

Ankara Üniversitesi
SBF Dergisi,
Cilt 72, No. 4, 2017, s. 1081 - 1106

BÜTÇE KATEGORİZASYONU GÖLGESİNDE DEVLETİN İŞLEVLERİ: BİR KATEGORİZASYON DENEMESİ*

Arş. Gör. Seda Canpolat Bıçakcı

Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi
ORCID: 0000-0003-2052-5413



Öz

Bu çalışma, kapitalist bir ekonomide devletin rolüne ilişkin eleştirel bir bakış açısı sunan “devletin mali krizi” kuramının tezlerinden yola çıkarak, devlet bütçesinin kategorizasyonunu alternatif bir şekilde incelemenin mümkün olduğunu savlar. Devletin mali krizi kuramının temel öncüllerinden biri, devletin *birikim* ve *meşruiyet* olmak üzere birbiri ile çatışan iki temel işleve sahip olmasıdır. Çelişkili işlevlerine rağmen devlet bağımsız bir görüntü verir ve işlevlerini yerine getirebilmek için bağımsız görüntü vermeyi sürdürmelidir. Aslında kapitalist bir ekonomide bağımsız olması mümkün olmayan devletin, bağımsız görünebilmesinin aracı ise devlet bütçesidir. Devlet bütçesi, sınıf ilişkilerine göre kategorize edilmediğinden, kuramda tekelci ve rekabetçi sektör olarak tanımlanan “özel ekonomi” içindeki güç ilişkilerinin gizlenmesine hizmet eder. Ancak, toplulaştırılmış bütçe kalemlerinin detaylı incelenmesi ile her kalemin oluşturulmasının ardında yatan ekonomi politik nedenler ortaya çıkarılabilir. Bu nedenlerin belirlenmesi ise devlet ile toplumun diğer kesimleri arasındaki güç ilişkilerinin çelişkili doğasının anlaşılmasına ışık tutar. Çalışma, kuramın bütçe kategorizasyonuna yönelik eleştirisinden hareketle Türkiye’de merkezi yönetim bütçesini alternatif bir kategorizasyona tabi tutarak devletin işlevlerine göre ayırır. Bu ayrıştırmanın amacı, önemi ve sınırlılıkları çalışmanın temel konusunu oluşturur.

Anahtar Sözcükler: Mali Sosyoloji, Devletin Mali Krizi, Devletin İşlevleri, Bütçe Sınıflandırması, Kamu Harcamaları.

The Functions of the State in the Shadow of Budget Categorization: A Categorization Trial

Abstract

This article claims that it is possible to examine the categorization of state budget in an alternative way considering the theses of “the fiscal crisis of the state” theory which offers a critical point of view about the role of the state in a capitalist economy. One of the basic premises of the theory is that the state has two main contradictory functions which are *accumulation* and *legitimization*. Despite its contradictory functions, the state has an independent image and it has to maintain this image in order to fulfill its functions. In a capitalist economy in which there is no possibility of being independent, the instrument of the state which makes it possible to seem independent is its budget. The state budget helps to conceal the power relationships within the “private economy” which is defined as monopoly and competitive sector as it is not categorized in class terms. However, the political-economic reasons lying behind the forming of each item can be found out by a detailed examination of the consolidated budget items, and the determination of these reasons lights out the understanding of the contradictive nature of the power relations between the state and the other parts of the society. The article, based on the criticism of the theory against the budget categorization, decomposes the central government budget expenditures in Turkey according to the functions of the state by applying an alternative categorization. The purpose, importance and limitations of this categorization are the main subjects of this article.

Keywords: Fiscal Sociology, Fiscal Crisis of the State, Functions of the State, Budget Classification, Public Expenditures.

* Makale geliş tarihi: 25.07.2017
Makale kabul tarihi: 02.10.2017

Bütçe Kategorizasyonu Gölgesinde Devletin İşlevleri: Bir Kategorizasyon Denemesi*

Giriş

Marjinalist devrimle birlikte iktisat biliminin siyaset biliminden ve diğer bilim alanlarından tamamen soyutlanması, geleneksel iktisat kuramının olgusal gerçekliği açıklama gücünün giderek aşınması ile sonuçlanmıştır. Zamanla kapitalist örgütlenme biçiminin ideolojik savunuculuğu görevini üstlenen iktisat kuramı, sermaye birikiminin sürdürülebilmesi için gerekli olan toplumsal yanılısamayı yaratmanın ve sürdürmenin bir aracı haline gelmiştir. Marjinalist devrim sayesinde “bilimsel” ve “kesin” bilgi üretimi konusundaki iddiası ile bu rolünü başarılı bir şekilde gizlemektedir. Kullanılan soyutlamalar somut gerçekliğin açıklanmasında en iyimser ifadeyle “yetersiz” kalmaktadır. İktisat bilimi, toplumsal kategorileri tarihsel bir bütünlükle ele almayı başardığı ölçüde bilimselliğe ve gerçekliği açıklama gücüne erişebilir. Bu bağlamda, bugünkü egemen iktisat anlayışının temelden sorunlu olduğu ön kabulü, özellikle kamu maliyesi alanında güçlü bir bilimsel eleştiri zeminin oluşturulması ve yayılmasını bir zorunluluk olarak ortaya çıkarmaktadır.

Gerçekliği açıklama gücüne erişebilen ve somut gerçekliğin gizlenmesi ve/veya çarpıtılması konusunda anaakım iktisat kuramına has güdüsel nitelikler göstermeyen güçlü bir eleştirel bütçe teorisi oluşturma zorunluluğu, 1973’te James O’Connor’ın “devletin mali krizi” kuramının ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Sorunsalını kapitalizmin gelişim sürecinde ortaya çıkan çelişkilerin kamu maliyesinde yol açacağı kriz eğilimleri olarak belirleyen ve ABD ekonomisini esas alan kuram, ileri/gelişmiş kapitalist bir ekonomide devletin rolünü açıklaması ve devlet bütçesine yaklaşımı bakımından özel bir önem taşımaktadır. Bu çalışma, kapitalistleşme sürecinde Batı’ya kıyasla gecikme yaşayan bir ekonomi olmasına rağmen, Türkiye’nin de bu kuramın kategorileri ve açıklayıcı gücü ile değerlendirilebileceğini ve bu yaklaşım ile Türkiye’de devlet bütçesine ilişkin somut gerçekliğe erişme yolunda önemli

* Bu çalışma, henüz taslak halde iken Ahmet haşim Köse’nin yayın sürecine girmesi yönündeki teşviği ve değerli önerileri ile katkıda bulunan Serdal Bahçe’nin emeği ile ortaya çıkmış kolektif bir çabanın ürünüdür. Tüm eksikleri bana aittir.

adımlar atılabileceğini ileri sürer.¹ Bununla birlikte, çalışmanın içeriği, kuramın sadece bazı tezlerinin Türkiye kamu maliyesi özelinde ve alternatif bir kategorizasyon ile ampirik olarak test edilmesinden ibarettir. Çalışmanın kapsamı, devletin mali krizini değerlendirmek üzere bütçenin harcama ve gelir yönünün birlikte incelenmesini gerektirecek bir bütüncül analiz yerine, kuramın özellikle harcama kategorilerinin Türkiye üzerinden ele alınması ile sınırlanmıştır. Türkiye’de devlet bütçesinin alternatif bir kategorizasyon çerçevesinde incelenmesinin devletin çelişkili işlevlerine dair önemli bilgiler sunabileceğini ortaya koyma ve daha ileri çalışmalara temel oluşturabilecek bir kategorizasyon geliştirme hedefi çerçevesinde devlet bütçesinin, bu aşamada sadece harcama yönünü ele alan bu çalışma, bir ön çalışma olarak nitelenebilir. Bu bağlamda, kuramın kapitalist ülkelerin değerlendirilmesine imkân veren ve kapitalistleşmekte olan ülkelere uyarlanabilecek olan temel mantığının ve özellikle Türkiye kamu maliyesinin bu kuramın öncülleri ve bazı tezleri ile eleştirel bir değerlendirmeye tabi tutulabileceğinin bir kategorizasyon aracılığıyla ortaya konması çalışmanın temel hedefidir.

Devletin mali krizi kuramı, devlet bütçesini kuramın temel tezleri çerçevesinde değerlendirmek üzere bir kategorizasyona tabi tutar. Çalışmadaki ampirik analiz bu kategorizasyona dayanmakla birlikte, kategorizasyon bazı soyutlamalar ile Türkiye’nin özgün koşullarına uyarlanmaktadır. İlk bölümde devletin mali krizi kuramının temel sorunsalı ve bütçe kategorizasyonuna ilişkin tezleri ortaya konmakta, ikinci bölümde Türkiye merkezi yönetim bütçe harcamaları bu tezler çerçevesinde değerlendirilerek fonksiyonel kodlamaya göre yapılacak kategorizasyon denemesinin amacı, önemi ve sınırlılıkları ortaya konmaktadır.

1. Devletin Mali Krizi Kuramı ve Bütçe Kategorizasyonu

Keynesyen refah devletinin sorgulandığı, özellikle sosyal kamu harcamalarının artışına dayanan politikaların gözden düşmeye başladığı 1970’li yılların başlarında, kamu maliyesi yazınında da geleneksel kuramı eleştiren yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Devletin mali krizi kuramı, siyaset alanını içselleştirmesi ve siyaset-ekonomi ilişkisini ele alış biçimi bakımından

¹ Türkiye’de devletin mali krizi kuramını ele alan bazı kuramsal ve ampirik çalışmalar için bkz. Sert (2011), Karahanoğulları (2009), Gürkan ve Karahanoğulları (2013; 2014), Nacar (2005), Özüğurlu (2005), Karabacak (2012), Nacar ve Karabacak (2016). Lisansüstü tezler için bkz. Nacar (2002), Karahanoğulları (2002), Cangöz (2009).

geleneksel iktisat kuramından - özel olarak neoklasik iktisattan ve dönemdeşlerinden kökten farklılaşmaktadır. Kuram temel olarak Marx'ın kategorilerinden yola çıkarsa da, devleti ve özellikle kamu harcamalarını sorunsallaştırması açısından geleneksel Marksizm'den de farklılaşır. Musgrave'in geleneksel Marksizm'den farklılığını vurgulamak üzere "ilginç bir yaklaşım" olarak nitelendirdiği ve eleştirdiği (Musgrave, 1980: 366)² kuramın özgünlüğü ve önemi de bu noktada mali krizi sosyolojik bir bağlamda ele alması açısından ortaya çıkmaktadır.

O'Connor (1973), kendi deyimiyle "burjuva iktisadı" içinde yer alan ortodoks maliye kuramlarının devlet bütçesini bir optimalite sorunu olarak ele alıyor olmasını bütçe teorisinde büyük bir boşluk olarak nitelendirir. Aynı şekilde geleneksel Marksizm'in de tatmin edici bir bütçe teorisinin olmaması onu kamu maliyesi ve devlet bütçesi üzerine düşünmeye itmiştir. O'Connor (2009)'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. Bu nedenle, bir bütün olarak ele alınması gereken devlet bütçesinin karmaşık karakterini ortaya koymak üzere oluşturduğu kategoriler ile özel ekonomideki güç ilişkilerine odaklanmıştır. Marksist iktisada dayanan bu kategoriler kuramında, bütçe analizine uyarlanmaktadır (O'Connor, 2009: xiii; 4-6).

Kuramın kullandığı kavram seti çerçevesinde çelişkili işlevleri olan devlet, kapitalist ekonomideki üç temel sektörden biridir. Diğer iki sektör ise rekabetçi sektör ve tekelci sektördür. Kapitalist ekonomide sektörler arasındaki güç ilişkileri, üretim sürecindeki dinamikleri yönlendirerek kamu maliyesinde kriz eğilimine yol açar. Aslında ekonomik ve toplumsal alanda başlayan krizler, kamu harcamalarının kamu gelirlerini aşma eğilimi ile kamu maliyesine yansır. Kamu maliyesinin krizi ise "devletin" mali krizidir. Çünkü O'Connor (1973)'e göre, "kamu maliyesi" kavramı, bütçenin sadece kamusal çıkarlara hizmet ettiği yanılsamasını içermesi bakımından ideolojiktir (O'Connor, 1973: 10n). Aslında kamusal olarak nitelendirilen birçok bütçe kalemi özel çıkarlara hizmet etmek üzere oluşturulmaktadır. Dolayısıyla, ortaya çıkan kriz de, ortak çıkarları

2 Musgrave (1980), mali krizin nedenlerine ilişkin dört temel yaklaşımdan biri olarak belirlediği "Marksist hipotez" çerçevesinde mali sosyolojinin öncü çalışmalarının (Golscheid, Schumpeter ve O'Connor) kısa bir özetini ve eleştirisini sunarken Baran ve Sweezy'nin ve Marksist geleneğin vergi ve harcamalara ilişkin temel argümanlarına da değinmektedir. O'Connor (1973)'ün ortodoks maliye kuramcıları arasında yer verdiği Musgrave'in bu yazısı aynı zamanda O'Connor (1973)'ün eleştirisine yanıt niteliğindedir. Ayrıca, devletin mali krizi kuramına yöneltilen bazı eleştiriler ve O'Connor'ın yanıtları için şu çalışmalara bakılabilir: Miller (1986), Mosley (1978), Mosley (1979), O'Connor (1978), O'Connor (1979).

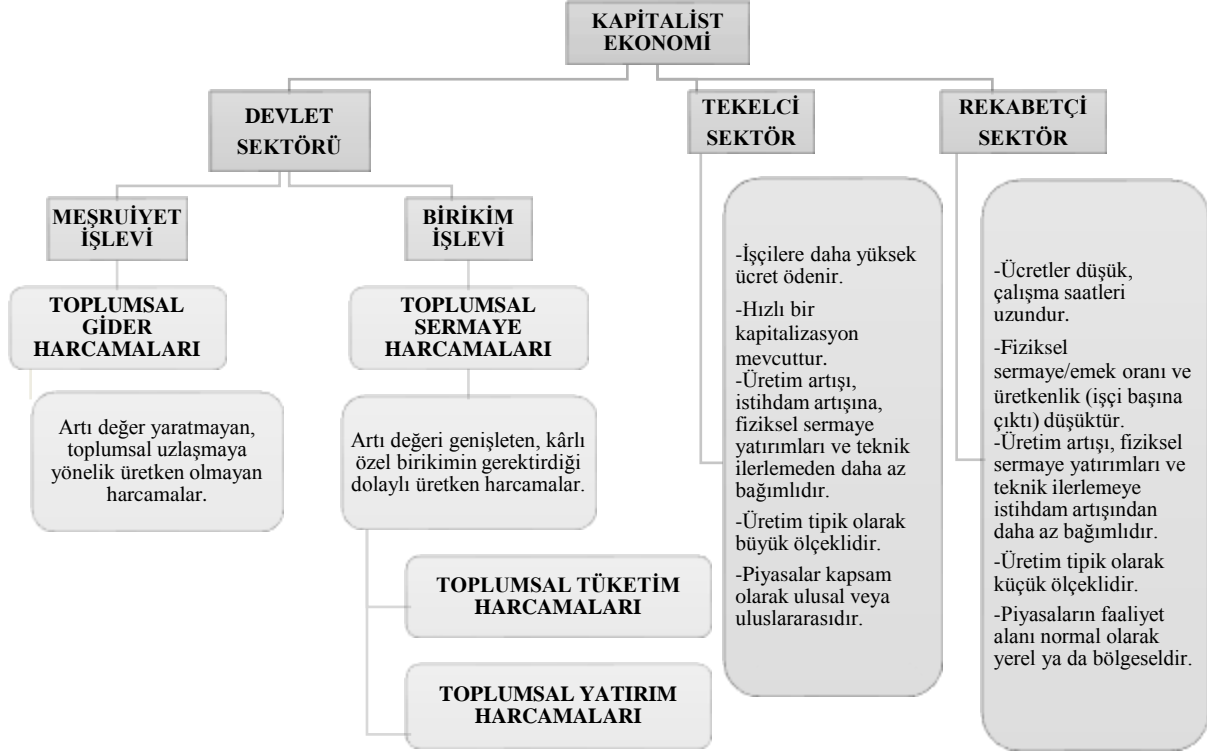
gözetmesi beklenen “kamunun” değil, özel ekonomideki güç ilişkilerinin belirlediği çelişkili süreçlerde üstlendiği işlevlerle rol alan, bu anlamda özel çıkarlara da hizmet edebilen “devletin” mali krizidir.

Mali krizin “devlet” ile nitelendiği kuramın özgünlüğü, kapitalist birikim sürecinde devlete biçtiği rol ile bütçe teorisindeki büyük boşluğu gidermesinden kaynaklanmaktadır. Kuramda mali krizler devletin çelişen işlevler üstlenmesinden doğmaktadır. Çelişkili işlevlere rağmen devlet bağımsız bir görüntü vermektedir ve bu görüntüsünü sürekli kılmak zorundadır. O’Connor (1973)’e göre kapitalist bir ekonomide devlet, bir ölçüde bağımsızlığa sahip olsa da asla gerçek anlamda bağımsız olamaz. Devlet, işlevlerini yerine getirebilmek için ekonomideki üretim ilişkilerine ihtiyaç duyar ve bu nedenle aldığı kararlar şekil olarak giderek daha fazla politik hale gelir. Önemli olan, alınan kararların sermaye birikimini destekler nitelikte olması ve bu sırada devletin bağımsız görünebilmesidir. Devlet harcamalarının sınıfsal bir yapıda analiz edilmemesi, devletin bağımsız görünebilmesi ve/veya bağımlılıklarının gizlenebilmesi amacına hizmet etmektedir.

Kuramın temel öncüllerinden biri, kapitalist devletin *birikim* ve *meşruiyet* olmak üzere çelişkili iki temel işlevi yerine getirmesidir. 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.

Belirli bir tarihsel döneme ve ekonomiye ilişkin tezler içeren kurama göre, Amerikan devlet kapitalizminde iktisadi faaliyet, devlet tarafından ve özel sektör tarafından organize edilen endüstriler olmak üzere iki kategoriye ayrılır. Özel sektördeki üretim ve bölüşüm ilişkileri ise küçük işletmelerce örgütlenmiş rekabetçi endüstriler ve büyük ölçekli sermaye tarafından örgütlenmiş tekelci endüstriler olmak üzere iki alanda gerçekleşir. Bu endüstri grupları çeşitli şekillerde birbirine bağımlıdır, büyük ölçüde benzerlik gösterebilir de kendilerine has özellikleri bulunur (O’Connor, 1973: 13). O’Connor bu gruptandırmayı, kapitalist ekonomiyi yukarıda bahsi geçen üç sektöre ayırarak şu şekilde ifade eder; rekabetçi sektör, tekelci sektör, devlet sektörü. Şekil 1’de temel özellikleri belirtilen bu sektörlerden özellikle tekelci sektör ve devlet sektörü arasındaki ilişkiler kuramın temel tezi olan “devletin büyümesi” olgusundaki nedenselliği ortaya koyar. Bu nedenselliği ve kuramın temel tezini açıklamadan önce sektörlerin özelliklerine kısaca değinelim.

Şekil 1. Devletin Mali Krizi Kuramında Devletin İşlevleri ve Harcama Kategorizasyonu



Tekelci sektör, yenilikçi ve sermaye birikimi açısından öncü sektördür. Tekelci endüstriler, sermaye birikiminin ve iktisadi büyümenin motorudur. İşçilere daha yüksek ücret ödenen bu sektörde hızlı bir kapitalizasyon mevcuttur. Bu, genellikle devlet tarafından sağlanan teknoloji ile mümkün olmaktadır. Artan üretkenliğin temel kaynağı bu teknolojidir. Artan üretkenlik ise tekeli sektördeki artı değer en büyük kaynağıdır. Çelik, otomobil ve bankacılık sektörleri tekeli sektörün örnekleridir. Tekeli sektöre giriş engelleri, sektörde görece olarak istikrarlı endüstriyel yapılar yaratır. Sektörde işgücü talebi görece olarak istikrarlıdır, tam zamanlı ve yıllık istihdam mümkündür, güçlü sendikalar mevcuttur (O'Connor, 1973: 16).

Rekabetçi endüstriler, en fazla hizmet ve dağıtımda olmak üzere Amerikan işgücünün yaklaşık üçte birini istihdam eder. Restoranlar, eczaneler gibi ticaret alanları, tamirhaneler gibi hizmet alanları ve tekstil gibi imalat alanları rekabetçi sektörün örnekleridir. Rekabetçi endüstrilerin birçoğu ani moda ve tarz değişikliklerine bağlı veya istikrarsız ve düzensiz mevsimlik piyasalara yönelik üretim veya satış yapar. Ürün piyasaları düzensiz olan küçük

iş adamlarının üretimin ve istihdamın istikrarını sağlama konusunda çok az imkânları vardır. Ürün piyasaları gibi işgücü piyasalarının da istikrarsız ve düzensiz olduğu rekabetçi sektörde istihdam görelisi olarak düşük ücretli, günlük, geçici veya mevsimlik olma eğilimindedir. Tekelci sektörde veya devlet sektöründe tam zamanlı, yıllık, yüksek ücretli iş isteyip de bulamayan işçiler rekabetçi sektörde her koşulda çalışmayı kabul edeceklerdir. Bu sektörün baskın özelliği, işçilerin görelisi maddi yoksulluğa mahkûm olmalarıdır. Çalışma koşullarının kötü, işsizliğin yüksek seyrettiği bu sektördeki işçiler; işsizlik, hastalık, borçluluk ve ölüm gibi zamanlara yönelik tasarruf yapabilecek kadar kazanamazlar. Tarihsel olarak, bu sektördeki gelirler geçimlik üretim, geniş aile sistemleri ve sosyal yardım programları ile telafi edilmiş olmakla birlikte, modern kapitalizmde tüm nüfusu kapsayacak şekilde artan proleterleşme (veya emeğinden başka satacak bir şeyi olmayan işçi yüzdesinde artış), geçimlik üretim ve esnaf üretiminde azalış ve geleneksel toplumsal bağların zayıflatılması ve yıkımı gibi koşullar işçileri geçinebilmeleri için devlete mecbur bırakır. Böylece bu işçiler tam veya kısmi olarak devlete bağımlı olmak zorunda kalırlar (O'Connor, 1973: 13-15).

Devlet sektörü, posta, eğitim, sağlık hizmetleri gibi üretimi devlet tarafından organize edilen mal ve hizmetler ve askeri araçlar, karayolu yapımı gibi devletle sözleşme altında çalışan endüstriler tarafından organize edilen mal ve hizmetler olarak ikiye ayrılır. Devletin organize ettiği faaliyetlerde, sermaye/emek oranı ve üretkenlik görelisi olarak düşüktür ve yavaşça artar. Üretim artışı temel olarak artan istihdama bağlıdır. İkinci kategoride sermaye/emek oranı görelisi olarak yüksek, üretim artışı sermaye yatırımları, teknik gelişme ve istihdam edilen çalışan sayısına bağlıdır. Bununla birlikte, üretkenlik düşük olma ve yavaşça artma eğilimindedir. Her iki kategoride de üretim, devletin bütçe önceliklerine ve vergi gelirlerini harekete geçirme kabiliyetine bağlıdır (O'Connor, 1973: 17). Devlet sektöründe artı değer üretimi yoktur. Devlet, işlevlerini yerine getirmek amacıyla, vergiler üzerinden diğer iki sektörde üretilen artı değerlerin bir kısmına el koyar (Lichty, 2017).

Sektörler arasındaki ilişkiler açısından tekelci sektör ile rekabetçi sektör arasında karşılıklı bir bağımlılıktan söz edilebilir. Tekelci sektör, rekabetçi sektörün gelişmesine ihtiyaç duyar. Aynı şekilde rekabetçi sektör de ücretleri düşük tutabilmek için tekelci sektörün güçlü bir ikinci el piyasası oluşturmasına ihtiyaç duyar. Dolayısıyla bu iki sektör arasındaki ilişki rekabetçi değildir (Lichty, 2017). Devlet ile tekelci sektör arasında ise iki yönlü bir nedensellik ilişkisi vardır. Kuramın temel tezini bu nedensellik çerçevesinde belirtmek gerekirse; *toplam üretim ve tekelci sektörün büyümesi devletin büyümesine yol açar, devlet büyüdükçe tekelci sektör de büyümeye devam eder* (O'Connor, 1973: 7-8).

Yedek işgücü ordusunu istihdam eden rekabetçi sektör ile tekeli sektör, diğer bir ifadeyle özel sektör, iktisadi genişlemenin öncüsüdür. Piyasa genişlemesi, üretkenlik artışı ve üretim artışı, bilim ve teknolojinin gelişmesine ve tekeli sermaye tarafından sömürülmesine bağlıdır. Bilimsel ve teknik gelişmeyi, üretkenlik artışını belirleyen güç ise toplumsal sermayenin ve devlet sektörünün büyümesidir. Tekeli sektörün büyümesi dolaylı bir şekilde devletin genişlemesine yol açar. Aynı şekilde devlet genişledikçe, tekeli sektörün bilimsel ve teknik gelişmeye dayalı sömürüsüne katkıda bulunur. Devlet, tekeli sektörün ihtiyaçlarını karşılamalı ve aynı zamanda toplumu bir arada tutma rolünü yerine getirmelidir.

Tekeli sektör gibi rekabetçi sektörün de devlete ihtiyaç duyduğu alanlar bulunur. Bu sektörde çalışan emekçi sınıfın eksik istihdamda tutulması, daha nitelikli işlerde çalışmak üzere hazırda bekletilmesi ve vergi yükünün çoğunun bu bireylere aktarılması için devlete ihtiyaç vardır. Devlet, rekabetçi sektörün, tekeli sektörün birikim sürecine zarar verecek şekilde ekonomiyi etkileyecek güce sahip olmasına izin vermemelidir. Bu nedenle firmalara teşvik sağlayarak sektördeki düşük kârların devamını garanti eder. Devlet, eksik ödeme yapılan veya aşırı vergilemeye maruz kalan işçi sınıfının refah yükünü üstlenmeli, aynı zamanda yedek işgücü ordusuna da toplumsal uzlaşmanın bozulmasına imkân vermeyecek ölçüde refah sağlamalıdır (Lichty, 2017).

Devlet, sermaye birikimi ve meşruiyet işlevlerini yerine getirirken ortaya çıkan çelişkileri yönetmek zorunda kalır. Çelişkiler, çözümlenme aşamasında devletin alması gereken kararlar ile bütçeye yansır. Bütçe harcamalarının bileşiminin belirlenmesi sırasında devlet, üretkenlik artışı ile elde edilen kârların tek elde toplanmasına hizmet ederken, bütçe gelirleri aracılığıyla da üretkenlik artışının yarattığı maliyeti toplumsallaştırır. Özellikle tekeli sektörün sermaye birikiminin devamlılığına yönelik ihtiyaçlarını karşılamak üzere bütçeye kolaylıkla harcama kalemi ekleyebilen devlet, bu harcamaların finansmanını sağlarken zorlanır. Zira vergi oranlarını arttırmak veya yeni bir vergi koymak, toplumsal sınıfların direnciyle karşılaşabileceğinden oldukça güçtür. Bu sebeple, devlet harcamaları devlet gelirlerini aşma eğilimine girer ve devlet mali krize sürüklenir.

Kuramın temel öncüllerinden diğeri, mali kriz eğilimlerinin temel Marksist kategorilerle anlaşılacağı savıdır. O'Connor (1973), devletin iki temel işlevine paralel olarak devlet harcamalarını da ikiye ayırır: *Toplumsal sermaye harcamaları* (social capital) ve *toplumsal gider harcamaları* (social expenses). Toplumsal sermaye harcamaları artı değeri genişleten, kârlı özel birikimin gerektirdiği dolaylı üretken harcamalardır. Toplumsal sermaye harcamaları kendi içinde *toplumsal yatırım* ve *toplumsal tüketim* olarak ikiye ayrılır. Bu kategoriler sırayla Marx'ın tanımladığı toplumsal değişmez sermaye ve toplumsal değişir sermayeye karşılık gelir. Toplumsal yatırımlar üretkenliği

arttıran yol hizmetleri, endüstriyel parklar, beşeri sermaye faaliyetleri gibi her türlü devlet faaliyetini içerir. Marx'ın değişir sermaye kavramına karşılık gelen toplumsal tüketim ise, emeğin yeniden üretim maliyetini düşüren devlet faaliyetlerini içerir. Devletin eğitim harcamaları, sosyal güvenlik sistemi, işsizlik sigortası bu kategoriye dâhil bazı örneklerdir. Her iki kategori de karlılığı doğrudan veya dolaylı olarak artırır. Toplumsal sermaye harcamaları devletin birikim işlevini yerine getirmek üzere yaptığı harcamalardan oluşurken, meşruiyet işlevi toplumsal uzlaşma için yapılan üretken olmayan harcamalardan oluşan toplumsal gider harcamaları aracılığıyla yerine getirilir. Meşruiyet işlevinin baskı ve zora dayalı olarak sağlanmasına yönelik askeri harcamalar ve ikna ile sağlanmasına yönelik toplumsal refah harcamaları toplumsal gider harcamaları kategorisinin örnekleridir (O'Connor, 1973: 6-7).

Devletin işlevlerini öncül olarak kabul eden devletin mali krizi kuramı, bazı çevreler tarafından “işlevselci” olarak değerlendirilmiştir. O'Connor (2009), bu değerlendirmenin, “kuramın, sistemin yarattığı belirli ihtiyaçların, yine sistemin yarattığı siyasi, idari ve mali araçlar ile karşılanabileceği varsayımına dayandığı” yönünde bir ön kabul içerdiği için yanlış olduğunu vurgulamıştır. Bu ön kabul, kuramın, sistemin çelişkili yapısının, sermaye ile devlet ilişkisindeki sürekli değişen ve öngörülemez yapısal dinamiklerin ve süreçlerin gözden kaçırılmasına neden olan işlevselci bir yaklaşıma hapsedilmesi sonucunu doğurur. O'Connor kuramında bu çelişkili dinamikleri, kategorilerin çelişkili ve ikili yapısını vurgulayarak ele almaktadır (O'Connor, 2009: xx-xxi).

Kapitalist devletin ikili ve çelişkili karakteri nedeniyle neredeyse bütün devlet birimleri birikim ve meşruiyet işlevlerine dâhil olur. Harcamaların da neredeyse tamamı bu ikili karaktere sahiptir. Örneğin, işgücünün teknik becerilerinin geliştirilmesine yönelik donanım temini ve öğretmenlere yapılan ödemeler gibi bazı eğitim harcamaları birikim harcamalarını oluştururken, kampüs güvenliği gibi diğer harcamalar meşruiyet harcaması olarak görülebilir. O'Connor (1973) bir taraftan kategorilere ilişkin örneklerle harcamaların ikili yapısına vurgu yaparken, diğer taraftan devletin, bütçesini sınıfsal bir zeminde analiz etmediğini ileri sürer. Ulusal gelir hesapları devlet harcamalarının ayrı ayrı ele alınması gereken kategorilerini toplulaştırmaktadır. Kategorilerin ayrıştırılabilmesi için her bir bütçe kalemi detaylıca incelenmelidir. Bununla birlikte, O'Connor (1973), birikim ve meşruiyet harcamalarının karmaşık toplumsal karakteri nedeniyle, neredeyse her devlet harcamasının bu iki (veya daha fazla) amaca hizmet edebileceği ve bu yüzden sadece birkaç harcamanın net bir şekilde sınıflandırılabilmesi uyarısını yapar. Örneğin, otoyollar işçilerin işe gidip gelmelerini sağlaması bakımından birikim harcamalarının alt kategorisi olan toplumsal tüketim harcaması olarak kategorilendirilebilir. Otoyollar, aynı zamanda ticari taşımacılığa da hizmet eder ve bu açıdan

toplumsal yatırım harcaması olarak nitelendirilebilir. Diğer taraftan devlet de otoyollara ihtiyaç duyar, dolayısıyla meşruiyet harcamaları kategorisine de girebilir. Ancak, bu çalışmanın da dayanağını oluşturan temel argüman, O'Connor'ın devlet harcamalarının karmaşık toplumsal karakterine rağmen, bütçe kararlarının hizmet ettiği ekonomi politik nedenlerin ve böylece her bütçe kaleminin temel amacının belirlenebileceği savıdır (O'Connor, 1973: 7). Bu savdan hareketle, izleyen bölümde Türkiye bütçesi, harcama kalemleri üzerinden, öncelikle kuramın önerdiği kategorizasyon ile değerlendirilmekte, sonrasında ise Türkiye'nin kuramın kapsamadığı bazı özellikleri nedeniyle kategorizasyonda birtakım değişiklikler yapılmaktadır. Böylece, kategorizasyonun önemi ve sınırlılıklarına odaklanmak mümkün hale gelmektedir.

2. Türkiye'de Bütçe Kategorizasyonu ve Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları

Türkiye'de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile analitik bütçe sınıflandırması uygulamasına geçilmiştir. Bu uygulama ile bütçe harcamaları yeni bir kod sistemine göre sınıflandırılmaya başlanmıştır.³ Çalışmada devletin mali krizi kuramı, merkezi yönetim bütçesi özelinde fonksiyonel kodlamaya göre değerlendirilmektedir. Fonksiyonel kodlamada harcama kalemleri, türlerine göre üç düzeyde sınıflandırılmaktadır. Tablo 1'de fonksiyonel kodlamaya göre harcama kalemleri birinci düzeyde gösterilmektedir.

Tablo 1. Fonksiyonel Kodlamaya Göre Sınıflandırma

I-Genel Kamu Hizmetleri
II-Savunma Hizmetleri
III-Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri
IV-Ekonomik İşler ve Hizmetler
V-Çevre Koruma Hizmetleri
VI-İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri
VII-Sağlık Hizmetleri
VIII-Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri
IX-Eğitim Hizmetleri
X-Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri

Kaynak: BÜMKO, 2017a.

3 Kurumsal kodlama idari yapıyı esas alırken, ekonomik ve fonksiyonel kodlama Devlet Mali İstatistikleri (GFS) standartlarına göre düzenlenmiştir. Finansman tipi kodlama ise mevzuat gereğince oluşturulmuştur (Demirel, 2017). Analitik bütçe sınıflandırmasının detayları için bkz. BÜMKO, 2017b; BÜMKO, 2004.

Tablo 1’de yer alan ana harcama kalemlerinin devletin işlevlerine göre ayrıştırıldığı Tablo 2’de, fonksiyonel kodlamanın birinci düzeyi, meşruiyet (toplumsal gider) ve birikim (toplumsal sermaye) olmak üzere iki temel kategori üzerinden sınıflandırılmıştır. Çalışmada, toplumsal sermaye harcamaları, alt başlıklarına ayrılmadan “birikim harcamaları” olarak, toplumsal gider harcamaları ise “meşruiyet harcamaları” olarak kavramlaştırılmıştır. Önceki bölümde ortaya konan tanımlar çerçevesinde, genel kamu hizmetleri, savunma hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri ile çevre koruma hizmetleri meşruiyet harcaması kategorisine; ekonomik işler ve hizmetler, iskân ve toplum refahı hizmetleri, sağlık hizmetleri, dinlenme, kültür ve din hizmetleri, eğitim hizmetleri ile sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri birikim harcaması kategorisine dâhildir.

Tablo 2. Türkiye’de Bütçe Harcamalarının Devletin Mali Krizi Kuramına Göre Sınıflandırılması

Kapitalist Devlet	
Meşruiyet İşlevi (Toplumsal Gider Harcamaları)	Birikim İşlevi (Toplumsal Sermaye Harcamaları)
Genel Kamu Hizmetleri	Ekonomik İşler ve Hizmetler
Savunma Hizmetleri	İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	Sağlık Hizmetleri
Çevre Koruma Hizmetleri	Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri
	Eğitim Hizmetleri
	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri

O’Connor (1973), dolaylı olarak bile üretken sayılamayacak olan savunma, çevre koruma, kamu düzeni ve güvenlik hizmetlerini ve genel yönetim giderlerini net bir şekilde meşruiyet harcaması olarak görmektedir. Savunma ile kamu düzeni ve güvenlik hizmetlerinin devletin baskı ve zora dayalı işlevine yönelik, çevre koruma ve genel yönetim giderlerinin ikna işlevine yönelik olduğu söylenebilir. Eğitim, sağlık, dinlenme, kültür ve din hizmetlerini ise işgücünün üretkenliğini arttırmaya yönelik birikim harcaması olarak ele alır. Özellikle, aşağıda, Türkiye özelinde ikinci düzeyde ayrıştırılacak olan dinlenme, kültür ve din hizmetleri, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri ve birikim harcaması olarak sınıflandırılacak olan ekonomik işler ve hizmetler içinde yer alan ulaştırma hizmetlerinin ise ikili yapısına vurgu yapar. Fonksiyonel kodlamanın birinci düzeyinde kabaca yapılan bu kategorizasyon, bazı hizmetlerin ikili yapısına rağmen kuram ile örtüşmektedir. Bununla birlikte, kodlama ikinci düzeyde incelendiğinde bazı değişiklikler gerekecektir.

Fonksiyonel kodlamanın alt kalemlerinin detaylarına girmeden önce bu aşamada bütçe rakamlarının incelenmesi, birikim ve meşruiyet harcamalarını niceliksel olarak değerlendirme fırsatı vermekte ve bir sonraki aşamada yer alan detaylı incelemenin sonuçları ile karşılaştırılarak kategorizasyonun önemini ortaya çıkarmaktadır. Bu noktada önemle belirtmek gerekir ki; bu çalışmanın asıl vurgusu kategorizasyonun kullanılabilirliği üzerinedir. Bütçe verilerinin 2006 yılından itibaren analitik bütçe sınıflandırmasına uygun olarak hazırlanmaya başlanması, 2006 öncesini kategorizasyon çerçevesinde değerlendirmek üzere veriler üzerinde ayrıca bir ayrıştırma ve/veya toplulaştırma gerektirmektedir. İleri bir çalışmanın konusu olabilecek bu veri düzenlemesi ve bu tür uzun dönemli analizlere dayandırılması daha uygun düşecek güçlü belirlemeler bu çalışmanın kapsamını aşmaktadır.⁴ Bu nedenle, dünya ekonomisindeki genel dönüşümleri, birikim süreçlerini veya Türkiye’de devletin uzun dönemli dönüşümünü dikkate alan bir dönemlendirmeye denk düşen veri seti kullanmak yerine, çalışmanın kapsamı 2006 yılından itibaren başlatılan veriler ile sınırlanmıştır. Bu sınırlama nedeniyle nicel sonuçlara dayalı keskin belirlemeler veya genellemeler yapmaktan kaçınılmaktadır. Ayrıca, kullanılan her nicel verinin, bilimsel çalışmanın açıklama gücüne katkı sağlamasının ve tezleri temellendirmenin bir yolu olmasının yanı sıra, bir kısıt olduğu da unutulmamalıdır.

Tablo 3, fonksiyonel kodlamayı esas alarak, 2006-2015 yılları arasında merkezi yönetim bütçesinde devletin iki temel işlevinin payını göstermektedir. Tabloda yer alan rakamlara göre, 2006 yılında 92,6 milyar olarak gerçekleşen meşruiyet harcamaları, 85,5 milyar olarak gerçekleşen birikim harcamalarından yüksek iken; 2015 yılında birikim harcamalarındaki ciddi artışın meşruiyet harcamalarını büyük fark ile geride bıraktığı görülmektedir.

Tablo 3. 2006-2015 Yılları Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları (Fkod-1)

	(Milyar TL)									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Harcamalar	178,1	204,1	227,0	268,2	294,4	314,6	361,9	408,2	448,8	506,3
I-Genel Kamu Hizmetleri	70,4	76,0	82,1	88,3	89,5	92,0	105,2	114,5	125,8	141,5
II-Savunma Hizmetleri	11,6	11,8	12,8	14,6	15,0	16,2	18,4	19,8	21,3	22,9
III-Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	10,5	12,4	14,0	16,2	18,9	22,5	26,4	29,7	33,8	38,8
V-Çevre Koruma Hizmetleri	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	0,6

4 Konu ile ilgili uzun dönemli bir değerlendirme Özüğür (2005) tarafından yapılmıştır. Özüğür, Türkiye’de 1980 sonrası kamu harcamalarını, bölüşüm ilişkileri açısından, O’Connor (1973)’ün kategorilerine referansla değerlendirmektedir.

Meşruiyet Harcamaları	92,6	100,4	109,1	119,3	123,6	131,2	150,4	164,4	181,4	203,8
IV-Ekonomik İşler ve Hizmetler	21,1	23,7	29,1	33,0	41,3	44,1	50,1	57,8	62,2	73,4
VI-İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	3,9	4,7	3,8	3,7	6,6	4,8	5,5	7,1	5,7	6,0
VII-Sağlık Hizmetleri	9,3	11,3	13,0	15,7	16,1	18,6	15,6	19,6	21,5	25,0
VIII-Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	2,8	3,3	3,9	4,6	5,4	6,6	7,5	8,9	10,1	11,0
IX-Eğitim Hizmetleri	22,2	25,7	30,5	35,8	41,5	48,6	56,7	64,9	75,7	86,9
X-Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	26,2	34,9	37,7	56,1	59,9	60,8	76,1	85,6	92,0	100,2
Birikim Harcamaları	85,5	103,6	117,9	148,9	170,7	183,4	211,5	243,8	267,3	302,5

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri.

Kuramın tezlerinden biri, meşruiyet harcamalarının zaman içinde artış eğiliminde olmasıdır. O'Connor (1973: 150)'a göre devlet bu giderleri toplumsallaştırma konusunda giderek daha da zorlanır. Tablo 3'teki verilere göre, Türkiye'de meşruiyet harcamaları 2006-2015 yılları arasında 92,6 milyardan 203,8 milyara yükselmiştir. Artış eğiliminden söz edebilmek için GSYİH ve toplam harcamalar içindeki payına bakmak gerekir. Meşruiyet harcamalarının GSYİH içindeki payı 2006'da %12,2 iken; 2015'te %10,4'e düşmüştür. Birikim ve meşruiyet harcamalarının toplam harcamalar içindeki payını gösteren Tablo 4'teki verilere göre ise zamanla toplam harcamalar içinde birikim harcamalarının payı önemli ölçüde artarken, O'Connor'ın tezinin aksine meşruiyet harcamalarının payının giderek azaldığı görülmektedir. Buna göre meşruiyet harcamaları 2006 yılında %52 paya sahip iken, 2015 yılında bu oran %40'a düşmüş görünmektedir.

Tablo 4. 2006-2015 Yılları Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları (Fkod-1) (%)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Harcamalar	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
I-Genel Kamu Hizmetleri	39,5	37,2	36,2	32,9	30,4	29,2	29,1	28,0	28,0	28,0
II-Savunma Hizmetleri	6,5	5,8	5,7	5,4	5,1	5,1	5,1	4,8	4,7	4,5
III-Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	5,9	6,1	6,2	6,1	6,4	7,2	7,3	7,3	7,5	7,7
V-Çevre Koruma Hizmetleri	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Meşruiyet Harcamaları	52,0	49,2	48,1	44,5	42,0	41,7	41,6	40,3	40,4	40,2
IV-Ekonomik İşler ve Hizmetler	11,9	11,6	12,8	12,3	14,0	14,0	13,9	14,2	13,9	14,5
VI-İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	2,2	2,3	1,7	1,4	2,2	1,5	1,5	1,7	1,3	1,2
VII-Sağlık Hizmetleri	5,2	5,5	5,7	5,8	5,5	5,9	4,3	4,8	4,8	4,9

VIII-Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	1,6	1,6	1,7	1,7	1,8	2,1	2,1	2,2	2,3	2,2
IX-Eğitim Hizmetleri	12,5	12,6	13,4	13,3	14,1	15,4	15,7	15,9	16,9	17,2
X-Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	14,7	17,1	16,6	20,9	20,3	19,3	21,0	21,0	20,5	19,8
Birikim Harcamaları	48,0	50,8	51,9	55,5	58,0	58,3	58,4	59,7	59,6	59,8

Kaynak: Tablo 3'teki verilerden üretilmiştir.

Meşruiyet harcamalarının payındaki ciddi azalışın en önemli sebebi, fonksiyonel kodlamanın genel kamu hizmetleri kategorisinde yer alan faiz giderleri kaleminin payındaki düşüştür. Genel kamu hizmetleri ağırlıklı olarak genel yönetim giderlerinden oluştuğundan ilk aşamada O'Connor (1973)'ü takiben birinci düzeyde meşruiyet harcaması olarak sınıflandırılmıştır.⁵ Ancak, özellikle faiz giderlerindeki önemli azalış, nedenleriyle birlikte dikkate alındığında, genel kamu hizmetleri kaleminin ikinci ve üçüncü düzeyde incelenmesi ve ayrıştırma yapılması gereği ortaya çıkmaktadır. Tablo 5, fonksiyonel kodlamaya göre genel kamu hizmetleri kaleminin üçüncü düzeyini göstermektedir.

Tablo 5. Genel Kamu Hizmetleri (Fkod-3)

I-Genel Kamu Hizmetleri
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

5 Analizin sonraki aşamasında faiz giderleri ayrıştırılarak birikim harcaması kategorisine kaydırılmaktadır.

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

Kaynak: BÜMKO, 2017a.

Faiz giderleri, fonksiyonel kodlamanın ikinci düzeyinde borç yönetimi hizmetleri kaleminde yer almaktadır. Ancak bu kalemi Tablo 6'da ekonomik kodlamaya göre yapılan sınıflandırmanın detayında daha net bir şekilde görebiliyoruz. Buna göre 2006 yılında 45,96 milyar olarak gerçekleşen faiz giderleri, 2015 yılında %15 artış ile 53 milyara yükselmiştir. Oysa aynı dönemde toplam bütçe harcamaları %184 artış ile 506,3 milyar olarak gerçekleşmiştir. Dolayısıyla faiz giderlerinin toplam harcamalar içindeki payı önemli ölçüde azalmıştır. Bu azalış, meşruiyet harcamalarının toplam harcamalar içindeki payını da önemli ölçüde etkilemektedir.

Tablo 6. 2006-2015 Faiz Giderleri (Ekod) (2.Düzye)

	(milyar TL)									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Faiz Giderleri	45,96	48,75	50,66	53,20	48,30	42,23	48,42	49,99	49,91	53,00
Kamu İdarelerine Ödenen İç Borç Faiz Gid.	6,83	6,18	5,13	2,33	1,41	0,26	0,28	0,17	0,14	0,07
Diğer İç Borç Faiz Gid.	31,82	35,36	39,38	44,43	40,73	34,81	40,42	38,73	38,68	39,11
Dış Borç Faiz Gid.	6,66	6,40	5,74	6,32	5,98	6,67	7,28	7,40	8,83	10,30
İskonto Gid.	0,64	0,81	0,41	0,12	0,17	0,50	0,44	3,44	1,60	2,52
Kısa Vadeli Nakit İşlemlere Ait Faiz Gid.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Türev Ürün Gid.			0	0	0	0	0	0	0	0
Kira Sertifikası Gid.								0,24	0,66	1,00

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri.

Faiz giderlerinin payının zaman içinde bu denli azalmasında etkili olan dinamikler, bu kalem ile ilgili ayrı bir değerlendirmeyi hak etmektedir. Türkiye ekonomisinde 2000'li yıllardan itibaren kamu mali yönetiminde yapılan reformlar ile makroekonomik istikrar hedefi öncelik olarak belirlenmiştir. Bu hedefin en önemli ayağı mali disiplinin sağlanmasıdır. 2001 krizinden sonra mali disiplini sağlamak üzere, özellikle devlet iç borçlanma stokunun (DİBS) küçültülmesine yönelik adımlar Tablo 6'da 2006 yılından itibaren izlenebildiği üzere faiz giderlerinin artışını önemli ölçüde sınırlamıştır. O'Connor (1973)'ün

kategorizasyonuna sadık kalarak faiz giderlerinin içinde yer aldığı meşruiyet harcamaları kategorisinin daha net bir değerlendirmesini yapabilmek için, nicelik açısından da oldukça önemli olan bu kalemin etkisini ayrıca değerlendirmek ve zaman içindeki değişimi yüzdesel olarak görmek gerekir. Dolayısıyla sınıflandırmayı bir de faiz giderlerini meşruiyet harcamaları kategorisinden çıkararak değerlendirmek üzere Tablo 7 oluşturulmuştur.

Tablo 7’deki rakamlara göre, 2006-2015 tarih aralığında faiz giderlerinin toplam harcamalar içindeki payı %25,80’den %10,47’ye düşmüştür. Faiz giderlerini ayrı tutarak diğer kalemler incelendiğinde, genel kamu hizmetleri kaleminin en yüksek paya sahip olduğu, diğer kalemlerin toplam harcamalar içindeki paylarının zaman içinde değiştiği görülmektedir. Askeri savunma harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı azalmış, kamu düzeni ve güvenlik harcamaları ile genel kamu hizmetlerinin payı artmıştır. Faiz giderleri dışındaki meşruiyet harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı ise %26,20’den %29,78’e yükselmiş görünmektedir. Dolayısıyla faiz giderlerinin etkisi dışlandığında meşruiyet harcamalarının payında önemli bir artıştan söz edilebilir. Bu noktada O’Connor (1973)’ün meşruiyet harcamalarının zaman içinde artış eğiliminde olduğu yönündeki tezinin 2006 sonrası için geçerli olduğu söylenebilir.

Tablo 7. Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (Meşruiyet) (%)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Harcamalar	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
I-Genel Kamu Hizmetleri	13,72	13,34	13,84	13,08	13,98	15,81	15,70	15,80	16,92	17,48
II-Savunma Hizmetleri	6,51	5,80	5,66	5,43	5,08	5,15	5,10	4,85	4,74	4,52
III-Kamu Düzeni ve Güvenlik Hiz.	5,90	6,09	6,15	6,05	6,45	7,15	7,29	7,28	7,53	7,67
V-Çevre Koruma Hizmetleri	0,07	0,09	0,09	0,09	0,12	0,17	0,10	0,11	0,12	0,11
Meşruiyet Harcamaları	26,20	25,32	25,74	24,66	25,59	28,27	28,18	28,04	29,31	29,78
Faiz Giderleri	25,80	23,89	22,31	19,83	16,41	13,42	13,38	12,24	11,12	10,47

Kaynak: Tablo 6’den üretilmiştir.

Analizin buraya kadar olan kısmı O’Connor (1973)’ün önerdiği kategorizasyona paralel iken, bu noktadan sonra, faiz giderleri kalemi başta olmak üzere bazı alt kalemlerin yeri değiştirilerek Türkiye özelinde yeni bir kategorizasyon ortaya konulmaktadır. Ayrıca yine O’Connor (1973)’ün her bütçe kaleminin detaylıca incelenmesi ile bu kalemlerin oluşturulmasına kaynaklık eden ekonomi politik dinamiklerin ortaya konabileceği tezini izleyerek, Türkiye özelinde yapılan kategorizasyonda fonksiyonel kodlamanın ikinci ve üçüncü düzeyi de dikkate alınmaktadır. Öncelikle faiz giderlerinin

meşruiyet harcamalarından birikim harcamalarına kaydırılması tercih edilmiştir. Bunun nedeni, dünya ekonomisindeki finansallaşma eğiliminin bir yansıması olarak Türkiye’de faiz giderlerinin ağırlıkla bankacılık kesimi ve diğer tüzel kişilere,⁶ dolayısıyla sermayeye bir aktarım aracı olarak işlev görmesidir.⁷ Diğer bir ifadeyle, faiz giderlerinden yararlanan kesim ağırlıklı olarak tasarruf eğilimi yüksek gelir grupları, sermaye sahibi kesimlerdir. Devletin faiz ödemeleri finans sermayenin genişlemesine hizmet etmesi nedeniyle birikim harcaması niteliğindedir. Bu noktada, O’Connor (2009)’un da belirttiği üzere, devletin mali krizi kuramının 1980 sonrasındaki neoliberal dönüşümü, finansallaşma ve küreselleşme olgusunu öngöremediğini (O’Connor, 2009: xvii), ancak bu durumun kuramın temel mantığının ve hatta temel tezinin geçerliliğinde bir değişiklik yaratmadığını belirtmek gerekir (O’Connor, 2009: xv). Kuramın bugünü açıklayabilmesi için yeni kategoriler eklenmesi gerekmektedir. Dolayısıyla bu çalışmada faiz giderlerinin birikim harcamaları kategorisine kaydırılması, ilgili tarihsel dönemin özelliklerinin dikkate alınması bakımından finans sermayeye ilişkin örtük bir soyutlama içermektedir. Türkiye’ye ilişkin kategorizasyon devletin mali krizi kuramını esas almakla birlikte, finansallaşmanın ve neoliberal dönüşümün etkileri dikkate alınarak yapılmaktadır.⁸

Birikim harcamaları kategorisine faiz giderleri dâhil edildikten sonra bu kategorinin bazı alt kalemlerinde değişiklik yapılması gerekmektedir. Birikim harcamaları kategorisinde yer alan “dinlenme, kültür ve din hizmetleri” ile “sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri” değişiklik yapılan kalemlerdir. Tablo 8’deki alt kalemlerden din hizmetleri, meşruiyet harcamaları kategorisine kaydırılmıştır. Türkiye’de ele alınan dönemin yapısal özellikleri dikkate alındığında, din hizmetlerinin bir meşruiyet aracı olarak kullanıldığı görülmektedir. Türkiye’de özellikle ele alınan dönemin belirgin bir özelliği olarak, emeğin yeniden üretim maliyetini azaltmaktan ziyade toplumsal tepkilerin yönetilmesinde rol oynayan önemli bir unsur olması nedeniyle meşruiyet harcamaları kategorisine dâhil edilmiştir.

6 Bkz. Hazine Müsteşarlığı (2017), Merkezi Yönetim İç Borç Stokunun Elinde Bulunduranlara Göre Dağılımı Tablosu.

7 O’Connor (1973)’ün analizine esas aldığı dönemde ABD bütçesinde faiz giderleri ağırlıklı olarak askeri harcamalar ve büyük bunalım sırasında sosyal harcamalar için yapılan borçlanmadan kaynaklanıyordu (Miller, 1986: 245). Türkiye’de ise özel ekonominin ihtiyaçları nedeniyle borçlanma yapılmaktadır.

8 Gürkan ve Karahanoğulları (2013; 2014), söz konusu küresel dönüşümün temel dinamiklerini ve kamu maliyesine yansımaları O’Connor’ın kuramı çerçevesinde detaylı bir şekilde ele almaktadır.

Tablo 8. Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri (Fkod-3)

VIII-Dinlenme, Kültür Ve Din Hizmetleri
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

Kaynak: BÜMKO, 2017a.

O'Connor (1973)'ün de belirttiği üzere, ikili ve çelişik bir yapıya sahip olan sosyal güvenlik harcamaları, temel amacının belirlenmesi en zor olan harcama türüdür. İşçi tazminatları, yaşlılık sigortası ve işsizlik yardımları açısından bakıldığında işsizlerin ve emeklilerin gözetilmesi ile sosyal güvenlik harcamalarının toplumsal ve siyasi istikrara katkıda bulunduğu söylenebilir. Dolayısıyla bu yönüyle meşruiyet harcaması olarak değerlendirilebilir. Ancak sosyal güvenlik sisteminin öncelikli amacı ücretli emek kesiminin ekonomik açıdan güvende hissetmesini sağlamaktır. Bu durum sermayenin kârlılığının ve üretimin artmasına katkıda bulunduğu sosyal güvenlik harcamalarının temel amacı ve etkisi, üretkenliğin, üretimin ve kârların artırılmasıdır. Dolayısıyla sosyal güvenlik sistemi sadece işçiler açısından değil, kapitalist sınıf ve işletmeler açısından da bir sigortadır (O'Connor, 1973: 138). Sosyal güvenlik harcamaları bu yönü ile değerlendirildiğinde toplumsal tüketim harcaması olarak birikim harcamaları kategorisine girer. Ancak üretkenlik artışına yönelik sosyal güvenlik harcamaları Türkiye genel yönetim bütçesinde sosyal güvenlik kurumları bütçesi olarak yer aldığından bu çalışmada ele alınan merkezi yönetim bütçesi kapsamı dışındadır. Merkezi yönetim bütçesindeki 'sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri' kalemi tamamen sosyal yardımlardan yardımlardan oluşmaktadır.⁹ Bu bağlamda, Türkiye açısından yapılan kategorizasyonda, sosyal güvenlik harcamalarının meşruiyet işlevine daha çok katkıda bulunduğu söylenebilir. Bu nedenle birikim harcamaları kategorisinden meşruiyet harcamaları kategorisine kaydırılmıştır.

9 Bu harcama kalemindeki "sınıflandırmaya girmeyen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri" kaleminin toplam sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri içindeki payı 2006-2015 yılları arasında ortalama %91,82'dir. Merkezi yönetim bütçesinin en yüksek paya sahip olan ikinci kalemi olarak çok önemli bir kısmının sınıflandırılmaması bu çalışma kapsamında yapılan ayrıştırmayı ve kalemin hizmet ettiği işlevin belirlenmesini de zorlaştırmaktadır.

Tablo 9. Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri (Fkod-3)

X-Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri
Hastalık ve Malullük Yardım Hizmetleri
Malullük Yardım Hizmetleri
Yaşlılık Yardımı Hizmetleri
Aile ve Çocuk Yardımı Hizmetleri
İşsizlik Yardımı Hizmetleri
İskan Yardım Hizmetleri
Sosyal Güvenliği Bulunmayanlara Sağlanan Hizmetler
Sınıflandırmaya Girmeyen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri
Sınıflandırmaya Girmeyen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri

Kaynak: BÜMKO, 2017a.

Bu değişiklikler neticesinde Tablo 10 ve Tablo 11'deki rakamlar elde edilmektedir. Tablo 3 ve Tablo 4 ile kıyaslandığında faiz giderlerinin çıkarılması sonucunda meşruiyet harcamalarında önemli bir azalış görüldüğünü, ancak dönem boyunca bu harcama kategorisinin toplam harcamalar içindeki payının önemli ölçüde arttığını söylemek mümkün. Ayrıca toplam harcamalar içinde birikim ve meşruiyet harcamalarının görece ağırlığının değişmesi, ikinci ve üçüncü düzeyde yapılan ayrıştırmanın niceliksel önemini göstermektedir. Nitel olarak ise, Tablo 10'da yeri değiştirilmiş olan alt kalemlerden din hizmetlerinin 1,5 milyardan 6,1 milyara; sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerinin 26,2 milyardan 100,2 milyara yükselmesinin meşruiyetin inka yolu ile sağlandığına işaret ettiği söylenebilir. Diğer taraftan kamu düzeni ve güvenlik kaleminde gözlenen artış meşruiyetin sağlanmasında baskı/zor yoluna da başvurulduğuna işaret etmektedir.

Tablo 10. 2006-2015 Yılları Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları (Fkod-3)

	(Milyar TL)										
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Harcamalar	178,1	204,1	227	268,2	294,4	314,6	361,9	408,2	448,8	506,3	
I-Genel Kamu Hizmetleri (Faiz gid. hariç)	24,4	27,2	31,4	35,1	41,2	49,7	56,8	64,5	75,9	88,5	
II-Savunma Hizmetleri	11,6	11,8	12,8	14,6	15,0	16,2	18,4	19,8	21,3	22,9	
III-Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	10,5	12,4	14,0	16,2	18,9	22,5	26,4	29,7	33,8	38,8	
V-Çevre Koruma Hizmetleri	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	0,6	
VIII-Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	1,5	1,8	2,1	2,6	2,8	3,4	4,3	5,0	5,7	6,1	
X-Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	26,2	34,9	37,7	56,1	59,9	60,8	76,1	85,6	92,0	100,2	
Meşruiyet Harcamaları	74,4	88,4	98,2	124,8	138,0	153,2	182,4	205,0	229,3	257,0	
IV-Ekonomik İşler ve Hizmetler	21,1	23,7	29,1	33,0	41,3	44,1	50,1	57,8	62,2	73,4	
VI-İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	3,9	4,7	3,8	3,7	6,6	4,8	5,5	7,1	5,7	6,0	

VII-Sağlık Hizmetleri	9,3	11,3	13,0	15,7	16,1	18,6	15,6	19,6	21,5	25,0
VIII-Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	1,3	1,5	1,7	2,0	2,7	3,2	3,2	3,9	4,4	5,0
IX-Eğitim Hizmetleri	22,2	25,7	30,5	35,8	41,5	48,6	56,7	64,9	75,7	86,9
Birikim Harcamaları (Faiz gid. hariç)	57,8	66,9	78,1	90,2	108,2	119,3	131,1	153,3	169,5	196,3
FAİZ GİDERLERİ	46,0	48,8	50,7	53,2	48,3	42,2	48,4	50,0	49,9	53,0
Birikim Harcamaları (Toplam)	103,8	115,7	128,8	143,4	156,5	161,5	179,5	203,3	219,4	249,3
GSYİH (1998, cari fiyatlarla)	758,4	843,2	950,5	952,6	1.098,8	1.297,7	1.416,8	1.567,3	1.748,2	1.952,6

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri.

Kategorilerin yüzdesel olarak yer aldığı Tablo 11’de alt kalemlerdeki değişiklik sonrası meşruyet harcamaları %9,03 oranında artmış iken faiz giderleri dışındaki birikim harcamaları %6,3 oranında artış göstermiştir. Faiz giderlerinin etkisi dışlandığında birikim harcamalarındaki %6,3’lük artış sermaye kesimine aktarımda diğer kalemlerin artan rolüne işaret etmektedir. Ekonomik işler ve hizmetler ile eğitim hizmetlerinin payındaki artış, birikimin devamlılığı işlevinin hangi alanlara yönelik işlediğini göstermektedir. Eğitim hizmetlerinin ağırlıkla okul öncesi, ilk ve orta öğretim kalemlerinden oluştuğu dikkate alındığında toplumsal tüketim harcamaları lehine bir harcama bileşimi olduğu söylenebilir. Birikim harcamaları toplamı açısından ise dönem içinde payı %15,34 (Tablo 7) oranında azalan faiz giderleri kaleminin eklenmesi ile %9,03 oranında bir azalış yaşandığı görülmektedir.

Tablo 11. 2006-2015 Yılları Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları (Fkod-3) (%)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Harcamalar	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
I-Genel Kamu Hizmetleri (Faiz gid. hariç)	13,72	13,34	13,84	13,08	13,98	15,81	15,70	15,80	16,92	17,48
II-Savunma Hizmetleri	6,51	5,80	5,66	5,43	5,08	5,15	5,10	4,85	4,74	4,52
III-Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	5,90	6,09	6,15	6,05	6,41	7,15	7,29	7,28	7,53	7,67
V-Çevre Koruma Hizmetleri	0,07	0,09	0,09	0,09	0,12	0,17	0,10	0,11	0,12	0,11
VIII-Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	0,83	0,88	0,93	0,96	0,94	1,09	1,18	1,23	1,27	1,20
X-Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	14,72	17,13	16,59	20,90	20,35	19,32	21,03	20,96	20,51	19,79
Meşruyet Harcamaları	41,74	43,33	43,27	46,52	46,87	48,68	50,40	50,23	51,09	50,77
IV-Ekonomik İşler ve Hizmetler	11,86	11,62	12,83	12,32	14,03	14,00	13,85	14,15	13,87	14,50
VI-İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	2,16	2,31	1,67	1,39	2,23	1,53	1,52	1,74	1,27	1,18
VII-Sağlık Hizmetleri	5,21	5,53	5,71	5,85	5,46	5,91	4,31	4,79	4,79	4,95
VIII-Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	0,75	0,73	0,77	0,75	0,91	1,01	0,87	0,95	0,99	0,98
IX-Eğitim Hizmetleri	12,47	12,60	13,43	13,33	14,09	15,43	15,68	15,89	16,87	17,16

Birikim Harcamaları (Faiz gid. hariç)	32,46	32,78	34,42	33,64	36,72	37,90	36,22	37,53	37,79	38,76
Faiz Giderleri	25,80	23,89	22,31	19,83	16,41	13,42	13,38	12,24	11,12	10,47
Birikim Harcamaları (Toplam)	58,26	56,67	56,73	53,48	53,13	51,32	49,60	49,77	48,91	49,23

Kaynak: Tablo 10'daki verilerden üretilmiştir.

Analiz sonuçları Türkiye'de merkezi yönetim harcamalarının iki işlev açısından da artış eğiliminde olduğunu göstermektedir. Tablo 11'deki detaylara göre, dinlenme, kültür ve din hizmetleri kaleminde ağırlığın din hizmetlerine verildiği görülmektedir. Bu kategorinin birikim harcamalarında yer alan diğer alt kalemlerinin toplam payı %0,75'ten %0,98'e yükselirken, din hizmetleri kalemi tek başına %0,83'ten %1,20'ye yükselmiştir. Diğer taraftan kamu düzeni ve iç güvenlik harcamalarının payı da %5,9'dan %7,67'ye yükselerek ciddi bir artış göstermiştir. Sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları ise bütçeden en çok pay alan kalem olarak %14,72'den %19,79'a yükselmiştir. Bu gelişmeler, devletin, meşruiyeti sağlamak üzere sosyal yardımlar başta olmak üzere, dini ve zora dayalı gücünü kullandığını göstermektedir.

Merkezi yönetim harcamalarının GSYİH içindeki paylarını gösteren Tablo 12'ye göre 2006-2015 arasında toplam harcamalar %2,44 oranında, meşruiyet harcamaları %3,36 oranında artmıştır. Bu durum, O'Connor (1973)'ün temel tezini doğrular niteliktedir. Devlet (merkezi yönetim) meşruiyet harcamalarındaki görece hızlı artış ile büyümektedir.

Tablo 12. 2006-2015 Yılları Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları GSYİH Payları

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Harcamalar	23,49	24,20	23,88	28,16	26,79	24,24	25,54	26,05	25,67	25,93
I-Genel Kamu Hizmetleri (Faiz gid. hariç)	3,22	3,23	3,31	3,68	3,75	3,83	4,01	4,12	4,34	4,53
II-Savunma Hizmetleri	1,53	1,40	1,35	1,53	1,36	1,25	1,30	1,26	1,22	1,17
III-Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	1,39	1,47	1,47	1,70	1,72	1,73	1,86	1,90	1,93	1,99
V-Çevre Koruma Hizmetleri	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,04	0,02	0,03	0,03	0,03
VIII-Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	0,19	0,21	0,22	0,27	0,25	0,26	0,30	0,32	0,33	0,31
X-Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	3,36	4,14	3,96	5,89	5,45	4,68	5,37	5,46	5,26	5,13
Meşruiyet Harcamaları	9,80	10,49	10,33	13,10	12,56	11,80	12,87	13,08	13,11	13,16
IV-Ekonomik İşler ve Hizmetler	2,79	2,81	3,07	3,47	3,76	3,40	3,54	3,69	3,56	3,76
VI-İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	0,51	0,56	0,40	0,39	0,60	0,37	0,39	0,45	0,33	0,31
VII-Sağlık Hizmetleri	1,22	1,34	1,36	1,65	1,46	1,43	1,10	1,25	1,23	1,28
VIII-Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	0,18	0,18	0,18	0,21	0,24	0,25	0,22	0,25	0,25	0,25
IX-Eğitim Hizmetleri	2,93	3,05	3,21	3,75	3,77	3,74	4,00	4,14	4,33	4,45

Birikim Harcamaları (Faiz gid. hariç)	7,62	7,93	8,22	9,47	9,85	9,19	9,25	9,78	9,70	10,05
FAİZ GİDERLERİ	6,06	5,78	5,33	5,59	4,40	3,25	3,42	3,19	2,86	2,71
Birikim Harcamaları (Toplam)	13,68	13,72	13,55	15,05	14,24	12,45	12,67	12,97	12,55	12,77

Kaynak: Tablo 10'daki verilerden üretilmiştir.

Birikim harcamalarının GSYİH içindeki payı artmakta, toplam olarak ise sınırlı bir azalış göstermektedir. Birikim harcamaları faiz giderleri dışında merkezi bütçeden %30-40 civarında, toplam olarak %50-60 civarında pay almaktadır. Türkiye merkezi yönetim bütçesinde her iki işleve yönelik harcama paylarının zamanla eşitlendiği görülmektedir. Bu sonucun genel yönetim bütçesindeki sosyal güvenlik kurumları bütçesi dikkate alındığında değişmesi muhtemeldir. Genel yönetim bütçesi üzerinden bir kategorizasyon yapılması durumunda sosyal güvenlik kurumları bütçesinin tamamı toplumsal tüketim harcaması niteliği nedeniyle birikim kategorisinde yer alarak birikim harcamalarının payını arttıracaktır. Bu çalışmada elde edilen verilere göre devletin merkezi yönetim kapsamında iki işlev açısından da çelişkilerinin giderek arttığı değerlendirilebilir. Bunun bir mali kriz eğilimine yol açıp açmayacağı ise genel yönetim harcamaları ve kuramın vergilere ilişkin tezleri değerlendirilerek devlet bütçesinde bir “yapısal açık” varlığı araştırılarak çözümlenebilir.

Sonuç Yerine

Türkiye’de 2006-2015 yılları arasında hasıla içinde merkezi yönetim bütçesinin payının zamanla artması ve merkezi yönetim bütçesinde her iki harcama kategorisinin de artış eğiliminde olması, devletin büyüdüğünü ve sermaye birikiminin devamlılığına yönelik harcama eğilimini sürdürürken meşruiyet işlevine yönelik harcamaları daha hızlı arttırmak zorunda kaldığını göstermektedir. Bu durum devletin mali krizi kuramında mali krizi tetikleyen dinamiklerin harcamalar açısından Türkiye’de büyük oranda geçerli olduğu sonucunu ortaya koymaktadır. Türkiye’de devlet, devletin ekonomiden çekilmesine yönelik izlenen “küçültme” politikalarına rağmen büyümektedir.

Birikim harcamaları kategorisinde ekonomik işler ve hizmetler ile eğitim hizmetleri kalemlerindeki artışlar, toplumsal yatırım ve toplumsal tüketim harcamalarına ağırlık verildiğini göstermektedir. Eğitim hizmetleri detayında ise okul öncesi, ilk ve orta öğretim harcamalarındaki artış birikim kategorisinde toplumsal tüketim harcamalarının görece önemine işaret etmektedir. Dolayısıyla Türkiye bütçesi açısından, kategorizasyonda birikim harcamaları alt kategorilerine ayrıştırılmamış olsa da, O’Connor (1973)’ün bütçeyi ağırlıkla

toplumsal tüketim ve toplumsal giderlerin oluşturduğu yönündeki tezi de geçerli görünmektedir. Devletin temel çelişkisi bu harcamaların maliyetini toplumsallaştırma konusunda zorlanması ile ortaya çıkmaktadır.

Meşruiyet harcamaları kategorisinde daha çarpıcı ekonomi politik sonuçlar görülmektedir. Kamu düzeni ve iç güvenlik harcamalarındaki artış devletin baskı/zor aracı üzerinden meşruiyet sağlamaya yöneldiği yönünde değerlendirilebilir. Diğer taraftan, din hizmetleri ve sosyal yardım hizmetlerinin meşruiyet harcamaları içindeki payının yüksekliği devletin ikna yoluna daha ağırlıklı olarak başvurduğuna da işaret edebilir. Türkiye toplumunun yapısal dinamikleri dikkate alındığında din hizmetleri toplumun önemli bir kesiminde sermaye birikiminin toplumsallaştırılan maliyetinin göz ardı edilmesini sağlayabilmekte, sosyal yardımlar ise çok daha etkili bir şekilde hissedilmesini engelleyebilmektedir. Bu iki bütçe kalemi toplumsal uzlaşmaya yönelik en önemli araçlar olmakla birlikte, toplumun din ve sosyal yardımlar aracılığıyla meşruiyetin sağlanamadığı kesimlerine yönelik olarak kamu düzeni ve güvenlik hizmetlerindeki artış çerçevesinde baskı/zor aracının devreye sokulduğu söylenebilir. Baskı/zor aracının kullanılabilceği bir kalem olan savunma harcamalarının bütçe içindeki payının azalması ise O'Connor (1973)'ün "askeri devlet" teziyle uyumlu değildir. İleri/gelişmiş kapitalist bir ekonomide askeri devlet yayılcı politika izleyerek tekeli sektörü uluslararası düzeyde destekleyebilir. Ancak neoliberal dönem uluslararası ilişkilerin ağırlıklı olarak finansallaşmaya dayalı olduğu bir dönem olduğundan uluslararası kredi ilişkileri ile finans sermayenin belirleyici rolü ön plana çıkmaktadır. Bununla birlikte, gelişmiş kapitalist ülkelerin öncülüğünde yayılcı politikaların hız kesmediği de bir gerçektir. Ayrıca, Türkiye'nin ileri/gelişmiş kapitalist bir ülke olmaması nedeniyle bu tezin Türkiye açısından geçerli olması pek mümkün değildir.

O'Connor (1973), kategorileri kuramsal düzeyde analitik bir şekilde ortaya koymasının yanı sıra, kategorilerin karmaşık ve ikili doğasına özellikle vurgu yapar. Bu açıdan, toplumsal ve siyasi alandaki güç ilişkilerinin ve çelişkili süreçlerin çözümlenmesi pratikte oldukça zor olmaktadır. Bu durum, kuramın ampirik olarak test edilmesini de zorlaştırmaktadır. Bu zorluğu aşmak üzere yapılması gereken, nicel analizin nitel olarak da desteklenmesine yönelik olarak, kuramın temel kategorilerinden özellikle tekeli sektörün Türkiye ekonomisi açısından ne anlama geldiğine dair daha detaylı ve kapsamlı araştırmalar ortaya koymaktır. Ayrıca kuramın gelir yönü de dikkate alınarak, harcamaların gelirleri aşma eğilimi test edilebilir ve böylece mali kriz dinamikleri açısından daha geçerli değerlendirmeler yapılabilir. Diğer taraftan, O'Connor (2009)'un da belirttiği üzere, kuramın bugüne uyarlanabilmesi için neoliberal dönüşümü, finansallaşma ve küreselleşme olgusunu dikkate alan yeni kategoriler geliştirilmelidir.

Bu çalışma kapsamında vurgulanması gereken en önemli nokta, devlet bütçesinin eleştirel perspektifle değerlendirilmesine imkân veren bütçe kategorizasyonunun önemidir. Fonksiyonel kodlamayı esas alan bu kategorizasyon önemli veriler sunmakla birlikte bu verilere dayalı olarak yapılan değerlendirmelerin kesinlik içermediğini belirtmek gerekir. Bunun nedenlerinden biri, diğer kodlama türlerinden ekonomik kodlamaya göre, bütçe kalemlerinin, fonksiyonel kodlamadan daha detaylı bir şekilde incelenmesinin mümkün olmasıdır. İkinci ve üçüncü düzeyde bazı kalemlerdeki “sınıflandırmaya girmeyen hizmetler” kategorisi fonksiyonel kodlamanın sınırlılıklarından birine işaret etmektedir. Bu kategori nedeniyle izlenemeyen kalemlerin bir kısmı daha detaylı veri sunan ekonomik kodlama aracılığıyla izlenebilir. Dördüncü düzeyde yaklaşık bin adet harcama kalemi içeren ekonomik kodlama, özellikle “devlet sektörü” ile “özel sektör” arasındaki yapısal ilişkilerin ortaya konması bakımından daha fazla veri sunmaktadır. Her iki kodlama türü bir arada değerlendirildiğinde veya sadece ekonomik kodlama esas alındığında daha farklı sonuçların ortaya çıkması muhtemeldir. Bir diğer neden, bu çalışma kapsamında sadece merkezi yönetim bütçesinin ele alınmış olmasıdır. Devlet harcamalarının, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumları bütçesini de içeren genel yönetim bütçesi ile KİT bütçeleri dikkate alınarak toplu bir şekilde değerlendirilmesi, birikim ve meşruiyet işlevlerinin tarihsel olarak görece öneminin anlaşılmasına ve Türkiye ekonomisinde devletin rolüne ilişkin çelişkili süreçlerin daha bütüncül değerlendirilmesine imkân verecektir.

Devletin mali krizi kuramının harcama kategorileri, nitel ya da nicel kamu harcaması değerlendirmesi yapılan çalışmalarda başvurulan kaynaklardandır. Bu çalışmanın sunduğu kategorizasyon denemesi, uzun dönemli dönüşümlerin devlet bütçesi üzerinden bütüncül değerlendirilmesi ve devletin işlevlerine dönem boyunca verilen ağırlığın izlenmesi bakımından bu tür çalışmalar için bir temel çerçeve oluşturmayı hedeflemektedir. Çalışmada, nihai bir “sonuç” sunmak “yerine”, kategorizasyonun eleştirel gücünün önemi vurgulanarak, O’Connor (2009)’un özeleştirilerini dikkate alan, bu kapsamda kategorizasyonun, inceleme konusu olan dönemin ve ekonominin, tarihsel ve toplumsal dinamikleri ile birlikte ele alındığı daha ileri çalışmalara kapı aralamak üzere kuramın temel mantığı nitel ve nicel olarak ortaya konmaktadır. Bununla birlikte, her bilimsel çalışma gibi bu çalışmanın da geliştirilmesi, üzerinde çokça ve yeniden düşünülmesi gerekmektedir.

Kaynakça

- BÜMKO (2004), *Analitik Bütçe Sınıflandırması, Eğitim El Kitabı, 3. Baskı* (Ankara), <http://www.mta.gov.tr/mevzuat/duyurular/duyanalitik-butce-3.pdf> (31.03.2017).
- BÜMKO (2017a), *2012-2014 Bütçe Hazırlama Rehberi, Fonksiyonel Sınıflandırma (EK: FS1)*, https://www.bumko.gov.tr/Eklenti/81,butcehazirlamarehberipdf.pdf?0&_tag1=F5E2C129A0D67C4A9C4BC300651F25B327815157, (01.03.2017).
- BÜMKO (2017b), <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/10208,03fonksiyonelpdf.pdf?0> (31.03.2017).
- Cangöz, Coşkun (2009), *Redistribution of Power and Status Through Public Finance: The Case of Turkey (1980-2003)*, Yayınlanmamış Doktora Tezi (Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Demirel, Güner (2017), "Analitik Bütçe Sınıflandırması", <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/612,abstanim2007pdf.pdf?0> (01.04.2017).
- Gürkan, Ceyhan ve Yiğit Karahanoğulları (2013), "Vergi Devletine Kuramsal Yaklaşımlar", *Maliye Dergisi*, 165: 1-26.
- Gürkan, Ceyhan ve Yiğit Karahanoğulları (2014), "Neoliberalizmin Krizi ve Kamu Maliyesi", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 27: 1-29.
- Hazine Müsteşarlığı (2017), "Merkezi Yönetim İç Borç Stokunun Elinde Bulunduranlara Göre Dağılımı", <https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Istatistik-Sunum-Sayfasi?mid=59&cid=12&nm=33> (31.03.2017).
- Karabacak, Yakup (2012), "Türkiye'de Emek Kesiminin Kamu Bütçesi Karşısındaki Konumu: 2004-2010", *Ekonomik Yaklaşım*, 23 (82): 51-77.
- Karahanoğulları, Yiğit (2002), *1960 Sonrası Türkiye'de Devletin Mali Krizleri*, Yayınlanmamış Doktora Tezi (Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Karahanoğulları, Yiğit (2003), "Türkiye'de 'Devletin Mali Krizleri'", *Praksis*, 9: 247-276.
- Lichty, Richard W. (1970), "Lecture on James O'Connor, The Fiscal Crisis of the State", <http://www.d.umn.edu/~rlighty/Radical%20Lectures/radlec10.pdf> (27.04.2017).
- Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, *Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri*, <https://www.muhasabat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistik-detayi?tabId=1&pageId=2> (12.03.2017).
- Miller, John 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): 236-260.
- Mosley, Hugh (1978), "Is There a Fiscal Crisis of the State?", *Monthly Review*, 30 (1): 34-45.
- Mosley, Hugh (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, Richard 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, Birsen (2002), *Yerel Yönetimlerin Mali Krizi ve Türkiye*, Yayınlanmamış Doktora Tezi (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Nacar, Birsen (2005), "Yerel Yönetimlerin Mali Krizi Üzerine Kuramsal Açıklamalar: Nedenler, Öneriler ve Bir Değerlendirme" *Akdeniz İİBF Dergisi*, 9: 202-247.

Nacar, Birsen ve Yakup Karabacak (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, James (1973), *The Fiscal Crisis of the State* (New York: St Martin's Press).

O'Connor, James (1978), "More on Fiscal Crisis of the State", *Monthly Review*, 30 (6): 54-57.

O'Connor, James (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, James (2009), *The Fiscal Crisis of the State* (New Jersey: Transaction Publishers).

Özügürlü, Yasemin (2005), "Kamu Harcamalarının Bölüşüm İlişkileri Üzerine Etkisi: Türkiye Açısından Bir Değerlendirme", *Ekonomik Yaklaşım*, 16 (55): 69-88.

Sert, Mesut (2011), "Maliye'ye Alternatif Bir Yaklaşım Olarak Mali Sosyoloji: Öncüler", *Ekonomik Yaklaşım*, 22 (81): 1-16.