



T. C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
BÜTÇE VE MALİ PLANLAMA BİLİM DALI

DEVLETİN TARİHSEL GELİŞİMİ BAĞLAMINDA
DEVLET BÜTÇESİNİN EKONOMİ POLİTİĞİ:
TÜRK DEVLET BÜTÇESİ AÇISINDAN BİR ANALİZ

(DOKTORA TEZİ)

Erdal EROĞLU

BURSA 2016



T. C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
BÜTÇE VE MALİ PLANLAMA BİLİM DALI

DEVLETİN TARİHSEL GELİŞİMİ BAĞLAMINDA
DEVLET BÜTÇESİNİN EKONOMİ POLİTİĞİ:
TÜRK DEVLET BÜTÇESİ AÇISINDAN BİR ANALİZ

(DOKTORA TEZİ)

Erdal EROĞLU

Danışman

Prof. Dr. Özhan Çetinkaya

BURSA 2016

T. C.

ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Maliye Anabilim Dalı, Bütçe ve Mali Planlama Bilim Dalı'nda 711012001 numaralı Erdal EROĞLU'nun hazırladığı "Devletin Tarihsel Gelişimi Bağlamında Devlet Bütçesinin Ekonomi Politikası" konulu Doktora Tezi ile ilgili tez savunma sınavı, 03/08/2016 günü 13.00 - 16.00 saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezininBaşarılı..... (başarılı/başarısız) olduğunaoy birliği..... (oy birliği/oy çokluğu) ile karar verilmiştir.

Üye (Tez Danışmanı ve Sınav Komisyonu Başkanı)
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi
Prof. Dr. Özkan GÖZKURT
Gökmen

Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi
Doc. Dr. Hale Bakır

Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi
Prof. Dr. Feridun YILMAZ

Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi
Doc. Dr. Semih BİLGİÇ

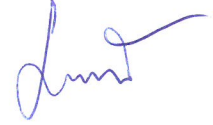
Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi
Doc. Dr. Tolga DEMİRBAŞ

...../...../20.....

YEMİN METNİ

Doktora tezi olarak sunduğum “Devletin Tarihsel Gelişimi Bağlamında Devlet Bütçesinin Ekonomi Politikası: Türk Devlet Bütçesi Açısından Bir Analiz” başlıklı çalışmamın bilimsel araştırma, yazma ve etik kurallarına uygun olarak tarafımdan yazıldığına ve tezde yapılan tüm alıntıların kaynaklarının usulüne uygun olarak gösterildiğine, tezimde intihal ürünü cümle veya paragraflar bulunmadığına şerefim üzerine yemin ederim.

10.08.2016
Tarih ve İmza



Adı Soyadı: Erdal Eroğlu
Öğrenci No: 711012001
Anabilim Dalı: Maliye
Programı: Bütçe ve Mali Planlama
Statüsü: Doktora

ÖZET

Yazar Adı ve Soyadı	: Erdal Eroğlu
Üniversite	: Uludağ Üniversitesi
Enstitü	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı	: Maliye
Bilim Dalı	: Bütçe ve Mali Planlama
Tezin Niteliği	: Doktora Tezi
Sayfa Sayısı	: xiv+308
Mezuniyet Tarihi	:/...../2016
Tez Danışma(lar)ı	: Prof. Dr. Özhan Çetinkaya

DEVLETİN TARİHSEL GELİŞİMİ BAĞLAMINDA DEVLET BÜTÇESİNİN EKONOMİ POLİTİĞİ: TÜRK DEVLET BÜTÇESİ AÇISINDAN BİR ANALİZ

Bu çalışmanın temel amacı düzenleme okulu bağlamında Türkiye’de devletin dönüşümünün bütçenin ekonomi politik analizinden hareketle ortaya konulmasıdır. Düzenleme okulu, kapitalizmin tarihsel gelişiminin toplumsal ve siyasal müdahale ve düzenlemelere dayandığına ve sermaye birikimi için gerekli üretim ve tüketim arasındaki döngüsel ilişkinin istikrarını sağlayan, yeniden yapılandıran ve kolaylaştıran kurumsal mekanizmalara vurgu yapmaktadır. Bu nedenle düzenleme okuluna göre kapitalizmin belirli dönemlerinde açığa çıkan birikim rejimi krizlerinde istikrarın sağlanmasında devletin rolü oldukça önemlidir. Kamu harcamaları ve vergilerden oluşan devlet bütçeleri ise birikim rejimlerinde en önemli düzenleme araçları olarak kabul edilmektedir. Her ne kadar ana akım maliye anlayışında bütçe ile ilgili teorik bilgiler kapitalist sistemin temel öğelerini içerse ve toplumsal ilişkilerde açığa çıkan çelişkileri perdelese de çalışmanın temel iddiası bu perdenin aralanmasıdır.

Çalışmada düzenleme okulunun kuramsal çerçevesinden hareketle Türkiye’de devletin dönüşümü fordist birikim rejimi, fordist birikim rejiminin krizi ve post fordist birikim rejimi olmak üzere üç dönemde kamu harcamalarının ve vergilerin yapısı analiz edilerek ortaya konmaktadır. Elde edilen sonuçlara göre Türkiye’de kapitalist devletin dönüşümünde belirleyici etken sermaye birikiminin yeniden üretiminin ve kapitalist devletin meşruiyetinin sağlanmasıdır. Her bir birikim rejimi modeli bu amaçları gerçekleştiren bir bütçeye yani harcama politikalarına ve vergi düzenlemelerine sahiptir. Örneğin fordist birikim rejiminde kamu harcamalarının büyük bir kısmı emek üretkenliğini arttıran sosyal harcamalardan ve üretimin genel koşullarının devamını sağlayan alt yapı yatırımlarından oluşmuştur. Bu dönemde vergi politikalarında vergi reformları ve sermayeyi teşvik edici vergi düzenlemeleri ön planda olmuştur. Post fordist birikim rejiminde ise finansal serbestleşmenin bir sonucu olarak harcamalar içerisinde faiz harcamalarının payı artmış bunun maliyeti olarak sosyal harcamaların payı azalmıştır. Vergi politikalarında ise sermaye kesimi üzerindeki vergi yükü azaltılarak harcama üzerinden alınan vergilerin de artmasıyla vergi yükü ücretli ve çalışan kesime kaydırılmıştır.

Özetle çalışmanın özgünlüğü düzenleme okuluna göre Türkiye’de kapitalist devletin sermaye birikimindeki rolünün bütçe ekonomi politik analiziyle ortaya konulmasıdır.

Anahtar Sözcükler:

Devlet Bütçesi, Düzenleme Okulu, Sermaye Birikimi, Kamu Harcamaları, Vergileme

ABSTRACT

Name and Surname	: Erdal Eroğlu
University	: Uludag University
Institution	: Institution of Social Sciences
Field	: Public Finance
Branch	: Budget and Fiscal Planning
Degree Awarded	: PhD
Page Number	:xiv+308
Degree Date	:/...../2016
Supervisor (s)	: Prof. Dr. Özhan Çetinkaya

THE POLITICAL ECONOMY OF STATE BUDGET IN THE CONTEXT OF THE HISTORICAL DEVELOPMENT OF STATE: AN ANALYSIS of TURKISH STATE BUDGET

The main purpose of this study is to reveal the transformation of the state in Turkey by carrying out a political economy analysis of budget from the perspective of the regulation school. The regulation school emphasizes that the historical development of capitalism depends on social and political interventions and regulations and focuses on the institutional mechanisms that maintain, restructure, and facilitate the stability of the cyclical relationship between the production and the consumption which is essential for the capital accumulation. Considering these factors, the regulation school argues that state has a crucial role in maintaining the stability during the crises of accumulation regime. State budgets made up of public expenditures and taxes are regarded as the most important regulation tools in accumulation regimes. Although budget theories in the mainstream public finance only cover the main elements of the capitalist system and veil the contradictions occurring in social relations, the main argument of this study is to take the lid off their concealing feature/ this study mainly wishes to take the lid off this concealing feature.

Theoretically based on the framework of the regulation school, this study reveals the transformation of the state in Turkey with an analysis of public expenditures and taxes within three periods: accumulation regime in Fordism, accumulation crisis of Fordism and accumulation regime in Post-Fordism. The findings of this study indicate that the decisive factor in the transformation of the capitalist state in Turkey is based on the will to ensure the reproduction of capital accumulation and the legitimacy of the capitalist state. Every accumulation regime model has a budget that realizes these goals, or expenditure policies and tax regulations. For instance, in Fordism, public expenditures mainly consisted of social expenditures that enhanced the labor productivity and the infrastructure investments that maintained the general circumstances of production. Tax reforms and incentive tax regulations that attracted the capital came to the forefront of tax policies during that period. In Post-Fordism, though, the share of interest expenditures increased as a result of the financial liberalization, leading to a decrease in the share of social expenditures. When tax policies considered, the tax burden shifted to the working class as the tax burden on capital owners was reduced, and taxes levied on expenditures were increased.

To sum up, the focal point of this study is the political economy analysis of the budget. It argues that the state has a crucial role in the reproduction of the capital accumulation and the regulation of social relations with the help of tax and expenditure policies.

Keywords

State Budget, Regulation School, Capital Accumulation, Public Expenditures, Taxation

ÖNSÖZ

Gündelik yaşamımızın neredeyse her alanında hem kurumlar düzeyinde hem de toplumsal ilişki biçimlerinde düzenleyici olan, yön veren ve müdahale eden devletin gücünün nereden geldiği ve devletin bu gücü ne amaçla ve nasıl (hangi mekanizmalarla) kullandığı sorularının cevabına yönelik arayışlar bu çalışmayı ortaya koymuştur. Tarihçi ve filozof İbni Haldun'un deyimleriyle sözcükler, *“söylenmek istenen şeyin üzerine, anlamını saklamak ya da ortaya çıkarmak üzere geçirilen bir kılıftır”*. Bu çalışmada devleti niteleyen kavramlarla gizlenmeye çalışılan anlamlar devletin gündelik yaşamda etkisinin doğrudan gözlemlenebildiği bütçelerinden hareketle açığa çıkarılmaya çalışılmıştır. Elbette hala edinilecek bilgi, yazılacak cümle ve söylenecek daha çok söz bulunmaktadır. Bu açıdan çalışma birçok eksikliği barındırmaktadır. Bu çalışma okuyucunun zihnini bulandırdığı, yanılgıya düşürdüğü ve daha çok sorular sormasına yol açtığı ölçüde başarılıdır.

Burada uzun, yorucu, sabır ve ciddi bir emek gerektiren bu sürecin sonunda bir teşekkürden daha fazlasını hak eden yapabildiklerimi olanaklı kılan, inancımı pekiştiren akıl hocalarım, yol arkadaşım, dostlarım ve ailemin isimlerini anmak istiyorum.

İlk olarak meslek hayatımda akademik başarımın yanı sıra sosyal hayatın içerisinde de başarılı olunabileceğini gösteren, birçok açıdan rol model aldığım ve en önemlisi tez çalışmam boyunca desteğini, sabrını ve katkısını hiçbir zaman esirgemeyen değerli hocam Prof. Dr. Özhan Çetinkaya'ya teşekkür ederim. Tez sürecimde zaman ayırarak katkıda bulunan Prof. Dr. Feridun Yılmaz'a, desteğini her konuda hissettiğim Doç. Dr. Tolga Demirbaş'a, yardım taleplerimi hiç geri çevirmeyen Prof. Dr. Adnan Gerçek'e ve birlikte aynı ofiste çalışmaktan keyif aldığım Arş. Gör. Halil Serbes'e ve tartışmalarımızdan yararlandığım Arş. Gör. Ceyhun Güler'e teşekkür ederim. Ayrıca tezin daha nitelikli hale gelmesi için çalışmamı titizlikle okuyan ve katkıda bulunan, akademik anlamda kendisinden daha çok şeyi öğreneceğimi düşündüğüm Doç. Dr. Hale Balseven'e teşekkür ederim.

Çalışma süresince manevi desteklerini hiçbir zaman esirgemeyen kardeşlerim Serkan ve Servet Yıldırım'a ve belki de bu konumda olmamda en büyük paylardan birine sahip olan ablam Ayşe Özkan'a, anneme, babama ve geniş aileme teşekkürü bir borç bilirim. Son olarak hayatımın en güzel zamanlarında en çok birlikte olmak istediğim sevgili eşim Ayşenur'dan zamanımı çaldığım için en başta özür dilerim ve kendisine çalışmam süresince her bir aşamada, titizlikle çalışmayı değerlendirdiği, yabancı dildeki metinlerde işin içinden çıkamadığım zamanlarda bütün işlerini bir kenara bırakıp önceliği bana verdiği, inancımı her daim dinç tuttuğu ve her şeyin nesneleştiği bir dünyada beni özne olabilmem için yüreklendirdiği için sonsuz teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
ÖNSÖZ	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLolar	xi
ŞEKİLLER	xi
GRAFİKLER	xii
KISALTMALAR	xiii
GİRİŞ	1
YÖNTEM VE KURAMSAL ÇERÇEVE	4

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLETİN OLUŞUMU, TARİHSEL GELİŞİMİ VE DEVLET TEORİLERİ

I. DEVLETİN OLUŞUMU VE TARİHSEL GELİŞİMİ	13
A. ERKEN DEVLETİ TARTIŞMAK	13
B. UYGARLIĞA GEÇİŞ.....	20
C. FEODAL DEVLET SİSTEMİ	22
D. İLKEL BİRİKİM: MÜLKİYETİN EL DEĞİŞTİRMESİ.....	24
E. SAVAŞ EKONOMİSİ VE AVRUPA DEVLETLERİNİN OLUŞUMU.....	26
F. SERMAYE ÇAĞI VE MODERN KAPİTALİST DEVLET	28
II. DEVLET TEORİLERİ	31
A. LİBERAL DEVLET TEORİSİ	34
B. REFAH DEVLETİ TEORİSİ.....	36
C. KAMU TERCİHİ: ANAYASAL DEVLET TEORİSİ	40
D. KLASİK MARXİST DEVLET TEORİSİ	43

E. ELEŞTİREL DEVLET TEORİLERİ	50
F. DÜZENLEME TEORİSİNDE DEVLET	58
1. Fordist Birikim Rejiminde Devlet	68
2. Post Fordist Birikim Rejiminde Devlet	70

İKİNCİ BÖLÜM

DEVLET BÜTÇESİNİN EKONOMİ POLİTİĞİ

I. DEVLET BÜTÇESİNİN MAHİYETİ	74
A. MODERN DEVLET MALİYESİNİN OLUŞUMU VE TARİHSEL GELİŞİMİ.....	75
B. DEVLET BÜTÇESİNİN TEORİK ÇERÇEVESİ	92
1. Devlet Bütçesi İle İlgili Tanımlar	93
2. Bütçe Hakkı Kavramı ve Tarihsel Gelişimi.....	97
3. Devlet Bütçesinin İşlevleri	102
4. Devlet Bütçesinde Farklı Yaklaşımlar	103
<i>a. Sosyal bütçe yaklaşımı.....</i>	<i>104</i>
<i>b. Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımı.....</i>	<i>106</i>
<i>c. Liberal ve neoliberal bütçe yaklaşımı</i>	<i>108</i>
<i>d. Sosyalist bütçe yaklaşımı</i>	<i>111</i>
<i>e. Yeşil bütçe yaklaşımı</i>	<i>113</i>
C. DEVLET BÜTÇESİNİN DÜZENLEME OKULU BAĞLAMINDA EKONOMİ POLİTİĞİ	114
1. Kamu Harcamalarının Birikim ve Meşruiyet İşlevi	122
<i>a. Kamu harcamalarının sermaye birikimindeki rolü</i>	<i>127</i>
<i>b. Kamu harcamalarının ekonomi politiği</i>	<i>136</i>
2. Bir Düzenleme Aracı Olarak Vergi	137
<i>a. Vergilerin sermaye birikimindeki rolü</i>	<i>144</i>
<i>b. Verginin ekonomi politiği</i>	<i>148</i>

II. KAPİTALİST ÜLKE EKONOMİLERİNDE DEVLET BÜTÇESİNİN DÜZENLEYİCİ ROLÜ	149
A. FORDİST BİRİKİM REJİMİNDE DEVLET BÜTÇESİNİN DÜZENLEYİCİ ROLÜ	152
B. POST FORDİST BİRİKİM REJİMİNDE DEVLET BÜTÇESİNİN DÜZENLEYİCİ ROLÜ	159

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE DEVLETİN VE KAMU MALİYESİNİN DÖNÜŞÜMÜ BAĞLAMINDA DEVLET BÜTÇESİNİN EKONOMİ POLİTİK ANALİZİ

I. TÜRKİYE'DE KAPİTALİST DEVLETİN DÖNÜŞÜMÜ: BİRİKİM REJİMİ VE DÜZENLEME BİÇİMLERİ	171
II. TÜRKİYE'DE DEVLETİN BÜTÇE ARACILIĞIYLA DÜZENLEYİCİ ROLÜ	183
A. 1929-1970 ARASI DÖNEM: DEVLET KAPİTALİZMİ-FORDİST BİRİKİM REJİMİ	184
1. Kamu Harcamalarının Yapısı ve Analizi	188
2. Vergilerin Yapısı ve Analizi	191
B. 1970-1980 ARASI DÖNEM: REFAH DEVLETİNİN VE FORDİST BİRİKİM REJİMİNİN KRİZİ.....	197
1. Kamu Harcamalarının Yapısı ve Analizi	200
2. Vergilerin Yapısı ve Analizi	203
C. 1980 SONRASI DÖNEM: NEOLİBERAL DEVLET MODELİ VE POST FORDİST BİRİKİM REJİMİ.....	207
1. Kamu Harcamalarının Yapısı ve Analizi	225
2. Vergilerin Yapısı ve Analizi	239
III. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	246
EK-1: Türkiye'de Analitik Bütçe Sınıflandırması.....	253

EK-2: Hükümet Maliye Programlarında İfade Edilen Vergi ve Harcamaya İlişkin Politikalar (1.-61. Hükümet Programları)	255
EK-3: Konsolide Bütçe Gerçekleşmelerinin GSYİH'ya Oran (1975-2013)	279
EK-4: Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri İle Borç Ödemeleri İlişkisi (1975-2013)	281
EK-5: Kamu Kesimi Genel Dengesinin GSYİH'ya Oranı	283
EK-6: KİT'lerden Hazineye Aktarımlar (1983-1998)	285
EK-7: Konsolide Bütçe Gelir Ve Gider Gerçekleşmeleri (1924-2015).....	286
KAYNAKÇA	288



TABLolar, ŞEKİLLER VE GRAFİKLER

Tablo 1: Düzenleme Biçiminin 4 Temel Yönetim Modeli	66
Tablo 2: Fordist ve Post Fordist Birikim Rejimlerinde Devlet.....	72
Tablo 3: Sosyalist Bütçelerde Bütçe Gelirleri ve Harcamaları	112
Tablo 4: Kamu Harcamalarının Biçimsel Sınıflandırılması	124
Tablo 5: Birinci Düzey Ekonomik Kodlar ve Açıklamaları	125
Tablo 6: 1929 ve 1998 Kriz Dönemlerinde Birikim Rejimi ve Genel Durum	151
Tablo 7: ABD’de Devletin Sosyal Yatırım ve Sosyal Tüketim Harcamaları Trendi (%)	153
Tablo 8: Genel Yönetim Harcamalarındaki Artış 1870-1960 (GSYİH %)	154
Tablo 9: Askeri Harcamaların Devlet Bütçesindeki Oranı	155
Tablo 10: Başlıca OECD Ülkelerinde Devlet Harcamaları	155
Tablo 11: Vergi Yapılarının Gelişimi	157
Tablo 12: Kamu Kesimi Gelirlerinin GSYH’ye oranı: ABD ve Sovyetler Birliği (1968)	158
Tablo 13: Dolaylı ve Doğrudan Vergilerin Toplam Kamu Gelirleri İçindeki Payı ABD (1968)	159
Tablo 14: Gelir Kompozisyonu Sovyetler Birliği (1968)	159
Tablo 15: Post Fordist Birikim Rejiminde Devlet Bütçesinin Düzenleyici Rolü.....	163
Tablo 16: Genel Hükümet Harcamalarının GSYİH’ya Oranı (1870-1995)	165
Tablo 17: Genel Hükümet Gelirlerinin GSYİH’ya Oranı (1870-1997).....	165
Tablo 18: OECD Ülkelerinde Vergi Yapısı.....	167
Tablo 19: Muhtelif Yıllar İtibariyle Gerçekleşen Merkezi Bütçe Harcamalarının İşlevsel Dağılımı- Bütçe Payları (1925-1990)	189
Tablo 20: Türkiye’de 1923-1970 Arasın Dönemde Vergi Yapısının Bileşimi (%).....	194
Tablo 21: Kamu Harcamaları Gerçekleşmeleri 1968-1977 (Milyon TL)	201
Tablo 22: KİT Yatırımlarının Sektörel Dağılımı 1963-1977 (%).....	202
Tablo 23: Kamu Harcamaların Dağılımı 1972-1977 (%)	203
Tablo 24: Kamu Gelirlerinin Dağılımı 1972-1977 (%)	206
Tablo 25: Türkiye’de 1980 Sonrası Post-Fordist Birikim Rejimi Modeli ve Düzenleme Biçimleri.....	211
Tablo 26: Türkiye’de Birikim Rejimi Dönemlerinde Hükümet Programlarında Vergi ve Harcamaya İlişkin Politikalar	211
Tablo 27: 1989’lardan 2000’lere Başlıca Makro Ekonomik Göstergeler (Cari)	216
Tablo 28: Kamu Yatırımlarının Dağılımı (%)	227

Tablo 29: Seçilmiş Bazı Kalem ve Yıllarda Bütçe Harcamalarının Bütçe Payları (%)....	229
Tablo 30: Hükümet Dönemleri ve Özelleştirme Uygulamaları.....	233
Tablo 31: Merkezi Yönetim Bütçe Gider Gerçekleşmelerinin Fonksiyonel Düzeyde Dağılımı % (2006-2015)	236
Tablo 32: Seçilmiş Yıllar İtibariyle Konsolide Bütçe Büyüklüklerinin Gelişimi (GSYİH'ya oran)	241
Tablo 33: Seçilmiş Yıllar İtibariyle Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Vergi Gelirleri İçerisindeki Payı.....	243
Tablo 34: Türkiye'nin Vergi Yapısı (Vergilerin Vergi Gelirleri İçerisindeki Payları (2006 2015)	244

ŞEKİLLER

Şekil 1: Kamu ekonomisi ve Özel Ekonomi Ayrımı.....	116
Şekil 2: Kapitalist Devletin İşlevi ve Politika Araçları	132
Şekil 3: Verginin Tarihsel Gelişimi.....	138
Şekil 4: Kapitalizmin Finansallaşması	161

GRAFİKLER

Grafik 1: Dolaysız- Dolaylı Vergilerin GSMH'ya Oranı.....	196
Grafik 2: Toplam Yatırımların Kamu-Özel Arasında Dağılımı (1980-1998)	230
Grafik 3: Kamuda Kit Payları 1980-1998	231
Grafik 4: Hazineden KİT'lere Yapılan Aktarımlar	232
Grafik 5: Yıllar İtibariyle Özelleştirme İşlemleri 1995-2016 (Cari Fiyatlarla)	235
Grafik 6: Seçilmiş Yıllar İtibariyle Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin GSYİH'ya Oranı	242

KUTULAR

Kutu 1: Sosyal Bütçe Uygulamasında yer alan kalemler	105
Kutu 2: Vergi Gelirlerinin Sınıflandırılması.....	144

KISALTMALAR

ABD:	Amerika Birleşik Devletleri
A.g.e:	Adı Geçen Eser
A.g.m:	Adı Geçen Makale
A.g.r:	Adı Geçen Rapor
ANAP:	Anavatan Partisi
AKP:	Adalet ve Kalkınma Partisi
Bkz.:	Bakınız
CHP:	Cumhuriyet Halk Partisi
Çev.:	Çeviren
DB:	Dünya Bankası
Der.:	Derleyen
DHMİ:	Devlet Hava Meydanları İşletmesi
DMO:	Devlet Malzeme Ofisi
DSP:	Demokratik Sol Parti
DP:	Demokrat Parti
DPT:	Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ:	Dünya Ticaret Örgütü
Ed.:	Editör
GV:	Gelir Vergisi
GSYİH:	Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla
Haz.:	Hazırlayan
IMF:	Uluslararası Para Fonu
KDV:	Katma Değer Vergisi
KİT:	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KMYKK:	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KÖİ:	Kamu-Özel İşbirliği
KV:	Kurumlar Verdisi
OECD:	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
ÖTV:	Özel Tüketim Vergisi
PTT:	Posta Telefon ve Telgraf Teşkilatı
SEKA:	Selüloz ve Kâğıt Sanayi
TCDD:	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları

TEK:	Türkiye Elektrik Kurumu
TİGEM:	Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü
THY:	Türk Hava Yolları
TKİ:	Türkiye Kömür İşletmeleri
TMO:	Toprak Mahsulleri Ofisi
TOKİ:	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TPAO:	Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı
TZDK:	Türkiye Ziraî Donatım Kurumu



GİRİŞ

Bugün dünya ekonomisinde ve siyasi alanda gerçekleşen sistemik krizler kapitalist sistemin sömürü ilişkileri üzerine kurulan bir iktisadi ve sosyal örgütlenme olduğu tartışmalarını yeniden gündeme taşımıştır. Tartışmaların odağında kapitalist sistemin ve bu bağlamda kurumsallaşan devletin meşruiyet ve birikim sorunu yer almaktadır. Toplumsal açıdan bu sorun gündelik yaşamda yoksulluğun ve sefaletin daha çok hissedilmesiyle açığa çıkmıştır. Nitekim 2008 küresel krizinden sonra dünya ekonomisinde yaşanan daralmayla birçok kapitalist merkez ve çevre ülkelerin genelinde sosyal ve ekonomik göstergeler negatif bir tablo ortaya çıkarmıştır. Artan yoksulluk ve derinleşen toplumsal eşitsizlik karşısında devletlerin uyguladığı iktisadi politikalar yetersiz kalmıştır. Bunun yanında öteden beri süregelen küresel ısınma, çevresel kirlilik, bölgesel ya da yerel etnik ve dini çatışmalar, açlık, özellikle son dönemlerde küresel göç gibi sorunların varlığı toplumsal refahı daha da azaltmıştır. İktisadi ve toplumsal alanda yaşanan tüm bu olumsuz süreç toplumsal tepkileri de artırmıştır. 1990’larda başlangıçta Arjantin, Şili, Rusya, Türkiye gibi ülkelerde henüz ulusal düzeyde gerçekleşen toplumsal tepkiler 2000’lerde birçok ülkede ekonomik krizin sonuçlarının dışında farklı küresel sorunlara da dikkat çeken G-8, IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kurumları da hedef alan küresel eylemlere dönüşmüştür. 2008 küresel kriziyle birlikte ise söz konusu toplumsal tepkiler bu kez kapitalist ülkelerin metropollerinde gerçekleşmeye başlamıştır. ABD ve Avrupa’da ardı sıra gerçekleşen ve İşgal Et “occupy” şeklinde adlandırılan bu eylemlerin özünde kapitalist sisteme duyulan derin rahatsızlık ve öfke dışa vurulmaktaydı¹. Birçok ülkede olduğu gibi farklı isteklerin, farklı dünya görüşleri, yaşam tarzları olan farklı yaş grubundan kişilerin bir araya geldiği bu hareketler aynı dönemlerde Türkiye’de de gerçekleşmiştir. Dünya ekonomisinin geldiği bu noktanın ve

¹ 15 Mayıs 2011’de Madrid ve Barcelona’da Öfkeliiler hareketi (Indignados) ile başlayan ardından Portekiz, İngiltere, İsrail ve ABD’ye yayılan eylemler devletin uyguladığı iktisadi ve siyasi politikalara yönelikti. Aynı şekilde Arap dünyasında Tunus, Mısır, Libya, Suriye, Bahreyn, Cezayir, Ürdün ve Yemen gibi ülkelerde baş gösteren mitingler, protestolar ve halk ayaklanmaları, söz konusu ülkelerin birkaçında yönetim değişikliğiyle sonuçlanmıştır. Dünyanın birçok ülkesinde sadece çevre ülkelerde değil merkez kapitalist ülkelerde de yaygınlaşan bu tarz hareketlerin politik ve sosyolojik analizi oldukça önemlidir. Ancak bu analiz çalışmanın genel bağlamı dışındadır. Burada bir ‘ama’ ile şu hususa dikkat çekilmelidir. Söz konusu tepkiler kapitalizmin yoksullaştırıcı birikim anlayışına ve devletin birikimi sürdürmek için gündelik yaşamın her alanında uyguladığı Michel Foucault’un ifadesiyle gözetleyici ve güvenlikçi tedbirlerine karşıdır. Foucault’un tespitine göre, toplumsal yeniden üretim süreçlerinde benimsenen yöntem açısından batı ve doğu kapitalist devletleri arasında önemli farklar vardır. Meşruiyet açısından bakıldığında Batıda içsel olarak demokrasi fetişleştirilirken Doğu’da benzer bir demokrasi dışsal olarak çatışmalı bir biçimde içselleştirilmektedir. Her iki durum da şiddeti içinde barındırmaktadır. Tam olarak Foucault’un ifadesiyle “şiddete başvurmayan hiçbir hegemonya varlığını sürdüremez” M. Foucault. *İktidarın Gözü*, İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 2015, s. 62.

derinleşen toplumsal eşitsizlikle beraber artan toplumsal tepkilerin nedenlerine ilişkin son dönemlerde önemli bir yazın ortaya çıkmıştır. Nitekim devletin bu süreci nasıl yöneltmesi gerektiği ayrı bir tartışma alanı olmakla birlikte nasıl yönettiği sorusuna yönelik cevabın somut temelde çeşitli göstergelerle ortaya konulması oldukça önemlidir. Bu bağlamda kapitalist dönüşüm süreçlerinde yeni birikim rejimlerinde önemli bir düzenleme aracı olan devletin bölüşüm açısından oynadığı role dikkat çekilmelidir. Bu çalışma bu role vurgu yapmak üzere Marxist, eleştirel veya radikal yaklaşımlarda “kapitalist devlet” kavramını kullanmaktadır. Kapitalist devletin düzenleyici rolüne ilişkin analize dâhil edilen en temel mali göstergeler ise iktisadi ve sosyal ilişkilerin yeniden üretimini düzenleyen harcamalar ve vergiler olarak belirlenmiştir. Daha genel bir ifadeyle devlet bütçesinin ekonomi politik yorumlanması bu çalışmanın hareket noktasını oluşturmaktadır.

Devlet bütçesi yasal tanımdan hareketle belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgeyi ifade etmektedir². Standart öğretide bütçeler siyasal irade tarafından, siyasal iradenin bağımsız bir siyasi ortamda gerçekleştiği varsayımı altında, önce harcamaların saptandığı ve bu harcamalara yönelik kamu gelirlerinin belirlendiği yıllık bir eylem planı olarak gösterilmektedir. Ana akım maliye anlayışında bütçelerin devletin belirli bir dönemine ait mali tablolarını yansıtan salt iktisadi araç olduğu görüşü hâkimdir. Ancak nihai olarak bütçenin, uygulama sonucunda iktisadi alanlarda etkili olduğu gibi sınıfsal ilişkileri düzenleyen sosyal etkilere de sahip olduğu görülmektedir. Dolayısıyla standart öğretide bütçelerin asıl işlevinin peçelenerek göz ardı edildiği söylenebilir. Görünmezden gelinen bu işlev bütçelerin salt iktisadi bir araç olmasından öte sınıf ilişkilerini düzenleyen bir toplumsal araç olmasıdır. Bütçeler aynı zamanda devlet iktidarına hâkim olan gücün çıkarları doğrultusunda harcama ve gelir yapısına sahip olmasından ötürü de ideolojik bir işleve sahiptir. Nitekim kapitalist bir devlet bütçesindeki politik amaç, eksen ve sonuç, elbette, sosyalist bir devlet bütçesinden farklı olacaktır. Aynı şekilde kapitalist devletin tarihsel gelişimi içerisinde belirli aşamalarda kapitalist devletin bürünmüş olduğu farklı formlara karşılık gelen bir bütçe politikası gerçekleşecektir.

² 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, md. 3/f. 5018 sayılı kanunda bütçe kavramı “kamu bütçesi” başlığında ele alınmaktadır. Burada devlet bütçesi şeklinde kullanım tercih edilmektedir. Bunun temel nedeni kavramsal olarak devletin tarihsel bir anlama sahip olması ve toplumsal ilişkileri içeriyor olmasıdır. Bu açıdan bütçe de salt iktisadi bir sürecin değil aynı zamanda toplumsal ilişkilerin yansıması olarak değerlendirildiğinden ötürü devlet bütçesi kavramının kullanımı tercih edilmektedir.

Esasında bu çalışmanın konusu, devletin gerçekleştirmiş olduğu kamu harcamalarından hangi toplumsal kesimlerin daha çok yararlandığı buna karşılık harcamaların finansmanında en önemli paya sahip olan vergilerin ise daha çok hangi toplumsal kesimlerden alındığı sorularından hareketle devlet bütçesinin kapitalist üretim ve toplumsal ilişkilerdeki düzenleyici rolünün devletin tarihsel gelişimi bağlamında analizidir. Bu kapsamda çalışma üç bölümden oluşmaktadır.

Herhangi bir olgu hakkında sistematik bir analiz ortaya koyabilmek ve ilişkiselliği açığa çıkarabilmek ancak o olgunun ortaya çıkışından bu yana incelenmesiyle mümkündür. Nitekim bütün nesnelere, olgular, süreçler ve bunların kavramsal ifadeleri, ancak birbirleriyle evrensel, çok yönlü, değişken bağıntılar içerisinde var olabilirler. Tıpkı mal ve para gibi devlet kavramı da basit bir şeye, nesneye ve amaca uygun bir organizasyona indirgenemeyecek kadar karmaşık bir sosyal ilişkiler bütünüdür³. Bu bağlamda devletin tarihsel gelişimi ve müdahale araçları ile toplumsal yapı arasındaki diyalektik ilişki çözümlenmeden bu karmaşık yapının çözümlenmesi mümkün gözükmemektedir. Örneğin devlet, kimilerine göre bir zorunluluğun sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Kimilerine göre ise iktidar ilişkileri sonucunda zora dayanılarak var olmuştur. Aynı şekilde bir korunma aracı olarak görülen devlet farklı bir şekilde servet biriktirme aracı olarak da görülmektedir. Diğer taraftan hükümet analize dâhil edildiğinde ise bu yapı daha da karmaşıklaşmaktadır. Gündelik yaşamda kurulan aile, iş ve toplumsal ilişkilerin tümünde yasalar aracılığıyla düzenleyici olan, yön veren, müdahale eden *devletin gücü nereden gelir?* Esas tartışılması gereken alan burasıdır. Devlet kavramı üzerinde yapılan tartışmalar devletin var oluş nedenlerine kadar dayandırılmaktadır. Devletin varoluş süreci ise genel bağlamda insanın insan olma başka bir ifade ile toplumların gelişimiyle ilişkilidir. Diğer taraftan bütçelere politik işlevini veren esasında devlettir. Dolayısıyla bütçenin politik iktisadi analizi devletin oluşumu ve tarihsel gelişiminin çözümlenmesiyle gerçekleştirilebilir. Bu nedenle çalışmada ortaya konulacak ilk husus devletin ne olduğu ve nasıl geliştiğidir. Bu bağlamda devletin oluşumundan günümüz kapitalist modern devletin gelişimine kadar geçen tarihsel sürecin analizi ve devlet teorileri tartışmaları bu çalışmada önemli görülmektedir. Bu kapsamda çalışmanın ilk bölümünün başlığı '*Devletin Oluşumu, Tarihsel Gelişimi ve Devlet teorileri*' olarak belirlenmiştir.

³ Joachim Hirsch, *Materyalist Devlet Teorisi*, (çev. Levent Bakaç), İstanbul, Alan Yayın, 2011, s. 20.

Çalışmada devletin tarihsel gelişimi ve dönüşümü ile birlikte vergi ve harcama politikaları düzenleme teorisi bağlamında sermaye birikimi ve toplumsal yeniden üretim süreçleri dikkate alınarak analiz edilecektir. Bu çerçevede genel olarak devlet bütçesi düzenleyici bir araca bürünmektedir. Bu anlamda birikim krizleri ile kurumsal ve işlevsel olarak devlette süregelen dönüşüm kamu maliyesinde ya da kamu sektöründe belirgin bir biçimde gözlemlenmektedir. Devlet olarak tanımlanan örgütün almış olduğu siyasal kararları uygulayan ve topluma hizmet sunan yanını kamu sektörü oluşturmaktadır. Kamu sektörü ile ifade olunan alan kamusal hizmetlerin sunumu ve bu hizmetlerin maliyetinin vergi ya da benzeri gelir kaynaklarıyla karşılandığı alandır. Bölüşüm ilişkilerinin gözlemlenebileceği bu alan aynı zamanda devletin bütçe (vergi-harcama kompozisyonu) aracılığıyla toplumsal yaşamı nasıl düzenlediği (bölüşüm) ve sermaye birikimini nasıl yeniden ürettiğine ilişkin birçok analizin yapılmasına da olanak vermektedir. Bu kapsamda çalışmanın ikinci bölümünün başlığı devlet bütçesinin ana akım maliye anlayışının dışında analizini mümkün kılan '*Devlet Bütçesinin Ekonomi Politikası*' olarak belirlenmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünün başlığı ise tüm bu kavramsal, kuramsal ve tarihsel çerçeveden hareketle '*Türkiye'de Devletin Ve Kamu Maliyesinin Dönüşümü Bağlamında Devlet Bütçesinin Ekonomi Politik Analizi*' olarak belirlenmiştir. Çalışmanın analiz kısmında Türkiye'de kamu maliyesinin dönüşümü bağlamında kapitalist devletin gelişimi ve söz konusu dönemlere ilişkin düzenleme biçimlerine değinilmektedir. Bu bağlamda bütçeden gerçekleştirilen kamu harcamalarının ve Türk vergi yapısının analizinden hareketle Türkiye'de iktisadi ve toplumsal ilişkilerin belirlenmesinde devlet bütçesinin düzenleyici rolü ekonomi politik yorumlanmasıyla ortaya konmaktadır.

YÖNTEM VE KURAMSAL ÇERÇEVE

Yöntemsel olarak ortaya konulacak konu, tarihsel, kuramsal ve analitik boyutlarıyla ele alınacaktır. Bu bağlamda ilk olarak, günümüzde gerçekleşen reel durumu koşullayan içsel ve dışsal bağıntıları ortaya çıkarmak gerekmektedir. Mevcut önkoşulu oluşturan gerçek ve somutla işe başlamanın en doğru yöntem olduğu söylenebilir. Örneğin ekonomi politikte toplumsal üretimin temeli ve öznesi olan nüfusla başlamak doğru gibi gözükmektedir. Nitekim sermaye birikim sürecinde ortaya çıkan iktisadi fazlanın (artık ürün) ve devletin oluşumunda nüfus baskısı önemli argümanlardan biri olmuştur. Ancak nüfus; içeriğinde olan

üreticiler, yöneticiler ya da diğer sosyal tabakaların birbiriyle olan ilişkileri göz önünde tutulmazsa soyut kavramdan başka bir şey olmaz. Aynı şekilde üretim aleti ya da emek olmadan üretim olmaz. Ya da sermaye ücretli emek, para, fiyat vb. olmadan bir değer ifade etmez. Devlet de vergilendirme yetkisi ve harcama olmaksızın bir meşruiyete ve somut karşılığa sahip olamaz. Dolayısıyla konuyu daha sınırlı ve belirli bir alan olarak saptadığımızda, çalışmada harcama ve vergilerle somutlaşan devlet bütçesiyle, gittikçe basitleşen kavramlara varmış oluruz. Böylelikle basit kavramlardan hareketle devlete, üretim-meta-değişim ilişkilerine ve dünya pazarına kadar varan ekonomik sistemlere ulaşılmış olur. Örneğin değişim değeri, belirli koşullar altında üretimde bulunan bir toplumu gerektirir. Günümüz açısından değerlendirildiğinde bu topluma özgünlüğünü veren kapitalist üretim tarzı ve bu üretim tarzının biçimlendirdiği toplumsal ilişkilerdir. Bu durumda bu ilişkilerin tarihsel bağlamından koparılmadan açığa çıkarılması gerekmektedir.

Bu çalışmanın temel iddiası; kapitalist devletin, bütçe aracılığıyla emek ve sermaye arasındaki ilişkiyi daha genel bir ifade ile toplumsal ilişkileri düzenlemesidir. Bu aynı zamanda kapitalist devletin birikim ve meşruiyeti sağlama amacından ileri gelmektedir. Ama öncesinde şu iki temel sorunun cevabı aranması gerekmektedir: (1) “Devlet neden kapitalist sınıfın çıkarlarına hizmet eder? (2) Devlet kapitalist sistemi devam ettirmek ve genişletmek için nasıl çalışır?”⁴ Bu iki soru devletin asli özelliğinin *a priori* onun kapitalist karakteri olduğunu varsaymaktadır. Ve bunu açıklarken de devletin gerekliliğini esas alır. Tam da bu noktada şu sorunun cevabı önem kazanmaktadır: “Sermayenin yeniden üretimi mi devleti gerekli kılar, yoksa sermaye, ilkesel olarak, kendi kendini mi yeniden üretir”⁵. Bu ikilem sermaye ile devletin aynı soyutlama düzeyinde çözümlenemeyeceğini ortaya koymaktadır. Yani devlet toplumsal ilişkileri oluşturmaz ancak düzenleyebilir. Bu açıdan devlet düzenleyici bir organdır. Bunun için de iktidarı sağlaması gerekmektedir.

Devletin iktidarı belli çıkarların temsil edilmesiyle sağlanır. Ancak kimin çıkarını temsil edeceğine devlet karar vermektedir. Dolayısıyla devlet kendi siyasal önceliklerini gözeterek seçici mekanizmaları sağlayacak içyapılar geliştirmelidir. Ne var ki devletin üretim alanından ayrılması, onun bir bütün olarak sermayeye hizmet etmek, sermaye birikiminin koşullarını güvence altında tutmak zorunda olması demektir. Devletin birikim

⁴ David A. Gold, Clarence Y. H. LO ve Erik O. W. “Recent Developments in Marxist Theories of the Capitalist State”, *Monthly Review*, October and November, 1975, s. 31.

⁵ Simon Clarke, *Devlet Tartışmaları Marksist Bir Devlet Kuramına Doğru*, (çev. İbrahim Yıldız), İstanbul, Ütopya Yayınları, 2004, s. 230.

işlevi bunu yaptığı ölçüde devlet kaçınılmaz olarak sermayenin genel çıkarlarına hizmet etmektedir ve hatta düzenlemekte ve onu yapılandırmaktadır. Öte yandan devlet herhangi bir tikel grupla kendisini özdeşleştirerek meşruiyetini tehlikeye atmaktan kaçınmalıdır⁶. Kapitalist devlet meşruiyetini iki açıdan sağlayabilmektedir. Bunlardan ilki beklentileri karşılama, ikincisi ise güvenlikçi tedbirleri arttırmasıdır. Kapitalizmin son yüzyılda içerisine sürüklendiği durum birikim ve meşruiyet arasındaki temel çelişkidir. Devletin bu çelişkiyi çözmek adına yapmış olduğu her bir müdahale yeni krizler ya da yeni çatışmalar doğurmaktadır. Kapitalist devletin dönüşüm süreçleri ve derinleşen toplumsal eşitsizlikler bu bağlamda analiz edilmelidir. Bu analiz daha çok mali kısmı içermekle birlikte bütçenin ekonomi politik yorumlanmasıyla mümkündür. Örneğin günümüzde harcama ve vergi kompozisyonundan hareketle devlet bütçesinin bölüşümü sermaye birikimi lehine gerçekleşmektedir. Başlangıçta bu ifade basit ve indirgemeci görünmektedir. Ancak basit görünen bu ifadenin ana akım iktisat ve maliye yaklaşımlarında farklı bir çerçevede tartışılması teorik düzeyde anlaşılmasını zorlaştırmaktadır. Bu nedenle iddiayı destekleyecek teoriyi oluşturmak kaçınılmaz görülmektedir. Diğer tüm yaklaşımlarda olduğu gibi bir analiz için gerekli olan şey ele alınan olgunun çözümlenmesi için ontolojik (varlıkbilimsel) tasarımlarla başlamak zorunluluğudur. Başka bir deyişle tarihsel olarak oluşumundan gelişimine bir dünya tasarımının gerekmesidir. Yani insanın insan olma serüveninin⁷ ya da toplumların gelişme dinamiklerinin bu bağlamda devletin oluşumu ve gelişiminin tarihsel olarak ortaya konulmasıdır.

Dolayısıyla, en başa dönülürse, ilk olarak ‘nasıl bir tarih’ sorusu cevaplanmalıdır. Tarih kelimesi eski Yunancada *historia* “araştırılarak öğrenilmiş bilgi” anlamına gelmektedir. Ancak daha sonra batı dillerinde (*Latince: Historia, İtalyanca: Storia, Fransızca: Histoire, İngilizce: History, Almanca: Historie*) geçmiş olayların öyküsü

⁶ Clarke, a.g.e., s. 14.

⁷ Standart iktisadi düşüncenin temelini oluşturan insan anlayışını ‘rasyonel ekonomik birey’ kavramı oluşturmaktadır. Yani ana akım iktisatçılar analizlerine insanın rasyonel bir varlık olduğuna işaret ederek başlamaktadırlar. Bu anlayışa göre insan rasyoneldir çünkü her zaman elindeki kaynakları en iyi şekilde kullanarak kişisel çıkarlarını maksimize etmeye çalışır. “Ancak insanlar gerçekten böyle midir? İnsanlar gerçekten programlanmış robotlar gibi kişisel çıkarlarını maksimize ede ede dolaşan yaratıklar mıdır, yoksa belirli alışkanlıkları, belirli ahlaki değerleri olan ve davranışları o andaki kişisel çıkarları tarafından değil bu alışkanlıklar ve değerler tarafından belirlenen yaratıklar mıdır?” Bu soruların cevabı ancak insanın insan olma serüveninin tarihsel, ilişkisel ve kurgusal düzeyde incelenmesiyle ortaya konulabilir (Gürol Irzık ve Ayşe Buğra, “İnsan Doğası, İnsan İhtiyaçları ve İktisat”, *Sosyal Bilimleri Yeniden Düşünmek* içinde, İstanbul, Metis Yayınları, 1998, ss. 34-41).

anlamında kullanılmaya başlanmıştır⁸. Geçmiş olayların bir öyküsü biçiminde edebi bir tür olarak aktarılan tarih anlayışı Braudel'in ifadesiyle "salt yüzey hareketleriyle ilgilenmeyip yüzeyin hareketlenmesine neden olan ve o anda görülmeyen derinliklerde oluşan dip dalgaları"⁹ anlamaya çalışma ya da ortaya çıkarma çabasıyla birlikte bilimsel olma yönünde gelişmiştir. Bu tarihsel anlayıştan hareketle devletin oluşumuna ilişkin yapılacak bir analiz yüzeysel olarak devleti ve onun organik bileşenlerine indirgenmeden insanın insan olma serüveninde insan-doğa, insan-insan, insan-toplum-doğa ve nihayet tarihsel gelişmenin belli evresinde insan-doğa-toplum ve devlet ilişkilerini açığa çıkarmak zorundadır. Bu bağlamda çalışmanın hareket noktasını keyfi temeller ve dogmalardan ziyade maddi yaşam koşullarının oluşturması gerekmektedir. Nitekim ele alınan olgu gerçek bireylerin hem hazır buldukları hem de kendi eylemleriyle yarattıkları maddi yaşam koşulları üzerinden tahlil edilmektedir¹⁰. Bu maddi yaşam koşullarını belirleyen "üretim ilişkilerinin tümü toplumun iktisadi yapısını, belirli toplumsal bilinç şekillerine tekabül eden bir hukuki ve siyasal üstyapının üzerinde yükseldiği somut temeli oluşturmaktadır"¹¹. Buradaki ilişki tek yönlü bir belirlemecilik üzerinden değil karşılıklı, karmaşık ve düzenlemeci bir etkileşim çerçevesinde gerçekleşmektedir.

İkinci olarak olguların analizinde sürekli göz ardı edilen insan faktörünün analize dâhil edilmesi ve bu bağlamda tarihsel ve kurgusal düzeyde maddi yaşam ilişkilerinde (gündelik hayatta) insanın nasıl konumlandığı ortaya konmalıdır. Jean J. Rousseau, insanın ilk ortaya çıktığındaki durumu şu şekilde tasvir etmektedir: "doğanın kendisine sunduğu şeylerden hemen hemen hiç yararlanmayan, doğadan herhangi bir şey elde etme kaygısını hiç taşımayan, başlangıçta salt duygularıyla hareket eden bir varlığın hayatı" böyleydi¹². Çok geçmeden ilk insan zorluklarla karşılaşmaya başlamıştır ve hayatta kalabilmesi için bu zorlukları yenmeyi öğrenmesi gerekmektedir¹³. Bunun ilk adımı doğada hazır bulunan bazı nesnelerin insanlar tarafından, amaçlarına ulaşmak için araç olarak kullanılmalarıdır¹⁴. Zamanla insanlar, araç kullanmak durumunda ya da zorunda kaldıklarında ve bu aracı

⁸ Alaeddin Şenel, *Kemirgenlerden Sömürgenlere İnsanlık Tarihi*, İstanbul, İmge Yayın Evi, 2014, s. 16.

⁹ Fernand Braudel, [1986], *Maddi Uygarlık: Gündelik Hayatın Temelleri*, (çev. Mehmet Ali Kılıçbay), İstanbul, İmge Yayınevi, 2004, s. 7.

¹⁰ Karl Marx ve F. Engels, [1845], *Alman İdeolojisi*, Ankara, Sol Yayınları, 1999, s.38.

¹¹ Karl Marx, [1859], *Ekonomi Politikin Eleştirisine Katkı*, Ankara, Sol Yayınları, 1993, s. 23.

¹² Jean J. Rousseau, *İnsanlar Arasındaki Eşitsizliğin Kaynağı ve Temelleri Üzerine*, (çev. Hakan Zengin), İstanbul, Morpa Yayınları, 2004, s. 68.

¹³ A.g.e., s. 68.

¹⁴ Şenel, a.g.e., s.102; Gordon Childe, *Kendini Yaratan İnsan*, (çev. Filiz Ofluoğlu), İstanbul, Varlık Yayınları, 1978, s.25-30.

doğada bulamadıkları vakit kullanmış oldukları araçlara benzetme veya taklit etme yoluyla ilk maddesel araçlarını yapmışlardır. İnsanlık tarihinde gerçekleşen ilk devrim olarak nitelenecek bu gelişme evresinde insan imgesel dünyadan simgesel dünyaya geçiş yapmıştır. İnsan “ilk maddesel aracını yontarken, aynı zamanda kafasında ilk simgesel aracını da biçimlendirmiştir”¹⁵. Gordon Childe bu süreci “man makes himself” kendini yaratan insan olarak adlandırmıştır¹⁶. Alâeddin Şenel (2014) simgesel düzeyde aracını yaratan insanın “kopyaları olmayan simgeler üretme özgürlüğünün tadını alacağını” ifade etmektedir¹⁷. Düşler üretme denilen bu düşünsel etkinlik bir yandan insanın simgeler dünyasını zenginleştirmiş ve diğer yandan düşünceler dünyasını özgürleştirmiştir. Ancak simgesel düşüncenin özgürleştirici etkisinin yanı sıra tutsaklaştırıcı etkisi de söz konusu olmuştur. Örneğin insan-devlet arasında devletin özne, insanın nesne konumunda olduğu alt üst (baş aşağı) ilişkinin nedenine yüklenen gizemli, mistik ve kutsal anlamın temeli simgesel düşünmeye dayanmaktadır. Bugün devletin karşısındaki bireyin acizliğinin özünün binlerce yıl önceki insan atalarının simgesel düşünme pratiklerinin sonucu olduğu ileri sürülebilir. Rousseau aynı zamanda, insanın ilk duygusunun varoluşuyla ilgili olduğunu; ilk kaygısının ise hayatta kalabilmek olduğunu ileri sürmektedir¹⁸.

Özünde her toplum kendini oluşturan bireylerin ve dolayısıyla da kendisinin devamını sağlar. Başka bir ifade ile toplumdaki maddi üretim, o toplumu oluşturan bireylerin beslenmesi, barınması, giyinmesi, ısınması, eğitilmesi ve eğlenmesi için gerekli tüketim mallarının üretilmesi için yapılır. İlkçağ topluluklarından günümüz modern topluluklara kadar üretimin amacı esasında budur. Üretim ilk başta tüketimdir. Tüketmek için üretmek biçiminde döngüleşen bu çevrimsel akıma toplumsal yeniden üretim denmektedir. Soyutlama düzeyinde böyle basit bir üretim sürecinde üretim iki kategoriye ayrılır. İlki üretim araçlarını yenilemek ikincisi ise gerekli tüketimi sağlamaktır. Bu denli bir toplumsal yeniden üretime geçimlik üretim denilmektedir. Buradaki denge üretim ve tüketim arasında “bir kesimin çıktısı, öteki kesimin girdisi ve o kesimin çıktısı da, ilk kesimin girdisi olduğundan belli bir kesimler arası değiş işlemeyle” gerçekleşir¹⁹. İki kesimli bir ekonomi, üretim ve tüketim çevrimsel döngüsüyle, kesimlerarası alışverişlerde belli düzeylerde

¹⁵ Şenel, a.g.e., s 103.

¹⁶ Childe, a.g.e., 1978.

¹⁷ Şenel, a.g.e., s. 103.

¹⁸ Rousseau, a.g.e., s. 67.

¹⁹ Sencer Divitçioğlu, *Değer Bölüşüm Marxist İktisat ve Cambridge Okulu*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1976, s. 16-23.

ürünün değiş tokuşuyla dengeye alınmasıdır. Bu üretimde tek amaç, doğrudan doğruya tüketimi ya da aşınma-yıpranma paylarını karşılamaktır. Basit üretim modelinden anlaşılacağı üzere bölüşüm sorunu yoktur. Çünkü üretimle yaratılan ürün geçimlik düzeydedir. Bir iktisadi artık söz konusu değildir. Bir an için toplumdaki işbölümünün geliştiğini düşünelim²⁰. Böylelikle üretim ve tüketim kesimlerinde verim artacak ve geçimlik üretimin üzerinde bir artık sağlanacaktır. Yani toplumsal yeniden üretimi sağlamak için gerekli tüketimden fazla gerçekleşen üretim bolluğu olacaktır. Bu noktada insan topluluğunun en önemli sorunu olan bölüşüm sorunu ortaya çıkmaktadır. Yani bu noktadan sonra ortaklaşa yaratılan artığın kime ait olacağı sorunu ortaya çıkmaktadır. “Üretim, tüketim, bölüşüm ve dağılım özdeş olmayıp, birbirlerinin farklı yanlarını gösteren aynı bütünün parçalarıdır. Fakat üretim kendini aştığı gibi, ötekilerini de aşmaktadır. Üretim sürekli yenilenen bir sürecin başlangıcıdır. Ne değişimin, ne de tüketimin hâkim etken olmayacağı açıktır. Ürünlerin dağılımına yol açan bölüşüm de aynı durumdadır. Bundan dolayı belli bir üretim şekli, tüketim, değişim ve bölüşüm arasındaki ilişkilerin şeklini belirler”²¹. Yani üretim denince söz konusu döneme içkin toplumsal gelişmenin belirli bir aşamasında gerçekleşen üretim akla gelmektedir. Tarihsel olarak toplumlar tarihi üretim güçlerinin gelişmesini izleyerek, farklı üretim tarzlarından geçmiştir²². Değişik üretim tarzları incelendiği zaman, üretim araçlarının mülkiyetinin belirli bir sınıf elinde toplandığı görülmektedir. Bu durumda emek tarafından yaratılan artık değer vergi, rant, kira, faiz ve kar gibi değişik adlar altında mülk sahiplerine geçmektedir.

Günümüz açısından bakıldığında kapitalist üretim tarzında üretim araçlarının mülkiyeti sermaye kesiminin elindedir. Bu üretim tarzında nihai amaç sermaye birikiminin artırılmasıdır. Sermaye birikimi için malların üretilmesini ve mübadelesini kolaylaştıracak ön koşulların sağlanıp sürdürülmesi gerekmektedir²³. Söz konusu sürecin başarılı olmasında devletin önemi tarihsel olarak dikkate alınması gereken bir alandır. Devlet, sermaye birikiminin yeniden üretiminde kamu harcamaları ve vergiler yoluyla düzenleyici bir rol üstlenmektedir. Devlet müdahalesi olarak ifade olunan bu süreçte düzenleme teorisinde devletin müdahale araçları devlet biçimine ve konjonktüre göre değişmektedir. Devletin bu

²⁰ Bu düşünce çalışmanın ilk bölümünde erken devlet teorileri başlığında gerçekleştirilen tartışmalarda somutlaştırılmaktadır.

²¹ Marx,1993, a.g.e., ss. 236-237.

²² Divitçioğlu, a.g.e., ss. 16-23.

²³ Tülay Arın, “Kapitalist Düzenleme Birikim Rejimi ve Kriz (1): Gelişmiş Kapitalizm”, *Onbirinci Tez 1*, 1985, s. 107.

işlevi tarihsel olarak sermayenin değer kaybettiği dönemlerde ortaya çıkmaktadır. Bu dönemler esas olarak iki başlıkta ele alınabilir. İlki ekonomik krizler, ikincisi ise yine ilkiyle ilişkili olarak sosyal (toplumsal eşitsizliklerin derinleşmesi) bunalımlardır. Dolayısıyla kapitalist dünya ekonomilerinin çoğunda özellikle 1970'lerden sonra süregelen sistemik ekonomik krizlerin ve bu krizlerin sonucunda değersizleşen sermayenin yeniden değerlenmesini sağlayan devlet müdahaleleri bu kapsamda devletin yeni birikim rejimleri ve düzenleme biçimleri gözlemlenmektedir. Nitekim aynı dönemlerde gerçekleşen kamu harcamaları ve vergi politikaları da bu bağlamda değerlendirilmelidir²⁴.

Elbette devletin varlığı mahiyeti itibariyle oldukça geniş bir tarihsel dönemi kapsamaktadır. Devletin kamu harcamaları ve gelirleri bağlamında, mali yönetimi ortaya çıkışından bu yana çeşitli dönüşümler gerçekleştirerek bugünkü çerçevesine evrimleşmiştir. Devletin tarihsel olarak temel görevi toplumsal ilişkileri mevcut üretim ilişkilerine göre düzenlemek, denetlemek ve hatta çoğu zaman kapitalizmin değişen yapısına uygun olarak başka formlar almaktır²⁵. Devletin bu süreci nasıl ve hangi kapsamda yapacağı mevcut teknik ve ekonomik koşullara ve her şeyden önce sosyal güç dengelerine bağlıdır. Kapitalizmin tarihsel süreci içerisinde devletin faaliyetleri olarak ortaya çıkan somut olgular temelde onun biçimi tarafından belirlenir ve toplumsal sınıf ve ekonomik yeniden üretim süreçlerinden beslenir. Devlet farklı formlarla (sosyal devlet, refah devleti gibi) ortaya çıksa da esas amaç toplumsal çelişkileri gidermektir. Bu durum toplumsal ekonomik yeniden üretim sürecine yapılan devlet düzenlemeleriyle bağlantılıdır. Bu bağlamda kapitalist devletin iki asli görevi olduğu ifade edilebilir. Bunlardan ilki klasik Marxist devlet anlayışında ve daha sonrasında düzenleme okulunda daha sistematik ele alınan *birikim işlevidir*²⁶. Diğeri ise Antonio Gramsci ve Louis Althusser'de ifade olunan sonrasında kapitalist devlet tartışmaları çerçevesinde birçok yaklaşımın üzerinde durduğu kapitalist sistemin toplumsal olarak yeniden üretilmesi için devlet aygıtlarının *meşruiyeti sağlama işlevidir*²⁷. Kapitalist devletler, özellikle 1970'lerden sonra yaşanan sistemik krizlere çözüm olarak geliştirilen yeni birikim rejimlerinde uygulanan neo-liberal politikalar sonucunda

²⁴ James O'Connor, *The Fiscal Crisis of The State*, Transaction Publishers, 2009, s. 6-7.

²⁵ Hirsch, a.g.e., s. 20.

²⁶ Bob Jessop, *The Capitalist State: Marxist Theories and Methods*, Oxford: Martin Robertson, 1982, s. 87-97

²⁷ Louis Althusser, *İdeoloji ve Devletin İdeolojik Aygıtları*, (çev. Alp Tümertekin), İstanbul, İthaki Yayınları, 2003; Hugues Portelli, *Gramsci ve Tarihsel Blok*, (çev. Kenan Somer), Ankara, Savaş Yayınları, 1982, s. 21.

derinleşen toplumsal eşitsizlik ve kutuplaşmanın yönetilmesi için meşruiyeti sağlamaya yönelmişlerdir. Nitekim kapitalist devletin çıkmazla sonuçlanan siyasal ve ekonomik krizlerde, sıklıkla başvurduğu araçlar ya doğrudan içerisinde şiddeti barındıran, askeri darbeler, paramiliter hale gelen polis gücü, yasakları içeren hukuki uygulamalardan ya da dolaylı olarak vergi ve harcamalar yoluyla sermayenin yeniden değerlendirilmesini sağlayan bütçe ve maliye politikalarından oluşmaktadır. Kapitalist devletin söz konusu bu uygulamaları toplumsal alanda (gündelik yaşamda) net bir biçimde hissedilmekle birlikte devletin bütçesinde harcamalar yoluyla cisimleşmekte ve görünür olmaktadır. Diğer bir ifadeyle kamu maliyesi tüm bu yeniden üretim sürecinin gözlenebileceği ve analiz edilebileceği alan olarak karşımızda durmaktadır. Vergi, harcama ve borçlanma politikalarının izlenebildiği bütçeler bu açıdan tartışılması gereken bir çalışma alanı olarak önem taşımaktadır.

Çalışmada sorunsal olarak belirlenen kapitalist toplumun dinamiğinin, krizlerini ve bunlarla bağlantılı devletin dönüşüm süreçlerini anlayabilecek en uygun teori düzenleme teorisi olarak kabul edilmektedir. Düzenleme okulu kapitalizmin kendine özgü tarihsel özellikleri üzerinde yoğunlaşmaktadır. Düzenleme okuluna göre sermaye birikiminin istikrarının sağlanması için gerekli olan en önemli husus emeğin toplumsal yeniden üretimidir. Bunun için ise düzenleyici kurumlara ihtiyaç duyulmaktadır. Düzenleme okuluna göre en önemli düzenleyici kurum ise devlettir. Düzenleme yaklaşımı “*klasik emperyalizm, dünya sistemi veya bağımlılık teorisinden farklı olarak küresel kapitalist sistemi tek bir merkezden yönetilen ve yapısının mekân ve zaman açısından sabitlenmiş bir hâkimiyet-bağımlılık veya merkez-çevre ilişkisi olarak değil, karşıt aynı zamanda birbirine bağlı tekil devletlerin yerel birikim ve düzenleme bağlantılarının meydana getirdiği değişken bir ağ bütünü olarak*” kavramaktadır²⁸. Düzenleme okulu, kapitalizmin tarihsel gelişiminin toplumsal ve siyasal müdahale ve düzenlemelere dayandığına ve sermaye birikimi için gerekli üretim ve tüketim arasındaki döngüsel ilişkinin istikrarını sağlayan, yeniden yapılandıran ve kolaylaştıran kurumsal mekanizmalara vurgu yapmaktadır. Bu nedenle düzenleme okulunda kapitalizmin belirli dönemlerinde açığa çıkan birikim rejimi krizlerinde istikrarın sağlanmasında devletin sahip olmuş olduğu rolün ekonomi politik analizi önemlidir. Çalışmada düzenleme okulunun birikim rejimi ve düzenleme biçimi kavramları esas alınmaktadır. Bu bağlamda fordist ve post fordist birikim rejimlerinde kapitalist devlet

²⁸ Hirsch, a.g.e., s 109.

biçimleri ve düzenlemeleri, devlet bütçelerinin analiziyle ortaya konmaktadır. Çalışmada harcama analizinde James O'Connor ve Ian Gough'un harcama analizinden, verginin analizinde ise yine O'Connor, Rudolf Goldscheid ve Joseph A. Schumpeter'in maliye sosyolojisi yaklaşımlarından yararlanılmaktadır.

Düzenleme okulu toplumsal yeniden üretim süreçlerinin analizinde daha çok işgücü piyasalarına yönelik gerçekleştirilen kurumsal ve yasal düzenlemelerle ön plana çıkmıştır. Ancak özellikle post fordist birikim rejiminde finans sermayesinin gelişimiyle sermaye birikiminin istikrarı için ulusal ve küresel düzeyde mali düzenlemelerin daha ön plana çıkması dikkatleri bu alana çekmiştir. Bu açıdan çalışmanın ilk kısıtı işgücü piyasasına ilişkin düzenlemelere değinilmemiş olmasıdır. Çalışmanın bir diğer kısıtı ise önemli bir mali düzenleme olan borçlanmanın vergi ve harcama gibi sistematik bir şekilde analiz edilmemesidir. Ancak çalışmada ilişkisellik açısından kısmen de olsa borçlanmaya ilişkin bilgilere yer verilmektedir. Aynı şekilde önemli bir mali düzenleme aracı olan “Kamu Girişimciliği ve Özelleştirme” düzenlemeleri de sistematik olmasa da analize dâhil edilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLETİN OLUŞUMU, TARİHSEL GELİŞİMİ VE KAPİTALİST DEVLET TEORİLERİ

I. DEVLETİN OLUŞUMU VE TARİHSEL GELİŞİMİ

Devletin oluşumu ve esas olarak uygarlığa geçiş, tarih, sosyoloji, antropoloji, arkeoloji gibi ve hatta evrim biyolojisi de dâhil birçok disiplinin konusu olmuştur. Konunun mahiyeti oldukça geniştir. Ancak bu bölümde bağlamın dışına çıkılmadan disiplinler arası alanlardan da yararlanılarak devletin oluşumu ve tarihsel gelişimine ilişkin bir çerçeve ortaya konmaya çalışılmaktadır. İnsanlık tarihinin ilkel topluluklardan uygar topluma geçişini içeren on binlerce yıllık tarihsel serüveni devletin oluşumu bağlamında ele alınması gereken bir konudur. Uygar topluma (yerleşikliğe) geçiş süreci ve erken devletlerin sosyal ve iktisadi örgütlenmesi üzerinde durmak, günümüz modern devletin özellikle meşruiyet sorunu yaşadığı dönemlerde birey ve toplum karşısındaki ilkel tutumun kaynağını görmek açısından önemlidir. Günümüz modern devletin ve onun iktisadi, siyasi ve ideolojik aygıtlarına yüklenen gizil anlamı deşifre etmek, görünür olanı değil de gerçeği ortaya koyabilmek, ancak onun varoluşundan günümüze kadar olan evrimini çözümlemekle mümkün gözükmemektedir. Uygarlığa geçiş süreci ve erken devletlerin oluşumuna ilişkin birbirini dışlamayan ama tarihsel gelişimde farklı alanlara dikkat çeken ve vurgu yapan tartışmalar vardır. Bu açıdan erken devlet kavramının günümüz devlet kavramıyla olan farkına değinmek gerekmektedir.

A. ERKEN DEVLETİ TARTIŞMAK

Devletin oluşumuna ilişkin birçok farklı argüman ileri sürülse de devletin ilkel topluluktan uygarlığa geçiş sürecinde meydana geldiğine ilişkin ortak bir kanı mevcuttur. Devletin oluşumuna ilişkin ilk emareler zamanımızdan önce on binli yıllarda kurulmuş Mezopotamya, Sümer ve İndüs gibi ilk çağ uygarlıklarına kadar dayanmaktadır²⁹. Erken

²⁹ Bkz., Alaeddin Şenel, a.g.e.; Henri J. M. Claessen ve P. Skalnik [1987]. *Erken Devlet*, (çev. Alaeddin Şenel), Ankara, İmge Kitabevi, 1993; Charles Keith Maisels, *Yakındoğu'da Avcılık ve Toplayıcılıktan Tarıma, Kentlere ve Devlete Geçiş*, (çev. Alaeddin Şenel), Ankara, İmge Kitabevi, 1999; Elman R. Service,

devlet tartışmaları daha çok bu dönemlere ilişkindir. Anatoli M. Hazanov'a göre erken devletin başladığı nokta görece kolaylıkla saptanabilirken, onun bittiği noktanın saptanması oldukça güçtür³⁰. Aynı yazara göre erken devletlerin gelişkin olmayan siyasi bir kuruluş süreci vardır. Bu devletler daha önceki gelişme evrelerine ait karakteristik özellikleri içinde barındırmakta ve bu nedenle karmaşık ve istikrarsız bir yapıya sahip olmaktadır. Aynı zamanda hiçbir uygarlık bir diğeri üzerinde üstünlük kurmaksızın bir çeşit 'bağımlılık ilişkisi' içinde bulunmaktadır³¹. Henri J. M. Claessen ve Peter Skalnik erken devlet tartışmalarında üç tip ayırmadan bahsetmektedir: Bunlardan ilki *emekleme evresinde erken devlettir*. Bu evrede siyasal alandaki ilişkilerde akrabalık ve aile bağları etkin ve bu ilişkilere hükmetmektedir. İkicisi *tipik erken devlettir*. Bu evrede akrabalık bağlarının yanı sıra toprak bağları da (o ülkede doğmuş ve onun üzerinde yaşamaktan kaynaklı olma) belirleyicidir. Üçüncüsü ise *geçiş evresindeki erken devlettir*. Bu evrede ise kamu yönetiminde tanınmış memurlar ağır basmakta, üretim araçları üzerinde özel mülkiyetin doğuşu ve pazar ekonomisi gerçekleşmektedir³². Bu yazarlara göre devletin oluşumuna ilişkin kuramlar iki kategoride incelenmektedir. Bunlardan ilki; devleti toplumsal eşitsizlik olgusuna dayandıran kuramlar, ikinci ise; devleti toplumsal sözleşmeye dayandıran kuramlardır³³. Robert L. Carneiro da benzer bir ayırma gitmektedir. İlki; devletin rıza sonucu (voluntaristic) oluştuğunu açıklayan yaklaşımlar, ikincisi ise; devletin zora dayalı bir aygıt olduğunu ileri süren (coercive) yaklaşımlardır³⁴. Marcella Frangipane ise, erken devlet tanımı için gereksinim duyulan kavramsal temelleri karşılaştırmalı yaklaşımla ortaya atan evrimci ve yeni evrimci çevreler olduğunu ileri sürmektedir³⁵. Devletin oluşumunda evrimci bakışı esas alan antropologlara göre devletli toplumun ortaya çıkışını sağlayan temel öğeler³⁶: (1) toplumun sınıflara bölünmesi, (2) seçkin bir katmana verilmiş merkezsiz bir yönetimin oluşturulması ve o seçkin katmanın bu yönetimi bürokrat, asker, din adamı gibi bir dizi uzman görevli aracılığıyla yürütmesi, (3) iktidarın tek elde toplanması, (4) çalışma

Origins of the State Civilization: The Process of Cultural Evolution, Norton & Comp, 1975; Marcella Frangipane, *Yakındoğu'da Devletin Doğuşu: Mezopotamya ve Çevresinde Güçlü Aile Yönetimlerinin Devlet Çarkına Dönüşmesi*, (çev. Zühre İlkelen), İstanbul, Arkeoloji ve Sanat Yayınları, 2002.

³⁰ Anatoli M. Hazanov, "Erken Devlet Konusunda Çalışmanın Bazı Kuramsal Sorunları", *Erken Devlet* içinde (der.) Henri J. M. Claessen ve Skalnik, (çev. Alaeddin Şenel), Ankara, İmge Yayınları, 1993, s.114.

³¹ Hazanov, a.g.e., s.113.

³² Claessen ve Skalnik, a.g.e., s. 32-33.

³³ A.g.e., s. 23.

³⁴ Robert L. Carneiro, "A Theory of the Origin of the State", *Science*, New Series, vol 169. No. 3947, 1970, s. 733.

³⁵ Marcella Frangipane, a.g.e., s. 19.

³⁶ A.g.e., s. 19.

yaşamında uzmanlaşmanın yayılması ve (5) kentlileşmenin aile bağlarından çıkarılarak kurulu toplumların doğmasıdır.

Devletin oluşumuna ilişkin literatürde önemli kabul edilen kuramlara değinmek devletin oluşumunu açıklamak açısından oldukça önemlidir. Bu kuramlardan biri Friedrich Engels ve Karl Marx'ın sınıf devleti kuramıdır. Her iki yazar devletin oluşumuna ilişkin görüşlerinde, askeri gücün, savaşın ve fetihin önemine değinmektedirler. Engels'e göre "devlet bir yandan sınıf zıtlıklarını denetim altında tutmak gereksiniminden doğduğu, ama öte yandan sınıflar arası kavganın en yoğun noktasında ortaya çıktığı için, normal olarak en güçlü sınıfın, ekonomik bakımdan ağır basan konumda olan sınıfın devletidir"³⁷. Engels devletin, topluma dışardan dayatılmış bir güç olmadığını ifade etmektedir. Engels'in devletin oluşumuna ilişkin şu tespitleri önemlidir: "*Devlet, eski gentilice (klan, kast) örgütlenmeye göre, ilkin uyrukların toprağa göre dağılmasıyla belirlenir*³⁸... yurttaşlar nerede yerleşmişlerse orada kamusal hak ve görevlerini yerine getirmeye bırakılmıştır. Devlet uyruklarının ait oldukları yere göre örgütlenmesi, bütün devletlerde ortak ve geçerlidir"³⁹. Engels'e göre bir diğer tarihsel zorunluluk kamu gücünün kurulmasıdır. Bu durumun en temel nedeni ise sınıfsal farklılaşmanın olmasıdır. Kamu gücüyle iç-dış güvenliğe işaret edildiği gibi devlet örgütlenmesine esas teşkil eden yasalar ve kurumların da bu minvalde oluşturulduğu ifade edilmektedir. Yine kamu gücünün sürdürülmesi için vatandaşların katkıları da elzem görülmüştür. Bu katkı şüphesiz vergidir. Kamu gücünü sağlamak ve sürdürmek için işleyen tüm bu kurum ya da araçlar toplumun üzerinde yer alırlar ve topluma yön verirler.

Devletin oluşumuna ilişkin önemli kuramlardan biri de Oppenheimer'ın fetih kuramıdır. Oppenheimer devlet kavramını sosyolojik bir yaklaşımda ortaya koymaktadır. Oppenheimer'a göre devlet sözcüğünün tarihsel olarak çözümlenmesi devlete ilişkin önemli bir önerme geliştirir. Esasında devlet sözcüğü Rönesans dönemi İtalya'sından gelmekte ve iktidarı kuvvet yoluyla eline geçiren prensle yardımcılarında oluşan çevresini belirtmektedir. Oppenheimer söz konusu dönemde "yöneticilerle onların çevresine 'lo stato' dendiğini ve bu sözcüğün zamanla bir bölgenin tüm varlığını içeren bir anlam edindiğini

³⁷ Claessen ve Skalnik, a.g.e., s. 8.

³⁸ Günümüzde devletlerin aynı toprak üzerinde aynı dil ve kültürel formasyona sahip olması ilk gentilice örgütlenmelerinin kan bağı ya da soydaşlık üzerinden gelişmesine örnek teşkil edilmektedir.

³⁹ Friedrich Engels, *Ailenin, Özel Mülkiyetin ve Devletin Kökeni*, (çev. Kenan Somer), Ankara, Sol yayınları, 1987, s. 175.

söylemektedir⁴⁰. Bu yönüyle Oppenheimer “devlet benim” diyen XIV Louis’in bunu söylerken “gerçekte sandığından daha derin bir anlamda haklı olduğunu” söylemektedir⁴¹. Oppenheimer için devlet toplumsal eşitsizliği onaylamak amacıyla düşünülmüş bir baskı aracıdır. Bu eşitsiz ilişki, bir halkın diğer bir halkı baskı altına almasından kaynaklanmaktadır. Oppenheimer devleti “oluşumu sırasında tümüyle, varlığının ilk aşamalarında ise özünde ve neredeyse tümüyle, zafer kazanmış bir insan grubunun yendikleri üzerindeki egemenliğini bir düzene bağlamak ve kendini içten gelecek ayaklanmalara ve dıştan gelecek saldırılara karşı güvenceye almak amacıyla yendiği gruba zorla kabul ettirdiği bir toplumsal kurum” olarak tanımlamaktadır⁴². Göçebe çoban topluluğunun yerleşik topluluğu fethedip boyun eğdirmesinin amacı Oppenheimer’a göre onu ekonomik bakımdan sömürmektir. Dolayısıyla Oppenheimer devletin temelinde fetihler olduğunu ileri sürmektedir. Çoban topluluklar özellikle onların örgütlenme yetenekleriyle vurucu güçlerini bir araya getirenler hareketsiz tarımcıları (çitçi toplulukları) yenilgiye uğratıp boyun eğdirmişlerdir. Tarımcılar yenildikten sonra topraklarını fethedenlere eski yerlerinde kalmak ve tekrar talan-yağmaya maruz kalmamak adına haraç vermeyi kabul etmişlerdir. Oppenheimer’a göre böyle bir haracı elde etme yolunda gerek duyulan örgüt ise devlettir⁴³. Oppenheimer’dan çok daha öncesinde İbn-i Haldun da fetih kuramına benzer bir yaklaşım içerisindeydi. İbn-i Haldun’a göre her devlet ve uygarlık oluşmasından yok oluşuna kadar beş aşamadan geçmektedir. Birinci aşamada göçebeler, fethettikleri yerleşik toplumun topraklarına yerleşirler. İkinci aşamasında yenmiş oldukları halkı yönetmeye başlarlar. Bu aşamada kişisel erkler kurulum, köleler sınıfı ve zanaatlar oluşur. Üçüncü aşamada ise toprak işlenir, ticaret gelişir, büyük kentler oluşur ve zenginlik artar. Bu aşama aynı zamanda uygarlığın doğuş aşamasıdır. Ve takip eden aşamalarda ise devletler gerilemeye başlar ve sona ererler⁴⁴. Oppenheimer’ın deyişiyle “büyük devlet, ortaya yeni imparatorluklar çıkana kadar küçük devletleri yutar”⁴⁵. Oppenheimer’ın fetih kuramını destekleyenlerin yanı sıra kuramı eleştirenler de mevcuttur. Örneğin Robert Lovie, fetih her zaman devletin oluşumuna yol açmayacağı bazı devletlerin fetih olmaksızın doğup

⁴⁰ Franz Oppenheimer, *Devlet*, (çev. Alaeddin Şenel ve Yavuz Sabuncu), İstanbul, Engin Yayıncılık, 1997, s. 43.

⁴¹ A.g.e., s. 43.

⁴² A.g.e., s. 16.

⁴³ A.g.e., s. 43.

⁴⁴ Şenel, a.g.e., s. 331.

⁴⁵ Oppenheimer, a.g.e., s. 152.

geliştiklerini ileri sürmektedir⁴⁶. Bu bağlamda devletin oluşumunda içsel gelişmelerin önemli olacağı, birbiriyle komşu halkların savaşa değil de ticarete dayalı ilişkiler kurabileceği yönünde karşı argümanlar ileri sürülmüştür.

Devletin oluşumuna ilişkin bir diğer önemli kuram ise Elman R. Service'ın geliştirmiş olduğu 'iş yöneticiliği' kuramıdır. Service bu kuramda aynı coğrafya üzerinde yaşayan farklı topluluklar arasında bazı ilişkilerin geliştiğini ve bu süreçte bu topluluklar arasında siyasal önderliğin başarılı ve hakça yürütülen kamu işleri ile bağlantılı olarak doğmuş olacağını ileri sürmektedir⁴⁷. Service Oppenheimer'dan farklı bir şekilde topluluklar arasında fetihlerden ziyade yürütülen kamu ilişkilerinin başarısına odaklanmıştır. Service 'Origins of the State and Civilization' adlı eserinde farklı kaynaklara sahip bir bölge içerisinde bulunan köylerde büyük bir şefin nasıl doğabileceğini, göstermiş olduğu şematik diyagramda şöyle ifade etmiştir⁴⁸. Service'ın bu modeli aynı zamanda ilkel toplumdan uygar topluma geçiş sürecine dair önermelerde de bulunmaktadır. Service bu köyleri dağlık bir bölgeden akan düzlük denen bir yerden geçerek verimli bir bataklığa boşalan bir ırmağın boyunca yerleştirmektedir. Bu çerçevede köylerden birinin ırmağın denizle bulunduğu yerde diğerinin düzlükte ve üçüncüsünün de ırmağın aktığı yamaçta kurulduğu varsayılmaktadır. Sırasıyla bu köyler C, A ve B köyleri olarak adlandırılmaktadır. Orta düzlük yani A köyü ilk yerleşilen yerdir. Ve bu köy en verimli topraklar üzerinde bulunmaktadır. Zamanla bu köy gelişmekte ve köyde nüfus atışı meydana gelmektedir. Nüfusun artması sonucunda bu köyden ayrılan bir grup ırmağın aşağı kısmına, tarımın elverişli olmadığı ancak balık ve iri kuşlar bakımından zengin olunan B köyünü kurmaktadır. Daha sonra A ve B köylerinden ayrılan bir diğer grup ise dağlara yakın yerlere, yukarıya doğru göç edip C köyünü kurmaktadır. C köyü çiftçiliğe elverişli olmadığı gibi balık açısından da yoksuldur. Ancak orman ürünleri ve maden cevherleri bakımlarından C köyü oldukça elverişlidir. Modele göre her üç köy arasında zamanla barışçıl ilişkiler gelişecek ve bu üç köy birbirleriyle sahip oldukları üstünlükleri alışverişle takas yapacaklardır. Örneğin A köyü B ve C köyelerine tarımsal ürünler verecek karşılığında B köyünden balık C köyünden ise çakmak taşı gibi değerli madenler alacaktır. Nitekim modelde A köyü hem ilk yerleşim yeri hem de verimli

⁴⁶ Bu duruma örnek olarak Plains (ova) kızıl derilerinin kulüp örgütlerini göstermiştir. Bu kulüpler bizon avının örgütlenmesinde öncü bir rol oynamışlardır; av mevsimi sırasında ellerine büyük bir erk geçirdikleri görülmüştür (Claessen ve Skalnik, a.g.e., 14).

⁴⁷ Service, a.g.e., s. 79.

⁴⁸ A.g.e., s. 76-79.

topraklara sahip olmasından ötürü yüksek konuma sahip bir köy statüsüne sahip olmuştur. Service'a göre A köyü C ve B köyleri için adeta alışveriş merkezi ve bir buluşma noktasıdır⁴⁹. Sonuç olarak A köyünün giderek refahı artacak ve nüfusu genişleyerek kent çapına ulaşacaktır. Böylelikle A köyü diğer köylere kıyasla 'şef' konumuna yükselecektir. Söz konusu sürecin sonunda C ve B köyleri 'rıza ilişkisi biçiminde' A köyünü bir erke, iktidara, bürokrasiye, bir devlete dönüştüreceklerdir⁵⁰. Service'ın bu kuramsal analizi devletin oluşumunda fetihlerin ve savaşların önemine vurgu yapan kuramların zıddı niteliğindedir. Service, toplulukların barışçı bir ortamda birbiriyle ticari ilişkiler geliştirdiğini ve erkin, zenginliği elinde bulunduranın elinde bir devlet aygıtına dönüştüğünü önermektedir.

Devletin oluşumuna ilişkin sıklıkla atıf yapılan bir diğer çalışma ise Robert Carneiro'nun 'nüfus baskısı' kuramıdır. Kuram, nüfus baskısı olgusunun devletin evriminin itici gücü olduğunu ileri sürmektedir. Carneiro'ya göre tarım kendiliğinden besin fazlası yaratamaz. Bir bölgedeki nüfus o yerin besleyebileceği sayının üstüne çıkabilir. Carneiro'ya göre nüfus baskısı her koşulda değil çevresel ya da toplumsal sınırlılıklar ile karşılaştığında meydana gelir. Carneiro 'A Theory of the Origin of the State' adlı çalışmasında devletin oluşumuna ilişkin kuramsal temelini çevresel kısıtlılıklara, politik evrime ve sosyal kısıtlılıklara dayandırmaktadır⁵¹. Carneiro eski dünya (Mezopotamya, İndüs) ve yenedünya arasında devletin oluşumuna ilişkin ortaklığı sınırlı tarımsal alanda kurulmuş olmaları üzerinden açıklamaktadır⁵². Carneiro çalışmasında farklı ekolojik ve tarımsal çeşitliliğe sahip olan (Amazon ve Peru) bölgelerdeki çevresel sınırlılıkların o bölgedeki politik süreçleri ne şekilde etkilediğini irdelemiştir. Buna göre nüfus yoğunluğunun artması, ekilip biçilen toprakların sınırlarına gelinmesi farklı tarımsal alanların ele geçirilmesini zorunlu hale getirmiştir. Carneiro'a göre komşu köylerle savaş haline girilmesi ve buraların fethedilmesi topluluk üstü siyasal birimlerin doğmasına yol açmıştır. Carneiro nüfus baskısı kuramını Oppenheimer'da olduğu gibi savaşlar ve fetihler yoluyla açıklamaya çalışmıştır. Ancak Oppenheimer'dan farklı olarak kuramının işlerlik kazanabilmesini belli koşulların varlığına bağlamıştır. Bu koşullardan ilki nüfusu artan topluluğun dağlarla, sık ormanlarla (Amazon ve Peru ülke örnekleri), çöllerle ya da denizlerle çevrili yani tarımsal genişlemeye elvermeyen sınırlı bir bölgede var olmasıdır. İkinci koşul ise bir köyün ya da kabilenin

⁴⁹ Service, a.g.e., s. 76.

⁵⁰ A.g.e., s. 79.

⁵¹ Carneiro, a.g.e., s. 734

⁵² A.g.e., s. 734.

genişlemesini engelleyen komşu kabilelerin varlığıdır. Bu koşullar altında bir nüfus baskısı meydana gelmekte ve topluluk fetihlere yönelmektedir.

Devletin oluşumuna ilişkin bir diğer kuram ise Marcella Frangipane'nin 'güçlü aileler kuramıdır'. Frangipane 'Yakındoğu'da Devletin Doğuşu' adlı Türkçe 'ye çevrilmiş eserinde köy toplumlarının gelişmesiyle başlayıp Mezopotamya'da devlet örgütlerinin oluşmasına kadar olan süreci üç önemli izlekte toplamıştır⁵³. "Bunlardan ilki aileye dayanan geleneksel toplum yapısı ile yeni doğmakta olan devlet oluşumlarındaki politik ve ekonomik yapı arasındaki ilişkidir. İkincisi, politik gelişmenin değişik anlarındaki iktidarın niteliğidir. Sonuncusu; merkezsel kurumların varlığında ve yaşamlarını sürdürmelerinde birincil ekonomi yani yaşamak için gerekli en yalın maddelerin üretimi ile lüks malların üretim ve dolaşımının ayrı ayrı etkileridir"⁵⁴. Frangipane'de büyük dönüşümün başında aileye dayanan toplumsal bir yapı vardır. Bu aile aynı zamanda güçlenerek sonrasında siyasal ve ekonomik erkin dayanağını oluşturmaktadır.

Söz konusu kuramlar çerçevesinde devletin rıza mı yoksa zora mı dayalı bir aygıt olduğu sorusuna verilecek cevap oldukça zor görünmektedir. Aslında her iki olgu birbirini dışlamamaktadır. Devletin oluşumuna ilişkin erken devlet tartışmaları çerçevesinde devlete ilişkin ilk önerme şu şekilde ortaya konabilir. En genel ifadeyle devlet toplumsal ilişkilerin bir ürünüdür. Bu bağlamda aşkın özne konumuna çıkarılmamalı ya da başka bir ifade ile devlete herhangi bir gizem yüklenmemelidir. Claessen ve Skalnik'e göre "Devlet *sadece* bir örgüttür; toplumsal örgütlenmenin bir toplumda toplumsal düzenin özgül bir biçiminin bulunduğu gösteren özel bir türüdür. Birbirlerine karmaşık bir ilişkiler sistemi ile bağlanmış tek tek insanların bir araya gelmişliğidir. Böyle bir örgüt içinde farklı bireylerin farklı rolleri vardır ve bunların kimileri özel bir erke yani otoriteye sahiptirler"⁵⁵. Oppenheimer devlet ile ilgili geliştirmiş olduğu önermesinden önce soyut bir tahlil gerçekleştirmiştir. Buna göre; devlet ne Platon'un dediği gibi birlikte yaşama zorunluluğundan doğmuştur; ne de Aristo'nun ileri sürdüğü gibi doğal bir oluşumdur. Yani, devlet ilgili dönemde geçerli toplumsal ilişkilerin bir sonucudur.

Erken devletin oluşumunda içsel ya da dışsal birçok etken, ayrı ayrı ya da bir arada etkili olmuş olabilir. Bununla ilgili kesin bir hükme varmak eldeki yetersiz bilgi ve somut

⁵³ Frangipane, a.g.e., s. 295.

⁵⁴ A.g.e., s. 295.

⁵⁵ Claessen ve Skalnik, a.g.e., s. 5.

verilerden hareketle mümkün gözükmemektedir. Erken devletin oluşumuna ilişkin geliştirilen teorilerin her biri söz konusu toplulukların yaşam pratiklerinin bir sonucu olarak tutarlı görünmektedir. Devletin tarihsel gelişimini içeren takip eden bölümlerde bu pratikler farklı devlet biçimleriyle ve yaklaşımlarıyla açığa çıkmaktadır.

B. UYGARLIĞA GEÇİŞ

Uygar kelimesi Türk Dil Kurumu'nda "fikir, sanat ve endüstri alanlarında çok büyük bir gelişme göstermiş olan, medeni" anlamlarında kullanılmaktadır. Bu kavram Osmanlıca'da Fransızca'daki 'civilisation' sözcüğüne karşılık gelen 'medeniyet' sözcüğü olarak kullanılmıştır. Dil devrimi sırasında ise Orta Asya göçebe Türk topluluklarından biri olan ve yerleşik ve kentli yaşama ilk geçiş örneğini sergileyen Uygurlardan esinlenerek uygar sözcüğü türetilerek kullanılmaya başlanmıştır. Uygarlık veya medeniyet, bir toplumun maddi üretim ilişkilerini, manevi unsurlarını, düşünce, bilim, sanat ve teknoloji ürünlerinin tamamını içermektedir. En genel ifade ile uygarlık, ilkelikten ve barbarlıktan arınmış çağdaş ahlak, kültür ve davranış inceliğine ulaşmış bir kentli yaşayış biçimidir. Yerleşik bir düzenin ve ortak bir kültürün tesis edilmesidir. Kent yaşamının merkezi etrafında oluşan bu kültür, tarihsel ve birikimsel olarak bu evreye kadar gelişmiş ve tamamlanmıştır. İlkel kültür, kültürün tamamlanmamış bir türüdür. Bu evrede insan sadece asli gereksinmelerini karşılamıştır. Kentsel kültür ise gelişmiş bir evredir. Bu evrede ise iş bölümü, uzmanlaşma, toplumsal farklılaşma ve en önemlisi toplumsal bir artı mevcuttur⁵⁶.

Şenel'e göre "içinde yaşadığımız uygar toplum biçimi bir ırkın, bir halkın üstünlüğünün ürünü değildir". Uygarlık insanlığın kültürel evriminin ürünüdür. Belli bir tarihsel aşamada olgunlaşan bazı koşulların bir araya gelmesi sonucunda doğmuştur. Söz konusu koşulların bir bölümü çevresel, bir bölümü tarihsel (birikimsel), bir bölümü de rastlantısaldır⁵⁷. Uygarlığa geçiş süreci, erken devlet tartışmalarında ifade edildiği üzere, söz konusu toplumların sahip olduğu özgün koşullara göre farklılaşabilmektedir. Bu bağlamda devlet yapılarının ortaya çıkışı hakkında iklimler, nüfus baskısı, coğrafik konum, fetih ve çöreklenme gibi alanların ön plana çıktığı farklı kuramlar ileri sürülmüştür. Siyasal, toplumsal, ekonomik ve kültürel yaşamın niteliklerini değiştiren ve uygarlık sürecini

⁵⁶ Şenel, a.g.e., s. 343.

⁵⁷ A.g.e., s. 343.

başlatan neden ne olursa olsun yani hareket noktası olarak hangisinden çıkılırsa çıkılsın uygarlık sürecinin tesisinde birbirlerine çok yakın sonuçların elde edildiği ileri sürülebilir.

Uygarlığın inşasında ilk aşama insanların kendi yaşamlarını idame ettirmeleri için gerekenden daha fazla üretmeleri olmuştur. Bunun için emeğin verimliliğinin kültürel bir aktarımla belli bir düzeye ulaşmış olması gerekmektedir. Aynı zamanda artı üretme gücü devinime geçirilmelidir. Bu durum üretilenlerin bir bölümüne el konulması ve topluluğun yaşayabilmesi için artı üretmeye zorlanmasıyla gerçekleşir. Üretilen toplumsal artı toplumsal iş bölümünü yeniden organize etmiştir. Başka bir ifade ile toplumsal artı, toplumun belirli kesimlerinin farklı alanlarda uzmanlaşmasına vesile olmuştur. Aynı şekilde üretilen toplumsal artı mübadele ekonomisini ortaya çıkarmıştır. Böylelikle farklı toplumlar bir araya gelerek kaynaşmaya başlamıştır. Farklı toplumların bir araya gelmesi aynı zamanda farklı bilgi, tecrübe ve becerilerin de bir araya gelmesi anlamına gelmektedir. Fernand Braudel'e göre farklı toplumları bir araya getiren şey mübadeledir; ancak kent olmaksızın da dünyaya açılmanın ve uzaklarla mübadelenin olanağı da görünmemektedir⁵⁸. Bu noktada mübadele ekonomisinin ve kentleşmenin maddi yaşamın yeniden üretilmesi ve örgütlenmesinde etkili olan tamamlayıcı bir süreç olduğu ortaya çıkmaktadır. Maddi yaşamın yeniden üretim süreci Şenel'in insanlık tarihinin çözümlenmesine yönelik girişmiş olduğu sistematik yaklaşımından hareketle şu şekilde açıklanabilir.

Toplumsal artı → iş bölümü → uzmanlaşma ve toplumsal farklılaşma → mübadele ekonomisi ve kentleşme → üretim teknolojisindeki gelişmeler ve emeğin verimliliğinin artması → daha fazla toplumsal artı, uzmanlaşma ve farklılaşma → ve daha büyük eşitsizlikler. Bu döngü bir sonraki aşamada daha gelişkin bir biçimde gerçekleşmektedir⁵⁹.

Mübadele ve kentleşme toplumların bir arada yaşamasını gerekli kılan yasa, güvenlik, mülkiyet hakları, ticaret, çalışma ile ilgili belirli düzenlemeleri zorunlu hale getirmiştir. Bu düzenlemeler kenti oluşturan zanaatkârların, mülkiyet sahibi kent soylularının, çalışanların, kent yöneticilerinin birbirleriyle olan ilişkilerini ve mübadele yöntemlerini belirleyen kuralların konması şeklinde olmuştur. Toplumsal artı ve iş bölümünün uzmanlaşma ve toplumsal farklılaşmaya evrilmesinin sonucunda gerçekleşen sınıfsal ya da sosyal farklılaşmanın mübadele ve kentleşmeyle birlikte kurallara bağlanarak

⁵⁸ Braudel, a.g.e., s. 435.

⁵⁹ Şenel, a.g.e., s. 368.

hukuki zemini oluşturulmuştur. Uygarlığa geçişi yapan ilk çağ devletlerinin toplumsal ilişkileri düzenleme biçimleri genel olarak bu çerçevededir. Uygarlığa geçiş ile devletin toplumsal yaşamdaki rolü müdahale edici ve düzenleyici bir role bürünmüştür. Mübadele ekonomisinin gelişmesiyle birlikte ise devletin iktisadi ve toplumsal hayatı düzenleme biçimi ve araçları da gelişmiştir.

C. FEODAL DEVLET SİSTEMİ

Kapitalizmin ortaya çıkışının tarihsel koşullarının kentleşme, parasal ilişkilerin gelişmesi, mübadelenin yaygınlaşması ve ticaretin genişlemesi gibi konularla bağlantılı olduğu ileri sürülmektedir⁶⁰. Feodalizm bir yönetim biçimi olduğu gibi aynı zamanda belirli bir üretim tarzına ve bu bağlamda gerçekleşen belli bir toplumsal ilişkilere sahiptir. Gianfranco Poggi söz konusu tarihsel dönemi feodalizm, standestaat⁶¹ ve mutlakiyetçilik⁶² olmak üzere üç yönetim sistemi çerçevesinde analiz etmektedir⁶³. Bir siyasal iktidar biçimi olarak Feodalizmin ilk kökleri büyük barbar istilaları öncesinde Germen kavimlerinin siyasal kurumlarına kadar uzanmaktadır⁶⁴. Buradaki kurumlar, savaş ve istilaya dayalı bir topluluk anlayışından dolayı askeri emir-komuta zincirine odaklı kurumlardır. Bu emir-komuta zincirinin en üstünde, içlerinde kavim lideri olacak niteliklere sahip bir kral yer almaktadır⁶⁵. Poggi'ye göre Batı Roma İmparatorluğunun çöküşü, nüfusun büyük çapta yerinden oynayışı, ulaşım ve iletişim ağlarının bozulması, ekonomik süreçlerin daha çok

⁶⁰ Bkz., Colin Mooers, *Burjuva Avrupa'nın Kuruluşu*, (çev. Bahadır Sina Şener), Ankara, Dost Kitabevi, 2000.

⁶¹ Poggi, standestaat kavramıyla Ortaçağda feodal yönetim sürecinde 13. yüzyılda artık yaygınlaşmaya başlayan daha çok kentleşme ile açığa çıkan (ama bu duruma indirgenmeyen) siyasal katılımı statüye sahip gruplar ve birçok meclisin yer aldığı yönetim anlayışını açıklamaktadır. Kentlerin siyasetle uğraşmaya başlaması ile hükümdar ile feodal imtiyaz sahipleri arasındaki güç dengesinde imtiyaz sahiplerinin bölgesel yönetime katılım koşulları ve bu katılımının gerçekleştiği yapılar değişime uğramıştır. Bu değişimle esasen hükümdarla işbirliği yapmak amacıyla kurumlar oluşmuştur. Standestaat'ta güçlü kişi ve gruplar şahsen ya da temsilcileriyle çeşitli meclislerde bir araya gelmekte ve haklarını savunarak hükümdarla işbirliği koşullarını konuşabiliyorlardır. Bu kavramla aynı statüye sahip 'estate' bir grup insan kastedilmektedir. Yani bu gruplar kaçınılmaz olarak siyasal bir öneme sahiptir (Gianfranco Poggi, *Modern Devletin Gelişimi, Sosyolojik Bir Yaklaşım*, (çev. Şule Kut ve Binnaz Toprak), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007, s. 60).

⁶² Mutlakiyetçilik (autocracy) feodalizmin son dönemlerini kapsayan iktidarın tek elde yani krallıkta toplandığı yönetimdir (ayrıntılı bilgi için Bkz; Gordon Tullock, *Autocracy*. Springer Science & Business Media, 1987.

⁶³ Poggi, 2007, a.g.e., s. 31-107.

⁶⁴ Gianfranco Poggi, *Devlet, Doğası, Gelişimi ve Geleceği*, (çev. Aysun Babacan), İstanbul Üniversitesi Bilgi Yayınları, 2011, s. 48.

⁶⁵ Poggi, 2011, a.g.e., s. 49.

ticaret dışına kayarak üretkenliği düşük kırsal ekonomik faaliyetlere kayması, okuryazar oranının düşük olması ve okuryazarların Latince ile ve din adamlarıyla sınırlı tutulması, istilalar, salgın hastalıklar ve kısalan ortalama ömür Ortaçağ Avrupa'sını Feodal yönetime götürmüştür⁶⁶. Yaşananlar dikkate alındığında söz konusu dönemin aynı zamanda karanlık çağ olarak nitelenmesi tesadüfi değildir. Feodal ilişkinin niteliği Poggi tarafından *Commendation, Beneficium, Immunitas* şeklinde sınıflandırılmıştır⁶⁷: *Commendation*: ilk şekliyle genelinde özgür ama güçsüz olan bir kişinin daha güçlü birinin himayesine sığınması, ona teslim olması hatta hükmü altına girmesi ve gerekirse, özel hizmetkârı olması. *Beneficium*: Dini ya da yönetim görevlerini yüklenmiş bir kişi ya da topluluğun maddi gereksinimlerini karşılamak için verilmiş toprak imtiyazı. *Immunitas*: Bir bireyin genellikle dinsel otoritelerden oluşan bir topluluğun mal ve mülklerinin, tabi oldukları otoritenin mali, askeri ve yargı gücünden muaf tutulması şeklinde açıklanmıştır.

Feodal sistemin toplumsal yapısı devletin bu sistemde örgütlenme biçimini ortaya koymaktadır. Oppenheimer feodal devletin toplumsal yapısını iktisadi bir ilişki içerisinde bir piramide benzetmiştir. Piramidin en alt tabakasını toplumun diğer tüm unsurlarını ürettiği ile her anlamda besleyen köylüler oluşturmaktadır. Feodal sistemde toprak önemli bir birikim aracıdır. Topraktan elde edilen rant, köylülerden başlayarak mülklerin çoğunu elinde bulduran prence ya da krala aşağıdan yukarıya sınıfsal ve sosyal olarak birbirinden ayrı ve üstün mertebeler düzeninde aktarılmaktadır⁶⁸. Feodal sistemde devlet kralın kendisidir. Ve bu gücü soyluları aracılığıyla sürdürmektedir. Üretim araçları ve askeri güç kral ve feodal soylular arasında paylaşılmıştır.

Poggi'ye göre feodal ve standestaat yönetimleri birçok açıdan siyasal miras bırakmıştır. Örneğin feodalizm göçebe olan bir savaşçı sınıfını toprağa bağlamıştır. Nitekim toprağın işlenmesi, nüfusun yönetilmesi beraberinde bireyler arası ilişkileri belirleyen eşitlik, saygı gibi toplumsal normları oluşturmuştur⁶⁹. Standestaat yönetimle birlikte ise

⁶⁶ Poggi, 2007, a.g.e., s. 34.

⁶⁷ A.g.e., s. 36.

⁶⁸ Bu döngüsel birikim süreci daha sonra Osmanlı'da tımar sistemi olarak uygulamaya konan fief aracılığıyla gerçekleşmektedir. Burada kralın mülkiyetinde bulunan toprak fief sahibi (bir senyörün bir vasala verdiği toprak ya da mülk) küçük mülk sahiplerine aktarılır. "Bu fieflerin sahipleri ise bunun karşılığında daha büyük bir vasala zorunlu askerlik hizmeti bazı durumlarda da ekonomik bir değeri olan işgücünü sağlamakla yükümlüdür. Daha büyük vasal kralın büyük feodal beylerine bunlar da krala benzer yükümlülükler altındadır". Oppenheimer'ın pramite benzettiği bu süreç feodal sistemdeki toplumsal tabakayı özetlemektedir (Oppenheimer, a.g.e., s. 49.).

⁶⁹ Poggi, 2007, a.g.e., s. 49.

yönetimde hak aramada baskı ve şiddet ya da keyfilik yerine zaman zaman daha az zorbalık içeren yasal müeyyideler, istişare şeklinde alınan kararlar ve giderek hukuksal boyut kazanan yaptırımlar gerçekleşmeye başlamıştır⁷⁰. Bu süreç aynı zamanda modern devletin hukuki ve bürokratik altyapısını oluşturmuştur. Siyasal açıdan elde edilen kazanımlarla (tek başına yeterli olmamakla birlikte) ticari sermaye iktidar mücadelesine katılma olanakları elde etmiştir⁷¹.

Avrupa feodalizmini niteleyen bireyselleşmiş köylü ekonomisinin yavaş yavaş geniş bir para ağına ve pazar ilişkilerine dâhil edilmesinin, feodal toplum yapısını çözmeye yettiği ve kapitalizmin tam anlamıyla serpilmesinin önünü açtığı inancı yatmaktadır⁷². 12. yüzyılda ortaya çıkan ve pazar ilişkilerinin gelişmesiyle olgunlaşan bu süreç ekonomi politik açıdan devletin dönüşümünde de etkili olmuştur. Örneğin erken feodal döneme özgünlüğünü veren mülk devleti, parasal ekonominin genişlemesi ile vergi devleti biçimine dönüşmüştür. Aynı zamanda bu süreçte giderek artan savaşlar devletin finansman yükünü arttırarak verginin yanında borçlanma gibi farklı araçlara başvurulmasını zorunlu hale getirmiştir. Para ekonomisi hem ticari alanda hem de devletin devletlerle ve birey ile olan ilişkilerinde belirleyici hale gelmiştir. Paranın feodal toplumu çözmeye hızlandırıcı etkisinin yanında mülkiyet ilişkilerinin değişmesinde ve sınıfsal ilişkilerin açığa çıkmasında önemli bir faktör olduğu dikkate alınmalıdır. Karl Marx'ın ilkel birikim diye nitelendirmiş olduğu bu süreç aynı zamanda kapitalist üretim tarzının ortaya çıkmasına yönelik ilk adım olarak nitelenebilir⁷³.

D. İLKELE BİRİKİM: MÜLKİYETİN EL DEĞİŞTİRMESİ

Karl Marx sermayenin ilk oluşumunun “yaşam için gerekli şeylerin, emek ve hammadde gereçlerinin istiflenmesi şeklinde düşünüldüğünü” ancak sermayenin ilk ortaya çıkışının “eski üretim tarzının çözülmesi” ile meydana geldiğini ileri sürmektedir. Basit meta üretiminden iş bölüşümü ve uzmanlaşma ile mübadele ilişkilerinin gelişmesi bununla birlikte kentlerin oluşması yeni pazarların yaratılması, başka bir ifadeyle ekonomik anlamda

⁷⁰ Poggi, 2007, a.g.e., s. 75.

⁷¹ Ekonominin ticarileşmesi feodal lordların ekonomik durumlarını kötüleştirmiştir. Yani altın ve gümüş bolluğu paranın değerini düşürerek toprak aristokrasinin parasal gelirini reel olarak azaltmıştır. Bu durum feodal lordları kral ve burjuvazi karşısında zayıf düşürmüştür (Poggi, 2007, a.g.e., s. 85).

⁷² Mooers, a.g.e., s. 16.

⁷³ Karl Marx, [1867], Kapital Cilt I, (çev. Alaattin Bilgi), Ankara, Sol Yayınları, 2004, s. 677-680.

yaşanan değişimin toplumsal ve siyasi alanı etkileyerek değişime uğratması yeni bir birikim modelini zorunlu hale getirmiştir. Yeni model, mülkiyet ilişkilerinin yeniden düzenlendiği bu anlamda hukuki ve siyasi alanların yeniden örgütlendiği bir sosyo-ekonomik yapıda gerçekleşmektedir. Söz konusu yapı aynı zamanda, toprağın metalaştırıldığı ve özelleştirildiği, köylülerin zorla topraklarından çıkarıldığı, çeşitli (ortak) mülkiyet haklarının özel mülkiyet haklarına dönüştürüldüğü, avama tanınan hakların daraltıldığı, işgücünün metalaştırıldığı, mübadele ve vergilendirmenin parasallaştığı, ilkel birikiminin radikal araçları olarak tefecilik, ulusal borç ve kredi sistemlerinin yaygınlaştırılması gibi süreçleri kapsamaktadır⁷⁴.

Marx'a göre Âdem ve Havva'nın cennetten kovulması yani dünyalılılaşması ve yaşamak için çalışmak zorunda kalmaları emeğin ilk somutlaştığı andır. Ve bu kovulma aynı zamanda kapitalist birikimin ilkel türü olarak nitelendirilir. Bu nedenle Marx ilkel birikimi "ilk günaha" benzettirir⁷⁵. İkel birikim aynı zamanda sermayenin ilk oluşum sürecidir. Marx'a göre feodal üretim tarzında yaşanan tüm bu gelişmelerde para ve pazar ilişkilerinin oynadığı rolü anlamak için, ilkin paranın ya da metanın sermaye gibi işlev görebilmelerinden önce toplumsal üretim ilişkilerinde ortaya çıkması gereken değişikliklerin öneminin kavranması gereklidir. "Üretim ve geçim araçları ne kadar sermaye ise, kendi başlarına alındıklarında para ve meta o kadar sermayedir ve sermayeye dönüştürülmeleri gerekir"⁷⁶ Marx bu dönüşümün ancak şu özgün koşullar altında gerçekleştiğini söylemektedir: İki farklı meta sahibi bir araya gelmektedirler. Bunlardan biri başkalarının emek gücünü satın alarak yaratılan değeri fiyatlandırmak isteyen üretim araçlarının ve sermayenin sahibi, diğeri ise emeklerinden başka sermayesi olmayan ve onu da satmaya gelen işçilerdir. Her iki meta sahibinin bir araya gelmesiyle oluşan meta-pazar aynı zamanda feodalizmde kapitalist üretim koşullarının temel atıldığı yerdir. İkel birikim denen şey de emeğin üretim aracı olmasının yanında meta haline gelmesiyle sermayeye dönüşmesidir⁷⁷. Marx'a göre emeğin meta haline gelmesi için ilk önce sahip olduğu üretim araçlarından koparılması başka bir ifade ile köylülerin topraklarından koparılması gerekmektedir.

⁷⁴ David Harvey, *Yeni Emperyalizm*, (çev. Hür Güldü), İstanbul, Everest Yayınları, 2008, s. 120-121.

⁷⁵ Alpay, Dikmen, "Bir İkel Birikim Aracı olarak Özelleştirme ve Taşeronlaştırma", *Genel-İŞ Emek Araştırma Dergisi*, no. 1, 2006, ss. 41-60.

⁷⁶ Karl Marx, [1894], *Kapital Cilt III*, (çev.) Alaattin Bilgi, Ankara, Sol Yayınları, 2003.

⁷⁷ Karl Marx, 2004, a.g.e., s. 677-680.

Feodal lordların gücünü kaybetmesi ile daha önceleri belirli bir toprağa sahip ve yaşamsal ihtiyaçlarını bu topraklardan karşılayan köylülerin ve hizmetkârların iş bulmak umuduyla kentlere göçü artmıştır. Kentlerde yığınla artan işgücü fazlası yoksulluğu derinleştirmiştir. Diğer taraftan kilisenin sahip olduğu topraklar “çitleme yasalarıyla” ticaret zenginlerine aktarılmıştır. Toprağın ticarileşmesi olarak da nitelendirilebilecek olan çitleme hareketi İngiltere’de 14. yüzyılda başlayarak 18. yüzyıla kadar devam etmiştir. Söz konusu dönemlerde çıkarılan tarım yasaları⁷⁸ ile (çitleme yasaları) devletin gözetimi altında parlamento aracılığıyla küçük çiftçilerin ve ailelerin kullanımında olan devlet toprakları işgal edilmiştir. Toprağın mülkleştirilmesi toprağın değerini ve kirasını arttırmıştır. Masrafları artan ve topraktan geçimini sağlayamayan köylüler şehre göçe zorlanmışlardır. Köylülerin terk ettikleri topraklar büyük toprak sahipleri tarafından daha ucuza satın alınmıştır.

Rosa Lüksemburg’un 18. yy devleti için kullandığı “el koyarak biriktirme” ifadesi kapitalist gelişmenin özgül bir evresine karşılık düşmektedir⁷⁹. Edward Thompson’a göre “bu yağmacı bir tarımsal ve ticari kapitalizm evresiydi ve bizzat devlet en başta gelen ganimetler arasında yer almaktaydı...” yani “devlette makam sahibi olmak ve bunun beraberinde getirdiği bahşişler ekonomiye egemen olmaya başlayan toplumsal ilişkilere ayrılmaz bir biçimde bağlıydı. Toprak mülkiyeti hem iktidar ve makam için bir atlatma tahtası hem de iktidar ve makamın geri döndüğü nokta olarak görülmekteydi”⁸⁰. Dolayısıyla ilkel birikimin meşrulaştırılması bizzat devlet eliyle olmuştur. Devlet bizzat söz konusu dönemde yasama (çıkardığı kanunlar) ve yürütme (yüksek oranlarda alınan vergiler) aracılığıyla mülkiyetin el değiştirmesine aracılık etmiştir.

E. SAVAŞ EKONOMİSİ VE AVRUPA DEVLETLERİNİN OLUŞUMU

Peter L. Berger toplumu kontrol etmek için kullanılan kuşkusuz en eski ve en tehlikeli aracın fiziksel şiddet olduğunu ileri sürmektedir. Berger’e göre “hiçbir devlet polis

⁷⁸ İngiltere’de 16. yüzyıldan itibaren kitlesel olarak çitleme yasaları gerçekleştirilmiştir. Örneğin İngiltere’de 1720-1750 yılları arasında çitlemeye ilişkin 130 yasa kabul edilmiştir. 18. yüzyıla gelindiğinde çıkarılan yasa sayısı 2000’i bulmuştur. Söz konusu dönemlerde 4 milyon hektar arazi çitlenmiştir. Yine aynı dönemlerde çitleme yasalarıyla işgal edilen topraklardan 40-50 bin civarında küçük çiftçiliğin bittiği ileri sürülmektedir (Mooers, a.g.e., s. 199-200)

⁷⁹ Rosa Lüksemburg, Sermaye Birikimi, (çev. Tayfun Ertan), İstanbul, Belge Yayınları, 2008.

⁸⁰ A.g.e., s.197.

gücü ya da buna eşdeğer silahlı bir güç olmadan var olamaz”⁸¹. Max Weber’e göre ise; modern devleti belirleyen asıl özellik devletin ne yaptığı veya somut örgütlenme biçimi değil, “belirli bölgede... meşru fiziksel şiddet kullanma tekelinin kendisi için mevcudiyetini iddia etmesidir”⁸². Buradan devletin, toplumsal şiddet ilişkilerinin kurumsallaşmasının belli bir biçimi olduğu sonucu çıkmaktadır. Bu yorum Thomas Hobbes’dan başlayarak klasik burjuva politik teorilerde devlet teorisinin çıkış noktası ve temeli sayılmaktadır. Buradaki amaç, şiddet ilişkisinin, örneğin toplum üyelerinin bir “toplumsal sözleşme” yoluyla şiddeti, çıkarları nedeniyle özel bir merciye devrettikleri tasarımı ile mantıksal bir açıklamasının yapılmasıdır.

Savaşlar devletin oluşumunda olduğu gibi devletin gelişmesinde de önemli rollere sahiptir. Tarihsel olarak binlerce yıldır, hatta günümüzde dahi, devletlerin tarihi savaş, savaşı yapan çeşitli türden örgütlenmeler ve savaşın bedelini ödeyen çeşitli topluluklar arasındaki etkileşime bağlı bir akış göstermiştir⁸³. Örneğin 1792’den 1815’e kadar Avrupa’da süregelen savaşlar, savaşın finansmanı için gerekli vergilendirmede muazzam bir artışa, vergideki artışa karşılık geniş halk kesimlerinde yoksulluk ve sefalet, savaşların galiplerince elde edilen topraklarla da devletlerin büyüyüp merkezileşmesine neden olmuştur⁸⁴. Charles Tilly (2001), Avrupa devletlerinin oluşumunda zor (devlet gücünün tahakkümü) ve sermayenin önemine vurgu yapmıştır⁸⁵. Tilly tüm hikâyenin zor ve sermaye ile ilgili olduğunu ifade etmektedir. Sermaye ve zorun çeşitli bileşimleri çok farklı türlerde devletlerin oluşmasına yol açmıştır⁸⁶. Tilly zor ve sermaye arasındaki ilişkiyi, “sermaye birikimi ve yoğunlaşması süreçleri ile şehirler üretilmiş ve şehirlerin belirgin bir biçimde büyümesi bu şehirlerde üretim ve pazar ilişkilerini geliştirmiştir” şeklinde çözümlemektedir.

Tilly’e göre “sermaye sömürü alanını tanımlarken zor da tahakküm alanını tanımlamaktadır”⁸⁷. Sermayenin yoğunlaşması onun yönetimi için gerekli zor aygıtlarını yaratmıştır. Zor kullanma aygıtlarından en önemlilerinden biri olan savaşlar neticesinde günümüz modern devletler oluşmuştur. Tilly Avrupa devletlerinin oluşum sürecini kısaca

⁸¹ Peter L. Berger, *Invitation to Sociology*, Doubleday, Garden City, NY, s.69, 1963.

⁸² A.g.e., s. 15.

⁸³ Charles Tilly, *Avrupa’da Devrimler: 1492-1992*, (çev. Özden Arıkan), İstanbul, Alfa Yayıncılık, 1995, s. 53.

⁸⁴ A.g.e., s. 58.

⁸⁵ Charles Tilly, *Zor, Sermaye ve Avrupa: Devletlerinin Oluşumu*, (çev. Kudret Emiroğlu), Ankara, İmge Yayın evi, 2001, s.38.

⁸⁶ A.g.e., s. 43.

⁸⁷ A.g.e., s. 47.

tarif etmiştir. Ona göre Avrupa devletleri savaşların neticesinde daimi ulusal orduların ve altyapılarının oluşturulmasıyla birlikte Avrupa devletleri büyük bir hırsla askere alma işine girişmişlerdir. Sınırların haritası çıkarılmış ve komşularla sınırlar konusu görüşülmüş, sınırlara muhafız dikilerek, sınırlardan geçen insanlar ve mallar denetlenmeye başlamıştır. Bu sınırlar içerisinde devletler aynı zamanda nüfus kaynakları, faaliyetler, vergilendirme, askere alma, müsadere etme, yönetmelikler oluşturma, polislik gibi çok daha geniş bir yönetim ve denetim alanı kurmuşlardır. Böylelikle merkezi denetim, üretim alanından siyasi faaliyetlerin tümünü kapsayacak şekilde genişlemiş ve yöneticiler doğrudan iktidara sahip olarak toplumsal yeniden üretimi sağlayacak tüm alanlarda (kültür, dil, sanat) etkin hale gelmişlerdir⁸⁸.

F. SERMAYE ÇAĞI VE MODERN KAPİTALİST DEVLET

1860'lardan sonra dünyanın ekonomik ve siyasi dağarcığına 'kapitali' esas alan bir sistemi nitelendiren kapitalizm kavramı girmiştir. Immanuel Wallerstein sistem analizinde "kapitalizmin her şeyden önce tarihsel bir sistem olduğunu" ifade etmektedir⁸⁹. Kapitalizmin kavramsal düzeyde kapitalden türetildiği dolayısıyla sermayenin kapitalizmde kilit bir rol oynadığı ileri sürülebilir. Ancak Wallerstein tarihsel bağlamda "kapitalizmi salt para biçiminde tüketim malları stoku üzerinden değil sistemsel biçimde işleyişini sürdüren ilişkiler ağı" olarak tanımlamaktadır. Wallerstein'e göre kapitalist adını verdiğimiz şey, sermayeyi elinde tutanın dur durak bilmeyen ve ilginç bir biçimde sermaye biriktirme hedefi için ilişkiler kurmasıdır⁹⁰. Eric Hobsbawm da kapitalizmin geliştiği bu sürece sermaye çağı demektedir. Hobsbawm'a göre bu süreç "ekonomik büyümenin rekabetçi özel girişime, (emek dâhil) her şeyi en ucuza alıp en pahalıya satma başarısına dayandığına inanan bir toplum" zaferidir⁹¹.

Kapitalizm daha çok sanayi devrimi başka bir ifade ile endüstriyel üretimin dünya ekonomisinde yer bulmasıyla ilişkilendirilmektedir. Ancak bir önceki bölümde ifade edildiği üzere feodalizmde mülkiyetin belli kesimlerde birikmesi, mübadele ekonomisinin

⁸⁸ Tilly, 1995, a.g.e., s. 59-60.

⁸⁹ Immanuel Wallerstein, *Tarihsel Kapitalizm ve Kapitalist Uygarlık*, (çev. Necmiye Alpay), İstanbul, Metis Yayınları, 2012, s. 15.

⁹⁰ A.g.e., s. 16.

⁹¹ Eric, Hobsbawm, *Sermaye Çağı 1848- 1875*, (çev. Mustafa Sina Şener), Ankara, Dost Kitabevi, 2012, s. 13.

yaygınlaşması, büyük alışveriş-kent merkezlerinin kurulması, mesleki düzeylerde toplumsal farklılaşmanın yaşanması ve ticaretin önem kazanması gibi etmenlerle kapitalizmin çeşitli evrelerde belirli bir tarihsel evrim geçirdiği ifade edilebilir. Sanayi devrimi ise şu olgularla ortaya çıkmıştır: (1) Emeğin verimliliğini dolayısıyla toplam artıyı arttıracak teknoloji düzeyinin gelişimi; bu bağlamda insan emeğinin yanında makine ve buhar gücünün kullanımı⁹², (2) Meta-Para ilişkisinin maddi yaşamın temeli haline gelmesi, ekonomik olmayan mülk edinme biçiminden ekonomik mülk edinme biçimine geçilmesi⁹³, (3) Emeğin tek başına sermaye olmaktan çıkması ve üretime meta olarak koşulması⁹⁴.

Wallerstein'e göre modern kapitalist sisteminin kökenleri 16. yüzyıla uzanmaktadır. Bu yüzyıllarda daha önce bilinenlerden farklı olan bir dünya ekonomisinin temelleri atılmış ve zamanla bütün yerküreyi kapsayacak şekilde genişlemiştir⁹⁵. Süreç sadece iktisadi alanı değil aynı zamanda siyasi, idari, hukuki ve toplumsal alanları da yeniden tasarlamıştır. Braudel kapitalizm kavramını hem ekonomik hem de toplumsal yapının bir karşılığı olarak kullanmaktadır⁹⁶. Braudel'e göre ise kapitalizm "manevraların, yöntemlerin, alışkanlıkların ve başarıların toplamı demektir"⁹⁷. Braudel feodal üretim tarzından kapitalist üretim tarzına geçişi üç gelişim düzleminde incelemiştir. Bunlardan ilki maddi yaşamdır. Metaların üretimi ve yeniden üretimi maddi yaşamın temelidir. İkinci düzlem ise piyasa ekonomisi yani metaların mübadelesi ve sonucusu da kapitalizmdir.

Kapitalizm düzeyinde sermaye anahtar bir kavramdır⁹⁸. Marx sermayenin ilk oluşumunu şöyle açıklamaktadır: "zaman zaman sermaye, yaşam için gerekli şeylerin, emek ve hammadde gereçlerinin istiflenmesi şeklinde düşünülür... Oysa sermayenin ilk ortaya çıkışı eski üretim tarzının çözülmesi ile olur"⁹⁹. Bu bağlamda Marx kapitalizmi kapitalde

⁹² George Fülbert, *Kapitalizmin Kısa Tarihi*, (çev. Sadık Usta), İstanbul, Yordam Kitap, 2011, s. 149.

⁹³ Ortaçağ Avrupa devletlerinin oluşumunda savaşların rolü oldukça önemlidir. Ancak savaşların geride bıraktığı ölümler, finansman sorunları, ağır vergiler ve yoksulluk bu çağın sonlarına doğru mülk edinme biçiminde savaşlardan ziyade ticaretin daha kazançlı olduğu anlayışına neden olmuştur. Diğer taraftan söz konusu dönemlere olanak sağlayan coğrafi keşifler ve buluşların da şüphesiz katkısı göz ardı edilmemelidir. Buradan hareketle tarihsel ilerlemelerin tek bir alanının gelişmesi üzerinden gerçekleşmediği, birçok alanı içerisine alan etkileşimli bir sürecin sonucunda gerçekleştiği önermesinin doğruluğunu güçlendirmektedir.

⁹⁴ Marx'ın sözleriyle ücretli emek ancak belli tarihsel koşullar altında sermayeyi varsayan, sermayeyi üreten emek durumuna gelir (Mooers, a.g.e., s. 37). Kapitalist toplumlarda bu ilişki ücretli emek ve sermaye arasındaki sınıf ilişkisidir.

⁹⁵ Immanuel Wallerstein, *The Capitalist World Economy*, Cambridge University Press, 1983, s. 37.

⁹⁶ Fülbert, a.g.e., s. 30.

⁹⁷ A.g.e., s. 30.

⁹⁸ A.g.e., s. 31-32.

⁹⁹ Mooers, a.g.e., s. 29.

yaptığı para meta para ilişkisi çerçevesinde analiz etmektedir. P-M-P yani *satmak için satın alma* formülüyle para bir mal almak için kullanılıyor ve alınan mal daha fazla para kazanmak için tekrar satılıyor¹⁰⁰. Burada paranın kazanç sağlama, para yığıma özelliği ortaya çıkmaktadır. Nitelik ya da biçim açısından paranın yararlılığının sınırı yoktur; yani para her metaya doğrudan çevrilebildiği için maddi servetin evrensel temsilcisidir.

Kapitalist sistemin örgütlendiği süreçte devletin almış olduğu biçimin ve rolün ne olduğu önemlidir. Wallerstein kapitalist bir dünya ekonomisinin birçok kurumun toplamı olduğunu ve kapitalizmin gelişim sürecini açıklayan temel unsurun bu kurumların birleşimi ve birbirleriyle olan ilişkisi olduğunu ifade etmektedir¹⁰¹. Sistemin fiilen nasıl işlediği etraflıca ele alındığında devlet iktidarının iktisadi süreçleri için taşıdığı yaşamsal önem hemen göze çarpmaktadır¹⁰². Wallerstein bu önemi üç temel üzerinden açıklamaktadır. Devlet iktidarının ilk ve en temel ögesi, kendi topraklarında kendi yargı¹⁰³ gücünün geçerli olmasıdır¹⁰⁴. Kapitalizmin işleyişi açısından temel önemdeki ikinci ögesi “*devletlerin, kendi yargı alanlarındaki toplumsal üretim ilişkilerinin tabi olacağı kuralları saptama konusundaki yasal hakkıdır*”¹⁰⁵. Bu bağlamda iş yasaları ve mülkiyet haklarına ilişkin düzenlemeler düşünülebilir. Son öge ise devletin vergilendirme gücüdür. Vergilendirme önceki başlıklarda da tartışıldığı üzere kapitalizmle ortaya çıkmamıştır. Ancak iki açıdan değişikliğe uğramıştır. Bunlardan ilki devlet için düzenli gelir kaynağı haline gelmiş olmasıdır. İkincisi ise vergilendirmenin “yaratılan ya da biriktirilen toplam değer yüzdesi olarak durmadan büyüyen bir olgu olması ve sermaye birikimine doğrudan ya da dolaylı olarak giren kaynaklar bakımından önem kazanmış olmasıdır”¹⁰⁶.

Devletin oluşumu ve tarihsel gelişimine ilişkin çerçeve sınırlı tutulmakla birlikte ‘uygarlığa geçiş’, ‘feodal devlet sistemi’, ‘ilkel birikim: mülkiyetin el değiştirmesi’, ‘savaş

¹⁰⁰ Marx, *Ekonomi Politikin Eleştirisine Katkı*, a.g.e., s. 93-175.

¹⁰¹ Immanuel Wallerstein, *Dünya Sistemleri Analizine Bir Giriş*, (çev. Ender Abadoğlu ve Nuri Ersoy), İstanbul, Aram Yayıncılık, 2004, s. 47.

¹⁰² Wallerstein, 2012, a.g.e., s. 43.

¹⁰³ Hukuk kavramı bir düzenleyici ve adalet nosyonu uygulayıcısı olarak düşünülür. Bu yönüyle toplumsal ilişkileri düzenleyen ve denetleyen bir yapıya sahip olduğu söylenebilir. Hukuk ya da yargı toplumsal ilişkileri, üretim ilişkilerini ve birey-devlet ilişkilerini de kapsayacak şekilde ele alındığında liberal öğreti çerçevesinde adaletin tesis edilmesi için donatılmış yasalar bütünü ancak eleştirel çerçevede ele alındığında ise sömürü ve hegemonik ilişkileri gizleyen ya da kurumsallaştıran bir yasalar bütünü olarak değerlendirilebilir. (Ekrem Ekici, “Antonio Gramsci ve Hukuk İdeolojisinin Eleştirisi”, *Marksist Devlet ve Hukuk Teorisi* içinde, (ed.) Taner Yelkenci, Ankara, Notabene Yayınları, 2013, s. 247-248.

¹⁰⁴ A.g.e., s. 43.

¹⁰⁵ Wallerstein, 2012, a.g.e., s. 46.

¹⁰⁶ A.g.e., s. 47.

ekonomisi ve Avrupa devletlerinin oluşumu’, ‘sermaye çağı: ve modern kapitalist devlet’ başlıkları bağlamında ortaya konulmaya çalışılmıştır. Genel olarak devletin tarihsel gelişiminin üretimin ve toplumsal yaşamın gereklilikleri çerçevesinde gerçekleştiği ileri sürülebilir. Aynı şekilde erken devlet tartışmasında ifade edildiği üzere devletin oluşumuna yönelik geliştirilen yaklaşımların devletin tarihsel gelişimi içerisinde çeşitli evrelerde özellikle yeniden üretim süreçlerinde daha gelişkin biçimleriyle işlediği söylenebilir. Bu bağlamda kapitalist devletin oluşumunda sermayenin üretim ilişkilerinde ve toplumsal ilişkilerde hâkim konuma gelmesi bir ön koşul olarak ifade edilebilir. Kapitalist devletin gelişimi ve dönüşüm süreçlerine yönelik bir analizde ise mülkiyetin yapısı, üretici güçlerin birbiriyle ilişkisi ve en önemlisi yaratılan artı değerın nasıl bölüştüğü önemle durulması gereken konulardır. Bu açıdan devlet teorilerinde devlete ilişkin farklı yaklaşımlara ve bu yaklaşımlarda devletin toplumsal ilişkilerin yeniden üretiminde almış olduğu role değinmek gerekmektedir.

II. DEVLET TEORİLERİ

Devlet’e ilişkin farklı tanımlar bulmak mümkündür. Sosyal bilimlerde temel bir ilke olduğu üzere, devlet üzerine teori oluşturma yaklaşımları da tarihsel durumlardan ve o durumları belirleyen hâkim paradigmalardan etkilenmektedir. Bu bağlamda örneğin “muhafazakârlar için devlet, bencillik, rekabet ve çatışmalarla bölünen toplumu bir arada tutması gereken mercidir. Liberal teoriler devlette çoğulcu toplumun çıkar tartışmalarının ele alındığı çatışma süreçleri ve uzlaşmalar sayesinde, en azından potansiyel olarak genel toplumsal refahın sağlandığı bir örgütlenme biçimi görür. Marxist yaklaşımlarda ise devlet kapitalist sınıf iktidarının bir aracıdır”¹⁰⁷.

Joachim Hirsch’e göre devlet salt belirli görevleri olduğu için oluşmamıştır. Devletin temelinde yatan şey toplumsal ilişkileri mevcut üretim ilişkilerine göre düzenlemek ve denetlemektir. Bu nedenle devlet çoğu zaman farklı formlarda karşımıza çıkmaktadır¹⁰⁸. Hirsch, devletin bu süreci nasıl ve hangi kapsamda yapacağını mevcut teknik ve ekonomik koşullara ve sosyal güç dengelerine bağlı olduğunu ifade etmektedir. Yani Hirsch’in analizinde kapitalizmin tarihsel süreci içerisinde devletin faaliyetleri olarak ortaya çıkan

¹⁰⁷ Hirsch, a.g.e., s. 15.

¹⁰⁸ A.g.e., s. 20.

somut olguların temelde onun biçimi tarafından belirlendiği ve toplumsal sınıf ve ekonomik yeniden üretim süreçlerinden beslendiği vurgusu yapılmaktadır¹⁰⁹.

Devlet teorileri konusunda hem kuramsal temelde hem de kapitalizmin gelişim evrelerine denk gelecek şekilde bir ayrıma gidilmektedir. Bu çerçevede ilk olarak T. Hobbes, J. Locke, A. Smith, D. Ricardo ve S. Mill gibi kuramcılarının katkı sunduğu klasik liberal devlet teorisine değinmek gerekir. Klasik liberal devlet teorisi 1929 ekonomik bunalımına kadar hâkim olan bir anlayıştır. Ancak 1929 ekonomik buhranından sonra devlet-piyasa ilişkisi ve devletin ekonomideki ve sosyal yaşamdaki rolü tekrar tartışılmıştır. Bu tartışmalara refah devleti teorisi başlığında yer verilmektedir. Refah devleti tartışmalarının sonrasında ise piyasa başarısızlıklarının aksine Devlet başarısızlıkları üzerinden piyasa ve devlet arasındaki ilişkiyi rasyonalize eden kamu tercihi teorisi ve anayasal devlet yaklaşımına yer verilmektedir. Her üç teoride iktisat bilimi geleneğinde, devlet ve ekonominin her biri kendisine ait işleyiş kurallarına sahip, birbirinden ayrılabilen yapılar olduğu varsayımı benimsenmiştir¹¹⁰. Bu iktisadi gelenekte iktisat tarihsel olmayan bir yöntemle “piyasa ekonomisi” adı verilen kurgusal denge modellerinden hareketle analiz edilmiş, devlet bu ilişki içerisinde tarafsız bir ajan olarak konumlandırılmıştır. Bu modelde devlet sorunsalı devlet ne için ve ne kadar müdahale etmeli ya da etmemeli soruları çerçevesinde tartışılmaktadır.

Kapitalizmin tarihsel gelişimi üzerinden kategorik bir ayrım yapıldığında kapitalist devlet biçimleri dolayısıyla kuramsal analiz farklılaşmaktadır. Devlete ilişkin en temel dönüşümün miladı sanayi devrimi olarak kabul edilmektedir. Sanayi devrimiyle birlikte süregelen kapitalist üretim ilişkileri toplumsal yapı ve formlarda önemli değişikliklere yol açan iktisadi krizler geçirmiştir. Bu krizlere 1870’li yıllardaki yaşanan büyük depresyon, sonrasında 20. yüzyılın başlarında gerçekleşen 1929 büyük bunalımı ve 1970’li yıllarda meydana gelen sistemik krizler örnek verilebilir. Kriz süreçleri kapitalist ekonomilerin sadece çehresini değil aynı zamanda devletin yapısı ve işleyiş şeklini de önemli ölçüde değişikliğe uğratmıştır. Marx’a göre farklı üretim biçimleri için farklı devlet biçimlerine ve farklı devlet müdahalelerine ihtiyaç olmakta ve ekonominin doğası, ekonominin değişen ihtiyaçlarına göre belirlenmektedir. Nitekim 1929 büyük bunalım sonrasında klasik ekolün önemli temsilcilerinden Adam Smith’in devletin dışsal saldırılara karşı güvenliğin

¹⁰⁹ Jessop, 1982, a.g.e., s. 20.

¹¹⁰ Ahmet Yılmaz, *Kapitalist Devleti Anlamak*, İstanbul, Aykırı Araştırma, 2002, s. 10.

sağlanması, hukukun uygulanması ve pazarın yerine getiremediği kamu hizmetlerini yerine getirmesi dışında piyasaya müdahale etmemesi gerekliliğini ileri sürdüğü anlayışı yerini Keynesyen Refah Devleti anlayışına bırakmıştır. Bob Jessop'a göre Keynesyen Refah Devleti, fordist ekonomik genişleme için uygun ortam yaratmakta; sermaye birikimini arttırmaya yönelik istihdam ve talep yönlü politikalar geliştirmektedir¹¹¹. Büyük bunalımdan çıkış, Keynesyen politikaların uygulanması, yeni birikim modelinin yaratılması ve müdahaleci devlet anlayışıyla sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak kar oranlarının düşmeye başlaması ve 1970'lerde yaşanan durgunluk ile yeni bir birikim modeline ve bu birikimi sağlayacak devlet anlayışına ihtiyaç duyulmuştur. Bu dönüşüm post fordist güvenlikçi devlet anlayışı¹¹², neoliberal devlet anlayışı, düzenleyici devlet¹¹³ kavramlarıyla açıklanmaya çalışılmıştır.

Kapitalist devlet teorileri başlığı altında tartışılan bu devlet biçimleri devletin farklı müdahale biçimlerine ve özelliklerine vurgu yapan farklı devlet kuramcılarının yaklaşımları çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Kapitalist devlet teorileri tartışmalarının odak noktasını devleti ana akım iktisadın dışında eleştirel politik iktisadi bir yaklaşımla ele alan Marxist devlet teorileri oluşturmaktadır. Dolayısıyla kapitalist devlet teorilerine geçmeden önce klasik Marksizm'de devletin analizine ve bu analizin daha da geliştirilmesinde katkı sunan Antonio Gramsci ve Louis Althusser'in devlete ilişkin yaklaşımlarına değinilmektedir. Daha sonra kapitalist devlet teorileri başlığı altında ise kapitalist devlete ilişkin yakın dönemdeki neo-liberal iktisadi gelişmeleri kapsayacak şekilde daha sistematik bir analiz ortaya koyan, devleti birçok yönüyle ele alan yapısalcı ve araçsalcı yaklaşımlardan bahsedilmektedir. Ve son olarak çalışmanın kuramsal temelinde benimsenen devlet modeli olan düzenleme teorisinde devlet anlayışı birikim rejimi ve düzenleme kavramları çerçevesinde ortaya konmaktadır.

¹¹¹ Bob Jessop, "Liberalism, Neo-liberalism and Urban Governance: A State Theoretical Perspective." *Antipode* 34-3, 2002a, s. 454-455.

¹¹² David Harvey, *Postmodernliğin Durumu*, (çev. Sungur Savran), İstanbul, Metis Yayınları, 2006; Bob Jessop, "Post-fordism and the State", *Post Fordism: A Reader*, (ed.) A. Amin, Oxford, Blackwell Publishers Ltd., 1994, ss. 251- 279.

¹¹³ Michel Aglietta, *A Theory of Capitalist Regulation*, London, Verso WS Bookwell Ltd, 2000.

A. LİBERAL DEVLET TEORİSİ

İktisat, bir çalışma alanı olarak sistematik biçimde ilk kez klasik iktisatçılardan biri olarak kabul edilen Adam Smith tarafından ele alınmıştır. Smith aynı zamanda günümüz ana akım iktisadın fikir üstadı olarak kabul edilmektedir. Smith'in iktisadi yaklaşımının aynı zamanda liberal devlet teorisinin felsefi temeli Thomas Hobes¹¹⁴ ve John Locke¹¹⁵ gibi siyaset teorisyenlerinin çalışmalarına dayanmaktadır. Klasik iktisat anlayışında devlete ilişkin en kestirme yaklaşım “devleti cehennem haline getiren şey, insanın onu cennet haline getirmeye kalkışmasıdır”¹¹⁶. Yani devletin faaliyet alanlarının belirli ve sınırlı olması en temel unsurdur. Ludwig Von Mises'e göre, devlet ve hükümet amaç değil araçtır. Mises'e göre devletin temel özelliği “kurallarını döverek, hapse atarak veya öldürerek zorla uygulamasıdır. Daha fazla devlet müdahalesi isteyenler, daha fazla baskı ve daha az özgürlük istemektedir”¹¹⁷. Klasik iktisatçılar devlet müdahalesini genellikle ekonomik düzenin tabii ahengini bozucu dış faktörler olduğunu ileri sürmektedirler. Klasiklerde toplum içinde en büyük mürif devlettir. Devletin ticari ilişkilere müdahale etmesi, özel kişilerin hayatlarını düzenlemesi ve kontrol etmesi ya da vergiler ile tasarruflara el koyması en büyük haksızlık olarak görülmektedir. Klasiklere göre ancak bazı hallerde devlete ihtiyaç duyulmaktadır. Smith'e göre devlet ülkeyi dış tehditlere karşı korumalı, iç huzur ve barışı sağlamalı, alt yapı yatırımlarını yapmalıdır. Klasik iktisat okulunun bir diğer önemli temsilcisi olan David Ricardo ise devlet faaliyetlerinin mümkün olduğunca en düşük seviyelerde tutulması gerektiğini savunmaktadır. Klasik iktisat teorisinde devletin tarafsızlığı piyasanın dengesi için önemlidir. Bu teoriye göre ekonomi kendiliğinden tam istihdam seviyesinde dengeye gelecek ve fiyat belirlenecektir. Bu dengenin bozulması

¹¹⁴ Hobes'un Leviathan'da nihai olarak devletin zorunluluğuna ilişkin analizi şu şekilde özetlenebilir. Hobes'un insanların tabii durumuna ilişkin ilk önermesi tabiatın insanları eşit yaratmasıdır. Ancak bu eşitlik güvensizliği de beslemektedir. Nitekim bir şeyin eşit bölüşülmesinde Hobes herkesin kendi payıyla yetinemeyeceğini ifade etmektedir. Bu bağlamda ikinci temel önermesi 'insan insanın kurdudur'. Eşitlikten güvensizliğin çıkması kaçınılmaz olarak savaşla sonuçlanacaktır. Buradan hareketle Hobes 'da herkes herkesle savaş halindedir. Bu aşamada adalet ve mülkiyetin güvenliği bir toplumsal mutabakat çerçevesinde devletin kurulmasıyla başlamaktadır [Yavuz Abadan, *Devlet Felsefesi: Seçilmiş Okuma Parçaları*, (çev. Nermin Abadan Bülent Daver ve Mete Tunçay), Ankara Üniversitesi siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Sayı: 16, 1959, s. 249-285].

¹¹⁵ John Locke, Hobes'un insan insanın kurdu anlayışının aksine tabii halin düzenine ilişkin iyimser yaklaşımı benimsemiştir. Locke'a göre tabii hal barış, iyi niyet ve karşılıklı yardımlaşmadır. Bu bağlamda bir mukavele olarak devlet ahenk lüzumundan doğmuştur.

¹¹⁶ F. Hoelderlin'den aktaran Friedrich Von Hayek, *Kölelik Yolu*, (çev. Atilla Yayla), Ankara, Liberte Yayınları, 2010, s. 49.

¹¹⁷ Ludwig Von Mises, *İnsan Eylemi*, (çev. İsmail Aktar), (ed.) Mustafa Acar, Ankara, Liberte Yayınları, 2008, s. 676.

halinde ise otomatik olarak denge tekrar sağlanacaktır¹¹⁸. Burada devletin üstleneceği rol tarafsız olmasıdır. Dolayısıyla devlet tarafsız devlet olarak adlandırılacaktır.

Klasik iktisat felsefesinin hâkim olduğu dönem henüz kapitalizmin örgütlenme evresidir. Bu süreçte devletin rolü hâkim paradigmadan farklıdır. Nihayetinde söz konusu dönemde hem sermaye hem de işgücü yeniden örgütlenmektedir. Bu dönemde devlet hem hukuki hem de siyasi açıdan süreci organize etmiştir. Devletin sahip olduğu söz konusu işlevlerin bir kaçı şu şekildedir¹¹⁹:

- Pazarın yasalarla güvence altına alınması,
- Korumacı tedbirlerle ve gümrüklerle iç pazarın güvence altına alınması,
- Savunma ve hegemonya aracı olarak işlev görmesi,
- Toplumsal yeniden üretim; okullar ve iş yeri güvencesine yönelik yasalar, sosyal güvelik sistemine ilişkin yasaların hazırlanması, çocuk ve kadın işçiliği ile ilgili korumacı yasaların hazırlanması
- Alt yapı çalışmalarının üstlenilmesidir.

Görüleceği üzere kapitalizmin örgütlenme evresinde devlet birçok alanda faaliyet göstermiştir. Bu süreçte devletin bir yandan alt yapı faaliyetlerine ağırlık vermesi diğer yandan toplumsal ve siyasi alana ilişkin hukuki ve kurumsal düzenlemeler getirmesi bunlarla birlikte ekonomide yaşanan dalgalanmalar (1873-1874) ve savaşların neticesinde yaşanan finansman sıkıntılarının giderilmesinde daha aktif rol alması faaliyet alanlarının genişlemesine neden olmuştur. Devletin faaliyet alanlarını genişletmesi kamu harcamalarını da aynı ölçüde arttırmıştır. Adolph Wagner literatüre ‘kamu harcamaları artış kanunu’ olarak geçen kuramında toplumun, önlenmesi mümkün olmayan sosyal gelişmesinin devlet faaliyetlerini zorunlu olarak artırdığını belirtmektedir. Nitekim liberal devlet modelinin benimsendiği bu dönemde piyasanın işlerliğini kazanması için devletin müdahalesine ihtiyaç duyulması çoğu zaman devletin piyasada etkin bir aktör haline gelmesine neden olmuştur. Kuramsal düzeyde devletin tarafsızlığı ilke olarak kabul edilse de üretim ve tüketim

¹¹⁸ Klasik iktisat teorisinde ekonomik faaliyette bulunan herkes mal ve hizmet üretir ve piyasaya sürer. Bu nedenle gelir tüketimle desteklenir. Şayet tasarruf olması halinde faiz ödemek suretiyle yatırımcılar tarafından bu tasarruflar yatırıma geçirilir. Bu işleyen mekanizmada devlete biçilen rol ise tarafsız olmasıdır.

¹¹⁹ Fülberth, a.g.e., s. 185.

döngüsünde 1929 bunalımı sonrası belirginleştiği üzere devletin tüketim alanında yine piyasanın gerekliliği açısından varlığı kaçınılmaz olmuştur.

B. REFAH DEVLETİ TEORİSİ

1929 bunalımı iktisadi ve siyasi açıdan kapitalist sistemin dönüm noktalarından biri olarak kabul edilmektedir. Neredeyse yüzyılın sonuna kadar etkisini hissettiren 1929 bunalımı, sonrasında iktisadi ve sosyal sistemi büyük bir dönüşüme uğratmıştır¹²⁰. Bu dönemde ekonomi-politik açıdan kapitalist sistemin dönüşümüne neden olan bir diğer gelişme ise İkinci Dünya Savaşı'dır¹²¹. Her iki gelişme iktisadi ve sosyal yapı üzerinde önemli etkilere neden olmuştur. Örneğin büyük bunalımla birlikte sanayi devrimi sonrasında derinleşen emek sermaye arasındaki çelişki emek aleyhinde yeniden düzenlenmiştir. Söz konusu dönem yığınla işsizliğin olduğu, reel ücretlerin baskılandığı ve çalışma saatleri uzatılarak mutlak artı değer¹²² yükseltilmeye çalışıldığı bir dönemdir¹²³. Bu sorunlar ana akım iktisadi geleneği çözüm arayışına zorlamıştır. Her arz kendi talebini yaratamayarak piyasanın kendiliğinden dengeye gelme koşulu ortadan kalkmıştır. 'Piyasanın' içinde bulunduğu krize John Maynard Keynes'in ekonomiye talep yönlü müdahale anlayışı 1960'ların sonuna kadar çözüm getirmiştir¹²⁴. Keynesyen makroekonomik politikalarının ağırlıklı uygulandığı bu dönem, ulusal ekonomilerin büyümesi, gelir dağılımının görece olarak daha eşitlikçi bir yapıya dönüşmesi ve refahın dünya genelinde artmasından ötürü

¹²⁰ Karl Polanyi'ye göre bu dönüşüm (19. yüzyıl) ne barbarların saldırıları sonucu, ne ardı ardına yaşanan savaşların yol açtığı yıkım ve sefalet sonucu, ne de kar haddinin düşüşü, eksik tüketim ya da fazla tüketim gibi ekonomi yasaların sonucu değil bu dönüşüm iktisadın kişisel çıkarlara dayanmış olmasından kaynaklıdır: "Ekonomik yaşamın bu biçimde örgütlenişi bütünüyle doğaya aykırı, tam olarak ampirik anlamda kural dışı" [Karl Polanyi, *Büyük Dönüşüm*, (çev. Ayşe Buğra), İstanbul, İletişim Yayınları, 2003, s. 332].

¹²¹ Erdal Eroğlu, "Sermaye Birikim Süreci Toplumsal Yapılarda Dönüşüm ve Sosyal Hakların Metalaşması", (ed.) Serdar Şahinkaya ve N. İlter Ertuğrul, Bilsay Kuruç'a Armağan, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Yayın, 2011, ss. 699-717.

¹²² Marx artı değer kuramını mutlak ve nispi artı değer kavramlarıyla açıklamaktadır. Mutlak artı değer kavramı, "İşgününün, emekçinin kendi emek gücünün değerine eşit bir değeri ürettiği noktanın ötesine uzatılması ve bu artı emeğe sermaye tarafından el konulmasını" ifade etmektedir. Mutlak artı değer üretimi, iş gününün, işçinin kendi emek gücü değerini üretmesinin ötesinde uzatılmasıdır. Dolayısıyla bu, kapitalist üretimin de dayanağını oluşturmaktadır. Nispi artı değer kavramı ise artı emek zamanını uzatmak için, gerekli emek zamanının kısaltılması biçiminden ifade edilmektedir.

¹²³ Melda Y. Öztürk, "Kapitalizmde Krizler: Düünden Bugüne", (der.) Ferhat Akyüz vd., *Kapitalizmi Anlamak* içinde, İstanbul, Dipnot Yayınları, 2006, s. 106.

¹²⁴ İkinci Dünya Savaşı takip eden dönemlerde uygulamaya konan Keynesyen politikaların içeriği açık bütçe politikası aracılığıyla tüketim ve yatırımı desteklemek böylelikle iç talepteki daralmayı engelleyerek ekonomik durgunluğu aşmaktır. [Sinan Sönmez, "Kriz, Devlet Müdahalesi ve Özelleştirme", (der.) A Polatoğlu, *Özelleştirme Tartışmaları* içinde, İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 1994, s. 34].

aynı zamanda kapitalizmin “altın çağı” olarak nitelenmektedir. Aynı zamanda bu süreçte ekonomik hak ve özgürlüklere ilişkin sosyal-siyasal reformların gerçekleştirilmesi, sosyal güvenlik ve koruma önlemlerinin geliştirilmesi, eğitim ve sağlık gibi işgücünün yeniden üretimi için zorunlu kamu sosyal refah harcamalarının hızlı bir biçimde artması bu dönemdeki devlet biçiminin refah devleti-fordist devlet biçimi olarak yorumlanmasına temel oluşturmuştur¹²⁵. OECD verilerine göre söz konusu dönemlerde (1955-1969) gelişmiş kapitalist ülkelerin çoğunda eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, sosyal sigorta harcamalarında artış eğilimi gözlemlenmiştir¹²⁶.

Refah devleti kavramı Almandada *Sozialstaat* (sosyal devlet) terimi olarak 1870’den beri kullanılmaktadır. Terim Bismarck’ın korumacı politikalarının bir parçası olarak başvurulan ve Alman sosyal politikacıları (sozialpolitiker) tarafından tasarlanan devlet destek programlarını tanımlamak için kullanılmıştır. Refah devleti kavramı bugünkü teorik çerçevesiyle 1942 yılında yayımlanan Beveridge Raporu¹²⁷ yoluyla bireysel refah için devletin sorumluluğunu belirtmek amacıyla kullanılmıştır. Refah devletinin gerekliliğine ya da kapitalist sistemdeki rolüne ilişkin birçok argüman ileri sürülmektedir. Üzerinde en çok uzlaşılan argüman devletin her seviyede minimum reel geliri garanti altına almak için piyasa güçlerinin oynadığı rolü bazı düzeylerde modifiye etmek için çeşitli yollara başvurusudur. Bu başvuru yolları için işsizlikten, yaşlılıktan, iş kazaları ve hastalıktan kaynaklı bireylerin karşılaşacağı sorunlara karşı devletin koruma işlevini yerine getirmesi örnek verilebilir¹²⁸.

Genel olarak kabul edilen görüşe göre refah devletinin işlevi, bireylerin eğitim ve sağlık hizmetlerine erişiminin sağlanması ve tedarikinin güvence altına alınmasıdır¹²⁹. Harold L. Wilensky (1975) refah devletini söz konusu temel gereksinimleri asgari düzeyde gerçekleştirmesi olarak tanımlamaktadır¹³⁰. Buna karşılık Asa Briggs refah devletinde sınıf

¹²⁵ Göran Therborn, “Welfare States and Capitalist Markets”, *Acta Sociologica*, no. 30, ¾, 1987, ss. 237-254; Jill Quadagno, “Theories of the Welfare State”, *Annual Review Sociology*, vol 13, 1987, ss. 109-128; Joe Blau, “Theories of the Welfare State”, *Social Service Review*, 1989, vol. 63, no.1, pp. 26-38.

¹²⁶ Ian Gough, “Theories of the Welfare State: A Critique”, *International Journal of Health Services*, 8 (1), 1978, s. 28.

¹²⁷ Beveridge Raporu İngiltere’de sosyal güvenlik sistemini geliştirmek amacıyla; çalışamayacak kadar hasta olanlara yönelik sağlık hizmetlerinin oluşturulması, ailelere yardım sağlanması, işsizlik sigortasının genişletilmesi, emekli aylıklarının yükseltilmesi, dullara aylık bağlanması, doğum ve ölüm durumunda tazminat ödenmesi gibi önerileri içermektedir. Rapor 1942 yılında Sir William Beveridge tarafından hazırlanmıştır.

¹²⁸ Gough, a.g.m., s. 27; Asa Briggs, “The Welfare State in Historical Perspective”, *The Welfare State Reader*, (ed.) Pierson Christopher and Francis G. Castles, Polity, 2006, s. 16.

¹²⁹ Dorothy Wedderburn, “Facts and Theories of the Welfare State”, *Socialist Register*, 2(2), 1965, s. 128.

¹³⁰ Harold L. Wilensky, *The Welfare State and Equality*, London, University of California Press, 1975, s. 1.

ve statü farkı gözetmeksizin tüm vatandaşlara en temel sosyal hizmetlerin en iyi standartlarda sunulduğunu ifade etmektedir demektir¹³¹. Briggs refah devletini kapitalist ekonomide bir tür devlet müdahalesi olarak tanımlamaktadır. Kapitalizmde refah devletinin işlevi yoksulluğun kaldırılması, güvencesizliğin giderilmesi ve belirli hizmetlerin en iyi standartlarda sunulması biçimindedir¹³². Joel Blau (1989) refah devletini sınıflar arasındaki çatışmalı ilişkilerde bir stabilizatör olarak sosyal kontrol aracı ve bu bağlamda toplumlari bir arada tutan sosyal reformlar bütünü olarak tanımlamaktadır¹³³. Pek az kişi refah devletini, devletin gelir dağılımının düşük gelir grupları lehinde yeniden dağılımı işlevini yerine getirdiği anlamında kullanmaktadır. James E. Meade'a göre refah devleti anlayışında zenginlerden alınan gelir vergileriyle fakirlerin gelirleri doğrudan veya dolaylı olarak sübvansede edilmektedir¹³⁴. Göran Therborn'a (1987) göre refah devletlerinin amaçları 1) refah devleti bir sosyal sistem olarak insanın kendisini yeniden üretmesi için gerekli ortamı hazırlama (human reproduction) 2) dışsallık ve piyasa başarısızlıklarının giderilmesi noktasında düzenlemeler yapma, 3) devlet, sınıflar, piyasa arasındaki çatışmalarda uzlaşmacı rol üstlenme, 4) işgücünün yeniden üretimi bağlamında nitelikli işgücü yetiştirme olmalıdır¹³⁵. Ian Gough (1978) sosyal refah devleti teorilerini üç başlık altında incelemektedir. İlki refah devletine ilişkin sosyolojik teoriler, ikincisi hükümet politikalarında ekonomik analiz (Ortodoks iktisat yaklaşımı) ve sonuncusu ise politika yapımında çoğulcu teoriler¹³⁶. Gough, refah devletine ilişkin sosyolojik teorileri T. H. Marshall'ın temsil ettiği 'uzlaşma okulu' ve Wilensky ve Lebeaux tarafından temsil edilen 'endüstriyel toplum okulu' olmak üzere iki ana akımda incelemiştir. Endüstriyel toplum okulu refah devletini endüstri devriminin yol açtığı kötü hayat koşullarına ve gerilemeye karşı aydın bir cevap olarak görmektedir. Bu süreçte ahlak ve rasyonaliteye vurgu yapan farklı yaşımlar mevcuttur. Bu ayırım, var olan sosyal problemlere karşı çözümlerin rasyonel ya da ahlaki temelden hareketle belirlenmesidir. Uzlaşma okulu ise sosyal politikanın gelişiminde endüstriyel toplumun organik ihtiyaçlarına vurgu yapmaktadır. Gough, hükümet politikalarının ekonomik analizinde neo-klasik ekonomi teorisinin refah ekonomisi yaklaşımına yer vermektedir. Bu yaklaşımın kamu ekonomisindeki analizi piyasa

¹³¹ Briggs, a.g.e., s. 16-28.

¹³² A.g.e., s. 23.

¹³³ Joel Blau, "Theories of the Welfare State", *Social Service Review*, vol. 63, no. 1. 1989, s. 26.

¹³⁴ Wedderburn, a.g.e., s. 128.

¹³⁵ Therborn, a.g.m., s. 239, 240, 242,244.

¹³⁶ Gough, a.g.m., ss. 27-40.

başarısızlıkları çerçevesinde ikinci en iyi ekonomi olarak kabul edilen refah ekonomisinin özel mülkiyet ve girişimci özgürlüğü kısıtlanmaksızın belirli koşullarda devletin ekonomiye müdahalesi biçiminde formüle edilmektedir¹³⁷.

Refah devletinin gelişimine ilişkin farklı yaklaşımlar mevcuttur. Ülke uygulamaları ve tarihsel olarak uygulandığı dönemler dikkate alındığında refah devletinin kendine özgü koşulları barındırdığı söylenebilir. Söz konusu yaklaşımlardan biri refah devletinin gelişiminde sanayileşmenin etkin olduğu görüşüdür. Harold Wilensky ve Charles Lebeaux sanayileşme ve sosyal refah arasındaki ilişkiyi analiz etmişler ve sanayileşmenin yapısal olarak sosyal refahın merkezinde olduğunu ileri sürmüşlerdir¹³⁸. Diğer taraftan daha sendikalist yaklaşımlar ise refah devletinin gelişimini sanayileşme sonrası işçi sınıfının örgütlü mücadeleleri (sendikal örgütlenme) sonucunda kazanılmış sosyal haklar olarak açıklamaktadır. Öyle ki sanayileşme süreci ile birlikte işçi sayısında 20. yüzyıl başında inanılmaz bir artış gerçekleşmiştir. Bu dönemde yaşanan iş kazaları, düşük ücretler, dinlenme, sağlık ve sigorta gibi sosyal hakların yoksunluğu sonucunda işçiler arasında örgütlenme ve hak mücadele arayışı gelişmiştir. Nitekim söz konusu dönemlerde gerçekleştirilen grev ve diğer çeşitli mücadele biçimleriyle ücretlerden, çalışma saatlerine ve sigortaya birçok alanda kazanım elde edilmiştir. Refah devletinin gelişimini kapitalizmin tarihsel gelişimi içerisinde sermaye birikiminin yeniden üretilmemesi sorunu üzerinden açıklayan James J. O'Connor, Nicos Poulantzas, J. Hirsch, Ralph Miliband, S. Clarke, D. Harvey gibi yazarlar vardır. Söz konusu yazarlar refah devletini sermaye birikim krizi, işgücünün yeniden üretimi, düşük kar oranları çerçevesinde ele almışlardır. Bu tartışmalar kapitalist devlet teorileri başlığında daha detaylı yapılmaktadır. Ancak temel olarak Harvey'in refah devleti analizine dikkat çekilmelidir. Harvey (2006), kapitalist bir ekonomik sistemde sistemin ayakta kalabilmesi için çözüme ulaştırması gereken iki temel sorunun olduğunu ifade etmektedir. Bunlardan ilki sermayenin değerlendirme sorunudur. İkincisi ise sermayenin yeniden değerlendirme sürecini garanti altına alacak biçimde emek gücü üzerinde yeterli bir kontrol sağlanması sorunudur¹³⁹. Harvey'e göre refah devleti ya da fordist birikim devlet rejimi her iki sorunun çözümü için geliştirilmiş bir modeldir. Dolayısıyla refah devleti rejimi sadece Keynesyen müdahaleci devlet anlayışı çerçevesinde toplumsal yeniden üretim

¹³⁷ Gough, a.g.m., s. 29-30.

¹³⁸ Harold L. Wilensky and Charles N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, Free Press, 1965.

¹³⁹ Harvey, 2006, a.g.e., s. 144.

için gerekli bir takım sosyal politikaların gerçekleştirildiği bir devlet örgütlenmesi değildir. Refah devleti rejimi kapitalist sistemin en temel sorunu olan kriz dönemlerinde açığa çıkan sınıfsal ayrışmada sınıflar üstünde baskılama ve kontrol aracı olarak kullanıldığı bir devlet örgütlenmesidir. Bu bağlamda refah devleti rejimi bir taraftan Keynesyen refah devleti biçimiyle diğer taraftan fordist devlet birikim modeliyle ortaya çıkmaktadır.

C. KAMU TERCİHİ: ANAYASAL DEVLET TEORİSİ

Refah devletinin krize girmesi hem ana akım iktisadi gelenekte hem de eleştirel politik iktisatta tartışmaları beraberinde getirmiştir. Ana akım iktisadi gelenekte bu tartışmalar, monetaristler-arz-yanlı iktisatçılar, yeni klasikler, yeni kurumsalcılar, post/neo-keynesyenler çerçevesinde gerçekleştirilmiştir¹⁴⁰. Ancak söz konusu yeni politik iktisat yaklaşımın teorik temelleri kamu tercihi teorisi çerçevesinde atılmıştır. Kamu tercihi teorisi piyasa başarısızlıklarının eleştirisi üzerinden devletin ekonomiye müdahale etmesinin gerekliliğini savunan Keynesyen Refah Devleti modelini benimseyen iktisatçıların aksine devlet müdahalesinin başarısızlıklarından ötürü bir seçenek oluşturmadığını ortaya koymaya çalışmıştır. Kamu tercihi teorisi en genel anlamda siyaset biliminin ekonomik analizi olarak tanımlanmaktadır. Dennis C. Mueller (1989) kamu tercihi teorisini piyasa dışı karar verme sürecinin analizinde iktisadi metodların kullanılması olarak tanımlamıştır. Yani siyaset biliminin konuları olan devlet teorisi, oylama kuralları, oylama davranışları, parti politikaları, bürokrasi gibi alanların analizinde kullanılan yöntem arayışı iktisadın metodolojisidir¹⁴¹.

¹⁴⁰ Monetaristlerin en önemli temsilcisi Milton Friedman'dır. Friedman'a göre devlet gönüllü işbirliği ve mübadelenin sağlanması için kanun koyucu ve hakem olarak işlev görmelidir. Bu kapsamda devlet düzeni ve nizamı sağlamalı, mülkiyet haklarını korumalı ve piyasanın etkin işlemesi için gerekli koşulları sağlamalıdır. Friedman'ın şiddetle karşı çıktığı husus devlet tekelleridir. Çünkü bu uygulama Friedman'a göre piyasa rekabetinin önündeki en önemli engeldir. Bir diğer argümanı ise bütçenin klasik denklige sahip olması gerektiğidir (Milton Friedman, *Kapitalizm ve Özgürlük*, İstanbul Altın Kitaplar, 1988, s. 51-64). Arz yanlı iktisatçıların en temel argümanı ise devletin vergi uygulamalarının iktisadi birimler üzerinde etkiler yarattığıdır. Örneğin bireylerin vergi yüklerinin azaltılması ile daha fazla tasarruf, tüketim ve yatırım gerçekleşecektir. Yeni klasik okul ise iktisadi birimlerin devletin uygulamalarına karşı duyarlı, ilgili ve tepkili olduğunu ifade etmektedir. Dolayısıyla devlet müdahalesi ile ilgili görüşleri devlet müdahalesinin gereksiz ve zararlı olduğudur. Yeni kurumsal iktisat ise mülkiyet hakları ve işlem maliyetleri üzerinden devletin bu alanlarda kurumsal düzenlemeler yapması ve bunlara uymasının piyasa etkinliğine yol açacağını ifade etmişlerdir. Böylelikle devlet piyasadaki kuralları belirleyen ve uygulayan hakem rolündedir (Selçuk Cingi vd., *Yolsuzluk ve Etkin Devlet*, Ankara, Ankara Ticaret Odası, 2002, s. 121).

¹⁴¹ Dennis C. Mueller, *Public Choice*, Cambridge University Press, 1989, s. 1.

Kamu tercihi teorisinin en önemli teorisyenlerinden olan James Buchanan teoriyi üç temel varsayımla açıklamaktadır. Bunlar metodolojik bireycilik, homo economicus (rasyonellik ilkesi) ve politik mübadeledir. Bireycilik kamu tercihi teorisinin en temel argümanıdır. Bireyler tercihlerde bulunur ve bu tercihleri hayata geçirmeye çalışır. Bireysel tercihler kurumsal yapı tarafından etkilenebilir. Ancak iktisat teorisinde bireysel tercihler her türlü kurumsal etkinin dışındadır. Buchanan'a göre kamu tercihi teorisi de iktisat teorisi gibi metodolojik olarak bireycidir. Politik süreçte rol alan bireyler ve onlara ait davranışlar bu bağlamda incelenir¹⁴².

Kamu tercihi yaklaşımının ikinci önemli ilkesi ise rasyonellik ilkesidir. Bu ilke bireye ait bir davranış biçimidir. Buchanan'a göre bireylerin tümü kendi çıkarını maksimum fayda elde edecek düzeyde bir davranış sergilemektedir. Buchanan politik süreçte yer alan bürokratların, politikacıların ve seçmenlerin de aynı rasyonalitede bulduklarını varsaymaktadır. Daha geniş bir ifade ile özel tercihlerde olduğu gibi, toplumsal tercihlerde de özel çıkarlar belirleyici bir konumdadır. Bu çerçevede seçmenler fayda maksimizasyonu, siyasal partiler oy maksimizasyonu, bürokratlar bütçe maksimizasyonu ve baskı grupları ise rant maksimizasyonu peşinde koşarlar¹⁴³.

Üçüncü temel ilke ise politik mübadeledir. Buchanan politik süreçte bireyler arasında karmaşık bir mübadelenin söz konusu olduğunu ifade etmektedir. Bu süreçte bireyler bazı faydaları elde etmek için kolektif hareket etmektedirler. Kolektif hareket piyasadan temin edilemeyecek bazı kamusal mal ve hizmetlerin maliyetlerine katlanmak suretiyle bir sözleşmeyle mübadele etme sürecidir. Buchanan'a göre bu süreç kurulu bir anayasal düzen içerisinde gerçekleşmektedir. Başka bir ifade ile piyasa ekonomisi içerisinde kaynakların kontrolü ve yönetiminde yasal olarak tanımlanmış ilişkilerin gerçekleştiği bir ortamdaki mübadele sürecidir. Buchanan politik mübadeleyi daha karmaşık hale getiren iki sebepten bahsetmektedir. Bunlardan ilki politik mübadele sürecinin anayasal çerçevesini oluşturmaktır. Piyasayı geliştirmek için piyasa içerisinde gerçekleşen mübadele sürecini kolaylaştırmak, ticaret, taahhüt ve sözleşme ilkelerinin düzenlenmesi ve kuralların ortaya konması gerekmektedir¹⁴⁴. Kamu tercihi teorisinde bu konular 'Anayasal İktisat Teorisi' bağlamında ele alınmaktadır. Diğer sebep ise mübadele sürecinde yer alan kurumların

¹⁴² James Buchanan and Robert D. Tollison, *The Theory of Public Choice II*, University of Michigan Press, 1984, s. 12-13.

¹⁴³ Coşkun Can Aktan, *Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat*, Ankara, Takav Matbaası, 1994, s. 134.

¹⁴⁴ Buchanan, 1984, a.g.e., s. 14.

davranışlarıdır. Bu konular ise ‘politik kurumlar teorisi’ bağlamında oylama, oylama kuralları, seçim, partiler arası rekabet ve bürokrasi başlıkları çerçevesinde ele alınmaktadır.

Anayasal iktisat teorisinde devletin meşruiyeti konusu felsefi düzeyde incelenmektedir. Bu çerçevede bireylerin iktisadi haklarının ve özgürlüklerinin korunmasında siyasal iradenin sahip olduğu iktisadi yetkilerin yasal olarak sınırlandırılması gerektiği ifade edilmektedir. Yani Anayasal Devletin görevleri ve yükümlükleri anayasalarda açık bir şekilde yar almakta ve hükümetlerin iktisadi kararlar alırken bu ilkelerin dışına çıkması önlenmektedir¹⁴⁵. Aksi halde devletin müsrif olduğu ve keyfi şekillerde hareket edeceği ifade edilmektedir. Buchanan’a göre kamu ekonomisinin başarısızlığının temel nedeni devletin aşırı büyümesidir. Nitekim Keynesyen refah döneminde devletin faaliyet alanları genişlemiş ve sürekli büyümüştür. Buchanan bu aşırı büyümeyi iki sebebe dayandırmaktadır. İlki politik kurumların rasyonel davranışlarının sonucu olarak fayda-oy-bütçe maksimizasyonuna gitmeleri diğeri ise Keynesyen yaklaşımlardır¹⁴⁶. İkinci Dünya Savaşından sonra devlet harcamalarında dikkate değer bir artış gerçekleşmiştir. Bu dönemlerde devlet harcamalarındaki artışla birlikte devlet faaliyetlerinde etkinsizliğin, yolsuzluğun ve yozlaşmanın da arttığı gayet açık gözlemlenmektedir. Bu durum kamu tercihi teorisyenlerin bürokrasiye ilişkin argümanını bir noktada doğrulamıştır. Özellikle 1980’lerden sonra kamusal tercih kuramı temelinde yükselen yeni liberalizm devlet harcamalarının ve müdahalelerinin ne denli zararlı olduğunu kanıtlamaya çalışmışlardır. Tülay Arın’a göre anayasal iktisat modelinde devlet harcamalarına yönelik getirilen eleştirilerin temelinde özellikle gelişmiş kapitalist devletlerde ulusal gelirin çok önemli bir kısmının sosyal nitelikli harcamalara ayrılıyor olması yatmaktadır. Buradaki iddia düşük gelirli grupların çoğunluğu oluşturmalarından ötürü oylarıyla politikacıları tehdit edebilmeleri ve bu çerçevede geniş sosyal haklar kazanmış olmalarıdır. Nitekim sosyal harcamalarının maliyeti ise sermaye kesimine yüklenmiştir. İşte bu nedenlerle dünyada bu eğilimin gerçekleşmesini önlemek amacıyla devletin küçülmesi akımı ve politikaları başlamıştır. Yani anayasal iktisat yaklaşımının özü

¹⁴⁵ Turgay Uzun, “Kamu Tercihi Ve Anayasal İktisat Kuramı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (23), 2013, 223-246.

¹⁴⁶ Hakkı Odabaş, James Buchanan’ın Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Alanındaki Katkılarının Değerlendirilmesi (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İzmir: DEU. Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2001.

“devleti sınırlamanın ve asgarileştirmenin, değiştirilmesi zor anayasal kurallara bağlanarak garanti altına alınmasıdır”¹⁴⁷.

D. KLASİK MARXİST DEVLET TEORİSİ

Devlete ilişkin Karl Marx’ın ve Friedrich Engels’in çalışmalarında sistematik ve detaylı bir ele alış bulmak mümkün değildir. Ralph Miliband’a göre Marx böyle bir çabaya girişmemiştir¹⁴⁸. Bob Jessop’a göre ise Marx’ın devlet üzerine çalışması sistemli olmayıp ve bir dizi parçalı felsefi önermeleri ve rastlantısal ifadeleri içermektedir¹⁴⁹. Marx’ın düşünce sistematigi kendi fikirsel gelişimi içerisinde belirli dönemlerde değişiklik göstermiştir. Simon Clarke’a göre Marxist bir devlet kuramına yönelik tartışmalar Marx’ın ölümünden çok sonra gerçekleşmeye başlamıştır. Marx metodolojik olarak devlet kuramından ziyade emek ve sermaye çelişkisi üzerinde durmuştur. Clarke, Marx’ın emek ve sermaye arasındaki dolaysız ilişkiyi, sadece ekonomiye indirgemeyip aynı zamanda bu ilişkiye sömürüyü, tahakkümü ve ideolojik savaşımı da dâhil ederek tüm boyutlarıyla birbirinden ayıramaz bir toplumsal ilişki olarak ele aldığını ileri sürmektedir¹⁵⁰. Çoğu Marxist yazar Marx okumalarında Marx’ın kendi fikirsel gelişimini dikkate almış ve kuramlarındaki bu fikirsel ayrıma önem vermiştir. Marx ilk dönem çalışmalarında (1830-1844) devletin doğasına ve toplumla olan ilişkisine büyük ilgi göstermiştir. Marx’ın ilk eserlerinde Hegel’in etkisi göz ardı edilemez. Marx’ın devlete dair ilk düşünceleri, “Hegel’in Devlet Öğretisinin Eleştirisi” adlı eserinde yer almaktadır¹⁵¹. Marx bu eserinde somut özgürlüğü “özel çıkar sistemi ile (aile, burjuvazi ve sivil toplum), evrensel çıkar sisteminin (devlet) özdeşliğine dayandığını” ileri süren Hegel öğretisine karşı çıkmaktadır¹⁵². Hegel’in hukuk felsefesinde devlet “aile ve burjuva-sivil toplum alanları karşısında bir dış zorunluluk, yasa ve çıkar ilişkisi sonucunda kendisine bağlı ve bağımlı olmasına yol açan bir erktir”. Marx’a göre “devletin bir dış zorunluluk olduğunu söylemek ailenin ve burjuva sivil toplumun yasa ve çıkarlarının bir

¹⁴⁷ Tülay Arın, “Anayasal İktisat ve Refah Devleti: TİSK ve TÜSİAD’ın Asgari Devlet Raporlarının Eleştirisi”, (der.) *Cengiz Arın, Kriz, Devlet, İktisat ve Sosyal Güvenlik Politikaları* içinde, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2013, s. 272.

¹⁴⁸ Ralph Miliband, “Poulantzas and the Capitalist State”, *New Left Review*, 82-1, 1973, s. 84.

¹⁴⁹ Bob Jessop, *Devlet Teorisi: Kapitalist Devleti Yerine Oturtmak*, (çev. Ahmet Özcan), Ankara, Epos Yayınları, 2008, s. 43.

¹⁵⁰ Clarke, a.g.e., s. 17.

¹⁵¹ Colin Hay, “Marxist State Theory”, inside *The State*, (ed.) C. Hay, M. Lister and D. Marsh, Palgrave Macmillan, 2006, s. 67.

¹⁵² Karl Marx, *Hegel’in Hukuk Felsefesinin Eleştirisi*, (çev. Kenan Somer), Ankara, Sol Yayınları, 2009, s.11.

çatışma durumunda devlet, yasa ve çıkarları karşısında boyun eğmeleri gerektiği, bu yasa ve çıkarların devlete bağımlı oldukları, varoluşlarının onunkine bağlı olduğu...” anlamına gelmektedir¹⁵³. Hegel’de devlet aklın ifadesidir. Devlet, tin’in (idea) kendisine yarattığı bir âlem olduğu için her şeyin üstünde bir erk ve gücünü evrensel ereklerinden ve bireylerin özel çıkarlarının birliğinden alan bir zorunluluktur¹⁵⁴. Marx’a göre “gerçek idea sanki belli bir ilkeye göre ve belli bir amaçla hareket ediyormuş gibi gösterilmektedir”¹⁵⁵. Ancak “her bireye koşulların kendi özgür istencinin ve yaşamdaki kişisel seçiminin sonucu gibi görünür”. Burada görünen, gerçek ilişkiyi gizlemektedir. Olgunun görüngüler üzerinden açıklanması söz konusu olguyu belirleyen maddi tarihsel süreci gölgelemektedir. Bu yanılsama günlük deneyim dünyasında “ete kemiğe bürünerek” son bulmaktadır. Gerçekte etkin olan düzeyler aile, sivil toplum (din, eğitim, ordu gibi kurumları da eklemek mümkün) gibi kurumlar iken bu durum ters yüz edilerek devlet tüm bu gerçekliğin üstünde zorunlu ve doğrulanmış bir olgu olarak sunulmaktadır. Marx, Hegel’in “Hukuk Felsefesinin Eleştirisi” adlı çalışmasında maddi ilişkilerin yeniden üretim süreçlerinde kurumların rolünü ve şeyler arasındaki gerçek ilişkinin görünümünü daha sonra kaleme aldığı “Ekonomi Politikin Eleştirisine Katkı” adlı eserinin önsözünde ve “Kapital Cilt I” adlı eserinin meta fetişizmi bölümünde daha sistematik bir şekilde açıklamıştır¹⁵⁶. Jessop, Marx’ın ilk başlarda modern devleti ekonomik üretim ve yeniden üretimde ekonomik bir önem taşımayan parazit konumunda bir kurum olarak gördüğünü ileri sürmektedir¹⁵⁷. Devletin parazit konumunda olması devletin yani yöneticilerin kamu çıkarını temsil etmekten çok, bazı gruplar adına sivil toplumu sömüren ve ezen bir yapı olarak görülmesidir. Marx’ın daha sonra tamamen vazgeçtiği ilk düşüncelerinden biri demokratik bir yönetimin devlet ile halk arasında sahici bir birlik ile tanımlanacağı önermesidir. Marx’ın ifadesiyle çözüm gerçek demokrasidedir. Yani yerel ile evrenselin ilk ve gerçek birlikteliğindedir¹⁵⁸. Jessop’a göre bir üretim tarzı olarak kapitalizm kavrayışını henüz geliştiremediğinden dolayı Marx henüz ilk

¹⁵³ Marx, 2009, a.g.e., s. 12.

¹⁵⁴ Georg W. F. Hegel, *G.W.F. Hegel Political Writings*, (ed.) Laurance Dickey and H. B. Nisbet, (tras.) H. B. Nisbet, New York, Cambridge University Press, 2007; Marx, 2009, a.g.e., s. 12.

¹⁵⁵ Marx, 2009, a.g.e., s. 15.

¹⁵⁶ Marx şeyler arasındaki hayal ürünü biçimini alan ilişkinin, insanların kendilerinin belirli bir toplumsal ilişkisinden başka bir şey olmadığını söylemektedir.

¹⁵⁷ Bob Jessop, “Kapitalist Devlete Dair Yeni Kuramlar”, *Hegemonya, Post-Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet* içinde, (der.) Betül Yazar ve Alev Özkazanç, (çev. Alev Özkazanç), İstanbul: İletişim Yayınları, 2005, s. 39.

¹⁵⁸ Marx, 2009, a.g.e., s. 47; Hay, a.g.e., s. 66.

dönemlerinde devletin özgül niteliklerini teşhis edememiştir¹⁵⁹. Marx, sınıf devleti olarak devletin sistematik teorisini formüle etmeye Engels ile kaleme aldığı “Alman İdeolojisi”nde başlamıştır. Marx bu eserinde devleti “egemen bir sınıfın bireylerinin onun aracılığıyla kendi ortak çıkarlarını üstün kıldıkları bir biçim” olarak tanımlamaktadır¹⁶⁰. Daha sonrasında Engels [1884] “Ailenin, Özel Mülkiyetin ve Devletin Kökeni” adlı eserinde devleti bu anlayışa bağlı kalarak şu şekilde ifade etmiştir. Devlet “sınıf karşıtlıklarını frenleme gereksinmesinden doğduğuna göre, kural olarak en güçlü sınıfın, iktisadi bakımdan egemen olan ve bunun sayesinde siyasal bakımdan da egemen sınıf durumuna gelen ve böylece ezilen sınıfı boyunduruk altında tutmak ve sömürmek için yeni araçlar kazanan sınıfın devletidir”¹⁶¹. Bunun sonucu olarak kamusal kurumlar da siyasal bir biçim alırlar. Yani devlet yasanın iradeye dayandığı somut temelinden kopmuş olur¹⁶². Bu anlayış araçsalcı yaklaşımın (instrumentalist approach) temel argümanıdır. Devlet, yönetici sınıfın elinde bir araç olarak kavramsallaştırılmıştır. Ancak Marx daha sonraki eserlerinde (Fransa’da Sınıf Savaşları ve Louis Bonaparte’ın 18. Brumaire’i) bu yaklaşımı geliştirmiştir¹⁶³. Marx’a göre devlet aygıtını kontrol eden çoğu kez yönetici sınıf değil, yönetici sınıf fraksiyonlarıdır¹⁶⁴. Brumaire’de köylülerin çıkarlarını ne Bonaparte’nin ne de devletin temsil ettiği ileri sürülmektedir. Marx için Bonapartist devlet ekonomik ve toplumsal olarak egemen sınıfın koruyucusu olarak kalır¹⁶⁵. Marx’ın son dönem klasik metinlerinde ifade olunan devletin sınıf egemenliğinin bir aracı olarak kabul edilmesi (instrumentalist approach) özellikle Lenin’in “Devlet ve İhtilal” adlı eserinde detaylı bir biçimde ele alınmıştır.

Marx’ın ve Engels’in çalışmaları devlete dair bütünlüklü bir yaklaşımı içermemektedir. Ancak özellikle ‘Ekonomi Politığın Eleştirisine Katkı’ adlı eserinin önsözündeki; “...üretim ilişkilerin tümü, toplumun iktisadi yapısını, belirli toplumsal bilinç şekillerine tekabül eden bir hukuki ve siyasal üstyapının üzerinden yükseldiği somut temeli oluştur...” ifadesiyle takipçilerine geliştirilmek üzere devlete ilişkin metodolojik bir yaklaşım ortaya koymuştur. Gramsci ve Althusser klasik Marxist devlet anlayışını daha

¹⁵⁹ Bob Jessop, 2005, a.g.e., s. 38.

¹⁶⁰ Marx ve Engels, Alman İdeolojisi, 1999, s. 116

¹⁶¹ Engels, 1979, s. 400.

¹⁶² Marx ve Engels, 1999, a.g.e., s. 116.

¹⁶³ K. Marx, *Louis Bonaparte’in 18. Brumaire’i*, (çev. Sevim Belli), Ankara, Sol Yayınları, 2002.

¹⁶⁴ Hay, a.g.e., s. 67.

¹⁶⁵ Marx, 2002, a.g.e., s. 285.

sonra kapitalist devlet tartışmalarına ilham olacak şekilde ekonomik determinizminden çıkararak zenginleştirmiştir. Her iki kuramcının geliştirmiş olduğu analiz günümüzde yapılan devlet tartışmalarında dahi önemli bir referans noktasıdır.

Gramsci'nin eserlerinde de Marx'ta olduğu gibi sistematik bir devlet kuramı bulmak mümkün değildir. Gramsci bir nesneye indirgemeksizin kavramsallaştırdığı devleti sivil toplum ile olan diyalektik ilişkisi üzerinden geliştirmiştir¹⁶⁶. Gramsci'nin devlet kuramı daha çok hapishane defterleri eserinde sivil toplum ve hegemonya tartışmaları çerçevesinde ele alınmıştır. Gramsci 'de devlet evrensel olanı değil tikel çıkarları temsil etmektedir¹⁶⁷. Defterlerde tartışılan bu kavramlardan ve devlet-sivil toplum dikotomisinden beklenen amaç devlet kuramının kapitalist toplumlarda sınıf egemenliğinin yeniden üretiminde siyasal iktidar biçimiyle oynadığı rolü açıklamaya yöneliktir¹⁶⁸. Bu anlamda devlet söz konusu toplumlarda ayrı ve üst düzeyde bir oluşum değil, toplumca koşullanmış ve ona bağımlıdır¹⁶⁹. Gramsci'nin düşüncesi olarak Marx'tan etkilendiği şüphesizdir. Bu düşünüşe temel katkısı yine Marx'tan (Alman İdeolojisi) aldığı hegemonya kavramını yapı ve üst yapı (tarihsel blok) arasındaki ilişkileri irdeleyerek daha da geliştirmesidir. Gramsci alt yapı ve üst yapı arasındaki ilişkiyi Marx'ta olduğu gibi tek yönlü bir belirlemeciliğe (nedensellik ilişkisine) indirgememektedir. Marx'taki alt yapı üst yapıyı belirler determinizminden ziyade tarihsel bloğun tarafları arasındaki “zorunlu karşılıklılığı” dikkate alır. Gramsci'de tarihsel bloğun üst yapıları bir yanda devlet aygıtını bir araya getiren politik toplum alanı öte yandan da üst yapının en büyük bölümünü oluşturan sivil toplum alanıdır. Bu iki alan arasındaki ilişkinin analizinden önce Gramsci'de ‘sivil toplum’ kavramının neyi ifade ettiğinin bilinmesi önemlidir. Gramsci'de sivil toplum Marx'ın kullanımından farklıdır. Ancak her iki yazar da sivil toplum kavramını Hegel'in yapıtına dayandırmışlardır¹⁷⁰. Hugues Portelli'ye göre (1982), Marx Hegelci sivil toplum kavramını ekonomik ilişkiler

¹⁶⁶ Mehmet Yetiş “Gramsci ve Devletin İki Görünümü”, *Mülkiye Dergisi*, cilt 33, no. 64, 2009, s. 129.

¹⁶⁷ Norberto Bobbio ve Jacques Texier, *Gramsci ve Sivil Toplum*, (çev. Arda İpek ve Kenan Somer), (ed.) Erhan Göksel, Ankara, Savaş Yayınları, 1982, s. 8.

¹⁶⁸ Yetiş, a.g.m., s. 129.

¹⁶⁹ Bobbio ve Texier, a.g.e., s. 8.

¹⁷⁰ Sivil toplum kavramı ile ilgili olarak aydınlanma döneminde ilk tartışmalar Locke ve Rousseau gibi ‘doğalcılar’dır. Doğalcı görüşte sivil toplum deyimi devlet öncesi toplumu simgelememektedir (Bobbio ve Texier, a.g.e., s. 11). Doğalcılarda sivil toplum “bireylerin, aile, üretim vb. ötesine geçerek, yasalarca yönetilen bir kolektif bütünlük doğrultusunda örgütlenmesi anlamına” gelmektedir [Martin Carnoy, “Gramsci ve Devlet”, *Praksis*, no.3, 2001, s. 254]. Hegel ise “sivil toplumu, doğalcıların doğa durumu biçiminde adlandırdığı ön-siyasal toplum olarak nitelemiştir. Yani doğalcı yaklaşımın tam tersine ‘sefihlik, sefalet, fiziki ve etik yozlaşmanın hâkimiyetiydi” (Carnoy, a.g.m., s. 254).

bütünü olarak, Gramsci ise kavramı ideolojik üstyapı kompleksi olarak yorumlamıştır¹⁷¹. Gramsci’de sivil toplum egemen grubun bütün toplumda uyguladığı hegemonya işlevine karşılık düşen kurumlar bütünlüğüdür. Bu düşüncüyü Gramsci eserinde şu şekilde ifade etmiştir;

“Şu anda yapabileceğimiz, iki temel üstyapı düzeyini saptamaktır: Bunlardan birisi sivil toplum yani genellikle özel diye anılan organizmalar bütünlüğü; öbürü de politik toplum ya da devlet diye anılandır. Bu iki düzey bir yanda egemen grubun toplum üzerinde uyguladığı hegemonya işlevine; diğer yandan da, devlet ve hukuksal iktidar yoluyla uygulanan doğrudan egemenlik ya da komuta işlevine karşılık gelir”¹⁷².

Gramsci sivil toplumunda üç tamamlayıcı görünümünden bahsetmektedir. Bunlardan ilki ekonomi, hukuk, sanat ve bilimi kapsayacak şekilde yayılan yönetici sınıfın ideolojisidir. İkincisi, sivil toplumu yönetici sınıfa bağlayacak felsefe, din, ortak duyu, folklor gibi çeşitli nitel unsurlardır. Üçüncüsü ise ideoloji yayan, yeniden üreten eğitim sistemi gibi araçlardır¹⁷³. Gramsci’de ideoloji, yönetici sınıfın dünya görüşünü bütün topluma yayılmasında (eğitim kademelerinin her bir aşaması, din, hukuk kurumları, günümüz için daha fazla etkisi olan iletişim-medya) kullanılan önemli bir araçtır. Bu görüş daha sonra John Hollaway, Sol Picciotto ve Hirsch gibi devlet türetmeci yaklaşımının savunucuları tarafından da benimsenmiştir. Gramsci üstyapı içerisinde sivil toplumun karşısına politik toplumu (devleti) koymaktadır¹⁷⁴. Politik toplum sınıf üstünlüğünün yeniden üretiminde zorlama işlevini yerine getiren kurum ve aygıtlarının yer aldığı devlet alanını oluşturmaktadır¹⁷⁵. Sivil toplumla ilişkisinde politik toplumun işlevi zor kullanma ve kurulu düzeni zorla sürdürmektir¹⁷⁶. Gramsci’de hegemonya¹⁷⁷ kavramı bu ilişkinin çözümlenmesinde kullanılmıştır. En genel ifade ile hegemonya kavramı Gramsci’de egemen

¹⁷¹ Portelli, a.g.e., s. 21.

¹⁷² Gramsci’den Aktaran; Ekici, a.g.e., s. 251.

¹⁷³ Portelli, a.g.e., s. 15.

¹⁷⁴ Ekici, a.g.e., s. 25.

¹⁷⁵ Yetiş, a.g.m., s. 132.

¹⁷⁶ Devlet zorlama aygıtını yönetici sınıf yararına tek başına kullanmayabilir. Bunun için, daha doğrusu yetersiz kaldığı durumlarda, sivil toplum içerisinde devletle ortak çıkar doğrultusunda hareket edebilecek örgütler yaratabilir. Günümüzdeki sendika ve sermaye grupları ile devlet arasındaki ilişki bu yönde analiz edilmelidir.

¹⁷⁷ Kavram Yunanca’da “ἡγεμονία, *hēgemonía*” kelimesinden türetilmiştir. Lider anlamına gelmektedir. Türkçe karşılığı ise; bir devletin başka bir devlet üzerindeki siyasal üstünlüğü ve baskısıdır. Hegemonya egemen sınıfın ideolojik, kültürel, sanatsal, ahlak ve inanışlarına göre diğer sınıfların toplumsal pratiklerini belirlemesi ve bu alanda baskın olmasını ifade etmektedir. Bu temelde toplumsal yaşamın her alanında hegemonik ilişkiler yeniden ve yeniden üretilmektedir.

bir sınıfın egemen olma pratiği olarak tanımlanmıştır. Bu pratiği Gramsci ‘Hapishane Defterleri’ eserinde şu şekilde ifade etmiştir; “Bir sınıf iki yoldan tahakküm kurar: Müttefik sınıfları yönetir ve muhalif sınıflar üzerinde tahakküm kurar”¹⁷⁸. Henry Giroux’a göre Gramsci hegemonya kavramını iki anlamda kullanmıştır¹⁷⁹. Bunlardan ilki (fundamental class) hâkim olan sınıfın diğer müttefik olduğu sınıfları ahlaki ve entelektüel bir liderlik konumuyla kontrol etmesidir¹⁸⁰. Gramsci hâkim sınıf tarafından kontrol edilen ahlaki ve entelektüel liderliğin müttefik gruplar üzerinde kendi ideolojisini dayatmasından meydana gelmediğini, bunun yerine, müttefik grupların çıkarları ve dünya görüşlerinden yola çıkılarak ortaklaştırılan hegemonik ilkelerin hâkim sınıf tarafından dile getirilmesi yoluyla politik bir dönüşüm sürecini temsil ettiğine vurgu yapmaktadır¹⁸¹. Kavramın ikinci kullanımı ise daha dinamik bir karakter göstermektedir ve hâkim olan ve egemenlik altına alınan sınıflar arasındaki ilişkiyi nitelemektedir. Daha açık bir ifade ile hegemonya egemen sınıfın kendi dünya görüşünü evrensel olarak yerleştirmek (özellikle eğitim sistemi ve kitle iletişim araçlarıyla) ve devlet ve sivil toplum kaynakları üzerinde fayda sağlamak için başarılı bir katılımı içermektedir¹⁸². Bu anlamda Gramsci’nin devlet çözümlemesinin en dikkat çekici yanlarından biri “devleti sadece siyasal baskı ve tahakküm ilişkilerinin kurumsal biçim kazandığı yönetim aygıtlarına indirgememesidir”¹⁸³. Diğer bir deyişle “kapitalist devletin zora dayalı iktidarını vurgulamak yerine, bu zoru görünmez, hatta giderek gereksiz kılacak iktidar biçimlerine dikkat çekmesidir”¹⁸⁴.

Gramsci devlete ilişkin kapsam bakımından biri sınırlı diğeri geniş olmak üzere iki model üzerinden devlet kurgusunu açığa çıkarmaktadır¹⁸⁵. Bunlardan ilki, dar anlamıyla devlet “hükümet aygıtının içerdiği hukuksal, yönetsel, askeri, bürokratik vb. örgütlenmeleri içerir. Diğeri ise devleti üst yapının iki temel bileşeni arasındaki bir denge olarak kuramsallaştırdığı entegral devlettir”¹⁸⁶. Bu kavramsallaştırmayla Gramsci devleti sadece

¹⁷⁸ Antonio Gramsci, *Hapishane Defterleri, Seçmeler*, (çev. Kenan Somer), İstanbul, Onur Yayınları, 1986, s. 57.

¹⁷⁹ Henry A. Giroux, "Hegemony, Resistance, and the Paradox of Educational Reform", *Interchange* 12 (2), 1981, ss. 3-26.

¹⁸⁰ Giroux, a.g.m., s. 17.

¹⁸¹ A.g.m., s. 17.

¹⁸² A.g.m., s. 17.

¹⁸³ Yetiş, a.g.m., s. 133.

¹⁸⁴ Serpil Sancar, *İdeolojinin Serüveni: Yanlış Bilinç ve Hegemonyadan Söyleme*, (ed.) Alaattin Topçu, Ankara, İmge Kitabevi, 2008, s. 31.

¹⁸⁵ Yetiş, a.g.m., s. 142.

¹⁸⁶ A.g.m., s. 142.

hükümet aygıtıyla sınırlandırmamakta sivil toplumla da birleştirerek daha geniş bir bağlam içine oturtmaktadır. Yani devlet, sivil toplum+politik toplumla oluşmaktadır (zorlama ile güçlendirilmiş hegemonya)¹⁸⁷.

Althusser'de ideoloji toplumsal formasyonu yeniden üreten temel bir işleve sahiptir. Sistemin yeniden üretilmesi siyasal ve ekonomik iktidarın ideolojik bir temelde kabul edilmesine ve var olabilmesine dayanmaktadır. Burada devlet ideoloji, devletin ideolojik aygıtları, yeniden üretim ve bu kavramların birbiriyle olan bağlantıları çerçevesinde ele alınmıştır. En genel ifade ile ideoloji, toplumsal üretim ilişkilerinin yeniden üretimini sağlamaktadır: "...ideoloji bireylerin gerçek varoluş koşullarıyla kurdukları imgesel ilişkiyi gösterir... İdeoloji maddi bir varoluşa sahiptir..."¹⁸⁸.

"Tüm devlet aygıtları hem ideoloji, hem de baskı kullanarak işlerler... Devlet aygıtının rolü, son kertede sömürü ilişkileri olan üretim ilişkilerinin yeniden-üretimini siyasal koşullarını, baskı aygıtı olarak, özünde zor kullanarak sağlamaktan ibarettir. Devlet aygıtı büyük ölçüde kendi yeniden-üretimine katkıda bulunmakla kalmaz aynı zamanda ve de özellikle, baskı yoluyla devletin ideolojik aygıtlarının işleyişinin siyasal koşullarını sağlar..."

Althusser devletin siyasal aygıtı ile (hükümet, idare) siyasal devletin ideolojik aygıtını ayırmaktadır. Ona göre siyasal devletin ideolojik aygıtı (ordu, polis, mahkeme, hapisane, aile, eğitim gibi) belirli bir toplumsal formasyonun siyasal sistemini ya da anayasasını anlatmaktadır¹⁸⁹. Polis, ordu, mahkeme, hapisane gibi kurumlar esas olarak zorlama ve şiddet kullanımı esasına uygun olarak işlerken eğitim kurumları, aile, din, medya araçları, siyasal partiler ve sendikalar gibi kurumlar ideolojik onaylama mekanizmalarına dayalı olarak var olurlar. Aygıtlar arasındaki ayrımı belirleyen şey bir aygıtın baskıya mı, yoksa onaya mı öncelik verdiğinin saptanmasıdır¹⁹⁰. "Gramsci'de hegemonya zor ile onayın bir bileşimi iken Althusser modelinde bu karmaşık bütünlüğü açıklamak olanaksız hale gelmektedir"¹⁹¹.

¹⁸⁷ Portelli, a.g.e., s. 33.

¹⁸⁸ Althusser, a.g.e., s. 89, 93.

¹⁸⁹ Althusser, a.g.e., s. 135.

¹⁹⁰ Sancar, 2008, a.g.e., s. 51.

¹⁹¹ A.g.e., s. 51.

Althusser'in devletin ideolojik aygıtlar kavramsallaştırması Nicos Poulantzas'ın ilk dönem eserlerinde de sıkça yer almaktadır. Poulantzas'a göre egemen ideoloji devlet aygıtlarında cisimleşir. Bu aygıtların temel rolü bu ideolojiyi geliştirmek ve yeniden üretmektir. Poulantzas bu aygıtları şu şekilde ifade etmiştir: Dinsel aygıt, eğitim aygıtı, resmi enformasyon aygıtı (radyo, televizyon) ve kültürel aygıt¹⁹². Devlet üstlenmiş olduğu bu işlevle hâkim sınıfın çıkarlarını temsil eder, onları organize eder ve toplumsal yeniden üretimi sağlar.

E. ELEŞTİREL DEVLET TEORİLERİ

Kapitalist devlete ilişkin tartışmalar 1960'ların sonunda özellikle Poulantzas ve Miliband'ın eserleri ve tartışmaları neticesinde ivme kazanmıştır. Simon Clarke 1970'lerde eleştirel yaklaşımda etkili olmuş iki ayrı devlet teorisinden bahsetmektedir¹⁹³. Bunlardan ilki Ortodoks Marxizm'in 'Tekelci Devlet Kapitalizmi' kuramı diğeri ise devlete ilişkin 'Sosyal Demokrat' kuramıdır¹⁹⁴. Tekelci Devlet Kapitalizminde devlet ve sermaye özdeş çıkarlara sahiptir. Bu yaklaşıma göre devlet üretimin toplumsallaşması bununla bağlantılı şekilde sermayenin yoğunlaşması ve tek bir merkezde toplanması için gayret içerisinde bulunacaktır. Aynı zamanda devlet bu sürecin inşasında meydana gelen olası sınıfsal tepkileri de baskılayacaktır¹⁹⁵. Bu şekilde devletin vergi sistemi, harcama politikaları, güvenlikçi tedbirleri, para ve kredi sistemi sermaye birikimini sağlamak ve tekelci sermayenin stratejik nitelikteki ekonomik çıkarlarını güvence altına almak için kullanılır. Tekelci Devlet Kapitalizmi kuramı 1929 ekonomi bunalımı sonrası devletin ekonomiye müdahale etme zorunluluğu bağlamında geliştirilen Ortodoks bir devlet kuramıdır. Bu kuramda devletin tekelci sermayenin birikimi için gerekli birçok işlevi yerine getirdiği ileri sürülmektedir. Bu yönüyle devletin ekonomik belirlemeciliği ön plana çıkarılmış ve devletin faaliyeti bu alana indirgenmiştir. Ancak kuramın İkinci Dünya Savaşı sonrası meydana gelen gelişmeleri açıklamada yetersiz olduğu ifade edilmektedir¹⁹⁶. Nitekim kuramın savunucuları refah devletine ve 1960'ların sonuna doğru kar oranlarında gerçekleşen azalmaya dair bir

¹⁹² Nicos Poulantzas, *Devlet, İktidar, Sosyalizm*, (çev. Turhan Ilgaz), Ankara, Epos Yayınları, 2004, s. 32.

¹⁹³ Clarke, a.g.e., s. 10.

¹⁹⁴ A.g.e., s. 10.

¹⁹⁵ A.g.e., s. 10.

¹⁹⁶ Clarke, a.g.e., s. 11; Jessop, 2008, a.g.e., ss. 41-73; Nicos Poulantzas, *Faşizm ve Diktatörlük*, (çev. Ahmet İnel), (haz.) Murat Belge, İstanbul, İletişim Yayınları, 2004a.

çerçeve ortaya koyamamıştır. Devlete ilişkin sosyal demokrat kuram ise, devletin ekonomiden kuramsal olarak ayrı oluşu üzerinde odaklanmış ve devletin siyasal bir kurum olarak özerkliğini vurgulamıştır. Sosyal demokrat kuramda devletin sınıfsal karakteri, üretime müdahale etmesiyle değil, bölüşümle olan ilişkisi üzerinden belirlenmektedir. Devlet vergilendirme ve harcama politikaları aracılığıyla bölüşümde değişikliğe gidebilmektedir. Böylelikle yönetimde bulunan sosyal demokrat bir hükümet, ilkece kapitalist üretim tarzının ekonomik verimliliğini adaletli bir bölüşüm sistemiyle bağdaştırarak devlet erkinin araçlarını sermayenin ekonomik erkini dengelemekte kullanabilmektedir¹⁹⁷. Sosyal devlet kuramı kapitalizmin altın çağı olarak nitelenen süreçte artış gösteren sosyal politikalar çerçevesinde düşünüldüğünde karşılığı olan bir kuramdır. Devlet bu dönemde sosyal harcamaları arttırarak bölüşümde düşük gelirli gruplar lehine yeniden dağılım gerçekleştirmiştir. Ancak bu dönemin sonuna doğru artan kamusal harcamalara karşılık devletin finansman alanında yaşadığı sorunlarla gelir dağılımı etkisiz hale gelmiştir. Bu nedenle sosyal harcamalar sermaye birikimi açısından verimsiz harcamalar olarak kabul edilmiştir. Her iki kuram özellikle 1970’lerde yaşanan ekonomik krizleri ve istikrarsız ortamı çözümleyememesi üzerine eleştirilmiştir. Simon Clarke’a göre “tekelci devlet kuramı devletin özerkliğini hafife almış, sosyal demokrat kuram ise bu özerkliğin sınırlarını önemsememiştir”¹⁹⁸. Bu geçiş dönemi için Bill Warren devlet faaliyetlerinin genişlemesi ve devlet yapıları ile emperyalist toplumun ekonomik, siyasal, toplumsal ve kültürel sistemlerinin birbiriyle daha sıkı bütünleşmesiyle, devlet otoriteryanizminin¹⁹⁹ arttığı görüşünü ileri sürmüştür²⁰⁰.

Raju J. Das (1996) ise devlet teorilerinin eleştirel analizinde dört yaklaşım ortaya koymaktadır. Bunlar sırasıyla araçsalcı, yapısalcı, sınıf mücadelesini esas alan ve devlet merkezli yaklaşımlardır²⁰¹. Araçsalcı devlet yaklaşımında devlet kapitalist sınıfın bir aracıdır. Devletin sınıfsal karakteri onu kimin kontrol ettiği bağlamında ele alınmaktadır²⁰². Bu yaklaşımın temel tezi, modern kapitalistlerin kendi uzun dönem sınıf çıkarlarını temsil edecek kamu politikalarını formüle edebilmeleri ve devlet kurumları aracılığıyla bu

¹⁹⁷ Clarke, a.g.e., s. 11.

¹⁹⁸ A.g.e., s. 11.

¹⁹⁹ Otorite ve bu otoritenin idaresine yönelik itaatle nitelenen sosyal bir organizasyon biçimidir. Bu yönetim biçimi bireysel özgürlüklere ve mutlak itaate karşıdır.

²⁰⁰ Bill Warren, “Capitalist Planning and the State”, *New Left Review*, 72, 1972, s. 29.

²⁰¹ Raju J. Das, “State Theories: A Critical Analysis”, *Science and Society*, vol. 60, no.1, 1996, ss. 27-57.

²⁰² Das, a.g.m., s. 28.

politikaları uygulama ve yürürlüğe koyma yeteneklerine sahip olmasıdır²⁰³. Clyde W. Barrow araçsalcı yaklaşımı üç temel tez üzerinden açıklamaktadır²⁰⁴. (1) Üretim araçlarının mülkiyetine sahip ve onları kontrol eden bir kapitalist sınıf vardır. (2) Kapitalist sınıf, toplumun geri kalanını baskı altına almak için devleti kullanır. (3) Ve devlet politikaları kapitalist sınıfın toplumsal egemenliğini sürdürmeye yöneliktir. Araçsalcı yaklaşımda sermayenin egemen olduğu bir yapı vardır. Devlet sermayenin çıkarları doğrultusunda hareket eder ve sermaye tarafından kontrol edilir. Sermayenin devleti kontrol etmesi ise ideoloji üzerinden açıklanmaktadır²⁰⁵. “Devlet siyasi hâkimiyeti, öncelikle yalnızca baskı, güç ya da çıplak şiddet aracılığıyla kutsayıp yeniden üretmez; aynı zamanda şiddeti meşrulaştıran ve hâkimiyet altına alınmış bazı sınıf ve fraksiyonların siyasi iktidar karşısındaki konsensüsünü örgütlemeye katkıda bulunan ideolojiye de doğrudan çağrıda bulunur”²⁰⁶. Araçsalcı yaklaşımın en çok eleştirildiği nokta devletin sermayenin genel çıkarları için organize olunan bir araca indirgenmesidir. Bu yaklaşımda küreselleşme süreciyle birlikte sermaye grupları arasında yaşanan çatışmada devletin ne şekilde ve nasıl kullanılacağı açık değildir²⁰⁷. Özellikle günümüzde küresel sermayenin egemen olduğu ve çoğu zaman ulusal sermayelerle girişmiş olduğu çıkar çatışmalarında devletin konumu tartışmalıdır.

Yapısalcı devlet teorisinde ise araçsalcı devlet teorisinin aksine devleti kimin yönettiği ya da kontrol ettiği üzerinde değil, devletin faaliyetleri, sınırları ve etki alanı üzerinde durulmaktadır²⁰⁸. Yapısalcı devlet teorisinde devletin amacı kapitalist sistemin devamı için gerekli üretim ilişkilerini ve toplumsal ilişkileri yeniden üretmek ve güvence altına almaktır²⁰⁹. Yapısalcı teorisyenler, mali bağımlılığın iki temel kaynağını şu şekilde belirtmişlerdir. İlk olarak devletin vergi kapasitesi ekonominin genel performansına dayanmaktadır. Ekonomi yavaşladığında veya düşüş gösterdiğinde devlet kendi faaliyetlerini finanse edecek yeterli düzeyde geliri sağlamakta sıkıntı çekecektir. Ekonomi büyürken ise devlet vergi toplamaya yönelik daha az çabayla gelir elde edebilecek ve bu şekilde iş dünyasından veya toplumdan

²⁰³ Clyde W. Barrow, *Critical Theories of the State*, London, The University of Wisconsin Press, 1993, s. 13.

²⁰⁴ A.g.e., s. 16.

²⁰⁵ Poulantzas ideolojinin basitçe bir düşünceler ya da temsiliyetler sisteminden ibaret olmadığını ifade etmektedir. İdeoloji toplumsal ilişkilerin yeniden üretim sürecinde, daha önce Althusser’de ifade olunan devlet, aile, hukuk, kültür gibi alanların baskın olanın çıkarları çerçevesinde düzenlenmesi açısından önemlidir. Poulantzas’ın devletin ideoloji üzerinden yarattığı etkiyi anlamak açısından bu ifadesi önemlidir.

²⁰⁶ Poulantzas, 2004, a.g.e., s. 31.

²⁰⁷ Jessop, 2008, a.g.e., s. 146.

²⁰⁸ Das, a.g.m., s. 31.

²⁰⁹ Barrow, a.g.e., s. 52.

daha az dirençle karşılaşacaktır. İkinci olarak ise bütün modern kapitalist toplumlarda olduğu gibi kamu bütçesinin düzenli bileşenleri kısa vadeli ve uzun vadeli borç ödemesinden oluşmaktadır. Başka bir ifade ile kamu borçları giderek devlet ile sermaye arasında “altın bir zincir” oluşturmaktadır. Bunun temel nedenini ise hiçbir devletin büyük bankaların kapısını çalmadan bir aydan fazla varlığını sürdürmeyecek olmasına dayandırılmaktadır²¹⁰. Das, yapısalcılığı politik yapısalcılık ve devlet türetmeci yaklaşım olarak da bilinen ekonomik yapısalcılık olmak üzere iki başlıkta ele almaktadır²¹¹.

Poulantzas’ın özellikle ilk dönem çalışmalarında benimsemiş olduğu yöntem politik yapısalcı yaklaşıma örnek olarak gösterilmektedir. Kapitalist devlet tartışmalarında Poulantzas’ın eserleri temel eserler olarak gösterilmektedir. Özellikle Miliband ile sürdürdüğü devlet tartışmaları kapitalist devlet teorilerinin gelişimine ivme kazandırmıştır. Her iki teorisyen de esasen devleti politik ve ideolojik bir ekseninde incelemektedirler. Miliband devleti egemen sınıfın ideolojisini toplumsallaştıran bir araç ve toplumsal düzenin önemli bir kaynağı olarak tanımlamaktadır²¹² Miliband kamuda üst düzey bürokratların ortak değerleri ve kişisel bağlantıları ile hükümet politikalarının gelir ve servet bölüşümü üzerindeki etkileri gibi konulardan hareketle devleti çıkar grupları arasında hâkim ideolojinin aygıtı olarak görmüştür²¹³. Başka bir ifade ile kapitalist sınıf mensuplarının devlet aygıtına ve hükümete doğrudan veya dolaylı olarak katıldıklarını düşünür²¹⁴. Bu yönüyle Araçsalcı yaklaşımın içerisinde de değerlendirilebilir. Miliband devleti oluşturan aygıtları; hükümet, idari, baskı ve ideoloji alt sistemlerine göre sınıflandırır ve bu alt sistemlerin birbiriyle olan etkileşime vurgu yapar²¹⁵. Miliband’ın devlet sisteminde ideoloji önemlidir. Miliband’ın kapitalist sınıfın çıkarlarıyla bürokrasinin çıkarlarının ortaklığını ideoloji düzeyine indirgemesi en çok eleştirilen yönüdür²¹⁶. Poulantzas ise devlet kuramında devletin özerkliği ve özgüllüğü üzerine vurgu yapmaktadır²¹⁷. Çalışmalarında sıkça Poulantzas’a atıf yapan ve kuramsal yaklaşımından etkilenen Bob Jessop’a göre Poulantzas,

²¹⁰ Barrow, a.g.e., s. 59.

²¹¹ Politik yapısalcılığa ilişkin Miliband ve Poulantzas’ın çalışmaları, ekonomik yapısalcılığa ise Elmar Alvaer, John Holloway, Joachim Hirsch, Sol Picciotto gibi yazarların çalışmaları örnek verilebilir.

²¹² Ralph Miliband, *Kapitalist Devlet*, (çev. Osman Akinhay), İstanbul, Belge Yayınları, 1989.

²¹³ Yılmaz, a.g.e., s.47.

²¹⁴ Berker Bank, “Kapitalist Devlet Üzerine Geliştirilen Kuramsal Tartışmalar: Poulantzas, Miliband ve Laclau”, *Akdeniz İ.İ.B.F Dergisi*, no.23, 2012, s. 6.

²¹⁵ Miliband, 1989, a.g.e., s. 45.

²¹⁶ Clarke, a.g.e., s.27-32.

²¹⁷ Nicos Poulantzas, *Political Power and Social Class*, London, Verso Edition, 1978.

Althusser'in ideoloji kavramsallaşmasından etkilenmiştir²¹⁸. Poulantzas, Althusser'in toplumun ekonomik, siyasal ve ideolojik olmak üzere üç düzlemde oluştuğu biçimindeki yapısalcı modelini benimsemiştir²¹⁹. Poulantzas devleti, baskı aygıtı ve ideolojik aygıt olmak üzere iki temel ayak üzerine oturtur. Bu bağlamda devlet, görece özerk bir sınıf kurumu olmasının yanında, toplumun uyumunu sağlama ve bu uyumu koruma görevi çerçevesinde başlıca üç işleve (iktisadi, ideolojik ve politik işlevler) sahiptir. Poulantzas'a göre devlet özellikle politik işlevin ötekileri belirlediği ve diğer iki işlevin politik işlev içinde yoğunlaştığı bir kurumdur²²⁰. Devlet faaliyetlerinin doğasını Poulantzas şu şekilde açıklamaktadır: “Devlet tam olarak sosyal formasyonun uyumu (cohesion) ve bir sistemin üretim koşullarının yeniden üretilmesini” sağlamaktadır²²¹. Sınıflara ayrılmış sosyal formasyonun birliğini sağlamak devletin ‘küresel rolüdür’. Bu rol, baskın sınıfın politik çıkarlarına tekabül etmektedir ve ekonomik olanı da (düşen kar oranlarıyla mücadele etmek için koşulların yaratılması, iş gücünün yönetimi ve yeniden üretimi gibi) kapsamaktadır.

Poulantzas'ın devlet tartışmalarına en önemli katkısı “görelî özerklik” (relative autonomy) kavramsallaştırmasıdır. Baskı altındaki sınıflar açısından devlet fonksiyonu onların politik örgütlenmesini engellemektedir²²². Günümüzde sendikalar üzerindeki devlet baskısı bu anlamda göz önüne alınabilir²²³. Hâkim olan sınıflar açısından bakıldığında burjuvazi tek başına çıkar çatışmaları ve içsel bölünmelerinden kaynaklı siyasi bir birlik sağlayamamaktadır. Bu nedenle devlet, burjuvazinin siyasi gücünün sorumluluğunu almakta ve onları bir güç bloğu şeklinde örgütlemeye çalışmaktadır. Poulantzas'a göre devletin bu işlevleri yerine getirebilmesi için görece özerk olması gerekmektedir. Devletin görelî özerkliği hem baskı altındaki sınıflara karşı tavizleri düzenlemeye hem de hâkim olan sınıfın uzun vadeli çıkarlarını sağlamaya olanak sağlamaktadır²²⁴. Poulantzas üzerine çalışan ve onun yönteminden etkilenen Jessop'a göre Poulantzas'ın devlet kuramında devleti toplumsal

²¹⁸ Jessop, 2008, a.g.e., s. 294-331.

²¹⁹ Clarke, a.g.e., s.25.

²²⁰ Poulantzas, 2004a, a.g.e., s.11.

²²¹ Nicos Poulantzas, “The Problem of The Capitalist State”, *New Left Review*, 58 (1), 1969, s.73.

²²² Poulantzas, 1978, a.g.e., s. 188.

²²³ A.g.e., 133.

²²⁴ Das, a.g.e., s.34.

bir ilişki olarak ele alması, devletin değişen biçimleri üzerine yaptığı²²⁵ analizler, siyasal partiler ve yeni toplumsal hareketler üzerine görüşleri hala geçerliliğini korumaktadır²²⁶.

Devlet türetmeci yaklaşımda ise devlet ile toplum arasındaki ilişki kapitalist üretim modelinin çelişkilerinden açığa çıkarılmaktadır. Bu önermenin mantığı, eğer kapitalizm kendini düzenleyen ve kendini sürdüren bir ekonomik sistem olsaydı, o zaman sermaye birikimine ilişkin devletin müdahalede bulunmasının mantıksal bir temeli olmazdı.²²⁷ Devlet türetmeci yaklaşımda, devlet kapitalist sistemin sürekliliğini sağlamaktadır. Elmar Alvater ve diğer yazarlara göre kapitalizm iki nedenden ötürü varlığı için gerekli koşulları yeniden üretememektedir. Bunlardan ilki artı-değer için birbiriyle rekabet halinde olan kapitalistlerin işgücü dâhil üretimin belirli koşullarını yerine getirememesidir. Bu nedenle devlet, birikim gerçekleştirecekse belirli ihtiyaçların üretimini toplumsallaştırmak zorundadır. İkinci neden ise sermayenin azami kar güdüsüyle hareket etmesinin sonucunda doğal kaynakların tahribatı gibi toplumun varlığını tehdit edecek unsurların doğmasıdır. Bu nedenlerden ötürü Alvater'e göre devlet, kapitalizmi korumak adına sermayenin yeniden üretilebilmesinin koşullarını yaratmaktadır. Alvater devletin bu süreci dört fonksiyonda gerçekleştirdiğini ileri sürmektedir²²⁸.

- 1) Genel maddi koşulların sağlanması; devletin bireysel özel işletmeler tarafından sağlanamayacak gerekli alt yapıyı oluşturması,
- 2) Genel yasal ilişkilerin korunması ve güvenceye alınması; özel mülkiyet ve piyasayı kurumsallaştıracak mülkiyet ve sözleşme hukukunun oluşturulması,
- 3) Sermaye-emek arasındaki ilişkinin yasal tedbirler ve güvenlik tedbirleri yoluyla düzenlenmesi,
- 4) Ulusal sermayenin dünya pazarında var olması ve yayılmasını güvence altına alınmasıdır.

²²⁵ “Devletin gerçekten kendine özgü maddi bir çatısı vardır ve bu çatı hiçbir zaman yalnızca siyasi egemenliğe indirgenemez. Devlet aygıtı denen o özel ve giderek korkutucu şey, devlet erki içinde tükenmez. Ama siyasi egemenliğin kendisi de devletin kurumsal maddiliği içinde kayıtlıdır. Eğer devlet, tüm aksamıyla egemen sınıflar tarafından üretilmediyse, onlar tarafından sadece ele geçirilmiş de değildir. Devlet bütün edimleri siyasi egemenliğe indirgenemez, ama yine de onun kurumsal izlerini taşır” (Poulantzas, 2004, a.g.e., s.14).

²²⁶ Jessop, 2008, a.g.e., 101-105.

²²⁷ Barrow, a.g.e., s. 79.

²²⁸ Das, a.g.m., 36-37.

‘Devlet türetmeci yaklaşımda’ kapitalist devletin biçim ve fonksiyonlarındaki gelişmeler kapitalist gelişme evrelerine bağlı olarak, tarihsel çerçevede açıklanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda Elmar Alvater, Claudia von Braunmuhl, Sol Picciotto ve Hugo Radice kapitalizmin geçirdiği aşamalara paralel olarak farklı devlet biçimlerinin nasıl ortaya çıktığını ve geliştiğini göstermişlerdir²²⁹. Onlara göre dört farklı kapitalist dönemde dört devlet biçimine rastlanılmaktadır. Bunlar;

- Erken dönem kapitalizm: Erken dönem kapitalizmde serbest rekabet için genel önkoşullar yaratılır²³⁰. Erken dönem kapitalizmin ortaya çıkışı pre-kapitalist yönetici sınıfları kontrol altına alma yetisine sahip güçlü bir merkezi devletin oluşumuna dayandırılmaktadır. Ayrıca erken dönem kapitalist devlet, toplumun ekonomik düzeylerinden politik olanı ayırmayı kurumsal bir temele oturtmalıdır.

- Rekabetçi kapitalizm: Bu dönemde emek ve sermaye arasındaki mücadele yoğunlaşmaktadır. Bir yandan emek kendi içerisinde örgütlenmekte (sendika, dernek) ve politik bir güç olmakta diğer taraftan devlet de emek kesimi üzerindeki baskı ve denetimini arttırmaktadır. Böylelikle “bırakınız yapsınlar” rekabetçi mantığı yerini yürütme ve yargı kurumları gibi baskı ve denetim araçları üzerinden meşruiyet sağlayan otoriter devlete bırakılmaktadır²³¹.

- Devlet Kapitalizmi: Bu dönem kar oranlarının düşme eğilimi gösterdiği ve devletin ekonomide hem emek piyasalarında hem de hammadde üretiminde daha fazla sorumluluk üstlendiği dönemdir.

- Dünya Kapitalizmi: Picciotto ve Radice’a göre sermaye gittikçe birikimin maddi ve genel politik koşullarını sağlamak için devlete daha fazla yaslanmak zorundadır. Diğer yandan ise birikim süreci giderek küreselleşmekte ve sermaye küresel düzeyde merkezileşmektedir. Bu süreç sermaye ve emek üzerindeki engellerin (küreselleşme süreci) kalkmasıyla mümkün hale gelmiştir. Picciotto ve Radice’a göre birikim sürecinin küreselleşmesi birikim krizini gündeme getirmektedir. Devletin krizi tarihsel bir biçimiyle ulusal devletin ve onun mevcut özgün işlevi olarak refah devletini içermektedir. Global bir kapitalist ekonominin ortaya çıkışı ilk başta ulus devlet üzerindeki uluslararası sermayenin hegemonyasını güçlendirmiştir. Bu süreç devletlerin uluslararası şirketlerin benimseyeceği

²²⁹ Barrow, a.g.e., s. 80.

²³⁰ Elmar Alvater , “Notes on Some Problems of State Interventionism (I)”, *Kapitalistate*, no.1, 1973, p. 101.

²³¹ Barrow, a.g.e., s.81.

mali politikaları gerçekleştirmek amacıyla artan bir şekilde dış borç ve yatırımlar için uluslararası sermayeye bağımlı hale gelmelerinden kaynaklanmıştır. Bu durum özellikle 1960'ların sonuna doğru üçüncü dünya ülkelerinde gözlemlenen bir olguydu. Nitekim 1970'lerden sonra gelişmiş merkez kapitalist ülkelerde de gözlemlenmektedir. İkinci olarak uluslararası sermayenin artan hegemonyası devletlerin ulusal iktisadi aygıtlarını önemli ölçüde etkisizleştirmiştir. Picciotto ve Radice'a göre devletin krizi ancak ulus ötesi federasyonların ve uluslararası kalkınma kurumlarının oluşturulması aracılığıyla çözüme kavuşturulabilir. Sonuç olarak bir dünya kapitalist sisteminin ortaya çıkışıyla ulus-devlet yeni bir devlet biçimine önemli fonksiyonlar devretmek zorunda kalacaktır. Yeni devlet biçimi Avrupa Ekonomik Topluluğu gibi ulus ötesi federasyonlardan ve AB, DB, IMF ve OECD gibi uluslararası *parastatal*'lerden (kısmen veya tamamen devletin yönettiği veya sahip olduğu kuruluşlar) oluşacaktır. Yenidünya düzeni egemen uluslararası sermaye blokları ve sömürünün ikincil ve bağımlı alanlara doğru yenilenen militarizmi arasında artan ulus ötesi işbirliğini birleştirecektir²³².

Sınıf mücadelesi yaklaşımında ise kapitalist devletin gelişiminde sınıf mücadelesinin rolüne vurgu yapılmaktadır. Sınıf mücadelesi üç başlıkta incelenmektedir. Bunlardan ilki sınıf mücadelesinde siyasi çıkarları ön planda tutan politik yaklaşım, ikincisi sermaye birikiminin yeniden üretimi süreçleri ve sınıf mücadelesi arasındaki ilişkiye odaklanan ekonomik yaklaşım ve sonuncusu materyalist devlet teorisi olarak da nitelenen bir yandan sınıf mücadelesi diğer yandan ekonomik ve devlet yapısı arasındaki ilişkileri göz önünde bulunduran yapısal-sınıf mücadelesi yaklaşımıdır²³³. Politik yaklaşımda devletin rolü sınıf güçlerinin dengesindeki değişime göre belirlenmektedir. Devlet egemen sınıfın ekonomik çıkarlarından ziyade sınıf güçlerinin ideolojik ve siyasi güçlerine göre hareket etmektedir. Örneğin bu yaklaşımdan hareketle refah devleti uygulamaları işçi sınıfının gücünün bir ürünüdür. Politik yaklaşım daha çok Poulantzas'ın erken dönem çalışmalarında yer bulmaktadır²³⁴. Ekonomik yaklaşımda ise birikim yasaları yani sermayenin yeniden değerlendirme süreci analize dâhil edilmektedir. Sınıf mücadelesi ise bu bağlamda incelenmektedir. Örneğin refah devleti uygulamaları birikim yasalarının sonucu gelişmiştir. Bu uygulamalar sonucunda da işçi sınıfı ekonomik ve politik bir güç elde etmiştir.

²³² A.g.e., s. 85.

²³³ Das, a.g.m., s. 40.

²³⁴ Poulantzas, 1978, a.g.e., s. 58-70; 190, 229.

Materyalist Devlet teorisinde ise devletin biçimi maddi üretim ilişkileri üzerinden açıklanmaktadır²³⁵. Esasında politik iktidar ilişkileri toplumsal üretim ilişkilerine dayanan maddi temel ve koşullara sahiptir. Ancak bu koşullar açık bir şekilde görülemez. Bunun temel nedeni toplumun belirli kesiminin kültürel ve sınıfsal yapısının diğer sınıfsal kesim için fetişize (aşkın konumda) olmasıdır. Bu bağlamda aralarındaki sömürü ilişkisi salt iktisadi mücadelelere indirgenmektedir. Materyalist devlet teorisinin görevi “kapitalist üretim koşullarında politik iktidar biçimindeki bu dönüşümün neden meydana geldiğinin, nasıl bir kurumsal şekil aldığıının, ne tür dinamik ve çatışmalar tarafından belirlendiğinin ve hangi tarihsel değişimlere bağlı olduğunun gerekçelendirilmesidir”²³⁶. Materyalist devlet teorisi yapısalcı ve devlet türetmeci yaklaşımlarından beslenmektedir. Aynı zamanda yöntemsel açıdan düzenleme ekolünde birikim rejimlerinin analizinde kullanılmaktadır. Holloway, Picciotto, Radice ve Hirsch gibi teorisyenlerin devlet tartışmaları neticesinde gelişen bu yaklaşımda hareket noktası “sermaye-emek ilişkisinin taşıdığı şiddetin devlet biçiminde tekelleşmesidir”²³⁷.

F. DÜZENLEME TEORİSİNDE DEVLET

Bu başlığa kadar kapitalist devletin tarihsel dönüşümü farklı devlet teorileri bağlamında ortaya konmaya çalışıldı. Özellikle eleştirel devlet analizinde sermaye birikim süreci ile toplumsal yapılar ve kurumlar arasındaki ilişki ekonomik, politik ve sınıf mücadeleleri çerçevesinde tartışıldı. Bu tartışmalarda devletin tarihsel gelişimi kimi zaman politisizm ve ekonomizm kimi zaman ise sınıf mücadelesi bağlamında incelendiği ve hatta herhangi birisine indirgenildiği ifade edildi. Çalışmanın bu başlığında ise düzenleme teorisindeki devlet yaklaşımı üzerinde durulmuştur. Düzenlemeci yaklaşımda kapitalizmin tarihsel dönüşümü bu bağlamda devlet biçiminin, toplumsal yapılar arasındaki ilişkinin ve mücadelenin nasıl evrimleştiği görece özerk ekonomi ile siyaset arasında indirgemeci olmayan bir ilişki kurularak ortaya konulduğu iddia edilmektedir. Düzenleme okulu ana akım iktisadi anlayışı, Ortodoks Marxizmi (araçsalcı yaklaşım) ve eleştirel devlet tartışmalarında yapısalcı yaklaşımı eleştirmektedir. Örneğin ana akım iktisadi gelenek en temel varsayımlarından hareketle eleştirilmektedir. Varsayımlardan biri bireylerin piyasada

²³⁵ Hirsch, a.g.e., s. 20.

²³⁶ A.g.e., s. 24.

²³⁷ Clarke, a.g.e., s. 55.

rasyonel hareket etmeleridir. Bu varsayım gereği bireyler tercihlerinde rasyonel hareket ederek faydalarını maksimize etmektedirler. Ancak bu okula göre bireylerin piyasadaki tüm bilgiye erişimi, bu bilgiyi eksiksiz bir şekilde değerlendirmesi ve bu bilgiye göre karar vermesi olanaksızdır²³⁸. Yani ekonomik gelişim, büyük oranda önceden izlenen güzergâha bağımlı ve tersine çevrilemezdir²³⁹. Düzenlemecilere göre iktisadi ilişkiler daima sosyal ilişkilerin içine gömülüdür. Sosyal ilişkiler ücret ilişkisi ya da fiyat mekanizması gibi ekonomik biçimlerin incelenmesini dışlamaz. İkinci temel eleştiri ana akım iktisadın genel denge analizidir. Piyasa kendi kendini düzenleyebilen bir kurum değildir. Ya da dengenin bozulması halinde istikrarı sağlayan bir görünmez el mevcut değildir²⁴⁰. Michel Aglietta, genel denge analizi yerine toplumsal düzenleme kuramını geliştirmiştir. Düzenlemeyi “toplumsal ilişkilerin, yeni biçimler yarattıkça -ki bu biçimler hem ekonomik hem de ekonomi dışıdır, hem yapılar şeklinde örgütlenirler hem de belirleyici yapıyı yani üretim tarzının bizzat yeniden üretirler- dönüşümü olarak ele almayı” önermiştir²⁴¹. Düzenleme ekolü üretim ilişkileri, üretimin yeniden üretimi ve sermaye birimi süreçlerinden Marxist bir temelden analiz gerçekleştirmesine rağmen sosyal ya da kurumsal ilişkilerdeki ekonomik determinizmi ve genellemeci anlayışı eleştirmektedir. Sosyal ilişkilerin yönü karmaşıktır. Her toplumsal formasyonda işlerliği olan genel geçer yasalar en başta Marksizm’de olguların birbiriyle tarihsel, çok yönlü ve diyalektik ilişki içerisinde olduğu görüşüne aykırıdır. Kapitalist üretim ilişkilerinin tarihsel olarak kendine özgü biçimleri vardır. Bu biçim söz konusu dönemin iktisadi, politik ve sınıfsal yapısından ayrı düşünülemez. Aynı şekilde her ekonominin kendine özgü mekânsal ve toplumsal gelişim dinamikleri vardır. Bu nedenle ekonomilerin benzeşik ilişkiler (temel yasalar) üzerinden açıklanması olanaklı değildir. Düzenleme yaklaşımında Ortodoksiye karşı ekonomik, siyasi ve toplumsal kurumların hayati önemde olduğu ve bunların ekonomiye içsel faktörler olarak görülmeleri gerektiği savunulmaktadır²⁴².

Düzenleme yaklaşımı, eleştirel devlet analizinde yapısalcılarını da eleştirmektedir. Bu yaklaşımda Althusser’in görece özerk ekonomik, siyasi ve ideolojik bölgeleri olduğu

²³⁸ Aglietta, a.g.e., s. 14.

²³⁹ Bob Jessop, “Düzenleme Yaklaşımının 20. Yılı: Zahmete Değdi mi?”, *Hegemonya Post-Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet içinde*, (der.) Betül Yarar ve Alev Özkazanç, İstanbul, İletişim Yayınları, 2005a, s. 192.

²⁴⁰ Aglietta, a.g.e., s. 14-15.

²⁴¹ Jessop, 2005a, a.g.e., s. 192.

²⁴² A.g.e., s. 193.

tezlerine bağlı kalınarak yapısalcılar üç çerçevede eleştirilmektedir. İlk olarak yapısalcılarının yeniden üretim analizi reddedilmiştir. Düzenlemeciler, kapitalizmin yeniden üretiminin zorunlu olmadığını vurgulamakta ve dönüşüm süreçlerine odaklanmaktadır. İkinci olarak yapısalcılarda kurumların ebedi ve değişmez olarak görülmesi eğilimine karşın kurumların önemli olduğu ve zaman içinde değiştiği ifade edilmektedir. Son olarak düzenlemecilerde sermaye ilişkilerinin genel mantığı ve yapısal biçimleri ile özgül toplumsal güçler tarafından kullanılan stratejiler birbirinden ayrılmaktadır²⁴³.

Düzenleme teorisi 1970’li yıllarda baş gösteren ve dünya genelini etkileyen ekonomik kriz ortamında geliştirilmiştir²⁴⁴. Düzenleme okulu Fransa’daki iktisatçıların (Aglietta, 1979; Boyer, 1990; Boyer and Saillard 1994; Lipietz 1988) 1970’lerde geliştirdikleri bir yaklaşımdır. Ancak birbiriyle ilişkili olmakla birlikte farklı alanların belirleyiciliğine öncelik tanıyan farklı eğilimlere sahip düzenleme okulları mevcuttur²⁴⁵. Düzenleme yaklaşımında kapitalizmin tarihsel gelişimi içerisinde toplumların sürekliliği ve

²⁴³ Jessop, 2005a, a.g.e., s. 194.

²⁴⁴ Düzenleme okulu bu dönemki krizi büyük bunalımdan ayırmaktadır. Örneğin fiyatların düşmesi yerine enflasyonun sürmesi, toplu bir çöküş yerine aktivitelerin ortalama bir seviyede sürmesi. 1970’lerde açığa çıkan kriz tekeller devlet teorisyenlerine göre üretim sürecinde ve ürünlerde teknik yeniliklerin geliştirilememesi ve üretkenliğin azalması ile açıklanmaktadır. Alain Lipietz, “Accumulation, Crises, and Ways Out: Some Methodological Reflections on the Concept of Regulation”, *International Journal of Political Economy*, vol. 18, no. 2, 1988, p. 11

²⁴⁵ Fransa’da düzenleme ekolü kendi içerisinde üç temel gruba ayrılmaktadır. Bunlar; Grenoble, Parisian, and PCF-CME’dir. Bunun yanında Amsterdam Okulu, Batı Almanya düzenlemecileri, ‘Nordic Model’ grubu ve Amerikan radikalleri olmak üzere 4 farklı düzenleme okulu bulunmaktadır. Düzenleme okulunda Paris Okulu baskın olsa da her bir okul genel bağlamda birbiriyle uyumlu bir birliktelik sağlamaktadır. Her bir okulun düzenleme okulu içerisindeki yerlerine ve düzenlemeye ilişkin yaklaşımları şu şekildedir: **Grenoblois:** 1970’lerden beri kapitalist toplumlarda düzenleme üzerine ortak çalışmaya dayalı temel araştırmalar yapmıştır ve iki temel noktaya işaret etmişlerdir: Bunlardan ilki kapitalizmin dinamiklerini anlamak için genel denge teorisinin eleştirisi ve her biri kendi düzenleme şekline sahip kapitalizmin gelişiminin üç aşamada olması. **Parisians**, kapitalizmi yaygın ve yoğun olmak üzere yalnızca iki temel düzeye ayırmaktadır. Yaygın bir birikim rejiminde kapitalizm yurt içerisinde ya da yurt dışında kapitalist üretimin dışındaki aktivitelere yayılarak genişlemektedir Yoğun rejimde ise sermaye göreceli artı değer oranını arttırmak için kapitalist aktivite alanlarını yeniden üretmek için birikim sağlamaktadır. **PCF ve CMF;** aşırı birikim-değersizleştirme yasasına ve bu yasanın devlet ve özel tekeller arasındaki ilişki üzerindeki etkisine bakmaktadır. **Amsterdam Okulu;** Gramsci’nin hegemonik stratejiler analizine ve politik iktisadın Marxist eleştirisine dayanan bir yaklaşım geliştirmiştir. Özellikle J. Hirsch’in öncülüğünde gelişen **Batı Almanya Okulu’nun** düzenleme okuluna en temel katkısı sosyalizasyon ve toplumsal etki kavramlarıdır. Bu bağlamda bu okul sadece dar iktisadi açıdan birikim sürecinin düzenlenmesini değil aynı zamanda iktisadi temelde onun politik ve ideolojik üstyapılarını birleştiren tarihi bloğun oluşumu ve bir bütün olarak kapitalist toplumların düzenlenmesini inceler. Batı Almanya düzenleme okulu kapitalizmin tarihsel gelişimini fordist ve post-fordist süreç olarak iki çerçevede kategorize etmektedir. Son olarak Kuzey Amerika Düzenleme Okulu’nun temel ayırıcı özelliği birikimin sosyal yapıları (social structure of accumulation) olarak adlandırdığı yaklaşımıdır. Bu okul, birikimin sürdürülen dönemlerinin büyümeye yönelik ekonomik faktörleri desteklemek ve güçlendirmek için belirli sosyal ve politik koşulları gerekli kıldığını/ihtiyaç duymakta olduğunu ileri sürmektedir [Bob, Jessop “Regulation theories in retrospect and prospect”, *Economy and Society*, 19(2), 2006, s. 155-159].

sürekliyetten kopuşları (krizleri) incelenmektedir. Bu bağlamda kapitalist toplumun dinamiği, sermaye birikim süreçlerinde yaşanan krizler ve bunlarla bağlantılı dönüşüm süreçleri üzerinden anlaşılmaya çalışılmaktadır. İnceleme konuları olarak fordist üretim biçiminde üretim ve tüketim ilişkileri, krizler ve bu süreçte sermayenin yeniden değerlendirilmesini olanaklı kılan kurumsal bağtılarıdır. Sermaye birikim süreci içsel çelişkiler barındırmaktadır. Ancak birikimin gerçekleşmesi için istikrarın sağlanması tarihsel bir gerekliliktir. Bu noktada düzenleme okulu ekonomi ve siyasal ya da toplumsal kurumlar aracılığıyla istikrarın nasıl sağlanacağını araştırmaktadır. Düzenleme okulu teorisyenlerine göre sermaye birikimi sürecinde açığa çıkan tarihsel çelişki ya da başka bir ifade ile kriz kurumsal biçimler ve düzenleyici mekanizmalarla çözümlenmektedir. Sermayenin yeniden değerlendirilme süreçlerini kolaylaştıran, yeniden yapılandıran ya da mevcut tikanıkların giderilmesini organize eden düzenleme mekanizmalarına ihtiyaç duyulmaktadır²⁴⁶.

Düzenleme okulunda sermaye birikim sürecinin analizi kapitalist gelişim dinamiklerinin incelenmesi için başlangıç noktası kabul edilmektedir²⁴⁷. Düzenleme okulu kapitalist gelişmeyi farklı dönemlere ayırmaktadır²⁴⁸. Söz konusu dönemleri o döneme özgü birikim rejimini ve bu bağlamda düzenlenen politik ve kurumsal biçimleri, sosyal güç dengelerini çözümlenerek ortaya koymaktadır. Örneğin, M. Aglietta, R. Boyer, A. Lipietz ve J. Hirsch birikim rejimleri bağlamında fordist ve post fordist düzenleme rejimleri ayırımına gitmiştir²⁴⁹. De Vroey (1984) ise tarihsel gelişimi farklı bir ayırımında ele almıştır. Bu dönemler, 19. yüzyıl ilkel birikim süreci ya da kapitalist üretim biçiminin ortaya çıkışı, 19. Yüzyılın ortaları yaygın birikim ya da rekabetçi düzenleme, iki savaş arası dönem (geçiş aşaması), 1950-1970 altın çağ ve 1970 ve sonrası ise yoğun birikim krizleri dönemleridir²⁵⁰.

Düzenleme okulu kapitalist toplumların genel yapısının analizinde iki kavrama başvurur. Bunlardan ilki 'birikim rejimi' diğeri ise 'düzenleme tarzıdır'. Birikim rejimi kavramıyla artı-değerin ya da karı arttırmaya yönelik bir üretim organizasyonu, bunu sağlayacak siyasal ve hukuksal düzenlemelerin olduğu bir rejim anlatılmaktadır. Birikim rejimi sermaye birikim sürecinin istikrarlı bir şekilde sürmesini sağlayacak şekilde toplumsal

²⁴⁶ Lipietz, 1988, a.g.e., s.22-23.

²⁴⁷ Erol Taymaz, "Kriz ve Teknoloji", *Toplum Bilim*, 56-61, 1993, s. 18.

²⁴⁸ Hirsch, a.g.e., s. 89.

²⁴⁹ Aglietta, a.g.e., s. 111-141; Robert Boyer, *The Regulation School: A Critical Introduction*, (trans.) Craig Charney, New York, Columbia University Press, 1990.

²⁵⁰ De Vroey, M., "A Regulation Approach Interpretation of Contemporary Crisis", *Capital & Class*, 8(2), 1984, s. 47.

ürünün tüketim ve birikim arasında paylaşılması olarak tanımlanmaktadır. Boyer, birikim rejiminin sürmesi için gerekli koşulları; (1) üretimin örgütlenme biçimleri ve işçilerin üretim araçlarıyla olan ilişkisi, (2) yatırım kararlarının planlandığı dönem, (3) değerler sosyal gruplar arasında paylaşımı, (4) efektif talebin hacmi ve bileşimindeki değişimler, (5) kapitalist ve kapitalist olmayan üretim tarzları arasındaki ilişkiler olarak belirlemiştir²⁵¹. Birikim rejimi, birikim sürecini düzenleyen, kendine özgü bir düzenleme biçimi doğurmaktadır²⁵². Mevcut birikim rejimi ve toplumsal ilişkiler çerçevesinde gerekli uyumu sağlayacak kurumsal biçimler, ilişkiler ve kurallar bütününe düzenleme tarzı denilmektedir. Jean-Pascal Benassy; bir ekonomik sistemin düzenlenmesinin üretim faktörlerinin tahsisi, kullanımı ve gelirin bölüşümünü yöneten süreçler dizisi anlamına geldiğini ifade etmektedir. Benassy'e göre düzenleme ifadesinden, üretimin ve sosyal talebin dinamik adaptasyon süreci anlaşılmalıdır²⁵³. Düzenleme tarzında örneğin kapitalizmin dönüşüm süreçlerinde devletin rolü bu bağlamda vergi ve harcamaların bileşenleri ya da devlet bütçesinin birikimi ve bölüşümü nasıl şekillendirdiği önemlidir. Düzenleme tarzında incelenmesi gereken beş kurumsal ilişki vardır. Bunlardan ilki para ve kredi ilişkileridir. Burada kredi dağıtım mekanizmaları, bankacılık, sermaye ve finans düzenlemeleri yer almaktadır. İkincisi, ücret ve emek ilişkisidir. Burada ise işgücü piyasasını düzenleyen iş hukuku ve devletin ücrete yönelik düzenlemeleri örnek verilebilir. Üçüncüsü piyasada sermayeye yönelik rekabet düzenlemelerini içeren rekabet tipidir. Dördüncüsü, dış ticaret, yabancı sermaye yatırımlarını ve dış borç ilişkileri düzenleyen kuralları içeren uluslararası rejime eklenme tarzıdır. Ve son olarak çalışmanın esas konusunu oluşturan vergiler, kamu harcamaları, kamu iktisadi teşebbüsleri, özelleştirme ve kamu alımları gibi düzenlemeleri içeren devletin müdahale biçimleridir²⁵⁴. Kamu harcamaları ve vergiler daha geniş bir ifade ile onların içinde yer aldığı bütçeler devletin iktisadi ve sosyal ilişkileri düzenlemek için kullanmış olduğu en önemli düzenleme aracıdır. İkinci bölümde daha geniş ifade edileceği üzere bütçe sadece sermaye birikiminin yeniden üretim süreci için gerekli mali düzenlemeleri yapmamakta aynı zamanda (feminist bütçe, sosyal bütçe gibi) farklı biçimleriyle toplumsal ilişkileri de düzenlemektedir.

Birikim rejimi ve düzenleme tarzı arasındaki ilişki şu örnekle açıklanabilir. Örneğin sermayenin değerlendirme süreci ya da karı, kitlesel üretim ve kitlesel tüketim (fordist birikim rejimi) dayanıyorsa bu ilişkinin sorunsuz sürmesini sağlayacak (üretilenin tüketilmesi-her

²⁵¹ Boyer, 1990, a.g.e., s. 35.

²⁵² David M. Kotz, "The Regulation Theory and the Social Structure of Accumulation Approach", (ed.) D. M. Kotz, T. McDonough and M. Reich, inside *Social Structures of Accumulation: The Political Economy of Growth and Crisis*, 1994, s. 85-86.

²⁵³ Boyer, 1990, a.g.e., s. 119.

²⁵⁴ Taymaz, a.g.m., s. 19.

arzın kendi talebini yaratması durumu) ya da teminat altına alacak bir devletin varlığına bu bağlamda sürekli artan ücret gelirleri ve sosyal güvence sistemlerini garanti eden sosyal kurum ve normlara ihtiyaç vardır²⁵⁵. Bir başka örnek olarak 1929 bunalımı sonrası dönem verilebilir. 1929 bunalımı sonrasında yüksek düzeylerde bir arz fazlası gerçekleşmekteydi. Başka bir ifade ile kitlesel üretim satın alma gücü ile desteklenememekteydi. Dolayısıyla derinleşen birikim krizi efektif talebi (satın alma gücüyle desteklenmiş) artıracak talep yönlü politikaları benimseyen bir devlet düzenlemesiyle önlenmeye çalışılmıştır.

Düzenleme teorisinde iki birikim rejimi söz konusudur. Bunlardan ilki yaygın birikim rejimi ikincisi ise yoğun birikim rejimidir. Yaygın birikimde firmalar genellikle mevcut bilgiyi kullanarak, üretim kapasitesini mevcut makine ve ekipmanın sayısını çoğaltarak üretimi artırırlar. Yaygın birikimde büyüme basit niceliksel bir büyümedir. Yoğun birikimde ise teknolojik gelişme ve üretkenlikteki artışlar, üretim artışında önemli bir rol oynar. Bu birikim rejiminde büyümenin niteliksel yanı ön plandadır. İlk birikim rejimi (yaygın) Fordizm olarak, ikincisi ise (yoğun) Aglietta 'ya göre Yeni Fordizm, Hirsch (2005-2011); Jessop (1994); Harvey'e (1990-2006) göre Post Fordizm olarak adlandırılmaktadır. Her iki birikim rejiminde devletin düzenleyici rolü farklılaşmaktadır.

Fordist ve Post Fordist birikim rejimlerinde devletin düzenleyici rolüne geçmeden önce genel olarak Düzenleme ekolünde devlet yaklaşımına değinmek gerekmektedir. Jessop'a göre devlet kuramı açısından özellikle Aglietta ve Alain Lipietz gibi ilk dönem düzenlemeciler devleti büyük oranda göz ardı etmiştir²⁵⁶. Ancak Boyer'in kapitalist dönüşüm süreçlerinde devletin düzenleme biçimlerini detaylı ele aldığı çalışmaları, Aglietta'nın eserinde²⁵⁷ belirttiği üzere Hirsch'in devlet türetmeci yaklaşımı, Jessop'un stratejik-ilişkisel hegemonik proje bağlamında ele aldığı devlet yaklaşımı ve James O'Connor'ın mali bunalımında birikim ve meşruiyet bağlamında ele aldığı devlet yaklaşımı istisna kabul edilebilir. Düzenleme Okulu'nun devlet kuramının temelinde kapitalizm analizi yer almaktadır. Kapitalist üretim biçiminin düzenlenmesine yönelik bir inceleme, toplumsal dönüşümleri ve bu dönüşümde kurumsal yapılarda meydana gelen değişimleri açıklamaktadır. Esasen analizde iki temel nokta vardır. Bunlardan ilki ekonomik özcülüğe düşmeden sermaye birikiminde istikrarın ve krizle sonuçlanan kırılmaların açıklanması;

²⁵⁵ Hirsch, a.g.e., s. 94.

²⁵⁶ Jessop, 2005a, a.g.e., s. 196.

²⁵⁷ Aglietta, a.g.e., s. 28.

ikincisi ise bu süreçte özellikle devletin ne şekilde örgütlendiğidir. Bu bağlamda düzenleme kuramcıları Ortodoks Marxistlerin araçsalcı devlet anlayışına ve yapısalcı devlet anlayışına karşı çıkmaktadır. Bir önceki başlıkta tartışıldığı üzere araçsalcı devlet yaklaşımında devleti sermayenin çıkarlarına indirgeyen ekonomik indirgemeciliğe ve buna göre belirlenen siyasi rasyoneliteye karşı çıkmaktadır. Başka bir ifade ile altyapı (üretim ilişkileri) ve üst yapı arasındaki (sivil toplum ve devlet) ilişkide ekonomik belirlemecilik reddedilmektedir. Düzenleme kuramında yapısalcı devlet yaklaşımı ise iki açıdan eleştirilmektedir. İlk olarak düzenlemecilere göre yapısalcı yaklaşımda devletin özerk olma durumu gereğinden fazladır. Bunun neticesinde yapısalcılar devleti sınıflar arası uzlaşmaya dayanan araca indirgemektedir. İkinci olarak düzenlemecilere göre yapısalcı yaklaşımda devletin mülkiyet ilişkilerini düzenleyen dolayısıyla sistemin meşruiyetini baskı kullanarak sürdüren yanı göz ardı edilmektedir²⁵⁸.

Düzenleme okulunda devletin varlığı toplumsal ilişkilerle açıklanmaktadır. Devletin en önemli görevi toplumsal ilişkilerin yeniden üretimi için gerekli iktisadi ve siyasi olanakları düzenlemektir. Engels devletin sınıflar arası ilişkilerin uzlaşmaz olduğu noktada tarihsel olarak ortaya çıktığını ifade etmekteydi. Aglietta ise devletin aslında toplumsal ilişkileri yeniden üretirken aynı zamanda ücret ilişkilerinin de yeniden üretimini sağlayarak ve güvence altına alarak devletin düzenlemeci yanına vurgu yapmaktadır. Bu düzenlemelere çalışma sürelerinin ne kadar olacağı, çalışma yaşının sınırı, sosyal güvenlik ve sigorta hizmetlerinin çerçevesi, iş akdi ya da iş akdinin sona erme halleri, sendikalı olma haklarının sınırı, asgari ücretlerin belirlenmesi gibi düzenlemeler örnek verilebilir. Bu düzenlemelere en çok ihtiyaç duyulan dönemler kapitalizmin yeni birikim rejimine ihtiyaç duyduğu dönüşümlerdir. Başka bir ifade ile sermayenin değer kaybettiği kriz dönemleridir. Bu noktada devlet, sermayenin yeniden üretimi için gerek duyduğu düzeni sağlamak için sadece ekonomiye değil aynı zamanda sivil topluma müdahale eder. Bu müdahalenin biçimi yani düzenleme ise yeni birikim rejimi bağlamında belirlenir. Aslında devlet iktisadi ve sosyal alanı düzenleyen kurumsal yapıların belirli bir amaç için uyumlu organizasyonu sağlamaktadır. Düzenleme okulunda devletin oluşturduğu bu birlik Gramsci'ye yapılan göndermeyle hegemonya kavramıyla açıklanmaktadır²⁵⁹. Bu noktada Jessop'un devlet analizi, düzenleme okulu için önemli bir çerçeve sunmaktadır. Jessop'a göre "devlet aygıtının çekirdeği, toplumsal olarak kabul edilmiş işlevleri bir toplumun kolektif çıkarları

²⁵⁸ Aglietta, a.g.e., s. 26-27; Clarke, a.g.e., 58-69.

²⁵⁹ Aglietta, a.g.e., s. 29.

veya genel iradesi adına o toplumun üyeleri için ortak bağlayıcı kararların tanımlanması ve uygulanması olan müstakil kurumlar ve organizasyonlar topluluğudur”²⁶⁰. Örneğin yeni bir birikim rejiminde ekonomi dışı koşulları da kapsayacak şekilde yeniden değerlendirme sürecinin gerçekleşmesi için birikim stratejilerine ihtiyaç duyulur. Birikim stratejisi sadece sermayenin farklı fraksiyonları ile diğer hâkim ekonomik sınıflar arasındaki ilişkiyi değil, hâkim sınıflarla bağımlı sınıflar arasındaki güç dengesini de dikkate almaktadır. Bu birikim stratejisi hem iktisadi politikaların (faiz, döviz kuru ve enflasyon gibi) hem de sosyal ilişkilerin bu yeni birikim rejimi bağlamında belirlenmesini içermektedir. Yani bu birikim stratejisine uygun genel olarak toplumsal bütünlüğün yeniden üretimi hegemonya projeleri üretilerek gerçekleşir. Birikim stratejisi ve hegemonya projesinin birlikteliği ise bize ‘tarihsel bloku’ (ekonomik alt yapı ile politik ve ideolojik üst yapı arasındaki yapılar arasındaki birlikteliği ve tamamlayıcılığa dayanan toplumsal formasyona) vermektedir. Tarihsel blok ise devletin biçimini ortaya koymaktadır²⁶¹.

Düzenleme okulunda devlete ilişkin yakın dönemde Boyer’in geliştirmiş olduğu kategorik ayırım devletin somut düzeyde analizi için önemlidir. Boyer, farklı birikim rejimlerine denk düşen farklı kurumsal düzenlemelere ve devlet biçimlerine dikkat çekmektedir. Örneğin piyasa merkezli bir devlet biçiminde piyasa mantığı neredeyse bütün kurumsal biçimleri düzenleyen bir ilkedir. Bu modelde devlet bir dizi kurum ve denetim organlarına bölünmüştür. Devlet siyasi piyasalardaki rekabetten güçlü bir şekilde kısıtlanmaktadır. Devlet merkezli bir devlet biçiminde ise kamu müdahalelerinin güçlü bir şekilde niteliksel ve niceliksel gelişimi: millileştirilmiş teşebbüsler, düzenlemeler, kamu harcamaları, sosyal koruma söz konusudur²⁶². Boyer’in modeli fordist ve post fordist üretim biçimlerinde gerçekleşen kurumsal düzenlemeleri açıklaması açısından oldukça önemlidir. Nitekim fordist dönemde çoğunlukla hâkim olan devlet merkezli birikim rejimi yerini post fordist dönemde yine çoğunlukla hâkim olan piyasa merkezli birikim rejimine bırakmıştır. Birikim rejimi ve düzenleme biçimi her ülke özgülünde mekânsal, siyasal ve toplumsal ilişkilere göre belirlenmektedir. Bu yönüyle devletin görelî özerk olduğu dikkate alındığında bazı ülke uygulamaları için Sosyal Demokrat ve Meso-Korporatizm modellerine bakılabilir (Tablo 1).

²⁶⁰ Jessop, 2008, a.g.e., s. 456.

²⁶¹ A.g.e., s 263-293.

²⁶² Robert Boyer, “The Politics in the Era of Globalization and Finance: Focus on Some Regulation School Research”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, no. 2, 2000, ss. 274-322.

Tablo 1. Düzenleme Biçiminin 4 Temel Yönetim Modeli

	Piyasa Merkezli	Meso-Korporatizm	Devlet Merkezli	Sosyal Demokrat
<i>Genel Mantığı ve Hiyerarşik İlke</i>	Piyasa mantığı neredeyse bütün kurumsal biçimleri düzenleyen ilkedir.	Paylaşma ve mobilite ilkesi büyük ölçekli ve üretim açısından çeşitliliğe sahip bir ekonomik birimin kalbinde yatmaktadır.	Üretim, talep ve kurumsal tedvin/kodivikasyon alanlarındaki kamu müdahalesi tarafından şekillenen ekonomik faaliyet	Toplumun unsurlarının ve toplumsal taraflar arasında müzakere edilen ekonominin çoğunu yöneten kurallar
<i>Kurumsal biçimlere etkisi</i>				
<i>Ücret ilişkileri</i>	Ücret görüşmelerinin, bireysel ücretlerin ve emek piyasası bölümlenmelerinin geniş ölçekte ademi-merkeziyeti/yerinden yönetimi	Büyük firmalar içinde ücret pazarlığı ancak senkronize ücret artışları	İstihdam, çalışma saatleri, ücretler ve sosyal koruma alanlarındaki kuralların güçlü bir şekilde kurumsallaştırılmasına eğilim	Geleneksel olarak kısa ve orta vadeli rekabet gücü tarafından kısıtlanan merkezi kolektif pazarlık
<i>Rekabet</i>	Bir diğerine dönüşen bir oligopoly ile mevzuat aracılığıyla konsantrasyonun sınırlandırılması	Bir dizi piyasada mevcut olan büyük firmalar arasındaki mallarda	Kamu düzenlemeleriyle veya profesyonel birlikler tarafından zora sokulduğu için sermayenin ılımlaştırılmış, güçlü sermayenin merkezileşmesi	Az sayıda büyük firmalar: güçlü bir şekilde uluslararasılaşmış, ancak bu nedenle rekabete maruz kalmış
<i>Para ve finans</i>	Merkez bankasının bağımsızlaşması, finansal piyasa mantığı, finansal inovasyon sayısında artış ve finans aracılığıyla firmaların güçlü bir şekilde kontrolü	Sermayenin finansmanında ve tahsisinde ana bankanın ve Hazine ve Merkez Bankası'nın rolü	Devlet tarafından güçlü bir şekilde kontrol edilen kredi ve para politikası. Geleneksel olarak, merkez bankasının güçsüz özerkliği, Hazinesinin belirleyici rolü	Önce tam istihdam hedefini ancak bundan sonra rekabet hedefini destekleyen para politikası ile esas itibarıyla banka finansmanı
<i>Devlet</i>	Bir dizi kurum ve denetim organlarına bölünmüş devlet siyasi piyasalardaki rekabetten güçlü bir şekilde kısıtlanmaktadır	Büyük firmalar tarafından yerine getirilemeyecek kolektif hizmet ve koordinasyon teminini sağlar. Küçük ölçekte ancak önemli bir rolü vardır.	Kamu müdahalelerinin güçlü bir şekilde niteliksel ve niceliksel gelişimi: millileştirilmiş teşebbüsler, düzenlemeler, kamu harcamaları, sosyal koruma, vb.	Finansal transferler ve geniş, kısıtlayıcı düzenlemeler biçiminde kamu müdahaleleri yığını
<i>Uluslararası entegrasyon (uyum)</i>	Serbest ticaret, statü ve ölçüğe göre az veya çok özerklik ilkelerine bağlıdır (ABD ve Birleşik Krallık arasındaki farklılıklar)	Ticaret ve finans meselelerindeki tercihler teknolojik ve ekonomik kalkınma ilkesine bağlıdır.	Dış ilişkilerde geleneksel olarak güçlü devlet kontrolü (tarifeler, standartlar, kotalar, finansal akışlarda kısıtlamalar)	Teknolojik ve örgütsel inovasyon aracılığıyla rekabet ilkesinin kabulü
<i>Düzenleme modunun özellikleri</i>	Oldukça geniş bir ifade ile piyasa merkezli düzenleme, çok yönlü yasal mekanizmaların kontrolü altında	Büyük firmanın meso-ekonomik seviyesinde düzenlemeler; devlet ve piyasanın ikincil bir rolü vardır.	Devlet makro-ekonomik düzenlemelerin merkezindedir; piyasalar ve firmalar oyunun kurallarına adapte olurlar.	Kurumsal biçimlerin kalbinde/merkezinde üçlü müzakere (işveren, sendika, devlet)

Kaynak: Robert Boyer (2000), "The Politics in the Era of Globalization and Finance: Focus on Some Regulation School Research", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, no. 2, pp. 274-322.

Son olarak düzenleme okulunda devletin mali yönüne ağırlık veren Bruno Theret'in düzenleme yaklaşımında kamu maliyesi analizine değinmek gerekir. Theret her ekonomik sistemin kendine özgü sosyal pratikleri ve mali gelişiminin olduğunu ifade etmektedir. Bu yönüyle devletin mali gelişiminden hareketle kapitalist dönüşüm süreçlerinin analizi önemlidir. Nitekim yeni birikim rejiminin geliştirilmesinde önemli bir düzenleme aracı da mali politikalarıdır. Theret, birikim rejimlerinde devletin üç temel biçimi arasında farklılık olduğunu ileri sürmektedir. Bunlardan ilki siyasi özerklik biçimi, ikincisi meşruiyet biçimi ve son olarak vergi biçimidir. Her üç biçim birikim rejimlerine göre farklılık göstermektedir. Aynı zamanda bu üç biçim devletin organik çevrimini göstermektedir²⁶³. Örneğin finansal birikim temelli bir büyüme modelinde devletin organik çevrimi finansal sermayenin önündeki engellerin kaldırılmasına yönelik bu üç fonksiyonel biçimi dönüştürür.

Theret'e göre birikim rejimi ile mali uygulamalar arasındaki ilişki parasal bir ilişkidir. Yani devleti mal piyasasıyla bağlantılı hale getiren kamu maliyesidir. Ancak bu ilişkinin aynı zamanda hem hukuki hem de ideolojik boyutu vardır. Theret vergilendirme biçimlerinin ve kamu harcamalarının tahsisini aslında vatandaşlığın felsefi olarak kavramsallaştırılmasına dayandırmaktadır.²⁶⁴ Başka bir ifade ile vatandaşlık hakkı kavramının sosyal ilişkiler bağlamında analiziyle vergi ve harcamanın hukuki ve ideolojik yanı ortaya çıkmaktadır²⁶⁵.

Genel olarak düzenleme okulunun devlete ilişkin kuramsal yaklaşımı Hirsch, Holloway, Piciotto ve Alvater gibi teorisyenlerin devlet üretmeci yaklaşımlarından Jessop'un stratejik ilişkiler ve hegemonya yaklaşımından, O'Connor'ın ve Gough'un sosyolojik maliye yaklaşımından hareketle gelişmiştir²⁶⁶. Bu yönüyle eklektiktir. Ancak birikim rejimi ve düzenleme biçimi kavram setinden hareketle kapitalist dönüşüm süreçlerindeki kurumsal, sosyal ve mali ilişkilerin derinlemesine analizi bu okulu genel olarak kapitalizmin tahlili açısından önemli kılmaktadır. İşgücüne, sosyal ilişkilere, hukuka, gündelik yaşamın her alanına, üretim ve tüketim ilişkilerine, parasal ya da parasal olmayan tüm piyasa biçimlerine, hiyerarşiye, emek ve sermaye ilişkilerine yönelik tüm düzenleme

²⁶³ Bruno Theret, "The State, Public Finance and Regulation", inside Regulation Theory The State of the Art, (ed.) Robert Boyer and Yves Saillards, (trans.) Carolyn Shread, Taylor & Francis, 2005, s. 124-125.

²⁶⁴ Theret, a.g.m., s. 125.

²⁶⁵ Çalışmanın ikinci bölümde bütçe hakkı kavramı, vergi ve kamu harcamaları analizinde söz konusu ilişkilerdeki ideoloji ve politik rol ortaya konulmaktadır.

²⁶⁶ Boyer ve Lipietz'in yakın dönemdeki çalışmalarında devlet teorisine katkıları istisna olarak kabul edilmektedir.

biçimleri birikim rejimleri bağlamında incelendiğinde devlet gibi diğer tüm düzenleme biçimlerinin birikim rejimine göre organize edildiği görülebilir. Bu durum tarihsel olarak tarihsel gelişimine içkin çelişkileri ile var olan ancak yeniden örgütlenebilme imkânına sahip bir sistemin varlığını ortaya koymaktadır. Özellikle bu çelişkili ilişkilerin, yeni birikim rejiminin ve bu bağlamda geliştirilen düzenleme biçimlerinin gözlemlenebileceği dönemler kriz dönemleridir. Çalışmada bu dönemler düzenleme okulundaki temel ayırmadan hareketle fordizm ve post fordizm süreçleri olarak nitelendirilmektedir. Bu nedenle söz konusu dönemlerin özellikleri ve devlet biçimine değinmek gerekmektedir.

1. Fordist Birikim Rejiminde Devlet

Fordizm, gelişmiş kapitalist ülkelerde iki dünya savaşını kapsayan dönemde yoğun birikim rejimi ve tekelci düzenleme biçiminin bütünlüğünden meydana gelmiştir. Fordist üretim, birikim rejimini önemli düzeyde etkilemiştir. Bu bağlamda sanayileşmenin biçimi, toplumsal formasyonların dış dünya ile eklemlenme biçimi ve dışa açıklık biçimi belirlenmiştir.²⁶⁷ Fordist düzenleme biçimi bir yandan hâkim askeri güç olmakla birlikte ekonomik ve teknik açıdan da üstün yayılcı bir toplum ve ekonomi modeline yol açan bir birikim ve düzenleme tarzı olarak ABD’de gelişmiştir. ABD’nin bu dönemde uluslararası alanda hâkim olduğu konum toplumsal değer yargılarını, yaşam şekillerini ve kültürel modelleri belirleyen bir hegemonyaya sahip olmasına yol açmıştır²⁶⁸. Bu dönemin fordist olarak tanımlanması Taylorist kitlesel üretimin 20. yüzyılın başında Henry Ford’un otomobil fabrikalarında ilk uygulamaya konulmasına dayanmaktadır²⁶⁹. Fordist üretimde büyük entegre (bütünleşmiş) fabrikalar vardır. Yapılacak işler parçalara ayrılmıştır. Bu işler merkezden düzenlenmekte ve kontrolü sağlanmaktadır. Yani fordizmde iş bölümü rasyonel hale getirilerek üretkenlik arttırılmıştır. Bu durum birçok açıdan önemli sonuçlara yol açmıştır. İlk kitlesel bir üretime geçilmiştir. Emek verimliliğinin artması sürekli büyüyen bir ekonomiye ve ücret artışlarına yol açmıştır Dolayısıyla kitlesel tüketim de artmıştır. Lutz (1984) bu dönüşümü “hiç bitmeyecek bir bolluk rüyası” olarak adlandırmaktadır²⁷⁰. Fordist

²⁶⁷ Tülay Arın, “Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz (II)”, (der.) Cengiz Arın, içinde Kriz, Devlet, İktisat ve Sosyal Güvenlik Politikaları Seçilmiş Yazılar, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2013, s. 66.

²⁶⁸ Söz konusu dönemler dünyada iki ayrı kutuplaşmanın yaşandığı dönemdir. Bir tarafta askeri, iktisadi, siyasi ve kültürel alanlarda hâkim sistem olma amacı güden SSCB diğer tarafta aynı amaçları güden ABD yer almaktadır.

²⁶⁹ Hirsch, s. 121.

²⁷⁰ A.g.e., s. 121.

birikim rejiminde devlet Keynes'in makroekonomi politikaları çerçevesinde piyasayı düzenlemiştir. Diğer taraftan nitelikli iş gücü için gerekli sağlık sisteminin oluşturulması (sosyal güvenlik hizmetleri), eğitim hizmetlerinin geliştirilmesi yönünde düzenlemelere bu dönemde gidilmeye başlanmıştır. Aynı şekilde emek ve sermaye arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde sendika, iş sözleşmeleri, çalışma saatleri, ücretlerle ilgili düzenlemeler de bir takım hukuki normlara bağlanmaya başlamıştır. Bu dönemde devletin faaliyet alanları;

1. İşgücü piyasası politikaları aracılığıyla toplam talebin yönetimi ve ücret ilişkisinin düzenlenmesi,
2. Yol, su, elektrik gibi üretimin temel girdilerine yönelik altyapı harcamalarının artırılması (Kamu İktisadi Teşebbüsleri),
3. Kitlesele üretime denk gelecek düzeyde kitlesele tüketimi arttıracak sosyal harcamaların artırılması,
4. İşveren ve işçi arasında gerçekleşen ilişkileri düzenleyen hukuki alt yapının oluşturulması,
5. Gelir dağılımındaki bozulma ve yaşanan gelir farklılaşmasıyla sosyal dışlanmaya uğrayanlara yönelik sosyal politikaların geliştirilmesi başka bir ifade ile sosyal çatışmanın baskılanması şeklinde özetlenebilir.

Fordist birikim rejiminin uygulanmasında Keynesyen politikaları yani refah devleti anlayışı önemlidir. Ancak sınıf mücadelesinin bir sonucu olarak sosyal devlet kazanımlarının, sendikal örgütlenme ve müzakere gücünün artması, 'halkçı politikaların' reform politikalarına yönelmesi gözden kaçırılmamalıdır. Fordist düzenleme biçiminin giderek yerleşmesi birikim sisteminin sürdürülebilirliğinin ön koşulu her iki durumun varlığıdır. Bu nedenle Hirsch fordist devlet kelimesini, 'güvenlik devleti', 'refah devleti' ve 'kontrol ve denetim devleti' olarak kullanmaktadır²⁷¹.

1960'ların sonuna kadar sürdürülen fordist birikim rejimi farklı evrelerden geçmiş, her bir evrede birikim rejimine karşılık gelen bir devlet düzenlemesi söz konusu olmuştur. Nitekim 1929 bunalımı öncesi ve sonrası devletin düzenleyici rolü farklılaşmaktadır²⁷². Aynı şekilde İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra uluslararası ticari ilişkileri yeniden inşa etmek ve

²⁷¹ Hirsch, a.g.e., s. 125.

²⁷² Bu farklılaşmanın içeriği hakkında bilgi 'Liberal Devlet Teorisi' ve 'Refah Devleti Teorisi' başlıklarında verilmiştir.

savaşta tahrip olan ülkelerin ekonomik toparlanışını desteklemek için IMF ve DB gibi uluslararası kurumların kurulmasıyla devletin düzenleyici rolünün etki alanı genişlemiştir. 1944 yılında Bretton Woods anlaşmasıyla kurulan bu kuruluşlardan sonraki dönem (Bretton Woods²⁷³ sonrası) tekil devlet düzleminde görece bağımsız birikimin olanağı sağlanmıştır. Ancak bu olanaklar devletleri krizlerle sonuçlanacak olan sürdürülemez bir borçlanma ilişkisine götürmüştür. Fordist birikim rejimi genel olarak kar oranlarının düşmeye başladığı bir sürecin sonucunda krize girmiştir²⁷⁴. Diğer taraftan fordist birikim rejiminin merkezinde yer alan sosyal-refah devleti politikaları mili hasılanın güçlü artışlarından finanse edilememiş ve sermaye karlılığının üstünde ek ve büyüyen bir baskı oluşturmuştur²⁷⁵. Gerileyen büyüme oranları ve sürdürülemez düzeylerde olan kamu borçlanması durgunluk ve enflasyonun bir arada gerçekleştiği stagflasyona yol açmıştır. Diğer taraftan fordist birikim rejiminde devletin düzenleme faaliyeti genişledikçe aldığı vergiler de artmıştır. Vergilerin artması hane halkı gelirleri içinde nisbi ağırlığını da artırmıştır. Bireylerin artan vergi yükü tüketimlerini azaltmıştır. Bu yönüyle fordizmde düzenlenmeye çalışılan temel üretim-tüketim dengesi bozulmuştur. Aynı şekilde artan işsizlik, sosyal güvenlik ödemelerinde yaşanan sorunlar refah devletinin mali kriziyle sonuçlanmıştır. Nitekim gelinen süreçle mevcut üretim ilişkileri ile sürdürülemeyecek bir birikim rejimi sorunuyla karşılaşmıştır. Bu nedenle krizden çıkmak ve sermaye birikiminin yeniden üretimi için gerekli birikim rejimi, bu bağlamda birikim stratejileri ve en önemlisi yapısal ve kurumsal ilişkilerin geliştirilmesi ve düzenleme araçlarının bu yönde organize edilmesi gerekmiştir. Bu yeni dönemki birikim rejimine post fordist birikim rejimi denmektedir.

2. Post Fordist Birikim Rejiminde Devlet

Bu dönemin en özgün gelişimi iletişim ve teknolojilerdeki gelişmelere bağlı olarak yaşanan küreselleşme sürecidir. Bu olanaklarla sermaye ve finans piyasalarının önündeki engellerin tümü kaldırılmıştır. IMF ve Dünya Bankası'nın çerçevesini sunduğu serbestleşme süreci hem ticaretin hem de finans sermayesinin önündeki tüm engellerin kaldırılmasını

²⁷³ Bretton Woods sistemiyle altın standardizasyonu kaldırılmış ve devletlere daha doğrusu merkez bankalarına konvertibilite kurallarının belirleme ve bankaların kredi alanını kontrol etme yetkisi verilmiştir. Küresel düzeyden ulusal düzeye kadar genişleyen bir borçlanma ilişkisi ile sonuçlanan süreç ticari ve finansal alanların serbestleştirilmesinin zemini hazırlamıştır.

²⁷⁴ Bkz; Hirsch, 2011; Harvey, 2006.

²⁷⁵ Hirsch, a.g.e., s. 130.

içermekteydi. Zaten borç krizi içerisinde olan ve finansman sorunu yaşayan ülkelerce ‘finansallaşma’ süreci kolaylıkla gerçekleşmiştir. Bu bağlamda sermayenin giderek hızlanan uluslararasılaşması finans kapitalin, bu alanda yaratılan karın daha kısa vadeli ve spekülatif olmasına yol açmıştır. Nitekim özellikle 1990’lardan günümüze kadar süre gelen finans krizlerin temelinde de bu durum yer almaktadır. Özellikle para ve sermaye piyasalarının serbestleşmesiyle tekil devletlerin fiilen bu alanlardaki düzenleme biçimleri sona ermiştir. Yerine çoklu stratejik ilişkiler ve farklı birikim rejimlerine denk gelecek hegemonik birliklikler ve bu bağlamda geliştirilen küresel kurumsal düzenleme tarzları geliştirilmiştir. Diğer taraftan genişletilmiş sermayenin yeniden değerlendirilebileceği alanlar olarak daha önce kamu tarafından yürütülen ulaşım, haberleşme, iletişim, elektrik, su, eğitim, sağlık gibi hizmet alanlarına finansal sermaye yönelmeye başlamıştır. Özelleştirme politikaları bu sürecin hem yasal hem de iktisadi ve siyasi altyapısını oluşturmuştur. Başka bir ifade ile fordist üretim biçimindeki birikim rejiminde KİT’ler bir düzenleme aracıyken yeni birikim rejiminde genişletilmiş sermayenin yeniden değerlendirilmesine yönelik hukuki bir düzenleme olarak özelleştirme yeni bir düzenleme aracı haline gelmiştir. Post fordist birikim rejiminde ücret ve emek tarzına bakıldığında ise aralarındaki ilişkilerin kurlsız bir biçime döndüğü söylenebilir. Bu dönemde bir önceki dönemden farklı olarak sendikalar güçsüz ve sosyal güvenlik sistemi daraltılmıştır. Devletin bu alanlara yönelik düzenleme faaliyeti istihdam piyasasına bir müdahaleden ziyade (ücret politikası biçiminde) ücret ve emek arasındaki ilişkinin hukuki altyapısının oluşturulması şeklinde gerçekleşmektedir. Genel olarak post fordist birikim rejiminin doğanın, toplumsal alana ait ne varsa her şeyin ticarileşmesi esasına dayandığı söylenebilir

Post fordist birikim rejimi ile birlikte, Fordizm'den en temel düzeyde ayrılan bir düzenleme tarzı meydana gelmiştir. Bu yeni düzenleme tarzı henüz tamamlanmamış ve içinde mücadeleler süren çelişkili ve çatışmalı bir süreçte gelişmektedir. Yeni sürecin en temel belirleyici özelliği tüm dünya üzerinde bir hegemonya kurabilmek için gerekli iletişim, teknoloji ve pazar ağına sahip olmasıdır. Bu da sadece iktisadi bir hegemonya biçimi değil dünyanın neresinde olursa olsun siyasi, kültürel ve ideolojik bir hegemonyayı kapsamaktadır. Yani yeni birikim rejimi çok yönlü birikim stratejilerini ve bu bağlamda hegemonik ilişkileri içermektedir.

Tablo 2. Fordist ve Post Fordist Birikim Rejimlerinde Devlet

FORDİST BİRİKİM REJİMİ	POST FORDİST BİRİKİM REJİMİ
Düzenleme	Deregülasyon-yeniden düzenleme
Katılık (<i>Ulusal Sınırlar</i>)	Esneklik
Toplu pazarlık	Bölünme-bireyselleştirme, yerel ya da firma temelinde pazarlık
Uluslararası istikrarın çok yanlı anlaşmalar aracılığıyla sağlanması	Uluslararası istikrarsızlık artan jeopolitik gerilimler
Merkezileşme	Âdemi merkezileşme; bölgeler kentler arasında keskinleşen rekabet
Sübvansiyon devleti	Girişimci devlet (<i>Joseph A. Schumpeter</i>)
Gelir ve fiyat politikaları aracılığıyla piyasalara Dolaylı müdahale	Piyasaya tedarik politikaları aracılığıyla doğrudan müdahale
Ülke çapında belirlenmiş bölgesel politikalar	'Alana' bağlı bölgesel politikalar
Firmalarca finanse edilen araştırma Geliştirme	Devletçe finanse edilen araştırma geliştirme
Başını sanayinin çektiği yenilikler	Başını devletin çektiği yenilikler

Kaynak: Swyngedouw (1986); aktaran Harvey, 2006, s. 204.

Fordist birikim rejimindeki devlet biçimi post fordist birikim rejimiyle yeniden örgütlenmektedir. Bu farklılıklar Tablo 2’de özetlenmektedir. Tekrardan kaçınmak amacıyla özetle başlıca farklılıklar şu şekilde sıralanabilir. Fordist birikim rejiminde devlet biçimi, düzenleme, katılık, toplu pazarlık, uluslararası istikrarın çok yanlı anlaşmalar aracılığıyla sağlanması, merkezileşme, sübvansiyon devleti vb. özellikleri barındırmaktadır. Post fordist birikim rejiminde ise bu özellikler yerini, deregülasyon-yeniden düzenleme, esneklik, bölünme-bireyselleştirme, uluslararası istikrarsızlıklar, artan jeopolitik gerilimler, âdemi merkezileşme, girişimci devlet vb. özelliklere bırakmıştır. Kamu maliyesi açısından bakıldığında ise fordist birikim rejiminde kamu harcamaları efektif talebi ve sermayenin girdi maliyetlerini düşürmeye yönelik vergilendirme ise tasarrufları arttırıcı teşvik politikalarına yönelik düzenlemeleri içermektedir. Politika araçları da örneğin Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Sosyal Bütçe uygulamaları bu çerçevede belirlenmektedir. Post fordist birikim

rejiminde ise sermaye birikiminin önündeki engelleri kaldırmaya ve bu birikimi meşrulaştırmaya yönelik yeni kamu mali yönetim anlayışı geliştirilmiştir. Bu döneme özgü politika araçlarına ise finansallaşma, özelleştirme ve neo-liberal bütçe uygulamaları örnek verilebilir. İkinci bölümde kapitalist üretim ve toplumsal ilişkilerin düzenlenmesinde önemli bir rolü olan devletin kamu maliyesi açısından analizi yapılmaktadır. Kapitalizmin tarihsel gelişimi kamu maliyesinde (vergi ve harcamaların içeriği, boyutu vb.) yaşanan dönüşüm bağlamında incelenmektedir. Bu anlamda devlet bütçesi önemli bir gösterge olarak belirlenmiştir.



İKİNCİ BÖLÜM

DEVLET BÜTÇESİNİN EKONOMİ POLİTİĞİ

I. DEVLET BÜTÇESİNİN MAHİYETİ

Bu bölümde devletin bütçe aracılığıyla düzenlemeci rolü kamu harcamalarından ve en önemli kamu geliri olan vergilerden hareketle ortaya konmaya çalışılacaktır. Bütçenin bu rolünün anlaşılır hale gelmesi için modern maliyenin oluşumu ve tarihsel sürecini değerlendirmek gerekmektedir. Maliye tarihine ilişkin 1949 yılında kaleme alınmış ‘Maliye Tarihine Kısa Bir Bakış’ adlı eseriyle kamu maliyesi literatürüne temel bir katkı sağlayan Fadıl Hakkı Sur’un ifadesiyle “mali hadiseler bugünkü durumlarına ancak bir tekâmül (evrim) neticesinde ulaşmışlardır”¹. Bu evrimsel sürecin analizi kamu maliyesinin genel çerçevesinin anlaşılması açısından önemlidir. Bu nedenle bu bölümün girişinde kamu maliyesine ilişkin hâkim olan eğilimler ve kamu maliyesinin gelişimi bir önceki bölümde ele alınan devlet teorileri bağlamında tartışılmaktadır.

Devlet bütçesi kamu harcamaları ve vergi politikalarıyla bir ülkenin iktisadi alanını ve yönelimini belirleyen belgedir. Aynı zamanda kamu harcamalarının ve vergilendirmenin bölüşümde etkili olmasından ötürü bütçe toplumun sosyal ve sınıfsal yapısını özetleyen istatistiki referanslara sahiptir. Bütçenin bu yönüyle, politik bir araç olması kaçınılmazdır. Bütçenin politik bir araç olmasının en önemli göstergelerinden biri farklı iktisadi sistemlere ve sosyal ya da sınıfsal yapıya yol açan farklı harcama ve vergi bileşenlerine sahip olmasıdır. Tarihsel olarak farklı iktisadi sistemlerde ya da aynı iktisadi sistemin belirli evrelerinde devletin biçimsel olarak farklılaşması gibi o evredeki üretim ilişkileri ve sınıfsal duruma ilişkin harcama ve vergilendirme yapısına sahip farklı bütçe yaklaşımları söz konusudur. Bu yaklaşımlara liberal bütçe, sosyal-refah bütçesi, sosyalist bütçe, toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme, yeşil bütçe gibi örnekler verilebilir. Söz konusu bütçe yaklaşımları aynı zamanda devletin iktisadi ve sosyal hayatı düzenleme biçimlerini de göstermektedir. Örneğin gelişmiş kapitalist ekonomilerin birçoğunda Sanayi Devrimi’nden 1929 bunalımına kadar denkliği temel alan klasik bütçe politikaları uygulanmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında 1970’lerde yaşanan durgunluğa kadar ise devletin harcama yönüyle daha aktif olmasıyla

¹ Fadıl H. Sur, “Maliye Tarihine Kısa Bir Bakış”, *Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi*, 6 (2-4), 1949, s. 246.

sosyal bütçe politikalarına ağırlık verilmiştir. Denk bütçe politikalarının uygulamaya konduğu dönemlerde devletin tarafsızlığı ilkesi esas alınmaktaydı. 1929 bunalımından sonra artan devlet müdahalesi ve devletin sermaye birikimini yeniden üretmek amacıyla efektif talebi artırıcı bütçe politikalarına yönelmesi ise refah devleti modeli uygulamasının bir sonucudur. Günümüzde hâkim olan bütçe yaklaşımı ise post fordist neo-liberal düzenlemeci devlet modelinin bir sonucu olarak hem sermaye birikiminin yeniden üretimini (bu bağlamda işgücünün ve sermayenin genişletilerek yeniden üretimi) hem de kapitalist sistemin meşruiyetini sağlamaya yönelik güvenlikçi politikaları içeren harcama ve vergilendirme yapısına sahip neo-liberal bütçe yaklaşımıdır. Bütçenin ekonomi politiği bağlamında kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin yapısı devlet biçimini ortaya koymada oldukça önemlidir. Bunu ortaya koymak kamu harcamaları ve vergilere ana akım iktisadi yaklaşımın dışında eleştirel bir analizi gerektirmektedir. Başka bir ifade ile bu çalışmada geleneksel kamu maliyesinde, ihtiyaçlar sonsuz kaynaklar ise kıtır temelinde devletler bir takım kamusal mal ve hizmetleri karşılamak için harcama yaparlar; bu harcamaları karşılamak için ise gelire ihtiyaç duyarlar şeklinde teorize edilen harcama ve gelir yaklaşımı eleştirilmektedir.

Çalışmanın bu bölümünde devlet bütçesi teorisine ana akım iktisadi anlayışın dışında eleştirel teorik bir çerçeve ortaya konmaktadır. Bu çerçeve ortaya konulurken kamu harcamalarının ve vergilerin geleneksel işlevlerinin yanı sıra sermaye birikimi ve kapitalist işgücünün yeniden üretimi bağlamında iktisadi ve sosyal yapıdaki düzenleyici rolleri ön plana çıkarılmaktadır. Kapitalist devlet tartışmalarında artı değerın yeniden üretilmesinde ve bölüşülmesinde devletin rolü farklı yönlerine dikkat çekilerek vurgulanmıştır. Değerın yeniden üretimi ve bölüşümüne ilişkin geliştirilmiş olan kuramsal analizden, fordist ve post fordist birikim rejimlerinde devletin gerçekleştirmiş olduğu harcamalardan ve elde etmiş olduğu vergi gelirlerinden hareketle kapitalizmin gelişiminde iktisadi ve toplumsal alanın ne şekilde düzenlendiği ve bölüşümün nasıl gerçekleştiği cevabı aranması gereken sorulardır. Devlet bütçeleri bu soruların cevaplarının bulunabileceği en önemli belgelerden biridir.

A. MODERN DEVLET MALİYESİNİN OLUŞUMU VE TARİHSEL GELİŞİMİ

Erken devlet teorilerinde ve ilk çağ uygarlıklarında savunma, altyapı, bayındırlık ve iskân harcamaları gibi günümüzde kamu harcamaları sınıflandırması içerisinde yer alan

harcamaların planlandığı ve bu harcamaların finansmanı için gerekli olan vergi ve benzeri aynı-nakdi harçların alındığı ve tüm bunların bütçeleştirildiğine dair bulgu ve belgelere rastlanıldığı ileri sürülmüştü. Carolyn ve Wildavsky'nin "History of Taxation and Expenditure in the Western World" adlı çalışması antik çağlardan günümüze kadar vergi, harcamalar ve devlet bütçesine ilişkin tarihsel bir analizi içermektedir. Bu çalışmada M.Ö 3. Milenyumda Mezopotamya devletlerinin, Antik Mısır ve Girit'in (M.Ö 3100-1100), Maurya İmparatorluğu (MÖ 300 MS 200), Shang (1523-1027 M.Ö) ve Han (MÖ 200- MS 200) hükümdarlıkları dönemindeki Çin'in, 19. yüzyıla kadar Japonya ve Sahraaltı Afrika'nın Bronz Çağı medeniyetlerinin (MS 300-1500), Peru'daki klasik Inka medeniyetlerinin (MS 1200-1532) hepsinin gelişmiş ve oldukça benzer bir mali idare sistemine sahip olduğu ortaya konmaktadır². Bu medeniyetlerde benzer vergiler konmuş ve bu vergiler benzer şekillerde yönetilmiştir. Fonlar benzer amaçlar için kullanılmış ve yolsuzlukla mücadelede ve hırsızlığa karşı benzer teşebbüslerde bulunulmuştur. Ortak bir otokrasi siyasi kültürüne sahip bu antik medeniyetlerin benzer bütçeleme yöntemleri olmuştur³. Hepsinde ortak nokta iktidarın sürekliliğini ve meşruiyetini sağlamaktır.

Medeniyetler tarihinde oldukça önemli çalışmaları olan Gordon Childe çalışmalarında aynı bulgulara ulaştığından bahsetmektedir. Childe, Mezopotamya'da bulunan en eski yazılı belgelerin rahiplerin tuttuğu tapınak gelirleri hesapları olduğunu ileri sürmektedir⁴. Bu dönemdeki başlıca harcama kalemleri; kralın diğer medeniyetlere karşı kendi krallığını muhafaza etmek için sahip olduğu ordunun masrafları, kralın ve aile yakınlarının yaşamlarını sürdürmeleri için gerekli özel masraflar kendileri için yapılan mabetlerin, sarayların ve mezarların yapımı için gerekli masraflar ve tapınak masraflarından oluşmaktadır. Gelir kalemleri ise 'işgal edilen' yerlerden elde edilen ganimetler, halktan alınan vergiler ve köle emeğidir⁵. Erken devlet tartışmalarında devletin oluşumuna ilişkin ileri sürülen tartışmalarda topluluklar arasında gerçekleşen fetih ve savaşların ya da barışla birlikte, topluluk içerisinde sınıflar arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi için devletin zaruri olarak meydana geldiği hatırlandığında her bir durumda ortak bir şekilde devletin düzenleyici rolü ön plana çıkmaktadır. Bu düzenleyici rol ilkçağ devletlerinden günümüz

² Carolyn Webber and Aaron Wildavsky, *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*, New York: Simon & Schuster, Inc., 1986, s. 39.

³ A.g.e., s. 40.

⁴ Childe, 1978, a.g.e., s. 157.

⁵ Bkz; Childe, 1978; Webber and Wildavsky, 1986.

modern kapitalist devletlere kadar değişmemiştir. Esas gaye artı değerin nasıl üretileceğinin ve bölüşüleceğinin belirlenmesidir. Bu dönemde devletin sahip olduğu harcama ve gelir kalemleri dikkate alındığında bölüşümün eşit bir şekilde gerçekleşmediği, iktidardaki gücün ihtiyaçlarını ve meşruiyetini sağlamaya yönelik düzenlendiği görülmektedir.

Eski Yunan medeniyetlerinde sosyal ve ekonomik hayata ilişkin bilgiler, tarihi metinlerin ve yazılı kaynakların günümüze kadar gelmesinden kaynaklı biraz daha fazladır. Dolayısıyla bu dönemlerde gündelik yaşamlara ilişkin daha fazla bilgiye ulaşılabilmektedir. Mesela Atina sitesinin masrafları arasında savunma ve bayındırlık işleri önemli yer tutmaktadır. Bu masrafların karşılanması için “vergiler, giriş çıkış resimleri, müttefiklerden alınan himaye paraları, devlet tekellerinden bilhassa madenlerden elde edilen paralar, mahkeme harçları ve para cezaları gibi kalemlere başvurulmuştur”⁶. Atina sitesinde aynı zamanda tüm bu işlerin görüleceği teşkilat da bulunmaktaydı. Roma medeniyetlerinde ise krallık döneminde “basit iktisadi hayata uygun iptidai bir maliyeye sahip olduğu söylenmektedir”⁷. Nitekim bu dönemde madeni paraların kullanılmasıyla gelirler para olarak toplanmaya başlanmıştır ve paranın önemli işlevlerinden biri olan saklama işlevi ‘hazine’ aracılığıyla gerçekleşmiştir. Bu dönemlerde en temel gelir kaynağı savaşlardır. Avrupa devletlerinin oluşumunda savaşların önemine vurgu yapan Tilly’e göre devletin oluşumunda ve kamu mali sisteminin belirlenmesinde temel dinamik savaşlardır⁸. Devletin mali yapıları savaş ekonomisinin dayattığı sorunlara, ürettikleri çözümlere ve kaynak yaratan süreçlere göre şekillenmiştir. Tilly’nin yaklaşımında mali sistemin biçimlenişi diğer bir ifade ile kamu maliyesinin oluşumu ve tarihi savaş tarihi içinde şekillenmektedir⁹. Cumhuriyet dönemi Roma’ında ise toprak mülkünün getirdiği servet önemli bir gelire sahip olmuştur. Devletler elde ettikleri toprakları eski sahiplerine geri bırakmakta ve onlardan aynı vergiler almaktaydı. Bu çerçevede iltizam¹⁰ usulü geliştirilmiştir. Zamanla bu usulde yaşanan sorunlardan kaynaklı¹¹, idari anlamda maliye örgütü kurulmuş ve idaresi yüksek memurlara

⁶ Sur, 1949, a.g.m., s. 248.

⁷ A.g.m., s. 248.

⁸ Bkz., Tilly, 2001.

⁹ Ceyhun Gürkan, “Modern Kamu Maliyesinin Oluşumu: Maliye Tarihinde Alternatif Kuramsal Yaklaşımlar”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 69, No. 1, 2014, a.g.e., s. 56.

¹⁰ Devletin vergi toplama yetkisini, anlaşmayla mültezim denilen üçüncü kişilere belirli bir bedel karşılığında devretmesine iltizam denilmektedir. İltizam açık arttırma usulüne göre verilmekteydi. İltizam yetkisine sahip olan kimselere ise mültezim adı verilmektedir.

¹¹ İltizamdaki sorumlu mültezimlerin yapı işleri ve kamusal hizmetlerin görülmesinde giderek artan önemi bu kişilerin iktisadi gücünü de aynı ölçüde arttırmıştır. Mültezimlerin keyfi uygulamalarının ve masraflarının artması daha ağır vergilerin getirilmesine ve elde edilen gelirlerin şahsi menfaatlerde kullanılmasıyla talan

devredilmiştir. Orta Çağ Avrupası, yani feodal dönem, kamu maliyesi açısından gerilemenin olduğu dönemdir. Savaşlar, yağmalar, artan yoksulluk devletlerin ömürlerini kısaltmış ve organize bir mali sistemin oluşmasına engel olmuştur.

Bu bilgiler çerçevesinde vergi, borçlanma ve muhasebe gibi maliye disiplini araçlarının modern devletten çok daha öncesinde kullanılmış olduğu söylenebilir¹². Ancak söz konusu araçlara ilişkin sistematik bir analiz (iktisadi ve toplumsal nitelikleri) için modern devletin oluşması ve politik iktisadi düşüncenin gelişmesi gerekmektedir. Modern maliye düşüncesinin ortaya çıkışı ve temel aldığı siyasal felsefeye ilişkin ortak bir argüman ileri sürmek oldukça güçtür. S. Andic'a (1965) göre bir bilim olarak ekonominin, üretim yasaları, mübadele ve bölüşüm ilişkileri çerçevesinde, sistematik analizi 17. yüzyılın sonlarında İngiltere'de W. Petty, Fransa'da Physiocrats ve takip eden yüzyılda ise yine İngiltere'de A. Smith ile başlamıştır¹³. Bu dönem öncesinde, orta çağda, hâkim olan iktisadi düşünce ahlak temelli (ethical) ve normatiftir. Başka bir ifade ile kendisini teolojik düşünceden kurtaramamıştır¹⁴. Andic, aynı gelişimin kamu maliyesi disiplini için de söylenebileceğini ileri sürmektedir. Andic'a göre mali düşünceye ilişkin ilk metinlere ancak Orta Çağın ikinci yarısında ve dağınık bir şekilde karşılaşılmaktadır. Bu metinler bilimsel olmalarından ziyade atasözü ya da özlü sözler (deyişler) biçiminde ortaya çıkmıştır¹⁵. Andic'a göre sadece Doğu'da istisnai bir düşünür olan İbni Haldun, batıda klasik politik iktisadın geliştiği dönemlerden tam 300 yıl önce yaşadığı dönemin ötesinde geliştirmiş olduğu yaklaşım ile iktisatta ve kamu maliyesinde sistematik bir analiz gerçekleştirmiştir¹⁶. İbni Haldun¹⁷, "Mukaddime" adlı eserinde ekonomik ilişkilere dayanan sosyal-siyasal nitelikte bir doktrin kurmuştur¹⁸. İbni Haldun'u dönemindeki düşünürlerden farklı kılan sosyal ve ekonomik olguları, açık ve fark edilebilir yolları takip eden yasalara tabi mevzular

ve yağmanın artmasına yol açmıştır. Giderek artan huzursuzluk, vergilerin bu şekilde toplanmasını zorlaştırmıştır.

¹² Bkz., Webber ve Wildavsky, 1986.

¹³ Suphan Andic, "A Fourteenth Century Sociologist of Public Finance", *Public Finance*, 20, no. 1-2, 1, 1965, s. 22.

¹⁴ A.g.m., s. 22.

¹⁵ A.g.m., s. 22.

¹⁶ Andic, a.g.m., s 20-44.

¹⁷ İbn Haldun'un öğretilerinden Batı ancak 19. yüzyılın başında haberdar olmuştur. İbn Haldun'u zamanının ötesinde bir düşünür yapan en önemli özelliği çağdaşlarının aksine ekonomi ve sosyoloji üzerine düşünceleri dinsel anlayışının bir parçası ürünü olmamasından ileri gelmektedir. İbn Haldun'un tarih felsefesi, nesnelere ve sosyo-ekonomik durumlara dayanmaktadır (Andic, a.g.m., s. 24-25).

¹⁸ Ümit Hassan, *İbni Haldun Metodu ve Siyaset Teorisi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, no. 405, 1977, s. 1.

olarak ele almış olmasıdır¹⁹. Başka bir ifade ile sosyal ve ekonomik olguları, tarihsel ve nedensellik ilişkisi bağlamında analiz etmesidir.

İbni Haldun'un mali meseleleri tarihsel ve nedensellik ilişkisi bağlamında ele alması maliye sosyolojisinin öncüsü olarak kabul edilmesine yol açmıştır. İbni Haldun'un maliye sosyolojisinin²⁰ öncüsü olarak kabul edilmesindeki bir diğer temel neden ise kamu maliyesi ve özel ekonomi arasındaki ilişkiyi çözümleyerek maliye teorisine sistematik bir biçimde metodolojik bir katkı sunmasıdır²¹. İbni Haldun mali olayları devlet, toplum ve ekonomi arasındaki karşılıklı sosyolojik ilişkiler çerçevesinde çözümlemeye çalışmıştır²². İbni Haldun'a göre devlet pazar ekonomisine müdahale eden bir idari kuruma indirgenemez; devlet aynı zamanda toplumsal ekonominin değişimi üzerinde belirleyici bir rol oynamakta ve toplumsal iktisadi örgütlenmeyi, dolayısıyla, toplumun değer sistemini ve devletin mali yapısını belirlemektedir²³. İbni Haldun uygarlığın dönüşümlerinde kamu maliyesinin oynadığı role dikkati çeken ilk düşünürdür²⁴.

Batı'da ise 17. yüzyılla birlikte modern maliyeye ilişkin daha sistematik bir analize gidilmiştir. Bu dönemlerde gerçekleşen savaşlar, Avrupa devletlerin oluşumu, reform ve rönesans hareketleri gibi birçok gelişmenin varlığı, kamu maliyesine olan ilgiyi farklı

¹⁹ Andic, 1965, a.g.m., s. 23; Fuat M. Andic and S. Andic, "An Exploration into Fiscal Sociology: Ibn Khaldun, Schumpeter, and Public Choice", *Public Finance Analysis*, 1985, s. 455.

²⁰ Sosyal değişim süreçlerinin bir yansıması olarak maliye sosyolojisi, sosyal değişimin ve tüm mali olayların incelendiği bir çalışma alanı olarak Batı'da 20. yüzyılın başlarında Schumpeter ve Goldscheid tarafından Birinci Dünya Savaşının sonuçlarını altyapısal ele alışılarıyla değer kazanmıştır. [Richard A. Musgrave and A. T. Peacock, *Classics in the Theory of Public Finance*, New York, ST Martin's Press, 1967].

²¹ Andic, 1985; Ceyhun Gürkan, "Modern Maliye Teorisinin Klasik Kökenleri: İbni Haldun'dan Post-Kameralizme Mali Düşünce", *Maliye Dergisi*, sayı 164, 2013, Ocak-Haziran.

²² Gürkan, 2013, a.g.m., s. 8.

²³ A.g.m., s. 8.

²⁴ İbni Haldun'un henüz klasik ekonomi politik bilimin ortaya çıkışından 400 yıl önce kaleme aldığı şu ifade önemlidir. "Her kazanç ve sermaye birikimi insan emeğiyle sağlanır... Emek sarfedilmeden bir şey elde edilemez ve faydalanmak imkânı hâsıl olmaz" (İbni Haldun, Mukaddime II, s. 322). İbn Haldun'a göre sosyal hayat ve ilişkilerin oluşumunda üretim temelini ve emeğin rolü belirleyici önem taşır (Hassan, a.g.e., s. 155). "İbni- Haldun'un geçim yollarını incelediği ve tabii geçim yolları tabii olmayan geçim yolları ayrımını yaptığı bahislerde de sömürü mekanizmasını ortaya koymuş olduğu irdelenebilir" (Hassan, a.g.e., 15). İbni Haldun böylelikle emeğin fazla ürününün karşılığı ödenmeden sahiplenildiğini vurgulamış olmaktadır. Düşünür karlardaki ve gelirlerdeki gelişmeye içkin olan emeğin sömürüsüne dayanan bu eşitsizliğe işaret etmek için karı riba ve gasb olarak ikiye ayırır. Riba ticari alışverişte ucuza alarak pahalıya satmaktan doğan kazancı, gasb ise üretken emeğin ürününün karşılığı ödenmeden ele geçirilmesini tanımlar (Nihat Falay, İbni Haldun'un İktisadi Düşünceleri, İstanbul, Güray Matbaacılık, 1978, s. 40). İbni Haldun'un düşüncesinde mülk (devlet) bu eşitsiz gelir dağılımının ve üretken emeğin ürettiği artı-değerin varlıklı ve iktidar sahibi sınıflarca karşılığı ödenmeden ele geçirilmesinin bir formudur" (Gürkan, 2013, a.g.m., s. 13). Bu bağlamda Gürkan'a göre İbni Haldun'da egemenlik yalnızca devletin tebaa üzerindeki siyasal, askeri ve bürokratik tahakkümünü tanımlamaz, aynı zamanda egemenlik ve otorite şehir ümrânında servetin ve toplumsal ürününün bölüşümünün eşitsizliğini yaratan sınıflar arası bir güç ilişkisidir" (Gürkan, 2013, a.g.m., s. 13).

yönlere de olsa arttırmıştır. Esasında devlete ve devletin işleyişine giderek artan ilgi kapitalist sistemin tarihsel gelişimiyle bir takım tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Bu tartışmalar devletin birey ve piyasa ile olan ilişkileri nasıl olmalıdır?, devlet ekonomiyeye müdahale etmeli midir?, devlet müdahalesinin sınırları nelerdir?, devlet iktisadi ve toplumsal yaşamı düzenlemeli midir? ya da nasıl düzenlemelidir? gibi birçok soru başlığı altında gerçekleşmiştir. Modern maliye, kapitalizmin tarihsel gelişimi ile birlikte farklı biçimlerde dönüşmüştür. Bu nedenle kamu maliyesinin ya da modern maliyenin gelişimini daha iyi anlayabilmek için bir dönemselleştirmeye ihtiyaç duyulmaktadır. Çalışmada modern maliyenin tarihsel gelişimi 5 dönemde incelenmektedir. Her bir dönem aynı zamanda farklı birikim rejimlerine denk gelen düzenleme biçimlerini içermektedir. Bunlar;

- 1) 15-18. yüzyıl arası erken politik iktisat teorisinde kamu maliyesi: merkantilizm ve kameralizm²⁵,
- 2) 1767-1873 Britanya klasik politik iktisat teorisinde kamu maliyesi²⁶
- 3) Kamu maliyesinin kapitalizmin krizleri bağlamında gelişimi (J.M. Keynes, Joseph A. Schumpeter, Rudolf Goldscheid ve James O'Connor)
- 4) Yeni sağ devlet kuramı: Kamu tercihi teorisi (James Buchanan ve R. Musgrave ve Adolph Wagner)²⁷,
- 5) Neo-klasik maliye- Post fordist Düzenlemeci Model.

Avrupa'da 12. yüzyılda ortaya çıkan ve sonrasında olgunlaşan süreç maliye tarihi açısından "feodal tipteki mülk devletinden vergi devletine geçiş biçiminde tanımlanmaktadır"²⁸. Bu dönüşümün mimarı tek başına olmasa da katkısı açısından parasal ekonomidir. Immanuel Wallerstein, Paul Sweezy, Giovanni Arrighi gibi birçok kuramcı, kapitalizmin ortaya çıkışının anahtarının ticaretin doğması, para ilişkilerinin ve değişimin yaygınlaşmasıyla bağlantılı olduğunu ileri sürmektedir. Nitekim parasal ekonominin gelişmesi devlet biçimi ve toplumsal ilişkilerin değişiminde önemli bir etkiye sahip olmuştur. Söz konusu etki artan savaşların finansman yükünü arttırması ve devletlerin daha

²⁵ Gürkan, 2013, a.g.m., 1-26; Ceyhun Gürkan, "Kameralizm: Modern Yönetim ve Maliye Düşüncesinin Doğuşu ve Gelişimi." *Toplum ve Bilim*, 110, 2007, ss. 216-246.

²⁶ Takuo Dome, *The Political Economy of Public Finance in Britain*, London and New York, Routledge, Taylor & Francis Group, 2004.

²⁷ Musgrave and Alan T. Peacock, 1967.

²⁸ Ceyhun Gürkan ve Yiğit Karahanoğulları, "Vergi Devletine Kuramsal Yaklaşımlar", *Maliye Dergisi*, Sayı 165, 2013a, s. 2.

fazla borçlanmaya ya da vergiye yönelmesidir. Ekonominin parasallaşması bu bağlamda vergi ve borçların artması feodal devletin vergi devletine²⁹ dönüşümünde oldukça etkilidir. Ancak bu dönüşümde toplumsal mülkiyet ve üretim ilişkilerindeki değişim gözden kaçırılmamalıdır³⁰.

15-18. yüzyıl arası erken politik iktisat teorisinde kamu maliyesinin gelişimi söz konusu dönemlerde gerçekleşen savaşlar³¹, yeni kurulan devletler ve onların pazar ekonomileri, kentleşme ve mübadele ekonomisinin gelişmesi, ilkel birikim süreciyle mülkiyet ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi, coğrafi keşifler gibi siyasi ve iktisadi gelişmelerden etkilenmiştir. Bu dönemlerde kamu maliyesinde Yeni Dünya'nın keşfi ve buralardan gelen kıymetli madenlerle para bolluğu yaşanmıştır³². Böylece dış ticaret artmış ve iç piyasalar canlanmıştır. Geniş bir mübadele ağının oluşması daha büyük ticari kent merkezlerinin kurulmasına ve daha fazla para kazanılmasına yol açmıştır. Ticaretin insanları ve ülkeleri zenginleştirdiği inancı bir iktisadi doktrinin kurulmasına neden olmuştur. 15. ve 18. yüzyıllar arasında hâkim olan bu doktrine merkantilizm denmektedir. Bu dönemin yazarları maliyenin daha çok siyasi cephesiyle ilgilenmiş mali meseleleri siyaset ve idare üzerinden analiz etmişlerdir. Dönemin en önemli merkantilist yazarları Jean Bodin (*Les six livres de la republique- devletin Altı kitabı*) ve Thomas Mun'dır (*England's Treasure by Foreign Trade- Dış Ticaret Yoluyla İngiltere'nin Zenginleşmesi*). Merkantilist dönemin kamu maliyesi açısından en önemli etkisi vergilerin devlet gelirleri arasında devamlı bir kaynak durumuna gelmesidir³³. Yine bu dönemde eğitim, sağlık ve adalet hizmetleri için katılan kamu masraflarına toplumu meydana getiren kişilerden katılmaları talep edilmeye başlanmıştır³⁴. Bu dönemlerde modern bürokratik devletin ve modern yönetim düşüncesinin ilk gelişkin örneğinin sergilendiği Almanya nezdinde farklı bir kamu maliyesi sistemi gelişmiştir. “Kameral³⁵ bilimler” ve “devlet aklı” öğretisi denilen yönetim düşüncesinin

²⁹ Vergi devleti kavramı parasal ekonominin genişlemesiyle ve ortaçağda devletlerin savaşın finansmanında borçlanmaya daha fazla yönelmesi buna karşılık vergi gelirlerinin yetmemesi durumunu analiz etmek için Schumpeter, Goldscheid gibi maliye sosyologların geliştirilmiş olduğu bir kavramdır. Bkz., Gürkan ve Karahanoğulları, 2013a, a.g.m.

³⁰ A.g.m., s. 2.

³¹ Tilly, 2001.

³² Sur, 1949, a.g.m., s. 253.

³³ Şerafettin Aksoy, *Kamu Maliyesi*, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1998, s. 21.

³⁴ A.g.e., s. 21.

³⁵ Ortaçağda, Latince “camer” ve Almanca “Kammer” kelimesi hükümdarların gelirlerinin toplandığı yeri anlatmaktaydı. Kelime önceleri hazine odası olarak kullanılırken zamanla hazine olarak kullanılmaya başlandı. Yani kavramdan “hükümdarın gelir kaynaklarının idaresine ait işler” anlaşılmaktadır (Sur, a.g.e., s. 256).

kamu maliyesinin gelişme tarihinde önemli bir yeri vardır³⁶. Kameralizm Almanya örneğinde prensler tarafından desteklenerek gelişen yönetim bölgeleri ya da prensliklerin kendine özgü idari ve siyasal bir zümre sisteminin neticesinde şekillenmiştir “Bu sistem prenslerin, soyluların, yüksek din adamlarının, kentlilerin ve çoğunluğunu köylülerin oluşturduğu farklı kesimlerin bir araya geldiği bir zümre devleti³⁷ modelidir”³⁸. Kameral bilimlerin Almanya’da önem kazanmasının nedeni vergi sisteminin ve vergi anlayışının geri olması buna karşılık hükümdarının mülk gelirlerinin devlet ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalmasıdır. Vergiler geliştirilemediği için gelir kaynağına ilişkin hükümdar imtiyazlarının sayıları ve sahası genişletilmiştir³⁹. Bu nedenle 18 yüzyıllarda üniversitelerde gelişmeye başlayan kameralizm, hükümdarın gelirini arttırmanın yollarını arayan mali eksenli bir yönetim sanatı olarak adlandırılmaktadır. Bazı yazarlar maliye tarihi gelişiminde kameralizmin önemine “kameralist maliye anlayışıyla mülk gelirlerine dayanan maliyeden vergi gelirlerine dayanan bir maliyeye geçiş yapıldığı” gerekçesiyle vurgu yapmaktadırlar. Bu geçiş aynı zamanda feodaliteden mutlakiyete geçişin de zeminini oluşturmuştur⁴⁰. Diğer taraftan kameral bilimlerin gelişimiyle devletin toplumsal ilişkileri düzenlemede verginin dışında idari açıdan (yeni kurumsal ilişkiler) yeni düzenleme biçimlerinin geliştirilmeye çalışıldığı ileri sürülebilir.

1767-1873 arası dönemde kamu maliyesinin gelişimi klasik politik iktisat felsefesi üzerinden şekillenmiştir. Diğer bir ifade ile bu dönemde kamu maliyesi liberal devlet teorisinin sunduğu çerçevede analiz edilmektedir. Takuo Dome *The Political Economy of Public Finance in Britain 1767-1873* adlı çalışmasında bu dönemde gerçekleşen politik iktisadi gelişmeleri anlamak için Sir James Steuart, Adam Smith, Jeremy Bentham, Thomas Robert Malthus, David Ricardo, John Stuart Mill gibi klasik politik iktisatçıların kamu maliyesine ilişkin değerlendirmelerine yer vermiştir. Klasik devlet teorisinden hareketle bu dönemdeki yazarların vergi, kamu harcaması ve kamu borçlanması boyutuyla kamu maliyesine dair görüşleri şu şekilde özetlenebilir: Devlet faaliyetlerinin sınırlı tutulması neredeyse tüm bu yazarların ortak referans noktasıdır. Klasiklere göre devlet israfçıdır. Kamu harcamaları düşük seviyelerde tutulmalı ve kontrol edilmelidir. Vergiler ise kaynak

³⁶ Gürkan, 2007, a.g.e., s. 216.

³⁷ Zümre devleti için Bkz; Poggi, *Modern Devletin Gelişimi, Sosyolojik Bir Yaklaşım*, 2007; Poggi, *Devlet, Doğası ve Gelişimi*, 2011.

³⁸ Gürkan, 2007, a.g.m., s. 223.

³⁹ Sur, 1949, a.g.m., 257.

⁴⁰ A.g.m., s. 258.

dağılımını ve kamu karar alma süreçlerini etkilememelidir. James Steuart'ın *'Inquiry into the Principles of Political Economy (1767)*' adlı eseri sistematik biçimde politik iktisadi bir analiz ortaya koyan ve kamu maliyesi teorisini geliştiren ilk kitap olarak nitelenebilir. Steuart'ın kamu maliyesi teorisi, ekonominin iç ticaret seviyesine ulaştığını varsaymaktadır. Steuart'a göre ulusal düşüştür (ekonomik çalkantı) kaçınmak ve yabancı piyasaları toparlamak için, ortak iç piyasanın kamu maliyesi politikalarıyla kurulması gerekmektedir⁴¹. Steuart devletin kamu maliyesi aracılığıyla iç piyasayı düzenleyen bir misyona sahip olduğunu söylemektedir. Steuart'ın analizi devletin kamu maliyesi aracılığıyla iktisadi ilişkileri düzenlediğini ortaya koymaktadır. İktisat biliminde Milletlerin Zenginliği eseri ile temel bir eser bırakan Adam Smith aynı eserinde kamu maliyesinin gelişimine de önemli katkılar sunmuştur. Adam Smith politik iktisadi şu şekilde tanımlamıştır:

“Bir devlet adamı veya yasa koyucu biliminin bir dalı olarak görülen politik ekonomi iki farklı hedef ileri sürmektedir: Bu hedeflerden birincisi vatandaşlar için bol gelir veya geçim sağlamak veya kendilerinin böyle bir geliri veya geçimi sağlamalarını mümkün kılacak parayı düzgün bir şekilde tedarik etmektir. İkincisi ise devlet veya uluslar topluluğuna kamu hizmetleri için yeterli geliri tedarik etmek. Yani hem vatandaşları hem de devletleri zenginleştirmeyi önermektedir”⁴².

Smith politik ekonominin en temel iki aracının kamu borcu ve vergilendirme olduğunu ifade etmektedir. Diğer bir ifade ile Smith kamu borcunu ve vergilendirmeyi kamu hizmetlerinin finansmanında kullanılacak gelirler olarak nitelemektedir⁴³. Smith kamu maliyesinin sadece hukuk felsefesi ve politik ekonominin bileşkesi olmasından ötürü değil aynı zamanda politik ekonominin iki temel aracı olan kamu borcu ve vergilendirmenin bileşimi olmasından ötürü⁴⁴ önemli bir disiplin olduğuna dikkat çekmiştir. Smith'in ekonomi politığında kamusal faaliyetler geleneksel hizmetlerle sınırlandırılmalı ancak piyasa mekanizmasının işleyişi için belirli bir alt-yapı hizmetlerine (ulaştırma gibi) ve eğitim kuruluşlarına izin verilmelidir. Bu bağlamda Smith vergilendirme üzerine (tüketim ve servet) yoğunlaşmış; hangi tür vergilendirmenin kaynak dağılımını ne şekilde etkileyeceğini analiz etmiştir. Örneğin Smith devletin savaş, doğal afetler gibi olağan üstü durumlar hariç bütçe açığı vermemesi gerektiğini ifade etmektedir. Nitekim bütçe açığı borçlarla finanse

⁴¹ Dome, a.g.e., s. 18.

⁴² A.g.e., s. 39.

⁴³ A.g.e., s. 39.

⁴⁴ A.g.e., s. 60.

edilecek ve borcun ödenmesinde karşılaşılabilecek güçlükler karşısında vergi gelirine ihtiyaç duyulacaktır. Vergilerin arttırılması ise hem üreticiler hem de gelirlerinin bir kısmını vergiye verenler açısından olumsuz etkiler meydana getirecektir.

16. ve 18. yüzyıl arasında erken dönem siyasi ve iktisadi düşüncede kamu maliyesine ilişkin yaklaşımların önemli bir yerde durduğu söylenebilir. Bu dönemin düşünürleri bahsedildiği üzere ekonomiyi büyük ölçüde, devlet, toplum ve birey arasında bir mali problem olarak düşünmüştür⁴⁵. Bu dönemlerde Ricardo'nun "Siyasal İktisadın ve Vergilendirmenin İlkeleri" ve Mill'in "İktisat Biliminin İlkeleri ve Onların Sosyal Felsefeye Uygulanışına Dair Örnekler" adlı eserleri kamu maliyesine ilişkin değerlendirmeler içermesi bakımından diğer önemli eserlerdir. Ricardo vergi yansımaları ve vergi yükü kavramları üzerinde durmaktadır. Vergi yükü dağılımında "sermaye birikimine engel olmayan hiçbir verginin olmadığını ifade etmektedir". İncelendiği tüm vergilerde nihai olarak sermaye birikiminin olumsuz etkileneceğini belirtmiştir. Örneğin vergiler sermayeden alındığında fonlar alınan vergiler oranında azalmaktadır. Vergiler gelir üzerinden alındığında ise ya birikim azalacak ya da kişiler tasarruf etmeye başlayacaklardır. Yani genel olarak vergilendirmenin negatif etkisi bir bütün olarak ekonominin tümünde ortaya çıkmaktadır⁴⁶. Mill'in vergi ile ilgili düşüncelerinde, belirlilik, uygunluk ve açıklık ilkeleri oldukça önemlidir. Mill'e göre her bir bireyin ödemekle yükümlü olduğu verginin keyfi olmaması aksine kesin (belirli) olması gerekmektedir. Verginin kesin olmasından ödeme zamanı, ödeme şekli, ödenecek miktar gibi tüm bilgilerin mükellef ve diğer kişiler açısından açık ve net olması gerekmektedir. Mill'e göre her bir verginin mükellefin ödeyebilmesi bağlamında en uygun olabilecek zamanda veya biçimde, toplanması gerekmektedir⁴⁷.

19. yüzyıldan itibaren kamu maliyesine olan ilgi giderek daha da artmıştır. Bu ilginin kaynaklarından biri sanayi kapitalizminin gelişmesiyle devletin bölüşüm açısından düzenleyici rolünün giderek artması ve devletin sınıf ilişkilerini belirlemede, siyasi, hukuki ve iktisadi ilişkilerde daha fazla rol almasıdır. Bir diğeri ise kapitalizmin krizleri bağlamında birikimin yeniden üretilmesinde devletin faaliyet alanlarını genişletmesidir. Devlet

⁴⁵ Gürkan, 2013, a.g.m., s. 2.

⁴⁶ David Ricardo, *The Principles of Political Economy and Taxation*, "Taxes on Other Commodities than Raw Produce, New York, Dover Publications, 2004, s. 95.

⁴⁷ John Stuart Mill, *Principles of Political Economy*, By J. Laurence Laughlin, New York, D. Appleton and Company, 2009, s. 621-622. Erişim Tarihi (30.05.2016) Online e-book <http://eet.pixel-online.org/files/etranslation/original/Mill,%20Principles%20of%20Political%20Economy.pdf>

faaliyetleri sonucunda kültürel, ideolojik, siyasi alanlarda hegemonik bir ilişki yaratıldığının görülmesi ve bu anlamda hukuk-siyaset gibi üst yapı ilişkilerinin belirlenmesinde devletin etkin rol alması ve bu durumun tarihsel olarak belirgin hale gelmesiyle devlet tartışmalarına olan ilgi artmıştır. Bu ilgiyle birlikte kamu maliyesi ön plana çıkmış ve kamu maliyesine farklı disiplinler arası yönelimler olmuştur. Bu bağlamda mali sosyoloji (Goldscheid, 1958 [1925] ve Schumpeter, 1991) ve mali siyaset (O'Connor) disiplinleri gelişmiştir⁴⁸. Joseph Schumpeter'in 1918'de yayınladığı 'Vergi Devletinın Krizi' ile Rudolf Goldscheid'in 1925'de yayınladığı 'Kamu Maliyesi Sorunlarına Sosyolojik Bir Yaklaşım' kamu maliyesinde mali sosyoloji yaklaşımının ele alındığı eleştirel çalışmalardır⁴⁹. Çalışmaların yayınlandığı dönem Birinci Dünya Savaşı'nın gerçekleştiği dönemdir. Fordist birikim rejimine denk düşen bu dönemde ülkeler, kaynaklarının çoğunu savaşın finansmanı için kullanmış ve sonucunda büyük mali krizler yaşanmıştır. Schumpeter kamu maliyesi tarihinin, toplumların tarihinden geniş anlamda etkilendiğini söylemektedir⁵⁰. Schumpeter'e göre maliye tarihi aynı zamanda toplumların sosyal ve kültürel yapısının gelişim tarihini içermektedir⁵¹. Schumpeter için kamu maliyesinin toplumların gelişimi içerisinde oynadığı rolü ortaya çıkaran gelişme, I. Dünya Savaşı sonrası devletin içerisine sürüklendiği mali krizin finansmanı için devletin vergi devletine dönüşmesidir. Schumpeter'in kuramsal çerçevesini devletin mali krizden çıkmak için vergileri arttırmasının toplumsal süreci ne düzeyde etkilediği sorusu oluşturmaktadır⁵². Schumpeter modern devleti vergi devleti olarak tanımlamakta, vergi devleti ile kapitalist ekonominin birlikte bir toplumsal sistem yarattığını belirtmektedir⁵³. Schumpeter iktisadi gelişimi sermaye birikiminin olmadığı basit yeniden üretim modelini çağrıştıran (üretim-tüketim) neo-klasik denge modelinden hareketle açıklamaktadır. Bu modelde döngüsel akışı kırarak ekonomiyi dinamik bir yaratıcı- yıkım sürecine sokan şey yeniliktir. Yani girişimciler kar güdüsüyle üretimi ve yenilikleri gerçekleştiren kişilerdir. Kapitalistler ise girişimcilere karşı kredi sunup karşılığında faiz

⁴⁸ 1970'lerden sonra bu ayrıma maliye psikoloji de eklenmiştir. [Schmolders, G., "Mali Psikoloji", *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, sayı 15, 1968; Réynaud, P. L., "İktisadi Psikoloji ve Maliye", *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 12, 1966].

⁴⁹ Rudolf Goldscheid, "A Sociological Approach to Problems of Public Finance", (ed.) Richard Musgrave and Alan T. Peacock, *Classics in the Theory of Public Finance* içinde, New York, Macmillan, 1967, ss. 202-214; Richard A. Musgrave, "Schumpeter's Crisis of the Tax State: an Essay in Fiscal Sociology", *Journal of Evolutionary Economics*, 1992, ss. 89-113.

⁵⁰ Musgrave, 1992, a.g.m., s. 90.

⁵¹ A.g.m., s. 90:

⁵² Gürkan, 2014, a.g.m., s. 47.

⁵³ Gürkan ve Karahanoğulları, 2013a, a.g.m., s. 6.

geliri elde eden sermaye sahipleridir. Schumpeter'in bu döngüsünde devlet asgari düzeyde ve gelir vergisiyle sınırlandırılmıştır. Ancak Birinci Dünya Savaşı sonrasında başlangıçta sınırlı bir alanda yer alan devletin vergi gelirlerini arttırmasıyla faaliyet alanı genişlemiştir. Schumpeter için yaratıcı-yıkım döngüsüne uygun vergilendirme modeli devletin bütçesini genişletmeyecek düzeyde olması şeklinde tarif edilmektedir. Bu durum dolaylı vergiler açısından üretim ve tüketim ilişkilerini etkilemeyecek düzeyde, doğrudan vergiler açısından ise girişimci ekonomiyi dışlamayacak düzeyde olmalıdır⁵⁴. Schumpeter'e göre aksi halde devletin mali ve politik açıdan genişlemesi bürokratikleşme sürecine eklenerek vergi devleti krizine götürür. Yani daha fazla sosyal harcamaların talep edilmesi ve bürokrasinin bütçe maksimizasyonuna gitme güdüsü kamu harcamalarını arttırır. Artan kamu harcamaları vergi ile finanse edilemeyecek düzeye geldiğinde ise devlet mali krize girer. Bu noktada vergi devleti meşruiyetini artık kapitalist bir ekonomide temellendiremez.

Schumpeter'in kamu maliyesine en önemli katkısı; vergi devletine ve onun kapitalist toplumdaki yerine ilişkin analizi ve maliye tarihini sosyolojik bir perspektifle ele alışıdır. Ona göre vergi devletinin krizi ve gelecekteki olası dönüşümleri toplumsal ilişkilerin sosyolojik analiziyle anlaşılabilir. Schumpeter'in bu katkısı kamu maliyesinde önemli bir model geliştirmiştir⁵⁵. Bu model mali olaylara ilişkin analizlerde iktisadi ilişkilerin yanı sıra toplumsal ve siyasal ilişkilerin de analize dâhil edilmesini önermektedir. Böylelikle kamu maliyesi teorisine daha kapsamlı ve geniş bir bakış açısı sunulmuştur.

Schumpeter kamu maliyesine ilişkin sosyolojik perspektifi esasen Goldscheid'den almıştır. Goldscheid'e göre devletin varoluş nedeni savunma ve ortak mali ihtiyaçlarının karşılanması esasına dayanmaktadır. Bu iki unsur, devlete hukuksal olarak kendine has bir birlik statüsü kazandırmaktadır. Bu nedenle kamu maliyesi sorunlarının sosyolojik bir temelden ele alınması kaçınılmazdır. Goldscheid'e göre sosyal bilimlerin en büyük eksikliği mali sosyoloji teorisinden yoksun olmasıdır. Bu eksikliğin giderilmesiyle sosyal ihtiyaçların, kamu ihtiyaçlarını nasıl şekillendirdiği, bu ihtiyaçların doğrudan ya da dolaylı olarak hangi kamusal araçlarla ve hangi şekillerde karşılandığı ve nihai olarak toplumsal dönüşümle, kamu gelirleri ve kamu harcamaları arasındaki ilişkilerin ne yönde gerçekleştiği ortaya konulabilir. Kamu maliyesine sosyolojik bir analiz dâhil edilerek tüm bu ilişkiler

⁵⁴ Joseph A. Schumpeter, "The Crisis of the Tax State", (der.) R. Swedberg, *Joseph A. Schumpeter The Economics and Sociology of Capitalism* içinde, N. J. Princeton: Princeton University Press, 1991, ss. 99-140.

⁵⁵ Musgrave, 1992, a.g.m., s. 89.

açıklanabilir⁵⁶. Goldscheid kamu maliyesinin tarihsel olarak her dönemde toplumsal ve sosyal gelişim üzerinde önemli etkilere sahip olduğunu ileri sürmektedir. Örneğin vergi mücadeleleri, sınıf mücadelesinin en eski biçimlerinden biri olmuştur. Mali meseleler insanlığın maneviyatında dahi önemli katkı sağlamıştır⁵⁷. Bu kapsamda büyük dinsel devrimler güçlü bir şekilde yer etmiş, en dayanılmaz vergi baskıları sonucunda gerçekleşmiştir. Goldscheid'in şu ifadesi kamu maliyesine yaklaşımın temelini oluşturmaktadır: her toplumsal sorun hatta her ekonomik sorun son tahlilde mali bir problemdir⁵⁸. Goldscheid devletin kapitalizmin gelişmesiyle mülksüzleştirildiğini iddia etmektedir. Devletin yoksul bir devlet olmasına karşılık bu haliyle dahi yönetici sınıfın çıkarlarına hizmet ettiğini ileri sürmektedir. Goldscheid'a göre, kapitalizmin ilk yıllarında devletin kademeli olarak kamulaştırılmasına yönelik ihtiyaç, anayasal devletin gelişimi ile açıklanmaktadır. Bu dönemde, ilk defa mülksüz insanlara devlet nezdinde söz hakkı doğmuştur. Kapitalizmin ilk yıllarına kadar kamu mülkü yalnızca iktidarda olanların özel mülkiyetindeydi. Bu nedenle, gayet mantıklı bir şekilde, devletin yöneticileri mülkiyeti elinde bulunduranların ortak ilişkilerini yöneten bir komiteydi. Ancak, parlamenter kurumların gelişmesiyle sermaye ile devlet arasındaki doğrudan bağ daha belirsizleşmiş ve yönetici sınıf 'kıskanç bir biçimde' devletin ekonomik alanda kendileriyle rekabet etmesini engellemeye çalışmıştır. Bunun yanında sermayedarlar (mülkü elinde bulunduranlar) birikimlerini güçlendirmek için devlete her zaman bağımlı olmuşlardır. Başka bir ifade ile 'kamu maliyesinin desteği olmaksızın ekonomik, sosyal ve siyasal olarak baskın konumlarını hiç konsolide edememişlerdir'. Bu amaçla vergi gelirlerinden faydalanmışlardır. Böylelikle tekelci kapitalizm aşamasında vergi sömürsü ve kapitalist sömürü birbirini güçlendirmiştir⁵⁹.

Maliye sosyolojisinde kapitalist birikiminin yeniden üretim süreçlerine ve bu bağlamda devletin politik ve iktisadi bir araç olarak toplumsal ilişkilerdeki rolüne vurgu yapan bir diğer teorisyen James O'Connor'dır⁶⁰. O'Connor'ın 1970'lerin başında Keynesyen refah devleti uygulamalarının (kamu harcamaları ve bütçe açıklarındaki sürekli artış) sonucu

⁵⁶ Goldscheid, 1967, a.g.m., s. 202.

⁵⁷ A.g.m., s. 202.

⁵⁸ A.g.m., s. 212.

⁵⁹ Loxley, J., "Fiscal Sociology and The Fiscal Crisis of The State—A Review of Goldscheid and O'Connor. Crime", *Law and Social Change*, 6(3), 1982, s. 286; Goldscheid, 1967, a.g.m., s. 211.

⁶⁰ James O'Connor'ın harcamaların bölüşümüne ilişkin temel dayanağını oluşturacak olan kamu harcamaları analizi bu bölümde 'Kamu Harcamalarının Ekonomi Politikası' başlığı altında detaylı bir şekilde tartışılacaktır. Burada O'Connor'ın önemine kısaca değinilmektedir.

olarak gelişen krize neo-klasik ve kamusal tercih kuramından farklı olarak geliştirdiği çözümlere, eleştirel ya da *radikal* maliye alanında oldukça önemlidir. O'Connor'ın analizinde devletin mali krizi sermayenin piyasa döngüsünde (para-meta-para) ortaya çıkan değerlendirme sorununun kamu maliyesine yansımalarıdır. Siyaset, sınıfsal ilişkiler ve bu bağlamda devletin üstlenmek zorunda olduğu çelişkili ilişkiler, O'Connor'ın mali devletin krizi analizinin merkezinde yer almaktadır. Düzenleme okulunun geliştirmiş olduğu birikim rejimi ve düzenleme biçimleri kavram seti aslında O'Connor'da devletin mali müdahalesinin temel gerekçesini oluşturmaktadır. Bu gerekçe devletin birikim ve meşruiyet işlevi olmasıdır. Bu bağlamda devlet kapitalist sınıfın basit bir aracı değildir. Sınıflar arası politik bir ilişkidir⁶¹. O'Connor'da kapitalist devletin mali düzenleme biçimi hem birikimi hem de meşruiyeti sağlamaktadır. Ancak O'Connor bu mali ilişkinin analizinde kamu maliyesi kavramının yerine devlet maliyesi kavramından hareket etmektedir. Daha sonra bütçe kavramı için de ifade edileceği üzere O'Connor kamu maliyesi kavramının örtük olarak kapitalist sistemin ideolojisini içerdiğini ifade etmektedir. “Maliyenin başına eklenen kamu sıfatı, maliye politikalarının sanki her zaman ve her koşulda kamunun ortak çıkarını gözetiyormuş izlenimini doğurmaktadır”⁶². Örneğin kamu harcamaları her daim ortak çıkarlara yönelik kurgulanmamakta bu harcamalar çoğu zaman özel çıkara hizmet edebilmektedir. Harcamaların neyi finanse ettiği/ hangi kesimin çıkarlarına yönelik olduğu ancak ampirik bir incelemeyle belirlenebilir. O'Connor'a göre “hükümet harcamalarının hacmi ve kompozisyonu ile vergi yükünün dağılımı piyasa yasalarıyla tayin edilmez, sınıflar ve gruplar arasındaki iktisadi ve toplumsal mücadeleyle yapısal olarak belirlenir”⁶³.

Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra devlet ve kapitalizmin krizleri bağlamında kuramsal temelleri iktisadi krizi açıklama biçimleri ve politika önerileri ile gelişen bir diğer akım da ‘Keynescilik’dir. 19. yüzyılın başları, 1929 Bunalımına kadar, kamu maliyesi anlayışında *laissez-faire* ve hazine yönetiminde (sağlam finans ve deflasyon doktrini) Ortodoks iktisat akımı hâkimdi. Ekonomik bunalımın mevcut anlayışla aşılamayacağı ilk olarak Keynes tarafından kavranmıştı. Keynes'in açık seçik kavramış olduğu bu husus “kozmpolit- liberal uluslararası düzenin yıkılmasıyla birlikte savaş sonrası düzenin kökten değişmiş olduğu ne kadar istenirse istensin bu düzenin kolaylıkla yeniden kurulamayacağı

⁶¹ O'Connor, a.g.e., 6.

⁶² Gürkan ve Karahanoğulları, 2013a, a.g.m., s 18.

⁶³ A.g.m., s. 18.

ve politikaları bu düzenin yeniden kurulacağı varsayımına dayandırmanın anlamsızlığıydı”⁶⁴. Keynes 1920’lerde yürütmüş olduğu entelektüel ve politik mücadele içerisinde krizden çıkış yolları için ekonomik teori formüle etmeye yönelmiştir. Nitekim bunalımın etki alanı genişledikçe kamu maliyesinin durumu da hızla kötüleşmekteydi⁶⁵. Keynes söz konusu dönemlerde klasiklerin ileri sürdüğü daraltıcı politikaların (Ortodoks finans politikaları) kamu maliyesini daha da olumsuz etkilediği ve tüm dünyada refahı ve politik istikrarı sarstığını şiddetle savunmuştur. Keynes genel teoride esas olarak iktisadi ve toplumsal alanda devlet müdahalesinin yararlı olacağını ileri sürmektedir. Keynes Genel Teori’de Ortodoks görüşün yüzyılı aşkın süredir teoride ve politikada tartışmasız bir egemenlik sürdürdüğünü söylemektedir. Hâkim görüşte ekonomi herhangi bir müdahale olmaksızın piyasalar sayesinde otomatik dengeye gelecek ve tam istihdam sürekli korunabilecektir. Çünkü (1) reel ücret, mevcut istihdamın marjinal maliyetine eşittir. (2) Dar anlamda, gönülsüz işsizlik diye bir şey yoktur. (3) Her çıktı ve istihdam düzeyinde derneşik (düzenli) talep fiyatının derneşik arz fiyatına eşit olması anlamında her arz kendi talebini yaratmaktadır⁶⁶. Keynes kamu maliyesinde yeni bir ekonomi yönetimi anlayışının getirilmesini savunmuştur. Bu anlayış sabit kurallardan çok, iradi bir politikayı gerektirmekte ve kurumsal katılıkların ve derin belirsizliklerin piyasanın geçici özellikleri değil, aksine, piyasaların işleyiş tarzlarının asli özellikleri olduğunu kabul etmektedir⁶⁷. Dolayısıyla yapılması gereken şey ekonomi politikasının yeniden politikleştirilmesidir⁶⁸. Genel teoriden çıkartılabilecek temel sonuç devletin kamu harcamaları yoluyla efektif talebi arttırmasıdır. Başka bir ifade ile kapitalizmin yeniden düzenlenmesi için devlet müdahalesinin gerekli olmasıdır⁶⁹. Keynesyen yaklaşım 2. Dünya Savaşı’ndan 1970’li yıllara kadar kapitalist ekonomilerde iktisat politikalarını etkilemiş ve hatta belirlemiştir. Ancak 1960’ların sonuna doğru hem ana akım hem de eleştirel maliye içerisinde

⁶⁴ Andrew Gamble, “Keynes, Anglo-Amerika ve Hegemonik İstikrar Teorisi”, 70 Yıl Sonra Keynes, *Mülkiye*, Cilt XXXI, sayı 256, 2006, s. 31.

⁶⁵ A.g.m., s. 232.

⁶⁶ John M. Keynes, *Genel Teori İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi*, (çev. Uğur Selçuk Akalın), İstanbul, Kalkedon Yayınları, 2008, s. 29.

⁶⁷ Michael Stewart, *Keynes and After*, Harmondsworth: Penguin, 1986, s. 116-141’den aktaran Gamble, a.g.m., s. 32.

⁶⁸ Gamble, a.g.m., s. 33.

⁶⁹ Tülay Arın, "Keynesçi Akımlar: Keynesçiliğin Krizi ve İç Tartışmaları", *İktisat Fakültesi Mecmuası*, sayı 45, 1-4, 1987, s. 32.

kapitalizmin içerisine girdiği krize çözüm getirememesi ve hatta krizi açıklayacak yeterli kuramsal çerçeveye sahip olamamasından dolayı Keynesyen yaklaşım eleştirilmiştir⁷⁰.

Kamu maliyesinin gelişiminde henüz Keynesyen yaklaşımın hâkim olduğu dönemlerde tartışılabilen yaklaşımlardan bir diğeri, aynı zamanda kamu maliyesinin gelişiminin de bir aşaması olan, kamu tercihi yaklaşımıdır. Kamu tercihi yaklaşımına yönelik ilgi bu dönemlerde artmıştır. Lakin kökenleri eskidir. Söz konusu dönemdeki ilginin temel nedeni ise Keynesyen refah modelinin 1960'ların sonlarına doğru kamu maliyesinde yaşanan krize çözüm üretememesidir. Kamu tercihinin siyasal düşüncedeki temsili Hobes'un Leviathan olarak tanımladığı devlet modelidir⁷¹. Nitekim Keynesyen refah modelinin bir eleştirisi olarak Hobes'un Leviathan modeli döneme uyarlanarak yeniden geliştirilmiştir. Aynı şekilde Knut Wicksell'in (1958) "Adil Vergilendirme Üzerine Yeni Bir İlke" başlıklı yazısına James Buchanan'ın getirmiş olduğu yorum kamu tercihi kuramının temel çatısını oluşturmuştur. Kuramın çalışmalarıyla bilinen birkaç yazarı Kenneth Arrow, Duncan Black, James Buchanan, Gordon Tullock, Anthony Downs, William Niskanen'dir. Esas olarak kamu tercihi teorisi modern maliye düşüncesinin klasik ve neo-klasik kökleri üzerinden yükselmiştir⁷². Kamu tercihi teorisi Buchanan'a göre; "esas itibarıyla ekonomik teoride oldukça karmaşık analitik düzeylere gelmiş araçları ve yaklaşım metotlarını ele almakta ve bu araçlarla metotları politik veya kamu sektörüne, politikaya ve kamu ekonomisine uygulamaktadır. Ekonomik teori bağlamında, analiz kamu sektöründeki bireysel aktörlerin davranışlarını anlatmaya çalışmaktadır. Başka bir ifade ile seçmenler, bir görev (kamu kurumunda herhangi bir görev) için aday olanlar, seçilmiş temsilciler, siyasi parti liderleri veya üyeleri, bürokratlar olarak farklı konumlardaki insanların davranışları ile gözlemlediğimiz veya gözleme ihtimalimizin olduğu sonuçların yapısı arasında ilişki kurmaya çalışmaktadır. Kamu Tercihleri Teorisi, siyasi sektör içinde devam eden karmaşık kurumların etkileşimine ilişkin bir anlayış, açıklama sunmaya çalışmaktadır"⁷³. Bu yaklaşımın en temel sorunu kapitalizmdeki eşitsiz gelişimi ve iktidar ilişkilerini siyasetçi-bürokrat-seçmen arasındaki davranışsal iktisadi bir ilişkiye indirgemesidir. Modelde kişisel

⁷⁰ Söz konusu eleştirilere tekrardan kaçınmak adına yer verilmemiştir. Çalışmada bütünlüğü çerisinde sıklıkla Keynesyen politikalara yönelik eleştirilere yer verilmektedir.

⁷¹ Bkz., Mueller, 1989.

⁷² Gürkan, 2013, a.g.m., s. 2.

⁷³ James M. Buchanan, "Politics Without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications", (ed.) James Buchanan and Robert D. Tollison, *The Theory of Public Choice- II* içinde, The University of Michigan Press, 2009, s. 13.

çıkar ve rasyonel insan gibi neo-klasik iktisadın temel varsayımlarından hareketle politik süreç ve ilişkilerde bireyin çıkarıcı motivasyonlarıyla hareket ettiği ifade edilerek siyaset tamamıyla ekonomiye indirgenmektedir⁷⁴. Buchanan'ın kamu maliyesi; bütçe açıklarını ve kamu harcamalarını azaltacak bir bütçe felsefesi geliştirmek üzerine kuruludur. Devletin vergilendirme gücü asgari düzeyde olmalı ve kontrol altında tutulmalı ve bireysel özgürlüklere göre sınırlandırılmalıdır. Aksi halde bürokrasi bütçe maksimizasyonuna yönelerek durgunluk ve çöküşe neden olur. Bu nedenle harcama ve vergilerin sınırlandırılması Buchanan'da Anayasa'da güvence altına alınmaya çalışılmaktadır. "Kamu maliyesi teorisi politika bilimi teorisinden tümüyle ayrı düşünülemez" diyen Buchanan, "vergi toplama ve harcama yapma sınırlarının anayasa gibi temel bir yasaya yazılmasındaki amacı politikacıların yanında belki ondan da öte toplumu disipline etmeye yönelik" olarak düşünmektedir⁷⁵. Kamu tercihi teorisi yaklaşımı günümüzdeki ana akım maliye anlayışında hala hâkim bir yaklaşım olarak kabul edilmektedir.

Devlet maliyesinin tarihsel olarak geldiği son aşamada post fordist birikim düzenleme tarzının hâkim olduğu neo-liberal dönemdir. Neo-liberal maliye olarak nitelenebilecek olan bu dönem kuramsal desteğini parasalcı iktisat (monetarizm), arz cephesi iktisadı, rasyonel beklentiler iktisadı ve kamusal tercih görüşlerinden almıştır. Esasında neo-liberalizm bir dönem değil bir süreçtir. Dolayısıyla tarihsel çözümlemesi çok katmanlı bir yaklaşımı gerektirmektedir. Bu sürecin inşası İkinci Dünya Savaşı sonrasına dayanmaktadır. İkinci Dünya Savaşı sonrası dönem küresel düzeyde iktisadi ve sosyal alanlarda yeni paradigmalara ortaya çıktığı dönemdir. Örneğin dünya genelinde hızlı bir büyümenin yaşandığı 1960'lar, sonrasında hızlı büyümenin sonlanması ve 1970'lerde yerini durgunluğa bırakması, Bretton Woods sisteminin çökmesi, 1980'lerle birlikte siyasette yeni muhafazakâr sağ ideolojilerin etkinlik göstermesi (ABD ekonomisinde Ronald Reagan, İngiltere'de Margaret Thatcher) ve uygulamaya koydukları istikrar programları vb. tüm bu gelişmeler neo-liberalizmin inşa sürecidir. Neo-liberalizm aynı zamanda çok yönlü bir iktidar projesidir⁷⁶. Devlet, vergi ve harcama politikalarıyla bölüşüm ilişkilerini sermaye lehine yeniden düzenlerken, istikrar programları, finansallaşma süreci, emek piyasalarının

⁷⁴ Ceyhun ve Karahanoğulları, 2013a, a.g.m., s. 16.

⁷⁵ İzzettin Önder, "Anayasal İktisat, Anayasal Maliye", *İktisat Üzerinde Düşünceler* içinde, İstanbul, Yordam Yayınları, 2011, s. 106.

⁷⁶ Alfredo Saad-Filho and Deborah Johnston, *Neo-liberalizm Muhalif Bir Seçki*, (çev. Şeyda Başlı ve Tuncel Öncel), İstanbul, Yordam Kitap, 2007, s. 19.

düzenlenmesi (sendikaların zayıflatılması, esnek istihdam vb.), özelleştirme ve tüm bu alanlarda hukuki mevzuatın yeniden tasarlanması ile iktisadi ve sosyal yapıyı yeniden organize etmektedir. Bu aşama devlet maliyesinin birikimi ve meşruiyeti sağlamaya yönelik kurumsal olarak yeniden düzenlendiği bir aşamadır. Buna karşılık ana akım maliye yaklaşımı açısından ise ‘yasaklı kavramların’⁷⁷ kullanılmadığı bir aşamadır.

Devlet maliyesi, devletin oluşumu ve tarihsel gelişimiyle şekillenen bir alandır. Bu yöndeki bir ilişki analizimiz açısından kaçınılmazdır. Kapitalist devlet tartışmalarında, devletin farklı yönlerine, amaçlarına ve rolüne dikkat çekilse de ortak nokta iktisadi ve sosyal alanı düzenlemede devletin kullandığı en temel araçların kamu harcamaları, vergiler ve borçlanmadan oluşmasıdır. Genel bir ifade ile bu araçlar devletin maliyesini oluşturmaktadır. Daha önce de ifade edildiği üzere bir devletin maliyesinin gözlemlenebileceği ve analiz edilebileceği bu bağlamda devletin biçimine ve rolüne ilişkin bilgilerin edinilebileceği yer o devletin sahip olduğu bütçeleridir. Yani devlet bütçesi çoğu zaman soyut bir kavram olabilecek olan devletin somutlaştığı bir yerdir. Bu açıdan bütçelerde örtük olan gerçek ilişkileri ortaya çıkarmak gerekmektedir.

B. DEVLET BÜTÇESİNİN TEORİK ÇERÇEVESİ

Bütçe kavramı daha çok ana akım maliye yaklaşımı çerçevesinde ele alınmış ve bu doğrultuda teorik bir çerçeveye oturtulmuştur. Ancak çoğu zaman sosyal ve ekonomik göstergelere ilişkin daha gerçekçi istatistikler sunan devlet bütçesi rakamsal ifadelerin de ötesinde çok daha farklı anlamlar içermektedir. Bu gizil anlamların açığa çıkarılması, bütçenin basit bir iktisadi tabloya indirgenmeyip, devletin ekonomi politik bir aracı olarak analiz edilmesiyle mümkün olur. Bütçenin ana akım maliye anlayışının dışında eleştirel analizine geçmeden önce konunun daha iyi anlaşılması için bütçenin ana akımdaki kavramsal ve teorik çerçevesine değinmek gerekmektedir. Bu nedenle ilk olarak devlet bütçesine ilişkin yapılan tanımlara ve bütçe hakkı bağlamında bütçenin tarihsel gelişimine değinilmektedir.

⁷⁷ Aydın Ördek, “1980’den Sonra Türkiye Maliye Disiplininde Kuramsal Gerilimler Türkiye Maliye Sempozyumu Tebliğleri Çerçevesinde Bir Değerlendirme”, (der.) Abuzer Pınar, Ahmet Haşim Köse ve Nihat Falay, *Kriz ve Maliye Düşüncesinde Değişim İzzettin Önder’e Armağan* içinde, İstanbul, Sav Yayınları, 2011, ss. 137-215.

1. Devlet Bütçesi ile İlgili Tanımlar

Bütçe kavramı ortaçağdan günümüze kadar kullanılan eski bir kavramdır. Kavram Latince’de ‘bulga’ kelimesinden türetilmiştir. Bir mali kurum ve kavram olarak bütçe İngiltere’de geliştirilmiştir⁷⁸. Bütçe kelimesi İngiltere’de ilk olarak 18. yüzyılda bütçe görüşmelerine başlanacağı gün maliye tabiri olarak kullanılmıştır⁷⁹. Dönemin İngiliz Maliye bakanı ödeneklerle ilgili belgeleri (devletin gelir ve giderlerine ilişkin dokümanlar) ‘deri bir çanta içinde’ parlamentoya getirmekte müzakerelere bu çantanın açılmasıyla (opening the budget) başlanmaktaydı⁸⁰. Bu yönüyle bütçe kavramının birebir karşılığının, para çantası (money bag), kamu kesesi ve küçük deri çanta olarak kullanılması yerinde olmuştur. Bütçe kavramının karşılığı bütçe belgelerinin bulunduğu çanta olsa da İngiltere’de bütçe sadece kabine ve parlamento arasındaki yasal sorumlulukları değil aynı zamanda bazı önemli politikaların formüle edildiği ve kamusal politikaların durumuna dikkat çekilen belge niteliği taşımıştır⁸¹. Zamanla bütçe kelimesi “bütçe belgelerini ihtiva eden çanta yerine doğrudan çantanın içindeki devletin gelir ve giderlerinin yıllık tahminlerini gösteren belgeler” anlamında kullanılmaya başlanmıştır⁸².

Bütçe ile ilgili tanımlar ilmi ve kanuni tanımlar olmak üzere iki başlıkta incelenmektedir. Maliye yazınında devlet bütçesi üzerine araştırma yapan yazarlar kavrama ilişkin bir tanım yapmaktan ziyade kavramın nitelikleri, işlevleri ve ilkeleri üzerinden açıklamayı tercih etmişlerdir. Dolayısıyla bütçe literatüründe bütçeye ilişkin farklı unsurların ön plana çıkmasından dolayı oldukça farklı görüşler yer almaktadır. Bu görüşlerin bir kısmına yer vermek önemlidir. Nitekim yazarlarca bütçe tanımlarında bütçenin farklı unsurlarına dikkat çekilmiştir. Örneğin, Jesse Burkhead (1956), devlet bütçesinin en önemli unsurlarından birini, bütçenin ulusal ekonominin yönetiminde kullanılması olarak ifade etmiştir⁸³. Burkhead’a göre bütçe ulusal ekonomik yaşamın hem yansıması hem de gölgesidir. Burkhead kamu sektörü gelirlerinin özel sektör ekonomik aktiviteleri ve gelir seviyeleri üzerinde muhtemel etkilerinin olacağını ileri sürmektedir. Aynı şekilde kamu

⁷⁸ Bedri Gürsoy, *Kamusal Maliye Bütçe*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, no: 436, 1980, s. 1.

⁷⁹ Fadıl Hakkı Sur, 1952, a.g.e., s. 6.

⁸⁰ Bedi Necmeddin Feyzioğlu, *Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe*, 5. Baskı, İstanbul Filiz Kitabevi, 1976, s. 13.

⁸¹ Jesse, Burkhead, *Government Budgeting*, New York John Wiley&Sons, Inc, London, 1956, ss. 5-6.

⁸² Gürsoy, a.g.e., s. 1

⁸³ Burkhead, a.g.e., s. 59.

sektör harcamaları özel sektörde gerçekleşen faaliyet çeşitlerini etkileyecek ve kısmi olarak toplam ekonomik faaliyetlerin düzeyini belirleyecektir⁸⁴. Bu nedenle, Burkhead'a göre bütçe kamu sektörünün yönetiminde bir plandan daha fazlasıdır. Burkhead'a göre bütçede tanımlanan kamu faaliyetleri devlet tarafından karşılanacak olan toplumsal ihtiyaçların bir karşılığıdır. Dolayısıyla bütçe aynı zamanda ulus içinde ekonomik ve siyasal gücün göreceli olarak dağılımını yansıtmaktadır⁸⁵. Burkhead'a göre bütçe maliye politikasının en önemli araçlarından biridir. Ulusal ekonomilerde bütçeden gerçekleştirilen vergiler, harcamalar ve borç yönetimi ile siyasal iktidar tarafından bölüşüm açısından yönelimler ve eğilimler ortaya konmaktadır. Aaron Wildavsky (1992), 'Bütçe Süreçlerinde Yeni Politikalar' (The New Politics Of the Budgetary Process) adlı kitabında devlet bütçesini iki çerçevede incelemiştir. Bunlardan ilki bütçelerin karar alma süreçleri ve çıktılarının bir kaydı niteliğinde olması ikincisi ise bütçelerin politik meselelerle olan ilgisidir⁸⁶. Wildavsky birçok bütçe teorisyeninden farklı olarak bütçenin harcama ve gelir yapısındaki değişimlerden hareketle bütçenin politik dönüşümlerine vurgu yapmıştır. Wildavsky'e göre bütçe iktidarlar arası mücadelenin tarihsel bir yansımasıdır⁸⁷. "Devlet bütçesi kamu politikaları sisteminin yaşam desteğini sağlamak için gerekli adeta; iktidarların yaşam kanıdır". Aynı zamanda bütçe söz konusu iktidarın biçimi, iktidarın sürdürülmesi için gerekli mali yapının somutlaştığı bir belge niteliği taşımaktadır. Bütçe, Parlamento tarafından harcamaların içeriği ve sınırı, elde edilecek gelirlerin yapısı ve boyutu, ekonomideki özel sektör ve kamu sektörü arasındaki denge, bütçe açığı ya da fazlası ile uygulanacak para politikası hakkında gerçekleştirilen bir programdır. Bu yönüyle program esasında bir seçimdir. Aaron Wildavsky ve Webber (1986) bütçenin politik meselelerle olan ilişkisini "Batı Dünyasında Harcama ve Vergilerin Tarihi" adlı kitabında detaylandırmıştır. Bu çalışmada bütçelerin toplumların tarihsel gelişimiyle birlikte iktisadi ve sosyal ilişkileri düzenleyen bir araç olarak kullanıldığı dolayısıyla günümüzdeki politik kurumların oluşmasında doğrudan etkili olduğu ortaya konulmuştur⁸⁸. Fred A. Kramer'in (1979) devlet bütçesi analizi ise; planlama, programlama ve bütçeleme arasındaki ilişki çerçevesinde gerçekleşmektedir. Kramer bütçeyi daha çok geleceğe yönelik bir program mahiyetinde incelemektedir. Kramer'e göre bütçe en basit şekliyle bir plandır

⁸⁴ Burkhead, a.g.e., s. 59.

⁸⁵ A.g.e., s. 59.

⁸⁶ Aaron Wildavsky, *The New Politics of the Budgetary Process*, New York, HarperCollins Pub. Inc, 1992.

⁸⁷ A.g.e., s. 36-74.

⁸⁸ Webber and Wildavsky, 1986.

ve gelecek ile ilgili beklentilerin ne olduğunu içermektedir⁸⁹. Bu yönüyle devlet bütçesinin ekonomik kurumlar açısından karar alma sürecinde kullanılan etkin bir araç olmasına dikkat çekilmiştir.

Devlet bütçesinin işlevine ilişkin Türk Kamu Maliyesine katkı sunan yazarlarda da benzer bir tanımlama söz konusudur. Örneğin, Sur (1952), bütçeyi hukuki, siyasi ve iktisadi açılarından tarif etmiştir⁹⁰. Sur'a göre bütçe bir rakamlar silsilesi değildir; bütçenin kanun niteliğine⁹¹ sahip olmasından ötürü hukuki bakımdan değerlendirilmesi gerekmektedir. Aynı zamanda toplumsal ihtiyaçların karşılanması için devlet gibi bir organizasyona sahip olunması gerekliliği üzerinden bütçe siyasal bir sürece sahiptir. Toplumsal ihtiyaçların karşılanması için bu ihtiyaçları temin edecek bir teşkilata ihtiyaç duyulmakta ve söz konusu teşkilatın en başta belli bir oranda gelire, vasıtalara ve nihayetinde insan emeğine sahip olması gerekmektedir. “Bu suretle devlet emrine verilen servet emeklerin ne şekilde kullanılacağı ve her vatandaşın servet ve emek bakımından devlet işlerine ne dereceye kadar iştirake mecbur tutulacağı noktası siyasi bir meseledir”⁹². Son olarak Sur bütçenin nihayetinde mali bir plan olmasından kaynaklı bir tasarruf aracı olduğunu ve iktisadi devrelerde örneğin ekonomik buhranlarda önleyici, yükselme-genişleme dönemlerinde ise ‘alçalma eğilimlerini’ karşılayacak bir iktisadi araç olduğunu söylemektedir⁹³. Bedi Necmettin Feyzioğlu (1965), “devlet bütçesinin “bir taraftan gelir ve giderlerinin muayyen bir devre içinde yapılan tahminlerini diğer taraftan bunların yürütülüp uygulanması için verilen bir müsaadeyi ihtiva ettiği ve bu müsaadenin kanun şeklinde verildiğini göstermektedir”⁹⁴. Bedri Gürsoy (1980) ise, bütçenin kanuni ve Fransız maliye ekolleri temsilcilerinden⁹⁵ Edgar Allix, Paul Leroy Rene Stourm gibi maliyecilerin tanımlarından

⁸⁹ Fred A. Kramer, *Contemporary Approaches to Public Budgeting*, Cambridge, Winthrop Publishers, Inc., 1979, s. 3-5.

⁹⁰ Sur, 1952, a.g.e., s. 11.

⁹¹ Bütçenin kanun niteliğine sahip olması noktasında çeşitli tartışmalar mevcuttur. Sur'a göre bütçenin tam manasıyla kanun olduğu, hiçbir suretle kanun olmadığı ve kısmen kanun kısmen de idari tasarruf olduğuna yönelik argümanlar ileri sürülmektedir. Daha fazla bilgi için Bkz. Sur, 1952, a.g.e., s. 9-10.

⁹² Sur, 1952, a.g.e., s. 11.

⁹³ A.g.e., s. 14.

⁹⁴ Feyzioğlu, a.g.e., s. 15.

⁹⁵ Feyzioğlu ve Gürsoy eserlerinde söz konusu Fransız maliyecilerin tanımlarına yer vermiştir. Edgar Allix'in tanımı; “bütçe devletin belli bir süre içindeki gelir ve giderlerini tahmini olarak belirleyen, gelirlerin toplanmasına, giderlerin yapılmasına izin veren bir tasarruftur”. Rene Stourm'a göre “Devlet bütçesi kamu gelirleri ve giderlerinin önceden verilmiş iznini kapsayan bir tasarruftur. Son olarak Paul Leroy-Baulieu, “bütçe belli bir dönem içinde toplanacak gelirler ile yapılacak giderlerin tahmini ve karşılaştırmalı cetveli olduğu kadar yetkili organlar tarafından bu giderlerin yapılması ve o gelirlerin toplanması için verilen bir izin” olarak tanımlamıştır (Gürsoy, a.g.e., s.2-3; Feyzioğlu, a.g.e., s. 14).

hareketle bütçenin niteliklerini ortaya koyacak şekilde şu hususların üzerinde durmuştur⁹⁶: (1) Bütçe geleceğe ait gelir ve masraf tahminidir (Tahmin). (2) Gelirin ve masrafın tahmin edildiği gelecek, sınırlı ve sürelidir (Tahdit). (3) Bütçenin tasarı haline gelmesi, parlamentoya sunulması ve onanması (Tasdik). (4) Mali denge (Tevzin). Gürsoy bütçenin devlet faaliyetlerinde açıklık ve belirlilik sağlayacağını ve bu yönüyle de denetim aracı olduğunu ifade etmiştir. Gürsoy'a göre devlet bütçesi gelir boyutuyla toplumsal bir yüke neden olmaktadır. Harcama boyutuyla ise makro dengeleri (ek bir talep ve etkinlik) etkileyecek bir iktisadi niteliğe sahiptir⁹⁷. Son olarak Nihad Sayar (1974) daha geniş bir şekilde bütçeyi “devlet il ve belediye gibi kamu hükmi şahısları ile yarı resmi ya da özel teşekkül ve toplulukların, belli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yapılmasına önceden izin veren bir kanun, nizamname, kararname ya da idari bir tasarruf” olarak tanımlamıştır⁹⁸. Sayar'ın tanımı hem devlet ve mahalli idareler hem de özel teşekküller için düşünülmüş daha kapsamlı bir tanımlama olmuştur.

Bütçenin kanuni tanımlarında ise hemen hemen birçok ülke aynı yaklaşımı benimsemiştir. Nitekim bütçenin hukuki süreçlerinin gelişiminde ülkeler birbirlerinden etkilenmişler ve çoğu zaman birbirlerini model almışlardır. Kanuni tanım açısından örnek vermek gerekirse, 2003 Tarihli 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bütçe “belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konan belgeyi ifade eder” biçiminde tanımlanmıştır.

Klasik ders kitaplarında verilen tanımı ile bütçe bir yıllık tahminler olarak, zaman boyutu içindeki bir kesitin görüntüsünü vermektedir⁹⁹. Bütçe ile ilgili tanımlar iki ana yaklaşımda gerçekleştirilmektedir. İlki statik ve tanımsal ikincisi ise dinamik ve analitik yaklaşımdır. İzzettin Önder'e göre “bu iki yaklaşım arasındaki farklılık, yüzeysel ifadelerin oluşturabileceği görüntüsel biçimi ile salt teknik ve teorik olmayıp, ciddi ve ideolojiktir”¹⁰⁰. Statik yaklaşımda bütçe belirli bir dönemde devletin gerçekleştirmiş olduğu harcama ve vergi rakamlarını içeren bir belgeye indirgenmektedir. Bu yaklaşımda bütçe üzerine yapılan

⁹⁶ Gürsoy, a.g.e., s. 4.

⁹⁷ A.g.e., s. 5.

⁹⁸ Nihad Sayar, *Kamu Maliyesi*, II. Cilt, Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı, 5. Baskı, İstanbul, 1974, s.7.

⁹⁹ İzzettin Önder, “1990 Bütçesinin Dinamik Yorumu”, *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, sayı. 33, 2012, s. 168.

¹⁰⁰ İzzettin Önder, “Bütçe Üzerine”, *Özgürlük Dünyası*, 2000 <http://www.ozgurlukdunyasi.org/arsiv/323-sayi-106/1159-butce-uzerine>

incelemeler harcama ve gelirlerin kendi içerisinde dağılımları ya da bir önceki döneme göre artış yüzdelerine göre gerçekleştirilir. Böylelikle çeşitli kategorilere ayrılmış olan harcamaların bütçedeki ağırlıkları ve hatta zaman boyutu da dikkate alınarak yıllar içerisindeki gelişimine ilişkin değerlendirmeler ortaya konulabilir. Ancak böylesi bir analiz bütçeyi diğer kurumsal ilişkilerden soyutlamaktadır. Bütçenin yorumlanmasında ilişkiselliğin, nedenselliğin ve çok yönlü bağıntıların göz ardı edilmesi, belirli bir dönem elde edilmiş verilere ilişkin getirilen yorumları anlamsızlaştırmaktadır. Her şeyden önce bütçenin bir kamusal araç olması devletin kamusal işlevinin irdelenmesini gerektirir. Devletin kamusal işlevi ise çalışmanın ilk bölümünde tartışıldığı üzere kapitalizmin tarihsel gelişiminde farklı devlet biçimlerine göre değişmektedir. Bu bağlamda bütçenin içeriği ve işlevi farklılaşmaktadır. Düzenleme okulunda devletin mevcut sistemin sürdürülebilmesi için sermaye birikimini ve sistemin meşruiyetini sağlayacak bir düzenleme aracı olmasından hareketle devlet bütçesi de bu bağlamda düşünülmelidir. Devlet geçerli birikim rejimi sürecinde meydana gelen iktisadi ve sosyal dönüşümlerde açığa çıkacak olan sosyal sıkıntıları gidermeye ya da sınıfsal gerilimleri baskılamaya yönelik ideolojik ve maddi baskı araçlarını devreye sokarak bir yandan birikimin gerçekleşmesini diğer taraftan yeni birikim rejiminin meşruiyetini sağlamaktadır. Bu noktada standart öğreti kapsamında geliştirilmiş bütçe devletin söz konusu görevleri yerine getirirken zihinleri perdeleme işlevi ile karşımıza çıkmaktadır. Bir kavrama ilişkin analiz onun sahip olduğu işlevlerinden hareketle gerçekleştirilir. Bütçenin en temel işlevi ise kaynakların bölüşümünde ortaya çıkmaktadır. Bütçenin bu işlevi devlet biçimine göre değişmektedir. Bu nedenle bütçe üst yapı ile ilişkisellik içerisinde olan üretim tarzı ve toplumsal ilişkilerin yapısı dikkate alınmaksızın yorumlanamaz. Bu bağıntı bir sonraki bölümde bütçe hakkı kavramı ve tarihselliği ile daha görünür hale gelmektedir.

2. Bütçe Hakkı Kavramı ve Tarihsel Gelişimi

Bütçe hakkının tarihsel gelişimi ile toplumların demokrasi mücadelesi tarihi benzer bir gelişme eğilimi göstermektedir. Vergi, mahiyeti itibarıyla kişinin elde etmiş olduğu gelirin bir kısmından vazgeçme halidir. Bu vazgeçiş rıza ile değil zaruridir. Bu bağlamda alınan vergi kişinin gelirinde önemli bir paya sahip oldukça vergi direncinin arttığı bilinen

bir husustur¹⁰¹. İlk çağ devletlerinden modern devletin gelişimine kadar ve hatta günümüzde devletlerin vergilendirmede keyfiliğe kaçarak kişilerin gelirlerinin büyük bir kısmına ‘el koyması’ bir dirence ve toplumsal tepkiye yol açmıştır ve açmaktadır. Nitekim toplumlar tarihinde bu güdülerle gerçekleşmiş birçok direnç, isyan hatta kısmen de olsa toplumsal dönüşümle sonuçlanan devrimler gerçekleşmiştir¹⁰².

Bütçe hakkı kavramının söz konusu mücadeleler sonucunda edinilmiş bir hak olduğu söylenebilir. Gürsoy (1980) bütçe hakkı kavramının devletin nerelere ne ölçüde para harcaması gerekeceğine ve bu harcamalar dolayısıyla halka ne gibi yükümlükler yükleneceğine, milletin ya da millet adına karar vermeye yetkili temsili meclislerin söz sahibi olmaları durumunu anlatmada kullanıldığını ifade etmektedir¹⁰³. Sur (1952) ve Feyzioğlu (1976) çeşitli ülkelerde (Kıta Avrupası Ülkeleri) bütçe hakkının tarihi bakımından doğuşunu ve gelişimini (inkişaf) başlıca üç aşamada analiz etmenin mümkün olduğunu belirtmişlerdir¹⁰⁴. Bu aşamalardan ilki vergilerin ve diğer gelir kaynaklarının parlamento tarafından onayıdır. İkinci aşama giderlerin parlamento tarafından onayıdır. Ve sonuncu aşama ise tüm bu onama işlemlerinin her sene parlamento tarafından yenilenmesidir. Toplumlar bütçe hakkının kazanılması için öncelikle yaptıkları mücadelelerde vergi hakkını diğer bir deyişle, milletin rızası olmaksızın vergi alınamaması prensibini kabul ettirmeye çalışmışlardır. Sonrasında harcamaların da izne tabi olması ve son olarak bütçe sürecinin

¹⁰¹ Shaun Wilson, “Not My Taxes! Explaining Tax Resistance and Its Implications for Australia's Welfare State”, *Australian Journal of Political Science*, 41(4), 2006, ss. 517-535; Hans Van de Braak, “Taxation and Tax Resistance”, *Journal of Economic Psychology*, 3(2), 1983, ss. 95-111; Kerim Gök, “Vergi Direncinin Gelişimi”, *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, 2007, 22(1).

¹⁰² Dünya Tarihinin Vergi İsyanı: Geçmişten Günümüze Vergi İsyanları, Ayaklanmaları ansiklopedisi dünya tarihinde meydana gelmiş vergi isyanlarına ilişkin örneklere ve aşırı vergilendirmeye karşı yürütülen mücadelelere dair tarihsel bir perspektif sunmaktadır. Dünya tarihine bakıldığında vergilendirme genellikle ağır olduğu için ve çoğu zaman büyük miktarlarda ve acımasızca gerçekleştiği için, vergi uygulamalarına ilişkin tepkiler de bir o kadar ateşli, sürekli ve hatta şiddet içerikli olmuştur. Vergi isyanlarının tarihi oldukça eskidir. Vergi isyanları veya protestoları Asya için Han hükümdarlığının ikinci dönemine (MS 25-220), Babil için Hammurabi dönemine (MÖ 1792-1750), ve Avrupa için Roma İmparatorluğuna kadar (MÖ 27-MS337) gitmektedir. Hatta bu protestolar günümüze kadar devam etmiştir. Vergi isyanları dünya tarihinde önemli dönüşümlerde etkili olmuştur. Magna Carta, Amerikan Devrimi, Fransız Devrimi gibi çoğu büyük tarihi olaylar başlangıçta vergi isyanları olarak doğmuştur. (David F. Burg, *A World History of Tax Rebellions. an Encyclopedia of Tax Rebels, Revolts, and Riots from Antiquity to the Present*, Routledge, 2004, s. 60.)

¹⁰³ Gürsoy, a.g.e., s. 56.

¹⁰⁴ Sur, 1952, a.g.e., s. 15; Feyzioğlu, a.g.e., s.16.

tamamıyla halkın seçtiği demokratik parlamentonun izniyle her yıl gerçekleşmesi mücadeleleri verilmiştir¹⁰⁵.

Bütçe hakkı mutlak monarşiye karşı halkın ve halk temsilcilerinin yüzyıllarca süren mücadeleleri sonunda elde edilebilmiştir. Erken dönem ve ortaçağ Avrupa'sında devlet kralın kendisidir¹⁰⁶. Kraliyetin özel bütçesi ile kamu bütçesi arasında çok küçük bir ayırım vardır. Hindu felsefesinde bir atasözü “hazine kralların temelidir” demektedir¹⁰⁷. Atasözünden de anlaşılacağı üzere finansal yönetim ve hükümet ayrılmaz bir ikilidir. Dönemin başka bir deyişinde ise “iktidarlar mülke sahip olmadan ve harcama yapmadan ayakta kalmaz”¹⁰⁸ denmektedir. Bu anlamda devlet ile toplum arasındaki (kratos ve demos) çatışmanın temel nedeninin iktidara sahip olmak olduğu söylenebilir. İkisinin uyumlu birlikteliğinin demokrasiye aksi olması durumunda ise çatışmaya yol açtığı ifade edilebilir.

Bütçenin parlamenter sistemle birlikte geliştiği ilk ülke İngiltere olarak kabul edilmektedir. Bütçe hakkının ve bu bağlamda Avrupa demokrasisinin ilk belgesi ise Magna Carta'dır. Bütçe hakkı bağlamında Magna Carta'ya giden süreç ve anlaşmanın içeriği oldukça önemlidir. İngiltere'de bu dönemlerde savaşın finansmanı için Kral John¹⁰⁹ tarafından sürekli vergi talep edilmesi hem halk hem de baronlar tarafından şikâyet ve huzursuzlukla karşılanmıştır. Kral John saltanatı boyunca Fransa kralı Philip Augustus, baronları ve kilise ile girişmiş olduğu mücadeleler neticesinde sürekli mali kriz yaşamıştır¹¹⁰. Nitekim sürdürülemeyen mali krizin sonunda Kral 15 Haziran 1215'te Magna Carta (Büyük Ferman) anlaşmasını imzalamıştır. Bütçe hakkı açısından Magna Carta'nın getirdiği en önemli ilke; ülkede alınacak her türlü verginin şehir meclisi (common council) kararına bağlanmasıdır. Magna Carta ile şehir meclisi kararı olmadan kralın halktan vergi almaması esası getirilmiştir. Bu kural daha sonra dünyanın çoğu ülkesinde geçerli olacak ‘no taxation without representation’ temsilsiz vergi olmaz kuralı haline gelmiştir¹¹¹. İngiltere tarihi

¹⁰⁵ Feyzioğlu, a.g.e., s. 16.

¹⁰⁶ Carolyn Webber and Aaron Wildavsky, 1986, a.g.e., s. 38.

¹⁰⁷ “The Treasury is the Root of Kings” a.g.e., s. 38.

¹⁰⁸ A.g.e.. s.38

¹⁰⁹ Magna Carta belgesinin imzalandığı dönemin kralı John'dur. Kral John birçok mite konu olmuştur. Bu mitlerden biri Robin Hood'dur. Öyle ki Kral John'un almış olduğu ağır vergilerle yoksullaşan halk, zenginden alan ve fakirlere dağıtan bir kahraman yaratmıştır. Yine kral bu dönemde baronlarla ve Fransa ile girişmiş olduğu savaş ve savaşın finansmanı için koymuş olduğu ağır vergilerle ‘Bad King John’ kötü kral John olarak ün salmıştır (Ralph V. Turner, *Magna Carta*, Britain, Pearson Longman, 2003, s. 31).

¹¹⁰ Ralph V. Turner, a.g.e., s. 41.

¹¹¹ Magna Carta'nın getirmiş olduğu özgürlükler için Bkz. Peter Linebaugh, *The Magna Carta Manifesto, Liberties and Common for All*, University of California Press, London England, 2008. ve Magna Carta'nın söz konusu dönemlerde uygulanması ve yaşanan sorunlar için Bkz. Ralph V. Turner, a.g.e., ss. 80-144.

açısından bütçe hakkına ilişkin atılan ikinci adım ise 1689 tarihli İnsan Hakları (*Bill of Rights*) Yasasıdır. Yasada verginin ancak ve sadece Parlamento tarafından konulabileceği, açıkça ifade edilmiştir: “no taxes should be levied without the authority of Parliament”. İngiltere’de bütçe hakkının gelişmesinde bir diğer önemli adım ise Konsolide Fon Yasası (*Consolidated Fund Act 1787*) yasının kabul edilmesidir. Yasayla modern bütçe teorisinde genellik ilkesi olarak kabul edilen, devletin tüm gelir ve tüm giderlerini kapsayacak biçimde bütçenin yapılması öngörülmüştür. Son olarak İngiltere Parlamento’sunun 1706 tarihini taşıyan 66 No’lu İçtüzük ile bütçe tasarısının hazırlanıp teklif etme yetkisi hükümete bırakılarak bütçe sürecinde parlamento etkin kılınmıştır¹¹². Sur (1943) İngiliz bütçe sisteminin dünya tarihinde ayrı bir öneme sahip olduğunu ifade etmektedir¹¹³. Bu önem bütçe sisteminin ilk olarak İngiltere’de gelişmesi ve buradan dünyaya yayılmasından ileri gelmektedir. Kıta Avrupası ülkelerinde de bütçe sisteminin gelişimi benzer bir şekilde temsili hükümet sistemlerinin gelişmesine paralel bir seyir izlemiştir¹¹⁴. Örneğin Avusturya’da 1776 yılının başında krallığın gelir ve harcamalarının yıllık durumunu gösteren bir bütçe söz konusuydu. Ancak bu ülkede Birinci Dünya Savaşı’nın sonuna kadar finansal planın hazırlanması için sorumluluk veren ve onama için yasama yetkisi olan bir bütçe sistemi gerçekleşmemiştir¹¹⁵. Fransa’da ise devrimden önce bütçe hakkının kontrolü için yaygın olmayan bir çaba vardı. Ancak bütçe hakkına ilişkin 17 Haziran 1789’da Fransız İhtilali ile yayınlanan bir kararnamede Fransız anayasasının kalıcı ve en temel ilkesi olan “milletin rızası-onayı olmaksızın herhangi bir vergi alınamaz” kabul edilmesiyle ilk önemli adım atılmıştır¹¹⁶. Fransız ulusal meclisi tarafından uygulanan harcama kontrolü vergi kontrolünden çok daha sonra gelmiştir¹¹⁷.

Türkiye’de ise bütçe hakkının gelişimine dair tarihsel analiz Osmanlı maliyesinden başlamaktadır. Türk mali sisteminde bütçe hakkının gelişimi; Tanzimat sonrası dönem, I.-II. Meşrutiyet dönemleri ve Cumhuriyet dönemi şeklinde bir tarihsel gelişim göstermiştir. Osmanlı İmparatorluğu’ndan Cumhuriyet dönemine kadar geçen sürede bütçenin gelişim

¹¹² Gürsoy, a.g.e., s. 61.

¹¹³ Fadıl Hakkı Sur, “İngiltere’de Bütçenin Hazırlanması”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 1(03), 1943.

¹¹⁴ Burhead, a.g.e., s.7.

¹¹⁵ A.g.e., s. 7.

¹¹⁶ A.g.e., s.7

¹¹⁷ Esasen kamu maliyesi alanında ilk düzenlemeler vergiler yönünde gerçekleştirmiştir. Bunun temel nedeni vergilerin etkisinin halk tarafından doğrudan hissedilmesidir. Söz konusu dönemlerde 1215 Magna Carta’dan başlayan ve 17-18. yüzyıllara kadar süregelen kimi zaman iktidarı elinde bulunduran kiliseye kimi zaman feodal lordlara kimi zaman da krallara yönelik halk ayaklanmalarının nedeni de aşırı vergilerin halkın yaşamını zorlaştırmasıdır.

tarihinde Avrupa devletlerinden farklı olan şu iki hususa dikkat çekmek gerekmektedir. Bu hususlar, aynı zamanda günümüzde dahi devlete ilişkin toplumsal bakış açısının Avrupa'daki toplumlardan farklı olmasının temel nedenleri olarak kabul edilmektedir. Birinci husus Osmanlı İmparatorluğunun devlet teşkilatının kuruluşunda ve gelişiminde İslam'ın ve sonrasında Hristiyan devletlerinin etkisidir¹¹⁸. Bu etkinin en temel sonucu devletin yüceltilmesi ve fetişleştirilmesidir. İkincisi ise, Osmanlı döneminde bütçe hakkının diğer Avrupa ülkelerinde olduğu gibi ihtilaller ve inkılaplar neticesinde değil, idealist bir kısım devlet adamlarının mali yönetime batı sistemlerini getirme ve yerleştirme gayretinin sonucunda elde edilmesidir¹¹⁹. Aslında bu durum da yüce devlet anlayışının (devlet-i aliyye) bir sonucudur.

Osmanlı'da birçok alanda olduğu gibi bütçe alanında da yenilik hareketinin Tanzimat'la başladığı söylenebilir. Tanzimat Fermanında bütçeyle ilgili doğrudan hükümlere yer verilmemiştir. Ancak dolaylı olarak herkesten mali gücüne göre vergi alınması, maaş sisteminin getirilmesi, arpalık ve aidat yöntemleri yerine, padişah hazinesi ve giderlerin, devlet hazinesine dönüştürülmesi gibi mali yönetimle ilgili hükümler getirilmiştir¹²⁰. Tanzimat döneminin ilk yıllarında bütçe ile ilgili herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Devlet bütçesinin nasıl hazırlanacağı ve onaylanacağı ve denetleneceğini gösteren ilk düzenleme, "Hazine-i Celilenin Muvazene Defterinin Sureti Tanzimine Dair Nizamname", ile 1855 yılında yapılmıştır¹²¹. Bu bağlamda tartışmalı olmakla birlikte batılı anlamda yapılan ilk bütçenin 1863-1864 mali yılı bütçesi olduğu kabul edilmektedir. Türkiye'de bütçe hakkını ilk defa kabul ve ifade eden kanun 1876 Anayasası olmuştur. Bu anayasada vergilerin tüm yurttaşlardan ödeme güçlerine ve ancak bir kanuna dayanılarak alınacağı ilkesi yer almıştır. Ancak söz konusu kanun uygulamada 1908 (I. Meşrutiyet) yılında tasdik edilmiştir. Bu bağlamda modern bütçe hakkının başlangıç tarihi 1908, yani, I. Meşrutiyet olarak kabul edilebilir¹²². II. Meşrutiyet devrinde, vergi ve bütçe haklarının millet temsilcilerine geçmesi Anayasa ile güvence altına alınmış bütçelerin uygulanması Muhasebe-i Umumiye Kanunu (Genel Muhasebe Kanunu) hükümlerine göre olmuş, devlet gelir ve giderlerini düzenleyen kanuni esaslar sürekli bir bütçe düzeninin kurulmasına hizmet

¹¹⁸ Sur, 1952, a.g.e., s. 21.

¹¹⁹ Feyzioğlu, 1976, a.g.e., s. 25.

¹²⁰ A.g.e., s. 28.

¹²¹ Kamil Mutluer, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik, *Bütçe Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011, s. 52-53.

¹²² Feyzioğlu, a.g.e., s. 25.

etmiştir¹²³. Nihayet Cumhuriyetin ilanından sonra 1924 Anayasasında “vergi devletin genel giderleri için halkın pay vermesi demektir” denilerek vergi açık ve kesin bir şekilde tanımlanmış, “vergiler ancak kanunla salınır ve alınır” hükmüne yer vermekle kanunsuz vergi alınması yasaklanmıştır. Bu gelişmeyle bütçe hakkının günümüz manasında kullanımı 1924 Anayasası ile mümkün hale gelmiştir.

Hak kavramı oldukça tartışmalı ve mahiyeti geniş bir kavramdır. Bu nedenle burada hak kavramı tartışmasına girilmeyecektir. Ancak bütçe hakkı kavramı ile ilgili olarak şu genel tespitlerde bulunabilir. İlk olarak bütçe hakkı kavramı toplumsal ilişkilerin sonucunda gelişen bir kavramdır. İkincisi, bütçe hakkı kavramı daha çok vergilendirmeye ilişkin bireyin iktidarla (hâkim erk) girişmiş olduğu toplumsal mücadele sonucu keyfi uygulamaların, despotluğun ve ağır vergi yükünün giderilmesine ilişkin yasal düzenlemeleri içermektedir. Son olarak bütçe hakkı kavramıyla bütçedeki bölüşümün adil olacağı düşünülmemelidir. Bütçede bölüşümün nasıl olacağı birikim rejimi tarafından düzenlenmektedir. Örneğin fordist birikim rejiminde bu düzenleme refah devleti modelinde sosyal bütçe uygulamaları olarak post fordist birikim rejiminde ise neo-liberal bütçe uygulamaları olarak ortaya konulmaktadır. İzleyen bölümde farklı bütçe uygulamalarında toplumsal ilişkilerin ne şekilde düzenlediği sorusuna cevap aranmaktadır.

3. Devlet Bütçesinin İşlevleri

Bütçe işlevleri siyasi, iktisadi-mali, hukuki olmak üzere olmak üzere üç başlıkta incelenmektedir. Bütçe, toplum hayatındaki tarihsel evrimin ortaya çıkardığı bir kurumdur. Nitekim hangi toplum için yapılmış ise o toplumun özelliklerini yansıtır¹²⁴. Bir yanı sıra bütçe Gramsci'nin üst yapı içerisinde sivil toplumun karşısına koyduğu politik toplumun kendisidir¹²⁵. Gramsci politik toplumun işlevini zor kullanma, kurulu düzeni zorla sürdürme olarak nitelemiştir. Yani zorlamayla güçlendirilmiş hegemonya politik toplumu ya da devleti oluşturur. Bütçe devletin varlığıyla ilgili ise salt bir muhasebe işlemlerine indirgenemeyecek ölçüde bir etkiye ve güce sahiptir. Bu yanı sıra bütçenin devletin biçimine ve rolüne bağlı olarak değişebilen politik bir işlevi bulunmaktadır. Bütçenin siyasi işlevi genel olarak

¹²³ Sayar, a.g.e., s. 58-60.

¹²⁴ Gürsoy, a.g.e., s. 7.

¹²⁵ Portelli, a.g.e., s. 25.

yasama organının millet adına bütçenin bütün aşamalarında yetkisini kullanmak suretiyle yürütme organının işlemlerine izin vermesi ve onu denetlemesi olarak tanımlanmaktadır¹²⁶.

Bütçenin bir diğer işlevi gelir ve giderlerle ilgili olarak mali işlemdir. Bütçe bir kurum olarak devletin ihtiyaç duyduğu şeylere mali imkân sağlar. Bütçenin ilk mali işlevi ise gelir sağlayıcı mali araçlarla, gider gerektiren hizmetler arasında yapılacak parasal kıyaslamalar sonunda yararlı ve uygun bir denge bulmaya olanak hazırlamaktır¹²⁷. Bütçenin mali işlevlerinden biri de kaynakların adil bölüşümünün sağlanmasıdır. Bu açıdan gelir kaynaklarının hangi toplumsal kesimlerden alındığı bu kaynakların kamu harcamaları yoluyla hangi toplumsal kesimlere transfer edildiği önemlidir. Bu yönüyle bütçenin mali yönü aynı zamanda bütçenin toplumsal yapı ve ilişkilerdeki düzenleyici rolünü gösterir.

Bütçenin hukuki işlevi ise hükümet tarafından hazırlanmak suretiyle, yasama organında görüşülüp onaylanması ve bütün gelir ve gider miktarlarının ve bileşiminin saptanması sonucunda, yürütme organını ve kamu yönetimini bağlayıcı bir tasarruf olmasıdır¹²⁸. Bütçelerin hukuki işlevi aynı zamanda saydam ve hesap verilebilir bir bütçeleme anlayışının gerçekleştirilmesi ve denetlenmesi sürecini içermektedir.

4. Devlet Bütçesinde Farklı Yaklaşımlar

Bütçe yazınında bütçe yaklaşımlarına ya da bütçeleme çeşitlerine ilişkin bir ayırım gerçekleştirilmemiştir. Ancak genel olarak devlet ve siyaset yapılarına bağlı olarak bütçe tipleri kategorik olarak ikili bir tasnife tabi tutulabilir. Bunlardan ilki sosyalist toplumlarda ya da devlet kapitalizmin başat olduğu yönetim biçimlerinde ve İslam felsefesinin hâkim olduğu toplumlarda geçerli bir bütçe sistemi¹²⁹ olan “mülk devlet bütçe sistemi” dir. Bu yönetim ve devlet biçimlerinde temel üretim araçları kamu adına devletin elinde olduğu için yaratılan değer devlette kalmakta ve bütçe kanalı ile topluma eşit olarak dağıtılmaktadır¹³⁰. İkincisi ise organik devlet görüşü ve bireyselci devlet görüşü şeklinde ifade edilen modern kapitalist toplumlardaki devlet yapılanmasının uygulamaya koyduğu klasik bütçedir. Nitekim burada da siyasal yönetimde organik devlet görüşü ve bireyselci devlet görüşünün

¹²⁶ Aksoy, a.g.e., s. 388.

¹²⁷ Gürsoy, a.g.e., s. 16.

¹²⁸ Aksoy, a.g.e., s. 388.

¹²⁹ Celal Yeniçeri, *İslam'da Devlet Bütçesi*, İstanbul: Şamil Yayınevi, 1984.

¹³⁰ İzzettin Önder ve Aynur Uçkaç, “Farklı Ekonomik Yapılarda ve Türkiye’de Bütçeler”, *Journal of Accounting & Finance*, (47), 2010, s. 7.

hâkim olma durumlarına göre bütçe sistemi farklılık göstermektedir. Örneğin organik devlet görüşünde devlet, bireylerin üstünde ve ondan farklı bir statüdedir. Bu yapının gereği olarak vergi ödeme gücü ilkesine dayandırılmaktadır. Bireyselci devlet görüşünde ise devlet bireylerin aritmetik toplamlarından başka bir şey değildir. Bu yapı çerçevesinde uygulanan vergi sistemi ise yararlanma gücü ilkesidir¹³¹. Bu temel ayrımın yanında bütçe uygulama düzeyinde, esasında amaç ve nihai sonuçları açısından farklı harcama ve vergi bileşenlerine sahip olabilmektedir. Uygulamadaki farklılıklar sosyalist bütçe ve kapitalist bütçe uygulamaları gibi üretim tarzı ve toplumsal ilişkilerdeki farklılıklardan ya da aynı üretim tarzında sosyal bütçe, yeşil, bütçe, cinsiyete duyarlı bütçe gibi toplumsal ilişkilerdeki farklılıklardan kaynaklanabilmektedir. Bu çerçevede çalışmada bütçe yaklaşımlarında klasik bütçe, sosyal bütçe, toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe, neo-klasik bütçe, yeşil bütçe ve sosyalist bütçe ayırımına gidilmiştir. Burada söz konusu bütçelerin ayrı birer bütçe olarak hazırlanmadıkları birikim rejimi ve düzenleme biçimlerine bağlı olarak yapılandırıldığı dikkate alınmalıdır.

a. Sosyal bütçe yaklaşımı

Sosyal bütçe refah devletinin gelişimiyle önem kazanan bir bütçe uygulamasıdır. Sosyal bütçe beşeri gelişme ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi, eğitim sisteminin geliştirilmesi, sağlık sisteminin etkinleştirilmesi, gelir dağılımının iyileştirilmesi, sosyal içerme ve yoksullukla mücadele, kültürün korunması ve geliştirilmesi toplumsal diyalogun güçlendirilmesi gibi sosyal politikaların harcama ve vergi politikalarıyla uygulanmasıdır¹³². Sosyal politikaların gelişmesinde 20. yüzyılın ikinci yarısında sürdürülen ekonomik büyümenin rolüne dikkat çekilmektedir. Söz konusu dönemde Keynesyen maliye politikalarının da etkisiyle endüstriyel üretimde görülen artış, teknolojik gelişmeler ve dünya ticaretinde sürdürülen üstünlük batı ekonomilerine bir büyüme hızı kazandırmıştır¹³³. Aynı dönem genel olarak refah devletinin kurumsal çatısının oluşturulmasına yönelik kapsamlı reform çabalarının gerçekleştiği yıllardır¹³⁴. Keynesyen ekonomi politikasının uygulandığı

¹³¹ Önder ve Uçkaç, a.g.m., s. 8.

¹³² M. Mustafa Erdoğan, "Türkiye'de Sosyal Bütçe ve Gelişimi", *Türkiye'de Sosyal Bütçe* içinde (ed.) Ahmet Buldan, Tesev Yayınları, 2008.

¹³³ Meryem Koray, *Sosyal Politika*, Ankara: İmge Kitabevi, 2005, s. 71.

¹³⁴ Oğuz Topak, *Refah Devleti ve Kapitalizm: 2000'li yıllarda Türkiye'de Refah Devleti*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2012, s. 57.

bu dönem devletin talep yaratmak üzere ekonomide önemli bir rol oynaması istenmekte, işgücü kaynağına da eğitim ve sağlık gibi konularda yatırımlar yapılmaktadır¹³⁵. Diğer taraftan söz konusu dönemlerde meydana gelen olumsuz gelişmeler de devletin sosyal politikaya yönelimine neden olmuştur. 1929 bunalımının ve onu izleyen İkinci Dünya Savaşı'nın yol açtığı insani acılar ve toplumsal yıkım sosyal meselelere karşı kamu kesimini harekete geçirmiştir¹³⁶. Savaşın ardından ekonomik ve sosyal açıdan perişan durumda olan ülkelerde toplumsal bütünlüğü sağlamak amacıyla sosyal politika önlemleri devreye girmiştir. Bu dönemlerde hazırlanan devlet bütçelerinde harcamaların ve vergilerin temel amacı sosyal politikanın iyileştirilmesi ve sosyal adaletin meşruiyet temelinde sağlanmasıdır. Sağlık sektöründeki düzenlemeler, savaşın ardından yürürlüğe giren aile yardımları bu amaca hizmet eden bütçe bileşenleridir. Genel olarak sosyal bütçe uygulaması sosyal nitelikli kamu harcamalarına (eğitim, sağlık, kültür, sosyal güvenlik vb.) bütçeden daha fazla pay ayrılması ve devletin toplumsal refah seviyesini arttırmayı hedefleyen sosyal politikalar temelinde bütçe planının oluşturulması biçiminde olmaktadır.

Kutu 1. Sosyal Bütçe Uygulamasında Yer Alan Kalemler

<i>Harcamalar</i>	
1.	Aylıklar
1.1.	Aylık sigorta Yardımları
1.1.1.	Yaşlılık Aylığı
1.1.2.	Malullük aylığı
1.1.3.	Ölüm Aylığı
1.1.4.	Yetim Aylığı
1.1.5.	Yardımlar
1.2.	Yönetim/İdare
2.	İşsizlik harcamaları
3.	Kısa vadeli yardım harcamaları
4.	Sosyal yardım harcamaları
5.	Sağlık Harcamaları
6.	Diğer sosyal yardım harcamaları
7.	Kaynakların değişimi
<i>Gelirler</i>	
1.	<i>Sosyal Sigorta Katkıları</i>
1.1.	<i>Emeklilik Planı</i>
1.2.	<i>Sağlık Planı</i>
1.3.	<i>İşsizlik Planı</i>

¹³⁵ Koray, 2005, s. 73.

¹³⁶ Ayşe Buğra, *Kapitalizm ve Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2008, s. 65-66.

2.	<i>Diğer Gelirler</i>
3.	<i>Yatırım gelirleri</i>
3.1.	<i>Emeklilik Planı</i>
3.2.	<i>Sağlık Planı</i>
3.3.	<i>Kısa vadeli yardım planı</i>
3.4.	<i>İşsizlik planı</i>
4.	<i>Genel gelirlerden ayrılan paylar</i>

Kaynak: Scholz, W., Hagemeyer, K., & Cichon, M. (2000), Social Budgeting, International Labour Organization, s.11.

Kutu 1'deki diyagram en basit haliyle sosyal bir bütçe uygulamasında yer alması gereken harcamaların ve gelir kaynaklarının bir kısmını göstermektedir. Sosyal bütçelerin nihai amacı üretimin yeniden üretimini sağlayacak nitelikli emeğin sağlanması, tüketim için gerekli satın alma gücünün desteklenmesi ve emek üretkenliğini arttırmasıdır. Örneğin üretimin yeniden üretimi için gerekli olan en önemli girdi emektir. Emeğin nitelikli ve sağlıklı olması, beslenme, barınma ve temizlik gibi kendisini yeniden üretebilecek bir ortamın sağlanması için devletin düzenleme yapması beklenmektedir. Sermayenin yüzyıllık tercihi bu yöndedir. Bu nedenle birikim rejimlerinde sağlık, koruma ve sosyal güvenlik, bütçenin en önemli harcama kalemlerini oluşturmaktadır. Emek gücünün üretkenliğini arttırmak bakımından bu hizmetlerin devlet tarafından bedavaya ya da çok düşük ücretlerle sunulması sermayenin en temel gereksinimidir. Bu tür harcamalar emeğin kendine ayırdığı zamanı arttırmakta ve gelir transferi anlamına gelmektedir. Bu durum sermaye açısından iki kazanca yol açmaktadır. İlki ücret artışı taleplerinin kısılması ikincisi de emek maliyetlerinin azalmasıdır. Yani devlet özellikle fordist birikim rejimine uygulanan sosyal bütçelemeye bir yandan toplumsal uzlaşmayı sağlamaya diğer yandan da kar oranlarının düşme eğilimine bir süre fren etkisi yaratmaya çalışmıştır.

b. Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımı

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme (TCDB) özellikle 1970'lerden sonra kamusal alanda kadın haklarının geliştirilmesi için gerçekleştirilen mücadeleler ve bu alanda yoğunlaşan akademik ilgi sonucunda geliştirilmiş bir bütçeleme modelidir. TCDB bir yönüyle devletin ataerkil toplumun sürdürülmesine yönelik uygulamalardan vazgeçmesidir. Ataerki kavramı, erkeklerin kadınlar üzerindeki iktidarını tanımlamak ve sorgulamak için kullanılan bir kavramdır. Bu kavramla erkeklerin toplumsal, ideolojik, cinsel, politik ve

ekonomik egemenliğinin ortaya çıkışı ve sürdürülüşü tarihsel olarak açıklanmaktadır. Heidi Hartman'a göre (2008) ataerkil bir toplum maddi temeli olan ve hiyerarşik olsa da erkekler arasında, kadınlara egemen olmalarını sağlayan bir karşılıklı bağımlılık ve dayanışma kuran ya da yaratan erkekler arası toplumsal ilişkiler dizisi olarak tanımlanmaktadır¹³⁷. Toplumsal olguların cinslere ve cinsiyetlere atfedilen özelliklerle ilişkilendirilerek iktidar süreçlerine eklenmesi ise cinsiyet rejimini oluşturmaktadır¹³⁸. Toplumsal cinsiyet rejimlerinin en kurumsal alanlarından biri de devlettir. Ancak çoğu kimse devleti toplumsal cinsiyetin kurumsallaştığı bir alan olarak görmemektedir¹³⁹. Oysa devlet toplumsal cinsiyet konularıyla ilgili birçok ideolojik etkinlikte bulunur ve düzenlemelere gider. Kuramsal temelde anayasalar ve uygulama düzeyinde ise bütçeler devletin cinsiyet rejimini belirlemede kullandığı en temel araçlardır.

Örneğin devletler bütçe hazırlarken çoğunluğunu kadınların yerine getirdiği ev içi çalışma biçimleri olan duygusal emek ve bakım emeği gibi görünmez kılınan alanları, ücretlendirilmeyen ancak toplumsal düzenin yeniden üretilmesinde sürekliliği sağlayan ev işlerini, kaynak dağılımında ise cinsiyete göre dağılımın toplam üretim, tasarruf ve yatırım üzerindeki etkileri ihmal etmektedir¹⁴⁰. Buna karşılık transfer harcamaları ve vergilendirme politikalarıyla annelik, eşlik gibi toplumsal cinsiyet rollerini ataerki bağlamında yeniden üretmektedir. Buradaki temel sorun feminist kuramcılara göre devlet tarafından kadınların klasik ekonomi politik tarafından biçimselleştirilmiş modern emek kavramı üzerinden kamusal alanda konumlandırılmış olmasıdır. Bu anlamda feminist iktisatçıların katkısı klasik politik iktisatta görünmez kılınan kadın emeği ve yarattığı toplumsal değeri (artı-değeri) emek analizine dâhil etmeleridir¹⁴¹. Bu çerçevede geliştirilen toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme devlet bütçelerinin cinsiyetlendirilmiş etkilerinin analizini kolaylaştırmayı amaçlayan bir dizi süreç ve araca gönderme yapmaktadır¹⁴².

¹³⁷ Heidi Hartman, "Marksizmle Feminizmin Mutsuz Evliliği" içinde (der.) Gülnur Acar Savran ve Nesrin Tura Demiryontan, *Kadının Görünmeyen Emeği* içinde, (çev. Gülşad Aygen), İstanbul, Yordam Kitap, 2008, s. 174.

¹³⁸ Serpil Sancar, *Erkeklik: İmkânsız İktidar, Ailede, Piyasada ve Sokakta Erkekler*, İstanbul, Metis Yayıncılık, 2009.

¹³⁹ R. W. Connel, *Toplumsal cinsiyet ve İktidar*, (çev. Cem Soydemir), İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 1998, s. 173.

¹⁴⁰ Özgün Akduran, *Hane Devlet Piyasa*, İstanbul, Sosyal Araştırmalar Vakfı, 2012.

¹⁴¹ Helena Hirata ve Philippe Zarifian, "Emek" (çev. Gülnur Acar Savran), *Eleştirel Fenimizm Sözlüğü* içinde, (der.) Helena Hirata vd., İstanbul: Kanat Kitap, 2009, s. 131.

¹⁴² Debbie Budlender, Rohanda Sharp & Allen, Kerri (Eds.), *How to do a Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*, Commonwealth Secretariat, 1998, s. 5.

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe uygulamalarında kadınlar için hazırlanmış ayrı bir bütçe yoktur. Amaç toplumsal cinsiyeti ‘anaakımlaştırın’ bir bütçe yaratmaktır. Yani vergilendirme politikalarına, harcama planlarında ve kaynakların bölüşümünde toplumsal cinsiyete göre eşitlikçi bir yaklaşımın bütçeleme sürecinin her aşamasında tesis edilmesidir.

Devlet için gelir getirici faaliyetler veya harcamalar cinsiyet temelinde tasarlanmaktadır. Aslında, çoğu ülke ayrımcı olarak görülen tedbirlerini cinsiyet ayrımı gözetmeyen yaklaşımlarla değiştirmektedir. Örneğin, annelik ödeneği/yardımları çocuk bakımından temel olarak sorumlu kişiye ödenen çocuk ödeneği ile değiştirilmiştir. Bağımlı eşler için ödenen vergi indirimleri (bazen evli adamın ödeneği olarak da ifade edilmekte) her iki cinsten birinin bağımlı eşine uygulanan indirim olarak değiştirilmekte ve bu şekilde uygulanmaktadır. Ne var ki, ayrımcılığı ortadan kaldırma amacı veya cinsiyet ayrımı gözetmeme hedefine ulaşma bütçe politikalarının kadınlar ve erkekler ve farklı kadın ve erkek grupları üzerine oldukça farklı etkiye sahip olduğu gerçeği ile karıştırılmamalıdır. Bazen bu farklılıklar belirli politika hedeflerine ulaşmak için haklı çıkarılabilir ve bazen sosyal ve ekonomik hedeflere verilmesi gereken önemin verilmemesine yol açabilir. Ne var ki, politikanın cinsiyetçi etkisini göz ardı etmek cinsiyet ayrımı gözetmemeyi sağlamamaktadır; daha ziyade cinsiyet körlüğüne yol açmaktadır¹⁴³.

c. Liberal ve neo-liberal bütçe yaklaşımı

Liberal bütçe uygulamaları klasik politik iktisat okulunun minimal devlet anlayışının bir modelidir. Smith ‘Milletlerin Zenginliği’ eserinde devletin ifa etmesi gereken üç temel göreve işaret etmektedir. Bunlar kısacası; toplumun iç ve dış güvenliğini sağlamak, adil ve dürüst bir idare ve karın masrafı karşılamaması sebebiyle (sabit maliyetlerin yüksek olduğu) bazı kamusal malları idame ettirmektir. Minimal devlet anlayışı minimal bütçeyi öngörmektedir. Yine klasiklerin benimsediği ‘tabii nizam’ felsefesinden hareketle (*Laissez faire, laissez passer*) tarafsız bir devlet anlayışı dolayısıyla denkliği esas alan bir bütçeleme ilkesi geçerlidir. Klasiklere göre tarafsız olması gereken devlet, üretim ve bölüşüme müdahale etmeyecek, enflasyonun ve deflasyonun önlenmesi, tam istihdamın gerçekleştirilmesi için aktif görevler almayacaktır¹⁴⁴. Nitekim ‘her arz kendi talebini

¹⁴³ Budlender vd., a.g.e., s 5

¹⁴⁴ Halil Nadaroğlu, *Kamu Maliyesi*, Bursa, Betaş Yayınları, 2000, s. 96.

yaratmakta' ve kamu harcamaları ve finansmanı bütçe denkliliği üzerinden gerçekleştirilmektedir. Diğer taraftan bu öğretilerde sermaye ancak tutumluluk ve tasarruf sayesinde arttırılmaktadır. Dolayısıyla hem kamunun hem de özel kesimin tasarrufu önemlidir. Kamu tasarruf etmelidir çünkü bu şekilde kaynakların verimsiz alanda kullanımının yol açacağı israf engellenmelidir. Özel kesim tasarruf etmelidir çünkü yatırımlar ve toplam hâsıla artmalı nihayetinde refah seviyesinin genel düzeyi artmalıdır. Bu yönüyle bütçelerden gerçekleştirilen harcamalar belirlilik ve verimlilik esaslarına göre gelirlerde tasarrufu engellemeyecek ve yatırımı teşvik edecek biçimlerde oluşturulmalıdır.

Ancak Keynes ve Musgrave piyasa başarısızlıkları üzerinden müdahaleci devlet yaklaşımı çerçevesinde bütçe politikası yoluyla devlet faaliyetlerinin hangi alanlarda ve hangi amaçlarla yürütülmesi gerekeceğine dair yeni yaklaşımlar geliştirmiştir. Musgrave'e göre piyasa ekonomisi bazı meselelerde çözümsüz kalabilmekte bu anlamda devlet, faaliyetleriyle bu çözümsüzlüğü gidermelidir¹⁴⁵. Kaynak tahsisi, gelir dağılımı ve iktisadi istikrar ile ilgili görevler olarak sıralanacak bu faaliyetlerin bir sonucu olarak daha düzenleyici bir işleve sahip olmaktadır. Keynesyen müdahaleci devlet anlayışı ise bütçeyi daha politik bir düzeye getirmiştir. "*Telafi Edici Bütçe*" ve "*Devri Bütçe*" olarak nitelendirilen bu uygulamalarda bütçenin mali yönü bir kenara bırakılmakta iktisadi hayatı düzenleyen ve yapısal bozukluklarının giderilmesine yönelik politika uyarlayan bir model benimsenmektedir¹⁴⁶. Telafi edici bütçede iktisadi dalgalanmalara bağlı olarak kamu harcamaları ya da vergilerle daraltıcı ve genişletici politikalar uygulanarak ekonomik istikrarın sağlanması bütçenin başlıca işlevi arasında sayılmaktadır. Devri bütçede bütçe denkliliği yıllık olarak değil, daha uzun süreli devreler dikkate alınmak suretiyle sağlanmaya çalışılmaktadır. Burada depresyon içinde bulunan bir ekonomiyi canlandırmak için, kamu sektörü, özel sektörün yetersizliğini gidermek ve tam istihdamı sağlamak amacıyla genişletici bir maliye politikası uygulamaktadır. Bu çerçevede devlet bütçesinde kamu harcamaları sürekli olarak arttırılmaktadır. Amaç kamu harcamaları yoluyla efektif talebin arttırılarak sermaye birikimine katkı sağlanmasıdır.

Neo-klasik bütçe uygulamalarına refah devleti politikalarının son bulması ve yerini neo-liberal (post fordist) devlet biçimine bırakmasıyla geçilmiştir. Neo-liberal bütçe uygulamaları klasik bütçe uygulamalarında olduğu gibi denk bütçe ilkesine ve minimal

¹⁴⁵ Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw Hill Book Com., 1959, s, 3-22.

¹⁴⁶ Fritz Neumark, "Telafi Edici Bütçe", *İ.Ü.İ.F. Mecmuası*, Cilt 9, No:3, İstanbul, 1948, s. 147-151.

devlet anlayışına sahip değildir. Neo-liberal bütçe uygulamaları özellikle 1980’lerden sonra uygulamaya konan neo-liberal istikrar politikaları çerçevesinde yapılandırılmıştır. Bu dönemde neo-liberal bütçe politikalarıyla; 1) sermayenin hem ulusal hem de uluslararası düzeyde serbestçe hareket edebilmesinin önündeki tüm engellerin ve düzenlemelerin kaldırılması (finansal kuralısızlaştırma), 2) kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi 3) kamu sosyal harcamalarında kesintiye gidilmesi, 4) iktisadi dalgalanmaları hafifletmeyi ve işsizliği görece düşük düzeylerde tutmayı sağlayan mali politikaların terk edilmesi 5) özel kesim üzerinden alınan vergilerin azaltılması 6) sendikalar üzerinde baskının artması 7) işgücü piyasasının esnekleştirilmesi 8) sınırsız ve kıyasıya rekabetin temel ilke kabul edilmesi amaçlanmıştır¹⁴⁷.

Diğer taraftan refah devletinin krize girmesiyle sosyal politikaya ve devletin bu alanlara yönelik faaliyetlerine ilişkin yaklaşım da değişmiştir. Neo-liberal küreselleşme ortamı refah devleti modelinde uygulanan sosyal politika uygulamalarının çerçevesini değiştirmiştir. Bu yaklaşıma göre “piyasa düzgün işlerse kimse yoksulluğa düşmez” ve “eğer ortada yoksul varsa yardım yapmak da devlete düşmez”. Bu nedenle yoksullukla mücadele hayırseverlere bırakılması gereken bir alandır. *Sadakayı yücelten* bu yaklaşım devletin sosyal yardım alanında görev üstlenmesine karşı çıkarken, bunun ailenin ve hayırseverliğin rolünü azaltacağını ileri sürmektedir¹⁴⁸.

Günümüzde yoksullukla mücadele kapsamında uygulanan kamusal politikalara bu kapsamda bütçeden gerçekleşen sosyal ve transfer harcamalarına bakıldığında yoksulluğun ortadan kaldırılmasından ziyade işgücünün ve toplumsal yeniden üretimi engellemeyecek bir düzeyde yoksulluğun sürdürüldüğü görülmektedir. Burada şu hususa dikkat çekilmelidir: Devletin sosyal harcamalarının bütçedeki payında refah devletinden neo-liberal devlet modeline geçişte bir azalma meydana gelmemiştir. Aksine yıllar itibarıyla artmıştır. Örneğin OECD üye ülkelerinin toplam kamu sosyal harcamalarının GSYİH oranları yıllar itibarıyla artmıştır. 1980 yılında %15,9 olan bu oran 2000’lerde % 20’ler düzeyine gelmiştir¹⁴⁹. Bu durum iki açıdan açıklanmaktadır. İlki yaşlı nüfusun gerektirdiği emeklilik harcamalarının

¹⁴⁷ David M. Kotz, “The Financial and Economic Crises of 2008: A Systemic Crises of Neoliberal Capitalism”, *Review of Radical Political Economics*, 2009, s. 307.

¹⁴⁸ Buğra, 2008, a.g.e., s. 80-81.

¹⁴⁹ A.g.e., s. 76.

artması (demografik nedenler), ikincisi ise neo-liberal politikalar sonucunda artan gelir eşitsizliğidir.

d. Sosyalist bütçe yaklaşımı

Sosyalist bütçeyi sosyalizmin temel ekonomik yasası ve amacı çerçevesinde düşünmek gerekmektedir. Sosyalizmin temel ekonomik yasasını toplum bireylerinin sürekli artan maddi ve kültürel gereksinimlerinin daha dolgun olarak tatmini, çalışanlarının yaratıcılıklarının artırılması, üretim etkinliğinin ve çalışma niteliğinin yükseltilmesi, halk ekonomisinin dinamik, planlı ve dengeli gelişiminin sağlanması olarak sıralamak mümkündür¹⁵⁰. Sosyalist ekonomilerde devletin (maliye politikasının) ana amacı ise; “devletin ana plan metinlerinde yazılı toplumsal politikasını gerçekleştirebilmesi, ekonomik gelişmeyi aksatmadan sürdürebilmesi ve devlet aygıtlarına işlerlik kazandırabilmek için gerekli olan mali kaynakları yeterli ölçüde sağlamak ve oluşturulan parasal olanakları nihai tüketim malları arzına uygun bir biçimde dağıtmaktır”¹⁵¹. Sosyalist ekonomilerin en belirgin özelliği planlı bir ekonomi gerçekliğine dayanmasıdır. Planlı bir sosyalist ekonomi, “toplumsal kararların tek merkezi olan ve üretim ya da dağıtım birimlerinin rolünü, her şeyi öngören ve hesaplayan merkezi bir merciden alınmış emirlerin sıkı sıkıya uygulandığı ayrıntılı bir plan hazırlayan merkezi bir merci ile karakterize edilmektedir”¹⁵².

Sosyalist bütçede de teknik olarak klasik bütçenin genellik, denklik, yıllık olmak, birlik, açıklık gibi bir takım ilkeleri benimsenmiştir. Ancak sosyalist bütçelerin uygulanma biçimleri temelde farklıdır. İlk temel farklılık sosyalist bütçenin sosyalist planlamanın bir parçası olmasıdır. Genel mali plan bütçeyi içine almaktadır. İkinci temel farklılık harcama planı ve önceliği aynı zamanda kaynak yaratma biçimlerinin farklı olmasıdır. Örneğin kapitalist bir ülkedeki devlet bütçesi oldukça geniş kapsamlı bir gelir ve gider türüne sahipken sosyalist bir bütçede yalnızca bütçeden doğan ilişkiler, merkeze ulaşan ve merkezden harcanan parasal fonlar ve bunların bakiyelerini kapsamaktadır. Sosyalist bir bütçede bütçe gelirlerinin çoğu kamu iktisadi teşebbüslerin katkılarından oluşmaktadır¹⁵³.

¹⁵⁰ Nuri Burhan, *Merkezi Planlamada Maliye Politikası ve Son Gelişmeler*, Bursa, Uludağ Üniversitesi Basımevi, 1989, s. 40.

¹⁵¹ A.g.e., s. 43.

¹⁵² Charles Bettelheim, *Sosyalist Ekonomiye Geçiş Sorunları*, (çev. Kenan Somer), İstanbul, Bilgi Yayınevi, 1973, s. 40.

¹⁵³ Burhan, 1989, a.g.e., s. 53-123.

Harcamaların çoğunu da ulusal ekonomilere yapılan harcamalar ve toplumsal kültürel harcamalar oluşturmaktadır¹⁵⁴. En temel farklılık ise sosyalist bütçelerde toplumsal mülkiyet yeniden değerlendirirken kapitalist bütçelerde özel mülkiyet yeniden değerlendirilmektedir.

Tablo 3. Sosyalist Bütçelerde Bütçe Gelirleri ve Harcamaları

<u>Gelir Türleri</u>	<u>Harcama Türleri</u>
1. Muamele Vergisi	1. Ulusal Ekonomiye Yapılan Harcamalar
2. Ticari olmayan işlemlerden alınan vergiler	2. Toplumsal ve Kültürel Harcamalar *Kamu sağlığı *Sosyal Güvenlik *Ulusal Eğitim ve Bilimsel Araştırma
3. Karlardan alınan pay	3. Genel İdare ve Savunma Harcamaları *Askeri Harcamalar *Yönetim Harcamaları *Açıklanmayan (örtülü) harcamalar
4. Sosyalleştirilmiş işletmelerden alınan gelir vergisi	4. Borç Ödemeleri
5. M.T.S (Makine ve Traktör İstasyonları Gelirleri)	5. Diğer Bütçe Harcamaları
6. Gümrük vergileri	
7. Tarımsal vergi	
8. Kolektif çiftliklerden alınan gelir vergisi	
9. Gelir vergisi	
10. Konut ve kültür hizmetleri vergisi	
11. Halktan ve kamu kesiminden alınan borçlar	
12. Sosyal sigorta ödentileri	
13. Diğer gelirler	

Kaynak: Burhan, 1989, a.g.e., s. 62; 115.

Sosyalist bir planlamada maliye politikası iki amacı gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Birincisi tüketim fonu oluşturulmasıyla milli gelirin dağıtımı; ikincisi birikim fonu oluşturmasıyla ekonomik kalkınmanın hızlandırılmasıdır. Tüketim fonu kendi içerisinde kişisel ve sosyal olmak üzere iki fondan oluşmaktadır. Sosyal fona pratik anlamda bütçe de denilmektedir. Vatandaşlar açısından giderilmesi zorunlu olan sosyal veya kolektif ihtiyaçlar bu fondan karşılanmaktadır. Yani çocukların ve gençlerin eğitimi, yaşlıların bakımı, vatandaşların temel kültürel ihtiyaçları ve sağlık hizmetleri kolektif ihtiyaçlara örnek

¹⁵⁴ Söz konusu döneme ilişkin sağlıklı bilgiler bulmak oldukça zordur. V. Garbuzov çalışmasında (aktaran Burhan, 1989, s. 64) 1960 yılında Sovyetler Birliği bütçe gelirlerinin %91’ni kamu iktisadi teşebbüslerinin katkısının (muamele vergisi +açıklanmayan gelirler+ devlet işletmelerinden alınan kar payları + kooperatif gelirlerinden alınan vergiler) oluşturduğunu belirtmektedir. Garbuzov halktan toplanan vergilerin ise toplam bütçe gelirlerinin % 9’unu oluşturduğunu belirtmiştir. Bernard Harper ise 1968 yılında Sovyetler Birliği’nin bütçe gelirlerinin % 92’sinin muamele vergisi, diğer gelirler ve kit kazançlarından %8’inin ise halktan toplanan vergilerden oluştuğunu ifade etmektedir [Bernard P. Herber, Modern Public Finance, Richard D. Irwin, Inc., 1971, s. 625]. Yine F.D. Holzman 1960 Sovyetler Birliği’nin konsolide bütçe harcamaları içerisinde en büyük payın ulusal ekonominin finansmanına yönelik harcamaların olduğunu (%34,1) belirtmiştir. Bu harcamaları sırasıyla (%24,9) toplumsal ve kültürel işler (eğitim, bilim, sağlık ve sosyal güvenlik) ve (%9,3) savunma harcamaları takip etmiştir (aktaran Burhan, 1989, a.g.e., s. 116).

verilebilir. Tablo 3'te tüketim fonu, harcama türlerinden toplumsal ve kültürel harcamaları oluşturmaktadır. Kamu sağlığı, sosyal güvenliği, ulusal eğitim ve bilimsel araştırmaları kapsayan bu harcama kalemleri sosyalist toplumlarda bütçeden en fazla kaynak aktarılan kalemlerdir. Bunun yanında sosyalist bütçelerden (Tablo 3) ulusal ekonomiye yapılan harcamalar, genel idare ve savunma harcamaları (askeri, yönetim ve örtülü-gizli harcamalar) ve borç ödemelerini kapsayan harcamalar gerçekleştirilmektedir. Sosyalist bir bütçede gelirler ise, halktan gelen gelirler ve kamu kesiminden elde edilen gelirler olmak üzere iki başlık altında toplanmaktadır. Halktan toplanan gelirler halktan alınan vergiler ve ödünçlerden oluşmaktadır. Bu vergiler bütçede rakamsal olarak düşük düzeydedir. Kamu kesiminden gelen vergiler ise kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) bütçeye olan katkıları, kooperatif gelirlerinden alınan vergiler, toplumsal güvenlik fonuna kesilenler, devlet işletmelerinden alınan kar payları ve muamele vergilerinden oluşmaktadır.

e. *Yeşil bütçe yaklaşımı*

Son yıllarda başta Avrupa Birliği, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ve Dünya Bankası (DB) olmak üzere küresel ısınma, iklim değişiklikleri, su, hava ve çevre kirliliği gibi genel anlamda çevre sorunlarına ilişkin uluslararası çerçevede ortak hareket planı ve çeşitli programlar gerçekleştirilmeye başlanmıştır¹⁵⁶. Sürdürülebilir kalkınma ve *gelecek nesillere yaşanılabilir bir dünya bırakma* kapsamında çevre kirliliğine yol açan alanların vergilendirilmesi (green taxation), biyo-çeşitliliğin korunması, etkin çevre yönetimi, vahşi yaşamı koruma, tasarruflu enerji kullanımını destekleyen kamusal teşvikler, yenilebilir enerji politikaları gibi birçok kamu politikası vergi ve harcama boyutuyla bütçeleştirilmektedir. Literatürde yeşil bütçe uygulamaları olarak nitelenen bu model daha çok vergilendirme alanında gerçekleştirilmektedir.

Yeşil vergilendirmede vergi, çevresel bozulmayı azaltıcı ve caydırıcı etkiye sahip olmalıdır¹⁵⁷. Yeşil vergilendirmenin kuramsal temeli esasında neo-klasik yaklaşımın devletin müdahale etmesine meşruiyet sağlayan ve piyasa başarısızlıklarından biri olarak

¹⁵⁶ Çeşitli konferanslar için şu linklere bakılabilir: http://ec.europa.eu/environment/integration/green_semester/pdf/green_budget.pdf; <http://www.uts.edu.au/research-and-teaching/our-research/law-research-centre-p2/resources/upcoming-academic-conferences-1>; <http://www.foes.de/internationales/green-budget-europe/?lang=en/>.

¹⁵⁷ Jerome Ballet, vd., "Green Taxation and Individual Responsibility" *Ecological Economics*, 63(4), 2007, ss. 732-739.

kabul edilen negatif dışsallıktır. Negatif dışsallık çeşitli ekonomik faaliyetler sonucunda meydana gelen durumun başka bir ekonomik birimi negatif etkilemesi olarak tanımlanmaktadır.

Neo-klasik yaklaşımda kirlilik maliyeti fiyatlara yansıtılmadığından dolayı ve müdahale etme maliyeti müdahale sonucu doğacak kazançlardan daha az olduğu durumlarda piyasa yetersizliği doğmaktadır¹⁵⁸. Mülkiyet hakları bağlamında Neo-klasik yaklaşıma göre açıkça tanımlanmış ve uygulanmakta olan bir yükümlülük bulunmamaktadır. Dolayısıyla ekonomik kurumların kıt kaynakların kullanımında iktisadi kararlarının diğer ekonomik kurumlar ya da gelecek nesiller üzerinde ne tür bir etkiye yol açacağı hususunda endişe duymaksızın hareket etmektedirler¹⁵⁹. Kamu tarafından dışsallıkların içselleştirilmesine yönelik vergiler, sübvansiyonlar, harçlar, kirlilik izni ve doğrudan kontroller şeklinde kamusal politikalar gerçekleştirilirken piyasanın çözümleri olarak ‘Coase teoremi’ ve ‘Hicks-Kaldor’ ölçütleri bulunmaktadır¹⁶⁰. Yeşil bütçe esasında dışsallıkların içselleştirilmesinde uygulanan kamusal politikalarlardır. Özellikle son yıllarda tüm dünyayı etkileyen küresel bir sorun haline gelen küresel ısınma, iklim değişiklikleri ve çevresel felaketler gibi etmenler ülkeleri uluslararası kurum ve kuruluşlar nezdinde birtakım önlemleri almaya zorlamıştır. Bu önlemler neticesinde ulusal ya da yerel düzeylerde harcama ve vergi politikaları bütçelerde önceliklendirilmektedir. Yeşil bütçe uygulamalarının, küresel rekabetin yol açtığı savurgan ve israf tüketimin dünya kaynaklarının üzerinde yaratacağı olumsuz sonuçlarla daha çok tartışılacağı söylenebilir.

C. DEVLET BÜTÇESİNİN DÜZENLEME OKULU BAĞLAMINDA EKONOMİ POLİTİĞİ

Birikim rejimi ve düzenleme biçimleri bağlamında devletin tarihsel gelişimi içerisinde devlet bütçesinin söz konusu dönemlerdeki uygulamaları devletin düzenleme işlevi çerçevesinde şekillendiğini ortaya koymaktadır. Bütçenin devletin en temel düzenleme aracı olması en genel anlamda bütçenin ideolojik ve politik işlevinden ileri gelmektedir. Devlet bütçesinin sermaye birikiminin yeniden üretilmesi ve kapitalist sistemin meşruiyetini

¹⁵⁸ Cristina Ciocirlan and Bruce Yandle, “The Political Economy of Green Taxation in OECD Countries”, *European Journal of Law and Economics*, 15(3), 203-218, 2003, s. 203.

¹⁵⁹ A.g.m., s. 203.

¹⁶⁰ Veli Kargı ve Cihan Yüksel “Çevresel Dışsallıklarda Kamu Ekonomisi Çözümleri”, *Maliye Dergisi*, sayı 159, 2010.

sağlaması bağlamında sahip olduğu ekonomik ve politik işlev ana akım iktisadi gelenekte göz ardı edilmektedir. Ana akım iktisadın bütçe yaklaşımı oldukça teknik (bütçe ilkeleri, bütçeleme sistemleri) ve yasal metne (yasama süreci) indirgenmiştir. Kapitalist gelişmenin farklı aşamalarında birikim süreci birçok engelle karşılaşmaktadır. Bu engeller dışsal değil bizzat birikim sürecine içkindir¹⁶¹. Kapitalist üretimin sürmesi için bu tehditlerin aşılması ve engellerin kaldırılması gerekmektedir. Bu noktada kapitalist devlet, tarihsel işlevini yerini getirmek için bir takım düzenlemelere gitmektedir. Örneğin 1970’lerde yaşanan fordist birikim rejimi bunalımında önceki dönem tam da birikim rejimini sürdürmenin bir gerekliliği olan Keynesçi bütçe politikalarından vazgeçilmesi kapitalist toplumsal ilişkilerin durmadan genişleyen ölçekte yeniden üretiminin bir sonucudur.

Bütçenin ekonomi politik analizine geçmeden önce ana akım iktisat ve maliye yazınında kamu maliyesinin ve bütçenin işlevlerine değinmek bütçenin ekonomi politik yorumlanması açısından önemlidir. Kamu maliyesi yazınında iktisadi faaliyetlerin mahiyeti beşeri ihtiyaçların giderilmesi sorunu üzerinden çözümlenmektedir. John F. Due (1963), “eğer insan ihtiyaçları mevcut kaynakların kullanılmasıyla çözümlenecekse; herhangi bir iktisadi sistemin bazı görevleri yerine getirmesi gerektiğini¹⁶²” ileri sürmektedir. Due’a göre bu iktisadi sistemin, mevcut kaynakların hangi malların temininde kullanılacağına tespiti, bu kaynakların muhtelif nihai mallar arasında dağılımının nasıl olacağı ve esasında toplumun bütünü için yeterli toplam reel sermaye birikimi oranı hakkında bir karar alması gerekmektedir¹⁶³. Buradaki esas sorun kararın kimler tarafından hangi kesimlerin lehine alınacağıdır. Devlet bütçesinin uygulama sonuçları bu durumun en somut karşılığıdır.

Literatürde bütçelerin Musgrave’den hareketle üç temel fonksiyonu olduğu ifade edilmektedir¹⁶⁴. Bunlar toplumsal ihtiyaçları karşılanması, adil bir gelir dağılımının ve ekonomik istikrarın sağlanmasıdır. Toplumsal ihtiyaçların giderilmesi sorunu kamu ekonomisinin varlık sebebi olarak görülmektedir. Ana akım iktisadi gelenekte iktisadi faaliyetlerin asıl gayesi kıt kaynaklarla maksimum faydayı sağlayacak biçimde ihtiyaçların giderilmesidir. Kaynakların hangi tür mal ve hizmetlerin üretiminde kullanılacağı, hangi

¹⁶¹ Erik Olin Wright, “Marksist Birikim ve Bunalım Teorisinde Almaşık Perspektifler”, (der.) Nail Satlıgan ve Sungur Savran, *Dünya Kapitalizmin Krizi içinde*, 2009, s. 173.

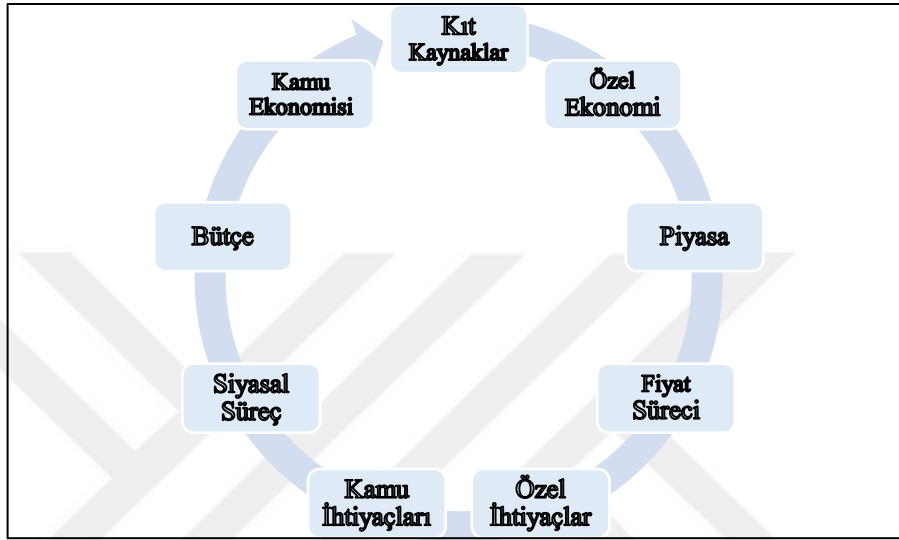
¹⁶² John F. Due, *Maliye Bir İktisadi Analiz*, (çev. Sevim Görgün ve İzzettin Önder), İstanbul Üniversitesi Yayınları, no 1241, 1963, s. 2.

¹⁶³ A.g.e., s. 2.

¹⁶⁴ Musgrave, 1959, a.g.e., s. 5.

üretim birimleri tarafından yapılacağı geleneksel maliye anlayışında kamusal mallar teorisinde ele alınmaktadır. Şekil 1, kaynakların özel kesim ve kamu kesimi tarafından kullanılması sonucunda karşıladığı ihtiyaçlarının niteliğini vermektedir.

Şekil 1: Kamu Ekonomisi ve Özel Ekonomi Ayrımı



Kaynak: Nadaroğlu, 2000, a.g.e., s. 47.

Geleneksel kamu maliyesinde ihtiyaçlar özel ve kamu olmak üzere iki kategoride incelemektedir. Toplumsal, kolektif ya da kamusal ihtiyaçlar demokratik seçim ve oylama biçimlerini içeren siyasi bir sürecin sonucunda bütçe aracılığıyla kamu kesimi tarafından üretilmektedir. Özel ihtiyaçlar ise fiyatlandırma mekanizmasıyla piyasa aracılığıyla özel kesim tarafından üretilmektedir. Bizatihi ihtiyaçların karşılanmasında devletin yer alması kamu ekonomisi alanını geliştirmiştir. Devletin ekonomik, sosyal ve yönetsel alanlardaki müdahalesine bağlı olarak yani devletin ekonomik ve sosyal yaşamın içinde yer almasına koşul olarak kamu ekonomisinin içerik ve kapsamının belirlendiği söylenebilir. A. Barrere'e göre kamu ekonomisinin özgünlüğü, devletin ikili özelliğinden kaynaklanmaktadır. Bunlardan ilki devlet kamu gücünü temsil ettiği ölçüde, genel politikaya ilişkin temel tercihlerin belirlenmesi ve araçların sıralanmasında karar merkezini oluşturmaktadır. İkincisi ise ekonomik nitelikte seçimleri gerçekleştirir¹⁶⁵. Oğuz Oyan'ın toplumsal ihtiyaçların giderilmesine yönelik ana akım devlet anlayışının eleştirisi oldukça yerindedir.

¹⁶⁵ Sinan Sönmez, *Kamu Ekonomisi Teorisi*, Ankara, Verso Matbaacılık, 1987, s. 1.

Oyan'ın bu değerlendirmesi bu çalışmanın ilk bölümünde devletin tarihsel gelişimi bağlamında ortaya konmuştur.

“devleti bu teoriye göre, belirli teknik ve ekonomik özellikleri yüzünden piyasa tarafından üretilmeyen veya üretildiklerinde karşılaştırmalı maliyetleri yüksek olan mal ve hizmetleri üretmekle yükümlü arızı bir organ durumuna indirgeyebiliyorsunuz. Böylece devletin varlığını açıklamak yerine onun tam bir sis perdesi arkasına gizlemek misyonu başarılmış oluyor. Evrensellik iddiasındaki bu teoride ne devletin (ne de ekonomik sistemin) kapitalizm öncesi toplumlardan kapitalist topluma geçişteki esaslı dönüşümünün anahtarını, ne kapitalist sistemin çeşitli gelişme aşamalarına ve evrelerine niçin farklı devlet yapılarının denk düştüğünün cevabını, ne piyasa ekonomisinin varlığını sürdürebilmesi için devletin varlığının ve gittikçe genişleyen müdahale ağının gerekliliğinin açıklamasını bulamazsınız”¹⁶⁶.

Klasik iktisadi anlayışta üretici ve tüketiciler olarak bireyler kendi çıkarları peşinde koşarak aslında toplumsal refaha hizmet etmiş olmaktadır. Üreticiler açısından bu süreç maksimum karla tüketiciler açısından ise maksimum fayda ile sonuçlanmaktadır. Ana akım iktisatta üreticiler maksimum kar elde etmek için maliyetlerini minimuma indirmeye çalışacaklardır. Bunun için kullandıkları faktörlere bu faktörlerin üretime kattıkları varsayılan marjinal ürün miktarı kadar fiyat vereceklerdir. Tüketiciler ise üreticilerin bu davranışları sonucu gelirlerini çeşitli mal demetlerine ayıracak ve böylece ulaşabilecekleri en yüksek fayda düzeyine çıkacaklardır. Böyle bir sürecin sonucunda ekonomideki kıt kaynaklar en uygun şekilde ihtiyaçları temin edecek şekilde mal ve hizmet üretimine tahsis edilecek ve kaynak dağılımı etkin olacaktır. Aynı şekilde böyle bir ekonomide hangi malların üretileceği sorusuna tüketiciler karar vermekte ve bu da piyasaya yönelen taleple belirlenmektedir. Tüketici talepleri ile belirlenen ürün türlerinden ne kadar üretileceğine ise üreticiler karar vermektedir¹⁶⁷. Bu da en temel iktisada giriş metinlerinden de bilindiği üzere fiyatın marjinal maliyete eşit olduğu noktadır (F=MM). Bu koşullar altında sağlanan dengeye pareto dengesi veya pareto optimumu denmektedir. Daha önce de ifade edildiği üzere bu piyasadaki denge devletin herhangi bir müdahalesi olmaksızın kendiliğinden gerçekleşmektedir. Ancak söz konusu olan bu analiz özel mallara ilişkin bir analizdir.

¹⁶⁶ Oğuz Oyan, “Kamu Maliyesi ve Türkiye’de Maliye Eğitimi”, *İktisat Dergisi*, no: 255- 256, 1986, s. 37.

¹⁶⁷ Ömer Faruk Batirel, *Kamu Maliyesi ve Yönetimi*, İstanbul, İstanbul Ticaret Üniversitesi, 2007, s. 12.

Kamusal mallara ilişkin böylesi bir analiz mümkün gözükmemektedir. Paul A. Samuelson kamu harcamaları teorisine ilişkin araştırmasında özel ekonomiyi ve kamu ekonomisinden ayırt eden özelliğin tüketicilere temin ettikleri mal ve hizmetlerin niteliğine göre belirlendiğini belirtmiştir¹⁶⁸. Kamusal ihtiyaçların varlığı devletin kaynak dağılımında rol almasının temel nedenlerinden biri olarak kabul edilmektedir¹⁶⁹.

Ana akım kamu maliyesinde bütçenin bir diğer fonksiyonu gelir dağılımında adaletin sağlanmasıdır. Adil bir gelir dağılımı sosyal barışın, refah devletinin ve iktisadi kalkınmanın ön şartı olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla ekonomide adil bir gelir dağılımı sağlanamıyorsa sorun var demektir. Ana akım iktisatta bir ülkedeki fonksiyonel gelir dağılımı milli gelirin üretime katılanlar arasında paylaşılması olarak ifade edilmektedir. Her ne kadar piyasa dengesinde pareto optimumunda kaynak dağılımıyla beraber gelir dağılımında da bir etkinlik sağlanacağı varsayılsa da piyasada bu durumun yaşanmasını engelleyecek bir takım aksaklıkların olduğu ileri sürülmektedir. Bu aksaklıklar üç başlıkta incelenmektedir. Bunlar üretkenliğe dayalı meritokrazi¹⁷⁰, tekelleşme ve özel mülkiyettir¹⁷¹. Bu durumda piyasada gelir dağılımını etkin bir şekilde gerçekleştirmekte ve devletin gelirin yeniden dağılımı için gerekli müdahalesi beklenmektedir. Kamu maliyesinde devletin elinde bu amaca ulaşmak için iki etkin mali araç bulunmaktadır. Bunlardan ilki kamu harcamalarıdır. İkincisi ise kamu gelirleridir. Devletler vatandaşların transfer harcamaları yoluyla gelirlerini arttırarak ya da vergiler yoluyla yüksek gelir gruplarından gelir aktarması şeklinde mevcut piyasa ortamında gelir dağılımında düzeltici müdahalelerde bulunmaktadır.

Bütçe iktisadi bir araç olarak gelirin yeniden dağılımında etkin bir şekilde kullanılmaktadır. Örneğin vergi politikası aracılığıyla düşük gelirli kişilerin düşük, yüksek gelirli olanların ise yüksek oranlarda vergilendirilerek, yani artan oranlı bir tarifeye yüksek gelirli gruplardan düşük gelirli gruplara gelir transferi yoluyla gelir dağılımında denge

¹⁶⁸ Samuelson kamusal mallar analizinde bazı mal ve hizmetlerin bölünebildiğini bazılarının ise bölünemediğini belirtmiştir. Faydaları ayrı ayrı bireyler arasında bölünebilen mallara özel mal adını vermiş ve bu malları özel kesimin ürettiğini ifade etmiştir. Faydaları bölünemeyen mallara ise kamusal mallar demiş ve doğal olarak bu malların kamu tarafından üretileceğini savunmuştur. Paul A. Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditure" *The Review of Economics and Statistics*, vol. 36, no. 4, 1954, s. 387.

¹⁶⁹ Kamusal mallar aynı zamanda piyasa başarısızlıklarından biri olarak kabul edilmektedir. Örneğin milli savunma ya da adalet gibi kamusal hizmetlerde tüketimde rakip olmama hali vardır. Kamusal mallarda bedelini ödemek istemese dahi bazılarının malın faydalarından mahrum bırakılmaları mümkün değildir. Kaldı ki bu mallar fiyatlandırılmaz ve piyasaya sürülemez. Nadaroğlu, 2000, a.g.e., s. 51-52.

¹⁷⁰ Üretkenliğe dayalı meritokrazi sahip olunan meziyetin gelir artışına yol açması ve kaynak dağılımını etkilemesi olarak ifade edilebilir.

¹⁷¹ Gardner, 1978, s. 8-9; aktaran Akduran, s. 77.

kurmaya çalışılmaktadır. Aynı şekilde harcama vergilerinin gelir vergilerinin altında tutulması suretiyle mali güce göre vergi alınması gelir dağılımında adaletin sağlanması için bir araç olarak kullanılmaktadır. Bunların yanında gelir dağılımının iyileştirilmesine yönelik sosyal transferler, ayni (kömür, yiyecek, giyecek) ya da nakdi yardımlar, sübvansiyonlar, teşvikler, negatif gelir vergisi, kamusal eğitim ve sağlık, sosyal güvenlik hizmetleri (işsizlik sigortası, yeşil kart uygulamaları), sosyal yardımlar (yaşlılık, sakatlık gibi aylıklar), konut yardımı gibi birçok harcama devlet bütçelerine konulmaktadır¹⁷².

Bütçenin bir diğer fonksiyonu ise ekonomik istikrarı sağlamasıdır. Yani ekonomik istikrardan devletin hem fiyat istikrarını, hem de tam istihdam seviyesini sağlaması anlaşılmaktadır. Piyasa kendi haline bırakıldığı zaman ekonomide konjonktürel dalgalanmalar olmaktadır. Bu dalgalanmaların önlenmesi ya da boyutlarının azaltılması için devletin bütçe aracılığıyla önlemler alması gerekmektedir. Bu çerçevede vergi politikasıyla toplam talebi arttıracak bazı önlemlerin alınabileceği gibi kamu harcamalarının arttırılması şeklinde de toplam talep arttırılabilmektedir. Böylece bütçe kamu ve özel kesimin dengeli ve optimum çalışma düzeyini sağlayacak bir görev üstlenmektedir. Yani bütçe ekonomik istikrardan sapma durumlarında örneğin enflasyonist ve deflasyonist gidişe karşı koymak için bir araç olarak kullanılmaktadır.

Ana akım iktisadın bütçeye ilişkin çizmiş olduğu çerçeve ile benimsemiş olduğu devlet yaklaşımı benzerdir. Bu yaklaşımda devletin ekonomiye müdahale nedeni değinildiği üzere piyasa aksaklıklarına dayandırılmaktadır. Dışsallık, kamusal mallar, doğal tekel gibi alanların varlığı ile aksayan piyasa dengesi bütçe politikaları çerçevesinde yeniden dengeye gelmektedir. Burada bütçenin misyonu dengeyi (kaynak dağılımı ve istikrar) ve adaleti (gelir dağılımı) sağlayan bir rolle idealize edilmektedir. Elbette devletler düzen sağlama işlevini yerine getirirken harcama yapmak ve bu harcamaları yapmak için kaynak edinmek zorundadırlar. Daha önce ifade edildiği üzere devletin gelir toplama ve harcama yapma kararlarını gösteren belgeye bütçe denilmektedir. Bütçe hakkında hâkim teorik bilgiler ve ilgili açıklamalar, Önder'in yerinde tespitiyle sistemin temel öğeleri olma işlevini yüklediklerinden dolayı *ideolojiktir* ve sistemin asıl¹⁷³ işleyişini perdeleyici bir işleve sahiptir¹⁷⁴. İlk bölümde devletin oluşumu ve kapitalist devlet teorileri tartışmaları

¹⁷² Kamil Mutluer, vd., 2005, a.g.e, s. 81; Batrel, 2007, a.g.e., s. 54.

¹⁷³ Çalışmanın ilk bölümünde ayrıntılı bir şekilde tartışılan eleştirel devlet yaklaşımı ve Düzenleme Okulunda devlet anlayışına bakılabilir.

¹⁷⁴ İzzetin Önder, 2000, a.g.ç.

bağlamında ikinci bölümün başında ise devlet maliyesinin tarihsel gelişiminde ortaya konmaya çalışılan şey en genel biçimiyle devletin var olan sistemi sürdürebilmek için organize olduğudur. Bu durum hem kapitalist hem de sosyalist toplumlar için geçerlidir. Günümüzde hâkim olan kapitalist sistem açısından düşünüldüğünde ise devletin temel işlevi sermaye birikiminin yeniden üretimidir. Devlet bu işlevi yerine getirirken ortaya çıkan toplumsal dengesizlikleri de kapitalist sistemin meşruiyeti açısından gidermek durumundadır. Aksi halde toplumsal çatışmalar sistemin sürdürülmesini tehdit edebilir. Devlet söz konusu süreci ideolojik ve maddi baskı araçlarını devreye sokarak gidermeye çalışmaktadır. Athusser'in ifade ettiği üzere tüm devlet aygıtları hem ideoloji hem de baskı kullanarak işlerler. Bu noktada bütçe politik bir araç olarak devletin söz konusu görevlerini yerine getirirken standart öğreti kapsamında geliştirilmiş haliyle de görünürdeki gerçekliği gizlemekte ve zihinleri perdeleme işlevi olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁷⁵. Standart öğreti içinde ele alınış biçimi ile bütçe siyasal iradenin tam bağımsızlık ortamı içinde büyük bir uyumluluk ve katılım görüntüsü altında oluşturulmuş bir eylem planı olarak tanıtılmaktadır. Kamu bütçesi yazınında ifade edilmiş biçimiyle siyasal irade önce harcamaları saptar bu harcamaları karşılamaya yönelik gelirleri belirler ve böylelikle yıllık bir plan-program hazırlanır. Bu sürecin 'doğruluk', 'samimiyet', 'saydamlık', 'âdem-i tahsis' vb. prensiplerle usulüne uygun hazırlanması gerektiği ifade olunur. Ana akım bütçe teorisi çerçevesinde ele alınan kamusal işlevlere bakıldığında kaynak dağılımı, gelir dağılımı ve istikrara ilişkin sorunların çözümlenmiş olması gerekmektedir. Ancak gerçekte her üç işlevin yerine getirilemediği aksine sorunların çığ gibi büyüdüğü gözlemlenmektedir. Bu durumda sorgulanması gereken 'teoride bir eksikliğin olduğu' ya da 'siyasal karar mekanizmalarında' bir yanlışlığın olduğudur. Başvurulan yöntem ise sorunun siyasal iradesizlikten kaynaklı olmasına indirgenmesidir. Her kriz döneminde devletin ve siyasal iradenin başarısızlığına yönelik tartışmaların gündeme gelmesi bu yönelimin en somut göstergesidir. Esasen sorunun siyasal iradeye indirgenmesi manipülatif bir söylemdir. Yani söz konusu sorunların kapitalizmin işleyişine içkin olduğu gerçeğinin perdelenmesidir. Başka bir deyişle;

“Siyasal erk, yasa yapma gücüne sahip olmakla beraber, gerekli vergi kaynaklarına ulaşamadığı durumda, bu yasaları hayata geçirme olanağına sahip değildir ve olamaz da. Bunun anlamı; kapitalist toplumlarda asıl güç ve dolayısıyla karar sahibinin sermaye olduğudur”. Bu bağlamda “siyasal erkin

¹⁷⁵ Önder, 2000, a.g.ç.

uygulama aracı olan bütçe, sadece bütçenin nasıl bir görüntü sergilediğini değil, aynı zamanda, siyasal organın bağımlılığını da ortaya koymaktadır”¹⁷⁶.

Bütçe değinildiği üzere sosyal politikayı içeren harcama ve vergi bileşenleriyle, birikimi önceleyen politika önerileriyle, özel mülkiyet sistemlerinin sürdürülmesine yönelik nitelikleriyle iktisadi ve toplumsal alanda oldukça etkili kullanılan politika aracıdır. Bütçeye bu işlevini veren şey ise devletin birikim rejimine denk gelen düzenlemeci rolüdür. Sistemin fiilen nasıl işlediğine yakından bakıldığı anda en dar yorumuyla bile devlet iktidarının iktisadi süreçleri için taşıdığı yaşamsal önem hemen göze çarpmaktadır. Devlet iktidarının ilk ve temel ögesi, kendi topraklarında kendi yargı gücünün geçerli olmasıdır. Devlet iktidarının tarihsel kapitalizmin işleyişleri açısından temel önemdeki ikinci ögesi, devletlerin, kendi yargı alanlarındaki toplumsal üretim ilişkilerinin tabi olacağı kuralları saptama konusundaki yasal hakkıdır¹⁷⁷. Üçüncü temel öge ise sistemin fiilen işlemesi için devletin faaliyet alanları ve sınırlarını belirlemesidir.

Devletin bütçe aracılığıyla birikim süreçlerinde en geniş müdahale alanı mal ve hizmet üretimidir. Bu üretim üç alanı içermektedir. İlk olarak “sağlık, eğitim, sosyal güvenlik gibi sosyal gereksinmelerin karşılanmasında yönelik hizmet üretimidir”¹⁷⁸. Devlet bu yolla birikim rejiminde emek üretkenliğini arttırmaktadır. İkincisi, topluma yönelik olduğu kadar sermayenin değerlendirilmesi için de gerekli olan üretim alt yapısının oluşturulması ve geliştirilmesidir. Örneğin fiziki altyapıyı oluşturan yollar, barajlar, limanlar, iletişim sistemleri, elektrik iletimi, temiz su-atık vb. toplum için gereği yadsınmayan sermaye açısından da vazgeçilmez özellikler taşıyan hizmetlerdir¹⁷⁹. Bu hizmetler fordist birikim rejiminde bizzat devlet tarafından gerçekleştirilirken post fordist birikim rejiminde finans sermayesinin yeniden üretiminde doğrudan piyasa aracılığıyla ya da kamu tarafından finanse edilerek yap-işlet-devret, ihale usulleriyle gerçekleştirmeye başlamıştır. Son olarak adalet ve iç güvenlik gibi “devletin sosyal zorlama uygulamasına dönük” hizmet üretiminin gerçekleştirilmesidir”¹⁸⁰. Bu tür hizmetler özellikle birikim rejimi

¹⁷⁶ Önder, 2000, a.g.ç.

¹⁷⁷ Wallerstein, 2012, a.g.e., s. 43.

¹⁷⁸ Oğuz Oyan, “Tekelci Devlet Kapitalizmi ve Kapitalist Düzenlemenin Krizi”, (der.) Sermin Sarıca, Tülay Arın’a Armağan İktisat Yazıları, 2010, s. 211.

¹⁷⁹ A.g.e., s. 212.

¹⁸⁰ A.g.e., s. 213.

krizlerinde belirginleşen sistemin meşruiyetini sağlayan hizmetlerdir. Elbette bu harcamanın maliyeti vergi yükü ve borçlanma olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu anlamda bütçenin ekonomi politik analizi açısından kamu harcamaları ve vergilerle bölüşümün nasıl düzenleneceği sorusunun cevabı bir sonraki bölümün konusunu oluşturmaktadır.

1. Kamu Harcamalarının Birikim ve Meşruiyet İşlevi

Kapitalist ülkelerde kamu harcamaları neredeyse gayri safi milli hasılanın yarısını oluşturmaktadır. Kamu kesiminde mal ve hizmet üreten tüm birimlerin yaptıkları harcamalar genel olarak kamu harcamaları olarak tanımlanmaktadır. Maliye yazınında kamu harcaması kavramı geniş ve dar anlamda olmak üzere iki çerçevede incelenmektedir. Geniş bir kavram olarak kamu harcamaları devletin fonksiyonlarının yerine getirilmesi için yapılan bütün işlerin maliyetine giren unsurların toplamına denmektedir. Bu tanıma göre kamu harcamaları sadece devletin değil daha geniş bir anlamda diğer kamu kuruluşlarının nakdi ve aynı olarak yaptıkları harcamaları da kapsamaktadır. Bu çerçevede kamu harcamaları devlet ve mahalli idarelerin yaptığı harcamalar, iktisadi ve devlet teşekkülleri harcamaları, sosyal sigorta harcamaları, topluma yararlı hizmetler yapan kurumların harcamaları¹⁸¹, vergi muafıkları, vergi indirimleri, bağış ve yardımlardan meydana gelmektedir¹⁸². Dar anlamda kamu harcamalarında ise merkezi devlet tarafından yapılan harcamalar olarak nitelendirilmektedir.

Kamu harcamalarının içeriğinin ve kapsamının belirlenmesinde kaynak dağıtım ve üretimi gerçekleştirme biçimleri dikkate alınmaktadır. Kapitalist ekonomilerde mal ve hizmetlerin üretimi şu şekillerde gerçekleşmektedir: (1) Mal ve hizmetlerin bir kısmı kamu tarafından üretilmekte ve bedelsiz olarak dağıtılmaktadır. (2) Mal ve hizmetler özel firmalar tarafından üretilmekte ve kamu tarafından satın alınarak bedelsiz olarak dağıtılmaktadır. (3) Mal ve hizmetler kamu tarafından üretilmekte piyasada bedel karşılığında satılmaktadır. (4) Son olarak mal ve hizmetler özel firmalar tarafından üretilip piyasada satılmaktadır. Musgrave ilk iki dağıtım ve üretim biçimini kamusal arz üçüncüsünü ise kamusal üretim kategorilerine sokmaktadır¹⁸³. Kamusal arzda bir bedel söz konusu değildir. Kamu, özel

¹⁸¹ Bu kapsama belediyelerin, belediye iktisadi teşebbüsleri aracılığıyla gerçekleştirdiği otobüs, tramvay, tünel, elektrik, su işletmelerinin gerçekleştirdiği harcamalar örnek verilebilir.

¹⁸² Aksoy, 1998, a.g.e., s. 90.

¹⁸³ Sönmez, 1987, a.g.e., s. 6.

işletmelerden satın aldığı ya da kendi ürettiği mal ve hizmetleri bedelsiz olarak devretmektedir. Kamusal üretimde ise bir bedel ödenmesi gerekmektedir.

Kamu harcamalarında değişik sınıflandırma imkânları vardır. Örneğin bunlardan biri kamu harcamalarının devlet faaliyetlerine dağılışı bakımından yapılan sınıflandırmadır. Burada kamu harcamaları idari ve fonksiyonel olmak üzere iki başlık altında değerlendirilmektedir. İdari sınıflandırmada kamu harcamaları idari teşkilata göre bölünmektedir. Bu sınıflandırmada devletin örgütlenme yapısına ilişkin önemli bilgiler elde edilmektedir. Fonksiyonel sınıflandırmada ise gerçekleştirilmek istenen kamu hizmeti esas alınmaktadır. Yani harcamayı yapan birimler yerine devletin ulaşmak istediği amaçlar ve üstlendiği görevler dikkate alınmaktadır¹⁸⁴. Bir diğer sınıflandırma çeşidi ise harcamaların kaynak ve gelir dağılımına etkisi bakımından yapılan sınıflandırmadır¹⁸⁶. Burada harcamaların GSMH'yi nasıl etkilediğinden hareketle harcamalarda gelir yaratıcı ve transfer harcamaları olmak üzere ikili bir ayrıma gidilmektedir. Gelir yaratıcı harcamalar cari ve yatırım olmak üzere iki alt grupta toplanmaktadır. Hem cari hem de yatırım harcamaları iktisadi açıdan GSMH'yi artırmaktadır. Bu tür kamu harcamaları devletin üretim faktörü satın almak için yaptığı harcamalardır. Devlet ya doğrudan doğruya üretim faktörü satın almak veya kiralamak için ya da bazı mal ve hizmetleri satın almak için harcama yapmaktadır. Transfer harcamaları ise gelirin bir kişi veya gruptan diğer kişi veya gruplara aktarımı şeklinde gerçekleşmektedir. Bu tür harcamalar ise sosyal, mali ve ekonomik niteliklere sahip olmasından ötürü üçlü bir kategoride incelenmektedir. Diğer taraftan transfer harcamaları karşılıksız transfer harcamaları ve sermaye oluşumu için yapılan transfer harcamaları olmak üzere iki kategoride incelenmektedir. Bu harcama türlerine örnek olarak, kişilere yapılan karşılıksız transferler, sermaye kesimine yönelik yapılan transferler ve dış ülkelere yapılan (yardım ve bağış) transferler örnek verilebilir. Transfer harcamalarına ilişkin sıklıkla yapılan bir diğer ayırım ise dolaylı ya da dolaysız olmasıdır. Dolaysız transfer harcamalarına sosyal güvenlik harcamaları, kamu borçlarının faizi ve negatif gelir vergisi örnek verilebilir. Dolaylı transferlere ise sübvansiyonlar örnek verilebilir. Son olarak yapılan bir diğer sınıflandırma çeşidi ise harcamaların iktisadi gelişmeye etkisi bakımından yapılan sınıflandırmadır. Bu sınıflandırmada harcamaların toplam sermaye birikimini ne yönde ve

¹⁸⁴ Özhan Uluatam, *Kamu Maliyesi*, Ankara, İmaj Yayınevi, 2005, s. 212-213; Abdurrahman Akdoğan, *Kamu Maliyesi*, Ankara, Gazi Kitabevi, 2003, s. 82-85.

¹⁸⁶ Aksoy, a.g.e., s. 95.

ne derecede etkilediği incelenmektedir. Bu amaçla harcamalar cari (tüketim) ve yatırım harcamaları olmak üzere iki kategoride değerlendirilmektedir. Bu sınıflandırma çeşidi bütün ülkelerin bütçelerinde yer almıştır.

Tablo 4. Kamu Harcamalarının Biçimsel Sınıflandırılması

Devlet faaliyetleri bakımından	Kaynak ve gelir dağılımı etkisi bakımından	İktisadi gelişmeye etkisi bakımından
<ul style="list-style-type: none"> İdari tasnif (devletin neleri satın aldığı ve bu satın almaları hangi idari –siyasi birimin yaptığı görülmektedir) Fonksiyonel tasnif (devletin hangi kamu hizmetlerini gördüğü ve bunlara ne kadar harcama yaptığı görülmektedir) 	<ul style="list-style-type: none"> Gelir getirici harcamalar Transfer harcamaları 	<ul style="list-style-type: none"> Cari harcamalar Yatırım harcamaları

Kaynak: Uluatam, a.g.e., 2005; Akdoğan, a.g.e., 2003, Nadaroğlu, a.g.e., 2000.

Harcamaların değişik amaçlara ve çeşitli kriterlere göre bölündüğü tüm bu sınıflandırma çeşitleri (fonksiyonel sınıflandırma hariç) özellikle klasik bütçe anlayışında bütçe süreçlerinde kullanılmıştır. Ancak bütçe anlayışında meydana gelen dönüşümle birlikte harcamaların sınıflandırmasında da teknik düzeylerde bir dönüşüm gerçekleşmiştir. Neo-liberal birikim modeli temelinde kamu mali yönetimde yeniden yapılanmaya gidilmesiyle bütçeleme anlayışı önemli ölçüde değişmiştir. Bu çerçevede kamu idarelerinin ulusal plan ve stratejilerine uygun stratejik planlarını hazırlamaları, politika ve stratejilerini bu yolla ifade edebilmeleri, bu politika ve stratejilere uygun bütçeler hazırlamaları ve geliştirecekleri performans göstergeleriyle başarılarını ölçmeleri gereği çıktı-sonuç odaklı bir bütçe anlayışıyla geliştirilmesini gerekli kılmıştır¹⁸⁷. “Kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedefleri belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendiren ve sonuçları raporlayan” bu bütçe anlayışına performans esaslı bütçe sistemi denmektedir¹⁸⁸. Günümüzde modern bütçeler hazırlanırken performans esaslı bütçe sisteminin teknik düzeyde harcamaların sınıflandırılmasında ‘Analitik Bütçe

¹⁸⁷ Nihat Edizdoğan ve Özhan Çetinkaya, *Kamu Bütçesi*, Bursa, Ezgi Yayınevi, 2015, s. 208.

¹⁸⁸ A.g.e., s. 209.

Sınıflandırılması' kullanılmaktadır (Bkz Ek-1). Analitik bütçe sınıflandırmasında ise kurumsal, fonksiyonel, finansman ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere 4 düzey kullanılmaktadır. Tablo 5'de örnek olarak birinci düzey kodlar ve açıklamaları verilmektedir.

Tablo 5. Birinci Düzey Ekonomik Kodlar ve Açıklamaları

Fonksiyon Kod	Açıklama
01 Personel Giderleri	Kamu personeli ve kamu personeli gibi çalıştırılan (sözleşmeli-ücretli) çalıştırılan veya hizmetinden yararlanan kişilere (bordroya dayalı) yapılan ödemeler
02 Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	Devletin iş veren sıfatıyla ödediği sosyal güvenlik katkı payları*
03 Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faturalı olarak veya ilgili mevzuata uygun şekilde belgelendirilerek alınan mal ve hizmet giderlerini kapsamaktadır**
04 Faiz Giderleri	Borçlanma karşılığında ödenen faizler, iskonto giderlerini kapsamaktadır.
05 Cari transferler	Sermaye birikimi hedeflemeyen ve cari nitelikli mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla yapılan karşılıksız ödemelerdir.
06 Sermaye Giderleri	Normal ömrü bir yıldan fazla olan mal ve hizmet alımları ile sabit sermaye edinimleri ve gayri maddi aktiflerin edinimi için yapılan, bütçe hazırlama rehberi ve bütçe kanunları ile belirlenmiş asgari değeri aşan ödemelerdir
07 Sermaye Transferleri	Bütçe dışına sermaye birikimi amaçlayan ve sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemelerdir. Transferin cari nitelikli mi yoksa sermaye nitelikli mi olduğunu belirlemek için cari-sermaye ayrımında esas alınan kriterler kullanılmaktadır.
08 Borç verme	Bir mali hakka veya devletin mülkiyetinde hisse (sermaye) katılımına neden olan ödemeleri kapsar. Devlet tarafından verilen krediler ve alınan hisseler borç verme olarak sınıflandırılırken, KİT'lerin görev zararları cari transferler içerisinde yer almaktadır.
09 Yedek Ödenekler	Bütçede başlangıçta öngörülemeyen hizmet karşılıkları olarak veya yapılan tahminlerin yıl içi gelişmeler neticesinde tutmaması ihtimaline karşılık hizmetlerin aksamaması için ihtiyat olarak ayrılan ödeneklerdir.

*Personelden kesilen primler personel giderlerinde gösterilmektedir

**Devletin karşılığında herhangi bir hizmet almadığı karşılıksız ödemeler ile sermaye giderleri kapsam dışındadır. Uluslararası standartlarında da cari gider olarak kabul edilen savunma harcamaları (askeri lojmanlar hariç) buraya dâhil edilen harcamalardır.

Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Analitik Bütçe Sınıflandırması (www.bumko.gov.tr)

Kamu harcamalarının belirli bir sınıflandırmaya tabi tutulması bütçelerde izlenmesini ve karşılaştırma yapılmasını kolaylaştırmaktadır. Ancak bu harcamaların yorumlanma aşamasında ise harcama yaklaşımlarının bilinmesi önemlidir. Devlet teorileri bağlamında kamu harcamalarına yönelik yaklaşımlarda farklılık görülmektedir. Örneğin klasik ve neo-klasik anlayışta minimal devlet teorisi bağlamında kamu harcamaları olabildiğince düşük ve piyasada kaynak dağılımını etkilemeyecek düzeylerde olması gerekliliği savunulurken Keynesyen refah devleti teorisinde kamu harcamalarının efektif talebi arttırmak ve tam istihdam düzeyini gerçekleştirmek için etkin kullanılması gerekliliği ileri sürülmektedir. Genel olarak Marxist kapitalist devlet teorilerinde ise devlet sermaye birikiminin yeniden üretimini sağlayan, kapitalist sistemin devamlılığı için gerekli siyasi, hukuki ve toplumsal normları düzenleyen bir araç olarak tanımlandığı için devletin kamu harcamalarına özellikle bölüşümü etkilemesi ve sistemin devamlılığını gerçekleştirmesi bağlamında önem ve ağırlık verdiği ileri sürülmektedir¹⁸⁹.

Kamu harcamalarındaki artışın sermaye birikimi bağlamında gerçekleştiğini ileri süren eleştirel politik iktisat yaklaşımına geçmeden önce bu artışı ekonomik gelişmeyle açıklayan modellere değinmek gerekmektedir. Bu modellerden biri W. Rostow'un gelişme modelidir. Rostow ekonomik gelişmede beş temel aşamaya dikkat çekmektedir. Bu aşamalar sırasıyla geleneksel toplum, geçiş dönemi, hareket etme, olgunluğa yönelme ve kitlesel tüketim aşamalarıdır. Söz konusu her bir aşama kamu harcamalarının gelişimine ilişkin önemli bilgiler vermektedir. Her bir aşamada kamu yatırımları farklı bir işleve sahiptir. Örneğin kamu kesiminin altyapı yatırımlarını gerçekleştirmesi eğitim, sağlık gibi hizmetlerde bulunması gelişmenin olgunluğa yönelme aşamasında olduğunu göstermektedir. Kamu harcamaları analizine önemli bir diğer teorik katkı ise Adolf Wagner'in 'kamu harcamaları artış' teorisidir. Wagner artan devlet faaliyetlerini, toplumun sosyal ilerleme isteği ile açıklamaktadır. İngiltere, İsviçre, Prusya, ABD ve Japonya kamu kesimini inceleyen Wagner söz konusu ülkelerde kamu harcamalarının artma eğiliminde olduğunu saptamıştır¹⁹¹. Wagner harcamaların GSMH'ye oranındaki değişimleri iktisadi ve siyasi nedenlerle açıklamaktadır. Wagner'e göre sanayileşme ile birlikte piyasalar genişlemiş ve bu piyasalarda faaliyet gösteren ekonomik birimler arasındaki ilişkiler daha

¹⁸⁹ Duncan K. Foley, "State Expenditure From A Marxist Perspective", *Journal of Public Economics*, no.9, 1978, ss. 221-228.

¹⁹¹ Adolph Wagner, "Three Extracts on Public Finance", (ed.) R. Musgrave and A. T. Peacock, *Classics in the Theory of Public Finance* içinde, 1967, s. 1-15.

karmaşık hale gelmiştir. Bu nedenle hem bu ilişkilerin yasal ve ticari sözleşmeler bağlamında hukuki olarak düzenlenmesi hem de piyasaların genişlemesini engelleyen eğitim, sağlık ve kentleşme gibi alanlarda ekonomik negatif dışsallıkların kaldırılmasına yönelik düzenlemelerin gerekmesi daha fazla devlet müdahalesini zorunlu hale getirmiştir¹⁹². Kamu harcamalarının artışına ilişkin bilinen bir diğer yaklaşım ise Peacock ve Wiseman'ın sıçrama tezidir. Bu yaklaşıma göre kamu harcamalarındaki artış normal dönemlerde seçmenlerin istekleriyle uyumludur. Yani hükümetler daha fazla harcama yapmak isterler lakin vatandaşlar daha fazla vergi vermek istememektedirler. Dolayısıyla hükümetler yurttaşların isteklerine duyarlıdır. Ancak yazarlara göre bunalım, savaş ve sosyal çalkantıların olduğu zamanlarda kamu harcamalarında bir 'sıçrama' gözlemlenmektedir. Söz konusu bunalım dönemlerinin sona ermesinden sonra bir önceki dönemdeki ekonomik yapıya dönmenin olanaksız gözükmemesinden dolayı kamu harcamaları esasında sürekli bir artış eğiliminde olmaktadır. Diğer bir deyişle olağanüstü dönem bitip normale dönüldüğünde ne harcamalar ne de vergi oranları azalmaktadır. Yeni bir denge söz konusu olmaktadır¹⁹³. Kamu harcamalarına ilişkin eleştirel Marxist yaklaşımlarının odak noktası ise kamu harcamaları ile sermaye birikimi arasındaki ilişkidir. Bu çerçevede kamu harcamaları ve sermaye birikimi arasındaki ilişkinin analizi kamu harcamalarına yönelik eleştirel yaklaşım için oldukça önemlidir.

a. Kamu harcamalarının sermaye birikimindeki rolü

Marx, birikimin ilk koşulunu kapitalistin elinde bulunan metaları satabilmesi ve aldığı paranın büyük bir kısmını sermaye birikimine dönüştürmesi olarak ileri sürmüştür¹⁹⁵. Eğer kapitalist söz konusu metaları sermayeye dönüştürebiliyorsa başarılıdır demektir. Kapitalist üretim ilişkilerinin ve sistemin yeniden üretilmesinin temeli sermaye birikimidir. Sermaye birikiminin yeniden üretilmesi için malların üretimini ve mübadelesini kolaylaştıracak ön koşulların sağlanıp sürdürülmesi gerekmektedir¹⁹⁶. Kapitalistin başarılı olmasında devletin birikim rejimi ve düzenleme biçimlerinin önemi tarihsel olarak dikkate

¹⁹² Wagner, 1967, a.g.e., s. 5.

¹⁹³ Nadaroğlu, a.g.e., s. 146.

¹⁹⁵ Marx, 2004. Kapital 1, s. 538.

¹⁹⁶ Arın, 1980, a.g.e., s. 22.

alınması gereken bir alandır. Bu bağlamda sermaye birikiminin yeniden üretiminde kamu harcamaları önemli bir bütçe politikası aracı olarak görülmektedir¹⁹⁷.

Sermaye birikiminin yoğunluğu devlet müdahalesinin kapsamına ve niteliğine bağlıdır. Örneğin 1929 bunalımı sonrası Keynesyen yaklaşımdan hareketle büyük bir artış gösteren kamu harcamaları ile eksik talep giderilerek işsizlik sorunu çözümlenmeye çalışılmış diğer yandan eğitim ve sağlık harcamaları ile de toplumsal eşitsizlik giderilmek istenmiştir. Devlet müdahalesinin kapsam ve niteliği ise sermaye birikiminin yeniden üretilmediği dönemlerde yeni bir birikim rejimi ve düzenleme biçimleriyle farklılaşmaktadır. Bu dönemler esas olarak iki başlıkta ele alınabilir. İlki ekonomik krizler¹⁹⁸, ikincisi ise yine ilkiyle ilişkili olarak sosyal (toplumsal eşitsizliklerin derinleşmesi) bunalımlardır. Dolayısıyla kapitalist dünya ekonomilerinin çoğunda özellikle 1970'lerden sonra süre gelen sistemik ekonomik krizlerin¹⁹⁹ ve bu krizlerin sonucunda değersizleşen sermayenin yeniden değerlendirilmesini sağlayan devlet müdahaleleri bu kapsamda devletin yeni birikim rejimleri ve düzenleme biçimleri gözlemlenmektedir.

¹⁹⁷ Foley, 1978, a.g.m., s. 221-222.

¹⁹⁸ Birikim sürecini engelleyen ve kapitalist sistemin en temel çelişkilerinden olan birikim krizlerine ilişkin temel bilgiler çalışmanın genel bağlamı için önemli görülmektedir. Marx sermaye birikiminin kısıtlarının birikim sürecine içsel olduğunu ifade etmektedir. Yani 'kapitalist üretimin gerçek engelinin sermayenin kendisi olduğunu' belirtmiştir. Marx'a göre kapitalist üretimin en temel amacı artı-değer yaratmak ve onun bir kısmını yeni sermayeye dönüştürmektir. Ancak bu süreç sermayenin aşırı birikimiyle sonuçlanmaktadır. Marx'a göre aşırı biriken sermaye kaçınılmaz olarak kar oranının düşme eğilimiyle sonuçlanır. Marxist yazında sermaye birikimi krizine ilişkin farklı açıklamalar vardır. Bunların hepsinden bahsetmek mümkün değil ancak sıkça başvurulanları şu şekilde sıralamak mümkündür. İlk olarak sermayenin organik bileşimi ve kar oranının düşüşü. Marxist politik iktisatta yalnızca canlı emek artı değer üretir ve böylece kar elde edilir. Ancak kar oranı sadece değişken (emek maliyetlerine) sermayeye değil tüm sermaye maliyetlerine (sabit sermaye) dayanır. Ve eğer sabit sermaye değişken sermayeye göre daha hızlı artarsa diğer tüm koşullar aynı kalmak koşuluyla kar oranının düşmesine yönelik bir eğilim mevcut olur: r (kar oranı) = artı değer oranı / $1 +$ sermayenin organik bileşimi (C/V). Bir diğer kuram ise eksik tüketimdir. Sermaye birikiminin realizasyonu kapitalizme için bir sorundur. Bu sorunun ortadan kalkması için toplam talebin artırılması gerekmektedir. Ancak kapitalist toplumlarda ücretler daima minimize edilmekte ve efektif talep yetersiz hale gelmektedir. Yani efektif talep yetersizliği eğer yeni talep kaynakları yaratılmazsa (devlet harcamalarındaki artışlar, yabancı pazarlar, tüketici kredileri gibi) sermaye birikimini yavaşlatacaktır. Sıkça başvurulan bir diğer kuram ise kar sıkışma teorileridir. Burada da işçilerin sınıfsal mücadelesinin sonucunda ücretlerdeki artışların kar oranlarını düşürmesidir [Erik. O Wright "Class, Crisis and the State", London, Verso, 1979, s. 127, 140, 149]

¹⁹⁹ Söz konusu krizler hem ekonomik farklılıklar bakımından bölge ya da ülke düzeyinde hem de yapı bakımından finansal ya da mali açılardan yine farklı tarihsel dönemlerde sermaye birikiminin yapısına bağlı olarak farklılaşmaktadır. Örneğin 1970'lerin başında üçüncü dünya ülkelerinden gelişmekte olan ülkelere kadar genişleyen borçlanma ilişkisinin mali krizlerle sonuçlanması borç krizi bağlamında değerlendirilebilir. Aynı şekilde mali krizden çıkış için IMF ve DB gibi küresel aktörlerin öncü olduğu Ortodoks istikrar programları çerçevesinde finansallaşmanın serbestleştirilmesi ya da daha doğru bir ifade ile kuralsızlaştırılması sonucunda yaşanan banka ve finans piyasaları krizleri çeşitli şekillerde ortaya çıkan krizlere örnek verilebilir.

Kamu harcamaları ve sermaye birikimi arasındaki ilişkiyi devletin mali krizi bağlamında ele alan ve tartışan James O'Connor²⁰⁰ ve I. Gough'un çizmiş olduğu çerçeve kapitalist devletin birikim rejimini yeterli düzeyde açıklamaktadır²⁰¹. Yani devlet emek ve sermaye arasındaki bölüşüm ilişkisini belirlemede etkin bir görev almaktadır. Bu bağlamda devlet kamu harcamaları ve vergiler yoluyla daha aktif ve özerk bir rol oynamaktadır²⁰². James O'Connor 'Devletin Mali Krizi' eserinde kapitalist devletin birbiriyle çatışan iki temel işlevi yerine getirdiğini ifade etmektedir. Bu işlevlerden biri *birikim* diğeri ise *meşrulaştırma*²⁰³. Bu durum, devletin kar getiren sermaye birikiminin mümkün olduğu durumları sürdürmeye veya yaratmaya çalışması gerektiği anlamına gelmektedir. Ne var ki, devletin sosyal uyum için gerekli koşulları sürdürmeye veya yaratmaya çalışması da gereklidir. Zora dayalı güçlerini diğer tüm sınıflar pahasına bir sınıfın sermaye birikimi yapması için açık bir şekilde kullanan kapitalist bir devlet tüm meşruiyetini kaybeder ve bu nedenle sadık olma ve destek sunma temelini zayıflatır. Fakat sermaye birikim sürecine destek sunma gerekliliğini göz ardı eden bir devlet de kendi güç kaynaklarını, ekonominin artı değer üretim kapasitesini ve bu artıdan elde edilen vergileri tüketme riskini içinde barındırmaktadır²⁰⁴.

O'Connor devlet bütçesini politik iktisadi bir çerçevede devlet maliyesinin sosyolojik temeline ilişkin bir araştırma bağlamında kavramsallaştırmıştır. O'Connor'a göre mali iktisadın temel mevzusu devletin mali alanı ve harcamalarının hacmine ya da tahsisine ve vergi yükünün ekonomik sınıflar arasındaki dağılımına ilişkin ilkelerin araştırılmasıdır²⁰⁵. Daha önce ifade edildiği üzere Goldscheid ve Schumpeter'in çalışmaları kamu maliyesinin bu bağlamda ele alındığı çalışmalardır. Söz konusu yazarlara göre bir toplumun sosyo-ekonomik yapısının incelenmesinde en iyi başlangıç noktası kamu maliyesinin ya da başka bir ifadeyle devletin faaliyet alanının araştırılmasıdır. O'Connor çalışmasında sosyal sermaye birikimi ile sosyal harcamaların çelişkili bir sürece sahip olduğunu ve bu sürecin

²⁰⁰ Düzenleme ekolünün temsilcilerinden Aglietta eserinde devleti O'Connor, Negri ve Hirsch'in geliştirdiği kuramsal görüşler çerçevesinde ele almaktadır (Aglietta, 1979, a.g.e., s. 28, s. 235.).

²⁰¹ Söz konusu yazarlar kapitalist devlet teorileri tartışmalarında Neo-Ricardocu devlet kuramcıları olarak belirtilmektedir. İlk bölümde ifade edildiği üzere Neo-Ricardocu kuram kamu harcamaları ve vergiler aracılığıyla devletin bölüşüm ilişkilerine müdahalesi üzerine durmaktadırlar. Bu kuramın önde gelen teorisyenlerinden biri de Offe'dir. Offe'ye göre devlet özerktir ama tarafsız değildir yani kapitalist bir devlettir (Clarke, s. 14).

²⁰² Clarke, a.g.e., s. 34.

²⁰³ O'connor, a.g.e., s. 6.

²⁰⁴ A.g.e., s. 6.

²⁰⁵ A.g.e., s. 3

ekonomik, sosyal ve siyasal krizlere doğru eğilim yarattığını ifade etmektedir. Örneğin devletlerin bir taraftan sermaye birikimini arttırarak diğer taraftan sosyal harcamalar gerçekleştirerek bölüşümde adaleti sağlamak için yeterli bir kaynağı yoktur. En önemlisi her iki amaca sahip bir devlet anlayışı söz konusu değildir. Nitekim amaçlar en nihayetinde çatışmalı bir sürece yol açmaktadır. O'Connor bu çatışmalı süreci şu şekilde ifade etmiştir; İlk olarak devletin giderek daha fazla sermaye maliyetlerini toplumsallaştırmasına rağmen toplumsal artı (karlar dâhil) özel sektör tarafından el konmaya devam etmektedir. Maliyetlerin toplumsallaştırılması ve karların özel sektör tarafından alıkonulması mali bir kriz veya devlet harcamaları ile devlet gelirleri arasında yapısal bir boşluğa yol açmaktadır. Bunun sonucunda devlet harcamaları onları finanse etme araçlarına kıyasla daha hızlı artış eğilimi göstermektedir. Sosyal sermayenin birikimi dolaylı olarak toplam üretimi ve toplumun artısını artırırken ve dolayısıyla prensipte sosyal harcamaların genişlemesini sağlama alsa da, geniş (tekelci kapitalistler) sermaye grupları bu artı değerini yeni toplumsal sermaye veya sosyal harcama için el konmasına güçlü bir şekilde karşı gelmektedir. İkinci olarak mali kriz belirli amaçlar için devlet gücünün özel sektör tarafından alıkonulmasıyla derinleşmektedir. Özel çıkar sahipleri-şirketler, endüstriler, bölgesel veya diğer iş dünyası çıkarları- farklı sosyal yatırım türleri üzerinde hak iddia etmektedir. Bu iddialar politik olarak ya meşrulaştırılması gereken ya da kamuoyunun önünde gerçekleşmemesi gereken biçimlerle sürmektedir. Örgütlü işgücü ve işçiler genellikle farklı sosyal harcama türleri için hak iddia etmekte ve işsizlerle yoksullar (mali sıkıntıdaki işadamlarıyla birlikte) genişletilmiş sosyal harcamalar için hak iddiasında bulunmaktadırlar. Çok az hak iddiası piyasa tarafından koordine edilmektedir. Çoğu siyasal sistem üzerinden işlemekte ve siyasal bir mücadelenin sonucunda kazanılmakta ya da kaybedilmektedir. Tam da sosyal sermaye ve sosyal harcamalar birikimi siyasal bir çerçeve kapsamında gerçekleştiği için, devlet proje ve hizmetlerinde büyük ölçüde bir israf, tekrar ve üst üste binme söz konusudur. Sosyal sermayenin ve sosyal harcamaların birikimi yönetsel açıdan, mali istikrar ve kar getirmesi muhtemel özel sermaye birikimi penceresinden oldukça mantık dışı bir süreçtir²⁰⁶. O'Connor'a göre;

“Gücü elinde bulunduran iktidar eliti yalnızca belli bir ekonomik sistem veya ekonomik egemenliği garanti etmemektedir. Aynı zamanda böyle bir egemenlik alanına müdahale etmektedir. Vergi politikası ve bütçe araçlarıyla

²⁰⁶ O'connor, a.g.e., s. 8-9.

gücü elinde bulunduran iktidar eliti milli gelirin yeniden tahsisini de etkilemektedir. Böylelikle farklı sınıflar tarafından uğruna mücadele edilen ve arzulanan değerlerin tahsisine de karışmaktadır. Bu noktada iktidar elitinin gündelik kararlar alanında hangi tarafı desteklediğini söylemek genellikle güçtür. Bu durum için işler oldukça karışıktır’’²⁰⁷.

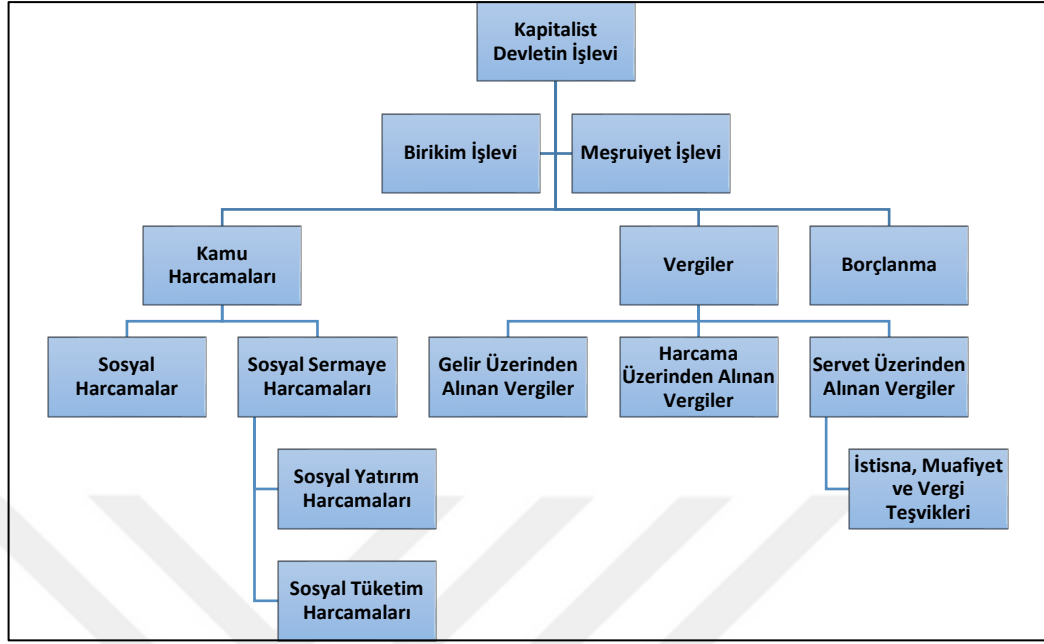
O’Connor kapitalist bir toplumda devletin işlevinin bir yandan özel kesimde sermaye birikimi oluşumuna katkıda bulunduğunu, diğer yandan da kapitalist sistemin meşruiyetini sağladığını ileri sürmektedir. Kapitalist devlet bu işlevleri yerine getirirken bir dizi harcamalarda bulunmaktadır. O’Connor, devlet harcamalarının kapitalist devletin iki temel işlevine karşılık gelen iki yönlü niteliği olduğunu ifade etmektedir. Bu harcamalar sosyal sermaye ve sosyal harcamalar olarak iki kategoride gösterilmektedir²⁰⁸. Sosyal sermaye harcamaları sermaye birikimine doğrudan katkıda bulunan harcamalardır ve sosyal yatırım harcamaları ve sosyal tüketim harcamaları olmak üzere iki kategoride incelenmektedir. Sosyal yatırım harcamaları emek gücünün üretkenliğini arttıran sabit sermaye ve teknoloji yatırımları ile sermayenin değer yitirmesinin önüne geçerek üretimin genel koşullarının devamını sağlayan alt yapı yatırımlarından oluşan harcamalardır. O’Connor sosyal yatırım harcamalarına devletin finanse ettiği sınai gelişim bölgelerini örnek göstermektedir. Sosyal tüketim harcamaları ise emek gücünün yeniden üretim maliyetini düşüren, eğitim sağlık gibi hizmet ürünlerini içeren harcamalardır. Sosyal tüketim harcamaları çalışan sınıf tarafından kolektif olarak tüketilen mal ve hizmetler ve iktisadi güvensizliğe karşı sosyal güvensizlik olarak iki alt grupta toplanmaktadır. Sosyal yatırım ve sosyal tüketim harcamaları doğrudan artık değer üretmezler ancak kapitalistlere toplam artık-değer miktarını artırma girişimlerinde yardımcı olurlar, bu nedenle, dolaylı olarak üretkendirler²⁰⁹.

²⁰⁷ O’Connor, a.g.e., s. 3

²⁰⁸ A.g.e., s. 6.

²⁰⁹ A.g.e., s. 7.

Şekil 2. Kapitalist Devletin İşlevi ve Politika Araçları



Kaynak: O'Connor ve Gough'un kamu harcamaları analizinden yararlanılarak tarafımızca düzenlenmiştir.

O'Connor'a göre sosyal harcamalar ise, sosyal uyumu sağlamak, toplumsal uzlaşmayı sağlayacak biçimde sisteme meşrutiyet kazandıran sosyal proje ve hizmetleri kapsamaktadır. Örneğin bu harcamalar işsizlik sigortası, emekli ödemeleri, sosyal güvenlik, adalet hizmetleri gibi sosyal kontrolü sağlayan iç güvenlik hizmetlerinin üretimi için yapılan harcamalar ile askeri harcamaları kapsayan harcamalardan oluşmaktadır²¹⁰. Bazı devlet harcamaları ise her iki işlevi yerine getirebilir. Örneğin sağlık harcaması ile devlet bir yandan işgücünün yeniden üretim maliyetlerini azaltmakta (sosyal tüketim harcaması) diğer yandan vatandaşa karşı sağlık hizmetlerini yerine getirerek sistemin meşruluğunu sağlamaktadır²¹¹. O'Connor'a göre sosyal güvenliğin temel amacı yanlış anlaşılmaktadır. Her ne kadar sosyal güvenlik harcamaları ile toplumun refah düzeyi yükselse de buradaki esas amaç istihdam alanında sosyal ve iktisadi bir istikrarın, güvenin kapitalist lehine sağlanmasıdır. O'Connor'a göre kapitalist devletlerin çoğunda söz konusu (birikim ve meşrulaştırma) ikili ilişki çelişkili bir biçimde vardır. Kamu harcamalarının nihai sonucu bu

²¹⁰ O'Connor, a.g.e., s. 7; Sabri Çaklı, "State Expenditures: Capital Accumulation and Legitimization" *Ekonomik Yaklaşım*, 19(1), 2008, ss. 85-119.

²¹¹ Akduran, a.g.e., s. 95.

iki amaca hizmet etmektedir²¹². Diğer taraftan devlet harcamalarının giderek artması tekelleşmenin hem nedeni hem de sonucudur. Devlet giderek daha fazla ölçüde tekellerin lehine sosyal yatırım ve sosyal tüketim maliyetleri üstlenmekte bu da üretimin tekelleşmesini ve toplumsallaşmasını kuvvetlendirmektedir. Bu durum nihai olarak durgunluk yaratıcı eğilimlerin güçlenmesine neden olmaktadır²¹³. Nitekim durgunluğun aşılması için daha fazla harcama ve bu maliyetin karşılanması için daha fazla vergi gerekmektedir. Ortaya çıkan dengesizliğin karşılığı ise devletin içerisine girmiş olduğu mali krizdir. O'Connor'un en çok eleştirildiği husus mali krizi sadece kamu harcamalarındaki artışa indirgemiş olmasıdır. Hardt ve Negri'ye göre devlet bütçesinde kamu harcamalarının yükselmesiyle gündeme gelen krizin, olgun kapitalizmin karlılık krizine içsel, hatta onu belirleyen bir olgu olduğu iddiası daha az inandırıcıdır²¹⁴. Söz konusu yazarlar devlet-kamu harcamaları sorununu emek ve sermaye çelişkileri üzerinden çözümlenmektedir. Yani "kamu harcaması, üretken emeği temsil eden işçi topluluğunun devletçe sömürülmesini gizemleştiren bir kamu ve devlet formudur. Kamu harcaması toplumsal ücrettir ve işçi sınıfının istikrarsızlaştırıcı pratikleri ve analizler bu olgu temelinde geliştirilmelidir"²¹⁵.

Kapitalizmin bir üretim biçimi olarak kendini yeniden üretmesinin yani kapitalist ilişkilere girmesinin iki ön koşulu sermaye birikiminin sürmesi ve sistemin meşruluğunun korunmasıdır. O'Connor'ın kamu harcamaları analizi bu bağlamda oldukça önemlidir. Kamu harcamalarına ilişkin bir diğer önemli kuramsal çerçeveyi Gough yapmıştır. Gough gelişmiş kapitalist devletlerin harcamalarını incelediği çalışmasında O'Connor'un devlet harcamalarını sınıflandırmasından yararlanmıştı. Devlete ilişkin analizinde ise Poulantzas ve Miliband'ın çalışmalarından yararlanmıştı²¹⁶. Gough devleti belli bir sınıfın egemenliği üzerine değil devletin hem iktisadi yapılarda hem de siyasi yapılarda egemen olan sınıflardan görece özerk bir yapıda işlediğini ifade etmektedir. Devletin işlevselliğine ilişkin çerçevesinde ise sınıf mücadelesine verdiği önemle Poulantzas ve Miliband'dan ayrılmaktadır. Gough'a göre devletin faaliyet alanının ve etkisinin belirlenmesinde sınıf mücadelesi önemli bir etkidir. Örneğin İkinci Dünya Savaşı sonrasında özellikle sosyal hizmetler alanında devletin faaliyet göstermesinin sınıf mücadelesinin sonucu olduğunu

²¹² O'Connor, a.g.e., s. 7.

²¹³ Clarke, a.g.e., s. 36.

²¹⁴ M. Hardt ve A. Negri, *Dionysos'un Emegi Devlet Biçiminin Bir Eleştirisi*, (çev. Ertuğrul Başer), İstanbul, İletişim Yayınları, 2007, s. 260.

²¹⁵ Hardt ve Negri, s. 261.

²¹⁶ Ian Gough, "State Expenditures in Advanced Capitalism", *New Left Review*, 1, 1975, s. 64-65.

savunmaktadır. Ancak bu argüman sınıf mücadelesinin yanı sıra kapitalist birikim rejiminin gerekliliğine vurgu yapan düzenleme okulunca eleştirmiştir.

Gough'un kamu harcamaları yorumu David Yaffe'nin devlet harcamalarına ilişkin analizinin eleştirisi üzerine şekillenmiştir. Bu nedenle kamu harcamaları analizini gerçekleştirdiği makalesinde Yaffe'nin düşüncelerine geniş ölçüde yer vermiştir. Yaffe için, devlet harcamalarındaki artış, kar oranının aşağı yönlü eğiliminden kaynaklanmaktadır. Başka bir ifade ile sürekli şekilde artan bir devlet harcamasını gerekli kılan tam anlamıyla karlılık krizidir. Yaffe'ye göre devlet harcamaları İkinci Dünya Savaşından sonra 1970'lere kadar sosyal ve siyasal istikrarı sürdürmede, özel sektör yatırımlarını tamamlamakta ve tam istihdamı sürdürmekte fonksiyonel bir rol üstlenmiştir. Ancak devletin bu tür müdahalesi çelişkili bir etkiye de sahiptir. Çünkü bu müdahale sonrasında devlet özel sektör birikimini azaltmakta ve enflasyonu ateşlemektedir. İlk durum, yani sermaye birikimini azaltması, çoğu kamu harcamasının (piyasadan alınan mal ve hizmetlere giden harcamalar dâhil) verimsiz (üretken olmaması) olmasından kaynaklanmaktadır. İkinci durum ise, yani enflasyonun ateşlenmesi, hem harcamanın üretken olmaması hem de harcamanın finanse edilmiş biçiminden kaynaklanmaktadır. Kamu harcamalarındaki artış finansman sorununu beraberinde getirerek borçlanmayı zorunlu hale getirmektedir. Gough'a göre Yaffe'nin yapmış olduğu bu analizde bir dizi hata vardır. Öncelikle, Gough'a göre bu argüman devletin özellikle sosyal harcamaların şekillenmesinde sınıf mücadelesinin rolüne çok az ağırlık vermekte ve hatalı bir şekilde bunların hepsi 'üretken olmayan' kamu harcaması olarak görülmektedir. Gough'a göre bunların çoğu, sermayenin sosyal istikrar için ödemek zorunda olduğu bir maliyetten ziyade ortak bir şekilde sağlanan işgücünün bir parçası olarak görülebilir. Çünkü hali hazırda üretilen artı değerden çıkarılmaktadır. Durum böyleyken, bu hizmetler lüks değildir. O'Connor'un vurguladığı gibi artı değer dolaylı bir şekilde üretilmesidir. Diğer taraftan Gough'a göre Yaffe'nin ifade etmiş olduğu, II. Dünya Savaşından beri devlet harcamalarındaki büyük genişlemenin borçlanma ile finanse edilme durumu, söz konusu değildir. Gough bu dönemde daha çok vergilendirmede bir artış görüldüğünü ifade etmektedir. Son olarak Gough, Yaffe'nin benimsemiş olduğu Marx'ın kar oranlarının aşağı yönlü eğilimi yaklaşımının açık eleştirilere tabi olduğuna vurgu yapmıştır.

Bu bağlamda Gough'a göre 1960'ların sonunda yaşanan kar oranlarına karşılık modern devletin rolü şeklinde fonksiyonel bir cevap verilemez²¹⁷.

Gough, altyapı harcamaları (sosyal sabit sermaye) ve ekonomik yardımlar kategorisinde ya (a) devletin sunduğu üretim araçlarını finanse eden ya da (b) doğrudan özel sektörün karlılığını ve birikimi destekleyen harcamaların yer aldığını söylemektedir. İlk grup, altyapı harcamaları ve kamu işletmeleri yatırımı olarak başka alt kategorilere ayrılabilir. Devletin sosyal altyapıya yönelik harcamaları – posta, yollar, su, kanalizasyon, endüstriyel varlıklar, çevre ve kirlilik kontrol hizmetleri, kentsel yeniden dönüşüm, vb.- tüm ülkelerde artış göstermektedir. Bu esas itibariyle ekonomik aktivitenin artan çapı ve yoğunluğuna, bunları takiben ortaya çıkan kentleşme ve bölgelerin büyümesinin ya da çöküşünün yarattığı etkiye ilişkin bir yanıttır. Bu hizmetlerin çoğu kolektiftir. Bu hizmetler ayrı birimler olarak bireysel alıcılara satılamaz ve bu nedenle devlet tarafından veya yarı özerk bir devlet organı tarafından sağlanmaktadır. Ayrıca bu tarz çoğu harcama geniş ölçekli ve görünmezdir. Aynı zamanda yüksek sermaye riski taşımaktadır. Bu durum hizmetleri neden devletlerin karşılaması gerektiğine veya özel sağlayıcılara neden destek sunması gerektiğine ilişkin diğer bir nedeni açıklamaktadır²¹⁸.

Gough'a göre sermaye kesimine devlet yardımının çeşitli biçimleri vardır. Bu yardımlar özellikle savaş sonrası dönemde hızla artış göstermiştir. Buradaki belirli aktiviteler altyapı harcamalarına benzerlik teşkil etmektedir. Araştırma geliştirme çalışmaları, istihdam hizmetleri gibi. Bunlar şirketlere doğrudan girdi sağlamak ve kısmen üretimin artan boyutunu ve teknik ilerlemeyi yansıtmakta ve dünyadaki en büyük işletmelerin bazıları için bile devletin mali destek sunmasını gerekli kılmaktadır. Ancak devlet yardımlarının diğer bir biçimi belki de daha önemlidir. Bu yardımlar, karı artırmak veya özel yatırımları artırmak için şirketlere yönelik her tür mali transferleri kapsamaktadır. Buna ilişkin örnekler şu şekilde sıralanabilir: yatırım hibeleri, diğer teşvikler, sermaye transferleri, ihracat teşvikleri, tarıma ve düşüş gösteren endüstrilere sübvansiyon, vb. Gough'un ifadesiyle “devletin teknelci karların garantörü olarak faaliyet gösterdiği mekanizmalar yelpazesi”. Gough'a göre sermaye kesimine yönelik gerçekleştirilen bu transferler sadece kamu harcamaları yoluyla değil aynı zamanda vergilerle de sağlanmaktadır. Örneğin vergi sistemleri birçok açıdan karları ve yatırımları doğrudan

²¹⁷ Gough, a.g.e., ss. 56-57.

²¹⁸ A.g.e., s. 77.

destekleyebilir. Bir kurumlar vergisi muafiyeti, bir şirket için yatırım hibesiyle aynı etkiye sahiptir ancak devlet harcamalarında bir artış olarak yer almayacaktır²¹⁹.

b. Kamu harcamalarının ekonomi politiği

Kamu harcamalarına ilişkin hem ana akım hem de eleştirel maliye perspektifinden teorik bir çerçeve ortaya konmuştur. Kamu harcamalarına ilişkin analiz devlet biçiminden, sahip olduğu birikim rejiminden ve düzenlemelerinden ayrı düşünülemez. Kamu harcamalarındaki artış söz konusu dönemin iktisadi ve sosyal yapısıyla (birikim rejimi ve düzenleme biçimleri) yani devlet biçimiyle oldukça yakından ilişkilidir Bu ilişki iki açıdan ortaya konabilir. İlki kamu harcamalarının etkisi ikincisi ise bu harcamaların etki ettiği alan açısından içeriğidir. Daha önce ifade edildiği üzere hakim iktisadi anlayışta bütçelerin kaynak dağılımı, gelir ve refah dağılımı ve ekonomik istikrarı sağlamada fonksiyonel bir işleve sahip olduğu ifade edilmişti. Bu bağlamda kamu harcamaları üretim, gelir dağılımı, fiyatlar genel seviyesi ve istihdam üzerinde iktisadi etkilere sahiptir. Ancak sahip olunan bu işlevler devletin mahiyeti itibariyle farklı iktisadi, siyasi ve ideolojik etkileri de beraberinde getirmektedir. İlk bölümde erken devlet teorilerinde devletin oluşumunu açıklayan yaklaşımlarda örneğin Engels'in sınıf devleti kuramı çerçevesinde kamu harcamalarının etkisi daha çok egemen sınıfın çıkarları çerçevesinde açıklanmaktadır. Sınıf devleti kuramında kamu harcamalarının içeriği sermayenin emek üzerindeki denetimi, artı değer üretimi, emek ve sermaye arasındaki uzlaşılabilir düzeyin üretim ilişkilerinin sürdürülebilmesi için yeniden düzenlenmesi bağlamında değerlendirilmektedir. Yani devlet işgücünün yeniden üretimi için gerekli eğitim ve sağlık gibi sosyal harcamalara, artı değer artırılması için gerekli olan emek piyasası düzenlemelerine yönelik gerekli altyapı harcamaları ya da emek ve sermaye arasındaki çelişkinin doruk noktaya ulaştığı iktisadi (ekonomik kriz) ya da sosyal (yoksulluk) bunalımlarda transfer harcamalarına ağırlık verecektir. Aynı şekilde Oppenheimer'in fetih kuramı çerçevesinde düşünüldüğünde kamu harcamalarının etkisi iktidarların yendikleri üzerindeki egemenliğini bir düzene bağlamak ve kendisini içten gelecek ayaklanmalara ve dıştan gelecek saldırılara karşı güvenceye almak amacıyla yendiği gruba zorla kabul ettirdiği bir toplumsal kurumun inşasıdır. Bu bağlamda harcamaların içeriği savunma (iç güvenlik) ve savaş (askeri-ordu) harcamalarından

²¹⁹ Gough, a.g.e., s. 79

oluşmaktadır. Ya da Service'ın iş yöneticiliği kuramında olduğu gibi ilk çağ devlet oluşumlarında kamu harcamaları daha çok topluluklar arasındaki mübadele ilişkilerinin gerçekleştirilmesine yöneliktir. Benzer bir şekilde feodal bir sistemde düzenleme biçimi kapitalist sistemden farklı olmasından kaynaklı kamu harcamalarının etki ve içeriği de siyasi, iktisadi ve ideolojik açılardan farklı olacaktır. Tarihsel olarak kamu harcamalarına ilişkin şöyle bir ortak noktanın varlığına işaret edilebilir. Kamu harcamaları nihai olarak üretimin ve toplumun yeniden üretimi için gerekli olan birikime göre sistemin meşruiyetini (hegemonyasını) sağlamak için kullanılmaktadır.

2. Bir Düzenleme Aracı Olarak Vergi

Devletler kamu harcamalarını gerçekleştirmek için gelire ihtiyaç duymaktadır. Bu ihtiyaç çeşitli kaynaklardan sağlanan kamu gelirleriyle karşılanmaktadır. Devletin tarihsel gelişimi dikkate alındığında söz konusu dönemlere özgü düzenleme biçimleri çerçevesinde harcama bileşenleri farklılaştığı gibi kamu gelir kaynakları da farklılık göstermektedir. Ancak kamu gelirlerini karakterize eden en genel özellik cebri olmasıdır. Cebir unsuru devletin değinildiği üzere siyasal ve toplumsal alanı düzenleyen ve hatta kimi tarihsel dönemlerde çerçevesini belirleyen (kültür, ideoloji, din vb.) bir iktidar-güç-hegemonya ilişkisi olmasından ileri gelmektedir. Halil Nadaroğlu'nun ifadesiyle "vergi bir gerçektir, hem de zorunlu olarak mevcudiyetini sürdüren ve bu sebeple de hoş karşılanmayan bir gerçek"²²⁰. Bu açıdan toplum halinde yaşamının ve devletin varlığının sürdürülebilmesinin kaçınılmaz bir şartıdır.

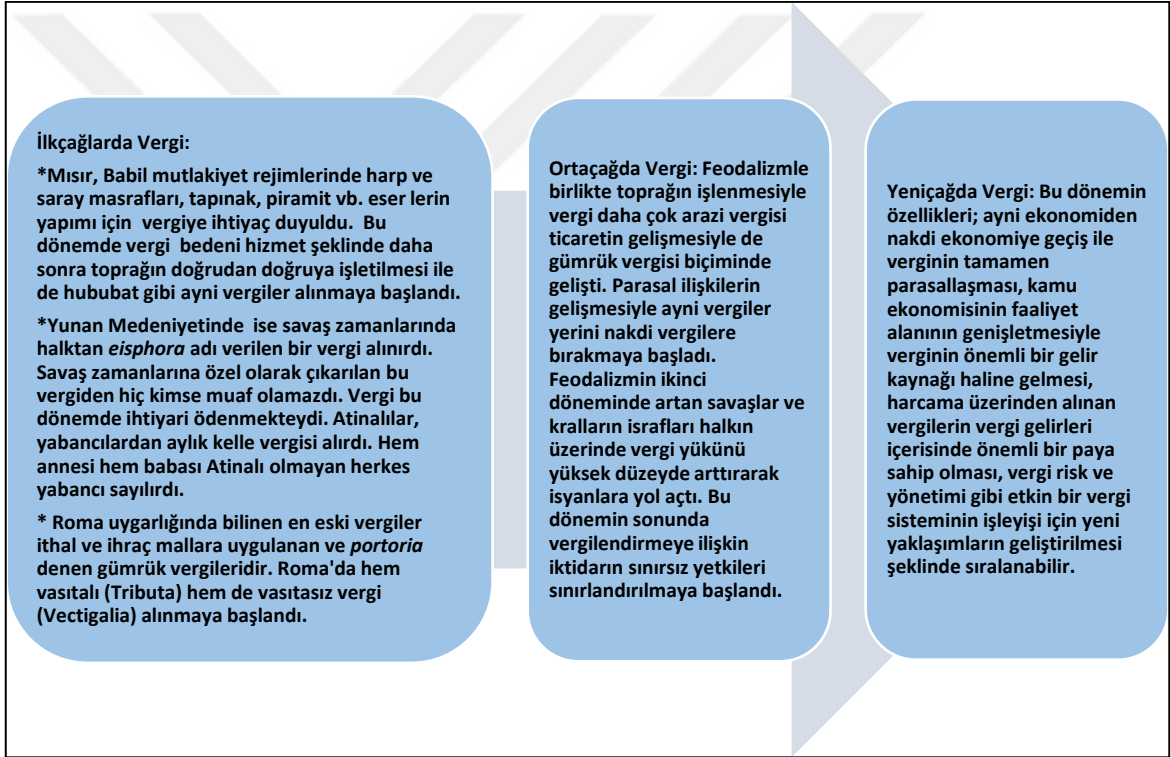
Tarihsel seyri içerisinde ele alınırsa devletin sahip olduğu birçok gelir türü vardır²²². Başlangıçta tamamen angarya ve el koyma biçiminde ya da köle emeği ve savaş ganimetleri şeklinde olan bu süreç modern devletin gelişimi ile hukuki bir çerçeveye bürünmüştür. Toplumların yerleşik yaşamı benimsemeleri bir arada yaşamın gerektirdiği hukuki, siyasi ve iktisadi yapıların toplumsal yaşamı belirlemesi bu bağlamda iktidarın krallık ya da feodal devletler çerçevesinde örgütlenmesi kamu gelir kaynaklarını sürekli alınabilen ve sürdürülebilen bir şekilde büründürmüştür. Birçok devlet örgütlenmesinde devletin harcama ve gelir politikalarına şeklini veren, düzenleyen, denetleyen ayrı maliye birimleri

²²⁰ Nadaroğlu, a.g.e., s. 212.

²²² William D. Samson "History of Taxation. *The International Taxation System*. Springer US, 2002, ss. 21-41.

oluşturulmaya başlamıştır. Öyle ki tarihteki tüm devletler kamu gelirlerine sahip oldukları müddetçe varlıklarını sürdürebilmişlerdir. Kamu gelirlerine sahip iseler iktidarlarını koruyabilmişler ve farklı devletlerle savaşabilmişlerdir²²³. Bu çerçevede modern devletin gelişimine kadar kamu gelirleri çok çeşitlilik göstermiştir. Ancak modern devletin gelişimi ile en önemli gelir kaynağı vergiler olmuştur. Vergilerin tarihsel gelişimi devletlerin gelişimi ve dönüşümü hakkında önemli ipuçları vermektedir. Şekil 3'te verginin tarihsel gelişimi ana hatlarıyla özetlenmektedir.

Şekil 3. Verginin Tarihsel Gelişimi



Kaynak: Charles Adams, For Good and Evil: The Impact of Taxes on the Course of Civilization, Madison Books, 1993; Webber and Wildavsky, 1986.

Devlet tarihin her döneminde iktisadi ve toplumsal yaşamı düzenlemek için harcama yapmak ve bu harcamaları karşılayabilmek için gelir kaynakları bulmak zorunluluğu ile karşı karşıya kalmıştır. Devletin harcamalarını karşılamak için sahip olduğu gelir kaynakları önem bakımından zamanla bazı değişikliklere uğramıştır. Örneğin 17. yüzyıla kadar başlıca gelir kaynağı olan devletin emlak (mülk) gelirlerinin payı günümüzde kamu gelirleri içerisinde

²²³ Webber and Wildavsky, 1986.

oldukça azdır. Buna karşılık söz konusu dönemlerde oldukça az olan vergiler (harcama üzerinden alınan vergiler) ise günümüz devletlerinin temel finansman kaynağı haline gelmiştir²²⁴.

Vergi olayı insanlık tarihi kadar eskidir. Ancak sistematik bir biçimde analizi ise yakın dönemlerde gerçekleşmiştir. Bu yönüyle erken dönem klasik politik iktisatçılardan biri olan William Petty'nin vergiler hakkında yazdığı eser, "Treatise of Taxes and Contributions (1662)" konu olarak maliyeyi ele alan ilk önemli İngilizce eserlerden biri olarak kabul edilebilir. Petty eserinde dönemin iktisadi ve siyasi gelişmelerini inceleyerek döneme uygun kamu harcamaları ve vergilerin nasıl gerçekleşmesi gerektiğine dair önerilerde bulunmaktadır²²⁵. Petty'e göre "vergi herkesten orantılı bir şekilde" alınmalıdır. Hatta "insanları en çok kızdıran şeyin komşusundan daha fazla vergilendirilmek" olduğunu iddia etmektedir²²⁶. Petty'e göre devlet geniş topraklara sahip olmasından ötürü arazi vergisi almalıdır. Petty aynı zamanda harcama (istihlak) vergilerini, mükellefler arasında adalete uygun bir şekilde dağıtıldığı düşüncesinden hareketle savunmaktadır²²⁷. Petty vergilerin daha çok nasıl kullanılması gerektiği üzerinde durmaktadır. Başka bir ifade ile vergiler, ulusun zenginliğine katkısı bakımından değerlendirilmektedir. "Vergiler hemencecik bizim yerli mallarımıza harcandığında, bana öyle geliyor ki insanların bütününe çok az zarar verir. Bunun tek etkisi belirli kişilerin zenginlik ve servetlerinde değişiklik yaratmasıdır ve özellikle toprak sahibi ve tembel olandan zanaatkâr ve çalışkan olana [gelir] transfer

²²⁴ Dinin devlet yönetiminde etkisi olduğu gibi devletlerin mali sistemlerinde de oldukça önemli etkisi vardır. Söz konusu bu etki özellikle Hristiyanlığın hegemonyası altında kalmış Ortaçağ Avrupası devletleri ve geniş bir coğrafyada kabul görmüş bir din olan Müslümanlığın ve bu dini benimsemiş yine Ortaçağ birçok yönüyle etkisi altına almış Osmanlı İmparatorluğu gibi önemli örneklerin varlığından ötürü dikkate alınmalıdır. Ortaçağ Avrupası'nda Kilisenin halk üzerinden ağır biçimlerde almış olduğu vergiye ilişkin bilgiler ve anlatılar hem dönemin siyasi düşünürlerinin çalışmalarında hem de döneme ilişkin yazılan romanlardan mevcuttur. İslam'da kamu gelir kaynaklarına bakıldığında vergiler başı çekmektedir. İslam ekonomisinde vergiye tabi şeyler açıktır (muhtelifdir). Dolayısıyla matrah ve oranlar da açıktır. İslam bütçesinde vergiler iki başlıkta incelenmektedir: Müslümanlardan alınan vergiler ve Gayri Müslimlerden alınan vergiler. Müslümanlardan alınan vergiler ise; ticari malların ve birikmiş paraların vergisi, hayvanların zekâtı, öşür, maden ve rikaz'dan (yerden çıkan tarihi eser) oluşmaktadır. Gayri Müslimlerden alınan vergiler ise, gümrük vergisi, cizye, haraç, ganimetlerden alınan hazine paylarından oluşmaktadır (Daha fazla bilgi için Celal Yeniçeri, a.g.e., ss. 175-192). Osmanlı İmparatorluğu İslami usullere uygun bir vergi tahsilatı gerçekleştirmiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nda Şer-i vergilerin yanı sıra Örfi vergiler de alınmıştır.

²²⁵ James H. Ullmer "The Macroeconomic Thought of Sir William Petty", *Journal of the History of Economic Thought*, 26, 2004, ss. 401-413.

²²⁶ William Petty, "A Treatise of Taxes and Contributions", *The Economic Writings of Sir William Petty* içinde (der. C. H.1963 Hull), Augustus M Kelley, New York, 1963, s. 34.

²²⁷ Sur, 1943, a.g.m., s. 255.

edilmesidir”²²⁸. Vergilere ilişkin söz konusu dönemde (1664) ileri sürülen düşüncelerden biri de Thomas Mun’ın düşüncesidir. Mun’a göre bütün vergiler birer baskı aracıdır ancak gereklidir. Mun, harcamalar dolayısıyla vasıtalı vergileri tercih etmektedir. Çünkü bu vergiler esas olarak zenginler üzerine yüklenir ve bir nevi israfın engellemesinde rol alırlar. Mun dönemindeki birçok düşünürden farklı olarak fakirlerin vergiden muaf tutulması gerektiğini ileri sürmektedir. Çünkü ona göre fakirlerin verecek bir şeyleri yoktur. Dolayısıyla Mun’a göre fakirlerden alınacak vergiler zenginlere devredilir²²⁹. Klasik politik iktisatçılardan vergi ile ilgili önemli teorik katkılardan biri de Sir James Steuart tarafından yapılmıştır. Steuart farklı olarak arazi vergisi yerine genel bir harcama vergisini savunmuştur²³⁰. Steuart’ın en önemli katkısı vergileri kategorilere ayırmasıdır²³¹. Öyle ki günümüzde dahi bu kategoriler kullanılmaktadır. Steuart’a göre vergiler düz oranlı vergiler, artan oranlı vergiler ve kişisel vergiler olmak üzere üç kategoriye ayrılmaktadır. Steuart tüketim vergisi, gümrük vergisi ve damga vergisini nispi bir vergi olarak adlandırmaktadır. Çünkü kişi harcaması ile orantılı olarak bu vergileri ödemektedir²³². Vergilendirmeye ilişkin bir diğer önemli katkı ise Adam Smith tarafından gerçekleştirilmiştir. Smith devletin sermaye ve toprağı tıpkı özel ekonomik aktör gibi kullanarak kar, faiz ve rant geliri elde edebileceğini ve bu yolla kamu hizmetlerinin finansmanı için gerekli gelirleri sağlayabileceğini söylemektedir. Smith’in vergi teorisine en önemli katkısı geliştirmiş olduğu vergileme ilkeleridir. Bunlar: 1. Her birey hükümet giderlerine geliri oranında mümkün olduğu kadar katkıda bulunmalıdır. (Eşitlik – Adalet ilkesi). 2. Her bireyin ödemek zorunda olduğu vergi kesin olmalı, keyfi olmamalıdır. (Kesinlik / Belirlilik ilkesi). 3. Her vergi mükellefi için en uygun zaman ve biçim dikkate alınarak düzenlenmelidir. (Uygunluk ilkesi). 4. Vergi toplama maliyetleri (vergi harcamaları) mümkün olduğu kadar az olmalıdır. (Etkinlik / Ekonomiklik ilkesi)²³³. Ricardo ‘*Principles of Political Economy and Taxation*’

²²⁸ Petty, a.g.e., s. 37.

²²⁹ Sur, 1943, a.g.m., s. 255.

²³⁰ Dome, a.g.e., s. 15.

²³¹ Steuart’ın bir diğer önemli katkısı da kamu harcamalarına ilişkindir. Steuart’a göre kamu harcamaları çalışan sınıflar için efektif talep yaratacak ve ekonomik büyüme sağlayacaktır (Dome, 2004, s. 33). Steuart’ın bu görüşü daha sonra Smith tarafından eleştirilmiştir. Steuart’ın ileri sürdüğü gibi hükümet harcamalarının efektif talep yaratacağı ve ekonomik büyümeye yol açacağı argümanını kabul etmemektedir. Smith’e göre vergiler ve kamu borcu ile finanse edilen hükümet harcamalarının kamu sektöründen özel sektöre en iyi kaynak transferidir. Smith’e göre uygulamada hükümet harcamaları verimli amaçlar için kullanılması gerekirken kaynakların israf edilmesinden başka bir şey değildir (Dome, 2014, 34).

²³² A.g.e., 2014, s. 21.

²³³ Önder Calcalı, “Kamu Maliyesi Perspektifinden Adam Smith”, *International Journal of Economic and Administrative Studies*, no 11, 2013, s. 100

adlı çalışmasında vergilendirme prensipleri ile ilgili bölümlerde Smith'in "kesinlik" ve "uygunluk" kurallarını ve aynı zamanda kendisinin fiyat tarafsızlığı, dağıtım tarafsızlığı ve tüketime indirgenebilirliği ilkelerini benimsemiştir. Çeşitli vergilerin sonuçlarını ve yükünü çalışırken Ricardo hiçbir verginin tüm kural ve ilkeleri aynı anda memnun edemeyeceği sonucuna ulaşmıştır. Ricardo'nun vergilerin sonuç ve yüküne ilişkin elde ettiği temel sonuçlar şu şekilde özetlenebilir: (1) Ham üretime konan vergi, kar oranını azaltır ve yalnızca ham ürünlerin fiyatını artırır, (2) Mamul lüks ürünler üzerindeki vergi onların fiyatını artırır ancak kar oranını ve diğer malların fiyatlarını değiştirmez, (3) Mesken sahibinin kirasına ve mülke orantılı olarak konan vergi kiraya yansır, (4) Bir evin kirası üzerine konan vergi, orada yaşayan kişiye ve mal sahibine yansır ancak bunlar arasındaki vergi yükünün oranı belirsiz kalır, (5) Ücretler ve karlar üzerindeki vergi, kar oranını azaltırken tüm fiyatları sabit kılar²³⁴. Açıkça görülmektedir ki, Ricardo'nun vergilendirmeye yönelik ilgisi bölüşümün üç sınıf arasındaki dağılımdaki genel probleme olan ilgisinin bir sonucudur. Bu üç sınıf: mülk sahipleri, bu mülkün işletimi için gerekli sermayenin stokunu yapanlar ve toprağı işleyen işçilerdir. Ricardo'ya göre politik iktisadın temel araştırma sorusu bu tahsisi düzenleyen kanunları belirlemek ise, o zaman problem, vergilendirmenin varsayımsal olarak vergisiz bir devlette elde edilecek tahsis oranlarını nasıl değiştirdiğini ortaya koymadan çözülmüş diye düşünülemez²³⁵.

Wagner'e göre ise verginin birbirinden ayrı iki amacı vardır. Bunlardan ilki tamamen finansal (mali gelir sağlama) olmasıdır. İkinci amacı ise verginin ulusal gelir ve refahın paylaşımında düzenleyici bir rol almasıdır. Yani vergi, serbest rekabetin sonucunda oluşan bölüşümü düzenleyen bir tür araçtır²³⁶. Wagner vergilendirmenin temel ilkelerini finansal, ekonomik, verginin bölüşümünde denge ya da adalet ve vergi yönetiminin etkinliği olmak üzere dört başlıkta incelemiştir. Mali ilkeler uygunluk ve verginin esnekliğini içermektedir. Ekonomik ilkeler verginin kaynağının doğru bir şekilde seçilmesi (gelir ya da servet üzerinden alınıp alınmaması) ve vergi türünün seçimini (farklı vergilerin vergiyi ödeyenler açısından etkisi) içermektedir. Verginin bölüşümünde adalet ilkesinde ise genellik ve eşitlik temel alınmaktadır. Son olarak vergi sisteminin etkinliği kriterinde ise vergide belirliliğin, kolaylığın ve verginin toplama maliyetlerinin düşük olması ifade edilmektedir²³⁷.

²³⁴ Calalı, a.g.e., s. 129.

²³⁵ Dome, a.g.e., s. 120.

²³⁶ Wagner, 1967, a.g.m., s. 8.

²³⁷ A.g.m., s. 11.

Wagner'e göre vergilendirme, milli gelir ve refahın dağılımı üzerinde bir "toplumsal refah" etkisi yaratmaktadır. Bu tahsis değiştirilirken vergilendirme bazen üst sınıflar lehine (her durumda bu sınıflar vergi ayrıcalığına sahiptirler veya vergilendirme aslında çoğu tüketim ve transfer vergileri ve belirli doğrudan vergiler gibi "tersine artan oranlı" niteliğe sahiptir) gelişirken bazen alt sınıflar lehine de (artan oranlı ve hatta gerileyen gelir vergisi oranları, varlık vergisi ve veraset vergisi-ki çoğunlukla son ikisi- aracılığıyla muafiyet veya kesinti gibi vergi istisnaları) gelişebilir. Vergilendirmenin söz konusu bu etkisi bazen kasti değil ancak tolere edilebilir bazen de kasti ve maksatlardır. İkinci durumda, yani vergilendirmenin kasti ve maksatlı olması vergilendirmede "sosyal refah amacının" pratikteki bir sonucudur. Milli gelirin alt sınıflar lehine yeniden dağılımı modern sosyal politikanın bilinçli bir amacıdır; vergilendirmenin üst sınıflar lehine yönelik olması tersine bir yönde işlemiş ancak gene de milli gelirin dağılımında düzenlemeci bir müdahaleyi yansıtmıştır fakat bunun her zaman farkına varılmamıştır. Vergilendirmenin yeniden dağılım amacının mali amaçtan farklı bir amaç olduğunu her kim reddederse bu kişinin mantıksal olarak tüm vergilerin düzenlemeci bir etkiye sahip olduğu gerçeğini reddetmesi gerekmektedir²³⁸.

Genel olarak ana akım maliye anlayışında verginin mahiyeti iki temel teori ekseninde tartışılmaktadır. Yani vergi, devlet hizmetlerinden sağlanan faydaya göre mi, yoksa kişilerin iktisadi iktidarlarına göre mi alınmalıdır?²³⁹. Bunlardan ilki istifade teorisi ikincisi ise iktidar teorisi. İstifade teorisi ise kendi içerisinde sosyal mukavele anlayışından esinlenen görüşler ve marjinal fayda anlayışından esinlenen görüşler olmak üzere iki çerçevede tartışılmaktadır. Mukavele teorisinde vatandaşın devletten bir şey talep edebilmesi için kendisine düşen görevi yerine getirmesi beklenmektedir. Vergi bir hizmet bedeli olarak görülmektedir. Marjinal fayda anlayışında ise "fertlerin, özel mallara piyasa fiyatını vererek kamusal mallara da vergi ödeyerek sahip olacakları ve her ikisinde de fayda maksimizasyonu ilkesinden hareket ederek seçimi kendilerinin yapacakları hipotezinden yola çıkılmaktadır²⁴⁰. İktidar teorisinde ise ödeme gücü esas alınmaktadır. Yani fertlerin devlet hizmetlerinden sağladıkları fayda oranında kamu harcamalarına katılmaları görüşü yerine

²³⁸ Wagner, 1967, a.g.m., s. 9.

²³⁹ Nadaroğlu, a.g.e., s. 220.

²⁴⁰ A.g.e., s. 227.

harcamalara hizmetlerden sağladıkları yarardan bağımsız olarak iktisadi iktidarları oranında katılmaları öngörülmektedir.

Günümüzde hemen hemen tüm ülke ekonomilerinde kamu gelirlerinde²⁴¹ en büyük payı vergiler oluşturmaktadır. Kamu maliyesi yazınında vergiler değişik açılardan sınıflandırılmaktadır. Verginin kaynağı açısından gelir-harcama-servet vergileri²⁴² olarak genel bir sınıflandırma yanında ekonomik faaliyetlerle ilişkisine göre dolaysız-dolaylı²⁴³, verginin konusu açısından spesifik-advalorem, matrah belirleme açısından öznel-nesnel, uygulanan oranlar açısından ise azalan-sabit-artan oranlı vergiler olarak sınıflandırılmaktadır²⁴⁴.

²⁴¹ Kamu gelirleri türlerine ilişkin genel açıklamalarda ikili bir ayrıma gidilmektedir. Bunlardan ilki devletin egemenlik hakkına dayanılarak elde edilen kamu gelirleri, ikincisi devletin egemenlik hakkına dayanmaksızın elde ettiği gelirlerdir. Örneğin vergiler, harçlar, resimler, şerefiyeler, zorunlu borçlar, para basma, parafiskal gelirler, mali tekeller, para ve vergi cezaları, fonlar devletin egemenlik hakkına dayanarak almış olduğu vergiler kapsamında değerlendirilmektedir. Emlak ve teşebbüs gelirleri zorunlu olmayan borçlar ve devletlerarası yardımlar ise ikinci grupta yer alan gelirlerdir.

²⁴² Vergi kaynağı açısından bakıldığında gelir ve kurumlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Gelir vergisi kişilerin elde etmiş oldukları gelirden kurumlar vergisi ise kurumların elde etmiş olduğu gelirden alınmaktadır. Harcama vergileri mal ve hizmetin el değiştirmesi sürecinde alınan vergilerdir. KDV ve ÖTV bu tür vergilerdir. Son olarak servet vergileri ise kişilerin sahip olduğu konut, gayrimenkul veya motorlu taşıtlardan alınan vergilerdir.

²⁴³ Gelir ve servet üzerinden alınan vergiler dolaysız; harcama üzerinden alınan vergiler ise dolaylı olarak nitelenmektedir. Bu sınıflandırma ekonomik faaliyetler ve yansıma açısından önem arz etmektedir. Dolaysız vergiler gelirin elde edilmesi, dolaylı vergilerin ise gelirin harcanmasından alındığı düşünülebilir. Yansıma açısından bakıldığında dolaysız vergilerin yansıması daha sınırlıyken dolaylı vergilerin nihai olarak tüketiciye yansıması daha olanaklıdır.

²⁴⁴ Abuzer Pınar, *Maliye Politikası*, Ankara, Alfa Aktüel, 2006, s. 37.

Kutu 2. Vergi Gelirlerinin Sınıflandırılması

Vergi Gelirleri
Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergileri
Gelir Vergisi
Kurumlar Vergisi
Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler
Veraset ve İntikal Vergisi
Motorlu Taşıtlar Vergisi
Mülkiyet Üzerinden Alınan Diğer Vergiler
Dâhilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri
KDV
ÖTV
Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi
Şans Oyunları Vergisi
Özel İletişim Vergisi
Uluslararası Ticaret ve Muamelelerden Alınan Vergiler
Gümrük Vergileri
İthalden Alınan KDV
Diğer Dış Ticaret Vergileri
Damga Vergisi
Harçlar
Başka Yerlerde Sınıflandırılmayan Vergiler

Kaynak: Maliye Bakanlığı, BUMKO.

Örneğin Türk bütçesinde gelirlerin ekonomik sınıflandırılmasında dokuz düzey kullanılmaktadır. Bunlar sırasıyla vergi gelirleri, sosyal güvenlik gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler, diğer gelirler, sermaye gelirleri, alacaklardan tahsilat, ret ve iadelerden oluşmaktadır. Vergi gelirlerinde ikinci düzey sınıflandırmada ise sırasıyla gelir ve kazanç üzerinden alınan vergiler, mülkiyet üzerinden alınan vergiler, dâhilde alınan mal ve hizmet vergileri, uluslararası ticaret ve muamelelerden alınan vergiler, damga vergisi, harçlar ve son olarak başka yerlerde sınıflandırılmayan vergiler yer almaktadır.

a. Vergilerin sermaye birikimindeki rolü

Sermaye birikiminin yeniden üretimi süreciyle vergilendirme ya da daha geniş bir ifadeyle vergi politikaları arasında özellikle kriz dönemlerinde daha belirgin gözlemlenebilen oldukça açıklayıcı ilişkiler mevcuttur. Bu ilişkinin çözümlenmesinde bu bölümde devlet maliyesinin oluşumu ve gelişimi başlığında vergi devletinin krizine yönelik

Schumpeter, Goldscheid ve O'Connor'ın sosyolojik analizlerine bakılabilir. Burada tekrara düşmemek amacıyla Marx'ın vergilendirmenin ekonomi politik analizi üzerinde durulacaktır. Marx'ın devlet teorisinde olduğu gibi vergiye ilişkin de sistematik bir analizi yoktur. Ancak Marx'ın eserlerinde satır aralarında vergiye ilişkin bir takım analizlere rastlamak mümkündür. Marx eserlerinde vergi teorisine yönelik önemli bir eleştirel çerçeve ortaya koymaktadır. Örneğin Marx Kapital'de borçlanma ve sermaye birikimi arasındaki doğrudan ilişkide borçlanmanın vergilerle finanse edildiğini belirterek dolaylı olarak vergi ile birikim arasındaki ilişkiye değinmektedir.

Devlet borçlarının, desteğini, yıllık faiz vb. ödemelerini karşılamak zorunda olan kamu gelirlerinde bulması gibi, modern vergilendirme sistemi de, ulusal istikraz sisteminin zorunlu tamamlayıcısı idi. Bu istikrazlar, devlete, vergi yükümlüleri, hemen hissetmeksizin, olağan üstü harcamaları karşılamak olanağını sağlamakla birlikte, eninde sonunda vergilerin yükselmesini zorunlu kılar... Aşırı vergilendirme, bir rastlantı olmaktan çok bir ilkedir²⁴⁵.

Marx'a göre vergi; bürokrasinin, ordunun, kilisenin, mahkemenin, kısaca bütün yürütme gücü aygıtının yaşam kaynağıdır. Güçlü hükümet ve ağır vergiler eşanlı iki terimdir²⁴⁶. Bu yönüyle vergiler iktidarın meşruiyetinin en önemli göstergesidir. Bu bağlamda devletin vergi gelirlerini arttırmaya yöneldiği dönemler aynı zamanda meşruiyet sorununu yaşadığı dönemlere denk gelmektedir. Vergi konusunda Marx'ın ve Marxist yazarların vurguladığı esas nokta verginin daha çok hangi toplumsal sınıf üzerinde bir yük olduğu sorunudur. Marx birkaç yerde bu yükün daha çok işçilerin üzerinde olduğunu ifade etmektedir.

Monarşi, diğer her tür devlet biçimi gibi, maddi açıdan bakıldığında vergiler biçiminde işçi sınıfının üzerinde doğrudan ağır bir yüküdür. Vergiler devletin iktisadi varlığıdır. Devlet memurları ve rahipler, askerler, öğretmenler ve polis memurları, Yunan müzeleri ve Gotik kilise kuleleri, kraliyet bütçesi ve kamu hizmetleri- bütün bu hayret verici varlıkların tasarı şeklinde uyuyakaldığı ortak çekirdek vergilendirmedir²⁴⁷.

²⁴⁵ Marx, 2004, Kapital Cilt I, s. 775.

²⁴⁶ Marx, 2002, ,a.g.e., s. 127.

²⁴⁷ Ceyhun Gürkan, "Marx'ın Ekonomi Politikasında Devlet Borcu ve Vergiler", *Kriz ve Maliye Düşüncesinde Değişim İzzettin Önder'e Armağan*, der. Abuzer Pınar, Ahmet Haşim Köse ve Nihat Falay, İstanbul Sav Yayınları, 2011, s. 240.

Marx vergilendirme ve devlet borcu üzerinden kapitalizmin oluşumunda birikim sürecinde devletin maliye politikaları ile üstlenmiş olduğu role değinmiştir. Söz konusu dönemlerin sosyo ekonomik yapısını incelediği gazete ya da dergi yazılarında o dönemlerde uygulanan vergi rejimi ve maliye yönetimine dair eleştirilerde bulunmuştur. Marx genel olarak kamu maliyesini vergilendirme ve borçlanma aracılığıyla ilkel birikimin en güçlü kaldıraçlarından biri olarak görmektedir. Marxist yazında borçlanma ilkel birikim aracı, faiz getiren sermaye ve devletin yabancılaştırılması olarak belirtilmiştir. Kamu maliyesinin en önemli iki aracı olan ve bu bağlamda devlet iktidarının göstergesi olan vergilendirme ve borçlanma kapitalizmin inşa sürecinde birikimi sermaye lehine yeniden sağlamaktadır. Klasik kamu maliyesinde toplumsal refahın artırılması amacıyla konumlanan bu iki maliye politikası aracı Marxist kuramda bir düzenleme aracı olarak yorumlanmaktadır. Bu yorum esasında Marx'ın nihai olarak toplumsal refaha erişimde devletin ana akım klasik maliyecilerinin biçtiği role hiçbir anlam yüklememesinden ileri gelmektedir. Toplumsal refah için üretilen mali politikalar Marxist yazında ifade olunan refahın sağlanmasından çok uzaktadır. Marx için temel refah kriteri kapitalizmde toplumsal refahın olanaklarını ve insanın özgürlük potansiyellerini dizginleyen yabancılaştırmanın ortadan kaldırılmasıdır²⁴⁸. Burada eşitsizlik üzerine kurulu bir sistemin varlığı içerisinde kamu maliyesi aracılığıyla bir eşitliğin sağlanamayacağına gönderme yapılmaktadır.

Marx'a göre kapitalist sistemde borçlanma aynı zamanda bir yatırım aracıdır. Paranın sermayeye dönüştürülmesidir. Faiz getiren sermaye biçimi olarak devlet borcunun teminatı vergi gelirleridir. Bu yönüyle devlet borcu ile vergi gelirleri arasında doğrudan bir ilişki vardır.

Hazine borçlarını finanse ettiği için modern vergilendirme sistemleri milli borçların bir tamamlayıcısı haline gelmiştir. Devletin aldığı borçlar, vergi mükelleflerilerine kısa vadede herhangi bir şey hissettirmeden hükümetlerin olağandışı gelirlerini karşılar. Ancak, devletin borçlanması aynı zamanda vergilerin artırılmasını da gerektirir. Öte yandan, borçların birikmesinden kaynaklanan vergi artışı hükümeti yeni olağandışı harcamalar için yeni borçlara başvurma yoluna iter. En temel kaynak olarak vergiye dayanan modern

²⁴⁸ Gürkan, 2011, a.g.m., s. 233.

maliye sistemleri, bünyesinde otomatik olarak vergi artışını barındırır. Dolayısıyla aşırı vergilendirme beklenmedik bir durum değil bir ilkedir²⁴⁹.

Hazine borçlarında anaparanın birikmesi devletin alacaklılarında bir artış anlamına gelir. Devlete borç verenler vergi gelirinin belirli bir kısmında hak iddia etme ayrıcalığına sahiptir. Bu sistemde, borç birikmesi bile sermaye birikmesi gibi algılanabileceğinden, kredi sistemindeki bozukluğun boyutu ortaya çıkmaktadır. Borca verilen ve aslında çoktan harcanmış olan anapara için yazılmış bu ödeme senetleri, harcanan sermayenin kâğıt üzerindeki kopyası niteliğindedir. Bu senetler satılabilir bir emtia oldukları ölçüde sahipleri açısından bir sermaye vazifesi görerek işe yarar, dolayısıyla yeniden anaparaya dönüştürülebilir²⁵⁰.

Tüketim vergisinin gerçek anlamda gelişmesi burjuvazinin yükselişine paraleldir. Ekonomik anlamda ciddi bir zenginliğe sahip olan ve doğrudan emek sömürüsü yolu ile kendisini devam ettiren, yeniden üreten ve büyüten endüstriyel sermayenin ellerinde, tüketim vergisi tüketmekten başka hiçbir şey yapmayan, hali vakti yerinde olan ve keyfine diyecek olmayan lordların zenginliğini sömürmenin bir yolu idi²⁵¹.

Vergilendirme ve sermaye birikimi arasındaki doğrudan ilişki vergi teşvikleri, indirimleri, istisna-muafiyet gibi uygulamalarla ortaya çıkmaktadır. Bunun yanında dolaylı açıdan bu ilişki devletin gerçekleştirmiş olduğu kamu harcamalarının mahiyeti, borçlanmanın kaynakları ve hane halkı tüketiminin düzeyi bağlamında değerlendirilmelidir. Söz konusu bu ilişki özellikle kriz dönemlerinde devletlerin uyguladıkları vergi politikalarıyla açığa çıkmaktadır.

²⁴⁹ Karl Marx, Capital Vol 1. Chapter Thirty-One: Genesis of the Industrial Capitalist <https://www.marxists.org/archive/marx/works/1867-c1/ch31.htm>; Ann E. Davis, “Marx and Mixed Economy: Money, Accumulation, and the role of the State”, *Science & Society*, vol. 74, 2010, no. 13, s. 414.

²⁵⁰ Karl Marx, Capital Vol. 3, Chapter 30: Money- Capital and Real Capital, <https://www.marxists.org/archive/marx/works/1894-c3/ch30.htm>.

²⁵¹ Karl Marx, The Poverty of Philosophy, Chapter Two: The Metaphysics of Political Economy, <https://www.marxists.org/archive/marx/works/1847/poverty-philosophy/ch02c.htm>.

b. Verginin ekonomi politiği

Sınıf ve politik güçler arasındaki dengede meydana gelen her bir değişim vergi yapısında kendini göstermektedir. Vergi sistemi bir yanıyla sınıfsal ilişkilerin belirli biçimlerini yansıtmaktadır. Örneğin feodal toplumda ilkel birikim sürecinde köylülerin topraklarına el konulmasında vergi önemli bir araç olarak kullanılmıştır. Aynı şekilde vergi toplumsal mücadele konularından biri olmuştur. Birçok vergi isyanı toplumların mücadele tarihinde çoğu zaman dönüşümlerle sonuçlanmıştır. Diğer taraftan kapitalist üretim ilişkilerinin gelişimiyle vergi, sermaye birikiminin olanaklarını yaratan sistematik bir araca dönüşmüştür. Avrupa feodal toplumunda kapitalizm gelişirken burjuvazi soyluları devleti özel sermaye birikiminin gerekliliklerine göre vergi sistemini adapte etmeye zorlamıştır²⁵².

Yönetici sınıflar normalde kapitalizm gelişirken verginin sermaye birikimindeki rolünü vergi sömürüsü kavramı ile tanımlayan O'Connor'a göre vergi sömürüsünü ya saklamaya ya haklı çıkarmaya ya da ideolojik olarak rasyonelleştirmeye çalışırlar. Örneğin yeni vergiler “vergi adaleti veya eşitliği” veya “vergi teşviklerin iyileştirilmesi” sloganlarıyla sunulmaktadır. Vergi sömürüsünün saklanması dolaylı vergilerin payının vergi gelirleri içerisindeki payının yüksekliğinden anlaşılabilir. Özellikle düşük ve orta gelir grupları açısından özellikle son yıllarda tasarruflarının olmaması ve gelirlerinden daha fazlasını borçlandıkları ve gelirlerinden fazlasını tükettikleri düşünüldüğünde ödedikleri vergilerin gelirlerine oranının oldukça yüksek olduğu gözlemlenebilir. Nitekim tutar bakımından yüksek gelirli gruplarda lüks tüketimin yaygın olmasından kaynaklı dolaylı vergi gelirleri yüksek ancak bu grupta söz konusu verginin gelirlerine oranları düşük kalmaktadır. Vergi sömürüsü gelişmiş kapitalist toplumlarda vergi mükelleflerinden gizlenmekle birlikte devletin ve yerel gelirlerin önemli kaynakları olarak durmaktadır. Vergi sömürüsü üç genel kavram esas alınarak haklı çıkarılmaktadır. Bunlar vergi teşviklerinin gerekliliği, ödeme gücü ilkesi ve eşitler için eşit muamele²⁵³. Vergi teşviklerinin gerekliliği, karların ağır bir şekilde vergilendirilmesi halinde sermaye birikiminin ve bundan dolayı üretim artışı ve istihdamın azalacağı, yatırımcılara yönelik mali teşviklerinin olmaması halinde yatırım yapılabilir fonların kuruyacağı görüşüne dayandırılmaktadır. Başka bir ifade ile vergilendirmenin para sermayesini hem tedarik etmek hem de yatırım yapmasını engellemeyecek düzeyde olması ve bu bağlamda vergi teşviklerinin arttırılması gerekliliği

²⁵² O'Connor, a.g.e., s. 203.

²⁵³ A.g.e., s. 204-205.

ileri sürülmektedir²⁵⁴. Ödeme gücü doktrini vergide hem sömürü ilişkilerini gizlemeye hem de haklı çıkarmaya yöneliktir. Ödeme gücü doktrini toplumun her bir üyesinin gelirleriyle orantılı olarak vergi ödemesi gerektiğini ileri sürmektedir. Bu yönüyle ödeme gücü doktrini vergi teşviklerinin gerekliliği ile çelişmektedir. Ödeme gücü doktrini uygulamada en az geçim indirimi, artan oranlı vergiler, ayırma ilkesi, muafiyet ve istisnalar biçiminde gerçekleşmektedir. Bunların arasında artan oranlı vergileme ödeme gücü doktrini açısından en çok başvurulan yöntemdir. Ancak kapitalist dünyanın hiçbir yerinde bireyin vergi ödeme gücünü artırmasına rağmen gerçekleşmemiş sermaye kazançları vergilendirilmemektedir²⁵⁵. Bu ilkenin altında yatan gizli öncül devlet harcamalarının faydalarının az çok eşit bir şekilde her bir vergi mükellefine tahakkuk ettiği yönündedir. O'Connor'a göre bu varsayım geçersizdir. Bunun en temel nedeni devlet bütçesinin önceliklerinin sosyal sermayenin ve üretimin (refah ve savaş harcamaları) toplumsal giderlerinin genişletilmesi yönündeki ihtiyaç tarafından belirlenmesidir. Bu nedenle ödeme gücü doktrini ideolojiktir ve mantık dışıdır. Vergi sömürsünün son gerekçelendirmesi ise “eşitlerin eşit bir şekilde vergilendirilmesi” yönündeki fikre dayanmaktadır. O'Connor'a göre en başta kapitalist toplum eşitlerin toplumu değildir. Böyle bir toplumda malikler ve malik olmayanlar, tekelci kapitalistler ve rekabetçi kapitalistler, örgütlü işçiler ve örgütsüz işçiler, baskı altında tutan sosyal gruplar ve baskı altında tutulan azınlıklar, zenginler ve fakirler, vb karşıt gruplar vardır. Bu nedenle “eşitlere eşit bir şekilde” muamele eden bir vergi sistemi yalnızca mevcut eşitsizlikleri güçlendirmektedir²⁵⁶.

II. KAPİTALİST ÜLKE EKONOMİLERİNDE DEVLET BÜTÇESİNİN DÜZENLEYİCİ ROLÜ

Son iki yüzyılda iktisadi ve toplumsal alanda hızlı bir dönüşüme tanıklık edilmiştir. 20.yüzyılın başında bir yandan Sanayi Devrimi sonrası fordist birikim modelinde örgütlenen kapitalizm diğer yandan kolektif mülkiyet ilişkileri üzerinden örgütlenen sosyalist bir planlama ekonomisi gelişmiştir. Bu iki kutuplu dünya ekonomisi 1970'lerden sonra yerini küresel düzeyde hegemonya kuran küresel kapitalizme bırakmıştır. Kapitalizmin tarihsel gelişimi açısından bakıldığında ise değinildiği üzere yeniden üretim süreçlerinde farklı

²⁵⁴ O'Connor, a.g.e., s. 205.

²⁵⁵ A.g.e., s. 205.

²⁵⁶ A.g.e., s. 205.

birikim rejimlerinin ve farklı düzenleme biçimlerinin gerçekleştiği görülmektedir. Bu başlıkta genel olarak kapitalist dünya ekonomilerinin söz konusu birikim rejimlerinde bütçe politikaları, bütçelerindeki harcama ve gelir kompozisyonları analiz edilmektedir. Düzenleme okulu bağlamında iki farklı birikim rejimi çerçevesinde değerlendirilen bu süreç 1929 bunalımı sonrası sosyal devlet bütçe uygulamaları, aynı dönemde İkinci Dünya Savaşı ve savaş bütçesi ve 1970'lerden sonra küreselleşme süreciyle uygulamaya konan Neoliberal bütçe politikaları şeklinde bir ayrıma tabi tutulabilir. Nitekim her döneme özgü bir harcama ve vergilendirme politikasına ya da düzenlemelere gidilmiştir. Robert Boyer'in (2000) 1929 ve 1998 krizlerinde birikim rejimi, krizin oluşumu ve ekonomideki genel durum farklılıklarına ilişkin çizmiş olduğu çerçeve aynı zamanda kapitalist düzenlemenin politik iktisadi gelişimini ortaya koyması açısından önemlidir. 1929 bunalımında birikim rejimi yoğun tüketimle desteklenen üretimi olanaklı kılan düzenlemelerin tümünü içermektedir. Bu dönemde kurumsal formların hiyerarşisi, dinamik bir mali sektör, tekelleşme eğilimleri, rekabetçi bir ücret ilişkisi, müdahaleci olmayan bir devlet ve çok kutuplu uluslararası bir düzen şeklinde özetlenmektedir. 1998'de merkez ülkeler açısından farklılaştırılmış tüketim ile yaygın veya kısmen yoğun, rekabet tarafından yönetilen çevre ülkeleri açısından yabancı sermaye ve ihracata bağımlı bir birikim rejimi söz konusudur. Kapitalizmin çelişkilerini örten ve kriz süreçlerinde devamını sağlayan kurumsal formlar ise küreselleşmiş finansal sektörün firmaları ve hükümetleri kontrol etmesi, ücretlilerin pazarlık gücünün erozyonu, ekonomi politikaların özerkliğini sınırlayan kamu borcu, ABD'nin hegemonik gücü biçiminde sıralanmaktadır. Boyer'in analizinde 1929 bunalımı efektif talep yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. 1998 krizi ise merkez ülkelerde tüketimi besleyen ve birikim rejimi dengesizliğini gizleyen spekülasyondan ve finans sektörünün talep ettiği getiri oranlarının uzun dönem kar oranları ile uyumlu olmamasından kaynaklanmaktadır. Çevre ülkelerde krizin kaynakları ise birikim rejimi dengesizliklerinin dış piyasalara aktarılması, üretim ve finans sektörünün birbirinden kopması ve dengesizliğin giderilmesinde uygulamaya konan IMF uyum programları olarak sıralanmaktadır ²⁵⁷.

²⁵⁷ Boyer, 2000, a.g.m., s. 317- 318.

Tablo 6. 1929 ve 1998 Kriz Dönemlerinde Birikim Rejimi ve Genel Durum

	1929	1998
<i>Birikim rejiminin Doğası</i>		
ABD	<ul style="list-style-type: none">• Kitle tüketimi olmaksızın yoğun	<ul style="list-style-type: none">• Farklılaştırılmış tüketim ile yaygın
Diğer Endüstrileri Gelişmiş Ülkeler	<ul style="list-style-type: none">• Kitle tüketimi olmaksızın yoğun	<ul style="list-style-type: none">• Kısmen yoğun, rekabet tarafından yönetilen
Endüstrileşmemiş Ülkeler	<ul style="list-style-type: none">• Rantiye rejimi	<ul style="list-style-type: none">• Yabancı sermaye ve ihracata bağımlı
<i>Kurumsal Formların Hiyerarşisi</i>	<ul style="list-style-type: none">• Mali Sektörün dinamizmi• Birleşme dalgası• Büyük ölçüde rekabetçi ücret ilişkisi• Müdahaleci olmayan ama devlet destekli• Çok kutuplu uluslararası düzen	<ul style="list-style-type: none">• Küreselleşmiş finansal sektörün firmaları ve hükümeti kontrol etmesi• Finansal piyasaların talebine cevaben birleşme dalgası• Ücretlilerin pazarlık gücünün erozyonu• Ekonomi politikaların özerkliğini sınırlayan kamu borcu• ABD'nin hegemonik gücü ama çok kutuplu dünya
<i>Krizin Kaynakları</i>		
ABD	<ul style="list-style-type: none">• Efektif talep yetersizliği	<ul style="list-style-type: none">• Tüketimi besleyen ve birikim rejimi dengesizliğini gizleyen spekülasyon• Finans Sektörünün talep ettiği getiri oranlarının uzun dönem kar oranları ile uyumlu olmaması
Diğer Endüstrileri Gelişmiş Ülkeler	<ul style="list-style-type: none">• Finansal piyasalarda spekülasyon	
Endüstrileşmemiş Ülkeler	<ul style="list-style-type: none">• Efektif talep yetersizliği	<ul style="list-style-type: none">• Birikim rejimi dengesizliklerinin dış piyasalara aktarılması (ticaret fazlası, aşırı kapasite)• Ulusal ekonomiye mali krizin iletimi• Üretim ve finans sektörünün birbirinden kopması• Dengesizliğin giderilmesinde IMF uyum planları
<i>Genel Ekonomik Durum</i>		
Dünya Geneli	<ul style="list-style-type: none">• Hammadde fiyatlarında ani düşüşler• Sermaye transferlerinin hızlanması	<ul style="list-style-type: none">• Hammadde fiyatlarının yükselmesi• Sermaye hareketlerinin dengesizliği
ABD	<ul style="list-style-type: none">• Yeni bir dönem için resmi iyimserlik• Borsa fiyatlarının aşırı değerlenmesi• Fiyatların daha düzensiz gelişimi• Merkez bankasının müdahaleci olmaması• Borsa kriz öncesi durgun büyüme	<ul style="list-style-type: none">• Sabit bir büyüyen ekonomi• Borsa fiyatlarının aşırı değerlenmesi• Menkul kıymetler borsasında büyük istikrarsızlıklar• Sistemik çöküş risklerin merkez bankası tarafından farkına varılması• Dinamik büyüme ama kar oranlarının baskılanması• Belirsiz ve kötü borçlanmalarını etkisi altında kredilerin daralması

Kaynak: Boyer, 2000, a.g.m., s. 317.

Devlet biçimleri açısından da her iki döneme özgü farklılıklar vardır. 1970'lere kadar gelir ve fiyat politikaları aracılığıyla piyasalara dolaylı şekillerde müdahalede bulunan sübvansiyonel bir devlet anlayışı hâkimken 1970'lerden sonra yerini piyasaya tedarik

politikaları aracılığıyla doğrudan müdahale eden girişimci bir devlet anlayışına bırakmıştır. Bu bağlamda her iki dönemde devlet bütçeleri farklı harcama ve vergi politikalarını içermiştir.

A. FORDİST BİRİKİM REJİMİNDE DEVLET BÜTÇESİNİN DÜZENLEYİCİ ROLÜ

Fordist birikim rejiminde devlet bütçesinde kamu harcamaları ve vergi kompozisyonu iki başlıkta incelenebilir. İlk olarak 1929 bunalımı sonrası Keynesyen makroekonomi politikalarının hâkim olduğu refah devleti bütçe politikalarıdır. Bu politikalar 1970'lere kadar uygulanmış bir bütçe politikasıdır. İkincisi ise özellikle askeri güvenlik harcamalarının, vergi gelirlerinin ve borçlanmanın hızla arttığı dönem olan 2. Dünya Savaşı sürecindeki savaş bütçesi uygulamalarıdır. Bu birikim rejimi dönemi aynı zamanda sosyalist ve kapitalist bloğun rekabetine tanıklık etmiş olduğu bir dönemdir. Her iki sistemin farklılıklarının açık bir şekilde ortaya konulması açısından sosyalist ve kapitalist bütçelerde bu dönemdeki harcama ve gelir kompozisyonuna kısmen de olsa bu başlıkta yer verilmektedir.

Kapitalizmin tarihsel gelişiminde 20. Yüzyıl'da iki büyük dönüşüm gerçekleşmiştir. Bunlardan ilki tüm dünya ekonomisini etkileyen ve kitlesel işsizliğe neden olan 1929 bunalımı ikincisi ise kapitalizmin yeniden genişleme dönemine girdiği İkinci Dünya Savaşıdır. Büyük bunalımdan çıkış Keynesyen politikalarla ve yeni birikim rejiminin uygulanmasıyla gerçekleşmiştir. Fordist birikim rejimi olarak nitelendirilen bu modelde ithalata dayalı büyüme stratejisiyle kapitalist üretim uluslararası iş bölüşümüne sahip olmuş ve çevre ülkelerin ham madde ve yarı mamul gereksinmelerini karşılayacak bir üretim organizasyonu geliştirilmiştir. Söz konusu dönemde gerçekleşen kamu harcamaları O'Connor'ın analizinden hareketle iş gücünün yeniden üretimini sağlamaya ve sermaye birikimini arttırmaya yöneliktir. Örneğin 1949-1970 arası ABD ekonomisi için (Tablo 7) emek gücünün üretkenliğini arttıran sabit sermaye ve teknoloji yatırımları ile sermayenin değer yitirmesinin önüne geçerek üretimin genel koşullarının devamını sağlayan alt yapı yatırımlarından oluşan sosyal yatırım ve emek gücünün yeniden üretim maliyetini düşüren, eğitim ve sağlık gibi hizmet ürünlerini içeren sosyal tüketim harcamaları sürekli olarak artmıştır.

1949-1965 yılları arasında sosyal yatırım harcamalarının toplam merkezi yönetim harcamalarına oranı %29 iken bu oran 1960'ların ortalarında %35,6 düzeyinde gerçekleşmiştir. Aynı şekilde sosyal tüketim harcamalarının toplam merkezi yönetim harcamalarına oranı 1949-1955 döneminde ortalama 16,8 iken bu oran 1960'ların sonlarında ortalama %27,2 olarak gerçekleşmiştir²⁵⁸.

Tablo 7. ABD’de Devletin Sosyal Yatırım ve Sosyal Tüketim Harcamaları Trendi (%)

	Sosyal Yatırım Harc.	Sosyal Tüketim Harc.
GSYH’ye Oranı		
1949-1955	7,4	4,1
1956-1960	10,5	5,4
1961-1965	10,5	6,4
1966-1970	9,5	8,5
1971-1977	7,9	10,8
Toplam Merkezi Yönetim Harcamalarına Oranı		
1949-1955	29,0	16,8
1956-1960	37,3	19,3
1961-1965	35,6	21,7
1966-1970	30,4	27,2
1971-1977	23,6	32,0

Kaynak: Joel A. Devine (1985), “State and State Expenditure: Determinants of Social Investment and Social Consumption”, *American Sociological Review*, vol. 50, no.2, s. 151.

Fordist birikim rejiminde devletin bölüşümdeki düzenleyici rolünün artması, bu dönemde gerçekleşen kamu harcamalarındaki artış hızıyla açıklanabilir. Gelişmiş kapitalist ülkelerin çoğunda (Tablo 8) kamu harcamalarındaki artışın en hızlı olduğu dönem 1920-1970 arası dönemdir²⁵⁹. Örneğin Fransa, Almanya, İtalya, Japonya, İngiltere ve ABD gibi gelişmiş ekonomilerde 19. yüzyılın sonlarında genel yönetim harcamalarının GSYH’ne oranı sırasıyla %12,6, %10, %13,7, %8,8, %9,4 ve %7,3 iken 1960’a gelindiğinde bu oranlar

²⁵⁸ Joel A. Devine, “State and State Expenditure: Determinants of Social Investment and Social Consumption”, *American Sociological Review*, vol. 50, no.2, 1985, s. 151-152.

²⁵⁹ Vito Tanzi and Ludger Schunnecht, *Public Spending in the 20th Century*, Cambridge University Press, 2000, s.7

yine sırasıyla %34,6, %34,6, %30,1, %28, %32,2 ve %28 olarak gerçeklemiştir. Başka bir ifade ile bu oran ortalama % 10,8'den %28,8'e yükselmiştir. Söz konusu artışın önemli bir nedeninin de I. ve II. Dünya Savaşlarından kaynaklı olduğuna dikkat çekilmelidir. İlk bölümde tartışıldığı üzere savaşlar hem devletin oluşumunda ve modern devletin gelişiminde hem de sermayenin yeniden değerlendirilmesinde önemli bir role sahiptir.

Tablo 8. Genel Yönetim Harcamalarındaki Artış 1870-1960 (GSYİH %)

Genel Hükümet Harcamaları	19. Yüzyılın Sonları (1870)	1913	1920	1937	1960
Avusturya	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2
Avusturya	10,5	17,0	14,7	20,6	35,7
Kanada	...	...	16,7	25,0	28,6
Fransa-	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6
Almanya	10,0	14,8	25,0	29,0	34,6
İtalya	13,7	17,1	30,1	31,1	30,1
İrlanda	...	...	18,8	25,5	28,0
Japonya	8,8	8,3	14,8	25,4	28,0
Yeni Zelanda	...	...	24,6	25,3	29,0
Norveç	5,9	9,3	16,0	11,8	29,9
İsveç	5,7	10,4	10,9	16,5	31,0
İsviçre	16,5	14,0	17,0	24,1	17,2
İngiltere	9,4	12,1	26,2	30,0	32,2
ABD	7,3	7,5	12,1	19,7	28,0
Ortalama	10,8	13,1	19,6	23,8	28,0

Kaynak: Vito Tanzi and Ludger Schunnecht (2000), *Public Spending in the 20th Century*, Cambridge University Press, s.7.

Askeri harcamalarının devlet bütçelerindeki oranlarına bakıldığında (Tablo 9) ise I. ve II Dünya Savaşı dönemlerinde yüksek düzeylerde gerçekleşmiştir²⁶⁰. Ancak II. Dünya Savaşı sonrasında askeri harcamaların azaldığı gözlemlenmektedir. Bu harcamaların yerini daha çok sosyal harcama (sosyal uyumu ve toplumsal uzlaşmayı sağlamak amacıyla sisteme meşruiyetini kazandıran sosyal güvenlik, adalet ve iç güvenlik harc.) ve sosyal sermaye harcamaları almıştır²⁶¹.

²⁶⁰ Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States AD. 990-1990*, Basil Blackwell, 1990, s. 124.

²⁶¹ O'Connor, 2009; Gough, 1975.

Tablo 9. Askeri Harcamaların Devlet Bütçesindeki Oranı

YILLAR	Avusturya	Fransa	İngiltere	Hollanda	Danimarka	Almanya
1850	—	27,4				
1875		23,3			37,8	34,0
1900		37,7	74,2	26,4	28,9	22,9
1925	7,7	27,8	19,1	15,1	14,2	13,5
1950		20,7	24,0	18,3	15,6	13,5
1975	4,9	17,9	14,7	11,3	7,4	6,4

Kaynak: Charles Tilly (1990), *Coercion, Capital, and European States AD. 990-1990*, Basil Blackwell, s. 124.

Örneğin 1972 yılına gelindiğinde askeri harcamaların GSYİH'ya oranı gelişmiş kapitalist ülkelerde (Tablo 10) ortalama %4-5 düzeyine gerilemişken sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik harcamaları (Sosyal Tüketim ve Sosyal Harcamalar) ortalama %20'lere yükselmiştir²⁶².

Tablo 10. Başlıca OECD Ülkelerinde Devlet Harcamaları

Şehir veya Kasaba	İngiltere	Fransa	Batı Almanya	İtalya	ABD	Japonya
<i>GSYH'nin Yüzdesi 1972</i>						
+Askeri Harc.	4,9	3,5	3,0	2,4	6,7	-
+Sağlık ve Eğitim	7,7	8,8	14,7	5,7	7,1	-
+Diğer Sivil Harc.	6,1	-	-	6,7	-	-
=Cari Reel Harc.	18,7	12,3	17,7	14,8	20,8	9,1
+Sermaye Harc.	4,7	3,1	3,7	2,6	3,2	-
=Toplam Reel Harc.	23,4	15,4	21,4	17,4	24,0	
+Sosyal Güvenlik	8,9	17,2	13,0	14,6	8,0	4,7
+Borç Faizler	3,8	0,8	1,0	2,9	1,9	0,8
+Diğer Transfer ve Sübvansiyonlar	3,7	3,3	2,6	5,1	0,4	
=TOPLAM HARCAMALAR	39,8	36,7	38,0	40,0	34,3	-
TOPLAM GELİRLER	37,9	38,0	39,0	34,7	31,4	22,6
Devlet Borçlanması	1,8	-0,5	0,1	6,6	0,3	

²⁶² Gough, 1975, a.g.m., s. 59.

<i>1965-1969 Harcamalardaki değişim /GSMH değişim</i>						
Askeri Harc.	0,62	0,44	0,84	1,22	0,80	
Tüm Sivil Harc.	1,36	1,20	1,34	1,13	1,65	
Cari Reel Harc.	1,09	0,92	1,22	1,15	1,23	0,92
Sermaye Harc.	1,41	1,51	1,22	0,71	1,15	
Sosyal Güvenlik	1,59	1,32	1,19	1,37	1,47	1,10
TOPLAM HARC.	1,24	1,14	1,24	1,20	1,23	

Kaynak: Ian Gough (1975), “State Expenditures in Advanced Capitalism”, New Left Review, 1, s. 59.

Vergi gelirleri de kamu harcamaları doğrultusunda sürekli olarak artmıştır. Vergi yapısı açısından bakıldığında kapitalist devletin tarihsel gelişimi bağlamında düzenleme biçimine göre farklı bir vergi yapısına sahip olduğu söylenebilir. Örneğin 18. yüzyılda ticaretin gelişmesiyle vergilendirme açısından ticaret üzerinden alınan vergiler devletin önemli bir gelir kaynağını oluşturmuştur. Bu dönemde gümrük vergileri önemli bir gelir kaynağı iken uluslararası ticaret anlaşmaları, rekabet edilebilirlik için işlem maliyetlerinin düşürülmesi ve sermayenin vergilendirilmemesi gibi etkenlerden ötürü gümrük vergilerinin genel vergi gelirleri içerisindeki payı zamanla gerilemiştir²⁶³. Aynı şekilde vergi gelirleri içerisinde gelir ve kurumlar vergisinin payı zamanla gerilerken harcama üzerinden alınan dolaylı vergilerin payı ise artmıştır. 1800’lü yılların sonundan 1960’lara kadar vergi yapısı incelendiğinde (Tablo 11) vergi yapısının belirlenmesinde üç farklı dönemin etkisi olduğu söylenebilir. Bunlardan ilki savaş dönemleridir. Kamu harcamalarında olduğu gibi savaş döneminde harcamaların finansmanında devletlerin en temel gelir kaynağı vergiler olmuştur. Bu vergiler içerisinde de büyük paya gelir vergisi sahip olmuştur. Örneğin I. Dünya Savaşı sürecinde İngiltere’de gelir vergisinin vergi gelirleri içerisindeki payı ortalama % 30 olarak gerçekleşmiştir. İkinci Dünya Savaşı’nda ise bu oran %40’dır. Benzer şekilde Almanya ve ABD’de de savaş dönemlerinde gelir vergisinin paylarının arttığı gözlemlenmektedir. İkincisi fordist birikim rejimi dönemidir. Bu dönemde işgücü piyasalarında devlet-işçi-işveren uzlaşması sonucunda artan ücretler bütçede gelir vergisi oranını arttırmıştır. Aynı şekilde yaygın tüketimle birlikte tüketim ve satış vergi gelirleri de vergi gelirleri içerisinde

²⁶³ 1870 yılında gümrük vergisi gelirinin GSYİH oranı yaklaşık %2,5 iken % (Avusturalya, Kanada, ABD, Norveç, İngiltere, Fransa, Almanya), 1990 yılında bu oran yaklaşık olarak %1’de gerçekleşmiştir (Tanzi and Ludger, 2000, a.g.e., s. 56).

önemli bir paya sahip olmuştur. Buna karşılık varlık vergisinde ciddi bir gerileme gerçekleşmiştir. Kurumlar vergisi açısından bakıldığında ise bütçede vergi gelirleri içerisindeki payı neredeyse her dönem nispeten en az olmuştur.

Tablo 11. Vergi Yapılarının Gelişimi*

	Gelir Vergisi ve V.İ. Vergisi	Kurumlar Vergisi	Tüketim ve Satış Vergileri	Gümrük Vergisi	Varlık Vergisi	Diğer
<i>Birleşik Devletler</i>						
1890	-	-	22,2	25,4	49	3,4
1902	0,3	-	21	18,1	50,2	10,4
1913	-	1,5	16,1	13,8	57,6	11
1922		(27,5)		4,4	41,3	10,5
1932	6,7	8,7	18,9	4,0	54,9	6,8
1940	11,4	9,5	30,1	2,5	32	12,5
1950	33,1	20,2	23,5	0,7	13,0	9,5
1960	36,6	17,5	18,8	0,8	12,2	14,1
<i>Birleşik Krallık</i>						
1880	16,2	-	27,6	17,8	23,9	14,5
1890	18,0	-	27,6	15,5	24,3	14,6
1900	21,3	-	21,8	14,0	25,3	17,6
1910	32,3	-	18,1	12,0	26,1	11,5
1920	27,7	13,8	14,7	8,4	10,6	24,8
1930	39,6	0,3	16,8	11,4	16,5	15,0
1940	39,1	6,0	15,9	17,5	13,3	8,2
1950	38,2	6,0	18,4	20,2	7,2	10,1
1960	40,3	3,7	16,2	20,5	10,6	8,7
<i>Almanya</i>						
1881	32,2	-	-	(39,1)	-	(28,7)
1891	27,1	-		(43,5)		(29,4)
1901	24,5	-		(43,5)		(30,0)
1914	35,9	-	30,1	15,8	15,2	3,0
1926	22,7	1,8	38,7	5,8	14,3	16,7
1931	21,3	3,3	31,6	8,0	17,6	18,2
1939	26,1	10,4	32,6	7,9	15,5	8,5
1951	17,9	7,4	48,2	3,4	10,9	12,2
1960	24,8	8,5	43,4	3,4	10,9	12,2

Kaynak: Richard Musgrave (1969), *Fiscal Systems*, New Haven and London Yale University Press, s.138-139.

*Toplam Vergiler İçerisindeki Oranlar, Sosyal Güvenlik Vergileri hariç

Fordist birikim rejimi döneminde devlet bütçelerinde harcama ve vergi kompozisyonlarında gözlemlenen bir diğer farklılaşma ise ekonomik sistem farklılığından ileri gelmektedir. Özellikle 1970'lere kadar dünya ekonomisinde yaşanan Sovyetler Birliği ve ABD kutuplaşması ve her iki ülkenin temsil ettiği kamu finansmanı anlayışına değinmek bütçe politikalarındaki farklılıkların görülmesi açısından önemlidir. Kapitalist ekonomilerde kamu finansmanı daha önce bahsedildiği gibi kamusal ihtiyaç> kamu hizmeti> kamu faaliyeti> kamu harcaması> kamu geliri> parasal kaynak aktarımı akışı şeklinde gerçekleşmektedir. Kapitalist ekonomilerde piyasa, fiyat mekanizması üzerinden işlemektedir. Dolayısıyla kamu gelirleri genel olarak parasal niteliktedir. Kapitalist ekonomilerde kamu harcamalarının çeşitliliğinde olduğu gibi kamusal finansman aracı da çeşitlidir. Bunların arasında devletin en önemli finansman kaynağı vergilerdir. Sosyalist ekonomilerde ise üretim araçlarının mülkiyeti kamuya ait olduğu için kamu gelirleri-kamu harcamaları arasında doğrudan ilişki vardır. Sosyalist sistemlerde özel kesim sadece küçük üreticilikte asgari düzeylerde olduğu için özel-kamu arasında bir gelir aktarma mekanizması söz konusu değildir. Yani ekonomide kişilerin bütün gelirleri kamu harcamasından, harcamalar ise kamu gelirlerinden oluşmaktadır. Genellikle sosyalist ekonomilerde teorik olarak vergiye ihtiyaç duyulmamakta ve vergi yerine merkezi yönetim tarafından belirlenen fiyat kullanılmaktadır. Kamu gelirlerinin çoğu fiyatlar yoluyla belirlenmektedir. Sosyalist ülkelerde kapitalist ülkelerde olduğu gibi dolaylı ve dolaysız vergiler bulunmakla birlikte kamu gelirleri içindeki payı nispeten çok daha küçüktür.

Tablo 12. Kamu Kesimi Gelirlerinin GSYH'ye oranı: ABD ve Sovyetler Birliği
(1968 Milyar)

	Kamu Gelirleri	GSYİH	GSYİH% Kamu Gelirleri
ABD	264.8 DOLAR	880.8 DOLAR	%30
Sovyetler Birliği	143.4 RUBLE	243.1 RUBLE	%59

Kaynak: Herber, Bernard P, Modern Public Finance, Richard D. Irwin Inc, 1971, s. 624.

Tablo 13. Dolaylı ve Doğrudan Vergilerin Toplam Kamu Gelirleri İçindeki Payı, ABD, (1968 – Milyar Dolar)

Tüm Kamu Kesimi Vergileri	226.6	100
Dolaysız Vergiler	184,8	82
Dolaylı Vergiler	41,8	18

Kaynak: Herber, Bernard P, Modern Public Finance, Richard D. Irwin Inc, 1971, s. 624.

*Dolaysız alınan vergiler, gelir, sosyal güvenlik, servet ve miras vergilerini içermektedir.

**Dolaylı vergiler, satış üzerinden alınan, tüketim ve ithal vergileri kapsamaktadır.

Tablo 14. Gelir Kompozisyonu Sovyetler Birliği (1968)

	Milyar Ruble	Oran
Muamele Vergisi (Satış Hasılatı Üzerinden Alınan Vergi)	43,1	30
Devlet Teşebbüs Karları	54,2	38
Nüfustan Alınan Vergi	11,7	8
Diğer	34,4	24

Kaynak: Herber, Bernard P, Modern Public Finance, Richard D. Irwin Inc, 1971, s. 624.

Yukarda yer alan tablolarda her iki dünya sistemini temsil eden ekonomilerde gerçekleşen gelirlere ve bu gelirlerin yapısına ilişkin bilgilere yer verilmiştir. İlk olarak kamu kesimi gelirlerinin GSMH'ye oranına bakıldığında bu oran ABD'de % 30 iken Sovyetler Birliği'nde %59 olarak gerçekleşmiştir. Gelirlerin yapısı dikkate alındığında ABD ekonomisinde bu gelirlerin doğrudan (nispeten daha çok) ve dolaylı vergilerinden olduğu görülmektedir. Sovyet ekonomisinde ise gelir kompozisyonunda devlet teşebbüs karları % 54, 2 gibi bir oranla dikkat çekmektedir.

B. POST FORDİST BİRİKİM REJİMİNDE DEVLET BÜTÇESİNİN DÜZENLEYİCİ ROLÜ

Post fordist birikim rejiminde kapitalist devletin biçimi ve bütçenin düzenleyici rolü üç alt başlıkta incelenebilir. İlk olarak 1980'lere kadar süre gelen bunalımın çözümüne

yönelik gerçekleştirilen neo-liberal bütçe politikalarıdır. İkincisi ise 1980'lerden sonra neo-liberal yeniden yapılanma sürecinin devlet aygıtlarını küresel piyasa disiplinine entegre etme süreci bu bağlamda uluslararası kurumsal, hukuksal ilişkilerin anayasal ve kurumsal anlaşmalar ile kurulan bağlayıcılığının bütçe politikalarına yansıdığı dönemdir. Son olarak daha çok 1990'ların ortalarından sonra genişletilmiş finans sermayenin yeniden değerlendirilmesine yönelik daha çok kamu harcamalarıyla finanse edilen yenilik arayışları ve girişimci (yönetişim) devlet modeli dönemidir.

1960'ların sonuna doğru fordist birikim rejimindeki üretim ilişkileri ile 1960'ların sonuna doğru iletişim ve teknolojilerdeki gelişmelerle birlikte gelişen üretim organizasyonu arasındaki uyumsuzluk sermaye birikimi hızındaki gerilemeyle açığa çıkmaktadır. Başka bir ifade ile ithal ikameci anlayış ile merkez-çevre bağımlılık ilişkisi içerisinde gelişen üretim ve tüketim ilişkileri giderek merkezileşen ve yoğunlaşan sermayenin yeniden üretimi için yetersiz hale gelmiştir. Post –fordist birikim rejimi esnek işgücü ve çalışma koşullarına dayalı esnek üretim sürecini temsil etmektedir. Üretim sürecinin bu şekilde organizasyonu küresel talebi karşılamaya yöneliktir. Bu durum yeni bir birikim rejimini zorunlu hale getirmiştir. Bu bağlamda 1970'lerden sonra devlet bütçelerinde vergi ve harcama kompozisyonları yeni birikim rejimine göre düzenlenmiştir. Sermayenin birikim arayışına parasalcılar, kamu açıkları ve parasal genişleme uygulamalarından dolayı devletin ekonomiye müdahalesinin kaldırılmasıyla çözüm getirmişlerdir. Bu yaklaşımlarda yaşanan krizler Keynesyen politikaların bir sonucu olarak ve devletin ekonomideki baskın konumuyla ilişkilendirilmiştir. Arz yanlı iktisatçılar ise devlet müdahalelerinin krize neden olduğuna işaret ederek devletin aşırı vergi uygulamaları ve sosyal kesintilere gitmesinin yatırımları dolayısıyla sermayenin kazancını etkilediğini ileri sürmüşlerdir²⁶⁴. Bu çerçevede iki temel politika önerisi ileri sürülmüştür. Bunlardan ilki; vergilerin azaltılması (daha çok yatırım ve tasarrufları engelleyen vergiler), ikincisi ise asgari ücret uygulamalarının ve işten çıkarma süreçlerindeki kuralların kaldırılması, sosyal ve çevresel korumanın hafifletilmesidir²⁶⁵.

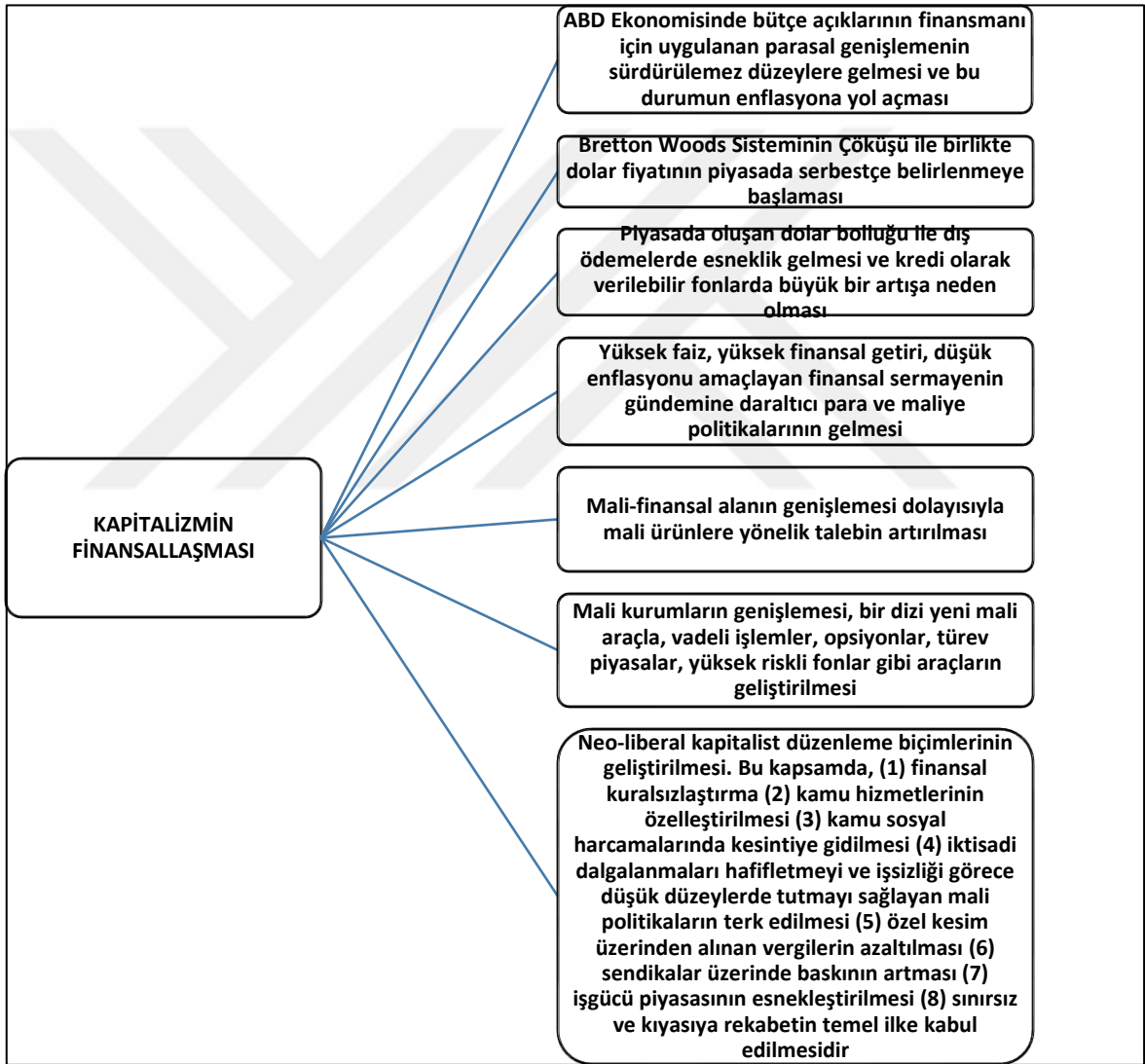
Post fordist birikim rejiminde uygulanan bütçe politikalarında genişletilmiş sermayenin yeniden değerlendirilmesine yönelik finansal alanda gerçekleştirilen düzenlemelerin

²⁶⁴ James T. Campen ve Arthur Macewan, “ABD’de Bunalım Üzerine Muhafazakâr Tartışmalar”, (Der.) Nail Satlıgan ve Sungur Savran, *Dünya Kapitalizmin Krizi* içinde, İstanbul, Belge Yayınları, 2009, s. 413-432.

²⁶⁵ A.g.e., s. 417-418.

etkisi oldukça önemlidir. Nitekim bu dönem aynı zamanda kapitalizmin finansallaştığı bir süreçtir. Finansallaşma, sermayenin yeniden değerlendirme alanı bulabileceği hegemonik bir ilişkiyi ifade etmektedir. Ben Fine, bu yeni süreci “finansın, geleneksel sınırların ötesine geçerek, kişisel ve iktisadi- toplumsal yeniden üretim sürecine giderek daha fazla yayılması” şeklinde tanımlamaktadır²⁶⁶.

Şekil 4. Kapitalizmin Finansallaşması



Kaynak: David M. Kotz, “The Financial and Economic Crisis of 2008: A Systemic Crisis of Neoliberal Capitalism, *Review of Radical Political Economics*, 2009, 41 (3); Bill Lucarelli, *Monopoly Capitalism in Crisis*, Newyork, Palgrave Macmillan, 2004.

²⁶⁶ Ben Fine, “Financialization, Poverty and Marxist Political Economy”, *Poverty and Capital Conference*, 2-4 July, University of Manchester, 2007, s. 18.

Finansallaşma süreciyle ABD sermayesinin yeni hedefleri; kredi ve para hacminde genişleme ya da daralma kararlarında tam özerklik, bu noktada devlet hegemonyası yerine finansal alanda uluslararasılaşma serbestliği, sermayenin önündeki engellerin kaldırılması ve karların gerilediği sanayi alanından finansal alana, üretim alanından dolaşım alanına geçişi sağlamak olmuştur²⁶⁷. Yeni dönemle birlikte ABD sermayesi ve devleti olağanüstü bir özgürlük ve finansal güç elde etmiştir. ABD doları uluslararası finans piyasalarında egemen bir role sahip olmuştur. Uluslararası döviz piyasaları artık ABD merkez bankasının (Federal Rezerv Bank-FED) denetimi altındadır²⁶⁸. Bu bağlamda Bretton Woods sonrası dönemle ABD sermayesi, küreselleşmenin de etkisiyle çevre ülkelere kaymaya başlamıştır. Ancak yayılan ama yoğunlaşan sermayenin yeniden üretilmesi için, başka bir ifade ile genişlemenin devam edebilmesi için çevre ülke ekonomilerin yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Bunun için ise gerekli araç IMF ve Dünya Bankasının uygulamaya koyduğu neo-liberal politikalar olmuştur. Bu kapsamda, mal ve sermaye hareketleri üzerindeki tüm sınırlamaların kaldırılarak piyasaların serbestleştirilmesi, özelleştirmeler, sosyal amaçlı devlet müdahalelerinin tasfiye edilmesi ve işgücü maliyetlerini düşürmek üzere emek piyasasının esnekleştirilmesi sonucu, ekonomi ile birlikte toplumun da piyasaya teslim edilmesi, bu savlarla gerçekleştirilen yeniden yapılandırmanın temel bileşenlerini oluşturmuştur. Aynı zamanda borç krizi içerisinde olan çevre ülkeler neo-liberal politikaları uygulama aşamasında bir dirençle karşılaşmamıştır. Washington Mutabakatı Rejimi²⁶⁹ olarak da nitelenen bu politikalar ülkelerin sermaye ve mal piyasalarını dışa açmıştır²⁷⁰. Böylelikle büyük ölçüde kar arayışındaki kısa vadeli sermaye giriş ve çıkışlarına tabi olan bir ekonomik yapı oluşmuştur. Reel sektörü ikincil plana iten neoliberal yeniden yapılanma süreci, finans piyasalarında ölçsüz bir servet birikimine yol açarken, aynı zamanda işsizliğin, yoksulluğun, toplumsal dışlamanın yaygınlaşmasına, reel ücretlerin gerilemesine, gelir dağılımı dengesizliklerinin artmasına neden olmuştur. Söz konusu dönemlerde özellikle çevre

²⁶⁷ Bağımsız Sosyal Bilimciler, *2008 Kavşağında Türkiye Siyaset, İktisat ve Toplum*, İstanbul, Yordam Kitap, 2008, s. 32.

²⁶⁸ A.g.e., s. 33.

²⁶⁹ Washington Mutabakatı Rejimi; IMF ve Dünya Bankasının uygulama koyduğu programın genel çerçevesidir. Programda yer alan başlıklar şu şekildedir: Mali disiplin (bütçe açıklarının azaltılması), kamu harcamalarının öncelik gerektiren alanlara göre yeniden düzenlenmesi, vergi reformu, finansal ve ticaret liberalizasyonu, yabancı yatırımların teşviki, özelleştirme, deregülasyon (piyasaya giriş ve çıkışları engelleyen düzenlemelerin kaldırılması), mülkiyet haklarının korunması.

²⁷⁰ Alfredo Saad-Filho, “Washington Uzlaşmasından Washington Sonrası Uzlaşmasına: İktisadi Kalkınmaya Dair Neoliberal Gündemler”, (der.) Alfredo Saad Filho ve Deborah Johnston, (İngilizceden çev. Şeyda Baş ve Tuncel Öncel), *Neoliberalizm Muhalif Bir Seçki* içinde, İstanbul, Yordam Kitap, 2007, s. 192.

ülkelerde yaşanan borç ve finans krizlerinin maliyetlerinin bütçe politikalarıyla toplumsallaştırılması sınıfsal tepkileri arttırarak kapitalist sistemin meşruiyetini sorgulanır hale getirmiştir. 1970'lerin sonu 1980'lerin başında Arjantin, Şili ve Türkiye gibi ülkelerde askeri vesayetın gelişmesi meşruiyet sorununun en önemli göstergesidir.

1970'lerin sonunda gerçekleşen neo-liberal dönüşüm, spekülâtif sermaye hareketlerinin de etkisiyle mali sistemin aşırı istikrarsızlaşmasına yol açarak birçok ülkeyi mali krize sürüklemiştir. Kısaca metropol ve çevre ekonomilerinde 1978-79'dan itibaren uygulamaya konan neo-liberal politikalar, dünya ekonomisine farklı bir yön vermiştir²⁷¹. Bu yeni dönem aynı zamanda kapitalizmin sistemik krizlerini arttırmıştır. Ancak buna karşılık "daha fazla istikrar için daha fazla reform ve serbestleştirme'nin sürdürülmesi ilkesi" benimsenmiştir²⁷². Özetle küresel ekonomi 1980 sonrası finansal liberalizasyonun yarattığı kuralsızlık, karmaşıklık ve yok edilen şeffaflık ile büyük bir belirsizliğe bürünmüştür. Günümüzde etkisinin hala sürdüğü küresel krizin yaratılan bu belirsizliğin sonucu olduğu ileri sürülebilir.

Tablo 15. Post Fordist Birikim Rejiminde Devlet Bütçesinin Düzenleyici Rolü

<ul style="list-style-type: none"> • IMF ve DB yapısal uyum programları • Maliye politikalarında Kamusal düzenleme araçlarının tasviyesi (Örneğin KİT'ler) ve sermaye lehine daralması • Devletin küçülmesi , kamu hizmetlerinin ticarileşmesi • Bütçe ve vergi politikalarının genişletilmiş finans sermayesinin yeniden üretimi bağlamında düzenlenmesi • Kuralsızlaştırma • Kamu mali yönetim alanında yeniden yapılanma 		
Kamu Harcamaları Açısından	Vergi Politikaları Açısından	Yeniden Düzenleme
<ul style="list-style-type: none"> • Sosyal tüketim harcamalarının artması (diğer taraftan eğitim ve sağlık hizmetlerinin metalaştırılarak sermayenin yeniden değerlendirilebileceği düzenlemelere gidilmesi) • Sosyal harcamalarda ise daha çok iç güvenlik, kolluk kuvvetleri ve adalet gibi alanlarda yapılan harcamaların arttırılması buna karşılık sosyal güvenlik ve koruma hizmetlerinin özelleştirilmesine yönelik düzenlemeler 	<ul style="list-style-type: none"> • Vergi teşvik politikalarının arttırılması, özellikle kriz dönemlerinde istisna ve muafiyetlerin kapsamının genişletilmesi • Küresel vergi rekabeti: sermayenin düşük ya da hiç vergilendirilmemesi 	<ul style="list-style-type: none"> • Özelleştirme Politikaları • Finansal Liberalizasyon • Ticari Liberalizasyon • Uluslararası ya da Bölgesel İlişkisel ağların geliştirilmesi

²⁷¹ Korkut Boratav, *Emperyalizm, Sosyalizm ve Türkiye*, İstanbul, Yordam Kitap, 2013, s. 90-108.

²⁷² BSB, 2008, a.g.e., s. 35.

<ul style="list-style-type: none"> • Sosyal Sermaye Harcamalarında yatırımlardan ziyade cari harcamalar düzeyinde bir artışın gerçekleşmesi • Kamu girişimciliği yerine kamu-özel ortaklığı çerçevesinde girişimci devlet modelinin benimsenmesi. Ar-ge teşvik, teknoloji destek ve yenilik arayışlarına yönelik harcamaların artması • Yurtiçi sermayesinin uluslararası rekabet edilebilirliği sağlamak amacıyla işgücü maliyetlerini düşürmeye yönelik harcamalar; sübvansiyon ve sosyal transferlerin artması 	<ul style="list-style-type: none"> • Dolaylı vergilerin (harcama üzerinden alınan) payının arttırılması • Ücretli kesimin vergi Yükünün artması • Kayıt dışı ekonomi 	
--	---	--

Kaynak: Tablo tarafımızca oluşturulmuştur.

Bütçe politikaları açısından incelendiğinde 1970'lerin henüz başında bunalımın aşılması için devlet bütçelerinde kısıtlayıcı politikalar hâkimdi. Batı ekonomilerinin çoğu 1970'li yıllara yüksek düzeylerde kamu açıkları ve borç yükü ile girmiştir²⁷³. Dolayısıyla kamu harcamalarının azaltılması buna karşılık artan borçlanma faizlerinin ödenmesi ve kamu açıklarının kapatılması için vergi gelirlerinin arttırılması gerekmektedir. Ancak kamu harcamaları aksine sürekli bir artış göstermiştir. Kamu harcamalarının artış hızı (Tablo 16) 1980'den sonra azalmasına karşın 1930'lardan 1970'lerin sonlarına kadar kamu harcamalarında artış hızı yüksektir. Kamu gelirleri açısından (Tablo 17) bakıldığında ise 1990'lı yıllardan sonra kamu gelirlerinin artış hızı yavaşlansa da özellikle 1930'lardan sonra artış hızı yüksek olmuştur.

²⁷³ Finansal alanda yaratılan fazla, IMF ve Dünya Bankası aracılığıyla az gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ekonomilerinde uygulanan makroekonomik istikrar ve uyum programları sürecinde krediye dönüşerek bu ülkelerin borçluluk düzeylerini arttırmıştır. Finansallaşma sürecinde az gelişmiş ülkelerin borç durumu incelendiğinde ortaya çıkan tablo bu ülkelerin borç krizi içerisinde olduklarını göstermektedir. Söz konusu ülkelerin 1970'lerde 62.447 milyon Dolar olan toplam borçları 1990 yılında 12 kat artarak 1.242.18 milyon Dolar olmuştur [Neşecan Balkan, *Kapitalizm ve Borç Krizi*, İstanbul, Bağlam Yayınları, 1994; John Belamy Foster, *Kapitalizmin Malileşmesi ve Kriz*, (çev. Çiğdem Çıdamlı), İstanbul, Kalkedon Yayınları].

Tablo 16. Genel Kamu Harcamalarının GSYİH'ya Oranı (1870-1995)

	1870	1900	1930	1950	1960	1970	1980	1990	1995
Avusturalya	-	-	-	23,9	22,8	26,1	33,2	37,1	37,3
Avusturya	11,4	15	19,8	25,1	30,4	35,3	47,2	48,2	51,5
Belçika	-	-	-	21,8	23,7	30,7	37,5	51,7	54,7
Kanada	6,2	10,8	18,9	21,6	21,9	29,1	35,8	40,6	46,5
Danimarka	9,2	10,8	13,5	19,6	25,2	39,4	55,6	58,1	61,6
Fransa	11	14,6	29,4	29,3	34,0	37,7	43,3	49,6	54,1
Almanya	9,5	14,2	29,4	29,2	32,2	36,9	46,5	44,9	47,7
Japonya	8,8	17,5	26,8	15,9	17,8	18,6	32,3	31,3	36,1
Hollanda	9,1	-	14,0	27,1	34,6	42,3	56,5	54,0	54,2
İspanya	-	-	-	-	17,7	21,5	31,1	42,0	46,6
İsveç	5,7	-	19,1	26,3	31,3	42,8	60,9	61,5	67,0
İsviçre	-	10,6	17,4	20,8	21,0	26,7	35,0	33,4	38,4
Birleşik Krallık	8,7	14,9	24,7	32,0	32,1	37,8	44,3	40,4	44,2
ABD	8,3	7,9	12,2	22,4	28,4	33,7	35,3	36,38	36,1
Ortalama	8,79	15,5	20,4	24,2	26,5	32,7	42,5	45	48,2

Kaynak: David Hall (2010) "The Past, Present and Future of Public Spending." *Public Services International Research Unit (PSIRU)*.

Tablo 17. Genel Hükümet Gelirlerinin GSYİH'ya Oranı (1870-1997)

	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1990	1996	1997
Genel Hükümet Gelirleri									
Avusturalya	17,8	16,7	19,4	14,9	24,4	29,7	35,5	35,0	35,1
Fransa	15,3	13,7	17,9	20,5	37,3	46,1	48,3	50,3	50,6
İtalya	12,5	14,7	24,2	31,1	24,8	36,9	42,4	46,2	47,9
İrlanda	9,6	11,8	23,2	26,3	27,5	35,9	36,7	36,5	37,0
Japonya	9,5	...	...	...	18,8	27,6	34,2	31,7	32,1
Norveç	4,3	7,7	11,5	10,9	32,4	49	52,3	51,4	52,1
İngiltere	8,7	11,2	20,1	22,6	29,9	39,6	38,7	37,2	37,8
ABD	7,4	7	12,4	19,7	27	30	30,8	31,6	32,1
Ortalama	10,6	11,8	19,2	21,6	27,8	36,8	41,2	41	41,3
Merkezi Hükümet Gelirleri									
Avusturya	...	...	9	15,7	37,9	46,4	46,5	47,8	48,2
Belçika	11,6	...	17	...	30,3	49	48,1	49,8	50,1
Kanada	4,1	5,5	16,6	22,6	26	36,1	41,9	42,7	43,5
Almanya	1,4	3,2	8,6	15,9	35,2	45	43	45,3	45
Hollanda	...	6,4	11,8	11,9	33,9	51,6	49	47,3	47,7
İspanya	9,4	10,3	5,8	11,9	18,7	30	38,2	39	39,5
İsveç	9,5	6,7	7,2	8,5	32,5	56,1	63,3	62,1	61,1
İsviçre	...	2,5	3,8	6	23,3	32,8	34,2	36,4	36
Ortalama	7,2	5,8	10	11,6	29,7	43,4	45,5	46,3	46,4
Toplam Ortalama	9,3	8,8	13,7	16,6	28,7	40,1	42,2	43,4	43,5

Kaynak: Vito Tanzi and Ludger Schunnecht (2000), *Public Spending in the 20th Century*, Cambridge University Press, s. 53.

Kamu harcamalarının GSYİH oranı 1870’te yaklaşık olarak %9 iken 1990’lı yılların ortalarına gelindiğinde bu oran yaklaşık olarak % 50 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 16). Kamu gelirleri açısından bakıldığında ise 1870’te kamu gelirlerinin GSYİH’ya oranı yaklaşık olarak %9,3 iken 2000’lere gelindiğinde bu oranın yaklaşık olarak %45 düzeyinde gerçekleşmiş olduğu görülmektedir (Tablo 17). Yıllar itibariyle harcamalar ve gelirler arasındaki farklar da nispeten artmıştır. Harcamaların içeriği açısından bakıldığında ise her iki birikim rejiminde de sosyal güvenlik ve emeklilik gibi sosyal harcamaların, eğitim ve sağlık gibi sosyal tüketim harcamalarının ve son olarak sosyal sermaye harcamalarının arttığı söylenebilir. Örneğin Avustralya, Belçika, Kanada İngiltere, Almanya ve ABD gibi kapitalist ekonomilerin de eğitim harcamalarının GSYİH’ya oranı 1960’larda ortalama 3,5 iken bu oran 1990’lı yıllarda yaklaşık %6 düzeyine gelmiştir²⁷⁴. Aynı şekilde sağlık harcamaları yine aynı ülke grubu için 1960 yılında ortalama %2,4’ten 1994 yılında ortalama %6 düzeyine yükselmiştir²⁷⁵. Sübvansiyonlar ve transfer harcamaları açısından bakıldığında ise 1930’lardan 1970’lere kadar GSYİH içerisindeki oran yaklaşık olarak üç kat artarak %15 düzeyine gelmiştir. Post fordist birikim rejimiyle 1980’lerde %21 düzeyine yükselen bu oran 1990’lı yılların sonunda aynı düzeylerde kalmıştır. Söz konusu dönemlerde gerçekleştirilen faiz harcamalarına bakıldığında ise 1970’lerde %1,4 olan (GSYİH’ya oranı) bu oran 1995 yılında gelindiğinde %4,5 olarak gerçekleşmiştir.

Vergi yapısı açısından bakıldığında ise harcama üzerinden alınan dolaylı vergilerin vergi yapısı içerisindeki payının yüksek olduğu söylenebilir. Kurumlar vergisi hemen hemen her dönemde %8 düzeylerinde gelir vergisi gelirlerinin oldukça gerisinde kalmıştır. Sosyal güvenlik katkılarının ise hem 60 yaş üstü nüfusun payının artması hem de işgücünün genişlemesiyle yıllar itibariyle arttığı söylenebilir (Tablo 18).

²⁷⁴ Vito Tanzi and Ludger Schunnecht, 2000, a.g.e., s. 33.

²⁷⁵ A.g.e., s. 38.

Tablo 18. OECD Ülkelerinde Vergi Yapısı

	1965	1975	1985	1995	2005	2010	2012
Kişisel Gelir Vergisi	26	30	30	26	24	24	25
Kurumlar vergisi	9	8	8	8	10	9	9
Sosyal Güvenlik Katkıları	18	22	22	25	25	26	26
İşçi	(6)	(7)	(7)	(9)	(9)	(9)	(10)
İşveren	(10)	(14)	(13)	(14)	(14)	(15)	(15)
Parafiskal Gelirler	1	1	1	1	1	1	1
Varlık Vergisi	8	6	5	5	6	5	5
Genel Tüketim Vergileri	12	13	16	19	20	20	20
Özel Tüketim Vergileri	24	18	16	13	11	11	11
Diğer Vergiler	2	2	2	3	3	3	3
Toplam	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: OECD, Tax Revenue Trends, 1965-2013.

1980'ler ulusal ekonomilerin küresel sermayeye entegre olduğu, finansın ve ticaretin tamamen serbestleştiği bir dönemdir. Küreselleşmiş finansal sektör; firmaları ve hükümetleri kontrol etmeye başlamıştır. Bu dönemde kapitalist ülkelerin çoğu neo-liberal politikaları içeren 'istikrar' ve 'uyarlama' programları uygulamaya koymuştur. Bu programlar, fiyat desteklerinin ve tavanlarının kaldırılması, serbest dış ticaret, esnek döviz kuru gibi uygulamalarla ekonomi yönetimi alanında mal ve sermaye akımlarını yönlendirmede piyasaların rolünü arttırma, özel sektörün, özel mülkiyetin rolünü ve kapsamını genişletme amacını gerçekleştirmekteydi. Denk bütçe politikası, işgücü piyasası esnekliği, düşük enflasyon vb. yollar ise bu amacın gerçekleşebilmesi için zorunlu olan en iyi iktisat politikası araçları olarak kabul edilmekteydi. Bu dönemde kapitalist devlet bütçesinin iktisadi ve toplumsal ilişkilerdeki düzenleyici rolü 4 ayak üzerine oturtulmuştur. İlki deregülasyon, ikincisi özelleştirme, üçüncüsü eğitim, sağlık, emeklilik gibi sosyal hizmetlerin metalaştırılması ve sonuncusu da esnekleştirme ve sendikasılaştırma²⁷⁶.

Son olarak 1990'ların sonu ve 2000'ler finansal getirinin yüksek olduğu ve finansal sermaye birikiminin yoğunlaştığı dönemlerdir. Genişleyen finans sermayesinin yeniden değerlendirildiği alanların başında ise toplumsal yeniden üretimin gerçekleştiği eğitim, sağlık,

²⁷⁶ Selime Güzelsarı, "Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü Türkiye'de Mali İdarede Yeniden Yapılanma", Yayınlanmamış Doktora Tezi, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, 2007, s. 66.

beslenme, barınma gibi gündelik yaşam ihtiyaçları gelmektedir. Bu nedenle bu dönem aynı zamanda birikimin ve meşruiyetin çelişkili ilişkisine tanık olunan bir dönemdir. 1980'lerden günümüze kadar olan tarihsel süreçte devlet bütçesinin düzenleyici rolü çalışmanın son bölümünde Türkiye'de kamu maliyesinin dönüşümü ve Türk Devlet Bütçesinde harcama ve vergi politikalarının analizi bağlamında ele alınmaktadır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE DEVLETİN VE KAMU MALİYESİNİN DÖNÜŞÜMÜ BAĞLAMINDA DEVLET BÜTÇESİNİN EKONOMİ POLİTİK ANALİZİ

Bu bölümde Türkiye’de kapitalist devletin ve bu bağlamda kamu maliyesinin yapısal dönüşümü tarihsel olarak kapitalizmin temel dönüm noktaları dikkate alınarak açıklanmaya çalışılacaktır. Çalışmanın hareket noktası tartışıldığı üzere düzenleme okulunun kavramsal çerçevesi ve kuramsal analizidir. Bu bağlamda Türkiye’de günümüze kadar süren dönüşüm ve bunun somutlaştığı dönüm noktaları birikim rejimi ve düzenleme biçimlerine göre değerlendirilmektedir. Kamu harcamaları ve vergilerden oluşan devlet bütçeleri ise birikim rejimlerinde en önemli düzenleme araçları olarak kabul edilmektedir. Başka bir ifade ile böylesi bir değerlendirme düzenleme biçimlerinin, birikim ve meşruiyet rejimleri temel alınarak devlet bütçesinden gerçekleşen kamu harcamaları ve elde edilen gelirlerin sosyal, sınıfsal ve iktisadi olarak analiz edilmesi ile ortaya konulabilir. Bu çerçevede bütünsel bir perspektifi gerçekleştirmek ve çalışmanın genel bağlamından kopmamak adına birtakım kısıtlamalara gidilmesi ve düzenleme okulundan referansla genel olarak kapitalizmin tarihsel gelişiminin belirli evrelere bölünmesi gerekmektedir.

Bilindiği üzere düzenleme okulunda maddi üretim ilişkileri ve bu bağlamda işgücünün yeniden üretim süreçleri önemli bir analiz alanıdır. Sermaye birikimi sürecinde emek ve sermaye arasındaki ilişkilerde sınıfsal mücadele belirleyici bir etkidir. Türkiye özgülünde bu belirleyiciliğe dikkat çeken ve sermaye birikiminin yeniden üretim süreçlerinde işçi sınıfının rolü ve değişen yapısına yönelik önemli bir literatür bulunmaktadır¹. Ancak konunun mahiyetini sınırlı tutmak adına sınıfsal ilişkilerinin politik alanı belirlemede önemli bir etkiye sahip olduğu fikri sadece teori düzeyinde devlet

¹ Topak, a.g.e., 2012, Ramazan Günlü, *Devlet ve Sermayenin Yeni Biçimleri*, Ankara, Dipnot Yayınları, 2008; Başak Ergüder vd., *İşçi Sınıfının Değişen Yapısı ve Sınıf Hareketinde Arayışlar Deneyimler*, İstanbul, Sosyal Araştırma Vakfı Yayınları, 2005; Özlem Onaran, “Türkiye’de Yapısal Uyum Sürecinde Emek Piyasasının Esnekliği”, *Toplum ve Bilim*, 86 (2), 2000, ss. 194-210; Yüksel Akkaya, “Küreselleşme Versus Sendikasılaştırma ve Yoksullaştırma”, *Çalışma ve Toplum*, 2009,4, ss. 93-122; Arif Geniş, *İşçi Sınıfının Kısıtlı Küçük Sanayi İşçileri Üzerinde Bir İnceleme*, Akara, Dipnot Yayınları, 2006.

tartışmalarında verilmeye çalışılmıştır². Nitekim birikim rejiminin istikrarını ve yeniden üretimini sağlayacak koşullar sadece üretimin ve emeğin yeniden üretimini değil aynı zamanda birikim rejimine dâhil olan tüm toplumsal yapı, kurum ve normların yeniden üretilmesini zorunlu hale getirmektedir. Ancak bu çalışmada Türkiye’de işgücüne yönelik düzenlemelere oldukça sınırlı düzeyde değinilmektedir.

Dönemler açısından bakıldığında ise bu çalışmada 1929-1970 arası fordist birikim rejimi, 1970-1980 arası fordist birikim rejiminin krizi ve 1980 sonrası neoliberal politikaların hâkim olduğu post fordist birikim rejimi olarak üç döneme gidilmektedir. Her üç döneme özgü farklılaşan siyasi paradigmlar, devlet biçimleri ve düzenleyici kurumlar üzerinde durulması gereken temel hususlardır. Bu bağlamda her evrenin kendine özgü koşulları neticesinde (içsel veya dışsal) bütçenin ekonomi politik yorumunun ve değerlendirmesinin yapılması kaçınılmazdır. Burada 1980 sonrası dönemin üzerinde daha bir önemle durulacaktır. 1980 sonrası dönem ticari ve finansal serbestleşme sürecini bu bağlamda yapısal ve mali programlarının uygulandığı süreci ve küresel sermayeye entegrasyon sürecini içermektedir. Ayrıca 1990’lı yıllara gelindiğinde kapitalizmin dünya ölçeğinde evrensel bir sisteme dönüşmeye başlamasıyla küresel bağıntıları da değerlendirmeye eklemek gerekmektedir. Tartışıldığı üzere neoliberal hegemonya devlet aygıtını küresel piyasa disiplinine bağlayıcı mekanizmalarını gündeme getirmiştir. Bu mekanizmalar özellikle son yıllarda artan anayasal bağlayıcılığı olan küresel anlaşmalar, ekonomik birliktelikler, küresel güç olmanın yanı sıra yerel düzeyde de hegemonik ilişkilerin gerçekleştirilmesi için çoklu stratejik ortaklıklar şeklinde ortaya çıkmaktadır³. İktisadi ve toplumsal açıdan neoliberal temelde yeniden yapılandırılan bu dönemi tasnif etmek devlet bütçesinin ekonomi politik yorumunu kolaylaştırmaktadır. Örneğin 1980-1998 arası dönemde hem ticari hem de finansal alanlarda yaşanan serbestleşme politikaları dışa açık finansal birikim modelinin bir gereğidir. Bu dönemde bu modele uygun, özelleştirme gibi düzenleme araçlarına başvurulmuştur. 1998-2008 yılları ise Bağımsız Sosyal Bilimcilerin referansından hareketle farklı hükümetlerin ancak tek bir siyasetin hâkim olduğu IMF gözetiminde olunan 10 uzun yıl, bütçenin ekonomi politik yorumu açısından oldukça önemli bir dönemdir. Bu dönem aynı zamanda kamu mali yönetiminin ve siyasi

² Çalışmanın birinci bölümünde konuya ilişkin tartışma, eleştirel devlet teorileri ve düzenleme teorisi başlıklarında gerçekleştirilmektedir.

³ Güzelsarı, a.g.e., s. 9.

paradigmanın yeniden yapılandığı bir dönemdir. Son olarak 2008 ve sonrası dönem ise küresel kapitalizmin krize girdiği bu nedenle birikim rejiminde açığa çıkan çelişkilerin giderilmesine yönelik yeni düzenleme araçları arayışlarının arttığı bir dönemdir. Ayrıca 2008 sonrası bütçenin ekonomi politik yorumu kapitalist devletin bugünü ve geleceği açısından önemli ipuçlarını içermektedir.

I. TÜRKİYE'DE KAPİTALİST DEVLETİN DÖNÜŞÜMÜ: BİRİKİM REJİMİ VE DÜZENLEME BİÇİMLERİ

Türkiye'de devletin gelişimine ilişkin çalışmalarda daha çok 1980 sonrası neoliberal dönüşüme odaklanılmaktadır. Türkiye ekonomisi 1980'li yıllara iktisadi açıdan istikrarsız siyasi açıdan ise askeri vesayet altında girmiştir. Bu nedenle Türkiye Ekonomisinin yapısal dönüşümüne ilişkin analizlerde 1980, önemli bir dönüm noktası olarak kabul edilmektedir. Ancak tarihsel açıdan özellikle Osmanlı'nın son dönemlerinden 1980'li yıllara kadar geçen sürede kapitalist devletin inşasına yönelik gerçekleştirilen düzenlemelerin analizi, günümüzdeki haliyle devletin mahiyetinin ve gelecek yöneliminin anlaşılması açısından oldukça önemlidir. Türkiye İktisat tarihi hakkında önemli bir birikime sahip olan Korkut Boratav 1980 öncesi dönemi yedi başlıkta incelemektedir. Bunlar; (1) devrim ve savaş yılları: 1908-1922, (2) açık ekonomi koşullarında yeniden inşa: 1923-1929, (3) korumacı-devletçi sanayileşme: 1930-1939, (4) İkinci Dünya Savaşı, (5) dünya ekonomisi ile farklı bir eklemlenme denemesi: 1946-1963, (6) tıkanma ve yeniden uyum: 1951-1954, (7) içe dönük, dışa bağımlı genişleme: 1977-1979 şeklinde sıralanmaktadır⁴. Türkiye'nin siyasi tarihine yönelik dönüşüm noktalarında ise tek partili dönem, çok partili dönem (1946-1960 Demokrat Parti), darbeler dönemi (1960-1980), liberal yeniden yapılanma dönemi (1980-1988), siyasi ve iktisadi istikrarsızlıkların yaşandığı dönem (1990-2000) ve Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP, 2002 ve sonrası) dönemi şeklinde bir ayırım yapmak mümkündür⁵.

Genel olarak devletçiliğin hâkim olduğu 1980 öncesi dönem, yoğun birikim rejimi ve düzenleme biçimlerinin gözlemlendiği bir dönemdir. Sermaye birikiminin devlet tarafından sübvansede edildiği ve sermayenin KİT'ler aracılığıyla yeniden değerlendirildiği bu süreç hem sermaye sınıfının oluşumu hem de toplumsal yapı ve ilişkilerin dönüşümü

⁴ Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi*, 7.B., Ankara: İmge Kitabevi, 2003, s. 13-14.

⁵ Kemal H. Karpat, *Türk Siyasi Tarihi: Siyasal Sistemin Evrimi*, (çev. Ceren Elitez), İstanbul, Timaş, 2013.

açısından önemli politik ve iktisadi gelişmeleri barındırmaktadır. Türkiye’de devletin iktisadi açıdan gelişim sürecinin izlenebileceği en önemli alan kamu maliyesidir. Türkiye Cumhuriyeti tarihinde hükümetlerin maliye programları bunun en temel göstergesidir. Genel olarak kamu maliyesi, devletin düzenleme rolü ve müdahale biçimine göre yeniden yapılandırılmaktadır. Bu açıdan Türkiye’de kamu maliyesinin yeniden yapılandırıldığı dönemler oldukça önemlidir. Türkiye’de devletin ve kamu maliyesinin dönüşümü aynı zamanda sermayenin oluşumu ve gelişimi ile ilişkilidir. Bu nedenle değerlendirmenin kapsamını Osmanlı’nın son dönemlerine kadar götürmek gerekmektedir. Osmanlı’dan Türkiye Cumhuriyeti’ne geçiş süreci çoğunlukla süreklilik ve kopuş ikilemine hapsedilmektedir⁶. Böyle bir ikilemin ortaya koyduğu en önemli sorun tarihselliğin göz ardı edilmesidir. Elbette siyasi yönetim biçimi gibi belirli alanlarda kopuştan bahsetmek mümkündür. Ancak kamu maliyesi açısından bakıldığında yeniden yapılandırılmayla birlikte maliyenin köklerinin eskiye dayandığı ve süreklilik içerisinde geliştiği söylenebilir. Aynı şekilde sermayenin oluşumu ve gelişimi açısından da bir süreklilikten de bahsedilebilir⁷. Bu bağlamda örneğin Osmanlı’dan Cumhuriyet’e sermaye birikiminin ulusal dönüşümü ve sermaye sınıfının etnik yapısı dikkatle izlenmelidir⁸.

Bu bağlamda Avrupa’da pazarın ve ticaretin gelişmesiyle 16. yüzyılda henüz ilk evrelerini yaşayan kapitalizm Osmanlı devletini son dönemlerinde etkisi altına almaya başlamıştır. 19. yüzyıl Osmanlı toplumu ve ekonomisi için önemli bir dönüm noktasıdır. Osmanlı toplumu bu zamana kadar önemli değişiklikler geçirmeden varlığını sürdürmüştür. Ancak 1820’den Birinci Dünya Savaşı’na kadar geçen sürede Osmanlı Devleti Batı’nın askeri, siyasi ve iktisadi gücüyle karşı karşıya gelmiştir⁹. Bir taraftan taşradaki ayan ve Balkanlar’da hız kazanan bağımsızlık hareketleri, diğer taraftan Batı’nın artan hegemonyası Osmanlı yönetiminin Batı kapitalizmine uyumunu zorunlu hale getirmiştir. İç ve dış kaynaklı bu gelişmelerin sonucunda Osmanlı kurumsal, toplumsal ve iktisadi düzeylerde birtakım reformlarla hızla dönüşmeye başlamıştır¹⁰. Bu yönüyle 19. yüzyıl, Osmanlı İmparatorluğu’nun kapitalistleşme sürecine girdiği bir dönemdir¹¹. Dönemin verili koşulları

⁶ Mehmet Türkay, “Türkiye’de Kapitalist Sermaye Birikiminin Ulusal Dönüşümü”, *Türkiye’de Kapitalizmin Gelişimi içinde*, (haz.) Demet Yılmaz vd., Ankara, Dipnot Yayınları, 2006, s. 22.

⁷ Ayşe Buğra ve Osman Savaşkan, *Türkiye’de Yeni Kapitalizm: Siyaset, Din ve İş Dünyası*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2014; Ayşe Buğra, *Devlet ve İşadamları*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2015.

⁸ Türkay, 2006, a.g.m., s. 25-33; Buğra ve Savaşkan, a.g.e., s. 58-61.

⁹ Şevket Pamuk, *Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi 1500-1914*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2005, s. 191.

¹⁰ Pamuk, a.g.e., s 191.

¹¹ Topak, 2012, a.g.e., s. 173.

dikkate alındığında kapitalistleşme sürecini tamamlayan Batı ile Osmanlı arasındaki ilişki asimetrik olduğu¹² gibi bağımlı bir ilişkiye dönüşmüştür¹³. Bu ilişkiyle esasında günümüzde dahi hâkim olan Doğu ve Batı arasında kurulan hegemonik ilişkinin temeli atılmıştır. Bu temelde 1838 yılında imzalanan Baltalimanı ticaret anlaşmasının rolü büyüktür. Anlaşmanın getirdiği düzenlemelere bakıldığında 1980 sonrası Türkiye ekonomisinin küresel finans piyasalarına karşı korunmasız hale gelmesiyle benzerlik taşımaktadır. Söz konusu anlaşmaya göre Osmanlı Devleti'nin dış ticarete uyguladığı tekel düzeni ile özel sınırlamalar ve ek vergiler ortadan kaldırılmaktaydı¹⁴. Bu durum Osmanlı'nın önemli bir miktardaki ek gelir kaynağını kaybetmesine bundan ötürü borçlanmaya gitmesine yol açmıştır. Borçlanmanın adresi ise aşırı sermaye birikimine sahip Fransa ve İngiltere gibi kapitalist ülkeler olmuştur¹⁵. Bu süreç “*sermayenin dünya ölçeğinde birikimi açısından, merkezi otoritenin aldığı borçları geri ödemesi, vergi olarak toplanan tarımsal artığın Avrupa kökenli, para sermayesinin kazandığı faize dönüştürülmesi süreciydi*”¹⁶. Nitekim bu dönemde batıdaki anlamıyla hazırlanmış ilk bütçelerde (1863-1908) Osmanlı Devleti'ne borç vermiş yabancı alacaklıların payının oldukça büyük olduğu görülmektedir¹⁷. Bu alacaklılardan en büyük paylar ise (1881-1913 arası için) Fransa (%45), İngiltere (%15) ve Almanya'ya aittir (%13)¹⁸. Osmanlı'nın içerisine sürüklendiği mali sorunlar ve dış borçlanma, siyasi açıdan bir yandan daha fazla ödünlerin verilmesini diğer yandan mali reformlara gidilmesini zorunlu kılmıştır. Siyasi açıdan verilen ödümler ayrıcalıklı bir gayrimüslim burjuva sınıfının oluşmasına yol açmıştır. Bu süreçte Tanzimat Fermanı ile

¹² Nuri Burhan'ın 'Türkiye'de Devletçilik Üzerine Düşünceler' adlı çalışmasında cevap aradığı, “*Batı ile askeri ve ekonomi alanlarında baş edebilecek güce sahip olan Osmanlı, Cumhuriyet'e neden bir enkaz bırakmıştır*” sorusu Batı ve Osmanlı arasındaki farklılığa işaret etmesi açısından önemlidir. Bu soruya verilebilecek en kestirme cevap Osmanlı'nın kapitalistleşme ve sanayileşme işini başaramamasıdır. Yani, Osmanlı'daki üretim ilişkilerinin Batı'daki üretim ilişkilerinden farklı olmasıdır. Örneğin Osmanlı'da mülkiyet ve sömürü ilişkileri açısından, artık ürünün doğrudan üreticilerden alınma biçimi farklıydı. Batıda senyör toprağın sahibi olduğu için Osmanlı'da devlet sipahi aracılığıyla artık ürünü alabiliyordu. Sonuç olarak, “*daha kuruluşunda devlet, toplumun gidişatına göre biçimlenecek yerde, tam tersine, Osmanlıda toplum devletin elinde yoğuruluyor ve toplumsal sınıflaşma geniş ölçüde siyasal gereklerle işlevsel olarak biçimlendiriliyordu*”. Burhan'ın N. Berkes'ten aktarımıyla “Osmanlı İmparatorluğu'nda devlet bir sınıfa dayanmıyor, sınıflar devlete dayanıyordu”. (Nuri Burhan “Türkiye'de Devletçilik Üzerine Düşünceler”, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 1989, sayı 32, s. 32).

¹³ Türkay, 2006, a.g.m., s. 23.

¹⁴ Pamuk, 2005, a.g.e, s. 205.

¹⁵ Şevket Pamuk, *100 Soruda Osmanlı-Türkiye Tarihi: 1500-1914*, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1999, s. 137.

¹⁶ Çağlar Keyder, *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2013, s. 53.

¹⁷ Erdoğan Öner, *Osmanlı Bütçeleri 1864, 1869, 1877, 1880, 1897*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2007/372, 2007, s. 3.

¹⁸ Vedat Eldem, *Harp ve Mütareke Yıllarında Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomisi*, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1994, s. 155.

somutlaşan farklı etnik unsurların edindiği kazanımlar ve aynı zamanda batılılaşma diye nitelenen sürecin etkisi vardır. Buna karşılık ise İttihat ve Terakki ile başlayan milli iktisat yaratma anlayışı, komprador burjuvazi¹⁹ olarak nitelenen yeni bir sermaye sınıfını oluşturma çabası gelişmiştir. Böylelikle Osmanlı'nın son dönemlerinde Cumhuriyet döneminin ilk (milli) sermaye sınıfı devlet eliyle yaratılmaya başlanmıştır. Bu dönem iktisadi açıdan kapitalizme eklemlenmeye başlanıldığı gibi mali açıdan da Cumhuriyet döneminde de izlerinin sürülebileceği reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu reformların Batı toplumlarının aksine halkın talepleri, toplumsal dinamikler ve sermaye birikiminin gereklilikleri sonucunda gerçekleşmediğine dikkat çekilmelidir. Öyle ki uygulamada yaşanan sorunlar bu durumun en temel sonuçlarından biridir. Kamu maliyesi alanında yapılan düzenlemeler mali teşkilattan vergi adaletine, vergi türlerine, vergi tahsil yöntemlerine kadar oldukça geniş kapsamlıydı²⁰. Bu reformlardan en önemlisi verginin tahsilinde iltizam usulünün kaldırılmasıdır. Her ilde vergi doğrudan doğruya 'muhassıl' denilen devlet memurları tarafından toplanmaya başlanmıştır.

Vergilendirmeye ilişkin getirilen reformlarla vergiler temel gelir kaynağı haline getirilmiştir. Vergi yükünün ise tarım kesiminden şehirli üretici kesime kaydırılması hedeflenmiştir²¹. Ancak Osmanlı'da sanayi burjuvazisi henüz yaratılamamıştı²². Bunun yerine en üst kademedeki en alt kademeye kadar iktidarını mali gücü doğrultusunda ayrıcalıklı hale getiren bir bürokrasi sınıfı oluşmuştu. İdarenin her yerine sirayet eden bu 'marifetli' bürokratların mali yolsuzlukları sayesinde 'Türk Sermayesi' de önemli bir servet edinmiştir²³. Osmanlı'da devletin kapitalistleşmesine yönelik 1908 devrimi önemli bir dönüm noktasıdır. Bu dönem esasında henüz oluşmaya başlayan burjuvazinin ekonomik taleplerinin bir yansımasıdır. Örneğin bu dönemde mülkiyet konusunda çeşitli adımların atıldığı görülmektedir²⁴. Devlet bu dönemde Teşvik-i Sanayi kanunları, yabancı sermaye

¹⁹ Komprador burjuvazi kavramı ile sermaye birikimi üzerinden gelişmeyen "belli ölçülerde yabancı emperyalist sermayenin sadece aracı olarak davranan bir burjuva grubu anlaşılmalıdır. Jens Wissel, "Canavarı Adlandırmak: Nicos Poulantzas ve İmparatorluk", (çev.) Emre Aslan ve Doğan Göçmen, *Praksis*, 2004, no.11, s. 90.

²⁰ İlhan Tekeli ve Selim İlkin, *Uygulamaya Geçerken Türkiye'de Devletçiliğin Oluşumu*, Ankara, Orta Doğu Üniversitesi, 1982; Yahya S. Tezel, *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950)*, Ankara, Yurt Yayınları, 1982.

²¹ Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici ve Özgür Saraç, *Vergi Zulüm ve İsyân*, Ankara, Phoenix Yayınevi, 2002.

²² Keyder, a.g.e., s. 73.

²³ Bu dönemde gerçekleşmiş olan yolsuzluklar için bkz., Şafak Altun, *Rüşvetten Özelleştirmeye Yolsuzluğun 100 Yıllık Tarihi*, İstanbul, Agora Kitaplığı, 2004.

²⁴ Örneğin arsaların satılmasını öngören 19 Mayıs 1327 (1.6.1911) tarihli Kanun (Topak, a.g.e., s. 175).

yatırımları ve dış borçlanma aracılığıyla para ve kredi piyasasını kurmaya çalışmıştır. Amaç; sermaye birikiminin yaratılmasıdır²⁵. Osmanlı son dönemlerinde milli iktisat anlayışını benimsemiştir. Bunun için de sermayeye güvence sağlanması ve Türk burjuvazisinin yaratılması gerekmektedir. Esas itibarıyla 1960'lara kadar hâkim olagelen bu anlayışın şiarı 'ey Türk zengin ol' şeklinde ifade edilmektedir²⁶. Böylelikle ticaretin azınlıkların elinden alınarak Müslüman tüccarlara verilmesi devletin en önemli düzenleyici misyonu haline gelmişti. Osmanlı'nın son dönemlerine ilişkin düzenleme biçimini özetlemek gerekirse ulusal nitelikteki bir kapitalizme yönelik amaçlanmaktaydı. Ancak bir tarafta iç siyasi mekanizmalarda gerçekleşen tıkanmalar, kapitülasyonların vermiş olduğu ayrıcalıklar sonucunda meydana gelen bağımlı ilişki, birçok cephede verilen savaşlar ve kayıplar köktenci bir dönüşümün gerçekleşmesini olanaksız hale getirmiştir²⁷. Diğer taraftan henüz bu talebi zorlayan bir burjuvazi sınıfının olmaması da önemli bir etken olarak kabul edilebilir.

Cumhuriyetin ilk yılları açısından bir değerlendirme yapıldığında Osmanlı'nın son dönemlerinde olduğu gibi kapitalistleşme eğiliminin devam ettiği görülmektedir. Cumhuriyetin ilk yıllarında devletin düzenleyici rolü 1929 bunalımından sonra önemli bir dönüşüm göstermiştir. 1923-1931 arasındaki dönem çoğunlukla 'liberal terimi' ile nitelendirilmektedir²⁸. Ancak bu dönemlerde gerçek anlamıyla liberal bir devlet anlayışı uygulanamamıştır. Diğer taraftan devlet bizzat işletmecilik yapmadığı halde, inhisarları imtiyazlı şirketlere dağıtarak, devlet ihaleleri yoluyla ve geniş teşvik tedbirleriyle özel sermaye birikimini ve kapitalist gelişmeyi hızlandırmayı amaçlamıştır²⁹. Bu süreçte mülkiyetin el değiştirilmesine yönelik düzenlemeler önemlidir. Bu kapsamda Kurtuluş Savaşı'nın hemen bitiminden sonra pazarlık yapılan ilk konu ülkede kalan Rum nüfusunun statüsüdür. Zorunlu nüfus mübadelesi hükümlerine göre geride bırakılan mülk kamulaştırılmış sayılacaktı. Savaş sırasında 1 milyon Rum'un mübadele sırasında ise 150 bin Rum'un ülkeden ayrıldığı dikkate alındığında mülkün yeniden dağıtımı yeni kurulan devletin siyasi ideolojisini göstermekteydi. Keyder'e göre "*yeni devlet ile yerli tüccar sınıfı*

²⁵ 1909-1913 yılları arasında 27 yerli sermayeli sanayi şirketi kurulmuş ve bunların toplam sermayesi 79,2 milyon kuruştur. Vedat Eldem, "Cihan Harbinin ve İstiklal Savaşının Ekonomik Sorunları", *Türkiye İktisat Tarihi Semineri Metinler Toplamı*, 1975, s. 8-10.

²⁶ Altun, a.g.e., s. 34.

²⁷ Topak 2007, a.g.e., s. 176.

²⁸ Korkut Boratav, *Türkiye'de Devletçilik*, Ankara, Savaş Yayınevi, 1982, s. 3.

²⁹ Boratav, 1982, s. 3.

arasındaki sembiyotik ilişkinin ilk örneği terkedilmiş mülk ve ticarethanelerin yeniden temellükü sırasında görüldü”³⁰. Burada devletle yaratılan ortaklıklara uzunca bir zaman kapitalist düzenleme biçimleriyle çıkar sağlanmıştır. Günümüzde dahi devletin sermaye birikimindeki rolünün yanı sıra kendi sermayesini (ideolojik ve siyasi açılardan) yaratma çabası Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren devletle belirli kesim sermayeler arasında zaman zaman çelişkili-çatışmalı ilişkileri meydana getirmiştir. Bu açıdan Ayşe Buğra ve Osman Savaşkan’ın şu tespiti oldukça önemlidir: Çıkarlar özellikle devlet ve sermaye ilişkilerinin yeniden üretilmeye çalışıldığı süreçlerde rol oynar, ancak çıkarlarda hangi kesimin lehine bir değişimin mümkün ve istenir olmasında ise fikirlerin de (ideoloji) rolü önemlidir. “Bu çıkarlar ve fikirler mutabakatla doğmaz; ikna çabalarının yanı sıra çatışma ve çekişmeler, rekabet ve ittifaklar da önemlidir”³¹. Elbette bu ekonomi politik süreç kültürel alanı da etkilemektedir. Kapitalist düzenleme sadece iktisadi ve siyasi alanlarda değil aynı zamanda kültürel alanlarda da gerçekleşmektedir. 2000 sonrası yapılacak olan ekonomi politik analizde bu husus devlet bütçesinden gerçekleştirilen harcamalarla somut bir şekilde gösterilecektir. Bu döneme geri dönülürse, dönemin genel görünümü cılız bir sanayi kesimi ile geniş bir tarımsal kesimin varlığıdır³². Henüz yeni bir devlet kurulmuştur. Dolayısıyla siyasi açıdan gerekli bir kadro, iktisadi açıdan ise yeterli bir kaynak bulunmamaktadır. Aslında mevcut durum devletin izleyeceği iktisadi politikaları belli doğrultulara yöneltmekteydi. Bu iktisat politikaları ilk kez geniş toplumsal kesimlerin katıldığı 1923 İzmir İktisat kongresinde tartışılmıştır. Genel olarak kongrenin toprak unsurlarının ve özellikle İstanbul tüccarının sürüklediği ticaret burjuvazisinin hâkimiyeti altında geçtiği söylenmektedir³³. İzmir İktisat Kongresi’nin çalışmaları sonucunda ana unsurlarıyla ‘milli iktisat’ görüşü benimsenmiştir. Kongrede kalkınmacı, yerli ve yabancı sermayeyi ve piyasaya dönük çiftçiyi özendirici ılımlı bir korumacılığı öngören tezler ön plana çıkmıştır³⁴. Bu dönemde kamu maliyesi alanında kurumsal düzeyde iki önemli düzenleme gerçekleştirilmiştir. Bunlardan ilki kamu bütçelerini disipline etmek, hukuk kurallarını gözetmek açısından Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun yürürlüğe konmasıdır. Bu yasa

³⁰ Keyder, a.g.e., s. 106.

³¹ Buğra ve Savaşkan, a.g.e., s. 27.

³² Boratav, 1982, s. 15-16.

³³ A.g.e., s. 18.

³⁴ Boratav, 2003, a.g.e., s. 46.

2005 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Bir diğer gelişme ise bütçe gelirlerinde en önemli paya sahip olan Aşar'ın 17 Şubat 1925 tarihinde 552 sayılı yasayla kaldırılmasıdır³⁷.

1929 ve sonrası dönem genel olarak kapitalist dünya ekonomisinin içerisine sürüklendiği ekonomik buhranın bir sonucu olarak yeni bir birikim rejimine ve düzenleme biçimine ihtiyaç olduğu dönemdir. Türkiye açısından bakıldığında ise bu süreç 1930'lu yıllardan başlayarak 1980'li yıllara kadar geçen süreci kapsamaktadır. Söz konusu dönemin önemli bir kısmında (1960-1980) fordist birikim rejiminin düzenleme biçimi olan refah devleti politikalarının uygulandığı söylenebilir³⁸. Bu uzun dönem kendi içerisinde daha anlaşılır bir hale gelmesi için korumacı-devletçi sanayileşme (1930-1945), İkinci Dünya Savaşı sonrası dünya ekonomisine eklenme denemeleri ve 1970'lerle birlikte içe dönük, dışa bağımlı bir gelişme ve fordist birikim rejiminin krizi olmak üzere üç aşamada değerlendirilebilir. Düzenleme biçimi açısından değerlendirildiğinde ise batılı kapitalist ülkelerden farklı olarak gelişkin bir sanayi burjuvazisine sahip olunamaması, 1970'lere kadar tarım ekonomisinin başat ve kır nüfusunun yoğun olması kurumsal yapıların (aile, kültürel kodlar vb.) bu duruma göre biçimlenmesi gibi Türkiye'ye özgü durumlara dikkat çekmek gerekmektedir. Nitekim kapitalizm her ülkenin özgün koşullarına göre farklı düzenleme biçimleriyle dönüşmektedir. Daha iyi bir ifadeyle Arın'a göre "*farklı toplumsal formasyonlar belli bir toplumsal formasyonda ortaya çıkan birikim rejimindeki ve düzenleme biçimindeki dönüşümleri farklı dönemlerde ve farklı dünya konjonktürlerinde yaşarlar*"³⁹. Yani her bir kapitalist dönüşüm artı değer üretme ve gerçekleştirme koşullarındaki köklü değişimler belirli bir toplumsal formasyonda gelişir ve bu dönüşümü temsil eden birikim rejimi ve düzenleme biçimi farklı zamanlarda ve farklı hızlarda diğer toplumsal formasyonlara eşitsiz olarak yayılır⁴⁰. İletişim ve teknolojilerde meydana gelen gelişmelerle küreselleşen dünya, daha özgün bir ifade ile 'hızlandırılmış kapitalizm' (1980 sonrası post fordist dönem) ile bu etkileşimin çok daha hızlı gerçekleştiği söylenebilir.

1930'lu yıllarda devletin düzenleme biçiminde iktisat politikaları açısından bakıldığında iki belirleyici özellik dikkati çekmektedir. Bunlardan ilki korumacılık diğeri ise

³⁷ Gülsevin Okçuoğlu ve İzzettin Önder, "Aşarın Kaldırılması", *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 45, 1-4, 1987.

³⁸ Topak, a.g.e., s. 185.

³⁹ Tülay Arın, *Kriz, Devlet, İktisat ve Sosyal Güvenlik Politikaları*, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2013, s. 61.

⁴⁰ Arın, 2013, s. 61.

devletçiliktir⁴¹. Korumacılığın kabulünde 1929’da meydana gelen Büyük Buhranın önemli bir etkisi vardır. Büyük buhran sadece Türkiye’yi değil Türkiye ile benzer durumda olan pek çok az gelişmiş ülkeyi de etkilemiştir. Bu ülkeler “dünya ekonomisine ham madde ihracatçısı ve sınai ürün ithalatçısı durumunda ve kural olarak serbest ticaret rejimleri içinde katılan ülkelerdi”⁴². Bu durumda korumacılık açısından tüketim ve gelir düzeyinin düşmesine karşı doğal bir savunma tepkisi olarak ithalatı denetleyen koruma önlemlerine gidilmiştir⁴³. Türkiye ise bu dönemde sırasıyla tarım, sanayi, dış ticaret, alt yapı ve ulaşım, devlet maliyesi, para ve banka alanlarında devletçi uygulamalara ve düzenlemelere yönelmiştir⁴⁴. Tarımsal alanda örneğin, buğday, afyon, tütün, pamuk, şeker pancarı gibi çok geniş bir ürün yelpazesinde politikalar gerçekleştirilmiştir. Tekeli ve İlkin’e göre daha çok emeğin kullanımının yeniden örgütlenmesini gerektirecek planlı bir tarımsal gelişme politikası izlenmiştir⁴⁵. Bu dönemde sanayi kesimindeki devletçilik ise iki eksende gerçekleştirilmekteydi. Devlet bir taraftan ülkenin sanayisinde korumacılığa başvuruyor, öte yandan hem devlet eliyle sanayiler kuruluyor hem de özel kesimin sanayi yatırımları yapması teşvik ediliyordu. Böylece ülke kalkınmasının özel sektör eliyle gerçekleştirilmesine yönelik politikalarının yanında Osmanlı döneminden devreden tesisler devlet tarafından işletilmiş ve KİT’lerin kurulması yoluna gidilmiştir⁴⁶. Türkiye’de 1930’lu yıllardan 1980’li yıllara kadar çok sayıda KİT kurulmuştur⁴⁷. Türkiye’de devletçiliğe yönelik düzenlemelerin kapitalist gelişme modelinin bir parçası olduğu göz ardı

⁴¹ Boratav, 2003, s. 59.

⁴² Boratav, a.g.e., s 63.

⁴³ A.g.e., s. 64.

⁴⁴ Tekeli ve İlkin, a.g.e., s. 107.

⁴⁵ .A.g.e., s 109

⁴⁶ Bu doğrultuda Türkiye’de ilk KİT uygulaması 19.04.2015 tarih ve 633 sayılı kanunla kurulan Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası Olmuştur. Bankanın hem işletmecilik yapması hem de sanayi ve madencilik alanlarında finansman kurumu olarak görev yapması beklenmekteydi ancak banka başarılı olamamıştır. Bankanın yerine 1932 yılında Devlet Sanayi Ofisi ve Türkiye Sanayi Kredi Bankası kurulmuştur. 1933 yılında ise bu iki kurum da kaldırılarak yerini Sümerbank’a bırakmıştır. Özhan Çetinkaya, *Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme*, Bursa, Ezgi Kitabevi, 2007, s. 37.

⁴⁷ Bu KİT’lerden bazıları ve kuruluş tarihleri şöyledir: Sümerbank (1933), Etibank (1935), Ziraat Bankası (1936), Denizbank (1937), 1951-1960 dönemlerinde TCDD, PTT, Denizcilik Bankası TAŞ ve DMO iktisadi devlet teşekkülü haline dönüştürülmüş TPAO, EBK, TDÇİ ile SEKA gibi yeni teşekküller kurulmuştur. 1961-1979 yılları arasında ise T. Elektronik San. ve Tic. AŞ, T. Elektromekanik Sanayi AŞ, Türk Motor Sanayi ve Tic. AŞ, Takım Tezgahları Sanayi ve Tic. AŞ, Gerede Çelik Konstrüksiyon Teçhizat Fabrikalar San. ve Tic. AŞ, Seydişehir Alüminyum Tesisleri, İskenderun Demir Çelik Fabrikaları, Devlet Yatırım Bankası, T. Elektrik Kurumu, ÇAY-KUR, Karadeniz Bakır İşletmeleri ve Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası gibi yeni KİT’ler kurulmuştur. Sayıştay Başkanlığı, *Kamu İşletmeleri 2013 Yılı Genel Raporu*, 2013, s. 6-7.

edilmemelidir. Devletçi bir gelişmenin dinamizmiyle kriz koşullarında Türk burjuvazisinin çıkarları açısından bakıldığında elverişli bir ortam yaratıldığı söylenebilir⁴⁸.

İkinci Dünya Savaşı ise savaşın ekonomik etkilerinden dolayı sermaye birikiminin gerilediği bir dönemdir. Boratav bu süreci planlama, sınai yatırım programları ve devletçiliğe yönelik uygulamalar için büyük oranda kesintinin yaşandığı dönem olarak nitelirmektedir⁴⁹. Bu döneme ilişkin bahsedilmesi gereken en önemli düzenleme 1942'deki 'Varlık Vergisi'dir. İkinci Dünya Savaşı'nın yaratmış olduğu ekonomik darboğaza karşı getirilen bu vergi çok ciddi sonuçlara neden olmuştur⁵⁰. Sonuçları açısından varlık vergisi uygulamasına yönelik önemli eleştiriler getirilmiştir. Öncelikle vergi oranlarını belirleme yöntemi keyfi ve ayrımcıydı. Vergilerin mahiyetinde dini kimlik ön planda tutulmuş Müslümanların ödediği vergiler gayrimüslimlerin ödediğinden daha azdı⁵¹. Varlık vergisi iki yıldan az bir süre yürürlükte kaldı ancak birçok işadınının batmasına ve bir kısım Müslüman iş adamının ise ciddi kazançlar⁵² elde etmesine olanak sağlamıştır⁵³. Varlık vergisi Poulantzas'ın ifade ettiği gibi toplumsal ilişkileri düzenlemede devletin görece özerkliği vurgusu açısından örnek verilebilecek bir düzenleme olarak görülebilir. Yani devlet özellikle meşruiyet sorunu yaşadığı dönemlerde, bu müdahale kısa dönemde sermayenin çıkarlarına ters düşse dahi, sermayenin ihtiyaçlarından ziyade kendi varlığı için zorunlu hale gelen dönüşümün gereklerine göre hareket edebilir.

İkinci Dünya Savaşı ve sonrası dönem 1960'ların ortalarına kadar genel olarak fordist birikim rejiminin sonucu olarak (refah devleti uygulamaları) kapitalizmin altın çağlarını yaşadığı bir dönemdir. Türkiye açısından bu süreci iki alt dönemde inceleyen Boratav 1946-1953 yılları arasında hızlı bir büyümenin gerçekleştiği tüm sosyal grupların mutlak durumlarının ve yaşam koşullarının düzeldiği bir dönem olarak nitelirmektedir⁵⁴. 1954- 1961 arasındaki dönem ise savaş sonunun genişleme konjonktürünün ve liberal dış

⁴⁸ Boratav, 2003, a.g.e., s. 65.

⁴⁹ A.g.e., s. 93.

⁵⁰ Dönemin Başbakanı Şükrü Saraçoğlu tarafından hazırlanan 'Ekonomi Tedbirler Paketi' CHP Grubu'nda şu sözlerle savunulmuştur: "Bu kanun... Bir devrim kanunudur. Bize ekonomik bağımsızlığımızı kazandıracak bir fırsat karşısındayız. Piyasamıza egemen olan yabancıları böylece ortadan kaldırarak, Türk piyasasını Türklerin eline vereceğiz" Cumhuriyetin 75 Yılı, Cilt 2, s. 242'den aktaran Altun, a.g.e., 134.

⁵¹ Buğra ve Savaşkan, a.g.e., s. 60.

⁵² Ülke genelinde mükellef sayısı 114 bin 368 kişi olarak belirlenmiştir. Mükelleflerin büyük bir bölümü ise İstanbul ve İzmir'de bulunmaktaydı. Dönemin Başbakanı Şükrü Saraçoğlu 16 Haziran 1943'e kadar tahsil edilen 270 milyon Lira'nın 105 milyon lirasının azınlıklar ve yabancılar tarafından ödenmiş olduğunu açıklamıştır (Altun, a.g.e., s. 134).

⁵³ Buğra ve Savaşkan, a.g.e., s. 61.

⁵⁴ Boratav, 2003, s. 106.

ticaret politikalarının son bulduğu; ekonominin görece bir durgunluk içine girdiği bir dönemdir⁵⁵. Esasında bu durgunluk Türkiye’de kapitalizmin gelişimiyle ilgilidir. Türkiye’de kapitalizm yetersiz sermaye, büyük ölçüde dış borçlanma ve devlet desteğiyle gelişmiştir⁵⁶. 1950’li yıllardan günümüze kadar fiili olarak uygulanan resmi finansman politikası, özel kesimi çok düşük ölçüde vergilemek, vergi yükünün büyük bir kısmını ücret gelirine sahip kesimlere kaydırarak sermaye birikimi fonlarına dokunmamak olmuştur⁵⁷. Bu politika sonucu, vergileri arttırmaktan çok dış borçlanma kaynaklarına (1980’den sonra ise daha çok iç borçlanma) ve enflasyonist finansmana başvurulmuştur.

“Az gelişmiş kapitalizmi genişleterek yeniden üretmek için pek çok işlevler yüklenmiş devletin, bir yandan işlevleri genişletirken, bir yandan da aynı finansman politikasını sürdürmeye çalışması, bu çelişkili işleyişin tüm olumsuz sonuçlarını da beraberinde getirmiştir. Enflasyon- döviz darboğazı sarmalı içinde ekonomideki dengesizlikler iyice keskinleşmiştir”⁵⁸.

Türkiye’de sanayi sermayesi 1960’lı yıllarda hızlı bir gelişme göstermiştir. İki kutuplu bir dünyaya tanıklık edilen dönemin kapitalizm açısından mutlak üstünlüğünü elinde bulunduran ABD 1950’li yıllarda Marshall Yardımı, dış krediler ve borçlar yoluyla teknolojik ömrünü doldurmuş fordist makineleri Türkiye gibi az gelişmiş ülkelere kaydırarak onlara kendi sanayilerinin tamamlayıcısı olma rolünü yüklemiştir⁵⁹. Bu dönem sermaye birikimi emek yoğun teknolojilerinin kullanımıyla gerçekleşmiştir. Büyük yatırım gerektiren bu teknolojiler ise ilk olarak devlet tarafından kurulan işletmelerde kullanılmaya başlanmıştır. Böylelikle sermaye birikimi için ithal edilen teknolojilerin üretimde kullanılmasıyla ithalata bağımlı bir hale gelmiştir. Arın, gelişmiş kapitalist ülkeler için iki dünya savaşını kapsayan dönemde yoğun birikim rejimi ve tekelleri düzenleme biçiminin bütünlüğünden oluşan Fordizmin dünyanın geri kalanını farklı şekillerde etkilediğine işaret

⁵⁵ A.g.e., s. 107.

⁵⁶ Arın, 2013, a.g.e., s. 11.

⁵⁷ Devletin bu düzenleyici rolü sonucunda 1950- 1970 yılları arasındaki Türk imalat sanayindeki özel sektörün payı artmıştır. 1950’li yılların başında devletin sabit sermaye yatırımlarındaki payı %53,98 iken özel sektörün payı %46,02 olarak gerçekleşmiştir. Yaratılan katma değerde ise devletin payı %58,33 iken özel sektörün payı %41,67’dir. 1971 yılına gelindiğinde ise sabit sermaye yatırımlarında devletin payı %37,79’a gerilerken özel sektörün payı ise %62,21’e yükselmiştir. Katma değer açısından bakıldığında ise devletin %56,01 gibi bir oranla hala özel sektörden daha yüksek bir katma değer ürettiği görülmektedir (Ayşe Buğra, *Devlet ve İşadamları*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2015, a.g.e., s. 76).

⁵⁸ Arın, 2013, a.g.e., s. 10.

⁵⁹ Topak, a.g.e., s. 202.

etmektedir⁶⁰. Bunlar: (1) geleneksel ihracata dayalı birikim rejimi, (2) geleneksel ithal ikamesine dayanan birikim rejimi (alt fordizm), (3) ihraç ikamesine dayanan birikim rejimi (vahşi taylorizm-çevre fordizmi)⁶¹. Türkiye açısından bakıldığında 1960'lı yılların ortalarından 1970'li yılların sonuna kadar ithal ikameci birikim rejiminin uygulandığı söylenebilir. İthal ikameci birikim rejiminde tarımsal artığın, yeraltı kaynaklarının ve işgücünün ihracatından elde edilen döviz gelirleri gelişmiş kapitalist ülkeler tarafından üretilen fordist yatırım malları ve bazı girdilerin alımında kullanılır. Bu birikim rejiminde korumacılığa yönelik düzenlemeler ön plandadır. Ulusal sermaye dış rekabetten korunmaktadır. Bu korumacılık altında daha çok üst ve orta sınıflara dayanan bir iç pazar için tüketim malları ithal edilmek yerine üretilir⁶². Bu dönemde devlet, sermaye birikiminin sürekliliğinin sağlanması için uygun bir ortam yaratmıştır. KİT'ler bu açıdan oldukça önemli bir düzenleme aracı olarak kullanılmıştır. İthal ikameci modelde özel sektöre dayalı dayanıklı tüketim malları sanayinin ihtiyaç duyduğu ara malları ve yatırım mallarının kamu işletmeleri tarafından üretilmesi ve düşük fiyatlar üzerinden özel sektöre aktarılması sübvansiyon anlamına gelmektedir⁶³. Sanayileşmiş ülkelerde ortalama kar oranlarının yükselmesinde KİT'lerin önemli ölçüde rol aldığı, az gelişmiş ülkelerde ise sermaye yetersizliğinden kaynaklı tıkanıkların KİT'ler aracılığı ile giderildiği yönünde bulgular mevcuttur⁶⁴. Özellikle “*sosyal sermayenin kamu kesiminin elinde bulunan bölümünün negatif kar veya düşük karla çalışması sonucunda özel sektörün özellikle de büyük tekelin ortalama kar oranlarının yukarıya çekilmeye çalışıldığı saptanmıştır*”⁶⁵. Az gelişmiş ülkelerde KİT'lerin rolü özellikle özel kesimin ihtiyaçlarını karşılayacak alanlarda yatırım yapması ve ortalama maliyet altında bir fiyatlandırma yapılması ile özel sektöre düşük girdi sağlaması şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Türkiye açısından bakıldığında ise bu dönemlerde üretim için gerekli olan hammadde, enerji, makine, ulaştırma, banka ve kredi gibi alanlarda KİT'ler aracılığıyla devlet müdahalesinin yoğunlaştığı görülmektedir. Her bir birikim rejimine içkin çelişkilerin olduğu ifade edilmişti. Genellikle ithal ikamesine dayanan birikim rejiminde meydana gelen çelişkiler; döviz yetersizliği, düşük verimlilik,

⁶⁰ Arın, 2013, a.g.e., s. 66.

⁶¹ A.g.e., s. 67.

⁶² A.g.e., s. 70.

⁶³ Sinan Sönmez, “Küreselleşme Ortamında Kamu İşletmeciliği İçin Bir Strateji Oluşturulabilir mi?”, Türkiye 13. Kömür Kongresi Bildiriler Kitabı, 2002, s. 399.

⁶⁴ TÜRK-İŞ, *Kitler ve Özelleştirme: İddialar ve Gerçekler*, Ankara Türk-İş Yayın, 1999.

⁶⁵ Sinan Sönmez, “Kriz, Devlet Müdahalesi ve Özelleştirme”, *Özelleştirme Tartışmaları* (der. A. Polatoğlu), İstanbul, Bağlam Yayıncılık, 1994, s. 42.

üretim kesimleri arasındaki dengesizlik ve yetersiz talep olarak görülmektedir⁶⁶. Nitekim Türkiye’de ithal ikameci birikim rejiminin sonuçlarına bakıldığında çelişkilerin 1970-1979 yılları arasında arttığı ve 1980’lerin başında rejimin krize dönüştüğü söylenebilir. 1970’lerin sonunda büyümenin yavaşlaması, sanayi yatırımlarının ve istihdamın daraltılması, dış açıkların artması, dış borçlanmanın yükselmesi, bütçe açıklarının büyümesi muazzam bir enflasyon biçiminde ortaya çıkmıştır. Sermaye birikiminin yeniden değerlendirilmesine yönelik getirilen mevcut düzenlemeler sermayenin değersizleşmesini önleyemediği gibi krizi derinleştirmektedir. *“Artık tekelci düzenleme biçimlerinin yerine kapitalist ayıklamayı mümkün kılacak, verimsiz sermayeleri piyasadan silecek rekabetçi düzenleme biçimlerinin işlemeye başlaması gerekmektedir”⁶⁷.*

Türkiye Ekonomisinin yapısal dönüşümüne ilişkin analizlerde 1980 önemli bir dönüm noktası olarak kabul edilmektedir. Bu dönem aynı zamanda IMF ile stand-by anlaşmasına dayanan yoğun bir biçimde finans ve ticaretin liberalleşmesini içeren bir programın yürürlüğe girdiği dönemdir. 1980 sonrası dönem daha sonra ayrıntılarıyla birlikte ele alınacağı için burada kısaca değinilmektedir. 1980’de yürürlüğe konan neo-liberal programın çerçevesini ihracatın teşviki, dış ticaretin serbestleşmesi, finansal serbestleşme bu çerçevede gerekli olan finansal reformlar, vergi ve harcama reformu, özelleştirme gibi konular oluşturmaktadır.

Türkiye açısından 1990’lı yıllar ise finansal birikim modelinin tesis edildiği yıllar olmuştur. Finansal birikim modeli ile Türkiye Ekonomisi dışa açık bir makroekonomik görünüme sahip olmuştur. Bu yapıyla birlikte iktisadi faaliyetlerde finansal spekülasyon hakim olmuştur. Döviz kuru mal ticaretinden çok, kısa dönemli sermaye hareketlerine duyarlı hale gelmiştir. Bu duruma da bağlı olarak Türkiye Ekonomisi 1994 krizine yüksek reel faiz ve düşük döviz kuruna sıkışan bir finansal modelle (aşırı değerlendirilmiş ulusal para)

⁶⁶ 1960-73 dönemleri arasında Amerika, Avrupa ve Japonya’nın sırasıyla büyüme oranları ortalama 4.0, 4.8 ve 9.6 iken 1973-79 yılları arasında bu oranlar yine sırasıyla 2.4, 2.6 ve 3.6 düzeylerine düşmüştür (Lucarelli, a.g.e., s. 94). Yine Amerika’da vergi öncesi kar oranları 1960’lı yıllarda ortalama % 9 düzeyinde iken bu oran 70’lerin hemen başında % 6 düzeyine gerilemiştir [Simon Mohun “Aggregate Capital Productivity in the US Economy, 1964-2001” *Cambridge Journal Economics*, 33(5), 2009, s.1027]. Kar oranlarında gerçekleşen düşüşler, borçlanma gereksinimi, ABD hegemonyasının gerileyişi (yüksek düzeydeki savaş harcamalarının bütçeye baskısı), fordist üretim tarzı ile sermayenin uluslararasılaşması arasındaki uyumsuzluk gibi sorunların varlığı yeni arayışların ortaya çıkmasına dolayısıyla finansallaşma sürecinin inşasına neden olmuştur. Yeni arayışlara öncelikle iktisadi ve kurumsal yapıdaki değişmelerle başlamıştır. Bu değişimler için gereksinim duyulacak kredi arzları, euro-piyasaları, petrol şokları ve petrodolarları gibi döneme özgü etkenlerin varlığı ile daha da mümkün hale gelmiştir (Balkan, a.g.e., s. 59).

⁶⁷ Arın, 2013, a.g.e., s. 86.

artan ticaret açığı ve spekülâtif nitelikli kazançların öncelik kazandığı dolayısıyla güvenin ortadan kalktığı bir sürecin sonunda girmiştir⁶⁸. Türkiye Ekonomisi 1998 yılında ise IMF ile 2008 yılına kadar sürecek ve 17. 18. ve 19. Stand-By anlaşmalarının da dâhil olduğu ekonomik ve kurumsal alanlarda neo-liberal düzenlemeleri içeren bir dönüşüm gerçekleştirmiştir. Bu dönemlerde kamu kesimi açıklarını kontrol altına almak, faiz haddini ve enflasyonu düşürmek hedeflerini içeren “Enflasyonla Mücadele Programı” (EMP; 2000-2002) ve yapısal ve kurumsal düzenlemeleri içeren “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programları” (GEGP; 2002-2004) uygulamaya konmuştur. İstikrar programlarının ilk aşaması olan EMP Şubat 2001 krizi ile sonuçlanmıştır. 2001 Şubat krizinden sonra kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapıyı oluşturmak amacıyla GEGP’na geçilmiştir. Model, para politikasında uluslararası piyasalara göre yüksek reel faiz ve bastırılmış döviz kuru eksenine oturtturularak kısa vadeli sermaye girişini hızlandırmıştır. Maliye politikası çerçevesinde ise faiz dışı fazla hedefine odaklanan sıkı maliye politikaları ve özelleştirme politikaları uygulanmaya başlanmıştır. Bunun yanında rekabet edilebilirliğin artırılması için işgücü piyasalarının kuralsızlaştırılmasına, faiz dışı fazla hedefi için kamu hizmetlerinin daraltılmasına, eğitim ve sağlık gibi artı değerler yüksek olduğu üretken alanlarda özel sektöre daha fazla alan yaratılmasına ve tüm bu düzenlemeler için gerekli olan hukuki, kurumsal ve anayasal reformlara yönelik düzenlemelere gidilmiştir. 2001 krizi sonrasında Türkiye iktisadi ve sosyal açıdan yeni bir döneme girmiştir. Bu dönemin en belirgin özelliği genişletilen tüketim üzerinden borçlanmanın her düzeyde artırılmasıdır. 2008 yılına gelindiğinde ise tüm dünya ekonomisinde olduğu gibi Türkiye’de küresel ekonomik krizden etkilenmiş bir önceki dönemde yakaladığı büyüme döneminin aksine daralma dönemine girmiştir⁶⁹.

II. TÜRKİYE’DE DEVLETİN BÜTÇE ARACILIĞIYLA DÜZENLEYİCİ ROLÜ

Devletin oluşumundan uygarlığa geçişine, feodal devlet sistemlerinden sermayenin hâkim olduğu modern kapitalist devletin gelişimine kadar tarihsel olarak her bir aşamada tartışıldığı üzere devletin rolü hâkim iktidarın, sınıfın ya da hegemonyanın çıkarlarını ve

⁶⁸ Erinç Yeldan, *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2005, s. 51.

⁶⁹ Erdal Eroğlu, “Financialisation of Capitalism: Expansion of Indebtness from Global Level to Household Level in Turkey”, *Journal of Administrative Sciences*, vol. 12, no, 24, 2014, s. 115-116.

ideolojik üstünlüğünü sağlamak için üretim ve toplumsal ilişkileri yeniden üretmektir. Osmanlı'nın son dönemlerinin de analize dâhil edilmesiyle Türkiye'de kapitalizmin gelişimi ve devletin rolü bu başlıkta bütçelerden gerçekleştirilen vergi ve kamu harcamalarından hareketle ortaya konulmaktadır. Bu kapsamda üç temel dönem ortaya konmaktadır. İlki 1929-1970 arasında belirli aşamalarda devlet kapitalizminin ve fordist birikim rejiminin hâkim olduğu planlamacı ve refah devleti uygulamalarının izlendiği dönemdir. İkincisi fordist birikim rejimi krizinin hem iktisadi hem de siyasi çelişkileri açığa çıkardığı 1970-1980 yılları arasındaki dönemdir. Sonuncusu ise 1980 sonrası post fordist birikim rejimi olarak nitelenen ve neo-liberal düzenleme politikalarının hâkim olduğu dönemdir.

A. 1929- 1970 ARASI DÖNEM: DEVLET KAPİTALİZMİ- FORDİST BİRİKİM REJİMİ

Cumhuriyetin ilk yıllarında sermaye birikimini arttırmak, yerli ve yabancı sermayeyi teşvik etmek en temel felsefe olarak belirlense de devletin düzenleme biçimi devlet işletmeciliği şeklinde ortaya çıkmıştır⁷⁰. Bu düzenleme biçimi kuşkusuz içinde bulunulan mali koşullar ve yerine getirilmesi gerekli olan zorunluluklarla şekillenmiştir. Türkiye'de bu dönemde 1950'li yılların ortalarından itibaren fordizme özgü düzenleme biçimlerinden biri olan refah devleti uygulamaları gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Ancak Türkiye özelinde yeterli bir sermaye birikiminin olmaması bu nedenle sanayi sermayesinin emek rejimi ve ücretlilik ilişkisinin gelişmesinde yetersiz kalması ve geçimlik tarımsal ekonomilerinin varlığını sürdürmesi gibi etmenlerden kaynaklı batı kapitalizminde gözlemlenen bir biçimde fordist bir üretim ilişkisinin gerçekleştirildiği söylenemez⁷¹. Buna karşılık bu dönemde fordist birikim rejimlerinde görülen korumacı ve sübvansiyonel devlet anlayışının hâkim olduğu söylenebilir. Cumhuriyetin ilk yıllarından 1970'e kadar iktidara gelen hükümetlerin mali programları incelendiğinde farklı hükümetler olsa dahi esasında bu anlayışın sürdürüldüğü görülmektedir. Ek 2'de 30.10.1923-06.03.1924 dönemlerinde kurulan ilk (I. İnönü) hükümetten son olarak kurulan 63. Davutoğlu Hükümeti'ne kadar her bir hükümetin sahip olduğu mali programlar ve bu programlarda hedeflenen vergi ve harcama politikaları

⁷⁰ Devletçiliğin ilk uygulamalarından biri demiryolu politikasıydı. 1922-1923 yıllarında Amerikan Sermayesini temsil eden Chester grubuyla imtiyazlı bir demir yolu yatırım anlaşması sonuçsuz kalınca demiryollarından yabancı sermayenin tasfiyesi doğrultusunda temel bir karar alındı (Boratav, 1982)

⁷¹ Topak, a.g.e., s. 185.

yer almaktadır. Genel olarak programların içeriğine bakıldığında her bir döneme özgü düzenleme biçiminin, üretim ilişkileri ve uluslararası konjonktürel gelişmelere göre şekillendiği görülmektedir. Örneğin (10. hükümet) İkinci Bayar hükümetine kadar (11.11.1938- 25.01.1939) mali programların temel hedefleri milli iktisadın gelişimine yönelik fayda temini ya da engellerin bertaraf edilmesi, bütçe dengesini esas alan tasarrufçu bir siyasi maliye, Osmanlı'dan geriye kalan borçların tasfiyesi, sanayileşmenin gerçekleştirilmesine yönelik teşviklerin arttırılması şeklindedir (Ek-2). Bu kapsamda çiftçilerin korunması, iktisadi devlet teşekküllerinin arttırılması, doğal kaynak, hammadde ve sanayi sermayesi için gerekli ara malların ucuz maliyetlerde tedariki, nakliyenin ucuz hale getirilmesi, yerli mal ve mamullerinin özendirilmesi ve fiyatlarının ucuzlatılması, Maden Kanunu, Sanayi Teşvik Kanunu gibi düzenlemelere gidilmiştir. Türkiye bu dönemde altyapı yatırımlarını geliştirmeyi ve devlet eliyle sanayileşmeyi hedeflemiştir.

1950'lere kadar devletçi ekonominin Türkiye'ye özgü düzenleme biçimleri Nuri Burhan'ın önemli tespitlerinden hareketle şu şekilde özetlenebilir. Türkiye'de devletçi ekonominin denetim düzeni 1934-1935'ten sonra kurulmuştur. Bu düzen özel kesimin desteği ile oluşmuş ve özel kesime de uygulamada önemli ölçüde destek olmuştur. Nitekim Burhan'ın aktarımıyla devletçilikten yeterince nasibini alan Vehbi Koç "Atatürk KİT"leri kurmasaydı bugün özel sektör olmayacaktı" şeklinde görüşlerini dile getirmiştir⁷². Bu tespitten hareketle bu dönem için devletin sınıflarüstü bir olgudan ziyade üretim ilişkilerinin sonucunda ekonomide egemen sınıfların bir ideolojisi yani devlet kapitalizmi olarak karşımıza çıktığı söylenebilir. Burada karşımıza çıkan devlet kapitalizmi ise batı kapitalizminden farklı özelliklere sahiptir. Devlet kapitalizminde ideolojik hâkimiyet baskındır ve militarizme yatkınlık vardır. Örneğin bu dönemde Türkiye'deki yatırımların bir kısmında askeri stratejik düşüncenin hâkim olduğu görülmektedir. Buna demiryolunun devletleştirilmesi, Karabük Demir Çelik tesislerinin kuruluş şekli ve yeri, rejimin felsefesine uygun olarak sanayi işçisinin doğmasının önlenmesi, Milli Korunma Kanunu⁷³ ve Varlık vergisi uygulaması örnek gösterilebilir.

⁷² Burhan, 1989, a.g.e., s. 39; Cumhuriyet, 12 Şubat 1985.

⁷³ Milli Korunma Kanunu, Başbakan Refik Saydam döneminde, 18 Ocak 1940 tarihinde kabul edilmiştir. Kanunun tanımı 1. Maddesinde şu şekildedir: "Fevkalade hallerde Devletin bünyesi İktisat ve Milli müdafaa bakımından takviye maksadıyla İcra Vekilleri Heyetince, bu kanunda gösterilen şekil ve şartlar dairesinde vazife salahiyetler verilmiştir". Kanun ile bahse konu olan devletin bir harbe girmesi gibi fevkaladede hallerde Bakanlar Kurulu'na sınırsız yetkiler verilmiştir. İbrahim Mert Öztürk, "İkinci Dünya

19 ve 23. dönemleri kapsayan Menderes Hükümetleri (1950- 1960) ve 30. dönem 1. Demirel Hükümeti'ne kadar olan döneme bakıldığında ise mali programların içeriğinin ve düzenlemenin belirli ölçülerde değiştiği görülmektedir. Demokrat parti (DP) liberal bir devlet modelini savunmuştur. Bu açıdan parti programlarında geçmiş dönem devlet müdahalesi ciddi bir şekilde eleştirilmektedir. Örneğin ilk parti programında şöyle bir eleştiri yer almaktadır (bkz EK-2):

“zamanla müdahaleci kapitalist, bürokratik ve inhisarcı bir devlet tipi ortaya çıkmıştır. Bu tip devletin; masrafları mütemediyen artırarak memleketi borçlanma yoluna sokmuş olmasını ve iş ve istihsal hayatını kısırlaştıracak iktisâdi kaynaklarımızın gelişmesine engel olmuş bulunmasını tabii görmek lazımdır”.

Bu çerçevede parti programında temel hedefler şu şekilde ortaya konulmuştur (EK-2):

- a. Bütün devlet hizmetlerinin görülmesinde azami tasarruf zihniyetiyle hareket ederek devlet masraf ve külfetlerini asgariye indirmek ve devlet bütçelerini iktisadi bünyemizin takatiyle mütenasip ve hakiki manasıyla muvazeneli bir hale getirmek,
- b. Hususi teşebbüsün kendini hukuki ve fiili emniyet altında hissetmesini sağlayacak bütün tedbirleri almak ve onun süratle gelişmesine yardım etmek,
- c. Memlekette mevcut sermayenin istihşâle akmasını kolaylaştırmak,
- d. Yabancı teşebbüs sermaye ve tekniğinden geniş ölçüde faydalanabilmenin şartlarını tahakkuk ettirmek ve icaplarını yerine getirmek.

Demokrat Parti'nin programlarında iktisadi refah ve mali istikrar açısından devletin küçültülmesi hedeflenmiştir. Bu nedenle devlet bütçesinin yapıcılık vasfı ön plana çıkarılarak özellikle yatırıma yönelik harcamalar öncelikli hale getirilmiş ve cari harcamaların azaltılması programın en temel hedefi olmuştur. Demokrat partinin her bir programı CHP'nin savaş öncesi ve savaş yıllarındaki kalkınma, harcama, gelir ve finansman, para politikalarına ve devletçiliğe yönelik eleştirileri içermektedir (bkz EK-2). DP'ye göre bürokrasinin iktisadi hayata karışmasıyla, kötü bir devlet kapitalizmi ortaya çıkmıştır. Devletin doğrudan doğruya gerçekleştirdiği iktisadi faaliyetler ve yapmış olduğu tesisler,

Savaşı Türkiye'sinde Olağanüstü Ekonomik Kararlar: Milli Koruma Kanunu ve Varlık Vergisi”, *A.Ü. Tarih Araştırmaları Dergisi*, c. 32, 2013, s. 140.

hakiki ihtiyaçları karşılayan ve iş hacmini arttıracak verimli harcamalar olmamıştı. Kamu harcamalarında müsrif olunmuş ve ülkenin mali gücüne göre lüks ve israf sayılabilecek binalara, tesislere ve teşebbüslere girilmişti. Tüm bu eleştirilerden hareketle DP, iktisadi gelişmeyi piyasanın etkin işleyişine bırakmayı, devletin iktisadi sektöre yönelik her türlü müdahaleye ve alınacak tedbirlere son verilmesini hedeflemiştir. Bunun için mali program çerçevesinde verimsiz kamu harcamaları azaltılacak ve iktisadi gelişmeyi sağlayacak yatırımlara geniş yer verilecekti. Aynı zamanda KİT'ler satılarak devletin ekonomideki payı azaltılacaktı⁷⁴.

DP'nin ilk iktidar döneminde köklü iktisadi ve siyasi dönüşümler gerçekleştirdiği görülmektedir⁷⁵. Demokrat Parti için iktisadi büyüme, önceliği olan tek hedefti⁷⁶. Bu nedenle tarımsal üretimin artırılması ve alt yapı yatırımlarının yapılmasını hedefleyen politikalar desteklendi. Bu dönemde Marshall Planı çerçevesinde verilen krediler daha çok tarımsal faaliyetlerde kullanılarak tarımsal üretim artırılmış ve kara yollarının yapımıyla pazar-üretim alanları arasında bağlantı sağlanmıştır⁷⁷. Tarım üretimindeki hızlı artışla DP hükümeti ilk yıllarında hızlı bir büyümeyi gerçekleştirmiştir⁷⁸. Öyle ki, 1950-1953 dönemleri arasında kişi başına düşen gelir %28, tarım ürünleri üzerinden gerçekleştirilen ihracat ise %50 oranında yükselmiştir. Ancak bu olumlu tablo 1950'lerin ortalarından itibaren olumsuz bir tabloya dönmeye başlamıştır. 1954'te liberal dış ticaret rejiminden vazgeçilerek devletçi kontrol tedbirleri yeniden benimsenmeye başlanmıştır. Liberal politikaların yerini enflasyon (borçlanma) ve korumacılık (ithalat üzerindeki kısıtlamalar) almış ve kısa dönemde sanayi karlarını arttırmaya yönelik bir politika bileşimi haline gelmiştir. 1954-1961 yılları arasındaki dönem Boratav tarafından savaş sonunda gerçekleşen genişleme konjonktürünün ve liberal dış ticaret politikalarının son bulduğu; ekonominin görece bir durgunluk içinde dalgalanmalara tabi olduğu; ihraç mallarına yönelik talepteki düşme ve dış kaynakların belli bir düzeyi aşması yüzünden doğan dış tıkanmaya tepki olarak ithalat sınırlamalarına gidildiği bir dönem olarak nitelenmektedir⁷⁹. İktisadi kriz ve siyasi belirsizlik içerisinde sürüklenen Türkiye için dönüşüm zorunlu hale gelmişti. Bu dönüşüm

⁷⁴ Nevin Coşar, "Demokrat Parti Dönemi Maliye Politikası", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 60.01, 2005, s.38-39.

⁷⁵ Keyder, a.g.e., s. 159.

⁷⁶ Coşar, a.g.e., s. 33.

⁷⁷ A.g.e., s. 33.

⁷⁸ Keyder, a.g.e., s.165.

⁷⁹ Boratav, 2003, a.g.e., s. 107.

Türkiye'ye özgü bir şekilde darbeyle (27 Mayıs 1960) gerçekleştirilmiş ve aynı zamanda parlamenter rejim yeni kurumlarla ve yeni oluşan birikim modelini mümkün kılacak yeni bir anayasayla işlemeye başlamıştır. Keyder, yeni birikim modelinin ayırt edici unsurlarını iki kategoride analiz etmektedir: *“Kıt kaynakları özellikle döviz ve kredinin politik mekanizmalarla tahsisi ve hem toplumsal yumuşama sağlamak, hem de bir içpazar yaratıp devam ettirmek amaçlarıyla gelirin yeniden bölüşüleceği vaadi”*⁸⁰.

Özetlemek gerekirse bu dönem Türkiye'nin ekonomi politikası açısından önemli bir dönüm noktasını oluşturmaktadır⁸¹. Örneğin 1980'lere kadar sürdürülecek olan fordist birikim modelinin temelleri atılmış, sanayi sermayesi gelişmeye başlamış, emek ve sermaye arasındaki çelişki artmış ve bürokrasi hâkimiyeti yerini Türk sermayesi hâkimiyetine bırakmıştır. Keyder'e göre 1950'den sonra siyasal iktidar burjuvazinin elinde kalmıştır. Yani *“1950 sonrasında, devlet-burjuvazi ilişkisi kapitalist toplumlara özgü, daha alışılmış bir yol izleyecek ve genel kategorilere uygun düşecektir”*⁸².

1. Kamu Harcamalarının Yapısı ve Analizi

Sermaye birikiminin yeniden üretiminde devletin gerçekleştirdiği harcamaların rolü çalışmanın ikinci bölümde O'Connor'ın analizinden hareketle ortaya konmuştur. Cumhuriyetin ilk yıllarından 1950'li yıllara kadar merkezi bütçe harcamalarından gerçekleşen bütçe harcamalarına bakıldığında O'Connor'ın ifade ettiği gibi kapitalist devletin iki temel işlevi olan birikimin ve meşruiyetin sağlanmaya çalışıldığı söylenebilir. Bu dönemdeki parti programlarına bakıldığında da benzer bir yönelimin olduğu görülmektedir (Bkz Ek-2). Söz konusu dönemde harcamaların (fonksiyonel açıdan) büyük bir kısmı (yaklaşık olarak ortalama %50-55) yönetim, savunma ve genel toplum hizmetlerini içeren genel yönetim harcamalarından oluşmaktaydı. Buna karşılık eğitim, sağlık, tarım, bayındırlık harcamalarını içeren iktisadi ve sosyal harcamaların payı ortalama %25

⁸⁰ Keyder, a.g.e., s. 181.

⁸¹ Keyder yeni ortaya çıkan toplumsal ve iktisadi düzenleme ağının ve genel politika yöneliminin bir pazarlık sürecinin özellikle de dünya ekonomisindeki hâkim güçlerle yapılan bir pazarlığın sonucu olduğunu ifade etmektedir. Söz konusu birikim modeli dünyadaki hegemonyacı güç ve onun finansman kuruluşları tarafından savunulmuş ve aktif bir biçimde desteklenmişti. Model sanayi burjuvazisinin bürokrasinin belli bir tabakasının ve işçi sınıfının kısa ve orta vadeli çıkarlarına uygun düşmekteydi. Böylesi bir uzlaşma görece istikrarlı (en azından 1970'lerin ortalarına kadar) bir devlet düzenlemesini mümkün kıldı(Keyder, a.g.e., s. 178).

⁸² A.g.e., s. 159.

düzeyindeydi. Bu dönemde harcamaların büyük bir kısmı sermaye birikimine doğrudan katkıda bulunan emek üretkenliğini arttıran sabit sermaye ve sermayenin değer yitirmesinin önüne geçerek üretimin genel koşullarının devamını sağlayan alt yapı yatırımlarından oluşmaktadır. Örneğin Yahya Sezai Tezel (1982) 1926-1950 yılları arasında devlet kesiminde gerçekleşen gayri safi sermaye birikiminin sektörlere dağılımı analizinde demiryolu, karayolu, deniz yolu ve hava ulaştırmasında payın (24 yılın ortalaması) %69,4 olduğu sonucuna varmıştır⁸³. Tezel'e göre eğitim, sağlık ve diğer toplumsal hizmetlerde bu payların oranları ise oldukça düşüktür. Tezel'in çalışmasından hareketle 1950'li yıllara kadar sermaye birikiminde sosyal yatırım harcamalarına önem verildiği, 1950'lerden sonra ise sanayinin gelişmesi ve ithal ikameci modelin uygulanması ile emek gücünün yeniden üretim maliyetini düşüren, eğitim sağlık gibi hizmet ürünlerini içeren sosyal tüketim harcamalarının artmaya başladığı söylenebilir. Nitekim bu tarihten sonra bu modelin en temel gereksinimi nitelikli işgücünün tedarikidir.

Tablo. 19. Muhtelif Yıllar İtibariyle Gerçekleşen Merkezi Bütçe Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı-Bütçe Payları 1925-1990 (1)

Yıllar	Yönetim (2)	Savunma (3)	İç Güvenlik ve genel toplam	Eğitim	Sağlık	Tarım (4)	Bayındırlık	İktisadi ve sosyal Harc. (5)	Diğer (7)
1925	21,7	26,7	10,6	3,5	1,8	1,3	10,2	11,2	3,9
1930	13,3	22,6	8,3	3,9	1,7	-	13,5	8	10,6
1935	19,6	20,1	7,4	3,5	1,5	1,9	8,3	4	18,2
1940	8	42,9	5	3,0	1,8	1	7,5	4,3	11,5
1945	12,5	33,4	5	6,5	2,3	1,8	6,1	0,7	12,0
1950	14,6	22,4	6,4	11,8	2,7	1,8	5,3	2	12,2
1955	28,4	33,5	6,1	9,6	3,4	2,3	4,0	1	8,5
1960	32,2	22,1	6,8	12,0	4,1	2,7	5,0	2,4	8,7***
1965	43	20,2	6,1	13,4	3,5	3,2	4,0	2,2	0,1
1970	51	14,3	5,4	13,9	3,7	2,4	4,6	3,6	-
1975	40,2	14,9	7,3	14,5	3,8	5,4*	3,6	2,8	3,5**
1980	51,6	14,8	4	10,6	3,6	4,9	3,6	3,3	0,1
1985**	23,3	11,6	5	7,8	3,7	1,1	3,7	3,9	31,1
1990	27,7	11,7	6,6	14,6	4,7	1,6	1,5	2,6	24,5

⁸³ Tezel, 1982, a.g.e., s. 410-411.

Kaynak: Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri: 1924-1991, Ankara, Mayıs, 1992. Hesaplamalar ve kategorik ayırımlar yazar tarafından yapılmıştır.

- (1) Merkezi bütçeden diğer devlet kuruluşlarına yapılan aktarmalar ve devlet borçlarıyla ilgili anapara ve faiz ödemeleri dışındaki harcamalar.
 - (2) Bu grupta TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Sayıştay, Maliye Bakanlığı, Gümrük ve Tekel Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Dış İlişkiler Bakanlığı bulunmamaktadır.
 - (3) Bu grupta Milli Savunma Bakanlığı bulunmaktadır. İlk yıllardaki kayıt için bkz. Müdafaa-ı Milliye Vekâleti
 - (4) 1928-1931 yıllarında Tarım Bakanlığı İktisat Bakanlığı'na bağlanmıştır.
 - (5) Bu grupta İktisat ve Ticaret Bakanlıkları, Sanayi Bakanlığı, Enerji Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı, Turizm Bakanlığı, Genlik ve Spor Bakanlığı, İstatistik Genel Müdürlüğü, Meteoroloji Genel Müdürlüğü, PTT Genel Müdürlüğü, Devlet Planlama Teşkilatı ve bütçede kapsanan diğer devlet kuruluşları bulunmaktadır.
 - (6) Bu grupta Emniyet Müdürlüğü, Jandarma Komutanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Adalet Bakanlığı, Basın Yayın Genel Müdürlüğü, Danıştay, Yargıtay bulunmaktadır.
 - (7) Hazine ve Dış Ticaret
- * Köy işleri bakanlığı + Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
** 1985 yılında %7,8 oranında nazım gider kaydı yapılmıştır.
*** Devlet Borçları dâhildir. 1935 bütçesi ve öncesi kayıt adı Duyunu Umumiye'dir

1924-1970 yılları arasında Genel Bütçe Kanun'larında A cetvelinde yer alan idarelerden Milli Eğitim Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı'nın toplam harcamalar içerisindeki paylarına bakıldığında 1950'li yıllardan sonra ithal ikameci modelin ifade edilen gereklerinin yerine getirildiği söylenebilir⁸⁴. 1930 yılında eğitim için gerçekleştirilen harcamaların toplam harcamalar içerisindeki payı %3,9 iken 1950'ye gelindiğinde bu pay %11,8 ve 1965'te ise %13,4'tür (Tablo 19). 1970'li yıllara kadar artan eğitim harcamaları bu yıllarda fordist birikim rejiminin krize girmesi refah devletine özgü düzenlemelerin geride bırakılmasından kaynaklı azalmaya başlamıştır. Eğitim harcamaları kadar olmasa da sağlık harcamalarında da bir artış gözlemlenmektedir. 1930 yılında sağlık harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı %1,7 iken bu pay 1950'de %2,7, 1960'da %4,1 ve 1970'te ise %3,7 düzeyinde gerçekleşmiştir. Benzer bir şekilde refah devletinin krizi sağlık harcamalarının azalmasında etkili olmuştur.

İktisadi ve sosyal harcamalara bakıldığında ise bu gruptaki harcamaların bütçe içerisindeki paylarının düşük olduğu görülmektedir. Özellikle diğer harcamalarda da olduğu gibi 1929 ekonomik bunalımından sonra ciddi düzeyde azalmıştır. İkinci Dünya Savaşı sürecinde ise neredeyse bu kategoride harcama gerçekleştirilmemiştir. Altyapı yatırımlarıyla ilgili projeleri uygulayan Bayındırlık Bakanlığı'nın bütçe içerisindeki payı ise

⁸⁴ Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Bütçe Gider ve Gerçekleşmeleri, 1924-1991, sayı 1992/3.

Cumhuriyet'in ilk yıllarında önemli olmakla birlikte sonraki yıllarda düşmeye başlamıştır. Demiryolu yapımının büyük önem taşıdığı dönemler olan 1925-1935 yılları arasında diğer yıllara nispeten bütçedeki pay büyüktür.

Meşruyet açısından bakıldığında ise savunma harcamalarının hem yeni kurulan bir devletin yaşayacağı iç ve dış tehditler hem de İkinci Dünya Savaşı'nın etkisinden kaynaklı bütçede önemli bir payı oluşturduğu görülmektedir. Özellikle İkinci Dünya Savaşı süresince savunma harcamalarının payının %45'e kadar çıktığı gözlemlenmektedir. 1970'e gelindiğinde ise bu pay %14,3 düzeyine gerilemiştir.

2. Vergilerin Yapısı ve Analizi

Vergi yapısı açısından bakıldığında Cumhuriyet'in ilk yılları, geleneksel gelir vergilerinin kalktığı ve yerine modern vergilerin ikame edildiği bir dönem olmuştur⁸⁵. Cumhuriyetin ilk yıllarında gelir üzerinden alınan vergiler temettü vergisi, Aşar ve Harp vergisiydi. Bu vergiler Osmanlı maliyesinden kalan vergilerdi⁸⁶. Bu vergiler içerisinde en önemli payı aşar vergisi oluşturmaktadır. Örneğin toplandığı son yıl olan 1924'te aşar vergisinden elde edilen gelir 27,5 milyon TL'dir. Aşar vergisinin vergi gelirleri içerisindeki payı ise yaklaşık olarak %23'tür⁸⁷. Aşar vergisi kaldırıldığı yıl olan 1925'e kadar hem devlet hem de sermaye birikimi açısından önemli bir gelir kaynağı olmuştur. Bu dönem Türkiye'sinde sermaye birikimi açısından bakıldığında tarım kesiminin rolünün oldukça önemli olduğu görülmektedir⁸⁸. Tarım kesimi üzerinden parasal olarak tahsil edilen bu tür bir vergi, kentsel alanlardaki sermaye ve emek oluşumuna katkıda bulunarak, sanayinin arz yönünü güçlendirirken sanayi kesimi için talep yönünü de yaratabilmekteydi⁹¹. Türkiye'de aşar vergisinin kaldırılmasının getirmiş olduğu en önemli iki sorun; kamu kesiminde büyük

⁸⁵ Esfender Korkmaz, *Vergi Yapısı ve Gelişimi*, İstanbul, Ercivan Matbaası, 1981, s. 100.

⁸⁶ 1914'te yürürlüğe giren temettü vergisi ticaret ve sanat gelirleri üzerinden karine usulü, harp vergisi ise aynı yıl yürürlüğe girmiş kamu sektöründe çalışanlar, emekliler ve temettü vergisi vermeyen işçilerden %3 oranında alınan vergilerdir. Aşar ise tarım ürünleri üzerinden aynı olarak alınan geleneksel bir dolaysız vergiydi.

⁸⁷ Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 1992, a.g.r., s. 81.

⁸⁸ Benzer bir şekilde feodal devletler sisteminde yoğun sömürgeci ilişkiler içerisinde olan İngiltere'nin ilkel birikim aşamalarında özellikle 15. ve 16. yüzyıldan sonra tarım kesiminde yoğunlaştığı gözlemlenmektedir. Fransa, Almanya gibi ülkeler de sermaye birikimini sağlamada tarım kesimine yüklenme gereksinimi duymuşlardır.

⁹¹ Okçuoğlu ve Önder, a.g.m., s. 267.

bir gelir açığı yaratması ve sermaye birikiminin temel kaynağının kaybedilmiş olmasıdır⁹². Aşar vergisi yerine kabul edilen vergi ise 1926 yılında yürürlüğe giren muamele vergileridir⁹³. Bu vergiler ise kaçınılmaz olarak kentsel nüfusu hedef almıştır. Diğer taraftan ekonominin büyük bir bölümünün tarıma dayandığı bu dönemde tarım üzerindeki temel verginin kaldırılmasıyla kamu finansman yükü önemli ölçüde kırsal alanlardan kentsel alanlara çekilmiştir. 1931 yılından itibaren ise bütçelerde vergiler iki ayrı grup halinde gösterilmekteydi. Birinci grupta servet ve irat üzerinden alınan vergiler başka bir ifade ile dolaysız vergiler, ikinci grupta ise dolaylı vergiler olarak nitelendirilen ‘muamele ve istihlak üzerine konulan vergiler’ yer almaktadır⁹⁴.

Türkiye’de bu dönemdeki vergi yapısının analizine geçmeden önce 1970 yılına kadar gerçekleşmiş vergi düzenlemelerine, genel bir çerçevede değinmek gerekmektedir. Nitekim bu düzenlemeler hem devlete doğrudan gelir kaynağı yaratma açısından hem de sermayenin (vergi teşvik, istisna-muafiyet) sübvansede edilmesi ve dolaylı olarak bu gelir kaynağının harcamalar yoluyla sermayeye transfer edilmesi açısından önemlidir. Bu kapsamda vergi alanındaki ilk düzenlemelere 1930’larda başlanmıştır⁹⁵. Düzenlemeler için bu tarihin başlangıç noktası olmasının, 1929 bunalımı sonucunda özellikle çevre ekonomilerde yaşanan daralma göz önünde bulundurulduğunda tesadüfi olmadığı görülmektedir.

Gelir vergileri başlığı altında getirilen düzenlemelerden ilki kazanç vergisi uygulamasıdır. Kazanç vergisi, aşarın kaldırılmasıyla oluşan boşluğun giderilmesinde, çeşitli yabancı şirketlerin millileştirilmesinde ve Osmanlı’dan kalan borçların ödenmesinde önemli bir rol oynamıştır⁹⁶. Bir diğer düzenleme ise 1929 bunalımından kaynaklı kamu gelir kaybını gidermek için 1931 yılında getirilen ‘İktisadi Buhran Vergisi’, 1932’de getirilen ‘Muvazene Vergisi’ ve 1936’da getirilen Hava Kuvvetlerine Yardım Vergisi’dir⁹⁷. Bu vergilerin daha çok ücret ve benzeri kazançlar üzerinden alınması hem bu gelirlerin nisbi olarak daha iyi durumda hem de iktisadi gelişmenin vergilenecek kadar ticari ve sınai gelir

⁹² Okçuoğlu ve Önder, a.g.m., s. 267.

⁹³ Bu vergiler umumi istihlak vergisi ve eğlence ve hususi istihlak vergileridir. Umumi istihlak vergisi Aşar’ın kaldırılmasıyla meydana gelen boşluğu doldurmak için düşünülen vergilerden biridir. Bu vergi her türlü ticari ve sınai faaliyetleri içerecek şekilde bütün satışları her aşamada vergilendirmektedir. Eğlence ve hususi istihlak vergisi ise lokanta, bar, büfe, birahane, sinema gibi eğlence yerlerinde yapılan tüketimi vergilendirmektedir. (Korkmaz, a.g.e., s. 122-123).

⁹⁴ Tekeli ve İlkin, a.g.e., s. 264.

⁹⁵ Bkz; Fatih Saraçoğlu, “1930-1939 Döneminde Vergi Politikası”, *Maliye Dergisi*, no. 157, 2009; Tekeli ve İlkin, 1982; Korkmaz, 1982.

⁹⁶ Saraçoğlu, 2009, a.g.m., s. 134.

⁹⁷ A.g.m., s. 136-137.

meydana getirmemiş bir seviyede olduğunu göstermektedir⁹⁸. Buna benzer getirilen bir diğer düzenleme ise 1941 yılında konan toprak mahsulleri vergisidir. Bu vergi, İkinci Dünya Savaşının yol açtığı olağanüstü şartlar dolayısıyla getirilmiştir. Çağdaş vergi sistemine uygun bir düzenleme olan gelir, kurumlar ve esnaf vergileri ise 1949'da getirilen önemli bir diğer düzenlemedir. Bunlardan gelir vergisi sistemi 1960 yılında yeniden düzenlenmiştir. Örneğin enflasyonun etkisiyle vergi yükü artan düşük gelir gruplarının yükünü hafifletmek amacıyla vergi tarifeleri ve dilimler revize edilmiştir. Kurumlar vergisi oranı %25'e (1969'da ise %35'e) yükseltilmiştir. Vergi teşvikleri içerisinde yer alan yatırım indirimi ve hızlandırılmış amortisman kanunları getirilmiştir.

Servet vergileri başlığı altında getirilen düzenlemeler ise ilk olarak 1931 tarihli arazi ve bina vergileridir. 1970 yılında her iki vergi Emlak Vergisi Kanunu ile yeniden düzenlenmiştir. Alındığı dönemlerde önem bir gelir kaynağı olan⁹⁹ bir diğer düzenleme ise 1960'a kadar yürürlükte kalan ve sayım vergisinin yürürlükten kaldırılmasıyla yerine getirilen hayvanlar vergisidir. Bir diğer vergi düzenlemesi ise 1926'da uygulanmaya başlanan veraset ve intikal vergisidir. Bu vergi 1959 yılında Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu ile yeniden düzenlenmiştir. Servet vergileri başlığında yer alan bu dönemdeki son düzenleme ise mahiyeti itibariyle çokça tartışılan varlık vergisi uygulamasıdır. Varlık vergisi 1942 yılının sonunda yürürlüğe konulmuş bir defaya mahsus olmak üzere alınan bir vergidir. Verginin konusu servet ve kazanç sahiplerinin servetleri ve olağanüstü gelirleridir¹⁰⁰.

Tüketim başlığı altında getirilen düzenlemelere ise muamele vergileri örnek verilebilir. 1039 sayılı ilk Muamele Vergisi 1927 yılında yürürlüğe konulmuştur. Muamele vergisinde 1931, 1934 ve 1940 yıllarında değişiklikler yapılmıştır. 1957'de Gider Vergileri reformu ile o tarihlerde yürürlükte olan dağılık karakterdeki muamele ve tüketim vergileri bilimsel ve rasyonel esaslara uygun hale getirilmeye çalışıldı. Nitekim 1957 yılında yürürlüğe konulan 6802 sayılı Gider Vergileri Kanunu ile tüketim vergileri iki bölüme dayandırılmıştır. İlki istihsal vergisi diğer ise hizmet vergileridir¹⁰¹.

⁹⁸ Tekeli ve İlkin, a.g.e., s. 109.

⁹⁹ Hayvanlar vergisinin genel bütçe gelirleri içerisindeki payı 1925-1940 arası yaklaşık olarak %6'dır. 1940'dan kaldırıldığı tarihe kadar ortalama bu oran yaklaşık olarak %2,5 olmuştur (Bütçe Gelir ve Gider Gerçekleşmeleri 1924-1991; benzer sonuçlar için Bkz; Korkmaz, a.g.e., 125-127).

¹⁰⁰ Korkmaz, a.g.e., s. 100-131.

¹⁰¹ Nadaroğlu, 2000, a.g.e., s. 363.

Tablo 20. Türkiye’de 1923-1970 Arası Dönemde Vergi Yapısının Bileşimi (%)

YILLAR	Gelirden Alınan Vergiler	Servet. Alınan Vergiler	Mal ve Hizm. Alınan Vergiler	Dış Ticaret Vergileri
1924	35,5	7,7	33,2	23,6
1925	10,9	11,4	45,8	29,5
1926	7,3	16,0	54,6	22,2
1927	7,8	13,8	61,0	17,4
1928	7,3	12,8	61,6	18,3
1929	7,7	14,9	55,3	22,1
1930	7,6	16,4	42,7	32,6
1931	12,0	16,5	40,3	31,1
1932	21,7	12,9	40,2	23,7
1933	23,2	12,9	40,2	23,7
1934	23,5	11,9	39,8	24,8
1935	23,3	11,8	38,0	26,2
1936	25,8	6,8	40,2	27,3
1937	25,9	7,0	39,3	27,8
1938	26,2	6,5	40,9	26,4
1939	29,1	6,7	45,4	18,9
1940	33,7	6,0	50,3	10,0
1941	32,1	7,1	46,7	14,1
1942	19,4	40,3	29,0	11,3
1943	32,9	9,3	45,1	12,7
1944	35,4	3,9	53,4	7,3
1945	38,4	5,3	47,1	9,2
1946	30,0	3,7	49,2	8,4
1947	32,9	3,2	38,2	23,2
1948	34,6	3,3	40,3	21,0
1949	33,4	2,8	46,0	17,8
1950	33,0	3,0	45,5	18,4
1951	20,5	2,7	48,7	25,4
1952	23,7	2,3	48,3	25,1
1953	27,0	2,1	48,8	21,9
1954	30,6	2,0	48,2	19,0
1955	31,1	1,8	49,2	17,8
1956	35,4	1,8	50,4	12,5
1957	33,9	2,0	49,0	11,6
1958	33,4	1,8	50,4	14,1
1959	33,1	1,3	41,7	23,9
1960	37,7	1,5	38,5	22,2
1961	38,0	2,0	40,6	19,4
1962	32,8	0,9	40,8	25,5
1963	31,5	1,1	41,4	25,8
1964	31,0	1,7	41,9	25,2
1965	31,2	1,9	38,6	28,2
1966	31,8	1,8	36,9	29,2
1967	32,3	1,8	37,3	28,5
1968	33,2	1,9	35,2	29,6
1969	33,6	1,9	38,8	25,7
1970	35,5	2,1	38,2	24,2

Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü; Bütçe Gider ve Gerçekleşmeleri (1924-1995), Gözden Geçirilmiş 2, s. 70-71.

Türkiye’de fordist birikim rejiminde uygulanan vergi politikalarını iki açıdan değerlendirmek gerekmektedir. Bunlardan ilki vergi sistemi aracılığıyla ekonomideki mevcut kaynak dağılımının ve kullanımının değiştirilerek yatırılabilir kaynakların artırılması yoluyla üretim artışı sağlanmasıdır. Nihai olarak bu durum gelirin arttırılması ile sonuçlanmaktadır¹⁰². İkincisi ise sermaye birikimini arttırmaya ya da birikimin önündeki engellerin kaldırılmasına yönelik vergi düzenlemelerine gitmektir. Örneğin Cumhuriyet’in ilk yılları için bu amaca yönelik getirilen vergi düzenlemeleri için 1924 ve 1927’de çıkarılan teşvik yasalarının rolü oldukça önemlidir. Her iki yasada da üretiminin desteklenmesine yönelik vergi istisna ve muafiyetler uygulanmıştır. Örneğin 1924 yılında çıkarılan Teşvik Yasası’nda Türkler tarafından satın alınan gemilerin 1929 yılına kadar vergiden muaf tutulacağı ifade edilmektedir. Aynı şekilde ihracatı teşvik etmek amacıyla da yasa kapsamında üzüm ve incir ihracatında kuru ve kutuluk, halı üretiminde kullanılan çözü ve kapsam iplikleri gümrük vergisinden muaf tutulmuştur¹⁰³. 1927’de çıkarılan Teşvik Yasası’nda ise vergi istisna ve muafiyetin kapsamı daha da genişletilmiştir¹⁰⁴. Bu teşviklerin söz konusu dönem için amacına ulaştığı gözlemlenmektedir. Nitekim çıkarılan teşvik yasasından yararlanan işletme sayıları 342’den 1927 yılında 470’e çıkmıştır¹⁰⁵. Diğer taraftan sermaye birikimi için gerekli olan devlet müdahalesine kaynak yaratma açısından düşünüldüğünde vergi düzenlemelerine yönelik ihtiyaç ön plana çıkmaktadır. Cumhuriyetin ilk yılları için mali hedeflere bakıldığında Osmanlı’dan kalan borçları tasfiye etmek, millileştirilen işletmelerin bedellerini ödemek, alt yapı yatırımlarını geliştirmek ve devlet eliyle sanayileşmek gibi hedeflerin ön planda olduğu görülmektedir. Bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için vergi gelirlerinin arttırılması zaruri bir öncelikti. Bu kapsamda bahsedildiği üzere vergi alanında düzenlemelere gidilmiştir.

Türkiye’de vergi yapısının bileşimi analiz edildiğinde 1924 yılı için konsolide bütçe gelirleri içerisinde %83 bir payla vergi gelirlerinin en önemli gelir kaynağı olduğu görülmektedir. Vergi gelirleri içinde ise en büyük pay (%33) aşar vergisine aittir. İkinci sırada ise gümrük vergisi (%24) yer almaktadır¹⁰⁶. Bu tablo Cumhuriyetin ilk yılı için ekonominin tarıma dayalı olduğunu göstermektedir. Tablo 20’de Türkiye’de 1924-1970

¹⁰² Önder, 1984, a.g.e., s. 140.

¹⁰³ Hasan Türkal, “Türkiye’de 1923-1930 Yılları Arası Bütçe Politikası ve Uygulamasının Vergi Politikası ve Uygulaması Açısından Değerlendirilmesi”, *Amme İdare Dergisi*, Cilt 44, sayı 3, 2011, s. 88.

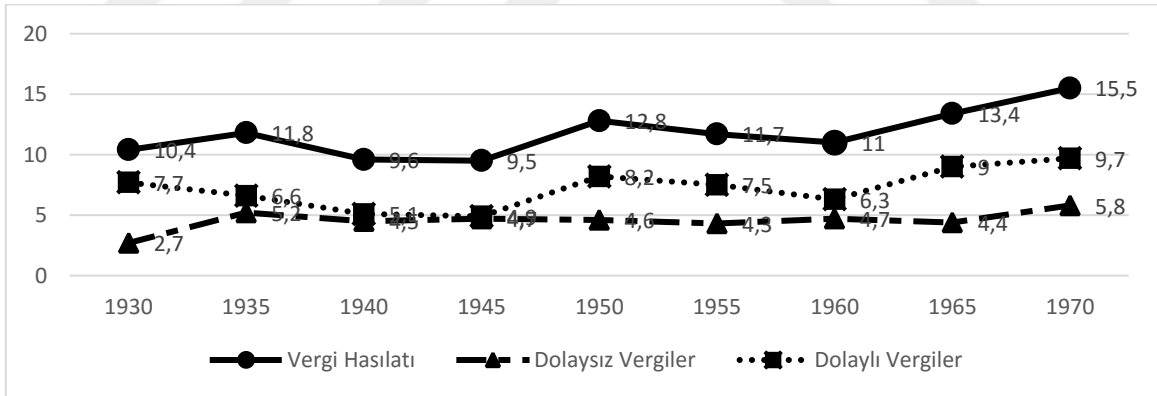
¹⁰⁴ Teşviklerin içeriği hakkında daha fazla bilgi için bkz. Boratav, 1982, a.g.e., s. 86-88.

¹⁰⁵ Türkal, a.g.e., s. 88.

¹⁰⁶ Maliye Bakanlığı, Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri, 1992.

arası dönemde gerçekleşen vergi yapısı gösterilmektedir. Bu verilerden ve söz konusu dönemlere ilişkin sosyo-ekonomik yapı ve gelişmelerden hareketle şu saptamalar yapılabilir. Cumhuriyetin ilk yıllarından İkinci Dünya Savaşı'na kadar vergi bölüşümünde görece adaletli bir yapı olduğu söylenebilir. Örneğin vergi hasılatı içerisindeki payları açısından İkinci Dünya Savaşı'na kadar gelir ve servet vergileri arasındaki fark savaş sonrası dönemlerden daha azdır. Servet vergilerinin vergi hasılatı içindeki payı sadece belirli yıllarda gelir vergilerinin payından fazladır. Bu yıllar 1925, 1926, 1927, 1928, 1929, 1930, 1931 ve 1942'dir. 1925-1931 arasındaki fark aşar vergisinin kaldırılmasıyla oluşan gelir vergisi kaybından meydana gelmektedir. 1942'deki fark ise varlık vergisi düzenlemesinin sonucundan kaynaklanmaktadır. 1931'de gelir vergilerinin payının artması ise ekonomik bunalım sonucu getirilen 1931 yılında 'İktisadi Buhran Vergisi', 1932'de 'Muvazene Vergisi' ve 1936'da ise Hava Kuvvetlerine Yardım Vergisi düzenlemelerinden kaynaklanmaktadır. Nitekim bu vergilerde maaş ve ücret karşılığı çalışanlar esas alınmıştır¹⁰⁷.

Grafik 1. Dolaysız –Dolaylı Vergilerin GSMH'ya Oranı



Kaynak: Korkmaz, 1981, s. 161-162'den derlenmiştir.

Dolaylı vergiler ve dolaysız vergiler açısından değerlendirildiğinde ise aradaki farkın 1950'den sonra arttığı gözlemlenmektedir (Grafik 1). 1950'ye kadar neredeyse aynı düzeylerde seyreden paylar 1970'e gelindiğinde %50 artmıştır. Bu döneme vergi yükü açısından bakıldığında H. Üren Arsan'ın (1975) yapmış olduğu çalışmadan hareketle 1938-

¹⁰⁷ Türkal, a.g.m., s. 136-137.

1963 yılları arasında fert başına vergi yükünün genellikle %12 ile %14 arasında değiştiği ve dolaylı vergiler üzerindeki vergi yükünün artmış olduğu ileri sürülebilir¹⁰⁸. 1970'te dolaylı vergilerin GSMH içindeki payı %9,7 iken dolaysız vergilerin GSMH içindeki payı ise %5,8'dir. Dikkat çeken diğer bir gösterge de tüketim vergileridir. 1950'li yıllara kadar istikrarsız seyreden tüketim vergilerinin payı 1950'li yıllarda Demokrat Parti dönemiyle birlikte ortalama %45-46 düzeyinde seyretmiştir. 1950'li dönemler daha önce tartışıldığı üzere iç pazara dönük ve ithal ikameci görüntüsüyle 1930'lu yıllara benzemekle birlikte sanayileşmenin içeriği bakımından farklı özellikler taşımaktadır. Ayrıca fordist birikim rejimine dayalı gelişmiş kapitalist toplumlarda yayılan tüketim normları, radyo, televizyon, buzdolabı, çamaşır makinası, elektrikli süpürge gibi dayanıklı tüketim mallarına karşı etkili bir talep meydana getirmiştir. Bu dönemde daha önce salt montaj biçiminde kurulan bu tüketim malları teşvik ve sübvansiyonlarla daha fazla yerli katkıyla üretilmeye başlamıştır. İçeride yerli sermayenin güçlendirilmesi için gerekli olan model ise yaygın tüketimdir. DP iktidarları dönemlerinde hızlı büyümeye paralel olarak işçi ve orta sınıfların reel gelirlerindeki artışlar dayanıklı malların tüketimini toplumun tüm kesimlerine yaymıştır. Bu durum Tablo 20'de tüketim vergilerinin payındaki artışla da gözlemlenmektedir. Bu döneme özgü fordist birikim modeli olan ithal ikameci sanayileşme iç pazarın genişliği ve canlılığı üzerine inşa edilmiştir. Son olarak bu dönemdeki vergi politikasının iktisadi gelişmeyle ilgili kamu hizmetlerinin finansmanı için kaynak sağlama amacına yönelik olduğu söylenebilir.

B. 1970-1980 ARASI DÖNEM: REFAH DEVLETİNİN VE FORDİST BİRİKİM REJİMİNİN KRİZİ

Bu dönem değerlendirilirken ithal ikameci modelin sonucunda kamu maliyesinde yaşanan sorunlar, iletişim ve teknolojilerdeki gelişmelerle yaşanan küreselleşme süreci, dikkate alınmalıdır. Bu dönem bir yanıyla fordist birikim rejimi krizine çözüm arayışlarına girildiği ve küreselleşme süreciyle sermaye hareketlerinin kuralsızca hareket etmesini olanaklı hale getirecek finansal ve mali düzenlemelerin küresel düzeyde uyumlu hale getirildiği bir geçiş dönemidir. Geçiş döneminin toplumsal açıdan yarattığı sonuç ise şüphesiz sınıfsal gerilimlerdir. Yeniden üretim süreçleri aynı zamanda sınıf mücadelesinin

¹⁰⁸ H. Üren Arsan, *Vergi Yüğü Üzerinde Bir İnceleme: Teori, Metodoloji ve Türkiye'ye Ait Bazı Hesaplar*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1975, ss. 144-151.

yoğun bir şekilde gerçekleştiği dönemler olmuştur. Nitekim bu durumun devlette yansımaları ise iç güvenlik harcamalarındaki artıştır. Tekrarlamak gerekirse kriz dönemlerinde sermaye birikimi bir önceki düzenleme biçiminde ve eski ilişkileri altında süremez, ancak yeni durumun hızlı ve otomatik biçimde (günümüzün özgün koşulları altında hareket ve değişim kabiliyeti daha fazla olduğu dikkate alınmalı) yeniden yapılanması, en azından kısa vadede, mümkün gözükmemektedir. Bu durum uzun bir durgunluk ve belirsizlik döneminin yaşanmasına neden olur. Yeni düzenleme biçimlerinde ise örneğin devletin rolü ya da kurumsal yapılarda dönüşümün ne yönde olacağı konusunda toplumsal mücadeleler önemli ölçüde etkilidir. Yani emek ve sermaye arasındaki ilişkide, sermaye kesiminin kendi aralarındaki ilişkisinde ve devletin tüm bu süreçteki rolü söz konusu mücadeleler neticesinde şekillenmektedir¹⁰⁹.

Türkiye’de 12 Mart 1971’de darbe ile başlayan bu ara dönem, hem birikim rejimi hem de siyasi istikrar açısından¹¹⁰ ilk önce durgunluğun yaşandığı ardından durgunluğun her iki alanda da krize dönüştüğü bir dönemdir. Dünya kapitalizminin fordist birikim rejimiyle hızlı büyüme ve kalkınmanın gerçekleştiği kapitalizmin ‘altın çağı’ olarak nitelenen dönemin düşen kar oranlarıyla birlikte sonuna gelmesiyle krize girmesinin ithal ikameci modeli uygulayan Türkiye gibi ülkelere etkisi de benzer olmuştur. Daha önce ifade edildiği üzere ithal ikameci modeli uygulayan ekonomilerde döviz yetersizliği, düşük verimlilik, üretim kesimleri arasındaki dengesizlik ve yetersiz talep gibi sorunlar ortaya çıkmaya başlamıştır. Döviz yetersizliği açısından bakıldığında Türkiye diğer çevre ülkelerden farklı olarak işçi dövizleri ve kısa vadeli borçlanma imkânıyla döviz darboğazını epey bir süre ertelemiştir. Bu dönemde Avrupa’daki işçiler Türkiye’de ithal ikameci sanayileşmeye zaman kazandırmakta önemli bir rol oynamıştır¹¹¹. Ancak dönemin sonunda yaşanan döviz darboğazı Türkiye’de birikim rejiminin tıkanmasında önemli bir etken olmuştur. 1970’lerin ortalarından sonra ülkeye giren işçi dövizlerinin azalmasıyla kısa vadeli borçlanma artmıştır. Dönemin siyasi tabiriyle “yetmiş sente muhtaç olunan” bir borç sarmalına girilmiştir.

¹⁰⁹ Sungur Savran, “Kapitalist Kriz mi, Kapitalizmin Krizi mi?”, *Tülay Arın’a Armağan* içinde, (der.) Sermin Sarıca, 2010, s. 181.

¹¹⁰ Bu döneme siyasi açıdan bakıldığında ise istikrarın sağlanamadığı görülmektedir. 1970-1980 arası dönem Türk siyasi tarihinde en çok hükümet değişikliğinin yapıldığı bir dönem olmuştur. Ek-2’de ayrıntılı olarak verilen hükümet değişikliğinin sayısı 13’tür.

¹¹¹ Türkiye’nin Avrupa ekonomisiyle entegrasyonu ilk olarak 1960’larda başlayan işçi göçleriyle olmuştur. Avrupa’daki Türk işçilerinin sayısı 1962’de 13.000 iken 1970’de 480.000 ve 1974’te ise 800.000’in üzerinde gerçekleşmiştir. Dolayısıyla ortalama bir işçinin 1972 yılında Türkiye’ye gönderdiği tutar 1000 dolar iken bu tutar 1970’lerin ortalarına doğru 2000 dolara yaklaşmıştır. Ancak bu tutar 1975’ten sonra giderek azalmaya başlamıştır (Keyder, a.g.e., s. 223-224).

Nitekim Türkiye 1977’de vadesi gelen dövize çevrilebilir mevduat borçlarını ve bunların faizlerini ödeyemez hale gelmiştir¹¹². Bu dönem aralığında gerçekleşen az gelişmiş ülke borçluluğunun boyutlarına bakıldığında durumun vahameti ortaya çıkmaktadır. 1970’te az gelişmiş ülkelerin Borç/GSMH oranı %14,4 iken bu oran 1980 yılında %29,1, 1990 yılında ise %43,3 düzeyinde gerçekleşmiştir¹¹³. Burada ufak bir parantez açmak gerekmektedir. 1970’lerdeki yoğun kredi arzını belirleyen döneme özgü etkenlere bakıldığında kapitalist düzenlemenin dinamikleriyle yakından ilişkili oldukları görülmektedir. Kar oranlarında gerçekleşen düşüşler, borçlanma gereksinimi, ABD hegemonyasının gerileyişi (yüksek düzeydeki savaş harcamalarının bütçeye baskısı), fordist üretim tarzı ile sermayenin uluslararasılaşması arasındaki uyumsuzluk gibi sorunların varlığı yeni arayışların ortaya çıkmasına dolayısıyla finansallaşma sürecinin inşasına neden olmuştur. Yeni arayışlara öncelikle iktisadi ve kurumsal yapıdaki değişimlerle başlanmıştır. Bu değişimler için gereksinim duyulacak kredi arzları, euro-piyasaları, petrol şokları ve petrodolarları gibi döneme özgü etkenlerin varlığı ile daha da mümkün hale gelmiştir. “Türkiye’de Kapitalist Devletin Dönüşümü: Birikim Rejimi ve Düzenleme Biçimleri” başlığı altında tartışıldığı üzere Bretton Woods sisteminin ortaya çıkışı o döneme özgü birikim rejimi için gerekli olan bir düzenleme olduğu gibi sistemin çöküşü de sermayenin yeniden değerlendirilmesinin bir gereği olmuştur. Türkiye’de bu dönem imalat sanayinde verimlilik artışına bakıldığında yetersiz bir artışın olduğu görülmektedir¹¹⁴. Örneğin 1970-1979 yılları arasında reel ücret artışları ortalama %5,38, reel ortalama işgücü verimliliği artış oranı %1,03 ve çalışan sayısındaki yıllık ortalama artış oranı ise %5,61’dir. Bu oranlar 1980-1989 aralığında sırasıyla, -1,73, 5,41 ve 2,77’dir¹¹⁵. Veriler çerçevesinde işgücü verimliliğinin düşük, büyümenin ise daha çok ücret ve istihdam artışlarından kaynaklandığı ileri sürülebilir. 1973’ten itibaren sanayi sektöründe artan emek-sermaye mücadelesinin ve sendikal hareketlerin bu sonuçtaki payı dikkate alınmalıdır. Ayrıca devletin bu dönemdeki görece düşük olsa da ekonomik büyümedeki başat rolüne dikkat çekilmelidir. Özellikle 1970-1976 ithal ikameci sanayileşme stratejisinin yoğun yaşandığı dönemde Türkiye ekonomisi “yoğun bir biçimde üretim malları üreten ara malı ve temel tüketim sanayi

¹¹² Erdal Tanas Karagöl, “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Dış Borçlar”, *Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı -SETA*, 2010, Ağustos, s. 25.

¹¹³ Balkan, a.g.e., s. 142.

¹¹⁴ Arın, 2013, a.g.e., s. 81.

¹¹⁵ İbrahim Arısoy, “Türkiye’de Sanayileşme ve Temel Göstergeler Açısından Sanayinin Gelişimi”, Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Cilt 14, Sayı 1, 2005, s. 50.

sektörlerinin yurt içinde ikamesine yönelmiş ve kamu sektörü öncülüğünde hızlı bir yatırım programını devreye sokmuştur”¹¹⁶. Diğer taraftan sermayeye ise ithal malları ile rakip ulusal sanayi sektörlerinin kota ve yüksek tarife oranlarıyla koruma rantları aktarılmıştır¹¹⁷. Yani yetersiz verimlilik ile sermaye için karların yetersizliği birleşince sabit sermayenin yatırımlarının finansmanında borçlanma gereksinimini meydana getirmiştir. Haliyle ‘devletin tarihsel görevi’ gereği borçlanmanın maliyeti devlete yüklenmiştir. Daha sistematik ifade edilirse bu dönemde iki tür düzenlemenin önem kazandığı söylenebilir. İlki ara malları ve sermaye mallarında korumacılığın düşük tutulması ikincisi ise yüksek sermaye yoğunluğu (borçlanma ile elde edilmiş) gerektiren ara malların KİT’ler aracılığıyla kurularak fiyatlarının maliyetinin altında tutulmasıdır. Ortaya çıkan fark ise borçlanma ya da para basma ile finanse edilmektedir. Yani Türkiye 1977’den başlayarak bir döviz finansman krizine sürüklenmiş ve maliyetler bütçe aracılığıyla toplumsallaştırılmıştır.

1. Kamu Harcamalarının Yapısı ve Analizi

Bu dönemde gerçekleştirilen kamu harcamalarına ilişkin ilk değerlendirme harcamaların muazzam düzeyde artmış olmasıdır. Kamu harcamalarındaki artış oranı 1973-1977 yılları arası her yıl için ortalama 11,6’dır. Harcamalar içerisinde yıllık artışın en fazla kamu yatırım harcamalarında olduğu gözlemlenmektedir (Tablo 21). Çoğunluğunun iç ve dış borçlardan oluştuğu transfer harcamalarındaki ortalama yıllık artış ise %6’dır. Kamu yatırım harcamalarındaki artış oranının yüksek olması ifade edildiği üzere bu dönemde devletin ulusal ekonomide mal ve işgücü piyasalarına kamu işletmeleri ve yatırım tercihleri aracılığıyla yoğun bir müdahale içinde bulunduğunu ortaya koymaktadır. Nitekim bu dönem KİT’lerin ekonomi içerisindeki rolü ve önemi artmıştır. Sanayi sektöründe uğraş gösteren 40 KİT’in bu sektörün katma değerine katkıları 1973 yılında %26’dan 1977 yılında %29,7’ye yükselmiştir. GSMH içerisindeki paylar açısından ise 1973 yılında bu pay %6,6’dan 1977 yılında %7,8’e çıkmıştır¹¹⁸. KİT’lerin üretim ve satış hasılatına bakıldığında 1973-1977 dönemine ait cari fiyatlarla üretim hasılatı 1973 yılında 36,8 Milyar TL’den 1977 yılında 128,2 Milyar TL’ye, satış hasılatı ise 45,4 Milyar TL’den 170,2 Milyar TL’ye yükselmiştir.

¹¹⁶ Yeldan, 2005, a.g.e., s. 38.

¹¹⁷ A.g.e., s. 38.

¹¹⁸ DPT, IV Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979, s. 124.

Tablo 21. Kamu Harcamaları Gerçekleşmeleri 1968-1977 (Milyon TL)

Gerçekleşme	1968-1971 Toplam	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1973-1977 Toplam	1973-1977 ortalama yüzde artış
Kamu Harcamaları	154.844	132.146	146.422	154.463	188.858	203.545	228.331	921.619	11,6
Kamu cari harcamalar	67.565	60.196	64.400	62.484	73.353	84.615	98.765	383.617	10,4
Kamu yatırım harcamaları	54.564	42.721	46.846	63.649	79.021	83.753	90.498	363.767	16,2
Kamu transfer harcamaları	32.715	29.229	35176	28.330	36.484	35.177	39.068	174.235	6

Kaynak: DPT, III. Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 45; DPT, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 93.

KİT'lerin sektörel dağılımı incelendiğinde ise yatırımların ihracata ve orta sınıfın tüketimine yönelik yığınsal üretimi karşılamaya yönelik olduğu görülmektedir (Tablo 22). KİT yatırımlarında ilk sırayı %44,2 ortalama ile ithalat sektörü daha sonra sırasıyla %24,7 hizmetler, %20'2 enerji, %10,3 madencilik ve %0,6 bir payla tarım sektörü yer almaktadır. KİT yatırımlarının seyrinde iki hususa dikkat çekmek gerekmektedir. İlki tarım sektöründe KİT'lerin neredeyse hiç yatırımının olmaması bir diğeri ise ithalat ve hizmetlerin yatırımlarda en büyük paya sahip olmalarıdır. Nitekim bu dönem tarım sektöründe kamu daha çok kooperatifler aracılığıyla düzenleme yapmaktaydı¹¹⁹. 1970'lerde KİT'ler sadece iktisadi değil birçok açıdan önemli bir düzenleme aracı olarak kullanılmıştır. Bu nedenle KİT'lerin fordist birikim modeli için önemine ilişkin bir değerlendirmenin yapılması gerekmektedir. KİT'lerin daha çok bölgesel kalkınma yoluyla istihdama olan katkısı ön plana çıkarılmaktadır. Elbette söz konusu dönemde KİT'lerin hem istihdam piyasasında hem de reel ücretlerin belirlenmesinde önemli bir rolü olmuştur. Ancak 'ülkenin kendine yeterliliğine' ve sermaye birikiminin yeniden üretimine kadar birçok amaca hizmet etmiş olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Örneğin KİT'ler ilk sermaye gerektiren ara malların üretiminin sağlanmasıyla ve düşük girdilerin üretimi ile özel sektörün kar oranını artırmıştır. Bu dönemde KİT'lerin aktif olarak yer almış olduğu sektörler (demir çelik-kâğıt, suni gübre, madencilik gibi) ve aynı zamanda şeker ve tekstil hariç pazarın tüketime dönük alanlarına

¹¹⁹ 1965-1976 yılları arası için tarımsal amaçlı kooperatiflerle ilgili sayısal gelişmelere bakıldığında tarım kredi sayısının 1734'ten 2055'e, tarım satışın 209'dan 658'e, köy kalkınmanın 686'dan 8320'ye, toprak ve suda ise 40'tan 1312'ye artan bir kooperatifleşme olduğu görülmektedir. Daha fazla bilgi için bkz., DPT, 1979, a.g.r., s. 130.

girmeyerek özel sektörün kullanacağı girdileri üretmesi bu bağlamda düşünülmelidir. Bu sektörler o dönem sermayesi için sabit maliyetleri oldukça yüksek ve büyük ölçekliydi. Yani fordist birikim rejiminde KİT'ler aracılığıyla büyük bir sermaye, sermayenin yeniden değerlendirilmesi ve bölüşülmesi için harekete geçirilmişti¹²⁰.

Diğer taraftan aynı dönemlerde toplam tüketim harcamaları da kamu yatırım harcamalarındaki artışa paralel bir (özel ve kamu) artış göstermiştir. 1972 yılında toplam tüketimin GSMH'ye oranı %83,2 iken 1977 yılında bu oran %84,5 olarak gerçekleşmiştir. Özel tüketim harcamalarının belirli bazı mal gruplarına göre dağılımı incelendiğinde, çevre fordist birikim rejimindeki tüketim kalıplarına benzer bir yönelimin olduğu görülmektedir. Talep yapısında tarım ürünlerinden tarım dışı sektörlerin ürünlerine doğru görece bir değişim yaşanmıştır. DPT'nin IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda en hızlı artış gösteren harcama kalemlerinin, dayanıklı tüketim malları, dokuma-giyim, içki-tütün, deri ve besin ürünlerinde olduğu anlaşılmaktadır. Dayanıklı tüketim mallarına yönelik harcamalar ise daha çok televizyon alıcısı, elektrik süpürgesi, otomobil ve buzdolabı ile yabancı malların alımlarından kaynaklanmıştır¹²¹.

Tablo 22. KİT Yatırımlarının Sektörel Dağılımı 1963-1977 (%)

SEKTÖRLER	1963-1967	1968-1972	1973-1977
TARIM	1,0	0,4	0,6
MADENCİLİK	19,7	8,8	10,3
İTHALAT	31,4	47,9	44,2
ENERJİ	18,0	18,8	20,2
HİZMETLER	29,9	24,1	24,7

Kaynak: DPT, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.129.

Kamu harcamalarının dağılımına bakıldığında ise 1972-1977 yılları arasında cari harcamalardan sonra en büyük paya yatırım harcamalarının sahip olduğu görülmektedir (Tablo 23). Bu durum devletin KİT'ler aracılığıyla ekonomide ağırlığını göstermektedir.

¹²⁰ Keyder, a.g.e., s. 205.

¹²¹ DPT, 1979, a.g.r., s. 47.

Dikkat çeken bir diğer veri ise transfer harcamalarının kamu harcamaları içerisindeki payıdır. Borçlanma faiz harcamaları transfer harcamaları içerisinde her dönem önemli bir pay olarak bilinmektedir. Transfer harcamalarının payında dönem sonuna doğru bir gerileme görülse de 6 yılın ortalaması %18,9'dur. Bu pay ise oldukça yüksektir.

Tablo 23. Kamu Harcamalarının Dağılımı 1972-1977 (%)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1972-1977 Ortalama
Cari Harcamalar	45,6	44,0	40,5	38,8	41,6	43,3	41,6
Yatırım Harcamaları	32,3	32,0	41,2	41,9	41,1	39,6	39,5
Transfer Harcamaları	22,1	24,0	18,3	19,3	17,3	17,1	18,9

Kaynak: DPT, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979-1983, s. 95.

2. Vergilerin Yapısı ve Analizi

Bu dönemdeki vergi yapısının analizine geçmeden önce Türkiye’de vergilendirme sorununa yönelik hazırlanan önemli bir rapora değinmek gerekmektedir. Bu rapor DPT’nin daveti üzerine Türkiye’ye gelen Nicholas Kaldor tarafından 1962’de kaleme alınmıştır¹²². Kaldor’un en temel tespiti Türkiye’de ihtiyaçları karşılama açısından vergi gelirlerinin yetersiz olduğudur. Nitekim vergilerin kamu gelirleri içerisindeki payı 70’lerin başında %70 düzeyinde iken 70’lerin sonunda yaklaşık olarak %90 düzeyinde gerçekleşmiştir. Kaldor’un Türk Vergi Sistemi (TVS) için önemli görüş ve önerileri olmuştur. Bunların bir kaçı şu şekilde özetlenebilir: Gelir vergisi, tarımı vergilendirme açısından çok hantal ve etkin olmayan bir araçtır. Bunun temel nedeni modern muhasebe sistemlerinin tarım kesiminde uygulanmıyor olması ya da yeterli düzeyde olmamasıdır. Bunun için getirdiği öneri ise yeni bir arazi vergisidir. TVS için bir diğer önemli sorun ise işletme karlarının ve sermaye gelirlerinin yetersiz vergilendirilmesidir. Kaldor’a göre “servete dayalı vergilerin konulmuyarak sadece gelir vergisiyle adaletsizlik düzeltilemez”. Kaldor raporda mevcut vergi sisteminin temel yapısında büyük değişiklikler yapılmaksızın gelir artışını sağlamak

¹²² Raporun Türkçesi için İzzettin Önder’in çevirisinden yararlanılmıştır. Bkz., Önder, 2011, a.g.e., ss. 141-159.

için iyileştirici tedbirler alınabileceğini belirtmiştir. İlk olarak getirilen öneri kurumlar vergisi (KV) oranının artırılmasıdır. Raporda KV'sine getirilen indirimlerle önemli bir kayıp gerçekleşmesinden dolayı bu kaybın telafi edilmesi için oranın %40'a çıkarılması gerektiği ifade edilmiştir. Bir diğer öneri maaş ve ücretliler aleyhine ve servet sahipleri lehine olan çeşitli sermaye kazançları muafiyetlerinin kaldırılmasıdır. Ayrıca Kaldor'a göre gelir vergisi oranları düşük gelirlilerde indirilmeli yüksek gelirlilerde artırılmalı ve asgari geçim indirimi ise yükseltilmelidir. Bu öneriler çerçevesinde çalışmalar yapmak üzere vergi sisteminin yeniden gözden geçirilmesi ve ekonomik kalkınmayı destekleyecek şekilde değişikliklere gidilmesi üzerine 'Vergi Reform Komisyonu' adlı bir komisyon kurulmuştur. Bu komisyon 1961-1972 yılları arasında çalışmalarda bulunmuştur. Çalışmalar neticesinde gelir vergisinde yatırım indirimi, yeniden değerlendirme, azalan bakiyeler usulüyle amortisman, zarar mahsubu gibi bazı teşviklere yer verilmiştir.

1970'lerin ilk hükümet mali programlarında vergi kayıplarının önlenmesine, vergi gelirlerinin ve randımanının artırılmasına dönük tedbirlere öncelik tanınmıştır (Ek-2).
Örneğin;

Erim Hükümeti (26.03.1971-11.12.1971)

- Vergi idaresi reformu yapılacak ve vergi anlaşmazlıklarında çabucak sonuç alacak düzenlemelere gidilecektir. Bu bakımdan Vergi Usul Kanununda gerekli değişiklikler yapılacaktır.
- Gelir Vergisi sistemimizdeki noksanlıkların tamamlanmasını ve bu verginin Veraset ve İntikal Vergisi ile organik bağının kurulmasını ve servet bildirimini etkin biçimde işletilmesini sağlayacak bir sistem kısa zamanda getirilecektir. Vergi kaçakçılığının önlenmesi için alınacak diğer tedbirler yanında, yürürlükteki servet vergisi niteliğindeki vergilerin düzeltilmesi için gerekli kanunlar yüce meclisimize sunulacaktır.
- Tarım gelirleri asgari geçim indirimleri öngörülerek vergilendirilecektir.

Melen Hükümeti (22.05.1972- 15.04.1973)

- Vergi sistemimiz içerisinde etkili bir kontrol düzeni kurmak suretiyle vergi kayıplarının önlenmesine ve vergi randımanının artırılmasına dönük tedbirlere öncelik tanınacaktır. Bunun yanında vergi yönetiminin ve mali yargı sisteminin

ıslahı üzerinde de önemle durmayı ve vergi uygulamasına verimli olduğu kadar vatandaşa yardımcı ve huzur verici bir hüviyet vermeyi lüzumlu görüyoruz.

Ecevit Hükümeti (26.01.1974- 17.11.1974)

- Vergi kanunlarının hepsi yeniden gözden geçirilecek vergi eşitliğini zedeleyen farklılıklara yol açan ve sosyal adalet ilkelerine aykırı düşen hükümler ayıklanacak ve böylece herkesin mali gücüne göre vergi ödemesi yolundaki Anayasa emrinin yerine getirilmesine çalışılacaktır.
- Vergi düzeni sağlamak ve gerçek vergi hasılatını arttırmak için gelir ve kurumlar vergilerinin tarifeleri ile en az geçim indirimi haddi yeniden gözden geçirilecektir.
- Vergi mevzuatının israfları teşvik eden hükümleri kaldırılacak vergi sisteminde sosyal adalet ve kalkınma amaçlarına uygun değişiklikler gerçekleştirilecektir.
- Vergi sisteminin, yatırımları güçleştiren hükümleri değiştirilecektir. Muafiyet ve istisnalar ülkemizin değişen koşullarına uydurulacaktır. Vergi kanunlarında yer alan anlaşılması ve uygulanması güç hükümler ayıklanacak ve bu konulara açıklık getirilecektir.

Demirel Hükümeti (31.03.1975-21.06.1977)

- Vergiyi mali gücü olandan almaya ağırlık veren, adil, sade ve külfetsiz bir vergi sistemini tesis etmek hedefimiz olacaktır.
- Düşük gelirlilerin vergi yükü azaltılacak ve asgari geçim indirimi yükseltilecektir. Muafiyet ve istisnalar gözden geçirilecek, küçük çiftçi muafiyet ve istisnaları yükseltilecektir

Ancak dönemin ortalarından itibaren vergi gelirlerinin artırılmasından ziyade ‘dar ve orta gelirlilere, gelir düzeyindeki ücretlilere düşen vergi yükü oranının azaltılması ve daha adaletli bir vergi düzeninin kurulması gibi hedefler ön plana çıkmıştır. Bu durum dönemin siyasi iklimine hâkim olan popülist politikaların yanı sıra vergilerin adaletsiz yapısından da kaynaklanmaktadır.

Tablo 24. Kamu Gelirlerinin Dağılımı 1972-1977 (%)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977
I. VERGİLER	70,9	70,9	75,8	76,6	79,8	85,6
a. Dolaysız	27,9	29,4	34,4	35,2	37,0	44,5
1. Gelir Vergisi (1)	84,8	83,9	85,4	86,5	88	89,5
2. Kurumlar Vergisi (1)	15,2	16,1	14,6	13,5	12	10,5
b. Dolaylı	40,1	38,5	38,3	38,6	39,7	37,2
c. Servet	2,9	3,0	3,1	2,8	3,1	3,9
II. VERGİ DIŞI NORMAL GELİRLER	6,8	6,9	5,1	3,7	3,9	3,7
III. FAKTÖR GELİRLERİ (2)	13,4	13,1	10,9	9,5	4,7	2,5
IV. SOSYAL FONLAR	3,3	3,9	5,7	7,0	6,6	5,3
V. DIŞ BORÇLANMA	5,6	5,2	2,5	5,0	5,0	2,9

(1) Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü (1992), Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri 1924-1991'den hesaplanmıştır.

(2) KİT'lerden elde edilen gelirler.

Kaynak: DPT, IV Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979-1983, s. 90.

Bu dönem kamu gelirlerinin dağılımına bakıldığında vergilerin payının giderek arttığı gözlemlenmektedir. Bu bağlamda aynı dönemlerde artış gösteren harcamaların çoğunun vergilerle finanse edildiği ileri sürülebilir. Tablo 24'te 1972-1977 yılları arasında gerçekleşen kamu gelirlerinin yapısının oldukça dikkat çekici sonuçlara sahip olduğu görülmektedir. Örneğin dolaylı vergilerin payı azalırken dolaysız vergilerin payı sürekli olarak artmaktadır. Hatta 1977 yılında dolaysız vergilerin toplam gelirler içerisindeki payı dolaylı vergilerin payını geçmiştir. Söz konusu dönemlerde dolaylı vergilerdeki düşük gerçekleşmenin iki temel nedeni bulunmaktadır. Bunlardan ilki spesifik nitelikli vergilerin fiyat artışlarını izleyememiş olması (bu dönemde sürekli bir şekilde artan enflasyon dikkate alınmalıdır)¹²⁴ bir diğeri ise ithalat fiyatlarındaki artışların ekonomiye yansımalarını azaltmak için ithal vergilerine uygulanan istisna ve muafiyetlerdir. Dolaysız vergiler kendi içerisinde değerlendirildiğinde ise ücretli ve çalışanlardan alınan vergilerin payının %84,8'den

¹²⁴ Türkiye'de 1970'li yıllarda kamu harcamalarının artmasından kaynaklanan para arzı genişlemesi, Ağustos 1970'de yapılan devalüasyonun fiyatlar üzerindeki etkileri, ithal mallarının fiyatlarının yükselmesi, sınıf mücadelesi ve sendika baskılarından kaynaklı fiyatlarının artışı oranında ücretlerin artırılması gibi nedenlerden kaynaklı fiyatlar genel düzeyi (enflasyon) sürekli bir artış göstermiştir. Öyle ki 1963-1970 arasında ortalama %4,5 düzeyinde gerçekleşen toptan eşya fiyat endeksi (TEFE) 1979 yılında %63,9'a yükselmiştir (DPT, III. Beş Yıl Kalkınma Planı, 1973-1977, s. 4-6; DPT, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979-1983, s. 8).

%89,5'a çıktığı görülmektedir. Buna karşılık kurumlar vergisinin payı ise %15,2'den %10,5'a düşmüştür. Bu noktada Kaldor'un önerilerinin pek etkili olmadığı söylenebilir. Ücretli ve çalışan maaşlarındaki artışın enflasyon ve verginin etkisiyle nominal olduğu anlaşılmaktadır. Kamu gelirlerinin yapısında dikkat çeken bir diğer gelişme ise faktör gelirlerine ilişkindir. Faktör gelirlerinin yıllar itibariyle düştüğü görülmektedir. 1972 yılında faktör gelirlerinin kamu gelirlerinin içerisindeki payı %13,4 iken 1977 yılında bu pay %2,5 olarak gerçekleşmiştir. Bir önceki başlıkta ifade edildiği üzere KİT'lerin ekonomideki payı aynı dönemlerde artış göstermesine karşılık KİT'lerin gelirlerinin düşük olması KİT'lerin görevlerinden ötürü zarar ettiğini göstermektedir. KİT'lerin birikim rejimindeki düzenleme rolü dikkate alındığında zararın aslında bir sermaye transferi olduğu söylenebilir. Bu dönemlerde sosyal fonlardan elde edilen gelirlerin de arttığı gözlemlenmektedir. Bu artışın nedeni ise kuşkusuz bu dönemde sendikal ve toplumsal mücadelelerin baskısı sonucunda personel sayısı, ücret ve maaşlardaki artıştır¹²⁵.

C. 1980 SONRASI DÖNEM: NEOLİBERAL DEVLET MODELİ VE POST FORDİST BİRİKİM REJİMİ

Türkiye Ekonomisi 1980'li yıllara siyasi istikrarsızlık, yüksek düzeylerde enflasyon oranları ve (1979) borç krizi ile girmiştir. Fordist birikim rejimine özgü çelişkiler ithal ikameci modeli uygulayan çevre ülkelerin çoğunda olduğu gibi Türkiye ekonomisinde de belirlemiştir. Mevcut birikim rejiminde düzenleme biçimi artık toplumsal yeniden üretimi sağlayamaz oldu. Nitekim emek ve sermaye arasındaki mücadelenin sertleşmesi ve siyasi istikrarsızlıklar krizi çok daha derinleştirmekteydi¹²⁶. Sermaye için karlı birikim koşullarının

¹²⁵ KİT'lerde istihdam edilen personel sayısı 1973 yılında 425.862 iken bu sayı 1977 yılında 646.157'ye çıkmıştır. Yani KİT'lerin istihdamdaki payı %3,1'den %4,3'e çıkmıştır (DPT, 1979, a.g.e., s. 126). Türkiye'de personel maaşların seyri için Aslan'ın (2011) çalışmasına bakılabilir. Aslan 1970-2008 arasındaki dönemi incelediği çalışmasında personel maaşlarının statüsünü üç başlık altında değerlendirmektedir. Bu dönemlerin ilki 1970-1979 arası dönem: "altın yıllar ile sefalet maaşı yılları arasında geçiş dönemidir". İkincisi 1980-1988 arası dönem: "sefalet maaşları dönemi". Son olarak 1989-2008 dönem ise "faiz harcamalarının baskısı altında memur maaşlarının dönemidir" (Onur Önder Aslan, "Maaş İlişkisi ve Türkiye'de Memur Maaşları", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 44, Sayı 3, 2011, s. 115).

¹²⁶ 1978-1979'da meydana gelen krize ilişkin farklı argümanların ileri sürüldüğünü ifade etmek gerekmektedir. Örneğin Keyder, "sistemin krizini sermayenin krizine dönüştüren- ve sonunda burjuvazinin siyasi yollarla uygun bir çözüm aramasına yol açan- faktörler maddi üretim araçlarını idame ettirmenin güçleşmesi ve kar sıkışmasının boyutlarının büyümesi" olarak nitelendirmektedir (Keyder, a.g.e., s. 230). Boratav, 1978-1979'u "dış kaynakların tükünmesi nedeniyle ithalatta durgunluk gözlenen; milli hasıladaki büyümenin giderek durduğu; ihracatta ise belli bir artış eğilimin başladığı" yıllar olarak görmektedir (Boratav, 2002, a.g.e., s. 142). Arın ise birikim rejimi çelişkileri olarak nitelendirdiği süreci, "büyümenin yavaşlaması, sanayi yatırımlarının ve istihdamın daraltılması, dış açıkların artması, dış borçlanmanın

sağlanması ve verimsiz sermayeleri piyasadan silecek rekabetçi düzenleme biçimlerinin işlemeye başlaması acilen gerekmektedir. Bu bağlamda yeni birikim rejimi modeli sermayenin sadece kendi içerisinde değil aynı zamanda dünya sermayesiyle olan ilişkisinde de bir yeniden yapılanmayı gerektirmiştir. Diğer taraftan küresel sermaye ile kurulacak bu yeni ilişkide ithal ikameci modelde gümrük duvarları, vergi teşvikleri gibi tedbirlerle korunan yerel sermaye ihracat temelli birikimle daha gelişkin ve büyük ölçeklerde üretim gerçekleştiren küresel sermaye ile rekabet etmek durumunda kalmıştır. Teknoloji ve sermaye üstünlüğü olan küresel sermaye ile rekabet edilebilecek alanlarda ise ücretlerin düşürülmesi ve sosyal hakların tasfiyesi başı çekmiştir. Tam da bu nedenle 1980 sonrası dönem her düzeyde bir iktisadi ve toplumsal yeniden yapılanmayı gerektirmiştir¹²⁷. Bu çerçevede 12 Eylül darbesiyle Türkiye günümüzde dahi etkisini sürdüren yasal, idari, kurumsal, siyasal ve iktisadi yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Türkiye ekonomisinin yapısal dönüşümüne ilişkin analizlerde 1980 yılı birçok açıdan önemli bir dönüm noktası olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle analizi derinleştirmek ve kapitalist devletin düzenleme biçimlerini ortaya koyabilmek için 1980 sonrası Türkiye ekonomisine özgü biçimde birikim rejiminin temel karakterleri bakımından dönemlere ayırmak gerekmektedir¹²⁸. Türkiye modelinde post fordist birikim rejimi süreci her bir alt dönemde açığa çıkan çelişkilerin sonucunda

yükselmesi, bütçe açıklarının büyümesi ve muazzam bir enflasyon biçiminde ortaya çıkması” şeklinde ifade etmektedir (Arın, 2013, a.g.e., s. 86).

¹²⁷ Güzelsarı, a.g.e., s. 65.

¹²⁸ Burada Türkiye’de 1980 sonrasında yaşanan yapısal dönüşüme yönelik dönemlere ayırmada Fuat Ercan’ın eleştirisine dikkat çekmek gerekmektedir. Ercan Türkiye’de yaşanan süreci “kısa erimli eylemlilikleri ile farklı işlevlere sahip olan sermayelerin, emek-para-meta üzerinde yeni denetim kurma yol ve yöntemleri olarak” tanımlamaktadır. Bu süreç birçok düzenlemeyi barındırmaktadır. Dolayısıyla ‘homojen’ bir biçimde analiz edilemez. Sürecin ‘sınıf-sermaye dinamiği’ bağlamında analizi için belirli dönemlere ayrılması kaçınılmazdır. Ercan bu noktada sorunun belirlediğini ifade etmektedir. Bu sorun “kapitalizme ilişkin yapısal-uzun erimli dinamiklerin göz ardı edilmesidir”. Yani dönemlerde referansın sosyal gerçekliği oluşturan bağıntılı ve yapısal olarak çelişkili içsel ilişkiler yerine genellikle Keynesyen makro değişkenlere veriliyor olması sermaye birikiminin yapısal-uzun erimli mekanizması açısından birbirine izole edilmiş dönemlere indirgenmesine yol açmaktadır. Buradan hareketle Ercan dönemlendirme için temel ölçütleri “sermaye birikiminin belirli bir düzeye ulaşması ve her bir dönem için gerekli olan döviz biçiminde sermaye ihtiyacı” olarak belirlemektedir. “Her bir dönem için belirleyici olan ortak değişken ise emek üzerinde değişen ama yoğunluğu artan denetiminin kurulmasıdır”. Bu çerçevede Ercan 1980 sonrası üç farklı dönem ve işleyiş olarak analiz etmektedir. Bu dönemler; (1) ticari sermayenin uluslararasılaşması 1980-1988, (2) para-sermaye, özellikle uluslararası para-sermaye hareketlerine dayalı birikim dönemi 1988-1999, (3) üretken sermaye, özellikle de doğrudan yabancı sermaye ve ara-sanayi meta ihracatına dayalı birikim dönemi (1999 ve sonrası). Ercan’ın haklı eleştirisinden hareketle çalışmada dönemlendirmede temel ölçüt sermaye birikiminin yeniden üretimi için gerekli düzenlemeler olarak belirlenmiştir. Bu düzenlemeler farklı biçimlerde izlenebilir. Burada ise devletin düzenleme rolü göz önünde tutulmaktadır. Elbette bu düzenlemede belirleyici etken emek üzerindeki denetimin meşruiyet zemininde tutulmasıdır [Fuat Ercan, “Türkiye’de Kapitalizmin Süreklilik İçinde Değişimi”, (haz.) Demet Yılmaz vd, *Türkiye’de Kapitalizmin Gelişimi* içinde, İstanbul: Dipnot Yayınları, s. 399; 2006, 400; 401].

yeniden organize olan ve farklı düzenlemelerin belirlediği 3 döneme ayrılmıştır (tablo 24). İlk dönem, 1980-1989, ihracat temelli birikim modeline dayanan genel bir ifade ile ticaretin serbestleştiği yani ticaret sermayesinin uluslararasılaştığı dönemdir. İkinci dönem, 1990-1998, finans (para sermaye hareketleri) temelli birikim modelinin esas alındığı finansal serbestleşme sürecidir. Üçüncü dönem, 2000 ve sonrası ise finansal ve kurumsal temelli yani genişletilmiş finans sermayesinin üretken sermaye ile yeniden değerlendirildiği bir dönemdir. Bu dönem kamu maliyesinin ve yönetiminin, küresel ekonomiye eklenmeye yönelik iktisadi, idari ve hukuki alt yapının yeniden yapılandırıldığı kurumsal yeniden yapılandırma temelli bir birikim sürecinin gerçekleştiği bir dönem olarak belirlenmiştir. Dönemlendirme gerçekleştirilirken aynı zamanda hükümet programlarında belirtilen hedef ve amaçlar da incelenmiştir (Tablo 26). Bu çerçevede ihracat temelli birikim modeli döneminde siyasi iktidarda bulunan Özal hükümeti programına bakıldığında para ve mal piyasasının serbestleştirilmesi, ithalatta liberalizasyon sürecinin gerçekleştirilmesi, sermaye piyasasının geliştirilmesi, özelleştirme gibi hedeflerin olduğu anlaşılmaktadır. Yılmaz, Demirel, Çiler ve Erbakan hükümetlerinin olduğu finansal temelli birikim modeli döneminde hükümet programlarına bakıldığında ise finansal düzenlemelerin ön planda olduğu anlaşılmaktadır. Bu çerçevede hükümet programlarında bankacılık ve sigortacılık başta olmak üzere finans sektöründe öncelikli yasal düzenlemelerin yapılması, finans sektörü üzerinde bulunan vergi vb. yüklerin asgariye indirilmek üzere yeniden düzenlenmesi, kamu mali disiplininin sağlanması yönünde hedefler konulmuştur. Son olarak finansal ve kurumsal temelli birikim modeli döneminde Gül ve Erdoğan hükümetlerinin programları analiz edildiğinde ise kurumsal yeniden yapılanmanın ön plana çıktığı anlaşılmaktadır. Bu kapsamda programda kamu mali yönetimin yeniden yapılandırılması, yasal düzenlemelerle rekabeti engelleyen kısıtlamaların kaldırılması, kamu kurum ve kuruluşların piyasa koşullarında özel sektöre aktarılması, kamu-özel ortaklığı gibi hedefler konulmuştur (Tablo 26)¹²⁹.

1980 sonrasında gerçekleşmekte olan kurumsal yeniden yapılanmaya ilişkin Birgül Ayman Güler, Selime Güzelsarı ve Sonay Bayramoğlu'nun çalışmaları oldukça tamamlayıcı bilgiler sunmaktadır¹³⁰. Bu çalışmada birikim rejiminin gerekleri doğrultusunda özellikle genel bütçeli idarelerinin yeniden düzenlenmesi hakkında oldukça kısa bilgiler verilmektedir.

¹²⁹ Diğer hükümet programlarında yer alan hedef ve amaçlar için Bkz. EK-2.

¹³⁰ Bkz; Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları*, Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1996; Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2005; Güzelsarı, 2007.

Bu idarelerin dönüşümüne değinmek genel bağlam açısından oldukça önemli görülmektedir. Türkiye’de kamu idarelerinde yaşanan dönüşüm 1980 sonrasında küreselleşmenin etkisiyle özellikle 1990’ların sonu ve 2000’lerde ise IMF, AB, DB gibi uluslararası kurumların geliştirdiği modeller çerçevesinde gerçekleşmeye başlamıştır. Bu dönüşümde bazı kurumlar yerini yeni birikim rejimi temelinde düzenlemede önemli olan yeni ya da yeniden düzenlenmiş kurumlara bırakmıştır. Örneğin 1980 öncesinde kamu ekonomik yönetimin kurumları Maliye ve DPT iken 1980 sonrasında ise hazine ve merkez bankası olmuştur. Yani;

“DPT ithal ikameci sanayileşme stratejisi olarak da anılan içe yönelik sermaye birikiminin hâkim olduğu ve ulusal planlama deneyiminin yaşandığı 1960-1980 arası dönemde devlet örgütlenmesi içerisindeki konumunu 1980’lerle birlikte planlama anlayışındaki değişime bağlı olarak kaybetmiştir. Kısaca 1980’lerde dışa açılmayı öngören ekonomi programı doğrultusunda ekonomi bürokrasinin kurumsal konumlanışı ve dolayısıyla devletin kurumsallaşma biçimi, uygulamaya engel oluşturacak olan yapıların daha geri planda bırakılmasına; ekonomik uluslararasılaşması ile daha yakından ilişki olanların da ön plana çıkarılmasına (hazine-merkez bankası) bağlı olarak önemli ölçüde dönüşmüştür”¹³¹.

¹³¹ Güzelsarı, 2007, s. 87.

Tablo 25. Türkiye’de 1980 Sonrası Post Fordist Birikim Rejimi Modeli ve Düzenleme Biçimleri

	Birikim Rejimi Modeli	Düzenleme Biçimleri	Birikim Rejimi Modelinin Çelişkileri
1980-1989	İhracat temelli* (Ticari sermayenin uluslararasılaşması)	İhracatın teşviki, dış ticaretin serbestleştirilmesi, vergi ve harcama reformları, özelleştirme, faiz hadleri üzerindeki kontrollerin kaldırılması, deregülasyon	Bütçe açıkları, kamu borçları
1990-1998	Finansal temelli* (Para sermaye hareketlerine dayalı birikim)	Paranın konvertibilitesi, kambiyo rejiminin serbestleştirilmesi, ülke içi faiz oranlarının artırılması, özelleştirme	Enflasyon, bütçe açıkları, cari açık, kamu borçları
2000- sonrası	Finansal ve kurumsal temelli (üretken sermaye-kurumsal-yasal yeniden yapılanma)	Bankacılık Düzenlemeleri, düşük döviz kuru-yüksek reel faiz, özelleştirme, faiz-dışı fazla, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kurumsal dönüşüm, işgücü piyasanın güvencesi ve esnek yeniden yapılanması,	Cari açık, iç borç, hanehalkı borçlanması, aşırı değerlendirme (mali balon)

* Hale Balseven, “Regulation Theory and States: The Case of Turkey during the Crisis Period 2000s, *Colloque R&R*, 10-12 June, Paris, 2015.

Kaynak: Tablo tarafımızca derlenmiştir.

Tablo 26. Türkiye’de Birikim Rejimi Dönemlerinde Hükümet Programlarının İçerikleri

Birikim Rejimi Modelleri ve Dönemleri	Hükümet Program Hedefleri
İhracat Temelli (1980-1989)	<p><u>Özal Dönemi (1983-1987)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Nihai faturası daima dar ve sabit gelirliye yüklenen müdahalecilikten kaçınılacak, mal, para ve döviz değerinin serbestçe teşekkül ettiği ekonomik politikalara geçiş hızlandırılacaktır. -İthalatta kademeli olarak liberasyona gidilerek tüketicinin ucuz ve kaliteli mal alması temin edilecektir. <p><u>Özal Dönemi (1987-1989)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Kaynakların daha etkin bir şekilde kullanılmasını sağlamak ve sermayeyi tabana yaymak için sermaye piyasasının geliştirilmesine daha fazla ağırlık verilecektir. -Kamu yatırımlarının ağırlıklı olarak altyapıya yönlendirilmesini, verimliliğin artırılmasını ve sermayenin tabana yayılmasını kolaylaştırmak üzere, daha önce başlatmış olduğumuz KİT’lerin özelleştirilmesi konusu önümüzdeki dönemin başlıca faaliyetleri arasında yer alacaktır. -Küçük tasarruf sahibinin haklarını korumak amacıyla şeffaf muhasebe usulleri getirilecek ve bunların denetimini yapacak bağımsız denetleme kuruluşları ile muhasebe standartlarının tespiti için gerekli tedbirler alınacaktır. -Bankacılık sektörünün para kredi piyasasında gerçek fonksiyonuna kavuşması ve bu suretle kaynakların daha iyi kullanılması için gerekli tedbirler alınacaktır. - KİT’lerin özelleştirilmesi çalışmaları hızlandırılacak, devletin yeni ticari ve sınai yatırımlara girmesi özel durumlar dışında sınırlandırılacaktır.

<p>Finansal Temelli (1990-1998)</p>	<p><u>Yılmaz Hük (23.06.1991-20.11.1991)</u> <u>Demirel Hük (21.11.1991-25.06.1991)</u> <u>Çiller Hükümet Dönemleri (1993-05.10.1995); (05.10.1995-30.10.1995); (30.10.1995-06.03.1996)</u> <u>Yılmaz Hük. (06.03.1996-28.06.1996)</u> <u>Erbakan Hük (28.06.1996-30.06.1997)</u> <u>Yılmaz Hük. (30.06.1997-11.01.1999)</u></p> <p>Bu dönemde hükümet programlarında ortaklaşan ifadeler;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bütçe ve kamu açıklarının hızla azaltılması, parasal disiplinin sağlanması ve finans sektörünün derinleştirilmesi için gerekli tüm önlemler süratle alınacaktır. Temel amaç, enflasyonla etkin bir şekilde mücadele etmek ve istikrarlı büyümeyi sağlamaktır (Yılmaz Hük.). - Kamu bankaları dâhil, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu sektörü tarafından yapılmasına zaruret kalmayan hizmet ve faaliyetler süratle özelleştirilecektir (Yılmaz Hük.). - Kamu harcamalarında tasarrufa gidilecek, israftan kaçınılacak, harcamalarda şeffaflık ve denetlenebilirlik imkânları getirilerek mali disipline önem verilecektir (Erbakan Hük.). - Kamu Mali Disiplininin sağlanması - Sermaye piyasası daha şeffaf bir yapıya kavuşturulacak ve denetimi etkinleştirilecektir. Sermaye piyasasının derinleşmesi yoluyla, şirketlerimizin, yatırımları için kaynak sağlamaları mümkün olacaktır (Yılmaz Hük.). -Bankacılık ve sigortacılık başta olmak üzere, finans sektöründe öncelikli yasal düzenlemeler yapılacaktır. Bu sektörlerin yapılanması ve denetim mekanizmaları yeniden düzenlenecektir (Yılmaz Hük.). - Finansal sektörün üzerindeki devlet tarafından konulmuş bulunan yüklerin asgariye indirilmek üzere yeniden düzenlenmesi; ekonomi yönetiminin uyumlu bir şekilde çalışarak genel olarak düzenleyici ve yönlendirici bir fonksiyon ifa etmesidir (Yılmaz Hük.). - Finans kesimi ve sermaye piyasası reformları ile ilgili düzenlemelerde gerekli vergi teşvikleri ve kolaylıkları sağlanacak, özel kesim sağlık ve eğitim yatırımları vergi yoluyla özendirilmeye devam edilecektir (Çiller Hük.).
<p>Finansal ve Kurumsal Temelli Birikim (2000 ve Sonrası)</p>	<p><u>Gül ve Erdoğan Hükümetleri</u></p> <p><u>Gül Hükümeti</u></p> <p>Etkin, verimsiz ve şeffaf olmayan kamu harcama sistemimizin iyileştirilmesi için yapılacak kamu harcama reformu şu dört hedefe yönelecektir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Makroekonomik istikrarın sağlanması, • Kaynakların stratejik hizmet önceliklerine göre tahsisi, • Kamu hizmetlerinin tutumluluk, verimlilik ve etkinlik ilkelerine göre yürütülmesi, • Kullanılan mali yetkilerin hesabının verilerek saydamlığın sağlanması <p>Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) birçoğu faaliyette buldukları sektörlerde tekel veya belirleyici konumdadır. Kamu mülkiyetinin avantajlarını kullanarak riski olmayan bir ortamda çalışmaları, piyasa mekanizmasının işleyişini bozmaktadır. Siyasi müdahaleler sonucu ekonomik rasyonelliğini yitirerek kamuya yük haline gelen KİT'lerin özelleştirilmesi kaçınılmaz hale gelmiştir.</p> <p>Özelleştirmenin temel amacı, ekonomide serbest piyasanın daha iyi işlemesi için gerekli koşulların oluşumunu sağlamak, etkinlik ve verimliliği artırmaktır. Piyasa ekonomisinde kamunun iktisadi rolü, piyasa mekanizmasının iyi çalışması için gerekli düzenleyici ve denetleyici mekanizmaları oluşturmaktır.</p> <p>-KİT'lerin özelleştirilmesinde kararlı olan Hükümetimiz, özelleştirme süreç ve uygulamalarını hızlandırmaya yönelik politikalarını oluşturacak ve gerekli tedbirleri alacaktır.</p>

	<p><i>Erdoğan Hükümetleri</i></p> <ul style="list-style-type: none"> -Özelleştirme uygulamalarını sadece kamu için bir gelir kaynağı olarak görmemekte, üretimdeki verimliliğin ve istihdamın artmasını sağlayacak önemli bir politika aracı olarak değerlendirmek - Kamu kesimi yatırımlarını özel kesim yatırımlarını tamamlayacak şekilde ele alacak, başta Kamu-Özel İşbirliği yöntemleri olmak üzere kamu altyapı yatırımlarında özel sektörün katılımını da sağlayan uygulamalara daha fazla ağırlık vereceğiz - Temel parasal ve finansal göstergelerin, iç ve dış piyasa koşullarını yansıtacak şekilde oluşmasına imkân verecek para ve finans politikası geliştirilecektir. Merkez Bankası ve finans sektörünün düzenleme ve denetiminden sorumlu üst kurulların üstlendikleri rol ve fonksiyonu yerine getirecek bağımsızlığa sahip olması ön planda tutulacaktır. - Ticarî liberalleşmeyle dış ticaretin mallar ve ülkeler bazında uluslararası standartlar çerçevesinde gelişimi sağlanacaktır. İhracata yönelik düzenlemelere ağırlık verilecektir. - Doğrudan yabancı yatırımların girişine imkân sağlanacak, düzenlemelerin yerli ve yabancı firmaların eşit koşullarda rekabet etmesi için uygun ortam sağlanacaktır. - Özelleştirme, ekonomik faaliyet icra eden kamu kurum ve kuruluşları, piyasa koşullarında özel sektöre aktarılması olarak ele alınacaktır. - Yasal düzenlemeler yoluyla rekabeti engelleyen kısıtlamalar kaldırılacak, çevreyi koruma ve etkin düzenleme ve denetim gerçekleştirilecektir. - Sermaye ve mülkiyet haklarının korunmasını sağlayacak evrensel hukukî çerçeve oluşturulacaktır. -Reformlara ilişkin politikalar, küresel ekonomiye entegrasyon kadar, Türkiye ekonomisinin yapısı ve ihtiyaçları dikkate alınarak uygulamaya konulacaktır
--	--

Kaynak: Hükümet Programlarından tarafımızca derlenmiştir. www.tbmm.gov.tr (Erişim Tarihi: 19.06.2016)

Fordist birikim rejiminden post fordist birikim rejimine geçiş dönemini kısaca ifade etmek gerekirse, bu dönem 1960-1980 arası öncesinde varolan ticaret sermayesi birikimine dayalı bir modelden iç pazara yönelik sanayi sermayesi birikimine dayalı bir modele geçiş dönemi olarak nitelenmektedir. İthal ikameci sanayileşme olarak tanımlanan bu dönemde üretim ithal girdilere dayalı yabancı sermaye ile işbirliği içerisinde görece yüksek gelirli bir pazarın yararlandığı dayanıklı tüketim malları üretimine yönelikti. Ancak 1970’lerin sonuna gelindiğinde içe yönelik sermaye birikiminin olanakları tükenmişti. Malum içerisine sürüklenen sosyal, siyasal ve ekonomik yapı yeniden değerlendirme alanı yaratamamaktaydı. Dolayısıyla yeni yatırım alanları arayan sermaye grupları için uluslararası sermaye ile entegrasyon zorunlu hale gelmiştir¹³². Yani buradaki zorunluluk esas itibariyle dünya ekonomisiyle entegrasyondan ziyade dışa yönelik sermaye birikimi kanalıyla daha fazla artı-değer üretme ve yaratılan değerlerin yeniden paylaşımıdır¹³³. Bu çerçevede 24 Ocak 1980

¹³² Nuray Ergüneş, “Sermayenin Uluslararasılaşma Sürecinde Finans Sermayesinin Yeniden Yapılanması” *Türkiye’de Kapitalizmin Güncel Sorunları* içinde, (Haz.) Fuat Ercan vd., Ankara, Dipnot Yayınları, 2007, s. 240, 247.

¹³³ Fuat Ercan, “Sermaye Birikiminin Çelişkili Sürekliliği Türkiye’nin Küresel Kapitalizmle Bütünleşme Sürecine Eleştirel Bir Bakış”, *Neoliberalizmin Tahribatı* içinde (der.) Neşecan Balkan ve Sungur Savran, İstanbul, Metis Yayınları, 2004, s.18.

tarihinde açılan istikrar paketi serbestleşme ve dışa açılma ekseninde kapsamlı ve uzun vadeye yayılmış bir yapısal dönüşüm programı önermiştir¹³⁴. Söz konusu istikrar paketi ve yapısal uyum programı aynı zamanda IMF, DB ve OECD çevrelerinin neo-liberal program ve önerileriyle de uyumludur. Kısaca programın dört temel ayağı vardır. Bunlar ana başlıklarıyla deregülasyon¹³⁵, özelleştirme, sağlık, eğitim, emeklilik gibi sosyal hizmetlerin ticarileşmesi; esnekleştirme ve sendikasılaştırma¹³⁶. Böylece sermayenin finansal temelde genişletilerek yeniden üretimi için gerekli üretken alanların el değiştirme süreci başlamış oldu. Bu kapsamda 1980-1989 yılları arasında dışa yönelik sermaye birikimi stratejisinin gerekleri doğrultusunda para sermayesinin yeniden yapılanma süreci için dış ticaret ve iç finansal piyasalarda serbestleşme yönünde önemli düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin, dış ticaret kapsamında 1979-1983 döneminde ithalatta teminat oranları liberalizasyon listeleri kapsamında yer alan sınai ürünlerde %25'ten %7,5'a, ticari ürünlerde ise %40'tan %15'e indirilmiştir. İthalatta kotaların payı %17'den %1,8'e indirilmiş ve ihracatta önemli teşvikler¹³⁷ getirilmiştir¹³⁸. İç finansal serbestleşme doğrultusunda ise faiz

¹³⁴ Yeni birikim modeli aynı zamanda emek-sermaye ilişkilerinde de yeniden yapılanmayı gerektirmiştir. İthal ikameci modelde gümrük duvarları gibi önlemlerle uluslararası rekabetten görece korunan yerli sermaye grupları ihracat temelli yeniden değerlendirme sürecinde kendinden daha gelişkin ve ölçek bakımından daha büyük sermaye grupları ile rekabet edebilmek için ucuz, nitelikli ve esnek bir işgücü piyasasına ihtiyaç duymaktaydı. Post fordist birikim rejimi esnek istihdam stratejisine dayanmaktadır. Bu strateji “işçi çalıştırmayı düzenleyen kuralların olabildiğince gevşetilmesi ve işverenlerin işgücünü kullanma sırasındaki serbestinin artırılmasıdır” [Nergis Mütevellioğlu ve Sayım Işık, “Türkiye Emek Piyasasında Neo-liberal Dönüşüm”, *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neo-liberal Dönüşüm içinde*, (der.) Nergis Mütevellioğlu ve Sinan Sönmez, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009, s. 182].

¹³⁵ Burada deregülasyon kavramıyla basit anlamda eski düzenlemelerin kaldırılması değil aynı zamanda rekabetçi üstünlük koşullarında ortaya çıkabilecek sapmaları önlemeye dönük olarak yeni düzenleyici yapıların oluşturulması da anlaşılmalıdır. Örneğin basit anlamda özelleştirmede mevcut kamu varlıklarının sermayeye devredilmesi anlaşılmalıdır. Ancak daha geniş bir çerçevede özelleştirme kamu hizmetlerinin özel kesim aracılığıyla gerçekleştiriliyor olması anlamına gelmektedir. Yani devlet müdahalesi biçimsel olarak sermaye lehine yeniden düzenlenmektedir. Aynı zamanda bu düzenleme kamu hizmetleri gibi bazı kavramların içeriğini de dönüştürmektedir.

¹³⁶ Güzelsarı, a.g.e., s. 66.

¹³⁷ Bu dönemde uygulanan ihracat teşvikleri akademi literatürüne ‘hayali ihracat’ kavramını kazandırmıştır. Döviz sıkıntısını gidermek amacıyla teşvik tedbirlerinde başlatılan seferberlikle ihracatta vergi iadesi, KDV istisnası, ihracat kredilerinin genişletilip faizlerin düşürülmesi gibi birçok uygulamaya gidilmiştir. Bunun yanında bu sürecin yasal alt yapısı da birtakım düzenlemelerle sağlanmış oldu. Örneğin 1983’te çıkarılan Türk Parasının Kıymetinin Korunması Kanunu’nda yapılan değişikliklerle Türkiye’ye her türlü yoldan ve cinsten döviz ithali serbestisi sağlandı. Aynı şekilde 1984’te İhracatı Teşvik ve Uygulama Başkanlığı’ndan izin almaksızın hiçbir devlet kurulu ve denetim biriminin ihracatçı şirketlerin imalatı, ihracatı, yurtiçi satış ve ticari itibarını zedeleyici bir uygulama yapamayacağı karara bağlandı. Yine 1986’da 1 Ocak 1987 yılından itibaren geçerli kararnameyle vergi iadelerinin naylon fatura olup olmadığına bakılmaksızın ödenmesi sağlandı. Sonuç ise hayali ihracatın artması oldu. Kısa yoldan köşeyi dönme üzerine kurulu düzen ihracat teşviklerinin de etkisiyle 1990’lı yılların ortalarına kadar sürdürüldü (Altun, a.g.e., s. 219).

¹³⁸ Sinan Sönmez, “Türkiye Ekonomisinde Neoliberal Dönüşüm Politikaları ve Etkileri”, *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm içinde*, (der.) Nergis Mütevellioğlu ve Sinan Sönmez, 2009, s. 29-30.

hadlerinde deregülasyona gidilmiş ve finansal araçlar mevduat sertifikaları¹³⁹, banker borç senetleri vb. çeşitlendirilmiştir¹⁴⁰. 1986’da İMKB kurularak finansal aracılarn yapılanması yolunda önemli adımlar atılmıştır. Arın’ın deyimiyle finansallaşma sürecinin özeti kabul edilecek olan “*parasal birikim ile reel birikimin*” birbirinden kopuşuna yönelik ilk adımlar dış ticaretin ve iç finansal piyasaların serbestleştirilmesi olmuştur¹⁴¹. Dış ticaretin serbestleştirilmesi 1989 yılında uluslararası sermaye hareketlerine yönelik düzenlemelerin kaldırılmasıyla tamamlanmıştır. 1989 yılında 32 sayılı kararname (paranın konvertibilitesinin sağlanması, kambiyo rejiminin serbestleştirilmesi) yerel piyasanın dünya ekonomisi ile bütünleşmesi açısından oldukça önemli bir gelişmedir¹⁴². Çünkü karar Türkiye’de yerleşik kişilere bankalar ve özel finans kurumlarından istedikleri kadar döviz satın alma ve bunu yurt dışına aktarma serbestliği getirmiştir. Yapısal uyum programıyla kamu maliyesi açısından yaşanan dönüşüme bakıldığında ise harcama tarafında devletin imalat sanayiden çekilerek altyapı hizmetlerine yoğunlaştığı görülmektedir. Gelir tarafındaki dönüşüm ise sermaye üzerindeki vergi yükünün azaltılarak sermayeye sağlanan doğrudan ve dolaylı desteklerin artırılması olmuştur. Bunun yansıması olarak fordist birikim rejimindeki durumun aksine post fordist birikim rejiminde sosyal harcamalara ayrılan kaynakların azalması ve kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi temel hedef alınmıştır. Nitekim bu yöndeki hedefler aynı zamanda IMF ile yapılan stand-by anlaşmalarında ihracata dayalı büyüme, ücret ve tarım girdilerinin ucuza temin edilmesi, sosyal harcamalar yerine kaynakların ihracatın teşvikine ayrılması şeklinde yer almıştır¹⁴³.

¹³⁹ Bu dönemde bankacılık alanında önemli düzenlemelere gidilmiştir. Örneğin 1982’de 43 bankaya döviz tutma yetkisi verilmiştir. Böylelikle kambiyo işlemlerinde Merkez Bankası tekeli büyük ölçüde ortadan kaldırılmıştır. 1984’te 30 sayılı kararlar ile yetkili kılınan banka ve şirketlerin yurtdışından borçlanmasına ve yurt dışında döviz pozisyonu tutmasına izin verilmiştir. Aynı zamanda Türkiye’de yerleşiklere yurt dışında aktif alma ve yurt içinde döviz tevdiatı açma imkânı sağlamıştır. Düzenlemeler hakkında daha fazla bilgi için Bkz., Ergüneş, 2007, a.g.m., s.252).

¹⁴⁰ Sönmez, 2009, a.g.e., s. 30.

¹⁴¹ Tülay Arın, “Türkiye’de Mali Küreselleşme ve Mali Birikim ile Reel Birikimin Birbirinden Kopması”, *İktisat Üzerinde Yazılar I, Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar* içinde, (der.) A. H. Köse, F. Şenses ve E. Yeldan, İstanbul, İletişim Yayınları, 2011, s. 574.

¹⁴² Fuat Ercan, “Türkiye’de Yapısal Reformlar”, *Kapitalizm ve Türkiye* içinde, (der.) Fuat Ercan ve Yüksel Akkaya, 2005, s. 400.

¹⁴³ Güzelsarı,a.g.e., s.68.

Tablo 27. 1989’lardan 2000’lere Başlıca Makro Ekonomik Göstergeler (Cari Fiyatlarla)

YILLAR	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
İhracat (Milyon \$)	11.625	12.959	13.593	14.715	15.345	18.106	21.637
İthalat (Milyon \$)	15.792	22.302	21.047	22.871	29.428	23.270	35.709
Ödemeler Dengesi (Milyon \$)	2.712	944	-1.199	1.484	308	206	4.658
Enflasyon (TÜFE % Değişim)	63.3	60.3	66.0	70.1	66.1	106.3	89.1
Dış Borç (Milyon \$)	43.911	49.035	52.381	58.595	70.512	68.705	75.948
İç Borç Stoku (Milyon TL)	41,9	57,2	97,6	194,2	357,3	799,3	1.361,0
GSYİH (%)	0,3	9,3	0,9	6,0	8,0	-5,5	7,2
Konsolide Bütçe Dengesi (Bin TL)	-8.312	-12.355	-33.427	-59.439	-125.912	-151.838	-294.023
KKBG (Bin TL)	12.283	29.140	63.111	116.147	203.811	239.573	390.028
KKBG/GSYİH	4,0	5,5	7,5	7,9	7,7	4,6	3,7
YILLAR	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
İhracat (Milyon \$)	23.224	26.261	26.974	26.587	27.775	31.334	36.059
İthalat (Milyon \$)	43.627	48.559	45.922	40.671	54.503	41.399	51.554
Ödemeler Dengesi (Milyon \$)	4.545	3.344	447	5.206	-2.997	-12.924	
Enflasyon (TÜFE % Değişim)	80.4	85.7	84.6	64.9	54.9	54.4	45.0
Dış Borç (Milyon \$)	79.299	84.356	96.351	103.123	118.602	113.592	129.559
İç Borç Stoku (Milyon TL)	3.149,0	6.283,4	11.612,9	22.920,1	36.420,1	122.157,3	149.869,7
Konsolide Bütçe Dengesi (Bin TL)	-1.267.477	-2.220.431	-3.964.571	-9.257.194	-13.631.384	-33.390.793	-36.996.481
GSYİH (%)	7,0	7,5	3,1	-4,7	7,4	-7,5	7,9
KKBG (Bin TL)	1.294.178	2.258.007	5.016.735	12.176.647	14.806.210	28.961.881	34.990.077
KKBG/GSYİH	6,5	5,8	7,1	11,6	8,9	12,1	10,0

Kaynak: DPT; Sosyal ve Ekonomik Göstergeler, Hazine, TÜİK verilerinden derlenmiştir.

Türkiye Ekonomisi bu dönemin sonunda ihracat temelli birikim rejiminin çelişkili bir sonucu olarak bütçe açıklarıyla karşılaşmıştır. 1990 yılına gelindiğinde konsolide bütçe dengesi -12.335 bin TL, dış borç 49.035 milyon Dolar ve ödemeler dengesi 944 milyon Dolar düzeylerine ulaşmıştır (Tablo 27). Uygulana gelen serbestleştirme politikaları bir önceki döneme göre bütçe açıklarının büyümesine, kamu borçluluğunun artmasına ve ödemeler dengesinin bozulmasına neden olmuştur. 1989 krizi olarak ifade edilen bu süreç dışa açık büyüme modelinde tıkanıklıkların olduğunu ortaya koymuştur. 1980’lerin

sonlarına kadar hızlı bir şekilde artan ihracat rakamlarının 1990'lara gelindiğinde artış hızı neredeyse sıfıra yaklaşmıştır. Kapasite kullanım oranında sınıra ulaşılmış ancak yeni üretim kapasitelerinin oluşturulamaması verimliliği olumsuz etkilemiştir. Küresel rekabet ise iç talebe yönelimi zorunlu hale getirmiştir. Nitekim iç talebin uyarılması gerekmektedir ve bu da ancak borçlanma ile mümkündür. 'Türk Parasını Kıymetini Koruma Hakkında' 32 Sayılı Karar'la bankaların uluslararası piyasalardan ihtiyaç duyduğu krediyi satın alabilmesinin önündeki engellerin kaldırılmasıyla iç talebin uyarılması için gerekli olan kredi de sağlanmış oldu. Böylelikle iç talebi arttırmaya yönelik bu dönemde ticari ve tüketici kredileri genişlemeye başlamıştır¹⁴⁴. Diğer taraftan artan kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG) yüksek faiz uygulamasını zorunlu kılmış, kamu hem dış hem de iç borçlanmada kısa vadeli borçlanmayı ön plana çıkarmıştır. Bu dönemdeki yüksek faizlerle borçlanma politikasının bir sonucu olarak bütçeden faiz ödemelerine ayrılan pay giderek artmış ve bütçe açığının büyümesine yol açmıştır (EK-4). Bu dönemde faiz ödemeleri yoluyla kamu kesiminden özel kesime ciddi kaynaklar aktarılmıştır. Örneğin iç borç anapara ödemelerinin vergi gelirlerine oranı 1980 yılında %6,7 iken bu oran 1980'lerin sonunda %37,7'ye çıkmıştır (EK-4). Böylelikle 1989 yılında tamamlanan dış finansal serbestleşme ile birlikte finansal temelli yeni bir birikim modelinin temelleri atılmış oldu. Bu süreç 2000'lere kadar yoğun bir şekilde ulusal düzeyden hanehalkı düzeyine kadar genişleyen bir borçlanma ilişkisi üzerinden gerçekleşmiştir¹⁴⁵.

1990'lı yıllar finansal birikim modelinin tesis edildiği yıllar olmuştur. Finansal birikim modeli ile Türkiye ekonomisi dışa açık bir makroekonomik görünüme sahip olmuştur. Bu yapıyla birlikte iktisadi faaliyetlerde finansal spekülasyon hakim olmuştur. Döviz kuru mal ticaretinden çok, kısa dönemli sermaye hareketlerine duyarlı hale gelmiştir. Ulusal piyasalarda yüksek getiri elde eden kısa vadeli sermaye hareketlerinin en karakteristik özelliği, ülkeye girdiklerinde finansal dengelerin bozulmasına yol açarken görece rahatlama ve büyüme yaratması ancak ani çıkış durumlarında finansal krizlere yol açmasıdır¹⁴⁶. Sonuçları bakımından bir diğer önemli özelliği ise yabancı sermaye akımlarının dış ticaretin finansmanında kullanılarak kamu borçlanma gereksinimini arttırması ve ulusal tasarruf

¹⁴⁴ Sönmez, 2009, a.g.m., s. 32.

¹⁴⁵ Erdal Eroğlu, "Financialisation of Capitalism: Expansion of Indebtness from Global Level to Household Level in Turkey", *Journal of Administrative Sciences*, vol. 12, no. 24, 2014, s. 112-116.

¹⁴⁶ Gülten Kazgan, *Tazminat'tan 21. Yüzyıla: Türkiye Ekonomisi*, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2002, s. 167.

eğilimini düşürerek ithalat hacmini genişletmesidir¹⁴⁷. Sonuç olarak Türkiye Ekonomisi 1994 krizine yüksek reel faiz ve düşük döviz kuruna sıkışan bir finansal modelle (aşırı değerlenmiş ulusal para) artan ticaret açığı ve spekülasyon nitelikli kazançların öncelik kazandığı dolayısıyla güvenin ortadan kalktığı bir sürecin sonunda girmiştir¹⁴⁸. Ekonomide 1994 sonrası yoğun bir biçimde istikrar programları uygulanmaya başlanmıştır. Bunlardan ilki 5 Nisan 1994 kararlarıdır. Kararlar çerçevesinde daha sonra uygulanacak olan istikrar programlarının da temel başlıklarını oluşturacak kamu gelirlerinin artırılması (akaryakıt tüketim vergisi), harcamaların kısılması (faiz hariç transfer harcamaları), ihracat ve döviz artırıcı hizmetlerin teşvik edilmesi, para politikasında MB (Merkez Bankası) kontrolünün artırılması, özelleştirmenin ve vergi reformunun gerçekleştirilmesi gibi temel hedefler konulmuştur. 1990-1998 finansal temelli birikim modelinin çelişkileri enflasyonun, bütçe açığının, borçlanmanın ve cari açığın olağanüstü düzeylerde artması ile açığa çıkmıştır. Bu döneme makro-ekonomik göstergeler açısından bakıldığında ciddi bir bozulmanın gerçekleştiği görülmektedir (Tablo 27).

Türkiye ekonomisi 1998 yılında ise IMF ile 2008 yılına kadar sürecek ve 17. 18. ve 19. Stand-By anlaşmalarının da dâhil olduğu ekonomik ve kurumsal alanlarda neo-liberal düzenlemeleri içeren bir dönüşüme girmiştir. 2000-2008 dönemi Türkiye kapitalizminin küresel kapitalizmle eklemlenme sürecidir. Bu bağlamda Türkiye sosyal ve ekonomik yapısının belirlenmesinde IMF, DB, AB ve Dünya Ticaret Örgütü gibi önemli dışsal kurumsal mekanizmaların rolü oldukça önemli hale gelmiştir. Bu süreçte birikim finansal temelde ciddi bir kurumsal yeniden yapılandırma ile gerçekleşmiştir. Türkiye 2000’li yıllara ulusal planlama sistemi, kamu mali yönetim sistemi, gelir-harcama ve bütçe yapısında köklü değişiklikleri öngören yasal/kurumsal düzenlemelerin yoğunluğuyla girmiştir¹⁴⁹. Söz konusu dönemin önemi, bu dönemin iktisadi, toplumsal, siyasal, kurumsal ve mali her bir açıdan incelenmesini gerekli kılmaktadır. Mali açıdan değerlendirme ilgili bölümlerde detaylı aktarılacaktır. İktisadi yapıda gerçekleşen dönüşüme bakıldığında ise öncelikle kamu kesimi açıklarını kontrol altına almak, faiz haddini ve enflasyonu düşürmek hedeflerini içeren “Enflasyonla Mücadele Programı” (EMP; 2000-2002) ve yapısal ve kurumsal düzenlemeleri içeren “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programları” (GEGP; 2002-2004)

¹⁴⁷ Yeldan, 2005, a.g.e., s. 40.

¹⁴⁸ A.g.e., s. 41.

¹⁴⁹ Güzelsarı, a.g.e., s. 71.

uygulamaya konmuştur. İstikrar programlarının ilk aşaması olan EMP Şubat 2001 krizi ile sonuçlanmıştır. EMP ile kısa dönemde faiz oranları düşürülmüştür. Ancak enflasyon oranında beklenen seviyenin tutturulamaması, TL'nin aşırı değerlenmesi, cari açığın artması, dış kaynak ihtiyacının doğması faiz oranlarını tekrar yükselmiştir. Birbirini tetikleyen bu süreçler ile önceki dönemlerden gelen yüksek düzeylerdeki kamu açıkları, kamu borçları ve sermaye hareketlerinden kaynaklı finansal piyasalardaki kırılgan yapı birleşerek ekonomiyi 2001 krizine götürmüştür. Sönmez, 2001 krizinin temel nedeninin uygulanan modelin bizzat kendisi olduğunu ileri sürmektedir.

“Uygulamaya konulan program, giderek tırmanan iç borçlanmanın azaltılması ve çığ gibi büyüyen iç borç stokunun hafifletilmesi, bu bağlamda faiz hadlerinin düşürülmesi gerekçesine sığınarak dış borçlanmayı özendiren bir niteliğe sahiptir”¹⁵⁰.

Uygulanan modelle borç sıkıntısı içinde bulunan bir ülke için gerekli ortam yaratılamamıştı. Bu açıdan sıkı bir maliye politikası gerekmektedir. 2001 Şubat krizinden sonra kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapıyı oluşturmak amacıyla GEGP'na geçilmiştir. Model, para politikasında uluslararası piyasalara göre yüksek reel faiz ve bastırılmış döviz kuru eksenine oturtularak kısa vadeli sermaye girişini hızlandırmıştır. Maliye politikası çerçevesinde ise faiz dışı fazla hedefine odaklanan sıkı maliye politikaları ve özelleştirme politikaları uygulanmaya başlanmıştır. Bunun yanında rekabet edilebilirliğin artırılması için işgücü piyasalarının esnekleştirilmesine, faiz dışı fazla hedefi için kamu hizmetlerinin daraltılmasına- metalaştırılmasına, eğitim ve sağlık gibi artı değerler yüksek olduğu üretken alanlarda özel sektöre daha fazla alan yaratılmasına ve tüm bu sürecin gerçekleşmesi için gerekli olan hukuki, kurumsal ve anayasal reformlara yönelik düzenlemelere gidilmiştir. GEGP para ve maliye politikaları açısından önemli değişiklikler getirirken bir yandan da devletin neoliberal yeniden yapılanmasına yönelik yasal ve kurumsal bir yapının gerekliliğini ön plana çıkarmıştır. GEGP ile temel hedef olarak konan bu reformlar; yapısal, kurumsal ve düzenleyici reformlar başlıklarında ele alınmaktadır. Yani reformlar kamu sektörünün piyasa temelinde yeniden yapılanmasına ve özel sektörün genişletilmesine dönük düzenlemelerden oluşmaktadır. Bu düzenlemelere kamu mali yönetiminde etkinliğin ve saydamlığın sağlanması, kamu harcamalarında

¹⁵⁰ Sönmez, 2009, a.g.e., s. 57.

disiplinin sağlanması, gelirlerin arttırılması ve vergi reformlarının gerçekleştirilmesi örnek verilebilir¹⁵¹.

Türkiye’de 2000 sonrasında gerçekleşen dönüşümü aynı zamanda kurumsal ve yasal yeniden yapılandırma temelinde genişletilmiş sermayenin yeniden değerlendirilmesi bağlamında düşünmek gerekmektedir. Yönetişim kavramı ile ilişkilendirilen ya da ifade olunan bu modeli iki çerçevede analiz etmek mümkündür. Bunlardan ilki kamu hizmetlerinin üretimindeki dönüşüm ve ticarileşme, ikincisi ise kamu idaresinin ve kamu mali yönetiminin yeniden inşasıdır. Kamu hizmetlerinin üretimindeki dönüşümde ilk evre tekel konumundaki endüstrilerin özelleştirilmesi ve kamu yönetiminin şirket yönetimi esasına göre yeniden yapılanmasıdır. İkinci evrede ise özel sektörün güçlendirilmesine yönelik kurumsal ve yasal düzenlemelerin getirilmesidir¹⁵². Bu çerçevede kamu mali yönetiminin, kamu ihale mevzuatının, düzenleyici ve denetleyici kurumların şeffaflık ve hesap verilebilirlik temelinde yeniden organize edilmesi oldukça önemli görülmektedir. Nitekim birçok uluslararası raporda da ifade edildiği gibi küresel kapitalizm için “*bilgi güç ve para*” demektir. Yani piyasa aktörleri devletin sahip olduğu tüm bilgilere piyasa ilişkilerinin ve işbirliğinin kurulması için sahip olmalıydı. İyi yönetim bağlamında mali saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık vb. kamu mali yönetiminin iyileştirilmesine yönelik geliştirilen modeller, alınan tedbirler ve kurumsal yeniden yapılanma vatandaş odaklı aktif katılıma dayalı bir yönetimin tesis edileceği ya da bu amacı gerçekleştirmek için böyle bir çabaya girildiği yanlış anlaşılmasına düşülmemelidir. 1980 sonrasında Dünyada ve Türkiye’de hiçbir kuralın hüküm sürmediği, denetimin gerçekleşmediği piyasalarda büyük bir ekonomik talanın başlamasıyla oluşan iktisadi krizlerin, artan yolsuzlukların ve bürokratik yozlaşmanın sonucunda tartışılmaya başlanan bu yeni kamu mali yönetim modelinin söz konusu birikim rejimi çelişkilerini gidermek amacıyla gerçekleştirilmesi için zorunlu bir düzenleme olarak değerlendirmek gerekmektedir¹⁵³. Bürokrasinin piyasadaki etkinliği ve merkezîyetçi kamu yönetimi anlayışı artık tasfiye olmalıydı. Bu bağlamda piyasa aktörlerinin yönetsel süreçlere katılması, yerel yönetimlerin rekabeti geliştirecek temelde yeniden güçlendirilmesi, piyasanın tüm bilgiye ulaşma engellerini ortadan kaldıran şeffaf ve

¹⁵¹ Güzelsarı, a.g.e., s.111.

¹⁵² Bayramoğlu, a.g.e., s. 42-60.

¹⁵³ Konu uluslararası kurumların ana gündemini oluşturmuştur. Ve kamu yönetiminde ‘iyi yönetim’ ve yeniden yapılanma temelinde raporlar hazırlanmıştır. Bkz; World Bank, “Governance: the World Bank’s Experience” 1994; OECD, “Globalization: What Challenges and Oportunities for Governments?”, Paris, 1996; World Bank, “The State in a Changing World”, Oxford University Press, 1997.

hesap verme mekanizmalarının hukuki açıdan güvence altına alınması dönüşümün ana çatısını oluşturmuştur¹⁵⁴. Türkiye’de bu dönüşüm DPT’nin Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (2001-2005), ‘Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık’ ve ‘Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması’ özel ihtisas komisyon raporlarında yer alan temel stratejik hedeflerde belirgin bir şekilde ifade edilmektedir. Türkiye orta vadeli plan çerçevesinde (a) üretim hizmetlerinin etkinliğinin ve veriminin artırılması, (b) yeterince bilgilendirilmiş ve hızla karşılık veren bir kamusal karar alma sürecinin oluşturulması, (c) mali raporlama ve hesap verme sorumlusunun geliştirilmesi ile birlikte mali saydamlığın sağlanması, (d) denetim etkinliğinin artırılması ve performans denetimine geçiş olmak üzere dört başlıkta kamu maliyesini yeniden yapılandırma hedefini belirlemiştir¹⁵⁵. Bu çerçevede kamu personel reformu, yerel yönetimler reformu, kamu bütçe reformu ve kamu yönetimi reformu olmak üzere dört alanda yasal ve idari düzenlemelere gidilmiştir. Bunlardan konumuzla ilgili olarak en önemlisi ise 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur. 5018 KMYK ile orta vadeli makro hedefler örtüşmekteydi ve aynı zamanda neoliberal devlet modelinin bir gereği idi¹⁵⁶. Nitekim kanunla kamunun minimum kaynak ile en etkin şekilde işlemesi hedeflenmektedir. Kanun kapsamının genişletilerek Merkezi Yönetim Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri¹⁵⁷, Sosyal Güvenlik Kurumları¹⁵⁸ ve Mahalli İdarelerin kapsama dâhil edilmesiyle kamu yönetiminin tümünde “birikim sürecinin dolaşım, realizasyon ve volarizasyon aşamalarında sermayeye yüklenen maliyetleri düşürücü etki yaratılmış olmaktadır”¹⁵⁹. Yani sermaye birikim süreçleri kamu kararlarının belirli ve açık olmasından kaynaklı daha kolay ve risksiz hale gelmiştir. Bir önceki dönemde hâkim olan kamudan kaynaklı belirsizlikler böylelikle ortadan kaybolmuştur.

¹⁵⁴ Bayramoğlu, a.g.e., s. 46-47.

¹⁵⁵ DPT, VIII Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyon Raporu, 2000, s. 1.

¹⁵⁶ Ferhat Akbey “Neo-liberal Dönüşüm Çerçevesinde 5018 Sayılı Kanun’un Değerlendirilmesi”, 20. Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Yapılanma, 23-27 Mayıs, 2005, Denizli.

¹⁵⁷ 5018 Sayılı Kanun’da merkezi yönetim bütçe kapsamında; I. Sayılı cetvelde genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, II. Sayılı cetvelde özel bütçeli idareler, III. Sayılı cetvelde ise düzenleyici ve denetleyici kurumlar yer almaktadır.

¹⁵⁸ 5018 Sayılı Kanun’da sosyal güvenlik kurumları IV. Sayılı cetvelde yer almaktadır. Bu kurumlar Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü’dür.

¹⁵⁹ Ayşe Cebeci, “2000’li Yıllarda Türkiye’deki Kamu Yönetimi Değişimini Çözümlemek”, Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt XXXV, sayı 2, 2013, s. 189.

Kamu mali yönetiminde yaşanan bu neo-liberal dönüşüm siyasi iktidarların piyasa ile olan ilişkilerinde ve devletin idari örgütlenme yapısında da önemli bir dönüşümüne yol açmıştır. Güzelsarı 1980’li yıllarda maliye yönetiminde yeniden yapılanma temelinde devletin iç örgütlenme yapısının “güçlü yürütme-zayıf yasama” politik stratejisi doğrultusunda yeniden yapılandığını söylemektedir¹⁶⁰. ‘Gizli elin kurumsallaştığı’ bu süreçte siyasal iktidarın yoğunlaştığı ve sermayenin ise merkezileştiği gözlemlenmektedir¹⁶¹. Türkiye 1990’ların ortalarından itibaren başlayarak ulusal planlama sistemi, harcama sistemi, bütçe yapısı, kamu personel sistemi ve devlet gelirlerinin yönetimi alanlarında köklü değişiklikleri öngören yasal/kurumsal düzenlemelerin yoğunluğu ile girmiştir¹⁶². 2000’li yıllara kadar yürütmenin doğrudan hükmettiği mali fonların çoğaltılması ve bunların yasama izni ve denetiminin dışına çıkarılması, stratejik plan ve raporlamanın, saydam ve hesap verebilir bir yönetimin olmaması yürütmenin güçlü, yasamanın zayıf olduğunu gösteren bulgulardır. Ancak 2000’li yılların başında getirilen yeni düzenlemeler (Üst kurullar, 5018 Sayılı ve Kamu İhale Kanun’u gibi) ve yoğun bir şekilde gerçekleştirilen yasa değişiklikleriyle yürütmenin denetlendiği buna karşılık özellikle 2008 krizinden sonra yürütmenin bizzat müdahalesini gerektiren yeniden değerlendirme sürecinin ve içsel siyasi çekişmelerin neticesinde tekrardan güçlü bir yürütme temelinde bir kamu mali yönetiminin hâkim olduğu görülmektedir. Yani özetlemek gerekirse 2000’li yıllara kadar güçlü yürütme-zayıf yasama temelinde sürdürülen bu durumun 2000’li yılların ortalarına kadar denetimli yürütme- yoğun yasama, 2008 sonrasında ise ekonomik krizle birlikte güçlü yürütme-yoğun yasama temelinde gerçekleştiği söylenebilir. Örneğin 2000’li yıllarda yürütme organı içinde Başbakanlık, Hazine, Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası, Bağımsız ve Düzenleyici Kurumlar gibi kurumların özellikle uluslararası ilişkilerde ön plana çıktığı görülmektedir. Aynı zamanda bu kurumların önemi Merkezi Yönetim Bütçe içerisindeki paylarında meydana gelen artışla gözlemlenebilir¹⁶³.

Bu dönemde ekonomi ve siyaset arasındaki ilişki değerlendirildiğinde Güzelsarı’nın 2000 sonrası döneme ilişkin ileri sürdüğü ‘ekonominin siyasetten ayrıldığı ve geleneksel

¹⁶⁰ Güzelsarı, a.g.e., s. 83.

¹⁶¹ Ayşe Cebeci, *Bilmediğimiz Kapitalizm: Gizli Elin Kurumsallaşması*, İstanbul, SAV Yayınları, 2012.

¹⁶² Güzelsarı, a.g.e., s. 71.

¹⁶³ Örneğin Muhasebat Müdürlüğü’nün kuruluş bazında ödenek ve harcamalar düzeyinde paylaştığı verilerden hareketle 2000 yılında bütçe içerisindeki harcama paylarında Cumhurbaşkanlığı 0,02, Başbakanlık 0,86, Hazine %52,79, Maliye Bakanlığı ise %17,56’lı bir paya sahiptir. 1990’lı yıllarda ise bu paylar sırasıyla 0,02, 0,57, 20,31 ve 21,15 olarak gerçekleşmiştir.

siyaset alanının daraldığı' önermesine değinmek gerekmektedir. Güzelsarı Galip Yalman'ın "Tarihsel Bir Perspektiften Türkiye'de Devlet ve Burjuvazi: Rölativist Bir Paradigma mı Hegemonya Stratejisi mi" adlı çalışmasından referansla "Türkiye'de ekonominin kendi kurallarına göre işleyemediği, geleneksel özelliklerini devam ettiren devletin gereksinimlerine göre işlemeye zorlandığı yönünde bir anlayışın hâkim hale geldiğini" söylemektedir. Güzelsarı'ya göre yönetim modeli ekonomi ve siyaset arasındaki ayrımın kurumsallaşmasında önemli bir rol oynamaktadır. Benzer bir tespit Sonay Bayramoğlu'nun "Yönetişim Zihniyeti" çalışmasında da bulunmaktadır¹⁶⁴. Yönetişim Türkiye'de zayıflamış olan demokratik sistemin kırılma noktaları üzerine sermaye egemenliğinin inşa edilmesinde ve demokratik iktidar biçiminin dönüştürülmesinde yeni bir siyasal iktidar tarzını hayata geçirmiştir¹⁶⁵. Hatta ekonomiyi siyasetten ayırıştırmanın temel araçları Türkiye özgülünde piyasanın ihtiyaçlarını temel alan, yasama ve yargı işlevleri ile donatılmış özerk ve bağımsız kurumlar; kamu yönetim reformları ile kamu yönetimine şirket yönetim tekniklerinin uygulanması, toplam kalite yönetimi, performans denetimi, ticaret ilkelerine aykırı mevzuatın değiştirilmesi şeklinde gerçekleşmiştir. Güzelsarı'nın 2000 sonrası gerçekleşen kurumsal yeniden yapılanmaya ilişkin analizinin yapısalcı devlet anlayışında Poulantzas'ın görece özerklik kavramına denk düştüğü söylenebilir. Yani politik kertenin yalıtılmış olduğu böylece kurumsallaşmanın olanaklı hale geldiği ifade olunmaktadır. Bu yaklaşımda devlet *"işlevini hem sınıfsal niteliğini egemenlik altındaki sınıflardan gizleyerek, hem de onları devlet kurumlarından dışlayarak yerine getirir"*¹⁶⁶. Bunu olanaklı kılan şey ise kapitalist devletin ekonomik kereden görece özerk olmasıdır. Görece özerklik kavramı oldukça tartışmalı anlamları barındırmaktadır. Genellikle görece özerklik anlayışında devleti bağımsız düzenleyici merkezi bir güce indirgeme tuzağına düşülebilmektedir. Bundan kaçınmak için devletin görece özerkliğinde devlet içinde temsil edilen çıkarların çeşitliliği ve burada devletin ideolojik ve politik olarak nasıl konumlandığı dikkate alınmalıdır. Aynı zamanda Marx'ın meta fetişizmi kuramıyla ortaya koyduğu "devletin görünürdeki bağımsızlığı ve tarafsızlığı bir yanılsamadan ibaret olduğu" yönündeki tespiti akılda tutulmalıdır. Türkiye özgülünde bakıldığında 2000'li yıllar ekonomi yönetiminin güçlendiği, geleneksel bürokrasinin yerini daha uzman ve profesyonel yöneticilerin aldığı ve küresel sermayenin yeniden değerlendirilmesini sağlayacak yeni kurumsal düzenlemelerin

¹⁶⁴ Bkz., Bayramoğlu, a.g.e., s. 172- 177.

¹⁶⁵ Güzelsarı, a.g.e., s. 116.

¹⁶⁶ Haldun Gölalp, *Kapitalizm Sınıflar ve Devlet*, İstanbul, Belge Yayınları, 1993, s. 50.

gerçekleştirildiği yıllardır. DDK'larının kurulması, Merkez Bankasının özerkleştirilmesi, 5018 sayılı KMYK'nın getirilmesi gibi bir takım düzenlemelerle ekonomi yönetiminde yönetim modeli tesis edilmeye çalışılmıştır. Ancak uygulamada siyasetin ekonomiden ayrıldığına ya da ekonomi yönetimden arındırıldığına değil aksine Türkiye'de kapitalist devletin dönüşümü ve sermaye birikimine özgü bir şekilde ekonomiye siyaset ya da hükümet müdahalesinin yeni düzenleme biçimleriyle geliştirildiği gözlemlenmektedir. Örneğin daha şeffaf ve rekabetçi model üzerinden geliştirilmeye çalışılan bu yeni yasal düzenlemelerden biri Kamu İhale Yasası ve Kamu İhale Kurumu'dur (KİK). Özellikle kamu hizmetlerinin ticarileşmesi ya da köprü, yol, liman gibi projelerin kamu alımlarıyla gerçekleştirilmesiyle ihale sistemi sermaye birikiminde önemli bir yerde durmaya başlamıştır. Bu yönüyle Kamu İhale Yasası devletin sermaye çevreleriyle olan ilişkilerini düzenlemektedir. Dolayısıyla yasada yapılan değişiklikler de bu açıdan değerlendirilmelidir. 2002 yılında kabul edilen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 2016 yılına kadar 34 kez değiştirildiği görülmektedir. 2016 yılı itibarıyla kanunun üçüncü maddesinde yer alan istisnalar kısmı (a'dan u bendine kadar sıralanmıştır) kanunun ikinci maddesinde yer alan kanun kapsamından fazladır. İstisnaların bu denli fazla olması ve her geçen yıl artması, yolsuzluk riskini de artırmaktadır¹⁶⁷. 2015 yılındaki KİK raporunda kamu alımları içerisinde istisna kapsamında kamu alım miktarı %27,40, istisna kapsamında alımların toplam tutarın içerisindeki payı ise %8,2'dir¹⁶⁸. En önemli istisnalar ise eşik değerinin altında kalan ihalelerle ilgilidir. Değeri belirlenen eşik altında kalan ihalelerin toplam istisnalar içerisindeki payının %57'sine tekabül etmesi, ihalelerde eşik değerinin altına çekmek için parçalara ayırma yönünde bir eğilimi artırmıştır¹⁶⁹. İstisna kapsamındaki kamu alımlarının ihale türü ve ilgili kanun maddesine göre dağılımına bakıldığında ise, rapora göre, istisnalarda en büyük payın %45,15'lik bir pay ile 3(g)¹⁷⁰ ve %34,61'lik bir payla ise 3(b)¹⁷¹ maddeleri kapsamında

¹⁶⁷ Özhan Çetinkaya, *Kamu İhale Kanunu ve Yolsuzluk Riskleri*, Bursa: Ekin Kitabevi, 2014, s. 98.

¹⁶⁸ Kamu İhale Kurumu 2015 Yılı Kamu Alımları İstatistikleri Raporu, s. 2.

¹⁶⁹ Buğra ve Savaşkan, a.g.e., s. 127.

¹⁷⁰ 4734 Sayılı Kanun'da istisnaları içeren 3. maddenin G bendinde (Değişik: 20/11/2008-5812/1 md.) "2. Maddenin birinci fıkrasının (b) ve (d) bentlerinde sayılan kuruluşların (bu kuruluşlar ilgili maddelerde KİT ve BİT olarak tarif edilmiştir) ticari ve sınai faaliyetleri çerçevesinde, doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları, Hazine garantisi veya doğrudan bütçenin transfer tertibinden aktarma yapmak suretiyle finanse edilenler dışındaki yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli 8.168.201 TL'sini aşmayan mal ve hizmet alımları".

¹⁷¹ 4734 Sayılı Kanun'da istisnaları içeren 3. maddenin B bendinde (Değişik: 20/11/2008-5812/1 md.) "Savunma, güvenlik veya istihbarat alanları ile ilişkili olduğuna ve gizlilik içinde yürütülmesi gerektiğine ilgili bakanlık tarafından karar verilen veya mevzuatı uyarınca sözleşmenin yürütülmesi sırasında özel güvenlik tedbirleri alınması gereken veya devlet güvenliğine ilişkin temel menfaatlerin korunmasını gerektiren hallerle ilgili olan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri".

gerçekleştirildiği görülmektedir¹⁷². Kanunun 3(b) maddesi savunma konularını içermektedir. Burada dikkati çeken ise 3(g) maddesindeki istisnanın kapsamıdır. 3(g) maddesinde KİT'lerin ve belediye iktisadi teşebbüslerinin gerçekleştirdiği kamu alımlarıyla ilgili istisnalar yer almaktadır. Bu durum her zaman için belli kişi ve şirketlerden ihalesiz alım yapmaya açık olacağını yansıtmaktadır.

Özetle 2000 sonrası dönemde sermayenin çok daha etkin bir değerlendirme süreci gerçekleştirebilmesi ve daha fazla kaynağa yönelebilmesi için yeni düzenleme biçimleriyle devletin işlevleriyle yeniden tanımlandığı ve bu doğrultuda dönüştüğü söylenebilir. Bu dönüşüm, kamu idareleri açısından birikim rejimine uygun bir yeniden yapılanmaya gidilmesi bu çerçevede bazı idarelerin yetki alanının genişletilerek bir takım düzenlemelerle donatılması şeklinde, kamu hizmetleri açısından ise hizmetlerin metalaşması ve özelleştirme yoluyla sermaye lehine üretimin genişletilmesi biçiminde gerçekleşmiştir. Kamusal alanın küçülmesi buna karşılık düzenlemedeki rolünün artmasıyla yetki alanı genişleyen devletin bu yeni evresinde (yapılanmada) sermayenin belirleyiciliğinin arttığı ileri sürülebilir. Söz konusu dönemde gerçekleştirilen kamu harcama ve vergi politikalarıyla bu durum çok daha net bir şekilde ortaya konabilir.

1. Kamu Harcamalarının Yapısı ve Analizi

1980 sonrası post fordist birikim rejiminde maliye politikaları üç temel hedefi gerçekleştirmeye yöneliktir. Bunlardan ilki dışa açık bir ekonomik mali yapılanma, ikincisi devletin küçültülmesi ve son olarak mal ve sermaye piyasaları liberalleştirilirken emek piyasasına yönelik devlet müdahaleleriyle bölüşümün emek aleyhine yeniden düzenlenmesidir¹⁷³.

Bu dönemde gerçekleştirilen kamu harcamaları üç çerçevede değerlendirilmektedir. İlk çerçeve 1980-2000 yılları arasında ihracat ve finans temelli birikim rejimlerinde gerçekleşen kamu harcamalarının yapısı ve analizidir. İkincisi post fordist devlet modeli bağlamında deregülasyon, yani KİT'lerin tasfiyesi ve özelleştirme süreciyle devletin küçülmesine yönelik düzenlemelerin analizidir. Son olarak 2000 sonrası dönem için finansal ve kurumsal temelde yeniden yapılandırılan düzenlemelerle harcamaların gelişimi ve

¹⁷² KİK, 2015, s. 6.

¹⁷³ Oyan, 2010, a.g.e., s. 219.

O'Connor'ın kamu harcamalarına ilişkin kuramsal çerçevesinden hareketle sermaye birikiminin yeniden üretiminde ve meşruiyetin sağlanmasında devletin bütçe aracılığıyla rolünün analizidir.

Genel olarak 1980 sonrası dönemde kamu harcamalarının seyrine bakıldığında harcamaların GSYİH'ye oranının 1980'den sonra gerilediği 1990'dan 2001 yılına kadar hemen hemen her dönem arttığı 2003'ten sonra ise azaldığı ve belli bir düzeyde sürdürüldüğü görülmektedir (EK-3). 1980 yılında kamu harcamalarının GSYİH'ya oranı %15,3 iken bu oran 1990'da %12,7, 2001'de %33,8, 2013'te ise %25,4 olarak gerçekleşmiştir. 1980-2013 arası için cari harcamaların ve transfer harcamalarının GSYİH'ya oranının arttığı buna karşılık yatırım harcamalarının GSYİH'ya oranında ise bir azalmanın olduğu görülmektedir (EK-3). Cari harcamalar 1980 yılından itibaren 1985'e kadar azalmış 1985 yılından itibaren ise artmıştır. Örneğin 1980 yılında cari harcamaların GSYİH'ya oranı %7 iken 1985 yılında bu oran %4,4, 1990 yılında %6,7, 2000'lerin başında %8,2 ve 2013 yılında ise %9,5 düzeyinde gerçekleşmiştir. Devletin piyasadaki rolüne ilişkin önemli göstergelerden biri olan yatırım harcamalarının seyrine bakıldığında ise bazı yıllar artmakla birlikte 2000'li yılların ortalarına kadar genel eğilimin azalma yönünde olduğu görülmektedir.

Söz konusu dönemlerde kamu yatırımlarının dağılımındaki değişim sermayenin yeniden değerlendirildiği alanları ortaya koyabilmesi açısından önemlidir. Örneğin imalat sanayi sektöründe 1975-1980 yılları arasında kamu yatırımlarının payı ortalama %23,2'den 2006-2010 yılları arasında ortalama %1,2'ye düşmüştür. Aynı dönemler için benzer bir azalma enerji sektöründe de (%16,'dan %9,1'e) meydana gelmiştir. Buna karşılık aynı dönemler için işgücünün yeniden üretim maliyetini azaltan eğitim, sağlık gibi sosyal tüketim harcamalarının ve üretimin genel koşullarının devamını sağlayan ulaşım gibi sosyal yatırım harcamalarının ise arttığı gözlemlenmektedir. Örneğin ulaştırma sektöründe kamu yatırımlarının payı %23,5'ten %34,7'ye, eğitim ve sağlıkta kamu yatırımlarının payı ise %7'den %17,2'ye yükselmiştir. Başka bir deyişle üretkenliği yüksek olan sektörler özel kesime devredilmiş, üretkenliğin artmasında önemli role sahip olan sektörlerde ise devlet yatırım yapmaya devam etmiştir.

Tablo 28. Kamu Yatırımlarının Dağılımı (%)

	1975-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010
İmalat Sanayi	23,2	16,6	6,2	4,4	2,9	2,8	1,2
Enerji	16,9	23,6	25,1	13,5	14,5	15,7	9,1
Ulaştırma	23,5	23,5	31,4	36,8	35,1	30,5	34,7
Eğitim ve Sağlık	7	5,9	7,3	12,8	16	18	17,2
Diğer	29,4	30,4	30	32,5	31,5	33	37,8

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı ekonomik ve sosyal göstergelerinden yararlanılarak hesaplanmıştır. www.kalkinma.gov.tr

Yatırım harcamalarının 2000 yılından sonra gelişimi analiz edildiğinde ise 2008'e kadar düşük bir düzeyde azalma, 2008 yılından itibaren ise yine kısmen bir artış gerçekleşmiştir (EK-3). Yatırım harcamalarındaki artışın nedenlerinden birinin 2000'li yılların ortalarından itibaren kamu-özel işbirliği (KÖİ) çerçevesinde yatırım ortaklıklarının artması olduğu söylenebilir. Türkiye'de KÖİ projeleri ilk olarak 1986 yılında hayata geçmiştir. 2003 yılı sonrasında ise KÖİ yatırımlarında ciddi artışlar gerçekleşmiştir. Kalkınma Bakanlığı'nın 2016 yılında 'Dünyada ve Türkiye'de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler' adlı rapordan sözleşme büyüklüklerinin sektörel dağılımı açısından özellikle işletme hakkı devri bedellerinin oldukça yüksek olmasından kaynaklı hava alanı projelerinin ilk sırada yer aldığı ardından enerji projeleri ve sonrasında ise karayolu projelerinin geldiği anlaşılmaktadır¹⁷⁴. Bu üç sektör toplam portföyün %80'nini oluşturmaktadır¹⁷⁵. Rapora göre yaygın olarak kullanılan KÖİ modelinin 81 (2011 yılına kadar) proje ile yap-işlet-devret olduğu anlaşılmaktadır. 2015 yılı itibariyle işletmede olan proje sayısı 81'i yap işlet devret, 5'i yap-işlet, 78'i işletme hakkı devri modeli üzere

¹⁷⁴ Kalkınma Bakanlığı, "Dünyada ve Türkiye'de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler", 2016 Ocak, Ankara. (<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Yaynlar/Attachments/681/D%C3%BCnyadaVeT%C3%BCrkiyedeKamu%C3%96zel%C4%B0%C5%9Fbirli%C4%9FiUygulamalar%C4%B1na%C4%B0li%C5%9FkinGeli%C5%9Fmeler2015.pdf> Erişim Tarihi: 17.06.2016)

¹⁷⁵ Uygulama sözleşmesi imzalanmış projelerde ilk sıra 76 adet projeye enerji sektöründedir. Daha sonra sırasıyla (33 projeye) ulaşım, (22 projeye) liman, (18 projeye) hava limanı ve (17 projeye) sağlık sektörleri takip etmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2016, a.g.r., s. 22).

164'tür. 164 projenin 2015 yılı fiyatlarıyla sözleşme büyüklüğü ise 43,3 milyar dolardır¹⁷⁶. Bu projeler içerisinde son yıllarda sağlık sektörünün payının artması dikkat çeken bir diğer veridir. Örneğin 2016 itibariyle yapım aşamasında olan 17 sağlık projesi (yap-kirala-devret) bulunmakta ve toplam proje tutarı ise yaklaşık olarak 27 milyar dolardır¹⁷⁷. Bu yolla sağlık hizmetlerinin ticarileşmeye başladığı söylenebilir. Bir önceki başlıkta ifade edildiği üzere KÖİ projesi kamu hizmetlerinin ticarileşmesi bağlamında sermaye kesimi tarafından bu hizmetlerin gerçekleştirilebilir olmasını olanaklı hale getiren bir uygulamadır.

Transfer harcamaları açısından bir analiz gerçekleştirildiğinde ise 1980-2000 dönemleri arasında ihracat temelli ve finans temelli birikim modellerine özgü bir gelişimin olduğu anlaşılmaktadır. 1980 sonrası dönemde transfer harcamaları özellikle 2000'li yıllara kadar önemli bir düzeyde artmıştır (EK-3). Örneğin ihracat temelli birikim modeli döneminde transfer harcamalarının GSYİH'ya oranının (1980-1989) ortalama %5 düzeyinde gerçekleşmiştir (EK-3). Finans temelli birikim modeli döneminde (1990-1998) ise bu oran örneğin 1990 yılında %4,7 iken 2000 yılına gelindiğinde %18,4'e yükselmiştir. 2001 yılından itibaren ise transfer harcamalarının azalmaya başladığı görülmektedir (EK-3). Transfer harcamalarının gelişimi özellikle finans temelli birikim modeli döneminde devletten kişilere ve özel kesime borçlanma ilişkisi üzerinden önemli bir miktarda transfer gerçekleştirilmiş olduğunu göstermektedir. Nitekim söz konusu dönemde konsolide bütçeden gerçekleştirilen faiz harcamalarının GSYİH'ya oranı %2,7'den %13,4'e yükselmiş olduğu görülmektedir (EK-3). 1980-1989 ihracat temelli birikim modelinde dış ticaretin serbestleştirilmesi doğrultusunda paranın konvertibl hale getirilmesi iç ticaretin serbestleşmesi doğrultusunda ise faiz hadlerinde deregülasyona gidilmesi, mevduat sertifikaları, banker borç senetleri gibi finansal araçların geliştirilmesi gibi düzenlemeler bütçeye faiz harcamalarının artması şeklinde yansımıştır. Faiz harcamalarındaki bu artış aynı zamanda bu birikim modelinin en temel çelişkisidir. Finans temelli birikim modelinin uygulandığı 1990'lı yıllarda ise finansal spekülasyonun da etkisiyle faiz harcamaları bu dönemin sonunda en yüksek seviyelerine %18'4'e ulaşmıştır (EK-3).

Burada faiz ödemelerinin yapısına dikkat çekmek gerekmektedir. Faiz ödemeleri içerisinde iç faiz ödemeleri dış faiz ödemelerinden çok daha yüksektir. Bu durumda bu dönemde iç borçlanmanın da yüksek olduğu söylenebilir. Nitekim Ek-4'te yer alan verilere

¹⁷⁶ Kalkınma Bakanlığı, 2016, a.g.r., s. 23.

¹⁷⁷ A.g.r., s. 24.

bakıldığında iç borç anapara ödemelerinin vergi gelirlerine oranının da yüksek olduğu görülmektedir. Örneğin 1980’li yılların başında %6,7 olan iç borç anapara ödemelerinin vergi gelirlerine oranı finansal birikim modeliyle hızla artmaya başlamış 1998 yılında %80,1’e kadar yükselmiştir (EK-4). Yani ihracat ve finans birikim modelinde bütçe politikalarının özü gelir-servet üzerinden vergi almak yerine yüksek reel faizler ile iç borçlanmayı ön plana çıkarmak olmuştur. Her iki birikim modelinde gerçekleşen kamu harcama politikalarının önemli bir para sermaye hareketlerine dayalı bir birikim olduğu söylenebilir. Bu durumun önemli bir sonucu ise konsolide bütçede kamu gelirlerinden daha fazla borç ve faiz yükünün artması doğal olarak kamusal mal ve hizmetlere yönelik reel harcamaları baskılamıştır. Bu nedenle hem eğitim hem de sağlık harcamalarında belirli dönemlerde daralmalar meydana gelmiştir (Tablo 29). Başka bir ifade ile eğitim ve sağlık harcamalarında daralmanın gerçekleştiği yıllarda faiz harcamaları artmaktadır.

Tablo 29. Seçilmiş Bazı Kalem ve Yıllarda Bütçe Harcamalarının Bütçe Payları (%)

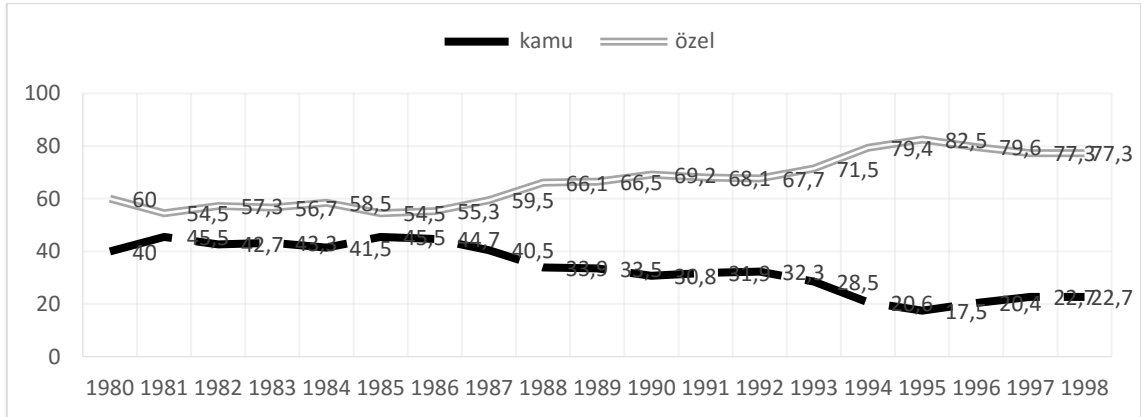
	1981	1983	1985	1987	1989	1991	1992	1993	1994
1. Eğitim	9,6	13,0	7,8	9,3	12,1	13,2	15,3	12,8	10,0
2. Sağlık	2,4	2,4	2,3	2,9	3,8	3,9	4,6	3,9	3,5
3. Kültür ve Turizm	0,4	0,5	0,4	0,5	0,6	0,7	0,9	0,7	0,6

Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri, 1925-1995

Türkiye’de 1980 sonrası post fordist devlet anlayışının esası deregülasyon ve yeniden düzenlemeye dayanmaktadır. Sübvansiyon devleti yerini girişimci devlete bırakmıştır. Yani Türkiye’de 1980’lerden itibaren iktisat ve maliye politikalarında hâkim olan anlayış devletin küçültülmesi gerektiğidir¹⁷⁸. Bu hedef doğrultusunda özellikle 1980’lerin sonundan itibaren kamu yatırımları azalmaya buna karşılık özel yatırımlar ise artmaya başlamıştır.

¹⁷⁸ Oğuz Oyan, *Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye?*, Ankara, İmaj Yayıncılık, 1998, s. 25.

Grafik 2. Toplam Yatırımların Kamu-Özel Arasında Dağılımı (1980-1998)



Kaynak: DPT, Temel Ekonomik Göstergeler

Grafik 2’de görüleceği üzere kamu ve özel yatırımlar arasındaki fark artmış ve 1990’ların sonunda toplam yatırımlar içerisinde özel yatırımların payı %77,3, kamu yatırımlarının payı ise %22,7 düzeyinde gerçekleşmiştir. Özellikle 1990’lı yılların ortalarından itibaren devletin biçimi daha çok sermaye birikimi için gerekli yasal ve idari düzenlemeleri yapan bir organizasyona dönüşmüştür. Bu dönemde yaşanan finansal ve mali dönüşümden bahsedilmiştir. Burada devletin küçülmesi ve sermayeye kaynak aktarma mekanizmasının hızlanması bağlamında iktisadi-mali ve hukuki dönüşüme değinmek gerekmektedir. Bu dönüşümlerden ilki sabit sermaye yatırımları içinde KİT’lerin payının gerilemesi ve sonrasında özelleştirilmesi¹⁷⁹ ikincisi ise bütçe dışı fonların artmasıdır.

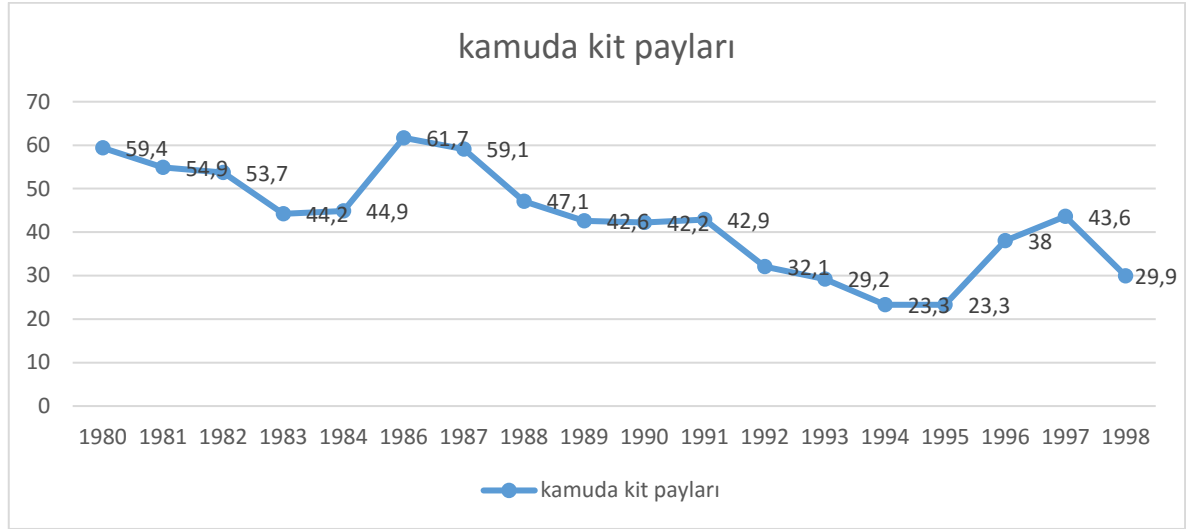
Kamuda KİT paylarına bakıldığında iki dönem hariç (1984-1986 ve 1995-1997) hariç payın genel olarak azaldığı görülmektedir (Grafik 3). Örneğin 1980 yılında kamuda KİT payı %59,4 iken 1998 yılına gelindiğinde bu pay %29,9 olarak gerçekleşmiştir. Yani KİT’lerin toplam yatırımlardaki payı hızla düşmeye başlamıştır. 1984-1998 KİT raporlarına göre KİT yatırımlarının GSMH içerisindeki payının da düştüğü anlaşılmaktadır¹⁸⁰. 1980 yılında KİT yatırımlarının GSMH içerisindeki payı %58,4 iken bu pay 1998 yılında %17,8 düzeyinde gerçekleşmiştir. Bu dönemde KİT yatırımlarının payı azalırken özel kesimin yatırımlarının payı artmaktadır. Ortaya çıkan bu tablo fordist birikim rejiminde KİT’lerin

¹⁷⁹ Oyan, 1998, a.g.e., s. 29-30; Önder, 2011, a.g.e., s.207-208.

¹⁸⁰ Veriler, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurumu’nun yayınladığı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporları 1984-1998’ yararlanılarak hesaplanmıştır.

sermaye birikiminin yeniden üretiminde almış olduğu rolün post fordist birikim rejimiyle sonlandığını göstermektedir.

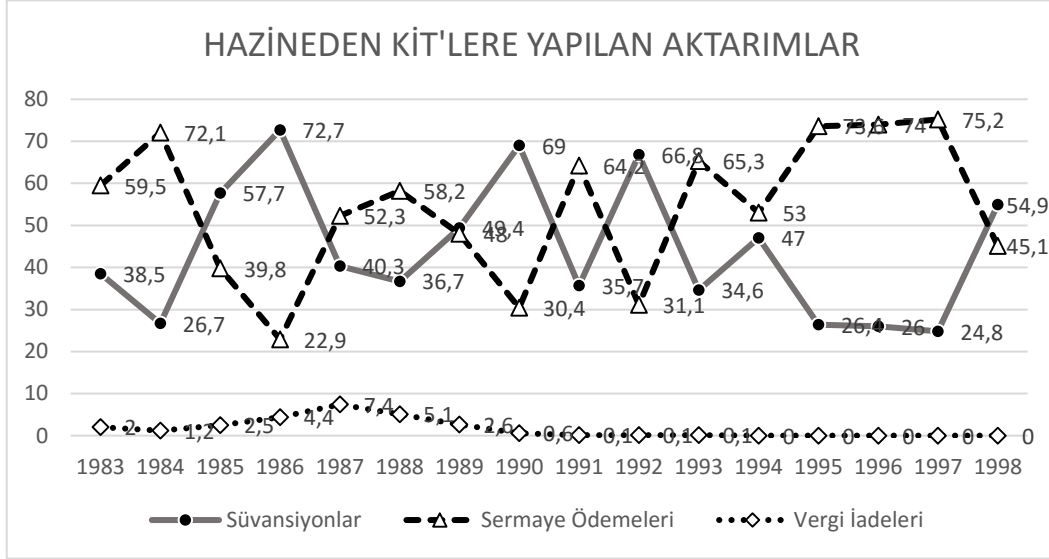
Grafik 3. Kamuda Kit Payları 1980-1998 (Sabit Sermaye Yatırımlarında)



Kaynak: 1984-1998 KİT Raporları kullanılarak hesaplanmıştır.

KİT'ler Hazine ile olan ilişkileri açısından analiz edildiğinde ise dikkat çekici sonuçlara ulaşılmaktadır. İlk olarak Hazineden KİT'lere yapılan aktarımların düzensiz bir seyir izlediği söylenebilir (Grafik 4). Sübvansiyonlardaki düzensizlikten görev zararlarının bazı dönemlerde arttığı bazı dönemlerde ise azaldığı anlaşılmaktadır. Sermaye ödemelerindeki düzensizliğin kaynağı ise daha önce ifade edildiği üzere bu dönemdeki enflasyonda yaşanan dalgalanmalardır. KİT raporlarına göre KİT'lerden Hazineye yapılan aktarımlar incelendiğinde en büyük payın (yaklaşık olarak %95) vergi ödemelerinin olduğu anlaşılmaktadır (EK-6). Dönem sonu karların yeterli artmaması ve hatta 1991-1994 yılları arasında KİT'lerde zarar oluşması nedeniyle karlardan aktarılan paylar ise genel olarak düşük düzeylerde gerçekleşmiştir. KİT'lerin vergi ödemelerinin payının Türkiye vergi gelirleri içerisindeki payına bakıldığında ise yıllar itibariyle bir düşüş görülmekle birlikte ortalama %35 düzeyinde bir payın gerçekleşmiş olduğu görülmektedir (EK-6). Diğer bir deyişle Türkiye'de söz konusu dönemlerde vergi gelirlerinin %35'i KİT'lerden sağlanmıştır. Örneğin bu pay 1983 yılında %49 iken, 1998 yılına gelindiğinde %31,7 olarak gerçekleşmiştir (EK-6).

Grafik 4. Hazineden KİT'lere Yapılan Aktarımlar



Kaynak: 1984-1998 KİT raporları kullanılarak hesaplanmıştır.

KİT raporlarına göre KİT'lerden Hazineye ve Hazineden KİT'lere 1984-1998 yılları arasındaki aktarımlara tutar açısından bakıldığında cari fiyatla KİT'lerin 5,5 katrilyon TL hazineye katkılarının olduğu anlaşılmaktadır. Başka bir ifadeyle hazineden aktarılan paraların daha fazlası KİT'lerden geri alınmıştır¹⁸¹. KİT'lerin bütçe ile olan ilişkisi değerlendirildiğinde ise 1975-1983 döneminde KİT'lere gerçekleştirilen cari ve sermaye transferleri yıllık ortalama olarak %12,5 düzeyinde iken (bütçenin yaklaşık sekizde biri) 1984-1993 yıllarında bu oran %4,5 düzeyine gerilemiş ve 1996'dan itibaren ise oran %1-1,5 sınırına çekilmiştir¹⁸².

Post fordist birikim sürecinde devletin küçülmesi gerektiği anlayışı özelleştirme programlarını gündeme taşımıştır. 1980'li yıllarda dünya konjonktürü ve ekonominin neo liberal politikalar çerçevesinde yeniden şekillendirilmesi çalışmaları özelleştirme sürecinin hukuki alt yapısının oluşturulması sürecini hızlandırmıştır. Türkiye'de özelleştirmeye yönelik hukuki açıdan üç temel düzenleme getirilmiştir¹⁸³. Bunlar;

¹⁸¹ Çetinkaya, 2007, a.g.e., s. 138.

¹⁸² A.g.e., s 176.

¹⁸³ Önder, 2011, a.g.e., s. 228.

- 17 Mart 1984 tarihinde yürürlüğe girmiş olan 2983 sayılı Tasarrufları Teşvik ve Kamu Yatırımlarını Hızlandırma Kanunu,
- 3 Haziran 1986 tarihinde yürürlüğe girmiş olan 3291 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerini Özelleştirme Kanunu,
- Ve hala geçerli olan 27 Kasım 1994 tarihinde yürürlüğe girmiş olan 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'dur.

Türkiye'de 1980 sonrasında özelleştirmelerle ilgili olarak atılan ilk adım ANAP döneminde 1985 yılında merkezi New York'ta bulunan Morgan Guaranty Trust Company adlı kurumun fizibilite raporu hazırlaması için görevlendirilmesi olmuştur. Dünya Bankası tarafından da finanse edilen bu proje yine DB'nin eksperlerinin de katılımıyla yürütülmüştür. Morgan Bank ilk etapta 32 kuruluşu incelemeye almış ve inceleme sonucunda oluşturduğu rapora göre, TURBAN, THY ve USAŞ tümü ile satılabilir; TİGEM, TPAO ve ETİBANK önemli bölümleri itibariyle satılabilir; SÜMERBANK ve TSEK kısmen satılabilir, bu kurumların geri kalan bölümleri ise ıslah edilebilir veya kapatılabilir; PTT ve TEK zaman içinde özelleştirilebilir; EBK, TKİ, MKEK, T. GEMİ, ve ORÜS politikalara bağlı olarak satılabilir veya tutulabilir; ÇAYKUR, T. ŞEKER, SEKA, PETKİM, TÜGSAŞ, TDCİ, ASOK ve TDK devlet yardımı ile satılabilir; DMO, TDİ, TCDD, DHMİ, TMO, TZDK ve TUSAŞ özelleştirilmeden kamu hizmeti gören kurumlar olarak bırakılabilir, olarak saptanmıştır¹⁸⁴.

Tablo 30. Hükümet Dönemleri ve Özelleştirme Uygulamaları

YILLAR	HÜKÜMETLER	HÜKÜMET DÖNEMLERİ	ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI
1986-20.12.1987	1. ANAP HÜK.	45	2
21.12.1987-8.11.1989	2. ANAP HÜK.	46	150
09.11.1989-22.06.1991	3. ANAP HÜK.	47	695
23.06.1991-19.11.1991	4. ANAP HÜK.	48	43
20.11.1991-24.06.1993	DYP-SHP KOALİSYAONU	49	827
25.06.1993-04.10.1995	DYP-SHP/CHP	50	1008

¹⁸⁴ Önder, 2011, a.g.e., s 228.

05.10.1995- 29.10.1995	DYP HÜK.	51	125
30.10.1995- 05.03.1996	DYP-CHP KOAL.	52	68
06.03.1996- 27.06.1996	ANAP-DYP KOAL.	53	230
28.06.1996- 29.06.1997	RP-DYP KOAL.	54	357
30.06.1997- 10.01.1999	ANAP-DSP-DTP KOAL.	55	1137
11.01.1999- 27.05.1999	DSP HÜK.	56	18
28.05.1999- 18.11.2002	DSP-MHP-ANAP KOAL.	57	3375
2002 VE SONRASI	1-2-3 VE 4. AKP HÜK.	58-59-60-61	35043
TOPLAM			43078

Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, *Rakamlarla Özelleştirme*, (der.) M. Necati Doğan, Ankara, 2012, s. 44

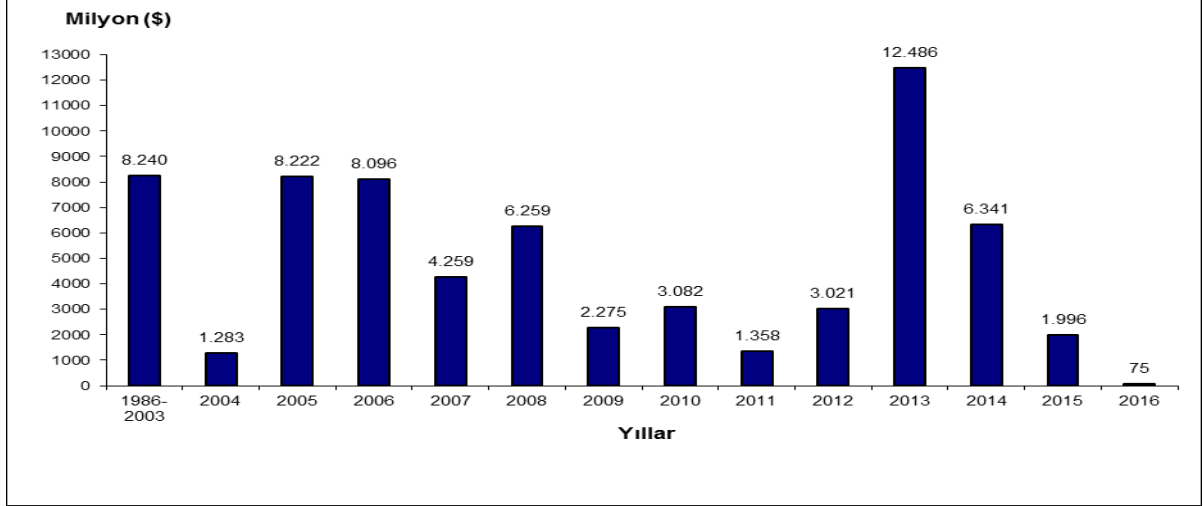
Türkiye’de hükümet dönemleri itibariyle özelleştirme uygulamalarına bakıldığında şu sonuçlara ulaşılmaktadır:

- Hemen hemen 1989 sonrası dönemde her bir hükümet programında ‘rekabetçi bir piyasanın’ tesisi için özelleştirme uygulamalarına ağırlık verileceğinin planlandığı anlaşılmaktadır (EK-2).
- AKP hükümeti dönemine kadar gerçekleştirilen özelleştirme uygulamaları sayısı 8035 iken 2002 sonrası AKP hükümeti dönemlerinde bu sayı 35.043’tür (Tablo 30). Aynı zamanda özelleştirme işlemlerinden elde edilen satış miktarı da AKP döneminde ciddi bir artış göstermiştir. Örneğin 1986-2003 tarihleri arasında yaklaşık 8 milyar Dolar, 2003-2011 yılları arasında ise 35 milyar Dolar özelleştirme geliri elde edilmiştir¹⁸⁵. AKP döneminde özelleştirme uygulamalarındaki artışın önemli bir nedeninin de 2000 sonrası kurumsal temelde yeniden yapılandırmayı esas alan birikim modelinin uygulanmasıdır. Neoliberal politikalarının etkin bir şekilde işlemesiyle uyumlu hale getirilen kurumların biri de özelleştirme idaresidir.
- Özelleştirme İdaresinin ‘Rakamlarla Özelleştirme’ adlı çalışmasına göre özelleştirme yöntemlerinde en yaygın olarak kullanılan yöntem ise %48 ile blok satış yöntemi olmuştur. Toplam gelir içerisinde blok satıştan elde edilen özelleştirme geliri

¹⁸⁵ Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, *Rakamlarla Özelleştirme*, (der.) M. Necati Doğan, Ankara, 2012, s.23.

yaklaşık olarak 26,5 milyar dolardır. Blok satış yöntemini sırayla halka arz ve işletme/tesis satış yöntemi takip etmektedir.

Grafik 5. Yıllar İtibariyle Özelleştirme İşlemleri 1995-2016 (Cari Fiyatlarla)*



Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

*1984-1994 yılları arasında uygulayıcı ilk kurum Toplu ve Kamu Ortaklığı İdaresi olduğundan bu yıllara ait idari bütçe verileri yer alamamaktadır. 1994 yılında 4046 sayılı Kanun ile Özelleştirme İdaresi veriler kurulduğundan veriler 1995 sonrası kapsamaktadır.

Bu başlıkta incelenmesi gereken bir diğer konu ise bütçe dışı fonlardır. 1990'lı yıllarda gerçekleştirilen harcamalarda bütçe dışı fonlardan yapılan harcamalar önemli bir yer tutmaktadır. Bütçe dışı fonlar özellikle 1990'lı yıllarda devletin ekonomiye müdahale araçlarından biri olarak kullanılmıştır. Örneğin 1987 yılında toplulaştırılmış fon kaynaklarının GSYİH'ya oranı %2,8'den 2000'de %4,2'ye yükselirken 2000'lerden sonra fon uygulamalarından vazgeçilmesiyle birlikte 2014 yılında %1,2'ye gerilemiştir¹⁸⁶. 2000'lerin başında sayıları 100'ü aşan fonların IMF'ye verilen niyet mektupları çerçevesinde tasfiyesine başlanmıştır. Sayıştay'ın 2000 yılındaki denetim raporlarına göre 31.12.2000 tarihi itibariyle 42'si bütçe içi 15'i bütçe dışı olmak üzere 57 fon bulunmaktaydı ve bu fonların sadece 18'i Sayıştay denetimine tabiydi.¹⁸⁷. Giderek her alanda kaynak toplayan ve kullanım amaçları dışına çıkan, aynı zamanda yeterli denetimleri yapılamayan

¹⁸⁶ Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler E.T. (30.04.2016)

<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/dendisfon.pdf>

¹⁸⁷ Gülseba Bahrn, Sayıştay Denetimi Dışındaki Fonlar Hakkında Bilgi Notu, 2001, İnternet Kaynak E. T (30.04.2016) <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/dendisfon.pdf>

fonlar temelde harcama disiplini bozduğu gerekçesiyle 2000’li yıllardan sonra ortadan kaldırılmıştır. Ancak fonların özellikle 1990’lı yıllarda gerekli esnekliği sağladığı ve bu yönüyle birlikte sıklıkla başvuru bir yöntem olduğuna dikkat çekmek gerekmektedir. Nitekim bu durumun sonucunda söz konusu dönemde bütçe disiplini ortadan kalkmıştır.

Buraya kadar ihracat ve finansal temelli birikim modeli bağlamında daha çok 2000’li yıllara kadar gerçekleşen kamu harcamaları ve KİT-Özelleştirme uygulamaları analiz edildi. Bu son kısımda ise özellikle 2000’lerin ortalarından itibaren finansal-kurumsal temelli birikim modeli bağlamında kamu harcamalarının yapısındaki dönüşüme ve örneğin 2008 küresel krizinde olduğu gibi birikim rejiminde açığa çıkan çelişkilerin giderilmesi için hangi tür harcamalara gidildiğine yönelik bir analiz gerçekleştirilecektir.

Tablo 31. Merkezi Yönetim Bütçe Gider Gerçekleşmelerinin Fonksiyonel Düzeyde Dağılımı % (2006-2015)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Genel Kamu Hizmetleri	39*	37,2	36,1	32,9	30,3	29,2	29	28	28	27,9
Savunma Hizmetleri	6,5	5,7	5,6	5,4	5,0	5,1	5	4,8	4,7	4,3
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	5,9**	6	6,1	6	6,4	7,1	7,2	7,2	7,5	7,7
Ekonomik İşler ve Hizmetler	12	11,6	12,8	12,3	14	14	13,8	14,1	13,8	14,5
Çevre Koruma Hizmetleri	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
İskân ve Toplum Refah Hizmetleri	2	2,3	1,6	1,3	2,2	1,5	1,5	1,7	1,2	0,9
Sağlık Hizmetleri	5,2	5,5	5,7	5,8	5,8	5,9	4,3	4,7	4,7	4,9
Dinlenme, Kültü ve Din Hizmetleri	1,5***	1,5	1,7	1,7	1,8		2	2,1	2,2	2,1
Eğitim Hizmetleri	12,4	12,6	13,4	13,3	14	15,4	15,6	15,8	16,8	17,1
Sosyal Güvenlik Hizmetleri	14,8	17,1	16,5	20,9	20,3	19,3	21	20,9	20,5	19,7

Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe Gider Gerçekleşmeleri 2006-2015 verilerinden yararlanılarak oranlar hesaplanmıştır.

*Bunun %65’i borç yönetimi hizmetlerinden oluşmaktadır.

** Bunun %75’i güvenlik hizmetlerinden oluşmaktadır.

***Bunun %53’ü din hizmetleridir.

2000 sonrası gerçekleşen kamu harcamaları için fonksiyonel düzeyde bir değerlendirme yapıldığında bütçe gider gerçekleştirmelerinde en büyük payı %27,9'luk bir payla genel kamu hizmetlerinin oluşturduğu görülmektedir (Tablo 31). Genel kamu hizmetinde 3. düzey harcamaların içeriğine bakıldığında genel kamu hizmetlerinde 2015'e kadar en büyük payın devlet kredilerinin üstlenilmesi ve verilmesi ile ilgili faiz ödemeleri, taahhüt, garanti ve ihraç giderlerinden oluşan borç yönetimi hizmetlerine ait olduğu anlaşılmaktadır¹⁸⁸. Genel kamu hizmetleri içerisinde borç yönetim hizmetlerinin payı 2006 yılında %65 iken bu pay 2015 yılında %38'e gerilemiştir. 2015'te genel kamu hizmetleri içerisinde ilk sırayı ise genel nitelikli transferlere ilişkin hizmetler almıştır. Merkezi yönetim bütçe giderlerinde genel kamu hizmetlerin payı 2006 yılından itibaren azalmaya başlamıştır. Bu durumun en temel nedeni borçlanma ilişkisinin de azalmasıdır. Merkezi yönetim gider gerçekleşmesinde ikinci payı ise %19,7'lik bir payla sosyal güvenlik hizmetleri oluşturmaktadır. Bu payın son 10 yıl ortalaması yaklaşık olarak %17'dir. Sosyal güvenlik hizmetlerinin payının özellikle son yıllarda arttığı görülmektedir (Tablo 31). Fonksiyonel düzeyde merkezi yönetim bütçe gider gerçekleştirmelerinde üçüncü payı ise eğitim harcamaları almaktadır. Eğitim harcamalarında yıllar itibariyle dikkat çeken değişim eğitim kademelerine yönelik gerçekleştirilen harcamaların dağılımındadır. Örneğin 2006 yılında eğitim harcamaları içerisinde okul öncesi ve ilköğretim hizmetlerinin payı yüksek iken (%45,7) 2015 yılında bu pay 36,4'e gerilemiştir. Buna karşılık hem ortaöğretim (21,4- 22,9) hem de yükseköğretimde (21,9-23,7) paylar çok az da olsa artmıştır. Merkezi yönetim bütçe gerçekleştirmelerinin fonksiyonel düzeyde dağılımında dördüncü sırayı ise ekonomik işler ve mali hizmetler yer almaktadır. Harcamaların içerisinde %14,5'lik bir paya sahip olan bu harcama içerisinde merkezi yönetim bütçe gerçekleştirmelerinin fonksiyonel kodlamada 3. düzey verilere bakıldığında en büyük payın yaklaşık olarak %40'lık bir payla ulaşım hizmetleri olduğu anlaşılmaktadır¹⁸⁹. Yani ekonomik ve mali işlerde alt yapı hizmetleri dikkat çekmektedir. Merkezi yönetim bütçe giderleri içerisinde fonksiyonel kodlamada beşinci sırayı ise %7,7'lik bir payla kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri almaktadır. Bu harcama içerisinde ise en büyük pay yaklaşık olarak %80'le güvenlik hizmetlerine aittir.

¹⁸⁸ 2006-2015 Merkezi Yönetim Bütçe Giderlerinin fonksiyonel kodlamada 3. düzey detaylı harcama bileşeni için Bkz; <https://www.muhasabat.gov.tr/content/duyuru/merkezi-yonetim-butce-giderleri-fkod3/172089> (Erişim Tarihi: 17.06.2016).

¹⁸⁹ 2006-2015 Merkezi Yönetim Bütçe Giderlerinin fonksiyonel kodlamada 3. düzey detaylı harcama bileşeni için Bkz; <https://www.muhasabat.gov.tr/content/duyuru/merkezi-yonetim-butce-giderleri-fkod3/172089> (Erişim Tarihi: 17.06.2016).

Güvenlik harcamalarında 2006 yılından itibaren sürekli bir artış gözlemlenmektedir. 2006 yılında %5,9 olan pay 2015 yılında %7,7'ye yükselmiştir. Güvenlik hizmetlerine cari tutarlar açısından bakıldığında 2006 yılında yaklaşık olarak 7,7 milyar TL olan tutar 2015 yılında yaklaşık olarak 27 milyar TL'ye yükselmiştir. Son olarak dikkat çeken verilerden biri de çevre ve koruma hizmetlerinin bütçede bir paya sahip olamayacak kadar düşük tutarlarda gerçekleştiriliyor olmasıdır. Bu harcamanın bu denli düşük olması Türk bütçesinin yeşil bir bütçe olmadığını göstermektedir.

Son olarak O'Connor'ın yapmış olduğu analizden hareketle Türkiye'de 2000 sonrasında fonksiyonel düzeyde gerçekleşen harcamalar dikkate alındığında O'Connor'ın ifade ettiği üzere harcamaların iki temel işleve karşılık gelen iki yönlü niteliği olduğu görülmektedir. Bunlardan ilkinin sosyal sermaye harcamaları diğ erinin ise sosyal harcamalar olduğu bilinmektedir. Harcamalarda son on yılın ortalamasına bakıldığında harcamaların büyük bir kısmının emek gücünün üretkenliğini arttıran sabit sermaye ve teknoloji yatırımları ile sermayenin değer yitirmesinin önüne geçerek üretimin devamını sağlayan altyapı yatırımlarından oluşan sosyal yatırım ve yine emek gücünün yeniden üretim maliyetini düşüren eğitim, sağlık gibi sosyal tüketim harcamalarından oluştuğu gözlemlenmektedir. Örneğin Merkezi Yönetim bütçesinden gerçekleşen sosyal sermaye harcamalarının payı (eğitim, sağlık, borç yönetim hizmetleri, ekonomik ve mali işler, iskân ve toplum refahı hizmetleri) %47'dir (Tablo 31). Sosyal sermaye harcamaları sermaye birikimine doğrudan katkıda bulunan harcamalardır. Türk bütçesine sosyal harcamalar açısından bakıldığında bu harcamalarda bir artış yaş andığı gözlemlenmektedir. İfade edildiği üzere bu harcamalar sosyal uyumu sağlamak, toplumsal uzlaşmayı sağlayacak biçimde sisteme meşruiyet kazandıran sosyal proje ve hizmetleri kapsamaktadır. Örneğin sosyal güvenlik, adalet ve iç güvenlik hizmetlerine yönelik harcamalar bu amacı gerçekleştirmektedir. İç güvenlik hizmetleri aynı zamanda sosyal kontrolü de sağlamaktadır. Özellikle 2008 sonrası dönemde küresel krizin ekonomiye ve toplumsal ilişkilere etkisiyle kamu düzeni ve güvenlik hizmetlerinde ve sosyal güvenlik hizmetlerinde önemli bir artış gerçekleşmiştir. Esasında kapitalist sistemin birikim kriziyle birlikte meşruiyet sorunu da belirginleşmiştir. Örneğin kamu düzeni ve güvenlik hizmetlerinin merkezi yönetim bütçe içerisindeki payı %5,9'dan %7,7'ye; sosyal güvenlik hizmetlerinin payı ise %14,8'den %19,7'ye yükselmiştir (Tablo 31). Yani sosyal harcamaların payı yaklaşık olarak %20'den %28'e yükselmiştir. Bu yönüyle son dönemlerde hazırlanan bütçelerin bir yandan sermaye

birikiminin yeniden değerlenmesini olanaklı kılan harcama politikalarını ve kurumsal düzenlemeleri diğer yandan sosyal uyumu ve kontrolü sağlayacak (meşruiyet) harcamaları içerdii söylenebilir.

2. Vergilerin Yapısı ve Analizi

Post fordist birikim rejiminde vergi yapısı analiz edildiğinde 1980 sonrası neo-liberal politikaların ve ihracat temelli birikim rejiminin bir gereği olarak vergi politikalarının iki temel amaca göre belirlendiği ileri sürülebilir. Bunlardan ilki fordist birikim rejiminde yani refah devleti modelinde olduğunun aksine sermaye kesimlerine sosyal refah harcamaları yerine vergiler yoluyla kaynak aktarımının sağlanmasıdır. Bu doğrultuda istikrar ve yapısal uyum programlarında ifade edilen düzenleme; sanayi, ticari ve mali sermaye üzerindeki vergi yükünün düşürülmesi ve azalan vergi yükünün borçlanma ile ikame edilmesidir¹⁹⁰. Bir önceki başlıkta değerlendirildiği üzere söz konusu dönemlerde transfer harcamalarında meydana gelen artışın bir nedeninin de sermaye kesiminin üzerindeki vergi yükünün azalması olduğu ileri sürülebilir. Nitekim sermaye üzerindeki vergi yükünün azaltılmasıyla ortaya çıkan gelir kaybının bir kısmı borçlanma ile telafi edilmiştir. İkinci temel amaç ise dışa açılan sermaye kesiminin desteklenmesidir. Bu doğrultuda ise tüketici kesimin satın alma gücünün kısılarak ve iç talebin daraltılması, iç tüketim maliyetlerinin düşürülerek ihracat mallarına dış piyasalarda rekabet avantajının sağlanması yönünde düzenlemelere gidilmiştir¹⁹¹. 1980 sonrası birikim dönemlerinde hükümet programlarında vergi ile ilgili gerçekleştirilmesi planlanan hedeflere bakıldığında her iki amacı esas aldığı anlaşılmaktadır (EK-2). 1980 sonrasında vergiye ilişkin tanınan avantajlar daha çok ihracat ve finans alanında yoğunlaşmıştır. Yani bir yandan sermaye üzerindeki vergi yükü azaltılırken bir yandan da ihracatı teşvik temelinde kurumlar vergisine teşvikler genişletilmiştir.

Söz konusu dönemin geniş olması ve verilerin yoğunluğundan kaynaklı bu başlıkta vergiler açısından değerlendirme genel ve özel olarak iki kategoride yapılmaktadır. Genel değerlendirme 1980 sonrası post fordist birikim rejimine özgü vergi düzenlemelerini ve dönüşümlerini içermektedir. Özel olarak yapılacak değerlendirmede ise birikim rejimi krizlerinde (1998,1999-2001-2008) sermayenin yeniden değerlenmesine yönelik getirilen özel vergi düzenlemeleri ve teşvikler yer almaktadır.

¹⁹⁰ Güzelsarı, a.g.e., s 77.

¹⁹¹ Oğuz Oyan, "Katma Değer Vergisinin Ekonomi Politikası", *Yapıt Dergisi*, No.11, Haziran-Temmuz, 1985, s. 16.

İlk olarak konsolide bütçe giderlerinin konsolide bütçe gelirlerini karşılama durumuna bakıldığında gelirlerin giderleri karşılama oranının 1980’li yılların sonundan 2002 yılına kadar neredeyse her yıl gerilediği görülmektedir (EK-7). Örneğin 1980 yılında konsolide bütçe gelirlerinin giderleri karşılama oranı %86,1 iken, 1985’te bu oran %92,1’e yükselmiş bu tarihten itibaren düşüşe geçerek 2001 yılında %64’e gerilemiştir. Bu oran 2002 yılından itibaren artmıştır. 2005 yılında ise gelirlerin giderleri karşılama oranı %94,4 olarak gerçekleşmiştir. Bu oranın Cumhuriyetin ilk yıllarından 1970’lerin sonuna kadar ortalama %100’e yakın olduğuna ve 1970’lerin sonundan itibaren ise düşmeye başladığına dikkat çekmek gerekmektedir. Vergi gelirlerinin konsolide bütçe giderlerini karşılama durumuna bakıldığında ise 1980’de %65,3 iken 2015 yılında vergi gelirlerinin giderleri karşılama oranı %84 düzeyinde gerçekleşmiştir¹⁹². Tablo 32’de seçilmiş yıllar itibariyle konsolide bütçe büyüklerinin gelişimi izlenmektedir. Görüleceği üzere genelde bütçe gelirleri özelde vergi gelirleri 1980’den 1990’a kadar gerilemektedir. Bu durumda vazgeçilen vergi gelirleri, vergi harcaması şeklinde (ihracat temelli birikim rejimi için gerekli vergi teşvik ve istisna düzenlemeleri) sermaye kesimine transfer edilirken, bunun finansmanı da faiz ödemesi olarak yine aynı kesime aktarılmıştır. Örneğin borç faiz ödemelerinin vergi gelirlerine oranına bakıldığında 1980 yılında %4,2 olan bu oranın 1990 yılına gelindiğinde %30,8’e yükseldiği görülmektedir (EK-4). Hatta bu oran 2001 yılında krizin de (bu yıl milli gelirde %10’a yakın bir azalma meydana gelmiştir) etkisiyle %103,3’kadar yükselmiş 2002 yılından itibaren, borç faiz ödeme tutarlarının (cari fiyatlarla) yıllar itibariyle aynı kalması buna karşılık vergi gelirlerinin bir önceki döneme göre daha da artırılmasıyla, gerilemeye başlamıştır (EK-4). Yaşanan gerilemede bu durumun yanı sıra enflasyonla mücadele ve

¹⁹² Vergi gelirleri toplam gelirler içerisinde önemli bir paya sahip olmakla birlikte kamu giderlerini karşılamada vergi gelirlerinin yeterli düzeye çekilemediği görülmektedir. Bunun bir nedeni olarak küresel vergi rekabeti sorununa kısa da olsa dikkat çekmek gerekmektedir. Küreselleşmenin sonucunda finansal sermayenin uluslararası piyasalarda serbestçe dolaşımı sermayenin vergilendirilmesinde çifte vergilemenin yanı sıra uluslararası vergilendirme ilkelerinin uygulanmasında da önemli sorunları beraberinde getirmiştir. Diğer taraftan ihracat temelli birikim rejimiyle artan küresel rekabette rekabet avantajı elde edebilmek amacıyla devletler birtakım vergi düzenlemelerine gitmiştir. Bu düzenlemeler vergi oranlarının düşürülmesinin yanı sıra bireylere ya da kurumlara teşvik, istisna ve muafiyet gibi ayrıcalıkların tanınması ile gerçekleştirilmektedir. Kamu maliyesinde uluslararası vergi rekabeti teorisi başlığında tartışılan bu durumun son yıllarda zarar verici boyutlarının ön plana çıkmasıyla OECD, DTÖ ve AB gibi uluslararası kurumlar öncülüğünde bir takım düzenlemelere gidilmiştir [Bkz. Erdal Eroğlu, “Uluslararası Vergi Rekabeti ve Vergi Rekabetini Önleyici Düzenlemeler”, (Ed.) Nihat Edizdoğan, Günel Mali Konular içinde, Bursa: Dora, 2009, ss. 369-387]. Son yıllarda ise özellikle BEPS (matrah aşındırılması ve kar aktarımlarına karşı tedbirler) başlığı altında OECD eylem planları mevcuttur. Bu çerçevede yerel vergi mevzuatlarının yeniden uyumlu bir şekilde düzenlenmesi, dijital ticari faaliyetlerin vergilendirilmesine ilişkin vergi rejimi, çifte vergilendirmeyi önleme anlaşmaları, transfer fiyatlandırması rehberi, vergi anlaşmaları yorum rehberi ve bilgi değişimi konularında ortak bir eylem planı ya da çerçevesi ortaya konmuştur [Bkz., (Erişim Tarihi: 02.05.2016) <http://www.oecd.org/ctp/beps.htm>]

güçlü ekonomiye geçiş programlarının önemli bir rolü olmuştur¹⁹³. Bu bağlamda söz konusu dönemde sermaye kesimine yönelik faiz ödemeleri adı altında rant aktarımı politikasının ana göstergesinin borçlanma olduğu söylenebilir. Bu durum esasında ihracat temelli birikim rejiminin bir sonucu aynı zamanda bir çelişkisidir. İhracat temelli uluslararası sermaye hareketlerine dayalı birikim modeli gereği ülke içi kaynaklar sisteme çekilerek borçlanma ilişkisine olanak sağlanmıştır. Diğer bir deyişle faiz oranlarının serbest bırakılması, bankacılık sistemine girişin kolaylaştırılması, işçi dövizlerinin yurt içine akmasının teşvik edilmesi, TL'nin yabancı paralarla konvertibl hale gelmesi söz konusu dönemlerde (1980-1989/ 1990-1998) bu amaca yönelik getirilen düzenlemelerdir. Diğer taraftan konsolide bütçede vergi ve olağan kamu gelirlerinde gerekli artış sağlanamadan borç faiz yükünün arttırılması, doğal olarak borç faiz ödemeleri/vergi gelirleri oranının arttığı dönemlerde kamu mal ve hizmetleri üretimine yönelik reel harcamaların baskılanması sonucunu doğurmuştur.

Vergi gelirlerinin GSYİH içerisindeki payına, diğer bir deyişle vergi yükününün 1980 sonrasındaki gelişimine bakıldığında ise 1980'den sonra vergi yükünün 1990' yılına kadar azaldığı bu tarihten itibaren ise arttığı görülmektedir. 1980 yılında toplam vergi yükü %10,7 iken 2014 yılında bu yük %19,4 olarak gerçekleşmiştir (Tabo 33).

Tablo 32. Seçilmiş Yıllar İtibariyle Konsolide Bütçe Büyüklüklerinin Gelişimi
(GSYİH'ya oran)

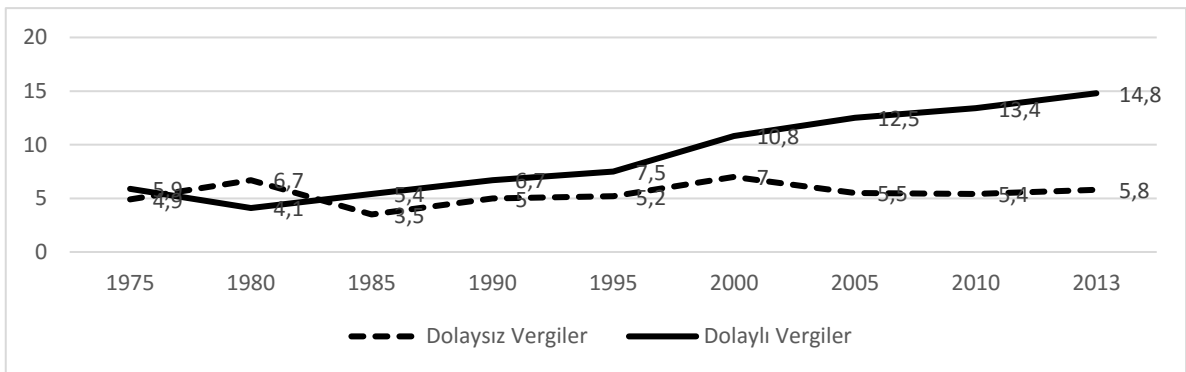
Bütçe Kalemleri	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2014 (3)
Harcamalar	15,3	11,3	12,7	16,4	28,2	24,1	26,1	25
Faiz Hariç Harcama	14,9	9,8	10,1	10,9	15,9	17,1	21,7	22,1
Faiz Harcamaları	0,4	1,4	2,6	5,5	12,3	7,0	4,49	2,9
Gelirler	13,0	9,6	10,5	13,4	19,9	22,9	22,4	23,7
Vergi Gelirleri	10,7	8,1	8,6	10,4	15,9	18,1	18,4	19,4
Diğer Gelirler	2,8	1,5	2,9	3	4,	4,8	4	4,3
Bütçe Dengesi	-2,4	-1,7	-2,3	-3	-8,2	-1,3	-3,6	-1,3
Borç Faiz Ödemeleri (iç+dış)/Vergi Gelirleri	4,2	17,6	30,8	53,1	70,9	39	23,8	14,7

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergelerden yararlanılarak hesaplanmıştır. (www.kalkinma.gov.tr)

¹⁹³ 2002 sonrası faiz ödemeleri reel harcamaların azaltılmasıyla yani faiz dışı fazla verilmesiyle gerçekleştirilmektedir.

Vergi yükü açısından dolaylı ve dolaysız vergilerin GSYİH içerisindeki paylarına bakıldığında ise aralarındaki makasın yıllar itibariyle arttığı gözlemlenmektedir. Örneğin 1980 yılında dolaysız vergilerin GSYİH içerisindeki payı %6,7 iken dolaylı vergilerin payı ise %4,1 düzeyinde gerçekleşmiştir. Dolaysız vergilerin üstünlüğü 1984 yılına kadar devam etmiştir. 1985 yılında KDV uygulamasına geçilmesiyle vergi yükü tüketici kesimine kaydırılmıştır. Nitekim 1985 yılından itibaren dolaylı vergiler üstün konuma gelmiştir. Dolaylı vergiler 2002 yılında yürürlüğe giren 4760 Sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu ile dâhilde alınan mal ve hizmet vergileri kategorisinde KDV ile birlikte vergi gelirleri içerisinde oldukça önemli bir paya sahip olmuştur. Grafikte görüleceği üzere aralarındaki fark giderek artmıştır. 2013 yılına gelindiğinde dolaylı vergilerin GSYİH oranı %14,8 iken dolaysız vergilerin payı ise %5,8 olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu vergilerin vergi gelirleri içerisindeki payları ise örneğin 1980 yılında dolaylı vergilerin vergi gelirleri içerisindeki payı 37,2 iken dolaysız vergilerin payı %62,8'dir. 2014 yılına gelindiğinde ise tam tersi bir durum söz konusu olmuştur Bu paylar sırasıyla %71,2 ve %28,8 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 33). Dolayısıyla gelir açısından bütçede yükün giderek daha fazla dolaylı vergilerle taşınmasıyla vergi adaleti daha da bozulmaya başlamıştır. Fordist birikim rejiminde kamu harcamalarının çoğu ağırlıklı olarak dolaysız vergilerle finanse edilirken 1980'sonrası post fordist birikim rejimi ile yerini dolaylı vergilere daha önce ifade edildiği üzere faiz harcamalarından hareketle borçlanmaya bırakmıştır. Diğer taraftan vergi yükünün dolaylı vergilere dağılımının önemli bir nedeni de uluslararası vergi rekabetinin vergi hasılatları üzerindeki etkisidir. Vergi yükünün dolaylı vergilere kayması görece yansıtılabilme olasılığı yüksek olan ÖTV ve KDV'nin vergi gelirleri içerisindeki ağırlığını artırmıştır.

Grafik 6. Seçilmiş Yıllar İtibariyle Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin GSYİH'ya Oranı



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergelerden yararlanılarak hesaplanmıştır. (www.kalkinma.gov.tr)

Tablo 33. Seçilmiş Yıllar İtibariyle Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Vergi Gelirleri İçerisindeki Payı

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2014*
Vergi Gelirleri/GSMH	10,7	8,1	8,6	10,4	15,9	18,1	18,4	19,4
Dolaysız Vergiler/ Vergi Gelirleri	62,8	47,7	52,1	42,5	40,9	29,4	29,2	28,8
Dolaylı Vergiler/ Vergi Gelirleri	37,2	52,3	47,9	57,5	59,1	70,6	70,8	71,2

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı verilerinden yararlanılarak elde edilmiştir.

*Tahmini bütçe rakamları

2000 sonrası dönem üzerinden bir değerlendirme gerçekleştirildiğinde vergi gelirlerinin arttığı ve borç faiz harcamalarının vergi gelirlerine oranla azaldığı görülmektedir (Tablo 32). 2000 sonrası dönemde faiz harcamalarında da önemli bir azalma gerçekleşmiştir. Böylelikle 2001 kriziyle finans temelli birikim rejiminde kamu borç krizi olarak açığa çıkan çelişki kurumsal temelde yeniden yapılandırılan birikim modeliyle giderilmeye çalışılmıştır. Bu modelle kamu harcamalarının finansmanında dolaylı vergilerin rolü önemli hale gelmiştir.

Vergi gelirlerinin merkezi yönetim bütçe içerisindeki payı ise ortalama %82'dir. 2015 yılı için bu oran %84,2'olarak gerçekleşmiştir (Tablo 34). Bu durum kamu harcamalarının büyük bir kısmının vergilerle finanse edildiğini göstermektedir. Ancak vergi gelirleri bakımından daha detaylı bir analiz gerçekleştirildiğinde vergi gelirleri içerisinde en büyük payın KDV ve ÖTV'nin diğer bir deyişle harcama üzerinden alınan dolaylı vergilerin olduğu görülmektedir. 2015 yılı için bu oranın toplam vergi gelirlerindeki payı %41 düzeyindedir. Dolaylı vergiler içerisinde ise ÖTV'nin payı ortalama %63, KDV'nin payı ise ortalama 28 düzeyindedir. Vergi gelirlerinde ikinci sırayı ise %21'lik bir payla daha çok ücretli kesimden alınan gelir vergisi almaktadır. Gelir vergisi içinde beyana dayanan gelir vergisinin toplam gelir vergisi içindeki payı ortalama %4'tür. Gelir vergisi tevkiatı'nın payı ise ortalama %9'dur¹⁹⁴. Kurumlar vergisinin toplam vergi gelirlerindeki payı ise %8 olarak

¹⁹⁴ DPT'nin 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Vergi Özel İhtisas Komisyon Raporunda, Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğünden edinilmiş tevkif suretiyle alınan gelir vergisinin toplam gelir vergisine oranına ilişkin tabloya yer verilmiştir. En son 1994 yılının verilerine yer verilen tablodaki verilere göre ücret ve ücret sayılan ödemelerin toplam gelir vergisine oranı %50,9'dur (DPT, 2001, Vergi).

gerçekleşmiştir. Bu verilerden hareketle Türkiye’de vergilerin büyük bir kısmının harcama üzerinden ve ücretli ve çalışan kesimden alındığı ileri sürülebilir.

Tablo 34. Türkiye’nin Vergi Yapısı (Vergilerin Vergi Gelirleri İçerisindeki Payları 2006-2015)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vergi Gelirleri/Merkezi Yönetim Bütçe Gel.	79,1	80	80,3	80	82,6	85,4	83,7	83,8	82,8	84,2
Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler/Vergi Gelirleri	29,1	31,5	32,1	32,5	29,1	29,8	30,6	28,4	30,1	29,2
<u>Gelir Vergisi/ Vergi Gelirleri</u>	21	22,5	22,6	22,2	19,1	19,2	20,2	19,5	20,9	21
-Beyana dayanan gelir vergisi/Gelir Vergisi	5,1	4,3	4,7	5,1	5	5,6	5,3	5,2	4,1	4,2
-Basit usulde gelir vergisi/ Gelir Vergisi	0,05	0,05	-	-	-	-	-	-	-	-
Gelir vergisi tevkifatı / Gelir Vergisi	90,9	92	91,6	91,2	91,2	90,8	91,5	91,6	93,1	93,1
<u>Kurumlar Vergisi</u>	8	8,9	10	10,4	9,9	10,6	10,4	9,1	9,1	8,1
Dâhilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	43,2	41,6	40	42,4	43,5	40,7	40,8	41,3	40,3	41
-KDV	26,7	26,4	24,9	28,5	28,6	28,9	27,7	28,1	26,8	27,7
-ÖTV	62,1	61,5	62,1	59,6	62,4	62	63	63,3	64,1	63,3

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü’nden merkezi yönetim bütçe gelirleri 1996-2014 verilerinden yararlanılarak hesaplanmıştır.

*2006-2014 yılları Kesin Hesap Kanununa göre güncelleştirilen rakamlardır.

Türkiye’de Hanehalkı düzeyinde borçlanma ve tasarruf oranları dikkate alındığında ise borçlanmanın giderek arttığı buna karşılık tasarrufun ise azaldığı hatta özellikle en düşük %20’lik gelir grubunda negatif değerlerde olduğu bilinmektedir¹⁹⁵. Örneğin 2002 yılında

¹⁹⁵ Merkez Bankası Finansal İstikrar Raporu, 2015; Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı, Yurtiçi Tasarruflar Özel İhtisas Komisyon Raporu, 2014.

borçlanmanın hanehalkı kullanılabilir gelirine oranı %4,7 iken 2011 yılında bu oran %51,7 olarak gerçekleşmiştir¹⁹⁶. Tasarruf verilerinde ise 2003-2004 ve 2007-2008 yılları hanehalkı bütçe anketi sonuçlarına göre her bir %20'lik gelir grubunda 2008 küresel krizin de etkisiyle bir gerilemenin olduğu ve en düşük %20 ile en yüksek %20 arasında tasarruf açısından ciddi bir farkın olduğu gözlemlenmektedir. En düşük %20'lik grubun tasarrufu yaklaşık olarak %(-)10 iken ikinci %20'lik grubun ise yaklaşık %2 düzeyindedir¹⁹⁷. En yüksek %20'lik grubun tasarruf oranı ise yaklaşık olarak %30'dur. Bu verilerle birlikte düşük ve orta gelir gruplarının gelirlerinin neredeyse tamamını tükettiği söylenebilir. Düşük ve orta gelirli grupların vergiden sonra kalan gelirlerinin tamamını harcadığı ve hatta son yıllarda gelirinden daha fazla borçlandığı dikkate alınır ise bu gruplarda vergi yükünün yüksek olduğu sonucuna ulaşılır. Nitekim Türkiye'nin vergi yüküne bakıldığında (vergi gelirleri/ GSYİH) son 10 yılda vergi yükünün giderek arttığı anlaşılmaktadır. Örneğin 2000'lerin başında %24,2 olan vergi yükü 2013'te %29 düzeyinde gerçekleşmiştir¹⁹⁸.

Yakın zamanda Türkiye için yapılmış birçok çalışmada da benzer sonuçlara ulaşılmaktadır. Örneğin Öztürk ve Ozansoy (2011) ücret gelirleri üzerinde vergi yükünü incelediği çalışmalarında özellikle emek gelirleri üzerinden alınan sosyal güvenlik primleri dâhil vergi yükünün yüksek olduğu sonucuna ulaşmışlardır¹⁹⁹. Yazarlara göre gelir vergisinin büyük bir kısmı beyan üzerinden değil de tevkiyat yoluyla elde edilmektedir. Bu durum dikkate alınır ise özellikle vergi yükü ücret ve emek gelirleri üzerine kalmaktadır. Gök ve Yalçın (2015) ise Türkiye'de asgari ücretliler üzerindeki vergi yükünü inceledikleri çalışmalarında Türk vergi sisteminin daha çok dolaylı vergilerden oluşmasının nedenini vergi yükünün büyük bir kısmının alt ve orta gelirli sınıfların üzerinde kalması olarak ifade etmektedirler²⁰⁰. Önal ve Temelli'nin (2011) Türkiye'de sermaye birikimi ve vergi yapısını analiz ettikleri çalışmalarında ise post fordist birikim rejiminde vergi yükü ve vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payının hızla arttığı ve dolaysız vergiler içindeki gelir vergisinin de üniter yapıdan uzaklaştığı sonucuna ulaşmışlardır²⁰¹.

¹⁹⁶ Merkez Bankası, Finansal İstikrar Raporları, 2005-2011 <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/tcmb+tr/tcmb+tr/main+menu/yayinlar/raporlar/finansal+istikrar+raporu>.

¹⁹⁷ Kalkınma Bakanlığı, a.g.r., 2014, s. 16.

¹⁹⁸ <http://www.oecd.org/ctp/consumption/revenue-statistics-and-consumption-tax-trends-2014-turkey.pdf>

¹⁹⁹ İlhami Öztürk ve Ahmet Ozansoy, "Ücret Gelirleri Üzerindeki Vergi Yükünün Analizi", Maliye Dergisi, sayı 161, Aralık, 2011, s. 214.

²⁰⁰ Musa Gök ve Zafer Yalçın, "Türkiye'de Asgari Ücretliler Üzerindeki Vergi Yükünün Diğer Yükümlü Grupları ile Karşılaştırılması", Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, Cilt 13, Sayı 1, 20145.

²⁰¹ Önal ve Temelli, 2011, a.g.e., s. 80-81.

III. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Doktora tezi olarak gerçekleştirilen bu çalışmada Türkiye’de birikim rejimi ve düzenleme biçimlerinde devlet bütçesinin belirleyici rolünün incelenmesi amaçlanmıştır. Bu amaç en başta bütçenin salt iktisadi bir araç olmadığı aynı zamanda kapitalist toplumlarda vergi ve harcama politikalarıyla üretim ve bölüşüm ilişkilerini düzenleyen politik ve ideolojik bir araç olduğu hipoteziyle çalışmanın bütününde ortaya konulmaya çalışılmıştır. Her ne kadar ana akım maliye yazınında bütçeler “belli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren” bir belgeye indirgense de bütçe harcama ve vergi kompozisyonuyla toplumun sosyal ve sınıfsal yapısını özetleyen önemli bir referansa sahiptir.

Çalışmada devlet bütçesinin ekonomi politik analizi yapılırken öncelikle toplumsal yeniden üretim süreçlerinde üretim ve toplumsal ilişkilerin devamı için devletin birikim ve meşruiyeti sağlama rolü temel alınmıştır. Devletin birikim işlevini gerçekleştirme kaçınılmaz olarak sermayenin genel çıkarlarına hizmet etmesi anlamına gelmektedir. Devletin sermayenin genel çıkarlarına göre hareket etmesi yani bir tikel grupla kendini özdeşleştirme zaman zaman meşruiyet sorunu yaşamasına neden olmuştur. Bu durum esasında birikim ve meşruiyet arasındaki çelişkili ilişkiden kaynaklanmaktadır. Nitekim bu çelişki savaş ve ekonomik buhran dönemlerinde bütçeden gerçekleşen kamu düzeni ve güvenlik hizmetlerine yönelik harcamaların artmasıyla daha net gözlemlenmektedir.

Devletin üretim ve toplumsal ilişkilerin yeniden üretimindeki rolü devletin oluşumundan uygarlığa geçiş ve sermaye çağının egemen olmasıyla modern kapitalist devletin gelişimine kadar olan tarihsel süreçteki müdahale biçimlerinde gözlemlenmektedir. Devlet müdahalesinin şekil ve yöntemi, devletin biçimi, bütçesiyle somutlaşan politikaları, toplumsal yeniden üretim için gerekli birikim sürecinin ve güç dengelerinin o andaki durumuna bağlıdır. Bu nedenle önemli ölçülerde değişikliğe uğramaktadır. Bu değişimin neden meydana geldiği sorusunun cevabı ise çalışmanın kuramsal temelini oluşturan düzenleme okulu ve bu okulun devlet anlayışı çerçevesinde aranmıştır. Ancak öncesinde günümüz modern kapitalist devletin ve onun iktisadi, siyasi ve ideolojik aygıtlarına yüklenen gizil anlamı açığa çıkarmak, iktidar, güç ve sömürü ilişkilerini görünür kılmak için devletin oluşumu, uygarlığa geçiş ve feodal devlet sistemlerinde devletin biçimi ve rolü üzerinde durulmuştur. Buradaki amaç devletin sadece kapitalist sınıf ilişkilerinden kaynaklanan bir

çelişkiye sahip olmadığını ortaya koymaktır. Nitekim uygarlığa geçiş döneminde ve feodal devlet sisteminde toplumsal artı, iş bölümü, toplumsal farklılaşma, mübadele ekonomisi-kentleşme, üretim teknolojisindeki gelişmeler ve daha fazla toplumsal artı biçiminde gelişen döngüsel sürecin her bir aşamasında devlet artan çelişkileri aşabilme becerisi ile daha gelişkin biçimlerde var olmuştur.

Kapitalist sistemin örgütlendiği süreçte ise devletin rolü çok daha belirgin hale gelmiştir. Bu rolün analizi için hem ana akım hem de eleştirel Marxist yazında devlet yaklaşımlarından bahsetmek gerekmektedir. Örneğin liberal teorilerde devlet çoğulcu toplumda uzlaşma ile toplumsal refahın sağlandığı bir örgütlenme biçimi olarak ele alınırken Marxist yaklaşımlarda devlet kapitalist sınıfın bir iktidar aracı olarak ele alınmaktadır. Kapitalizmin tarihsel gelişimi bağlamında kategorileştirilen devletin dönüşüm süreçlerinde milat, sanayi devrimi olarak belirlenmiştir. Kapitalizmin tarihi aynı zamanda kapitalist üretim ilişkilerinin, toplumsal yapı ve formlarda meydana gelen değişimlerin de tarihidir. Değişimlerin gözlemlendiği en önemli dönem ise birikim süreçlerinde meydana gelen kriz dönemleridir. Kriz süreçleri kapitalist ekonomilerin sadece çehresini değil aynı zamanda devletin yapısı ve işleyiş şeklini de önemli ölçüde değişikliğe uğratmaktadır. Kuramsal düzeyde liberal devlet modelinin yerini refah devleti modeline bırakması böylesi bir dönüşümün sonucu olarak değerlendirilebilir. Tezde bu ilişkiselliğin en iyi şekilde Marxist devlet teorileri çerçevesinde ortaya konulduğu iddia edilmektedir. Marx farklı üretim biçimleri için farklı devlet biçimlerine ve farklı devlet müdahalelerine ihtiyaç duyulduğunu ve ekonominin doğasının ekonominin değişen ihtiyaçlarına göre belirlendiğini ifade etmektedir. Bu açıdan kapitalist devlet tartışmalarında klasik Marxist devlet anlayışı oldukça önemlidir. Marx'ın yanı sıra Gramsci ve Althusser'in devlete ilişkin geliştirdiği eleştiriler hem tezin kuramsal temelini oluşturan düzenleme okulunun anlaşılması hem de günümüzde hegemonya olan egemen sınıfın kendi dünya görüşünü evrensel olarak yerleştirmek kaygısının ortaya konulması açısından temel referans kabul edilmektedir.

1960'lı yıllarda kapitalist devlete ilişkin Poulantzas ve Miliband'ın eserleriyle ivme kazanan Marxist tartışmalar devletin araçsalcı, yapısalcı, türetmeci, düzenlemeci gibi birçok kategoride analizini olanaklı hale getirmiştir. Bu tartışmalarda temel ayırım sermaye birikimi sürecinde kapitalist devletin rolüne ilişkin geliştirilen yaklaşımlardır. Bu çalışmada kapitalist üretim ilişkilerinin ve toplumsal dinamiğinin krizlerini ve bu süreçlerde devletin düzenleyici rolünü çözümleyebilecek en uygun teorinin düzenleme okulu teorisi olduğu kabul

edilmektedir. Bu nedenle düzenleme okulunun devlet yaklaşımı benimsenmiştir. Düzenleme okuluna göre artı değer üretiminin belirli bir şekli olan sermaye birikim süreci her bir kapitalist toplum için farklı bir toplumsal düzenleme sistemiyle bağlantılıdır. Yani birikim ve düzenlemenin şekli kapitalizmin tarihsel gelişimi içerisinde aynı kalmaz, kriz dinamikleri ve buna bağlı olarak sosyal çatışmalar ve çelişkilerle yeni biçimler alır. Bu süreçte devletin müdahale biçimleri de değişmektedir. Tezde bu değişimin gözlemlenebileceği önemli göstergelerden biri devlet bütçesi olarak kabul edilmektedir. Devlet bütçesinin analizinde ise eleştirel maliye yaklaşımından yararlanmıştır. Bu nedenle O'Connor, Schumpeter, Goldscheid, Gough gibi yazarlardan hareketle vergi ve harcamaların sermaye birikiminin yeniden üretiminde oynadıkları role değinilmiştir. Bu bağlamda devlet bütçelerinin birikim rejimi modellerine uygun vergi ve harcama yapısına sahip olduğu hipotezi ortaya konulmuştur. Bu temel hipotezin geçerliliği özellikle çalışmanın son bölümünde Türkiye'de kapitalist devletin dönüşümü bağlamında analiz edilmiştir.

Buradan hareketle Türkiye'de kapitalist devletin dönüşümüne ilişkin düzenleme teorisinin kuramsal temeli üzerinden bütçeden gerçekleştirilen vergi ve harcamaların analiziyle bir dizi sonuca ulaşılmıştır. Türkiye'de kapitalist devletin ve kamu maliyesinin yapısal dönüşümü fordist birikim rejimi, fordist birikim rejiminin krizi ve post fordist birikim rejimi olarak üç kategorik ayırma yapılmıştır. İlk dönem için zaman aralığı 1929-1970 dönemlerini kapsayacak biçimde geniş tutulmaktadır. Fordist birikim rejimi bu dönemin daha çok 1950 ve sonrası kapsamaktadır. İkinci dönem 1970-1980 arası fordist birikim rejiminin kriziyle açıklanan geçiş dönemi ve son olarak 1980 sonrası neo-liberal politikaların ve düzenlemelerinin hâkim olduğu post fordist birikim rejimi olarak belirlenmiştir. Her üç dönemde farklılaşan düzenlemeler ve devlet biçimleri her bir evrede kendine özgü koşulların belirmesinde önemli bir etkidir. Türkiye'de kapitalist devletin tarihsel gelişimi homojen bir biçimde analiz edilemeyeceği için böylesi bir dönemlendirme kaçınılmaz görülmektedir. Buradaki temel ölçüt sermaye birikiminin yeniden üretimi için gerekli düzenlemelerin yapılmasında ve birikim rejimlerinde açığa çıkan çelişkilerin giderilmesinde kapitalist devletin bütçe aracılığıyla oynadığı roldür.

Çalışmada ulaşılan önemli sonuçlardan biri Türkiye'de kapitalist devletin dönüşümünde temel belirleyici etkenin sermaye birikiminin yeniden üretimi olmasıdır. Bu nedenle Osmanlı'nın son dönemlerinde başlayan ve Cumhuriyet'in kurulmasıyla birlikte devam eden bir dizi düzenlemenin getirildiği görülmektedir. Cumhuriyetin ilk yılları

açısından bakıldığında sermaye birikiminin arttırılmasında devlet işletmeciliğinin önemi dikkat çekmektedir. 1950’li yıllara kadar iktidarda bulunan hükümetlerin mali programlarında da bu temel hedef hep ön planda tutulmuştur. Türkiye’de devletçi ekonominin piyasa hâkimiyetinin 1980’li yıllara kadar sürdürülmüş olduğu söylenebilir. 1950’li yıllara kadar ise devletin sınıflar üstü bir olgudan ziyade üretim ilişkilerinde bizatihi rol alan bir devlet kapitalizmi biçimine sahip olduğu gözlemlenmektedir. Türkiye’deki bu devlet biçimi batı kapitalizmindeki gelişiminden farklı düzenleme biçimlerine sahip olmuştur. Yeterli bir sermaye birikiminin olmaması, sanayi sermayesinin emek rejiminin gelişmesinde yetersiz kalması, geçimlik tarımsal ekonominin varlığını sürdürmesi gibi etmenler Türkiye’de batı kapitalizmine özgü fordist bir üretim ilişkisinin gerçekleşebilme olanaklarını sağlayamamıştır. Ancak 1970’li yılların sonuna kadar birikim rejiminin ithal ikamesine dayanan birikim modelinin tüm ana öğelerini içerdiği söylenebilir. Örneğin söz konusu dönemde Türkiye’de fordist birikim rejimlerinde gözlemlenen korumacı ve sübvansiyonel devletin izlerine rastlamak mümkündür. Sanayileşmenin arttırılmasına yönelik getirilen vergisel teşvik ve sübvansiyonlar, çiftçilerin korunması, kamu iktisadi teşebbüslerinin artırılması, doğal kaynak, hammadde ve ara malların ucuz maliyetlerde sağlanması, alt yapının geliştirilmesi, ulaşım ve nakliyenin ucuzlaştırılması, yoğun tüketiminin özendirilmesi ve fiyatların indirilmesi bu döneme özgü birikim rejimi düzenlemeleridir. Bu dönemde bütçeden gerçekleştirilen harcamaların ve vergilerin yapısının analizinden ortaya çıkan sonuç bütçenin amacının sanayi sermayesinin geliştirmek olduğudur. Bu açıdan korumacılık ve devletçilik bu dönemin en belirgin iki özelliğidir. Kamu harcamaları açısından yapılan analizde bu dönemde harcamaların büyük bir kısmının yönetim, savunma ve genel toplum hizmetlerinden ve sermaye birikimine doğrudan katkıda bulunan emek üretkenliğini arttıran sabit sermaye ve alt yapı yatırım harcamalarından oluştuğu görülmektedir. Bu dönemde vergi politikalarında ise reform çalışmalarının ön planda tutulduğu anlaşılmaktadır.

Dönemin ikinci yarısından sonra yani fordist birikim rejiminin temel alındığı 1950’li yılların ortalarından itibaren üretim maliyetini düşüren eğitim ve sağlık hizmetlerine yönelik harcamaların artmaya başladığı görülmektedir. Örneğin 1930 yılında eğitim için gerçekleştirilen harcamaların toplam harcamalar içerisindeki payı %3,9 iken 1965 yılına gelindiğinde bu pay %13,4 olarak gerçekleşmiştir. Sağlık harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payı ise 1930’da %1’7’den 1960’da %4,1’e yükselmiştir. Vergi politikaları

açısından analiz edildiğinde bu dönemde vergi yapısının iki temel amacının olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Bunlardan ilki vergi sistemi aracılığıyla sermaye yatırımlarının teşvik edilmesi, ikincisi ise sermaye birikiminin önündeki engelleri kaldırmaya yönelik vergi düzenlemelerine gidilmesidir. Bu dönemin vergi yapısı analiz edildiğinde ise 1950-1958 yılları arasında mal ve hizmetten alınan vergilerin artması (%45,5'ten %50,4'e) 1958'den sonra ise bu vergilerin %40 seviyelerine düşmesi dikkat çekmektedir. Bu düşüşün temel nedeni ithal ikameci sanayileşmenin iç pazarın genişliği ve canlılığı üzerinden işlerlik kazanmasıdır.

1970 ve 1980 arası dönem ise fordist birikim rejimine özgü döviz yetersizliği, düşük verimlilik, üretim kesimleri arasındaki dengesizlik ve yetersiz talep gibi çelişkilerin açığa çıktığı, kriz ve durgunluğun yaşandığı bir dönemdir. Genel olarak söz konusu dönemde kriz sürecinin yönetimi ve sermaye birikimi için iki düzenlemenin ön plana çıktığı görülmektedir. İlki ara mallar ve sermaye mallarında korumacılığın düşük tutulması ikincisi ise ara malların KİT'ler aracılığıyla maliyetlerin altında düşük fiyatlarla temin edilmesidir. Bu dönemde KİT'lerin görev zararları biçiminde ortaya çıkan farkın ise borçlanma ile finanse edildiği görülmektedir. Harcamaların yapısı analiz edildiğinde ise yatırım harcamalarındaki artış dikkat çekmektedir. Nitekim bu dönem KİT'lerin ekonomi içerisindeki rolü artmıştır. Vergiler açısından bakıldığında ise dolaylı vergilerin payının azalmaya başladığı dolaysız vergilerin payının ise arttığı görülmektedir. Vergi gelirleri içerisinde dolaylı vergilerin payı dönemin sonuna doğru %37,2'ye düşerken dolaysız vergilerin payı ise %44,5'e yükselmiştir. Bu durumda enflasyon artışlarının ve ithal vergilerine uygulanan istisna ve muafiyetlerin payı önemlidir.

Türkiye ekonomisi 1980'li yıllara fordist birikim rejiminde açığa çıkan yüksek düzeyde enflasyon ve borç çıkmazı ile girmiştir. Benzer bir yönelim merkez ve çevre ülkelerin neredeyse tamamında söz konusudur. Bunun yanında meşruiyet krizinin derinleşmesiyle yaşanan siyasi istikrarsızlıkların toplumsal çelişkileri derinleştirilmesi hafızalardan silinmesi gereken bir Türkiye tablosu ortaya koymuştur. Bu durum aslında mevcut birikim rejimindeki düzenleme biçimlerinin toplumsal yeniden üretimi sağlayamadığını göstermektedir. Çalışmada post fordist birikim rejimi olarak nitelenen bu dönem her düzeyde bir iktisadi ve toplumsal yeniden yapılanmayı gerekli kılmıştır. Bu bağlamda yasal, idari, kurumsal, siyasal ve iktisadi alanların tümünde küresel dönüşüme uygun bir yapılanma sürecine girilmiştir. Türkiye'de 1980 sonrası post fordist birikim rejimi

modeli için düzenleme biçimleri ve açığa çıkan çelişkiler açısından şu sonuçlara ulaşılmaktadır. (1) 1980-1989 yılları arasında ticari sermayenin uluslararasılaştığı ihracat temelli bir birikim modelinin gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır. Bu modelin düzenleme biçimleri ihracatın teşviki, dış ticaretin serbestleştirilmesi, faiz hadleri üzerindeki kontrollerin kaldırılması ve deregülasyondur. Nitekim modelin sonunda açığa çıkan çelişkiler ise bütçe açıklarının ve kamu kesimi borçlanma gereksiniminin artmasıdır. (2) 1990-1998 yılları arasında ise para sermayesi hareketlerine dayalı finans temelli bir model hâkim olmuştur. Bu dönem için başvurulan düzenlemeler paranın konvertibilitesi, kambiyo rejiminin serbestleştirilmesi, ülke içi faiz oranlarının artırılması ve özelleştirme. Enflasyon, bütçe açıkları, cari açık ve borçlanma bu modelde açığa çıkmış olan çelişiklerdir. (3) 2000 sonrası dönem ise finansal ve kurumsal temelli bir birikim modelinin gerçekleştirildiği dönemdir. Bankacılık düzenlemeleri, düşük döviz kuru-yüksek reel faiz, özelleştirme uygulamaları, kamu yönetimi reformu, kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması, iş gücü piyasasının kuralılaşdırılması ve esnek istihdam bu dönemin en temel düzenleme biçimleri olarak görülmektedir. Bu döneme özgü çelişikler ise cari açığın, iç borçlanmanın ve hanehalkı borç yükümlülüklerin artması şeklinde gözlemlenmektedir. 1980 sonrası dönem için harcama ve vergi yapısı analiz edildiğinde post fordist birikim rejimi bağlamında harcama ve vergi yapısının dönüşüme uğradığı sonucuna ulaşılmıştır. Kamu harcamaları açısından bir değerlendirme yapıldığında bu dönemde yatırım harcamaları ciddi bir düzeyde azalmıştır. Örneğin fordist birikim rejiminin krize girdiği dönemlerde imalat sanayi sektöründe kamu yatırımların payı ortalama %24 düzeyinden 1990'lı yıllarda ortalama %3'e 2000'lerin sonuna doğru bu pay %1'e düşmüştür. Post fordist birikim rejimiyle devletin küçülmesi gerektiği anlayışı özelleştirme programlarını gündeme taşıyarak KİT'lerin özelleştirilme sürecini hızlandırmıştır. Yatırım harcamaları 2000'den sonra ise piyasa temelinde yeniden yapılandırılan devlet modeliyle geliştirilen kamu-özel ortaklıklarıyla artışa geçmiştir. Transfer harcamalarına bakıldığında ise post fordist birikim rejiminde finansallaşma sürecinin bir sonucu olarak transfer harcamalarının özellikle 2000'li yıllara kadar arttığı görülmektedir. Transfer harcamalarının GSYİH içerisindeki payı 1980 yılında %5,7'den 2001 yılında 23,3'e yükselmiştir. Post fordist birikim rejiminin en temel çelişiklerinden biri olan borçlanmanın bu dönemde arttığı ve çelişkinin açığa çıktığı görülmektedir. Örneğin faiz harcamaları 2001'de %17'lere yükselmiştir ve ardından 2001 krizi meydana gelmiştir. Post fordist birikim rejimiyle birlikte vergi yapısındaki dönüşüme

bakıldığında vergi politikalarının iki temel amaç çerçevesinde gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Bu amaçlardan ilki sermaye kesimine sosyal harcamalar yerine vergilerle kaynak aktarılmasıdır. Borç faiz ödemelerinin vergi gelirlerine oranı bu sonucun en temel göstergesidir. 1980 yılında %4,2 olan bu oran 2000 yılına gelindiğinde %77,1 olarak gerçekleşmiştir. İkincisi ise sermaye üzerindeki vergi yükünün azaltılmasına yönelik düzenlemelerin geliştirilmesidir. Kurumlar vergisi oranının düşürülmesi, özel kesim yatırımlarını artırmaya yönelik düzenlenen yeni teşvik yasası ve vergi uygulamaları örnek verilebilir. Buna karşılık dolaylı vergilerin vergi gelirleri içerisindeki payı artırılarak tasarruf düzeyleri sıfırın altında olan ve her geçen gün borç yükümlüğü artan düşük ve orta gelirli gruplara vergi yükü kaydırılmıştır. Vergi gelirlerinin dolaylı vergiler içerisindeki payı 1980 yılında %37,2 iken 2000'lerde %70'lere yükselmiştir.

Türkiye ekonomisi 2001 krizinden sonra finans ve kurumsal yeniden yapılanma temelli bir birikim modeliyle kamu yönetiminde şirket yönetimi esasına göre bir yapılanma sürecine girmiştir. Bu dönemde özel sektörün güçlendirilmesine ve kamu sektörüyle uluslararası kurum ve sermaye grupları arasındaki ilişkiye işlerlik kazandırılmasına yönelik birçok yasal düzenleme yapılmıştır. Ancak post fordist birikim rejimi ile ticaret, finans ve mali alanlarda gerçekleştirilen neoliberal politikaların sonucunda 2008'de küresel ekonomiyi etkileyen bir kriz meydana gelmiştir. 2008 küresel kriziyle açığa çıkan çelişkilerin giderilmesinde klasiklerin ifade ettiği üzere piyasanın görünmez eli devlet bütçesinde sermaye egemen bir yapıda görünür olmuştur. Bütçenin ekonomi politik analizi çerçevesinde ortaya çıkan sonuç; birikim rejimi krizinin giderilmesine yönelik getirilen düzenlemelerin maliyetinin düşük ve orta gelirli gruplara doğru vergi yükünün ve borçluluğun artırılmasıyla toplumsallaştırılmasıdır. 2008 küresel krizi sonrasında kapitalist ekonomilerin büyük bir kısmında yaşanan bu sürecin devletlerin uygulamış oldukları bütçe politikalarına karşı toplumsal tepkileri de beraberinde getirdiği gözlemlenmektedir. Türkiye'deki durum ise mevcut birikim rejimindeki çelişkilerin hala giderilememiş olmasıdır. Gelecek dönem açısından ise güçlü yürütme temelinde devletin iktisadi ve toplumsal ilişkilerdeki artan rolü dikkate alındığında kaçınılmaz olarak çelişkilerin daha da artacağı söylenebilir. Yaşanan ya da yaşanacak olan bu sürecin toplumsal ilişkilerdeki karşılığını ise son dönemde bütçeden gerçekleştirilen kamu düzeni ve güvenlik hizmetlerinde meydana gelen artışlarla görmek mümkündür.

EK 1
TÜRKİYE'DE ANALİTİK BÜTÇE SINIFLANDIRMASI
(KURUMSAL- FİNANSMAN)

KURUMSAL SINIFLANDIRMA	
BÜTÇE KODU	BİRİNCİ DÜZEY
1	CUMHURBAŞKANLIĞI
2	TBMM
3	ANAYASA MAHKEMESİ
4	YARGITAY
5	DANIŞTAY
6	SAYIŞTAY
7	BAŞBAKANLIK
8	ADALET BAKANLIĞI
9	MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI
10	İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
11	DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI
12	MALİYE BAKANLIĞI
13	MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI
15	SAĞLIK BAKANLIĞI
156	ULAŞTIRMA BAKANLIĞI
18	ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI
20	ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR BAKANLIĞI
21	KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI
23	HÂKİM VE SAVILAR YÜKSEK KURULU
24	AİLE VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI
25	AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI
26	BİLİM, SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI
27	ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
28	EKONOMİ BAKANLIĞI
29	GENÇLİK VE SPOR BAKANLIĞI
30	GIDA, TARIM VE HAYVANCILIK BAKANLIĞI
31	GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI
32	KALKINMA BAKANLIĞI
33	ORMAN VE SU İŞLERİ BAKANLIĞI

38-39	YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI
40-41	ÖZEL BÜTÇELİ KURUMLAR
42	DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR
43	SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI
44-45	İL ÖZEL İDARELERİ
46-47	BELEDİYELER
48	MAHALLİ İDARELER BİRLİKERİ

FONKSİYONEL SINIFLANDIRMA (BİRİNCİ DÜZEY)	
01	GENEL KAMU HİZMETLERİ
02	SAVUNMA HİZMETLERİ
03	KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ
04	EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER
05	ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ
06	İSKÂN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ
07	SAĞLIK HİZMETLERİ
08	DİNLENME, KÜLTÜ VE DİN HİZMETLERİ
09	EĞİTİM HİZMETLERİ
10	SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ
FİNANSMAN TİPİ SNIFLANDIRMA	
Finansman Kodu	Açıklama
1	Genel Bütçeli İdareler
2	Özel Bütçeli İdareler
3	Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar
4	Sosyal Güvenlik Kurumları
5	Mahalli İdareler
6	Özel Ödenekler
7	Dış Proje Kredileri
8	Şartlı Bağış ve Yardımlar

EK- 2

HÜKÜMET MALİYE PROGRAMLARINDA İFADE EDİLEN VERGİ VE HARCAMAYA İLİŞKİN POLİTİKALAR

Hükümetler	Mali Hedefler	Vergi Politikaları İle İlgili İfadeler	Harcama Politikaları ile İlgili İfadeler
1. İnönü Hükümeti (30.10.1923-06.03.1924)	Herhangi bir açıklama ya da düzenleme yer almamaktadır.	-	-
2. II. İnönü Hükümeti (06.03.1924-22.11.1924)	Program bulunmamaktadır	-	-
3. Okyar Hük. (22.11.1924-03.03.1925)	Tasarrufların ön planda tutulması, borçların düzenli olarak ödenmesi	Aşar'ın kaldırılmasına yönelik gelişmelerin takibi, vergilendirmeye ilişkin düzenlemelerin gerçekleştirilmesi	-
4. III. İnönü Hükümeti (03.03.1925-01.11.1927)	Program bulunmamaktadır	-	-
5. IV. İnönü Hük. (01.11.1927-27.09.1930)	Mali, hukuk, ticari ve maarifi açılardan yeni kurulmuş bir Cumhuriyetin acil olan inkılaplarının yapılması ve bütçenin süratle oluşturulması	-	-
6. V. İnönü Hükümeti (27.09.1930-04.05.1931)	Milli iktisadın gelişimine yönelik fayda temini ya da engellerin bertaraf edilmesi, bütçe dengesini esas alan tasarrufçu bir siyasi maliye, borçların tasfiyesi	Arazi vergisi, İratsız arsalar, bataklıklar, çalılıklar vergilerinde indirim teklifi, Orman, bağ, meyva ağacı yetiştirecek olanlara uzun müddet muafiyet teklifi, Belediye resimleri ile tapu ve intikal harçlarında esas olan kıymet miyarının mükellef lehine mühim surette tadili mukarrerdir. Kazanç tatbikatının ıslahında esaslı tedbirler Alınan resim ile hasılat arasında bir denge ve uyumun olması ve enflasyonun dikkate alınması Veraset ve İntikal vergisi Muamele vergisi	-

7. VI. İnönü Hükümeti (04.05.1931-01.03.1935)	Milli paranın istikrarının korunması, Merkez Bankası'na 15 Milyon Liranın taahhüdü ve bankanın işe koyulması, çiftçilerin korunması, iktisadi teşekküllerin arttırılmasına yönelik gerekli düzenlemelerin getirilmesi Maden kanunu ve sanayinin teşviki için gerekli kanuni düzenlemeler	Cumhuriyet hazinesinin kudretini korumak ve bir önceki programda belirtilen düzenlemelerin tatbiki	-
8. VII. İnönü Hükümeti (01.03.1935-01.11.1937)	Sanayileşmenin arttırılmasına yönelik teşviklerin geliştirilmesi Şeker, kömür, çimento gibi mahsullerin fiyatları üzerinde esaslı indirim yapılarak sürümlerin arttırılması Genel hizmet ve şirket masraflarının indirilmesi Yerli ürün ve mamullerin bedellerinin ucuzlatılması Nakliyenin ucuz hale getirilmesi ve genişletilmesi (Demiryolları, rıhtım ve limanların devletin elinde bulunmasının faydalı olduğu programda belirtilmektedir)	-	-
9. I. Bayar Hükümeti* (01.11.1937-11.11.1938)	Zirai faaliyetler milli mesele haline getirilmiştir. Modern çiftçiliğin geliştirilmesine yönelik beşeri çalışmaların hızlandırılması bu kapsamda hedefler; topraksız çiftçi bırakmamak, iş vasıtalarını arttırmak, iyileştirmek ve korumak, ziraat bölgelerine göre hususi tedbirler almak, çok iyi ve ucuz istihlal temin etmek	Zirai kalkınmayı teşvik edecek kredi kolaylığı, vergiden ve hacizden istisna Hayvan vergisinin şekli ve mahiyeti üzerinde çalışılması Buhan ve muvazene vergilerinin döneme tetkik edilmesi	-
10. II. Bayar Hük. (11.11.1938-25.01.1939)	Bir önceki dönem programının tatbik olunacağına dair güven tazelenmiştir.	-	-
11. I. Saydam Hük. (25.01.1939-03.04.1939)	Maliyenin ana prensibi denk bütçe olarak kabul edilmiştir.	Çiftçi ve köylülerin vergi yükünü azaltılması, vergi ve tarh ve tahsil usullerinde ıslahat çalışmaları	-

12. II. Saydam Hük. (03.04.1939-09.07.1942)	Herhangi bir açıklama yoktur. Program siyasi ilişkilerde sulh ve samimiyetin tesis edilmesi üzerinedir.		-
13. I. Saraçoğlu Hük. (09.07.1942-09.03.1943)	“Köylüyü topraksız, toprağı da köysüz bırakmayacağız. Ve yavaş yavaş toprağı, sanatı ve tekniğı sadece bilginin emrine geçireceğiz”	-	Çiftçiyi memnun ederek üretimi arttırmak, buna karşılık tüketimin azaltılması, hariçten buğday temin etmek
14. II. Saraçoğlu Hük. (09.03.1943-07.08.1946)	Ordu masrafların bütçeyi baskılaması, Merkez Bankası'nın yükselen emisyon miktarı yeni kaynak arayışlarına yönelimin zorunlu hale gelmesi	Varlık Vergisi: “Bu vergi bugüne kadar Hazineye 225 milyon lira verdi. Bu vergi sayesinde ufuktaki bulutlar dağıldı. Bu vergi sayesinde maliyemiz genişledi. Hesapsız ve zararlı sarf olunan birçok para, yerinde olarak, pazardan çıkarıldı. Emisyon miktarı arttırılmadı. Hatta bu miktar, 767 milyondan 720 milyona düştüğü gibi Merkez Bankamız, mühim kısmı son aylarda olmak üzere 35 ton da altın aldı. Bununla Merkez Bankasındaki altınlar bildiğiniz altınlardan 15 milyona varmıştır”	Askeri harcamaların artması
15. Peker Hük. (07.08.1946-10.09.1947)	Bütçede denklik esas tutulmakla beraber iktisâdi işlere sarf edilmek üzere uzun vadeli ve mutedil faizli iç ve dış borçlardan yararlanmak, tasarrufları arttırmak	Vergilerde adalet ve verimlilik sağlamak	Hususi teşebbüslere devlet işletmeleriyle aynı muameleyi göstermek, özel sermaye ve devlet arasında işbirliği sağlamak ve özel teşebbüsün başarı sağlayacağı alanlarda devlet teşebbüsüne yer vermemek. “Sınai mamullerimizin maliyetini düşürmek, dış piyasa rekabetlerine karşı himaye işini, müstehliki de koruyucu mutedil gümrük tarifeleriyle sağlamak hedefimizdir”.
16. Saka Hük. (10.09.1947-10.06.1948)	-	Dolaylı vergilerin daha adaletli esaslara dayandırılması ve bu vergilerin vatandaşların gerçek gelirleri ve ödeme güçlerine uygun hale getirilmesi	Alt yapı hizmetlerine yönelik harcamalarının planlanması: yol, demiryolları ve liman şebekelerinin genişletilmesi ve tamamlanması

17. II. Saka Hük. (10.06.1948- 16.01.1949)	Bütçe kısıntılarına gitmek	Vergi reformunun esasını teşkil eden gelir ve usul kanunlarının kabulü	Harcamaların azaltılması (özellikle askeri harcamalar)
18. Günaltay Hük. (16.01.1949- 22.05.1950)	Bütçe kısıntılarına gitmek	Dolaysız vergilerde ıslahat hareketinin devam ettirilmesi, gelir vergisi tasarılarının kanunlaştırılması, dolaylı vergilerden muamele vergisinin ıslahı	Harcamaların kısılması
19. I. Menderes Hük. (22.05.1950- 09.03.1951)	<p>a. Bütün devlet hizmetlerinin görülmesinde azami tasarruf zihniyetiyle hareket ederek devlet masraf ve külfetlerini asgariye indirmek ve devlet bütçelerini iktisadi bünyemizin takatiyle mütenasip ve hakiki manasıyla muvazeleneli bir hale getirmek,</p> <p>b. Hususi teşebbüsün kendini hukuki ve fiili emniyet altında hissetmesini sağlayacak bütün tedbirleri almak ve onun süratle gelişmesine yardım etmek,</p> <p>c. Memlekette mevcut sermayenin istihşâle akmasını kolaylaştırmak,</p> <p>d. Yabancı teşebbüs sermaye ve tekniğinden geniş ölçüde faydalanabilmenin şartlarını tahakkuk ettirmek ve icaplarını yerine getirmek.</p>	<p>a. Vergilerde ıslahat yapmak ve bilhassa vasıtalı vergiler nisbetini vasıtasızlar aleyhine, indirmek suretiyle vergi adaletine yaklaşmak prensibini tamamıyla muhafaza edilmesi,</p> <p>b. Geniş halk tabakalarını sıkan ve istihşâl hayatını baskı altında tutan bir takım vergilerden tenzilat yapmak suretiyle kazancı dar olan vatandaşları ve istihşâl hayatını ferahlığa kavuşturmak lüzumuna kaniiz ve bu maksatla muamele vergisi, yol vergisi, hayvanlar vergisi mevzularını yeniden elden geçirmeye karar verilmesi</p>	Devlet teşebbüsleri yerine özel teşebbüsün önünün açılmasına yönelik tedbirler
20. II. Menderes Hük. (09.03.1951- 17.05.1954)	a. Mahalli idareler teşkilâtını, bu müesseselerin vazifeleri itibariyle müspet surete çalışacak vechile ıslah etmeyi ve bu meyanda mahalli idarelerin, varidat ve muhasebe teşkilâtını Maliye teşkilâtına ithal etmek ve vilâyet bütçelerinin, merkeze ve diğer ait olduğu müesseselere vermekte oldukları hisseleri, mahalli idareler lehine terk etmek suretiyle bu teşkilatı radikal bir reforma mazhar kılmak esasını ihtiva eden kanun lahiyası hazırlanmış olup son tetkikleri yapılması,	Reformlara devam edilmesi	Devlet işletmeciliğinin sadece ana sanayiye taalluk eden işlerle amme karakterini haiz işlere hasredilmesi ve bunlar haricindeki sahalarda yeniden iktisâdi teşebbüslere girişilmemesi evvelce muhtelif mühazalarla Devlet tarafından kurulmuş işletmelerden bu ölçüye uymayanlarının da muayyen bir plan dâhilinde ve elverişli şartlarla peyderpey hususi teşebbüslere devrine çalışılması

	b. Maliye ve vergi sistemimizin ıslahı hususunda başlanılan çalışmalara devam edilmesi		
21. III. Menderes Hük. (17.05.1954-09.12.1955)	a. Devlet gelirlerinin ve vergi politikamızın esaslarını tayin ederken, gelir mevzuatının, memlekette inkişaf etmekte olan iş hayatını şu veya bu şekilde tazyik etmemesine ve bu gelişmenin normal ve tabii istikametlerini her hangi bir şekilde bozmamasına, vergilerimizin memlekette sermaye teşekkül ve terakümünü zedelememesine büyük bir hassasiyetle itina edilmiştir. b. Verginin bir mali vasıta olduğu kadar sosyal ve ekonomik maksatlara müteveccih bulunması lazım geldiği hususu da göz önünde tutulmuş bulunmaktadır.	a. Vergi sistemimizin temelini teşkil eden Gelir ve Kurumlar vergilerini memleket realitelerine ve Devlet ihtiyaçlarına; vergi ve sosyal adalet kaidelerine daha uygun bir şekilde tadil ve ıslah edeceğiz. b. Esnaf Vergisi süratle ele alınacak ve kazançları az olan yüz binlerce küçük esnafın mutlak surette vergi dışında bırakılması teklif olunacaktır. c. Veraset ve İntikal Vergisi de ıslah edeceğimiz vergiler arasına alınmış bulunmaktadır. d. Sınai hayatımızın inkişafı bakımından mahzurları malumunuz bulunan İmalât Muamele Vergisini, bugünkü şekil ve tatbikatı ile ortadan kaldırmaya karar vermiş bulunuyoruz.	
22. IV. Menderes Hük. (09.12.1955-25.11.1957)	<i>Özetlemek gerekirse;</i> programda bir önceki programlarda yer alan hususların başarıyla sürdürüldüğü ifade olunmaktadır. Özellikle özel teşebbüsün üretimini arttırmasına yönelik teşvik ve tedbirler bu programın da esasını oluşturmaktadır.	-	-
23. V. Menderes Hük. (25.11.1957-27.05.1960)	Bütçelerimizin iktisâdi bünyemize uygun, tasarrufa riayetkar ve muvazeneli olarak tanzim ve tatbiki, İktisâdi Devlet Teşekkülleri ve müesseselerinin programlarının sıkıca ve yeniden gözden geçirilerek kendi kendilerini idare edebilir hale getirilmeleri, Devlet borçlarının ekonomik nizama menfi tesirler yapmayacak şekilde tanzimi, banka kredilerinin spekülâtif maksatlara tahsisini önleyecek murakabenin takviyesi, dış tediye imkânlarımızın artırılması, yabancı kaynaklardan daha fazla istifadeler sağlanması, madde bolluğu teminine gidilmesi gibi tedbirler	-	-

	iktisâdi ve mali politikamızın esasını teşkil edecektir.		
24. I. Gürsel Hük. (30.05.1960- 05.01.1961)	<p>a. Devlet bütçesinden başlayarak, katma özel idare ve belediye bütçelerinde, bütçe samimiyeti ve hakiki bütçe denklığı temin edilecektir.</p> <p>b. Bütçe ihtiyaçlarını, emisyon yolu ile karşılamak usulüne son verilecektir.</p> <p>c. Hazine imkânlarının, sağlam mali kaynaklarla takviyesi suretiyle, ödemelerin zamanında ve herhangi bir gecikmeye uğramadan yapılması sağlanacaktır.</p>		<p>a. İktisâdi Devlet Teşekküllerinin bünyelerinin takviyesi, Merkez Bankasına olan borçlarının konsolide edilerek vadeli bir tediye planına bağlanması, zaruret haline almıştır. Bu meyanda sermaye durumlarının ıslahı, mevcutlarının yeniden değerlendirilmesi, masraf ve maliyet unsurlarının ciddi bir tetkike tabi tutularak ıslahı icap etmektedir.</p> <p>b. Devlet bütçesinin tam bir denklığe kavuşması, İktisâdi Devlet Teşekküllerinin yatırım ihtiyaçları için Merkez Bankası kaynaklarına müracaat imkânlarından kati suretle mahrum bırakılması suretiyle, on yıldan beri Türk ekonomisinin bünyesini kemiren, büyük kütlelerin sefaletini hazırlayan enflasyonun başlıca iki kaynağının kurutulmuş olacağına kani bulunmaktayız.</p>
25. II. Gürsel Hük. (05.01.1961- 20.11.1961)	Hükümet programı sunulmamıştır.	-	-

<p>26. VIII. İnönü Hük. (20.11.1961-25.06.1962)</p>	<p>Hükümet olarak, enflasyon tehlikesine düşmeden, ekonomimizi durgunluktan kurtaracak tedbirleri süratle alacağız. Hızlı gelişme ile birlikte yüksek istihdam seviyesini, fiyat istikrarını ve adil gelir tevziini göz önünde tutulması</p>	<p>Devlet gelirlerinde azalmaya ve yatırım imkânlarında daralmaya meydan verilmeden, ziraat arazisinden arazi vergisini ve dar işçi kazançlarından tasarruf bonosunu kaldırılması</p>	<p>Bayındırlık, Hidroelektrik santrallerin iktisâdi verimlilik esaslarına göre kurulması, barajların sulama ve enerji istihsâli maksatlarına uygun tesislerle tamamlanması, ulaştırma hizmetlerinde yatırımlara devam edilmesi</p>
<p>27. IX. İnönü Hük. (25.06.1962-25.12.1963)</p>	<p>Devlet, iktisâdi alandaki vazifelerini yaparken, özel teşebbüsün yatırım şevkini veya güven ve istikrar içinde çalışma imkânlarını engelleyici, kırtasiyecici ve frenleyici lüzumsuz müdahalelerden uzak kalacaktır. Devletin iktisâdi politikasında açıklık ve kararlılık esas olacak maliye, para, fiyat, dış ticaret ve yatırım politikaları ve bunların tatbikatı, özel teşebbüse, uzağı görme ve devamlı bir güven duygusu içinde çalışma imkânı sağlayacak şekilde tanzim edilecektir.</p>	<p>Zirai kazançların ve küçük ticaret ve sanat erbabı kazançlarının vergilendirilmesi konusunda haklı şikâyetlere çare bulan mevzuat değişiklikleri biran önce gerçekleştirilecek yeni hükümler uygulanacaktır.</p>	<p>Kamu harcamalarında yatırımlara öncelik verilecek, daha çok istihlâk mahiyeti arz eden harcamaların kalkınma hızını tehlikeye düşürecek şekilde artmaması önemle göz önünde tutulacaktır.</p>
<p>28. X. İnönü Hük. (25.12.1963-20.02.1965)</p>	<p>Kalkınmanın finansmanını enflasyon yaratmayan sağlam kaynaklara dayanması şarttır. Bu bakımdan kamu sektöründe bütçe denkliliğini, ekonominin genel dengesinin ve istikrar içinde gelişmenin ilk şartı olarak görüyoruz. Para ve kredi politikamız, iktisâdi gelişmeye imkân verecek, üretimi teşvik edecek yönde olacaktır. Para ve kredi hacminin ekonominin normal ihtiyaçlarının üstünde artarak enflasyona yol açmasına müsamaha edilmeyecektir.</p>	<p>Vergi reformunda ana hedeflerden biri kalkınma gayretlerimizin artırdığı finansman ihtiyacının yeter derecede ve sosyal adalet ilkesi çerçevesinde sağlanmasıdır. Vergi sistemimizi milli gelirdeki artışları kendiliğinden takip edebilecek hale getirmek; vergi yükünün dağılımını yükümlülerin ödeme güçlerine göre ayarlamak ve bu suretle vergi adaletini sağlamak, vergilerimize ekonomimizin gelişmesine hizmet edebilecek bir karakter kazandırmak, vergi kanunlarımızın basitliğini ve kolayca anlaşılabilirliğini temin etmek, bu alandaki çalışmaların başlıca amacı olacaktır. Bu amaçla her şeyden önce yürürlükteki vergilerin randımanının artırılması ve genişlemek istidadını gösteren vergi zıyanının önlenmesi konusu üzerinde ısrarla duracağız. Vergi müessesesini dürüst vergi ödeyicisi aleyhine işleyen bir mekanizma olmaktan çıkarmak mecburiyetindeyiz</p>	<p>-</p>

<p>29. Ürgüplü Hük. (20.02.1965- 27.10.1965)</p>	<p>Hükümetimizin İktisâdi politikası, karma ekonomi düzenine ve planlı kalkınma esasına dayanacaktır. Hükümetin, özel teşebbüs ve Devlet teşebbüsleri münasebetlerinde eşit tatbikata önem vermesi gerektiğine inanıyoruz. Devlet sektörünün katılacağı sahaları tespit ederek özel yatırımları tereddüt ve endişelerin dışında tutmak yolunda titiz bir itina ve dikkat göstereceğiz.</p>	<p>Vergi yükünün muhtelif sektörler ve mükellef zümreleri arasında adilane bir nispette dağılımı ve vergi uygulamasında vatandaşla Devlet arasında anlayış ve güvene dayanan bir münasebet kurulabilmesi için gerekli ıslahatı tamamlamak karındayız.</p>	
<p>30. I. Demirel Hük. (27.10.1965- 03.11.1969)</p>	<p>Maliye politikamızın hedefleri, hızlı kalkınmaya yardım edecek şekilde milli tasarrufları artırma, ekonominin enflasyon ve deflasyon gibi dengesizliğe sürüklenmesini önleme ve artan milli gelirin vatandaşlar arasında, sosyal adalet prensiplerine uygun olarak dağıtılmasına yardımcı olmaktır.</p>	<p>Vasıtalı ve vasıtasız vergi sistemlerimizi verimleri, etkileri ve tatbikat neticeleri bakımlarından esaslı bir incelemeden geçirmek karındayız. Bu tetkikler sırasında vergi sistemlerimizin modern vergi esaslarına uygunluklarının ve verimliliklerinin araştırılması, bunların serbest teşebbüs alanına ve genellikle üretimin artması üzerine yaptıkları olumsuz etkiler teşhis ve tespit edilerek bertaraf edilmeleri hususları üzerinde durmak amacımızdır. Sanayi mamulleri için vergi iadesi, ucuz faiz, ihracat kazançlarında vergi indirimi, ihraç mallarımızın pazarlanmasında ve dış piyasalarda tanıtılmasında gerekli tedbirler süratle alınacaktır.</p>	<p>Yıldan yıla, kamu harcamalarının hem hacim, hem de, milli gelire nispetle yüzdesinin artmasını önlemek, yüksek masraflı ve maliyetli bir bütçe politikasına, son vermek azmindeyiz. Bu suretle, amme idaresini ucuzlatacak, Devlet masraflarının iktisâdi kalkınmamız üzerindeki yükünü hafifletmeye gayret sarf edeceğiz. Maliyet politikamızı amme masrafları yönünden, kalabalık ve gelir seviyesi düşük vatandaşların eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve ulaştırma gibi ihtiyaçlarını daha geniş ölçüde karşılayabilecek şekilde tanzim edeceğiz.</p>
<p>31. II. Demirel Hük. (03.11.1969- 06.03.1970)</p>	<p>a. Maliye politikamız; topyekûn kalkınmamızın sıhhatli ve süratli olarak gerçekleşmesini ve ekonomimizin enflasyon, resesyon, deflasyon gibi arızalardan uzak kalarak, istikrar içinde gelişmesini sağlamak, artan milli gelirin vatandaşlar arasında adil ve dengeli olarak dağılımına yardımcı olmak esasına dayanır</p>	<p>a. Esnafın ödediği vergiye; adil dengeli ve kolay ödenir bir şekil verebilmek için vergileme usulleri basitleştirilecektir. b. Gerçek vergileme alanına girmeyen gelir vergisi mükelleflerinin, global götürü vergileme sisteminden şahsi götürülüğe kaydırılarak vergilendirilmeleri sağlanacaktır. c. Türkiye'nin dış ticaret gelirlerinin ve yabancı sermaye yatırımlarının vergilendirilmesinde,</p>	

	b. Kamu maliyesini program - bütçe sistemine geçirerek kaynaklarımızın en iyi şekilde kullanılması sağlanacaktır.	ülkemizin vergileme haklarının açıklığa kavuşturulması ve vaki vergi ziyanının önlenmesi için, vergi anlaşmaları akdi faaliyetlerine devam edilecek ve akdedilen vergi anlaşmalarının süratle Türkiye Büyük Millet Meclisinden geçirilmeleri sağlanacaktır.	
32. III. Demirel Hük. (06.03.1970-26.03.1971)	Vergi, bütçe ve para politikasına göre; ekonomimizin enflasyon, resesyon, deflasyon gibi arızalardan uzak kalarak istikrar içinde gelişmesini, yurdumuzun hızlı ve sıhhatli kalkınmasını, artan milli gelirin vatandaşlar arasında adil ve dengeli bir şekilde dağılımını mümkün kılacak bir mali politikanın takibine devam olunacaktır.	-	-
33. I. Erim Hük. (26.03.1971-11.12.1971)	Mali Reformlar	<ul style="list-style-type: none"> • Vergi idaresi reformu yapılacak ve vergi anlaşmazlıklarında çabucak sonuç alacak düzenlemelere gidilecektir. Bu bakımdan Vergi Usul Kanununda gerekli değişiklikler yapılacaktır. • Gelir Vergisi sistemimizdeki noksanlıkların tamamlanmasını ve bu verginin Veraset ve İntikal Vergisi ile organik bağının kurulmasını ve servet bildiriminin etkin biçimde işletilmesini sağlayacak bir sistem kısa zamanda getirilecektir. Vergi kaçakçılığının önlenmesi için alınacak diğer tedbirler yanında, yürürlükteki servet vergisi niteliğindeki vergilerin düzeltilmesi için gerekli kanunlar yüce meclisimize sunulacaktır. • Tarım gelirleri asgari geçim indirimleri öngörülerek vergilendirilecektir. 	Devlet kesiminde lüks ve israfı kaçan harcamalar kesinlikle önlenecektir.
34. II. Erim Hük. (11.12.1971-22.05.1972)	Sosyal adaleti gerçekleştirici bir vergi yükü dağılımının sağlanması, Kalkınma Planlarının öngördüğü yatırımların finansmanı için gerekli ek gelirlerin sağlanması ile mali idarenin güçlendirilmesi yönünde zorunlu kanuni değişiklikler yapılması	Emlak Vergisi değişikliği ile vergi kaybını önlemek için hazırlanmış olan Gelir vergisi ve diğer vergi tasarılarının kısa zamanda kanunlaştırılması	-

<p>35. Melen Hük. (22.05.1972- 15.04.1973)</p>	<p>Devlet harcamalarını disiplin altına alacak israfı önleyecek ve kaynaklarımızın daha verimli ve etkili bir tarzda kullanılabilmesine olanak sağlayacak program - bütçe sisteminin uygulanmasına önümüzdeki mali yıldan itibaren başlamak</p>	<p>Vergi sistemimiz içerisinde etkili bir kontrol düzeni kurmak suretiyle vergi kayıplarının önlenmesine ve vergi randımanının artırılmasına dönük tedbirlere öncelik tanınacaktır. Bunun yanında vergi yönetiminin ve mali yargı sisteminin ıslahı üzerinde de önemle durmayı ve vergi uygulamasına verimli olduğu kadar vatandaşa yardımcı ve huzur verici bir hüviyet vermeyi lüzumlu görüyoruz.</p>	<p>-</p>
<p>36. Talu Hük. (15.04.1973- 26.01.1974)</p>	<p>Hükümetimiz ekonomik kalkınmaya devlet kesiminin olduğu kadar özel kesimin de büyük katkısı olacağı ve özel kesimin böyle bir potansiyeli bulunduğu inancını taşımaktadır. Bu inançla özel müteşebbislerin faaliyetlerini kalkınma planında geliştirilmesi öngörülen alanlarda yoğunlaştıracak tedbirleri alacağız. Bu tedbirlerin idari takdire en az yer veren açık genel ve kararlı bir sisteme bağlı olmasını gözeteceğiz. Özel kesimin devletin ekonomik faaliyet konularındaki sorumluluklarını paylaşmasını amaçlamaktayız.</p>	<p>-</p>	<p>-</p>
<p>37. I. Ecevit Hük. (26.01.1974- 17.11.1974)</p>	<p>İç borçlanma sisteminde günün gereklerine uygun değişiklikler yapılacak ve bu sistemin maliye ve ekonomi politikalarının uygulanma ve izlenmesinde etken bir araç olması sağlanacaktır.</p>	<p>a. Vergi kanunlarının hepsi yeniden gözden geçirilecek vergi eşitliğini zedeleyen farklılıklara yol açan ve sosyal adalet ilkelerine aykırı düşen hükümler ayıklanacak ve böylece herkesin mali gücüne göre vergi ödemesi yolundaki Anayasa emrinin yerine getirilmesine çalışılacaktır. b. Vergi düzeni sağlamak ve gerçek vergi hasılatını arttırmak için gelir ve kurumlar vergilerinin tarifeleri ile en az geçim indirimi haddi yeniden gözden geçirilecektir. c. Vergi mevzuatının israfları teşvik eden hükümleri kaldırılacak vergi sisteminde sosyal adalet ve kalkınma amaçlarına uygun değişiklikler gerçekleştirilecektir. d. Vergi sisteminin, yatırımları güçleştiren hükümleri değiştirilecektir. Muafiyet ve istisnalar” ülkemizin değişen koşullarına uydurulacaktır. Vergi kanunlarında yer alan</p>	<p>Kamu İktisadi Teşebbüslerinde ve mahalli idarelerde iç ve dış fiyat artışlarının olumsuz etkilerinin giderilmesine çalışılacak, bu teşebbüs ve idarelerin mali güçlerinin artırılması temin edilecek ve 31.12.1973 tarihine kadar olan borçları kapsayan geniş bir iç borç konsolidasyonuna gidilecektir.</p>

		anlaşılması ve uygulanması güç hükümler ayıklanacak ve bu konulara açıklık getirilecektir.	
38. Irmak Hük. (17.11.1974- 31.03.1975)	Ekonomik gelişmeyi hızlandıracak ve fiyat istikrarını hedefleyecek bir bütçenin hazırlanması	Vatandaşlara yeni vergi yükümlülüklerinin getirilmesi	-
39. IV. Demirel Hük. (31.03.1975- 21.06.1977)	-	a. Vergiyi mali gücü olandan almaya ağırlık veren, adil, sade ve külfetsiz bir vergi sistemini tesis etmek hedefimiz olacaktır. b. Düşük gelirli olanların vergi yükü azaltılacak ve asgari geçim indirimi yükseltilecektir. Muafiyet ve istisnalar gözden geçirilecek, küçük çiftçi muafiyet ve istisnaları yükseltilecektir.	Kamu harcamalarındaki israf önlenecektir. Kamu finansmanının sıhhatli kaynaklardan sağlanmasına itina gösterilecektir.
40. II. Ecevit Hük. (21.06.1977- 21.07.1977)	Bölgeler arası gelişmişliği kaldırmak adına ulaşım gibi alt yapı yatırımlarının özellikle doğu ve güneydoğu bölgelerine yapılması	e. Dar ve orta gelirlere, o arada bu gelir düzeyindeki ücretlilere düşen vergi yükü oranı azaltılarak daha adaletli bir vergi düzeni kurulacaktır. f. Ücret gelirlerinde, dar ve orta gelirlerde en az geçim indirimi, gelir dağılımı adaletsizliğini gidermek amacıyla yükseltilecektir ve ücretlilerde en az ücret vergi dışı bırakılacaktır. g. Esnaf ve sanatkârların vergi işlemleri sadeleştirilip, vergi defteri tutmada kolaylıklar sağlanacaktır. h. Üretimi ve sanayiın sağlıklı yönde gelişmesini, ihmal edilmiş yörelere yatırım yapılmasını özendirici ve gösteriş tüketimini azaltıcı bir vergi yapısı geliştirilecektir. i. Verimi düşük ve idari külfeti yüksek bazı dolaylı vergiler kaldırılacaktır. j. Vergi kaçırımı önlemede etkinlik sağlayıcı yöntemler uygulanacak, bu arada çağdaş teknolojinin olanaklarından da yararlanılacaktır. k. Herkesin dürüstçe vergi ödemesi için en etkin çözümler getirilecektir.	-
41. V. Demirel Hük. (21.07.1977- 05.01.1978)	Türk ekonomisini milli seviyede dengelenmiş ve düzenlenmiş tedbirlerle verimliliğe kavuşturacağız. Bu anlayış içinde, bankacılığı ve sigortacılığı yeniden düzenleyeceğiz. Kredi	a. Anayasamızın, malî güce göre vergi alınması ilkesine uygun olarak, vergi mevzuatını basit ve adil hale getireceğiz. Kalkınmamıza ters yönde tesir icra eden vergi mevzuatını ıslah edeceğiz.	-

	müessesesi, teşebbüs gücünü değerlendirecek şekilde, bilhassa esnaf ve sanatkârların gelişmesine, dar kaynaklı müteşebbislerin güçlenmesine imkân verecek tarzda ele alınacak “kredilerin çeşitleri artırılacak” kredi eksik ve noksanlıkları, güçlükleri kaldıracak, kredinin verime ve üretime tesiri artırılacak, himayeye muhtaç gelir gruplarının özel tedbirlerle himayesine öncelik verilecektir.	<p>*Vergi muafiyetlerini asgari ücretten az olmamak üzere yeniden düzenleyeceğiz. Dar ve orta gelirli vatandaşlar üzerindeki vergi yükünü hafifleteceğiz. Mal ve hizmetlerin vergilendirilmesinde lükse giren tüketimin önlenmesi tedbirlerini alacağız.</p> <p>b. Ekonomik gelişmemize destek olmayan gider ve işletme vergileriyle vatandaşlarımızın çeşitli şikâyetine yol açan emlak vergilerini yeniden gözden geçireceğiz ve düzeltmeler yapacağız.</p>	
42. III. Ecevit Hük. (05.01.1978-12.11.1979)	Ekonomik istikrar ve adil bir gelir dağılımının sağlanması	<p>a. Vergi yükü alınteriyle çalışanlarla dar ve değişmez gelirliler üzerinde yoğunlaşmış bulunmaktadır.</p> <p>b. Hükümetimiz, vergi düzeninin bu etkilerini ortadan kaldıracak önlemleri en kısa sürede gerçekleştirmeyi amaç edinmiştir.</p> <p>c. Adaleli bir vergi düzeninin gerçekleştirilmesine ilişkin çözümler yanında, en az geçim indiriminden, en az ücret göz önünde tutularak, günün koşullarına uygun biçimde yeniden düzenlenmesiyle ilgili yasa değişiklikleri Yüce Meclislere sunulacaktır.</p> <p>d. Vergi uygulaması, denetimi ve yargısı alanlarında çağdaş bir yaklaşım çerçevesinde vergi kaybını önleyecek, vergi gelirlerini artıracak etkin önlemler yürürlüğe konulacaktır.</p>	Kamu harcamalarının sağlıklı kaynaklardan ve adaletli bir biçimde karşılanması gerçekleştirilecektir. Öte yandan kamu harcamalarında her düzeyde savurganlığı giderici önlemler alınacak ve kamu harcamalarının denetiminde Sayıştay’a daha çok etkinlik kazandırılacaktır. Bundan başka aşırı tüketim yarışını kamçılayan etkenleri önleyerek sağlıklı tüketim ve gönüllü tasarruf eğilimlerini geliştirici bir tutum izlemeyi, Hükümetimiz, yatırımları hızlandırmak bakımından olduğu kadar toplumun esenliği açısından da gerekli görmektedir.
43. VI. Demirel Hük. (12.11.1979-12.09.1980)	Ekonomik İstikrar ve Büyüme	<p>a. Vergi adaleti sağlanacaktır. Asgari ücret vergiden muaf tutulacak.</p> <p>b. Gelir Vergisi asgari ücret sınırından başlayacaktır. Servet beyannameleri iade edilecek ve mükelleften yeniden servet beyannamesi alınacaktır.</p>	İktisadi Devlet Teşekküllerinin milli tasarrufları tüketici halden çıkarılması için gerekli tedbirler alınacaktır. Görev zararları politikası, istikrar tedbirleri ile ahenkli olarak gerçekçi bir

		<p>c. Veraset ve İntikal Vergisi Kanununun muhtaç mirasçıları çok güç durumda bırakan belli hükümlerindeki aksaklıklar giderilecektir.</p> <p>d. İstisna ve muafiyetlerden özellikle sosyal amaçlı olanlar, günün gerektirdiği şartlara uygun hale getirilecektir.</p> <p>e. Katma değer vergisine geçiş çalışmaları hızlandırılacaktır. İdari tedbir ve kararlarla vergi idaresinin çalışma şartları iyileştirilecek, vergi anlaşmazlıklarının hızla çözülmesi çareleri araştırılacaktır.</p> <p>f. Vergi Daireleri vatandaşın güler yüzle karşılanacağı, işlerinin hızla sonuçlandırılacağı Devlet daireleri haline getirilecektir.</p>	<p>şekilde uygulanacaktır. İçinde yaşadığımız enflasyon, fiyat ve maliyet yapıları arasında meydana getirdiği dengesizlik yönünden, uzun süre devamına imkân verilmeyecek boyutlara ulaşmıştır. İktisadi Devlet Teşekkülleri ürünlerinin fiyatları ile maliyetleri arasında, enflasyonu körükleyecek dengesizliklerin meydana gelmesi önlenecektir.</p>
<p>44. Ulusu Hük. (20.09.1980- 13.12.1983)</p>	<p>Ekonomik ve Mali İstikrar</p>	<p>a. Vergi kaybının önlenmesi ve vergi yönetiminin verimliliğinin sağlanması amacı ile vergi kaçakçılığını önleyecek temel yasal düzenlemelere gidilecektir.</p> <p>b. Değişen dünya şartları içinde toplumun ihtiyaçlarının gittikçe artmakta olduğu bir gerçektir. Bu nedenle Devletin sağlıklı gelir kaynaklarına ihtiyacı vardır. Bu geliri enflasyona sebep olmayacak bir şekilde sağlayabilmek için, bütün kazanç ve gelirlerden makul oranlarda vergi alınması için gerekli düzenlemeler yapılacaktır.</p> <p>c. Vergi politikası, ekonomide israfa yönelik tüketim ve harcamaları önleyici, buna mukabil, yatırım, üretim ve ihracatın artırılmasını teşvik edici yönde uygulanacaktır.</p> <p>d. Vergi idare ve kazasında iyileştirici yasal ve idari tedbirler uygulanacaktır. Vergileme ile ilgili etkin bir otokontrol ve denetim sistemi kurulacaktır.</p> <p>e. Vergi yükünün mükellef grupları ve sektörler arası gayri adil dağılımı düzeltililecek, vergi oranlarının yeniden düzenlenmesi ve en az geçim</p>	<p>Kamu İktisadi Teşebbüslerinin ürünlerinin fiyatları ile maliyetleri arasında enflasyonu körükleyecek dengesizliklerin meydana gelmesi önlenecektir. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin daha verimli çalışmalarını sağlayacak pratik düzenlemeler yapılacak ve ekonomik istikrar programına uygun olarak piyasa ekonomisi şartlarına göre çalışmaları sağlanacaktır.</p>

		indiriminin yükseltilmesi gibi tedbirlerle ücretliler ve sabit gelirliler üzerinde yoğunlaşan vergi yükü hafifletilecektir.	
45. I. Özal Hük. (13.12.1983- 21.12.1987)	Orta direğin güçlendirilmesi, zaman içerisinde milli gelirden daha fazla pay almasını sağlamak ve böylece refahı yaygınlaştırmak temel politikalarımız arasında olacaktır. - Para arzı ekonominin gelişmesine paralel olarak dikkatli bir şekilde kontrol edilecek, diğer bir ifadeyle yeterli para arzı politikası uygulanacaktır. - Bütçe açıklarının makul bir seviyede tutunmasına önem verilecektir. - Yatırım politikasında kısa zamanda netice alınacak ve kendini süratle geri ödeyecek projelere öncelik tanınacaktır. - Tasarrufların en iyi projelere akmasını temin edebilmek için serbest pazar ekonomisi kaidelerine riayet edilecek, “kurtarma operasyonları” gibi müdahalelere imkân verilmeyecektir. - Nihai faturası daima dar ve sabit gelirliye yüklenen müdahalecilikten kaçınılacak, mal, para ve döviz değerinin serbestçe teşekkül ettiği ekonomik politikalara geçiş hızlandırılacaktır. - İthalatta kademeli olarak liberasyona gidilerek tüketicinin ucuz ve kaliteli mal alması temin edilecektir.	Memur ve işçilerin faturaya bağlanmış harcamalarının belirli bir nispeti vergi iadesi şeklinde kendilerine geri verilecek; ücretten alınan vergiler zamanla azaltılacak, vergilerin basitleştirilmesi sağlanacaktır. Vergi muafiyetleri olmak üzere çeşitli teşvik tedbirleri uygulanacaktır. Vergilemede takip edeceğimiz esaslar şunlardır: a. Vergiler, sayıca az, basit, kolay anlaşılır olacaktır. Bunun yanında, vatandaş vergisini öderken eziyet çekmeyecek, kuyruklarda bekletilmeyecektir. b. Vergiler, adil genellikle herkesin kolaylıkla verebileceği nispette olacaktır. Vergi nispetlerinin yüksek tutulması, devletin daha fazla vergi geliri sağlaması sonucunu doğurmamaktadır. Vergi nispetleri adil olduğu zaman vergi tahsilatı artmakta, vergi kaçakları azalmaktadır. c. Vergiler, kurumlaşmayı ve yatırımları teşvik etmelidir. Tasarrufun ve yatırımların teşvikinde, vergi muafiyeti ve kolaylıklarını önemli bir araç olarak kullanmaya kararlıyız. d. Vergileme, lüks tüketimi ve israfı azaltıcı ve önleyici yönde olmalı ve kaynak israfına yol açmamalıdır. e. İhtilafların asgari hadde indirilmesi ve vergi kaçaklarının azaltulmasını sağlayıcı tedbirlerle birlikte yeminli serbest muhasipliğin en kısa zamanda uygulamaya konulmasından yanayız. f. Vergi sistemimiz re-organize edilecek, otomasyon artırılarak mevcut personelle daha etkili hizmet verilebilmesi sağlanacaktır.	Kamu İktisadi Teşebbüslerinin karlı ve verimli işletmeler haline getirilmesi maksadıyla gerekli düzenlemeler yapılacaktır. Kamu İktisadi Teşebbüslerine bağlı bazı işletmelerden başlayarak, bu işletmelerin anonim şirket haline getirilip hisse senetlerinin halka satışının sağlanması.

<p>46. II. Özal Hük. (21.12.1987- 09.11.1989)</p>	<p>a. Kaynakların daha etkin bir şekilde kullanılmasını sağlamak ve sermayeyi tabana yaymak için sermaye piyasasının geliştirilmesine daha fazla ağırlık verilecektir.</p> <p>b. Kamu yatırımlarının ağırlıklı olarak altyapıya yönlendirilmesini, verimliliğin artırılmasını ve sermayenin tabana yayılmasını kolaylaştırmak üzere, daha önce başlatmış olduğumuz KİT'lerin özelleştirilmesi konusu önümüzdeki dönemin başlıca faaliyetleri arasında yer alacaktır.</p> <p>c. Küçük tasarruf sahibinin haklarını korumak amacıyla şeffaf muhasebe usulleri getirilecek ve bunların denetimini yapacak bağımsız denetleme kuruluşları ile muhasebe standartlarının tespiti için gerekli tedbirler alınacaktır.</p> <p>d. Bankacılık sektörünün para kredi piyasasında gerçek fonksiyonuna kavuşması ve bu suretle kaynakların daha iyi kullanılması için gerekli tedbirler alınacaktır.</p>	<p>a. Vergiler sayıca azaltılmış, basit, kolay ve anlaşılır hale getirilmiştir. Bunun yanında vatandaşın vergisini öderken eziyet çekmemesi, kuyruklarda beklememesi için vergi idaresi bilgisayara geçmeye başlamıştır. Önümüzdeki devrede otomasyon yurt çapında tamamlanacaktır.</p> <p>b. Vergiler adil, genellikler herkesin kolaylıkla verebileceği nispette ayarlanmıştır. Geçmişte vergi nispetlerinin yüksek tutulması devletin daha fazla vergi geliri sağlaması sonucu doğurmadığı gibi kaçağı zorlamış, ekonomik büyümeyi yavaşlatmıştır. Vergi nispetleri adil olduğu zaman vergi tahsilatı artmakta, vergi kaçakları azalmaktadır.</p> <p>c. Vergiler kurumlaşmayı ve yatırımları teşvik edecek şekilde yeniden düzenlenmiştir. Tasarrufun ve yatırımların teşvikinde vergi muafiyet ve kolaylıklarını önemli bir araç olarak kullanmaya devam etmekte kararlıyız.</p> <p>d. İhtilafların asgari hatta indirilmesini ve vergi kaçaklarının azaltılmasını sağlayıcı tedbirler arasında yeminli serbest mali müşavirlik sistemi uygulamaya konulacaktır.</p>	<p>KİT'lerin özelleştirilmesi çalışmaları hızlandırılacak, devletin yeni ticari ve sınai yatırımlara girmesi özel durumlar dışında sınırlandırılacaktır.</p>
<p>47. Akbulut Hük. (09.11.1989- 23.06.1991)</p>	<p>Kamu giderlerinin azaltılması, vergi gelirlerinin artırılması ve bütçe dengesinin korunması en büyük hedefimizdir.</p>	<p>a. Vergilemede ana ilkelerimiz ve yaptıklarımız şöyle özetlenebilir:</p> <p>b. Vergiler sayıca azaltılmış, basit, kolay ve anlaşılır hale getirilmiştir. Bunun yanında vatandaşın vergisini öderken eziyet çekmemesi kuyruklarda beklememesi için vergi idaresi bilgisayara geçmiştir. Şu anda tüm vergi gelirlerinin % 80' i bilgisayarlı vergi daireleri tarafından toplanmaktadır. Önümüzdeki devrede otomasyon yurt çapında tamamlanacaktır. Böylece vergi idaresinin etkinliği artırılacak ve</p>	<p>-</p>

		<p>vatandaşlarımıza vergi dairelerinin daha çağdaş hizmet sunması sağlanacaktır.</p> <p>c. Vergi adil, genellikle herkesin kolaylıkla verebileceği nispette ayarlanmıştır. Geçmişte vergi nisbetlerinin yüksek tutulması devletin daha fazla vergi geliri sağlaması sonucunu doğurmadığı gibi kaçağı zorlamış, ekonomik büyümeyi yavaşlatmıştır. Vergi nisbetleri adil olduğu zaman vergi tahsilatı artmakta, vergi kaçakları azalmaktadır.</p> <p>d. Vergi sistemi kurumlaşmayı ve yatırımları, teşvik edecek şekilde yeniden düzenlenmiştir. Tasarrufun ve yatırımların teşvikinde vergi muafiyet ve kolaylıklarını önemli bir araç olarak kullanmaya devam etmekte kararlıyız.</p> <p>e. Vergi ihtilaflarının asgari hadde indirilmesinin ve vergi kaçakçılarının azalmasını sağlayıcı tedbirler yanında, bir süre önce kabul edilen Serbest muhasebecilik, serbest muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanununa süratle işlerlik kazandırılacaktır. Bu konuda yapılan çalışmalar son aşamaya gelmiştir.</p> <p>f. Yeni vergi ihdas edilmesi veya vergi oranlarının artırılması yerine, vergilemede yatay ve dikey adalet ilkeleri de dikkate alınarak vergi tabanının yaygınlaştırılması, vergi kayıp ve kaçağının asgari seviyeye indirilmesi ve tahsilattaki verimliliğin artırılabilmesi yolundaki gayretler sürdürülecektir.</p>	
48. I. Yılmaz Hük. (23.06.1991- 20.11.1991)		<p>a. Ücretlinin eğitim, sağlık, konut kredi faizi ve kültür harcamalarını vergiden düşmesi için kanuni düzenleme Meclis'e sevk edilecektir.</p> <p>b. Son 8 yılda vergi gelirleri milli gelirin üzerinde artan Türkiye, vergi kaçağını giderek azaltmakla beraber bu kaçağın azaltılmasını daha da hızlı bir şekilde yapmak istemektedir. Türkiye etkin bir</p>	

		<p>vergi sistemi ile vergi kaçagını azaltma konusunda bütün gelişen ülkelere ve özellikle Doğu Avrupa ülkelerine örnek olma durumundadır. Ve bu başarısını da artırarak sürdürecektir.</p> <p>c. Vergi kaçagının daha hızlı azaltılması konusunda otokontrol mekanizmaları yaygınlaştırılacak, belge düzeninin oturtulması için çalışmalara devam edilecektir. Belge düzeni oturdukça vergi nisbetleri hem ücretliler hem de serbest çalışanlar için düşürülebilecektir. Vergilendirilmiş alanlardan vergi almak ve yeni vergi mükellefleri yaratmak esastır.</p> <p>Belge düzeni yaygınlaştıkça, ortalama kar haddi uygulaması tedricen kaldırılacak, hayat standardı uygulaması ıslah edilecektir.</p> <p>Vergi sistemimizde büyük yatırımcılara sağlanan teşvikler küçük müteşebbise de verilecektir. Ekonomik politikalarla mali politikalar tam bir uyum içine sokulacaktır. Vergi kanunları, yatırımları daha da teşvik edecek hale getirilecektir.</p>	
49. VII. Demirel Hük. (21.11.1991-25.06.1993)	Enflasyonun düşürülmesi	<p>a. Vergilendirilmesi gereken yeni mükellef grubunun dikkate alınması ve vergi istisna ve muafiyetlerinin gözden geçirilmesi suretiyle vergi tabanı genişletilecektir.</p> <p>b. Ekonomideki mal hareketlerini kavramak amacıyla belge düzeninin tam olarak yerleştirilmesine çalışılacaktır.</p> <p>c. Etkin vergi denetimleriyle vergi kaçakları önlenecek ve vergi tahsilatı arttırılacaktır.</p> <p>d. Gelir vergisi üniter yapıya kavuşturulacaktır.</p> <p>e. Kurumlar vergisi oranı azaltılacak, ancak buna karşılık dağıtılan kar payının Üniter Gelir Vergisi Sistemine dâhil edilmesi sağlanacaktır. Böylece</p>	

		<p>AT uygulaması olan “ Vergi Mahsubu Sistemi” ne geçilebilecektir.</p> <p>f. Kentsel rantlar, yeni vergi düzenlemeleriyle etkin bir biçimde vergilendirilecektir.</p> <p>g. Vergi gelirlerindeki yetersizlik nedeniyle ortaya çıkan kamu açıklarının neden olduğu enflasyon vergisi normal vergilerle ikame edilecektir.</p> <p>h. Kamu gelirleri kompozisyonu içinde vergi gelirlerinin ağırlığı arttırılacaktır.</p> <p>i. Sermayenin tabana yayılması ve borsanın canlandırılması için gerekli mali önlemler alınacaktır.</p> <p>j. Gelir adaletini sağlayıcı biçimde asgari ücret kademeleri olarak vergi dışı bırakılacaktır.</p>	
50. I. Çiller Hük. (25.06.1993-05.10.1995)	<p>Açık ve saydam yönetim anlayışı Hükümetimizin ekonomik programının ana hedefi, önceki koalisyon hükümetinde olduğu gibi devletin ekonomideki yerinin ve rolünün yeniden tanımlanması, mevcut yapısal sorunların, halkın öncelikleri doğrultusunda, köklü ve yenilikçi bir yaklaşım içinde çözüme kavuşturulmasıdır.</p>	<p>a. Kamu kesimi finansman açığının daraltılması ve mali dengenin sağlanmasında, Türk Vergi Sisteminin bütünsel bir yaklaşım içinde ele alınarak yeniden düzenlenmesi Hükümetimiz açısından öncelikli bir konudur.</p> <p>b. Vergilemede önemli bir amaç ta, kamu dışında kalan yükümlülerden sağlanacak tahsilatın arttırılmasıdır.</p> <p>c. Vergi idaresinde başarının başlıca göstergesi budur. Bu kıstastan hareketle, vergi idaresinin daha etkin ve verimli çalışmasını sağlamaya kararlıyız.</p> <p>d. Vergi reformunda tüm ekonomik faaliyetleri kapsayan yaygın ve düşük oranlı vergilendirme temel stratejimiz olacaktır. Vergi reform çalışmalarında vergiye karşı direnci oluşturan vergi oranlarının düşürülmesi sağlanacaktır.</p> <p>e. Vergi oranlarının düşürülmesi, vergi istisna ve muafiyetlerinin ekonominin gerekleri göz önünde bulundurularak yeniden gözden geçirilecek, azaltılması sonucunda vergi tabanı genişletilecek</p>	<p>KİT'ler, bağlı ortaklıklar, devlet iştirakleri, genel bütçeye dahil İktisadi kuruluşların süratle özelleştirilmeleri yoluna gidilecektir. KİT'lerin, sermaye piyasalarının getirdiği tüm yeniliklerden etkin bir şekilde yararlanmaları için, bu konuda bilgi sahibi olmaları sağlanacaktır.</p> <p>KİT reformu programı yaygın ve hızlı özelleştirme programı ile birlikte yürürlüğe konulacaktır. Sürekli zarar eden ve özelleştirilmeleri mümkün olmayan kuruluşların, tamamen veya kısmen tasfiyeleri sözkonusu olabilecektir. Özelleştirme dışında kalacak KİT'lerin , Türk Ticaret Kanunu kapsamındaki faaliyetlerinin, ücret, fiyat ve yatırım</p>

		ve herkesin ödeme gücüne göre vergilendirilmesi sağlanacaktır. f. Vergi idaresinin etkinliğini artırıcı yapısal düzenlemeler ve etkin vergi denetimleri ile vergi kayıp ve kaçaklarının önlenmesi sağlanacaktır.	kararlarının, verimlilik ve kârlılık anlayışı içinde, kurum yönetim organları tarafından yürütülmesi sağlanacaktır.
51. II. Çiller Hük. (05.10.1995- 30.10.1995)	Ekonomik İstikrar	a. Vergi idaresinin yeniden yapılanması ve vergi toplamının daha verimli hale getirilmesi alanında yapılacak önemli işler bulunmaktadır. b. Bu kapsamda vergi sisteminin ve idaresinin yeniden yapılandırılması ve denetimin daha etkin hale getirilmesi ile vergi kayıp ve kaçığının azaltılması ve kayıt dışı ekonominin vergi kapsamına alınması çalışmaları hızlandırılacaktır. c. Gümrük Birliği çerçevesinde düşünülen Özel Tüketim Vergisi ile tüketim üzerinden alınmakta olan çok sayıda vergi birleştirilecek ve böylece vergi mevzuatında basitlik sağlanacaktır.	Özelleştirme
52. III. Çiller Hük. (30.10.1995- 06.03.1996)	Kamu vergi gelirlerinin artırılması	Özel Tüketim Vergisi Kanun Tasarısı'nın da yasalaştırılması	
53. II. Yılmaz Hük. (06.03.1996- 28.06.1996)	Bütçe ve kamu açıklarının hızla azaltılması, parasal disiplinin sağlanması ve finans sektörünün derinleştirilmesi için gerekli tüm önlemler süratle alınacaktır. Temel amaç, enflasyonla etkin bir şekilde mücadele etmek ve istikrarlı büyümeyi sağlamaktır.	a. Vergilendirmeye ilişkin olarak temel yaklaşımımız, vergi oranlarının yükseltilmesi değil, vergi tabanının yaygınlaştırılması ve böylece vergi adaletinin sağlanmasıdır. b. Vergi tabanının genişletilmesi ve vergi yükünün çeşitli kesimler üzerinde daha adil dağılımını sağlamak amacıyla, tüm ekonomik faaliyetler belge düzeni içinde kayda alınacak ve vergilendirilecektir. Bunun yanında, ekonomide üretim ve istihdamın geliştirilebilmesi amacıyla, üretim faktörleri üzerindeki vergi yükü hafifletilerek, tüketim üzerinden alınan vergilere ağırlık verilecektir. c. Vergi sisteminin etkinlik ve verimliliğini azaltan ve vergi tabanını aşırıdan istisna ve muafiyetlerin kapsamı, daha da daraltılacaktır.	Kamu bankaları dâhil, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu sektörü tarafından yapılmasına zaruret kalmayan hizmet ve faaliyetler süratle özelleştirilecektir. Kamu yatırımları gözden geçirilerek, proje sayısı azaltılacak, yatırımların süratle tamamlanarak hizmete girmesi sağlanacak, altyapı yatırımlarına öncelik verilecektir.

		d. Tüketim üzerinden alınan vergiler, Avrupa Birliği uygulamalarına uyum içinde, Katma Değer Vergisi modeliyle sürdürülecektir. Türkiye'nin Avrupa Birliği ile Gümrük Birliği oluşturmasının bir gereği olarak, Özel Tüketim Vergisi Kanun Tasarısı yasallaştırılacaktır.	
54. Erbakan Hük. (28.06.1996- 30.06.1997)	Enflasyonla ciddi bir mücadele yapılacak ve istikrarlı büyüme sağlanacaktır. Bu çerçevede, bütçe ve kamu açıklarının hızla azaltılması, parasal disiplinin sağlanması ve finans sektörünün derinleştirilmesi için tutarlı makroekonomik politikalar uygulanacak ve gerekli tüm tedbirler alınacaktır.	<p>a. Vergi alanındaki temel yaklaşım, iktisadi etkinliğin sağlanması ve vergi yükünün çeşitli kesimler üzerinde daha adil dağılımının gerçekleştirilmesidir. Adaletli vergi düzeni oluşturulacak ve kayıt dışı ekonomik faaliyetleri kapsayacak bir vergi sistemi kurularak üretim faktörleri üzerindeki vergi yükü hafifletilecektir.</p> <p>b. Alt gelir gruplarının vergi yükleri azaltılacak ve istihdam üzerinde olumsuz etki yaratan Çalışanları Tasarrufa Teşvik ve Konut Edindirme Yardımı kesintileri kaldırılacaktır.</p> <p>c. Gümrük Birliği, çerçevesinde çıkartılması gereken ve vergi sistemine sadelik, etkinlik kazandıracak yasal değişiklikler yapılacaktır. Böylece halen değişik adlar altında vergi, pay ve fon şeklinde yapılan kesintiler tek vergi altında birleştirilmek suretiyle vergi sisteminde etkinlik artırılabilecektir.</p> <p>d. Emlak vergisi matrahının gerçekçi seviyede tespit edilmesi ve yeniden değerlendirme oranına endekslenmesi sağlanacaktır. Ayrıca tapu harcı oranları düşürülerek harcın gerçek değer üzerinden tahsil edilmesi imkânı getirilecektir.</p> <p>e. Vergi idaresi ve denetiminin daha etkin hale getirilmesi ve vergi idaresinin yeniden yapılandırılması sağlanarak</p> <p>f. Vergi yatırma vatandaş için eziyet olmaktan çıkarılacak, vergi kayıp ve kaçağı azaltılacaktır. Bu amaçla, vergilendirme ile ilgili işlemlerin tek bir vergi numarası ile yapılmasına ve vergi</p>	Kamu harcamalarında tasarrufa gidilecek, israftan kaçınılacak, harcamalarda şeffaflık ve denetlenebilirlik imkânları getirilerek mali disipline önem verilecektir.

		numarasının ekonomik faaliyetlerde kullanımının yaygınlaştırılmasına devam edilecektir.	
55. III. Yılmaz Hük. (30.06.1997-11.01.1999)	Kamu Mali Disiplininin sağlanması	Vergi oranlarının belirli konularda düşürülmesi suretiyle vergi tabanını yaygınlaştıran, vergi yükümlülerini enflasyona karşı koruyan, elde edilmeyen gelirden vergi alınması sonucunu doğuran hayat standardı esasını ve peşin vergiyi tümüyle kaldırmayı amaçlayan bir vergi reformu temel hedeflerimizdir.	KİT'lerin yönetim ve denetim sisteminin yeniden yapılandırılması, yıllardır ülkemiz gündeminin ilk sıralarında yer alan ve genel ekonomi açısından hayati öneme sahip özelleştirme sürecinin hızlandırılabilmesi için gerekli tedbirleri de içerecektir. Özelleştirme sürecine hız verilirken ortaya çıkabilecek muhtemel olumsuzlukları önlemek amacıyla özellikle doğal tekel konumunda olan KİT'ler için kanuni düzenlemeler yapılacaktır.
56. .IV. Ecevit Hük. (11.01.1999-28.05.1999)	-		-
57. V. Ecevit Hük. (28.05.1999-18.11.2002)	Ekonomik istikrar, bütçe açıkları azaltılarak, faiz dışı bütçe fazlası yaratılarak, kayıt dışı ekonomiye karşı etkili önlemler alınarak, sosyal güvenlik kurumlarının ve birliklerinin açıkları giderilerek, bütçe disiplini güçlendirilerek sağlanacaktır. Bu şekilde, ekonomide güven ortamı yaratılacaktır.	a. Vergide adalet sağlanacaktır. Vergi oranlarının düşürülmesi yoluyla ödenebilir hale getirilen sistemde, vergi tabanı yaygınlaştırılacaktır. Oranların düşürülmesi nedeniyle uğranılan kayıplar etkili denetim ve uygulamalarla giderilecektir. b. Bu çerçevede, vergi idaresinde otomasyon ve vergi kimlik numarası kullanımı yaygınlaştırılacak, vergi tahsilatında banka sisteminin rolü artırılacaktır.	Özelleştirmenin kamuoyuna güven veren, şeffaf ve kamu yararını gözetten bir biçimde, hızla yapılmasını sağlayacaktır. Özelleştirme uygulamalarında iş güvencesi özenle gözetilecek, sermayenin tabana yayılması amacıyla halka arz yöntemine de önem verilecektir.
58. Gül Hük. (18.11.2002-14.03.2003)	Maliye politikasının temel önceliği, mali disiplini sağlayarak, borç stokunu sürdürülebilir seviyeye indirmek ve	a. Hükümetimizin vergi politikaları ekonomik programı ve kamu kesimi dengelerini göz önünde bulunduran, reel sektörü ve sosyal politikaları	Etkin, verimsiz ve şeffaf olmayan kamu harcama sistemimizin iyileştirilmesi için

	<p>makroekonomik istikrarı koruyacak faiz dışı fazlalığı vermektir. Faiz dışı fazlanın büyüklüğü, borç stokunun sürdürülebilir bir yapıda gelişmesine imkân verecek düzeyde belirlenirken, bileşimi, ekonomik verimlilik, büyüme ve sosyal politikalar dikkate alınarak şekillendirilecektir. Bu kapsamda, faiz dışı fazla hedefi içinde kalmak şartıyla, verimsiz harcamalar kısılarak üretken harcamaların artırılması veya ekonomik aktiviteyi canlandıracak vergi indirimlerine gidilmesi gibi önlemler dikkatle değerlendirilecektir.</p>	<p>dikkate alan bir anlayış içinde uygulanacaktır. Bu çerçevede, vergi sitemimizin sağlıklı bir yapıya kavuşturulabilmesi için kapsamlı bir vergi reformu yürürlüğe konulacaktır.</p> <p>b. Yapılacak bu reformun çıkış noktası vergide adalet ve ödeme gücü ilkeleri olacak, bu ilkelerin ve sağlıklı bir vergi yapısının sadece vergi kanunlarında yapılacak düzenlemelerle gerçekleşmeyeceği, uygulamanın da aynı ölçüde önemli olduğu ve bu alanda yapılması gereken çok şey bulunduğu gözden uzak tutulmayacaktır.</p>	<p>yapılacak kamu harcama reformu şu dört hedefe yönelecektir:</p> <ul style="list-style-type: none">• Makroekonomik istikrarın sağlanması,• Kaynakların stratejik hizmet önceliklerine göre tahsisi,• Kamu hizmetlerinin tutumluluk, verimlilik ve etkinlik ilkelerine göre yürütülmesi,• Kullanılan mali yetkilerin hesabının verilerek saydamlığın sağlanması <p>Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) birçoğu faaliyette buldukları sektörlerde tekel veya belirleyici konumdadır. Kamu mülkiyetinin avantajlarını kullanarak riski olmayan bir ortamda çalışmaları, piyasa mekanizmasının işleyişini bozmaktadır. Siyasi müdahaleler sonucu ekonomik rasyonelliğini yitirerek kamuya yük haline gelen KİT'lerin özelleştirilmesi kaçınılmaz hale gelmiştir. Özelleştirmenin temel amacı, ekonomide serbest piyasanın daha iyi işlemesi için gerekli koşulların oluşumunu sağlamak, etkinlik ve verimliliği artırmaktır. Piyasa ekonomisinde kamunun iktisadi</p>
--	--	---	--

			rolü, piyasa mekanizmasının iyi çalışması için gerekli düzenleyici ve denetleyici mekanizmaları oluşturmaktır. KİT'lerin özelleştirilmesinde kararlı olan Hükümetimiz, özelleştirme süreç ve uygulamalarını hızlandırmaya yönelik politikalarını oluşturacak ve gerekli tedbirleri alacaktır.
59. Erdoğan Hük. (14.03.2003-29.08.2007)	Mali disiplin, mali açıkların ekonomik istikrarsızlığa neden olmayacak ölçekte ve sürdürülebilir yapıda tutularak sağlanacaktır.	Vergi reformuyla vergi tabanı genişletilecek ve marjinal vergi oranları uygun seviyelere indirilecektir.	Kamu harcamalarında öncelikler, ekonomik getirisi yüksek ve gelir dağılımını artırıcı alanlara göre belirlenecektir
60. II. Erdoğan Hükümeti (14.03.2003-29.08.2007)	Mali Disiplin	<ul style="list-style-type: none"> a. Uygulayacağımız vergi politikalarının temel amacı, ekonomide kayıt dışılığın azaltılması, rekabet gücümüzün artırılması, daha basit, adil ve geniş tabanlı bir vergi sistemi oluşturmaktır. b. İktidarımız döneminde kurumlar vergisini yüzde 33'ten yüzde 20'ye, gelir vergisinin üst dilimini yüzde 45'ten yüzde 35'e düşürdük. c. Eğitim, sağlık, gıda, giyim gibi alanlarda KDV oranını yüzde 18'den yüzde 8'e düşürdük. d. Önümüzdeki dönemde, öncelikle istihdam üzerindeki yükler olmak üzere, vergi oranlarını indirmeye devam edeceğiz. e. Damga vergisi başta olmak üzere, işlemler üzerindeki vergileri kademeli olarak kaldıracağız. f. Vergi politikalarında öngörülebilirliği artıracak, vergi mevzuatını sadeleştireceğiz. 	Özelleştirme uygulamalarını sadece kamu için bir gelir kaynağı olarak görmemekte, üretimdeki verimliliğin ve istihdamın artmasını sağlayacak önemli bir politika aracı olarak değerlendirmek
61. III. Erdoğan Hükümeti (29.08.2007-06.07.2011)	Mali disiplin, faiz dışı fazla, enflasyon hedeflemesi	a. Vergi mevzuatının sadeleştirilmesi ve anlaşılır kılınmasına yönelik çalışmalar hız kesmeden devam edecektir. Bu kapsamda Gelir Vergisi Kanunu ve Vergi Usul Kanunu başta olmak üzere	Kamu kesimi yatırımlarını özel kesim yatırımlarını tamamlayacak şekilde ele alacak, başta Kamu-Özel

		<p>temel vergi kanunlarının gözden geçirilmesi çalışmaları önümüzdeki dönemde tamamlanacaktır.</p> <p>b. Kamu harcamalarının finansmanında doğrudan vergilerin ağırlığının artırılması sağlanacaktır.</p> <p>c. Gelir politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında şeffaflık ve öngörülebilirlik esas alınacaktır.</p> <p>d. Vergi idaresinin altyapısının ve uygulama kapasitesinin iyileştirilmesi çalışmalarına devam edilecektir.</p> <p>e. Kamu gelirlerinin güvenceye alınması ve vergi tabanının sağlıklı olarak tespit edilebilmesi amacıyla uluslararası alanda işbirliğinin ve koordinasyonun artırılmasına yönelik temaslar yoğunlaştırılacaktır.</p>	<p>İşbirliği yöntemleri olmak üzere kamu altyapı yatırımlarında özel sektörün katılımını da sağlayan uygulamalara daha fazla ağırlık vereceğiz.</p>
--	--	---	---

*Cumhuriyetin ilk yıllarında gerçekleştirilmiş olan en büyük programdır.

Kaynak: Hükümet programları Türkiye Büyük Millet Meclis Kütüphanesi açık erişiminden tarafımızca derlenmiştir. İfadeler programlardan olduğu gibi aktarılmıştır https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/e_kaynaklar_kutuphane_hukümetler.html Erişim Tarihi: 14.06.2016.

EK 3

KONSOLİDE BÜTÇE GERÇEKLEŞMELERİNİN GSYİH'YA ORAN (1975-2013)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983*	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
HARCAMALAR	12,5	13,4	15,9	15,3	15,6	15,3	14,3	11,4	14,0	12,8	11,3	11,9	12,6	12,1	12,5	12,7	15,4	15,1	18,2	17,3
Cari	6,4	6,3	7,0	6,9	6,9	7,0	6,0	5,1	5,7	5,0	4,4	4,4	4,8	4,5	5,8	6,7	7,8	8,5	8,3	7,1
Personel	4,7	4,9	5,5	5,4	5,6	4,9	3,7	3,1	3,6	3,0	2,7	2,7	3,3	3,2	4,5	5,4	6,5	7,1	7,0	5,7
Diğer Cari	1,7	1,3	1,5	1,6	1,3	2,2	2,3	2,0	2,1	2,0	1,7	1,8	1,5	1,4	1,3	1,3	1,3	1,4	1,3	1,4
Yatırım	2,5	2,9	3,6	3,1	2,6	2,6	2,9	2,4	2,5	2,3	2,2	2,4	2,0	1,6	1,3	1,3	1,4	1,3	1,4	1,0
Transfer	3,5	4,1	5,3	5,2	6,1	5,7	5,4	3,9	5,7	5,4	4,6	5,1	5,8	6,0	5,4	4,7	6,2	5,3	8,5	9,2
Faiz Ödemeleri	0,4	0,3	0,4	0,3	0,5	0,4	0,7	0,6	1,1	1,5	1,4	1,9	2,3	2,9	2,7	2,6	2,8	2,7	4,4	5,7
İç Faiz Ödemeleri	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,2	0,4	0,6	0,5	0,9	1,3	1,8	1,7	1,8	2,0	2,1	3,5	4,5
Dış Faiz Ödemeleri	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,4	0,7	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	0,8	0,8	0,7	0,9	1,3
KİT'lere Transfer	1,2	1,2	1,4	1,2	2,8	2,9	1,8	1,6	1,6	1,0	0,4	0,2	0,5	0,6	0,4	0,2	1,4	0,6	1,0	0,4
İadeler	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,3	0,0	1,0	1,3	1,5	1,6	1,6	1,2	0,9	0,7	0,8	0,7	0,8	0,6
Sosyal Güvenlik	0,1	0,3	0,5	0,7	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,2	0,2	0,3	0,5	0,8
Diğer Transferler	1,7	2,0	2,8	2,8	2,3	1,6	2,0	1,2	1,4	1,3	0,8	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,9	1,7
Faiz Dışı Harcamalar	12,1	13,0	15,6	14,9	15,1	14,9	13,6	10,7	12,8	11,3	9,8	10,0	10,4	9,2	9,7	10,1	12,5	12,3	13,8	11,5
Faiz Harcamaları	0,4	0,3	0,4	0,3	0,5	0,4	0,7	0,6	1,1	1,5	1,4	1,9	2,3	2,9	2,7	2,6	2,8	2,7	4,4	5,7
GELİRLER	11,9	12,5	12,7	14,1	13,2	13,0	13,1	10,2	12,3	9,5	9,6	9,8	10,0	9,8	9,9	10,5	11,4	11,9	13,2	14,3
1Genel Bütçe	11,6	12,2	12,5	13,9	13,1	12,8	13,0	10,1	12,1	9,3	9,3	9,7	9,9	9,6	9,8	10,3	11,3	11,8	13,1	14,2
Vergi Gelirleri	10,5	11,0	11,4	11,2	10,6	10,7	11,2	9,3	10,3	8,0	8,1	8,7	9,0	8,2	8,4	8,6	9,3	9,6	9,9	11,3
Gelir Üzerinden Alınan V.	4,8	5,1	6,0	6,4	6,1	6,6	7,0	5,7	5,9	4,5	3,8	4,4	4,4	4,0	4,4	4,4	4,8	4,8	4,7	4,7
Servet Üzerinden Alınan V.	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,7
Mal ve Hiz. Üz. Al. V.	3,4	3,5	3,2	2,8	2,7	2,9	2,9	2,4	2,8	2,1	2,7	2,7	2,8	2,6	2,5	2,6	2,9	3,2	3,4	4,1
Dış Ticaret Vergileri	2,2	2,3	2,1	1,9	1,8	1,0	1,1	1,0	1,4	1,3	1,6	1,4	1,8	1,5	1,4	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7
Vergi Dışı Normal Gel.	1,1	1,0	1,0	2,7	2,4	2,0	1,3	0,9	1,7	1,0	1,0	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	0,5	0,5	0,7	0,9
Özel Gelir ve Fonlar	0,0	0,2	0,0	0,0	0,1	0,2	0,4	0,0	0,1	0,3	0,3	0,1	0,0	0,7	0,6	0,9	1,6	1,6	2,5	2,0
Katma Bütçe	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
GELİR GİDER FARKI	-0,6	-0,9	-3,2	-1,1	-2,4	-2,4	-1,2	-1,1	-1,7	-3,3	-1,7	-2,1	-2,6	-2,3	-2,5	-2,3	-4,0	-3,2	-5,0	-2,9
Emanet ve Avans Net Değiş.	-0,6	-0,4	0,7	-0,4	1,1	0,2	0,8	-0,1	0,7	-0,2	-0,2	-0,3	0,0	0,0	-0,2	-0,1	0,0	-0,8	0,3	0,0
NAKİT AÇIĞI	-1,2	-1,3	-2,5	-1,5	-1,3	-2,1	-0,4	-1,2	-1,0	-3,5	-1,9	-2,3	-2,6	-2,3	-2,7	-2,3	-3,9	-4,0	-4,7	-2,9
BORÇ İDARESİ																				
Dış Borçlanma (Net)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,2	0,3	0,2	-0,1	-0,5	1,1	-0,5	0,0	-0,3	0,2	-0,1	0,0	0,2	0,3	0,8	-1,3
İç Borçlanma (Net)	1,3	1,4	2,6	1,6	1,0	1,9	0,1	1,3	1,4	2,3	2,4	2,4	2,8	2,2	2,8	1,9	3,0	3,9	4,0	4,3

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
HARCAMALAR	16,4	19,8	20,6	22,2	26,9	28,2	33,8	33,4	30,9	26,9	24,1	23,2	24,0	23,6	27,8	26,1	23,6	25,1	25,4
Cari	6,2	6,5	7,2	7,4	8,8	8,2	8,5	8,7	8,5	8,0	7,5	7,8	8,0	8,0	9,2	8,9	8,7	9,4	9,5
Personel	4,8	4,9	5,3	5,5	6,6	6,0	6,3	6,6	6,6	6,5	6,1	6,0	6,2	6,1	7,0	6,8	6,6	7,2	7,2
Diğer Cari	1,4	1,6	1,8	1,9	2,1	2,2	2,2	2,1	1,8	1,5	1,4	1,8	1,9	1,9	2,2	2,1	2,1	2,3	2,3
Yatırım	0,9	1,2	1,5	1,4	1,5	1,7	2,0	2,4	1,6	1,4	1,4	1,5	1,5	1,8	2,0	2,3	2,3	2,3	2,7
Transfer	9,3	12,2	11,9	13,4	16,6	18,4	23,3	22,3	20,8	17,6	15,2	13,9	14,5	13,8	16,6	14,9	12,6	13,4	13,2
Faiz Ödemeleri	5,5	7,5	5,9	8,8	10,2	12,3	17,1	14,8	12,9	10,1	7,0	6,1	5,8	5,3	5,6	4,4	3,3	3,4	3,2
İç Faiz Ödemeleri	4,6	6,7	5,1	8,0	9,4	11,3	15,6	13,4	11,6	9,0	6,1	5,2	5,0	4,7	4,9	3,9	2,7	2,9	2,7
Dış Faiz Ödemeleri	1,0	0,8	0,8	0,8	0,9	1,0	1,5	1,4	1,3	1,1	1,0	0,9	0,8	0,6	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5
KİT'lere Transfer	0,4	0,3	0,3	0,2	0,4	0,5	0,5	0,6	0,4	0,2	0,2	0,6	0,3	0,4	0,6	0,7	0,4	0,5	0,4
İadeler	0,6	0,5	0,6	0,8	1,1	1,0	1,2	1,6	1,8	1,7	1,6	1,5	1,9	1,8	1,9	1,7	1,7	2,0	1,9
Sosyal Güvenlik	1,0	1,7	2,0	2,0	2,6	2,0	2,1	3,2	3,5	3,4	3,6	3,3	4,0	3,7	5,5	5,0	4,1	4,5	4,6
Diğer Transferler	1,7	2,2	3,1	1,6	2,2	2,6	2,4	2,1	2,2	2,1	2,7	2,4	2,6	2,6	3,0	3,1	3,1	3,0	3,2
Faiz Dışı Harcamalar	10,9	12,3	14,7	13,4	16,6	15,9	16,7	18,6	18,0	16,8	17,1	17,1	18,3	18,2	22,2	21,7	20,3	21,7	22,2
Faiz Harcamaları	5,5	7,5	5,9	8,8	10,2	12,3	17,1	14,8	12,9	10,1	7,0	6,1	5,8	5,3	5,6	4,4	3,3	3,4	3,2
GELİRLER	13,4	13,6	14,8	16,7	18,0	19,9	21,4	21,6	22,0	21,5	22,9	22,5	22,4	21,7	22,2	22,4	22,2	23,1	24,2
1Genel Bütçe	13,2	13,5	14,7	16,5	17,8	19,8	21,1	21,3	21,7	21,2	22,5	21,9	21,8	21,1	21,5	21,7	21,4	22,2	23,3
Vergi Gelirleri	10,4	11,3	12,2	13,1	14,2	15,9	16,5	17,0	18,5	17,8	18,1	18,1	18,1	17,4	17,8	18,4	18,9	19,2	20,1
Gelir Üzerinden Alınan V.	4,2	4,4	4,9	6,0	6,3	6,3	6,5	5,5	5,7	5,0	4,9	4,6	5,0	5,1	5,4	5,0	5,1	5,3	5,1
Servet Üzerinden Alınan V.	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,5	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
Mal ve Hiz. Üz. Al. V.	4,1	4,9	5,1	5,1	5,8	6,8	7,5	8,6	9,7	9,5	9,8	9,6	9,5	8,9	9,2	9,9	9,7	10,0	10,7
Dış Ticaret Vergileri	1,9	1,9	2,1	1,9	1,9	2,6	2,3	2,7	2,8	3,0	3,0	3,3	3,0	3,1	2,6	3,2	3,7	3,5	3,9
Vergi Dışı Normal Gel.	0,8	0,8	1,0	1,7	1,8	2,1	3,1	3,1	2,2	3,0	4,2	3,8	3,6	3,3	3,2	2,8	2,4	2,8	3,1
Özel Gelir ve Fonlar	2,0	1,4	1,4	1,6	1,8	1,8	1,5	1,2	0,9	0,4	0,3	0,3	0,2	0,4	0,6	0,5	0,2	0,2	0,1
Katma Bütçe	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9
GELİR GİDER FARKI	-3,0	-6,2	-5,8	-5,5	-8,9	-8,2	-12,4	-11,9	-8,8	-5,4	-1,3	-0,6	-1,6	-1,8	-5,5	-3,6	-1,4	-2,1	-1,2
Emanet ve Avans Net	0,2	-0,1	0,1	-0,1	0,0	0,1	-1,5	1,3	-0,5	-0,2	-0,2	-0,2	0,0	-0,2	-0,4	0,1	0,2	0,0	0,4
NAKİT AÇIĞI	-2,8	-6,4	-5,7	-5,6	-8,9	-8,2	-13,9	-10,6	-9,3	-5,7	-1,4	-0,8	-1,6	-2,0	-6,0	-3,5	-1,1	-2,0	-0,8
BORÇ İDARESİ																			
Dış Borçlanma (Net)	-0,8	-0,7	-1,1	-1,3	0,6	1,9	-1,9	0,0	0,0	0,0	-0,3	-0,1	-0,3	0,4	0,6	0,7	0,2	0,4	0,5
İç Borçlanma (Net)	3,6	6,5	6,5	6,5	9,3	5,6	9,8	2,6	2,3	1,8	3,3	0,6	1,1	1,5	5,7	2,1	1,2	1,3	1,1

(1) 2006 yılından sonra Merkezi Yönetim Bütçesi tanımına geçmiştir.

(2) 2006 yılından sonra Özel Bütçe ile Düzenleyici ve Denetleyici Kurum gelirleri toplamı ifade edilmektedir.

Not: 1982 10 aylıktır. 2004 yılından sonra geçmiş yıllar verileri ile mukayese edilebilmesi için Analitik Bütçe Sınıflandırmasına göre düzenlenmiştir. Özel gider indirimi ödemeleri, asgari geçim indirimi ve gelirden ayrılan paylar harihtir.

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

EK-4**KONSOLİDE BÜTÇE VERGİ GELİRLERİ İLE BORÇ ÖDEMELERİ İLİŞKİSİ (1975-2013-%)**

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982 (1)	1983*	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Borç Anapara Ödemeleri / Vergi Gelirleri	8,1	8,0	11,3	14,3	8,2	7,7	14,8	21,5	18,3	21,3	41,2	44,8	59,5	59,5	52,6	36,4	50,5	62,1	79,0	99,8
İÇ	6,6	6,7	9,9	12,9	6,2	6,7	12,9	17,4	10,6	11,3	30,3	32,0	46,3	42,9	37,7	24,4	39,1	51,0	69,5	80,8
DIŞ	1,5	1,3	1,4	1,4	1,9	1,0	1,9	4,1	7,7	9,9	11,0	12,8	13,2	16,5	14,9	12,0	11,4	11,1	9,5	18,9
Borç Faiz Ödemeleri / Vergi Gelirleri	3,6	3,1	3,2	3,0	4,4	4,2	6,3	6,7	10,9	18,6	17,6	22,3	25,0	35,0	32,3	30,8	30,6	28,5	44,1	50,7
İÇ	2,5	2,1	2,1	2,0	3,2	3,0	3,5	2,6	4,1	7,5	6,5	10,9	13,9	22,2	20,0	21,2	21,5	21,6	35,0	39,7
DIŞ	1,1	0,9	1,0	1,0	1,2	1,2	2,9	4,1	6,8	11,1	11,2	11,4	11,1	12,8	12,3	9,6	9,1	6,9	9,1	11,1
Borç Anapara + Faiz Ödemeleri / Vergi Gelirleri	11,7	11,1	14,5	17,4	12,6	11,9	21,1	28,2	29,2	39,9	58,8	67,0	84,6	94,4	84,9	67,2	81,1	90,5	123,0	150,5
İÇ	9,2	8,9	12,1	15,0	9,4	9,7	16,4	20,1	14,7	18,8	36,7	42,8	60,2	65,1	57,8	45,6	60,6	72,6	104,5	120,5
DIŞ	2,6	2,2	2,4	2,4	3,2	2,2	4,7	8,2	14,5	21,1	22,1	24,2	24,3	29,3	27,2	21,6	20,5	18,0	18,6	30,0

Not: 2004 yılından sonra geçmiş yıllar verileri ile mukayese edilebilmesi için Analitik Bütçe Sınıflandırmasına göre düzenlenmiştir. Özel gider indirimi, ödemeleri, asgari geçim indirimi ve gelirden ayrılan paylar hariçtir.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (2)
Borç Anapara ödemeleri / Vergi Gelirleri	122,3	142,4	68,2	100,0	110,5	75,9	160,4	146,2	138,0	137,9	124,6	94,7	80,3	61,3	61,1	74,0	44,3	35,3	43,4	38,4
İÇ	100,2	124,0	53,6	80,1	94,6	62,2	135,9	131,1	125,6	128,1	111,1	81,3	70,1	54,6	56,2	68,7	39,6	30,9	40,7	34,7
DIŞ	22,0	18,4	14,6	19,9	15,9	13,8	24,4	15,1	12,4	9,9	13,5	13,4	10,2	6,7	4,9	5,3	4,7	4,4	2,8	3,7
Borç Faiz Ödemeleri / Vergi Gelirleri	53,1	66,7	48,0	66,9	72,4	77,1	103,3	87,0	69,5	56,9	39,0	33,4	31,9	30,7	31,4	23,8	17,2	17,8	15,9	14,7
İÇ	43,9	59,2	41,7	61,0	66,4	70,9	94,4	78,5	62,5	50,6	33,6	28,6	27,7	27,2	27,7	20,9	14,5	15,1	13,5	12,1
DIŞ	9,3	7,5	6,3	5,9	6,1	6,2	9,0	8,5	7,0	6,3	5,5	4,8	4,2	3,5	3,7	3,0	2,7	2,7	2,3	2,6
Borç Anapara + Faiz Ödemeleri / Vergi Gelirleri	175,4	209,1	116,2	166,9	182,9	153,1	263,7	233,2	207,5	194,8	163,6	128,1	112,2	92,0	92,6	97,8	61,6	53,1	59,3	53,0
İÇ	144,1	183,3	95,3	141,1	161,0	133,1	230,3	209,6	188,1	178,7	144,7	109,8	97,8	81,8	83,9	89,6	54,2	46,0	54,2	46,7
DIŞ	31,3	25,9	20,9	25,9	21,9	20,0	33,4	23,6	19,4	16,2	18,9	18,3	14,3	10,2	8,6	8,2	7,4	7,1	5,1	6,3

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

(1) 2006 yılından sonra Merkezi Yönetim Bütçesi tanımına geçilmiştir.

(2) Geçici

EK-5
KAMU KESİMİ GENEL DENGESİNİN GSYİH'YA ORANI (1975-2013)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983*	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
1.VERGİLER	9,0	10,5	10,9	10,6	11,0	11,6	12,3	13,0	13,2	13,2	9,0	10,5	10,9	10,6	11,0	11,6	12,3	13,0	13,2	13,2
A.VASITASIZ	3,5	4,2	4,3	4,1	4,8	5,0	5,3	5,5	5,4	5,5	3,5	4,2	4,3	4,1	4,8	5,0	5,3	5,5	5,4	5,5
B.VASITALI	5,4	6,2	6,6	6,5	6,3	6,7	7,0	7,5	7,8	7,8	5,4	6,2	6,6	6,5	6,3	6,7	7,0	7,5	7,8	7,8
2.VERGİ DIŞI N. GELİRLER	1,7	2,2	1,3	1,2	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,2	1,7	2,2	1,3	1,2	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,2
3.FAKTÖR GELİRLERİ	3,9	4,1	4,2	4,7	3,7	2,5	0,5	0,0	1,9	2,8	3,9	4,1	4,2	4,7	3,7	2,5	0,5	0,0	1,9	2,8
4.SOSYAL FONLAR	-0,1	-0,1	0,2	-0,2	-0,1	0,1	-0,2	-0,3	-0,7	-0,9	-0,1	-0,1	0,2	-0,2	-0,1	0,1	-0,2	-0,3	-0,7	-0,9
5.CARİ TRANSFERLER	-3,7	-5,5	-6,4	-6,2	-5,8	-5,1	-4,5	-5,1	-7,0	-8,4	-3,7	-5,5	-6,4	-6,2	-5,8	-5,1	-4,5	-5,1	-7,0	-8,4
I.KAMU HARCANABİLİR GELİRİ	10,8	11,1	10,2	10,1	9,9	10,2	9,1	8,6	8,5	7,9	10,8	11,1	10,2	10,1	9,9	10,2	9,1	8,6	8,5	7,9
II. CARİ GİDERLER	-5,0	-5,1	-5,2	-5,0	-6,3	-7,5	-8,4	-9,2	-9,2	-8,0	-5,0	-5,1	-5,2	-5,0	-6,3	-7,5	-8,4	-9,2	-9,2	-8,0
III. KAMU TASARRUFU	5,8	6,1	4,9	5,1	3,6	2,6	0,7	-0,6	-0,7	-0,1	5,8	6,1	4,9	5,1	3,6	2,6	0,7	-0,6	-0,7	-0,1
IV. YATIRIMLAR	-6,7	-7,6	-7,7	-6,3	-5,5	-6,5	-5,7	-5,1	-5,5	-2,7	-6,7	-7,6	-7,7	-6,3	-5,5	-6,5	-5,7	-5,1	-5,5	-2,7
A.SABİT SERMAYE	-6,9	-7,6	-7,4	-6,6	-5,7	-5,2	-5,6	-5,5	-5,4	-3,7	-6,9	-7,6	-7,4	-6,6	-5,7	-5,2	-5,6	-5,5	-5,4	-3,7
B.STOK DEĞİŞMESİ	0,1	0,0	-0,2	0,3	0,1	-1,2	-0,1	0,5	-0,1	1,0	0,1	0,0	-0,2	0,3	0,1	-1,2	-0,1	0,5	-0,1	1,0
V.TASARRUF-YATIRIM FARKI	-0,9	-1,6	-2,8	-1,2	-2,0	-3,9	-5,0	-5,7	-6,1	-2,8	-0,9	-1,6	-2,8	-1,2	-2,0	-3,9	-5,0	-5,7	-6,1	-2,8
VI. SERMAYE TRANSFERLERİ	-0,4	-0,3	-0,7	-0,7	-0,6	-0,5	-0,9	-0,7	-0,3	0,2	-0,4	-0,3	-0,7	-0,7	-0,6	-0,5	-0,9	-0,7	-0,3	0,2
1.SERVET VERGİLERİ	0,1	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,9	0,1	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,9
2.DİĞER TRANSFERLER	-0,2	-0,1	-0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,0
3.KAMULAŞ. VE S.DEĞER ART.	-0,4	-0,5	-0,8	-1,0	-0,7	-0,5	-0,9	-0,6	-0,4	-0,6	-0,4	-0,5	-0,8	-1,0	-0,7	-0,5	-0,9	-0,6	-0,4	-0,6
VII. KASA BANKA/BORÇLANMA	1,4	1,9	3,4	1,9	2,6	4,3	5,9	6,4	6,5	2,7	1,4	1,9	3,4	1,9	2,6	4,3	5,9	6,4	6,5	2,7
1.KASA-BANKA DEĞİŞİMİ	-1,3	-1,7	-1,6	-1,5	-1,2	-0,9	-0,5	-1,2	-0,4	-1,1	-1,3	-1,7	-1,6	-1,5	-1,2	-0,9	-0,5	-1,2	-0,4	-1,1
2.DIŞ BORÇLANMA (NET)	0,4	1,6	2,0	1,6	0,6	0,7	0,3	1,2	1,4	-0,8	0,4	1,6	2,0	1,6	0,6	0,7	0,3	1,2	1,4	-0,8
DIŞ BORÇ ÖDEMESİ	-2,1	-1,8	-1,9	-2,2	-2,4	-2,0	-2,2	-1,8	-1,3	-2,5	-2,1	-1,8	-1,9	-2,2	-2,4	-2,0	-2,2	-1,8	-1,3	-2,5
DIŞ BORÇ KULLANIMI	2,5	3,4	3,9	3,7	3,0	2,7	2,5	3,0	2,6	1,7	2,5	3,4	3,9	3,7	3,0	2,7	2,5	3,0	2,6	1,7
3.İÇ BORÇ/ALACAK (NET)	3,6	2,9	4,1	3,5	4,6	5,7	7,6	7,9	6,7	6,5	3,6	2,9	4,1	3,5	4,6	5,7	7,6	7,9	6,7	6,5
4.STOK DEĞİŞİM FONU	-1,3	-0,8	-1,1	-1,7	-1,5	-1,2	-1,6	-1,5	-1,2	-1,9	-1,3	-0,8	-1,1	-1,7	-1,5	-1,2	-1,6	-1,5	-1,2	-1,9
BORÇLANMA GEREĞİ (KKBG) (1)	2,7	2,7	4,5	3,6	4,0	5,5	7,5	7,9	7,7	4,6	2,7	2,7	4,5	3,6	4,0	5,5	7,5	7,9	7,7	4,6
KAMU KESİMİ FAİZ ÖDEMELERİ	1,4	1,9	2,3	2,9	2,7	3,8	4,6	4,6	6,2	8,1	1,4	1,9	2,3	2,9	2,7	3,8	4,6	4,6	6,2	8,1
FAİZ DIŞI KKBG (1)	1,3	0,8	2,3	0,7	1,3	1,7	2,9	3,3	1,5	-3,5	1,3	0,8	2,3	0,7	1,3	1,7	2,9	3,3	1,5	-3,5

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. VERGİLER	12,7	13,5	14,8	15,5	16,3	17,8	18,6	17,1	17,7	17,5	18,0	18,1	18,0	17,5	17,7	18,8	19,3	19,4	20,6
A. VASITASIZ	5,2	4,9	5,5	6,8	6,9	7,0	7,5	6,0	5,8	5,4	5,5	5,3	5,7	5,8	5,9	5,4	5,8	6,0	5,8
B. VASITALI	7,5	8,5	9,3	8,7	9,4	10,8	11,1	11,1	11,9	12,0	12,5	12,8	12,2	11,7	11,8	13,4	13,5	13,4	14,8
2. VERGİ DIŞI N. GELİRLER	1,3	0,8	0,9	1,0	1,1	1,7	1,6	2,4	2,2	2,2	2,5	2,5	2,1	2,0	2,6	2,2	1,9	2,1	1,7
3. FAKTÖR GELİRLERİ	2,5	3,6	3,8	3,8	3,6	2,6	4,0	5,8	4,5	4,4	4,7	4,6	4,3	3,6	4,2	3,6	3,2	3,6	3,6
4. SOSYAL FONLAR	-1,2	-1,3	-1,7	-1,8	-2,3	-1,4	-1,8	-2,5	-3,1	-3,0	-3,2	-2,6	-3,1	-2,8	-3,1	-2,4	-1,2	-1,6	-1,3
5. CARİ TRANSFERLER	-8,2	-10,2	-8,8	-11,5	-13,8	-14,8	-19,9	-17,6	-15,9	-12,8	-10,2	-8,9	-8,9	-8,6	-11,0	-9,6	-8,7	-9,0	-9,3
I. KAMU HARCANABİLİ GELİRİ	7,1	6,3	8,9	7,0	5,0	5,9	2,5	5,1	5,5	8,2	11,8	13,7	12,3	11,8	10,4	12,5	14,5	14,5	15,2
II. CARİ GİDERLER	-7,2	-7,4	-8,2	-8,4	-10,0	-9,3	-9,6	-9,9	-9,7	-9,2	-9,0	-9,5	-9,9	-10,0	-11,3	-11,0	-10,8	-11,6	-11,8
III. KAMU TASARRUFU	-0,1	-1,1	0,8	-1,4	-5,0	-3,4	-7,1	-4,8	-4,1	-1,0	2,8	4,2	2,4	1,7	-0,8	1,5	3,7	2,9	3,4
IV. YATIRIMLAR	-2,9	-4,0	-5,0	-5,2	-5,0	-5,2	-4,1	-4,9	-3,7	-3,2	-4,0	-3,7	-3,9	-4,3	-4,4	-4,1	-4,1	-4,4	-4,9
A. SABİT SERMAYE	-3,1	-3,8	-4,6	-4,8	-4,9	-5,2	-4,7	-4,9	-3,8	-3,2	-3,8	-3,8	-3,9	-4,1	-4,1	-4,3	-4,1	-4,2	-5,0
B. STOK DEĞİŞMESİ	0,3	-0,2	-0,4	-0,4	0,0	0,0	0,6	0,0	0,1	0,0	-0,2	0,1	-0,1	-0,2	-0,3	0,2	0,0	-0,2	0,0
V. TASARRUF-YATIRIM FARKI	-2,9	-5,1	-4,2	-6,6	-10,0	-8,6	-11,2	-9,8	-7,8	-4,2	-1,2	0,5	-1,5	-2,6	-5,3	-2,5	-0,4	-1,5	-1,5
VI. SERMAYE TRANSFERLERİ	0,0	-0,5	-0,6	0,3	-0,6	0,4	0,3	0,3	0,7	0,7	1,2	1,4	1,5	1,1	0,2	0,2	0,4	0,5	1,1
1. SERVET VERGİLERİ	0,3	0,2	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,7	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
2. DİĞER TRANSFERLER	0,0	-0,3	-0,2	0,3	-0,5	0,5	0,1	0,0	0,1	0,2	0,8	1,2	1,1	0,6	-0,2	-0,4	-0,1	0,0	0,2
3. KAMULAŞ. VE S. DEĞE ART.	-0,3	-0,4	-0,5	-0,3	-0,5	-0,3	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,1	-0,3	-0,1	-0,1	-0,2	0,0	-0,2	-0,2	0,3
VII. KASA BANKA/BORÇLANMA	2,9	5,7	4,8	6,3	10,6	8,2	10,9	9,4	7,1	3,5	-0,1	-1,9	0,0	1,5	5,1	2,3	0,0	1,0	0,4
1. KASA-BANKA DEĞİŞİMİ	-1,4	-1,9	-1,4	-1,0	-1,0	-0,7	-1,0	-0,5	-0,3	-0,6	-0,5	-0,1	-0,2	0,5	0,2	-0,2	-0,5	-0,3	-0,6
2. DIŞ BORÇLANMA (NET)	-0,8	-0,9	-0,7	-0,7	1,4	2,6	-1,6	5,0	0,5	0,8	-0,1	-0,1	-0,2	0,4	0,5	0,6	0,0	0,4	0,6
DIŞ BORÇ ÖDEMESİ	-3,2	-3,3	-2,3	-3,2	-2,6	-2,7	-4,6	-3,1	-2,7	-2,0	-2,9	-2,7	-3,0	-1,6	-2,9	-1,5	-1,1	-1,1	-0,6
DIŞ BORÇ KULLANIMI	2,4	2,3	1,6	2,5	4,0	5,3	3,0	8,1	3,2	2,8	2,8	2,7	2,8	2,0	3,4	2,1	1,1	1,4	1,2
3. İÇ BORÇ/ALACAK (NET)	6,0	9,4	8,0	8,9	11,2	6,9	14,7	5,5	7,1	3,5	0,5	-1,7	0,5	0,8	4,4	2,0	0,6	0,9	0,5
4. STOK DEĞİŞİM FONU	-0,8	-0,9	-1,0	-0,8	-1,0	-0,7	-1,2	-0,5	-0,2	-0,2	0,0	-0,1	0,0	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0
BORÇLANMA GEREĞİ (KKBG (1))	3,7	6,5	5,8	7,1	11,6	8,9	12,1	10,0	7,3	3,6	-0,1	-1,8	0,1	1,6	5,0	2,4	0,1	1,0	0,5
KAMU KESİMİ FAİZ ÖDEMELERİ	7,1	8,7	6,7	9,6	11,5	13,2	18,0	15,5	13,4	10,4	7,2	6,2	6,0	5,5	5,8	4,6	3,4	3,6	3,3
FAİZ DIŞI KKBG (1)	-3,4	-2,2	-0,9	-2,5	0,2	-4,3	-6,0	-5,5	-6,1	-6,8	-7,3	-8,0	-5,9	-3,9	-0,8	-2,2	-3,3	-2,6	-2,9

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

(1) (-) işareti fazlayı ifade etmektedir.

EK-6**KİT'LERDEN HAZİNEYE AKTARIMLAR (Milyar TL)**

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dönem Sonu Kar	252	872	1.336	1.215	1.435	1.665	1.773	78	19.676	-26.524	-43.120	-86.981	24256	212.260	566.167	1.108.971
Hazineye Aktarılabacak Pay	20	26	92	153	488	505	197	-	1.609	1.069	2.439	7.408	19.574	45.298	128.713	226.140
Kitlerin Vergi Ödemeleri	526	1.069	2.316	3.416	4.188	6.347	10.159	12.397	26.058	44.447	70.259	207.519	368.845	862.627	1.748.531	2.925.149
Türkiye/KİT VERGİ PAYI	49	43	55	47	38	34	30	20	33	31	27	28,4	27,6	31,9	36,7	31,7

Kaynak: 1984-1998 KİT Raporları

EK-7**KONSOLİDE BÜTÇE GELİR VE GİDER GERÇEKLEŞMELERİ 1924-2015**

YILLAR	GİDER	GELİR	FARK	GELİR-GİDER ORANI
1924	141	146	5	103,5
1925	215	186	-29	86,5
1926	191	202	11	105,8
1927	223	234	11	104,9
1928	228	251	23	110,1
1929	255	268	13	105,1
1930	249	255	6	102,4
1931	239	215	-24	90,0
1932	241	235	-6	97,5
1933	256	232	-24	90,6
1934	266	278	12	104,5
1935	302	317	15	105,0
1936	311	321	10	103,2
1937	364	378	14	103,8
1938	376	395	19	105,1
1939	479	478	-1	99,8
1940	637	666	29	104,6
1941	686	788	102	114,9
1942	1.072	1.218	146	113,6
1943	1.215	1.301	86	107,1
1944	1.329	1.310	-19	98,6
1945	742	812	70	109,4
1946	1.270	1.324	54	104,3
1947	1.909	1.980	71	103,7
1948	1.798	1.822	24	101,3
1949	2.067	2.065	-2	99,9
1950	1.956	1.842	-114	94,2
1951	2.060	2.117	57	102,8
1952	2.641	2.704	63	102,4
1953	2.572	2.543	-29	98,9
1954	2.727	2.609	-118	95,7
1955	3.453	3.400	-53	98,5
1956	3.711	3.573	-138	96,3
1957	4.377	4.338	-39	99,1
1958	5.251	5.268	17	100,3
1959	7.047	7.154	107	101,5
1960	7.789	7.749	-40	99,5
1961	11.866	11.633	-233	98,0
1962	9.745	9.844	99	101,0
1963	12.442	12.609	167	101,3
1964	14.303	13.691	-612	95,7
1965	15.420	14.803	-617	96,0
1966	18.226	18.136	-90	99,5
1967	21.552	21.785	233	101,1
1968	23.261	22.669	-592	97,5
1969	26.715	25.115	-1.600	94,0
1970	34.708	34.919	211	100,6
1971	49.081	42.738	-6.343	87,1
1972	54.364	54.011	-353	99,4

1973	67.525	65.308	-2.217	96,7
1974	82.270	78.366	-3.904	95,3
1975	119.994	118.769	-1.225	99,0
1976	162.358	158.403	-3.955	97,6
1977	248.314	236.129	-12.185	95,1
1978	361.555	337.685	-23.870	93,4
1979	633.217	573.053	-60.164	90,5
1980	1.147.552	988.227	-159.325	86,1
1981	1.632.962	1.536.448	-96.514	94,1
1982	1.764.895	1.622.165	-142.730	91,9
1983	2.914.818	2.695.633	-219.185	92,5
1984	4.278.255	3.769.963	-508.292	88,1
1985	6.493.304	5.980.148	-513.156	92,1
1986	8.311.421	7.153.603	-1.157.818	86,1
1987	12.790.981	10.444.630	-2.346.351	81,7
1988	21.446.000	17.587.000	-3.859.000	82,0
1989	38.871.000	31.369.000	-7.502.000	80,7
1990	68.355.000	56.573.000	-11.782.000	82,8
1991	132.401.000	99.085.000	-33.316.000	74,8
1992	225.398.000	178.070.000	-47.328.000	79,0
1993	490.438.000	357.333.000	-133.105.000	72,9
1994	902.454.000	751.615.000	-150.839.000	83,3
1995	1.724.194.000	1.409.250.000	-314.944.000	81,7
1996	3.961.308.000	2.727.958.000	-1.233.350.000	68,9
1997	8.050.252.000	5.815.099.000	-2.235.153.000	72,2
1998	15.614.441.000	11.811.065.000	-3.803.376.000	75,6
1999	28.084.685.000	18.933.065.000	-9.151.620.000	67,4
2000	46.705.028.000	33.440.143.000	-13.264.885.000	71,6
2001	80.579.065.000	51.542.970.000	-29.036.095.000	64,0
2002	115.682.350.000	75.592.324.000	-40.090.026.000	65,3
2003	140.454.842.000	100.250.427.000	-40.204.415.000	71,4
2004	141.020.860.000	110.720.859.000	-30.300.001.000	78,5
2005	146.097.573.000	137.980.944.000	-8.116.629.000	94,4

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı.

KAYNAKÇA:

- ABADAN Yavuz, *Devlet Felsefesi: Seçilmiş Okuma Parçaları*, (çev. Nermin Abadan Bülent Daver ve Mete Tunçay, (Ankara Üniversitesi siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1959.
- ADAMS, Charles, *For Good and Evil The Impact of Taxes on the Course of Civilization*, England, Madison Books, 1993.
- AGLIETTA Michael, *A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience*, New York, New Left Books, 2000.
- AKBEY Ferhat, “Neo-liberal Dönüşüm Çerçevesinde 5018 Sayılı Kanun’un Değerlendirilmesi”, *20. Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Yapılanma*, 23-27 Mayıs 2005, Denizli.
- ALTHUSSER Louis, *İdeoloji ve Devletin İdeolojik Aygıtları*, (çev. Alp Tümertekin), İstanbul, İthaki Yayınları, 2003.
- AKDOĞAN Abdurrahman, *Kamu Maliyesi*, Ankara, Gazi Kitapevi, 2003.
- AKDURAN Özgün, *Hane Devlet Piyasa*, İstanbul, Sosyal Araştırmalar Vakfı, 2012.
- AKKAYA Yüksel, “Küreselleşme Versus Sendikasılaştırma ve Yoksullaştırma”, *Çalışma ve Toplum*, 2009,4, ss. 93-122.
- AKSOY Şerafettin, *Kamu Maliyesi*, İstanbul, 3. B., İstanbul, Filiz Kitabevi, 1998.
- AKTAN Coşkun Can, *Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat*, Ankara, Takav Matbaası, 1994.
- AKTAN Coşkun Can, Dilek Dileyici ve Özgür Saraç, *Vergi Zulüm ve İsyân*, Ankara, Phoenix Yayınevi, 2002.
- ALTVATER Elmar, “Some Problems of State Interventionism”, (ed.) John Hollaway Sol Picciotto, in *State and Capital A Marxist Debate*, Edward Arnold (Publishers) Ltd, 1978.
- ALTUN Şafak, *Rüşvetten Özelleştirmeye Yolsuzluğun 100 Yıllık Tarihi*, İstanbul, Agora Kitaplığı, 2004.
- ANDIC Suphan, “A 14TH Century Sociology of Public Finance”, *Public Finance*, 20, no. 1-2, (1), 1965, ss. 22-44.
- ANDIC Fuat M. and S. Andic, “An Exploration into Fiscal Sociology: Ibn Khaldun, Schumpeter, and Public Choice”, *Public Finance Analysis*, 1985, ss. 454-469.
- ARIN Tülay, “Kapitalist Düzenleme Birikim Rejimi ve Kriz (1): Gelişmiş Kapitalizm”,

Onbirinci Tez-1, 1985.

ARIN Tülay, "Keynesci Akımlar: Keynesçiliğin Krizi ve İç Tartışmaları", *İktisat Fakültesi Mecmuası*, sayı 45, 1-4, 1987, ss. 1-4.

ARIN Tülay, "Türkiye'de Mali Küreselleşme ve Mali Birikim ile Reel Birikimin Birbirinden Kopması", (ed.) Ahmet Haşim Köse ve Erinç Yeldan, *Küresel Düzen: Devlet, Birikim ve Sınıflar Korkut Boratav'a Armağan* içinde, İstanbul, İletişim Yayınları, 2011.

ARIN Tülay, "Anayasal İktisat ve Refah Devleti: TİSK ve TÜSİAD'ın Asgari Devlet Raporlarının Eleştirisi", *Kriz, Devlet, İktisat ve Sosyal Güvenlik Politikalar Seçilmiş Yazılar*, der. Cengiz Arın, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2013.

ARIN Tülay, "Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz II", *Kriz, Devlet, İktisat ve Sosyal Güvenlik Politikaları Seçilmiş Yazılar*, der. Cengiz Arın İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2013.

ARISOY İbrahim, "Türkiye'de Sanayileşme ve Temel Göstergeler Açısından Sanayinin Gelişimi", *Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*, Cilt 14, Sayı 1, 2005, ss. 45-68.

ARSAN H. Üren, *Vergi Yükü Üzerinde Bir İnceleme: Teori, Metodoloji ve Türkiye'ye Ait Bazı Hesaplar*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1975.

ASLAN Ö. Onur, "Maaş İlişkisi ve Türkiye'de Memur Maaşları", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 44, Sayı 3, 2011, ss. 109-140.

BAĞIMSIZ SOSYAL BİLİMCİLER, *2008 Kavşağında Türkiye Siyaset, İktisat ve Toplum*, İstanbul, Yordam Kitap, 2008.

BALLET Jerome, vd., "Green Taxation and Individual Responsibility" *Ecological Economics*, 63(4), 2007, ss. 732-739.

BALKAN Neşecan, *Kapitalizm ve Borç Krizi*, İstanbul, Bağlam Yayınları, 1994.

BANK Berker, "Kapitalist Devlet Üzerine Geliştirilen Kuramsal Tartışmalar: Poulantzas, Miliband ve Laclau", *Akdeniz İ.İ.B.F Dergisi*, no.23, 2012, ss. 1-28.

BARROW Clyde W., *Critical Theories of the State*, London, The University of Wisconsin Press, 1993.

BATIREL Ömer Faruk, *Kamu Maliyesi ve Yönetimi*, İstanbul Ticaret Üniversitesi, 2007.

BAYRAMOĞLU Sonay, *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2005.

BERGER Peter L., *Invitation to Sociology*, Doubleday, Garden City, NY, 1963.

- BETTELHEIM Charles, *Sosyalist Ekonomiye Geçiş Sorunları*, (çev. Kenan Somer), İstanbul, Bilgi Yayınevi, 1973.
- BRİGGS, Asa, "The Welfare State in Historical Perspective", *The Welfare State Reader*, (ed.), Pierson Cristopher and Francis G. Castles, Polity, 2006.
- BLAU Joe, "Theories of the Welfare State", *Social Service Review*, vol. 63, no.1, 1989, ss. 26-38.
- BOBBİO Norberto ve Jacques Texier, Gramsci ve Sivil Toplum, (çev. Arda İpek ve Kenan Somer), (ed.) Erhan Göksel, Ankara, Savaş Yayınları, 1982.
- BORATAV Korkut, *Türkiye'de Devletçilik*, Ankara, Savaş Yayınevi, 1982.
- BORATAV Korkut, *Türkiye İktisat Tarihi*, 7.B., Ankara, İmge Kitabevi, 2003.
- BORATAV Korkut, *Emperyalizm, Sosyalizm ve Türkiye*, İstanbul, Yordam Kitap, 2013
- BOYER, Robert, *The Regulation School: A Critical Introduction*, (trans.) by Craig Charney, Columbia University Press, New York, 1990.
- BOYER Robert, "The Politics in the Era of Globalization and Finance: Focus on Some Regulation School Research", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, no. 2, 2000, ss. 274-322.
- BRAUDEL Fernand, *Maddi Uygarlık: Gündelik Hayatın Temelleri*, (çev. Mehmet Ali Kılıçbay), İstanbul, İmge Yayınevi, 2004.
- BRAAK Hans Van de, "Taxation and Tax Resistance", *Journal of Economic Psychology*, 3(2), 1983, ss. 95-111.
- BRİGGS Asa, "The Welfare State in Historical Perspective", *The Welfare State Reader*, (ed.) Pierson Cristopher and Francis G. Castles, Polity, 2006.
- BUCHANAN James and Robert D. Tollison, *The Theory of Public Choice II*, University of Michigan Press, 1984.
- BUCHANAN James M., "Politics Without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications", (ed.) James Buchanan and Robert D. Tollison *The Theory of Public Choice- II*, The University of Michigan Press, 2009, ss. 11-22.
- BUDLENDER, D., Sharp, R., & Allen, K. (Eds.), *How to do a Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*, Commonwealth Secretariat, 1998.

- BUĞRA Ayşe, “İnsan Doğası, İnsan İhtiyaçları ve İktisat”, *Sosyal Bilimleri Yeninden Düşünmek*, der. Toplum Bilim ve Defter Dergileri Ortak Grubu, İstanbul, Metis Yayınları, 1998.
- BUĞRA Ayşe, *Kapitalizm ve Yoksulluk Türkiye’de Sosyal Politika*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2008.
- BUĞRA Ayşe ve Osman Savaşkan, *Türkiye’de Yeni Kapitalizm: Siyaset, Din ve İş Dünyası*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2014.
- BUĞRA Ayşe, *Devlet ve İşadamları*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2015.
- BURG David F., *A World History of Tax Rebellions: An Encyclopedia of Tax Rebels, Revolts and Riots From Antiquity to the Present*, New York London, Routledge, 2004.
- BURHAN Nuri “Türkiye’de Devletçilik Üzerine Düşünceler”, *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, sayı 32, 1989, ss. 30-39.
- BURHAN Nuri, *Merkezi Planlamada Maliye Politikası ve Son Gelişmeler*, Bursa, Uludağ Üniversitesi Basımevi, 1989.
- BURHEAD Jesse, *Government Budgeting*, New York John Wiley&Sons, Inc, London, 1956.
- CALCALI Önder, “Kamu Maliyesi Perspektifinden Adam Smith”, *International Journal of Economic and Administrative Studies*, no. 11, 2013, ss. 89-108.
- CAMPEN James T. ve Arthur Macewan, “ABD’de Bunalım Üzerine Muhafazakâr Tartışmalar”, *Dünya Kapitalizmin Krizi*, der. Nail Satlıgan ve Sungur Savran, İstanbul, Belge Yayınları, 2009, ss. 413-432.
- CARNEİRO Robert L., “A Theory of the Origin of the State”, *Science*, New Series, vol 169. No. 3947, 1970, ss. 733-738.
- CARNOY Martin, “Gramsci ve Devlet”, *Praksis*, no.3, 2001 ss. 252-278.
- CEBECİ Ayşe, *Bilmediğimiz Kapitalizm: Gizli Elin Kurumsallaşması*, İstanbul, SAV Yayınları, 2012.
- CEBECİ Ayşe, “2000’li Yıllarda Türkiye’deki Kamu Yönetimi Değişimini Çözümlmek”, *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt XXXV, Sayı 2, 2013, ss. 175-206.
- CHİLDE Gordon, *Kendini Yaratan İnsan*, (çev. Filiz Ofluoğlu), İstanbul, Varlık Yayınları, 1978.
- CİNGİ Selçuk, M. Umur Tosun ve M. Cahit Güran, *Yolsuzluk ve Etkin Devlet*, Ankara, AnkaraTicaret Odası, 2002.

- CİOCİRLAN Cristina and Bruce Yandle, “The Political Economy of Green Taxation in OECD Countries”, *European Journal of Law and Economics*, 15(3), 2003, 203-218.
- CLAESSEN Henri J. M. ve Peter Skalnik, *Erken Devlet*, (çev. Alaeddin Şenel), Ankara İmge Kitabevi, 1993.
- CLARKE Simon, *Keynesianism, Monetarism and the Crisis of the State*, Edward Elgar Publishing Company Limited, England, 1988.
- CLARKE Simon, *Devlet Tartışmaları Marksist Bir Devlet Kuramına Doğru*, (çev., İbrahim Yıldız), İstanbul, Ütopya Yayınları, 2004.
- ÇAKLI Sabri, “Devlet Harcamaları: Birikim ve Meşrulaştırma”, *Ekonomik Yaklaşım*, 19(1), 2008, ss. 85-119.
- COŞAR Nevin, “Demokrat Parti Dönemi Maliye Politikası”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 60.01, 2005, ss. 30-58.
- CONNEL R. W., *Toplumsal cinsiyet ve İktidar*, (çev. Cem Soydemir), İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 1998.
- ÇETİNKAYA Özhan, *Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme*, Bursa, Ezgi Kitabevi, 2007.
- ÇETİNKAYA Özhan, *Kamu İhale Kanunu ve Yolsuzluk Riskleri*, Bursa, Ekin Kitabevi, 2014.
- DAS Raju J, “State Theories: A Critical Analysis”, *Science and Society*, vol. 60, no 1, ss. 1996, ss. 27-57.
- DAVIS Ann E., “Marx and Mixed Economy: Money, Accumulation, and the role of the State”, *Science & Society*, vol. 74, 2010, no. 13, s. 409-428.
- DEVINE Joel A., “State and State Expenditure: Determinants of Social Investment and Social Consumption”, *American Sociological Review*, vol. 50, no.2, 1985, ss. 150-165.
- DİKMEN Alpay “Bir İlkel Birikim Aracı olarak Özelleştirme ve Taşeronlaştırma”, *Genel İş Emek Araştırma Dergisi*, no. 1, 2006, ss. 41-60.
- DİVİTÇİOĞLU Sencer, *Değer Bölüşüm Marxist İktisat ve Cambridge Okulu*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No. 2168, 1976.
- DOME Takuo, *The Political Economy of Public Finance in Britain 1767-1873*, (ed.) Takuo Dome, London, Routledge, 2004.
- DUE John F., *Maliye Bir İktisadi Analiz*, (çev. Sevim Görgün ve İzzettin Öder), İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1963.

- EDİZDOĞAN Nihat ve Özhan Çetinkaya, *Kamu Bütçesi*, Bursa Ezgi Yayınevi, 2015.
- EKİCİ Ekrem, “Antonio Gramsci ve Hukuk İdeolojisinin Eleştirisi”, *Marksist Devlet ve Hukuk Teorisi*, (ed.) Taner Yelkenci, Ankara, Notabene Yayınları, 2013.
- ENGELS Friedrich, *Ailenin, Özel Mülkiyetin ve Devletin Kökeni*, (çev. Kenan Somer), Ankara, Sol yayınları, 8. B., 1987
- ELDEM Vedat, *Harp ve Mütareke Yıllarında Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomisi*, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1994.
- EROĞLU Erdal, “Sermaye Birikim Süreci Toplumsal Yapılarda Dönüşüm ve Sosyal Hakların Metalaşması”,(ed.) Serdar Şahinkaya ve N. İltar Ertuğrul, *Bilsay Kuruç'a Armağan*, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Yayın, 2011, ss. 699-717.
- EROĞLU, Erdal, “Financialisation of Capitalism: Expansion of Indebtness from Global Level to Household Level in Turkey”, *Journal of Administrative Sciences*, vol. 12, no, 24 2014, ss. 101-129.
- EROĞLU Erdal, “Uluslararası Vergi Rekabeti ve Vergi Rekabetini Önleyici Düzenlemeler”, *Günel Mali Konular*, (Ed.) Nihat Edizdoğan, Bursa: Dora, 2009, ss. 369-387.
- ERCAN Fuat, “Sermaye Birikiminin Çelişkili Sürekliliği Türkiye'nin Küresel Kapitalizmle Bütünleşme Sürecine Eleştirel Bir Bakış”, *Neoliberalizmin Tahribatı*, der. Neşecan Balkan ve Sungur Savran, İstanbul, Metis Yayınları, 2004, ss 9-43.
- ERCAN Fuat, “Türkiye’de Yapısal Reformlar”, *Kapitalizm ve Türkiye I*, der. Fuat Ercan ve Yüksel Akkaya, 2005, ss. 369-429.
- ERCAN Fuat, “Türkiye’de Kapitalizmin Süreklilik İçinde Değişimi”, (haz.) Demet Yılmaz vd, *Türkiye’de Kapitalizmin Gelişimi*, İstanbul, Dipnot Yayınları, 2006, ss. 375-411.
- ERDOĞDU Aykut, *Yağma Yılları, Elektrik, Doğalgaz, Kömür, Doğalgaz*, İstanbul, Siyah Beyaz Yayınevi, 2016.
- ERDOĞDU M. Mustafa, “Türkiye’de Sosyal Bütçe ve Gelişimi”, *Türkiye’de Sosyal Bütçe*, (ed.) Ahmet Buldan, İstanbul, Tesev Yayınları, 2008.
- ERGÜDER Başak vd., *İşçi Sınıfının Değişen Yapısı ve Sınıf Hareketinde Arayışlar Deneyimler*, İstanbul, Sosyal Araştırma Vakfı Yayınları, 2005.
- ERGÜNEŞ Nuray, “Sermayenin Uluslararasılaşma Sürecinde Finans Sermayesinin Yeniden Yapılanması” *Türkiye’de Kapitalizmin Güncel Sorunları*, (Haz.) Fuat Ercan vd. Ankara, Dipnot Yayınları, 2007 ss. 239-268.
- ELDEM Vedat, “Cihan Harbinin ve İstiklal Savaşının Ekonomik Sorunları”, *Türkiye İktisat Tarihi Semineri Metinler Tartışmalar*, 1975, ss. 8-10.

- ELDEM Vedat, “Cihan Harbinin ve İstiklal Savaşının Ekonomik Sorunları”, *Türkiye İktisat Tarihi Semineri*, Ankara, Hacettepe Üniversitesi Yayını, 1975.
- FALAY Nihat, İbni Haldun’un İktisadi Düşünceleri, İstanbul, Güray Matbaacılık, 1978.
- FEYZİOĞLU Bedi Necmeddin, *Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe*, 5. B., İstanbul Filiz Kitabevi, 1976.
- FILHO S. Alfredo ve Deborah Johnston, *Neo-liberalizm Muhalif bir Seçki*, (çev. Şeyda Başlı ve Tuncel Öncel), İstanbul, Yordam Kitap, 2007.
- FINE Ben, “Financialization, Poverty and Marxist Political Economy”, *Poverty and Capital Conference*, 2-4 July, University of Manchester, 2007.
- FOLEY Duncan K., “State Expenditure From A Marxist Perspective”, *Journal of Public Economics*, no.9, 1978, ss. 221-228.
- FOUCAULT Michel, *İktidarın Gözü*, (çev. Işık Ergüden), İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 2015.
- FOSTER, John. B. and Fred M., *The Great Financial Crisis*, Monthly Review Press, 2009.
- FRANGİPANE Marcelle, *Yakındoğu’da Devletin Doğuşu: Mezopotamya ve Çevresinde Güçlü Aile Yönetimlerinin Devlet Çarkına Dönüşmesi*, (çev. Zühre İlkgelen), İstanbul Arkeoloji ve Sanat Yayınları, 2002.
- FRİEDMAN Milton, *Kapitalizm ve Özgürlük*, İstanbul, Altın Kitaplar, 1988.
- FÜLBERT, Georg, *Kapitalizmin Kısa Tarihi*, (çev. Sadık Usta), İstanbul, Yordam Kitap Yordam Kitap, 2008.
- GENİŞ Arif, *İşçi Sınıfının Kıyısında Küçük Sanayi İşçileri Üzerinde Bir İnceleme*, Akara, Dipnot Yayınları, 2006.
- GAMBLE Andrew, “Keynes, Anglo-Amerika ve Hegemonik İstikrar Teorisi”, 70 Yıl Sonra Keynes, *Mülkiye, Cilt XXXI*, sayı 256, 2006, ss. 31-44.
- GIROUX Henry A., "Hegemony, Resistance, And The Paradox Of Educational Reform", *Interchange*, 12 (2), 1981, ss. 3-26.
- GOLD A. David, Alarence Y. H. LO & Erik O. W. “Recent Developments in Marxist Theories of the Capital State”, *Monthly Review*, October and November, 1975, ss. 29-49.
- GOLDSCHIED Rudolf, “A Sociological Approach to Problems of Public Finance”, *Classics in the Theory of Public Finance*, (ed.), Richard Musgrave and Alan T. Peacock, NewYork, Macmillan, 1967, ss. 202-214.

- GOUGH Ian, "State Expenditure in Advanced Capitalism", *New Left Review*, no. 92, 1975, ss. 53-92.
- GOUGH Ian, "Theories of the Welfare State: A Critique", *International Journal of Health Services*, 8 (1), 1978, ss. 27-40.
- GÖK, Kerim, "Vergi Direncinin Gelişimi", *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, 22(1), 2007, ss. 143-163.
- GÖK Musa ve Zafer Yalçın, "Türkiye’de Asgari Ücretliler Üzerindeki Vergi Yükünün Diğer Yükümlü Grupları ile Karşılaştırılması", *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi* Cilt 13, Sayı 1, 2015, ss. 219-255.
- GRAMSCI Antonio, *Hapishane Defterleri, Seçmeler*, (çev. Kenan Somer), İstanbul, Onur Yayınları, 1986.
- Giroux Henry A., "Hegemony, Resistance, and the Paradox of Educational Reform", *Interchange* 12, (2), 1981, ss. 3-26.
- GÜLALP Haldun, *Kapitalizm sınıflar ve Devlet*, İstanbul, Belge Yayınları, 1993.
- GÜLER Birgül Ayman, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları*, Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1996.
- GÜNLÜ Ramazan, "Devlet, Sermaye ve Emek", *Devlet ve Sermayenin Yeni Biçimleri*, der., Ramazan Günlü, İstanbul, Dipnot Yayınları, 2008, ss. 37-75.
- GÜRKAN Ceyhun, "Kameralizm: Modern Yönetim ve Maliye Düşüncesinin Doğuşu ve Gelişimi", *Toplum ve Bilim*, sayı 110, 2007, ss. 216-246.
- GÜRKAN Ceyhun, "Marx'ın Ekonomi Politikasında Devlet Borcu ve Vergiler", *Kriz ve Maliye Düşüncesinde Değişim İzzettin Önder'e Armağan*, der. Abuzer Pınar, Ahmet Haşı Köse ve Nihat Falay, İstanbul, Sav Yayınları, 2011, ss., 215-250.
- GÜRKAN Ceyhun, "Modern Maliye Teorisinin Klasik Kökenleri: İbni Haldun’dan “Post Kameralizm”e Mali Düşünce”, *Maliye Dergisi*, sayı. 164, 2013, ss. 1-26.
- GÜRKAN Ceyhun ve Yiğit Karahanoğulları, "Vergi Devletine Kuramsal Yaklaşımlar", *Maliye Dergisi*, Sayı 165, 2013a, ss. 1-26.
- GÜRKAN Ceyhun, "Modern Kamu Maliyesinin Oluşumu: Maliye Tarihinde Alternatif Kuramsal Yaklaşımlar", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 69, No. 1, 2014, ss. 43-76.
- GÜRSOY Bedri, *Kamusal Maliye Bütçe*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, no: 436, 1980.

- GÜZELSARI Selime, “Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü: Türkiye’de Mahalli İdarede Yeniden Yapılanma”, (*Yayımlanmamış Doktora Tezi*), Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007.
- HARDT M. ve A. Negri, *Dionysos’un Emeği Devlet Biçiminin Bir Eleştirisi*, (çev. Ertuğrul Başer), İstanbul, İletişim Yayınları, 2007.
- HARVEY David, *Postmodernliğin Durumu*, (çev. Sungur Savran), İstanbul, Metis Yayınları, 2006.
- HARVEY David, *Yeni Emperyalizm*, (çev. Hür Güldü), İstanbul, Everest Yayınları, 2008.
- HARTMAN Heidi, “Marksizmle Feminizmin Mutsuz Evliliği” (çev. Gülşad Aygen), *Kadının Görünmeyen Emeği*, der. Gülnur Acar Savran ve Nesrin Tura Demiryontan, İstanbul Yordam Kitap, 2008.
- HASSAN Ümit, *İbni Haldun Metodu ve Siyaset Teorisi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, no. 405, 1977.
- HAY Colin, “Marxist State Theory”, (ed.) C. Hay, M. Lister and D. Marsh, *The State Theories and Issues*, Palgrave Macmillan, 2006.
- HAYEK Friedrich Von, *Kölelik Yolu*, (çev. Atilla Yayla), Ankara, Liberte Yayınları, 2010.
- HAZANOV Anatoli M. (1993), “Erken Devlet Konusunda Çalışmanın Bazı Kuramsal Sorunları”, (çev. Alaeddin Şenel), *Erken Devlet*, der. Henri J. M. Claessen ve Skalnik Ankara, İmge Yayınları, 1993.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich, *Hegel Political Writings*, (ed.) Laurance Dickey and H. B. Nisbet; trans. H. B. Nisbet, Cambridge University Press, New York, 2007
- HERBER Bernard P., *Modern Public Finance*, Richard D. Irwin, Inc., 1971.
- HIRSCH Joachim, *Materyalist Devlet Teorisi*, (çev. Levent Bakaç), İstanbul, Alan Yayıncılık, 2011.
- HIRATA Helena ve Philippe Zarıfian, “Emek” (çev. Gülnur Acar Savran), *Eleştirel Fenimizm Sözlüğü*, der. Helena Hirata vd., İstanbul, Kanat Kitap, 2009.
- HOBSBAWM Eric, *Sermaye Çağı 1848- 1875*, (çev. Mustafa Sina Şener), Ankara, Dost Kitabevi, 2012.
- HARPAT H. Kemal, *Türk Siyasi Tarihi: Siyasal Sistemin Evrimi*, (çev. Ceren Elitez), İstanbul, Timaş, 2003.
- HARVEY David, *Yeni Emperyalizm*, (çev. Hür Güldü), İstanbul, Everest Yayınları, 2008.

- HARVEY, David, *Postmodernliğin Durumu*, (çev. Sungur Savran), İstanbul, Metis Yayınları, 2006
- IRZİK Gürol & Ayşe Buğra “İnsan Doğası, İnsan İhtiyaçları ve İktisat”, *Sosyal Bilimleri Yeninden Düşünmek*, der. Toplum Bilim ve Defter Dergileri Ortak Grubu, İstanbul, Metis Yayınları, 1998.
- JESSOP, Bob, *The Capitalist State: Marksist Theories and Methods*, Oxford, Martin Robertson, 1982.
- JESSOP Bob, “Post-fordism and the State”, (ed.), A. Amin, *Post Fordism: A Reader*, Oxford: Blackwell Publishers Ltd., 1994, pp. 251- 279.
- JESSOP Bob, *The Future of the Capitalist State*, Polity Press, Cambridge, 2002.
- JESSOP Bob, “Liberalism, Neo-liberalism and Urban Governance: A State Theoretica Perspective” *Antipode*, 34-3, 2002a, ss. 454-455.
- JESSOP Bob, “Kapitalist Devlete Dair Yeni Kuramlar”, (çev. Alev Özkazanç), *Hegemonya, Post-Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet*, der. Betül Yazar ve Alev Özkazanç, İstanbul, İletişim Yayınları, 2005.
- JESSOP Bob, “Düzenleme Yaklaşımının 20. Yılı: Zahmete Değdi mi?”, *Hegemonya Post Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet*, der. Betül Yazar ve Alev Özkazanç, İstanbul: İletişim Yayınları, 2005a.
- JESSOP Bob, “Regulation theories in retrospect and prospect”, *Economy and Society*, 19(2), 2006, ss. 153-216.
- JESSOP Bob, *Devlet Teorisi Kapitalist Devleti Yerine Oturtmak*, (çev. Ahmet Özcan), Ankara, Epos Yayınları, 2008.
- KARAGÖL Erdal Tanas, “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Dış Borçlar”, *Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı -SETA*, 2010, Ağustos.
- KARGI Veli ve Cihan Yüksel “Çevresel Dışsallıklarda Kamu Ekonomisi Çözümleri”, *Maliye Dergisi*, sayı 159, 2010, ss. 183-202.
- KARPAT Kemal H., *Türk Siyasi Tarihi: Siyasal Sistemin Evrimi*, (çev. Ceren Elitez), İstanbul, Timaş, 2013.
- KAZGAN Gülten, *Tazminat’tan 21. Yüzyıla: Türkiye Ekonomisi*, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2002
- KEYNES John M., *Genel Teori İstihdam, Faiz ve Paranın Gene Teorisi*, (çev. Uğur Selçuk Akalın), İstanbul, Kalkedon Yayınları, 2008
- KEYDER Çağlar, *Türkiye’de Devlet ve Sınıflar*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2013.

- KEYNES, J. Maynard, *Genel Teori İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi*, (çev. Selçuk Akalın), İstanbul, Kalkedon Yayınları, 2008.
- KOTZ David M.. “The Regulation Theory and the Social Structure of Accumulation Approach”, *Social Structures of Accumulation: The Political Economy of Growth and Crisis*, (ed.), D. M. Kotz, T. McDonough and M. Reich 1994, ss. 85-86.
- KOTZ David M., “The Financial and Economic Crises of 2008: A Systemic Crises of Neoliberal Capitalism”, *Review of Radical Political Economics*, 2009.
- KORAY Meryem, *Sosyal Politika*, Ankara, İmge Kitabevi, 2005.
- KORKMAZ Esfender, *Vergi Yapısı ve Gelişimi*, İstanbul, Ercivan Matbaası, 1981.
- KRAMER Fred A., *Contemporary Approaches to Public Budgeting*, Cambridge, Winthrop Publishers, Inc., 1979.
- LİPIETZ, Alain, “Accumulation, Crises, and Ways Out: Some Methodological Reflections on the Concept of Regulation”, *International Journal of Political Economy*, 18 (2), 1988, ss. 10-43.
- LOXLEY, J., “Fiscal Sociology and The Fiscal Crisis of The State—A Review of Goldscheid and O'Connor Crime”, *Law and Social Change*, 6(3), 1982, ss. 285-301.
- LUCARELLİ Bill, *Monopoly Capitalism in Crisis*, Newyork, Palgrave Macmillan, 2004.
- LUXEMBURG Rosa, *Sermaye Birikimi*, (çev. Tayfun Ertan), İstanbul, Belge Yayınları, 2008.
- MAISELS Charles K, *Yakındoğu'da Avcılık ve Toplayıcılıktan Tarıma, Kentlere ve Devlete Geçiş*, (çev. Alaeddin Şenel), Ankara, İmge Kitabevi, 1999.
- MARX Karl, *Ekonomi Politğin Eleştirisine Katkı*, (çev. Sevim Belli), Ankara, Sol Yayınları, 1993.
- MARX Karl ve F. Engels, *Alman İdeolojisi*, (çev. Sevim Belli), Ankara, Sol Yayınları 1999.
- MARX Karl, *Kapital Cilt III*, (çev. Alaattin Bilgi), Ankara, Sol Yayınları, 2003.
- MARX, Karl *Louis Bonaparte'in 18. Brumaire'i*, (çev.) Sevim Belli, Ankara Sol Yayınları, 2002.
- MARX Karl, *Kapital Cilt I*, (çev. Alaattin Bilgi), Ankara, Sol Yayınları, 2004.
- MARX Karl, *Hegel'in Hukuk Felsefesinin Eleştirisi*, (çev. Kenan Somer), Ankara, Sol Yayınları, 2009.

- MARX Karl, *Grundrisse Ekonomi Politiğin Eleştirisi İçin Ön Çalışma*, (çev. Sevan Nişanyan), İstanbul, Birikim Yayıncılık, 2012.
- MILL J. Stuart, *Principles of Political Economy*, By J. Laurence Laughlin, New York, D. Appleton and Company, 2009.
- MILIBAND Ralph, *Kapitalist Devlet*, (çev. Osman Akınhan), İstanbul, Belge Yayınları, 1989.
- MILIBAND Ralph, "Poulantzas and the Capitalist State", *New Left Review*, 82 (1), 1973, ss. 83-93.
- MISES Ludwig Von [1981], *İnsan Eylemi*, (çev. İsmail Aktar), (ed.) Mustafa Acar, Ankara, Liberte Yayınları, 2008.
- MOHUN Simon, "Aggregate Capital Productivity in the US Economy, 1964-2001", *Cambridge Journal Economics*, 33(5), 2009, ss. 1023-1046.
- MOOERS Colin, *Burjuva Avrupa'nın Kuruluşu*, çev. Bahadır Sina Şener Ankara, Dost Kitabevi, 1997.
- MUELLER Dennis C., *Public Choice*, Cambridge University Press, 1989.
- MUSGRAVE Richard A., *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw Hill Book Com., 1959.
- MUSGRAVE, Richard, *Fiscal Systems*, New Haven and London Yale University Press, 1969.
- MUSGRAVE Richard A. and A. T. Peacock, *Classics in the Theory of Public Finance*, New York: ST Martin's Press, 1967.
- MUSGRAVE Richard A.. "Schumpeter's Crisis of the Tax State: an Essay in Fiscal Sociology", *Journal of Evolutionary Economics*, 1992, ss. 89-113.
- MUTLUER Kamil, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik, *Bütçe Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011.
- MÜTEVELLİOĞLU Nergis ve Sayım Işık, "Türkiye Emek Piyasasında Neo-liberal Dönüşüm", *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neo-liberal Dönüşüm*, der. Nergiz Mütevellioğlu ve Sinan Sönmez, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009.
- NADAROĞLU Halil, *Kamu Maliyesi*, Bursa, 11. B. Betaş Yayınları, 2000.
- NEUMARK Fritz, "Telafi Edici Bütçe", *İ.Ü.İ.F. Mecmuası*, Cilt 9, No:3, 1948, s. 147-151.
- O'CONNOR James, *The Fiscal Crisis of The State*, Transaction Publishers, 2009.

- ODABAŞ Hakkı, James Buchanan'ın Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Alanındaki Katkılarının Değerlendirilmesi (*Yayımlanmamış Doktora Tezi*), İzmir, DEU Sosya Bilimler Enstitüsü, 2011.
- OKÇUOĞLU Gülsevin ve İzzettin Önder (1987). "Aşarın Kaldırılması", ss.261-276.
- ONARAN Özlem "Türkiye'de Yapısal Uyum Sürecinde Emek Piyasasının Esnekliği", *Toplum ve Bilim*, 86 (2), 2000, ss. 194-210.
- OECD, *Globalization: What Challenges and Oportunities for Governments?*, Paris, 1996.
- OPPENHEIMER Franz, *Devlet*, (çev. Alaeddin Şenel ve Yavuz Sabuncu), İstanbul, Engin Yayıncılık, 1997.
- OYAN Oğuz, "Katma Değer Vergisinin Ekonomi Politikası", *Yapıt Dergisi*, No.11, Haziran Temmuz, 1985.
- OYAN Oğuz, "Kamu Maliyesi ve Türkiye'de Maliye Eğitimi", *İktisat Dergisi*, no: 255-256, 1986.
- OYAN Oğuz, "Kamu Hizmeti Üretmeyen Yeni bir Bütçe", *İstanbul İktisat Dergisi*, Sayı. 407, Kasım, 2000, ss. 36-43.
- OYAN Oğuz, *Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye?* Ankara, İmaj Yayıncılık, 1998.
- OYAN Oğuz, "Tekelci Devlet Kapitalizmi ve Kapitalist Düzenlemenin Krizi", *Tülay Arın'a Armağan İktisat Yazıları*, der. Sermin Sarıca, İstanbul, Belge Yayınları, 2010, ss. 199-231.
- ÖNDER, İzzettin, "Bütçe Üzerine", *Özgürlük Dünyası*, Sayı 106, 2000.
- ÖNDER İzzettin, "Anayasal İktisat, Anayasal Maliye", İktisat Üzerinde Düşünceler içinde, İstanbul, Yordam Yayınları, 2011.
- ÖNDER İzzettin, "1990 Bütçesinin Dinamik Yorumu", *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, sayı. 33, 2012, ss. 167-175.
- ÖNER Erdoğan, *Osmanlı Bütçeleri 1864, 1869, 1877, 1880, 1897*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2007/372, 2007.
- ÖNDER İzzettin ve Aynur Uçkaç, "Farklı Ekonomik Yapılarda ve Türkiye'de Bütçeler", *Journal of Accounting & Finance*, (47), 2010, ss. 6-13.
- ÖRDEK Aydın, "1980'den Sonra Türkiye Maliye Disiplininde Kuramsal Gerilimler Türkiye Maliye Sempozyumu Tebliğleri Çerçevesinde Bir Değerlendirme", *Kriz ve Maliye Düşüncesinde Değişim İzzettin Önder'e Armağan*, (der.) Abuzer Pınar, Ahmet Haşım Köse ve Nihat Falay, İstanbul, Sav Yayınları, 2011, ss. 137-215.

- ÖZTÜRK Melda Y., “Kapitalizmde Krizler: Dünden Bugüne”, Kapitalizmi Anlamak, der. Ferhat Akyüz vd., İstanbul, Dipnot Yayınları, 2006.
- ÖZTÜRK İbrahim Mert, “İkinci Dünya Savaşı Türkiye’sinde Olağanüstü Ekonomik Kararlar: Milli Koruma Kanunu ve Varlık Vergisi”, A.Ü. Tarih Araştırmaları Dergisi, c. 32, 2013. ss. 136-166.
- ÖZTÜRK İlhami ve Ahmet Ozansoy, “Ücret Gelirleri Üzerindeki Vergi Yükünün Analizi”, *Maliye Dergisi*, sayı 161, Aralık, 2011, ss. 197-214.
- PAMUK, Şevket, *100 Soruda Osmanlı-Türkiye Tarihi: 1500-1914*, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1999.
- PAMUK Şevket, *Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi 1500-1914*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2005.
- PETTY William, “A Treatise of Taxes and Contributions”, *The Economic Writings of Sir William Petty*, der. C. H.1963 Hull), Augustus M Kelley, New York, 1963.
- PINAR Abuzer, “Vergileri Kim Ödüyor? Kamu Harcamalarından Kimler Yararlanıyor?” TESEV Kasım Rapor, 2004.
- PINAR Abuzer, *Maliye Politikası*, Ankara, Alfa Aktüel, 2006.
- POGGİ Gianfranco, *Modern Devletin Gelişimi, Sosyolojik Bir Yaklaşım*, (çev. Şule Kut ve Binnaz Toprak), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007.
- POGGİ Gianfranco, *Devlet, Doğası, Gelişimi ve Geleceği*, (çev. Aysun Babacan), İstanbul Üniversitesi Bilgi Yayınları, 2011.
- PORTELLI Hugues, *Gramsci ve Tarihsel Blok*, (çev. Kenan Somer), Ankara, Savaş Yayınları, 1982.
- POULANTZAS Nicos, *Devlet İktidar, Sosyalizm*, Ankara, Epos Yayınları, 2004.
- POULANTZAS Nicos, *Political Pover and Social Class*, Verso Edition, London, 1978.
- POULANTZAS Nicos, “The Problem of The Capitalist State”, *New Left Review*, 58 (1), 1969, ss.67-83.
- POULANTZAS Nicos, *Faşizm ve Diktatörlük*, (çev. Ahmet İnsel), (haz.) Murat Belge, İstanbul, İletişim Yayınları, 2004a.
- POLANYİ Karl, *Büyük Dönüşüm*, (çev. Ayşe Buğra), İstanbul, İletişim Yayınları, 2003.
- QUADAGNO Jill, “Theories of the Welfare State”, *Annual Review Sociology*, vol 13, 1987, ss. 109-128.

- RÉYNAUD, P. L. “İktisadi Psikoloji ve Maliye”, *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 12, 1966.
- RÍCARDO David, *The Principles of Political Economy and Taxation*, Taxes on Other Commodities than Raw Produce, New York, Dover Publications, 2004.
- ROUSSEAU J. Jean, İnsanlar Arasındaki Eşitsizliğin Kaynağı ve Temelleri Üzerine, (çev. Hakan Zengin), İstanbul, Morpa Yayınları, 2004.
- SAAD-FILHO Alfredo “Washington Uzlaşmasından Washington Sonrası Uzlaşmasına İktisadi Kalkınmaya Dair Neoliberal Gündemler”, (çev. Şeyda Başlı ve Tuncel Öncel) *Neoliberalizm Muhalif Bir Seçki*, der. Alfredo Saad- Filho, Deborah Johnston, İstanbul Yordam Kitap, 2007.
- SAMSON William D. "History of Taxation. “The International Taxation System. Springer US, 2002.
- SAMUELSON, Paul A. “The Pure Theory of Public Expenditure”, *The Review of Economics and Statistics*, vol 36 (4), 1954, ss. 387-389.
- SANCAR Serpil, *İdeolojinin Serüveni: Yanlış Bilinç ve Hegemonyadan Söyleme*, (ed.) Alaattin Topçu, Ankara, İmge Kitabevi, 2008.
- SANCAR Serpil, Erkeklik: İmkânsız İktidar, Ailede, Piyasada ve Sokakta Erkekler, İstanbul, Metis Yayıncılık, 2009.
- SAVRAN Sungur, “Kapitalist Kriz mi, Kapitalizmin Krizi mi?”, *Tülay Arın’a Armağan*, der. Sermin Sarıca, İstanbul, Belge Yayınları, 2010.
- SAYAR Nihad, *Kamu Maliyesi, II. Cilt, Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı*, 5. B., İstanbul, 1974.
- SCHOLZ, W., Hagemer, K., & Cichon, M., *Social Budgeting*, International Labour Organization, 2010.
- SCHUMPETER Joseph A., “The Crisis of the Tax State”, *The Economics and Sociology of Capitalism*, der. R. Swedberg & Joseph A. Schumpeter içinde, N. J. Princeton: Princeton University Press, 1991, ss. 99-140.
- SCHMOLDERS, G., “Mali Psikoloji”, *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, sayı 15, 1968.
- SERVİCE Elman R., *Origins of the State Civilization: The Process of Cultural Evolution*, Norton & Comp., 1975.
- SÖNMEZ Sinan, *Kamu Ekonomisi Teorisi Kamu Harcamalarında Etkinlik Arayışı*, Ankara Teori Yayınları, 1987.
- SÖNMEZ Sinan, “Kriz, Devlet Müdahalesi ve Özelleştirme”, *Özelleştirme Tartışmaları*, der. A Polatoğlu, İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 1994.

- SÖNMEZ Sinan, “Küreselleşme Ortamında Kamu İşletmeciliği İçin Bir Strateji Oluşturulabilir mi?” *Türkiye 13. Kömür Kongresi Bildiriler Kitabı*, 2002.
- SÖNMEZ Sinan, “Türkiye Ekonomisinde Neoliberal Dönüşüm Politikaları ve Etkileri”, *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm*, der. Nergis Mütevellioğlu v Sinan Sönmez, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009, ss. 25-71.
- SUR Fadıl H. “İngiltere’de Bütçesinin Hazırlanması”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 1 (03), 1943, s. 543-559.
- SUR Fadıl H. “Maliye Tarihine Kısa Bir Bakış”, *Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi*, 6 (2-4), 1949, ss. 246-278.
- ŞENEL Alaeddin, *Kemirgenlerden Sömürgenlere İnsanlık Tarihi*, İstanbul, İmge Yayın Evi, 2014.
- TANZİ Vito and Ludger Schunnecht, *Public Spending in the 20th Century*, Cambridge University Press, 2000.
- TAYMAZ Erol, “Kriz ve Teknoloji”, *Toplum Bilim*, 56-61, 1993, ss. 5-41.
- TEKELİ İlhan ve Selim İlkin, *Uygulamaya Geçerken Türkiye’de Devletçiliğin Oluşumu*, Ortadoğu Teknik Üniversitesi, yayın no 38, 1982.
- THERET Bruno, “The State, Public Finance and Regulation”, *Regulation Theory The State of the Art*, (ed.) Robert Boyer and Yves Saillard, (trans.) Carolyn Shread, Taylor & Francis, 2005, ss. 122-129.
- THERBORN Göran, “Welfare States and Capitalist Markets”, *Acta Sociologica*, vol. 30, ¾, 1987, ss. 237-254.
- TILLY Charles, *Coercion, Capital, and European States AD. 990-1990*, Basil Blackwell, 1990.
- TILLY Charles, *Avrupa’da Devrimler: 1492-1992*, (çev. Özden Arıkan), İstanbul, Alfa Yayıncılık, 1995.
- TILLY Charles, *Zor, Sermaye ve Avrupa: Devletlerinin oluşumu*, (çev. Kudret Emiroğlu), Ankara, İmge Yayın evi, 2001.
- TOPAK Oğuz, *Refah Devleti ve Kapitalizm: 2000’li Yıllarda Türkiye’de Refah Devleti*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2012.
- TULLOCK Gordon, *Autocracy*, Springer Science & Business Media, 1987.
- TURNER Ralph V., *Magna Carta, Britain*, Pearson Longman, 2003.

- TÜRKAL Hasan “Türkiye’de 1923-1930 Yılları Arası Bütçe Politikası ve Uygulamasının Vergi Politikası ve Uygulaması Açısından Değerlendirilmesi”, *Amme İdare Dergisi*, Cilt 44, sayı 3, 2011, ss. 85-107.
- TÜRKAY Mehmet, “Türkiye’de Kapitalist Sermaye Birikiminin Ulusal Dönüşümü”, *Türkiye’de Kapitalizmin Gelişimi*, (haz.) Demet Yılmaz vd., Ankara, Dipnot Yayınları, 2006, ss. 19-37.
- TÜRK-İŞ, Kitler ve Özelleştirme: İddialar ve Gerçekler, Ankara Türk-İş Yayın, 1999.
- ULLMER James H. “The Macroeconomic Thought of Sir William Petty”, *Journal of the History of Economic Thought*, 26, 2004, ss. 401-413.
- ULUATAM Özhan, *Kamu Maliyesi*, Ankara, İmaj Yayınevi, 2005
- SUZUN Turgay “Kam Tercih Ve Anayasal İktisat Kuramı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Sosyal Bilimle Enstitüsü Dergisi*, (23), 2013, ss. 223-246.
- UZUN Turgay, “Kamu Tercih Ve Anayasal İktisat Kuramı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (23), 2013, ss. 223-246.
- VON MISES Ludwing, *İnsan Eylemi*, (çev. İsmail Aktar), ed. Mustafa Acar, Ankara, Liberte Yayınları, 2008.
- VROEY De, M., A Regulation Approach Interpretation of Contemporary Crisis. *Capital Class*, 8(2), 1984, ss. 45-66.
- WAGNER Adolph, “Three Extracts on Public Finance”, (ed.) R. Musgrave and A. T. Peacock, *Classics in the Theory of Public Finance*, 1967, s. 1-15.
- WALLERSTEIN Immanuel, *The Capitalist World Economy*, Cambridge University Press, 1983.
- WALLERSTEIN Immanuel, *Dünya Sistemleri Analizine Bir Giriş*, (çev. Ender Abadoğlu ve Nuri Ersoy), İstanbul, Aram Yayıncılık, 2004.
- WALLERSTEIN, Immanuel (2012), Tarihsel Kapitalizm ve Kapitalist Uygarlık, çev., Necmiye Alpay, Metis Yayın, İstanbul.
- WARREN Bill “Capitalist Planning and the State”, *New Left Review*, 72, 1972, ss. 3-30.
- WEBBER Carolyn and Aaron Wildavsky, *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*, New York: Simon & Schuster, Inc., 1986.
- WEDDERBURN Dorothy, “Facts and Theories of the Welfare State”, *Socialist Register*, 2(2), 1965, ss. 127-146.
- WILDAVSKY, Aaron, *The New Politics of the Budgetary Process*, New York, Harper Collins Pub. Inc, 1992.

- WILENSKY Harold L., *The Welfare State and Equality*, University of California Press, London, 1975.
- WILENSKY Harold L. Wilensky, *The Welfare State and Equality*, London: University of California Press, 1975.
- WILENSKY Harold L. and Charles N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, Free Press, 1965.
- WILSON Shaun, “Not My Taxes! Explaining Tax Resistance and Its Implications for Australia's Welfare State”, *Australian Journal of Political Science*, 41(4), 2006, ss. 517-535.
- WISSEL Jens, “*Canavarı Adlandırmak: Nicos Poulantzas ve İmparatorluk*”, (çev. Emre Aslan ve Doğan Göçmen), *Praksis*, 11, 2004, ss. 83-96.
- WORLD BANK, *Governance: the World Bank's Experience*, 1994.
- WORLD BANK, *The State in a Changing World*, Oxford University Press, 1997.
- WRIGHT Erik. O “Class, Crisis and the State”, London, Verso, 1979.
- WRIGHT Erik Olin, “Marksist Birikim ve Bunalım Teorisinde Almaşık Perspektifler”, *Dünya Kapitalizmin Krizi*, der. Nail Satlıgan ve Sungur Savran, İstanbul, Belge Yayınlar, 2009.
- YETİŞ Mehmet, “Gramsci ve Devletin İki Görünümü”, *Mülkiye Dergisi*, cilt 33, no. 64, 2009, ss. 129-153.
- YENİÇERİ Celal, *İslam'da Devlet Bütçesi*, İstanbul, Şamil Yayınevi, 1984.
- YELDAN Erinç, *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2005.
- YILMAZ, Ahmet, *Kapitalist Devleti Anlamak*, İstanbul, Aykırı Araştırma, 2002.

DİĞER KAYNAKLAR:

- DPT, II. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1968-1972.
- DPT, III. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1973-1977.
- DPT, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979-1983.
- DPT, V. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1985-1989.

DPT, VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990, 1994.

DPT, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyon Raporu, 2000.

DPT, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Vergi Özel İhtisas Komisyon Raporu Merkez Bankası Finansal İstikrar Raporu, 2015

KALKINMA BAKANLIĞI, “Dünyada ve Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler”, 2012

KALKINMA BAKANLIĞI, Onuncu Kalkınma Planı, Yurtiçi Tasarruflar Özel İhtisas Komisyon Raporu, 2014.

KAMU İHALE KURUMU, 2015 Yılı Kamu Alımları İstatistikleri Raporu.

MALİYE Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri: 1924-1991, Ankara, Mayıs, 1992.

MERKEZ BANKASI, Finansal İstikrar Raporları, 2002-2012.

SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, Kamu İşletmeleri 2013 Yılı Genel Raporu, 2013.

ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI, *Rakamlarla Özelleştirme*, (der.) M. Necati Doğan, Ankara, 2012

İNTERNET KAYNAKLARI:

www.muhasabat.gov.tr

www.bumko.gov.tr

www.kalkinma.gov.t

<http://www.oecd.org/ctp/beps.htm>

<http://www.oecd.org/ctp/consumption/revenue-statistics-and-consumption-tax-trends-2014-turkey.pdf>

<https://www.muhasabat.gov.tr/content/duyuru/merkezi-yonetim-butce-giderleri-fkod3/172089>


<https://www.muhasabat.gov.tr/content/duyuru/merkezi-yonetim-butce-giderleri-fkod3/172089>

<http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/tcmb+tr/tcmb+tr/main+menu/yayinlar/raporlar/inansal-istikrar+raporu>.

<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/dendisfon.pdf>

<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/dendisfon.pdf>

ÖZGEÇMİŞ			
Adı, Soyadı	Erdal EROĞLU		
Doğum Yeri ve Yılı	Rize/Pazar- 1983		
Bildiği Yabancı Diller	İngilizce		
Eğitim Durumu	Başlama - Bitirme Yılı	Kurum Adı	
Lise	1998	2001	Ordu Anadolu Lisesi
Lisans	2001	2007	Hacettepe Üniversitesi
Yüksek Lisans	2007	2010	2009'a kadar Ankara Üniversitesi SBF Maliye 2009 (yatay geçiş) Uludağ Üniversitesi
Doktora	2010	2016	Uludağ Üniversitesi
Çalıştığı Kurum (lar)	Başlama - Ayrılma Yılı	Çalışılan Kurumun Adı	
Uludağ Üniversitesi	2009	-	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü
Üye Olduğu Bilimsel ve Mesleki Kuruluşlar			
Katıldığı Proje ve Toplantılar	<p>Eroğlu, E., “Bir Tahsilat Ekonomisi Olarak Türkiye: 2000’li Yıllarda Hanehalkı Tüketim ve Borçlanma Düzeylerinin Analizi”, Türkiye Ekonomi Kurumu-TEK, Uluslararası Ekonomi Konferansı, 1-3 Kasım 2012, İzmir.</p> <p>Eroğlu, E., I. International Interdisciplinary Social Inquiry Conference, Member of Organization Committee, Uludag University, 17-21 June, Bursa, 2012.</p> <p>Demirbaş, T., Eroglu. E., “Türkiye’de Belediyeler Tarafından Yayımlanan Faaliyet Raporları Hakkında Kullanıcıların Algılarının İncelenmesi: Bursa Örneği”, Uludağ Üniversitesi; Bilimsel Araştırmalar Projesi (BAP) KUAP(İ)-2012/69, 2012-2013 (Bitti)</p> <p>Eroğlu E., & Çetinkaya Ö., “The Role of the State Budget: An Evaluation of Public Expenditures and Taxes in Turkey”, <i>18. International Conference on Business, Economics, Finance and Management Sciences</i>, 21-22 January, Fransa-PARİS.</p> <p>Güneş V., & Eroğlu E., “The Role of The Politics in Fiscal Relations Between Administrations: An Analysis on The Budget of Municipalities in Turkey”, <i>IX. European Conference on Social and Behavioral Sciences</i>, Fransa- Paris 3-6 Şubat.</p> <p>Eroğlu, E., “The Transformation of the Capitalist State in Turkey: The Political Economy of State Budget”, <i>7th International Conference of Political Economy: State, Economic Policy, Taxation, and Development, İstanbul 28-30 June 2016</i>.</p>		
Yayımlar:	Eroğlu, E., “Uluslararası Vergi Rekabeti ve Vergi Rekabetini Önleyici Düzenlemeler”, Güncel Mali Konular, (Ed. Nihat Edizdoğan), Dora Yayıncılık, Bursa, 2009, ss. 369-387.		

	<p>Eroğlu, E., “Küresel Krizin Oluşumu ve Küresel Kriz İle Mücadelede Devletin Rolü”, Vergi ve Vergi Politikası Üzerine İncelemeler, (Ed. Nihat Edizdoğan ve Özhan Çetinkaya), Ekin Yayınevi, Bursa, 2011, ss. 387-410.</p> <p>Eroğlu, E., “Sermaye Birikim Süreci, Toplumsal Yapılarda Dönüşüm ve Sosyal Hakların Metalaşması”, Bilsay Kuruç’a Armağan, (Ed. Serdar Şahinkaya ve N. İter Ertuğrul), Mülkiyeliler Birliği Yayın No:2011/2, Ankara, 2011, ss. 719-733.</p> <p>Çetinkaya Ö., Eroğlu, E., ve Taşçı, K. “Türkiye’deki Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamasının Stratejik Planlar ve Orta Vadeli Mali Planlar Bağlamında Etkinliğinin Değerlendirilmesi”, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi, 2011, Kasım, No: 22, ss. 119-147.</p> <p>Demirbaş, T., Eroğlu, E., ve Çetinkaya, Ö., “The Benefits and Barriers of Electronic Public Procurement System: A Case Study on Public Hospitals in Turkey”, E-Procurement Management for Successful Electronic Government Systems, (Ed. Patricia Ordóñez de Pablos, Juan Manuel Cueva Lovelle, Jose Emilio Labra Gayo and Robert Tennyson, IGI Global, 2013: United States, pp. 131-147.</p> <p>Eroğlu, E., “Financialisation of Capitalism: Expansion of Indebtness from Global Level to Household Level in Turkey”, <i>Journal of Administrative Sciences</i>, vol. 12, no, 24 2014, ss. 101 129.</p> <p>Eroğlu, E., “Fight Against Tax Competition in the EU and the Effects of Tax Policies Implemented in the EU during the 2008 Global Financial Crisis on Tax Competition”, <i>Business and Economics Research Journal</i>, 6(2), 2015, ss. 39-58.</p> <p>Eroğlu, E., & Çetinkaya Ö., "The Role of the State Budget: An Evaluation of Public Expenditures and Taxes in Turkey." <i>World Academy of Science, Engineering and Technology, International Journal of Social, Behavioral, Educational, Economic, Business and Industrial Engineering</i>, 10 (1), 2016, ss. 243-248.</p> <p>Eroğlu, E., & Demirbaş, T., “Mali Saydamlığın Önemi ve Türkiye’de Kamu Mali Yönetiminin Mali Saydamlık Açısından Değerlendirilmesi”, <i>Journal of Graduate School of Social Sciences</i>, 20(1), 2016, ss. 287-312.</p>
İletişim (e-posta):	erdaleroğluuu@gmail.com
	<p style="text-align: right;">03.08.2016  Erdal EROĞLU</p>

ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ

TEZ ÇOĞALTMA VE ELEKTRONİK YAYIMLAMA İZİN FORMU

Yazar Adı Soyadı	Erdal Eroğlu
Tez Adı	Devletin Tarihsel Gelişimi Bağlamında Devlet Bütçesinin Ekonomi Politikası: Türk Devlet Bütçesi Açısından Bir Analiz
Enstitü	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı	Maliye
Tez Türü	Doktora
Tez Danışman(lar)ı	Prof. Dr. Özhan Çetinkaya
Çoğaltma (Fotokopi Çekim) izni	<input type="checkbox"/> Tezimden fotokopi çekilmesine izin veriyorum <input checked="" type="checkbox"/> Tezimin sadece içindekiler, özet, kaynakça ve içeriğinin % 10 bölümünün fotokopi çekilmesine izin veriyorum <input type="checkbox"/> Tezimden fotokopi çekilmesine izin vermiyorum
Yayımlama izni	<input type="checkbox"/> Tezimin elektronik ortamda yayımlanmasına izin Veriyorum

Hazırlamış olduğum tezimin belirttiğim hususlar dikkate alınarak, fikri mülkiyet haklarım saklı kalmak üzere Uludağ Üniversitesi Kütüphane ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı tarafından hizmete sunulmasına izin verdiğimi beyan ederim.

Tarih : 10.08.2016

İmza :

