35	1,45	1,73	1,68	1,86
VIII-DKDH	1,50	1,64	1,99	1,81	2,10	2,87	3,67	4,81	4,64	5,90	7,08	9,10	10,26	8,58	8,39
IX-EH	1,33	1,67	1,69	2,05	2,11	2,92	3,85	5,89	2,52	2,23	2,19	5,49	9,78	2,70	1,88
BİRİKİM	19,06	23,30	25,85	25,63	26,62	32,14	37,80	50,27	46,10	52,84	64,42	83,49	102,00	78,59	80,25

TABLO 27 MAHALLİ İDARELER MEŞRUIYET VE BİRİKİM HARCAMALARI GSYH PAYI (FKOD1) 2006-2020

TABLO.27 MAHALLİ İDARELER MEŞRUIYET VE BİRİKİM HARCAMALARININ GSYH PAYI (FKOD1) 2006-2020															
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
HARCAMALAR	4,15	4,44	4,58	4,79	4,47	4,34	4,38	4,80	4,10	4,24	4,61	4,83	4,89	3,78	3,43
I-GKH	1,27	1,31	1,46	1,68	1,55	1,45	1,36	1,37	1,18	1,31	1,42	1,41	1,45	1,35	1,29
II-SH	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02	0,02	0,02	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00
III-KDGH	0,11	0,13	0,14	0,14	0,14	0,14	0,15	0,16	0,16	0,16	0,18	0,17	0,16	0,13	0,13
V-ÇKH	0,33	0,33	0,35	0,36	0,41	0,40	0,41	0,44	0,45	0,46	0,49	0,51	0,49	0,41	0,35
X-SGSYH	0,05	0,05	0,05	0,06	0,08	0,05	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,06	0,07
MEŞRUIYET	1,75	1,81	2,00	2,25	2,19	2,05	1,99	2,05	1,85	1,99	2,16	2,16	2,17	1,96	1,84
IV-EİH	0,91	0,94	1,00	1,05	0,98	0,90	0,90	1,04	0,80	0,87	0,92	1,00	0,99	0,70	0,66
VI-İTRH	1,06	1,23	1,14	1,03	0,88	0,91	0,96	1,07	1,05	0,98	1,12	1,15	1,14	0,82	0,69
VII-SH	0,07	0,09	0,08	0,08	0,06	0,07	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04
VIII-DKDH	0,19	0,19	0,20	0,18	0,18	0,20	0,23	0,26	0,23	0,25	0,27	0,29	0,27	0,20	0,17
IX-EH	0,17	0,19	0,17	0,20	0,18	0,21	0,24	0,32	0,12	0,10	0,08	0,18	0,26	0,06	0,04
BİRİKİM	2,39	2,62	2,58	2,55	2,28	2,29	2,39	2,76	2,24	2,25	2,45	2,66	2,71	1,82	1,59

Yerel yönetim harcamalarının bütçe paylarını gösteren Tablo.28'e göre meşruyet ve birikim harcamalarının payları ve ilgili dönemdeki seyri merkezi yönetimden farklılık göstermektedir. Birikim harcamaları %57,74'ten %46,39'a düşmüş, meşruyet harcamaları %42,26'dan %53,61'e yükselmiş görünmektedir. Alt kalemlere bakıldığında meşruyet harcamalarındaki artışın GKH ve ÇKH kalemlerindeki artıştan kaynaklandığı ortaya çıkmaktadır. Bu kalemleri 3. Düzeyde incelediğimizde ise GKH kaleminde yer alan diğer genel hizmetler alt kalemindeki artış dikkati çekmektedir. ÇKH kalemindeki artış ise atık yönetimi hizmetleri alt kaleminden kaynaklanmış görünmektedir. 'Diğer' kalemlerdeki tutarların ağırlığı bütçe sınıflandırmasının sınırlılıklarından birini oluşturmaktadır. Mali saydamlık, şeffaflık gibi ilkelerle bütçenin kapsamı genişletilirken sınıflandırmada diğer ya da sınıflandırmaya girmeyen kalemler bütçenin gölgeleme amacına hizmet etmektedir. Birikim harcamalarında ise DKDH dışındaki tüm kalemlerde düşüş dikkati çekmektedir.

TABLO 28 MAHALLİ İDARELER MEŞRUIYET VE BİRİKİM HARCAMALARI BÜTÇE PAYI (FKOD1) 2006-2020

TABLO.28 MAHALLİ İDARELER MEŞRUIYET VE BİRİKİM HARCAMALARININ BÜTÇE PAYI (FKOD1) 2006-2020															
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
HARCAMALAR															
I-GKH	30,53	29,44	31,95	35,13	34,65	33,32	31,01	28,44	28,79	30,86	30,77	29,17	29,59	35,68	37,56
II-SH	0,11	0,06	0,05	0,07	0,24	0,40	0,43	0,43	0,17	0,08	0,07	0,17	0,14	0,06	0,05
III-KDGH	2,67	2,83	2,95	2,92	3,20	3,18	3,35	3,26	3,94	3,74	3,88	3,54	3,31	3,56	3,81
V-ÇKH	7,84	7,34	7,61	7,55	9,24	9,22	9,27	9,14	10,90	10,91	10,72	10,56	10,05	10,88	10,25
X-SGSYH	1,12	1,17	1,17	1,18	1,69	1,20	1,38	1,34	1,44	1,38	1,40	1,36	1,38	1,66	1,94
MEŞRUIYET	42,26	40,84	43,74	46,85	49,02	47,32	45,45	42,61	45,23	46,97	46,84	44,80	44,46	51,83	53,61
IV-EİH	21,91	21,14	21,74	22,00	21,86	20,78	20,44	21,67	19,53	20,50	20,04	20,80	20,30	18,46	19,12
VI-İTRH	25,57	27,65	24,86	21,53	19,63	20,90	21,86	22,26	25,63	23,23	24,36	23,79	23,38	21,77	20,25
VII-SH	1,67	1,96	1,64	1,62	1,43	1,51	1,40	1,24	1,10	1,13	1,11	0,96	0,94	1,03	1,08
VIII-DKDH	4,55	4,18	4,34	3,74	4,01	4,70	5,29	5,49	5,52	5,92	5,85	6,01	5,59	5,26	4,85
IX-EH	4,03	4,24	3,68	4,26	4,05	4,79	5,56	6,73	2,99	2,24	1,81	3,63	5,33	1,65	1,09
BİRİKİM	57,74	59,16	56,26	53,15	50,98	52,68	54,55	57,39	54,77	53,03	53,16	55,20	55,54	48,17	46,39

2.3.1.3. Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçesi

Genel yönetim bütçesini topluca değerlendirebilmek için sosyal güvenlik kurumlarının bütçe verilerini incelemek gerekir. Ancak yeni kod sistemi çerçevesindeki veriler sosyal güvenlik kurumları için 2011 yılından itibaren mevcuttur. Bu nedenle genel yönetim bütçesi sadece 2011 sonrası için değerlendirilebilmektedir. Sosyal güvenlik harcamaları önceki bölümde bahsi geçen toplumsal gider harcaması olarak da nitelendirilebilecek ikili karakterde bir yapıya sahip alt kategorilere sahiptir. Ancak bu harcamalar Türkiye’de sermaye birikimine dolaylı katkısı nedeniyle toplumsal tüketim harcaması olarak nitelenmelidir. Dolayısıyla sosyal güvenlik kurumlarının bütçeleri ayrıştırılmadan toplam olarak birikim harcaması kategorisinde yer almaktadır. Tablo.29’a göre SGK bütçesi 2011 yılında 139,26 milyar TL iken 2020 yılında 541,9 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. GSYH içindeki payı %9,9’dan %10,7’ye yükselmiştir.

TABLO 29 SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI BÜTÇE HARCAMALARI
(FKOD3) 2011-2020

TABLO.29 SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI BÜTÇE HARCAMALARI (FKOD3) 2011 - 2020										
	Milyar TL									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
HARC.	139,26	160,26	179,60	200,23	227,92	277,05	317,58	393,13	477,46	541,49
I-GKH	1,22	1,68	369,28	430,53	496,51	592,99	584,78	774,88	765,63	777,35
II-SH	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
III-KDGH	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	110,97	34,71	0,00	0,00
IV-EİH	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
V-ÇKH	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
VI-İTRH	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
VII-SH	35,43	41,86	47,13	50,88	57,65	66,22	78,79	94,96	116,89	132,59
X-SGSYH	102,61	116,73	132,10	148,92	169,77	210,24	238,10	297,36	359,80	408,11

2.3.2. Genel Yönetim Bütçesinin Değerlendirilmesi

Merkezi yönetim bütçesine mahalli idareler ve SGK bütçesini dâhil ederek ulaştığımız genel yönetim bütçesinde birikim ve meşruiyet harcamalarının payları belirgin bir şekilde değişmektedir. Genel yönetim bütçesinin yıldan yıla değişmekle birlikte yaklaşık %30'unu oluşturan SGK bütçesi genel yönetim birikim harcamalarının payını arttırmaktadır. Çünkü bu harcamaların tamamı herhangi bir ayrıştırmaya gerek olmaksızın toplumsal tüketim niteliğindedir ve bu nedenle birikim harcamaları kategorisine dâhil edilmiştir.

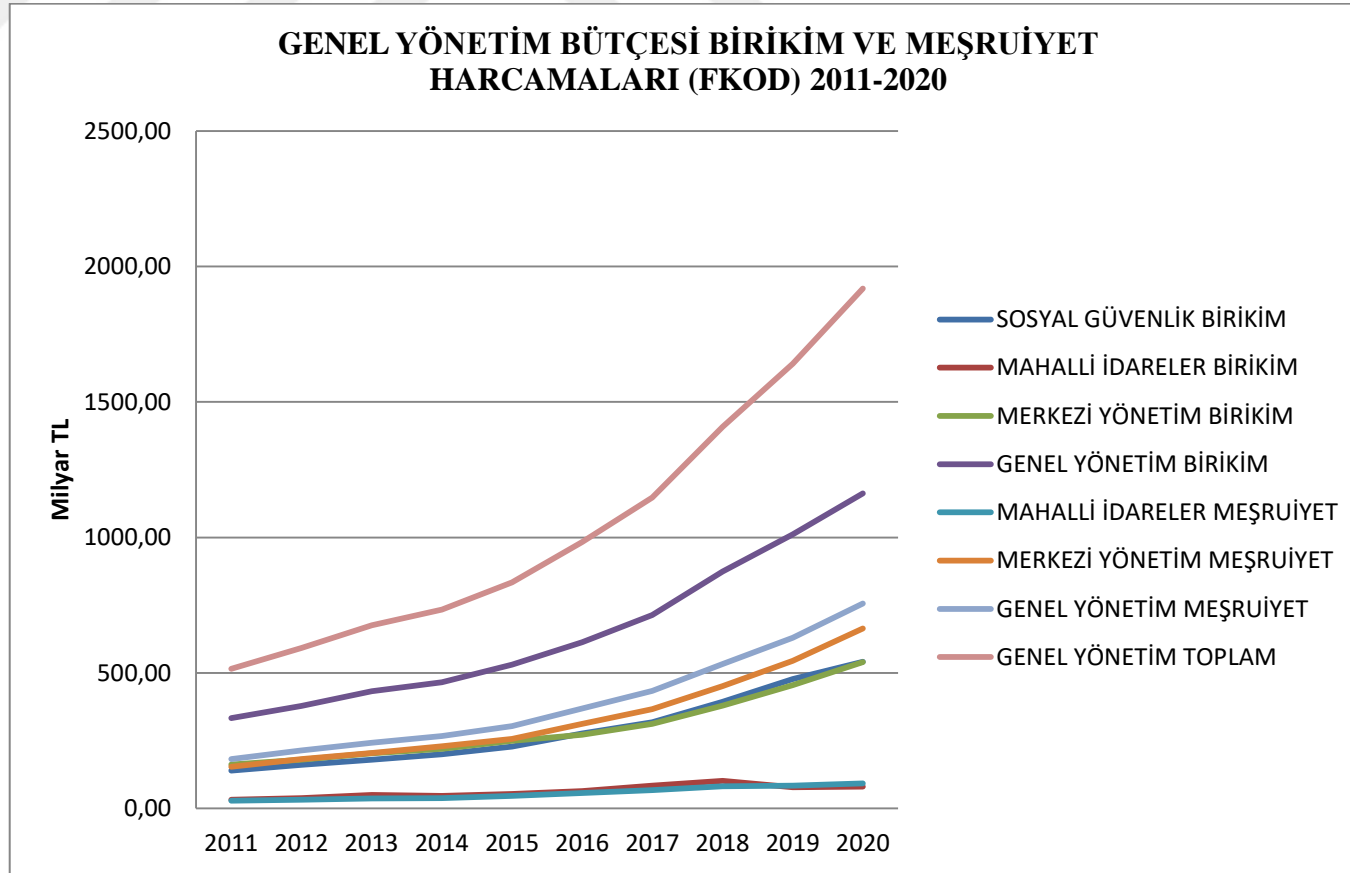
Genel yönetim bütçesinde birikim ve meşruiyet harcamalarının miktarını gösteren Tablo.30 çalışma boyunca kullanılan verilerin birleştirilmesi ile oluşturulmuştur. Buna göre tüm bütçe türlerinde hem birikim hem de meşruiyet harcamaları yıllar itibarıyla yükselmiştir. Bu tablodan elde edilen grafik 8’de yer alan rakamlar GSYH paylarını göstermektedir. Buna göre genel yönetim bütçesinin GSYH içindeki payı 2006 yılında %36,6 iken 2020’de %38’e yükselmiştir. Devletin genel yönetim açısından da büyüdüğü bu rakamlarla ortaya çıkmış olmaktadır.



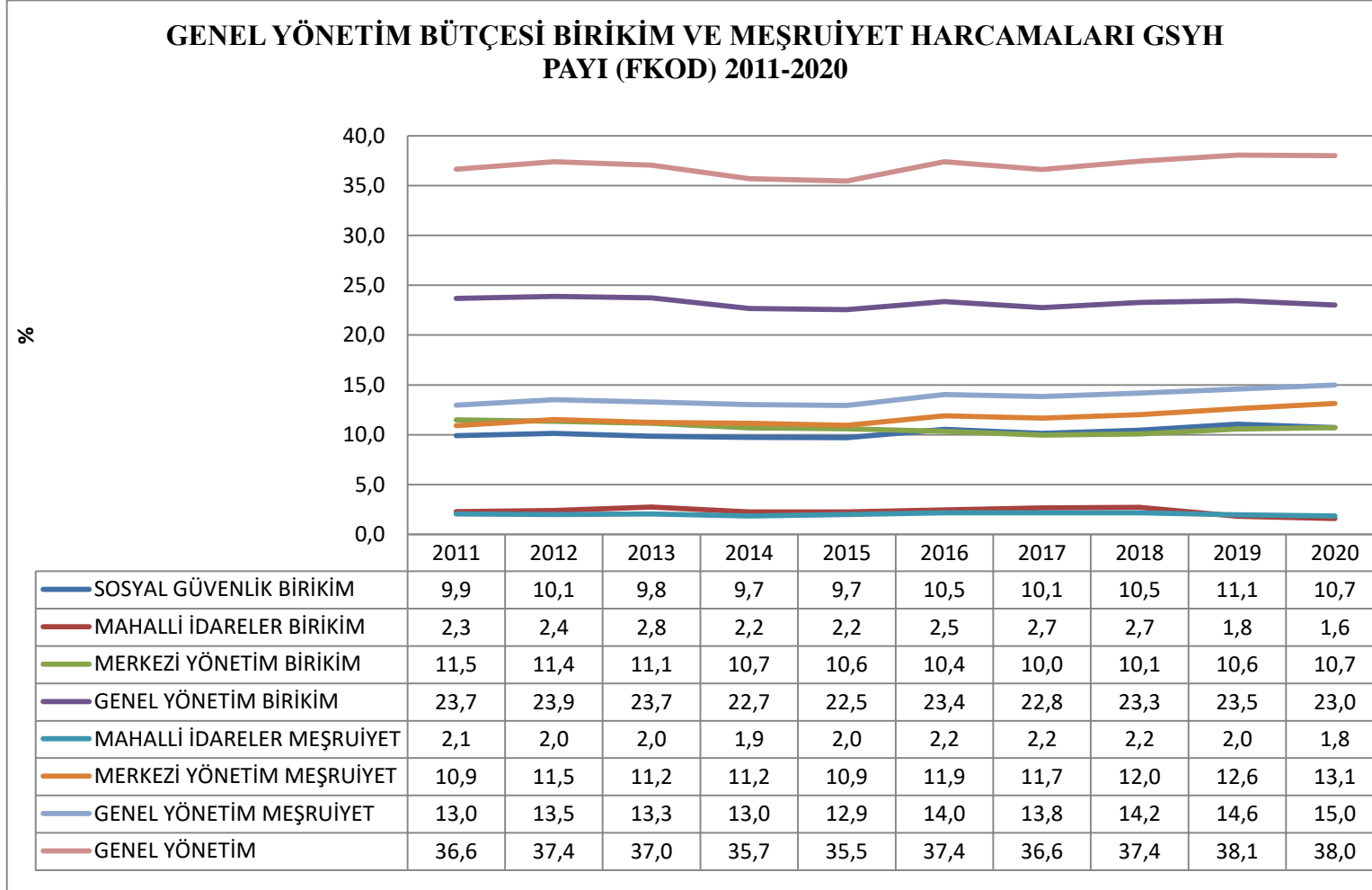
TABLO 30 GENEL YÖNETİM BÜTÇESİ BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI

TABLO.30 GENEL YÖNETİM BÜTÇESİ BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI										
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
SOSYAL GÜVENLİK BİRİKİM	139,26	160,26	179,60	200,23	227,92	277,05	317,58	393,13	477,46	541,49
MAHALLİ İDARELER BİRİKİM	32,14	37,8	50,27	46,1	52,84	64,42	83,49	102	78,59	80,25
MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM	161,5	179,5	203,2	219,5	249,3	271,9	312,3	379,2	455,4	540,2
GENEL YÖNETİM BİRİKİM	332,85	377,57	433,06	465,82	530,03	613,32	713,41	874,33	1011,49	1161,91
MAHALLİ İDARELER MEŞRUIYET	28,87	31,5	37,32	38,07	46,81	56,76	67,77	81,65	84,55	92,75
MERKEZİ YÖNETİM MEŞRUIYET	153,2	182,4	205,0	229,3	257,0	312,2	365,9	451,6	544,6	663,6
GENEL YÖNETİM MEŞRUIYET	182,02	213,88	242,35	267,33	303,85	368,98	433,70	533,26	629,13	756,32
GENEL YÖNETİM TOPLAM	514,87	591,45	675,41	733,15	833,87	982,30	1147,11	1407,59	1640,62	1918,22

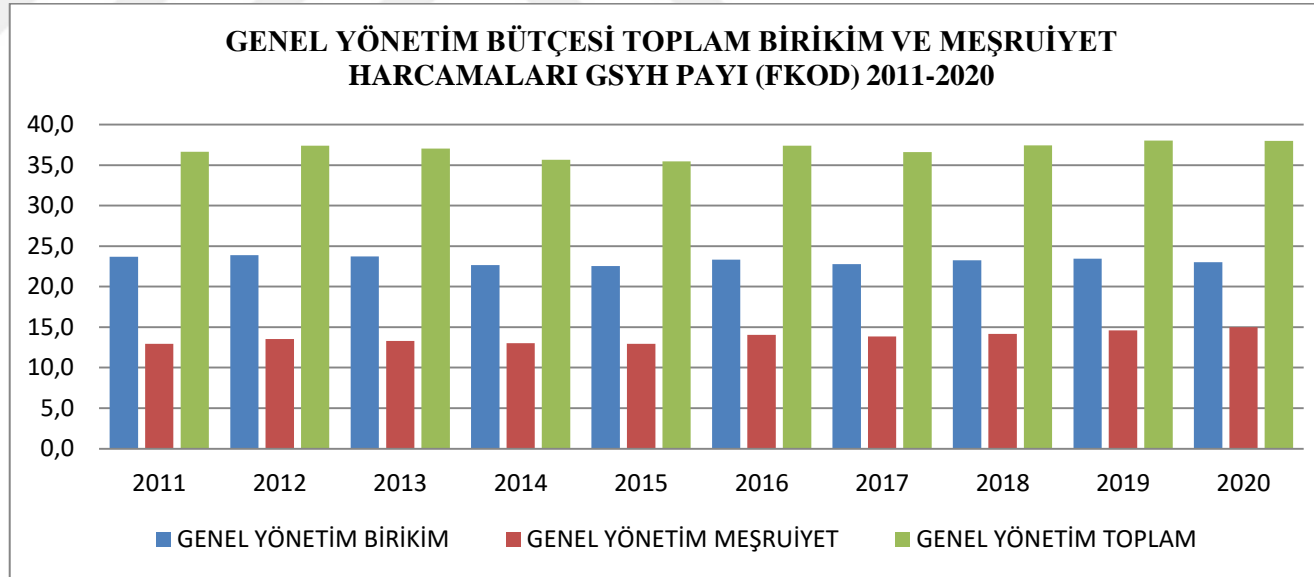
GRAFİK 7 GENEL YÖNETİM BÜTÇESİ BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI (FKOD) 2011-2020



GRAFİK 8 GENEL YÖNETİM BÜTÇESİ BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI GSYH PAYI (FKOD) 2011-2020



GRAFİK 9 GENEL YÖNETİM BÜTÇESİ TOPLAM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI GSYH PAYI (FKOD) 2011-2020



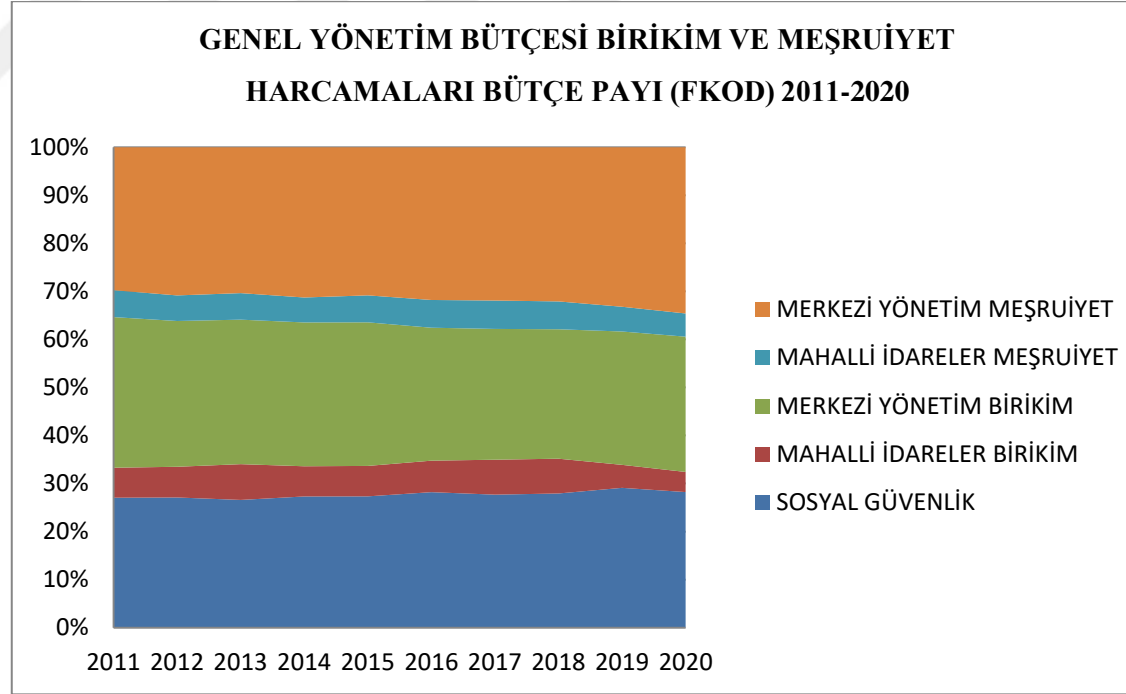
Bütçe paylarına bakıldığında ise genel yönetim birikim harcamalarının bütçe içindeki ağırlığı göze çarpmakla birlikte zaman içinde faiz giderlerindeki düşüşle birlikte azaldığı görülmektedir. Yerel yönetimlerde ise faiz giderleri bulunmamasına rağmen birikim açısından bir azalış göze çarpmaktadır. Yerel yönetim bütçesinde birikim ve meşruiyet harcamalarının ağırlığı da hem merkezi yönetimden hem de genel yönetimden farklı olarak daha dengeli görünmektedir.



TABLO 31 GENEL YÖNETİM BÜTÇESİ BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI BÜTÇE PAYI (FKOD) 2011-2020

TABLO. 31 GENEL YÖNETİM BÜTÇESİ BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI BÜTÇE PAYI 2011-2020										
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
SOSYAL GÜVENLİK	27,05	27,10	26,59	27,31	27,33	28,20	27,69	27,93	29,10	28,23
MAHALLİ İDARELER BİRİKİM	6,24	6,39	7,44	6,29	6,34	6,56	7,28	7,25	4,79	4,18
MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM	31,36	30,35	30,08	29,94	29,89	27,67	27,23	26,94	27,76	28,16
GENEL YÖNETİM BİRİKİM	64,65	63,84	64,12	63,54	63,56	62,44	62,19	62,12	61,65	60,57
MAHALLİ İDARELER MEŞRUIYET	5,61	5,33	5,53	5,19	5,61	5,78	5,91	5,80	5,15	4,84
MERKEZİ YÖNETİM MEŞRUIYET	29,75	30,84	30,36	31,27	30,82	31,78	31,90	32,08	33,19	34,59
GENEL YÖNETİM MEŞRUIYET	35,35	36,16	35,88	36,46	36,44	37,56	37,81	37,88	38,35	39,43

GRAFİK 10 GENEL YÖNETİM BÜTÇESİ BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI BÜTÇE PAYI (FKOD) 2011-2020



Tablo.30, Tablo.31 ve bunlardan elde edilen grafiklere göre genel yönetim bütçesi de diğer bütçeler gibi büyüme eğilimindedir. Bu bakımdan devletin büyüdüğü yönündeki temel tez başta olmak üzere kuramın bu çalışmada ele alınan diğer tezleri de desteklenmiş olmaktadır. Ancak genel yönetim bütçesinde birikim işlevinin merkezi yönetim bütçesine göre daha belirgin olduğu da görülmektedir. Sermaye birikiminin sürekliliğinin sağlanmasında yerel yönetimlerin ve sosyal güvenlik kurumlarının önemi bu noktada ortaya çıkmakta, merkezi yönetime göre genel yönetim bütçesinde devletin çelişkilerinin arttığı ortaya çıkmakta ve bağımlılık ilişkileri daha görünür hale gelmektedir.

Merkezi yönetim bütçesinde meşruiyet ve birikim harcamalarının görece payları 2006-2020 yılları arasında değişmekte, faiz dışı harcamalar açısından her iki kategori de zamanla artmaktadır. Faiz giderleri birikim kategorisinde değerlendirildiğinde, kategoriler 2013 yılına gelindiğinde neredeyse eşitlenmekte, bu tarihten sonra ise faiz giderlerinin payının önemli oranda düşmesi nedeniyle meşruiyet harcamaları lehine bir artış söz konusu olmaktadır. Yerel yönetim bütçesinde de benzer sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Sosyal güvenlik kurumu bütçeleri ise tamamı birikim harcamalarında yer aldığından, genel yönetim bütçesinde birikim kategorisinin ağırlığını arttırmakta, bu açıdan devletin sermaye birikiminin sürdürülmesine yönelik işlevinin ağır bastığı görülmektedir.

Çalışmada buraya kadar elde edilen veriler, devletin hem merkezi yönetim hem de genel yönetim kapsamında çelişkilerinin zamanla her iki işlev açısından da arttığını göstermektedir. Bu durumun bir mali kriz eğilimine işaret etmesi vergilere ilişkin bir analiz gerektirmektedir. O'Connor (1973)'ün devletin mali krizine ilişkin en temel tezi, harcamaları sürekli arttırmasına neden olan güç ilişkilerinin yarattığı maliyetim toplumsallaştırılmasının giderek zorlaşması sonucunda bütçede yapısal bir açık

meydana gelmesidir. Ancak bu çalışma kapsamında bir kez daha belirtmek gerekir ki, yapısal bir açık varlığına ilişkin araştırma yapılmamakta, bütçenin sadece harcama yönüne odaklı bir sınıflandırma denemesi yapılmaktadır.



3.BÖLÜM

3. TÜRKİYE’DE DEVLET BÜTÇESİNİN ALTERNATİF BİR SINIFLANDIRMA İLE EKONOMİK KODLAMAYA GÖRE İNCELENMESİ

Bütçe rehberinde ekonomik sınıflandırmanın, devletin görev ve işlevlerini yerine getirirken yürüttüğü faaliyetlerde kullandığı mal ve hizmetlerin türlerini ve bunların milli ekonomiye, piyasalara ve gelir dağılımına etkilerini esas aldığı belirtilmektedir. (Bütçe Hazırlama Rehberi, 2017-2019).

Ekonomik kodlamaya ilişkin analizde birikim harcamaları henüz alt kategorilerine ayrıştırılmamıştır. Ancak bu kodlama türünde 2006 yılı öncesi de birinci düzeyde analize dâhil edilebilmektedir. 2000-2005 arası döneme ilişkin veriler bazı alt kalemler ile birinci düzeyde açıklanmıştır. Bu veriler, daha sınırlı bir ayrıştırma ile olsa da, daha uzun vadeli bir değerlendirmeye imkân vermektedir. En azından kaotik neoliberal dönemden olgunlaşma dönemine (Bahçe ve Köse, 2014) geçiş aşamasındaki hızlı dönüşümün etkisi izlenebilmektedir. Ekonomik kodlamaya ilişkin analizde sadece merkezi yönetim ele alınmaktadır. Yerel yönetimde iki işlevin paylarının birbirine çok yakın olması, sosyal güvenlik kurumu bütçesinin birikim harcaması olarak değerlendirilmesi ile elde edilecek sonucun fonksiyonel kodlamadaki ile aynı olacağı öngörülmektedir.

3.1. Kategorilerin Ekonomik Kodlamaya Göre Ayrıştırılması

Ekonomik kodlamada harcamalar açısından dört düzeyde bir sınıflandırma söz konusudur. Tablo 32 ekonomik kodlamanın 1. düzeyinde yer alan harcama kalemlerini göstermektedir.

TABLO 32 EKONOMİK KODLAMAYA GÖRE SINIFLANDIRMA (EKOD1)

TABLO.32 EKONOMİK KODLAMAYA GÖRE SINIFLANDIRMA (EKOD1)
Personel Giderleri
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri
Mal ve Hizmet Alım Giderleri
Faiz Giderleri
Cari Transferler
Sermaye Giderleri
Sermaye Transferleri
Borç Verme

Tablo 32'deki harcama kalemleri Tablo 33'te devletin temel işlevleri çerçevesinde ayrıştırılmaktadır. Ekonomik kodlamanın 1. düzeyi, birikim (toplumsal sermaye) ve meşruiyet (toplumsal gider) olarak 2 temel işlev üzerinden sınıflandırılmaktadır. Birinci düzeyde, toplumsal gider harcamaları “meşruiyet harcamaları” olarak, toplumsal sermaye harcamaları ise fonksiyonel kodlamada da olduğu gibi alt başlıklarına ayrılmadan “birikim harcamaları” olarak kavramlaştırılmaktadır. Buna göre, Personel Giderleri (PG), Sosyal Güvenlik

Kurumlarına Devlet Primi Giderleri (SGKDPG) ve Borç Verme (BV) kalemleri toplumsal gider, Mal ve Hizmet Alım Giderleri (MHAG), Faiz Giderleri (FG), Cari Transferler (CT), Sermaye Giderleri (SG) ve Sermaye Transferleri (ST) toplumsal sermaye kategorisindedir. Bu kalemlerden mal ve hizmet alımları ile cari transferler alt kalemlerine göre ayrıştırılmalıdır. Bu hizmetlerin alt kalemlerinde meşruiyet işlevine yönelik hizmetler bulunmaktadır.

**TABLO 33 TÜRKİYE’DE DEVLET BÜTÇESİNİN DEVLETİN MALİ KRİZİ
KURAMINA GÖRE SINIFLANDIRILMASI (EKOD1)**

TABLO.33 TÜRKİYE’DE DEVLET BÜTÇESİNİN DEVLETİN MALİ KRİZİ KURAMINA GÖRE SINIFLANDIRILMASI (EKOD1)	
KAPİTALİST DEVLET	
MEŞRUIYET İŞLEVİ (TOPLUMSAL GİDER HARCAMALARI)	BİRİKİM İŞLEVİ (TOPLUMSAL SERMAYE HARCAMALARI)
Personel Giderleri	Mal ve Hizmet Alım Giderleri
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	Faiz Giderleri
Borç Verme	Cari Transferler
	Sermaye Giderleri
	Sermaye Transferleri

Mal ve Hizmet Alım Giderleri

Tablo 34’te Mal ve Hizmet Alım Giderleri kalemi üçüncü düzeyde gösterilmektedir. Tabloda yer alan kalemlerden Üretime Yönelik Mal ve Hizmet Alım Giderleri toplumsal sermaye kategorisindedir. Tüketime Yönelik Mal ve Hizmet Alım Giderleri kalemindeki Güvenlik ve Savunmaya Yönelik Mal, Malzeme ve Hizmet Alımları ile Nato Giderleri ile Gayrimenkul Alım ve Kamulaştırma Giderleri kalemlerinin meşruiyet harcaması olarak değerlendirilmesi gerekir.

Yolluklar ve Görev Giderleri kalemleri de kamu personelinin temel ihtiyaçlarına yönelik harcamalar olmaları nedeniyle meşruyet harcaması olarak değerlendirilmelidir. Hizmet Alımları kaleminin sermaye transferi ya da birikimine yönelik giderlerden oluştuğu görülmekle birlikte tamamını toplumsal sermaye gideri olarak değerlendiremiyoruz. Alt kalemlerden Yargılama Giderleri kaleminin meşruyet işlevine yönelik bir gider olması nedeniyle bu kalemi meşruyet harcamalarına dâhil etmek gerekiyor. Aynı şekilde Temsil ve Tanıtma Giderleri kalemi de sermaye birikimine yönelik olmadığından meşruyet harcaması kategorisinde değerlendirilmelidir.

Tedavi ve Cenaze Giderleri kalemi bütünüyle meşruyet kategorisinde yer almalıdır. Bu kalem, sağlık harcaması olarak düşünülürse toplumsal sermaye kategorisine eklenmelidir. Ancak doğrudan kamu personelinin ihtiyacına yönelik mal ve hizmet alımlarını içerdiğinden meşruyet işlevi daha ağır basmaktadır.

TABLO 34 MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ

TABLO.34 MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ
Mal ve Hizmet Alım Giderleri
Üretim Yönelik Mal ve Hizmet Alımları
Hammadde Alımları
Gıda Ürünleri, İçecekler ve Tütün Alımları
Tekstil ve Tekstil Ürünleri, Deri ve Deri Ürünleri Alımları
Kereste ve Kereste Ürünleri Alımları
Kağıt ve Kağıt Ürünleri Alımları
Kimyevi ürün Alımları
Kauçuk ve Plastik Ürün Alımları
Metal Ürünü Alımları
Diğer Mal ve Malzeme Alımları
Tüketim Yönelik Mal ve Malzeme Alımları
Kırtasiye ve Büro Malzemesi Alımları
Su ve Temizlik Malzemesi Alımları
Enerji Alımları
Yiyecek, İçecek ve Yem Alımları
Giyim ve Kuşam Alımları
Özel Malzeme Alımları
Güvenlik ve Savunmaya Yönelik Mal, Malzeme ve Hizmet Alımları
Nato Giderleri ile Gayrimenkul Alım ve Kamulaştırma Giderleri
Diğer Tüketim Mal ve Malzemesi Alımları
Yolluklar
Yurt İçi Geçici Görev Yollukları
Yurtiçi Sürekli Görev Yollukları
Yurtdışı Geçici Görev Yollukları
Yurtdışı Sürekli Görev Yollukları
Yolluk Tazminatları
Uluslararası Profesör, Uzman, Memur ve Öğrenci Mübadele Giderleri
Görev Giderleri
Tahliye Giderleri
Yasal Giderler
Ödenecek Vergi, Resim, Harçlar ve Benzeri Giderler
Kültür Varlıkları Alımı ve Korunması Giderleri
Gizli Hizmet Giderleri
Diğer Görev Giderleri
Hizmet Alımları
Müşavir Firma ve Kişilere Ödemeler
Haberleşme Giderleri
Taşıma Giderleri
Tarifeye Bağlı Ödemeler
Kiralar
Devlet Borçları Genel Giderleri
Yargılama Giderleri
Diğer Hizmet Alımları
Temsil ve Tanıtma Giderleri
Temsil Giderleri
Tanıtma Giderleri
Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım Giderleri
Menkul Mal Alım Giderleri
Gayri Maddi Hak Alımları
Bakım ve Onarım Giderleri
Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri
Hizmet Binası Bakım ve Onarım Giderleri
Lojman Bakım ve Onarım Giderleri
Sosyal Tesis Bakım ve Onarım Giderleri
Gemi Bakım ve Onarım Giderleri
Tersane Bakım ve Onarım Giderleri
Yol Bakım ve Onarım Giderleri
Diğer Taşınmaz Yapım, Bakım ve Onarım Giderleri
Tedavi ve Cenaze Giderleri
Kamu Personeli Tedavi ve Sağlık Malzemesi Giderleri
Kamu Personeli İlaç Giderleri
Cenaze Giderleri
Milletvekili Tedavi ve Sağlık Malzemesi Giderleri
Milletvekili İlaç Giderleri
Diğer Tedavi ve Sağlık Malzemesi Giderleri
Diğer İlaç Giderleri

Mal ve Hizmet Alımları kalemi dördüncü düzeyde ayrıştırıldığında Tablo 35 ortaya çıkmaktadır. Bundan sonra bütçe rakamları mal ve hizmet alım giderleri kalemi için bu tablo esasında analiz edilmektedir.



TABLO 35 MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ AYRIŞTIRMA

TABLO.35 MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	
BİRİKİM HARCAMALARI	MESRUIYET HARCAMALARI
Üretime Yönelik Mal ve Hizmet Ahımları	Güvenlik ve Savunmaya Yönelik Mal, Malzeme ve Hizmet Ahımları
Hammadde Ahımları	Nato Giderleri ile Gayrimenkul Alım ve Kamulaştırma Giderleri
Gıda Ürünleri, İçecekler ve Tütün Ahımları	Yolluklar
Tekstil ve Tekstil Ürünleri, Deri ve Deri Ürünleri Ahımları	Yurt İçi Geçici Görev Yollukları
Kereste ve Kereste Ürünleri Ahımları	Yurtiçi Sürekli Görev Yollukları
Kağıt ve Kağıt Ürünleri Ahımları	Yurtdışı Geçici Görev Yollukları
Kimyevi ürün Ahımları	Yurtdışı Sürekli Görev Yollukları
Kauçuk ve Plastik Ürün Ahımları	Yolluk Tazminatları
Metal Ürünü Ahımları	Uluslararası Profesör, Uzman, Memur ve Öğrenci Mübadele Giderleri
Diğer Mal ve Malzeme Ahımları	Görev Giderleri
Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Ahımları	Tahliye Giderleri
Kırtasiye ve Büro Malzemesi Ahımları	Yasal Giderler
Su ve Temizlik Malzemesi Ahımları	Ödenecek Vergi, Resim, Harçlar ve Benzeri Giderler
Enerji Ahımları	Kültür Varlıkları Alımı ve Korunması Giderleri
Yiyecek, İçecek ve Yem Ahımları	Gizli Hizmet Giderleri
Giyim ve Kuşam Ahımları	Diğer Görev Giderleri
Özel Malzeme Ahımları	Yargılama Giderleri? Kontrol et
Diğer Tüketim Mal ve Malzemesi Ahımları	Temsil ve Tanıtma Giderleri
Hizmet Ahımları	Temsil Giderleri
Müşavir Firma ve Kişilere Ödemeler	Tanıtmaya Giderleri
Haberleşme Giderleri	Tedavi ve Cenaze Giderleri
Taşıma Giderleri	Kamu Personeli Tedavi ve Sağlık Malzemesi Giderleri
Tarifeye Bağlı Ödemeler	Kamu Personeli İlaç Giderleri
Kiralar	Cenaze Giderleri
Devlet Borçları Genel Giderleri	Milletvekili Tedavi ve Sağlık Malzemesi Giderleri
Diğer Hizmet Ahımları	Milletvekili İlaç Giderleri
Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım Giderleri	Diğer Tedavi ve Sağlık Malzemesi Giderleri
Menkul Mal Alım Giderleri	Diğer İlaç Giderleri
Gayri Maddi Hak Ahımları	
Bakım ve Onarım Giderleri	
Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	
Hizmet Binası Bakım ve Onarım Giderleri	
Lojman Bakım ve Onarım Giderleri	
Sosyal Tesis Bakım ve Onarım Giderleri	
Gemi Bakım ve Onarım Giderleri	
Tersane Bakım ve Onarım Giderleri	
Yol Bakım ve Onarım Giderleri	
Diğer Taşınmaz Yapım, Bakım ve Onarım Giderleri	

Cari Transferler

Tablo 36 Cari transferler kalemini 3.düzeeye kadar göstermektedir. Birinci düzeyde doğrudan birikim harcaması olarak değerlendirilse de alt kalemler değerlendirildiğinde bazı kalemleri meşruyet harcaması kategorisine kaydırmak gerekmektedir.



TABLO 36 CARİ TRANSFERLER

TABLO.36 CARİ TRANSFERLER
Cari Transferler
Görev Zararları
Kamu Teşebbüslerine
Sosyal Güvenlik Kurumlarına
Mali Kurumlara
Döner Sermaye işletmelerinin Açıkları
Fonlara
SYDTF
Diğer Fonlara
Diğer Teşekküllere
Hazine Yardımları
Genel Bütçeye Hazine Yardımı
Özel Bütçeli İdarelere Hazine Yardımları
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlara Hazine Yardımı
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Hazine Yardımları
Mahalli İdarelere Hazine Yardımları
Giderlere Katılma Payları
Yüksek Öğretim Kurumlarına Hazine Yardımları
Diğer Hazine Yardımları
Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler
Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara
Hane Halkına Yapılan Transferler
Burslar ve Harçlıklar
Eğitim Amaçlı Diğer Transferler
Sağlık Amaçlı Transferler
Yiyecek Amaçlı Transferler
Barınma Amaçlı Transferler
Tarımsal Amaçlı Transferler
Sosyal Amaçlı Transferler
Ekonomik/Mali Amaçlı Transferler
Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler
Yurt Dışına Yapılan Transferler
Dış Ülkelere Yapılan Yardımlar
Uluslararası Kuruluşlara Yapılan Ödemeler
Uluslararası Kuruluşlara
Eğitim Kurumlarına
Diğer Yurtdışı Transferleri
Gelirden Ayrılan Paylar
Genel Bütçeye Verilen Paylar
Özel Bütçeli İdarelere Verilen Paylar
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlara Verilen Paylar
Mahalli İdarelere Verilen Paylar
Fonlara Verilen Paylar
Döner Sermayelere Verilen Paylar
Diğerlerine Verilen Paylar

Cari transferler kalemi bir bütün olarak birikim harcamaları içinde toplumsal tüketim harcaması olarak değerlendirilebilir. Burada özellikle bazı bütçe kalemlerinin ikili doğasını akılda tutarak daha derin bir inceleme yaptığımızda bazı alt kalemlerin meşruiyet harcamaları kategorisinde yer alması gerektiğini görüyoruz. Toplumsal tüketim harcamaları ile meşruiyet harcamaları çok benzer görünse de aradaki fark harcamaların dolaylı üretkenliği açısından ortaya çıkmaktadır. Dördüncü düzeyde ayrıştırma yapıldığında aşağıdaki tablo ortaya çıkmaktadır. Analizin bundan sonraki kısmında tablolarda meşruiyet ve birikim harcamalarının altında cari transferler başlığı yer alacak olan kalemin alt kalemleri bu tablo esasında değerlendirilmektedir.

TABLO 37 CARİ TRANSFERLER AYRIŞTIRMA

TABLO.37 CARİ TRANSFERLER	
BİRİKİM HARCAMALARI	MEŞRUIYET HARCAMALARI
Görev Zararları	Hazine Yardımları
Kamu Teşebbüslerine	Genel Bütçeye Hazine Yardımı
Sosyal Güvenlik Kurumlarına	Özel Bütçeli İdarelere Hazine Yardımları
Mali Kurumlara	Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlara Hazine Yardımı
Döner Sermaye işletmelerinin Açıkları	Giderlere Katılma Payları
Fonlara	Diğer Hazine Yardımları
Diğer Teşekküllere	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler
Hazine Yardımları	Hane Halkına Yapılan Transferler
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Hazine Yardımları	Yiyecek Amaçlı Transferler
Mahalli İdarelere Hazine Yardımları	Barınma Amaçlı Transferler
Yüksek Öğretim Kurumlarına Hazine Yardımları	Sosyal Amaçlı Transferler
Hane Halkına Yapılan Transferler	Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler
Burslar ve Harçlıklar	Yurt Dışına Yapılan Transferler
Eğitim Amaçlı Diğer Transferler	Gelirden Ayrılan Paylar
Sağlık Amaçlı Transferler	Genel Bütçeye Verilen Paylar
Tarımsal Amaçlı Transferler	Özel Bütçeli İdarelere Verilen Paylar
Ekonomik/Mali Amaçlı Transferler	Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlara Verilen Paylar
Gelirden Ayrılan Paylar	Fonlara Verilen Paylar
Mahalli İdarelere Verilen Paylar	Diğerlerine Verilen Paylar
Döner Sermayelere Verilen Paylar	

3.2. Ekonomik Kodlamaya Göre Birikim ve Meşruiyet Harcamaları

Mal ve Hizmet Alım Giderleri ile Cari Transferler dördüncü düzeyde ayrıştırıldıktan sonra aşağıdaki tablo ortaya çıkmaktadır. Bu tablo ekonomik kodlamaya ilişkin analizin dayandığı temel tablodur.

**TABLO 38 EKONOMİK KODLAMAYA GÖRE BİRİKİM VE MEŞRUIYET
HARCAMALARI**

TABLO. 38 EKONOMİK KODLAMAYA GÖRE MEŞRUIYET VE BİRİKİM HARCAMALARI	
MEŞRUIYET HARCAMALARI	BİRİKİM HARCAMALARI
PERSONEL GİDERLERİ	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ
SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	Üretime Yönelik Mal ve Hizmet Alımları
MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	Kırtasiye ve Büro Malzemesi Alımları
Güvenlik ve Savunmaya Yönelik Mal, Malzeme ve Hizmet Alımları	Su ve Temizlik Malzemesi Alımları
Nato Giderleri ile Gayrimenkul Alım ve Kamulaştırma Giderleri	Enerji Alımları
Görev Giderleri	Yiyecek, İçecek ve Yem Alımları
Haberleşme Giderleri	Giyim ve Kuşam Alımları
Tarifeye Bağlı Ödemeler	Özel Malzeme Alımları
Devlet Borçları Genel Giderleri	Diğer Tüketim Mal ve Malzemesi Alımları
Yargılama Giderleri	Yolluklar
Temsil ve Tanıtma Giderleri	Müşavir Firma ve Kişilere Ödemeler
Tedavi ve Cenaze Giderleri	Taşıma Giderleri
CARİ TRANSFERLER	Kiralar
Genel Bütçeye Hazine Yardımı	Diğer Hizmet Alımları
Özel Bütçeli İdarelere Hazine Yardımları	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım Giderleri
Giderlere Katılma Payları	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri
Yüksek Öğretim Kurumlarına Hazine Yardımları	FAİZ GİDERLERİ
Diğer Hazine Yardımları	CARİ TRANSFERLER
Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	Görev Zararları
Yurt Dışına Yapılan Transferler	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Hazine Yardımları
Genel Bütçeye Verilen Paylar	Mahalli İdarelere Hazine Yardımları
Özel Bütçeli İdarelere Verilen Paylar	Hane Halkına Yapılan Transferler
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlara Verilen Paylar	Mahalli İdarelere Verilen Paylar
Fonlara Verilen Paylar	SERMAYE GİDERLERİ
Döner Sermayelere Verilen Paylar	SERMAYE TRANSFERLERİ
Diğerlerine Verilen Paylar	
BORÇ VERME	

3.3. Türkiye’de Merkezi Yönetim Bütçesinin Ekonomik Kodlamaya Göre Devletin İşlevleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi

Önceki bölümde her yıl eklenen veya çıkarılan programlar nedeniyle sayısı değişiyor olsa da, yaklaşık 1267 adet bütçe kaleminin incelenmesi ile elde edilen kategorizasyon, Türkiye bütçesini mevcut bütçe sınıflandırmasının sınırlılıklarını aşarak sınıfsal bir perspektifle ele almamızı sağlamaktadır. Devlet bütçesine ilişkin harcama kararları devletin idari, toplumsal, ekonomik, politik ve sınıfsal rolüne bağlı olarak şekillenmekte ancak bütçe sistemi bu harcama kararlarının hangi güç ilişkilerine işaret ettiği yönünde dolaysız bir veri sunamamaktadır. Diğer bir ifadeyle, mevcut bütçe sistemi, harcama ve gelir elde etme kararlarının ardında yatan nedenselliği ve güç ilişkilerini gölgeleyecek biçimde kurgulanmıştır. Eğer araştırma konunuz bu nedenselliği çözümlmek üzerine ise anaakımın araçlarının kullanışsız olduğu gerçeği ile yüzleşmek zorunda kalırsınız. Bu bölümde göreceğimiz üzere, geliştirdiğimiz alternatif sınıflandırma, devlet bütçesinin ekonomi politikğine yönelik kullanışlı bir araç haline gelmekte ve bütçe kalemlerinin hem detayına hem de bütününe ilişkin önemli verileri tutarlı ve analize hazır bir şekilde sunabilmektedir.

Ekonomik kodlamaya ilişkin analiz, finansallaşma konusunu da bütçe üzerinden dönemsel olarak izlememize imkân verecek şekilde 2000 yılından itibaren başlatılabilmektedir. Ancak 2006 öncesi veriler Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından ayrıca derlenmiştir. Öncelikle 2006 sonrası veriler ele alınmakta, daha sonra bu veriler birleştirilerek değerlendirilmektedir.

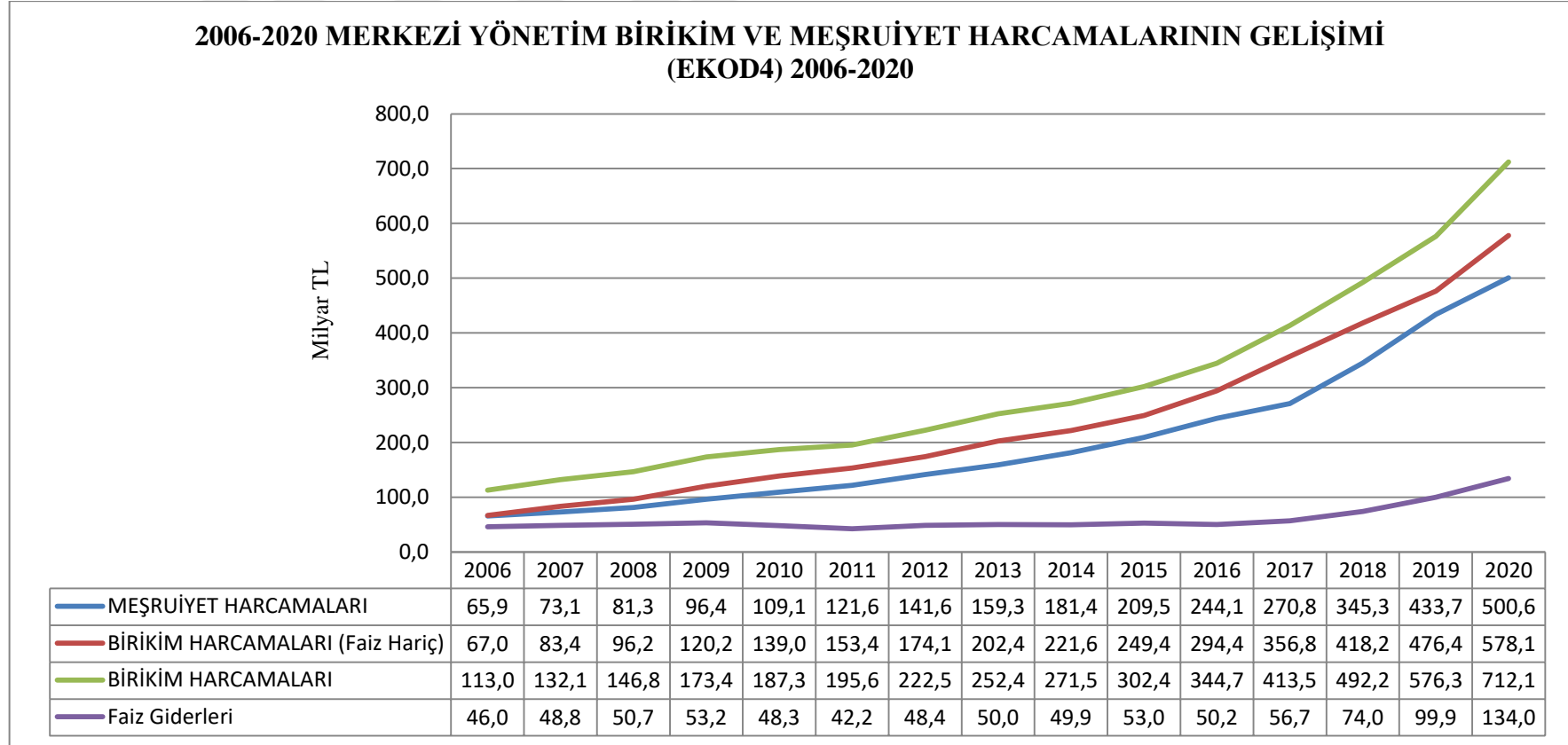
3.3.1. 2006-2020 Yılları Arasında Birikim ve Meşruiyet Harcamaları

Tablo 39 ve Grafik 11’de detayları yer alan 2006-2020 yılları arasındaki bütçe gerçekleştirmelerine göre harcamaların miktar olarak arttığını, 2017 yılından itibaren ise artışın hızlandığını söyleyebiliriz. Bu yıllarda GSYH hesaplama yönteminin değişmiş olması, enflasyon, darbe girişimi gibi siyasi, toplumsal ve ekonomik sonuçları olan önemli olayların bu artışta oynayabileceği role ilişkin bütçe harcamalarının GSYH içindeki payları, bütçe içindeki payları ve bazı harcamaların detayları fikir verecektir. Çalışmanın ilerleyen aşamalarında bu doğrultuda incelemeler yapılmaktadır.

TABLO 39 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI (EKOD) 2006-2020

TABLO.39 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI (EKOD) 2006-2020															
	Milyar TL														
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
HARCAMALAR	178,1	204,1	227,0	268,2	294,4	314,6	361,9	408,2	448,8	506,3	584,1	678,3	830,8	1.000,0	1.203,7
PG	37,8	43,6	48,9	55,9	62,3	72,9	86,5	96,2	110,4	125,1	148,9	162,1	200,9	249,9	287,8
SGKDPG	5,1	5,8	6,4	7,2	11,1	12,8	14,7	16,3	18,9	21,0	24,7	27,3	34,4	43,0	48,3
MHAG	10,6	11,5	11,9	15,4	12,3	12,2	8,1	9,1	9,6	10,7	12,2	15,6	18,5	22,5	25,9
CT	6,0	7,2	8,4	10,6	12,5	15,4	20,6	25,1	27,8	35,8	40,9	46,4	63,2	82,8	108,9
BV	5,7	3,8	4,6	5,7	8,9	5,7	9,5	9,1	10,5	11,3	12,8	13,3	21,7	25,4	29,7
MEŞRUIYET HARCAMALARI	65,1	71,9	80,2	94,8	107,1	119,0	139,4	155,9	177,2	203,9	239,4	264,7	338,6	423,7	500,6
MHAG	8,4	10,7	12,5	14,4	16,8	20,6	24,8	27,3	31,2	34,8	41,9	48,0	53,5	61,9	71,0
CT	43,9	56,1	62,0	81,4	89,4	95,1	108,9	123,6	134,4	146,9	184,0	224,5	259,7	317,5	398,2
SG	12,1	13,0	18,5	20,1	26,0	30,9	34,4	43,8	48,2	57,2	59,7	71,0	88,3	80,7	93,7
ST	2,6	3,5	3,2	4,3	6,8	6,7	6,0	7,7	7,7	10,4	8,9	13,3	16,7	16,3	15,2
BİRİKİM HARCAMALARI (Faiz Hariç)	67,0	83,4	96,2	120,2	139,0	153,4	174,1	202,4	221,6	249,4	294,4	356,8	418,2	476,4	578,1
Faiz Giderleri	46,0	48,8	50,7	53,2	48,3	42,2	48,4	50,0	49,9	53,0	50,2	56,7	74,0	99,9	134,0
BİRİKİM HARCAMALARI	113,0	132,1	146,8	173,4	187,3	195,6	222,5	252,4	271,5	302,4	344,7	413,5	492,2	576,3	712,1

GRAFİK 11 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARININ GELİŞİMİ (EKOD) 2006-2020



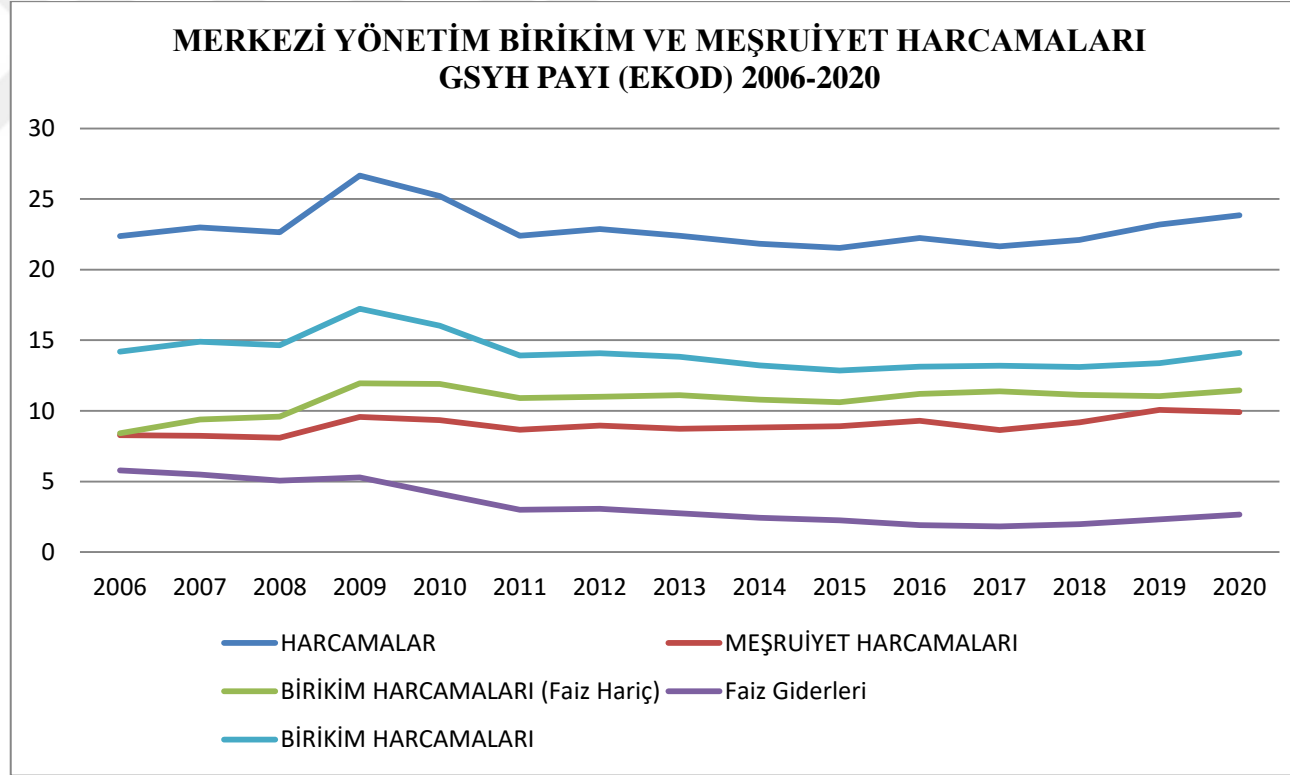
Tablo 40 ve Grafik 12’de yer alan veriler, faiz giderlerinde 2017 yılına kadar görülen azalma trendi dışında, harcamaların GSYH içindeki paylarının da genel bir artış eğiliminde olduğunu göstermektedir. Bu durum, toplam harcamalardaki artış oranı da dikkate alındığında 2006-2020 yılları arasında devletin büyüme eğilimine işaret etmektedir. Toplam bütçe harcamalarının GSYH içindeki payı 2006 yılında %22,38 iken, 2020 yılında %23,84’e yükselmiştir. Aynı dönemde faiz dışındaki birikim harcamaları %8,42’den %11,45’e, meşruyet harcamaları %8,18’den %9,74’e yükselmiştir. Faiz giderlerindeki azalışa rağmen birikim harcamalarının ilgili yıllar arasında GSYH içindeki payının meşruyet harcamalarından daha fazla arttığı görülmektedir.

Devletin zamanla büyüdüğünü anlamak veya kanıtlamak için alternatif bir sınıflandırmaya ihtiyaç yok elbette ki. Ancak, devletin hangi harcama kararları ve hangi ekonomi politik tercihler ile büyümekte olduğunu bu çalışmada geliştirdiğimiz sınıflandırma çok daha net bir şekilde ortaya koymaktadır.

TABLO 40 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI EKOD4 GSYH PAYI 2006-2020

TABLO.40 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI EKOD4 GSYH PAYI 2006-2020															
	%														
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
HARCAMALAR	22,38	22,99	22,64	26,65	25,21	22,39	22,88	22,39	21,84	21,54	22,24	21,64	22,10	23,19	23,84
PG	4,75	4,91	4,87	5,56	5,34	5,19	5,47	5,28	5,37	5,32	5,67	5,17	5,34	5,80	5,70
SGKDPG	0,64	0,65	0,64	0,72	0,95	0,91	0,93	0,89	0,92	0,90	0,94	0,87	0,91	1,00	0,96
MHAG	1,33	1,30	1,19	1,53	1,06	0,87	0,51	0,50	0,47	0,46	0,46	0,50	0,49	0,52	0,51
CT	0,75	0,81	0,83	1,05	1,07	1,09	1,30	1,38	1,35	1,52	1,56	1,48	1,68	1,92	1,98
BV	0,71	0,43	0,46	0,57	0,76	0,40	0,60	0,50	0,51	0,48	0,49	0,42	0,58	0,59	0,59
MEŞRUIYET HARCAMALARI	8,18	8,10	8,00	9,42	9,17	8,47	8,81	8,55	8,63	8,67	9,11	8,45	9,01	9,83	9,74
MHAG	1,06	1,21	1,25	1,43	1,44	1,47	1,57	1,50	1,52	1,48	1,60	1,53	1,42	1,43	1,41
CT	5,51	6,32	6,18	8,09	7,65	6,77	6,89	6,78	6,54	6,25	7,00	7,16	6,91	7,36	7,89
SG	1,52	1,46	1,85	1,99	2,23	2,20	2,17	2,40	2,35	2,43	2,27	2,27	2,35	1,87	1,86
ST	0,33	0,40	0,32	0,43	0,58	0,48	0,38	0,42	0,38	0,44	0,34	0,43	0,45	0,38	0,30
BİRİKİM HARCAMALARI (Faiz Hariç)	8,42	9,39	9,59	11,94	11,90	10,92	11,01	11,10	10,78	10,61	11,21	11,39	11,13	11,05	11,45
Faiz Giderleri	5,78	5,49	5,05	5,29	4,14	3,01	3,06	2,74	2,43	2,25	1,91	1,81	1,97	2,32	2,65
BİRİKİM HARCAMALARI	14,20	14,89	14,64	17,23	16,04	13,92	14,07	13,84	13,21	12,86	13,12	13,20	13,09	13,37	14,11

GRAFİK 12 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI GSYH PAYI (EKOD) 2006-2020

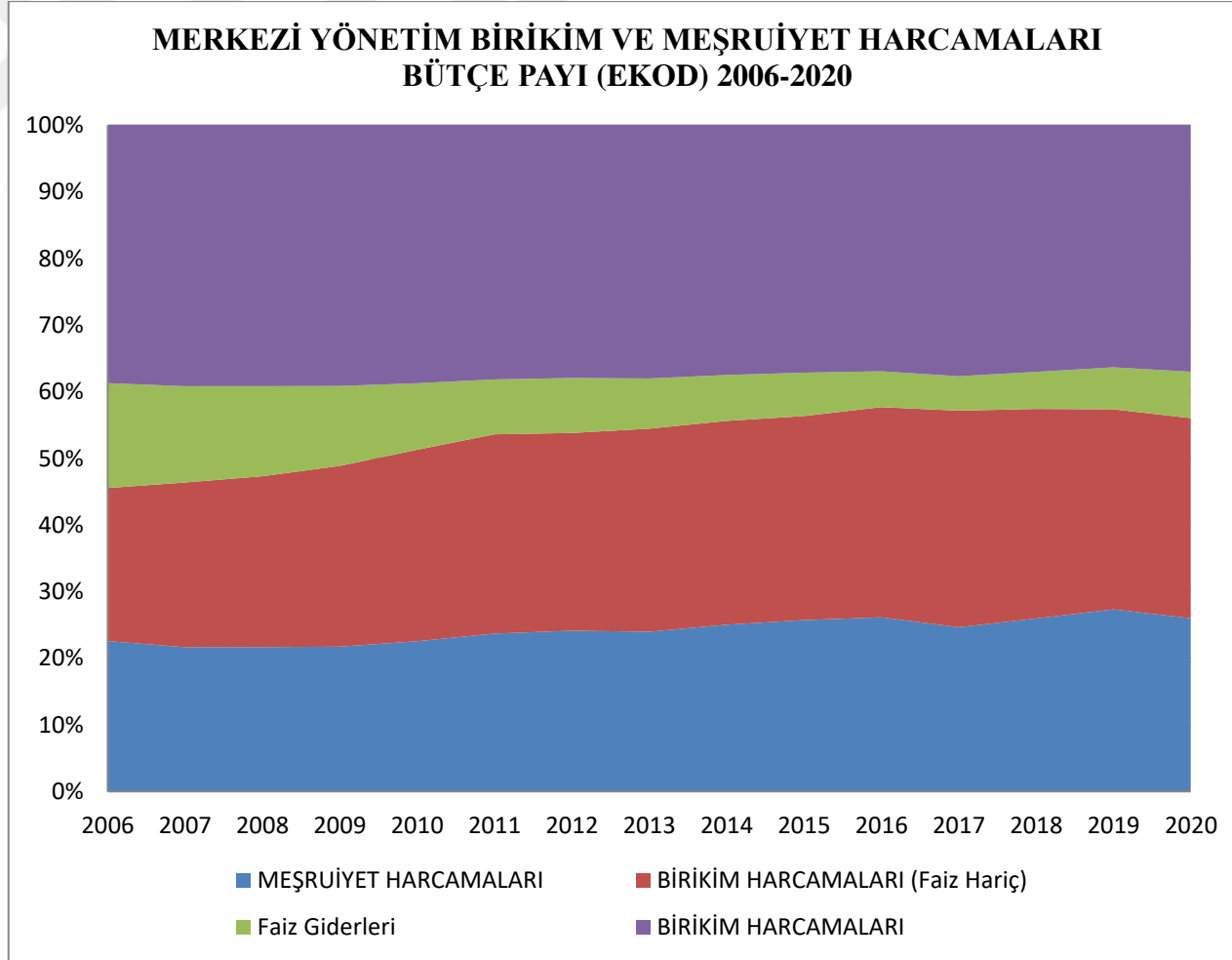


2006 yılı öncesine geçmeden önce bir de harcamaların bütçe paylarına bakalım. Tablo 41 ile grafik 13 birikim ve meşruyet harcamalarının bütçe içindeki paylarını göstermektedir. Buna göre birikim harcamaları 2006 yılında %63,4 iken, 2020 yılında %59,2, meşruyet harcamaları 2006 yılında %36,6 iken 2020 yılında %40,8 olarak gerçekleşmiştir. Faiz harcamaları dışındaki birikim harcamaları ise ele alınan dönemde %37,63'ten %48,03'e yükselmiş görünmektedir. Devletin 2006 sonrasında birikim harcamaları lehine bir tercih yapmış olduğu ekonomik kodlamadan da görülmüş olmaktadır. Birikim harcamaları içinde bütçe payında en fazla artış görülen kalem cari transferlerdir. Alt kalemleri incelendiğinde sosyal güvenlik kurumlarına hazine yardımları kaleminin önemli oranda artmış olduğu tespit edilmektedir. Fonksiyonel kodlamada 'sınıflandırılmayan' harcamaların büyük bir kısmının cari transferlerdeki bu kaleme denk geldiği düşünülmektedir.

TABLO 41 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI BÜTÇE PAYI (EKOD) 2006-2020

TABLO.41 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI BÜTÇE PAYI (EKOD) 2006-2020															
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
HARCAMALAR	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
PG	21,23	21,35	21,52	20,86	21,17	23,18	23,89	23,57	24,59	24,70	25,49	23,91	24,18	24,99	23,91
SGKDPG	2,85	2,84	2,82	2,69	3,76	4,08	4,07	3,99	4,22	4,16	4,23	4,02	4,14	4,30	4,01
MHAG	5,93	5,66	5,25	5,75	4,20	3,88	2,24	2,22	2,13	2,12	2,09	2,30	2,22	2,25	2,15
CT	3,36	3,51	3,69	3,93	4,24	4,89	5,68	6,15	6,20	7,07	7,00	6,84	7,60	8,28	8,30
BV	3,19	1,88	2,05	2,12	3,01	1,80	2,64	2,24	2,35	2,24	2,18	1,96	2,61	2,54	2,47
MEŞRUIYET HARCAMALARI	36,56	35,25	35,32	35,35	36,37	37,83	38,52	38,18	39,50	40,28	40,99	39,03	40,76	42,37	40,84
MHAG	4,73	5,25	5,50	5,36	5,72	6,55	6,85	6,69	6,96	6,88	7,17	7,07	6,43	6,19	5,90
CT	24,63	27,51	27,31	30,36	30,36	30,23	30,10	30,28	29,96	29,01	31,50	33,10	31,26	31,75	33,08
SG	6,79	6,37	8,16	7,48	8,84	9,82	9,50	10,72	10,74	11,30	10,22	10,47	10,63	8,07	7,79
ST	1,48	1,74	1,40	1,61	2,30	2,14	1,66	1,88	1,72	2,06	1,52	1,97	2,02	1,63	1,26
BİRİKİM HARCAMALARI (Faiz Hariç)	37,63	40,86	42,36	44,81	47,22	48,75	48,10	49,58	49,38	49,25	50,41	52,61	50,34	47,64	48,03
Faiz Giderleri	25,80	23,89	22,31	19,83	16,41	13,42	13,38	12,24	11,12	10,47	8,60	8,36	8,90	9,99	11,13
BİRİKİM HARCAMALARI	63,44	64,75	64,68	64,65	63,63	62,17	61,48	61,82	60,50	59,72	59,01	60,97	59,24	57,63	59,16

GRAFİK 13 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI BÜTÇE PAYI (EKOD) 2006-2020



3.3.2. 2000-2005 Yılları Birikim ve Meşruyet Harcamaları

Ekonomik dönüşümün dünya genelinde de, Türkiye’de de 2000’li yıllar itibarıyla finansallaşma ağırlıklı ilerlediği göz önüne alındığında 2000-2005 arasındaki verilerin incelenmesi önem kazanmaktadır. Şimdi, sınırlı da olsa 2. düzeyde ayırtırmaya imkân veren bu verileri, özellikle faiz giderlerindeki değişimi daha iyi ortaya koyması bakımından değerlendirmeye dâhil edelim. Tablo 42 2000-2005 arası merkezi yönetim bütçe giderlerini, Tablo.40 ise bu giderlerin GSYH paylarını göstermektedir. 2006 sonrasına ait verilerin aksine bu yıl aralığına ait veriler sadece 2. düzeyde bazı alt kalemleri ile mevcut olsa da alt kalemlerini ayırtırdığımız mal ve hizmet alım giderleri ile cari transferler görece uyumlu bir tablo elde etmemizi sağlamaktadır.

TABLO 42 MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GİDERLERİ (EKOD) 2000-2005

(Milyon YTL)	2000	2001	2002	2003	2004	2005
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GİDERLERİ	51.344	86.972	119.604	141.248	152.093	159.687
FAİZ HARİÇ BÜTÇE GİDERLERİ TOPLAMI	30.920	45.934	67.876	82.721	95.601	114.007
I. Personel ve SGKDPG	9.612	14.535	21.950	28.833	33.663	37.389
II. MHAG	4.543	6.823	10.681	11.874	13.604	15.186
- Sağlık Giderleri	768	1.343	2.217	2.690	3.101	4.033
- Diğer Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.775	5.480	8.465	9.185	10.504	11.153
III. Faiz Giderleri	20.424	41.038	51.728	58.527	56.491	45.680
IV. CT	12.749	18.073	25.412	31.429	36.306	45.871
- KİT Görev Zararı	58	95	772	1.004	381	580
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferler	3.321	5.112	11.205	15.922	19.333	23.762
- Tarımsal Destekleme Ödemeleri	359	1.033	1.868	2.805	3.084	3.707
- Mahalli İdare ve Fon Payları	5.642	8.338	7.952	7.108	10.448	12.819
- Diğer Cari Transferler	3.370	3.495	3.615	4.590	3.060	5.002
V. SG	2.802	4.643	7.831	7.888	8.265	10.340
VI. ST	1	2	49	92	465	1.384
VII. BV	1.214	1.858	1.953	2.604	3.298	3.838
- KİT Sermaye	828	1.012	1.398	877	949	891
- Risk Hesabı	0	0	0	925	485	200
- Diğer	386	847	555	802	1.864	2.747

TABLO 43 MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GİDERLERİ GSYH PAYI (EKOD)**2000-2005**

TABLO.43 MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GİDERLERİ GSYH PAYI 2000-2005						
% GSYH	2000	2001	2002	2003	2004	2005
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GİDERLERİ	29,9 4	35,1 7	33,03	29,91	26,09	23,47
FAİZ HARİÇ BÜTÇE GİDERLERİ TOPLAMI	18,0 3	18,5 8	18,74	17,52	16,40	16,76
I. Personel ve SGKDPG	5,60	5,88	6,06	6,11	5,78	5,50
II. MHAG	2,65	2,76	2,95	2,51	2,33	2,23
- Sağlık Giderleri	0,45	0,54	0,61	0,57	0,53	0,59
- Diğer Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2,20	2,22	2,34	1,95	1,80	1,64
III. Faiz Giderleri	11,9 1	16,6 0	14,29	12,40	9,69	6,71
IV. CT	7,43	7,31	7,02	6,66	6,23	6,74
- KİT Görev Zararı	0,03	0,04	0,21	0,21	0,07	0,09
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferler	1,94	2,07	3,09	3,37	3,32	3,49
- Tarımsal Destekleme Ödemeleri	0,21	0,42	0,52	0,59	0,53	0,54
- Mahalli İdare ve Fon Payları	3,29	3,37	2,20	1,51	1,79	1,88
- Diğer Cari Transferler	1,96	1,41	1,00	0,97	0,52	0,74
V. SG	1,63	1,88	2,16	1,67	1,42	1,52
VI. ST	0,00	0,00	0,01	0,02	0,08	0,20
VII. BV	0,71	0,75	0,54	0,55	0,57	0,56
- KİT Sermaye	0,48	0,41	0,39	0,19	0,16	0,13
- Risk Hesabı	0,00	0,00	0,00	0,20	0,08	0,03
- Diğer	0,23	0,34	0,15	0,17	0,32	0,40

Tablo 42 ve 43'te, 2006 sonrasında farklı olarak toplam bütçe harcamalarının GSYH içindeki payının 2000 yılında %29,94 iken, 2005 yılında %23,47'ye düştüğünü görmekteyiz. Kriz yılı olan 2001'deki yükselişin ardından 2002 yılından itibaren bir düşüş göze çarpmaktadır. Faiz giderlerindeki önemli düşüşün yanı sıra, diğer kalemlerde de sıkı maliye politikasının etkilerinin oldukça belirgin olduğunu söylemek mümkün görünmektedir. Ayrıştırmayı yaptıktan sonra ise hangi işleve yönelik bir sıkılaştırma olduğu da ortaya çıkmaktadır.

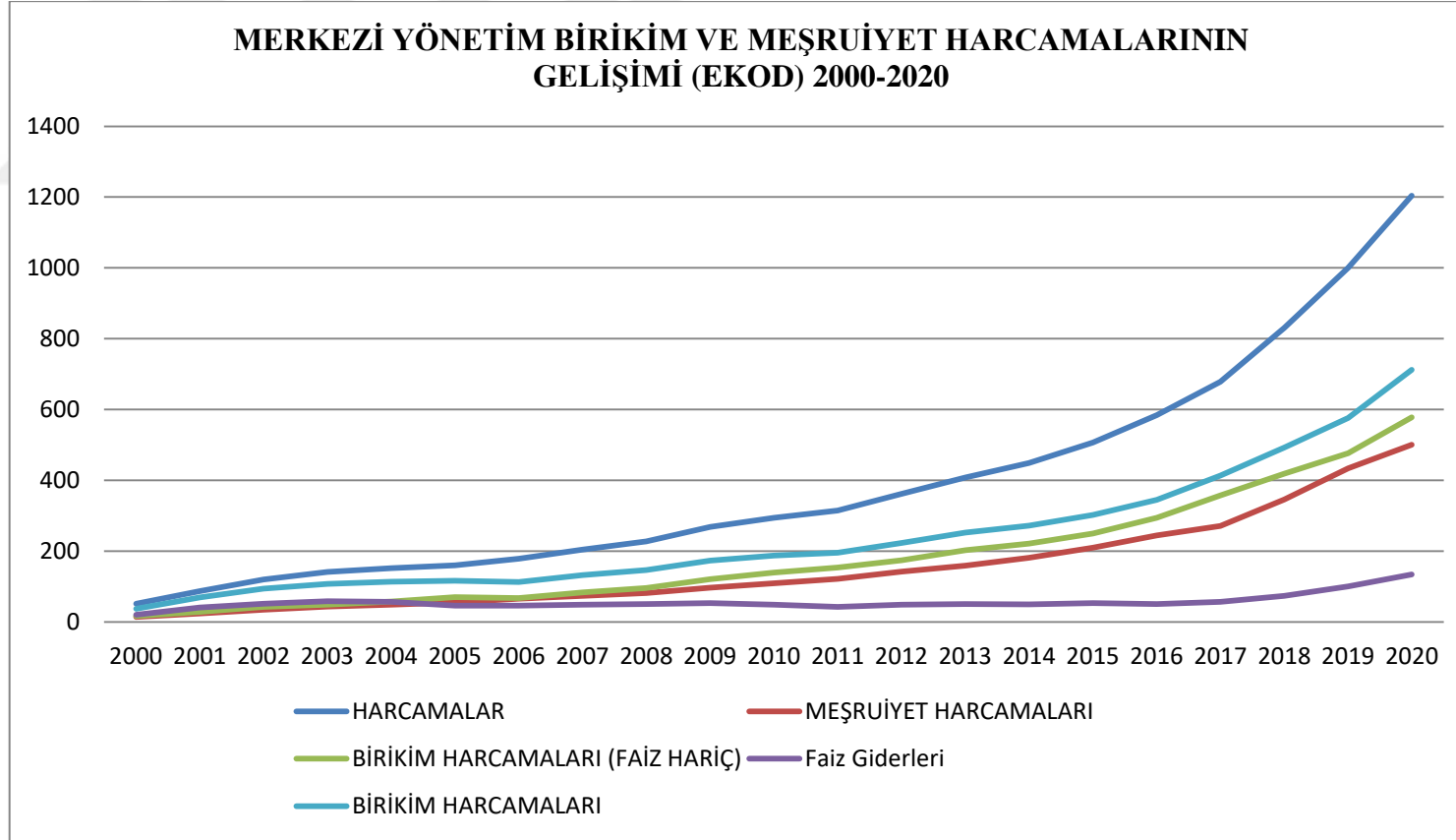
3.3.3. 2000-2020 Yılları Birikim ve Meşruiyet Harcamaları

2000-2005 arasındaki bu veriler ayrıştırılarak 2006-2020 yılları arasındaki veriler ile birleştirildiğinde Tablo.44 ve Grafik 14 elde ediliyor. Tablo ve grafik bütün olarak incelendiğinde 2000 sonrası dönemde yine miktar olarak harcamaların artış eğiliminde olduğu görülmektedir. 2006 sonrasında devlet bütçesinde gözlenen durumların 2000 yılından itibaren geçerli olduğu görülmektedir.

TABLO 44 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI (EKOD) 2000-2020

TABLO.44 MERKEZİ YÖNETİM MEŞRUIYET VE BİRİKİM HARCAMALARI (EKOD) 2000-2020																					
	(Milyar TL)																				
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
HARCAMALAR	51	87	120	141	152	160	178	204	227	268	294	315	362	408	449	506	584	678	831	1000	1204
Personel ve SGKDPG	10	15	22	29	34	37	43	49	55	63	73	86	101	113	129	146	174	189	235	293	336
MHAG	2	5	8	9	11	11	11	12	12	15	12	12	8	9	10	11	12	16	18	23	26
CT	2	2	2	2	2	3	7	8	9	12	15	18	23	29	32	41	46	52	70	93	109
BV	1	2	2	3	3	4	6	4	5	6	9	6	10	9	11	11	13	13	22	25	30
MEŞRUIYET HARCAMALARI	14	24	34	43	49	55	66	73	81	96	109	122	142	159	181	210	244	271	345	434	501
SG	3	5	8	8	8	10	12	13	19	20	26	31	34	44	48	57	60	71	88	81	94
ST	0	0	0	0	1	1	3	4	3	4	7	7	6	8	8	10	9	13	17	16	15
MHAG	3	7	11	12	14	15	8	11	12	14	17	21	25	27	31	35	42	48	53	62	71
CT	11	16	24	29	35	43	44	56	62	81	89	95	109	124	134	147	184	225	260	318	398
BİRİKİM HARCAMALARI (FAİZ HARİÇ)	17	28	42	49	57	70	67	83	96	120	139	153	174	202	222	249	294	357	418	476	578
Faiz Giderleri	20	41	52	59	57	46	46	49	51	53	48	42	48	50	50	53	50	57	74	100	134
BİRİKİM HARCAMALARI	37	69	94	108	114	116	113	132	147	173	187	196	223	252	271	302	345	414	492	576	712
GSYH	171	247	362	472	583	680	796	888	1003	1006	1168	1405	1581	1823	2055	2351	2627	3134	3759	4312	5048

GRAFİK 14 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARININ GELİŞİMİ (EKOD) 2000-2020

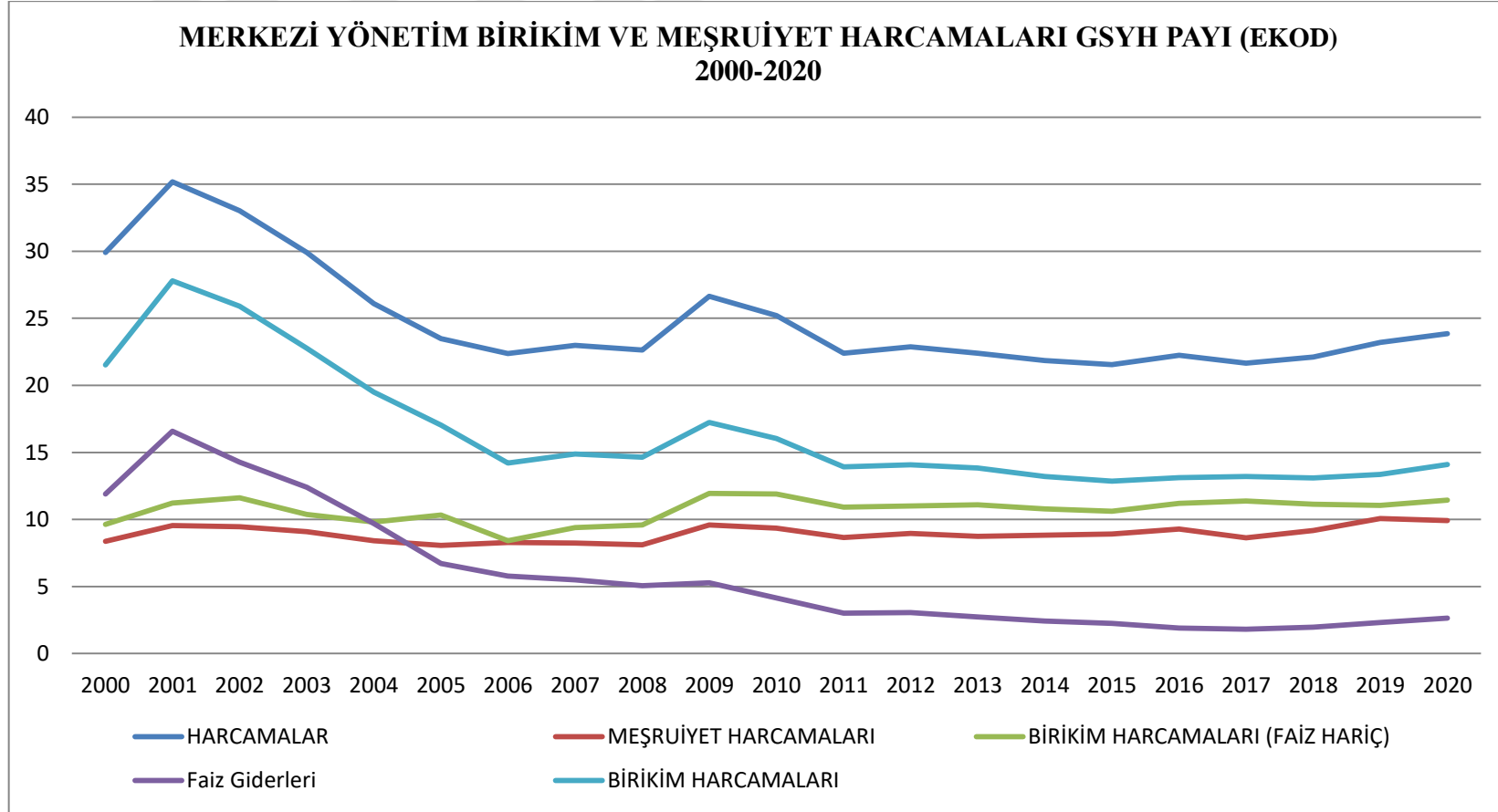


Tablo 45 ve Grafik 15 2000-2020 arasında ayrıştırdığımız harcamaların GSYH içindeki payını ve zaman içindeki seyrini gösteriyor. Bu dönemde toplam harcamaların dalgalı bir seyir izlediğini, sürekli bir artış eğilimi gözlenmediğini hatta toplam harcamaların GSYH içindeki payının %29,91'den %23,84'e düştüğünü görüyoruz. Ancak faiz giderleri dışındaki harcamalara baktığımızda her iki harcama türünde de artış yaşandığı görülmektedir. Meşruyet harcamaları %8,38'den %9,92'ye, faiz hariç birikim harcamaları ise %9,63'ten %11,45'e yükselmiştir. Faiz giderleri birikim harcamaları içinde değerlendirildiğinde ise birikim harcamalarının %21,53'ten %14,10'a düştüğü görülmektedir. Ancak ileride tartışılacağı üzere devletin birikim işlevinin azaldığına işaret eden bir durum olduğunu söylemek mümkün görünmemektedir.

TABLO 45 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI GSYH PAYI (EKOD) 2000-2020

TABLO.45 MERKEZİ YÖNETİM MEŞRUIYET VE BİRİKİM HARCAMALARI GSYH PAYI (EKOD) 2000-2020																					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
HARCAMALAR	29,91	35,18	33,03	29,90	26,10	23,48	22,38	22,99	22,64	26,65	25,21	22,39	22,88	22,39	21,84	21,54	22,24	21,64	22,10	23,19	23,84
Personel ve SGKDPG	5,60	5,86	6,08	6,10	5,78	5,50	5,39	5,56	5,51	6,28	6,29	6,11	6,40	6,17	6,29	6,21	6,61	6,04	6,26	6,79	6,66
MHAG	1,10	2,22	2,34	1,95	1,80	1,64	1,33	1,30	1,19	1,53	1,06	0,87	0,51	0,50	0,47	0,46	0,46	0,50	0,49	0,52	0,51
CT	0,98	0,71	0,50	0,49	0,26	0,37	0,85	0,94	0,94	1,20	1,24	1,28	1,44	1,56	1,56	1,76	1,74	1,67	1,86	2,15	2,16
BV	0,70	0,77	0,55	0,55	0,57	0,56	0,71	0,43	0,46	0,57	0,76	0,40	0,60	0,50	0,51	0,48	0,49	0,42	0,58	0,59	0,59
MEŞRUIYET HARCAMALARI	8,38	9,56	9,46	9,08	8,41	8,06	8,29	8,24	8,11	9,58	9,35	8,65	8,96	8,73	8,83	8,91	9,29	8,64	9,19	10,06	9,92
SG	1,63	1,86	2,15	1,67	1,42	1,51	1,52	1,46	1,84	2,00	2,23	2,20	2,18	2,40	2,35	2,43	2,27	2,27	2,35	1,87	1,86
ST	0,00	0,00	0,00	0,02	0,09	0,21	0,33	0,39	0,32	0,43	0,58	0,48	0,38	0,42	0,37	0,44	0,34	0,43	0,45	0,38	0,30
MHAG	1,55	2,76	2,95	2,51	2,33	2,23	1,06	1,21	1,25	1,43	1,44	1,47	1,57	1,50	1,52	1,48	1,60	1,53	1,42	1,43	1,41
CT	6,45	6,60	6,52	6,17	5,97	6,38	5,51	6,32	6,18	8,09	7,65	6,77	6,89	6,78	6,54	6,25	7,00	7,16	6,91	7,36	7,89
BİRİKİM HARCAMALARI (FAİZ HARİÇ)	9,63	11,22	11,62	10,38	9,81	10,33	8,42	9,39	9,59	11,94	11,90	10,91	11,01	11,10	10,78	10,61	11,21	11,39	11,13	11,05	11,45
Faiz Giderleri	11,90	16,58	14,28	12,39	9,69	6,72	5,78	5,50	5,06	5,29	4,14	3,00	3,06	2,74	2,43	2,25	1,91	1,81	1,97	2,32	2,65
BİRİKİM HARCAMALARI	21,53	27,80	25,90	22,77	19,50	17,05	14,20	14,89	14,65	17,23	16,04	13,92	14,07	13,85	13,21	12,86	13,12	13,20	13,09	13,37	14,11

GRAFİK 15 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI GSYH PAYI (EKOD) 2000-2020



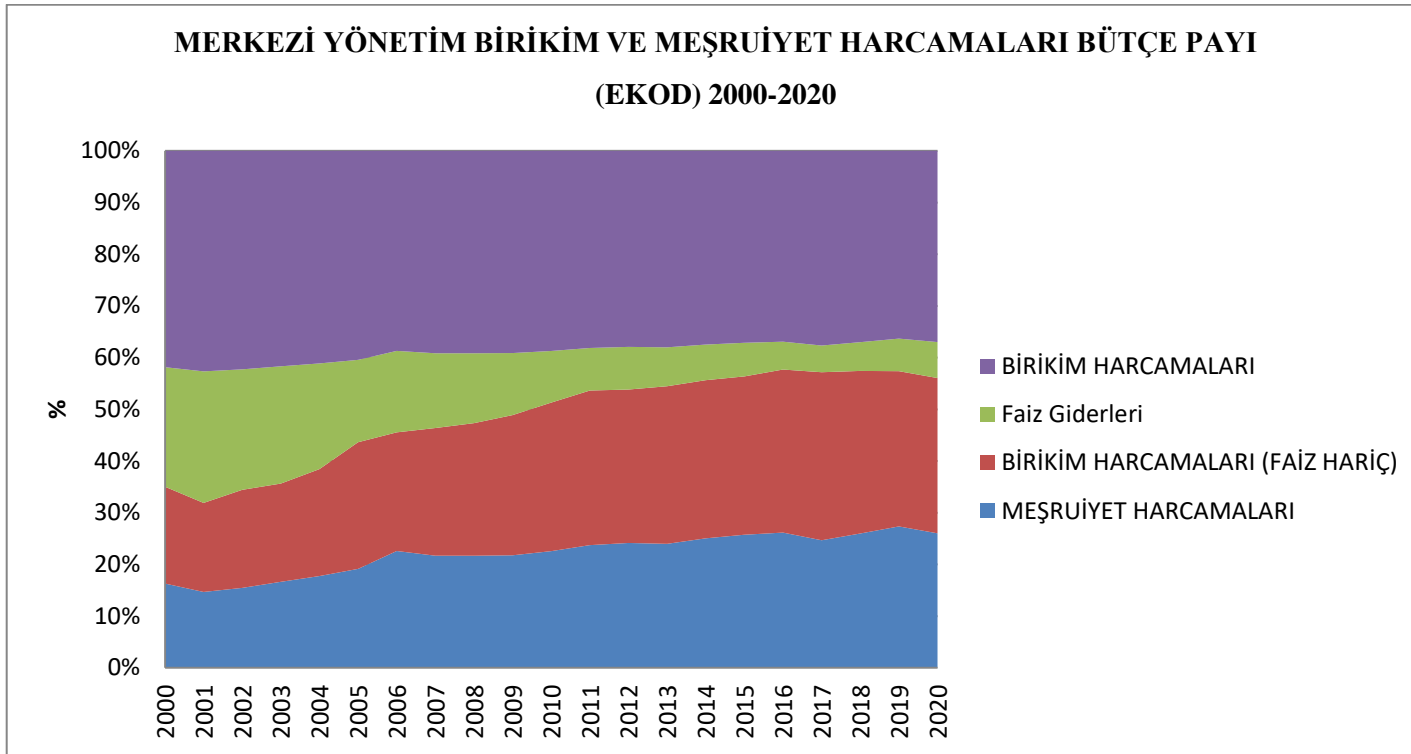
Birikim ve meşruyet harcamalarının bileşimini 2000 yılından itibaren izlediğimizde bütçe paylarının faiz giderleri dışlandığında arttığını görüyoruz. Birikim harcamaları %32,20'den %48,03'e, meşruyet harcamaları %28,2'den %41,59'a yükselmiştir. Faiz giderlerinin dahil edildiği toplam birikim harcamaları ise %71,97'den %59,16'ya düşmüştür. Devletin harcama bileşimi tercihi, sermaye birikimini destekleme yönünde ilerliyor görünmektedir.



TABLO 46 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI BÜTÇE PAYI (EKOD) 2000-2020

TABLO.46 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI BÜTÇE PAYI (EKOD) 2000-2020																					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
HARCAMALAR	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Personel ve SGKDPG	18,71	16,67	18,39	20,40	22,16	23,42	24,09	24,20	24,36	23,56	24,93	27,27	27,96	27,56	28,81	28,86	29,72	27,93	28,32	29,29	27,92
MHAG	3,68	6,30	7,08	6,50	6,91	6,98	5,94	5,66	5,25	5,75	4,19	3,88	2,24	2,22	2,13	2,12	2,09	2,30	2,22	2,25	2,15
CT	3,28	2,01	1,51	1,63	1,01	1,57	3,81	4,09	4,15	4,52	4,94	5,70	6,29	6,99	7,12	8,18	7,80	7,73	8,41	9,29	9,04
BV	2,34	2,18	1,67	1,84	2,17	2,38	3,19	1,88	2,05	2,12	3,01	1,80	2,64	2,24	2,35	2,24	2,18	1,96	2,61	2,54	2,47
MEŞRUIYET HARCAMALARI	28,02	27,16	28,66	30,37	32,24	34,35	37,03	35,84	35,81	35,95	37,07	38,65	39,13	39,00	40,41	41,39	41,79	39,92	41,57	43,37	41,59
SG	5,46	5,29	6,52	5,59	5,46	6,45	6,79	6,37	8,15	7,49	8,83	9,82	9,51	10,73	10,74	11,30	10,22	10,47	10,63	8,07	7,79
ST	0,00	0,00	0,00	0,07	0,33	0,88	1,46	1,71	1,41	1,60	2,31	2,13	1,66	1,89	1,72	2,05	1,52	1,97	2,02	1,63	1,26
MHAG	5,18	7,84	8,93	8,41	8,94	9,51	4,73	5,25	5,50	5,36	5,72	6,55	6,85	6,69	6,96	6,88	7,17	7,07	6,43	6,19	5,90
CT	21,57	18,76	19,74	20,63	22,86	27,16	24,63	27,50	27,31	30,36	30,36	30,24	30,10	30,29	29,96	29,01	31,50	33,10	31,26	31,75	33,08
BİRİKİM HARCAMALARI (FAİZ HARİÇ)	32,20	31,89	35,19	34,71	37,59	43,99	37,62	40,83	42,37	44,82	47,22	48,73	48,11	49,60	49,37	49,25	50,41	52,61	50,34	47,64	48,03
Faiz Giderleri	39,77	47,13	43,23	41,43	37,15	28,62	25,83	23,91	22,33	19,84	16,41	13,41	13,37	12,25	11,12	10,47	8,60	8,36	8,90	9,99	11,13
BİRİKİM HARCAMALARI	71,97	79,02	78,42	76,14	74,74	72,61	63,45	64,74	64,71	64,66	63,62	62,15	61,48	61,85	60,49	59,72	59,01	60,97	59,24	57,63	59,16

GRAFİK 16 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI BÜTÇE PAYI (EKOD) 2000-2020



3.4. Türkiye’de Devlet Bütçesinin Ekonomi Politikası

Sosyal bilimlerin tarihsel gelişimi göz önüne alındığında 20. yy başlarında yaşanan disiplinleşme sürecinin sosyal bilimlerin bütünlüğü üzerindeki olumsuz etkisinin, bir taraftan eleştirel yaklaşımların da bu konuya odaklanmasına yol açtığı görülmektedir. Günümüzde toplumsal analizlerde sorun ve sorunsalların tarihsel, kültürel, siyasal ve ekonomik bağlamlarından koparılmadan ele alınmasını sağlamak üzere ‘disiplinler arası’ yaklaşımlar geliştirilerek yöntemsel sıkıntılar aşılmaya çalışılmaktadır. Sosyoloji, iktisat ve siyaset disiplinleri birbirinden faydalanabildiği ölçüde toplumsal gerçekliğe ulaşma yönünde sonuçlar ortaya koyabilmektedir.

Maliye disiplininin toplumsal gerçekliğe giden yolda disiplinleşmenin de etkisiyle karşılaştığı bazı sınırlılıklar mali sosyoloji yaklaşımı ile aşılmaya çalışılmaktadır. Gelir dağılımında eşitsizlik, sınıf ilişkilerinde devletin mali araçlarla müdahalesi, ekonomi politik tercihlerin yol açtığı mali krizler gibi devlet-toplum ilişkisine dair konular geleneksel yaklaşımlardan farklı olarak daha karmaşık yönleri ile ve çok boyutlu olarak ele alınmaktadır. Örneğin, sınıf ilişkileri açısından sınıf analizine önemli katkılarda bulunan bir sosyolog olan Erik Olin Wright, O’Connor gibi sınıfı yalnızca mülkiyet veya gelir seviyesi gibi ekonomik kaynaklara dayalı bir kategori olarak ele almanın yetersizliğini vurgular, sınıf ilişkilerinin aynı zamanda insanların çalışma koşulları, işyeri deneyimleri, kontrol ve yönetim yetenekleri gibi faktörleri de içerdiğini ileri sürer. Wright’a göre sınıf sosyal, politik ve kültürel faktörlerle etkileşim içindedir ve sosyal statü, meslek ve siyasi güç gibi diğer faktörlerle de şekillenir (Wright, 1979). O’Connor da 1973 tarihli eserinde bu karmaşık yapıya işaret ederek

analizinde bu çok boyutluluğu esas almış ve mali sosyolojiye katkıda bulunmuştur. Örneğin O'Connor'ın 'devlet' kavramı bürokrasiyi, dönemin hükümetini, iktidar ve muhalefeti de işaret edebilir. Aynı zamanda devletten harcama talep eden kesimler de birden fazla sınıf özelliği taşıyan karmaşık rollere sahip olabilir. O'Connor'ın çalışmasından günümüze çok önemli dönüşümler yaşanmış olsa da çalışmanın bu yönü oldukça kıymetli araştırma zemini yaratmaktadır.

Bu çalışma arka planda özellikle mali sosyolojinin düşünsel patikasını izlemekle birlikte, belirli bir dönemin bütünlüklü bir incelemeye imkân verebilecek araçlarını geliştirmeye odaklanmaktadır. Ancak çalışmanın nihai hedefi bilimsel araştırmalar için anaakımın sunduğu araçların eleştirel bir bakış açısı ile irdelenmesi ve alternatif bir araç geliştirebilmektir. Bu amaç doğrultusunda geliştirilen alternatif kategorizasyon ile Türkiye'de 2000 sonrası döneme ilişkin elde edilen sonuçları değerlendirelim.

Öncelikle fonksiyonel kodlama türünde 2006-2020 yıllarına ait merkezi yönetim birikim ve meşruiyet harcamalarına ilişkin bazı sonuçlara ulaştık. Bu sonuçlara göre meşruiyet harcamaları kategorisinde ortaya çıkan ekonomi politik tercihler oldukça dikkat çekici. Başlangıçta %41,7'lik bir bütçe payına sahip olan meşruiyet harcamaları %55,1 gibi oldukça yüksek bir paya ulaşıyor. Genel kamu hizmetleri, kamu düzeni ve iç güvenlik, din hizmetleri ile sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerinde artış görülmekle birlikte meşruiyet harcamalarının payının bu denli yükselmesinde en büyük payın sosyal güvenlik ve sosyal yardımlaşma harcamalarına ait olduğu görülüyor. Din ile ve sosyal yardım hizmetlerinin payındaki artış, devletin meşruiyeti sağlamak üzere ikna yoluna ağırlıklı olarak başvurduğuna işaret edebilir. Ancak kamu düzeni ve iç güvenlik harcamalarındaki artış da toplumu baskılamak için alınan önlemler nedeniyle zor yoluna başvurulduğuna işaret edebilir. Türkiye toplumunun geleneksel ve kültürel yapısının din üzerinden bir meşruiyet kurulmasına uygunluğu din hizmetlerinin bütçe

payından taviz verilmemesi ve artırılmasını iki yönlü bir nedensellikte açıklayabilir. Son yıllarda yaşanan yoğun göçün, ya da seçim dönemlerinin bir yönüyle devletin ekonomi politik tercihlerine etkisi de sosyal yardım hizmetleri kaleminden kısıtlı da olsa izlenebilmektedir. Ekonomik kodlamaya başvurduğumuzda ise aslında meşruiyeti sağlamak üzere ‘zor’ unsurunun ağır bastığı ortaya çıkmaktadır. Ekonomik kodlamanın detayları fonksiyonel kodlamadaki ‘sınıflandırmaya girmeyen’ kalemi dışında kalan yardımlar ile KDİGH bütçe paylarını kıyaslamamız gerektiği sonucuna ulaşmamızı sağlamaktadır. Bu noktada fonksiyonel kodlamanın sınırlılıklarına vurgu yapmakta yarar var.

Analitik bütçe sınıflandırması esasında yeni kamu mali yönetimi anlayışı ile mali saydamlık, şeffaflık gibi bütçe ilkelerinin hayata geçirilmesine yönelik bir adım olarak uygulanmaya başlanmıştır. Devlet bütçesi bu ilkeler doğrultusunda daha kapsayıcı ve şeffaf olacak, uluslararası karşılaştırmalara da imkân verecek standart bir yapıya kavuşacaktı. Ancak fonksiyonel kodlamada ‘sınıflandırmaya girmeyen’ ya da ‘diğer’ hizmetlerin tutarı oldukça yüksek ve bütçe rehberindeki kalemlerin içeriklerine dair açıklamalar da bu tutarların hangi harcamalara ait olduğunu belirleme konusunda yetersiz kalıyor. Fonksiyonel kodlamada bütçe rehberindeki açıklamalar esas alınarak tümüyle meşruiyet harcamalarına dâhil edilen sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamalarının detayı ekonomik kodlamada izlendiğinde ise cari transferler kalemindeki hazine yardımları dikkat çekiyor. Aslında fonksiyonel kodlamada şeffaflık yeterince sağlanabilmiş olsa sınıflandırmaya girmeyen harcamalar neredeyse bütünüyle birikim harcaması olarak değerlendirilebilirdi. Ancak bütçe devletin ekonomi politik tercihlerini gizleme görevini hakkıyla yerine getirmiş görünüyor ve sınıf ilişkilerini görmek istiyorsak sınıflandırmanın daha da detaylarına inmemiz gerektiği gerçeği karşımıza çıkıyor. Fonksiyonel kodlamaya göre daha fazla sayıda alt kalem içeren ekonomik kodlamaya başvurduğumuzda birçok açıdan netleşiyoruz ancak bu kodlama türünde de

tutarları oldukça yüksek olan ‘diğer’ kalemlerle karşılaşıyoruz. Bu sınırlılıklara rağmen bütçe payında artış gösteren kalemlere ilişkin devletin meşruiyeti hem ikna hem de baskı/zor yolu ile sağlama yönünde artan bir çaba içinde olduğunu söylemek mümkün. Ancak meşruiyet ve birikim harcamalarının birbirine oranını da dikkate aldığımızda birikim harcamalarının ağırlığı nedeniyle Türkiye’de devletin ele alınan dönemde çok ciddi ya da giderek artan bir meşruiyet kaygısının olmadığını söylemek de mümkün. Devlet durumu gizlemeye gerek duymadan, 2000 sonrası dönemde bütçeyi sermaye birikimini desteklemek üzere oluşturmaktadır.

Ekonomik kodlamaya göre 2000-2020 yılları arasında merkezi yönetimde birikim harcamaları faiz giderleri ile birlikte bütçenin %71,97’sini oluştururken faiz giderlerinde yaklaşık %30’luk düşüşe rağmen 2020 yılında sadece %13’lük bir düşüşle %59,1 olarak gerçekleşiyor. Faiz dışı birikim harcamalarının payı ise %32,2’den %48’e yaklaşık %16’lık bir yükseliş gösteriyor. Oluşturduğumuz kategorizasyon ile Türkiye’de devletin ekonomi politik tercihinin sermaye birikiminin devamlılığını sağlama yönünde olduğu ekonomik kodlamada daha net bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

Faiz giderlerini doğrudan sermaye birikimini sağlamaya yönelik bütçeden bir aktarım olarak değerlendirmemiz nedeniyle birikim kategorisinde izlemiş olsak da Türkiye’ye özgü ekonomik koşullar nedeniyle ayrı bir kategori olarak ele almak gerekmiştir. Bu şekilde O’Connor’ın öngöremediğini ifade ettiği devrimsel nitelikte gelişen neoliberalizm, küreselleşme ve finansallaşma olgularını da bu kategori üzerinden değerlendirmek mümkün olmaktadır. 2000’li yıllar neoliberalizmin artık olgunlaştığı bir dönem olarak kabul edilmektedir. Bu dönemde 2008 küresel krizi yaşanmış, devletler bazı kurtarma operasyonları ve piyasa müdahaleleri ile neoliberal politikalarından uzaklaşmış gibi görünse de (Akyol, 2017) hızlıca finans sisteminin istikrarını sağlamak üzere harekete geçmiş ve neoliberal politikaları sürdürmeye devam

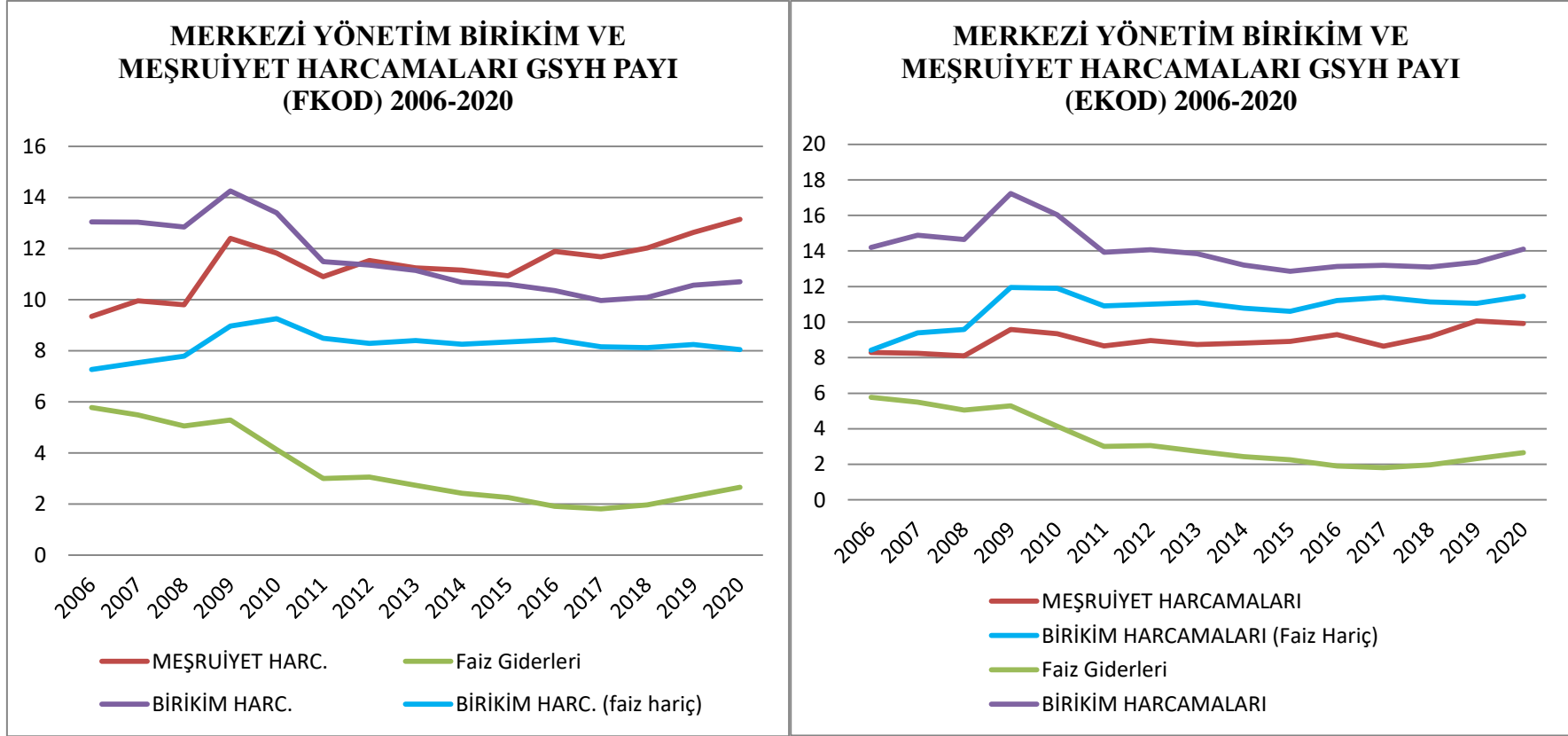
etmişlerdir. Mali disiplin uygulaması da bu politikalardan biri olarak Türkiye’de faiz giderlerinin bütçe payında 2017 yılına kadar süren düşüşün temel sebebidir. 2000’lerin başında Türkiye dış borçlanma nedeniyle IMF anlaşmaları ile sıkı kurallara bağlı politikaları sürdürmek zorunda idi. IMF anlaşması bittikten sonraki süreçte de finansal istikrar ana gündem olarak devam etti. Ancak bu süreçte ülke oldukça önemli siyasi ve toplumsal dönüşümlere maruz kaldı. Bu dönüşümlerin bir yansıması olarak özellikle 2017 sonrası dönemde istikrarın bozulduğu gözlenmeye başlandı. Faiz giderlerinin GSYH payı 2000 yılında %11,9’dan 2017 yılında %1,81’e istikrarlı bir düşüş izlemiş, 2018 yılından itibaren ise yeniden yükselmeye başlamış ve 2020 yılında %2,65 olarak gerçekleşmiştir. Alt kalemleri incelendiğinde iç borç faiz giderlerinin ağırlıklı olduğu ancak son yıllarda dış borç faiz giderlerinin de önemli bir artış gösterdiği görülmektedir. İç borç stokunun elinde bulunduranlara göre dağılımına bakıldığında ise kamu bankaları lehine bir değişim göze çarpmaktadır. Bütçenin faiz giderleri kaleminin detayları neoliberalizm ve finansallaşmanın etkisini, devletin hangi işleve yönelik bir tercihte bulunduğunu, yıllar içinde payı bu denli azaltılan bir kalem olmasına rağmen açıkça ortaya koymaktadır.

1970’lerden itibaren artan finansallaşma eğilimi 2008 yılında derin bir mali krizle sonuçlanmıştır. Kredi sisteminin gelişmesi ve genişlemesi sonucunda konut piyasasında patlak veren mali krizin görünürdeki nedeni budur. Ancak temelde sistemin işleyişinden kaynaklanmakta olan krize ortodoks iktisat penceresinden bakıldığında, basitçe konut piyasasındaki finans kuruluşlarını suçlamak makul görülmelidir. Öyle ki, etkileri uzun süre devam eden bu derin krizi aşmak amacıyla da yine basitçe IMF’nin kaynakları arttırılmış, batan finans kuruluşlarının imdadına ise ‘piyasanın işleyişine müdahale etmemesi gereken’ devlet yetişmiştir. O’Connor’ın da ifade ettiği gibi, devlet mali olarak özgürleşmemekte, aksine devlete özellikle kriz dönemlerinde olmak üzere giderek artan bir bağımlılık gözlenmekte ve bu bağımlılık ilişkisinin yönü ise karşılıklı

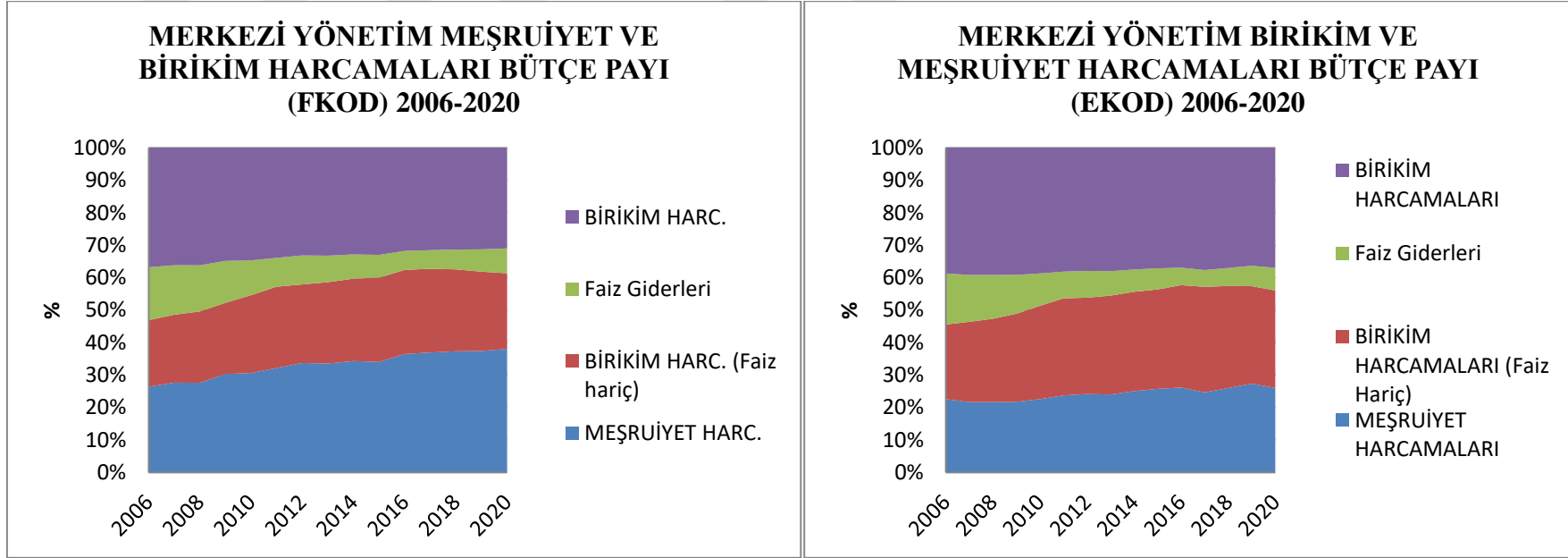
olarak gerçekleşmektedir. Devletin sınıf ilişkileri bağlamında özel sektör ile ilişkisi bugünün siyasi ve toplumsal yapısı içinde karşılıklı bağımlılık biçiminde sürmektedir.



GRAFİK 17 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI GSYH PAYI KARŞILAŞTIRMA 2006-2020



GRAFİK 18 MERKEZİ YÖNETİM BİRİKİM VE MEŞRUIYET HARCAMALARI GSYH PAYI KARŞILAŞTIRMA 2006-2020



Türkiye gibi az gelişmiş ülkelerde toplumsal örgütlenmenin yetersizliğinin de etkisiyle devletin birikim ve meşruiyet işlevini sermaye birikiminin gereklerine göre biçimlendirdiğini, kapitalist üretim ilişkileri çerçevesinde temel işlevinin kapitalist üretim koşullarının sürekliliğini sağlamak olduğunu rahatlıkla ifade edebiliriz (Özügürü, 2005). Harcamaların GSYH ve bütçe paylarının karşılaştırmalı olarak ele alındığı Grafik 18 ve 19’da çalışma boyunca elde edilen verilere göre devletin bütçe harcamalarının miktar ve bileşiminin ele alınan dönemde bu temel işlevi yerine getirecek biçimde şekillendiğini ortaya koymaktadır. Bu açıdan, ekonomik kodlamaya göre yapılan ayrıştırmanın bütün sınırlılıklara rağmen daha detaylı bir inceleme imkânı vermesi bakımından ülkenin gerçeğini fonksiyonel kodlamaya göre daha iyi yansıttığını söylemek mümkün görünmektedir.

SONUÇ

Devlet bütçesi siyaset bilimi ve sosyoloji yazını içinde devlet teorisi bağlamında tartışma konusu yapılırsa da, hem anaakım hem de Marksist yaklaşımların teorik sorunsalları arasında hak ettiği ölçüde yer almamakta, daha çok iktisadi bir konu olarak görülmektedir. İktisat yazınında ise bütçe kuramsal bir temelde ele alınamamakta, bu yöndeki çabalar da eksik kalmaktadır. Devlet bütçesini teorik bir çerçevede ele almak üzere DMK eserini kaleme alan O'Connor (1973), yazının bu eksikliğini vurgulayarak ekonomi politik bir perspektif ile siyasi ve sosyolojik bir temel oluşturmaya çalışmıştır. Bu çalışma ise DMK eserinin temellerini attığı ekonomi politik bakış açısı doğrultusunda Türkiye'de devlet bütçesini ile incelemek üzere alternatif bir araç geliştirmeyi hedeflemiştir. Bu bağlamda kuramın bazı tezleri değerlendirilmiş, ele alınan döneme ilişkin bazı sonuçlar elde edilmiştir.

Çalışmada kuramın devletin zamanla büyüyeceği yönündeki temel tezi devlet harcamaları üzerinden yeni bir sınıflandırma temelinde araştırılmıştır. Bu bağlamda, devlet büyüdükçe çelişkilerinin artacağı, bu çelişkilerin devlet-toplum ilişkisine bir dinamizm getireceği, dönüşümsel bir dinamizmin devletin bütçesi üzerinden analizinin mümkün olduğu ancak mevcut bütçe sisteminin dayandığı sınıflandırmanın bu analize imkân vermeyecek şekilde geliştirilmiş olduğu, bu açıdan devlet bütçesinin aslında 'kamu bütçesi' olmadığı ve mevcut sınıflandırma ile bağımlılık ve güç ilişkilerinin gölgelendiği ve sınıfsal karakterinin gizlendiği karmaşık bir yapı olduğu yönündeki tezler tartışılmıştır. Tartışmanın sonunda devlet bütçesini analiz etmek üzere alternatif bir sınıflandırma ortaya konmuş ve bu sınıflandırmanın izin verdiği ölçüde devletin

harcama kararlarının ardındaki ekonomi politik nedenlerin ortaya çıkarılması hedeflenmiştir.

Fonksiyonel kodlama çerçevesinde yapılan analize göre merkezi yönetim bütçesinde meşruiyet ve birikim harcamalarının görece payları 2006-2020 arasında değişmekte, faiz dışı harcamalar açısından her iki kategori de zamanla artmaktadır. Faiz giderleri birikim kategorisinde değerlendirildiğinde, başlangıçta görece ağırlıkları birikim lehine farklı olan kategoriler 2013 yılına gelindiğinde neredeyse eşitlenmektedir. Yerel yönetim bütçesinde de benzer sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Sosyal güvenlik kurumu bütçeleri ise tamamı birikim harcamalarında yer aldığından, genel yönetim bütçesinde birikim kategorisinin ağırlığını arttırmakta, devletin özellikle genel yönetim bütçesinde sermaye birikiminin sürdürülmesine yönelik işlevinin ağır bastığı görülmektedir. Merkezi yönetim bütçesinde kategorilerin eşit ağırlığa sahip görünmesinin nedeni, faiz giderleri kaleminin bütçe payının zaman içindeki büyük değişimi ve fonksiyonel kodlamada toplulaştırılmış kalemler ile sınıflandırılmayan kalemlerin yer almasıdır. Bu nedenle, daha net ve detaylı sonuçlara ulaşabilmek üzere ekonomik kodlamaya başvurularak sınırlılıkların bir kısmı aşılmaktadır.

Ekonomik kodlamada her yıl eklenen veya çıkarılan programlar nedeniyle sayısı değişiyor olsa da yaklaşık 1267 adet bütçe kaleminin incelenmesi ile elde edilen kategorizasyon, Türkiye bütçesini mevcut bütçe sınıflandırmasının sınırlılıklarını aşarak sınıfsal bir perspektifle ele almamızı sağlamaktadır. Devlet bütçesine ilişkin harcama kararları devletin idari, toplumsal, ekonomik, politik ve sınıfsal rolüne bağlı olarak şekillenmekte ancak bütçe sistemi bu harcama kararlarının hangi güç ve bağımlılık ilişkilerine işaret ettiği yönünde dolaysız bir veri sunmamaktadır. Diğer bir ifadeyle, mevcut bütçe sistemi, harcama ve gelir elde etme kararlarının ardında yatan nedenselliği ve güç ilişkilerini gölgeleyecek biçimde kurgulanmıştır. Eğer araştırma konunuz bu nedenselliği çözümlenmek üzere ise anaakımın araçlarının kullanışsız olduğu gerçeği

ile yüzleşmek zorunda kalırsınız. Bu çalışma kapsamında geliştirdiğimiz alternatif sınıflandırma, devlet bütçesinin ekonomi politiğine yönelik kullanışlı bir araç haline gelmekte ve bütçe kalemlerinin hem detayına hem de bütününe ilişkin önemli verileri tutarlı ve analize hazır bir şekilde sunabilmektedir. Ekonomik kodlamaya göre yapılan ayrıştırma ile devletin 2000 sonrası dönemde birikim işlevine ağırlık vererek büyümekte olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu sonuç sürpriz olmamakla birlikte, bütçenin alternatif bir sınıflandırma ile analiz edilmesiyle bu yönde ampirik kanıtlar sunması açısından özgün bir çalışmaya aittir ve bu bakımdan bu kapsamda Türkiye'ye ilişkin başka bir örneği yoktur.

Çalışmanın sonuçları kapsamında, sermaye birikiminde bütçeden izlenebildiği kadarıyla bile devletin yerli ve yabancı sermaye ile ilişkilerinin belirgin bir şekilde dönüştüğü sonucuna varılabilmektedir. Finansallaşma açısından yerli sermayenin desteklendiğini, neoliberal politikaların Türkiye gibi geç kapitalistleşen ancak kendine özgü dinamikleri de barındıran bir özellikte sürdürüldüğünü, karmaşık ve zaman zaman çatışmalı bir şekilde de olsa bütçe üzerinden ciddi bir meşruiyet kaygısı taşınmadan sermaye birikiminin desteklendiğini eldeki verilerle söylemek mümkün olabilmektedir.

Çalışmanın metodolojisi açısından vurgulamak gereken önemli bir nokta, bu çalışmanın başka bir ülke için yapılmış bir analizin Türkiye'ye uyarlanması şeklinde bir yöntem kullanılmamış olmasıdır. Aksine, fonksiyonel kodlamaya göre yapılan ilk analiz bu tür bir yöntem ile ulaşılabilecek sonuçların elverişli olmayacağını göstermektedir. İzleyen aşamalarda ise kategorilerin ayrıştırılması ve düzenlenmesi tamamen Türkiye'ye özgü koşullar gözetilerek yapılmış, DMK kategorileri tanımları bakımından bir yol gösterici olarak sadece temel teşkil etmiştir.

Çalışmanın sorunsallarından biri olarak ele alınmış olan devletin zamanla büyümesi olgusunu anlamak veya kanıtlamak için alternatif bir sınıflandırmaya ihtiyaç

yok elbette ki. Ancak, devletin hangi harcama kararları ve hangi ekonomi politik tercihler ile büyümekte olduğunu bu çalışmada geliştirdiğimiz sınıflandırma çok daha net bir şekilde ortaya koymaktadır. Devletin sermaye birikiminin sürekliliğine yönelik kararları nedeniyle ortaya çıkan maliyetleri toplumsallaştırmakta zorluk çektiğini artış eğilimindeki meşruiyet harcamalarından izleyebilmekteyiz. Özellikle merkezi yönetim bütçesinde büyük yer kaplayan ve yıllar itibarıyla sürekli artmış olan sosyal yardımların (sosyal güvenliği olmayanlar ve malullük) ve artan din hizmetlerinin bu amaca hizmet ettiğini, devletin meşruiyeti sağlarken bütçe açısından ağırlıkla ikna yolunu kullandığını görebilmekteyiz. 2000 sonrası finansallaşma döneminde devletin finans sermayeye desteğini faiz giderleri kaleminin içeriğini inceleyerek görebilmekte, bu kalemin bütçe dengelerine etkisini bütüncül olarak izleyebilmekteyiz. Elbette devletin temel işlevleri merkezi veya genel yönetim bütçesi ile sınırlı değildir. Devletin güç ilişkilerini yönetirken bu işlevlerine yönelik olarak kullandığı başka araçlar da bulunmaktadır. Devlet ve sınıf ilişkisini sadece alternatif bir bütçe sınıflandırması ile çözümlenemeyen bir durum değildir. Ancak, henüz emekleme aşamasında olan bu çalışma, disiplinler arası bir yaklaşımla geliştirilmesi durumunda, en azından anaakım araçların sınırlarını aşacak güçlü ve tutarlı eleştirel bir perspektif yaratma yolunda önemli bir adım olacaktır.

KAYNAKÇA

Akyol, S. (2017), “Neoliberalizm ve Mali Disiplin: Küresel Kriz Sonrası İçin Bir Deneme” *Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi (Sosyal)* 54 (630) 41 – 54.

Allen, J. C. ve Weaver, F. S. (1979), “The Fiscal Crisis of the Argentine State”, *Latin American Perspectives*, 6 (3), 30-45.

Bahçe, S. (2007), “Çin: İlkel Birikimin ve Üçüncü Serfliğin Mucizesi”, *Mülkiye Dergisi*, 255, 155-178.

Bahçe, S. ve Köse, A. H. (2014), “The Effects of the New Welfare System on the Inter- and Intra-Class Distribution of Income in Turkey.” Global Labour University Conference. Berlin.

Bağımsız Sosyal Bilimciler, (2009). *Türkiye’de ve Dünya’da Ekonomik Bunalım, 2008-2009*. Türel, O. ve Voyvoda, E. (der). İstanbul: Yordam Kitap.

Bağımsız Sosyal Bilimciler, (2011). *Ücretli Emek ve Sermaye: Derinleşen Küresel Kriz ve Türkiye’ye Yansımaları*. Türel, O. ve Voyvoda, E. (der). İstanbul: Yordam Kitap.

Baran, P. A. ve Sweezy, P. M. (1966). *Monopoly Capital*. London: Penguin.

Baran, P. A. ve Sweezy, P. M. (2007). *Tekelci Sermaye* (G. Akalın, Çev.). İstanbul: Kalkedon Yayınları.

Block, F. (1981), “The Fiscal Crisis of Capitalist State”, *Annual Review of Sociology*, 7, 1-27.

Bora, T. (2000), “Sınıftan Kaçış, Sınıfa Kaçış”, içinde, Yeni Bir Sol Tahayyül İçin Birikimden Seçmeler, İstanbul: Birikim Yayınevi.

Boratav, K. (1990), “Türkiye’de Devlet, Sınıflar Ve Bürokrasi: Çağlar Keyder’in Kitabının Düşündürdükleri”, *Marksizm ve Gelecek*, 3, Kış.

Boratav, K. (2004). *İstanbul ve Anadolu’dan Sınıf Profilleri*. Ankara: İmge.

Boratav, K. (2005). *1980’li Yıllarda Türkiye’de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm*. Ankara: İmge.

Boratav, K. (2009), “AKP’li Yıllarda Türkiye Ekonomisi”, içinde, *AKP Kitabı: Bir Dönüşümün Bilançosu*, Uzgel, İ. ve Duru, B. (der), Ankara: Phoenix.

Buchanan, J. (1960). *Fiscal Theory and Political Economy*. Chapel Hill, N. C.: University of North Carolina Press.

Buchanan, J. (1968). *The Demand and Supply of Public Goods*. Chicago.

Bütçe Hazırlama Rehberi, 2017-2019,

<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/04/1021620172019butcehazirlamarehberi.pdf>

Cangöz, C. (2009), Redistribution of Power and Status Through Public Finance: The Case of Turkey (1980-2003), Yayımlanmamış Doktora Tezi (Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).

Canpolat Bıçakcı, S. (2017), “Bütçe Kategorizasyonu Gölgesinde Devletin İşlevleri: Bir Kategorizasyon Denemesi”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 72 (4).

Canpolat Bıçakcı, S. (2018), “Globalization and State Spending in Turkey” içinde, *Globalization, Institutions and Socio-Economic Performance: Macro and Micro Perspectives*, Yıldırım, E. ve Çeştepe H. (der.), Berlin: Peter Lang GmbH.

Carnoy, M. (1984). *The State and Political Theory*. Princeton: Princeton University Press. (4. bölüm)

Clarke, S. (1977), “Marxism, Sociology and Poulantzas’ Theory of the State” *Capital and Class*, 2.

Clarke, S., (der). (2004). *Devlet Tartışmaları: Marksist Bir Devlet Kuramına Doğru*. (Çev. İ. Yıldız). Ankara: Ütopya Yayınevi.

Demirel, G. (2017), “Analitik Bütçe Sınıflandırması”,

<http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/612,abstanim2007pdf.pdf?0> (01.04.2017).

Doğan, E. (2021), “Türkiye de Sağlık Harcamalarının Sosyal Tüketim Harcaması Niteliği Kuramsal Temelli Bir Değerlendirme”, *Bulletin of Economic Theory and Analysis*, 6 (1), 27-51.

Ekzen, N. (2009), “AKP İktisat Politikaları (2002-2007)”, içinde, *AKP Kitabı: Bir Dönüşümün Bilançosu*, Uzgel, İ. ve Duru, B. (der), Ankara: Phoenix.

Ercan, F. (2005), “Değer Teorisi Açısından Sınıf ve Sınıf Analizlerinin Analizi”, içinde, *İşçi Sınıfının Değişen Yapısı*, İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı, s.27-44.

Ercan, F. (2003), “Sınıftan Kaçış: Türkiye’de Kapitalizmin Analizinde Sınıf Gerçekliğinden Kaçış Üzerine”, içinde, *İktisat Üzerine Yazılar I-Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar*, Köse, A. H., Şenses, F. ve Yeldan, E. (der.). İstanbul: İletişim.

Fay, M. (1979), “Review of State and Capital”, *Kapitalistate*, 7.

Giddens, A. ve Held, D. (der). (1992). *Classes, Power and Conflict: Classical and Contemporary Debates*. Macmillan.

Gough I. (1979). *The Political Economy of the Welfare State*. London: MacMillan.

Gulbenkian Komisyonu (2008), *Sosyal Bilimleri Açın: Sosyal Bilimlerin Yeniden Yapılanması Üzerine Rapor*, (Çev. Şirin Tekeli), İstanbul: Metis Yayınları.

Gülalp, H. (1993). *Kapitalizm, Sınıflar ve Devlet*. İstanbul: Belge Yayınları.

Güngen, A. R. (2008), “Financialization through State Intervention: The Role of Public Debt in Turkey” *International Initiative for Promoting Political Economy, International Research Workshop, University of Naples Lorientale*, 12.

Gürkan, C. ve Karahanoğulları Y. (2013), “Vergi Devletine Kuramsal Yaklaşımlar”, *Maliye Dergisi*, 165, 1-26.

Gürkan, C. ve Karahanoğulları, Y. (2014), “Neoliberalizmin Krizi ve Kamu Maliyesi”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 27, 1-29.

Habermas, J. (1976). *Legitimation Crisis*. London: Heinemann.

Hazine ve Maliye Bakanlığı (2022), Merkezi Yönetim İç Borç Stokunun Elinde Bulunduranlara Göre Dağılımı Tablosu. <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansman-istatistikleri> (15.06.2023).

Holloway, J. ve Picciotto, S. (1977), “Capital, Crisis and the State”, *Capital and Class*, 2.

Holloway, J. ve Picciotto, S. (1978). *State and Capital*. University of Texas Press.

Hunt, E. K. (1979), The Categories of Productive and Unproductive Labor in Marxist Economic Theory, *Science and Society*, 43 (3), 303-305.

Jessop, B. (1982). *The Capitalist State: Marxist Theories and Methods*. Oxford: Blackwell.

Karabacak, Y. (2012), “Türkiye’de Emek Kesiminin Kamu Bütçesi Karşısındaki Konumu: 2004-2010”, *Ekonomik Yaklaşım*, 23 (82): 51-77.

Karahanoğulları, Y. (2003), “Türkiye’de Devletin Mali Krizleri”, *Praksis*, 9, 247-276.

Keyder, Ç. (2001). *Türkiye’de Devlet ve Sınıflar*. İstanbul: İletişim.

Köse, A. H ve Öncü, A. (2000a), “Türkiye’de Mühendis-Mimarlar: Ekonomik Sınıf Konumları ve İdeolojik Oluşumları”, *Toplum ve Bilim*, 85, 9-35.

Köse, A. H ve Öncü, A. (2000b). *Kapitalizm İnsanlık ve Mühendislik: Türkiye’de Mühendisler-Mimarlar*, Ankara: TMMOB.

Köse, A. H., Bahçe, S. (2009a), “ “Hayırsever” Devletin Yükselişi: AKP Döneminde Gelir Dağılımı ve Yoksulluk ”, içinde, *AKP Kitabı: Bir Dönüşümün Bilançosu*, Uzel, İ. ve Duru, B. (der), Ankara: Phoenix.

Köse, A. H., Bahçe, S. (2009b), “Yoksulluk Yazınının Yoksulluğu: Toplumsal Sınıflarla Düşünmek”, *Praksis*, 19.

Köse, A. H. ve Öncü, A. (2003), “İktisadın Piyasası, Kapitalizmin Ekonomisi”, içinde, *İktisat Üzerine Yazılar I-Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar*, Köse, A. H., Şenses, F. ve Yeldan, E. (der.). İstanbul: İletişim.

Mann, M. (2012). *İktidarın Tarihi*. Ankara: Phoenix.

Mardin, Ş. (1983), “Tabakalaşmanın Tarihsel Belirleyicileri: Türkiye’de Toplumsal Sınıf Ve Sınıf Bilinci”, *Felsefe Yazıları*, 5.Kitap.

Marx, K. (1999). *Artı-Değer Teorileri*. (Cilt II). (Y. Fincancı, Çev.). Ankara: Sol Yayınları.

Marx, K. (2005). *Ekonomi Politikin Eleştirisine Katkı*. (S. Belli, Çev.). Ankara: Sol

Yayınları.

Marx, K. (2008). *Ücretli Emek ve Sermaye: Ücret, Fiyat ve Kâr*. (S. Belli, Çev.). Ankara: Sol Yayınları.

Marx, K. (2011a). *1844 El Yazmaları*. (K. Somer, Çev.). Ankara: Sol Yayınları.

Mattick, P. (1969). *Marx and Keynes: The Limits of a Mixed Economy*. Boston: Peter Sargent.

Miliband, R. (1973), "Poulantzas and the Capitalist State", *New Left Review*, 82.

Miller, J. A. (1986). "The Fiscal Crises of the State Reconsidered: Two Views of the State and the Accumulation of Capital in the Postwar Economy" *Review of Radical Political Economics*. 18(1/2): 236–60.

Miller, J. A. (1990), "The trouble with capitalism and the trouble with crisis theory: The social theory of James O'Connor", *Review of Radical Political Economics*, 22 (2/3), 275-285.

Mosley, H. (1978), "Is There a Fiscal Crisis of The State?" *Monthly Review*, 30 (1), 34-45.

Mosley, H. (1979), "Monopoly Capital and the State: Some Critical Reflections on O'Connor's Fiscal Crisis of the State", *Review of Radical Political Economics*, 11 (1), 52-61.

Musgrave, R. A. ve Peacock, T. A. (der.) (1958). *Classics in the Theory of Public Finance*. New York: St. Martin's.

Musgrave, R. A. (1959) *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill.

Musgrave, R. A. (1969). *Fiscal Systems*. New Haven, Conn.: Yale University Press.

- Musgrave, R. A. (1980), "Theories of Fiscal Crises: An Essay in Fiscal Sociology", Aaron, Henry J. ve Michael J. Boskin (Der.), *The Economics of Taxation*, Washington, D. C.: The Brookings Institution, 361-390.
- Nacar, B. (2002), *Yerel Yönetimlerin Mali Krizi ve Türkiye*, Yayınlanmamış Doktora Tezi (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Nacar, B. (2005), "Yerel Yönetimlerin Mali Krizi Üzerine Kuramsal Açıklamalar: Nedenler, Öneriler ve Bir Değerlendirme" *Akdeniz İİBF Dergisi*, 9, 202-247.
- Nacar, B. ve Karabacak, Y. (2016), "Türkiye'de Devlet Bütçesinin Sınıfsal Yapısı: Sosyal Ücret Kavramsallaştırması Temelinde Bir Analiz (2006-2014)", *Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16 (34), 79-107.
- O'Connor, J. (1966), "Monopoly Capital", *New Left Review*, 40, November-December.
- O'Connor, J. (1969), "Ideological and Scientific Elements in the Economic Theory of Government Policy", *Science & Society*, 33 (4), 385-414.
- O'Connor, J. (1973). *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St Martin's Press.
- O'Connor, J. (1975), "Productive and Unproductive Labor", *Politics and Society*, 3, 297-336.
- O'Connor, J. (1976), The Fiscal Crisis of the State, içinde, *Reading in Urban Economics*, D. M. Edal ve J. Rothenberg, (der.), American MacMillan, 590-602.
- O'Connor, J. (1979), "Some Reflective Criticisms of Mosley's Critical Reflections On *The Fiscal Crisis of the State*", *Review of Radical Political Economics*, 11 (3), 60-65.
- O'Connor, J. (1981a), "Accumulation Crisis: The Problem and Its Setting", *Crisis*, 5, 109-125.

O'Connor, J. (1981b), "The meaning of crisis", *International Journal of Urban and Regional Research*, 5 (3), 301-329.

O'Connor, J. (1982), "The Fiscal Crisis of the State Revisited", *Kapitalistate*, 9, 41-61.

O'Connor, J. (1987). *The Meaning of Crisis: A Theoretical Introduction*. New York: Blackwell.

O'Connor, J. (1995). *Birikim Bunalımı: Yeni Bireycilik, Sınıf Mücadelesi ve Çağdaş Kapitalizm*. (A. Çakıroğlu, Çev.). İstanbul: Belge Yayınları.

O'Connor, J. (2009). *The Fiscal Crisis of the State; with a new introduction by the author*. 4. Baskı. New Jersey: Transaction Publishers.

Offe, C., (1975), "Theses on the theory of the welfare state", Keane (der) içinde, 119-130.

Offe, C., (1982), "Some Contradictions of the Modern Welfare State", Castles ve Pierson (der) içinde, 67-77 ve Keane (der) içinde, 147-162.

Offe, C., (1982), "Reflections on the Welfare State and the Future of Socialism, An Interview", Keane (der) içinde, 252-299.

Offe, C. (1987). *Disorganized Capitalism: Contemporary Transformations of Work and Politics*. Cambridge: The MIT Press.

Orchard, L. ve Stretton, H. (1997), "Public Choice", *Cambridge Journal of Economics*, 21 (3), 409-430.

Öngen, T. (1994). *Prometheus'un Sönmeyen Ateşi: Günümüzde İşçi Sınıfı*. Ankara: Alan.

Öngen, T. (2002) "Marx ve Sınıf", *Praksis*, 8, 9-28.

Özüğurlu, Y. (2005), “Kamu Harcamalarının Bölüşüm İlişkileri Üzerine Etkisi: Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, *Ekonomik Yaklaşım*, 16 (55): 69-88.

Peacock, T. A. ve Wiseman J. (1961). *The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom*. Princeton, N. J.: University of Princeton Press.

Poulantzas, N. (1978). *State, Power and Socialism*. London: NLB.

Poulantzas, N. (1992). *Siyasal İktidar ve Toplumsal Sınıflar*. (Ş. Süer, L. F. Topaloğlu, Çev.). İstanbul: Belge Yayınları.

Rousseau, J.J. (2005). *Ekonomi Politik*. Ankara: İmge Kitabevi

Satılğan, N., Savran, S. Ve Tonak, E. A. (2012). *Kapital'in İzinde*. İstanbul: Yordam Kitap.

Savran, S. (2010). *Türkiye’de Sınıf Mücadeleleri: Cilt I: 1908-1980*. İstanbul: Yordam Kitap.

Schumpeter, J. (1954). “The Crisis of the Tax State” *International Economic Papers*.

Sert, M. (2011), “Maliye’ye Alternatif Bir Yaklaşım Olarak Mali Sosyoloji: Öncüler”, *Ekonomik Yaklaşım*, 22 (81), 1-16.

Small, Albion (1924) *Origins of Sociology*, New York: Russell & Russell.

Small, Albion (1909), *The Cameralists: The Pioneers of German Social Polity*, Ontario: Batoche.

Sönmez, M. (2001). *Gelir Uçurumu: Türkiye’de Gelirin Adaletsiz Bölüşümü*. İstanbul: On.

Sönmez, M. (2009), “2000’ler Türkiye’inde AKP Hakim Sınıflar ve İç Çelişkileri”, içinde, *AKP Kitabı: Bir Dönüşümün Bilançosu*, Uzgel, İ. ve Duru, B. (der), Ankara: Phoenix.

Sweezy, P. M. (1942). *The Theory of Capitalist Development*. New York: Oxford University Press.

Sweezy, P. M. (2007). *Kapitalist Gelişme Teorisi*. İstanbul: Kalkedon Yayınları.

Şenalp, M. G. (2012). *Ulusötesi Kapitalist Sınıf Oluşumu: Türkiye ve Koç Holding Örneği*. İstanbul: SAV.

Şenses, F. (2001) *Küreselleşmenin Öteki Yüzü: Yoksulluk*, İstanbul: İletişim.

Tilly, C. (2001). *Zor, Sermaye ve Avrupa Devletlerinin Oluşumu*. (K. Emiroğlu, Çev.). Ankara: İmge.

Wagner, A. (1958). “Three Extracts on Public Finance” içinde, Musgrave, A. R. ve Peacock, T. A. (der.).

Wolfe, A. (1974). “New Directions in the Marxist Theory of Politics”, *Politics & Society*, 4.

Wood, E. M. (2006), *Sınıftan Kaçış: Yeni ‘Hakiki’ Sosyalizm*. (Ş. Alpagut, Çev.). İstanbul: Yordam Kitap.

Wright, E. O. (1979). *Class, Crisis and the State*. London: Verso Press.

**Canpolat Bıçakcı, Seda, Türkiye’de Devlet Bütçesinin Ekonomi Politikası: Birikim ve Meşruiyet İşlevleri Bağlamında Gider Bütçesinin Yeniden Sınıflandırılması,
Doktora Tezi, Danışman: Prof. Dr. Serdal Bahçe, 173 s.**

ÖZET

Uluslararası standartlara göre sınıflandırılan devlet bütçeleri sınıf ilişkilerini doğrudan yansıtmamakta, hatta gizlemektedir. Bu çalışma, sınıf ilişkilerini gözlemlemek üzere, devlet bütçesinin sınıflandırma biçimini devlet harcamaları üzerinden sorunsallaştırmaktadır. Çalışmada Türkiye gider bütçesi devletin birikim ve meşruiyet işlevleri bağlamında ayrıştırılarak yeniden sınıflandırılmaktadır. Bu kapsamda öncelikle fonksiyonel kodlama çerçevesinde mevcut sınıflandırma biçiminin sınırlılıkları ortaya konmakta, daha sonra ekonomik kodlama çerçevesinde sınırlılıkların bir kısmı aşılarak yeni bir sınıflandırma sunulmakta, bu sınıflandırma ile Türkiye’de 2000 sonrası dönemin ekonomi politik bir değerlendirmesi yapılmaktadır. Bu şekilde, Türkiye gider bütçesi hem bütün olarak hem de detayları ile sınıfsal bir perspektifle incelenebilmekte, bütçe kalemlerinin oluşturulma süreci ve oluşturulmasının ardındaki ekonomi politik nedenler ortaya konmaktadır. Çalışmanın hedefi, oluşturulan alternatif sınıflandırmanın devlet bütçesine ilişkin sınıfsal bilgiye ihtiyaç duyulan akademik çalışmalara kaynaklık etmesidir.

Anahtar Kelimeler: Devlet bütçesi, Bütçe sınıflandırması, Bütçe harcamaları, Devletin Mali Krizi.

Canpolat Bıçakcı, Seda, Political Economy of the State Budget in Turkey: Reclassification of the Expenditure Budget in the Context of Accumulation and Legitimation Functions, Ph.D. Thesis, Supervisor: Prof. Dr. Serdal Bahçe, 173 p.

ABSTRACT

The state budgets classified according to international standards do not directly reflect class relations, and may even conceal them. This study problematizes the classification of the state budget through state expenditures in order to observe class relations. In this study, the expenditure budget of Turkey is reclassified by separating the items within the context of the state's functions of accumulation and legitimation. Within this scope, firstly, the limitations of the existing classification method are revealed within the framework of functional coding. Then, some of these limitations are overcome within the framework of economic coding, and a new classification is presented. With this classification, a political-economic assessment of the post-2000 period in Turkey is conducted. In this manner, the expenditure budget of Turkey can be examined from both an overall and detailed class perspective, revealing the process of creating budget items and the underlying political economic reasons behind them. The aim of the study is to provide a source for academic research that requires class-based information about the state budget through the alternative classification that has been developed.

Key words: State budget, Budget classification, Budget expenditures, Fiscal Crisis of the State.